

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2007. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte
aasta jooksul tähele pandust*

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2007. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte
aasta jooksul tähele pandust*

Saateks

Käesolev ülevaade võtab kokku osa Riigikontrolli tööst riigi vara auditeerimisel 2007. ja 2008. aastal. Ülevaates on esitatud Riigikogule ja avalikkusele valik riigi vara ja selle majandamisega seotud probleemidest, millele Riigikontroll peab vajalikuks eraldi tähelepanu juhtida. 2007. aasta eelarve täitmise, valitsuse raamatupidamise korralduse ja aruandluse kohta saab täpsemalt lugeda riigi majandusaasta koondaruandest ning Riigikontrolli hinnangust sellele.

Et anda parlamendile sellist infot, mis on toeks otsustuste tegemisel, seab Riigikontroll endale selgeks prioriteediks auditid, kus vaadeldakse, kas ühe või teise eesmärgiga eraldatud raha eest on jõutud tulemusteni, mille saavutamiseks raha anti. See on eriti oluline olukorras, kus majanduskasvu pidurdumine ja sellega kaasnev tulude vähenemine sunnib riiki oma plaane ümber tegema.



Urmas Nemvalts, Postimees

Riigikontrolörina loodan, et kõik, kelle otsustest sõltub avaliku raha kasutamine, mõistavad vahet teha laristamise, mõistliku rahakasutuse ja koonerdamise vahel. Kahju teevad nii laristamine kui ka koonerdamine. Loodan, et riik tuleb praegusest olukorrast välja targemana ja tugevamana.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Sisukord

I. Riigi vara ja selle kasutamine	5
Ülevaade riigi varast	5
Riigiasutuste vara kasutamine	5
Riigi rahalised reservid	10
Riigieelarve ja selle täitmine	11
Riigi äriühingute tegevus	14
II. Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud	19
Kõrghariduse riiklik koolitustellimus	19
Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele	24
Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal	29
Looduskaitsele väärtuslike metsa-elupaikade kaitsmine	32
Väärteotrahvide laekumisest	35
Igäihe õigused e-riigis ehk e-riigi harta	42
Riikliku statistika korraldus	46
Meditatsioonitegevuse soetamine ja kasutamine tervishoiuasutustes	49
III. Tähelepanekud kohalike omavalitsuste kohta	54
Ülesannetega toimetulek	54
Euroopa Liidu fondide raha kasutamine	58
Kavandatud muudatused finantsjuhtimises	62
IV. Muud tähelepanekud	64
Maareformi lõpetamine	64
Keskkonnaprojektide rahastamine Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu	65
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus Ühtekuuluvusfondi projektide juhtimisel	67
Raamatukogud teadusinfo talletajana ja kulutuuripärandi säilitajana	68
Tööturult tõrjutute abistamine töö leidmisel	69
Psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekanne	70
Riigihangete üleviimine e-keskkonda	71
V. Riigikontrolli eelmistes ülevaadetes korduvalt tõstatatud probleemide lahendamine	73

I. Riigi vara ja selle kasutamine

Ülevaade riigi varast

1. Riigi majandusaasta koondaruandes esitab Rahandusministeerium konsolideeritud andmed riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute vara kohta. Euroopa Liidus käsitletakse sellise kogumi kohta käivaid koondandmeid andmetena riigi kohta. 2007. aasta jooksul suurenes selle kogumi vara maksumus 20% ja oli 2007. aasta lõpus 177 miljardit krooni (eelneval aastal oli kasv 9%).

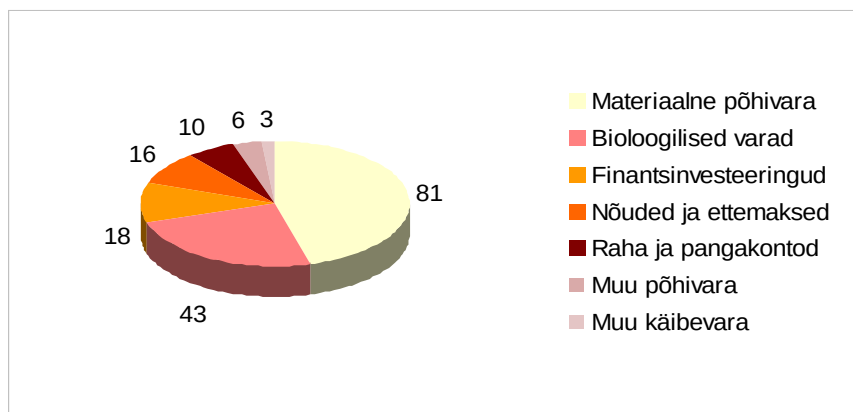
Põhivara jaguneb järgmiselt:

- osalused sihtasutustes ja äriühingutes,
- materiaalne põhivara,
- immateriaalne põhivara,
- bioloogilised varad,
- pikaajalised finantsinvesteeringud,
- kinnisvarainvesteeringud.

Käibevara hulka loetakse

- raha ja pangakontod,
- finantsinvesteeringud: aktsiad ja muud väärtpaberid,
- maksu-, lõivu- ja trahvinõuded,
- varud.

Joonis 1. Riigi vara 2007. aasta lõpus (miljardit krooni)



Allikas: riigi majandusaasta koondaruanne

2. Järgnevalt käsitletakse eelkõige riigiasutuste kasutuses olevat vara ja sellega tehtud tehinguid. Kirjeldatakse ka viimase aasta jooksul suuremates riigi äriühingutes toimunut.

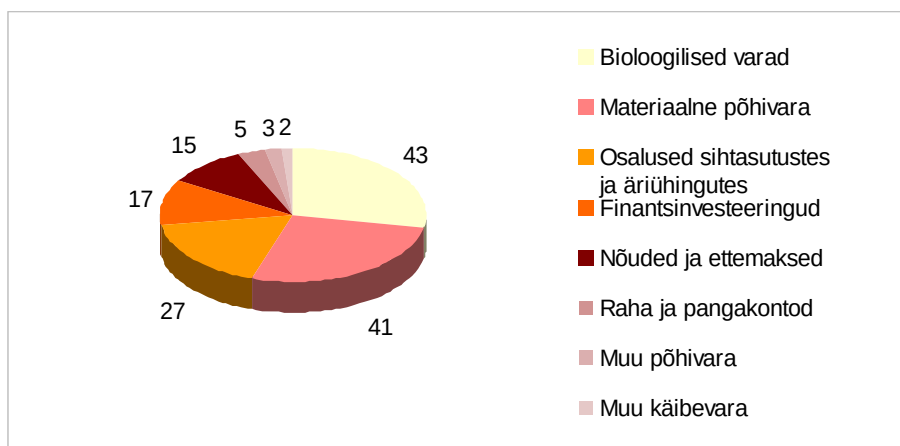
Riigiasutuste vara kasutamine

Riigiasutuste vara olem

Riigiasutustel oli aasta lõpus vara maksumuses 154 miljardit krooni, aastaga suurenes vara maksumus 25 miljardit krooni

3. Käesolevas ülevaates käsitletakse riigiasutuste varana nende haldamisel olevat riigivara. Riigiasutuste vara kasvas 2007. aastal 25 miljardi krooni ehk 19% võrra, aasta lõpus arvestati selle maksumuseks 154 miljardit krooni. Neli viiendikku kasvust langes põhivara maksumuse suurenemise arvele, millest omakorda kolm neljandikku tulenes riigimetsa maksumuse ümberarvestamisest. Kui metsa maksumuse muutumist mitte arvestada, suurenes riigiasutuste vara maksumus 9 miljardi krooni võrra ehk 7%.

Joonis 2. Riigiasutuste vara 2007. aasta lõpus (miljardit krooni)



Allikas: riigi majandusaasta koondaruanne

Kaks kolmandikku riigiasutuste varast on kahe ministeeriumi valitseda

4. Kolmandik riigiasutuste varast oli Keskkonnaministeeriumi valitseda ning kolmandik Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitseda.

5. Riigiasutuste käibevara kasvas aastaga 5 miljardi krooni võrra ja oli aasta lõpus 39 miljardit krooni; kohustused kasvasid 3,7 miljardi krooni võrra ja olid aasta lõpus 30 miljardit krooni, st käibevara oli oluliselt rohkem kui kohustusi.

Enamikul valitsusasutustest on korralikud töötingimused

6. Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiseks kulutasid riigiasutused miljardit krooni, sõidukite majandamiseks pool miljardit krooni, rajatiste majandamiseks 0,4 miljardit krooni. Riigikontrolli hinnangu kohaselt töötab suur osa valitsusasutustest korralikes ruumides ja neil on piisavalt raha kasutatava vara nõuetekohaseks majandamiseks.

7. Majandustegevusest said riigiasutused 2007. aastal tulu 2,6 miljardit krooni, mida on 0,6 miljardit krooni rohkem kui eelmisel aastal. Sellest ligikaudu kolm viiendikku (1,6 miljardit krooni) langeb riigi tulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskuse tulu arvele – see kasvas aastaga ligi poole miljardi krooni võrra, tingituna eelkõige puidu müügihinna tõusust.

Riigiasutuste rendi- ja üüritulud vähenesid

8. Riigivara rendile ja üürile andmisest said riigiasutused tulu 44 miljonit krooni, 3 miljonit krooni vähem kui eelmisel aastal. 187 miljoni krooni võrra, 579 miljoni kroonini suurenes riigiasutuste kasutusrendile antud materiaalse põhivara (peaasjalikult hooned ja rajatised) maksumus.

Maa kasutusse andmisest saadud tulu kümnekordistus

9. Maa kasutusõiguse tasuna ja hoonestusõiguse tasuna arvestas riik tulu viis korda rohkem kui eelmisel aastal, kokku 89 miljonit krooni; kasv oli tingitud eelkõige kasutusõiguse tasuna arvestatu kümnekordistumisest.

10. Loodusressursside kasutustasu arvestasid riigiasutused viiendiku võrra rohkem kui eelmisel aastal, kokku 455 miljonit krooni, sellest 282 miljonit krooni maardlate kasutusõiguse tasuna ja 149 miljonit krooni vee erikasutustasuna.

Põlevkivi kaevandamise mahtu ei ole otsustatud

11. Riigi maavaravarude maksumuseks on hinnatud 33 miljardit krooni. Maavaravarusid riigi bilansis ei kajastata.

12. Enam kui kolmandiku maavaravarude maksumusest moodustab põlevkivivaru maksumus. Maapõueseaduses tehtud muudatusega peatati 2006. aasta märtsis põlevkivi kaevandamislubade menetlemine kuni põlevkivivarude kasutamise pikaajalise kava kinnitamiseni. Keskkonnaministeerium pidi kava koostama 2007. aasta maiks. Eelkõige seetõttu, et vaieldi põlevkiviõli tootmiseks vajaliku põlevkivi kaevandamise mahu üle, kiitis valitsus arengukava heaks ja saatis Riigikogusse alles käesoleva aasta juunis. Kuigi riik on varasematel aastatel välja andud kaevandamislubasid 23,75 miljoni tonni põlevkivi kaevandamiseks aastas, seab arengukava põlevkivi kasutamise ülempiiriks kuni 20 miljonit tonni aastas.

Teravalt tulid esile looduslike ehitusmaterjalide kaevandamisega seonduvad probleemid

13. Seoses ehitustegevuse hoogustumisega, sh eriti teede remondi tõttu, on viimastel aastatel probleemseks muutunud looduslike ehitusmaterjalide, eelkõige dolokivi maardlate varude kasutuselevõtmine. Keskkonnaministeeriumi hinnangu kohaselt jätkub praeguste mäeeraldiste dolokivivaru veel vaid 14 aastaks. Sageli protestivad maardlate avamise vastu nende läheduses elavad inimesed; harvad pole ka juhused, et kohalik omavalitsus ei anna selleks oma kooskõlastust, mistõttu esitatakse küsimus otsustamiseks valitsusele. Käesoleva aasta juunis kohustas valitsus Keskkonnaministeeriumi koostama 2009. aasta detsembriks looduslike ehitusmaterjalide kasutamise riikliku arengukava, et määrata eeskätt riigi huvist lähtuv kaevandamise kord ja maht.

Riigiasutuste vara mahakandmine ja võõrandamine

14. Riigiasutused andsid 2007. aastal riigivara tasuta teiste isikute omandisse maksumuses 65 miljonit krooni ja kandsid vara maha (eelkõige selle kasutuskõlbmatuks muutumise tõttu) jääkmaksumuses 145 miljonit krooni. Ligi neli viiendikku sellest langeb hoonete ja rajatiste mahakandmise arvele.



Urmas Nemvalts, Postimees

Riigiasutuste vara müügist laekus riigieelarvesse kavandatust kaks korda vähem raha

15. Kõige enam kandsid vara maha Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi valitsemisala asutused (eelkõige teedevalitsused), suures mahus tegid seda ka Haridus- ja Teadusministeeriumi, Rahandus-ministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisala asutused. Riigikontroll ei ole oma auditites täheldanud riigi vara kaotaminekut selle riisumise

tõttu, küll aga seda, et riigiasutused ei ole suutnud alati vältida kasutamatault seisva vara seisundi halvenemist.

16. Riigiasutuste põhivara müügilepinguid sõlmiti summas 609 miljonit krooni, mida on üle kahe korra vähem kui aasta tagasi. Sellest ligi kaks kolmandikku moodustas müüdud maa hind. Kasumit arvestati neist tehingutest samuti kaks korda vähem kui eelmisel aastal, kokku 539 miljonit krooni, sellest kolm neljandikku maa müügi tehingutest. Põhivara müügist laekus riigieelarvesse 476 miljonit krooni. Aasta lõpul oli riigil järelmaksunõudeid maad erastanud isikute vastu enam kui 2 miljardit krooni. Riigieelarve tulude kavandamisel eeldati laekumisi vara müügist enam kui kaks korda rohkem.

17. Kõige enam müügilepinguid sõlmisid Siseministeeriumi valitsemisala asutused – summas 366 miljonit krooni, sellest maavalitsused maareformi seaduse alusel summas 290 mln krooni. Kokkuvõttes jäid laekumised vara müügist ministeeriumi valitsemisalas kavandatud siiski oluliselt väiksemaks – 137 miljoni krooni asemel saadi vaid 78 miljonit krooni. Kavandatud müükidega ei tulnud toime ka suuri laekumisi planeerinud Kaitseministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium. Loodetud tulu saamata jäämine on vaid osaliselt seletatav kinnisvaraturul aasta teisel poolel alanud langusega, peamiseks põhjuseks olid puudused vara võõrandamise kavandamisel ja võõrandamistehingute ettevalmistamisel. Maa-amet müüs maad 104 miljoni krooni eest.

Riigi maa

Enam kui kaks viiendikku maast kuulub ikka veel riigile

18. Aasta lõpus kuulus riigile 45% maast (arvestades ka veekogude alust pinda ja reformimata maid), aastaga vähenes riigile kuuluva maa pind 36 000 hektari ehk 0,8% võrra. Maad on oluliselt rohkem, kui riik vajab.

Riik otsustas lõpetada looduskaitsealaste maade vahetamise riigimaa vastu

19. Enne Euroopa Liiduga liitumist oli Eestis kaitse all 11% maismaast. Natura võrgustikku hõlmati peaaegu kõik varasemad kaitsealad ning neile lisandunud alade arvel suurenes kaitse all oleva maismaa osakaal 16%-ni. Osa kaitsealustest maadest on eraomandis. Majandustegevus neil maadel on piiratud, mistõttu võib maaomanik taotleda selliste maade riigile võõrandamist. Paljudel juhtudel on riik ise sellest huvitatud, kuna riigimaal on kaitsetingimuste järgimist lihtsam tagada. Eelkõige 2006. aastal teravnenud tähelepanu tõttu seoses looduskaitsealaste maade vahetamisega riigi reservi arvatud maade vastu otsustas Vabariigi Valitsus 2007. aasta lõpul, et edaspidi ei peaks riik looduskaitsealuseid maid omandama nende vastu teist riigimaad andes, vaid ainult neid ostes.

Looduskaitsealaste maade ostmise kuludeks aastatel 2008–2011 on arvestatud 832 miljonit krooni

20. 2004. aasta oktoobris arvestas Keskkonnaministeerium, et riik peaks Natura võrgustikuga seonduvaid alasid omandama 42 000–60 000 hektarit. Toonastes arvestustes võeti hektari keskmiseks maksumuseks 18 000 krooni, mis teeb riigistatavate maade kogumaksumuseks 756 miljonist 1,1 miljardi kroonini. Aastatel 2003–2007 vahetatud maade hektari keskmine väärtus oli Maa-ameti andmetel 86 000 krooni. 2008. aasta alguses olid Maa-ametis pooleli ligikaudu 5000 hektari kaitsealuse maa riigile võõrandamise tehingud, milles hektari keskmiseks maksumuseks võib kujuneda 200 000 krooni. Riigieelarve strateegias aastateks 2008–2011 on hinnatud looduskaitse korraldamise, arendamise ja bioloogilise mitmekesisuse säilitamisega seotud kogukuludeks (st mitte ainult maade ostmisega seotud kuludeks) kokku 832 miljonit krooni.

21. Seaduse järgi tuleb kaitsealuste maade ostuhinna määramisel võtta aluseks sarnase kinnisasja harilik väärtus. Sarnasteks kinnisasjadeks on hinnatava objektiga asukohta, suuruse, kasutusotstarbe ja turutingimuste poolest võrreldavad objektid. Paljudel juhtudel on objektide sarnaseks hindamine vägagi tinglik (sarnast kinnisasja on raske leida), millest tingituna jääb vaieldavaks ka riigile võõrandatava kinnisasja väärtus. Senine praktika on näidanud, et praegu rakendatavad mudelid võimaldavad ostetava kinnisasja väärtust meelevaldselt mõjutada, sest võrdlustena on kasutatud tehinguid kinnisasjadega, mis ei ole olnud sarnased. Seetõttu pole ka edaspidi välistatud vaidlused selliste tehingute maksumuse põhjendatuse üle.

Riigi mets

22. 2007. aasta lõpus arvestas riik temale kuuluva metsa väärtuseks 43,4 miljardit krooni, mis moodustab 28% riigiasutuste kõigi rahaliselt hinnatud varade maksumusest. Riigi metsast on 98% Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) halduses. Riigikontroll ei ole bioloogilise vara kajastamise õigsusele hinnangu andmisel kontrollinud, kas riigi bioloogilise vara väärtuse arvutamise aluseks olevad andmed vastavad tegelikkusele.

Riigimetsa kallis oluliselt

23. Aastaga suurenes riigimetsa bilansiline väärtus poole võrra, põhjuseks puitmaterjali suur hinnatõus ning mõneti ka see, et keskkonnaminister muutis kasvava puidu mahu arvutusmetoodikat.

Riigimetsa tagavara suuruse kohta on riigiasutustel vastakad, oluliselt lahknevad andmed

24. Praegu Eestis kasutatavad metoodikad metsavarude (sh riigile kuuluva metsa varude) hindamiseks annavad varude suuruse kohta väga erinevaid tulemusi. Metsanduse arengukava koostamisel 2002. aastal lähtus Keskkonnaministeerium metsade statistilise inventeerimise andmetest, mille kohaselt oli Eesti kõikide metsade tagavara suuruseks 2007. aasta lõpus 450 miljonit tihumeetrit ning RMK metsade tagavaraks 170 miljonit tihumeetrit. Kuid Keskkonnaministeeriumi raamatupidamis-arvestuses on RMK hallatavate riigimetsade väärtus arvestatud, lähtudes 130 miljoni tihumeetrisest tagavarast, st 30% väiksemast kogusest. Ministeerium andmete erinevuses probleemi ei näe, kuna eri arvestusmeetodid pidavatki erineva tulemuse andma. Riigikontroll ei jaga seda arvamust – erinevus on liialt suur selleks, et jätta välja selgitamata selle põhjused ning leidmata ja rakendamata arvestusmeetodid, mille tulemustes poleks põhjust kahelda.

Riigimetsa raiete arvestust tuleb oluliselt parandada

25. Riigikontroll tõdes 2007. aastal RMKd auditeerides, et riigil puuduvad ühesed andmed selle kohta, kui palju on raiekõlblikku riigimetsa, kui palju on seda raiutud ja kui palju võiks raiuda. Ka rahvusvaheline audiitorfirma NEPCon konstateeris 2007. aasta lõpus RMKs tehtud auditi aruandes, et RMKs puudub usaldusväärne süsteem tegelike ja kavandatud raiemahtude vastavuse hindamiseks. Samuti seadis Keskkonnaministeerium ise oma 2007. aasta lõpus tehtud auditis kahtluse alla, kas RMK andmed metsamaterjali varude kohta on õiged.

Riigi rahalised reservid

Riigi rahalised reservid kasvasid, reservide kasutusele võtmine on problemaatiline

Info reservide kohta ei ole terviklikult kättesaadav ega ülevaatlik

26. 2009. aasta riigieelarve eelnõu koostamise käigus tõstatati küsimus riigi rahaliste reservide kasutuselevõttust. Seejuures ilmnes, et ametiisikud deklareerisid reservide suuruseks erinevaid summasid. Riigi reservideks on Rahandusministeeriumi käsitluses vaid allpool oleva tabeli neljas esimeses veerus nimetatud rahakogumid. Nende kogumaht kasvas aastaga 1,9 miljardi krooni võrra ja oli aasta lõpus 14,4 miljardit krooni. Lisaks on aga riigi käsutuses märkimisväärne summa muid investeeritavaid finantsvahendeid, millel ei ole antud hetkel otsest kuluotstarvet, mida ei arvata reservide hulka, kuid mida samuti finantsturgudel investeeritakse. Selliseks rahaks on näiteks Haigekassa ja Töötukassa kassatagavarad. Koos Eesti krooni kattevaraga moodustavad riigi kuluotstarbeta rahad rohkem kui 50 miljardi krooni suuruse investeerimisportfelli.

27. Väga suure hulga maksumaksja raha haldamine ja kasutamine nõuab aga kõigile arusaadavat infot, kui palju riigil reserve ja vabu investeeritavaid finantsvahendeid on, mis eesmärged need täidavad ja kuidas nendega majandatakse. Riigikontrolli hinnangul ei paku nimetatud terviklikku infot praegu ükski investeeritavaid finantsvahendeid käsitlev dokument. Info investeeritavate finantsvahendite mahtude, liikide ja tootlikkuse kohta tuleb lugejal eri allikatest ise kokku koguda. See omakorda suurendab riski, et andmete tõlgendamisel tehakse vigu ja väheneb arusaadavus riigi finantsolukorrast.

28. Kui riik järgib põhimõtet, et riigi ja valitsussektori jooksva aasta kulud ei tohi ületada jooksva aasta tulusid, siis võib valitsuse ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute reserve lühiajaliselt, st aasta jooksul, küll kasutada ja neist mõne maht võib aastaga ka väheneda, kuid aasta lõpus ei tohi reservide kogumaht olla väiksem kui aasta algul (kui nimetatute aastased tulud ei ületa kulusid). Eelmistel aastatel kogunenud tulude kasutusele võtmine tähendab statistiliselt eelarve puudujääki.

Tabel 1. Riigi ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute rahalised reservid

Reservi nimi	Maht 31.12.2007, mln kr	Maht 31.12.2006, mln kr	Muutus 2007, mln kr	Raha- paigutuste tulusus 2007, %	Reservi moodustamist ja kasutamist reguleeriv õigusakt	Reservi haldur 2007
Stabiliseerimisreserv	6409	5962	+447	3,20	Riigieelarve seadus, § 37	RaM*
Riigieelarve kassareserv	2836	1500	+1336	3,92	Riigieelarve seadus, § 36	RaM
Omandireformi reservfond	373	269	+104	3,92	Erastamisest laekuva raha kasutamise seadus	RaM
Riikliku pensionikassa erakorraline reserv	4784	4784	–	3,92	Regulatsioon puudub	RaM
Haigekassa reservkapital	603	481	+122	3,40	Eesti Haigekassa seadus, valitsuse määrus	RaM
Haigekassa riskireserv	201	160	+41	3,90	Eesti Haigekassa seadus	RaM

Haigekassa jaotamata tulem	2779	2023	+756	3,90	Eesti Haigekassa seadus	RaM
Töötukassa reservkapital	239	198	+41	2,39	Töötuskindlustuse seadus	RaM
Töötukassa töötuskindlustuse hüvitise reservfond	1449	1202	+247	-0,06	Töötuskindlustuse seadus	ABN AMRO
Töötukassa töölepingute ülesütleamise ja tööandja maksejõuetuse sihtfond	664	539	+125	0,15	Töötuskindlustuse seadus	ABN AMRO

*Rahandusministeerium

Allikas: Riigikontroll riigi majandusaasta koondaruande, Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa aastaaruannete põhjal

Riigi raha investeerimisel ei ole peaeesmärgiks tulu saamine, vaid paigutuse turvalisus

29. Riigi majandusaasta aruandes ei esitata, erinevalt 2006. aasta kohta koostatud aruandest, arvandmeid investeeritavate finantsvahendite paigutamise kohta. Aruandes on konstateeritud, et riigis kehtestatud reeglite kohaselt võib raha paigutada vaid kõrge krediitdireitinguga väärtpaberitesse ja hoiustesse. Riigikontroll ei ole riigi vabade vahendite paigutamist hinnanud. Stabiliseerimisreservi aruandest nähtub, et enamik selle rahast oli paigutatud võlakirjadesse, sh ligikaudu kaks kolmandikku rahast oli aasta lõpus investeeritud turvalisteks peetud Euroopa Liidu liikmesriikide võlakirjadesse.

Rahapaigutuste tulusus suurenes

30. Riigi majandusaasta aruande kohaselt suurenes keskmine intressimäär riigi hoiustelt 2,0%-lt 4,0%-le, finantsinvesteeringutelt (võlakirjadelt) 2,6%-lt 3,3%-le. Vaatamata 2007. aasta teisel poolel alanud langusele finantsturgudel jäi reservidena käsitletavate rahakogumite tootlus aasta algul eeldatu piiresse, v.a Töötukassa rahapaigutused.

Riigi investeeritavate finantsvahendite arvestusest ja aruannetest arusaamise muudavad keerukamaks kassareservi kaks erinevat käsitlust

31. Riigieelarve seaduse § 36 kohaselt on riigieelarve kassareserv riigieelarve vahenditest moodustatav likviidreserv, mille suurus määratakse iga-aastase riigieelarvega. Reservide haldamise aruandlusel kasutatakse aga n-ö laiendatud kassareservi mõistet: kassareserv on investeerimisportfell, mis hõlmab riigieelarve kulusid ületavaid tulusid, riigieelarve seaduse §-s 36 sätestatud kassareservi, Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondi ja muid vara kogumeid, välja arvatud stabiliseerimisreservi. Kuna igakuised kassareservi aruanded avaldab Rahandusministeerium n-ö laiendatud kassareservi kohta, teistes reserve käsitlevates dokumentides ja aruannetes seda andmevaadet aga ei kasutata, ei ole Riigikontrolli hinnangul läbipaistev, millised fondid ja varad kassareservi kuuluvad ja milline on nende fondide tulusus ning mahtude muutused eraldivõetuna.

Riigieelarve ja selle täitmine

Eelarve tulud laekusid hästi, lisaeelarvega kavandati 2008. aasta kulude katmist

32. 2007. aasta oli riigile tulude mõttes väga edukas aasta – võrreldes eelmise aastaga kasvasid need 14 miljardit krooni, 82 miljardi kroonini (21%). Detsembri algul võeti vastu lisaeelarve tulude mahuga 6,24 miljardit krooni ja kulude mahuga 2,75 miljardit krooni. Aasta kokkuvõttes ületasid riigieelarve tulud kulusid 6 miljardi krooni võrra, kusjuures kulutused jäid kavandatust 9,16 miljardi krooni võrra väiksemaks. Riigieelarve täideti 89-protsendiliselt.

33. Aastatel 2003–2007 on pidevalt suurenenud järgmisse aastasse kantavate kulude maht nii absoluutarvudes kui ka suhtena riigieelarvesse, 2008. aastasse kanti üle 8,89 miljardit krooni, rohkem kui kunagi varem. Valitsussektori 5,6 miljardi kroonine ülejääk moodustas 2,3% sisemaisest kogutoodangust.

34. Et lisaeelarvega eraldatud rahast suure osa kulutamata jäämine eelarveaasta jooksul oli teada juba lisaeelarve vastuvõtmisel, oligi kavandatud osa rahast kasutada 2008. aasta kulude katmiseks. Kui lisaeelarvet poleks tehtud, tulnuks esialgu planeeritud ülelaekuv tulu kanda reservidesse.

35. Riigieelarve planeerimise põhiprobleemiks on planeerimiskeskonna muutlikkus. Maikuus, mil valitsus peab heaks kiitma riigi eelarve-strateegia, on riigieelarve tulude planeerimisel võimalik tugineda Rahandusministeeriumi märtsikuissele tuluprognnoosile. 2007. aasta märtsis prognoositi, et tulusid laekub 72,6 miljardit krooni. Tuluprognnoosile tuginedes peaks valitsus planeerima ministeeriumide kulude piirsummad, mis oleksid omakorda aluseks ministeeriumi valitsemisala piires prioriteetide kindlaksmääramisele ja asjakohaste kulude planeerimisele. Seni on paraku tulude augustikuine prognoos alati märkimisväärselt erinenud kevadel prognoositust – 2007. aasta augustis prognoositi järgmiseks aastaks kevadel kavandatust 4,6% võrra suuremaid laekumisi, st kokku 75,9 miljardit krooni. Valitsus pidas mõistlikuks lisanduva tulu ministeeriumide vahel ära jagada.



Urmas Nemvalts, Postimees

36. Juba aastaid on valitsus riigieelarve eelnõu illustreerinud infoga valitsuse tegevuse eesmärkide kohta. Sellise tulemusinfo esitamise eesmärgiks on selgitada, mida riigieelarve rahaga ära püütakse teha. Eesmärgid esitatakse ministeeriumide tegevusvaldkondade kaupa. Riigieelarvest raha taotlemisel peavad asutused selgitama, kuidas vajatav raha jaotub viidatud eesmärkide saavutamiseks vajalike toimingute kaupa. Kuid seadusega ei eraldata raha mitte taotletavate eesmärkide saavutamiseks, vaid asutuste kulude katmiseks, kululiikide kaupa. Ning Riigikogule ei esitata aruannet riigieelarvest raha saanud asutuste tegevuse tulemuste kohta – need üldistatakse ministeeriumide tegevusvaldkondade kaupa tegevuskavade täitmise koondaruandesse, mille valitsus esitab Riigikogule riigi majandusaasta koondaruande koosseisus.

37. Juhtimisarvestust ja -aruandlust selle kohta, kui palju taotletavate eesmärkide jaoks tegelikult raha kulus, 2007. aastal ei peetud. Riigi majandusaasta koondaruandest ei selgu, kuidas konkreetsed asutused panustasid ministeeriumi seatud strateegiliste eesmärkide saavutamisse, kas raha kulutati otstarbekalt või kas seda oli konkreetse asutuse ülesannete täitmiseks puudu või üleliia. Kuna praegune kulutuste planeerimise ja aruandluse korraldus ei võimalda selliseid seoseid luua, on keerukas hinnata ka järgmisteks perioodideks kavandatud kulutuste põhjendatust. Ka riigieelarve seletuskirja põhjal ei saa selgeks, mis otstarbel raha täpsemalt taotletakse, ning hiljem ei selgu, kas konkreetsel otstarbel taotletud kulud ka selleks tehti või milline oli tegelik kulu planeerituga võrreldes. Praeguses eelarvekorralduses on kitsaskohti, mida Rahandusministeerium soovib Vabariigi Valitsusel ületada põhimõtteliselt uuele eelarvestamise mudelile üleminekuga.

**2007. aastal koostas
Rahandusministeerium riigi
finantsjuhtimise arendamise
kontseptsiooni**

38. Rahandusministeerium on teinud märkimisväärsed ettevalmistusi selleks, et muuta riigi eelarvekorraldust ülal viidatud probleemide lahendamiseks. 2007. aasta novembris esitas ta Vabariigi Valitsusele oma ettepanekud riigi finantsjuhtimise ümberkorraldamiseks – hakata riigieelarve kulutusi kavandama taotletavate tulemuste kaupa ning mitte kassapõhiselt, vaid tekkepõhiselt¹. Raha antaks mitte asutustele, vaid tegevusvaldkondadele konkreetsete tulemuste saavutamiseks, ja aruanne näitaks, mida saavutati ja palju selleks raha kulus. Ministril valitsemisala juhina oleks senisest oluliselt suurem vabadus ise otsustada, kuidas talle antud raha kasutada, samas suureneks ka ministri vastutus tulemuste saavutamise eest. Rahandusministeeriumi arvates on selleks praegu loodud sisulised ja tehnilised eeldused nii Rahandusministeeriumis kui ka teistes ministeeriumides. Tekkepõhisele eelarvestamisele üleminekul on vältimatu jätkata ka tulude ja kulude kassapõhist kavandamist ja arvestuse pidamist, kuid mitte enam sellises mahus ja jaotustes nagu praegu. 2008. a veebruaris jäi valitsuskabinet finantsjuhtimise arendamise kontseptsioonis esitatud uuenduste osas äraootavale seisukohale.



Urmas Nemvalts, Postimees

¹ Tekkepõhise arvestuspõhimõtte rakendamine tähendab, et tehing registreeritakse siis, kui see reaalselt toimub; kassapõhise arvestuse korral registreeritakse tehing siis, kui raha makstakse/laekub.

Riigikontroll soovib eelarvekorralduse muutmiseks alata katseprojekte

39. Riigikontroll peab kulutuste tekkepõhist kavandamist võimalikuks (tegelike tulude-kulude tekkepõhine arvestus ja aruandlus on juba aastaid edukalt toiminud), kuid eelarvestamise tulemustepõhist korraldust ennatlikuks. Analüüsinud teiste riikide senist praktikat tulemuseelarvestamise rakendamisel, võib Riigikontrolli hinnangul osutada uus eelarvekorraldus oodatust läbipaistmatumaks ja rahakasutajate vastutust hägustavaks. Riigikontroll peab mõistlikuks ministeeriumi kavandatud uuenduste katsetamist mõningaid ministeeriume või ameteid hõlmavate projektidega, et saada suurem selgus edasiste muudatuste otstarbekuses, võimalikkuses, ulatuses, tempos ja praktilises korralduses. Ka märgib Riigikontroll, et uue eelarvekorralduse puhul muutuks oluliselt Riigikogu roll – senisest veelgi suurema tähenduse omandab töö keskpikkade arengukavadega, vaidlused aastaeelarve üle peaksid asenduma vaidlustega arengusuundade ja nende rahastamise mahu üle. Katseprojektide tulemuste põhjal saaks otsustada, kas praegusest paljusküsimiselt põhimõtteliselt erinev eelarvekorraldus vastab Riigikogu ootustele.

40. Riigikontrolli arvates saaks ja tuleks enne tulemuspõhisele riigieelarvele üleminekut oluliselt parandada rahakulutustega taotletavate eesmärkide kavandamist ning nende saavutamise kohta peetavat aruandlust.

Riigi äriühingute tegevus

Riik oli osanikuks 37 äriühingus

41. 2007. aasta lõpul oli riigil osalus 37 äriühingus, sh enam kui 50protsendiline osalus 33 äriühingus. Neist 30s oli riik aktsiate või osade ainuomanikuks. Riigi enam kui 50protsendilise osalusega äriühinguid oli varasid bilansilises maksumuses 45,5 miljardit krooni ning riigile kuulus nende omakapitalist 27,9 miljardit krooni. Aasta jooksul võõrandas riik oma osaluse kolmes äriühingus (AS Narva-Jõesuu Sanatoorium, AS Värskä Sanatoorium, AS Kroonpress) ja likvideeris kaks äriühingut – OÜ Areto ja AS Hotell Lembitu.

Dividendidena laekus riigieelarvesse 1,3 miljardit krooni

42. Kolmveerand riigi osalusega äriühinguist töötas 2007. aastal kasumiga. Nendest võttis riik dividendidena riigieelarvesse 1,3 miljardit krooni (eelmisel aastal 1,86 miljardit krooni). 2007. aasta oli riigi osalusega äriühingute eelmisest aastast vähem edukas: kui 2006. aastal ületasid äritulud ärikulusid 43% võrra, siis 2007. aastal vaid 25% võrra. Äritulude-ärikulude omavahelist tasakaalu halvendasid eelkõige AS Eesti Energia ja AS Tallinna Sadam halvenenud majandustulemused, ja mõnevõrra parandas seda suhet AS Eesti Raudtee ärikulude märkimisväärne vähenemine. Kahjumiga lõpetas aasta kümme riigi osalusega äriühingut, neist kahe tegevus on praeguseks lõpetamisel.

43. Järgnevalt esitatakse lühiülevaade seitsme suurima riigi äriühingu majandustegevusest. Nende summaarne varade maht moodustas 96% kõigi riigi enamusosalusega äriühingute varadest ja nendelt võetud dividendid 58% kõigist riigi saadud dividendidest (27% dividendidest sai riik ASilt Eesti Telekom, kus riigil on vähemosalus). Neist enamik seisis 2007. aastal silmitsi väga keerukate probleemidega, kaks neist olid sunnitud oma tegevust kokku tõmbama.

44. Kontsern **Eesti Energia AS** on Eesti suurim äriühing. Majandusaastal 2007/2008 (lõppes 31. märtsil) kasvas elektrienergia müük 24% (kokku

müüdi 9716 GWh). Müük Eestis kasvas 5,4%. Müügist 28% läks eksporti (2725 GWh), eksport suurenes aastaga enam kui kaks korda.

Eesti Energia kasum vähenes 2 miljardi krooni võrra

45. Kasum vähenes enam kui 2 miljardi krooni võrra, tingituna eelkõige Eesti Energia AS muutumisest heitmekvootide müüjast nende ostjaks alates 2008. aastast (2006. aastal saadi kvootide müügist erakorralist tulu 1,5 miljardit krooni). Heitmekvootide ostmine (jooksva majandusaastal kulub selleks äriühingu arvestuste kohaselt 220–275 miljonit krooni) suurendab tootmiskulusid ja kajastub edaspidi elektrienergia hinnas.

46. 2007. aastal käivitus Eestit Põhjamaade energiaturuga ühendav kaabliliin Estlink. On alanud ettevalmistustööd teise merekaabliliini rajamiseks Eesti ja Soome vahel, see on plaanitud käivitada 2013. aastal, samaaegselt Eesti energiaturu avanemisega.

Põlevkivist elektri tootmise jätkamiseks tuleb lähiaastail teha suuri investeeringuid

47. Eesti Energia AS toodab praegu 90% elektrienergiast põlevkivist. Aastaks 2016 tuleb Narva Elektri jaama vanad energiaplokid keskkonnanõuetele mittevastavuse tõttu sulgeda. Sealt saadavat elektrikogust ei ole selleks ajaks võimalik asendada alternatiivkütustest toodetavaga ja imporditavaga. Eesti Energia AS on alustanud ettevalmistusi uue põlevkivikütusel baseeruva energiakompleksi rajamiseks. Selle ehitamiseks ja käivitamiseks kulub hinnanguliselt vähemalt 5 aastat. Juhul kui valitsus on seisukohal, et Eestis tuleb elektrit toota enam-vähem sama palju, kui riigis tarbitakse, tuleb ettevalmistustööde lõppedes kohe alustada ehitustööde ja seadmete projekteerimise-hankimisega. Seni pole valitsus selles lõplikku otsust teinud. Sõltumata sellest, millest lähiaastail Eestis elektrit toodetakse või kas teda imporditakse, võib elektrienergia hind elektrituru avanemise ajaks kahekordistuda; tarbijaid tuleks sellest väga selgelt teavitada, et neil oleks aega hinnatõusuks valmistuda.

Eesti Energia intensiivistas tegevusi nn roheline elektri tootmiseks

48. Eesti Energia AS on intensiivistanud tegevust põlevkivile alternatiivsete energiaallikate edaspidiseks kasutusele võtmiseks. Näiteks omandati 2007. aasta novembris Aulepa tuulepargi arendus, et ehitada Balti riikide suurim tuulepark, mille toodang peaks katma 1,3% elektri lõpptarbimisest Eestis; tehti põhimõtteline otsus luua endale tuumaenergeetika-alane pädevus ning sellest tulenevad konkreetsed otsused, sõlmiti eelkõigusele osalemiseks Leedusse kavandatud tuumaelektri jaamaga seonduvates uuringutes.

Tallinna Sadamale ei olnud majandusaasta edukas ja tulevikuperspektiiv pole selge

49. Suuruselt teiseks riigi äriühinguks on **AS Tallinna Sadam**. Äriühingu 2007. aasta majandusnäitajad kujunesid planeeritust halvemaks, tingituna eelkõige Venemaalt lähtuvate kivisöe ja naftasaaduste tarnete ümbersuunamisest teistesse sadamatesse. Kaubamaht vähenes 13%, 36 miljonile tonnile. Ka reisijate arv 6,51 miljonit oli 3,6% väiksem kui eelmisel aastal. Siiski säilitati kaubamahtudel Läänemere idaosa sadamate seas kolmas koht.

50. Kuigi äriühingu müügitulu vähenes vaid 1,3%, oli puhaskasum 44% väiksem kui eelmisel aastal, 336 miljonit krooni. Puhaskasumi järsk langus oli tingitud tulude vähenemisest ja kulude suurenemisest, kuid ka sellest, et 2006. aastal oli äriühing saanud ühekordse iseloomuga kasumit 171 miljonit krooni (enamik sellest Paljassaare sadama varade müügist); kui seda tulu mitte arvestada, vähenes puhaskasum 87 miljoni krooni ehk 21% võrra.

Riik sai Eesti Raudtee ainuomanikuks; äriühingule oli aasta väga keerukas ja lähiajal olukord ei parane

Riigi Kinnisvarale oli aasta majanduslikult edukas, kuid seniseid arengukavasid tuleb muuta

51. Investeeringud sadama infrastruktuuri (853 miljonit krooni) suurenesid ligi kaks korda, kuid jäid siiski väiksemaks esialgu kavandatust. Osast ehitustest loobuti, kuna ehitajate soovitud tasu peeti põhjendamatult kõrgeks; investeeringuid ajendas pidurdama ka Venemaalt lähtuva kaubavoo järsk vähenemine. Sadama edasine areng sõltub paljuski Venemaa-suunalistest kaubavoogudest, eeskätt konteinervedude mahu muutumisest.

52. 2007. aasta jaanuaris ostis riik 2,35 miljardi krooni eest 66% **AS Eesti Raudtee** aktsiatest, saades seeläbi uuesti ettevõtte ainuomanikuks. Ostu põhjendati sellega, et aktsiate kontrollpakki omanud äriühing oli rikkunud erastamislepingut. Ostuhinna põhjendamisel arvestati vedude mahu edasise suurenemisega – 2007. aastaks eeldati selleks 48 miljonit tonni. Kuid alates 2007. aasta maikuust vähenes kaupade vedu märkimisväärselt, aastast veeti kaupu 36,7 miljonit tonni, mis on 17% vähem kui eelmisel aastal ja 24% vähem, kui aktsiate ostmisel eeldati. Müügitulu 1,64 miljardit krooni kujunes 10% madalamaks 2006. aastal saadust, kasum 143,8 miljonit krooni vähenes 42%. Veelgi enam kui Tallinna Sadama puhul sõltub AS Eesti Raudtee tegevuse tulukuse edasine muutus Venemaa-suunaliste kaubavoogude muutustest. 2008. aastal valitsuses tehtud otsused edasisteks suuremahulisteks investeeringuteks infrastruktuuri Tallinn–Tartu–Valga liinil reisijateveo kiirendamiseks ei ole suunatud äriühingu tegevuse kasumlikkuse suurendamisele.

53. **Riigi Kinnisvara ASile** (RKAS) oli 2007. aasta edukas. Müügitulu kasvas 16%, sh üüritulu 28%. Põhivara müügist saadi kasumit 52 miljonit krooni. Puhaskasum oli 66,9 miljonit krooni, suurenedes 56%; puhaskasum moodustas müügitulust (tulu üürist ja vahendatud teenustest) 31% (elmisel aastal 23%).

54. RKASi peamisteks klientideks temalt üüritavate pindade suuruse järgi olid Justiitsministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisala asutused.

55. Investeeringuid tehti kavandatust vähem, seda nii eelkõikulepete realiseerimata jäämise, lähteülesannete mitteõigeaegse valmimise kui ka RKASi töökorralduses olnud puuduste tõttu. Kuid aastat tervikuna võib äriühingu tegevuse selles osas pidada edukaks – aastaga investeeriti 1,2 miljardit krooni, mis on rohkem kui kõigi eelmiste tegevusaastate jooksul kokku. Suurimaks ja seni kõige keerukamaks objektiks oli Viru Vangla ehitamine; vangla avati 2008. aasta juulis. Praegu on suurimaks objektiks Koidula piiripunkti ehitus, kokkulepe selle ehitamiseks sõlmiti 2007. aasta oktoobris.

56. Investeeringukohustusi oli aasta lõpus kokku summas 3,1 miljardit krooni, neist suurim, 1,1 miljardit krooni, seondus kohalike omavalitsuste koolide projektiga „Koolid korda“. Suuri investeeringuid on kavandatud Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste hoonetesse.

57. 2007. aastal võeti investeeringuteks kaks pikaajalist laenu, nende tagasimaksed peavad olema tehtud 2017. ja 2038. aastaks. Pikaajalisi laene oli aasta lõpus kokku 649 miljonit krooni. Laenud tagati äriühingu kinnistute hüpoteekidega.

58. 2008. aastani ei võetud RKASi investeeringuid ja laene arvesse valitsussektori tulude-kulude tasakaalu arvestamisel. Seetõttu korraldas valitsus mitmete riigile vajalike objektide ehitamist ja rentimist RKASi kaudu. EUROSTATi nõudel tuleb RKASi edaspidi koos tema laenude ja kohustustega käsitleda valitsussektoris olevana. Sellest tuleneb vajadus RKASi senised arengukavad üle vaadata.

Tallinna Lennujaam arenes edukalt

59. **AS Tallinna Lennujaam** jätkas 2006. aastal alustatud rekonstrueerimistöid. Reisiterminali laiendamiseks ja lennuliiklusala rekonstrueerimiseks kulub kokku ligi 1,2 miljardit krooni, sellest 830 miljonit krooni on lubanud katta ELi Ühtekuuluvusfond. Uue reisiterminali kasutusele võtmisega 2008. aastal kahekordistus lennujaamahoone pind, mis võimaldas viia reisiterminali töökorralduse vastavusse Schengeni viisaruumi nõuetega. Rekonstrueeriti ka lennuliiklusala. Äriühingu varade maht kasvas 65%, 1,6 miljardi kroonini. Samas kahekordistusid ka kohustused, kasvades ühe miljardi kroonini.

60. 2007. aastal teenindati kokku 1,73 miljonit reisijat (kasv võrreldes eelmise aastaga 12%). Kaubaveo üldmaht kasvas rohkem kui kaks korda, jõudes 22,8 tuhande tonnini. Müügitulu kasvas aastaga 17%, 388 miljoni kroonini, kasum kasvas 8%, 102 miljoni kroonini.

Vedelkütusevaru Agentuuri kütusevarud kasvasid riigis pooleteise kuu jooksul tarbitavate kogusteni

61. **AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur** peab looma 2010. aastaks 90 päeva vedelkütuste varu. Vedelkütusevaru seaduse kohaselt pidi 2008. aasta 1. jaanuariks olemas olema 50 päeva varu. Tegelikult jõuti 45,6 päeva varuni. Ettevõtte juhatus põhjendas nõutavast väiksemat varu suurust ajutiste probleemidega võimaluste leidmisel kütuse hoiustamiseks.

Varude soetusmaksumuseks võib kujuneda 2,5 miljardit krooni

62. Varu moodustamise kulud katab riik, tehes ettevõtte omakapitali rahalisi sissemakseid. 2007. aastal eraldati selleks 354 miljonit krooni. Kui agentuuri asutamise otsustamisel 2005. aastal hindas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 90 päeva varu moodustamise kuluks ligikaudu 1,3 miljardit krooni, siis 2008. aasta alguse seisuga oli riik kulutanud selleks juba ligi 1,47 miljardit krooni, ning ministeerium taotleb varude edasiseks suurendamiseks 2009. aasta riigieelarvest veel ligi miljardit krooni, st ministeeriumi hinnangu kohaselt võib varude soetamise kogumaksumuseks kujuneda 2,5 miljardit krooni.

63. Äriühing sai 2007. aastal kasumit 21,5 miljonit krooni, seda tänu tema arvel olnud rahalt (aasta lõpus 610 miljonit krooni) arvestatud intressidele. Neid arvesse võtmata oleks äriühing olnud kahjumis.

Eesti Post oli järjekordselt kahjumis, postituru avanemine võib tema olukorda halvendada

64. **AS Eesti Post** korraldas 2007. aastal taas ümber kogu ettevõtte struktuuri, et viia ettevõtte juhtimine tulemusüksuse põhiseks ja läbipaistvamaks. Kulude kokkuhoiuks suleti aasta lõpul 44 postkontorit.

65. Äriühingu müügitulu suurenes 15%, 896 miljoni kroonini, kuid järjekordselt lõpetati majandusaasta kahjumiga, mis seekord oli 30 miljonit krooni.

66. Postituru avanemisega 2009. aastast peab AS Eesti Post hakkama praegu tema poolt pakutavate teenuste turul konkureerima erakapitalil põhinevate ettevõtetega. Et turul püsima jääda, kavandatakse laiendada osutatavate teenuste nomenklatuuri ja parandada oluliselt nende kvaliteeti. Lisaks postiteenuste valdkonna arendamisele on eesmärgiks võetud ka logistika ja infologistika teenuste pakkumine. Äriühingu nõukogu hinnangu kohaselt tuleb äriühingul konkurentsist püsimiseks lähiaastail teha suuri investeeringuid.



Urmas Nemvalts, Postimees

II. Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud

Kas teadsite, et

2002. aastal oli Eestis 49 õppeasutust, kus sai omandada kõrgharidust. 2008. aastal oli kõrgharidust pakkuvate õppeasutuste arv 35.

Riik tasub vähem kui poolte üliõpilaste koolituskulud

Riigi prioriteetideks on loodus- ja täppisteadused ning tehnika, tootmise ja ehituse valdkond, kuid noored eelistavad sotsiaalteadusi

Kõrghariduse riiklik koolitustellimus

67. Riiklik koolitustellimus on üks peamisi vahendeid, millega riik saab mõjutada kõrgkoolide tegevuskavasid. Kõrgharidust rahastatakse riigieelarvest peamiselt riikliku koolitustellimuse kaudu, mille esitab kõrgkoolidele Haridus- ja Teadusministeerium. Alates 2002. aastast sõlmib Haridus- ja Teadusministeerium igal aastal kõrgkoolidega riikliku koolitustellimuse lepingu, kus on sätestatud kõrgkoolilt tellitud lõpetajate arv õppetasete ja õppevaldkondade kaupa ning oodatav lõpetamise aeg.

68. Üliõpilaste arv on pidevalt kasvanud, viimase kümne aasta jooksul on see enam kui kahekordistunud. 2007/2008. õppeaastal õppis Eesti kõrgkoolides enam kui 68 000 üliõpilast. Ka riiklikule koolitustellimusele eraldatud raha on aasta-aastalt suurenenud, küündides 2008. aastal juba 1,6 miljardi kroonini. Samas on üliõpilaste arvu suurenemine tulnud peamiselt tasulistel kohtadel õppivate üliõpilaste arvu kasvust. 2007/2008. õppeaastal moodustasid tasulised õppekohad juba 54% kõikidest õppekohtadest. Seega saab riik riikliku koolitustellimuse kaudu mõjutada otseselt 46% üliõpilaste eriala valikuid.

Riiklik koolitustellimus on kooskõlas riigi prioriteetidega

69. Haridus- ja Teadusministeeriumi esitatav riiklik koolitustellimus vastab riigi ja hariduse korralduse arengut käsitlevates strateegilistes dokumentides seatud prioriteetidele. Riiklikult rahastatud õppekohtadest on eelisseisus tehnika, tootmine ja ehitus ning loodus- ja täppisteadused. Samuti on suurenenud riiklik koolitustellimus doktoriõppes.

70. Erialad, mida riik peab olulisimaks, rahastades nende õpetamist, ei ole muutunud Eesti üliõpilaste jaoks eelistatuks. Kui riigieelarvest rahastatavatest õppekohtadest moodustavad sotsiaalteadused (majandus-, haldus-, õigusteadus, käitumisteadused jms) vaid 11%, siis tasulises õppes on nende osatähtsus 60%. Kokku õpib Eestis sotsiaalteadusi ligemale 38% kõikidest üliõpilastest.

Kas teadsite, et

pea iga 4. Eesti üliõpilane õpib äridust või haldust;

iga 12. õpib sotsiaal- või käitumisteadusi;

iga 15. õpib õigusteadust;

iga 16. õpib arvutiteadust;

iga 18. õpib tehnikaalasid (mehaanikat, elektroonikat, elektrotehnikat vms);

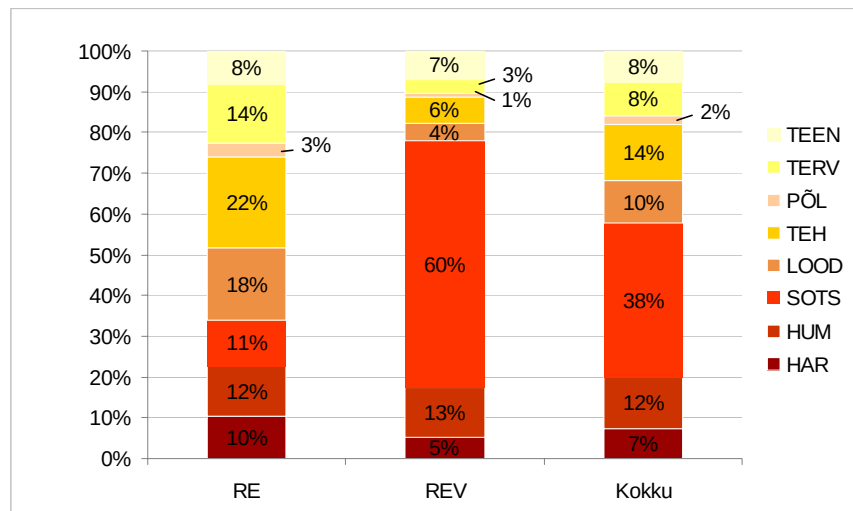
iga 26. õpib ehitust;

iga 56. õpib bioteadusi (bioloogiat, biokeemiat või keskkonnateadusi);

iga 59. õpib füüsikalisi loodusteadusi (keemiat, füüsikat või geoteadust);

iga 200. õpib matemaatikat või statistikat.

Joonis 3. Üliõpilaste arv ja osakaal riigieelarvelistel ja riigieelarvevälistel õppekohtadel õppeaastatel 1993/1994–2007/2008



Märkus: RE – riigieelarvelised õppekohad, REV – riigieelarvevälised õppekohad;

TEEN – teeninduse õppevaldkond (nt turismi- ja hotelliettevõtlus, kehakultuur, kaitseväelased, politsei), TERV – tervis ja heaolu, PÕL – põllumajandus, TEH – tehnika, tootmine ja ehitus, LOOD – loodus- ja täppisteadused, SOTS – sotsiaalteadused, äridus ja õigus, HUM – humanitaar ja kunst, HAR – haridus

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Ülikoolid ei suuda riikliku koolitustellimuse lepinguid täita

Õpingud edukalt lõpetanute arv on väiksem riigi poolt tellitud

71. Haridus- ja Teadusministeerium on lähtunud riikliku koolitustellimuse lepingute sõlmimisel eeldusest, et kõrgkoolid suudavad ette valmistada neilt tellitavaid spetsialiste õpingute läbimiseks vajaliku minimaalse õppeaja jooksul. Kui arvestada, et üliõpilane võib õpingud läbida 75% koormusega ning võtta aastaks akadeemilise puhkuse, siis tekib paratamatult riikliku koolitustellimuse täitmises lõtk ja kõrgkoolid ei suuda tagada lõpetajaid lepinguga ettenähtud hulgal. See on pannud kõrgkoolid raskesse seisu, sest mitmetel õppetasemetel (näiteks 3+2 magistriõpe ja 5-aastane integreeritud õpe) on alates 2002. aastast kehtiva riikliku koolitustellimuse korralduse alusel lõpetajaid alles alates 2007. aastast. Seega pole võimalik ka asendada neid, kes ei lõpeta nominaalajaga, lõpetajatega, kel varem on õpingud ettenähtust pikemaks veninud. Järgmistel aastatel peaks olukord muutuma paremaks, sest riikliku koolitustellimuse täitmiseks tekib varu varasematel aastatel mittenominaalajaga õpingud läbinud lõpetajate näol.

72. Riigikontrolli analüüs näitas, et probleeme riikliku koolitustellimuse täimisega on pea kõikidel õppetasemetel. Ülevaade riikliku koolitustellimuse täimisest on toodud tabelis 2.

Tabel 2. Riikliku koolitustellimuse täitmine 2004/2005.–2006/2007. õppeaastal

Õpe	2004/2005			2005/2006			2006/2007		
	RKT ¹	RE vahe ²	RE + REV vahe ³	RKT	RE vahe	RE + REV vahe	RKT	RE vahe	RE + REV vahe
Rakenduskõrg- haridusõpe	977	-235 (75,8%)	-48 (93,8%)	1716	-492 (71,3%)	-244 (85,8%)	1747	-617 (64,7%)	75 (102,9%)
Bakalaureuseõpe	190 ³	123 (171,5%)	381 (321,5%)	279	-52 (81,4%)	240 (154,1%)	210	39 (118,6%)	215 (202,4%)
Õpetajakoolitus ⁴	213	-64 (60,6%)	-36 (83,1)	157	-82 (47,8%)	-46 (70,7%)	–	–	–
Integreeritud õpe ⁵	–	–	–	13	2 (115,4%)	29 (323,1%)	396	-140 (64,5%)	-69 (82,6%)
4+2 magistriõpe	724	-265 (63,4%)	376 (151,9%)	782	-313 (60,0%)	376 (154,7%)	653	-287 (56,0%)	13 (102,0%)
3+2 magistriõpe	–	–	–	–	–	–	1938	-1254 (32,8%)	-813 (57,0%)
Doktoriõpe	–	–	–	253	-158 (37,5%)	-114 (54,9%)	250	-167 (33,2%)	-104 (58,4%)
Kokku	2104	-441 79,0%	673 132,0%	2947	-937 68,2%	355 112,0%	4944	-2259 54,3%	-579 88,3%

¹ Riikliku koolitustellimuse alusel tellitud lõpetajad antud õppeaastaks.

² Riikliku koolitustellimuse ja riigieelarvelistel kohtadel tegelikult lõpetanute vahe.

³ Andmed sisaldavad Virumaa Kõrgkoolist Tallinna Tehnikaülikooli üle tulnud üliõpilasi, kes valisid endale uue õppekava. Seetõttu on riikliku koolitustellimuse täitmine konkreetse õppekava puhul 0.

⁴ Õpetajakoolituses 2006/2007. õppeaastaks enam eraldi riikliku koolitustellimuse alusel lõpetajaid ei tellitud.

⁵ Integreeritud õpe on bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppekavadel põhinev õpe, mis toimub arsti-, loomaarsti-, proviisori-, hambaarsti-, arhitekti- ja ehitusinseneri õppe ning klassiõpetaja õpetajakoolituse õppekavade järgi, mille läbimine annab magistrikraadi. Integreeritud õppes telliti esimesed riikliku tellimuse alusel lõpetajad 2005/2006. õppeaastaks.

Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem, Riigikontrolli teabepäring kõrgkoolidele

**Ainult iga teine riigi-
eelarvelisel kohal õppiv
üliõpilane lõpetab õpingud
riikliku koolitustellimuse
lepingutes ettenähtud tähtaja
jooksul**

73. Koolitustellimusega planeeritud lõpetajate arvu on suudetud tagada enamasti üksnes koos tasulistel kohtadel õppinutega. Mõnevõrra erandiks on bakalaureuseõpe, mille osas on riiklik koolitustellimus suudetud täita ka ainult riigieelarvelistel kohtadel õppinute arvel.

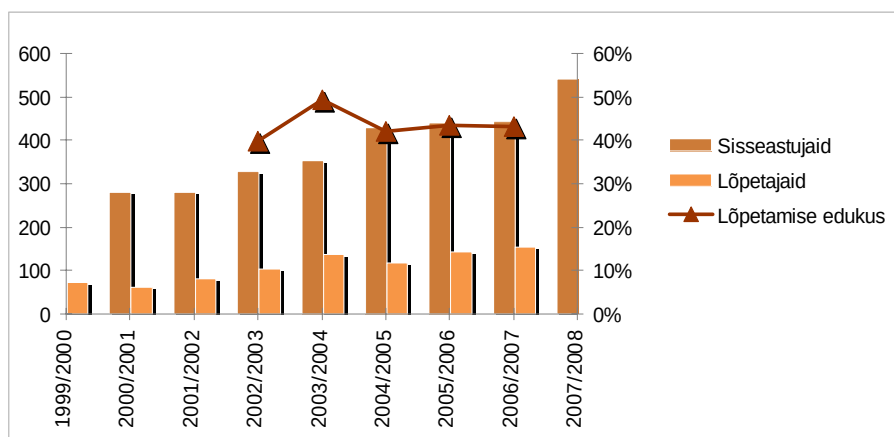
74. Kõikidel õppetasemetel kokku moodustas 2006/2007. õppeaastal riigieelarvelistel õppekohtadel õpingud edukalt lõpetanute arv vaid 54% riiklikus koolitustellimuses olnud arvust. Koos tasulistel kohtadel õppinud lõpetanutega jäi ülikooli lõpetanute arv 12% väiksemaks, kui oli ette nähtud riiklikus koolitustellimuses.

Teadusdoktorite ettevalmistuskavad jäävad täitmata

Kõrgkoolidest ei tule piisavalt spetsialiste riigi poolt prioriteetseteks peetavais valdkondades

75. Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015 on sätestatud ühe olulise eesmärgina suurendada doktoriõppe lõpetajate arvu 2010. aastaks 230ni ja 2015. aastaks 300ni. Kuigi doktoriõppe edukalt lõpetanute arv on küll aasta-aastalt kasvanud, on neid oluliselt vähem riigi poolt tellitust. Näiteks 2006/2007. õppeaastal lõpetas doktoriõppe edukalt 153 inimest, mis on vaid kolm viiendikku riiklikus koolitustellimuses soovitud lõpetajate arvust (250 lõpetajat). Riigieelarvelistel kohtadel õppinutest on suutnud tähtaegselt õpingud lõpetada alla 40% doktorantidest. Kui lisada riigieelarvevälistel õppekohtadel õppinud doktoriõppe lõpetajad, siis on kõrgkoolid suutnud tagada riikliku koolitustellimuse alusel ettenähtud lõpetajate arvust doktoriõppe lõpetajate osas vähem kui 60%. See tähendab, et doktoriõppe lõpetab aastas üle 100 doktorandi vähem, kui riik on tellinud. Ülevaade doktoriõppe lõpetanutest ja sisseastujatest on toodud joonisel 4.

Joonis 4. Doktoriõppe sisseastujate ja lõpetanute arv ning doktoriõppe lõpetamise edukus 2002/2003.–2006/2007. õppeaastal



Allikas: EHS

76. Teiseks riiklikult prioriteetseks ülesandeks on suurendada loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia (edaspidi LTT) valdkonna lõpetajate osakaalu. Eesti kõrgharidusstrateegias aastateks 2006–2015 on sätestatud, et LTT valdkonna lõpetajate arv peaks 2010. aastaks tõusma 22%-ni kõigist lõpetajatest ja 2015. aastaks 24%-ni. LTT valdkonna lõpetajate arv ongi viimastel aastatel tõusnud ja 2006/2007. õppeaastal lõpetas LTT valdkonnas 2666 üliõpilast, mis moodustas 21,1% kõigist kõrgkooli lõpetajatest. Täpsem ülevaade LTT valdkonna lõpetajatest ja nende osakaalust kõigi lõpetajate seas on toodud joonisel 5.

Kas teadsite, et

loodus ja täppisteaduste

õppevaldkonda kuuluvad näiteks sellised õppekavad:

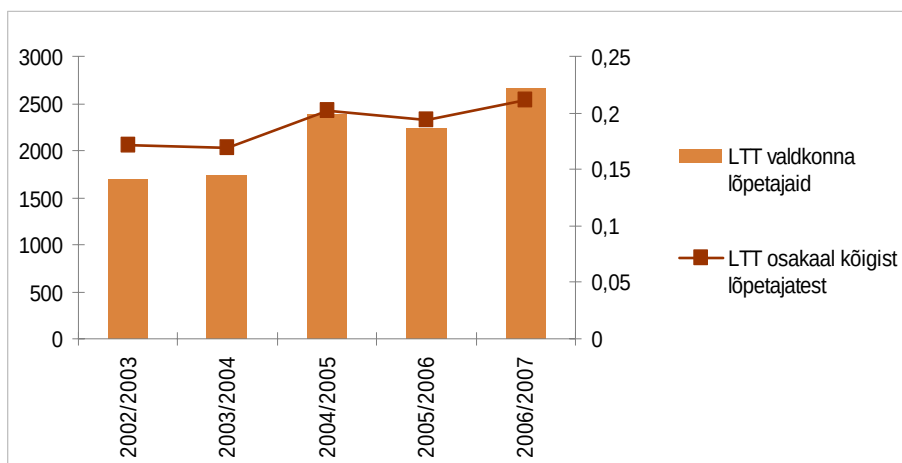
- matemaatika,
- informaatika,
- bioloogia,
- geenitehnoloogia,
- keskkonnateadus,
- füüsika,
- geograafia,
- keemia.

Tehnika, tootmise ja ehituse

õppevaldkonda kuuluvad näiteks sellised õppekavad:

- autotehnika,
- elektroonika,
- puidutöötlemise tehnoloogia,
- tootearendus ja tootmistehnika,
- ehitus ja keskkonnatehnika,
- teedeehitus,
- veemajandus,
- maastikuarhitektuur.

Joonis 5. Loodus- ja täppisteaduste ning tehnoloogia valdkonna (LTT) lõpetanud ja nende osakaal kõigi kõrgkooli lõpetanute seas 2002/2003.–2006/2007. õppeaastal



Allikas: EHS

77. Kuigi LTT valdkonna lõpetajate arv on viimastel aastatel tõusnud, näitavad mitmed märgid, et see tendents ei pruugi jätkuda, sest kõigil kõrgkoolidel on probleeme LTT valdkonnas õppekohtade täitmisega. Nii jäi näiteks 2007/2008. õppeaastal LTT valdkonnas komplekteerimata 130 magistriõppe kohta, mis moodustas üle 10% selle valdkonna riiklikust koolitustellimusest. Aasta-aastalt on hakatud reaalinetes riigieksameid vähem sooritama, mis omakorda vähendab potentsiaalselt LTT erialadele õppima asuda võivate noorte arvu. Nii näiteks on langenud matemaatika riigieksami sooritanute arv 1998. aastaga võrreldes ligi kolmandiku võrra. Samas ei ole üldine gümnaasiumi lõpetanute koguarv veel vähenenud.



Tallinna Tehnikaülikooli koordineerimisel, koostöös Tartu Ülikooli ja IT Kolledžiga korraldatud rahvusvaheline innovatiivne üritus Robotex 2008 on tehnikatundengitele ka üksteise leidlikkuse näitamise ja mõõduvõtmise koht.

Foto: www.robotex.ee

Loodus- ja täppisteaduste ning tehnikavaldkonnas ei jätku piisavalt sisseastujaid ning õpingute katkestamise protsent on kõrge

78. Enamik reaalinetes riigieksamid edukamalt sooritanutest ei lähe edasi õppima loodus- ja tehnikateaduslike erialasid. 2007. aastal sai üle 50 punkti 100 võimalikust oma parimal reaalaaines sooritatud riigieksamil ligi 3500 gümnaasiumilõpetajat, kellest ainult 1418 asus Eesti kõrgkoolides õppima loodus- ja täppisteaduste või tehnika, tootmise ja ehituse õppevaldkonnas. Riikliku koolitustellimuse kohaselt moodustati nendes õppevaldkondades 2007. aastal 2540 õppekohta. Kõrgkoolidel on võimatu täita neid kohti nendel erialadel edukalt õppimiseks kõige enam eeldusi omavate noortega, ja kuna nad ei soovi loobuda riikliku

koolitustellimusega kaasnevast rahast, on nad alandanud sisseastumistingimusi nende erialadele. See suurendab õpingute katkestamise / koolist väljalangemise tõenäosust.

79. Õpingute katkestajate hulk LTT erialadel on teistest õppevaldkondadest suurem, seda ka esimesel kursusel õppijate osas – loodus- ja täppisteaduste õppevaldkonna 2006/2007. õppeaasta esimese kursuse üliõpilastest katkestas õpingud üle 40%.

80. Ka riikliku koolitustellimuse täitmisega on LTT valdkonnas tõsiseid probleeme. 2006/2007. õppeaastal lõpetas kõrgkoolides LTT valdkonnas edukalt õpingud – koos tasulistel õppekohtadel õppinutega – vaid ligi 75% riikliku koolitustellimuse lepingutes fikseeritud rakenduskõrgharidusõppe lõpetajate arvust, 35% integreeritud ehk inseneriõppe lõpetajate arvust, 40% magistriõppe lõpetajate arvust 3+2 süsteemis ja 60% doktoriõppe lõpetajate arvust. Ainsana suutsid kõrgkoolid 2006/2007. õppeaastal LTT valdkonnas täita 4+2 magistriõppe lõpetajate saamiseks esitatud riikliku koolitustellimuse.

81. Riigikontroll soovitas auditi tulemusena Haridus- ja Teadus-ministeeriumil välja töötada terviklik programm LTT erialade populariseerimiseks ning üle vaadata riikliku koolitustellimuse esitamise korraldus. Haridus- ja teadusminister nõustus Riigikontrolli soovitustega.

Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele

82. Saastetasud on majandushoob, millega riik mõjutab ettevõtjaid investeerima saaste vähendamisse. Mida rohkem saasteaineid õhku või vette paisatakse või jäätmeid ladestatakse, seda rohkem tuleb maksta ka saastetasu. Aastatel 2002–2007 on riigile laekunud ligikaudu 2,2 miljardit krooni saastetasusid. Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu on need summad projektipõhiselt suunatud tagasi keskkonnakaitsesse. Lisaks toetab riik saaste vähendamist ka sellega, et sõlmib ettevõtetega saastetasu asendamise lepinguid.

83. Riigikontroll auditeeris, kas aastatel 2002–2006 on riik suutnud saastetasude kaudu mõjutada ettevõtteid investeerima välisõhu saastamise ja jäätmetekke vähendamisse.

Saastetasumäärade kehtestamisel ei ole alati arvestatud saastaja-maksab-põhimõtet

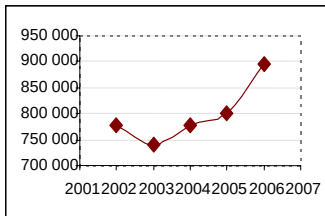
Saastetasumäärad ei arvesta alati saasteainete ohtlikkust

84. Saastetasude kehtestamisel tuleb ette näha, kui palju ja milliste ainete poolest soovitakse saastet vähendada. Tasude võimalikult suure mõju tagamiseks peavad tasumäärad arvestama, kui ohtlikud on saasteained keskkonnale ja tervisele, kuidas mõjub saastamine konkreetsele kohale ning kas saastet saaks vähendada parema tehnoloogia kasutamisega.

85. Riigikontrolli analüüs näitas, et Eesti ettevõtted paiskavad praegu õhku väiksemaid saasteainete koguseid, kui on piirmääraks seatud Eesti keskkonnanstrateegias aastani 2030. Kuigi kõik strateegias oluliseks peetud saasteained on maksustatud, pole üheski dokumendis koguseliselt kindlaks määratud, kui palju peaks Eestis erinevate õhusaasteainete koguseid vähendama.

86. Kuna kehtiva saastetasude süsteemi välja töötamisel ainete ohtlikkust arvestavad analüüsid puudusid, ei ole ka saastetasude määrad alati proportsioonis ainete kahjulikkusega. Ühetaoliselt on maksustatud nii vähki tekitava ja geene kahjustava benseeni kui ka etanooli õhkupaiskamine ning fluori- ja klooriühendite õhku paiskamise eest tasu ei nõuta.

Suurtes kogustes tekkivatel saasteainetel on madalam maksumäär



Joonis 6. Poolkoksi ladestamine (tonni aastas)

Allikas: Riigikontroll saastetasu arvestuse andmetele tuginedes

87. Saasteainete ohtlikkusest lähtuva saastetasumäära kehtestamisel tuleb arvestada ka seda, kui suurt ohtu kujutavad ained keskkonnale suures koguses. Jäätmete valdkonnas on Eestis probleemiks põlevkivitööstuses (sh elektri tootmisel) tekkiv suur kogus ohtlikke jäätmeid. Samas on põlevkiviõli tootmise jäägi poolkoksi tasumäär võrreldes tavajäätmetega ca 10 korda väiksem. Teise suurtes kogustes tekkiva ohtliku jäätme – põlevkivituha osas on Eesti võtnud Euroopa Liidu liitumislepinguga kohustuse järk-järgult vähendada selle tekkimist ning 2009. aastaks lõpetada tuha vedelal kujul ladestamine. Kuigi põlevkivituhk on keskkonnale ohtlik ja tekkivad kogused väga suured, on selle saastetasu (arvestades kõrgendatud määrasid) kaks korda väiksem kui tavajäätmete puhul. Ka kõige suuremal hulgal välisõhku paisatava saasteaine süsinikdioksiidi tasumäär on mitukümmend korda madalam kui teistel saasteainetel. Peale selle ei maksa tööstusettevõtteid (v.a energiatootjad) süsinikdioksiidi õhku paiskamise eest üldse saastetasu, kuigi nende emissioonide teke on tõestatud.



Poolkoksimaagi Ida-Virumaal.

Foto: Tarmo Olgo, Riigikontroll

Kõik tekkivad saasteained ei ole maksustatud

88. Sugugi mitte kõik saastajad, ei ole kohustatud maksma tekitatud keskkonnasaaste eest, sest osale saasteainetele pole tasu kehtestatud. Näiteks ei koguta saastetasu kloori- ja fluoriühendite (halogeenide) ega ka püsivate orgaaniliste saasteainete eest. Viimaste hulka kuulub ka aineid, mis on ümbritsevas keskkonnas (sh organismides) püsivad, mürgised ja võivad olla vähkitekitava toimega. Ka ei ole maksustatud metaan, mida tekib prügilates orgaaniliste jäätmete ladestamisel ja põllumajanduses (nt läga sõnnikuhoidlates) ning mille kasvuhooneefekti põhjustav mõju on 23 korda suurem kui süsinikdioksiidil.

89. Auditi käigus tehtud analüüs näitas, et ettevõtted on investeerinud keskkonnakaitse eelkõige siis, kui lisaks saastetasudele on uue tehnoloogia rakendamist hakatud nõudma ka õigusnormi abil. Samuti on saastetasude mõju olnud märgatav nendel vähestel juhtudel, kui tavalist tasumäära on suurendatud mitmeid kordi ja tasumäära kordaja seotud parima võimaliku tehnoloogia (nt jäätmete ladestusviisi) kasutuselevõttuga. Ülejäänud juhtudel pole keskkonnainvesteeringud kasvanud saastetasude tõusuga samas taktis. Kuigi saastetasusid on mõõdukalt tõstetud, pole õhusaaste ega jäätmete ladestamine mitmete saasteainete osas vähenenud. Karmistuvate Euroopa Liidu normide puhul võivad mitmed Eesti tööstused jääda oma kõrge saastetaseme tõttu tulevikus nõuete täitmisega hätta.

Keskkonnaloa ei sunni ettevõtteid saastamist vähendama

90. Ettevõtted võivad saasteaineid emiteerida vaid keskkonnaloa alusel ning selles lubatud kogustes. Lubades seatud nõuded peavad sarnaselt saastetasudega suunama ettevõtteid saastamist vähendama. Selleks tuleb ettevõtetelt nõuda, et nad kasutaksid parimat võimalikku tehnikat (PVT).

Riik on mitmetel ettevõtetel lubanud emiteerida saasteaineid oluliselt rohkem, kui nad tegelikult tekitavad

91. Riigikontrolli analüüs näitas, et välisõhu saastelubadega antakse ettevõtetele õigus emiteerida saasteaineid ettevõttes tegelikult tekkivatest heitmetest kaks või isegi mitu korda enam. Seega võiksid paljud ettevõtted riigi loal oma saastekoguseid justkui kasvatada. Näiteks oli Tallinnas ja Maardu–Muuga piirkonnas lubatud 2005. aastal õhku paisata 7973 tonni aastas lämmastikdioksiidi, aruannete kohaselt aga emiteeriti 2448 tonni aastas; Ida-Virumaal oli lubatud 2006. aastal emiteerida vääveldioksiidi 146 500 t/a, aruande kohaselt paisati õhku aga 64 560 t/a.

Parima võimaliku tehnika kasutamist ei nõuta piisavalt. Euroopa Liit on alustanud rikkumismenetlust

92. Saaste vähendamiseks parima võimaliku tehnika kasutamist nõutakse vaid vähestelt saastajatelt. PVT abil saaste vähendamist ei nõutud alati ka nendelt, kellele see on kohustuslik, kuna ei suudetud piisavalt komplekslubasid välja anda. 28.11.2007. aasta seisuga oli Eestis 254 kompleksloakohuslast, välja antud lube oli 63, taotlusi oli esitatud 134. Riigikontrolli auditi käigus kiirendas Keskkonnaministeerium komplekslubade väljaandmist ja auditi lõppemise ajaks olid kõik loakohuslased asjakohased taotlused esitanud.

93. Kuna saastelubadega ei sunnita välisõhu emissioone vähendama ja saastetasu määrad on madalad, ei ole saastelubade rakendamine seni oluliselt mõjutanud ettevõtjaid rakendama meetmeid ettevõtetes tekitatava saastekoguse piirnormide piiresse viimiseks. PVTd kajastavate komplekslubade mittetähtaegse väljastamise tõttu algatas Euroopa Komisjon 2008. aastal Eesti suhtes rikkumismenetluse.

Kontroll saastamise aruannete õigsuse ja tegelike emissioonide üle on puudulik

Saasteainete emissiooni kohta esitatavaid aruandeid ei kontrollita sisuliselt

94. Keskkonnatasude seaduse kohaselt peavad saasteainete keskkonda heitjad või jäätmete kõrvaldajad saastetasu arvutuse kontrollimiseks esitama keskkonnateenistusele andmed, kui palju on kvartali jooksul tegelikult keskkonda heidetud saasteaineid või kõrvaldatud jäätmeid, ning neid koguseid tõendavad dokumendid. Keskkonnateenistustes korraldatud dokumendivaatlus näitas aga, et teenistused esitatud andmeid ei kontrolli ja väljastavad saastetasu arve pelgalt ettevõtte juhi allkirjastatud aruande põhjal.

95. Välisõhusaaste aruandes esitatavad arvutused põhinevad peamiselt kasutatud tooraine kogustel, seega oleks saasteainete emissioone võimalik tõendada kasutatud tooraine koguste põhjal. Ükski keskkonnateenistus aga asjakohaseid dokumente ei nõua. Vaid suuremate, mõõtmiskohustusega ettevõtete aruannetes kontrollitakse toodud arvutuste vastavust mõõtmistulemustele.

96. Saastamisaruannete ja tegelike emissioonide vastavust ei suuda piisavalt kontrollida ka Keskkonnainspeksioon, sest ühte ettevõttesse jõutakse järelevalve käigus heal juhul vaid kord aastas ning ka siis ei suudeta kõiki koguseid tõendavaid dokumente läbi vaadata. Puuduliku kontrolli tulemusel on tekkinud olukord, et lubatust suurem saastamine avastatakse vaid juhul, kui ettevõtte ise seda aruandes deklareerib.

Saasteainete heitkoguste kohta avaldatavad andmed pole alati usaldusväärsed

97. Ettevõtete esitatud saastamisaruannete põhjal koostatakse Eesti saastatuse kohta ülevaateid, mida kasutavad nii otsustajad kui ka avalikkus. Andmekogu hoitakse Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuses. Ebapiisava kontrolli tulemusena ei ole saastamisega seotud andmed Riigikontrolli arvates usaldusväärsed. Näiteks selgub aruannetest, et Eestis tekkis saastena benseeni 2002. aastal 15 tonni, 2004. aastal vaid 0,242 tonni ja 2006. aastal jälle 13 tonni; saastena tekkinud metaani kogused kõikusid samadel aastatel 750st 379 ja 17 tonnini. Lisaks saastekoguste kõikumisele viitavad aruandluse puudulikkusele ka Keskkonnauuringute Keskuse tehtud mõõtmised Maardu–Muuga piirkonnas, mis tõestasid väävelvesiniku kõrgemat emissioonitaset, kui Info- ja Tehnokeskusele deklareeritud andmetest nähtus.

Keskkonna saastamise piiranguid eiranud ettevõtted on enamasti pääsenud saastetasu maksmisest

98. Lubatust enam või üldse luba omamata keskkonda saastavatel ettevõtetel tuleb keskkonnatasude seaduse kohaselt tasuda oma tegevuse eest 5- kuni 1000kordsete saastetasu määrade järgi, sõltuvalt õhku paisatud ainest või ladestatud jäätmeliigist. Sellele võib lisanduda trahv. Meetmete eesmärk on teha lubamatu saastamine sedavõrd kalliks, et loa taotlemine ja selle nõuete piires püsimine oleks oluline ka majanduslikust, mitte ainult keskkonnakaitselisest aspektist.

Ilma loata saastajatelt ei nõuta saastetasu maksmist kõrgendatud määra järgi

99. Loata tegutsevatest ettevõtetest on kõrgendatud määraga saastetasusid enamasti kohaldatud vaid nendele, kelle üks saasteluba on lõppenud ja uut taotlust pole veel jõutud esitada või lõpuni menetleda. Need ettevõtted, kes saastavad ilma loataotlust esitamata, pääsevad enamasti igasugusest saastetasu maksmisest. Saasteluba omavatest ettevõtetest maksavad kõrgendatud määraga saastetasusid vaid need, kes on erinevatel põhjustel lubatud heitkoguseid ületanud ning kes ületamisest ise keskkonnateenistusi teavitavad.

100. Aastatel 2002–2006 on Keskkonnainspeksioon karistusi määranud 570 juhul, kuid vaid harvadel kordadel on ettevõtte pidanud tasuma lisaks trahvile ka kõrgendatud määraga saastetasu. Näiteks Ida-Virumaal aastatel 2002–2006 loaga lubatust enam või loata saastamise eest karistatud 69 ettevõttest on maksnud kõrgendatud määraga saastetasu vaid 11, Pärnumaal on ajavahemikul 2005–2006 Keskkonnainspeksiooni poolt 42 karistatust tasunud kõrgendatud määraga saastetasu vaid 3. Kui trahvi suurus on enamasti 1000–3000 krooni, siis kõrgendatud määraga

saastetasude summad võivad ulatuda paarist kroonist kümnetesse või isegi sadadesse tuhandetesse; suurim kõrgendatud määraga saastetasu loa ületamise eest on olnud 2,6 miljonit krooni.

Keskkonnateenistused ja Keskkonnainspeksioon ei tee piisavalt koostööd

101. Paljud loata tegutsejad jäävad avastamata või jääb Keskkonna-inspeksiooni avastatud õigusrikkujatelt saastetasu sisse nõudmata seetõttu, et keskkonnateenistused ja Keskkonnainspeksioon ei suhtle piisavalt, seadusest tulenev vastutus on ebaselge või ei suudeta määrata kindlaks tekitatud saasteaineid.

Riigi toetus saastamise vähendamiseks pole tõhus

102. Saastamise vähendamise soodustamiseks on riik ette näinud kaks meetet: ettevõtetega sõlmitakse saastetasu asendamise lepingud ning makstakse neile Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) kaudu toetusi. Riigikontrolli hinnangul vähendab mõlema toetusmeetme tõhusust mõõdetava eesmärgi puudumine, mistõttu pole selge, kui palju kummagi meetme tulemusel peaks riigis keskkonnasaaste vähenema. Teiseks on toetuste mõju ettevõtete tekitatava saaste vähendamisele olnud vähene, kuna toetavaid projekte on olnud vähe ja toetussummad väikesed. Saastetasu asendamise lepinguid oli auditeeritud perioodil 7 ning lõppenud lepingute alusel on saastetasu seni asendatud 15,3 miljoni krooni ulatuses. KIKist on aastatel 2002–2007 välisõhu kaitsega seotud investeeringuteks ettevõtteid toetatud 58 miljoni krooniga, mis moodustab vaid 2% kõigist KIKi keskkonnatoetustest.



Urmas Nemvalts, Postimees

Saaste vähendamise toetustega taotletavad eesmärgid pole konkreetselt fikseeritud

103. Seaduse kohaselt tuleb saastetasu asendamise rakendamisega saavutada iga toetatava projekti osas mõõdetav tulemus. Tervikuna aga meetmel ühtset keskkonnanäitajatega seotud eesmärki ei ole. Ka KIKi jäätmeäitluse ja keskkonnakorralduse programmidel pole mõõdetavaid eesmärgi ning erinevalt saastetasu asendamise meetmest ei nõuta projektide hindamisel saaste vähenemise protsendi kindlaksmääramist. Seetõttu on ilma täiendava analüüsita raske hinnata, kas KIKi antavad toetused lähevad nimelt neisse valdkondadesse, kus saastuse probleemid on kõige suuremad või vajavad kõige kiiremat lahendamist.

Võimalus saaste vähendamiseks toetust taotleda on piiratud

104. Saastetasude asendamist taotletakse suhteliselt vähe ja see on osaliselt põhjendatav asendamise kriteeriumite suhtelise jäikusega: väiksemate saastajate puhul ei pruugi seaduses nõutav saaste vähendamise protsent võimalik olla või on saaste vähendamiseks vajalikud investeeringud võrreldes saadava toetusega ülemäära kallid või keerulised. Viimatinimetatu selgitab ka, miks KIKist toetust saanud

välisõhusaaste vähendamise projekte on vähe. KIKi toetuste jagamisel on prioriteetseks olnud muud valdkonnad. Näiteks on vee-, looduskaitse ja jäätmemajanduse projektidele kulunud vastavalt 8, 2 ja 4 korda suuremad summad kui välisõhu kaitsele. Projektide vähesuse tõttu on saastetasude asendamisel olnud suhteliselt kõrvaline mõju saaste koguhulga vähenemisele ning see on stimuleerinud vaid neid ettevõtteid, kes suurtes kogustes või üle neile loaga antud piirmäära keskkonda saastavad.

Saastetasu asendamise lepingute sõlmimisel ja kontrollimisel esines puudusi

105. Eeldatavalt kujunevad saastetasu asendamise lepingud tulemuslikeks neil juhtudel, kui enne lepingu sõlmimist hinnatakse projekti suutlikkust tuua kaasa soovitud kujul saaste vähenemine ja vajadust eraldada selleks riigiabi ning kontrollitakse projekti elluviimise ajal nii kulude põhjendatust kui ka projekti ajakavas püsimist.

106. Kuigi enamiku saastetasu asendamise lepingutega saavutati projektis kavandatud saaste vähenemine, vajab asenduslepingute menetlemine ja täitmise kontroll parandamist. Lepingu taotluste menetlemisel pole alati selge, kuidas jõuti lepingus sätestatud tingimusteni, näiteks kas hinnati ettevõtte võimet teha vajalikud investeeringud ilma riigi toeta. Lepingute sisu osas oli vaid kahe lepingu puhul selge, milliste tööde hüvitamises kokku lepit. Lepingu täitmise kontroll on puudulik, kuna keskkonnateenistused ei kontrolli piisavalt projekti ajakavas püsimist ning kas tehtud kulutused on põhjendatud ja seotud projekti eesmärgiga. Näiteks ühe lepingu puhul loeti põhjendatuks kulutused, mis olid seotud välisreisiga, telesaatega, tööliste puhkusetasudega, joogivee ning ruumide rendiga. Samuti ei tehta ettevõtetesse piisavalt palju kontrollkäike.

107. Keskkonnaministri hinnangul on enamikku Riigikontrolli tehtud soovitustest võimalik arvestada keskkonnatasude kontseptsiooni ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu välja töötamisel.

108. Mitmed keskkonnateenistuste tööga ning keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspektsiooni vahelise infovahetusega seotud probleemid loodetakse lahendada Keskkonnaministeeriumi haldusala reformimise abil ning keskkonnalubade infosüsteemi ja keskkonnaregistri täiendamisega.

Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal

109. Riigikontroll hindas, kas **ranna-** ja **kaldaaladele** ehitamine on korraldatud nõnda, et see tagab avalike huvide tõhusa kaitse, välistab looduskeskkonna kahjustamise ning ebaseadusliku ehitamise võimalused. Auditeeriti ajavahemikku 2004–2006.

110. Erinevalt paljudest teistest Euroopa riikidest on Eestis veel palju looduslikuna säilinud ranna- ja kaldaalasid, mis on olulised väärtuslike elupaikadena ja loomade liikumisteede, puhkevõimaluste ja looduslike alade ruumilise kättesaadavuse ning ka veekeskkonna kaitse tagamiseks. Pärast taasiseseisvumist on paljud sellised alad muutunud ihaldatud ehitusaladeks.

Hüvitatavate kulude osas pole selget kokkulepet, kulude põhjendatust ning tegelikkusele vastavust ei kontrollita piisavalt

Rand – Läänemere, Peipsi järve, Lämmijärve, Pihkva järve ja Võrtsjärve kaldaid nimetatakse rannaks.

Kallas – maismaavöönd, mis ääristab merd, järve, jõge, veehoidlat, oja, allikat või maaparandussüsteemi eesvoolu ning mida kasutatakse erinõuete kohaselt ja kaitstakse looduskaitseadusega.

Ranna ja kalda ehituskeeluvööndi laius on sõltuvalt veekogust 25 m–200 m. Kohalik omavalitsus võib ehituskeeluvööndit erandkorras keskkonnaministri nõusolekul vähendada.

Ranna ja kalda piiranguvöönd on ehituskeeluvööndist laiem ning ulatub kuni 50 m–200 m kaugusele veepiirist. Piiranguvööndisse võib tiheasustusala luua vaid Vabariigi Valitsuse nõusolekul.

Üldplaneeringud puuduvad või pole ajakohased

Üldplaneeringuga paika pandud planeerimis- raamistikku muudetakse kergekäeliselt

Ehituskeeluvööndi vähendamist ei põhjendata alati piisavalt

Elamurajoone rajatakse ja laiendatakse ilma vajalike kooskõlastusteta

111. Suur osa Eesti rannast ja kaldast kuulub Euroopa Liidu Natura 2000 kaitsealade võrgustiku koosseisu. Ka Eesti üleriigiline planeering (Eesti 2010) näeb ranna- ja kaldaalasi osana nn rohelisest võrgustikust. Keskkonnategevuskava aastateks 2007–2013 seab eesmärgiks mitte vähendada looduslikus seisundis rannaalade hulka võrreldes 2005. aastaga. Selle eesmärgi saavutamiseks ning loodusväärtuste kaitseks sätestab looduskaitseseadus **ranna ja kalda piiranguvööndi ja ehituskeeluvööndi**, kuhu võib ehitada vaid erandkorras.

Rannale ja kaldale ehitamise kavandamisel ei selgita kohalikud omavalitsused alati välja avalikke huve ega tegevuse keskkonnamõju

112. Paljudel omavalitsustel puudub arengut ühtselt suunav üldplaneering, seetõttu pole detailplaneeringute koostamisel võimalik era- ning avalikke huve võrrelda ega vältida avalike huvide kahjustamist. Riigikontrolli analüüsist selgus, et 227 vallast ja linnast oli kehtiv üldplaneering 2008. aastal algul olemas vaid 139-l. Veidi rohkem kui pooled üldplaneeringutest olid kehtestatud enne 2000. aastat, s.o ajal, kui arendussurve oli oluliselt väiksem kui praegu.

113. Ehituskeeluvööndi vähendamise seotud detailplaneeringute koostamisel ei kaalu omavalitsused ise erandi tegemise põhjendatust ega analüüsi tegevuse keskkonnamõjusid. Detailplaneeringu alusel ehituskeeluvööndi vähendamine on erahuvide poole kaldu, sest selles ei osale avalikkus sama intensiivselt kui üldplaneeringu koostamisel ning paljude ehitistega kaasnevat koosmõju pole võimalik hinnata. Auditeeritud detailplaneeringute vastuvõtmise otsustes ei olnud põhjendatud, miks on vajalik üldplaneeringut detailplaneeringuga muuta, ning ei nähtunud, et omavalitsused oleks kasutanud oma kaalutlusõigust. Seetõttu tekib detailplaneeringutega üldplaneeringu korduval muutmisel oht, et ranna ja kalda looduslik keskkond asendatakse järk-järgult tehiskeskkonnaga ning nii maismaa- kui ka veekeskkonnale tekitatakse loodusväärtusi kahjustav koormus.

Rannale ja kaldale kehtestatud ehitamise piirangud ei ole ühtsed ega selged

114. Riigikontrolli hinnangul on rannale ja kaldale ehitamise piirangud ning Keskkonnaministeeriumi tegevus ehituskeeluvööndi vähendamise üle otsustamisel aidanud mitmel pool oluliselt kaasa ranna- ja kaldaalade looduslikus seisundis säilitamisele. Keskkonnaministeerium on takistanud neile aladele tiheasumite rajamist, ka on ta osutanud juurdepääsude sulgemisele ja kohalikule asustusstruktuurile ning puhkekohtade vajadusele, kui omavalitsused on need huvid tähelepanuta jätnud.

115. Kuid audit näitas, et ehituskeeluvööndi vähendamiseks nõusolekut andes ei ole Keskkonnaministeerium alati lähtunud ühtsetest põhimõtetest, tihti jäi selgusetuks, mis oli olnud keeluvööndi vähendamise või sellest keeldumise sisuliseks põhjuseks. Enam kui pooltel vaadeldud juhtudest tsiteeris Keskkonnaministeerium või keskkonnateenistused ainult seaduses sätestatud.

116. Lisaks eeltoodule on tiheasustusala, kompaktse hoonestusega ala ja ehituskeeluvööndi ulatuse mõisted seadustes ebamäärased, mistõttu rakendatakse rannale ja kaldale ehitamist reguleerivaid seaduste piiranguid eri Eesti osades erinevalt ja valikuliselt. Näiteks ei ole mitmed omavalitsused ranna või kaldani jõudvate uuselamurajoonide lubamisel

küsinud nõusolekut ei keskkonnaministrilt ega ka Vabariigi Valitsuselt. Mõistete ebaselguse tulemusel tekivad uued asumid ilma põhjaliku kaalumise ja vajalike kooskõlastusteta sinna, kus need peaksid olema vaid erandjuhtudel.

Maavanemad ei kontrolli piisavalt omavalitsuste tööd detailplaneeringutega

Maavalitsuste järelevalve detailplaneeringute üle ei ole tõhus

117. Vaatamata seadusest tulenevale kohustusele ei saada omavalitsused kõiki üldplaneeringut muutvaid detailplaneeringuid maavanemale järelevalve tegemiseks. Seda seetõttu, et puudub selge arusaam, millal on detailplaneering üldplaneeringuga vastavuses ja millal mitte. Näiteks pooltes auditi valimis olnud valdades ei saadetud ehituskeeluvööndi vähendamise seotud detailplaneeringuid maavanemale, kuna neid ei loetud üldplaneeringuid muutvaks. Ka maavalitsused ise ei tee enamasti samme tagamaks, et kõik vajalikud detailplaneeringud järelevalvesse jõuaksid – näiteks ei hinnata detailplaneeringu algatamise otsuse maavalitsusse saabumisel, kas selle lahendused võiksid olla üldplaneeringuga vastuolus. Seetõttu pole tagatud riigi kontroll selle üle, et avalikkusega koostöös paika pandud üldplaneeringulahendusi muudetak vaid siis, kui see on vajalik ning kui see ei ohusta maakonnaplaneeringutes kinnitatud rohevööndite ja -koridoride säilimist.



Hiiumaal ehituskeeluvööndis ratastel asuv hoone.

Foto: Keskkonnainspeksioon

Omavalitsused ei kontrolli, kas ehitamine toimub loa tingimuste kohaselt

Järelevalve ebaseaduslike ja omavoliliste ehitiste üle on puudulik ning omavalitsused teevad ehituslubade väljastamisel menetlusvigu

118. Ligi kolmveerandis kõigist valdadest ei kontrollita süstemaatiliselt, kas ehitatakse loa alusel ja loas antud tingimuste piires. Tihti piirdub ehitusjärelvalve lubade menetlemisega ning kohapealset olukorda kontrollitakse vaid siis, kui isik taotleb hoone kasutusluba või esitatakse kaebus. Näiteks Otepää, Ülenurme ja Ridala vallas, kus ehitussurve oli viimastel aastatel mitmekordistunud, ei tehtud auditeerimise perioodil peaaegu üldse kohapealset kontrolli. Ehitusjärelvalve ebatõhusus tuleneb suurel määral valdkonnaga tegelevate erialaspetsialistide vähesusest, mistõttu tegelevad paljudes omavalitsustes ehitusjärelvalvega abi- või ka vallavanemad, majandus- või maanõunikud, planeerimisspetsialistid või muud vallavalitsuse ametnikud muu töö kõrvalt. Puuduva kontrolli tõttu ei avastata ega menetleta rikkumisi piisavalt vara, kus rikkumisele eelnenud olukorra taastamine oleks võimalik ning ka põhjendatud.

Omavalitsused aktsepteerivad sageli ka nõuetele mittevastavaid projekte

119. Paljud soovimatud ehitised kerkivad rannale ja kaldale kohalike omavalitsuste tehtud menetlusvigade tõttu. Omavalitsused ei suuda tagada kõigi menetlusnormide järgimist ning väljastavad ehituslube, mis ei ole kooskõlas seadusega. Näiteks on Keskkonnainspeksioon menetlenud juhtumeid, kus ehituslubadel puuduvad vajalikud kooskõlastused, ehitusprojekt pole vastavuses detailplaneeringuga või pole seda üldse koostatud või on projekt ilmsete puudustega. Riigikontroll tuvastas, et paljudel ehitusprojektidel olid puudulikud asendiplaanid, kuhu polnud märgitud kehtivaid piiranguid ja polnud võimalik hinnata, kas kavandatav ehitis asub ehituskeeluvööndis. Maavalitsused omavalitsuse ehitusdokumentide üle järelevalvet ei tee, mistõttu rikkumised jäävad avastamata.



Ilma ehituskeeluvööndit vähendamata
Tamula järve ehituskeeluvööndisse
omavalitsuse nõusolekul ehitatud hoone.

Foto autor: Riigikontroll

Ebaseaduslikule ehitamisele ei järgne reaktsiooni, mis väljendaks riigi sallimatust ebaseadusliku tegevuse suhtes

120. Võrreldes ehitushindadega on trahvid ja sunnirahad liiga väikesed, mistõttu need ei aita ebaseaduslikku ehitamist vältida ega ka peatada. Omavalitsuste ja ebaseaduslike ehitiste seadustamine on lihtne, mistõttu alustatakse paljudel juhtudel ehitamist enne loa väljastamist või ei taotleta üldse ehitusluba. Omavalitsuste ehitiste lammutamist nõutakse vaid üksikutel juhtudel ning enamasti seadustatakse ehitised tagantjärele. Juba valminud ehitisele loa andmisel ei hinda kohalikud omavalitsused, kas rannale ja kaldale ehitamine oleks olnud lubatav ka juhul, kui isik oleks toiminud seadust järgides. Seadustamise lihtsus süvendab karistamatuse tunnet.

121. Regionaalminister, keskkonnaminister ning majandus- ja kommunikatsiooniminister olid tehtud tähelepanekute ja soovistega enamasti nõus ning mitmeid puudusi plaaniti kõrvaldada planeerimis- seaduse, ehitusseaduse ja looduskaitse seaduse muutmise abil. Regionaal- ministri hinnangul on eriti oluline tõhustada maakonna tasandil planeeringute järelevalvet ning muuta rannalade ehitamise korraldust selliselt, et ehituskeeluvööndit saaks vähendada ainult üldplaneeringu alusel. Keskkonnaminister ei pidanud ehituskeeluvööndi vähendamise lubamist ainult üldplaneeringu alusel põhjendatuks, kuid pidas oluliseks, et rannale ja kaldale ehitamise planeerimisse kaasataks rohkem avalikkust. Riigikontroll näeb olulise probleemina, et ükski kolmest ministrist ei pidanud enda pädevusse kuuluvaks omavalitsuste ehitus- järelevalvega seotud probleemide lahendamise väljatöötamist.

Looduskaitse liselt väärtuslike metsa-elupaikade kaitsmine

Euroopa Liit on püstitanud eesmärgi peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine aastaks 2010

122. Keskkonnaseisundi säilitamine ja loodusliku mitmekesisuse kaitsmine on üks Euroopa Ühenduse asutamislepingus seatud eesmärgi. Euroopa Liidu liikmena on ka Eesti võtnud kohustuseks neid eesmärgi täita.

Elupaigatüübi seisund on soodne, kui selle

- looduslik levila on muutumatu suurusega või laienemas ja
- püsimiseks vajalikud looduslikud tingimused (eriomane struktuur ja funktsioonid) on head ning on tõenäoliselt head ka lähitulevikus ning
- tüüpiliste liikide looduskaitseline seisund on soodus.

Elupaikade ja liikide seisund tuleb säilitada ka väljaspool Natura alasid

Eesti Natura 2000 võrgustik ei taga kõigi väärtuslike metsa-elupaikade soodsat seisundit

Natura võrgustik moodustati ebatäpsetele andmetele tuginedes

Paljud väärtuslike aladena kirjeldatud metsa-elupaigad ei ole kaitse alla võetud

123. Looduskaitse Euroopa Liidus tugineb linnu- ja loodusdirektiivile, mis keskenduvad direktiivide lisades loetletud elupaigatüüpide ja liikide kaitsele. Loodusdirektiivi üheks eesmärgiks on tagada **elupaigatüüpide soodne seisund**, mis muu hulgas tähendab, et nende pindala ei tohi kogu riigi territooriumil märkimisväärselt väheneda. Loodusdirektiivi ja linnudirektiivi eesmärkide täitmiseks moodustatakse üleeuroopaline kaitsealade võrgustik Natura 2000. Natura 2000 võrgustik hõlmab praegu Euroopas ligi 20% ELi territooriumist.

124. Euroopa Komisjon on seisukohal, et kuigi Natura 2000 võrgustik on praeguseks moodustatud, saavad ELi liikmesriigid teha põhjendatud ettepanekuid oma Natura 2000 võrgustiku täiendamiseks ja parandamiseks, et tagada üleeuroopalise tähtsusega looduslike elupaikade ja liikide soodsa seisundi säilimine või taastumine oma riigis. Ka nõuab loodusdirektiiv elupaikade ja liikide seisund säilitamist kogu riigis, mitte üksnes Natura 2000 võrgustiku aladel.

125. Riigikontroll auditeeris Keskkonnaministeeriumi tegevust aastatel 2000–2007 seoses Natura 2000 võrgustiku moodustamise ja nende alade kaitse korraldamisega. Riigikontroll keskendus auditis metsa-elupaikadele, sest majandamistegevuse tõttu võidakse neid lühikese aja jooksul suures ulatuses pöördumatult kahjustada. Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Eestis on moodustatud selline kaitsealade võrgustik, mis tagab kõrge loodusväärtusega metsa-elupaikade soodsa seisundi, ning kas riigil on ülevaade Natura 2000 võrgustiku moodustamisega endale võetud kohustustest.

126. Riigikontrolli hinnangul ei ole Eestis rajatud Natura 2000 võrgustik moodustatud ega nendel aladel kaitse korraldatud nii, et see tagaks kõigi väärtuslike metsa-elupaikade soodsa seisundi. Probleemide peamiseks põhjuseks peab Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi puudulikkust tegevust Natura protsessi koordineerimisel ja järelevalvel juba alates Natura protsessi algusest 2000. aastal.

Natura 2000 võrgustiku moodustamisel ei peetud silmas selle eesmärki säilitada elupaikade soodne seisund kogu riigis

127. Keskkonnaministeerium ei kasutanud elupaikade hulga ja paiknemise kohta info kogumiseks kõiki olemas olnud võimalusi ning seetõttu jäi neid välja selgitamata. Natura võrgustiku moodustamisel puudusid usaldusväärsed lähteandmed elupaikade kogupindala kohta kogu riigis, sest hinnangud eri elupaigatüüpide leviku kohta kas erinesid olulisel määral või puudusid. Selliste lähteandmete põhjal ei olnudki võimalik hinnata elupaikade seisundit kogu riigis.

128. Paljud väärtuslike aladena kirjeldatud metsa-elupaigad ei ole kaitse all, kusjuures sageli puuduvad põhjendused, miks need Natura 2000 võrgustikust välja on jäetud. Metsade statistilise inventuuri SMI andmete kohaselt on praegu 52% väärtuslikest metsa-elupaikadest kaitseta.

Sageli ei ole Natura aladel neid metsa-elupaikasad, mis Keskkonnaministeerium on märkinud seal olevaks

Keskkonnaministeeriumi teave looduses olevate metsa-elupaikade kohta ei vasta olulises osas tegelikkusele

129. Suureks probleemiks Natura 2000 võrgustiku moodustamisel osutus usaldusväärsete andmete puudumine ja Natura alade inventeerimise ebaühtlane tase. Metsa-elupaikade riiklik seire, mida on tehtud alates 2005. aastast, on näidanud, et Keskkonnaministeeriumi kasutuses olev teave Natura aladel olevate metsa-elupaikade kohta on paljudel juhtudel ka veel praegu väär. Näiteks 2007. a riikliku seire aruandes on märgitud, et seitsmest seireks valitud metsa-elupaigast kvalifitseerusid elupaigatüübile vastavaks vaid kaks.

130. Andmete halba kvaliteeti näitas ka auditi raames tehtud kontrollinventeerimine kolmes elupaigatüübis, mille pindala Keskkonnaministeeriumi kasutatava elupaikade andmebaasi kohaselt moodustab kokku 59% kõikide metsa-elupaikade pindalast. Selgus, et ka veel 2007. aasta märtsi seisuga ei vastanud Keskkonnaministeeriumis olev teave elupaikade piiride ja pindala kohta suures osas olukorrale looduses (tabel 3).

Tabel 3. Keskkonnaministeeriumi kasutuses olevate andmete õigsus kolme elupaigatüübi osas kontrollinventeerimise põhjal

Keskkonnaministeeriumi andmed elupaikade pindala õigsuse kohta	Vanad loodusmetsad *9010		Siirdesoo- ja rabametsad *91D0		Lammimetsad *91E0	
	% kontrollitud alade arvust	võimalik statistiline juhuslik viga	% kontrollitud alade arvust	võimalik statistiline juhuslik viga	% kontrollitud alade arvust	võimalik statistiline juhuslik viga
Piirid ja pindala õige	52	± 10,0%	70	± 8,9%	18	± 6,3%
Pindala ülehinnatud kuni 25%	5	± 4,5%	7	± 4,8%	0	–
Pindala ülehinnatud 25–50%	2	± 2,5%	4	± 3,7%	1	± 1,8%
Pindala ülehinnatud üle 50%	5	± 4,5%	1	± 1,5%	5	± 3,5%
Pindala alahinnatud kuni 25%	0	–	1	± 1,5%	0	–
Elupaika tegelikkuses ei ole	36	± 9,6%	17	± 7,4%	76	± 7,1%

Allikas: Riigikontroll

131. Auditisse kaasatud ekspertide töö tulemused näitavad, et vanade loodusmetsade, siirdesoo- ja rabametsade ning lammimetsade hulk Natura aladel on oluliselt väiksem kui Keskkonnaministeeriumi andmetel. Riigikontroll on seisukohal, et selliste alade kaitsmine võib siiski olla põhjendatud, sest looduskaitsekselise väheväärtuslikud alad võivad kaitsealade võrgustikus täita puhver- või sidusalade funktsioone, kuid soodsa seisundi tagamiseks tuleb elupaikasad täiendavalt kaitse alla võtta.

Natura aladega seotud andmete kogumine, parandamine ja kasutamine on puudulikult korraldatud

Natura aladel olevate elupaikade pindala muutumise põhjuseid pole piisavalt analüüsitud

132. Keskkonnaministeerium on aastate jooksul pidevalt korrigeerinud Natura aladel olevate elupaikade andmeid, kuid muudatuste tegemine ja nende põhjused ei ole dokumenteeritud, mistõttu ei ole võimalik tagantjärele hinnata muudatuste põhjendatust. Keskkonnaministeeriumil ei ole ülevaadet, mil määral on elupaikade pindala vähenemine tingitud elupaiga kahjustamisest või hävitamisest. Kui väärtuslikke elupaikasad on Natura

võrgustikust välja jäetud majanduslikel põhjustel, võib see kaasa tuua Eesti suhtes rikkumismenetluse algatamise Euroopa Komisjoni poolt.

Puudub kindlus, et Euroopa Komisjonile esitatud aruanne Eesti looduskaitsele väärtuslike metsa-elupaikade seisundi kohta kajastab tegelikku olukorda õigesti

Riiklik seire ei anna piisavalt infot metsa-elupaikade seisundi hindamiseks

133. Metsa-elupaikade riiklik seire, mida on korraldatud alates 2005. aastast, ei võimalda teha üldistavaid järeldusi metsa-elupaikade seisundi kohta kogu riigis, sest seirealade valim on liiga väike: 7–10 ala aastas metsa-elupaikadena kirjeldatud tuhandete alade seast. Riigikontrolli arvates ei rakenda Keskkonnaministeerium metsa-elupaigatüüpide seisundi hindamiseks usaldusväärseid tulemusi andvat seiremetoodikat. Keskkonnaministeerium ei ole teinud ega tellinud välitöid sellises mahus, et saaks hinnata elupaigatüüpide seisundiga toimunud muutusi kogu riigis.

Mitte kõik loodusdirektiivi nõuded ei ole Eesti õigusaktidesse üle võetud

Elupaikade kaitse korraldamisel on olulisi puudusi

134. Väärtuslike elupaikade mõjutavate otsuste tegijatel puudub ühtne info, mistõttu võivad otsustajad ekslikult lubada elupaikade kahjustavaid tegevusi. Suuremal osal kaitse- ja hoiualadel puuduvad endiselt kaitsekorralduskavad. Ka ei hinnata kavandatavate tegevuste mõju metsa-elupaikadele – selles osas ei ole loodusdirektiivi nõudeid Eesti õigusaktidesse üle võetud.

135. Euroopa Kohtu Waddenzee kohtulahendi järgi tuleb Natura hindamine algatada mitte ainult siis, kui kavandatud tegevusel on eeldatav mõju, vaid ka kõikidel juhtudel, kui oluline mõju ei ole välistatud. Eestis on aga juurdunud praktika (mis ei ole vastuolus keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses sätestatuga), et kui Natura alal või selle läheduses kavandatakse tegevust, milleks ei ole luba vaja, või raideid, siis tegevuse mõju ei hinnata. Raiete puhul pole mõju hindamise vajalikkust isegi kaalutud, kuna keskkonnamõju hindamise protsessi hinnatakse liiga keerukaks ja mittesobivaks üksikute toimingute mõju hindamiseks. Seetõttu võidakse praegu igati seadusliku tegevusega kahjustada elupaikade Natura aladel.

136. Riigikontrollile saadetud vastuses ei nõustu keskkonnaminister paljude Riigikontrolli leidude ja järeldustega, tõdedes samas, et Euroopa Komisjonile saadetud Keskkonnaministeeriumi aruande kohaselt ei ole 80% Eesti väärtuslike metsaelupaikade seisund praegu soodne. Samal ajal nõustus keskkonnaminister valdava osa auditaruandes tehtud ettepanekutega. Vaatamata probleemidele Natura võrgustiku moodustamisel ja kaitse korraldamisel ei ole ministeerium koostanud selget ajastatud tegevuskava puuduste kõrvaldamiseks.

Väärteotrahvide laekumisest

2008. aasta juulis oli riigieelarvesse laekumata ja ebatõenäoliselt laekuvaks hinnatud 458 miljonit krooni politsei määratud trahve

Kõiki väärteotrahve ei suudeta sisse nõuda

137. 2005. aasta lõpuks oli riigieelarvesse laekumata ja ebatõenäoliselt laekuvaks hinnatud 264 mln krooni politsei määratud rahatrahve, 2006. aasta lõpuks oli nende kogusumma kasvanud 344 miljoni kroonini ja 2007. aasta lõpuks 406 miljoni kroonini. 2008. aasta juuli lõpus ulatus summa juba 458 miljoni kroonini.

Ebatõenäoliseks hinnatakse **laekumine** raamatupidamises 180 päeva möödumisel rahatrahvi maksmise tähtaja lõpust.

Väärtegu – väiksem süütegu, mille eest on karistusseadustikus või muus seaduses ette nähtud põhikaristusena rahatrahv või arest. Kuritegu on suurem süütegu, mis on sätestatud karistus-seadustikus ja mille eest karistatakse inimest vangistuse või rahalise karistusega.

138. Politseiasutused algatasid aastatel 2005 ja 2006 üle 180 000 väärteomenetluse aastas. 13% menetlustest lõppes hoiatuse või hoiatustrahviga. Üle 80% menetlustest lõppes rahatrahvi määramisega. Määratud rahatrahvide kogusumma oli 2005. aastal üle 252 miljoni krooni ja 2006. aastal üle 281 miljoni krooni. 2007. aastal määrati rahatrahve summas ligi 400 miljonit krooni. Trahviotsustest kaks kolmandikku on tehtud seoses liiklusseaduse rikkumisega, trahvide kogusummast on nende osa neli viiendikku. Teisel kohal karistuste arvult on alkoholiseaduse rikkumisega seotud **väärteod**. Alaealiste väärtegijate puhul on rikkumiste arvult esimesel kohal alkoholi-, teisel tubakaseaduse ja kolmandal liiklusseaduse rikkumine. Ka alaealistel on trahvisumma suurim liiklusalaste väärtegude eest.

139. Väärtegude eest mõistetud, kuid tasumata trahvide suur summa ajendas Riigikontrolli otsima vastust küsimusele, kas politsei määratud rahatrahvid õnnestub mõistliku aja jooksul sisse nõuda ja kui ei õnnestu, siis miks. Auditi käigus analüüsiti politseiasutuste poolt väärtegude eest määratud karistusi ja tähtaegselt laekumata rahatrahve ning nende arvepidamist 2005. ja 2006. aastal.

140. Täideviimata karistuste suur hulk tõstatas ka küsimuse, kas olemasolevad karistuste määramise ja täitmise võimalused on piisavad karistuspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Korduvalt karistatud isikute suur arv on tunnistuseks tõsiasi, et mõistliku aja jooksul täitmata karistused ei mõjuta süüdlast hoiduma uutest õigusrikkumistest.

Politsei saab väärteo eest määrata trahvi või taotleda aresti

141. Karistusseadustik (edaspidi KarS) näeb väärtegude eest karistusena ette rahatrahvi või aresti. Viimast tohib mõista ainult kohus. Politsei saab määrata ainult rahatrahvi ja lisakaristusena ära võtta mootorsõiduki juhtimise õiguse. Kui väärtegu on avalikku korda vähe ohustav, siis võib politseinik piirduda hoiatuse või hoiatustrahviga. Rahatrahv tuleb määrata ka isikule, kel on varasemad trahvid tasumata.



Urmas Nemvalts, Postimees

Kas teadsite, et

kuni 150kroonise rahatrahvi sissenõudmisel on kohtutäituri tasu 150 krooni, 2000kroonise rahatrahvi sissenõudmisel 600 krooni, 15 000kroonise rahatrahvi korral 3150 krooni ja täitemenetluse alustamise tasu on 250 krooni.

**Aastatel 2005–2006 saadeti
sundtäitmisele kokku üle
130 000 politsei määratud
rahatrahvi**

**Sageli tegelevad ühe isiku
trahvinõuetega mitu
kohtutäiturit**

Rahatrahvide sundtäitmisele suunamine ei taga nende täielikku laekumist

142. Rahatrahv nõutakse sundkorras sisse, kui trahvitud isik ei ole 15 päeva jooksul alates trahviotsuse kättesaamisest kiirmenetluses või otsuse politseiasutuses kättesaadavaks muutumisest üldmenetluses seda tasunud täies ulatuses või esitanud otsuse peale kaebust. Politseiasutus peab peadirektori käskkirja kohaselt saatma tähtaegselt tasumata trahvinõude kümne päeva jooksul süüdlase elu- või asukohajärgsele kohtutäiturile.

143. Kohtutäiturite andmekogu TÄITIS andmetel oli 03.11.2006. a seisuga politsei määratud trahvide sissenõudmiseks töös enam kui 220 000 täitemenetlust kogusummas 428 miljonit krooni. Andmekogus ei kajastu tegelik tasumata nõuete jääk valitud hetkel, seetõttu ei ole teada tegelikult maksmata trahvisumma.

144. Rahatrahvid olid täielikult tasumata 76 489 isikul. Ligi pooltel võlgnikest oli üks tasumata trahv. Nende arvele langes sissenõutavast kogusummast 22% ja 17% täitemenetluste arvust. Võlgnikke, kelle suhtes oli algatatud üle kümne täitemenetluse, oli 5% trahvi tasumata jätnud isikutest. Kuid nende arvele langes 25% menetluste koguarvust ja nendelt nõutav rahasumma moodustas 20% kogunõudest.

145. 24.01.2007. a seisuga ei olnud lõpetatud 83 074 täitemenetlust, mis algatati 2005. ja 2006. aastal politsei määratud trahvide sissenõudmiseks. Enamik trahve olid väiksemad kui 1200 krooni, kuid trahvide kogusummas oli selliste trahvide osa tühine. Üle 6000krooniseid trahve oli ligikaudu kaheksandik (ligi 11 000 trahvinõuet) nõuete koguarvust, kuid nende arvele langes üle poole (enam kui 100 miljonit krooni) sundtäitmisele saadetud nõuete kogusummast. Kokku saadeti 2005. ja 2006. aastal sundtäitmisele 130 274 politsei määratud rahatrahvi, nõuete summa oli 296 828 297 krooni. 24.04.2007. a seisuga oli neist 38% tasutud (summast 30%).

146. Riigikontroll tegi rahatrahvide sundtäitmise menetluse analüüsiks valimi kohtutäituritest ja täitetoimikutest. Valimis oli seitse täiturit ja 890 toimikut. 2007. aasta juuliks oli toimikutest 145 eri põhjustel lõpetatud, 67 trahvi oli osaliselt tasutud ja ülejäänud võlgnikel ei olnud arvelduskontol piisavalt raha või puudus sissetulek, mille arvelt nõuet rahuldada. Mõne võlgniku suhtes oli käimas korraga mitu täitemenetlust ja nõuete tagamiseks seatud arestide järjekord ei olnud veel saabunud. Seega oli 76% trahvinõuetest suunatud isikute vastu, kellel ei olnud piisavalt vara.

147. Sageli saadeti ühe isiku trahvinõuded eri kohtutäituritele. Näiteks oli ühe isiku vastu aastatel 2001–2006 algatatud 80 täitemenetlust ja nende trahvide sissenõudmisega tegeles 10 kohtutäiturit. Nõuete tagamiseks täitemenetluses seatakse isiku varale arestid ja need lahendatakse seadmise ajalises järjekorras, seega ei sega trahvide sissenõudmist mitme täituri tegevus ühe isiku trahvidega. Seadus näeb täituri ülesandena ette ainult trahvi sissenõudmise. Riigikontrolli arvates võiks kaaluda ta ülesannete laiendamist. Näiteks võiks täitur suunata võlgnikke, kes on raskustes oma elu korraldamise ja toimetulemisega, sotsiaaltöötaja juurde nõu ja abi saamiseks. Kui seadusesse asjakohane muudatus tehakse, oleks parem, kui ühe isiku vastu suunatud nõuded koondataks ühele täiturile.

Kas teadsite, et

2007. aastal tasusid politseiprefektuurid rahatrahvide arestiga asendamise korral kohtutäituritele ligi 125 000 krooni kohtutäituritasusid.

Riigikontroll soovitas uusi karistusliike väärtegude eest ja muudatusi isikute teavitamises

148. Kui süüdlasel ei ole vara ja sissetulekut, mille arvel nõuet täita, siis peab kohtutäitur teavitama sellest politseiasutust ja viimase taotlusel pöörduma kohtu poole asendusaresti mõistmiseks. Ühele päevale arestikambris vastab 600 krooni trahvi (kümme trahviühikut). Asendusaresti korral maksab kohtutäituritasu, mis on 1/17 kuupalga alammäärast, politsei. Riigile kaasnevad kulud ka aresti täitmisel. Politsei ei pea asendusaresti otstarbekaks karistusliigiks igale trahvi mittemaksvale süüdlasele.

149. Riigikontroll soovitas justiitsministril alutada KarSi muutmise eelnõu, mis võimaldaks määrata väärteo eest lisaks rahatrahvile ja arestile ka teisi põhi- ja asenduskaristuse liike, näiteks üldkasulikku tööd. Samuti soovitas Riigikontroll alutada seadusemuudatuse, mis lubaks karistuse määramisel lähtuda ka varem samale isikule määratud karistusest ja selle täitmisest ning annaks menetlejale võimaluse valida sobiv karistusliik.



Urmas Nemvalts, Postimees

150. Menetlusaluse isiku paremaks teavitamiseks soovitas Riigikontroll justiitsministril alutada väärteomenetluse seadustiku (edaspidi VtmS) muutmise eelnõu, mis võimaldab saata isiku soovil lahend talle e-postiga. Väärteomenetluse dokumentide näidisvorme soovitas Riigikontroll täiendada, et seal kajastuks rahatrahvi sundtäitmiseks kaasnevad kulud.

151. Justiitsminister teatas, et KarSi alusel arvestatakse karistuse mõistmisel lisaks süüle ka võimalust mõjuda süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest. Varem määratud karistuste täitmist ei keela seadus ka praegu arvestamast ja seetõttu ei ole KarSi muutmine vajalik. Kas üldkasulikku tööd saab rakendada praegusest enam, otsustatakse pärast seda, kui on analüüsitud, kas tasub ja on võimalik rohkem määrata alternatiivkaristusi. Hinnata on vaja praeguse korralduse alternatiivide mõju riigieelarvele ja menetlejate asjaajamiskoormusele. Ette on nähtud töötada välja eelnõu, mis seoks süüdlasele määratava väärteotrahvi tema tegeliku sissetulekuga.

152. Justiitsminister aktsepteeris ettepaneku saata süüdlasele tema soovil karistusotsus elektroonselt, kuid pidas vajalikuks eelnevalt selgitada, kas ja kui palju võib see nõuda kohtuvälistele menetlejatele lisaraha eraldamist. Väärteomenetluse dokumentide näidisvormide muutmist kaalutakse koos VtmSi muudatusettepanekutega. Samuti on väljatöötamisel väärteomenetluste e-toimiku süsteem.

153. Majandus- ja kommunikatsiooniministril soovitas Riigikontroll liiklusseaduse nõudeid rikkunud autojuhtide kasvatamiseks ja mõjutamiseks kaaluda karistust asendavate meetmete seadustamist ja rakendamist (nt uus teooria- või sõidueksam, õppefilmide vaatamine).



Urmas Nemvalts, Postimees

Majandus- ja kommunikatsiooniminister peab vajalikuks kehtestada liikluseeskirjade rikkujatele rahaträhvi ja aresti asemel alternatiivseid karistusi

154. Majandus- ja kommunikatsiooniminister vastas, et uue liiklusseaduse eelnõu kohaselt võib politseiametnik või kohus suunata juhi liiklusteooria- või sõidueksamile, kui temalt on varem ära võetud juhtimisõigus, ta on aasta jooksul vähemalt kolmel korral karistatud liiklusnõuete rikkumise eest või on alust arvata, et juhi sõiduõskused või käitumine mootorsõiduki juhtimisel võivad ohustada teisi liiklejaid. Liiklusseadust on kavas täiendada ka veapunkti süsteemiga: liiklusrikkumise eest määratakse juhile veapunkt, teatav arv veapunkte toob kaasa juhtimisõiguse äravõtmise.

155. Politseiameti peadirektor tegi ettepaneku seadustada väärtekaristusest tingimisi vabastamine, kui karistatu osaleb preventiivsetel loengutel, psühholoogi vastuvõtul vms kohustuste täitmisel. Taolist karistusest tingimisi vabastamist pidas ta asjakohaseks just liiklusväärtedudes, kuid pidas võimalikuks ka muude väärtedude korral.

156. Riigikontroll soovitas siseministril kaaluda politseijaoskondade ja -prefektuuride vabastamist sundtäitmisele saadetud rahaträhvide sissenõudmisest, pannes asjakohase ülesande mingile valitsemisala asutusele. Ka soovitas Riigikontroll täiendada rahaträhvide sundtäitmisele saatmise korda ja anda ühele isikule määratud trahvid sissenõudmiseks ühele kohtutäiturile. Justiitsministril soovitas Riigikontroll kaaluda KarSi muudatuse algatamist, et näha ette ka teist liiki asenduskaristusi kui arest, ja asjaajamiskoormuse vähendamiseks vaagida täitemenetluse seadustiku (TmSi) muutmise algatamist selliselt, et kohtutäitur oleks kohustatud rahaträhvi sissenõudmise võimatuse korral politsei nõusolekul (praegu politsei taotlusel) pöörduma kohtu poole asenduskaristuse mõistmiseks.

157. Siseminister toetas Riigikontrolli ettepanekut ja nõustus, et ühele isikule määratud trahvide saatmine sundtäitmiseks ühele kohtutäiturile tagab paremad võimalused karistuse täideviimisel. Lubati üle vaadata, millisel määral on politseil võimalik paremini materjale edastada kohtutäiturile ning kas olemas olevad tehnilised lahendused seda toetavad.

Puudus selgus väärteotrahvide sissenõudmise tähtaegades

158. KarS, TmS ja VtmS võimaldasid trahvide sissenõudmise lõpu tähtaega tõlgendada erinevalt. KarSi järgi ei ole õigust hakata otsust täitma, kui selle jõustumisest on möödunud 18 kuud. TmSi järgi lõpetab kohtunik määrusega täitemenetluse, kui trahvi ei ole sissenõutud 18 kuu jooksul alates väärteootsuse jõustumisest. VtmSi järgi ei pöörata lahendit täitmisele ega täideta, kui on möödunud 18 kuu pikkune tähtaeg.

159. Justiitsministri seisukoht oli, et kohtutäituril on väärteo eest mõistetud rahatrahvi sissenõudmiseks aega 18 kuud. Siseministri arvates peab kohtutäitur alustama aktiivset täitemenetlust 18 kuu jooksul, kuid seadus ei sätesta selgelt väärteotrahvi sissenõudmise aega. Kohtutäiturite Täiskogu juhataja kirjutas Riigikontrollile, et kui kohtutäitur on alustanud täitemenetlust 18 kuu jooksul, siis võib ta tsiviilseadustiku üldosa seaduse järgi nõuda trahvi sisse 30 aastat.

Justiitsminister, siseminister, Kohtutäiturite Täiskogu ja kohtud tõlgendasid seadust erinevalt

160. Esimese ja teise astme kohtud on aastate vältel teinud nii selliseid otsuseid, mille järgi trahvi sissenõudmine lõppeb, kui aegumistähtaeg on möödunud, kui ka selliseid otsuseid, mille järgi on oluline ainult alustada täitemenetlusega 18 kuu jooksul.

161. Riigikontroll soovitas justiitsministril alutada KarSi muutmine, et sõnastada trahvinõuete täitmise aegumistähtaeg üheselt mõistetavalt, mõistliku pikkusega ja karistuse eesmärgiga kooskõlas olevana. Justiitsminister vastas, et koostamisel on TmSi muutmise eelnõu, mille üheks eesmärgiks on muuta väärteo eest karistusena kohaldatud rahatrahvi täitmist reguleerivat sätet.

162. Hea meel on sedastada, et Riigikontrolli tõstatatud probleem on praeguseks lahenduse saanud. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2.10.2008. a otsus lõpetab seaduste erineva tõlgendamise. Selle järgi lõpeb võimalus nõuda väärteo eest määratud trahvi, kui trahviotsuse jõustumisest on möödunud 18 kuud.

Järelevalve kohtutäiturite tegevuse üle trahvide sissenõudmisel ei ole tõhus

163. Järelevalvet kohtutäiturite tegevuse üle teeb Justiitsministeerium, kes kehtestab ka järelevalve korra. Kohtutäiturimäärustiku järgi tehakse korralist (vastavalt järelevalvegraafikule), erakorralist (kui on alust arvata, et kohtutäituri ametitegevuses on kiiret kõrvaldamist vajavaid puudusi) ja järeelkontrolli.

164. Peamine järelevalvevahend on täitemenetluse register TÄITIS, mille kasutamine on kohtutäituritele kohustuslik. Lisaks jälgitakse ning analüüsitakse kohtutäituri kasutuses olevaid ametitegevuseks vajalikke pangakontosid.

Täitemenetluse register ei kajasta kõiki toiminguid ja selle kasutamine järelevalveks on keeruline

165. Riigikontroll võrdles politseitrahvide sissenõudmiseks avatud pabertoimikuid TÄITISe andmetega. Selgus, et mitte kõiki täitetoiminguid ei kajastata TÄITISes. Kohtutäiturite sõnul on registris kasutatav programm aeglane ja kasutajale ebamugav. Aruannete ja päringute tegemine TÄITISes on keeruline ja saadud andmete kvaliteet ebaühtlane.

166. Politsei infosüsteemist POLIS ei ole trahvinõuete sundtäitmisel võimalik andmeid automaatselt TÄITISesse üle kanda. Mõlemasse andmekogusse tuleb need käsitsi sisestada.



Urmas Nemvalts, Postimees

167. Auditi ajal võrdlesid politseiprefektuurid sundtäitmisele saadetud trahvinõuete saldosisid kohtutäiturite andmetega. Täitmisel oli 176 174 nõuet kogusummas 354 miljonit krooni. Kontrolliti 76% nõuete arvust. Selgus, et täitmisel oli trahvinõudeid, mis politsei andmeil olid täidetud või ei olnudki politseis arvel. Politseiamet sätestas raamatupidamise sise-eeskirjade täiendamisega kohustuse kord aastas vahetada kohtutäituritega saldoteatise täitmisel olevate nõuete osas.

Kohtutäituritel ei ole neid esindavat ja nende tegevust hindavat avalik-õiguslikku esinduskogu

168. Kohtutäituritel ei ole avalik-õiguslikust juriidilisest isikust esinduskogu, kes võiks esindada kõiki kohtutäitureid ja võtta enda peale kohustusi. Taolise juriidilise isiku asutamine hõlbustaks läbirääkimisi Justiitsministeeriumiga, seda ka uue täitemenetluse andmekogu kasutuselevõtuks vajalike kulude kandmise asjus, välja- ja täiendõppe korraldamiseks, distsiplinaarjärelevalveks jmt.

169. Riigikontroll soovitas justiitsministril kaaluda kohtutäiturite täiskogule avalik-õigusliku juriidilise isiku staatuse andmist ja nii justiitskui ka siseministril luua võimalus täitemenetluse algatamiseks vajalike andmete elektrooniliseks ülekandmiseks POLISest TÄITISesse ja hilisemate andmete võrdlemiseks.

170. Justiitsminister vastas, et koostamisel on seaduseelnõu, mis käsitleb kohtutäiturite ja pankrotihaldurite avalik-õigusliku kutseühenduse loomist, selle pädevust, organite funktsioone ja töökorraldust. E-toimiku üheks eesmärgiks on andmete elektrooniline liikumine sissenõudjate ja täituri vahel. Arendamisel on infovahetus TÄITISE ja karistusregistri vahel (riigi põhiregister karistuste, nende täitmise ja karistatute kohta).

171. Siseminister osutas käivitunud e-toimiku ja vääртеotoimiku projektidele, mille käigus oleks võimalik politsei ja kohtutäiturite andmevahetuse probleem lahendada. Samuti tegi ta ettepaneku siduda trahvivõlglaste Maksu- ja Tolliameti andmebaasiga, et tagada tulumaksu tagasi arvestamisel võlgnevuste mahaarvestamine. Riigikontroll põhimõtteliselt toetab siseministri ettepanekut.

e-riik – ühiskond, kus suur osa suhtlusest toimub info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogia vahendeid kasutades ning teavet esitatakse, hoitakse ja edastatakse elektrooniliselt.



Osalusportaal www.osale.ee

Harta sõnastab infoühiskonnas pakutavate avalike teenuste kvaliteedi hindamise kriteeriumid

Kas teadsite, et

avalike e-teenuste hulka kuuluvad näiteks ametiasutustele esitatud taotluste elektrooniline menetlemine (nt sünnitoetuse saamiseks) ning isiku kohustuste täitmiseks e-keskkonna loomine (nt maksude deklareerimiseks).

Igaühe õigused e-riigis ehk e-riigi harta

172. 2007. aasta sügisel lõpetatud auditi „Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas” lõppjärelendus oli, et inimesi jooksutatakse ametiasutuste vahel rohkem kui e-riigis kohane. Teenuseid ja info jagamist korraldatakse nii, nagu see ametnikule mugav on. Sageli ei osata ametiasutustes menetleda elektroonilisi dokumente ning isikuandmete kaitsele ei pöörata piisavat tähelepanu. Ühesõnaga – liiga sageli ei mõelda sellele, et inimesel oleks hea avalikku teenust taotleda ja tarbida.

173. Probleemide lahendamiseks pakkus Riigikontroll muu hulgas välja e-riigi harta loomise idee, mida riigikontrolör tutvustas ka Riigikogus 2007. aasta sügisel. 2007. aasta lõpus kogunes esimest korda e-teenuste arendajatest, poliitikutest, kodanikuühiskonna esindajatest ning spetsialistidest koosnev mõttekoda, et koondada ühtsesse dokumenti – hartasse – igaühe peamised õigused e-riigis ning selgelt mõõdetavad kriteeriumid, millele avalikud teenused e-riigis peaksid vastama. Ühiste arutelude käigus sündis harta „Igaühe õigused e-riigis” tekst, mis esitati avalikkusele arvamuse avaldamiseks osalusveebi osale.ee vahendusel. Käesoleva aasta juunist septembrini tutvuti selle kanali vahendusel harta projektiga üle 9000 korra.

174. Harta on deklaratsioon igaühe õigustest ja hea halduse põhimõtetest e-riigis, mis koondab ühtlasi parima praktika näiteid ning kriteeriume avalike teenuste kvaliteedi hindamiseks. Neid saab Riigikontroll kasutada edasiste e-riigi avaliku teenuse kvaliteeti hindavate auditite korraldamisel.

Hartas fikseeritud kriteeriumid sobivad avaliku teenuse kvaliteedi hindamiseks

175. Harta mõte on edendada e-riigi arengut. Harta peamine eesmärk on sõnastada infoühiskonna avaliku teenuse kvaliteedi kriteeriumid. Need kriteeriumid peaksid olema võimalikult lihtsasti arusaadavad ja üldiselt aktsepteeritud, seega rakendatavad valitsemisaladest ja -tasanditest sõltumata. E-riigi harta teine oluline eesmärk on suurendada inimeste teadlikkust ja julgust astuda oma õiguste eest välja, samuti aidata neil alustada elektroonilist suhtlemist ametiasutustega.

176. Harta õigustatud ja kohustatud subjektideks on igaüks meist ja avalikke teenuseid pakuvad ametiasutused. Ametiasutuse mõiste alla liigituvad harta tähenduses riigiasutused, kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud, aga ka halduslepingute alusel teenuste osutajad erasektoris. Igaühe all mõeldakse kõiki avalike teenuste tarbijaid e-riigis.

177. Hartas välja toodud hindamiskriteeriumid iga avaliku teenuse taseme hindamiseks põhinevad õigusaktide ning praktika analüüsil. Hindamiskriteeriumide alusel saavad inimesed kontrollida, kas nende õigusi avalike teenuste osutamisel on arvestatud. Iga ametiasutus aga saab hindamiskriteeriume aluseks võttes lihtsalt ja süsteemselt üle vaadata oma toimingud ning seada selged ja hõlpsasti mõõdetavad eesmärgid kodanikesksema asjaajamise loomiseks.

Igäühel on õigus valida suhtluskanalit ametiasutustega suhtlemiseks

Hartas on loetletud inimese õigused suhtlemisel ametiasutustega e-riigis

178. Igäühel on e-riigis õigus valida, mil viisil ta avalikku teenust tarbib ja ametiasutusega suhtleb. Avalikke teenuseid pakutakse kõigi suhtluskanalite kaudu, nii teenindusbüroos, posti teel, telefonitsi, samuti interneti ja e-posti vahendusel. Kui kõik kanalid kasutusel ei ole, peab ametiasutus suutma seda mõistlikult põhjendada.

179. Avalikke teenuseid osutatakse inimese jaoks võimalikult lihtsalt ja kiiresti ning välditakse inimese ülemäärast koormamist kulude ja asjaajamisega. Seega on kõigil õigus valida suhtluskanalit lähtuvalt sellest, millisel viisil tal on kõige mugavam ametnikuga suhelda – kas suuliselt, kirjalikult paberite vahendusel või elektrooniliselt. Näiteks kui inimene on saatnud teabenõude elektronkirjaga, siis peaksid ametiasutused sellele viie tööpäeva jooksul samas vormis vastama ja edastama küsitud teabe, kui see on elektroonilisel kujul olemas.

180. Teenuse kvaliteet peab olema samaväärselt kõrge ning inimeste õigused samaväärselt tagatud ja kaitstud, olenemata suhtluskanalist. Kui inimene soovib, selgitab ametnik talle, kuidas eri kanalite kaudu teenuste taotlemine käib. Ametiasutuse veebilehtedelt peab inimene leidma info selle kohta, millised kanalid on ühe või teise teenuse taotlemiseks ning osutamiseks loodud.

Igäühel on õigus tuvastada enda isikut elektrooniliselt ID-kaardi abil

181. Mida isiklikumad või mida suurema mõjuga on avalikud teenused, seda rangemad on nende taotlemisel isiku tuvastamise nõuded. Avalike teenuste taotlemisel peab olema võimalik elektrooniline isikutuvastus ID-kaardi abil.

182. Riik on ID-kaardi omamise teinud kohustuslikuks, seega on inimesel õigus seda ametiasutustega suhtlemisel kasutada. Kõik ametiasutused peavad olema võimelised digitaalselt allkirjastatud dokumente vastu võtma ja neid menetlema. Avaliku teenuse taotlemiseks on inimene kohustatud ametiasutusse kohale minema ainult siis, kui teenuse osutamiseks on ametnikul teenuse olemusest tulenevalt vaja taotlejaga silmast silma kohtuda. Sellised erandid (nt esmase isikutunnistuse taotlemine) suhtlusvormi valikuvabaduse põhimõttest, peavad olema seaduste tasandil kindlaks määratud.

183. Teave avalike teenuste kohta peaks olema inimesele veebis vabalt nähtav ning autentimine või digitaalne allkirjastamine peaks olema vajalik alles teenuse taotlemise või osutamise käigus. Riik peaks analüüsima praktikat ja õigusakte ning teenuste arendajatele välja töötama juhendid selle kohta, millal on teenuse taotlemisel ja osutamisel vaja anda digitaalne allkiri ja millal piisab isiku autentimisest.

Igäühel on õigus saada täielikku infot avalike teenuste kohta

184. Teave inimeste õiguste ja kohustuste kohta peab olema ametiasutuste veebilehtedel tervikuna avalikustatud ja igal hetkel ajakohane. Õigus saada infot tähendab ka seda, et inimene leiab ametiasutuse veebilehelt hõlpsasti just selle info, mida ta otsib, ning ei pea veebis tulutult aega raiskama. Sageli puuduvad ametiasutuste veebilehtedel õigusaktide eelnõud, sh planeeringutealane info koos avatud menetluse materjalidega, kehtestatud planeeringute kaardid ja tähtjad planeeringuga tutvumiseks ning tagasiside andmiseks, või on neid raske veebilehelt üles leida. Maa-ameti kaardiserver (<http://xgis.maaamet.ee>) võiks olla üheks kõigi

planeeringute avalikustamise kanaliks ja tulevikus areneda keskseks kohaks, kuhu peab jõudma eri valitsustasandite planeeringuinfo.

Igäühel on õigus taotleda avalikke teenuseid lihtsalt ja mugavalt

185. Avalike teenuste pakkumine tuleb korraldada nii, et inimene ei takerduks teenuse taotlemise tehnilistesse piasjadesse. Ametiasutus ei tohi inimest põhjendamatute nõuetega koormata. Näiteks peaksid ametiasutuste veebilehel olema taotlusplangid kujul, mida saab täidetuna arvutisse salvestada ning seejärel elektrooniliselt edastada. Seda ilma, et taotleja arvutisse oleks vaja laadida täiendavat tarkvara.

186. Et võimaldada riigile juba teada olevate andmete esitamist taotlusplangil, tuleb võimaluse piires kasutusele võtta registriandmete alusel eeltäidetud veebivormid. Veebivormide kasutamine vähendab andmete sisestamisel tehtavaid vigu ja hoiab kokku ametnike ja inimeste aega vajalike dokumentaalsete tõendite kogumisel ning töötlemisel. Näiteks tulumaksu deklaratsioonide puhul hoiavad eeltäidetud väljad märkimisväärselt kokku inimeste aega, mis muidu kuluks vajaliku info kogumiseks.

Igäühel on õigus saada infot teenuse osutamise seisu kohta

187. Avalikku teenust taotlema asudes peab inimene saama täpse ülevaate teenuse osutamise käigust ning teenuse osutamise tähtajast. Inimesel võiks olla interneti vahendusel võimalik jälgida, millises etapis on tema taotluse lahendamine. Menetlusseisu saaks veebilehe kaudu jälgida vaid enda menetluste puhul ning pärast usaldusväärset (nt ID-kaardiga) isikutuvastust. Näiteks saab igaüks Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) veebilehe kaudu juba praegu kontrollida, millises staadiumis on tema taotluse menetlemine.

Igäühel on õigus teada, milliseid isikuandmeid on ametiasutused kogunud

188. Iga inimene peaks olema informeeritud sellest, milliseid isikuandmeid on riik või kohalik omavalitsus tema kohta kogunud, ning tal peaks olema võimalus neid andmeid vaadata ja kasutada. Riigiportaali eesti.ee kaudu saavad inimesed juba praegu mitmes andmekogus nende kohta säilitatavaid andmeid kontrollida, küll aga ei nähtu sealt, kes ja milleks isikuandmeid on kasutanud. Seda infot saab inimene siis, kui ta esitab teabenõude andmekogu pidavale ametiasutusele. Juba on välja töötatud ka lahendusi, mis võimaldavad selle info saada ametiasutuse poole pöördumata. Näiteks pakub KMA riigiportaalis inimestele osalist infot KMA andmekogudes sooritatud päringute kohta. Praegu on selle lahenduse kaudu inimesel võimalik näha küll vaid tema enda sooritatud päringuid oma andmete kohta või mõnesid tema isikuandmete kohta väljastpoolt KMA-d tehtud päringuid (nt notarite päringuid), kuid KMA-l on kavas päringute infot aegamööda lisada, et seeläbi tugevdada KMA andmekogudes olevate isikuandmete kaitsemeetmeid.

189. Inimesele peab olema selge ka tema isikuandmete kogumise eesmärk, sest isikuandmeid tohib koguda ainult õigusaktides kindlaksmääratud eesmärkidel ja ametiasutuse tegevuseks vajalikus ulatuses.

Igäühel on õigus isikuandmete kaitsele

190. Ametiasutused peavad inimestele tagama nende isikuandmete turvalise töötlemise ja e-dokumentide usaldusväärse hoiustamise. Isikuandmeid sisaldavatesse andmekogudesse tehtud päringutest peavad alati maha jääma jäljed ja kõikide päringute sisulist põhjendatust tuleb ametiasutuses järjekindlalt kontrollida.

191. Käesoleval aastal korraldatud auditi „Sisekontrollisüsteemide toimimine isikuandmete kaitsel riiklikes andmekogudes” tulemusel

selgus, et päringuid ja andmete muudatusi kajastavate logifailide sisu, säilitamise tähtsused ning nende kontrollimise tase on asutusele väga erinev. Samas on logide säilitamine ülioluline selleks, et tagada isikuandmete töötlemise seaduslikkus ning inimeste informeeritus nende isikuandmete kasutamise eesmärkidest ja põhjustest.

Igäühel on õigus avaldada teenuse kvaliteedi kohta oma arvamust

192. Inimesel on õigus avaldada teenuse kvaliteedi kohta teenuse osutajale oma arvamust. Ametiasutused peaksid järjepidevalt tähelepanu pöörama avalike teenuste kvaliteedile, kaasates hinnangu andmisse avalike teenuste tarbijaid. Teave teenuste kvaliteedi hindamise kohta tuleb avaliku teabe seadusest lähtuvalt avalikustada ametiasutuse veebilehel.

193. Inimese tagasiside teenuse osutamise kohta võiks olla integreeritud teenuse osutamise protsessi, kus enne menetluse lõppemist saaks inimene avaldada arvamust selle kohta, kas teda informeeriti piisavalt teenuse saamise alustest ja tähtaegadest, kas ta sai teenust taotleda ning ametnikuga suhelda talle kõige lihtsamal moel ning mida võiks teenuse osutamise protsessis parandada.

Igäühel on õigus saada ametiasutusest otseteavet

194. Ametiasutused pakuvad inimesele omal algatusel asjakohast teavet kokku lepitud kontaktaadressile või ametlikule meiliaadressile @eesti.ee.

195. Laialdasemalt tuleks kasutusele võtta iga inimese ametlik e-posti aadress @eesti.ee, mille saab ümber suunata mis tahes muule igapäevases kasutuses olevale e-posti aadressile. Kui inimene on @eesti.ee aadressi aktiveerinud, siis võiksid ametnikud saata sinna näiteks planeeringute algatamise teateid, Euroopa ravikindlustuskaardi lõppemise meeldetuletusi, pensionikeskuse saldoteatise ning kõike muud infot, mis on inimesele ametiasutustega suhtlemiseks ning oma õiguste realiseerimiseks vajalik. Samas peab inimesele jääma ka õigus edasisest teavitamisest loobuda.

Igäühel on õigus osaleda riigi otsustusprotsessides

196. Igal inimesel on õigus osaleda ühiskonda tervikuna ning teda ennast puudutavate otsuste tegemisel. Riik ja kohalik omavalitsus toetavad inimeste kaasamist otsustusprotsessi, tagavad inimeste õigeaegse teavitamise ning loovad neile keskkonna arvamuse avaldamiseks.

197. Kaasamise võimalusi on mitmeid – riikliku osalusveebi osale.ee kaudu või siis ametiasutuste endi veebilehekülgedel asuvate foorumite kaudu. Ära ei tohi unustada ka traditsioonilisemate suhtluskanalite kasutajaid ning arvamuse avaldamisele kutsumist ajalehtede vahendusel, mis on kättesaadavad suurele hulgale kaasamise aadressaatidest. Kui inimesi kutsutakse arvamust väljendama, tuleks kindlasti kehtestada ka reeglid selle kohta, kuidas aramusavaldustele vastatakse, et inimesel ei tekiks tunnet, et tema arvamust küsitakse vaid vormi täiteks.



VOH,
hea e-teenus!

Kas teadsite, et

esimesed statistilised ülestähendused Eesti ala kohta ulatuvad XIII sajandi teise poolde, mil koostatud Taani hindamisraamat sisaldab täpseid andmeid Põhja-Eesti põllumajandusliku maakasutuse kohta.

Statistikaamet ei käsitle riikliku statistika kasutajaid süsteemselt

E-riigi areng ja harta tulevik

198. Riigikontroll soovib e-riigi hartas esitatud kriteeriume edaspidi kasutada avaliku teenuse kvaliteeti hindavate auditite korraldamisel. Samuti on kavas tunnustada harta põhimõtetest lähtuvaid avalikke teenuseid ja nende loojaid. Selleks hakatakse jagama kvaliteedimärke „Voh, hea e-teenus!“. See märk riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse veebilehel annab märku heast, seaduslikust ja kodanikku austavast kohtlemisest. Riigikontroll loodab, et harta võtavad oma tegevuse aluseks paljud avalike teenuste arendamise, pakkumise või nende kvaliteedi hindamisega tegelevad ametiasutused.

199. E-riigi võimaluste avardades tuleb hartat täiendada ja parandada.

Riikliku statistika korraldus

200. Riiklik statistika peab kajastama Eesti majanduse, rahvastiku, sotsiaalvaldkonna ja keskkonna seisundit ning selles toimuvaid muutusi. Riiklik statistika peab olema asjakohane ja usaldusväärne, andma Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule, kuid ka Euroopa Liidu organitele Eestiga seonduvate otsuste tegemiseks vajaliku info. Näiteks Eesti riigi osalus Euroopa Liidu eelarves sõltub Statistikaameti andmete põhjal arvutatud rahvusliku kogutulu näitajast.

201. Riikliku statistika korraldajaks Eestis on Statistikaamet. 2006. aastal eraldati ametile riikliku statistika kogumiseks riigieelarvest ligikaudu 84 miljonit krooni, 2007. aastal ligikaudu 100 miljonit krooni. Kulutused riiklikule statistikale võivad eelolevail aastail veelgi suureneda, eelkõige seoses 2011. aasta rahva- ja eluruumide loenduse ning põllumajanduslike kodumajapidamiste küsitluse ettevalmistamisega.

Riikliku statistika korraldus ei arvesta piisavalt riigi sisevajadusi

202. Praegu mõjutab Eesti riikliku statistika sisu kõige enam Euroopa Komisjon, kelle vajadusi vahendab EUROSTAT. Statistikaameti andmetel tehti 2007. aastal ligikaudu kaks kolmandikku riiklikest statistilistest vaatlustest EUROSTATi jaoks. EUROSTAT on Statistikaameti tegevusele ja toodetele seni andnud hea hinnangu.

203. Riigiasutused ei peaks isikuilt ja asutustelt enda tööks vajalike andmete küsimisel nõudma riiklikesse andmekogudesse juba kogutud andmete uuesti esitamist ja neil tuleks andmete kogumisel arvestada, et neid saaks edaspidi ka riikliku statistika tarbeks kasutada.

204. Statistikaamet on korraldanud riikliku statistika kasutajate rahulolu-uuringuid. Nende tulemuste kohaselt hinnatakse statistika lõpptoodete sisu, vormi ja ka kättesaadavust positiivselt. Kuid need uuringud ei saa kajastada rahulolematust, mis lähtub nt puuduvast statistikast, või anda infot selle kohta, kui rahul ollakse statistiliste vaatluste kavandamisega.

205. EUROSTAT soovib, et iga riigi statistikaasutus jagaks oma teenuste kasutajad prioriteetsuse alusel rühmadesse, täpsustades jaotust ka konkreetse infovajaduse kaupa. Statistikaamet ei olnud riikliku statistika kasutajaid prioriteetsuse (st kasutajate teabevajaduse) alusel järjestanud ning nt ministeeriumeid ja teisi riigiasutusi käsitleti võrdsete kasutajatena, hoolimata sellest, et mõnel neist võib riigi juhtimisel olla märksa suurem

roll kui teisel. Tänaseks on amet oma turunduspoliitikat mõnevõrra uuendanud.

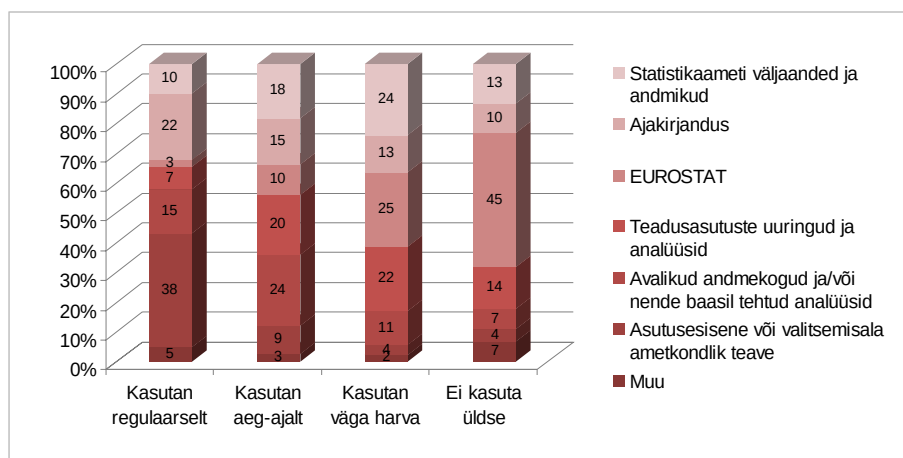
Statistiliste vaatluste kavandamisel osalejate arvates ei ole Statistikaameti tagasiside tehtud ettepanekute kohta piisav

206. Paljud Riigikontrolli poolt küsitletud olid seisukohal, et Statistikaamet ei ole alati püüdnud selgitada oma potentsiaalsete klientide tegelikke vajadusi või ei ole neid oma töö korraldamisel piisavalt arvestanud. Statistikaametil puudus vaatluste kava täiendamiseks tehtud ettepanekute läbivaatamise ja hindamise juhend; polnud selge, millistest kaalutlustest lähtuvalt ettepanekuid arvestatakse või ei arvestata. Puuduliku tagasiside tõttu ei teadnud oma töö jaoks statistiliste andmete vajajad alati, kas neil tuleks tulevikus luua endal andmete kogumise süsteem või loota, et Statistikaamet saab rahuldada nende vajadused. Polnud selge, kuidas lahendada olukordi, kus ka amet tunnistab teatud statistiliste andmete kogumise ja töötlemise vajadust, kuid ei saa mingil põhjusel seda ise teha. Asjakohase juhendi kehtestas Statistikaameti peadirektor oma käskkirjaga 2008. aasta kevadel.

Oluliste otsuste tegemisel eelistavad statistika kasutajad ametkondlikke andmeid riiklikele statistilistele andmetele

207. Avalikus sektoris kasutas ca 40% regulaarselt Eesti kohta käiva info hankimiseks ametkondlikku teavet (vt joonis 7). Riiklikku statistikat kasutas regulaarselt kõigest ca 24% vastanutest. Riigikontrolli küsitlusest selgus ka, et riiklik statistika ei vastanud kasutajate vajadustele: andmed ei ole ajakohased, piisavalt usaldusväärsed ja detailsed, puuduvad vajalikud metaandmed jms. Rohkem kui 30%-l vastanutest oli tekkinud riiklikke statistilisi andmeid kasutades vajadus saada selgitusi andmete kättesaadavuse, detailsuse ja kogumise meetoodika kohta.

Joonis 7. Eesti kohta statistilise info hankimiseks kasutatavad peamised allikad



Allikas: Riigikontrolli küsitlus

208. Et avalik sektor eelistab statistilise info saamiseks ametkondlikke andmeallikaid, viitab asjaolule, et riiklik statistika ei täida täielikult oma eesmärki. Kuid sageli ilma metodoloogilise järelevalveta kogutav ametkondlik statistika ei pruugi anda tõest ja objektiivset ülevaadet riigis toimuvatest sündmustest (kasutatav meetoodika ei võimalda vajalikul määral üldistada ega loo kindlust, et andmete võrreldavus ja kättesaadavus oleksid tagatud). Andmete kaheldav usaldusväärsus seab kahtluse alla ka neile tuginevad strateegilised otsused.

Statistikaametil puudub terviklik ülevaade andmekogudest ja nende andmete sobivusest riikliku statistika tegemiseks

209. Selleks et selgitada välja andmekogude sobivus statistiliste vaatluste korraldamiseks, tuleb andmete koosseisu ja kvaliteedi kohta luua tervikülevaade. Selle tulemusel on võimalik hinnata, kas riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogusid üldse saab tõhusal moel kasutada riikliku statistika tegemiseks. Statistikaametis oli 2007. aasta lõpus selline ülevaade tehtud (sh dokumenteeritud) ca 160st andmekogude registrisse kantud andmekogust vaid 9 puhul.

210. Probleemne on ka mitmete Statistikaameti poolt aktsepteeritud andmekogude andmete usaldatavus. Näiteks ei vasta Statistikaameti hinnangul ehtisregistri kvaliteet riikliku statistika tegemiseks nõutavale tasemele, ka Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti registrid ning äriregister ei ole ühel või teisel põhjusel selleks täielikult sobivad. Statistikaamet pole ilmutanud vajalikku initsiatiivi mõjutamiseks andmekogude vastutavaid ega ka volitatud töötlejaid korraldama andmekogude tööd selliselt, et nende andmeid saaks käsitleda riikliku statistika nõuetele vastavatena.

211. Statistikaamet peab tagama ühtsete klassifikaatorite kasutamise andmekogudes (et oleks saavutatud vähemalt andmete üheselt mõistetavus), andes neile oma koostöölastuse. Hoolimata kõikide riigis kasutusel olevate klassifikaatorite registreerimise nõudest, oli 2007. aasta lõpu seisuga andmekogude registris registreeritud ainult kaks klassifikaatorit: ametite klassifikaator ja Eesti haldus- ja asustusjaotuse klassifikaator. Seetõttu ei olnud tagatud andmekogudes sisalduvate andmete ühituvus ja kasutatavus riikliku statistika tegemiseks.

Riigi andmekogude pidamise õiguslikud alused ei kohusta osalema riikliku statistika koostamises

212. Enamikus andmekogude pidamise õiguslikes alustes (seadused, põhimäärused) ei ole seatud andmekogude tegevuse üheks eesmärgiks osaleda riikliku statistika koostamises. Kuna ametkondliku statistika definitsioon puudub, siis ei ole seadusandlikult kindlaks määratud, millised kohustused on ametkondlikel andmekogudel seoses riikliku statistikaga ning kes nende täitmise eest vastutavad.

Andmete dubleeriva kogumisega on andme-esitajatele tekitatud põhjendamatult suur halduskoormus

213. Teabekorraldus avalikus sektoris on väga halvasti koordineeritud. Sisuliselt samu andmeid tuleb esitada Statistikaametile riikliku statistika tegemise eesmärgil, andmekogule või muule asutusele (konkreetses menetluse käigus) ja ministeeriumitele või kohalikule omavalitsusele (poliitika kujundamiseks tarviliku teabe hankimiseks, kui riiklik statistika seda mingil põhjusel pakkuda ei suuda). Hoolimata sellest, et riikliku statistika tegemisega seotud aruandekoormuse tase pole viimase viie aasta jooksul vähenenud, ei ole andmete esitamisega seotud üldise halduskoormuse mõõtmine riiklikul tasemel mitte ühegi institutsiooni ülesanne. Statistikaameti kasutatav halduskoormuse mõõtmise meetodika ei anna täielikku ja sisulist ülevaadet halduskoormuse kujunemisest, kuna arvestatakse ainult aruannete arvu muutusi andmeesitajate kohta, kuid ei arvestata, et eri aruanded on erineva mahuga.

Rahandusminister peab vajalikuks teha riikliku statistika korraldusse muudatusi

214. Auditist mõjutatuna algatas rahandusminister muudatuste ettevalmistamise riikliku statistika koostamist puudutavatesse õigusaktidesse, sh seadustesse. 2008. aasta arenguplaanis kavandas ministeerium konkreetsed meetmed klinditeeninduse parandamiseks ning andmekogumise tõhustamiseks.

Meditsiiniseadmete soetamine ja kasutamine tervishoiuasutustes

215. Riigikontrolli 2008. aastal lõpetatud auditis hinnati, kuidas on Eesti haiglad varustatud kallihinnaliste meditsiiniseadmetega (röntgeniseadmed, kompuuter- ja magnetresonantstomograafid), mil moel toimib nende soetamise planeerimine, hooldus ja kasutamine ning kas riigi tegevus selles valdkonnas tagab, et ravikindlustuse raha kasutatakse efektiivselt ja säästlikult.

216. Viimase kümne aasta jooksul on Eestis haiglatesse soetatud palju tänapäevaseid diagnostika- ja raviseadmeid ning patsientide jaoks on raviprotsess (sh haiglas veedetav aeg) muutunud lühemaks.

217. 2007. aastal rahastati Eestis ravikindlustuse eelarvest meditsiinitehnoloogia kasutamist eeldavaid tervishoiuteenuseid (st teenused, mille osutamiseks on vaja üle üheaastase kasutusajaga meditsiiniseadmeid) kogumahu ligi 1,5 miljardi krooni ulatuses. See moodustas kogu ravikindlustuse 2007. aasta eelarvest 15%. Ülevaade kompuuter- ja magnetresonantstomograafide arvust Eestis on toodud tabelis 4.

Kõrgtehnoloogiliste meditsiiniseadmetega osutatavate teenuste eest tasumiseks kulub ligikaudu seitsmendik ravikindlustuse eelarvest

Tabel 4. Kõrgtehnoloogiliste meditsiiniseadmete arv tervishoiuteenuse osutajate liigiti 2007. ja 2008. a (aprillikuu seisuga)*

Meditsiiniseade	Arv kokku		Haigla liik						Ambulatoorne tervishoiuasutus	
	2007	2008	piirkondlik haigla		keskhaigla		üldhaigla			
			2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Kompuutertomograaf	15	21	4	6	4	4	6	8	1	3
Magnetresonantstomograaf	8	9	2	2	2	2			4	4

* 2008. a andmed põhinevad küsitlusel, mille Riigikontroll korraldas haiglatele, ja infol, mis on avaldatud tervishoiuteenuse osutajate interneti kodulehekülgedel 2008. a aprilli seisuga.

Allikas: Sotsiaalministeerium, riigihangete register, Riigikontrolli küsitlus, tervishoiuteenuse osutajate koduleheküljed

218. Konventsionaalseid röntgeniseadmeid oli 2008. aasta aprilli seisuga Eesti haiglates (piirkondlikud, kesk-, üld- ja kohalikud haiglad) kokku 72.

219. Valdav osa olulisematest meditsiiniseadmetest on kasutusel haiglates. Lisaks haiglatele kuuluvad mõned meditsiiniseadmed ka ainult diagnostikateenuseid osutavatele juriidilistele isikutele.

Iga tervishoiuasutus otsustab kallite seadmete ostmise ise

220. Eraõiguslike juriidiliste isikutena tegutsevatele haiglatele on riik ette näinud meditsiiniseadmete omamiseks miinimumnõuded. Samal ajal on neil vabadus otsustada, kui palju ja missuguseid meditsiiniseadmeid endale muretseda. Kuigi meditsiiniseadmed kuuluvad eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kaetakse meditsiiniseadmete kasutamise kulud valdavas osas ravikindlustuse rahast.

Eestis on miljoni inimese kohta rohkem tomograafe kui Prantsusmaal, Hollandis ja Suurbritannias

Kõrgtehnoloogiliste meditsiiniseadmete arvu poolest jääb Eesti veel OECD riikide keskmisest tasemest allapoole

221. Riigikontroll kogus 2008. aastal Eestis kasutatavate seadmete arvu kohta andmeid ning võrdles neid OECD riikide 2005. aasta samade andmetega ning leidis, et Eestis on võrreldes OECD Euroopa riikidega 3,1 kompuutertomograafi ja 3,3 magnetresonantstomograafi miljoni elaniku kohta vähem kui arenenud Euroopa riikides 2005. aastal (vt ka tabel 5).

Tabel 5. Kompuutertomograafide (KT) ja magnetresonantstomograafide (MRT) arv miljoni elaniku kohta 2005. aastal (Eestis 2008. aastal)

Riik	KT	MRT
Austria	29,4	4,2
Belgia	31,6	16,3
Eesti	15,6	6,7
Hispaania	13,5	6,6
Holland	5,8	8,1
Iirimaa	10,7	5,6
Island	23,7	20,3
Itaalia	27,7	15
Kreeka	25,8	13,2
Luksemburg	28,6	11
Portugal	26,2	3,9
Prantsusmaa	9,8	4,7
Saksamaa	15,4	7,1
Soome	14,7	14,7
Suurbritannia	7,5	5,4
Šveits	18,2	14,4
Taani	13,8	10,2
OECD Euroopa riikide keskmine	18,7	10
OECD keskmine	20,6	9,8

Allikas: OECD Health Data 2007, Riigikontrolli analüüs

Seadmeid ei koormata optimaalselt

Osa seadmeid on alakoormatud või ei vasta tänapäeva nõuetele

222. Riigikontrolli audit näitas, et soetatud seadmeid ei koormata optimaalselt. Alakoormatud olid kõik üldhaiglates olevad kompuutertomograafid. Keskmiselt oli 2007. aastal üldhaigla kompuutertomograafi koormus ca 2500 uuringut aastas, mis moodustab Eesti Haigekassa kalkuleeritud teenuse hinnamudelis arvestatud optimaalsest koormusest kõigest 35%. Kui haigla teeb ostetud kalli seadmega uuringuid oluliselt vähem, kui Haigekassa temale selliste teenuste hinna kehtestamisel eeldas, siis katab ta osa teenusega seonduvaist kuludest teiste teenuste eest saadavast rahast. Selline olukord ei ole ei haigla ega ka riigi jaoks pikaajaliselt jätkusuutlik.

**Magnetresonantstomograafid
asuvad Tallinnas, Lõuna-
Eestis on vaid üks
statsionaarne seade**

223. Magnetresonantstomograafia seadmed on Eestis keskmiselt enam-vähem optimaalselt koormatud, kuid ka siin on erinevusi – piirkondlikes haiglates kasutatakse neid seadmed ligi kaks korda intensiivsemalt, kui on optimaalne koormus. Kui asuda seisukohale, et need Eesti tingimustes väga kallid seadmed ei peaks territoriaalselt jaotuma vastavalt teenindatavate inimeste arvule, ei oleks neid lähiaastatel Eestis juurde soetada vaja – olemasolevate magnetresonantstomograafidega on võimalik uuringute hulka oluliselt kasvatada ja kõik vajalikud uuringud ära teha. Praegu on need koondunud Tallinna ravi- ja diagnostika-asutustesse, Lõuna-Eestis on vaid üks statsionaarne magnetresonantstomograaf.

**Pooled röntgeniseadmed on
kasutuses olnud üle 10 aasta**

224. Pooled haiglates kasutusel olevatest röntgeniseadmetest on 10 või rohkem aastat vanad. Hoolimata sellest, et kõikides auditis uuritud haiglates on kiirgusohutu omavatel meditsiiniseadmetel kehtiv kiirgustegevusluba (või oli see uuendamisel), ei näita see seda, et patsiendile tehakse uuring võimalikult ohutul viisil. Kuigi röntgeniseadmete vanus üksinda ei ütle seadme seisukorra kohta midagi ja nende tööpõhimõttes ei ole aastakümnetega muutusi toimunud, on tänapäevastel seadmetel siiski mitmeid eeliseid. Nüüdisajal on kasutusele võetud tehnoloogia, mis vähendab patsiendi kiirgusdoosi ja parandab oluliselt kujutise kvaliteeti ning loob võimaluse selle digitaalseks töötlemiseks ja edastamiseks. Röntgeniseadmete väljavahetamine nõuab haiglatelt lähiaastatel küllalt suuri investeeringuid.

Seadmete olemasolu iseenesest ei taga teenuste kättesaadavust

225. Eesti Haigekassa tunnustatud insuldi ravijuhendi järgi tuleb võimalikult kiiresti kõikidele insuldi kahtlusega patsientidele teha kompuuter- või magnetresonantstomograafia uuring. Kõikidele peatrauma saanud patsientidele on vajalik kompuutertomograafia uuring. Riigikontroll analüüsis 2007. aasta kolme esimese kvartali nende patsientide andmeid, kellel diagnoositi insult või peatrauma.

**Kõigile ei tehta vajalikke
uuringuid, piirkonniti on
suured erinevused**

226. Analüüsi tulemusena selgus, et sellel perioodil oli kokku 2581 insuldi diagnoosiga patsienti ning uuring tehti neist 1951-le (76%). Peatraumaga patsiente oli sel perioodil 1753 ning uuring tehti nendest vaid 807-le (46%).

227. Lisaks sellele, et mitte kõik patsiendid, kelle puhul uuringu tegemine oli hädavajalik, seda uuringut ei saanud, on uuringule pääsemisel väga suured regionaalsed erinevused. Näiteks kui Pärnu-, Saare- ja Harjumaal elavatele inimestele tehti insuldi korral rohkem kui 90% juhtudel uuring, siis Rapla-, Jõgeva-, Lääne-, Hiiu- ja Lääne-Virumaa insuldiga patsientidest pääses uuringule vähem kui 40%. Ka peatrauma saanud patsientide osas on uuringute tegemises maakonniti väga suured erinevused. Kui Jõgeva-, Järva- ja Saaremaa elanikele tehti peatrauma korral uuring rohkem kui 70% patsientidest, siis Lääne-Viru-, Hiiu-, Lääne-, Ida-Virumaa elanikest peatrauma saanutest pääses neile uuringutele kuni kolmandik.

Kallihinnalisi uuringuid tehakse ka siis, kui need sisuliselt vajalikud pole

Mitte alati ei ole patsientidele tehtud uuringud põhjendatud

228. Neuroloogidest eksperdid hindasid auditi käigus L. Puusepa nimelise Neuroloogide ja Neurokirurgide Seltsi heaks kiidetud kriteeriumite põhjal, kas pea- ja seljavaluga patsientidele tehtud magnetresonants-uuringud olid põhjendatud. 17% juhtudest (seljavaluga patsientidele tehtud uuringutest 20% ja peavaluga patsientidele 10% juhtudest) ei olnud magnetresonantsuuring põhjendatud. Põhjendamata uuringute osakaal oli suurem üldhaiglatest uuringutele saadetud patsientidel ja väiksem kesk- ja piirkondlike haiglate patsientidel. Põhjuseks võib olla osaliselt ka teenuse kättesaadavuse kiire kasv viimastel aastatel, mistõttu võivad arstid patsiente kergekäelisemalt kallihinnalistele uuringutele saata.

Puudus on biomeditsiinitehnika spetsialistidest

229. Nii meditsiinitehnoloogia arengukava kui ka Eesti radioloogia arengukava aastateks 2001–2015 näevad ette, et kõikides haiglates, kus on radioloogia üksus, peab olema tööl ka biomeditsiinitehnika haridusega spetsialist, kelle ülesandeks on tagada seadmete tehniline korrashoid. 24 haigla küsitlusest selgus, et 10s neist ei ole meditsiinitehnika spetsialisti. Probleem on nii spetsialistide puuduses üldiselt kui ka väiksemate haiglate võimetuses endale vastav spetsialist palgata. Riigikontrolli hinnangul ei ole biomeditsiinitehnika spetsialistide puudumise tõttu osas haiglates piisaval määral tagatud valmisolek meditsiiniseadmete ohutuks kasutamiseks ja nende elutsükli (soetus, koolitus, kasutajate pädevus, hooldus remont, utiliseerimine) tagamiseks.

Riigi panus ja huvi valdkonna korraldamisel on olnud tagasihoidlik

230. Riigil pole praegu piisavat ülevaadet, kui palju ja milliseid kallihinnalisi meditsiiniseadmeid tervishoiuteenuse osutajatel on. See tähendab, et ministril puudub võimalus seda valdkonda ka sisuliselt analüüsida ja juhtida. Haiglate funktsionaalsete arengukavade läbivaatamisel ja kinnitamisel Sotsiaalministeerium sisuliselt ei hinda arengukavades kajastatud meditsiinitehnoloogia osa.

Riik pole määranud seadmete soetamiseks täpsemaid nõudeid

231. Haiglatele on küll kehtestatud seadmete kohta miinimumnõuded, kuid puuduvad täpsemad kriteeriumid, milliste omadustega peab seade olema, milline peab olema sellega töötav personal jms. Riigipoolsete kriteeriumide puudumine kallihinnaliste seadmete soetamise otstarbekuse hindamiseks on üheks põhjuseks, miks seadmeid on soetanud ka haiglad, kes neid edaspidi optimaalselt koormata ei suuda.

Riigi roll peaks olema suurem

232. Selleks et Sotsiaalministeeriumil tekiks võimalus valdkonda juhtida, soovitas Riigikontroll ministril koostada kõrgtehnoloogiliste meditsiiniseadmete vajadust kindlaks määrava arengukava, mis annaks võimaluse seada täpsemad kriteeriumid seadmete soetamiseks, määrates nende asukoha, populatsiooni suuruse jms.

Sotsiaalministeerium ja Haigekassa on riigi sekkumise suurendamise osas eri seisukohtadel

233. Vastuses Riigikontrollile teatas sotsiaalminister, et lähiajal on kavas kõrgtehnoloogiliste meditsiiniseadmete kohta kogutavate andmete koosseisu täpsustada ja saada seeläbi parem ülevaade valdkonnas toimuvast. Samuti on 2009. aastal plaanis alustada haiglate liikide nõuete

täpsustamist, uuendada arstlike erialade arengukavasid (sh radioloogia eriala arengukava) ning koostöös erialaliitude spetsialistidega on kavas välja töötada meditsiiniseadmete soetamise planeerimist, hooldust ja remonti puudutavad juhendmaterjalid haiglatele. Otseselt meditsiiniseadmete täpset vajadust kindlaks määrava arengukava ja kriteeriumite väljatöötamist sotsiaalminister ei pooldanud, viidates sellele, et Eestis ei ole haiglatel kindlaid teeninduspiirkondasid ning haiglatevaheline konkurents sunnib tervishoiuteenuse osutajaid ise optimaalselt käituma.

234. Eesti Haigekassa juhatuse esimees peab aga oluliseks, et töötataks välja riiklikud kriteeriumid kallihinnaliste meditsiiniseadmete soetamiseks, koostataks meditsiinitehnoloogia vajadust kindlaks määrav riiklik arengukava ning valdkond reguleeritaks seadusandlike aktide tasemel. Lisaks informeeris ta, et haigekassa plaanib tervishoiuteenuste kliinilise kvaliteedi parendamise valdkonnas tõhustada riskianalüüsi, et tagada senisest parem ravijuhistest kinnipidamine kõikide tervishoiuteenuse osutajate poolt.

III. Tähelepanekud kohalike omavalitsuste kohta

Ülesannetega toimetulek

235. Riigikontroll hakkas kohalike omavalitsuste (KOV) probleemistikuga süvendatult tegelema 2005. aasta lõpus, pärast seda, kui talle seadusemuudatusega anti õigus hinnata KOVide sisekontrollisüsteemide toimivust, finantsjuhtimist, finantsarvestuse ja -aruandluse õigsust ning tehingute seaduslikkust. Kui 2006. aastal keskenduti eelkõige finantsarvestuse ja -aruandluse korraldusele, siis alates 2007. aastast on Riigikontroll KOVide finantsarvestuse korralduse hindamise kõrval hakanud järjest enam tähelepanu pöörama omavalitsustele seadustega pandud ülesannete täitmisele. Eesmärgiks on olnud selgitada, milliste probleemidega KOVid seejuures põrkuvad ja millised on võimalused nende tegevuse efektiivsemaks muutmiseks. Audititega on üldjuhul püütud hõlmata suuremat rühma KOVe, et tehtud tähelepanekuid ja järeldusi saaks üldistada kõikidele omavalitsustele. Riigikontroll on auditeerinud pedagoogide palgaraha kasutamist, ehitushangete korraldamist, üldplaneeringute olukorda (nende puudumise põhjuseid), jäätmehoolduse korraldust, Euroopa Liidu toetusraha taotlemist ja kasutamist.

Enamikul kohalikest omavalitsustest puuduvad eeldused neile pandud ülesandeid hästi täita

Kahes kolmandikus omavalitsustest on vähem kui 3000 elanikku

Omavalitsuse kohustused ei sõltu tema suurusest ja võimekusest neid täita

236. Eestis on praegu 227 valda ja linna. Kahes kolmandikus neist on vähem kui 3000 elanikku, kusjuures 35 omavalitsuses on vähem kui 1000 elanikku. Kokku elab neis väikevaldades 17% Eesti elanikest.

237. Omavalitsusüksuse ülesannete loetelu ei sõltu tema suurusest. Eelkõige on nendeks sotsiaallabi ja -teenused, lastekaitse, noorsootöö, elamu- ja kommunaalteenused, veevarustus ja kanalisatsioon, territoriaalne planeerimine, maakorraldus, teede ja tänavate korrashoid, ühistranspordi korraldus, heakord ja jäätmehooldus, omavalitsuse koolide, lasteaedade, huvikoolide, kultuurimajade, raamatukogude, sotsiaalkeskuste jms ülalpidamine. Lisaks on omavalitsusele rohkem kui paarikümne seadusega ette nähtud teha oma haldusterritooriumil eri valdkondade üle järelevalvet. Valla- või linnavalitsuses töötavad inimesed peavad suutma planeerida kavandatu maksumust ja leidma-hankima kavandatu elluviimiseks raha, suutma projekte juhtida, riigihankeid korraldada, pidama nõuetekohast finantsarvestust ja -aruandlust, arendama ja hoidma toimivatena IT-süsteeme jms.

238. Enamasti on väikestes vallavalitsustes vaid 10–15 ametnikku koos vallavanema, abivallavanema ja sekretäri. Kuid on ka arvukalt vallavalitsusi, kus on vaid neli ametnikku. Rohkema arvu ametnike pidamiseks pole omavalitsusel raha. Kuid pole midagi parata – Ruhnu või Piirissaarel, kus 2007. aastal oli ametis vaid kolm ametnikku, tuli vallavalitsusel täita põhimõtteliselt samu ülesandeid nagu Tallinnas, kus

2007. aastal oli 1430 omavalitsusametnikku, või Tartus, kus ametnikke oli 329.

239. Asjaolu, et väikestes (alla 3000 elanikuga) valdades elab kokku vähem kui viiendik Eesti inimeste koguarvust, ei saa olla õigustuseks sellele, et võiksime leppida teadmisega – nendes valla- ja linnavalitsustes ei suudeta toime tulla kõigi neile seadustega pandud ülesannetega, ei suudeta oma elanikele tagada kõiki seadustega ette nähtud teenuseid ning pakutavate teenuste kvaliteet on madalam kui suurtes omavalitsustes.

240. Kinnituseks, et väiksemates omavalitsustes puuduvad eeldused neile pandud ülesandeid hästi täita, esitab Riigikontroll audititest mõned tähelepanekud selle kohta.

Vajaka jääb teadmistest ja kogemustest riigihangete seaduse järgimiseks

241. Eesti linnad ja vallad korraldasid 2006. aastal 791 riigihanke-menetlust kogumaksumusega 3,15 miljardit krooni.

242. Auditeerides ehitushangete korraldust, tões Riigikontroll, et väiksematel omavalitsustel käis paljude riigihangete seaduses esitatud nõuete täitmine üle jõu. Kuna enamik neist peab riigihangete seaduses ettenähtud pakkumismenetlusi korraldama harva, puudus neil asjakohane teadmine ja kogemus.

243. Sageli ei suutnud KOVid hankemenetluse korraldamisel seada ehitajaile nõudeid selliselt, et hanke tulemus vastanuks tellija ootustele. Ehitushindade kallinemise tingimustes ei suudetud alati seista vastu ettevõtjate survele suurendada ehitise maksumust, mistõttu kulutati maksumaksja raha kavandatust rohkem või ei vastanud muudetud hankelepingud riigihanke väljakuulutamisel ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele (mida võib käsitleda riigihangete seaduse raske rikkumisena).

244. Paljudes valdades polnud riigihangete korraldamine läbipaistev. Valla ja linna õigusaktid ei taganud alati hankemenetluse arusaadavust, enamiku auditeeritud valdade ja linnade puhul ei olnud selge, milline ametiisik või struktuuriüksus mingi etapi eest vastutas.

245. Väikestel KOVidel oleks riigihanke korraldamisel otstarbekas koostööd teha, ka tasuks kaaluda asjakohaste kompetentsuskeskuste loomist maakonna või piirkonna tasemel.

Vallad ja linnad ei ole üldplaneeringut kehtestanud seadusega sätestatud tähtjaks

246. Üldplaneering on oluline valla või linna arengut suunav juhtimisvahend, mis määrab kindlaks territooriumi maakasutuse, hoonestatavad alad, puhke- ja miljööväärtuslikud alad, infrastruktuuri ülesehituse ning paiknemise. Selguse puudumise tõttu neis küsimustes ei ole tagatud piisav avalikkuse huvidega arvestamine. Näiteks võivad üldplaneeringu puudumise korral sattuda loodavad elurajoonid hiljem silmitsi lasteaia- ja koolikohtade puuduse, puuduliku ühistranspordi, väljaehitamata tänavatevõrgu või muude selliste probleemidega.

Sageli ei vasta hanke lõpptulemus omavalitsuse ootustele ja vajadustele

Suurel osal omavalitsustest puudub üldplaneering või on see vananenud

247. Planeerimisseaduse kohaselt pidid linnad kehtestama üldplaneeringu hiljemalt 01.01.2006. ja vallad hiljemalt 01.07.2007. aastal. Tegelikult puudus 2008. aasta algul üldplaneering enam kui kolmandikul omavalitsustest. Kõige halvem oli olukord Saaremaal, Põlvamaal ja Tartumaal. Olemasolevate üldplaneeringute puhul on probleemiks, et neid ei korrigeerita õigel ajal: 139 valla või linna üldplaneeringust 57 olid kehtestatud aastal 2000 või varem. Enamik neist ei olnud kooskõlas seadusega üldplaneeringule seatud eesmärkidega.

Paljud valla- ja linnavalitsused ei suuda üldplaneeringut ise koostada või selle tellimise korral oma vajadusi selgitada

248. Paljud vallad ja linnad ei ole üldplaneeringuga vajalikul määral tegelenud rahapuuduse tõttu. Kuna selleks tööks sobivad spetsialistid valdades ja linnades üldjuhul puuduvad, tuleb üldplaneeringu koostamine tellida. Sageli ei ole KOVil vajalikku pädevust ka selleks, et nende tööde tellimisel võetud kohustusi korralikult täita, mistõttu ei pruugi koostatud planeering vastata omavalitsuse tegelikele vajadustele.

249. On ka selliseid omavalitsusi, kelle juhtorganid üldplaneeringu koostamisel või selle ajakohastamisel üldse mõtet ei näe, kuna nad ei usu praegustes piirides ja teada olevate tuluallikate puhul omavalitsuse jätkusuutlikkusse.

Osad omavalitsustel puudub endiselt jäätmekava ja jäätmehoolduseeskiri

250. Ligi kolmandik omavalitsusi ei täida seadusest tulenevat kohustust koostada oma territooriumil toimuva jäätmehoolduse täpsemate arengusuundade ja tegevuste määramiseks jäätmekava.

Paljud omavalitsused ei ole jäätmeveo korraldamiseks midagi ette võtnud

251. Kuigi enam kui 1500 elanikuga KOVidel on alates 2005. aastast kohustus korraldada majapidamistes ja ettevõtetes/asutustes tekkivate jäätmete organiseeritud äravedu, oli see tänavu kevadel enam kui kahes viiendikus KOVidest tegemata. Ligikaudu pool elanikkonnast, kes seaduse kohaselt peaks olema hõlmatud korraldatud jäätmeveoga, peab oma jäätmetega praegu ise toime tulema.

252. Ka juhul, kui jäätmevedu on korraldatud, hõlmab see üldjuhul vaid segaolmejäätmeid. Olmejäätmete liigiti kogumine on korraldatud vaid ligikaudu 14% KOVides.



Urmas Nemvalts, Postimees

253. Korraldatud jäätmevedu ei ole rakendunud või selle rakendamine on viibinud eelkõige KOVide piiratud võimaluste tõttu kaasata protsessi vajalikku oskusteavet (neil puuduvad valdkonda tundvad spetsialistid, nad on muude ülesannetega koormatud ja/või napib raha oskusteabe sisseostmiseks).

254. Piiratud raha- ja inimressursside tingimustes oleks KOVidel mõistlik teha sarnaste eesmärkide saavutamiseks koostööd. Riigi jäätmekava järgi peaks aastaks 2013 saavutatama olukord, et 90% KOVidest teeb jäätmehoolduse valdkonnas koostööd selleks loodud organisatsioonide kaudu. Praegu ollakse sellest eesmärgist veel kaugel, kuna jäätmehoolduse korraldamiseks moodustatud organisatsioonidesse ei kuulu Eestis hetkel ca 100 omavalitsust (45%).

Valla- ja linnavalitsused ei tee jäätmehoolduse üle piisavalt järelevalvet

255. Järelevalve jäätmehoolduse üle on nõrk, nõuete rikkujate suhtes ei rakendata kõiki seadusega lubatud mõjutusvahendeid. Karistusregistri andmete kohaselt on perioodil 2003–2007 määranud jäätmealaste rikkumiste eest trahve vaid kümme omavalitsust. On vähe usutav, et teistes KOVides jäätmehooldusnõudeid ei rikuta või on rikkumised oluliselt väiksema raskusastmega. Pigem annab kirjeldatud olukord märku sellest, et omavalitsused alati ei suuda või ei soovi asjakohaseid rikkumisi tuvastada ja menetleda.

Kohalikud omavalitsused ei kontrolli piisavalt koolidele eraldatud raha kasutamist ja õpetajatele palga maksmist

256. KOVide kulutustest suurim osa on seotud haridusega. Riigikontrolli auditeeritud KOVides oli ainult üksikutel juhtudel koolide eelarve kujunemine läbipaistev, vaid üksikud KOVid olid oma haldusterritooriumil asuvate koolide eelarvesse raha eraldamiseks välja töötanud detailsed ja läbipaistvad põhimõtted. Koolijuhtidel ei jätkunud piisavalt teadmisi töösuhete õigusliku reguleerimise ja dokumentide vormistamisnõuete kohta, mistõttu ei olnud töötajatele alati tagatud nende seaduslikud õigused.

Paljud väikesed omavalitsused ei kontrolli vajalikul määral oma haldusterritooriumi koolide tegevust

257. Valla- ja linnavalitsused ei olnud vajaliku hoolikusega jälginud oma koolide rahakasutust tervikuna, sh õpetajate töö tasustamiseks eraldatud raha kasutamist. Õpetajate töö tasustamisel oli üldjuhul küll järgitud riiklikult kehtestatud palga alammäärasid, kuid Riigikontroll tuvastas ka juhtusid, kui riigilt palgakuludeks saadud rahast oli tehtud õpetajaile ka tööga otseselt mitteseotud makseid.

Eeldused edukaks tegutsemiseks on vaid suurtel omavalitsustel

Suuremad omavalitsused tulevad oma ülesannetega paremini toime

258. Riigikontroll on oma senistes auditites tõdenud, et suuremates omavalitsustes on töö üldjuhul paremini korraldatud ja osutatavate teenuste kvaliteet parem kui väikestes omavalitsustes. Riigikontrolli hinnangu kohaselt on eeldused oma ülesannetega enam-vähem rahuldavalt toime tulla sellistel omavalitsustel, kus on vähemalt 6000 elanikku. On ka erandeid, kuid need ei muuda üldpilti.

Teenuste kvaliteedi eelduseks on omavalitsuse võimalus palgata vajaliku kvalifikatsiooniga spetsialiste

259. Kuigi üldjuhul on suuremad omavalitsused paremas olukorras, ei taga ainuüksi võimaluste olemasolu seda, et omavalitsuse töö selle kõigis lõikudes korras oleks – võimalused on vaid paremate tulemuste saavutamise eelduseks. Riigikontrollil on hulgaliselt näiteid selle kohta, kuidas väikesed omavalitsused on ka kitsastes oludes keerukate ülesannetega hakkama saanud. Avaliku teenuse hea kvaliteet sõltub suurel

määral ka omavalitsusametnike töö korraldusest ja pühendumisest. Näiteks Tallinna linnale kuuluvate eluruumide üürile andmise auditeerimisel konstateeris Riigikontroll mitmeid puudusi eluruumide üürimist taotlevate isikute arvele võtmise ja neile eluruumi üürile andmise korralduses. Kõiki ei koheldud võrdselt, tehtud otsused polnud mõnikord avalikkuse jaoks arusaadavad. Osaliselt oli see tingitud puudustest linna õigusaktides, kuid ka kehtestatud korda ei järgitud alati. Ka ei olnud linnavalitsuses rakendatud linnale kuuluvate eluruumide valdamise, valitsemise ja kasutamise arvestus kooskõlas linnavolikogu kehtestatud reeglitega.

260. Väikesearvulist vallavalitsust pole võimalik kokku panna sellisena, et see ühtmoodi hästi toime tuleks kõigi temalt nõutud ülesannetega. Kui ka suurema arvu ametnike töölevõtmiseks raha oleks, siis on neid raske leida, sest kõigil headel spetsialistidel on kindlasti töö olemas, ja miks peaks nad tahtma tööle asuda asutusse, kus neil tõenäoliselt täit töökoormust pole ja kus seetõttu võib oma kvalifikatsiooni ajapikku kaotada. Veelgi enam – väikses Eestis polegi tõenäoliselt nii palju pädevaid spetsialiste, et neid jätkuks osalise koormusega ametisse kõigis valdades. Erialaspetsialiste võib raha olemasolu korral kaasata lepinguliselt, kuid nende valikuks ja nende tööutamiseks peavad vallaametnikel endil olema valdkonnapõhised teadmised, kogemus ja aeg. Kuna seda pole, on paratamatu, et osa vallavalitsuse ülesandeid jääb täitmata või ei täideta nõuetekohaselt.

Vabatahtlikku ühinemist soodustama kavandatud meetmete mõju on olnud tagasihoidlik

261. Aastaid on poliitikud rääkinud väikeste omavalitsuste ühinemise vajadusest, kuid märkimisväärset edu pole saavutatud. 2004. aastal võeti vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. See nägi ette, et kuni 2006. aastani ühinevad omavalitsused saavad riigilt ühekordset toetust arvestusega 500 krooni elaniku kohta; hilisema ühinemise korral pidi toetuse suurus vähenema; praegu saaks ühinejad elaniku kohta arvestatuna toetust 250 krooni. 2005. aastal moodustuski 22 linna ja valla ühinemisel 8 uut valda, kuid pärast seda pole ühinemisi toimunud.

262. Kuigi aastate 2004–2005 kogemus ütles, et ainult ühinemistoetustega ei pane omavalitsusi kiiresti ühinema, valmistati 2008. aasta suvel ette seaduseelnõu, milles nähti ette suurendada ühinemistoetuse määra 625 kroonini elaniku kohta ning maksta ühinevale omavalitsusele minimaalselt 2 miljonit krooni ja maksimaalselt 4 miljonit krooni.

263. Ei ole alust arvata, et vähese arvu väikeste omavalitsuste ühinemisel keskmise suurusega omavalitsusteks paraneks oluliselt nende rahaline olukord ja haldussuutlikkus. Kohalike omavalitsuste vabatahtlik ühinemine väärib igati toetamist, kuid selle protsessi senine kulg ei luba arvata, et ainult rahaliste stiimulitega õnnestub seda oluliselt kiirendada.

Euroopa Liidu fondide raha kasutamine

Struktuurifondidest antakse raha peamiselt Euroopa Liidu eri piirkondade vahelise majandusliku ja sotsiaalse ebavõrdsuse leevendamiseks.

Ühtekuuluvusfondist rahastatakse suuri keskkonna- ja transpordinvesteeringuid.

264. Käesoleval aastal lõpeb võimalus kasutada aastateks 2004–2006 Eestile eraldatud Euroopa Liidu toetusi, ja juba on kasutusel ka aastateks 2007–2013 eraldatud toetused. Riigikontroll analüüsis, kuidas kohalikud omavalitsused neid toetusi on taotlenud ja kasutanud, et selgitada välja, kui suutlikud on omavalitsused selles valdkonnas ja millised on probleemid.

Kas teadsite, et

perioodil 2004–2006 sai Eesti riik toetust struktuurifondidest 5,8 miljardit krooni ja Ühtekuuluvusfondist 6,7 miljardit krooni;

perioodil 2007–2013 saab Eesti riik toetust struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist kokku 53,3 miljardit krooni. Sellele lisandub eraldi toetus põllumajanduse, maaelu ja kalanduse valdkonda.

85% omavalitsustest on toetuse taotlemise või kasutamise kogemus

Toetusi on taotlenud eelkõige suuremad omavalitsused

265. Riigikontroll keskendus **ELi struktuurifondidest** ja **Ühtekuuluvusfondist** antavatele toetustele, kuna nimelt neist on omavalitsused saanud ja saavad ka edaspidi taotleda kõige rohkem toetusi. Ülevaate koostamise aluseks olid peamiselt struktuuritoetuse registri ja 220 omavalitsuse veebiküsitluse andmed.

Kohalikud omavalitsused on aktiivsed Euroopa Liidu toetuse taotlejad

266. Riigikontrolli arvates pole KOVidel tõsiseid probleeme toetuste kasutamisel, küll aga on neid toetuse taotlemisel.

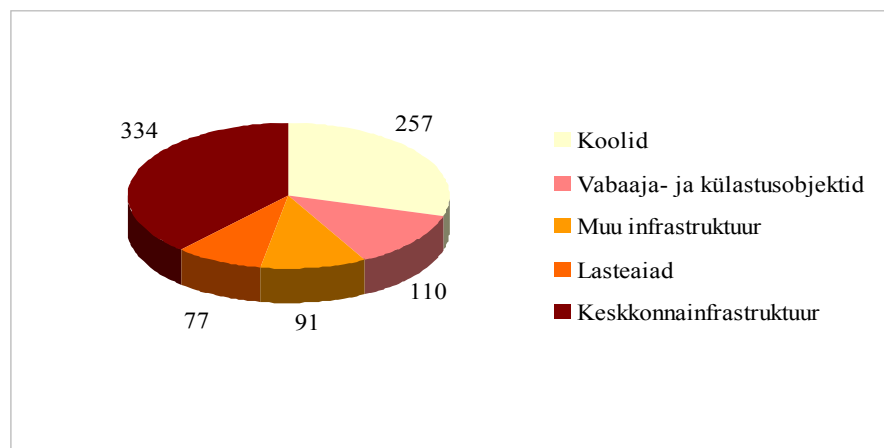
267. Aastatel 2004–2006 sai toetust 128 KOVi. Enamik toetust saanud KOVidest oli seotud 1–2 toetusprojektiga. Üle 5 toetusprojektiga jõudsid tegeleda vaid üksikud suuremad linnad.

268. Struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist said KOVid kokku ligikaudu 1 miljard krooni. Enamik sellest läks kohaliku sotsiaal-majandusliku ja keskkonna infrastruktuuri arendamiseks (vt joonis 8). Lisaks on ligikaudu kolm korda rohkem (ca 2,9 miljardit krooni) saanud ELilt keskkonnatoetusi KOVide moodustatud äriühingud, kes olid ise toetuse taotlejateks.

269. Enamik (85%) KOVidest on toetusi kas ise taotlenud ja saanud või on neil toetuste kasutamise kogemus teiste KOVidega ühistest projektidest.

270. Struktuuritoetusi taotlesid eelkõige enam kui 6000 elanikuga vallad. Väikeste omavalitsuste toetustaotluste esitamist pärssisid raskused vajaliku omafinantseerimise tagamisel. Kui väiksema elanike arvuga vallad neid toetusi ka taotlesid, siis enamik neist taotlustest jäi rahuldamata. Uuel toetuste taotlusperioodil on olukord samasugune.

Joonis 8. Perioodil 2004–2006 struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist kohalikuks sotsiaal-majanduslikuks arenguks ja keskkonna arenguks saadud toetused omavalitsustes (mln kr)²



Allikas: Rahandusministeerium ja struktuuritoetuse register 31.03.2008. a seisuga

² Summad ei sisalda KOVide moodustatud äriühingute, sihtasutuste, mittetulundusühingute ja ühisprojektide kaudu saadud toetusi.

Omavalitsused pole toetuste kasutamisel reegleid üldjuhul rikkunud

271. Riigi korraldatud kontrollimiste materjalide ja Riigikontrolli küsitlusele KOVidelt saadud vastuste põhjal võib öelda, et enamikul KOVidest ei ole toetusprojektide elluviimisel olnud suuri probleeme. Suuremaid rikkumisi on seni tuvastatud vaid neljas omavalitsuses, neilt on toetusi tagasi nõutud kokku ligikaudu 1 miljon krooni.

272. Peaaegu kõik omavalitsused kavatsevad ka edaspidi ELi toetusi taotleda. Kuna toetusvõimalused on laienenud (toetust antakse ka näiteks spordirajatiste, hooldekodude, rahvamajade jms ehitamiseks), saab nüüd raha küsida ka see, kes eelmisel perioodil endale sobivat toetusmeedet ei leidnud.

Enamik kohalikke omavalitsusi ei saa toetust taotleda transpordi infrastruktuuri ja elamumajanduse arendamiseks

273. Kõige enam soovivad KOVid toetusi kohaliku sotsiaal-majandusliku infrastruktuuri ja keskkonnaseisundi parandamiseks vajalike investeeringute tegemiseks. Suurt huvi tuntakse uuel finantseerimisperioodil lisandunud toetuste vastu (energiamajandus, infoühiskond, turism jms).

Mitmes omavalitsuste jaoks olulises valdkonnas Euroopa Liidust raha ei saa

274. Paljud omavalitsused sooviksid saada toetusi elamumajandusega seonduvate probleemide lahendamiseks (nt korterelamute energiasäästlikumaks muutmiseks), kuid neid toetusi antakse vaid korteriühistutele, hooneühistutele ja korteriomanike ühisustele.

275. Mitmed KOVid sooviksid toetusi transpordi infrastruktuuri (kohalikud teed, tänavad jms) arendamiseks, kuid selleks on otsustatud toetusi anda vaid Tallinna ja Tartu linnale. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgituse kohaselt suudavad vaid suurimad Eesti linnad tagada Ühtekuuluvusfondist toetatavate projektide vajaliku kaasfinantseerimise ja neid edukalt ellu viia.

Kohalikud omavalitsused taotlevad kordades suuremaid summasid Euroopa Liidust saadavast

Toetusi on saadud ja eraldatakse ka edaspidi soovitud kordades vähem

276. Eelmisel finantseerimisperioodil said omavalitsused infrastruktuuri investeeringuteks toetusmeetmete eelarvest raha kaks korda vähem soovitud, vahe soovitu ja eraldatu vahel oli 934 miljonit krooni. Toetusi taotlenud 185 omavalitsusest 57 toetusi ei saanud, pooltel KOVidel jäi rahuldamata vähemalt üks toetusetaotlus.

277. Kuigi uuel finantseerimisperioodil toetussummad mitmekordistuvad, jäävad nad siiski mitu korda alla omavalitsuste vajadustele. Näiteks meetme „Avatud noortekeskuste, teavitamis- ja nõustamiskeskuste ning huvikoolide kaasajastamine” raames soovis toetusi saada ligikaudu pool KOVidest, kogusummas ca 1,3 miljardit krooni, kuid kuna kokku oli jagada vaid 316 miljonit krooni, siis said toetust vaid 34 KOVi kogusummas 290 miljonit krooni.

Piisava omafinantseeringu puudumine võib saada takistuseks nii toetuste taotlemisel kui ka projektide elluviimisel

Vabariigi Valitsus ei ole välistanud Euroopa Liidu toetuste andmist ka finantsraskustes omavalitsustele

KOIT-kava – kohaliku omavalitsuse investeringutoetuste kava

Kõige suuremaks probleemiks on kohaliku omavalitsuse omafinantseeringu tagamine

278. ELi fondidest toetatakse vaid selliseid KOVide projekte, mille elluviimist KOVid ka oma rahast finantseerivad. Omafinantseerimise tagamise kohustus on fikseeritud struktuuritoetuse seaduses. Omavalitsus peab ise oma finantsvõimekust hindama. Kui projekti elluviimise käigus selgub, et KOV ei suuda projektile nõutavat omafinantseeringut kindlustada, võidakse toetuse eraldamise otsus tühistada.

279. Eelmisel finantseerimisperioodil suutis enamik toetust saanud KOVidest projektidele vajaliku omafinantseeringu tagada, seda vaatamata asjaolule, et paljude projektide elluviimine osutus eeldatust kulukamaks.

280. Enamik KOVidest kavatseb uuel finantseerimisperioodil taotleda toetusi 4–7 infrastruktuuri investeringuga seotud meetme kaudu. Kuigi uuel finantseerimisperioodil on kohustusliku omafinantseeringu määra vähendatud (enamasti 25%-lt 15%-le), hindab enamik omavalitsustest oma võimalusi projektidele vajaliku kaasfinantseeringu tagamisel väiksemaks kui eelmisel perioodil.

281. Kui eelmisel perioodil oli omafinantseeringuga probleeme peamiselt alla 6000 elanikuga KOVidel, siis uuel perioodil peavad projektidele omafinantseeringu vajalikus mahus tagamist probleemseks ka suuremad omavalitsused.

282. KOVide finantsvõimekust tuleb regionaalministri 22.10.2007. a määruse nr 8 kohaselt hinnata vaid meetme „Kohalike avalike teenuste arendamise” eeltaotluste läbivaatamisel (**KOIT-kava** koostamisel). Aastateks 2007–2010 KOIT-kava maakondlike eelistusnimekirjade kooskõlastamisel märkis Rahandusministeerium, et vähemalt 17 KOVil võib tekkida raskusi omafinantseeringu tagamisega. Siiski otsustas valitsus ka probleemse finantsvõimekusega KOVide eeltaotlused KOIT-kavasse kinnitada.

Omavalitsuste arvates peaks toetusetaotluste kohta tehtavaid otsuseid senisest enam selgitama

283. Enamik KOVe on rahataotluste ettevalmistamise ja vormistamisega rahuldavalt toime tulnud. Selles osas ei näe raskusi ka need KOVid, kes varem pole ELi toetusi taotlenud.

284. Kuid paljude KOVide arvates pole piisavalt läbipaistev toetusetaotluste hindamine. Kõige probleemsemaks peetakse kohaliku omavalitsuse investeringutoetuste kava elluviimise rahastamisotsuseid. Investeringutoetuste eeltaotlusi hindavad mitmed instantsid (lõppotsuse teeb valitsus), ning keegi neist ei pea põhjendama, miks mõni toetusetaotlus rahuldamata jäetakse.

285. Siseministeerium on Riigikontrollile teatanud, et pärast aastate 2007–2010 investeringutoetuste kava lõplikku kinnitamist analüüsitakse selle koostamise senist praktikat ja tehakse vajaduse korral muudatused töökorralduses, et järgmise toetuste taotlusvooru korraldamisel vältida varem ilmnenuid probleemide kordumist.

Kavandatud muudatused finantsjuhtimises

Kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise korralduse muutmine on aastaid viibinud

Kohalikud omavalitsused finantseerivad investeringuid selleks loodavate eraõiguslike juriidiliste isikute kaudu

286. Kohalikud omavalitsused ja nende ühendused on riigieelarve eelnõude koostamisel taotlenud kohalike omavalitsuste tulubaasi suurendavaid otsuseid. Tegelikult ongi omavalitsuste tulubaas tingituna palkade kiirest kasvust viimastel aastatel kiirelt suurenenud (2007. aastal näiteks kasvasid üksikisiku tulumaksust tehtud eraldised kohalikele omavalitsusele 2,1 miljardit krooni ehk 27% võrra). Kuid üldjuhul ei piisa eelarveaasta tuludest omavalitsuste arengukavades ettenähtud suuremate investeringute finantseerimiseks, tuleb võtta laenu. Valla- ja linnaeelarve seadus sätestab kohalikele omavalitsustele laenude võtmisel ja kapitalirendi kasutamisel konkreetseid arvuks piirangud (protsent eelarveaasta tuludest). Vajalike investeringute tegemiseks on omavalitsused hakanud looma varahalduse või infrastruktuuriobjektide ehitamisega tegelevaid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, kuna praeguste õigusaktide kohaselt ei pea kohalikud omavalitsused nende laene käsitlema oma laenukoormuse osana.

Mitmed kohalikud omavalitsused on laenude tagasimaksmiseks vajanud riigi abi

287. Kohalike koolimajade ja lasteaedade olemasolu on kindlasti oluline, kuid tähtis on seejuures vältida finantskohustuste võtmist sellises ulatuses, et neid ei suudeta täita. Nii on vahel juhtunud. Näiteks 2005. aastal anti Püssi linnale 9,6 miljonit krooni, 2006. aastal oli riik omavalitsuste n-ö pankrotist päästmiseks sunnitud rahaliselt toetama kaheksat omavalitsust kokku enam kui 20 miljoni krooniga.

288. Omavalitsuste tulude ja kulude tasakaalul on ka teine aspekt – kuna kogu valitsussektori aastased tulud ja kulud peaksid olema tasakaalus, peab riik juhul, kui omavalitsuste kulud ületavad tulusid, planeerima oma aastased kulutused tuludest väiksematena. 2007. aastal kulutasid kohalikud omavalitsused 626 miljonit krooni rohkem, kui laekus tulusid, ja Rahandusministeeriumi andmetel on nad käesolevaks aastaks kavandanud kulutusi 700 miljonit kuludest enam (sh Tallinna linn 387 miljonit krooni).

289. Rahandusministeerium alustas 2006. aastal kohalike omavalitsuste rahanduse korraldust terviklikult käsitleva seaduseelnõu koostamist. Seni oli reguleerimata kohaliku omavalitsuse finantsraskuste lahendamise protsess. Peamiseks eesmärgiks seati anda Vabariigi Valitsusele hoovad, millega mõjutada kohalikke omavalitsusi, kes ületavad seadusega sätestatavaid eelarve puudujäägi ja võlakoormuse piirmäärasid, tagasi pöörduma pikaajalist stabiilsust tagavale finantstegevuse korraldusele.

Rahandusministeeriumi kavandanud seadusemuudatused suurendavad oluliselt Vabariigi Valitsuse võimalusi rakendada meetmeid, et vältida omavalitsuste sattumist finantsraskustesse

290. Asjakohane eelnõu esitati valitsusele 2008. aasta septembris. Eelnõu kohaselt sätestatakse omavalitsuse eelarve koostamise, vastuvõtmise, täitmise ja aruandluse põhimõtted, valla või linna **konsolideerimisgrupi** finantsdistsipliini tagamise meetmed ja nende rakendamise kava ning raske finantsolukorra ohu kõrvaldamise menetluse põhimõtted. Eelnõu näeb ette piirangud valla või linna ja tema valitseva mõju all olevate üksuste eelarve puudujäägi ja võlakoormuse suurusel ning meetmed finantsdistsipliinist kinnipidamiseks, samuti ka menetluse omavalitsuse raske finantsolukorra ohu kõrvaldamiseks. Seni valdkonda osaliselt reguleerinud valla- ja linnaeelarve seadus tunnistatakse kehtetuks.

Konsolideerimisgrupi moodustavad vald või linn ja tema valitseva mõju all olevad äriühingud, sihtasutused või mittetulundusühingud. Nimetatud üksused loetakse omavalitsuse **valitseva mõju all** olevaks juhul, kui omavalitsusel on õigus otsustada nende finants- ja äripoliitika üle.

291. Eelnõu kohaselt kavandatakse omavalitsustes rakendada tekkepõhise eelarvestamise põhimõtteid, kuid kuni riigieelarve tekkepõhisele põhimõttele üleminekuni jääks eelarve koostamise printsiibi (kassa- või tekkepõhine) valik omavalitsuse otsustada. Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamisel ja finantsolukorra hindamisel hakataks arvesse võtma ka tema **valitseva mõju all** olevate üksuste laenukoormust. Rõhutatakse omavalitsuste rahastamise pikemaajalise planeerimise olulisust ning finantsplaneerimise seostatust omavalitsuste arengukavadega; kvalitatiivselt uue tähenduse peaks omandama eelarvestrateegia. Riigikontroll peab kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise korralduses kavandatud muudatusi põhimõtteliselt õigeks, märkides samas, et nende rakendamine kujuneb keerukaks ja tõenäoliselt vajavad paljud väikesed omavalitsused uute reeglite rakendamiseks üleminekuperioodi.

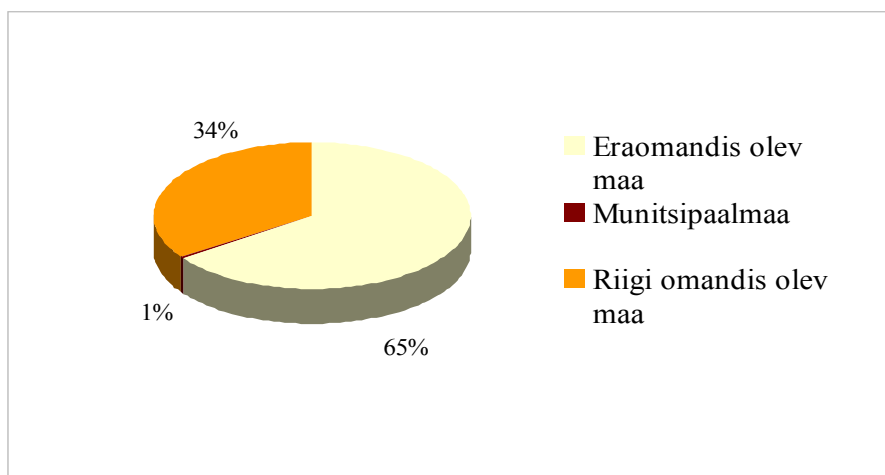
IV. Muud tähelepanekud

571 000 hektarit maad on sisuliselt omanikuta

Maareformi lõpetamine

292. 2008. aasta jaanuari lõpus oli Eestis 571 000 hektarit reformimata ehk vaba riigimaad, st maad, mille omanik polnud seadustes sätestatud korras fikseeritud (see arv ei sisalda suuremate siseveekogude pinda). Eelkõige on see maa, millel pole õigusjärgset omanikku või mida õigusjärgne omanik pole tagasi soovinud või mida pole soovitud erastada maareformi seaduses sätestatud korras. Reformimata maa on tsiviilkäibest väljas, mistõttu selle majanduslik potentsiaal jääb kasutamata ning riik teeb lisakulutusi selle haldamiseks. Näiteks peaks riik maa omanikuna peale maamaksu tasuma ka maa hoolduskulud. Seni pole riik seda teinud. Palju selliseid maid ja metsi on jäänud vajaliku hoolitsuseta, osa neist on kujunenud ebaseaduslike prügiladustajate lemmikpaikadeks.

Joonis 9. Maa jagunemine omandivormi järgi (31.01.2008)



Allikas: Riigikontrolli Maa-ameti andmete põhjal

293. Riigikontroll hindas võimalusi viia maareform lõpule valitsuse seatud tähtajaks – aastaks 2011.

294. Reformimata maast 78 000 hektarile olid esitatud maa tagastamise või erastamise taotlused, 63 000 hektarile kasutusvalduse või hoonestusõiguse seadmise taotlused ja 130 000 hektarile riigiomandisse jätmise taotlused. Seega sõltub maareformi lõpuleviimine praegu eelkõige riigi suutlikkusest maa reformida, st leida lähiaastateks konkreetne omanik ligikaudu 300 000 hektarile maale.

Valitsus tahab leida riigile mittevajalikele maadele omaniku 2011. aastaks ja peab võimalikuks kulutada selleks ligi 700 miljonit krooni

295. Seni on valitsus olnud seisukohal, et reformimata maa tuleks vormistada riigi maareservi, misjärel osa sellest jäetakse riigile, osa antakse munitsipaalomandisse ja ülejäänud tsiviilkäibesse, st pannakse müüki riigivaraseaduse alusel. Praeguse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi kohaselt peaksid need toimingud olema lõpetatud 2011. aastaks. Riigieelarve strateegia koostamisel perioodiks 2008–2011 arvestati, et nendeks toiminguteks kulub riigil 682 miljonit krooni.

Riigikontrolli arvates ei ole valitsuse kava mõistlik

296. Riigikontrolli arvates ei ole eelnimetatud summaga võimalik selle ülesandega toime tulla, ka ei pea Riigikontroll vaba riigimaa sisuliselt ülikiiret müüki lähiaastail mõistlikuks.

Oluline on otsustada vaba riigimetsa omanikustamine

297. Mõnevõrra vähendaks maareformi toimingutega riigiasutustele langevat koormust see, kui jõutaks aruteludest tegudeni ja antaks vabast metsamaast (mille arvele langeb praegu ligikaudu pool reformimata riigimaa) märkimisväärne osa Riigimetsa Majandamise Keskuse haldamisele; selleks vajalikud toimingud võiks korraldada ja sellega seotud kulud katta keskus. Seni selles osas konkreetseid otsuseid pole tehtud.

Paljud riigiasutused ei ole suutnud oma maavajadust määrata

298. Riigile kuuluva maa praeguste nõuete kohane riigi omandisse vormistamine on seni toimunud küllalt aeglaselt (10 000–15 000 ha aastas), sellise tempo jätkudes kestaks reform aastakümneid. Riigiasutused ise olid 1.05.2008. a seisuga oma tulevasteks vajadusteks määranud vaid 1600 ha. See aga pole lõplik hinnang, kuna paljud asutused on raskustes oma ülesannete täitmiseks vajaliku maa suuruse hindamisega – eelkõige on sellised probleemid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Keskkonnaministeeriumil, Rahandusministeeriumil, Siseministeeriumil ja Välisministeeriumil.

Sisulist lahendamist vajab maa munitsipaalomandisse andmine

299. Praegu puudub selgus ka kohalike omavalitsuste maavajaduses. Omavalitsuste omandis on vaid pool protsenti katastrisse kantud maast. Nende motivatsiooni praegu kasutatavate maade enda omandisse vormistamiseks kahandab rahanappus, protsessi suhteline keerukus ning asjaolu, et maa kasutamist omandiõiguse seadustamata jätmine ei mõjuta. Riigil ei ole selgeid põhimõtteid elamu-, äri- ja tootmismaa üleandmiseks omavalitsustele juhtudel, kui see nende arenguks vajalikuks osutub.

300. Maa-amet on riigiasutuste tegelikke vajadusi teadmata esitanud taotlusi enam kui 100 000 hektari reformimata maa jätmiseks riigireservi; Riigikontrolli arvates jäetakse ameti taotluse rahuldamisel riigi maareservi hulgaliselt ka riigile mittevajalikku maad.

Riigikontrolli arvates tuleks kaaluda seaduse muutmist, et lähiaastail maareform lõpetada

301. Riigikontroll soovitas keskkonnaministril reformimata maadega edasiste toimingute tegemiseks koostada maade riigi omandisse vormistamiseks vajamineva aja- ja rahakulu analüüs ning võtta see aluseks maareservi suuruse kavandamisel ja maade võõrandamisel. Seaduses tuleks kindlaks määrata riigi maareservi moodustamise eesmärgid ja selle haldamise korraldus ning sätestada tähtaeg, mille jooksul peavad kohalikud omavalitsused nende kasutuses oleva maa enda omandisse taotlema.

302. Minister nõustus enamiku Riigikontrolli soovitustega, v.a nendega, mis olid suunatud maareservi moodustamise toimingute läbipaistvamaks muutmisele ja laiapõhjalisema arutelu algatamisele reformimata maade, sh vabade metsamaade tuleviku küsimuses.

Keskkonnaprojektide rahastamine Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu

303. Riigikontroll auditeeris keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvast rahast finantseeritavate keskkonnaprojektide toetusüsteemi läbipaistvust

ning riigi asutatud sihtasutuse Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) sisekontrollisüsteemi toimimist keskkonnaprojektide rahastamisel.

Kas teadsite, et

Aastatel 2000–2007 on KIK toetanud enam kui 10 000 keskkonnaprojekti.

304. Keskkonnatasude seaduse kohaselt tuleb keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvat raha kasutada sihtotstarbeliselt looduskeskonna säilitamiseks ja parandamiseks. Seda peab korraldama KIK. Temalt saadav raha on riigieelarve kõrval üks peamisi allikaid, millest rahastatakse riigi keskkonnastrateegias püstitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikke toiminguid.

305. Aastatel 2000–2007 on KIK toetanud enam kui 10 000 keskkonnaprojekti kogusummas 3,3 miljardit krooni. 2007. aastal eraldas KIK toetust 1392 projektile kogumaksumusega ligi 686 miljonit krooni.

Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu raha jagamine ei ole piisavalt läbipaistev

306. Riigikontrolli hinnangul ei ole KIKi kaudu toimunud rahajagamine olnud piisavalt läbipaistev ning sihtasutuses rakendatavad sisekontrollisüsteemid ei ole taganud toetuste sihipärast ja tulemuslikku kasutamist. Raha ebaseaduslikku kulutamist Riigikontroll ei tuvastanud.

Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu rahastati Keskkonnaministeeriumi tegevusi

307. KIKi kaudu on rahastatud ka Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevusi. 2006. aastal eraldati Keskkonnaministeeriumi ja selle valitsemisala projektidele KIKist toetust ca 202 miljoni krooni ehk 41% KIKi toetuste kogumahust. Mitmete ministeeriumi valitsemisala projektide raames rahastati tegevusi, mille kulude katmine peaks olema ette nähtud riigieelarvega. Praegune keskkonnatasudest laekuvate rahade kasutamise korraldus vähendab keskkonnaministri vastutust keskkonnavaldkonna korraldamise eest ning võimaldab ministril katta olulise osa ministeeriumi valitsemisala kuludest ministeeriumi eelarve väliselt.

Keskkonnaministeeriumi rahataotlused on olnud eelisolukorras

308. Keskkonnakaitse valdkondadele eraldatud raha jaotamise põhimõtete seos keskkonnaarengukavadega ei olnud selge. Keskkonnaministeeriumis ei olnud kehtestatud ühtset korda valdkondade rahastamise ettepaneku ministeeriumisiseseks menetlemiseks ja heakskiitmiseks. Ministeeriumis tegelesid KIKist rahastatavate projektide valikuga ametnikud, kes ise koostasid ministeeriumipoolseid projektitaotlusi. Selle tulemusena olid ministeeriumivälised projektitaotlused ministeeriumi valitsemisala projektidega võrreldes ebavõrdses olukorras. Rahataotluste hindamisrühmade töö kontrollimine ei olnud piisavalt reguleeritud.

309. Riigikontrolli arvates tuleb tõhustada ka toetuste kasutamise kontrollimist. KIK ja Keskkonnaministeerium ei ole süsteemselt hinnanud keskkonnatasudest finantseeritud projektide mõjusust nendega saavutada soovitud eesmärkide aspektist.

310. Keskkonnaminister märkis Riigikontrollile saadetud vastuses, et Keskkonnaministeerium on koostöös KIKiga viimastel aastatel oluliselt panustanud keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvate rahade jaotussüsteemi läbipaistvamaks muutmise ja valdkonna õiguslikku korraldamisse. Ministeerium on seadnud eesmärgiks pöörata lähiaastatel suuremat tähelepanu keskkonnaprojektide järelevalve (sh projektide tehnilise järelevalve) tõhustamisele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus Ühtekuuluvusfondi projektide juhtimisel

Kas teadsite, et

aastatel 2007–2013 on transpordi infrastruktuuri arendamiseks võimalik kasutada enam kui 8 miljardit krooni.

Projekte pole suudetud õigeaegselt ette valmistada ja esialgu kavandatud aja ning rahaga lõpuni viia

Tööde alguse viibimise tõttu on projektide maksumus oluliselt kasvanud

Kui asjaajamine ei parane, jääb osa Ühtekuuluvusfondi rahast kasutamata

311. Ühtekuuluvusfondi (ÜF) eesmärgiks on aidata kaasa Euroopa Liidu majanduslikult vähem arenenud piirkondade infrastruktuuride aja- kohastamisele, rahastades nende kuludest kuni 85%. Aastatel 2004–2006 eraldas Euroopa Liit Eestile 2,4 miljardit krooni transpordi infrastruktuuriobjektide arendamiseks. Sellel lisandus eelmisest perioodist üle kantud ISPA 890 miljonit krooni. Aastatel 2007–2013 on Eestil võimalus kasutada 8,22 miljardit krooni.

312. Seni pole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium paljudel juhtudel suutnud tagada projektide tähtaegset, kavandatud mahus ja kavandatud eelarvega elluviimist.

313. Kolmandik perioodiks 2004–2006 kavandatud projektidest jäi rakendamata (algselt kavandatud 49 projektist viiakse ellu ainult 31). Loobuti eelkõige suurtest infrastruktuuriobjektide ehitusest, nagu näiteks Vao–Maardu ja Valgejõe–Haljala teelõikude ning Pärnu ümbersõidu rekonstrueerimisest, reisiliikluse ajakohastamisest elektriraudteel, Tallinna raudteeümbersõidu ja Muuga sadama lainemurdja ehitusest.

314. Paljude projektide ettevalmistamisel ei suudetud järgida algset ajakava. Näiteks kui 2005. aasta lõpuks pidi 49 projektist olema alustatud 43 projekti elluviimisega, suudeti nimetatud tähtajaks sõlmida vaid 15 projekti lepingud.

315. Projektidega kavandatust hilisem alustamine ajal, mil ehitushinnad väga kiirelt tõusid, suurendas perioodil 2005–2006 alguse saanud projektide maksumust enam kui miljardi krooni võrra.

316. Kuigi ÜFi abirahade kasutamine uuel programmiperioodil 2007–2013 on alles algusfaasis, näeb Riigikontroll ohumärke, mis viitavad eelneval perioodil esinenud probleemide jätkumisele. ÜFist uuel perioodil rahastatavate transpordisektori projektide nimekiri kinnitati täies mahus alles 2008. aasta juulis. Kuna viivitused projektide valikul lükkavad edasi uute projektidega alustamist ja toovad hiljem kaasa projektide kuhjumise, puudub Riigikontrollil veendumus, et riik suudab perioodil 2007–2013 kasutada ära kogu Ühtekuuluvusfondi toetusraha ning viia projektid ellu tähtaegselt ja kavandatud mahus.

317. Riigikontrolli arvestuste kohaselt võib Eestis juhul, kui projektide ettevalmistamine ja elluviimine lähiajal oluliselt ei parane, jääda kasutamata kuni 1,5 miljardit krooni ÜFist transpordisektori projektide jaoks kavandatud raha.

318. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul saavad kõik ÜFi toetusrahad tähtajaks kasutatud. Nüüdseks on koostatud esimese perioodi lõpetamata projektide ja uue perioodi projektide rakendamise üksikasjalik ajakava. Samas aga tõdeti, et esimese perioodi lõpetamata projektide (Muuga sadama laiendus ja Kukruse–Jõhvi teelõigu rekonstrueerimine) ajagraafikus püsimine sõltub hangete ja maade võõrandamise protsesside edukast kulgemisest.

319. Projektidest loobumist põhjendati asjaoluga, et investeeringute kava projektide nimekiri on indikatiivne. Kava on sisuliselt sarnane strateegilise raamdokumendiga „Riiklik arengukava 2004–2006“, mida saab muuta ainult Euroopa Komisjoniga läbi rääkides.

320. Uue perioodi investeeringute täies mahus kava on ministeeriumil plaanis koostada hiljemalt 2 kuu jooksul pärast seda, kui riigi eelarvestrateegia aastateks 2009–2013 on kiidetud heaks.

Raamatukogud teadusinfo talletajana ja kulutuuripärandi säilitajana

321. Eesti teadusraamatukogud peavad korraldama oma tegevust kooskõlas Eesti teadustöö vajadustega. Riigikontrolli audit näitas, et teaduskirjanduse kättesaadavus vastab doktoritööde kirjutajate ootustele, kuid on valdkonniti erinev. Parem olukord on loodus- ja täppiseaduste valdkonnas, tagasihoidlikum sotsiaal- ja humanitaarteadustes.

322. Teadusinfo üleriigilise hankimise korrastamiseks ja koordineerimiseks ning rahastamise reguleerimiseks loodud teadusraamatukogude ühtne komplekteerimiskava ei ole oma eesmärki täitnud. Komplekteerimiskaval puuduvad tegelikult seosed ülikoolide õppekavade, teadustöö ja finantsidega. Selle koostamise alustes ei ole suudetud täpselt kokku leppida, mistõttu ei saa olla kindel, et teadusraamatukogude komplekteerimisjaotus on optimaalne.

323. Raamatukogudesse tuleb saata valdav osa kõigist Eestis valmistatud ja/või eesti keeles välja antud teavikutest (nn sundeksemplarid). Erandid on ette nähtud ainult väga piiratud juhtudel (nt ei tule koguda nimekaarte, kaubapakendeid, kviitungeid). Aastas lisandub raamatukogudesse sundeksemplarina keskmiselt üle 58 000 trükise ja 800 auvise.

Teadusraamatukogude komplekteerimise alustes pole kokku lepitud



Näiteid sundeksemplaridena loovutatavatest trükitistest, millest kaheksa eksemplari kuuluvad alalisele säilitamisele 5–8 Eesti raamatukogus. Kuna teavikud tuleb koguda tervikliku komplektina koos kõigi juurdekuuluvate lisadega, siis tuleb säilitada näiteks ka kõik ajakirjade juurde kuuluvad lisad (pildil lasteajakirjadele lisatavad mänguasjad).

Riigikontroll

324. Sundeksemplarina kogutakse ka teavikuid, mille rahvuskultuuriline väärtus on kaheldav. Vähemalt on kaheldav, kas kõiki neid teavikuid peaks koguma ja alaliselt säilitama enamasti kaheksas eksemplaris ja viies raamatukogus ühel ajal. Teistes riikides kogutakse tavaliselt olenevalt teaviku tüübist üks kuni kaks eksemplari vaid rahvusraamatukogusse. Samas jääb Eestis palju sundeksemplare mitmesse raamatukogusse laekumata ning kõigis raamatukogudes ei suudeta tagada teavikute nõuetele vastavat kasutamist ja säilitamist. Vastuolus hea tavaga kasutatakse Eestis sundeksemplare ka raamatukogude tavalise komplekteerimisallikana.

Kõigis raamatukogudes ei suudeta tagada teavikute nõuetele vastavat säilitamist ja kasutamist

325. Arhiivraamatukogudele on pandud vastutus kirjaliku kultuuripärandi kaitsmise ja säilitamise eest. Olulises osas vastavad kehtestatud nõuetele vaid Eesti Rahvusraamatukogu ja Eesti Kirjandusmuuseumi arhiivraamatukogu uued hoidlad. Teiste raamatukogude hoidlad ja tehnosüsteemid on aastakümneid vanad ning renoveerimata. Probleeme on hoidlates stabiilsete keskkonnatingimuste ja õhu kvaliteedi tagamisega, mistõttu on täheldatav teavikute seisundi järjepidev halvenemine. Mõne arhiivraamatukogu hoidlaid läbib veetorustik, mis ohustab seal paiknevaid trükiseid.



Hoidlaid ei või läbida veetorud. Pildil Tartu Ülikooli raamatukogu hoidla.

Foto: Riigikontroll

326. Haridus- ja teadusminister lubas vastuses auditi aruandele, et 2008. aasta tööplaani kohaselt on kavas välja töötada teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse muudatused, millega jäetakse seadusest välja viide ühtsele komplekteerimiskavale kui finantseerimise alusele. Sundeksemplaride ja arhiivraamatukogude kohta leidis haridus- ja teadusminister, et lahendus peitub arhiivraamatukogu säilitustingimuste ning arhiiviseaduse ja arhiivieeskirjade täitmise eest selgete vastutuspiiride seadmises. Kultuuriminister pidas vajalikuks kehtiva sundeksemplari seaduse läbivaatamist ja lubas alustada seaduse muutmisega 2009. aastal, kaasates selleks Haridus- ja Teadusministeeriumi ning asjakohaste raamatukogude ja huvitatud osapoolte esindajad.

Tööturult tõrjutute abistamine töö leidmisel

327. Riigikontroll auditeeris, mida riik on teinud, et aidata tööturult tõrjutuid tööle tagasi. Tööturult tõrjututeks loetakse isikuid, kel on vaieldamatult raskusi töö leidmisel (nt puudega töötud, pikaajalised töötud).

Riigil pole ülevaadet inimestest, kes kõrvalise abita ei suuda endale tööd leida

328. Selgus, et riigil pole täielikku ülevaadet tööturult tõrjututest. Mitte kõik töötud pole arvel Tööturuametis, on palju neid, kes end töötuna arvele ei võta või loobuvad lootuse kaotanuna aktiivsetest tööotsingutest üldse. Ülevaade neist võiks olla kohalikel omavalitsustel, kuid see olemas neist vähestel, eelkõige väikestel omavalitsustel.

329. Osa töötuid vajaks enne Tööturuametisse pöördumist ja aktiivse tööotsingu alustamist toetavaid teenuseid, mis valmistaksid nad ette tööturuteenuste saamiseks. Selliste teenuste tase ja valik on omavalitsuseti väga erinev.

Töötutele koostatud tööotsimiskavad ei ole alati vastavuses riigi seatud nõuetega

330. Seaduse kohaselt tuleb igale töötule koostada individuaalne tööotsimiskava. Selle teine osa peab sisaldama tööotsimise ja abistamise strateegiat. Kava seda osa ei ole koostatud alati õigel ajal või ei ole üldse koostatud ning kavas toodu ja hilisem teenuste pakkumine pole olnud omavahel kooskõlas.

Väga vähe on rakendatud puuetega inimestele suunatud tööturuteenuseid

331. Puuetega inimestele suunatud tööturuteenuseid on rakendatud väga vähe, mõnda teenust ainult üksikutel juhtudel. Selle põhjuseks on tööandjate vähene huvi ning teenuste taotlemise keerukus.

332. Sotsiaalminister möönis oma vastuses, et peab oluliseks tööturumeetmete mõju regulaarset hindamist. Ka pidas minister vajalikuks panustada meetmete arendamisse, mis toetaksid nende töötute naasmist tööturule, kellel on toimetulekuraskused ja/või sõltuvusprobleemid ning kes seetõttu vajavad mitmesuguseid teenuseid enne tööturule naasmist.

Psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekanne

Kõik erivajadustega inimesed ei saa vajaduse korral hoolekandeteenust

333. Auditeerinud psüühiliste erivajadustega inimeste riikliku hoolekande korraldust, jõudis Riigikontroll järeldusele, et kõik psüühiliste erivajadustega inimesed ei saa vajaduse korral hoolekandeteenuseid. Paljud ootavad vajalikku teenust kaua; paljude eest hoolitsevad lähedased, kes hoolekandeteenuste piisava kättesaadavuse korral saaksid olla ühiskonnale muul viisil kasulikud.

334. Kui vajalik teenus teenusesaajale sobivas kohas puudub või selle saamise ooteaeg on pikk, asendatakse teenus pahatihti abivajajale mitte esmatähtsate, kuid parasjagu kättesaadavate teenustega.

Isegi kohtu määratud hoolekandeteenust peab ootama keskmiselt pool aastat

335. Isegi nende isikute puhul, kellele hoolekandeteenuse on määranud kohus, kuna nad on endale või teistele ohtlikud, pole suudetud tagada teenuse saamist kohe – keskmiselt saadi teenust alles pool aastat pärast kohtuotsust.

336. Kuna puudusid teenuste osutamise standardid ning teenuste kvaliteedinõuded olid minimaalsed, siis pole tagatud pakutava teenuse samaväärsus. Auditeeritud maavalitsused on teinud teenuseosutajate üle minimaalset järelevalvet või ei ole neid üldse jälginud.

337. Riigi poolt teenuseosutajatele teenuste hindadena makstav tasu ei olnud tegelike kuludega vastavuses. Teenuse hindu on tõstetud personalikulude suurenemise kompenseerimiseks, kuid see pole suutnud tagada kvalifitseeritud personali saamist ega pidurdada personali

Psüühiliste erivajadustega pensionäride hoolekande eest tasub kohaliku omavalitsuse asemel riik

voolavust. Alarahastatuse tõttu ei ole viimastel aastatel suudetud teenuste mahtu vajalikul määral suurendada.

338. Kuigi vanurite hoolekanne on omavalitsuste ülesanne, on psüühiliste erivajadustega pensionäride eest valdavalt tasunud riik.

339. Ööpäevaringseid hoolekandeteenuseid saavad inimesed peavad majutus- ja toitlustuskulude eest tasuma vastavalt oma võimalustele, kuid pea kolmandik neist ei suutnud oma sissetulekutest neid kulusid katta. Puudujääk kaeti riigilt või omavalitsuselt teenuse osutamise eest saadud rahast.

340. Sotsiaalminister kinnitas oma vastuses, et ministeerium töötab jätkuvalt selle nimel, et pakkuda kõigile vajajatele võimalikult kvaliteetseid erihoolekande teenuseid õiglaste hindadega ning et on arvestatud mitmete auditis tehtud ettepanekutega.

Riigihangete üleviimine e-keskkonda

Hangetega seonduva andmevahetuse elektroonilisse keskkonda üleviimine suurendab eeldatavalt oluliselt hangete korralduse efektiivsust

Kas teadsite, et

infoühiskonna arengukava 2007–2008 rakendusplaanis rõhutatakse avaliku sektori olulist rolli e-ärikeskkonna loomisel, milleks mh viiakse e-ärikeskkonda riigihangete protsess ja aastal 2009 toimub 5% riigihangetest täielikult e-keskkonnas.

341. Riigi ostutegevuse tõhusamaks muutmisel on oluline kasutada ära kõik infotehnoloogilised võimalused, mis aitavad vähendada riigihangete menetlusega kaasnevat halduskoormust ja muudavad hankeprotsessi läbipaistvamaks, kiiremaks ning odavamaks. Elektroonilisele andmevahetusele tugineva hankekorralduse olulist laiendamist on Rahandusministeerium oma arengukavas pidanud üheks olulisemaks riigihangete korralduse parandamise võimaluseks.

342. Erinevatel hinnangutel võiks vähendada elektrooniliste hankemenetluste ja arvete rakendamisel riigihangete korraldamise maksumust umbes 5% ja tehingute tegemisega kaasnevate halduskulude maksumust 10% või enam (2006. aasta andmetel oli Eesti riigihangete kogumaht 22,4 miljardit krooni). Ka looks senisest lihtsam võimalus riigihangetes osaleda senisest paremad konkurentsivõimalused väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele.

343. Lähiaastateks on nii Vabariigi Valitsus oma tegevuskavas kui ka Euroopa Liit mitmes strateegiadokumendis seadnud e-riigihangete laialdasel kasutamisel ambitsioonikad eesmärgid. Rahandusministeeriumi tegevus selles osas on korraldatud projektipõhiselt.

344. Rahandusministeeriumi projekt on kulgenud visalt, mitmeid toiminguid pole suudetud teha esialgu kavandatud ajaks. Veel 2008. aasta augusti lõpus puudus ministeeriumis konkreetne IT-projekt e-hankekeskkonna loomiseks, määramata olid vastutajad ning tähtajad. E-hankekeskkonna loomisega kaudselt seotud ülesanded ja vastutajad olid määratud muude projektide juures (nt riigihangete registri arendus). Projekti alustamiseks vajaliku visioonidokumendi koostamine oli viibinud enam kui kvartali.

345. Riigikontrolli arvates ei saa sellise asjaajamise jätkudes lähiajal eeldada soovitud tulemusteni jõudmist. Seepärast pidas Riigikontroll vajalikuks teha selles küsimuses rahandusministrile märdukiri.

346. Oma vastuskirjas ei nõustunud rahandusminister Riigikontrolli hinnangutega. Ministri vastusest selgub, et ministeerium on e-riigihangete keskkonna loomise projektiga seadnud enda ette ministeeriumiülestes

Rahandusministeeriumi toimingud e-riigihangete keskkonna loomisel pole kulgenud algselt kavandatu kohaselt

**Lähiaastail riigihangete
täielikku üleviimist
e-keskkonda Rahandus-
ministeerium ei kavanda**

strateegiadokumentides ja tegevuskavades seatuist oluliselt tagasihoidlikumad eesmärgid.

347. Praeguseks on selge, et parimal juhul võiks aastaks 2010 olla tänase riigihangete registri juures üksikuid lisafunktsioone (nt hanke-dokumentide registrisse laadimine, pakkumuste elektrooniline esitamine), mille olemasolu ka mitte tinglikult ei saa käsitleda riigihangete korraldamisena e-keskkonnas. E-riigihangete keskkonna projekti arenduse tänane tempo ning ulatus on Rahandusministeeriumi strateegilise valiku tulemus, mitte objektiivne paratamatus. See ei ole kooskõlas ootustega e-riigi ning konkreetsemalt e-ärikeskkonna arendustega.

V. Riigikontrolli eelmistes ülevaadetes korduvalt tõstatatud probleemide lahendamine

Riigi kinnisvarapoliitika kohaselt tuleks kõik riigile kuuluvad hoonestatud kinnistud anda Riigi Kinnisvara omandisse

Riigiasutustele kavatakse kehtestada kasutatavate hoonete pinnakasutus- ja kulunormatiivid

Riigi kinnisvarastrateegias kavandatu elluviimine on takerdunud

Ikka veel pole uut riigivaraseadust

2007. aastal heakskiidetud kinnisvarapoliitika elluviimiseks vajalike õigusaktide ettevalmistamine on viibinud

348. Enam kui neli aastat on Rahandusministeerium tegelenud riigivaraseaduse muudatuste ettevalmistamisega ning seoses sellega ka riigi kinnisvarapoliitika põhiseisukohtade määratlemisega. 2007. aasta septembris kiitis valitsuskabinet heaks Rahandusministeeriumi ettevalmistatud riigi kinnisvarapoliitika strateegia. Selle põhiseisukohad olid järgmised:

- riigile kuuluvad hoonestatud kinnistud antakse aastatel 2008–2015 järk-järgult üle Riigi Kinnisvara ASile;
- kehtestatakse ja rakendatakse kinnisvarategevuse juhtimise normatiivid, milles on kinnisvarakeskkonna kvaliteedistandardid, korrashoiustandardid ning pinnakasutus- ja kulunormatiivid;
- kehtestatakse aruandlusnõuded ülevaate saamiseks kinnisvara seisukorrast, juhtimise normatiivide täitmisest ning kinnisvara ja investeeringute vajadusest;
- riigivara register kujundatakse ümber avalikuks riigi kinnisvaraportaali, milles kajastuvad põhiaandmed riigi kinnisvara olemi ja kasutamise kohta;
- Rahandusministeerium hakkab koordineerima riigi kinnisvarategevuse korraldust.

349. Enamik riigi kinnisvarastrateegias kavandatud ühtib Riigikontrolli palju kordi tehtud ettepanekutega. Kuid kavandatu elluviimine on kulgenud väga visalt ja pole välistatud, et osaliselt tuleb valitsusel oma seisukohti muuta. Eelkõige sellepärast, et kui strateegia koostamisel eeldati, et sisuliselt hakkab selle elluviimisel juhtivat rolli etendama Riigi Kinnisvara AS (RKAS) kui riigile seni kuuluvate hoonestatud kinnistute tulevane omanik, siis pärast seda, kui EUROSTAT 2008. aasta märtsis teatas, et RKASi kohustusi tuleb käsitleda valitsussektori kohustustena, pole valitsus enam kindel riigi vara sellele äriühingule võõrandamise otstarbekuses. Strateegias vajalikuks peetud normatiive pole arutamisele pandud, riigivararegistrit pole ümber kujundatud. Asjakohased otsused peaksid tuginema muudatustele riigivaraseaduses, kuid neid pole tehtud.

350. Riigi kinnisvarastrateegia probleemistik seondub suures ulatuses riigivaraseadusega, strateegiaga sõnastati uue seaduseelnõu põhipostulaadid. Seda eelnõu on Rahandusministeeriumis ette valmistatud nüüd juba neli aastat, valitsusele pole seda seni arutamiseks

Probleemid riigi äriühingute riigipoolse suunamisega pole kuhugi kadunud, Rahandusministeerium loodab need lahendada uue riigivaraseadusega

esitatud. Eelnõuga kavandatud muudatused riigivara valitsemise korralduses on suunatud eelkõige riigi kinnisvara haldamise tõhustamisele. Riigikontroll peab enamikku kavandatust otstarbekaks. Ta loodab, et uus seadus kiirelt rakenduks ning seeläbi langeksid ära probleemid, mille lahendamist on aastaid edasi lükatud põhjendusega, et seda tehakse varsti valmiva uue riigivaraseadusega.

Riik on oma äriühingute tegevuse suunamisel endiselt ebalev

351. Riigikontroll on aastaid rõhutanud vajadust määrata kindlaks eesmärgid, mida riik ettevõtluses (äriühingutes) osalemisega taotleb. Riigi äriühingute tegevuse riigipoolset suunamist ja kontrolli käsitleva auditi lõppedes 2007. aastal tegi Riigikontroll rahandusministrile ka terve rea ettepanekuid äriühingu osasid või aktsiaid valitseva ministri ja riigi äriühingu nõukogu vastastikuste õiguste ja kohustuste täpsemaks sätestamiseks. Riigikontrolli hinnangu kohaselt pole riigi äriühingute nõukogude liikmete sagedase vahetumise ja nende suhtes olevate ootuste ebaselguse tõttu nõukogude järelevalve äriühingute juhatuste tegevuse üle ühtlane ega järjepidev.

352. 2007. aastal tõusid riigi osalusega äriühingute tegevuse suunamise küsimused avalikkuse ja poliitikute huviorbiiti seoses õiguskantsleri seisukohaga, et Riigikogu liikmete osalemine äriühingute nõukogudes on vastuolus põhiseadusega. 2008. aasta algul tegi ta ettepaneku sätestada asjakohane keeld seadusega. Algatati küll Riigikogu liikme staatuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, kuid see ei näe ette asjakohase keelu sätestamist. Õiguskantsleri ettepaneku arvestamata jätmist on põhjendatud vajadusega tagada avalike huvide järgimine riigile strateegiliselt oluliste äriühingute juhtimises.



Urmas Nemvalts, Postimees

353. Rahandusministeerium kui valdkonna õigusaktide koostamise eest vastutaja tunnistab probleemide olemasolu. Ministeerium on seisukohal, et lahendus praegustele probleemidele tuleb leida uue riigivaraseaduse raames. Seni aga seda seadust pole ning 2008. aasta septembris algatatud riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu ei lahenda samuti neid probleeme.

Ettevalmistamisel on mitmed loodusressursside kasutamist pikemaajaliselt reguleerima kavandatud dokumendid

354. Riigikontroll on oma auditites järjekindlalt juhtinud tähelepanu tegemata jäetule keskkonnanahoius ja vajadusele loodusressursse heaperemehelikumalt kasutada. Ka valitsus on aasta-aastalt järjest selgemini teadvustanud Eesti loodusvarade suhtelist piiratust ja vajadust nende edasist kasutamist pikemaajaliselt planeerida ning senisest enam reguleerida. Kuhjuvate probleemide lahendamist kavandama on valitsust sundinud ka elanikkonna kasvav jõuline vastuseis uute karjäärade rajamisele ning olemasolevate laiendamisele.

Teravalt on tõusnud loodusressursside kasutamise küsimused, valitsus on otsusteni jõudmas

355. 2006. aastal valmistati ette ja 2008. aasta juunis sai valitsuselt heakskiidu põlevkivi arengukava, 2008. aastal tegi valitsus otsuse koostada ehitusmaavarade kaevandamise kava, 2007. aastal valmistati ette ja 2008. aasta sügisel jõudis Riigikokku uue metsaseaduse eelnõu.

356. 2007. aastal tõstatati korduvalt küsimus keskkonnatasude järjekordse muutmise vajadusest ja 2008. aasta kevadel alustati toiminguid keskkonnatasude arendamise kontseptsiooni loomiseks aastateks 2010–2020. Eesmärgiks seati töötada välja põhimõttelised alused ja ettepanekud keskkonnatasude kui keskkonnakaitse majandushoobade tõhustamiseks, keskkonnatasude seaduse muutmiseks ja täiendamiseks.

Riigi infosüsteemide arendamine on sujunud soovitud aeglasemalt

IT valdkonna arengu tsentraalset juhtimist ei peeta vajalikuks

357. Veel 2000. aastate alguses valitsenud teadmine, et Eesti on riigi infosüsteemide arendamisel ja kasutamisel maailma eesrindlikemate riikide seas, on praeguseks asendunud arusaamisega, et paljud riigid on meist selles osas möödunud. Viimastel aastatel on arutatud vajaduse üle suurendada mõne konkreetse riigiasutuse volitusi (koos sellega ka kohustusi) kiirendada selle valdkonna arengut, kuid asjakohased otsused on jäänud tegemata. On oldud seisukohal, et selle valdkonna tsentraalne juhtimine ei annaks häid tulemusi ja et mõistlikum on selles osas toimuvat arengut mõjutada vabatahtliku koostöö ja riigi rahalise toetusega. Riigikontrolli arvates pole praegu alust arvata, et lähiaastail ITga avanevate võimaluste kasutusele võtmine valitsussektoris oluliselt kiireneks.

358. Siiski valmistati 2007. aastal ette muudatus andmekogude pidamise korras, millega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium sai paremad hoovad riigi infosüsteemi arendamise koordineerimiseks. Uuendati seniseid riigi infosüsteemi kindlustavaid süsteeme, uue kindlustava süsteemina lisandus riigi infosüsteemi haldussüsteem. Viimati nimetatut peaks võimaldama riigil saada tervikliku ülevaate riigi ja kohalike omavalitsuste andmekogudest ning nendes leiduvatest andmetest, et sellele tuginevalt kavandada meetmed, kuidas andmekogusid korrastada ning andmekogumise dubleerimist vältida.

Riigi tugi kohalikele omavalitsustele IT valdkonnas on endiselt ebapiisav

359. Valitsusliidu programmi kohaselt alustati 2007. aastal muudatuste ettevalmistamist mitmetesse õigusaktidesse, et suurendada avalike e-teenuste kasutajasõbralikkust ja koordineerida kohalike omavalitsuste avalike e-teenuste arendamist. 2008. aasta algul arutatud seaduseelnõu kohaselt pidanuks seda probleemistikku hakkama vedama regionaalminister (kelle ülesandeid ja ka ametinimetust oleks muudetud). Seni pole selles osas lõplikke otsuseid tehtud.

Rakendati meetmeid suurendamaks riigi võimet kaitsta oma elektroonilisi infovahetussüsteeme

360. 2007. aasta maikuus olid Eesti mitmed elektroonsed infosüsteemid nn küberrünnakute sihtmärgiks. Neile kiire reageerimine ja selle valdkonna spetsialistide ladus koostöö suutis suurema kahju ära hoida, kuid kolme nädala vältel oli Eesti toimimine e-maailmas siiski häiritud. Paljuski nendest sündmustest ajendatuna on seejärel pööratud küberkaitsele suurt tähelepanu. 2008. aasta kevadel kiitis Vabariigi Valitsus heaks Eesti küberjulgeoleku strateegia aastateks 2008–2013. Eestisse loodi NATO Kooperatiivne Küberkaitse Kompetentsikeskus, mis täies mahus peaks käivituma 2008. aasta lõpuks.

Valitsussektori siseaudiitoritele pole kehtestatud kutsekvalifikatsiooninõudeid

361. Et tõhustada sisekontrollisüsteemide toimivuse hindamist, on Riigikontroll rahandusministrile korduvalt soovitanud kaaluda valitsussektoris siseaudiitoritena töötavatele isikutele kutsekvalifikatsiooninõuete kehtestamist ja valitsussektori siseaudiitorite sertifitseerimissüsteemi käivitamist. Ministeerium on seda vajalikuks pidanud, kuid seni on asjakohaste otsuste tegemist korduvalt edasi lükatud.

362. Nüüd on rahandusminister seisukohal, et otsused valitsussektori siseaudiitoritele esitatavate nõuete kohta tuleks teha seoses uue audiitortegevuse seaduse rakendamisega, millega võetakse üle ELis audiitortegevust reguleeriva 2005. aasta direktiivi nõuded. Rahandusministeeriumis valminud eelnõu kohaselt sätestatakse selle seadusega muu hulgas ka avaliku sektori siseaudiitori statuut, temale kutse omistamise tingimused ja kord.



Urmas Nemvalts, Postimees