

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2009. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte aasta jooksul
tähelepanust*

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2009. aastal

Riigikontrolöri kokkuvõte aasta jooksul tähelepanust

Saateks

2009. aasta jääb meelde ajana, mis tõi Eestile euro, ent ka aastana, kui Eestit tabas tema ajaloo suurimaid majanduslangusi, mil üle 15 aasta langes keskmine palk ning rohkem kui 100 000 inimest leidis end tööta.

Eesti lubamine ühisraha kasutavate riikide ringi on kahtlemata tunnustus riigijuhtidele, kes on suutnud teha kiireid ja tihti valusaid otsuseid, ning Eesti inimestele, kes neid nii euro kui ka riigi majanduse jätkusuutlikkuse nimel talunud on. Selle kõrval on ka kurvemaid näitajaid, mis inimeste heaolu iseloomustavad ja parandamist vajavad.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Järgnevas ülevaates on pandud otsustajatele südamele,

- et riigi rahanduse hea seis võib osutuda näiliseks ja hapraks, kui ei keskenduta majanduse konkurentsivõime kasvatamisele ja valdkondade jätkusuutlikule arendamisele;
- et ikka veel on ellu viimata olulisi reforme, mis valitsuse ja Riigikogu otsustavust ootavad;
- et otsuseid tuleb langetada kaugemale ette vaadates ja senitehtu mõju rohkem hinnates.

Pelgalt euro ei too õnne meie õuele: euro on vaid üks vahend riigi pikaajaliste sihtide poole pürgimisel.

Ülevaate esimeses osas on käsitletud riigi eelarve, vara ja majandusega seotud teemasid, teises on juhitud tähelepanu probleemidele valdkondade edendamisel ja kolmandas käsitletud omavalitsustega seonduvat.

Head lugemist!

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Sisukord

I. Riigi vara ja selle kasutamine	5
Riigi rahandus ja majandus	5
Majanduskriis tabas riigijuhte ootamatult	5
Euro töid erakorralised tulud ja otsustav kärpimine, kuid selle pingutuse hind pole teada	6
Tööd, kõrgemat palka ja raha riigi ülesannete täitmiseks toob ainult konkurentsivõimeline majandus	8
Eelarve maksutuludest piisab vaid fikseeritud kulude katmiseks, riigi arenduskuludeks tuleb võtta laenu ja kasutada Euroopa Liidu maksumaksja raha	11
Riigi eelarvepuudujäägi tasakaalustajana näeb Rahandusministeerium töötukassa reservide suurendamist	14
Riigi rahanduse hea seis on paljuski näiline ja habras	15
Riigieelarve kasutamise seaduslikkus	16
Ebaseaduslike rahastamisallikate lubamine toob lisakulusid ja annab halba eeskuju	17
Puudused arvestuses raskendavad riigitulude planeerimist ja sissenõudmist	18
Eelarve planeerimist tuleb parandada	19
Riigieelarve planeerimist ja täitmisest aruandmise esitusviisi tuleb ühtlustada	20
Riigi raamatupidamine	21
Raamatupidamise korralduse tase on ministeeriumide valitsemisalades paranenud	21
Põhivarade inventeerimine on paranenud, kuid endiselt esineb puudusi	21
Riigi finantsjuhtimise arendamine	22
Eelarvestamissüsteemi muutmine on põhjendatud, kui see aitab teha targemaid ja läbipaistvamaid otsuseid	22
Raamatupidamise tsentraliseerimisega seotud riskid tuleb maandada	23
Riigi kinnisvara haldamise tulevik ei ole endiselt selge	24
II. Riigi tegevusvaldkondade areng ja probleemid	26
Tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkus	26
Kulude kasvu on vaja ohjeldada	26
Eesti haiglavõrk ei ole jätkusuutlik	28
Sotsiaalsüsteemi jätkusuutlikkus	31
Vanaduspensioniga tõsteti	32
Riik kulutab töövõimetuspensioniteks üha enam	33
Puuetega inimeste toetussüsteem ei täida oma eesmärgi	34
Hariduse kvaliteet ja süsteemi jätkusuutlikkus	35
Üldhariduskoolide võrgu korrastamine on vältimatu	36
Kutseõpe sõltub oluliselt üldhariduse arengust	38
Kõrghariduses on põhiküsimuseks kvaliteet	40
Majanduse konkurentsivõime	41
Täiskasvanute koolitus aitab vähe kaasa töötajate kvalifikatsiooni omandamisele või täiendamisele	42
Riigi ettevõtlustoetused pole muutnud Eesti majandust konkurentsivõimelisemaks	45
Energiamajanduse jätkusuutlikkus	48
Energiamajanduse arengusuunad ei ole jätkuvalt selged	48
Kliima- ja energiapoliitika mõju elektri tootmise konkurentsivõimele on alahinnatud	50
Soojusvarustuse arengut ei ole kavandatud	53
Kliima- ja energiaagentuur ei ole loodetud moel tööle hakanud	53

Loodusvarade pikaajalise kasutamise planeerimine	54
Turvast kaevandatakse rohkem, kui juurde tekib	55
Riik ei ole otsustanud, kui kauaks peaks ehitusmaavarade teadaolevaid varusid jätkuma	55
Üldplaneeringute roll uute arenduste rajamisel on tühine	56
Metsamajandust reguleerivad õigusaktid võimaldavad tulu teenida tuleviku arvel ja ökosüsteemi kahjustades	57
Põllumajanduse mõju veekeskkonnale	59
Taimekaitsevahendite ja väetiste jäägid reostavad pinna- ja põhjavett	59
Suurfarmide saastuse vähendamine läheb visalt	61
Riigi tegevus kultuurivaldkonnas	62
Kultuuripärandi nõuetekohaseks säilitamiseks ja kättesaadavuse tagamiseks ei jätku ressursse	62
Riigi kontsert- ja etendustegevuse toetussüsteem vajab korrastamist	64
Riigi teenuste kättesaadavus	65
Riigi teenuste kättesaadavus maakondades ei tohi halveneda	65
Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas vajab parandamist	67
III. Probleemid kohalikes omavalitsustes	71
Majandussurutis pani omavalitsused raskete valikute ette	71
Omavalitsuste rahastamise korraldus on põhiseadusega vastuolus	72
Korruptsioonirisk omavalitsustes on märkimisväärne	74
Sageli ei teadvustata otsuste tegemisel huvide konflikti ohtu ega kasutata vahendeid sellest hoidumiseks	77
Kultuuri, spordi ja noorsootöö toetamise põhimõtteid ei ole läbi mõeldud	78
Enamik omavalitsustest osaleb mõnes äriühingus või sihtasutuses	79
Mõnes ühingus osalemise eesmärk ei ole kooskõlas seaduse mõttega	80
Hankemenetlused jäeti tihti korraldamata	81
Äriühingud ei oska oma tegevuses näha avaliku huviga seotud aspekte	81

I. Riigi vara ja selle kasutamine

Riigi rahandus ja majandus

1. Kiired kasvuaastad 2005–2007 tekitasid nii riigivalitsejates kui ka teistes inimestes arvamuse, et sissetulekute suurendamine kümnetes protsentides aastas on normaalne ja igikestev nähtus. Välismaise raha sissevool oli nii suur, et tööd said kõik, kes tahtsid, ning riigikassasse laekus rohkem tulu, kui ükski majandusprognos ennustanud oli. Inimestele ning ettevõtetele andis see julguse ja võimaluse võtta mahukaid pikaajalisi kohustusi. Riigile tähendas see märkimisväärtete reserve kogunemist ja jätkuvalt väikest riigivõlga.

Majanduskriis tabas riigijuhte ootamatult

**2008. aasta kevadel eksiti
2009. aasta majanduskasvu
prognosides 20,5
protsendiga**

2. 2008. aastal hakkas aga maailmamajanduse olukord muutuma. Äratundmine, et Ameerika Ühendriikides on kergekäeliselt antud laenu neile, kes seda tagasi maksta ei jõua, muutus kiiresti rahvusvaheliseks usalduskriisiks finantsturul. Ehkki pankade laenukraanide sulgumine pidi tähendama Eesti odaval välisrahal põhineva majanduskasvu lõppu, olid Rahandusministeeriumi majandusprognosid endiselt optimistlikult meeletatud (vt tabel 1).

Tabel 1. Majandus- ja heaolunäitajate prognos 2009. aastaks, selle täitmine ja järgmiste aastate prognos

	Prognos aprillis 2008				Tegelik	Prognos augustis 2010			
	2009	2010	2011	2012		2009	2010	2011	2012
SKT kasv (%)	6,4	6,8	6,5	6,3	-14,1	2	3,6	4	
SKT jooksevhindades (mld kr)	305	338	373	410	215	218	230	245	
Riigieelarve tulud (mld kr)	100	111	120	128	86	88	88	91	
Tööpuuduse määr (%)	5,5	5,5	5,5	5,3	13,8	17,5	15,4	13,6	
Keskmine brutopalk (tuhat krooni)	14,6	16	17,6	19,4	12,3	12,2	12,5	13	

Allikas: Rahandusministeeriumi majandusprognosid

3. Et majanduskriisi algust ja tõsidust ei osatud õigel ajal hinnata, näitas ilmekalt 2009. aasta riigieelarve menetlemine. Ajal, mil Eesti majandus oli langenud juba 10%, andis Vabariigi Valitsus Riigikogule heakskiitmiseks eelarve, mis arvestas 2,6% majanduskasvuga 2009. aastal. Riigieelarve tuludeks kavandati 97,8 ja kuludeks 98,5 miljardit krooni. Tegelikult eesmärgistades Eesti majandust 2009. aastal ees 14% langus ning euro kriteeriumide täitmiseks tuli vähendada valitsussektori kulusid ja leida lisatulusid kokku ca 20 miljardit krooni.

Erakorraliste tulude all mõistab

Riigikontroll riigi vara ja maa müügitulusid, riigi äriühingute dividendide jm mittermaksulisi tuluseid, mida on võimalik sellises suuruses koguda riigieelarvesse vaid lühiajaliselt.

Valitsussektori eelarvepositsioon – kesksvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide tulude ja kulude vahekord

Euro töid erakorralised tulud ja otsustav kärpimine, kuid selle pingutuse hind pole teada

4. 2009. aasta alguseks oli selge, et kavandatud mahus tuluseid riigieelarvesse ei laeku. Majanduskriis tõi kaeulatusse euro kasutuselevõtu inflatsioonikriteeriumi täitmise, kuid eelarve puudujäägi hoidmine lubatud tasemel muutus äärmiselt raskeks. Olukorras, kus Euroopa Liidu liikmesriikide riigivõlg ja eelarve puudujääk jõudsalt kasvasid, otsustas Eesti valitsus püüelda 2009. aastal siiski euro kriteeriumide täitmise poole.

5. Riigieelarve tasakaalu viimiseks on kaks võimalust: suurendada tuluseid ja/või vähendada kulusid. Juuniks 2009 oli Riigikogu võtnud vastu juba kaks negatiivset lisaeelarvet ning vähendanud nendega riigieelarve kulusid kokku 9,2 miljardi krooni võrra. Kohalikke omavalitsusi, Eesti Haigekassat ja Eesti Töötukassat juurde arvestades vähendati valitsussektori kulusid 13,4 miljardi krooni ja leiti lisatuluseid 5,9 miljardit krooni ulatuses (vt tabel 2).

Tabel 2. Valitsussektori eelarvepositsiooni parandamise meetmed ja mõjud 2009. aastal (mld kr)

Meede	Vähendas kulusid	Suurendas tuluseid
Riigi tegevuskulude ja investeeringute kokkuhoid	3,7	0
Tervisekindlustuse raha vähendamine ja töövõimetushüvitiste süsteemi muutmine	1,3	0
Kohustusliku kogumispensioni maksete peatamine	1,3	0
Pensionide indekseerimise muutmine	1,2	0
Teehoiukulutuste vähendamine	0,8	0
Keskkonnakaitseliste investeeringute vähendamine	0,8	0
Töölepinguseaduse muutmine	0,8	0
Kohalike omavalitsuste tasandusfondi ja neile suunatud tulumaksuosa vähendamine	0,6	0
Kohalike omavalitsustele laenupiirang	0,5	0
Kaitsekulutuste vähendamine	0,5	0
Vedelkütusevaru soetuse limiidi vähendamine	0,4	0
Eesti Raudtee aktsiakapitali suurendamise tühistamine	0,3	0
Euroopa Liidu osamakse vähenemine	0,2	0
Põllumajanduse otsetoetuste vähendamine	0,1	0
Riigi erakorralised tulud (dividendid, maa müük, äriühingute osaluste müük)	0	3,4
Käibemaksumäära suurendamine	0	0,8
Töötuskindlustusmaks suurendamine	0	0,8
Aktsiisimäärade suurendamine	0	0,5
Muud meetmed	0,8	0,3
KOKKU	13,4	5,9

Allikas: Riigi majandusaasta koondaruanne 2009

6. Valitsuse kiire ja jõuline tegevus eelarvepositsiooni parandamiseks andis tulemusi. Kui 2009. aasta I kvartali riigieelarve kulud ületasid tulusid rohkem kui nelja miljardi krooniga, siis IV kvartali tulud olid juba kuludest pea viie miljardi võrra suuremad. Kohalikud omavalitsused reageerisid kriisile aga aeglasemalt (vt ka p 303) ja kulutasid igas kvartalis rohkem, kui oli sissetulekuid.

7. 2009. aasta lõpetas valitsussektor Statistikaameti andmetel eelarvepuudujäägiga suuruses 3,7 miljardit krooni, mis oli 1,7% sisemajanduse kogutoodangust ning sellega sai täidetud viimane euro kasutuselevõtu kriteerium. Rahandusministeeriumi info kohaselt olid Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa kokku kulutanud tuludest rohkem 1,5 miljardit, kohalikud omavalitsused 1 miljard ja riik ehk keskvalitsus 1,2 miljardit krooni.

Euro kriteeriumi täitmisel andsid olulise panuse riigi äriühingute dividendid ja neilt laekunud tulumaks

8. 2009. aasta riigieelarve laekumistest nähtub, et eelarve puudujääki suudeti ohjeldada suuresti tänu erakorralistele tuludele, millega igal aastal arvestada ei saa. Riigi äriühingute suurtelt dividendidelt ning Riigimetsa Majandamise Keskuse kasumieraldiselt laekus ka ca miljard krooni täiendavat juriidilise isiku tulumaksu. Sotsiaal- ja käibemaksu kehva laekumise kõrval jõudis riigikassasse aga oodatust enam aktsiise, hasartmängumaksu ja füüsilise isiku tulumaksu.

Puudujääki aitas ohjeldada ka aastalõpu kuluralli vältimine riigiasutustes

9. Eelarve puudujäägi hoidmisel lubatud piires ei saa jätta tähelepanuta asjaolu, et 2009. aasta lõpus ei toimunud riigiasutuste tavapäraselt nn kulurallit. Seejuures ei olnud Rahandusministeerium ega Vabariigi Valitsus aasta lõpus vastu võtnud lisameetmeid kuluralli ärahoidmiseks, vaid kutsusid riigiasutusi üles hoiduma vaba raha kulutamisest. Üleskutse tõi ka tulemusi: hoolimata mitmest eelarvekärpest jätsid riigiasutused kulutamata kokku ca kaks miljardit krooni, milleks neil seaduse kohaselt õigus oli. Samas jäi 2009. aastal kasutamata ka kaks miljardit krooni välistoetuseid, mille rakendamine oleks sisulise kasu kõrval toonud riigikassasse täiendavaid maksukroone.

Erinevalt riigiasutustest palkade kärbe riigi sihtasutuste ja äriühinguteni sisuliselt ei jõudnud

10. 2009. aasta üheks suuremaks kulude kokkuhoiu allikaks oli riigi tegevuskulude vähendamine, kuid kärped pole avalikku sektorit võrdselt puudutanud. Riigiasutustes töötavate ametnike keskmine palk on vähenenud 10% võrra, riigi äriühingute, sihtasutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute töötajate keskmine palk aga 1% võrra. Ka palgakulud tervikuna on riigiasutustel märkimisväärselt rohkem vähenenud. Kui riigiasutuste tulemustasud ja preemiafondid olid Rahandusministeeriumi andmetel 2009. aastaks kaotatud, siis riigi otsustusõigusega 32 äriühingust 25 maksid ka 2009. aastal juhatuse liikmetele lisatasusid kokku 7,5 miljonit krooni (võib sisaldada lahkumishüvitisi, puhkusetootusi jms).

Eelarvekärbete mõju valdkondade arengule pole teada

11. 2009. aasta andis kahtlemata tunnistust riigijuhtide suutlikkusest riigieelarve kulusid vähendada, kuid kärpeid tehes tuleb alati küsida, kuidas need mõjutavad valdkondade arendamisel seatud eesmärgi, riigi teenuseid ning uue majanduskasvu toetamise võimalusi. 2009. aasta lisaeeelarvetest ja kokkuhoiumeetmeid selgitavatest materjalidest leiab küll, kuidas on vähendatud asutuste kulusid eri allikatest ja milliste tegevusalade kulud on koomale tõmmatud, kuid pole selge, kuidas mõjutab kokkuhoid riigi valdkondade eesmärgi.

12. Nii nagu igal aastal kinnitas Vabariigi Valitsus ka 2009. aasta algul oma strateegilised eesmärgid, mida aasta jooksul maksumaksja rahaga teha kavatsetakse, eesmärkide saavutamise näitajad ja tegevused. Aasta jooksul vähendati riigieelarve kulusid 10 miljardi krooni võrra (kogu valitsussektori eelarvepositsiooni muudeti 20 miljardi krooni võrra), kuid puudub info, kuidas see plaanide täitmisele mõjunud on.



Urmas Nemvalts,
Postimees

13. Kulude vähendamise kõrval muutis valitsus oma tegevuskava 2009. aasta jooksul kuus korda, kuid valdavalt on korrigeeritud eesmärkide saavutamise tasemeid ilma selgitusteta. 2009. aasta tegevuskava täitmise aruandes, kus ministeeriumid peavad selgitama, kas eesmärgid on täidetud või miks neid ei ole täidetud, on võetud aluseks aasta jooksul muudetud (nt detsembris 2009) tase või ei ole näitajast üldse räägitud.

14. Näiteks on Sotsiaalministeerium seadnud eesmärgiks „Inimeste majandusliku toimetuleku ja hea töö tagamise“, mille suunas edenemist ta 2009. aasta tegevuskavas mõõtis näitajatega „Tööga hõivatuse määr 15–64aastaste hulgas“ ning „Suhtelise vaesuse määr“. Tegevuskava täitmise aruandes aga neid näitajaid mainitud ei ole.

15. Majanduse konkurentsivõime ühe näitaja „Tootlikkus ELi keskmisest“ 2009. aasta lõpu suuruseks ootas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium aasta algul 68%. Oktoobri lõpus muudetud tegevuskavas korrigeeriti näitajat 60%ni. Mõni kuu hiljem koostatud aruandes tõdeti, et tootlikkuseks kujunes 60,3% ehk kavandatud tase oli saavutatud (Eurostati korrigeeritud andmete järgi oli 22.9.2010. aasta seisuga 2009. aasta tootlikkus 64,5% ELi 27 keskmisest). Vabariigi Valitsuse tegevuskava täitmise aruanne, mis esitatakse riigi majandusaasta koondaruande raames, ei võimalda mõista, mil moel on eelarvekärped ja väliskeskkond mõjutanud seatud eesmärkide saavutamist.

Tööd, kõrgemat palka ja raha riigi ülesannete täitmiseks toob ainult konkurentsivõimeline majandus

16. Eesti majanduse sügav langus on pandud tihti vaid rahvusvahelise finantskriisi süüks, tegelikult tõi see esile juba aastaid küpsenud sisekriisi – Eesti majanduse struktuuriprobleemid.

**Rahvusvaheline finantskriis
tõi esile, et Eesti majanduse
konkurentsivõime on
hooletusse jäetud**

17. Märkimisväärne iga-aastane palgaskasv ja miljardid kroonid odavat laenuraha julgustasid inimesi kulutama tuleviku arvel. Ehitati maju, osteti autosid ja tarbiti lihtsalt lusti pärast, mis kasvatas hindu ning andis tööd ettevõtetele, kes olid tööjõu puuduse tõttu sunnitud inimestele rohkem palka maksma. Välisraha sissevool tekitas Eesti siseturul nii palju kergeid teenimisvõimalusi, et keerukamate toodete valmistamiseks ja piiri taha müümiseks nappis ettevõtetel motivatsiooni. Milleks investeerida tootearendusse ja välisturgudele sisenemisse, kui ehitamine ja kinnisvara vahendamine kiiret tulu tõid?

18. Eesti turg on aga väike ja kui finantskriisi tõttu hakkas välisraha Eestist hoopis välja voolama, kuivas sisenõudlus kokku. Ettevõtetel oli ühtäkki toodangut äärmiselt keeruline müüa ja töötajate loodu polnud enam nende palka väärt. Nii leidsidki 2009. aasta lõpus ligemale 100 000 inimest, et nende tööd ei vajata.

19. Arvudes tähendas see majandusele 14,1% languse kõrval ekspordi vähenemist 11,2%, loodava lisandväärtuse kahanemist 15% ning sisenõudluse alanemist 23,9% võrra. Välisraha (otseinvesteeringud, portfelli- ja muud investeeringud Eestis) hulk Eesti majanduses vähenes ca 30 miljardi krooni võrra.

20. Majanduse käekäigust sõltuvad riigi sissetulekud, millest saab omakorda majanduse konkurentsivõime suurendamist toetada ja valdkondade tegevuskavasid ellu viia. 2009. aasta sundis riigijuhte oluliselt kulusid piirama ja makse tõstma. Kokkuhoiust olulisem on aga küsida, mis saab edasi, kas tehtud otsused aitavad Eesti majanduse konkurentsivõime kasvule kaasa. Kas Eesti majanduse struktuur on muutunud ja konkurentsivõime suurenenud? Millised on järgmiste aastate jooksul riigi võimalused majandust elavdada ja valdkondi edendada? Kust tuleb uus kasv ja mis toimub inimeste elatustasemega? Kuidas olla järgmisteks kriisideks paremini valmis?

**Inimeste elatustaseme ja
majanduse konkurentsivõime
prognoos kiiret kasvu ei luba**

21. Ehkki Rahandusministeerium ootab 2010. aasta majanduskasvuks kevadel prognoositud 1% asemel 2%, jõuab majanduse elavnemine inimeste elatustaseme parandamiseni alles aastate pärast. Registreeritud töötus on alates 2010. aasta teisest kvartalist küll vähenenud, kuid tööpuudus on veel järgmised kaks aastat suurem kui 2009. aastal, ulatudes Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt 2010. aastal 17,5%ni. Keskmise brutopalk alaneb käesoleval aastal 12 000 krooni piirimaile ning jõuab uuesti 2008. aasta tasemele 2012. aastal. Rahandusministeeriumi hinnangul suureneb keskmine brutopalk järgmise viie aastaga ca 1700 krooni. Hinnatõusu arvestades hakkab inimeste ostujõud taas suurenema 2012. aastal, reaalsel kasvuks prognoositakse perioodil 2012–2014 keskmiselt 1,4% aastas. Seda eeldusel, et inflatsioon jääb järgmistel aastatel vahemikku 2,5–2,7%.

Urmas Nemvalts,
Postimees



Tootlikkus ehk tööviljakus on töö (toote või teenuste väärtus) hulk, mida töötajad on teatud ajaühiku jooksul võimelised tegema.

Konkurentsivõime suurendamiseks napib ettevõtetele raha ja riigi süsteemset tuge

Kas teadsite, et

2009. aasta lõpus olid ettevõtted pankadele võlgu ca 111 miljardit krooni.

22. Eesti riik on kriisiga küll hästi kohanenud ja kulusid optimeerinud, kuid prognooside kohaselt ei suurene märkimisväärselt majanduse konkurentsivõime ega ole ette näha ka muudatusi majanduse struktuuris. Eesti töötajate **tootlikkus** moodustab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul ka aastal 2014 vaid 65% ELi 27ga võrreldes ega võimalda ettevõtetele töötajatele kõrget palka maksta. Lisandväärtus kasvab ajavahemikul 2010–2014 alla 5% aastas, seejuures ei kujune suurima lisandväärtuse potentsiaaliga tööstussektori kasv sisuliselt suuremaks kui ehituse või muude sektorite oma. See tähendab, et prognooside kohaselt töötab ka aastal 2014 suurem osa Eesti töötajatest madalapalgalistel töökohtadel, valmistades suhteliselt odavat toodangut.

23. Konkurentsivõimeline ettevõtte oskab luua ja müüa tooteid ning teenuseid tulusalt. Üldjuhul tähendab see pidevat vajadust investeerida tootearendusse, uuendada protsesse ja abitegevusi. Investeerimiseks aga Eesti ettevõtetele raha napib. Buumiajal laenati odavat raha ohtrasti, kuid sageli ei kasutatud seda (sh tihti ka tööstusettevõtteid) ekspordivõime suurendamiseks, vaid kinnisvara arendamiseks. Nii seisavad kinnisvaraturu languse kahjudega silmitsi väga paljud Eesti ettevõtted ka väljaspool ehitus- ja kinnisvarasektorit. Niigi vähenenud müügitulud kuluvad laenude tagasimaksmiseks ning finantsturgude jätkuva ebakindluse tõttu ei anna pangad ettevõtetele ka uut laenu. Ehkki juba pea kaks aastat on ettevõtted pankadele rohkem laene tagasi maksnud, kui saanud, on Eesti ettevõtete laenukoormus jätkuvalt väga raske.

24. Pangalaenu ja omakapitali kõrval on ettevõtte kasvu teiseks finantseerimisallikaks välismaised otseinvesteeringud. Kui buumiaastatel voolas Eestisse kümneid miljardeid kroone otseinvesteeringuid, siis finantskriisi algusega hakkas see raha üle piiri tagasi liikuma. Praegu on välismaised otseinvesteeringud tasapisi taastumas, kuid ka euro kasutuselevõtt ei anna prognooside kohaselt kindlust, et olukord kiirelt muutuks.

25. Eesti Panga hinnangul pole oodata ka pankade laenukraanide olulist avanemist. 2009. aastal langesid ettevõtete investeeringud 40%, vähenesid võimalused koolitada oma töötajaid, arendada tooteid ja teha turunduskulusid. Kui riigi üks majanduspoliitilisi eesmärke on kutsuda ettevõtteid üles innovaatilisusele, siis raha selleks leida on keeruline.

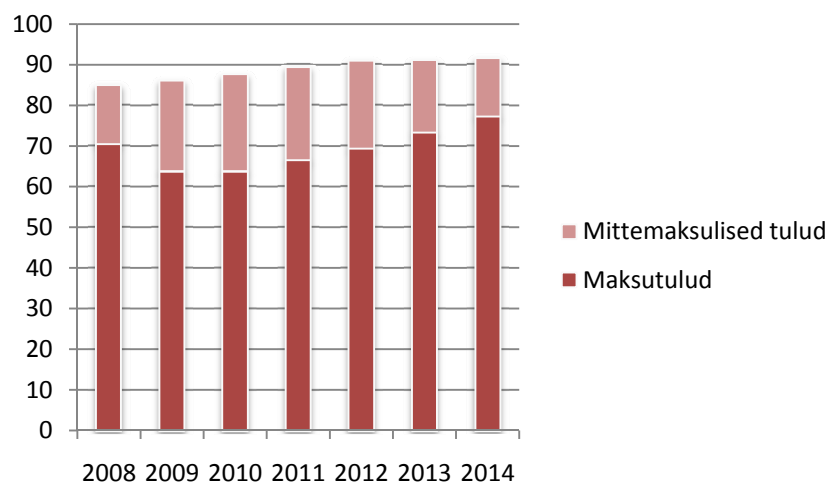
26. Rahateeniv majandus on riigi toimimise eelduseks ja seetõttu käib riikide vahel võistlus, kes oma ettevõtete konkurentsivõime arengut paremini toetada mõistab. See võib tähendada finantstuge, aga ka maksupoliitilisi meetmeid, läbirääkimisi Euroopa Liiduga nõuete ülevõtmisel ja riigiabi kasutamisel, vähekoormavat, kuid täpset õiguskeskonda, tarka hariduspoliitikat vms. Käesoleval aastal lõppenud auditis leidis Riigikontroll, et riigil pole mainitud komponente terviklikult hõlmavat ettevõtluspoliitikat. Majanduse konkurentsivõime kasvule loodab riik kaasa aidata peamiselt Euroopa Liidu toetustega, kuid nende mõju tootlikkuse ja ekspordi kasvule on olnud väike. Majandussektorid vajavad riigilt erinevat tuge, pealegi on toetusraha liiga vähe – võrreldes buumiajal riiki sisse ja kriisi ajal välja voolanud rahaga –, et soovitud mõju saavutada (vt p-d 172–183).

Eelarve maksutuludest piisab vaid fikseeritud kulude katmiseks, riigi arenduskuludeks tuleb võtta laenu ja kasutada Euroopa Liidu maksumaksja raha

Riigieelarve tulud järgmisel neljal aastal sisuliselt ei kasva

27. Rahvusvaheline finantskriis ja probleemid Eesti majanduse konkurentsivõimega on tekitanud olukorra, kus hoolimata maksukoormuse olulisest tõusust 2009. aastal laekus makse ca seitse miljardit krooni vähem kui 2008. aastal. Rahandusministeeriumi prognooside kohaselt kasvavad riigieelarve tulud tervikuna järgmise nelja aasta jooksul väga vähe (vt joonis 1).

Joonis 1. Riigieelarve tulud aastatel 2008–2014 (mld kr)



Allikas: 2011. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri

28. Majanduse tervist ja inimeste elatustaset näitab sotsiaal-, tulu- ja käibemaksu laekumine, mis 2009. aastal vähenes kiirelt, ning ka asjakohased prognoosid pole rõõmustavad. Sotsiaalmaksu laekus 2009. aastal 3,2 miljardit krooni vähem kui 2008. aastal ja prognoosi kohaselt vähenevad käesoleval aastal sotsiaalmaksutulud 1,5 miljardi krooni võrra veelgi. Tulumaksu laekumine vähenes 8,5 miljardilt kroonilt 6,4 miljardi kroonini ning väheneb 2010. aastal ca 90 miljoni krooni võrra veelgi. Käibemaksu- ja aktsiisimäärade tõstmine on tulude taset hoidnud: käibemaksutulud kahanesisid 2009. aastal 1,7 miljardi krooni võrra ja suurenevad käesoleval aastal ca 600 miljoni võrra. Aktsiisid, mis peaksid olema suunatud inimest ja keskkonda hoidva käitumise esilekutsumisele,

tõid 2009. aastal riigikassasse 850 miljonit krooni rohkem tulu kui 2008. aastal ja laekumine kasvab käesoleval aastal 870 miljoni võrra veelgi.

29. Riigi teenuste pakkumiseks ja valdkondade edendamiseks kasutada olev maksutulu sõltub aga inimeste õiguskaualekuse kõrval ka maksuhalduri suutlikkusest makse koguda. 2009. aasta jooksul on maksuvõlad koos intressidega suurenenud 1,5 miljardi krooni võrra ja käesoleva aasta augusti alguses oldi riigile võlgu 9,2 miljardit krooni makse ning intresse.

Valdkondade areng ja konkurentsivõime sõltuvad suuresti Euroopa Liidu rahast ja oskusest seda kasutada

30. Riigieelarve sõltub prognooside kohaselt ka järgmistel aastatel oluliselt mittemaksumulistest tuludest, eelkõige Euroopa Liidu toetustest, riigi äriühingute kasumlikkusest ja heitmekvootide müügitulust. 2009. aastal panustas Euroopa Liidu maksumaksja Eesti riigieelarve tuludesse ca 11 miljardit krooni, käesoleva aasta riigieelarve kohaselt aga juba 14,5 miljardit krooni, mis on ca 17% kogutuludest. 2011. aastal moodustavad välistoetused prognooside kohaselt viiendiku riigieelarve tuludest.



Urmas Nemvalts,
Postimees

31. Suur välistoetuste osakaal riigieelarves tähendab, et riigi teenuste pakkumine ja valdkondade arendamine sõltuvad märkimisväärselt Euroopa Liidu rahast. 2010. aastal teeb riik kaks kolmandikku oma investeeringutest välistoetustest. Majanduse konkurentsivõime toetamise seisukohalt olulisemate ministeeriumide – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi – valitsemisalade eelarvest moodustavad välistoetused vastavalt 50% ja 34%. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala kulud maksab Euroopa Liidu maksumaksja 2010. aastal kinni 61% ulatuses.

32. Nimetatud valitsemisalade investeeringud tehakse väga suures ulatuses välistoetustest, üldjuhul ei taha riik juurde panna rohkem, kui Euroopa Liit kohustusliku panusena nõuab. Näiteks alates 2007. aastast, mil Euroopa Liidu uus eelarveperiood algas, on riik lubanud ettevõtlusele, hariduse infrastruktuuri arendamisele ning teadus- ja arendustegevusele leida ajavahemikul 2007–2015 omalt poolt täiendavalt ca 3,5 miljardit krooni, kuid seni on realselt eraldatud ca 650 miljonit krooni. Riigieelarve olukorra tõttu on keeruline lubadust täita ka tulevikus.

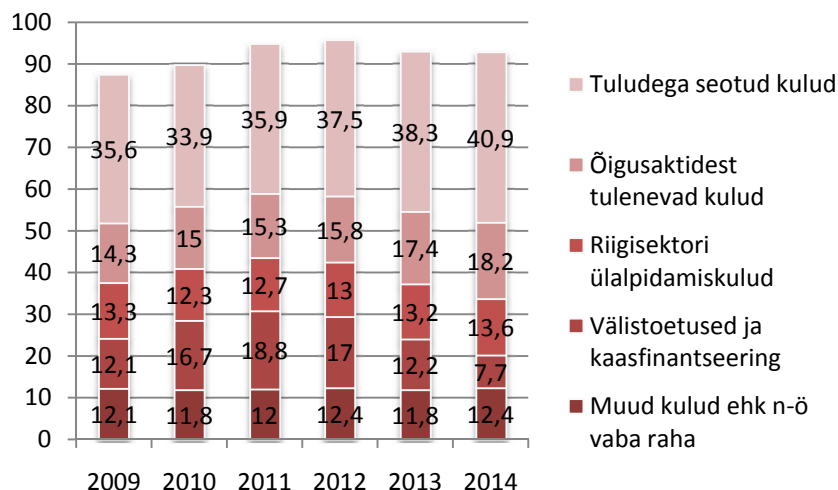
33. Euroopa Liidu toetused on aga perioodilised, toetuste jätkumise ja suuruse peale ei saa kindel olla, eelarveperioodide vahetumise ajal tekib

rahastamise paariaastane paus. Samuti kehtivad toetuste jagamisel reeglid, mille täitmine võib võtta rohkem tähelepanu kui sisulised eesmärgid ja mõjude hindamine (vt nt p-d 179–183).

Riigieelarve fikseeritud kulude osakaal on endiselt suur

34. Et valdkondade areng sõltub välistoetustest, tuleb eriti ilmekalt esile siis, kui vaadata, millele riik omatulusid kulutab. Hoolimata püüetest suurendada riigieelarve paindlikkust, kulutati 2009. aasta riigieelarve 87,4 miljardist kroonist 75,3 miljardit õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks, riigi ülalpidamiseks ja välistoetuste rakendamiseks (vt joonis 2).

Joonis 2. Fikseeritud kulude ja n-ö vaba raha hulk eelarves (mld kr)



Allikas: Riigi eelarvestrateegia aastateks 2011–2014

35. Suurimaks fikseeritud kuluartiklik on sotsiaaltoetused, mis 2010. aastal moodustavad 27,1 miljardit krooni, sh pensionid 20 miljardit krooni. Nn vaba raha, millega valdkondades seatud eesmärgid saavutada ja uusi tegevusi algatada, oli eelmisel aastal 12,1 miljardit krooni, käesoleval aastal 11,8 miljardit krooni.

36. Ehkki riigieelarve kulud järgmistel aastatel kasvavad, suureneb ka fikseeritud kulude osakaal ning vaba raha hulk jääb samale tasemele. See muudab raskeks riigieelarve tasakaalu hoidmise pikemas perspektiivis, kuna demograafiline areng suurendab sotsiaalkulusid (vt ka p-d 113–122) ning uute investeeringute ja majanduskasvu toetamiseks on vähe raha. Ei tohi aga unustada, et pikas perspektiivis tagab võimalused valdkondade arendamiseks ja riigieelarve jätkusuutlikkuse just konkurentsivõimeline majandus ja selle toodetavad stabiilsed tulud, mitte oskus kulusid kärpida.

Järgmise viie aastaga riigi võlakoormus viiekordistub

37. Tuludest suuremate kulude tegemine tähendab, et raha tuleb juurde laenata või võtta reservidest. 2009. aastal ületasid riigieelarve kulud tulusid 1,2 miljardit krooni, järgmise viie aasta jooksul kulutatakse riigieelarvest kokku ca 19,5 miljardit krooni rohkem, kui sinna tulusid laekub. Rahandusministeeriumi andmetel plaanitakse vahe katta laenuga – keskvalitsuse (riigieelarve) võlg suureneb 7,7 miljardilt kroonilt 2009. aastal 42 miljardi kroonini aastaks 2014. Laenu võttis riik ka 2009. aastal kokku 3,4 miljardit krooni, millest 782 miljonit maksti samal aastal tagasi. Euroopa Liidu toetuse kaasrahastamiseks on sõlmitud laenuleping Euroopa Investeerimispankaga, mille 8,6 miljardi kroonisest laenust

kasutati eelmisel aastal 2,6 miljardit. Valitsuse kehtestatud laenupiirangutest hoolimata on prognoositud järgmisel neljal aastal võlakooormuse kasvu ka kohalikel omavalitsustel (8,7 miljardilt 11,1 miljardi kroonini).

38. Kui 2009. aasta kärpeme tulemusena 1,2 miljardi krooni suurune riigieelarve puudujääk reserve oluliselt ei vähendanud, siis 2010. aasta esimese kuue kuuga on riigi peamised reservid (stabiliseerimisreserv ja kassareserv) kahanenud 5,2 miljardi krooni võrra 13,7 miljardi kroonini. Juulis suurenes riigikassas oleva raha hulk 1,9 miljardi krooni võrra, peamiselt Eesti Energialt võetud dividendide (1,7 miljardi krooni) abil. Sotsiaalmaksu laekumise pideva vähenemise ja riigieelarve puudujäägi katmise tõttu on 4,8 miljardi krooni suurune pensionireserv pooleteise aastaga ammendunud ja pensionide maksmiseks tuleb kasutada riigieelarve teisi jooksvaid tulusid. Aastatel 2011–2014 kavatakse eelarve puudujääki rahastada laenudest ja hoida riigi reserve suuruses 14 miljardit krooni.

