



Riigikogu rahanduskomisjoni istungi protokoll nr 148

Tallinn, Toompea

Teisipäev, 15. aprill 2025

Algus 14.00, lõpp 16.25

Juhataja: Annely Akkermann (esimees)

Protokollija: Epp-Sandra Satsmann (konsultant)

Võtsid osa:

Komisjoni liikmed: Diana Ingerainen, Aivar Kokk, Andrei Korobeinik, Maris Lauri, Kersti Sarapuu, Riina Sikkut, Aivar Sõerd, Tanel Tein, Mart Võrklaev

Komisjoni ametnikud: Tiina Licht (nõunik-sekretariaadijuhataja), Andres Ando (nõunik), Vivian Pöld (konsultant)

Puudusid: Martin Helme ja Tanel Kiik

Kutsutud: Rahandusminister Jürgen Ligi, Rahandusministeeriumi finantsteenuste poliitika osakonna juhataja Thomas Auväärt ja nõunik Jarmo Lilium (1. päevakorrapunkt); eelarvepoliitika asekancler Sven Kirsipuu, riigieelarve osakonna juhataja Kadri Tali, Õiguskantsleri Kantselei esindajad Evelin Lopman ja Kristi Lahesoo (2. päevakorrapunkt); Riigikontrolör Janar Holm ja Riigikontrolli finantsjuht Veikko Kapsta (2.-3. päevakorrapunkt); Rahandusministeeriumi finantstalituse juhataja Regina Vällik ja analüütik Kairit Eha (2.-4. päevakorrapunkt), Õiguskantsleri Kantselei asetäitja- nõunik Olari Koppel ja pearaamatupidaja Eve Marima (4. päevakorrapunkt); Rahandusministeeriumi eelarvearenduste osakonnajuhataja Eneken Lipp ja nõunik Silje Preimer (2.-5. päevakorrapunkt); Riigikogu Kantselei pressinõunik Gunnar Paal ja õigus- ja analüüsiosakonna nõunik Kai Raudkivi

Päevakord:

1. Vabariigi Valitsuse algatatud võlaõigusseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduste (613 SE) esimeseks lugemiseks ettevalmistamine. Osaleb rahandusminister Jürgen Ligi.
2. Riigieelarve seaduse muudatuste arutelu. Osalevad Rahandusministeeriumi, Õiguskantsleri ja Riigikontrolli esindajad.
3. Ülevaade Riigikontrolli 2024. aasta eelarve jääkidest. Osaleb riigikontrolör Janar Holm.
4. Ülevaade Õiguskantsleri 2024. aasta eelarve jääkidest. Osaleb õiguskantsleri asetäitja- nõunik Olari Koppel.
5. Isamaa fraktsiooni algatatud riigieelarve seaduse Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlla viimise seaduse (580 SE) esimeseks lugemiseks ettevalmistamine
6. Info ja muud küsimused

1. Vabariigi Valitsuse algatatud võlaõigusseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduste (613 SE) esimeseks lugemiseks ettevalmistamine. Osaleb rahandusminister Jürgen Ligi.

Jürgen Ligi andis ülevaate võlaõigusseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste

muutmise seaduse eelnõust. Ettekanne on leitav protokolli lisas 1. Eelnõu juures on kaks probleemi. Rahapesu risk on väga raskete tagajärgedega. Pankadel on suur halduskoormus ja riskid on ühiskonnale tervikuna. Rahvusvahelised sanktsioonid võivad olla pankadele rasked. Alates 2012. aastast on riskipõhine lähenemine rahapesule. Samuti on klientide kohtlemine riskipõhine. Tänapäeval on pangakonto avamine eluline vajadus. Tuleb otsida kompromissi. Regulatsioon põhineb Euroopa Liidu (EL) direktiivil. Direktiivi normid on võlaõigusseaduses olemas. Igal inimesel on õigus põhimaksekontole. Riigikohus on leidnud, et regulatsioon, mille alusel võib pank makseteenuste lepingu ühepoolset lõpetada, on puudulik ning seadusesse on vaja kirja panna, mis juhul tohib pank oma riske sedasi maandada.

Õiguskantsler on samuti välja toonud, et teatud kodanikel on pangakonto avamisega raskusi ning see võib olla ebaõiglane. Eesti Panga 2024. aasta statistika alusel on 2681 inimest jäänud ilma pangakontota. Seadusega tehakse muudatused võlaõigusseaduses, et pank ei või riskipõhiselt keelduda konto avamisest. Pank ei või oma üldtingimustes sätestada, et ta keeldub teatud riigi kodanikele kontot avama. Regulatsiooni kohaselt saab pank õiguse avada piirangutega konto, kuhu määratakse rahahulk, kui palju raha liigutamist olla tohib.

Väljaspool ELi saab raha väljavõtmist omakorda piirata. Finantsinspeksioon annab õigusi ning enam-vähem kõik pangad teevad ülekandeid. On teatud pangad, kes harrastavad kasumlikumaid tegevusi, kui ülekannete tegemine. Finantsinspeksioon saab õiguse panku kohustada või kohustusest vabastada. Eelnõu järgi on alused, millal pank peab lepingu üles ütlema. Nendeks on rahapesutõrje tagamine või kui on konkreetne kahtlus rahapesu ja terrorismi rahastamiseks. Samuti Vabariigi Valitsuse või rahvusvahelise sanktsiooni puhul. On alused, millal pank võib lepingu üles öelda. Seda näiteks ebaseaduslikul eesmärgil konto kasutamise puhul. Pank võib keelduda, kui isik ei ela seaduslikult ELis, kui pangakontol ei ole 24 kuu jooksul midagi toimunud või kui 6 kuud ei ole kontol olnud rahalisi vahendeid. Muudetakse riigilõivuseadust, et vähemalt kuni 10 eurost riigilõivu peab olema õigus maksta sularahas. Samuti on muudatused järelevalve korralduses ja võrguühendusteta kaardimaksetes. Makseteenuste tarbijakrediidi üle valvab edaspidi Finantsinspeksioon. Julgeoleku kaalutlustel tuleb tagada võrguühenduseta kaardipõhised maksetehingud.

Aivar Kokk tõdes, et eelkõige on vaadatud eraisikuid. Samas on ka ettevõtteid, kes ei saa pangakontot avada. Ta küsis, kas ettevõtteid on eelnõus samuti mõeldud.

Jürgen Ligi vastas, et probleemid on sarnased, aga mastaapsemad, kui eraisiku puhul.

Thomas Auväärt vastas, et eelnõu ei puuduta ettevõtteid. Ettevõtjatelt on saadud kirju, kus pangad on väidetavalt keeldunud pangakontode avamisest või on konto kinni pannud. Pangad on põhjuseks toonud ikkagi rahapesu kahtlused või hämara tehingute tausta. Seaduses on kirjas, et pank peab põhjendama, miks ta ettevõtja konto sulges. Lisaks pankadele tegutseb ka Wise, mille kaudu on võimalik ülekandeid teha. Mingid variandid on olemas.

Aivar Kokk tõdes, et ettevõtjate küsimust peaks paremini uurima.

Thomas Auväärt vastas, et Euroopa Komisjon on tõstatanud selle teema ettevõtjate puhul, et kas tulevikus on võimalik ettevõtjatele midagi analoogilist teha. Põhimaksekonto regulatsiooni välja mõtlemine võtab aega, aga Euroopa Komisjon tegeleb sellega.

Riina Sikkut küsis, kas võrguühendusteta kaardimaksete lugemiseks on vaja luua mingi õiguslik alus. Mida on vaja seaduses muuta? Kas pärast seaduse muutmist jääb põhimakseteenuse osutamise lepingu pakkujate ring samaks? Eelnõu kooskõlastustabelis on õiguskantsleril üks ettepanek, millele otseselt vastatud ei ole. Seletuskirjas selgitatakse, et muudatustega soovitakse tarbijalt võtta kohustus tõendada, et ta vastab panga üldtingimustele, kui pank on keeldunud temaga põhimakseteenuse lepingut sõlmimast. Sätte sõnastus ja seletuskiri ei võimalda üheselt aru saada, millisel juhul ja mis nõuete täitmist või täitmata

jätmist peab tõendama krediidiasutus. Kas õiguskantsleri kommentaarist lähtudes on sõnastust selgemaks tehtud?

Thomas Auväärt vastas, et võrguühendusteta kaardimaksete tegemist saaks teha kokkuleppel pankadega. Õiguselguse ja kindluse huvides on mõistlikum seda reguleerida seaduses, et suurematel pankadel on selline kohustus. Pangakaartidel on juba praegu võimekus olemas. Kaupmehed peaksid makseterminalid niimoodi seadistama, et juhul, kui internet kaob, siis terminal võtab makse vastu. Tegemist on pankade ja kaupmeeste vahelise korraldusliku teemaga. Teadaolevalt ei küsi pangad terminalide ümberseadistamise eest täiendavat tasu. Praegu pakuvad põhimakseteenuseid 7 panka. Finantsinspeksioon teavitas, et pank TBB sulgeb oma tegevuse Eestis. Tema turuosa on väike. See on pankade enda äristrateegia, kas Bigbank, Inbank ja Holm Bank soovivad arvelduste turule siseneda.

Jarmo Lilium täiendas, et õiguskantslerile sarnase ettepaneku tegi ka Finantsinspeksioon. Ja seda sätet täpsustatakse.

Thomas Auväärt täiendas, et õiguskantsleri lahter on ekslikult jäänud parandamata, aga muidu on seda arvestatud.

Mart Võrklaev küsis, kas see on direktiiviga seotud või lihtsalt soovitus.

Jürgen Ligi vastas, et see on direktiivil põhinev võlaõigusseadus, kus on regulatsioon ebapiisav. Täpseid tingimusi ei ole öeldud ning seaduse tasemel on liiga palju kaalutlusõigust.

Thomas Auväärt vastas, et see on rohkemat, kui soovitus. Kunagi, kui direktiiv üle võeti, siis ei pandud kirja, et pank võib ainult 6-l juhul lepingu lõpetada. Nüüd tehakse täpselt nii, nagu direktiiv nõuab. Sellele on tähelepanu juhtinud ka Riigikohus.

Mart Võrklaev küsis, kas Euroopas oli ammu juba kohustusliku konto avamine ette nähtud, aga Eesti seda nii täpselt üle ei ole võtnud.

Thomas Auväärt vastas, et nii see on.

Jürgen Ligi küsis, kas põhimaksekonto avamine oli direktiivis olemas.

Thomas Auväärt vastas, et põhimaksekonto oli olemas. Oli vaja täpsustada, kuidas kontot kinni panna.

Mart Võrklaev küsis, mis takistab ettevõtjatele sarnast põhimaksekontot tegemast.

Thomas Auväärt vastas, et midagi ei takista. See on Eesti enda otsus, kuid toob pankadele kaasa suure koormuse ja rahapesuriski, kui soovitakse, et pank igal juhul ettevõtjale konto avab.

Mart Võrklaev küsis, kas koormus ei ole praegusega sarnane. Kui anda regulatsioon ette, et teatud juhtudel võib konto sulgeda, siis oleksid reeglid paigas. Kas halduskoormus oleks sellega oluliselt suurem?

Jürgen Ligi vastas, et halduskoormus oleks suurem. On kontakte, kellega arveldatakse üle piiri. Firma saab omada suvalisi arveid üle maailma ning neid ei jõua hallata. Sadu inimesi on pankades sellepärast, et klientide tausta uurida.

Thomas Auväärt lisas, et kaasa võib aidata finantsombudsmani loomine. Ettevõtja saaks sel juhul minna ombudsmani juurde, kui pank ei ole nõus kontot avama. Ei peaks kohe kohtusse pöörduma ning vaidluse saaks tõenäoliselt kiiremini ära lahendada. Kui pank näeb, et inimese puhul on teatud kahtlused, siis konto avatakse, aga piiratakse kontoga tehtavaid toiminguid. Kui firmadele luuakse samuti piiratud konto, siis peab arveldamise summa olema suurem, kui eraisikul. Tekib küsimus, kas on mõistlik piirangutega kontot firmadele laiendada.

Mart Võrklaev tõdes, et on näiteid, kus sulgemine ei ole põhjendatud. Eraisikul ja ettevõttel saavad olla erinevad piirangud.

Jürgen Ligi vastas, et regulatsioonis ollakse kindel. Kui keegi kannatab ebaõiglaselt, siis seda tuleb minimeerida.

Thomas Auväärt vastas, et lahendusega tegeletakse.

Aivar Kokk tõdes, et tuleks jälgida seda, et ettevõtted ei saaks kannatada. Tuleb vaadata, kas kõik maksud on makstud ning kas arved on Eesti sisesed.

Jürgen Ligi vastas, et ei vastutata üksikute pankade riskide eest. Maksud ei tule ainult ettevõtjatelt. Riik pakub hüvesid, mis on majanduskäibe loomulik osa.

Tanel Tein küsis, kas Bigbank, Inbank ja Holm Bank pakuvad võrguühendusteta kaardipõhiseid makseid

Thomas Auväärt vastas, et seda nad ei paku. Need pangad ei paku maksekaarti. Hoiustada nendes pankades saab, aga tegelikult käib see mõne teise panga vahendusel.

Annely Akkermann sõnas, et eraisiku põhimaksekonto reegleid kindlasti ettevõtetele sellisel kujul kohalduda ei saa. Ei ole mõtet eraisikut ja juriidilist isikut ühe regulatsiooniga hõlmata. Füüsilise ja juriidilise isiku tunnused on selleks liiga erinevad. Ta küsis, kas jõustumine on planeeritud 1. juuniks. Kas muudatusettepanekutega plaanitakse kuupäeva muuta?

Thomas Auväärt vastas, et pangad on muudatusteks pikalt valmis olnud. Kooskõlastusringi peaks pankadega tegema ning uurima, kas jõustumiskuupäev võiks olla 1. juuli.

Annely Akkermann sõnas, et eelnõus on kirjas 1. juuni.

Thomas Auväärt vastas, et kuu aega peaks jõustumiskuupäeva edasi nihutama.

Annely Akkermann tegi ettepaneku, et eelnõu kohta küsitakse arvamust ka õiguskomisjonilt, kuna võlaõigusseadus kuulub nende valdkonda Komisjoni liikmed nõustusid konsensuslikult.

Vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorraseadusele on muudatusettepanekute tähtaeg 10 tööpäeva.

Otsustati:

1.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 22.04.2025 (konsensus: Annely Akkermann, Diana Ingerainen, Aivar Kokk, Andrei Korobeinik, Maris Lauri, Kersti Sarapuu, Riina Sikkut, Aivar Sõerd, Tanel Tein, Mart Võrklaev).

1.2. Määrata juhtivkomisjoni esindajaks Mart Võrklaev (konsensus: Annely Akkermann, Diana Ingerainen, Aivar Kokk, Andrei Korobeinik, Maris Lauri, Kersti Sarapuu, Riina Sikkut, Aivar Sõerd, Tanel Tein, Mart Võrklaev).

1.3. Teha ettepanek esimene lugemine lõpetada (konsensus: Annely Akkermann, Diana Ingerainen, Aivar Kokk, Andrei Korobeinik, Maris Lauri, Kersti Sarapuu, Riina Sikkut, Aivar Sõerd, Tanel Tein, Mart Võrklaev).

2. Riigieelarve seaduse muudatuste arutelu. Osalevad Rahandusministeeriumi, Õiguskantsleri ja Riigikontrolli esindajad.

Sven Kirsipuu andis ülevaate riigieelarve seaduse muudatustest. Riigieelarve baasseaduse väljatöötamiskavatsus kirjeldab viimaste aastate protsessi, kuhu on kokku koondatud kõik riigi strateegilise finantsjuhtimise väljakutsed. Lahendatakse neid muresid, mis on dokumendis kirjeldatud. Püütakse leida tasakaalu erinevates teemades. Igal aastal on tehtud parandusi riigieelarve seaduses, et muuta selle arusaadavust ja läbipaistvust. Eesmärgiks on, et 2026. aasta eelarve oleks arusaadavam ja läbipaistvam. Tuvastatud probleemideks on see, et riigieelarve ei ole läbipaistev, arvestuspõhimõtted on killustunud, riigieelarve arvestuspõhimõtted on ebaselged ja riigieelarve ei ole avalikkusele arusaadav. Need on suured märksõnad, mille ümber on palju väiksemaid probleeme. Lahendusi nähakse väga erinevatena. Riigieelarvega on paralleelselt seotud kaks dokumenti, milleks on riigieelarve seadus ja riigieelarve seaduse seletuskiri. Tihti aetakse need kaks segi. Riigieelarve seadus ei pea sisaldama kogu detailselt informatsiooni. Seletuskirja roll on seadust täiendada. See avab numbrid, mis on seaduses välja toodud. Palju asju, mis teevad riigi raha kasutamise

lābipaistvaks, on kirjas riigieelarvega kaasnevates dokumentides. Eelarve täitmise puhul on näha, kuhu raha kulub. Info on nähtav ja probleemiks on pigem info üles leidmine. Tarbija soovib interaktiivsemat viisi, kuidas infot tarbida. On loodud eelarve juhtimislaud ja kodaniku eelarve ükslehed. Riigieelarve on üheaastane dokument, aga soovitakse näha pikaajalisemat vaadet. Seletuskirjas ja seadusarendustes proovitakse seda pakkuda. Selguse otsingud peavad olema osa eelarvedebatist. Raha kasutamisel peab säilima paindlikkus. Mitmed riigid on hädas sellega, et nädalast nädalasse toimub ööpäevaringne eelarvestamine Riigikogu tasandil, sest kõik muutub pidevalt ja igat eurot on vaja ümber tõsta. 2026. aasta võimalike muudatuste puhul räägitakse lahendustest, mida on võimalik tehniliselt, meetoodilistelt ja juriidiliselt ära lahendada. Planeerimise mõttes on infot väga palju. Eesmärk on infot täpsemini ja nutikamalt erinevates eelarvematerjalides ära kasutada. Kui seadus ja seletuskiri on paralleelselt kasutuses, siis on väga oluline nende kahe dokumendi omavaheline kooskõla. On olnud kriitika eelarve seletuskirjale, et raske on üles leida seaduses oleva rea vastavus seletuskirjale. Seda püütakse parandada eelkõige läbi numeratsiooni. Seletuskirja tahetakse muuta nii, et olulisem oleks välja toodud. Vähendatakse strateegilise info osakaalu ja suurendatakse majandusliku info osakaalu. Ühe asutuse koondeelarve koondatakse kokku ja vähendatakse info osakaalu tegevuspõhises vaates. Kui on tegevuspõhine vaade ja tegevused kirjeldatud, siis kirjeldatakse, millise ressursi või majandusliku kulu kaudu eesmärki täidetakse. Praegu on riigieelarve põhiosa ja lisa 1. Ettepanek on need üheks tervikuks kokku kirjutada, et lihtsustada eelarve struktuuri ja ülesehitust. Teiseks tuuakse juurde asutuste koondeelarve. On olnud ettepanekuid, et seaduses võiks olla välja toodud seadusest tulenevad kulud. Seda rida muuta ei saa sellepärast, et seal on sees seadusest tulenev kulu. Kui sellel aastal tehti samm edasi sotsiaaltoetustes, kus sotsiaaltoetuste all toodi välja, et üks või teine sotsiaaltoetus on Sotsiaalministeeriumi real, siis ettepanek on tuua ka teistes seaduse lõigetes välja neid seadusest tulenevaid kulusid, näiteks tööjõukulude sees. Nende välja toomine eraldi ridadena aitab selgust ja läbipaistvust luua. Sama kehtib edasiantavate maksude kohta. Näiteks hasartmängumaksust laekub Kultuurkapitalile raha. Neid on mõistlik eraldi seaduses välja tuua. Mitterahaline eelarve seletuskirjas puudutab amortisatsiooni arvestamist, mis on olemuslikult väga oluline, et aru saada, milline on amortisatsioonivõlg riigis. Arusaadavuse, läbipaistvuse ja lihtsuse mõttes ei ole seda kõige mõistlikum riigieelarve seaduses läbisegi panna rahaliste või mitterahaliste eelarvega. Kui amortisatsioon on osa eelarve kuludest, siis see muudav arusaamise keerulisemaks. Mõte on mitterahaline osa tõsta analüütilise seletuskirja peatükki. Kõik asjad ei pea käima läbi Riigikogu riigieelarve seaduse menetluse, kui räägitakse näiteks eelarvejääkidest või ülekantavatest vahenditest. Praegu on täidesaatval võimul teatud paindlikkus kanda üle teatud ulatuses jääke. Ilma piirmäärata saab järgmisesse aastasse vahendeid üle kanda. Aasta sees on võimalik majanduslikku sisu teatud ulatuses ühelt realt teisele tõsta. Minimaalne on see, et Riigikogu peab olema sellest informeeritud. Ümbertõstmised aasta sees aitavad selgust ja läbipaistvust luua. Praegu käib spekulatsioon selle üle, kui palju kasutatakse ära eelarve paindlikkust. Info võiks olla avalik, kui palju seda tehakse. Esimeseks sammuks on info avalikustamine ja jagamine ning Riigikogu kaasamine sellesse protsessi. Rahanduskomisjoni tuleks teavitada ning siis saab otsustada ja hinnata, kas mingeid piiranguid on vaja. On vaadatud, kui palju on ministeeriumid erinevatest toetustest tõstnud palkadesse või majandamiskuludesse. 3 ministeeriumit on seda teinud, aga suurusjärg on 0,2% kogu eelarvest. Ehk summad on väga marginaalsed. Enne tuleks informeerida Riigikogu sellest, kui suur probleem üldse on, avaldamine vähendab ülekantavate jääkide puhul probleemi. Kui sellest räägitakse, siis on prognoosimine täpsem. Kõik seadusest tulenevad kulud ei ole sotsiaaltoetuste all. Näiteks parlamendipensionid on tööjõukulude all.

Võiks kaaluda mõtet, et ees on rahaline piir, et detailsuse aste ei läheks liiga suureks. Piir oleks oluline, et eelarvet ära ei killustataks. On olnud arutelu selle üle, et tegevuspõhine eelarve ei ole läbipaistev, sest kuluarvestus ei ole läbipaistev. Praegu on eelarves 10-miljonilised investeeringud toodud objektina välja. Suurobjektide puhul peaks olema nii, et seadusesse tuuakse informatsioon vähemalt selle kohta, kuidas objekt rahastamisallikatest tervikuna kokku tuleb. Õiguskantsleri seisukoht on olnud, et riigieelarve ei saa olla mitmeaastane dokument. Samas investeeringud on mitmeaastased. Tekib küsimus, milline on juriidiline lahendus andmaks mandaati ja järgmistel aastatel seda raha kasutada olukorras, kus kohustus on võetud mitmeks aastaks. Ühesõnaga on ebaselgus olukordades, kus eelarve kuluread ei ole üheaastased ja on vaja mitmeaastaseid otsuseid. Tihti ilmneb ka olukord, kus otsustada on vaja kohe, aga investeering hakkab eelarves realiseeruma alles kahe aasta pärast. Finantseerimistehingute detailsust on vaja juurde tuua. Vabariigi Valitsus on ühe institutsionaalse üksusena riigieelarves defineeritud. Tegelikult sisaldab see eraldi kohalikele omavalitsustele, riigieelarvereservi ja veel paari asja, mis ei ole Vabariigi Valitsuse kui üksusega seostatav. Seda on võimalik ära jagada erinevate poliitikate vahel.

Maris Lauri tõdes, et võib-olla on võimalik need lahendused saada juba 2026. aastasse. Hea oleks näha, kuidas Tervisekassa ning Töötukassa kulud ja tulud jagunevad. Ta küsis, miks on pensionid tööjõukulude all. Kulumudeleid on keeruline järgmisel aastal sisse viia. On võimalik tekitada kord, et kulumudelit aasta sees ei muudeta. Kui tehakse kulumudeli põhjal eelarve kokku, siis see ongi prognoos ja kui aasta jooksul toimuvad mingid muutused, siis aasta lõpus selgub tulemus.

Sven Kirsipuu vastas, et Tervisekassa ja Töötukassa eelarve on seletuskirjas kirjeldatud üsna üldisel tasemel, aga infot on kindlasti võimalik juurde tuua.

Regina Vällik vastas, et riigi eripensioneid saavad riigiametnikud on tööjõukulude all ja raamatupidamine näeb ette, et tegemist on mitte toetusena kajastamisega, vaid töökuludega. Sellepärast kajastub see eelarves seal kulude all. Erinevus on puhtalt riigiteenistujate puhul, kes saavad eripensioneid. Teised pensionid on kõik sotsiaaltoetused.

Sven Kirsipuu tõdes, et kindlasti saab arutada, kas eelarve peab vastama raamatupidamisele. Kunagi sai võetud suund mitte luua paralleelvaateid, vaid kasutada sama metoodikat, aga see võib-olla ei toeta eesmärki.

Aivar Kokk tõdes, et Isamaa fraktsioon on esitanud eelnõu, kus oleks selgelt kirjas töökulud, majandamiskulud, sotsiaaltoetused ja investeeringutoetused, muud toetused, finantskulud ja muud kulud. Sealhulgas oleks võimalik eelarvet vaadata ja mitte ainult ministeeriumite kaupa, vaid ka kõikide nendele organisatsioonide kaupa kellele riigipoolt raha antakse. Praeguse kehtiva seaduse kohaselt saab minister teha, mida tahab. Ta küsis, mida arvatakse selle kohta, et väga selgelt kirjutatakse read välja.

Sven Kirsipuu vastas, et suund on tõenäoliselt ühesugune. Programmi tegevuste sees on välja toodud majanduslik sisu. Jääb üle arutleda detailsuse üle. Rahandusministeeriumi ettepanek oli veel detailsem. See aitaks riigieelarvet veel selgemaks ja läbipaistvamaks teha. Jäägid selguvad üldjuhul tagantjärele. Jääk tekib, kui on kasutatud vähem, kui eelarves oli planeeritud. Üldjuhul selgub see tavaliselt veebruaris. Ettepanek oli see, et vähemalt Riigikogu rahanduskomisjon oleks sellest informeeritud. Ministrid selgitavad oma jääke rahanduskomisjonile ning ülekantavate jääkide käskkirjad jõuavad Rahandusministeeriumi koordineerimisel ka rahanduskomisjoni.

Aivar Kokk sõnas, et üleminevate rahade otstarve muutub. Enamus juhtudel tahetakse rahaga midagi muud teha. Puhver on 8%, mida ministrid saavad oma arvamuse järgi ära jagada. Vaadates käesoleva aasta riigieelarvet, siis valitsuse reservi all on peidetud erinevad read.

Sven Kirsipuu vastas, et läbipaistvuse eesmärgil ei saa kõiki tõsta seadusesse, sest siis pudistatakse riigieelarve seadusesse laiali. See on seletuskirja tase, et mitte seda lukku kirjutada. See on ilmselt debati üks koht, mis detailsuse Riigikogu piirab.

Rahandusministeerium tuvastas, et jäägid on ajas kasvanud. Oli ettepanek, et vaadatakse üle sel aastal ülekantavate vahendite maht. Hinnatakse seda enne Covid-19 proportsiooniga võrreldes ja püütakse aru saada, kas normaliseerunud majanduskeskkonnas on need jäägid liiga suured või ebaproportsionaalsed, et teha ettepanek piirata üle kandmist või mitte. Mingil hetkel eeldati, et see on isekorrastav ja iga eurot ei ole mõtet Riigikogus menetleda. Samas kusagil peab olema mõistlikkuse piir. Kindlasti jääb alles eelarvestamise paindlikkuse põhimõte ja igaks juhuks jäetakse puhver, mida vajadusel üle kanda.

Aivar Sõerd juhtis tähelepanu, et põhiprobleem on jäänud kaardistamata. Alusprintsii on eelarve puhul kulude võrreldavus. Tegevuspõhine printsii on probleemiks, et võrreldavust tagada. Eelarve on Riigikokku esitatud tulemusvaldkondade ja programmide kaupa. Kui mingi programmi maht suureneb või väheneb, siis on vaja vaadata, mis on selle põhjused ja poliitika muutused. Muutused programmide vahel tulenevad esiteks sellest, et EL rahade dünaamika muutub. Teiseks on muudatused kulumudelites. Kolmandaks on praktikas tavaks saanud, et ministeeriumite osasid tõstetakse ringi. Samuti on võrreldavad tulemusvaldkonnad ja programmide sisuline väärtus. Aastaid tagasi oli põhiseadusliku korra kindlustamise programm. Seal toimus märkimisväärne kasv. Hiljem ilmnes, et põhjuseks oli see, et politseimaja hakkas Endla tänaval valmis saama ja seal sees oli ehitusmaksumus.

Kultuuriprogrammi all on teatrite valdkond saanud rohkem raha kui muusika oma. Lõpuks taandus vastus tavalisele kulu ressursipõhisele käsitlusele, et ajalooliselt on välja kujunenud, et teatrikollektiivide kasutuses on rohkem kinnisvara teatrihoonetena kui muusikakollektiivide kasutuses. Ta tõdes, et küsimus on põhiprintsiibi võrreldavuses, programmide adekvaatsuses ja mõõdikute adekvaatsuses seoses eelarve kuludega.

Sven Kirsipuu vastas, et sellel ei ole vahet, millisel kujul eelarve on, sest välisvahendid ikkagi suurenevad või vähenevad. Kui jaotust ei ole, siis isegi ei teata, et välisvahendid suurenevad. Kogu tegevuspõhise eelarve mõte ongi see, et näha selgitust, miks ühe või teise tegevuse kulu suureneb. Soovitaksegi, et välisvahendid ja investeringud suureneksid, sellepärast, et välisprogrammiperiood kulmineerub. Samas soovitakse teada, milline valdkond selle raha saab. Tegevuspõhine eelarve püüab selgitada seda, kuhu raha läheb. See, et selgitakse asju ühe või teise kaudu, on tugevus, mitte nõrkus. See võimaldab vastata teoreetiliselt kõikidele küsimustele. Tekib küsimus, kuidas see võimalikult arusaadaval viisil kokku siduda.

Maris Lauri sõnas, et programmide ja mõõdikute puhul ei ole vist keegi lõpuni rahul. Suur töö on muuta programmid loogiliseks ja sisult arusaadavaks. Siinkohal on oluline Riigikogu komisjonide töö, sest mõõdikud tulenevad kõikidest nendest arengukavadest.

Tanel Tein tõdes, et ei toeta miljoni euron viimist, et tegevusi näidata. See võtab usaldusväärse tunduvalt väiksemaks. Oluline on see, kuidas avalikkusele sõnumid tunduvad. Keskmine inimene ei pruugi mõista, mida tähendab struktuurne puudujääk. Riigirahanduse korrasolu on usaldusväärse küsimus. Ta küsis, kas on mõeldud selle peale, et avalikkusele oleks kommunikatsioon arusaadavam.

Sven Kirsipuu vastas, et kommunikatsiooni peale on palju mõeldud. Ühe dokumendi formaadiga ei ole võimalik kõiki kõnetada. Lähenetakse erinevate toodetega, et kõik tarbijad saaksid info vastavalt oma vajadustele.

Tanel Tein viitas, et tavaline inimene püüab aru saada, mis riigi rahanduses toimub. Rahandus peab olema usaldusväärne. On tehtud palju intervjuusid ja kokkuvõtteid, et aru

saada, mida tarbija vajab.

Mart Võrklaev sõnas, et tundub, et liigutakse läbipaistvuse poole. Ta nõustub, et kommunikatsiooni poolelt peabki olema igale ühele oma pilt. Ta tõdes, et pigem toetab mõtet, et miljoni euro peale tõmmatakse piir. Ülejäänud väiksemad summad tuleks lahti kirjutada seletuskirjas. Tuleks arvestada sellega, et mida rohkem ridu juurde tuuakse, seda rohkem küsimusi tekib.

Riina Sikkut tõdes, et kuna Tervisekassa ise ei prognoosi keskmise palga tõusu või sotsiaalmaksu laekumist, siis tegelikult hakkab Tervisekassa eelarvet koostama alles siis, kui valminud on suvine prognoos ning eelarve tasakaal ja positsioon paika pandud. Tervisekassa nõukogus arutatakse sügisel eelarvet. Ajutise töövõimetuse hüvitised prognoositakse vastavalt sellele, mida töötuse ja palgatõusu osas Rahandusministeeriumi prognoos on ette näinud. Seal on loogiline sammude jada, kuidas Töötukassa oma eelarveni jõuab. Ta küsis, mis väärtus sellel on, kui üks väike kild eelarvest on nähtaval, aga teised ei ole. Sellist infot arutatakse Tervisekassa nõukogu kaudu, kus info arutatakse läbi detailsete ametikohtade lõikes. See ei ole poliitilisele juhtimisele kättesaamatu info. Lihtsalt seda ei fikseerita riigieelarve seaduses. Lõplik seis pannakse kokku alles novembris-detsembris.

Aivar Kokk küsis, kas neid kulusid ei peaks teadma, mida makstakse.

Riina Sikkut vastas, et on olemas erinevaid tööriistu ning kõike ei pea eelarve seadusepildis nägema. Küsimus oli selle kohta, et tegevuspõhise eelarve kasutamist toetav argument on see, et kui päriselt ministeeriumid kasutavad oma valdkonna sisulistel juhtimisel mõõdikuid ja eesmärgi, siis kas on näiteid selle kohta, kus mõni ministeerium on rohkem hakanud neid kasutama. Ta küsis, kas on häid näiteid selle kohta, et mõõdikuid on üle vaadatud ja sisulisi eesmärgi muudetud ning muudetud eesmärgi juhitakse mitte ressursipõhiselt, vaid kuidagi teisiti.

Sven Kirsipuu vastas, et programmide ja tegevuste sõnastamine on iga-aastane vaeva nägemine, et protsessi paremaks teha. Teema päevakorras olemine aitab sellele väga palju kaasa. Küsimused mõõdikute kohta aitavad protsessi edasi viia. Lahendus ei pruugi olla hea, kui mõõdikud ja tegevused kusagile ära tõsta. Soome praktika kohaselt olid mõõdikud parlamendi poolt kinnitatud. Asjad lähevad paremaks, aga see on pikaajaline töö. Sotsiaalministeerium on üle minemas teenusepõhisele juhtimisele, mis tähendab, et tegevuspõhine eelarve on seotud ministeeriumi juhtimisstruktuuriga. Korrastusi teevad kõik ministeeriumid nullbaasilise eelarve käigus.

Riina Sikkut sõnas, et kõik ministrid, kes on rahanduskomisjonis käinud jääke tutvustamas, on kinnitanud, et järgmisel aastal jäägid vähenevad.

Janar Holm nõustub, et ettekande raames toodi välja olulised probleemid. Selguse mõttes on oluline, et seadus ja seletuskiri on erinevad asjad. Infot ei ole juurde vaja, vaid pigem on küsimus info süsteemsuses. Kui võtta konkreetne eelarverida, siis peaks seletuskirjas vastama sellele mingi koht, et oleks aru saada, mille jaoks ja kuidas see struktureeritud on. Juttu on raske infona käsitleda. Näiteks Justiits- ja Digiministeeriumi näitel on selgelt kirjas, milleks võib raha kasutada, aga on ebaselge, kui palju mõne asja jaoks seda kasutatakse. Haridus- ja Teadusministeerium on läinud jälle liigagi detailseks. Riigikogu peaks siiski ütlema, et on kindel summa ja ta soovib, et seda kaustatakse kindla asja jaoks. Üheks probleemiks on olnud seletuskirja ja lõpliku eelarve vastavus. On oluline terviktekstina näha, kuhu raha kasutatakse. Erinevalt paljudest teistest seadustest, siis riigieelarve vastava aasta tervisteksti ei ole olemas. Näiteks eelmise aasta eelarve puhul on üks lisaeelarve ja kaks muudatust. Terviktekstina riigieelarvet ei ole võimalik konkreetse aasta lõppseisuna võtta. Need on olmeküsimused, mis aitaksid kaasa selgusele ja arusaadavusele. Tegemist on pikkade sammudega õiges suunas.

Kristi Lahesoo tõdes, et Riigikogu esimene tööriist on eelarve juures seadus. Fookus on selles, mida otsustatakse seadusega. Detailne eelarvepilt on valikute küsimus. Riigikogu otsustab seadusega riigi kulude ja tulude üle. Põhiseaduses tähendab see seda, et maksumaksja raha kasutamise volitus tuleneb seadusest. Samuti riigieelarve kasutajatele tuleneb vastutus seadusest. Vastutusahela mõttes peab olema seadus piisavalt selge. Jääb arusaamatuks, milline on kasutegur, et majandusliku sisupõhine teave liigub seaduse lisast seaduse pilti. On oluline, et avalikkus saaks valikutest ja otsustest aru. Seadusepilt Riigikogu otsustamise rolli aspektis on oluline. Tuleks hinnata, mis on sisuline kvaliteet, mis järgmise etapiga tuleb.

Maris Lauri tõdes, et on näha, et jääkidest rääkimine distsiplineerib hästi. Kui ministrid tõstavad jääke ümber, siis selle volituse annab Riigikogu ministrile või valitsusele. On oluline, et kui ministrid tõstavad jääke ümber, siis sellest informeeritakse Riigikogu.

Mart Vörklaev tõdes, et see on hea, et rahanduskomisjon on jääkidele keskendunud ning asjad lähevad paremaks. Parim näidik on olnud liiklussurmad, mis järjekindlalt näitas, et kui teedest iga aasta raha ära võtta, siis need kasvavad. Suur töö on jätkuvalt rahanduskomisjonil, kuid oleks hea ka teisi komisjone kaasata. Ministeeriumid peavad tööd tegelema päris asjadega. Tegevuspõhine rahajuhtimine on mõistlik. On oluline, et saaks aru, mida rahaga päriselt tehakse.

Aivar Sõerd tegi ettepaneku, et kui baasseaduse väljatöötamiskavatuks tegeletakse, siis tegevuspõhine käsitlus koos tulemusvaldkondadega ja programmide mõõdikutega peaks olema seaduse lisas või lisa analüütilises osas. Riigikogu kinnitav eelarve peaks olema kulu- ja ressursipõhine. Tegevus- ja programmipõhine liigendus on paljuki hinnanguline. Väljatöötamisel hinnatakse sisendeid, kui palju ressursid mingisugusesse poliitikasse või tegevusse panustab. See sobib eelarve lisasse, aga mitte seaduse pilti. Riigikogu ei pea seadusena kinnitama, kui palju on järgmise aasta teadmussiirdeprogrammi kulud. Riigikogu kinnitab kulud majandusliku sisu järgi. Ministeeriumid kasutavad eelarvepoliitika kujundamise kulu- ja ressursipõhist mudelit. Tegevuspõhine vaade on analüütiline osa. Lisaeelarve tehakse samamoodi kulupõhise eelarve järgi. See on lubamatu, et alles lisaeelarve või ülekantavate rahade puhul on näha, kuhu riigi raha läheb. See on põhiseadusvastane, et Riigikogu kinnitab kulusid ja tulusid tegevuspõhise mudeli alusel, kuna sellest ei ole näha, milleks tegelikult raha kulub. Seadusena tasuks vastu võtta see eelarve, millest ministeeriumid oma igapäevatöös lähtuvad. Selle on viidanud ka riigisekretär Keit Kasemets.

Maris Lauri vastas, et Keit Kasemets tunnistab programmipõhist eelarvet.

Janar Holm tõdes, et küsimus ei ole selles, kas ollakse näidikute poolt või vastu. Probleem on selles, kui tulemused ei ole rahaga seostatavad. Riigieelarve juures on mõõdikud, aga ministeerium ei suuda seda rahaga seostada. Päriseluga kokku käimine on mõõdikute puhul oluline.

Mart Vörklaev tõdes, et ministeeriumid peaksid mõõdikuid sisuliselt vaatama ning nägema, kas raha seda mõjutab. Eelarve menetluses tuleks hinnata, kas mõõdiku eesmärgile jõutakse lähemale, kui tegevuste jaoks raha juurde antakse. Oluline on sisuaruteludeni jõudmine.

Anneli Akkermann tõdes, et juhtimisel on mitu tasandit. Tegevuspõhine on ainuvõimalik eelarvestamine riigi tasemel. Ministeeriumite vastutus on mõõdikute hindamine. Kui raha tullakse küsima, siis tuleb ministeeriumite käest paremaid mõõdikuid küsida.

3. Ülevaade Riigikontrolli 2024. aasta eelarve jääkidest. Osaleb riigikontrolör Janar Holm.

Janar Holm andis ülevaate Riigikontrolli 2024. aasta eelarve jääkidest. Eelarvejääk tekkis 2021. aastal. Põhjused olid seotud rahvusvahelise suhtlusega, töörühma ülevõtmisega ning

sellela, et Covid-19 ajal ei värvatud uusi inimesi töökohtadele. Nendest jäi üle palju ressursi. Raha on kasutatud erinevatele arendustele ja andmete automatiseerimisele. Umbes 40% ei pea üle kandma. Raha tahetakse kasutada valdavalt IT-arenduste jaoks. Tänapäeval ei ole piiranguks raha, vaid arendusi tegevad inimesed. Tõdes, et see on hea praktika, et jääkidest räägitakse avalikult.

Annely Akkermann küsis Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi (RKAS) kohta.

Janar Holm vastas, et RKASga on see teema, et kui kulud on väiksemad, kui algselt planeeritud, siis jääb raha kasutamata. See on arvestuslik kulu ja ei ole ülekandmise võimalusega.

Veikko Kapsta lisas, et praegune regulatsioon on see, et RKASle ette nähtud vahendid ei ole ülekantavad. Seda põhjusel, et kui mingisugustest kuludest tingitud kasvud on, siis keskselt on see alati rahaga tagatud olnud.

Annely Akkermann küsis, kas see puudutab näiteks soojema talve väiksemaid kommunaalmakse.

Veikko Kapsta vastas, et nii see on.

Janar Holm tõdes, et jääk ei näita seda, kas raha on üle või puudu, sest tegemist on ühekordse rahaga.

4. Ülevaade Õiguskantsleri 2024. aasta eelarve jääkidest. Osaleb õiguskantsleri asetäitja-nõunik Olari Koppel.

Olari Koppel andis ülevaate Õiguskantsleri Kantselei 2024. aasta eelarve jääkidest.

Täpsustav info on edastatud rahanduskomisjonile kirjas.

Annely Akkermann tõdes, et umbes 10% on üle jäänud.

Eve Marima tõdes, et on kokkulepitud, et raha ei taotleta juurde, vaid püütakse säästlikult majandada.

Annely Akkermann tõdes, et tekkepõhise eelarvestamise juures on ühe kuu summa ülejääk elementaarne.

Olari Koppel täpsustas, et 2023. aastal oli koostööpartneritega projektid ning olid kokkulepped, et need saavad teatud ajaks valmis ning selleks on eelarve olemas. Ühe juhtumi puhul selgus, et asi ei saanud valmis ning summa kandus 2023. aastast 2024. aastasse. 2024. aasta lõpus sai see asi lõpuks tehtud. Ühe kapitaalse remondi puhul tehti RKASga kokkulepe, et kui raha jääb puudu, siis saab omavahenditest selle juurde panna. Lõpuks jäi sisemine reserv kasutamata, sest tehti ära väiksem ja möödapääsmatu osa.

Annely Akkermann küsis, kas maksekorraldusi tehakse makseteks riigikassasse.

Eve Marima vastas, et kõik maksekorraldused liiguvad Riigi Tugiteenuste Keskusesse. Ei ole eraldi arveid ega raamatupidamise arvestust. On jooksev kulu, kust on näha raha kulumine. On limiit, kui palju aastas saab kulutada.

5. Isamaa fraktsiooni algatatud riigieelarve seaduse Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlla viimise seaduse (580 SE) esimeseks lugemiseks ettevalmistamine

Aivar Kokk andis ülevaate Isamaa fraktsiooni algatatud riigieelarve seaduse Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlla viimise seaduse eelnõust. Eelnõu eesmärk on riigieelarve seaduse Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlla viimine. Sellela suurendatakse iga-aastase riigieelarve läbipaistvust ja arusaadavust ning Riigikogu rolli riigieelarve menetlemisel. Kahetsusväärset on tegevuspõhine riigieelarve kujunenud nii üldiseks, et selle kuludest on raske, kui mitte võimatu aru saada. Sellise üldistusastme juures puudub Riigikogu liikmetel ka sageli võimalus konkreetsete muudatusettepanekute tegemiseks. Riigieelarve läbipaistmatust on teravalt kritiseerinud õiguskantsler Ülle Madise ja riigikontrolör Janar Holm. Kusjuures õiguskantsler Ülle Madise on toonitanud, et tõenäoliselt ei vasta riigieelarve 2025. aasta

eelnõu põhiseadusele. Vabariigi Valitsuse poolt on algatatud riigieelarve seaduse muutmise eelnõu, mis üksnes võimaldab riigieelarve arusaadavust parandada, aga ei kohusta mitte millekski. Selleks, et valitseks õigusselgus, algatab Isamaa fraktsioon riigieelarve seaduse muudatuse, mille kohaselt tuleb iga riigieelarve programmi kohta eraldi välja tuua tööjõukulud, majandamiskulud, sotsiaaltoetused, investeeringutoetused, muud toetused, finantskulud ja muud kulud, sealhulgas amortisatsioonikulu. Samasugune kulude liigendus kehtestatakse ka põhiseaduslike institutsioonide eelarvetele. Lisaks soovime seaduses sätestada, et toetused keskvalitsuse juriidilistele isikutele ja ka teistele juriidilistele isikutele liigendatakse riigieelarves iga juriidilise isiku kaupa eraldi, mis võimaldab täpselt tuvastada, kui palju ühele või teisele juriidilisele isikule riigieelarvega toetust määratakse. Isamaa fraktsioon soovib tühistada ministri õiguse muuta riigieelarvega kindlaks määratud piirmääraga vahendite liigendust riigieelarves ja anda vastava õiguse üksnes Vabariigi Valitsusele kui kollektiivsele organile.

Aivar Sõerd tõdes, et probleem on selles, et kogu eelarve on programmpõhiselt üles ehitatud ning sellega ei lahendata põhiprobleemi ära.

Aivar Kokk vastas, et seda ei saa hetkel muuta, et see on programmpõhine.

Annely Akkermann sõnas, et valitsus eelnõu ei toeta.

Eneken Lipp tõdes, et praeguses seadusepildis on majandusliku sisu ülevaade olemas. Valitsus ei toetanud kollektiivse muudatuse toomist valitsuse tasandile.

Maris Lauri täpsustas, et see on välja toodud seaduse lisas, mitte seletuskirja lisas.

Otsustati:

5.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 23.04.2025 (konsensus: Annely Akkermann, Diana Ingerainen, Aivar Kokk, Maris Lauri, Aivar Sõerd, Tanel Tein, Mart Võrklaev).

5.2. Määrata juhtivkomisjoni esindajaks Maris Lauri (konsensus: Annely Akkermann, Diana Ingerainen, Aivar Kokk, Maris Lauri, Aivar Sõerd, Tanel Tein, Mart Võrklaev).

5.3. Teha ettepanek eelnõu tagasi lükata (poolt 5: Annely Akkermann, Diana Ingerainen, Maris Lauri, Tanel Tein, Mart Võrklaev; vastu 1: Aivar Kokk; erapooletuid 0).

6. Info ja muud küsimused

6.1. Annely Akkermann teavitas, et EKRE algatatud käibemaksuseaduse muutmise eelnõu (596 SE), mille soovitakse vähendada käibemaksu standardmäära 22%-lt 20%-ni, võeti käesoleva nädala päevakorrast välja. Ta tegi ettepaneku, et kui eelnõu suunatakse järgmise nädala päevakorda, asendab ettekandjaks määratud Annely Akkermanni komisjoni liige Aivar Sõerd. Komisjoni liikmed nõustusid konsensuslikult.

6.2. Rahanduskomisjonile on laekunud pöördumine krüptoplatvormi pankroti teemal, milles süüdistatakse Eestit CoinLoani tegevuse lubamises ja litsentseerimises, mis viis väidetavalt sadade miljonite eurode väärtuses krüptorahade kadumiseni.

(allkirjastatud digitaalselt)
Annely Akkermann
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)
Epp-Sandra Satsmann
protokollija