



Õiguskantsler

Annely Akkermann
Riigikogu rahanduskomisjon
rahanduskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr
Meie 18.05.2023 nr 16-4/230695/2302709

Ettekanne

Austatud rahanduskomisjoni esimees

Toetudes põhiseaduse § 139 lõikes 2 õiguskantslerile antud võimalusele, juhin Riigikogu XV koosseisu rahanduskomisjoni liikmete tähelepanu mõnele küsimusele, mis on õiguskantsleri töös silma jäänud. Kõigi nende probleemide lahendamine eeldab kehtivate õigusaktide muutmist.

Riigieelarve läbipaistvus

Põhiseaduse § 115 on sätestatud, et riigi tulude ja kulude üle otsustab Riigikogu. Eelarve pingelist seisust arvestades on üha olulisem, et parlamendil oleks võimalik leida ühiskonnale sobilik tasakaal riigieelarve kulude kärpimise võimaluste ja vajalike maksutõusude üle otsustamisel.

Nende ülesannete täitmise eelduseks on, et eelarve on Riigikogule läbipaistev ja arusaadav. Riigikogul peab olema võimalik veenduda, milliste kulutuste tegemiseks ja mis eesmärgil ta annab Vabariigi Valitsusele volituse raha kasutada. Parlamendil peab olema ka võimalus eelarvet enne selle vastuvõtmist korrigeerida ning hiljem kontrollida, kuidas raha on kasutatud.

Tegevuspõhisele eelarvele üleminek on teinud riigi kavandatavatest kuludest arusaamise keeruliseks ning otsustusõigus rahakasutuse üle programmi piires on läinud suures osas Riigikogult ministritele. Tegevuspõhise eelarvega seotud probleemidele olen tähelepanu juhtinud Riigikogu komisjonidele saadetud kirjas „[Otsustusõigus eelarve üle](#)“.

Riigieelarve seadust on seitsaadi muudetud. Kulud on nüüd esitatud programmi sisuks olevate tegevuste kaupa ([riigieelarve seaduse](#) (RES) § 26 lg 5). See ei tähenda siiski, et seadusest oleks võimalik aru saada, millele raha tegelikult kulub. Kulunumbri ees on kirje, et summa on kavandatud teatud liiki poliitika kujundamiseks ja rakendamiseks, kuid see ei anna ülevaadet kulu tegelikust majanduslikust sisust. Eelarve majanduslikku sisu ei aita selgitada ka 2023. aasta riigieelarve seletuskirja lisas esitatud programmi eesmärkide hindamiseks kasutatavad mõõdikud ja sihttasemed.

Kuludest parema ülevaate saamiseks tuleb vaadata riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja. Seletuskirjast saab teada, kui palju raha plaanitakse kulutada üht või teist liiki toetustele ja kui palju ametnike palkadele ning kui suured on halduskulud. Seletuskiri ei ole aga õiguslikult siduv ning seegi ei anna ülevaadet kõigist olulisematest kuludest. Kulude kohta on võimalik teavet saada pärast riigieelarve vastuvõtmist kinnitatud ministeeriumi eelarvest. Minister kinnitab pärast

Õiguskantsleri Kantselei

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

riigieelarve vastuvõtmist oma valitsemisala liigendatud eelarve kooskõlas eelarveklassifikaatoriga (RES § 31 lg 2).

Tekib küsimus, mis mõtte on kulusid jaotada tegevusvaldkondade ja programmide põhjal, kui parlament ei saa nn tulemusteabest lähtudes teha sisulisi otsuseid. Riigikogu liikmed ei saa kulude jaotust programmide piires muuta. Tihtipeale ei ole parlamendil piisavalt selget ülevaadet, mida tegelikult kavatsetakse ühe või teise programmi all ette võtta, sest teave on laiali mitmes dokumendis (arengukava, seletuskiri, eelarvestrateegia), mida on omavahel keeruline kokku viia. Avaldatud teave on ebapiisav või on konkreetne kulude jaotus veel otsustamata, kuna kulude täiendava liigenduse otsustab minister pärast riigieelarve seaduse vastuvõtmist.

On teada, et eelarvet planeerides keskenduvad otsustajad endiselt neile arusaadavale kulude majanduslikule sisule ning et tegevuspõhise eelarve koostamisega kaasneb suur hulk lisatööd, mille tulemusi ei kasutata või kasutatakse vaid vähesel määral. Riigieelarve seletuskirja lisa esitatud programmi eesmärkide hindamiseks kasutatavad mõõdikud on sageli ebamäärased ja jätavad mulje, et riik viljeleb asendustegevust. Kui eesmärkide juures esitatud kulunumbrid pole arusaadavad ja nendest arusaamine nõuab asjatut lisatööd, tuleks kaaluda, kas tegevuspõhise eelarve koostamisega on üldse mõistlik jätkata.

Ligipääs põhimakseteenustele

Õiguskantsleri poole on pöördunud mitu inimest murega, et pank on sulgenud nende pangakonto ning samal ajal keelduvad ka kõik teised Eesti pangad neile pangakontot avamast.

On ju teada, et inimesed vajavad igapäevaseks toimetulekuks pangakontot hoolimata sellest, kuidas nende tegevust õiguslikult hinnatakse (vt ka Riigikohtu 22.03.2023 otsust asjas [nr 2-21-3552/52](#), p 21.1). Ilma pangakontota ei saa tasuda näiteks konnaalteenuste eest ega maksta lasteaia kohatasu või teha muid igapäevaelus vajalikke makseid. Samuti piirab pangakonto puudumine inimese võimalusi pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, sest selleks tuleb tasuda riigilõiv, mida tehakse samuti pangaülekanadega. Ka töötasu kantakse tavaliselt pangakontole.

Kui inimeselt võetakse ära ligipääs kõikidele põhimakseteenustele, võib see kaasa tuua tema sotsiaalse ja majandusliku tõrjutuse (vt [õiguskantsleri kiri Eesti Pangaliidule](#)).

Lahenduseks võib olla nn sotsiaalse pangakonto võimaldamine. Riigikogu saaks vastu võtta seadusemuudatused (muuta tuleks võlaõigusseadust, krediidasutuste seadust, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust), mis tagaksid igale inimesele juurdepääsu ühele teatud piirangutega pangakontole. Piirates rahapesus või terrorismi rahastamises kahtlustatava isiku tehingute mahtu ja otstarvet, oleks tagatud ka see, et tema sissetulekud ja väljaminekud on tõhusamalt kontrollitud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410 Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

Kristi Lahesoo 693 8409 Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee