



Õiguskantsler

Pr Krista Zibo
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie nr

Meie 18.08.2017 nr 16-4/171025/1703528

Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha kasutamine

Lugupeetud peakontrolör

Palusite õiguskantsleri arvamust küsimuses, kas Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha (sh reserveid) kasutamine riigi jooksvate kulude katteks on õiguspärane. Tänan Teid selle olulise küsimuse eest.

[Eesti Haigekassa seadus](#) ja [töötuskindlustuse seadus](#) lubavad Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vara hoida riigi kontsernikonto koosseisu kuuluval arvelduskontol (Eesti Haigekassa seaduse § 39 lg 1 ja töötuskindlustuse seaduse § 34¹). Need muudatused tehti [07.12.2011 vastu võetud seadusega](#) ja üheks eesmärgiks oligi [seletuskirja](#) järgi finantsreservide koondamisega suurendada kogu valitsussektori rahavoo juhtimiseks vajalikku likviidsust ja tõhustada rahavoo juhtimist. Riik säästab seeläbi raha intressikuludelt ning hoiab ka võlakoormuse kontrolli all. Samas seletuskirjas märgitakse: „Töötukassa ja Haigekassa on avalik-õiguslikud isikud, kelle põhiülesanded ja finantseerimine on täpselt seadustega reguleeritud. Nende raha saab kasutada eranditult vaid nende ülesannete täitmiseks. Need põhimõtted on paigas ja need ei muutu.“

Seega loodi 2011. aastal õiguslik alus Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa vara hoidmiseks riigikassas, kuid selle raha kasutamist ei reguleeritud. 2017. aasta 19. juunil täiendati [riigieelarve seaduse](#) § 67 lõiget 2 viisil, mis lubab Rahandusministeeriumil hoiule antud avalik-õiguslike juriidiliste isikute raha kasutada, kuid Rahandusministeerium peab igal ajal võimaldama neile kuuluvate vahendite arvel teha väljamakseid neile õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks. Õiguskantsleril puuduvad andmed, et nende väljamaksete tegemine oleks seni olnud raskendatud.

Lähtudes Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa loomisest sõnastatud eesmärkidest (ravikindlustuse ja töötuskindlustuse tagamine), pidas Riigikogu oluliseks muu hulgas ka eelarvete ranget eraldatust ja kindlustusmaksete sihtotstarbelist kasutamist (vt nt Eesti Haigekassa seaduse eelnõu [seletuskirja](#) ja töötuskindlustuse seaduse eelnõu [seletuskirja](#)). Seetõttu ei arvesta riigieelarve seaduse § 67 lg 2 sõnastus Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa eesmärkide ning neile avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele pandud mitmete piirangutega nende vara kasutamisel ega ole kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse §-ga 39 ja töötuskindlustuse seaduse §-ga 34¹, mis räägivad üksnes raha hoidmisest.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Viidatud normid ei näe ette, et Rahandusministeerium võiks hoiule antud raha kasutada riigi igapäevakulude katmiseks. Normide vahel tekib vastuolu näiteks olukorras, kui Eesti Haigekassa või Eesti Töötukassa juhatus peaksid sõlmima hoiulepingu Rahandusministeeriumiga. Juhatus peab seejuures silmas pidama nii norme, mille järgi tuleb hoiuleping sõlmida, kui ka Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa seadusega neile määratud autonoomiat ja eesmärgid ning tegevuspiiranguid (nt keeld anda laenu), mille järgi nad võivad kasutada kindlustusmaksetest kogutud raha üksnes sihtotstarbeliselt. Samas ei saa hoiulepingut sõlmides tähelepanuta jätta ka riigieelarve seaduse § 67 lg 2, mille järgi võib riik sihtotstarbeliselt kogutud ja hoiule antud tervisekindlustuse ja töötuskindlustuse raha (sh reserve) kasutada igapäevakulutusteks.

Kas hoiulepingust tulenev nõue tagab ravikindlustuse ja töötuskindlustuse vahendite kiire ja tõrgeteta sihtotstarbelise kasutuselevõtu nt sügava majanduskriisi korral, seda õiguskantsler ei hinda. Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa jaoks vastavalt sotsiaalmaksust ja töötuskindlustuse maksest kogutud ning hetkel kasutuseta seisva raha kasutamine riigi jooksvate kulude katteks võib olla põhimõtteliselt võimalik ja mõistlik. Sel juhul ei ole vaja riigil võtta laenu ega tasuda laenult intresse. Kui Riigikogu soovib lubada sellist rahakasutust, tuleb see seadustega selgelt ette näha. Praegu on seadused omavahel vastuolus. Normide muutmise kaalumisel tuleb arvestada, et Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha (sh reserve) kasutamine likviidsusprobleemi lahendamiseks saab olla lubatud vaid siis, kui see ei piira mingil moel raha kasutamist Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa eesmärkide täitmiseks. See tähendab, et raha on võimalik igal hetkel sihtotstarbeliselt kasutusele võtta. Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa ei tohi jääda ülesannete täitmisel rahahäta ühegi riski realiseerumisel, sh ootamatu majanduskriisi vms keerulise olukorra puhul. See oleks nende olemuse ja eesmärkide ning maksumaksjatele antud sõnumite ja lubadustega selges vastuolus.

Eelnevast nähtub, et Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa raha hoidmist reguleerivad normid on Eesti Haigekassa seaduses ja töötuskindlustuse seaduses mõnevõrra kitsamad kui riigieelarve seaduse § 67 lg 2. Õigusselguse huvides tuleb kehtivad õigusnormid viia üksteisega kooskõlla. Seadusandjal on ulatuslik vabadus õigussuhete ümberkujundamisel ja loodud avalik-õiguslike juriidiliste isikute eesmärkide ning tegevuspõhimõtete muutmisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise