



Marje Kask  
Õiguskantsleri Kantselei

Teie: 24.01.2024

Meie: 12.02.2024 nr 7.1-2/446-1

## Järelevalvetasude määramine

Austatud proua Kask

Pöördusite meie poole seoses õiguskantslerile esitatud avaldusega, kus paluti hinnata regionaalministri määruse „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määr 2024. aastal“ vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele. Palusite Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt teavet ja selgitusi. Järgnevalt vastame Teie küsimustele nende esitamise järjekorras.

*1) Palume selgitada, kas ja kuidas on tunnitasu määrade arvutamisel arvestatud seadusekohased kulud põhjendatud ja kuluefektiivsed ja avalikkusele läbipaistvad?*

Alused järelevalvetoimingute eest võetava tunnitasu määra arvutamiseks on ära toodud toiduseaduses, söödaseaduses ja veterinaarseaduses ning on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2017/625 (edaspidi *määrus (EL) 2017/625*).

Tunnitasu määrade arvutamisel arvestatud seadusekohased kulud on põhjendatud, sest on arvestatud kooskõlas määruse (EL) 2017/625 nõuetega. Eestis kogutakse toidu-, sööda- ja veterinaarvaldkonna järelevalvetoimingute eest tasu järgides ELi õigusaktide põhimõtteid. Määruse (EL) 2017/625 preambuli punkti 65 kohaselt, selleks et vähendada ametliku kontrolli süsteemi sõltuvust avaliku sektori rahastamisest, peavad pädevad asutused koguma lõive või tasusid, et katta teatavate ametlike kontrollidega seotud kulud. Huvirühmade rahulolematus järelevalvetoimingute rahastamise põhimõttega ei anna alust pidada sellist rahastamise korraldust põhiseadusega vastuolus olevaks.

Järelevalvetasu võetakse tunnitasu ToiduS-i § 49<sup>1</sup> kohaselt tehtavate toidujärelevalve toimingute eest ning SöS-i § 29<sup>1</sup> kohaselt tehtavate söödajärelevalve toimingute eest. VS-i kohaselt võetakse järelevalvetasu tunnitasu ainult sama seaduse § 87 lõigetes 3, 8 ja 9 loetletud veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest. Kohustatud isik maksab tunnitasu toimingu tegemisele kulunud aja põhjal. Määruse (EL) 2017/625 artikli 82 nõuete kohaselt peab järelevalvetasu suurus tulenema tehtud järelevalvetoimingutega seotud kuludest. Asjaomased kululiigid, mida tuleb kulude arvestamisel arvesse võtta, on sätestatud sama määruse artiklis 81.

Tunnitasku määrade arvutamisel arvestatud seadusekohased kulud on kuluefektiivsed, sest toimingutega seotud kulu arvutamisel tuleb lähtuda tegelikust kulust toimingueelsel kalendriaastal. Tunnitasku määra arvutamisel arvestatakse määruse (EL) nr 2017/625 artiklis 82 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt peab järelevalvetasku suurus tulenema järelevalvetoimingute tegemisega seotud kuludest ega tohi neid ületada. Eestis on selliseks ajavahemikuks, mille jooksul tehtud kuludele tuginedes järelevalvetoimingute tegemise eest võetava tunnitasku suurus arvestatakse, järelevalvetoimingute tegemisele vahetult eelnev kalendriaasta.

Kõnealuste kulude läbipaistvus avalikkusele on tagatud, sest tunnitasku määrade kehtestamisel kirjeldatakse ja selgitatakse asjakohase määruse eelnõu seletuskirjas põhjalikult tunnitasku määra arvutamiseks kasutatud meetodeid ja esitatakse kasutatud andmed ning kulude jaotus. Pingutame, et edaspidi oleks tunnitasku määrade kehtestamisel seletuskirjas veelgi detailsemalt põhjendatud vajalikud muutused tunnitasku määrades.

Põllumajandus- ja Toiduamet (edaspidi *PTA*) annab Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile (edaspidi *REM*) eelnõu ettevalmistamiseks valdkonnapõhised üldistatud andmed ja kalkulatsioonid kulude kohta. Kulunumbrite muutumistrendid on igal aastal meile saabunud failis võrdlusena ära toodud. Huvi korral on toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetavate tunnitaskude täpsem arvutuskäik ja kulunumbriid leitavad tabeli kujul ministri määruse, millega kehtestatakse tunnitaskude määrad, juurde lisatud failina avaliku dokumendihaldusprogrammi kaudu (*REM*-i koduleheküljel rubriik „Ministeerium, uudised, kontakt“, alamrubriik „Dokumendiregister“). Seal on sellega võimalik tutvuda huvirühmadel, kui nad seda soovivad. Abistavad juhised *PTA* järelevalveametnikele järelevalvetaskude rakendamiseks on kehtestatud *PTA* 5. augusti 2022. a käskkirjaga nr 1.1-2/61 „Järelevalvetaskude rakendamise juhend“.

*PTA* põhjenduste kohaselt ei ole tasude/kulude tõus seotud mitte tasu arvestuse muudatustega, vaid tasumäär on olnud tegelikest järelevalvetoimingutega seotud kuludest madalam juba aastaid. Toidu- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasku määr püsis muutumatuna kuni 2023. a määrade kehtestamiseni aastast 2020, mille aluseks olid 2019. a andmed. *PTA* pani meie palvel alljärgnevalt lühidalt kirja, kuidas toimub tunnitasku arvestus ning millistest infosüsteemidest arvestuse aluseks olev teave saadakse.

Tunnitasku arvestamise aluseks olev andmekoosseis on tööprotsesside raames kirjeldatud ning algandmed sisestatakse asjaomasesse andmebaasi. Tasude arvutamiseks kasutatakse teavet kolmest erinevast andmebaasist:

1. PlanPro (*REM* tööplaani infosüsteem) – selles andmebaasis on aastate lõikes iga teenuse jaoks kavandatud töötunnid isikute lõikes. Siit võetakse teave terveks aastaks kavandatud järelevalvetoimingute kohta iga tasuliigi lõikes;
2. JVIS (järelevalve infosüsteem) – selles andmebaasis on tehtud järelevalvetoimingute ja otsuste kohta detailne teave ettevõtjate ja järelevalveametnike lõikes. Nimetatud teabe alusel võrreldakse erinevaid perioode ja tehakse prognoose järgnevateks perioodideks;
3. KAIS – tegemist on riigis kasutusel oleva kuluarvestuse infosüsteemiga, milles toimub teenusepõhine eelarve koostamise ja täitmise aruandlus. Sellest andmebaasist võetakse järgneva aasta tasude kavandamisel aluseks jooksva aasta vastava teenuse kulud, mis jagatakse aastaks kavandatud kogutöötundidega. Eraldi arvestust peetakse teenuste kaupa. Sarnaselt otsekuludele on tunnitasku hinda arvestatud tugiteenuste kulu ja ametliku kontrolliga seotud töötajate, sealhulgas abi- ja haldustöötajate palgad, sotsiaalkindlustus-, pensioni- ja kindlustuskulud (vastavalt määruse (EL) 2017/625 artiklile 81). Lisaks *PTA* arvutustele lisandub tunnihinda läbivalt ka Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskuse (edaspidi *LABRIS*) analüüside tasu. *LABRIS* saadab oma kulude arvestuse *PTA*-le ning *PTA* arvestab selle *REM*-ile esitatava

tunnitasude ettepaneku sisse. PTA kulude tõusu taga on kindlasti ka kohustatud isikute ehk käitlemisettevõtjate arvu tõus, mis tõstab paratamatult ka töömahtu.

PTA esitatud selgituste kohaselt on neil kindlasti arenguruumi kulude ja tööefektiivsuse üle vaatamisel, et muuta järelevalveametnike tööd tõhusamaks ning võimalusel töötajate arvu vähendada. Samuti kehtib see sisuosakondade ja tugiosakondade töö tõhustamisel, mis kokku annab sisendi ja võimaluse kulude kokkuhoiuks, mis kajastuks positiivselt ka tunnitasu määras. Kuid seejuures peab olema tagatud toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve Euroopa Liidu õiguspõhimõtetele vastav kulupõhine järelevalvetasude süsteem.

*2) Palume selgitada, mis põhjusel on ministeerium määruse eelnõu vastu võtnud vahetult enne aastavahetust (27.12.2023 ja määrus jõustus 01.01.2024)? Millest sõltub, milline on ettevõtja jaoks reaalne kohanemisaeg määruses toodud tasudega? Kas ja kuidas on ettevõtjatele sel aastal jõustunud määrusega tagatud piisav kohanemisaeg? Kas järgmise aasta tunnitasu määr saaks olla ettevõtjatele teada hiljemalt jooksva aasta novembri keskpaigas ning vastav eelnõu kooskõlastusringil hiljemalt jooksva aasta oktoobri lõpus?*

Seekordne määruse eelnõu ettevalmistamine algas sisuliselt oktoobri alguses. Päringu PTA-le tasude ettepanekute esitamiseks tegime 12. oktoobril. Põhiline menetlusaeg oligi kavandatud novembrikuusse. PTA sisend saabus 25. oktoobril ehk tähtaegselt. Pärast sisendi saamist vaadati ettepanekuga koos saabunud kalkulatsioonid üle ja kuna seekord olid numbrid varasemaga võrreldes palju suuremad, siis küsisime PTA-lt lisateavet ning palusime arvutused üle vaadata, et olla sisendi kvaliteedis kindel. PTA kontrollis ja kinnitas esitatud arvutuste õigsust ning pärast täiendavaid arutelusid menetlesime eelnõu ministeeriumisiselt edasi.

Pärast mitmeid arutelusid ja majasisese kooskõlastusringi läbimist esitati eelnõu 1. detsembril EIS-i kaudu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks, reageerimistähtjaks oli 12. detsember, mil saabusid ka huvirühmade arvamuskirjad. Sel korral jäi huvirühmadel vastamiseks tõesti vaid seitse tööpäeva. Vabariigi Valitsuse relemendi kohaselt oleks pidanud jääma kümme tööpäeva või võimalusel rohkem. Ka kaasamise hea tava kohaselt tuleb kaasatavatele võimaldada piisavalt aega tagasiside andmiseks. Me ei pea lühemat reageerimistähtaega õigeks ja teeme pingutusi selleks, et edaspidi jääb eelnõu menetlusprotsessis kaasamise etapi jaoks piisavalt aega. Nõustume huvirühmadega, et mõistlik kaasamise aeg on vähemalt kaks nädalat.

Huvirühmade esitatud arvamuskirjades esitatud mõned küsimused edastasime samuti PTA-sse täiendava teabe saamiseks, sest vastuseid tahtsime kasutada seletuskirja täiendamiseks nii, nagu sektori tagasisides sooviti. Kahjuks PTA täiendav teave tähtaegselt meieni ei jõudnud, seega täiendasime seletuskirja vastavalt oma maja juhtkonnalt saabunud suunistele. Lisaks analüüsisime tasu väiksemas määras tõstmise stsenaariumeid. Kaalutlemise tulemusel võeti 27. detsembril vastu järelevalve tunnitassude määrus, millega tõsteti alates 1. jaanuarist 2024. a toidujärelevalve tunnitassu 25% (35,74 eurole) ning veterinaarjärelevalve tunnitassu samuti 25% (22,3 eurole). Esialgse eelnõuga võrreldes kehtestati palju väiksemad tunnitassu määrad kui PTA esitatud kalkulatsioonide põhjal oleks olnud kulude katteks vajalik. Reaalselt vastas kalkulatsioonidele ainult kehtestatud sööda-järelevalve tunnitassu.

Kuivõrd tasu peab ToiduS-i § 49<sup>3</sup> lõike 4, SöS-i § 29<sup>3</sup> lõike 4 ja VS-i § 87 lõike 5 alusel põhinema võimalikult täpselt määruse (EL) 2017/625 artiklis 81 nimetatud kuludel, milleks on järelevalvetoimingutega seotud töötasu ja majanduskulu, sealhulgas laboratoorsete analüüside ja uuringute kulu toimingueelsel kalendriaastal, siis ei ole võimalik iga-aastaselt tunnitassu määr kehtestamisel rakendada väga pikka kohanemisaega määruse allakirjutamise ja jõustumise vahel. REM-i õigusloome tööplaanis oleme määruse allakirjutamise ja jõustumise vahele

kavandanud vähemalt kolm nädalat. Kahetsusväärset ei ole õnnestunud tehtud plaanidest kinni pidada juba mitmel järjestikusel aastal.

Lisaks on ettevõtjatel uue tasumääraga kohanemiseks aega ka uue aasta alguses, sest maaeluministri 20. detsembri 2019. a määruse nr 89 „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve tasu maksmise, sularahas vastuvõtmise ja maksmise kontrollimise ning enammakstud järelevalvetasu tagastamise kord“ § 3 lõike 2 kohaselt teeb PTA eelmise kalendrikuu jooksul tehtud järelevalve toimingute eest järelevalvetasu sissenõudmise otsuse iga kalendrikuu seitsmendaks kuupäevaks. Seega uue määra järgi nõutakse praktikas tasu alles veebruarikuus. Tulenevalt sama määruse § 3 lõikest 6 on kohustatud isikul tasu maksmiseks aega 28 päeva arvates otsuse saamise päevast.

Kindlasti püüdleme selle poole, et eelnõu ettevalmistamine ja huvirühmade kaasamine toimuks varem. Aga nagu eespool märkisime, siis tulenevalt asjaolust, et tasu peab põhinema võimalikult täpselt määruse (EL) 2017/625 artiklis 81 nimetatud kuludel toimingueelsel kalendriaastal, peab PTA arvestama ettepanekut tehes selle sama kalendriaasta reaalseid kulusid. Tunnitasu määrade liiga varase kehtestamise korral tuleks kulusid üsna pikalt prognoosida hakata, mis ei ole kooskõlas määruse (EL) 2017/625 nõuetega. Selle asemel eelistaksime tuginemist kuluarvestussüsteemi andmetele. Veelkord rõhutame, et me ei pea kaasamise puhul liiga lühikest reageerimistähtaega õigeks ja jälgime edaspidi seda, et kaastavatele võimaldatakse piisavalt aega tagasiside andmiseks.

Selleks, et vältida tulevikus sarnase olukorra tekkimist, on meil kavas veel sel aastal tervikteenuste analüüsi raames järelevalvetasudega seonduv koostöös PTA-ga läbi analüüsida (metoodika ja algandmete analüüs). Loodame, et meie aasta jooksul kavandatavad tegevused ja parem kommunikatsioon aitavad ära hoida olukorra, kus tasude muutmine tuleb aasta lõpus osapooltele ebameeldiva üllatusena.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Hendrik Kuusk

Toiduohutuse asekancler

Teadmiseks: Põllumajandus- ja Toiduamet

Allan Aleksašin

5650 1793 allan.aleksasin@agri.ee