39. Riigi rahanduse olukorra ja jätkusuutlikkuse hindamisel peab peale riigieelarve analüüsima ka kohalike omavalitsuste ning sotsiaalkindlustusfondide (haigekassa ning töötukassa) tulusid ja kulusid. Kogu valitsussektori eelarve puudujääk on näitaja, mis oli aluseks Eesti eurokõlblikuks tunnistamisele, ning just valitsussektori, mitte pelgalt riigieelarve tulude ja kulude vahekord on tingimus, mida Euroopa Komisjon edaspidigi jälgib.

Riigi eelarvepuudujäägi tasakaalustajana näeb Rahandusministeerium töötukassa reserve suurendamist

40. Rahandusministeeriumi prognoosidest nähtub, et aastatel 2010–2014, mil riigieelarve kulud ületavad tulusid 19,5 miljardi krooni võrra, kulutavad haigekassa ja töötukassa 8,7 miljardit krooni vähem, kui tulu saavad (vt tabel 3). Kriisi sügavaimal ajal – aastal 2009 – kahanesid sotsiaalkindlustusfondide reservid 6,2 miljardilt 5,2 miljardi kroonini ja kasvavad ministeeriumi prognooside kohaselt 13,8 miljardi kroonini aastaks 2014 (sh haigekassa 3,2 miljardit ja töötukassa 10,6 miljardit krooni).

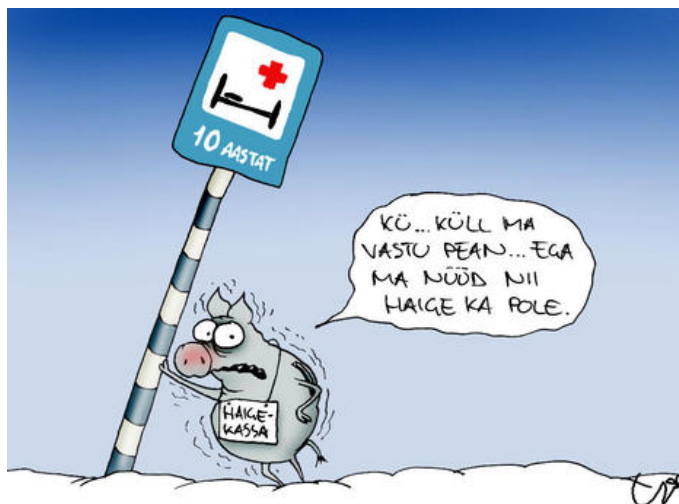
Tabel 3. Valitsussektori eelarvepositsioon 2009–2014 (mld kr)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Riigieelarve	-1,26	-2,97	-4,56	-7,02	-2,71	-2,29
Kohalikud omavalitsused	-0,96	-0,30	-0,50	-0,60	-0,60	-0,60
Haigekassa ja töötukassa	-1,47	0,54	1,31	1,91	2,16	2,77
Valitsussektor kokku	-3,69	-2,73	-3,75	-5,71	-1,15	-0,12

Allikas: Rahandusministeeriumi 2010. aasta suvine majandusprognoos

WHO on aga seisukohal, et haigekassa reservid saavad otsa

41. Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) on aga andnud hinnangu, et Eesti tervishoiusüsteem on praeguste suundumuste ja sotsiaalmaksulaekumiste korral jätkusuutmatu ning haigekassa reservid saavad otsa hiljemalt 2013. aastal (vt ka p 99).



Urmas Nemvalts,
Postimees

**Vaatamata suurele
tööpuudusele töötukassa
reservid kasvavad**

42. Eesti Töötukassa jätkusuutlikkust pole eksperdid kahtluse alla seadnud. Samas ei ole selge, milline on mõistlik töötukassa reserve kogumise ja kasutamise poliitika – palju peaks majanduslanguse tingimustes raha kõrvale panema ning kui suures ulatuses töötuid toetama. Rahandusministeerium prognoosis aga töötukassa reserve jõudsat kasvu juba 2010. aastaks, mil tööpuudus oli alles tõusuteel.

**Majanduslanguse tingimustes
võttis riik oma ettevõtetest
välja järjest suuremaid
kasumeid**

43. Inimeste heaolu puudutav, kuid maksutõusust varjatud meede eelarve tasakaalustamiseks on küsida riigi äriühingute kasum riigieelarve tuludesse. Hoolimata majanduslangusest on riik viimastel aastatel võtnud oma ettevõtetest välja järjest suuremaid dividende. Kui aastal 2006 laekus riigieelarvesse dividende 1,3 miljardit krooni, siis 2009. aastal 3,3 miljardit krooni. Näiteks Eesti Energiast võttis riik 2008. aastal 652 miljonit krooni dividende, järgmisel aastal ca 1,4 miljardit krooni. Käesoleval aastal on Eesti Energialt laekunud 1,7 miljardit krooni dividende.

44. On selge, et ka riigiettevõtte peab tegutsema efektiivselt, kuid kui riigi elanikele monopoolses seisundis teenust müüvast ettevõttest võetakse järjest enam raha välja ajal, mil eraettevõtete tulud langevad, võib tulemuseks olla liiga kallis teenus ja seega inimeste kaudne maksustamine.

Riigi rahanduse hea seis on paljuski näiline ja habras

45. Riigieelarve tulude ja kulude struktuuri, prognoose ning majanduse olukorda analüüsides nähtub, et muu maailma käest kiita saanud Eesti riigi rahanduse hea seis on paljuski näiline ja võib osutuda hapraks, kui riik ei toeta aktiivselt majanduse konkurentsivõimet ega arenda valdkondi jätkusuutlikult. Välismaailma imetus põhineb peamiselt kahel näitajal – väike eelarve puudujääk ja riigivõlg. Prognooside kohaselt asub riigivõlg kasvuteele, jättes järgmistel aastatel siiski peaaegu samaks raha hulga, mida on võimalik kulutada uue majanduskasvu toetamiseks.

46. Pikas perspektiivis sõltub vastutustundliku riigijuhtimise korral eelarve puudujäägi ja riigivõla suurus riigi majanduse võimest tulu teenida. Ühekordseid kärpeid võib teha ja riigi vara müüa, aga kaugemas perspektiivis sõltuvad võlg ja puudujääk hoopis teistest näitajatest – tootlikkusest ja netoekspordist. Seetõttu pole aus rääkida väiksest riigivõlast, mainimata erasektori suurt laenukoormat. Ja just seetõttu peab

Valdkondade jätkusuutlik arendamine vajab pikemat perspektiivi arvestavaid otsuseid, mõjude analüüsi ja head alusinfot

tõsiselt kaaluma, kas riigi rahandus- ja majanduspoliitika kõige suuremaks eesmärgiks ja abinõuks tuleb pidada võimalikult kiiret eelarve ülejäägi saavutamist.

47. Olukorras, kus vaba raha valdkondade arendamiseks on vähe, riigieelarve fikseeritud kulud kasvavad ja sõltumine Euroopa Liidu toetustest suureneb, nõuab jätkusuutliku arengu tagamine riigijuhtidelt oma tegevuse mõjude hindamist, pikalt ettevaatavaid otsuseid ja oluliste reformide jätkamist. Parandamisruumi on kõigis mainitud elementides.

48. Kui 2009. aasta alguse kärpeotsuseid kannustas ajasurve, siis murelikuks teeb poliitikakujundaja leige suhtumine mõjude hindamisse ka valdkondade arengu igapäevasel kavandamisel. Seda on Riigikontroll mitme valdkonna auditite käigus tuvastanud. Näiteks ei peeta sisuliselt võimalikuks hinnata, kuidas ettevõtlustoetused on mõjutanud majanduse konkurentsivõimet või riigi toetatav täiendus- ja ümberõpe tööhõivet.

49. Pikaajalise mõjuga otsuste tegemine nõuab lisaks prognoosivõimekuse arendamisele ja kvaliteetsele alusinfole ka julgust. Jätkuvalt on ellu viimata olulisi reforme, mille vajadust on ka Riigikontrolli auditid tõestanud. Näiteks tuleb tervishoiu valdkonna jätkusuutlikkuse tagamiseks tegeleda peale haiglavõrgu ka perearstiabiaga ning riigi tulude suurendamisega (vt ka p-d 95–112). Jätkuvalt vajab ülevaatamist ja võimaluste ning demograafilise arenguga kõrvutamist terve sotsiaalkulude pakett (vt ka p-d 113–133). Ikka veel ei taheta enesele tunnistada, et enamik kohalikke omavalitsusi ei ole praeguse korralduse juures elujõulised ega suuda oma ülesandeid jätkusuutlikult täita (vt ka p 352).

50. Tarkade otsuste tegemiseks on kahtlemata vaja kvaliteetset infot, mille täpsuse, piisavuse ja kasutatavusega Eestis samuti veel probleeme on. Eraldi võib siin välja tuua näiteks kehvad andmed loodusvarade ja nende kasutamise kohta. Andmeprobleemidest, aga ka mõjude analüüsist, reformivajadustest ja jätkusuutlikust arengust valdkondade kaupa on täpsemalt juttu ülevaate teises osas.

Riigieelarve kasutamise seaduslikkus

51. Lisaks sisu poolest tarkadele otsustele, kuidas maksumaksja raha kasutada, tuleb seda teha ka seaduslikult. Selleks auditeerib Riigikontroll igal aastal põhiseaduslike riigiasutuste, ministriumide, Riigikantselei ja kogu riigi majandusaasta aruandeid, et teha kindlaks, kas eelarverahaga tehtud tehingud on õiguspärased ja nende üle on peetud korrektselt arvestust.

52. Ehkki Riigikontrolli hinnangul sooritati 2009. aastal valdav osa auditeeritud tehinguid kooskõlas riigieelarve seadusega, ei tähenda see, et puudusi poleks. Arvukad väiksemad eksimused viitavad jätkuvalt vajadusele parandada riigiasutuste ümberkäimist riigi raha ja varaga.

Ebaseaduslike rahastamisallikate lubamine toob lisakulusid ja annab halba eeskuju

Skeemitamine Peterburi Jaani kiriku renoveerimise rahastamisel toob maksumaksjale lisakulu

53. Maksumaksjale tuntavaima tagajärjega riigieelarve seaduse ja riigihangete seaduse rikkumise on 2009. aastal toime pannud Kultuuriministeeriumi valitsemisalas tegutsev riigietendusasutus Eesti Kontsert. Peterburi Jaani kiriku renoveerimiseks sõlmis Eesti Kontsert pankade ja ehitusettevõttega lepingud, millega võttis Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse loata varjatult laenu summas 99 miljonit krooni, millele lisandub kuni 20 miljonit krooni intresse. Laen on võetud ebasoodsatel tingimustel: Rahandusministeeriumi hinnangul oleks riik saanud sama laenu rohkem kui kaks korda väiksema intressiga. Varjatud laenuskeemiga kaasneva lisakulu tasub maksumaksja.

Kiriku renoveerimine ei olnud eelarveline otsus ja sai teoks teiste valdkondade arvelt

54. Riigieelarvelised otsused peaksid sündima n-ö konkurentsi alusel, prioriteete seades ja kulusid kaaludes. Riigikontrollil pole midagi Peterburi Jaani kiriku renoveerimise vastu, kuid selle seadusevastane rahastamine ei olnud eelarveläbirääkimistel sündinud valik, vaid jõumeetodil teiste valdkondade raha endale võtmine. Võetud lisakohustuste tõttu võivad kannatada nii Kultuuriministeeriumi valitsemisala kui ka mõne muu valdkonna eelarvelised võimalused. Kõige murettekitavam on aga asjaolu, et kui eksimust ei tunnistata, võib riigis levida arusaam, et raskel ajal enda valdkonnale nii raha saabki.

Lugeja kommentaar Äripäeva artiklile „Kurioosumid maksumaksja varaga“ (8.9.2010):

Kui sarnase skeemiga „toredate ja kasulike objektide ehitamise või asjade omandamise case“ juhtuks Teie perekonnas, siis ilmselt peaksite seda väga suureks probleemiks ja mitte naabri pahatahtlikuks nokkimiseks Teie abikaasa kallal ... Tavaelus tähendaks see seda, et olete koos abikaasaga pere eelarve üle vaadanud ja otsustanud, et sellel aastal ei ole siiski võimalik uut autot liisima hakata, kuna makseteks mineva summa eest saavad lapsed käia huviringides. Ja oh seda üllatust, kui nädal pärast Teie kokkulepet saabub abikaasa koju uhiuue autoga ja selle soetamiseks on ta kasutanud mitte tavapärasest liisingut, vaid SMS laenu. Oma tegevust põhjendab vaid sellega, et kangesti tahtis uut autot juba sellel aastal ja uus auto tõstab kõvasti Teie mainet sugulaste, naabrite ja kolleegide silmis. Natuke ebamugav ju on lastele öelda, et nad enam huviringides käia ei saa ja et ka muud igapäevased kulud tuleb kõvasti kokku tõmmata, et SMS laenu teenindada, aga UUS AUTO on ju nii vägev ...

55. Lisaks laenule on riigieelarve seadust rikkudes võetud pikaajalisi kohustusi ka kapitalirendiga. Kuna probleem on pikaajaline, tegi Riigikontroll rahandusministrile ettepaneku täpsustada riigieelarve seaduses pikaajaliste kohustuste võtmise korda, kuid minister pole pidanud seda vajalikuks. Praktikas on aga kujunenud olukord, kus mitmesuguse vara (nt sõidukid, infotehnoloogilised (IT) seadmed, kontoritehnika) rentimine tingimustel, mis oleksid ühemõtteliselt klassifitseeritavad kasutusrendina, ei ole võimalik. Kuna kapitalirendi kasutamine on riigieelarve seaduse kohaselt lubatud ainult juhul, kui see nähakse ette riigieelarve iga-aastase seadusega, siis tuleb riigiasutustel parandada eelarve planeerimist ning planeerida kapitalirendi kulud oma iga-aastastes eelarvetes.

Eelarvest tehtud investeering on materiaalse ja immateriaalse vara soetamine ja renoveerimine.

Majandamiskulu on asutuse igapäevaseks tegevuseks tehtav kulu.

Investeeringuteks ja majandamiskuludeks eraldatud raha ei kasutata sihipäraselt

56. Raha ebaseadusliku juurdehankimise kõrval rikutakse riigieelarve seadust ka aastaeelarve raames. Seaduse järgi on riigiasutusel õigus teha kulusid ainult siis, kui selleks on riigieelarves raha ette nähtud. Levinuim eksimus siin on **investeeringute** tegemine **majandamiskulude** arvel või vastupidi. Selliseid rikkumisi esines 2009. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutustes.

57. Võrreldes eelmise aastaga on kasvanud investeeringute tegemine majandamiskulude arvel. Selle üheks põhjuseks võib pidada riigieelarves tehtud investeeringukärpeid, mis tõenäoliselt panid riigiasutusi kasutama majandamiskuludes eraldatud raha investeeringuteks. Näiteks auditeeritud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutustest ei olnud planeeritud investeeringute mahtu ületanud 2 asutust 14st, Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud eelarvet ületati 140 miljoni krooniga.

58. Ehkki erinevalt laenust ei too eksimine riigieelarves lubatud kuluartiklite vahel üldjuhul kaasa lisakohustusi, kahandab see ikkagi riigieelarve läbipaistvust ja on taunitav. Majandamiskuludest investeeringute tegemine võib kahandada asutuse haldussuutlikkust. Investeeringuraha majandamiskuludeks kasutades võivad jääda soetamata või renoveerimata olulised varad. Riigikontroll on auditaruannetes rõhutanud, et kui eelarveaasta jooksul ilmneb vajadus teha kulutusi kavandatust erinevalt, siis tuleb aruandluse selguse ja võrreldavuse huvides taotleda eelarve muutmist.

59. Riigi vara kasutamisel ja säilitamisel on tehtud ka muid vigu, mille eksimuste arv või erakordsus väärrib tähelepanu. Näiteks leidis Riigikontroll, et 11 ministeeriumist seitsmel oli 2009. aastal probleeme varade arvestuse ja inventeerimisega, paljudel juhtudel on tegemist korduva eksimusega. Nii on näiteks Sotsiaalministeeriumi valitsemisalast kadunud 410 varaobjekti (laua- ja sülearvutid, monitorid, serverid, printerid ja projektorid). Jätkuvalt on probleem ametikorteritega, mis on antud elanikule tasuta või nii madala üürihinnaga, et see ei kata vara säilitamise kulusid. Seejuures elab näiteks Siseministeeriumi ametikorterites tasuta ministeeriumi endisi töötajaid. Kõige rohkem on ametikortereid antud kasutada Kaitseväes. Kortereid on seal antud üürile hinnaga viis krooni ruutmeetri kohta Tallinnas ja Tartus ning kolm krooni ruutmeetri kohta teistes Eesti paikkondades.

Puudused arvestuses raskendavad riigitulude planeerimist ja sissenõudmist

60. Riigieelarve raha õiguspärase kasutamise kõrval tuleb ka kõik seadusekohased tulud võimalikult efektiivselt kokku koguda.

61. Maksu- ja Tolliameti (MTA) ülesandeks on pidada arvestust riigi maksutulude üle ja kõik seadusekohased maksud kokku koguda. Kui maksukohustuslane ei ole tasunud maksu seadusega sätestatud tähtpäevaks, on ta kohustatud arvestama ja tasuma tähtpäevaks tasumata maksusumma intressi. Maksuhalduri ülesanne on jälgida kohustuste õigeaegset täitmist ning maksukorralduse seaduses sätestatud juhtudel esitada maksumaksjale intressinõuded.

62. 31.12.2009. aasta seisuga oli arvestusliku intressi summaks 1,7 miljardit krooni, s.o tähtpäevaks tasumata maksusummadelt arvestatud intress, mille kohta pole MTA maksukohustuslasele intressinõuet koostanud. Kui Maksu- ja Tolliamet ei koosta arvestusliku intressi summa kohta intressinõuet ühe aasta jooksul, tühistatakse arvestusliku intressi summad ja nende kohta ei tohi enam nõuet koostada. Kuna intressi arvestamise aegumistähtaeg on üks aasta, peab Maksu- ja Tolliamet senisest enam tegelema intressinõuete esitamisega maksukohustuslastele. Vastasel juhul ei saa neid sisse nõuda ning see tähendab riigile saamata jäävat maksutulu.

63. Siseministeeriumi tegevust auditeerides tuvastas Riigikontroll jätkuvalt puudusi Politseiameti trahvinõuete ja -tulude arvestuses. Siseministeeriumi andmetel oli 2009. aasta lõpu seisuga trahvinõudeid summas 675 miljonit, millest ebatõenäoliselt laekuvaid 547 miljonit krooni, kuid trahviarvestuse juhiste täitmata jätmise ning eri infosüsteemide võrdluse puudumise tõttu ei saa andmete õigsuses kindel olla. 2010. aasta augusti seisuga on trahvinõuete summa kasvanud 706 miljoni ning ebatõenäoliselt laekuvad nõuded 572 miljoni kroonini.



Urmas Nemvalts,
Postimees

64. Siseministeeriumi ülevaade, millised määratud trahvid on tasutud, sh kuidas on laekunud kohtutäituritele üle antud nõuded, on puudulik. Kuna määratud trahv aegub aastaga, on märkimisväärne risk, et osa kasvatuslikul eesmärgil määratud kohustest ei täida oma eesmärgi ja riik jääb sellest rahast ilma.

Eelarve planeerimist tuleb parandada

65. Riigieelarve tulude ja kulude mõistliku täpsusega planeerimine muudab eelarve läbipaistvamaks ja raha kasutamise efektiivsemaks – vaba raha ei eraldata sinna, kus teda ära ei kasutata, ning kulude tarvis ei broneerita tulusid, mis ei laeku. Tegelikult on planeeritud eelarvesse nii tulusid kui ka kulusid (sh investeeringuid) tegelikust suuremana. Vead võivad olla tingitud nii ebapiisavast analüüsist planeerimisetapis kui ka ebaselgetest eelarvestamise põhimõtetest. Eelarve läbipaistvuse tagamiseks on oluline, et riigieelarvet aasta jooksul korrigeeritaks. Näiteks pani Riigikontroll tähele järgmist:

- Siseministeerium oli trahvitulusid planeerinud enam, kui neid laekus. Politseiamet prognoosis 2009. aasta eelarvesse

Investeerimisobjektid – asutuste materiaalsete ja immateriaalsete varade soetuste ning renoveerimiste nimekiri, mille on kinnitanud Vabariigi Valitsus.

trahvitulusid 714 miljonit krooni, kuid tegelikult laekus 213 miljonit krooni. Riigikontrolli arvates viitab see planeerimisvigadele, sest muu hulgas ei võetud arvesse varasemate aastate trahvitulu laekumise kogemust ega seda, kuidas võivad välismõjud trahvitulude laekumist mõjutada.

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oli 2009. aasta investeeringuteks planeerinud rohkem raha, kui ära kasutati. **Investeerimisobjektide** kaupa vaadatuna kasutati 100% ära vaid üheksale objektile eraldatud 60 miljonit krooni. Kahe objekti tarvis ei olnud eelarve 60 miljonist kroonist tehtud ühtegi väljamakset ning 42 objektile eraldatu jäi 29% ehk 385 miljoni krooni ulatuses kasutamata. Samas ületati üheksa objekti puhul Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud eelarvet ca 140 miljoni krooniga.
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas oodati, et Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt riigimaad müües laekub 2009. aastal tulu 715 miljonit krooni. Tegelikuses teenis Maa-amet riigi tuludesse ca 310 miljonit krooni ehk 43% planeeritust.

66. Tulude ning investeeringute ebatäpset planeerimist on Riigikontroll tuvastanud ka Kaitseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi valitsemisalas ning investeeringute ebatäpset planeerimist Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutustes.

Riigieelarve planeerimist ja täitmisest aruandmise esitusviisi tuleb ühtlustada

67. Riigieelarve täitmise analüüs peab andma infot järgmiste eelarvete planeerimiseks. Võtta eelmise aasta eelarve täitmist uue eelarve planeerimisel arvesse on aga keeruline, kui täitmise aruanne erineb Riigikogus vastuvõetud riigieelarve seadustest, nii nagu on juhtunud 2009. aasta puhul.

68. Peamised erinevused seisnevad selles, et ühelt poolt ei ole riigieelarve seadustes arvestatud eelmisest aastast ületoodud raha ning seda, et teatud kulusid tohib teha sõltuvalt tulude laekumisest, mitte riigieelarves kajastatud summast. Teiselt poolt sisaldub täitmise aruandes ka aasta jooksul reservidest eraldatud raha ning osa kulusid planeeritakse asutustele, kes tegelikult väljamakseid ei tee.

69. Peale eeltoodud puuduste muudab võrreldavate andmete esitamise keeruliseks asjaolu, et osa riigieelarve tuludest ja kuludest ei registreerita riigikassa andmebaasis (nt riigikassa tehingud, riigiasutuste mitmesuguste muude arvelduskontode kasutamine laekumisteks ja arveldusteks ning sularahakassad).

70. Eelarveaasta tegelike tulude ja kulude väljaselgitamine ning esitamine riigieelarve täitmise aruandes on põhimõtteliselt vajalik, kuid kuna riigieelarve seaduse ja riigieelarve täitmise aruande esitusviis on erinev, siis muudab see riigi eelarve täitmise aruande lugemise keeruliseks. Riigieelarve täitmise aruanne tuleb esitada samasugusena (nii vormi kui ka sisu poolest), kui on kinnitatud iga-aastane riigieelarve

seadus. Samuti ei lahenda praegune süsteem eelarve planeerimise puudusi.

71. Riigikontrolli arvates tuleks parandada riigieelarve planeerimist, korrigeerides ebatäpsused asutuste eelarves ja vältides riigieelarve liigset detailsust. Samuti tuleb vähendada riigikassa kontsernikonto väliseid arvelduskontosid miinimumini ja lubada nende kasutamist vaid põhjendatud juhtudel. Asutustelt tuleks nõuda, et suletaks kasutuses mitteolevad kontod. Samuti muudaks riigieelarve täitmise aruande arusaadavamaks see, kui esitada eelarves planeeritu ning tegelike laekumiste ja kulutuste vahe riigieelarve täitmise aruandes eraldi veerus.

Riigi raamatupidamine

72. Riigi raha kasutamise seaduslikkuse kõrval hindab Riigikontroll igal aastal riigi majandusaasta koondaruannet ning riigiraamatupidamiskohustuslaste ja -üksuste raamatupidamist ka selle pilguga, kas tehingute arvestus on korrektne. Auditite tulemusena leidis Riigikontroll, et riigi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ning rahavoogusid. Järgmisena on kokkuvõtlikult esitatud olulisemad tähelepanekud riigi raamatupidamise kohta.

Raamatupidamise korralduse tase on ministeeriumide valitsemisalades paranenud

73. Alates 2004. aastast, kui hakkas kehtima **riigi raamatupidamise üldeeskiri**, on Riigikontroll järjepidevalt auditeerinud raamatupidamise korraldust ministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes. Aasta-aastalt on olukord raamatupidamise korralduses paranenud: raamatupidamisarvestus on ministeeriumide keskasutustes valdavalt korras, samuti on enamikus valitsemisalades ja asutustes olemas raamatupidamise sise-eeskiri ning muud raamatupidamisarvestust reguleerivad korrad. Võrreldes eelmise aastaga on mitmete ministeeriumide pearaamatupidajad parandanud järelevalvet ministeeriumide allasutuste raamatupidamisarvestuse üle ning varasemast enam püüdnud koordineerida kogu valitsemisala asutuste raamatupidajaid, andes neile suuniseid ja täiendades valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirju.

74. Riigikontrolli arvamusel peaksid senisest enam tööd tegema oma valitsemisala raamatupidajate ja raamatupidamise sise-eeskirjaga Keskkonnaministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pearaamatupidajad.

Põhivarade inventeerimine on paranenud, kuid endiselt esineb puudusi

75. Sama moodi kui eelmisel viiel aastal ei ole mitmed riigiraamatupidamiskohustuslased varade ja kohustuste inventeerimisele piisavalt tähelepanu pööranud. Riigikontroll rõhutab, et **inventuur** on organisatsiooni sisekontrollisüsteemi üks võtmelemente, mis maandab eelkõige varade olemasolu, õiges väärtuses kajastamise ja kohustuse kõikehõlmava kajastamise riske. Paranenud on materiaalse põhivara ja

Riigi raamatupidamise üldeeskirjas selgitatakse ja täpsustatakse Eesti hea raamatupidamistava nõudeid riigi ja riigiraamatupidamiskohustuslaste suhtes ning see on riigi raamatupidamise sise-eeskirjaks.

Inventuur on vajalik aineliste varade kõikseks ülevõtmiseks nende asukohas, et kontrollida nende säilitamist ja koostada neist täpne loend mitme tunnuse kaupa (liigid, hulk, hind, maksumus).

Raamatupidamise seisukohalt on inventuuri eesmärgiks teha kindlaks tegelike ja raamatupidamises kajastatud varade täpne vastavus.

varude inventeerimine, kuid märkimisväärsed puudusi esineb nõuete ja kohustuste inventeerimisel.

76. Puudusi inventuuride korralduses esines Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Kaitseministeeriumi, Siseministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas.

Riigi finantsjuhtimise arendamine

77. Riigi tulude vähenemine on sundinud valitsust lisaks kärbetele vaatama valdkonnapoliitika eelarvetes üle ka riigi, st ametnike ja riigiasutuste toimimise. Viimased paar aastat on Rahandusministeerium kavandanud põhimõttelisi muudatusi riigi finantsjuhtimises ning tutvustas neid 2008. aastal Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioonis. Kontseptsioonis käsitles Rahandusministeerium riigi eelarvestamise ja aruandluse uusi ideid, mille põhisisuks oli tekke- ja tulemuspõhise eelarvestamise juurutamine. Pakutud lahendused valitsuses heakskiitu ei saanud, kuid probleemid – riigi tegevuse keskpika ja ka pikaajalise planeerimise puudulikkus, eelarveraha ja oodatavate tulemuste vaheliste seoste puudulikkus, ebamäärane vastutus tulemuste eest jmt – on jäänud samaks ning vajavad lahendusi.

78. Et selgitada välja, millised on tekke- ja tulemuspõhise eelarvestamise kasud ja puudused, soovitas Riigikontroll 2008. aastal eelarvestamist käsitlevas auditiaruandes reforme esmalt projektide käigus katsetada ning teha seda vabatahtlike riigiasutuste toel. Aastaks 2010 on Rahandusministeerium projektide käivitamise kõrval käinud välja veel idee tsentraliseerida riigiasutuste tugiteenuste osutamine ning muuta avalike teenistujate palgakorraldust. Kõik see kokku on riigi tulemusjuhtimise kava, mille elluviimisel peaks riik toimetama Rahandusministeeriumi hinnangul efektiivsemalt ja tegema targemaid eelarvelisi valikuid.

79. Riigikontroll on päri, et peab olema selgem, milliseid tulemusi on maksumaksja raha kasutamise eest saadud ning kuidas valitsus selle eest vastutab. Aastaid on Riigikontroll juhtinud Rahandusministeeriumi tähelepanu sellele, et valitsuse tegevusaruanded ei loo seost eelarve koostamise ajal tehtud plaanide, tegelike tulemuste ja raha kasutamise vahel. Tegevusaruandluse nõrkus hägustab tõsiselt täidesaatva võimu vastutust. Riigieelarvet tuleb juhtida sihipäraselt – rahanduslikke ja valdkondlikke eesmärke tasakaalustades, kuid Riigikontroll pole veendunud, et pakutud reformikava elluviimine seda paremini teha aitaks.

Eelarvestamissüsteemi muutmine on põhjendatud, kui see aitab teha targemaid ja läbipaistvamaid otsuseid

80. Rahandusministeerium peab tekkepõhise eelarvestamise kasutuselevõttu otstarbekaks, kuna see võimaldab eelarveliste otsuste tegemisel arvesse võtta nende otsuste kogumaksumust ning ühtlasi kavandada nende jaotumist eri eelarveaastatesse. Ministeeriumi hinnangul aitaks tekkepõhise printsiibi juurutamine eelarvestamisel parandada riigi nõuete ja kohustuste ning rahavoogude planeerimist.

81. Ent nii rahvusvahelised kogemused kui ka erialane kirjandus on tekkepõhise eelarvestamise miinusena toonud välja selle, et eelarve sisu muutub tehnilisemaks ja seeläbi keerulisemaks, mistõttu on juhtidel ja avalikkusel eelarvet raskem mõista ning eelarve on seega vähem läbipaistev. Väga oluline tekkepõhise eelarve juurutamisel on nii eelarve koostajaid kui ka kõiki selle kasutajaid ja lugejaid koolitada, et luua vajalikud teadmised sellest arusaamiseks.

82. Tulemuspõhise eelarvestamise korral eraldatakse raha teatud tulemuste saavutamiseks ja korrigeeritakse rahastamist tegelikult juhtunu alusel. Sellise eelarve koostamisel on võtmetähtsusega valitsuse huvi ja oskus oma tegevuse mõjusid hinnata. Ka kiirelt muutuv väliskeskkonnas peab valitsus suutma hinnata, kas ja mil määral on valitsuse tegevus aidanud saavutada soovitud tulemust, vastasel juhul võib eelarvelisi valikuid tehes rängalt eksida. Vabariigi Valitsuse tegevusaruandluse kvaliteet ja Riigikontrolli auditid ei anna kindlust, et selline kriitiline suutlikkus riigis praegu olemas on.

83. Riigikontroll rõhutab, et eelarvestamissüsteemi muutmine on põhimõtteline samm, mistõttu peaks enne olema hinnatud katseprojektide käigus saadud kogemusi. Katseprojektid ei tohi vastata pelgalt küsimusele, kas eelarvestamissüsteemi on võimalik muuta, vaid kas seda on mõistlik teha. Eelarvestamissüsteemi peab muutma siis, kui see aitab teha paremaid eelarvelisi valikuid ja muuta eelarve läbipaistvamaks.

Raamatupidamise tsentraliseerimisega seotud riskid tuleb maandada

Raamatupidamise tsentraliseerimise all tuleb mõista eelkõige ühtses andmebaasis toimuvat arvestamisprotsessi, mille puhul andmete sisestajad võivad paikneda eri kohtades; pelgalt arvestusala töötajate koondamine ühte tegevuspaika tsentraliseerimist ei tähenda.

84. 2010. aasta jaanuaris käivitus Rahandusministeeriumi juhitud tugiteenuste ühendamise projekt, mille käigus viiakse kõik riigiasutused 2013. aastaks valitsemisalade kaupa üle ühisele finantsarvestuse ning personali- ja palgaarvestuse tarkvarale ning toimetudeli. Toimetudeli kohaselt konsolideeritakse finants- ning personali- ja palgaarvestus valitsemisalas, jaotades töö asutuste ning tsentraliseeritud üksuste vahel. Juhtroll projektis on Rahandusministeeriumil, kes peab esitama Vabariigi Valitsusele projekti kulgemisest ka ülevaate vähemalt kord aastas.

85. Edukalt toimunud tsentraliseerimiste puhul võib täheldada, et arvestustase on muutunud üldiselt paremaks ja ühtlustunud, samuti on vähemaks jäänud teadmatused või reeglite väärtõlgendustest tulenevaid vigu. Positiivseteks näideteks on 2010. aastal Viljandi Maavalitsuse juurde loodud kõiki maavalitsusi teenindav arvestuskeskus ja Justiitsministeeriumi kohtute raamatupidamiskeskus, mis teenindab ka vanglaid.

86. Riigikontroll on raamatupidamise tsentraliseerimise kohta teinud mitmeid üldistavaid tähelepanekuid, mida ei tule võtta kui hinnangut projekti kulgemise edukusele, sest projekt on alles algusstaadiumis. Kuigi neis tähelepanekutes pole midagi põhimõtteliselt uut, toob nende eiramine kaasa mittesooovitavad tagajärjed. Tähelepanekud on järgmised:

- Edukale tsentraliseerimisele on eelnenud põhjalik ettevalmistus ja planeerimine (sh arvestuspõhimõtete ühtlustamine), millesse on kaasatud tugevad spetsialistid, kellel on juhtkonna toetus.
- Määrava tähtsusega on IT-tugi nii edasiste arenduste väljatöötamiseks kui ka jooksva abi osutamiseks ning

elektroonilise dokumendihaldussüsteemiga sidumiseks, et tsentraliseerimise positiivne efekt ilmneks täiel määral. Käesoleva aruande koostamise seisuga ei ole IT-lahenduste suhtes veel täit selgust, katseprojektina on kavas rakendada riigiportaali eesti.ee iseteeninduskeskkonna portaalina (dokumendihalduse korraldamiseks) ning peamise raamatupidamistarkvarana kasutatava SAPi edasisteks arendusteks ei ole esialgu plaanitud ühtset hanget teha, vaid kavas on tellida mitmeid lepingulisi töid.

- Tsentraliseerimist saab tulemuslikuks pidada vaid siis, kui andmeid sisestav töötaja on suuteline sisestatavaid tehinguid ja selle võimalikke nüansse ka sisuliselt mõistma, sest see tagab tehingu õige ja seadustele vastava kajastamise. Vastasel korral võib sisekontrolli ahel, kus järgneva tegevusega kontrollitakse muu hulgas ka eelnevat, katkeda ja arvestuse tase langeda. Seega tuleb arvestuse tsentraliseerimisel luua töötav sisekontrollisüsteem, kus arvestusahela iga lüli vastutus on täpselt kokku lepitud.

Riigi kinnisvara haldamise tulevik ei ole endiselt selge

87. Juba aastaid on valitsuse eesmärgiks olnud riigi kinnisvara tsentraliseeritud haldamine, mis oleks senisest säästlikum ja arusaadavam kuluarvestusega ning mille tulemusel vabaneksid praegused riigivara valitsejad kinnisvara haldamise ülesannetest ja paraneks riigi kasutuses oleva kinnisvara kvaliteet.

88. 2006. aastal alustatud töö riigi kinnisvara probleemide väljaselgitamisega vormus 2009. aastal uueks riigivara seaduseks, kuid poliitilise konsensuse puudumise tõttu kujunes õigusakt üldsõnaliseks ja jättis kinnisvara tsentraliseerimise edasiste arutelude lahendada.

89. 2010. aasta veebruaris tutvustaski Rahandusministeerium valitsusliikmetele ettepanekut viia kinnisvara haldamine ühtsetele alustele selliselt, et riigivara praegused valitsejad annavad üldotstarbelised hoonestatud kinnisasjad üle Riigi Kinnisvara ASile (RKAS) juunis 2011 ja eriotstarbelised kinnisasjad detsembris 2012.

**Riigi Kinnisvara ASI
määramine riigile
kinnisvarateenuse
ainuosutajaks toob kaasa
mitmed riskid**

90. Riigikontroll on kinnisvara ühtsetel alustel haldamise poolt, kuid Rahandusministeeriumi pakutud lahenduse puhul pole kindlust, et kinnisvara valitsemine muutub tõhusamaks ja säästlikumaks. Valitsuskabineti toonasest põhimõttelisest heakskiidust hoolimata ei ole ministeeriumid praegu kavandatu otstarbekuses ühtsel seisukohal, mistõttu pole lõplikku heakskiitu ideele antud.

91. RKASi kinnisvarateenuse ainuosutajaks määramine võtab riigiasutustelt võimaluse küsida teistelt kinnisvarateenuse osutajatelt pakkumisi. Kui RKAS on riigi kinnisvara monopolne haldaja ja samaaegselt kasumit maksimeeriv äriühing, ei pruugi ta pakkuda turu parimat hinda. RKASist kujuneva monopoli ohjeldamiseks tuleb hoolikalt läbi mõelda omaniku roll ja positsioon, aga praeguseni pole selge, kuidas leitakse tasakaal äriühingu huvide ja võimalikult säästliku kinnisvarateenuse pakkumise vahel. Ühe võimalusena on kaalutud viia RKASi hinnakujundus täielikult administratiivsetele alustele, kuid see ei pruugi olla kooskõlas äriseadustikuga.

92. Rahandusministeeriumi selgituste järgi ei muuda turukonkurentsi välistamine olukorda riigiasutusele halvemaks, sest neile osutatavate teenuste hinnad määrab riigihanke tulemus. Riigihankeid hakkab tulevikus riigiasutuse asemel korraldama kinnisvarateenuste osutaja ehk RKAS. Kuna RKAS haldaks kogu riigi kinnisvara, usub Rahandusministeerium, et hangete suurte mahtude tõttu suudetakse pakkuda isegi paremat hinda, kui riigiasutus ise oleks hankides saanud.

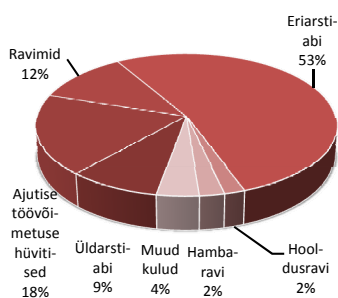
93. Rahandusministeeriumi plaan kehtestada kinnisvarateenuste ainuosutajaga sõlmitava raamlepingu tingimused, kinnisvarateenuste hinnakiri, pinnakasutusnormatiivid ning kinnisvara kvaliteedi nõuded ei likvideeri Riigikontrolli hinnangul lepingu läbirääkimistel riigivara valitseja või tulevikus üürniku ja RKASi vahel tekkivate erimeelsuste võimalust. Äärmusliku stsenaariumina võib juhtuda, et läbirääkimised nurjuvad ja leping jääb sõlmimata või sõlmitakse see riigivara valitsejale kahjulikel tingimustel. Võimaliku lahendusena näeb Riigikontroll seda, et riigiasutusel on sellises olukorras võimalik loobuda läbirääkimistest RKASiga ning leida endale sobiv lahendus mõnelt teiselt kinnisvarateenuste pakkujalt.

II. Riigi tegevusvaldkondade areng ja probleemid

94. Riigikontroll hindab riigi ressursside kasutamist põhjalikumalt valdkondade kaupa, et jõuda probleemide põhjusteni ning teha Riigikogule ja valitsusele soovitusi olukorra parandamiseks. Riigi olulisimaks varaks on inimesed, keda kõige lähemalt puudutab tervishoid, sotsiaalhoolekanne ja haridus. Heaolu seisukohalt on tähtsad ka majandus ja energeetika. Ilma puhta looduse ja jätkusuutliku loodusvarade kasutamiseta pole elamisväärsed keskkonda. Kultuuri säilimine ja areng on riigi ja rahva alustala. Lõpuks määrab ka riigi enda toimimine ja haldussuutlikkus, kui hea Eestis elada on. Riigikontroll on aastate jooksul kõigis neis valdkondades tulemusauditeid tehes analüüsinud, kuidas riik oma ülesannetega toime tuleb – kas riigi teenused on kvaliteetsed, süsteemid jätkusuutlikud ning majandus ja inimesed konkurentsivõimelised.

Kas teadsite, et

2009. aastal olid ravikindlustuskulud ligikaudu 12 miljardit krooni, millest 53% moodustas eriarstiabi ja 9% üldarstiabi kulu (vt joonis). Eriarstiabi sai 800 578 inimest ehk 63% kindlustatutest.



Allikas: Eesti Haigekassa majandusaasta aruanne 2009

Ravijuht – raviteenuste kogum, mille kohta on haigekassale hüvitamiseks esitatud üks raviarve.

Tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkus

95. Eesti on viimaste aastakümnete jooksul tervishoiusüsteemi jõuliselt ümber korraldanud (vähendatud on oluliselt haiglate arvu, juurutatud on perearstiabil põhinev esmatasandi arstiabi), samas jätkub probleeme ja uusi väljakutseid. Üheks olulisemaks neist on tervishoiukulude ja inimressursi säilitamine tasemel, mis tagab arstiabi õigeaegse kättesaadavuse ja hea kvaliteedi.

Kulude kasvu on vaja ohjeldada

96. Eestis sõltub tervishoiu rahastamine peamiselt kogutud sotsiaalmaksust. Solidaarsel sotsiaalkindlustusel põhineva tervishoiusüsteemi eripärana toetavad inimesed tervishoidu peamiselt maksude kaudu siis, kui nad on noored, terved ja töajajad. Tervishoiuteenuste kasutamise kõrgr periood on enamasti aga siis, kui ollakse vanad ja haiged. Järk-järgult kasvav vanema elaste osakaal paneb seega ühest küljest tööealistele järjest suurema koorma ja teisest küljest suurendab elanikkonna üldist ravivajadust.

97. Varasema majanduskasvu tingimustes ravikindlustuse eelarve kasvas ning kasvas ka rahastatavate ravijuhtude arv. 2008. aastal finantseeris Eesti Haigekassa juba üle 3 miljoni ravijuhi (kogumaksumusega 6,6 miljardit krooni), mis ületas kõik varasemad Sotsiaalministeeriumi prognoosid. Tänu sellele paranes ajavahemikul 2005–2008 tervishoiuteenuste kättesaadavus märgatavalt. Selle tulemusena tekkis arusaam, et tervishoiusüsteemis on raha piisavalt.

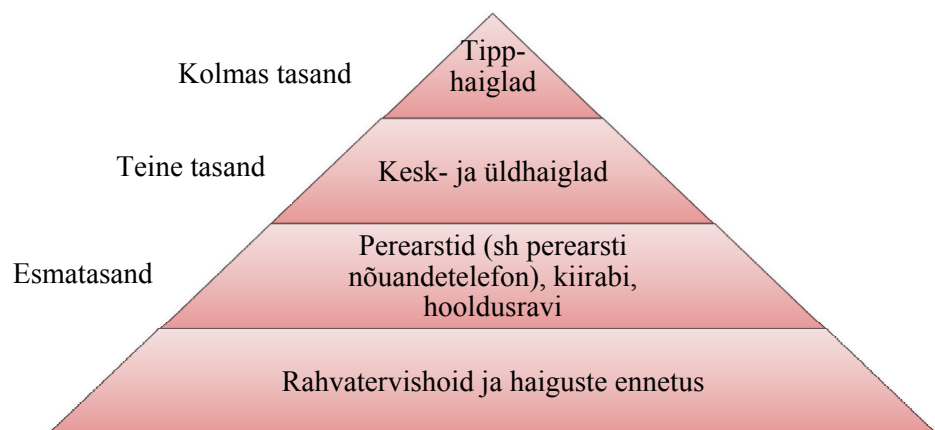
98. Sotsiaalmaksu laekumise vähenemise tõttu kahanesis 2009. aastal ravikindlustuse tulud 11%. Laekumise vähenemine, mis oli tingitud majandussurutisest, näitas, et võimalused tervishoiukulutuste edasiseks kasvuks puuduvad ning tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb praegust tervishoiukorraldust muuta efektiivsemaks. Riigieelarve strateegia kohaselt laekub sotsiaalmaksu vähemalt niisama palju kui

2008. aastal (üle 31 miljardi krooni, sh ravikindlustuse osa ca 12,2 miljardit) jälle alles 2014. aastal.

99. 2009. aastal analüüsisid Eesti Haigekassa (EHK), Sotsiaalministeerium ja Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) Eesti tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkust. Riigikontrolli hinnangul on analüüsi põhijäreldused tõsised ja vajavad kiiret reageerimist: tervishoiuvaldkonna avaliku sektori tulubaasi tuleb laiendada, et tagada tervishoiusüsteemi suutlikkus tulla praegu ja pikemas perspektiivis toime oma eesmärkide täitmisega. Praeguse rahastamise jätkumise korral ammenduvad haigekassa reservid olenevalt arengustsenaariumist juba 2012. või 2013. aastal. Kulude kasvu ohjeldamiseks on WHO hinnangul vaja tõhustada tervishoiusüsteemi rahastamispoliitikat ning paralleelselt tuleb tegelda nii piisava tulubaasi loomisega kui ka kulude juhtimisega.

100. Tervishoid koosneb põhiolemuselt kolmest tasandist: esmatasand ehk perearstiabi, teine ja kolmas tasand ehk eriarstiabi tasandid. Kolmanda tasandi arstiabi osutatakse tipphaiglates ehk kõrgel tasemel spetsialiseeritud haiglates (piirkondlikud haiglad). Kõige laiem on aga ravieelne tegevus – rahvatervishoid ja haiguste ennetus, mis on suunatud kogu rahvastikule. Mida madalam on tervishoiu tasand, seda rohkematele inimestele on see suunatud (seda peegeldab ka joonis 3).

Joonis 3. Tasandid tervishoiusüsteemis



Loe lähemalt

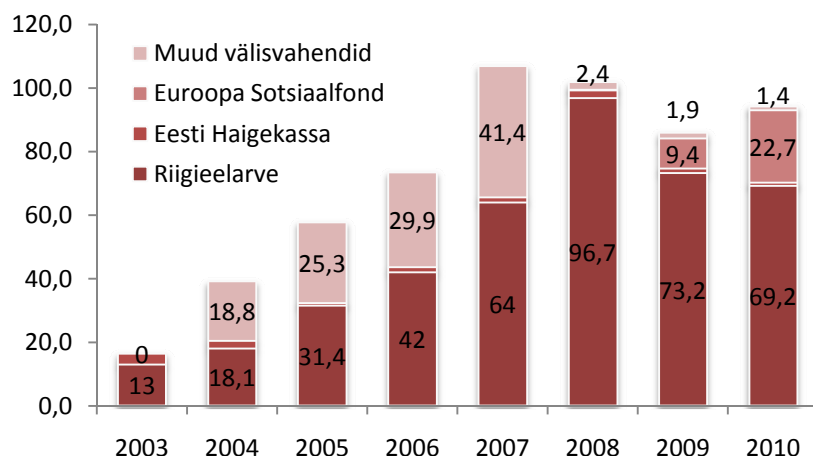
- Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditaruandest „**Haiglavõrgu jätkusuutlikkus**“;
- Riigikontrolli 2008. aastal valminud auditaruandest „**Meditiiniseadmete soetamine ja kasutamine tervishoiuasutustes**“;
- Riigikontrolli 2005. aastal valminud auditaruandest „**Tervishoiuvaldkonna töötajate vajadus ja koolitustellimus**“.

101. Tervishoiukulutuste kasvu ohjeldamiseks on oluline, et probleeme suudetakse ennetada või lahendada madalamatel tasanditel. Seda parem on tervishoiuteenuse kättesaadavus inimeste jaoks ja seda vähem on neid vaja suunata ressursirohketele kõrgematele tasanditele. Ka ülalmainitud analüüsis on rõhutatud madalate tasemete prioriteetsust ja soovitatud Sotsiaalministeeriumil suurendada koostöös haigekassaga esmatasandi osa tervishoiusüsteemis ning teha tihedat koostööd teiste ministeeriumidega, et tagada piisavad investeeringud rahvaterviseprogrammidesse ja haiguste ennetamisse.

102. Tervise edendamine ja haiguste ennetamine peaks aitama kaasa sellele, et järjest enam inimesi elab võimalikult kaua tervena. Majanduslanguse ajal on aga riik tervishoius vähendanud kõige rohkem just ennetuskulusid. Joonis 4 näitab, et rahvaterviseprogrammide majanduskasvuaegne suurenenud rahastamine riigieelarvest on viimastel aastatel oluliselt vähenenud. See oli 2009. aastal 24% ja 2010. aastal 28% võrra väiksem 2008. aasta mahust. Kahel viimasel aastal on riigieelarve nappust kompenseeritud Euroopa Sotsiaalfondi abil, kuid kogurahastamine on siiski

vähenenud. Riigikontrolli arvates võimaldab selline kokkuvõtte küll lühiajalist säästu, kuid perspektiivis suurendab tulevikukulusid.

Joonis 4. Tervise Arengu Instituudi rahvaterviseprogrammide rahastamine ja allikad aastatel 2003–2010 (mln kr)



Allikas: Tervise Arengu Instituut

Kas teadsite, et

- elanikud koonduvad Tallinnasse ja eelistavad suuri haiglaid;
- noored arstid lähevad tööle suurtesse haiglatesse;
- väikesed haiglad ei suuda investeerida.

Arengukavahaigla — haiglavõrgu arengukavas loetletud 19 haiglat, mis jagunevad piirkondlikeks, kesk-, üld- ja kohalikeks haiglateks.

Elanike arv väheneb

Kas teadsite, et

2008. aastal oli võrreldes 2001. aastaga

- Viljandimaal 9,6% vähem elanikke;
- Valga- ja Võrumaal kummaski 8,3% vähem elanikke.

Üldhaiglad ei suuda vast soetatud kallitele meditsiiniseadmetele rakendust tagada

Eesti haiglavõrk ei ole jätkusuutlik

103. Riigikontroll leidis oma 2010. aastal lõppenud auditis, et „Eesti haiglavõrgu arengukavas 2015“ ette nähtud aktiivravi haiglavõrk on liiga suur ning jätkusuutmatu, sest kõigile haiglatele ei jätku tulevikus patsiente, kvalifitseeritud arste ega raha haiglate korrastamiseks. Halvima olukorras on maakonnahaiglad (kohalikud- ja üldhaiglad), kes teenuste osutamise ja rahastamise piiratud tingimustes ning elanike väikese arvu tõttu maakonnas ei suuda võtta põhikohaga tööle vajalikke arste ning kelle investeerimisvõimekus on kehvem kui suurematel haiglatel. 2008. aastal moodustas 54% (6,6 miljardit) ravikindlustuse kuludest eriarstiabi ning 90% eriarstiabirahast kulus raviks nn arengukavahaiglates.

104. Ka tulevikuproгноosid ei näita maakonnahaiglate olukorra paranemist. Rahvaarv Eestis väheneb jätkuvalt ja seda eriti väikestes maakondades (Harjumaal on elanike arv samas kasvanud). Maakondades, kus asuvad vaid üldhaiglad (nt Valga, Lääne, Võru, Rapla ja Põlva maakond), on patsiendid aastate jooksul hakanud järjest rohkem külastama kesk- ja piirkondlike haiglaid teistes maakondades ning seda eelkõige ambulatoorse teenuse puhul. Lisaks peaks haiglate töömaht vähenema seetõttu, et esmatasandi tervishoiu (ennekõike perearstiabi) roll peaks lähiaastatel oluliselt tugevnema. Seda näeb ette ka „Esmatasandi tervishoiu arengukava aastateks 2009–2015“.

105. Väikese elanike arvuga maakondade (alla 50 000 elaniku) haiglates leiavad kallihinnalised meditsiiniseadmed vähe kasutust. Näiteks selgus Riigikontrolli 2008. aastal valminud auditist „Meditsiiniseadmete soetamine ja kasutamine tervishoiuasutustes“, et kõik üldhaiglates olevad kompuutertomograafid on alakoormatud (keskmine koormus oli 35% optimaalsest). Samas ei taganud kompuutertomograafi olemasolu haiglas seda, et kõigile insuldi- ja kerge peatraumaga patsientidele oleks tehtud kompuutertomograafiauuring, mida ravijuhendid ja -tavad ette näevad. Selle üheks põhjuseks on, et väikesed haiglad pole suutelised palkama

endale vajalikku personali – nii arste, õdesid kui ka biomeditsiinitehnika spetsialiste. Seetõttu ei ole neil töötajaid, et ööpäev läbi kõiki diagnostikateenuseid pakkuda.

106. Samas viitavad vanad röntgeniseadmed üldhaiglates investeerimisvõimekuse puudusele ja ka nn võidurelvastuse ajajärgule (2005–2008), kus haigla soetas endale pigem moodsa ja kallima, kuid alakoormatud kompuutertomograafi kui tänapäevase röntgenaparatuuri, mida kasutatakse palju rohkem. Sellele probleemile juhtis tähelepanu ka WHO, kes soovitas Sotsiaalministeeriumil ja haigekassal rohkem kontrollida kallitesse meditsiiniseadmetesse tehtavaid investeeringuid.

Haiglatesse ei jätku arste

107. Praeguse haiglavõrgu suuruse juures ei jätku kõikidele haiglatele arste. Prognoosi järgi ei asu ka edaspidi tervishoiusektorisse tööle nii palju arstiõppe (residentuuri) lõpetajaid, kui arstidest lähitulevikus pensioniikka jõuab, mistõttu arstide puudus ei saa leevendust. Arstkond vananeb ning 2008. aastal oli 16% haiglate arstidest pensionieas. Üldhaiglates on pensioniealisi veelgi rohkem: 26%. Olukorra teeb raskemaks ka see, et osa arste (eriti noori) siirdub tööle välismaale: tõenäoliselt välismaal töötavate arstide arv ulatus 2008. aastal 8,3%ni. Aastal 2004 oli neid kõigest 5,2%. Tõenäoliselt on välismaale lahkunud enim viimastel aastatel residentuuri lõpetanud arstid (2004.–2007. a lõpetajatest 9%).



Urmas Nemvalts,
Postimees

Hooldusravi ja esmatasand peavad arenema

108. Nii esmatasand, hooldusravi kui ka haiglavõrk peavad arenema kooskõlas. Elanikkonna keskmise vanuse tõusuga kaasneb ka hooldusravi osatähtsuse kasv. Juba praegu on hooldusravi vajadus suurem, kui riik seda pakub, mistõttu aktiivravi osutatakse ka tegelikult hooldusravi vajavatele haigetele. Endiselt on hägune piir ka hooldusravi ja hoolekande vahel ning see ei soodusta läbipaistvat rahastamist. Alates 2010. aasta algusest kehtib 15% omaosaluse määr, mis võimaldab küll hooldusravi rohkem pakkuda, kuid vähendab hooldusravi kättesaadavust patsientidele. Seda eriti majanduslanguse tingimustes, kus patsientide sissetulekud on väiksemad.

109. Kasvavate tervishoiukulutustega toimetulemiseks rakendavad paljud riigid perearstide nn väravavalvuri-süsteemi: perearstid lahendavad kergemad ja levinumad terviseprobleemid ning keerulisemad juhud suunatakse kõrgematele ravitasanditele. Perearst on patsiendi jaoks n-ö teejuht, kes suunab ta õige eriarsti juurde konsultatsioonile või

haiglaravile. Sotsiaalministeerium on kiitnud küll heaks esmatasandi arengukava, kuid selle elluviimiseks ei ole seni raha antud. Esmatasandi infrastruktuur ei vasta suures osas vajadustele ega esmatasandi tervishoiu arengukavas aastateks 2009–2015 seatud eesmärkidele. Samuti on esmatasandi infrastruktuur keskmiselt väga halvas seisukorras ja perearstide võimalused investeerida väga väikesed. Riigikontroll auditeerib 2010. aastal perearstiabi korraldust.

Suur haiglavõrk vajab suuri investeeringuid, haiglad ise neid teha ei suuda

Kas teadsite, et

- haiglate aktiivravisse on tarvis veel investeerida 6,6 miljardit ja
- hooldusravisse 300 miljonit krooni.

110. 2009. aasta septembri seisuga oli arengukavahaiglate investeerimisvajadus haiglate endi hinnangul aktiivravisse 8,6 miljardit ja hooldusravisse 1 miljard krooni. Praegu on olemas investeeringuteks aktiivravisse kokku ca 2 miljardit krooni (sh ligi 1,3 miljardit ELi raha) ja hooldusravisse 0,74 miljardit (sh 0,43 miljardit ELi raha). Kui käimasolevad ja planeeritavad investeeringud, milleks on raha olemas, lähiaastatel ära tehakse, jääb hinnanguliselt aktiivravi investeerimisvajaduseks veel 6,6 miljardit ja hooldusravisse 0,3 miljardit, kusjuures investeeringuid vajavad kõik haiglad. Riigikontrolli hinnangul haiglad praeguse rahastamismudeli juures ilma Euroopa Liidu või riigi toeta vajalikke täiendavaid investeeringuid teha ei suuda.



Urmas Nemvalts, Postimees

Riigikontrolli soovitusena haiglavõrk ajakohastada on nõus kõik osapooled, kuid konkreetseid samme pole astunud

Kas teadsite, et

valimiseelne aasta lükkab otsuste tegemist edasi: sotsiaalminister Hanno Pevkur soovitas TÜ Kliinikumi 2010. a kevadkonverentsil haiglatele järgmist: kui tahate kiiremaid muudatusi, siis tehke ise (koostöölepingute, liitumiste vms abil).

Ka Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees Urmas Reinsalu on nii valitsuskolitsiooni kui ka sotsiaalkomisjoni seisukohana toonud välja, et nii Põlva kui ka Rapla haigla peavad jätkama ka pärast 2015. aastat üldhaiglana.

111. Kokkuvõtvalt leiab Riigikontroll, et arvestades rahvastikumuudatusi ja tervishoiusüsteemi senist arengut, ei piisa enam 2015. aastaks haiglavõrgu arengukavas plaanitud eesmärkide elluviimisest, vaid aktiivravi pakkumise vajadus regiooniti ja riigi võimalused pakkumise tagamiseks tuleb uuesti üle vaadata ning eesmärgid ajakohastada. Sama meelt on ka WHO, kes on teinud ettepaneku jätkata ülemäärase haiglavõrgu võimsuse vähendamist ning soovitanud Sotsiaalministeeriumil jõulisemalt juhtida haiglate infrastruktuuri investeeringuid ja arengut, et toetada pigem kogu tervishoiusüsteemi kui üksikute haiglate eesmäärke.

112. Sotsiaalminister on nõustunud Riigikontrolli soovitustega, uus haiglavõrgu kontseptsioon on välja töötatud, kuid konkreetsemaid plaane haiglavõrgu korrastamiseks pole.

Sotsiaalsüsteemi jätkusuutlikkus

113. Nagu tervishoiusüsteemis nii kujundavad ka sotsiaalvaldkonnas valikuid suuresti rahvastikuprotsessid. Rahvaarvu vähenemine ja rahvastiku vananemine tähendab ühelt poolt suurenevaid ühiskondlikke kulutusi pensionidele, teisalt ka hoolekandeteenustele. Olukorraga toimetulekuks soovitatakse näiteks Eesti inimvara raportis tugevdada isekogumisel põhinevaid pensionisüsteeme, soodustada vanemaealiste majanduslikku aktiivsust ja tööhõivet.

114. Paraku on Eestis palju ka puuetega ja töövõime kaotanud inimesi, kes ei saa täiel määral tööelus osaleda ning kelle toimetulekut riik seetõttu toetab. Kasvab nii riigi tuge vajavate inimeste arv kui ka kulutused neile (vt tabel 4).

Tabel 4. Vanaduspensionäride, puuetega ja töövõime kaotanud isikute arv ning riigi kulud 2006–2009 (mln kr)

Aasta	Puuetega isikute arv ja kulud puuetega isikute sotsiaaltoetustele			Vanaduspensionäride arv ja kulud pensionidele			Töövõimetuspensionäride saajate arv ning kulud töövõimetuspensionidele		
	Isikuid	Osakaal rahvas- tikus, %	Kulud	Isikuid	Osakaal rahvas- tikus, %	Kulud	Isikuid	Osakaal rahvas- tikus, %	Kulud
2006	113 009	8,4	580	293 572	22	10 686	71 734	5,3	1401
2007	115 354	8,6	598	293 317	22,1	12 444	74 576	5,6	1720
2008	117 646	8,8	662	291 964	22,1	15 257	76 838	5,7	2220
2009	118 365	8,8	716	293 393	22,2	16 594	76 661	5,7	2544

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

115. Kulutuste kasv puuetega ja töövõime kaotanud isikute toetamiseks ei ole ainult Eesti probleem. Ka teised Euroopa Liidu riigid on viimastel aastatel analüüsinud puuetega ja töövõime kaotanud inimeste toetamise süsteeme ja on asunud neid reformima, sest riikide praktika on näidanud, et kord juba puude saanud või töövõime kaotanud ja nn toetamissüsteemi sattunud inimest on väga keeruline tööturule tagasi tuua. Riigid on leidnud, et jätkusuutlikum on investeerida inimeste rehabiliteerimisse eesmärgiga säilitada või taastada nende võimalus käia tööl.

Vajalikud muudatused algavad ühiskondliku suhtumise muutmisest

116. Nende põhimõtete rakendamiseks Eestis on aga vaja luua eeldused: muuta suhtumist, luua sobivaid töökohti ja paindlikumaid töövorme, kohandada täiendusõppesüsteemi. Kindlasti aga tuleb tagada ka toimiv tervise- ja tööalane rehabilitatsioon ning igas vanuses inimestele vajalikud teenused. See on oluline nii vanurite, puuetega kui ka töövõime kaotanud isikute aktiivsuse ja tööhõive suurendamiseks. Riigikontrolli hinnangul on kõikide nende isikute hulgas potentsiaali suurendada Eesti tööjõuressurssi. Pensionisüsteemi ja puuetega inimeste toetussüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse aspektist on vajalik välja arendada vajadustele vastavate teenuste pakkumise ning tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem.

Vanaduspensioniiiga tõsteti

Kulud pensionikindlustusele kasvavad

117. Kulutused riiklikule pensionikindlustusele moodustasid 2008. aastal kokku 18,0 miljardit ning 2009. aastal 19,6 miljardit krooni. Sellest kulus 2009. aastal vanaduspensionidele 84,5% ehk 16,6 miljardit krooni (vt ka tabel 4).

118. Meie demograafiline olukord näitab, et isegi kui sündimus paraneb, algab ikkagi aastatel 2015–2020 tööjõu vähenemine tööealise rahvastiku kahanemise tõttu. Praegu on Eestis iga vähemalt 65aastase kohta 4 tööealist inimest. Aastaks 2030 kahaneb see 3 inimeseni ja 50 aasta perspektiivis maksab ühe inimese pensionit ainult 1,8 tööealist inimest.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Praegugi töötab palju pensioniealisi

119. Statistikaameti andmetel on meeste keskmine eeldatav eluiga sünnil tõusnud 61,3-lt (1995. a) 68,6-ni (2008. a) ning naiste sama näitaja 74,1-lt (1995. a) 79,2 eluaastani (2008. a). Keskmise oodatava eluea kasvu prognoositakse ka tulevikuks. Tulenevalt sellest on Eesti olukorras, kus pensionipõlv kujuneb üha pikemaks ning koormus riigile suureneb.

120. Samal ajal on paranenud ka tervena elatud eluaastate näitaja, mis peaks andma inimestele võimaluse pikema perioodi jooksul oma elus osaleda aktiivselt nii töö- kui ka ühiskondlikus elus.

121. 2010. aasta aprillis langetas Riigikogu otsuse tõsta pensioniiga 65 eluaastani. Mitmetes Euroopa riikides on aga pensioniiga juba sellestki kõrgem ning ka Eesti ei pääse pensioniea tõstmise vajaduse kaalumisest.

122. Kõrges eas töötamise vastu ei ole pensioniealistel endil midagi, kui vaid tervis korras ning pakutakse paindlikke töötamisvõimalusi. Kahjuks on Eestis palju ka töövõimetuspensionäre, kes loobuvad töötamisest tervise tõttu juba enne vanaduspensioniea saabumist. Paindlikke töötamisvõimalusi ei vaja mitte ainult eakad, vaid ka teised isikute rühmad: väikeste lastega emad ja puuetega inimesed.

Urmas Nemvalts,
Postimees



Riik kulutab töövõimetuspensioniteks üha enam

Töövõimetus tähendab seisundit, kus inimene on püsiva terviserikke tõttu kaotanud täielikult või osaliselt töövõime ega saa üldse või endises mahus tööga elatist teenida.

Kas teadsite, et

2009. aastal tehti töövõimetus ekspertiis 37 983 isikule, kelle puhul oli juba kord töövõimetus tuvastatud. Vaid 41 juhul leiti, et inimese töövõime on taastunud.

Töövõimetutele ei pakuta rehabilitaatorit teenuseid

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Riigi tegevus töövõimetuspensionäride ja puuetega inimeste toetamisel**“.

123. Riik maksab töövõime kaotanud isikutele **töövõimetuspension**i, sest seoses terviserikkega ei ole need inimesed võimelised enam endises mahus endale elatist teenima. Ajavahemikul 2001–2010 on nende inimeste arv, kes saavad töövõimetuspension, kasvanud 75%: 44 000-lt 78 000-ni. Seejuures on ka kulutused töövõimetuspensionile alates 2000. aastast pidevalt kasvanud: kui 2000. aastal kulutas riik 663 miljonit, siis 2009. aastal juba 2,5 miljardit krooni (vt tabel 4).

124. Töövõimetuspension saajate arv kasvab, kuid Riigikontrolli hinnangul ei ole riik teinud midagi töövõime kaotuse tuvastamise süsteemi korraldamiseks. Näiteks hinnatakse nii esmakordsel kui ka korduval töövõimetus taotlemlisel töövõime kaotust, lähtudes nii isiku kõige kauem kestnud kui ka viimasest ametikohast, tervise seisundist ning osaliselt ka haridusest ja võimest õppida. Seejuures ei arvestata isiku sissetulekut, võimalusi tervise seisundit taastada, võimet teha muud tööd või omandada uus amet, mistõttu inimestel puudub motivatsioon püsivat töövõimetust mitte taotleda. Seetõttu määrataksegi peaaegu kõigile nendest, kellele juba korra on määratud töövõimetus, see hiljem kordusekspertiisi käigus uuesti.

125. Riik maksab töövõimetuspensionäridele küll nende staažist ja varasemast sissetulekust sõltuvat töövõimetuspension, kuid ei paku neile tööalase rehabilitatsiooni võimalusi. Mitmetes riikides, näiteks Soomes, Rootsis ja Hollandis, rakendatakse ka töövõime kaotanud isikute töötamise võimaldamiseks ja kiireks tagasitoomiseks tööturule nii tervise- kui ka tööalast rehabilitatsiooni. Kui inimene ei saa õppida endale uut, muutunud tervise seisundile kohast ametit, siis ei olegi võimalik, et ta kunagi tööturule naaseb. 2009. aastal ei teeninud 60% osaliselt või täielikult töövõimetutest inimestest tulu ning nad olid riigi ülalpidamisel; kõikidest osalise (40–90%) töövõime kaotusega töövõimetuspensionäridest teenis palgatulu ainult 35%.

126. Töövõime kaotanud isikute suur arv võib olla ka pensioniea tõstmise üheks pärssivaks teguriks, sest paljud praegused pensionieelikud pigem vormistavad ennast töövõimetuks, kui otsivad võimalusi uueks ametiks või rakenduseks. Siinkohal peaks abistama neid inimesi riikliku

töölase rehabilitatsiooniprogrammi kaudu. Sel moel suureneks ka riigi niigi napp tööjõuressurs.

Töövõimetuspensioni maksmisel ei võeta arvesse sissetulekuid

127. Sotsiaalministeerium on kavandamas muudatusi töövõimetuspensionide maksmise süsteemi muutmiseks, nii et töövõime kaotuse asemel hakataks hindama inimese töövõimet, s.t hinnatakse isiku sobivust teha talle võimetekohast tööd. Probleemaatiline töövõimetuspensionide maksmise puhul on ka see, et pensioni suurus ei sõltu samal ajal teenitud tulust. Riik maksab praegu töövõimetuspensionide ka neile, kes samal ajal teenivad tulu ja kelle tulude suurus pole väike. Tulu teenis 41% töövõimetuspensionäridest, kusjuures osa neist on sellised, kelle töövõime on 100% ja kes ei tohiks seega olla võimelised tulu teenima. Riigikontroll leiab, et töövõimetuspensionide suuruse võiks siduda samal ajal teenitud tuluga.

Puuetega inimeste toetussüsteem ei täida oma eesmärke

128. 2009. aastal kulus kõikidele puuetega inimeste sotsiaaltoetustele kokku 716 miljonit, aasta varem oli see summa 662 miljonit. Võrreldes 2008. aastaga on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kulutused kasvanud 53,9 miljoni krooni ehk 8,1% võrra (vt tabel 4). Puudega täiskasvanu toetust sai 2001. aastal 84 000 inimest ning 2010. aastal juba 116 000 inimest ehk 38% rohkem.

Puudega inimesed ei kasuta toetuseks makstud raha selleks, milleks see ette nähti

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditaruandest „**Riigi tegevus töövõimetuspensionäride ja puuetega inimeste toetamisel**“.

129. Kuigi riigi kulutused puuetega inimestele on suurenenud, puudub kindlus, kas selle tulemusena on paranenud ka puuetega isikute tegelik olukord. Kuna riik aitab puuetega inimesi peamiselt otsetoetusi makstes, ei ole tagatud, et puuetega isikud kasutavad toetusi puudest põhjustatud komplikatsioonide vähendamiseks. Riigikontrolli auditist selgus, et näiteks a) retseptiravimeid ei osta välja 28,6% nendest puuetega isikutest, kellele on määratud suurem rahaline toetus just ravimivajaduse alusel; b) ainult 15,4% puuetega isikutest, kellel tuvastati vajadus abivahendi järele ning sellest tulenevalt maksti ka suuremat otsetoetust, on abivahendi ka soetanud. Riigikontroll leidis, et tulenevalt puuetega isikute suurematest kuludest ravimitele ja abivahenditele tuleks algatada muudatused ravimite ja abivahendite kompenseerimise süsteemi ümberkujundamiseks, nii et riik võimaldaks puuetega isikutele vajalike ravimite ja abivahendite ostmist senisest kõrgemate soodusmääradega. Kuna analüüs puudutas vaid kaht peamist lisakulu, siis soovitas Riigikontroll sotsiaalministril analüüsida täiendavalt muude lisakulude kompenseerimise vajadust ja tagada abi kättesaadavus näiteks omavalitsuste kaudu ning kaaluda võimalust lõpetada puuetega isikutele igakuiste rahaliste toetuste maksmine.

130. Rahalise toetuse kõrval on sihtrühmale olulised ka teenused, mis aitaksid eluga toime tulla. Teenuseid pakuvad nii riik kui ka kohalikud omavalitsused. Omavalitsustele eraldatakse riigieelarve tasandusfondist igal aastal raha sotsiaalhoolekandeteenusteks ja toetusteks. Lisaks sellele finantseerivad omavalitsused teenuseid ka enda eelarvest. Praegu puudub aga riigil täielik ülevaade, millistest vahenditest ja milliseid sotsiaalhoolekandeteenuseid puuetega inimestele pakutakse, mistõttu on abivajaduse hindamine omavalitsuste kaupa problemaatiline.

Teenuste kättesaadavus sõltub inimese elukohast

131. Kuna puuetega inimeste arv jaotub riigis ebaühtlaselt, siis on just puuetega inimeste suure arvuga, kuid pigem vaesemate (omavalitsuse

territooriumil elab tulu teenivaid inimesi vähe) omavalitsuste inimesed vaeslaste osas. Kuna omavalitsused hindavad abivajadust väga erinevaks ning lähtuvad teenuste pakkumisel oma võimalustest, on oluline ka riigi roll, mis peaks seisnema kohaliku omavalitsuse osutatavate teenuste ja nende rahastamisallikate kindlaksmääramises ning teenustele konkreetsete standardite ja kriteeriumite väljatöötamises, arvestades eeskätt inimeste vajadusi ja omavalitsuste suutlikkust teenuseid pakkuda. Praegu sõltub puudega inimese heaolu ennekõike omavalitsuse rahalistest võimalustest ja valmisolekust, kuid riik peaks kujundama puuetega inimeste jaoks ühtse teenusepaketi, mida oleks neil õigus saada elukohast hoolimata. Osaliselt on praeguse olukorra põhjuseks riigi ja omavalitsuste ebarealistlikud ootused üksteise suhtes. Riik eeldab, et omavalitsused pakuvad puuetega inimestele laia valikut teenuseid, omavalitsustel pole selleks aga ei raha ega kompetentsust.

132. Riigikohtu lahend kohalike omavalitsuste ülesannete eristamiseks riiklikest ülesannetest kohustab riiki kindlaks määrama omavalitsuse ülesannete loetelu ja alused ning tagama rahastamissüsteemi, et omavalitsustel oleks raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Paraku ei lahenda ülesannete täpne teadmine ilmselt puuetega inimeste olukorras midagi, enne kui omavalitsuste piisava haldussuutlikkuse saavutamiseks on **moodustatud sellise inimeste hulga ja kompetentsusega üksused, kel oleks eeldusi täita neid ülesandeid, mis omavalitsusel on.**

133. Praegustel väikestel ja vaestel omavalitsustel on keeruline ja kulukas saavutada vajalik pädevus kõikide puuetega inimestele vajalike teenuste osutamise suhtes. Samuti ei leita ettevõtteid või kolmanda sektori organisatsioone, kes võiksid teenuseid pakkuda. Riigikontrolli hinnangul on hea süsteemi aluseks kohalike omavalitsuste koostöö, mille tulemusena tekib teenuste suhtes kompetentsus piirkonna, mitte omavalitsuse tasemel. Paremate lahenduste nimel oleks mõistlik kaasata ka kolmanda sektori organisatsioone.

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2009. aastal valminud auditiaruandest „**Riigi tegevus projekti „Koolid korda!“ elluviimisel**“;
- Riigikontrolli 2006. aastal valminud auditiaruandest „**Erivajadustega laste õppimisvõimalused**“;
- Riigikontrolli 2004. aastal valminud auditiaruandest „**Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus**“;
- Riigikontrolli 2004. aastal valminud auditiaruandest „**Õpetajate puudus üldhariduskoolides**“;
- Riigikontrolli 2000. aastal valminud kontrolliaktist „**Haridusministeeriumi investeeringute juhtimine**“.

Hariduse kvaliteet ja süsteemi jätkusuutlikkus

134. Riigi jätkusuutlikkusest ja konkurentsivõimest rääkides kerkib esimesena tavaliselt teemaks haridus. Haridus annab aluse inimeste üldisele heaolule, majanduse konkurentsivõimele, isegi tervislikule eluviisile, loodushoiule ja vähestele kuritegevusele. Seetõttu määrab hariduse kvaliteet ja kättesaadavus oluliselt inimeste hakkamasaamise.

135. Haridussüsteem vaevleb tervishoiuga sarnaste probleemide käes: õpilasi ei jagu, õpetajaid on vähe, kõigile ei jätku investeeringuteks raha. Kuna hariduse rahastamine toimub igal tasemel – nii üld-, kutse- kui ka kõrghariduses – vähemal või suuremal määral pearaha alusel, siis sõltub koolide toimetulek otseselt õpilaste arvust. Õpilaste arvu üldise vähenemise tingimustes on kõik haridustasemed hädas, sest praegune koolivõrk ei ole jätkusuutlik. Riigikontroll on koolivõrgu probleemidele tähelepanu juhtinud juba kümme aastat, seda eriti investeeringute jaotamise seisukohast.

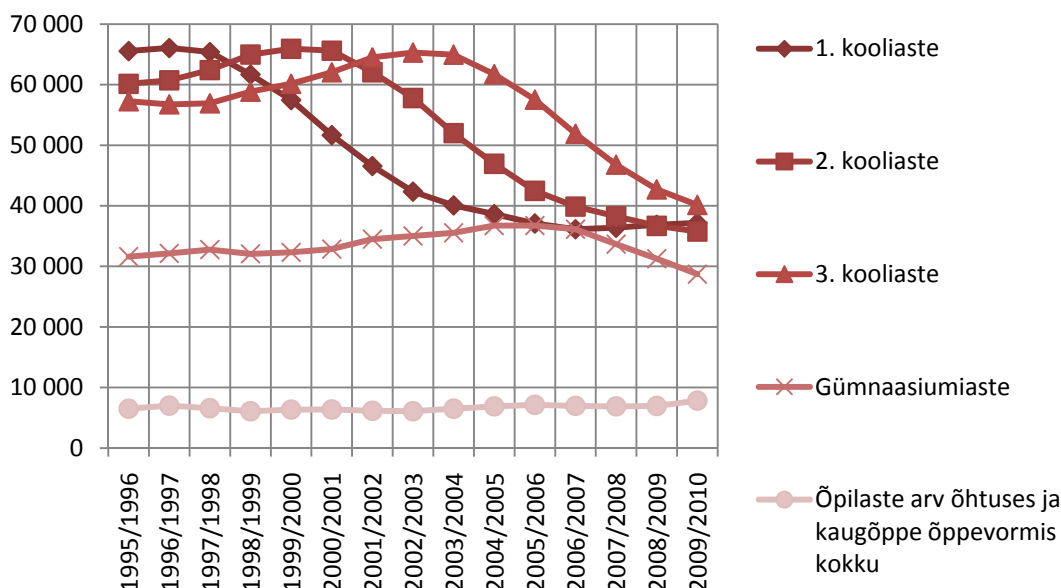
Üldhariduskoolide võrgu korrastamine on vältimatu

136. 2009. aasta jääb haridusvaldkonnas meelde kui väga põhimõttelise üldharidusreformi planeerimise aasta. Kuigi vajadusest koolivõrku korrastada oli räägitud juba aastaid, siis jõuti just 2009. aastal kõige otsustavamate sammudeni. Keegi ei saanud enam mööda vaadata faktist, et demograafiline olukord on muutnud senise koolivõrgu säilitamise väga kalliks, kohati lausa võimatuks.

137. Kui kohustusliku alg- ja põhikooli puhul peetakse kõige olulisemaks kodukoha lähedust, siis gümnaasiumiastmes on juba teised nõuded ning kättesaadavusest olulisemgi on kvaliteet. Järgmise viie aasta jooksul väheneb gümnaasiumiikka jõudvate õpilaste arv rohkem kui neljandiku võrra. Kui möödunud õppeaastal õppis gümnaasiumiastmes 28 719 õpilast, siis aastal 2014 jääb õpilaste arv 20 000 ringi (vt joonis 5).

Õpilasi ei jätku

Joonis 5. Õpilaste arvu muutus kooliastmeti 1995–2009



Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

138. Perioodil 1999/2000–2009/2010 on algkoolide arv vähenenud 99 (58%), põhikoolide arv 34 (12%) ja gümnaasiumide arv üksnes 16 (7%) võrra. See näitab, et omavalitsusjuhid on valmis pigem sulgema lapsele kodukohalähedase algkooli kui gümnaasiumi. Nii võib Eestis tuua näiteid, kus gümnaasiumiklassides õpib vaid üks-kaks õpilast, kuigi on selge, et kool ei suuda sellisel juhul pakkuda kvaliteetset gümnaasiumiharidust, et noored saaksid edasi õppida kutse- või kõrgkoolis. Ometi on just gümnaasiumi eesmärk valmistada lõpetajaid ette edasi õppima, sest ühtki ametit nad seal ei omanda.

Õpetajaid ei jätku

139. Probleem pole ainult õpilaste arvu vähenemises, vaid ka õpetajate puuduses. Enam kui kolmandik õpetajatest on vanemad kui 50 aastat ja üle 12% on vanemad kui 60 aastat. Noorte, alla 30aastaste õpetajate osakaal koolides on vähenenud aasta-aastalt, ka vaatamata sellele, et õpetajatele on makstud lähtetoetust. Õpilaste arvu vähenemine peaks küll mõnevõrra leevendama õpetajate puudust, kuid seda üksnes juhul, kui

vähendatakse ka klassikomplektide arvu. Kui väheneb üksnes õpilaste arv klassis, siis probleem pigem süveneb, sest koolidel pole piisavalt raha, et tagada pedagoogidele väljateenitud palk.

Otsus reformida on tehtud

140. Eelmise aasta algul tegi valitsus väga põhimõttelise otsuse ning kiitis heaks põhikooli ja gümnaasiumi uued õppekavad, mis on sisulise koolireformi aluseks. Uued õppekavad peaksid märgatavalt muutma senist õppetööd üldhariduskoolides ning ajakohastama koolide ainekavad. Gümnaasiumi õppekavas on muu hulgas ette nähtud suurem valikuvabadus valikainete vahel ning samuti on gümnaasiumidele pandud kohustus pakkuda õpet vähemalt kolmes õppesuunas, millest vähemalt üks peab olema loodusainete keskne. On selge, et selle nõude täitmiseks on vaja suuri gümnaasiume piisava õpilaste ja õpetajate hulgaga ning paljud praegused koolid sellega hakkama ei saa. Kohalikel omavalitsustel puudub võimalus selleks munitsipaalgümnaasiume piisavalt toetada.

141. Kui vaadata praegu gümnaasiumide suurust, siis tervelt 103 munitsipaalgümnaasiumis õpib alla 120 õpilase. 120 on piir, mis justkui oleks vajalik, et gümnaasiumi riigi eraldatava pearahaga ülal pidada. 120 õpilasega gümnaasium suudab üleval pidada kahte paralleelklassi. Gümnaasiumi riiklikus õppekavas on kirjas nõue, et gümnaasium peab pakkuma õpet vähemalt kolmes õppesuunas. Seega on isegi kahe paralleelklassi puhul raske leida piisavalt õpilasi, keda jagada kolme õppesuuna vahel. Lisaks on kohustus tagada gümnaasiumiõpilastele õppekavas ette nähtud valikkursused.

142. Suuremate gümnaasiumide vajalikkus ei tulene üksnes uuest õppekavast. Suuremate koolide eelis tuleb selgelt välja ka senistes riigieksamite tulemustes. Pingeridade eesotsas on läbivalt suuremad ja linnades asuvad koolid, sealhulgas on vaid mõni üksik erand: näiteks Nõo Reaalgümnaasium, mis asub küll maapiirkonnas, kuid on reaalkallakuga riigikool.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Rasked otsused on veel ees

143. Kuigi valitsus on sisulise koolireformi ellu viinud, jäi koolivõrgu korrastamine siiski poolikuks. Haridus- ja teadusminister otsustas loobuda põhikooli ja gümnaasiumi tsentraliseeritud lahutamisest. Pressiteate järgi oli põhjuseks ülejäänud haridusuuenduse päästmine. Riigikontrolli hinnangul ei olnud põhikooli ja gümnaasiumi lahutamise reform piisavalt ette valmistatud. Lisati ju põhikooli ja gümnaasiumi lahutamise idee valitsuses arutlusel olnud põhikooli- ja gümnaasiumi-

seaduse uude eelnõusse viimasel hetkel ning eelnõu seletuskirjas selgitati muudatusi väga lakooniliselt.

144. Samas ei ole n-ö iseeneslik koolivõrgu korrastumine ja riigigümnaasiumide moodustamine kindlasti vähem valulik. Ka riigigümnaasiumide loomise idee elluviimine sarnaneb põhikooli ja gümnaasiumi lahutamise – kõigepealt hõigatakse idee välja ja alles siis hakatakse põhjalikumalt analüüsima, mida see tegelikult tähendab. Haridus- ja Teadusministeerium esitas septembris 2010 valitsuskabinetile arutamiseks võimalike riigigümnaasiumide loomise aja- ja tegevuskava aastateks 2011–2013, kuid otsust ei langetatud.

145. Koolivõrgu korrastamine ei puuduta aga ainult munitsipaalkoole, vaid ka 29 riigi üldhariduskooli, millest 23 on erivajadustega laste koolid ning kaks kasvatusraskustega lastele mõeldud erikoolid. Euroopa Liidu tõukefondide ning Riigi Kinnisvara ASi abiga ajakohastatakse lähiajal tõenäoliselt kõik erivajadustega laste koolid. Samas on ka erivajadustega laste koolides õpilaste arv langenud. Möödunud õppeaastal õppis riigi erikoolides või erivajadustega laste koolides põhihariduse tasemel 1978 õpilast, kuid veel 2007/2008. õppeaastal oli õpilasi 2261. Kuna riigikoolid on väikesed (keskmiselt 74 õpilast koolis), on vaid mõne aastaga õpilaste arv vähenenud 3–4 keskmise riigikooli võrra. Kasvatusraskustega laste õpetamist on juba asutud koondama – 2009. aastal suleti Puiatu erikool, kuigi veel mõni aasta tagasi oli Riigi Kinnisvara ASil kavas ka see kool aastatel 2008–2010 renoveerida.

146. Otsustamatus või tähtsate otsuste edasilükkamine süvendab aga praeguseid probleeme veelgi. Üldharidus on kõige alus ning kvaliteediprobleemid, mis harilikult väljenduvad alles kutse- või kõrgkoolis, saavad alguse üldharidusest. Lisaks on raske vajalikku rahastamist ja investeeringuid planeerida. Riik ootab kohalikest omavalitsustelt koolivõrgu korrastamist, aga peaks ka ise riigikoolide jätkusuutlikkusele kriitiliselt otsa vaatama. Kui aga suured investeeringud on juba tehtud, siis on raske koole sulgema hakata.

Kutseõpe sõltub oluliselt üldhariduse arengust

147. Kutseõppeasutuste võrgus on toimunud kõige suuremad muudatused. Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavate kutseõppeasutuste võrgu ümberkujundamisega on sihikindlalt tegeletud alates 1999. aastast. Ümberkorralduste eesmärgiks on olnud kutseõppeasutuste võrk optimeerida, luues suuremad kutseõppekeskused. Õpe on koondatud suurematesse piirkondlikesse keskustesse ja valdkonnapõhistesse koolidesse. Kui 2004. aastal tegutses Eestis 68 kutseõppeasutust, siis 2009/2010. õppeaastaks oli neid alles 45, sh on ministeeriumi hallatavate kutseõppeasutuste arv vähenenud 44-lt 30-le. Tulemusena on õpilaste arv kutseõppeasutuse kohta oluliselt kasvanud. Kui 2000. aastal õppis ühes kutseõppeasutuses keskmiselt 400 õpilast, siis 2009. aastal oli see arv ligi 630.

148. Kutseõppeasutuste võrgu ümberkorraldamisel on lähtutud põhimõttest, et kutsehariduse kättesaadavus peab säilima üle Eesti ning seda peab saama omandada kõigis maakondades. Haridus- ja Teadusministeerium on selleks taganud, et igas maakonnas tegutseb vähemalt üks kutseõppeasutus. Samas tuleb meele pidada, et igas maakonnas ei õpetata nagunii kõiki erialasid, nii et erialavalik võib siiski

Kutseõppeasutuste arv on oluliselt vähenenud

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2009. aastal valminud auditiaruandest „**Riigikutseõppeasutuste ümberkorraldamise tulemuslikkus**“;
- Riigikontrolli 2005. aastal valminud auditiaruandest „**Kvaliteedi tagamine kutsehariduses**“;
- Riigikontrolli 1999. aastal valminud kontrolliaktist „**Kutsehariduse korralduse tulemuslikkuse kontrollimine**“.

tingida vajaduse teise maakonda õppima minna. Seega ei ole piirkondlikult nagunii kõik erialad kättesaadavad. Riigikontrolli 2009. aastal tehtud analüüs näitas, et isegi suur hulk põhikoolilõpetajatest, kes võiksid olla paiksemad kui gümnaasiumilõpetajad, asuvad õppima kutseõppeasutusse väljaspool kodumaakonda. 2008. aastal jätkas põhikoolist kutseõppesse suundunuist rohkem kui 50% õpinguid oma maakonnas ainult kuues maakonnas, 2009. aastal oli asjakohane näitaja üle 50% kümnes maakonnas.

**Kutseõppesse suunduvate
õpilaste arvu prognoos võib
olla liialt optimistlik**

149. Kuigi muudatused kutseõppeasutuste võrgus on märkimisväärsed, siis mitmed riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduse kavas aastateks 2005–2008 ette nähtud ümberkorraldused jäid ellu viimata. Samas on selge, et juhul kui käimasoleva üldharidusreformi tulemusel ei lähe pärast põhikooli lõpetamist oluliselt rohkem õpilasi kutsekooli õppima, siis ei piisa ka senisest reformist ning õpilaste puudus jääb endiselt kummitama. Selleks et tagada endine hulk õpilasi, kes pärast põhikooli jätkavad haridusteed kutsekoolis, peaks 2013/2014. õppeaastal astuma kutsekooli ligi 44% põhikooli lõpetajatest. Seni pole aga kehtiva süsteemi puhul pärast põhikooli kutsekooli suundujate osakaal oluliselt ületanud 30%.

150. Riik on olnud kutseõppesse suundujate hulga planeerimisel optimistlik. Kutseharidussüsteemi arengukavas aastateks 2005–2008 püstitati eesmärgiks, et 2008. aastal siirdub põhikoolilõpetajatest kutseõppesse 38% (senise 30% asemel). Uues kutsehariduse arengukavas aastateks 2009–2013 on eeldatud juba, et põhikoolijärgses kutseõppes õpib 40% keskharidust omandavatest õpilastest. Haridus- ja Teaduministerium on uues arengukavas leidnud, et eelmise prognoosiga võrreldes peaks õppeaastaks 2013/2014 kutsekoolides õppima 6600 õpilast rohkem, s.o ligikaudu kaheksa kutseõppeasutuse jagu õpilasi. Riigikontrolli hinnangul pole selle prognoosi eeldused realistlikud.

151. Riigi optimistlikku prognoosi toetab 2009/2010. õppeaasta suur sisseastunute hulk. Kutsekoolidesse võeti vastu üle 1100 õpilase rohkem kui varasematel aastatel. See, et möödunud õppeaastal oli kutseõpe tavatult populaarne, tuli peamiselt nende kutsekooli astujate arvelt, kel on üldkeskharidus. Majanduskriis ajendas kutsekooli ka neid astuma, kes olid kooli lõpetanud varem, kuid kel puudus eriala või kutse ning sel hetkel ka ehk töö. Tegemist oli aga majanduskriisi perioodiga ja see kasv ei pruugi pikas perspektiivis püsima jääda. Kui kriis möödab ja tööpuudus vähenemas, võivad inimesed koolis käimise asemel eelistada pigem võimalust tööl käia.

**Kutseharidus vajab
kvaliteedihüpet**

152. Kui möödunud õppeaasta suurenenud huvi kutseõppe vastu võiks anda alust koolivõrgu muutmisotsuseid edasi lükata, siis Euroopa Liidu toetustest tehtavad investeeringud muudaksid hilisemad otsused väga kalliks. Kutseõppeasutuste õppekeskkonna ajakohastamise investeeringute kava kohaselt on aastatel 2007–2015 planeeritud investeerida 29 riigi- ja munitsipaalkutseõppeasutusesse 33st üle 3,6 miljardi krooni.



Urmas Nemvalts,
Postimees

153. Riigikontroll leidis 2009. aastal, et kutsehariduse eesmärgid pole suudetud täita: õpilasi langeb palju välja, kutseeksameid sooritatakse vähe ning lõpetajate tööhõive pole oodatud tasemel. Ka renoveeritud kutsekoolid pole oma näitajates oluliselt edukamad olnud. Lisaks on lõpetanute riigieksamite tulemused nõrgad, kuigi edasiõppijate osakaal on samas veidi kasvanud. Tõsine on probleem, et muukeelsed kutsekooli lõpetanud astuvad tööturule ilma piisava riigikeelse oskusega.

154. Kutsehariduse olulisust ja vajadust selle populaarsuse kasvuks on ettevõtjad ja nende esindusorganisatsioonid juba aastaid rõhutanud. Kutseharidussüsteemi korrastamisel on riik palju ära teinud, kuid ilma põhimõteteliste muudatusteta üldhariduses, mis tooks oluliselt rohkem õpilasi kutseõppesse, ei suudeta ka kutsehariduse eesmärgid ellu viia.

Kõrghariduses on põhiküsimuseks kvaliteet

155. Viimasel aastal on ajakirjanduses tihedalt kajastatud kõrghariduse kvaliteediprobleeme. Ka kõrgkoolides toimuv üleminekuhindamine on tekitanud olukorra, kus mõnel kõrghariduse pakkujal ei jää tegutsemise jätkamiseks muud üle kui ühineda suuremate kõrgkoolidega.

Kõrgharidust pakkuvate koolide hulgas on pärast iseseisvuse taastamist toimunud suured muudatused. Kui 1991. aastal pakkusid kõrgharidust üksnes 6 avalik-õiguslikku ülikooli, siis tippaastatel 2001–2003 võis kõrgharidust saada koguni 49 koolist. Kasv ei tulnud ainult erakoolide arvelt, riigi rakenduskõrgkoolide arv on kasvanud 10ni ning kõrghariduse õppekavade järgi õpetavate riigi kutseõppeasutuste arv ulatus 9ni, millest praeguseks on järel 2. Paar viimast õppeaastat on koolide arv püsinud 34. 2010/2011. õppeaasta alguseks on Akadeemia Nordi ja Tallinna Ülikooli ühinemise järel Eestis 33 kõrgkooli. Oluline on tähele panna, et avalik-õiguslike ülikoolide arv on olnud stabiilne.

156. Riigikontroll tõstatas teravalt kõrghariduse kvaliteedi probleemi paar aastat tagasi, nähes, et kõrgkoolid ei saa riikliku koolitustellimuse täitmisega hakkama. Piisavalt võimekaid sisseastujaid lihtsalt ei jätku. Mõnes õppekavas pole võimalik isegi teoreetiliselt kõiki õppekohti täita, sest riigieksami sooritajaid nõutud tasemel lihtsalt pole. Nii nagu kutsekoolid sõltuvad ka kõrgkoolid üldhariduskooli lõpetanute hulgast. Konkurents sisseastujate saamiseks kutsekoolide ja kõrgkoolide vahel on läinud teravaks, samas on gümnaasiumilõpetajate koguarv alles jõudmas languspunkti. Mõneti leevendavad gümnaasiumilõpetajate arvu vähenemist täiskasvanud, kes soovivad omandada kõrgharidust (29% esimese astme üliõpilastest on 25aastased ja vanemad). Senine praktika on siiski näidanud,

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2008. aastal valminud auditaruandest „Kõrghariduse riiklik koolitustellimus“.

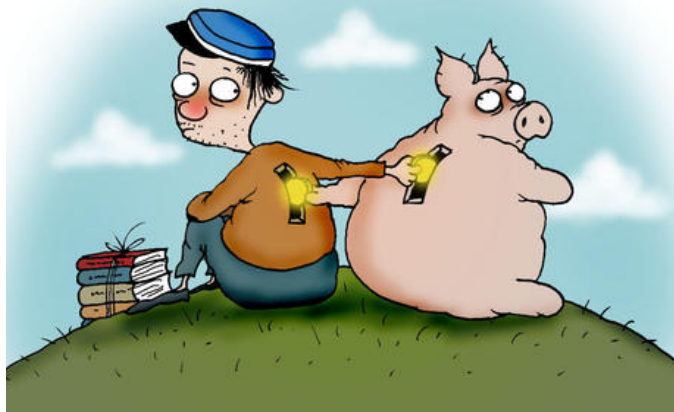
Sisseastujaid ei jätku

et täiskasvanud eelistavad õppida nn pehmetel erialadel, mis tähendab, et enim tabab õpilaste arvu langus just loodus- ja täppisteaduste, tehnika ja tootmise erialasid – neid, mida riik on prioriteediks seadnud.

Urmas Nemvalts,
Postimees

Kas teadsite, et

aastatel 2007–2013 on riik planeerinud kõrgkoolidele eraldada **1,588 miljardit krooni** Euroopa Regionaalarengu Fondi investeeringuraha.



Paljud jätavad kooli pooleli

157. Riigikontrolli 2008. aasta audit näitas, et juba esimesel õppeaastal katkestas õpingud koguni veerand riigieelarvelistel õppekohtadel õppinud noortest. Uuemad ministeeriumi andmed näitavad, et 2008/2009.

õppeaastal jättis riigieelarvelisel õppekohal õppinud esimese kursuse üliõpilastest 14% kooli pooleli¹. Kõige sagedamini jätavad õpingud pooleli juba esimesel kursusel just loodus- ja täppisteaduste, tehnika, tootmise ja põllumajanduse õppevaldkondade üliõpilased. Esimesel kursusel õpingud pooleli jätute suur hulk viitab, et sisseastujad pole võimelised või piisavalt motiveeritud kõrgkoolis valitud erialal õppima.

158. Riikliku koolitustellimuse täitmisega on probleeme olnud pea kõigil õppetasetel. Kõige suurema puudujäägi leidis Riigikontroll 2008. aasta auditi käigus: 3 + 2 süsteemi magistri- ja doktoriõppes olid kõrgkoolid suutnud koos tasulistel õppekohtadel lõpetanud üliõpilastega anda vaid veidi alla 60% riigi tellitud lõpetajatest.

159. Üleminekuhindamise ehk nn uue põlvkonna koolitusloa väljastamisega soovib riik saada kinnitust õppe kvaliteedi, ressursside piisavuse ja kõrgkoolide jätkusuutlikkuse kohta. Samas on selge, et ka ilma üleminekuhindamiseta ei pääseks kõrgkoolid oluliste muudatusteta, sest kõigile sisseastujaid ei jätku ning raha toob koolile vaid nn iga pea.

Majanduse konkurentsivõime

160. Ettevõtlus on heaolu alustalaks, mis toob riiki raha, loob töökohti ja sõltub omakorda haridussüsteemist ja kvalifitseeritud tööjõust. Ka edukad ettevõtted sõltuvad tõhusast ettevõtluspoliitikast ning riigi toest, eriti majanduslikult rasketel aegadel.

¹ Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüs põhineb ligikaudu 80%-l katkestanute andmetel, kuna 20%-l katkestanutest ei ole kursuse / õppimise aasta Eesti Hariduse Infosüsteemis märgitud.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „Täiskasvanute täiendus- ja ümberõpe“.

Kolmandik tööjõust on madala haridustasemega, ilma eriala või kutseoskusteta

Elukestvas õppes osalemine on kasvanud

Täiskasvanute koolitus aitab vähe kaasa töötajate kvalifikatsiooni omandamisele või täiendamisele

161. Nii Euroopa Liidu Lissaboni strateegias kui ka kavandatavas strateegias „Euroopa Liit 2020“ on rõhutatud elukestva õppe tähtsust, et viia inimeste oskused kooskõlla tööturu vajadustega ning aidata kaasa inimeste ja riikide konkurentsivõime suurenemisele. Püüdlus teadmispõhise ühiskonna poole tähendab, et arendades suurema lisandväärtusega tooteid ning teenuseid, on tehnoloogia ning tootmisprotsessi uuendamise kõrval oluline investeerida ka töötajate arendamisse. Rahvastiku vananemine ja väike sündimus on toonud kaasa vajaduse tegeleda tööelu pikendamise küsimustega.

162. Eestis on elukestvat õpet tähtsaks peetud pea kõigis riigi majandusarengut või tööhõivet puudutavates strateegilistes dokumentides. Riik on oluliselt suurendanud täiskasvanute koolituse rahastamist Euroopa Liidu toetusest. Ajavahemikul 2008–2013 on toetusmeetmete kogusuurus ligi viis miljardit krooni, millest koolitustegevusteks kulutatakse pea kaks miljardit krooni.

163. Ajal, mil töötati välja ELi tõukefondidest rahastatavaid meetmeid aastateks 2007–2013, olid Eesti tööhõive ning tööjõukulud kiiresti kasvamas. Samal ajal aga räägiti vajadusest parandada tööjõu tootlikkust, töötajate teadmiste ja oskuste taset. Kõrgetele hõivenäitajatele vaatamata nentisid siinsed ettevõtted ning välisinvestorid oskustööjõu puudust: vähestel oli ette näidata kutseoskusi tõendav tunnistus, tasemeõppest ei tulnud teatud erialadel vajalikul hulgal inimesi.²

164. Ka statistika näitab, et Eestis on palju neid, kes pole omandanud ühtegi eriala või kutseoskust tõendavat haridust. 11,3% elanikkonnast oli 2009. aastal põhihariduse või madalama taseme haridusega ning 21,2% ainult üldkeskharidusega. Kuigi kõrgharidusega spetsialistide arv 25–64aastaste elanike hulgas on viimastel aastatel kasvanud, pole madala haridustaseme ja vaid üldkeskharidusega töötajate osakaal tööturul oluliselt vähenenud. Kutsetunnistusi on Eestis väljastatud ligi 5%-le 15–74aastasest elanikkonnast. Kõige rohkem on sooritatud kutseeksameid kõige madalamal tasemel ning kõige vähem kõrgeimal tasemel. See tähendab, et Eestis on puudus ka tippspetsialistidest.

165. Eesti konkurentsivõime kavas (2009–2011), mis on käsitletav valitsuse kinnitatud nn katusstrateegiana, on leitud, et töötajate oskuste arendamiseks lähiaastatel on vaja suurendada elukestva õppe rahastamist, panustades rohkem täiendus- ja ümberõppele, ning kasutada hõive madalseisu 50 000 inimese oskuste täiendamiseks ühe astme võrra. Samad üldeesmärgid on kirjas ka Haridus- ja Teadusministeeriumi koostatud täiskasvanuhariduse arengukavas aastateks 2009–2013:

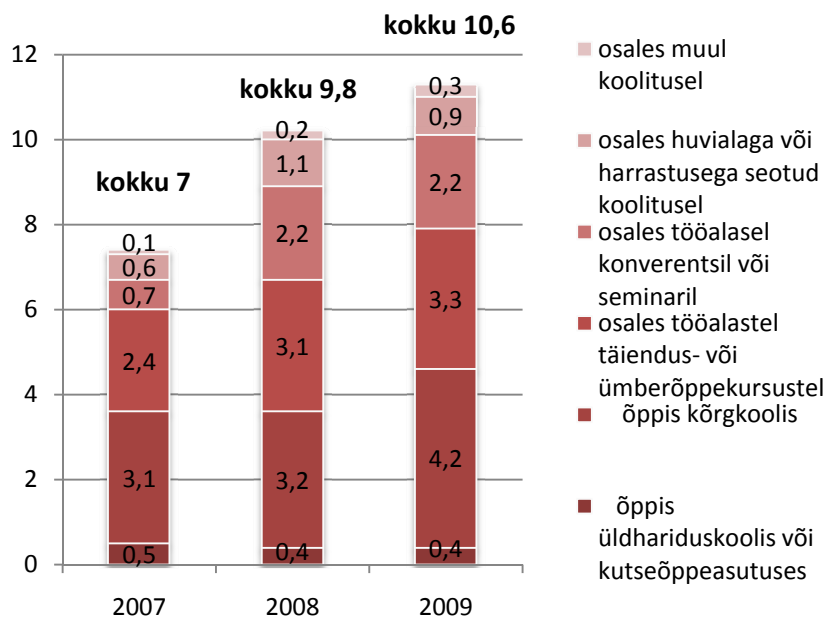
- parandada inimeste teadmisi ja elanikkonna haridustaset ning suurendada elukestvas õppes osalejate osakaalu 25–64aastaste hulgas 2013. aastaks 13,5%-ni (2009 oli tase 10,6%);

² Vt nt Eesti Panga tööturu ülevaated ning majandusprognoosid aastatest 2006–2007 ning 2008. aasta I poolaastal.

- vähendada üldharidusega (üldkesk-, põhi- või madalam haridus), kuid ilma eri- või kutsealase ettevalmistuseta täiskasvanute osakaalu 25–64aastaste hulgas 32%ni (2009 oli tase 32,5%);
- suurendada IV–VIII kvalifikatsioonitasemega inimeste osakaalu 25–64aastaste hulgas 2013. aastaks 48%ni (2009 oli tase 42%)³.

166. Õppes osalemine ehk elukestva õppe määr täiskasvanute hulgas on järjepidevalt kasvanud. Kui 2003. aastal osales 25–64aastasest elanikkonnast elukestvas õppes 6,7%, siis 2009. aastal juba 10,6%. Kõige suurem hüpe toimus just pärast 2007. aastat, kui riik oli suunanud valdkonda suurel hulgal Euroopa Liidu toetusraha. Lähemalt analüüsides selgub aga, et kõige rohkem on kasvanud tööalasel konverentsil või seminaril osalemine (1,5%), järgneb kõrgkoolis õppimine (1,1%) ning seejärel alles tööalasel täiendus- või ümberõppe kursusel osalemine (0,9%) (vt joonis 6). Ometi peaks just viimane näitaja iseloomustama, kuidas riigi rahastamine on mõjutanud täiskasvanute koolitustel osalemist. Riigi poliitika toetava mõju kõrval tuleb arvestada sedagi, et õppes osalemise kasvu periood langes kokku majandussurutisega, mil inimeste huvi haridust omandada märgatavalt suurenes (väljendus näiteks ka kutse- ja kõrgkooli sisseastujate arvu kasvus).

Joonis 6. 25–64aastaste elukestvas õppes osalejate osakaal viimase nelja nädala jooksul 2007–2009*



* Joonisel toodud „kokku“ ei võrdu automaatselt komponentide summaga, sest inimene võis korraga osaleda mitmel koolitusel.

Allikas: Statistikaamet

³ Aluseks on võetud järgmine jaotus: I tase: madalam kui põhiharidus (v.a põhihariduse nõudeta kutseõpe); II tase: põhiharidus, põhihariduse nõudeta kutseõpe; III tase: kutseõpe põhihariduse baasil, üldkeskharidus, kutsekeskharidus põhihariduse baasil, keskeriharidus põhihariduse baasil; IV tase: kutseõpe keskhariduse baasil, kutsekeskharidus keskhariduse baasil; V tase: keskeriharidus keskhariduse baasil; VI tase: kõrgharidus; VII–VIII tase: magistri- ja doktorikraad.

Kvalifikatsiooni omandamise või täiendamise eesmärgiga koolitusi on vähe

167. Kuigi riigi vajadused ja strateegilised dokumendid rõhutavad just kvalifikatsiooni omandamise ja täiendamise olulisust, ei ole riigi toetatud kursused kutsestandarditega enamasti seotud ning vaid üksikud aitavad ette valmistada kutseeksamik. Enamasti aitavad koolitused üldoskusi omandada (nt keeleõpe ja arvutikursused) ning on lühiajalised.

Ümberõppele ei pöörata tähelepanu

168. Majanduse struktuurimuutus ja tootmise üleviimine suuremat lisandväärtust tootvatele tegevusaladele eeldavad muu hulgas ka töötajate ümberõppega tegelemist. Lisaks on töötajate ümberõpe eriti oluline ajal, mil tööealise elanikkonna hulk pidevalt väheneb, pensioniiga tõstetakse, mitmed eripensionid plaanitakse kaotada. See tähendab, et iga töötaja on küll hinnas, aga majanduse muutumise ja tööelu pikenemise tõttu pole võimalik inimestel eluaeg ühes ametis töötada. Ümberõpe võib olla lahendus ka olukorras, kus valitseb suur tööpuudus ning on oht suure ja pikaajalise tööpuuduse tekkeks. Praegune täiskasvanute koolituse süsteem on aga enamasti üles ehitatud lühiajalistele täienduskursustele ja infopäevadele, mis ei aita kvalifikatsiooni omandada ega ümber õppida.

Koolituste mõju ei hinnata

169. Peamiseks näitajaks, mida koolituste läbiviimisel mõõdetakse, on osalejate arv. Samas näitas Riigikontrolli audit, et puudub terviklik ülevaade sellest, kui palju inimesi on riigi toel täiskasvanute täiendus- ja ümberõppe toetusmeetmetest kasu saanud ning kui palju raha strateegilistes arengukavades toodud eesmärkide saavutamine riigile kokku maksma läheb. Mitmete programmide käigus on kogutud andmeid nii palju hiljem, et tegevust ümber korraldada enam ei jõua. Kursuste mõju inimeste teadmiste ja oskuste paranemisele ning konkurentsivõime kasvule süsteemselt ei hinnata.

Euroopa Liidu tõukefondide põhine planeerimine ja rahastamine vajab paremat koordineerimist

170. Täiskasvanute koolitust rahastatakse vähemalt 25 Euroopa Liidu toetusmeetme (programmi või avatud taotlusvooru) kaudu. Nende meetmete haldamisega tegeleb 16 asutust. Seejuures on täiskasvanute täiendus- ja ümberõppe vajaduse kindlaksmääramine ja prioriteetide seadmine jäetud üldjuhul koolitusi telliva ministeeriumi või tema partneri ülesandeks, asutustevaheline kooskõlastamine on puudulik ning seatud näitajad on peamiselt kvantitatiivsed. Olukorras, kus valitsus on võtnud eesmärgiks Euroopa Liidu toetusi maksimaalselt ära kasutada, võib juhtuda, et viiakse ellu küll suur hulk tegevusi, kulutatakse suur hulk raha, kuid see kõik ei aita oluliselt Eesti konkurentsivõimet suurendada.

Täiskasvanute täiendus- ja ümberõppe eesmärgid ei ole selged

171. Vaatamata kvalifitseeritud töötajate puudusele ning vajadusele majanduses struktuurseid muudatusi esile kutsuda, ei saa öelda, et riigi rahastatud täiskasvanute koolitus pakuks töötajatele otseselt kvalifikatsiooni omandamise ning ümberõppe võimalust. Pigem on eesmärgiks saavutada olukord, kus kõik töötajad on laiemas mõttes huvitatud pidevast enesearendamisest. Seetõttu pole riigi deklareeritud eesmärgid kooskõlas tegeliku praktikaga. Lisaks ei selgu ei täiskasvanuhariduse ega ka konkurentsivõime arengukavast, kas majanduses struktuurimuudatuste esilekutsumiseks vajalik töötajate kvalifikatsiooni tõus peab tulema tasemehariduse omandamisest või täiskasvanute täiendus- ja ümberõppest.

Riigi ettevõtlustoetused pole muutnud Eesti majandust konkurentsivõimelisemaks

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditaruandest „**Riigi ettevõtlustoetuste mõju Eesti majanduse konkurentsivõimele**“.

172. Majanduskriisi ajal on taas kord hakatud arutlema, kui palju peaks riik majandusse sekkuma. Ettevõtete rahvusvaheline edu toob riiki raha, tasakaalustab tarbimist ja – muidugi – loob töökohti. Eesti ettevõtetel tuleb võistelda importkaubaga meie oma turul ning teiste tootjatega välisurgudel. Seega sõltub Eesti inimese elatustase alati sellest, kui konkurentsivõimeline on Eesti majandus. Ainuüksi ettevõtete endi tublidusele lootma jääda ei saa, kuna teised riigid toetavad oma ettevõtteid nii raha kui ka soodsamate majandustingimustega (maksud, õigusaktid, ELi nõuete ülevõtmisel eritingimuste väljakauplemine jms). Seega konkureerivad riigid oma ettevõtete toetamisel.

173. Riik on võtnud endale ülesande Eesti ettevõtete konkurentsivõime kasvule kaasa aidata, andes ettevõtetele rahalist toetust, laenu, käendusi ja garantiisid. Alates 2004. aastast on Eesti ettevõtluspoliitikal olnud kaks läbivat eesmärki: muuta ettevõtted **tootlikumaks** ja suurendada nende ekspordivõimet. Eesti riik on aastatel 2004–2009 jaganud Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) ning Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutuse (KredEx) kaudu ca 7,4 miljardit krooni ulatuses ettevõtlustoetusi (sh KredExi laenud, garantiid ja käendused), et parandada Eesti majanduse konkurentsivõimet.

Tootlikkus ehk tööviljakus on töö (toote või teenuste väärtus) hulk, mida töötajad on teatud ajahüki jooksul võimelised tegema. Kogutootlikkust arvutatakse ka tehtud kulude põhjal ehk see on väärtus, mida suudetakse luua iga kulutatud krooni kohta.

Tootlikkuse kasvule suunatud toetused pole oma ülesannet täitnud

174. Riigikontrolli 2010. aastal korraldatud uuring näitas, et isegi need ettevõtted, kes tegutsevad Eesti majanduse seisukohast kõige perspektiivikamatel ehk suure kasvupotentsiaaliga tegevusaladel, ei ole suutnud toetusrahaga kasvatada oma tootlikkust ega ekspordi kiiremini kui toetust mittesaanud ettevõtted. Seega ei ole Eesti ettevõtete tootlikkus ja ekspordivõime toetuste mõjul oluliselt suurenenud. Jätkates samade põhimõtete järgi toetuste jagamist, jääb toetuste mõju ettevõtete konkurentsivõime kasvule juhuslikuks ega aita seega tulevikus kaasa riigi majanduse konkurentsivõime paranemisele.

175. Eesti majanduse kui terviku tootlikkuse areng näitab, et perioodil 2005–2007 toimus küll kiire kasv (moodustades kõige kõrgemal tasemel siiski vaid 65% ELi 27 keskmisest), kuid see oli tingitud eelkõige kinnisvaraturu ja sisetarbimise plahvatuslikust suurenemisest, mitte konkurentsivõime kasvust välisurgudel. Buumiaegse kasvu illusoorust kinnitab ka fakt, et kriisi tingimustes on Eesti majanduse tootlikkuse näitajad ELi 27 keskmisega võrreldes halvenenud. Ei toetuste süsteem ega riigi ettevõtluspoliitika laiemalt ei ole suutnud probleemi lahendada. Seda kinnitab ka ettevõtjate endi hinnang Riigikontrolli korraldatud uuringus: riigilt tootlikkuse kasvatamiseks toetust saanud ettevõtetest oli vaid viiendik seisukohal, et toetused on tootlikkuse kasvule oluliselt kaasa aidanud.

Toetuste tulemusel pole uusi eksportijaid eriti juurde tulnud

176. Toetused ei ole oluliselt suurendanud eksportivate ettevõtete ega ka suure lisandväärtusega ekspordi osakaalu majanduses. Praegune ekspordi kasv tundub suurena eelmise aasta languse tõttu, kuid võrreldes 2006. aastaga pole 2009. aastal eksport suurenenud. Vähesed tublid Eesti ettevõtted, kes eksportisid ka buumiajal (nt töötlevas tööstuses) ning keda välisurgude kokkutõmbumine peamiselt mõjutas, on need, kes taas eksportima on hakanud. Uusi eksportijaid pole riigi abil üldjuhul juurde tulnud.

**Peamiselt Euroopa Liidu
toetusrahal põhinev
ettevõtluspoliitika killustab
planeerimist ja muudab
toetuste süsteemi jäigaks**

177. Valdavale osale Eesti ettevõtlusest avaldas 2009. aastal siiski mõju inimeste maksevõime ja sisenõudluse langus ehk Eesti majanduse struktuurne kriis: domineeris siseturule mõeldud teenusmajandus, tootlikkus oli väike ning peaaegu puudus suure lisandväärtusega eksport. Riigikontrolli hinnangul ei ole ettevõtlustoetuste süsteem Eesti majanduse struktuurseid probleeme leevendada suutnud. Toetused ei ole mõjutanud ettevõtete valikuid (kas ja kuhu eksportima asuda, missugusesse tehnoloogiasse investeerida jms), vaid olnud pigem kui lisaraha, mille arvelt oma tegutsemist finantseerida. Ettevõtete pikaajalised probleemid – vähene lisandväärtus, eksport, arendustegevus ja ettevõtete vaheline koostöö – on seega jäänud samaks.

178. Eesti ettevõtluspoliitika põhineb ELi toetuste laialijagamisel ning omatuludest riik ettevõtlusse raha peaaegu ei pane. 2010. aastal moodustab 90% ettevõtlustoetustest ELi raha. Riik pole ka täitnud lubadust anda omatuludest perioodil 2007–2015 ettevõtete konkurentsivõime toetamiseks miljard krooni: tegelikult on sellest eraldatud ca 60 miljonit krooni. Seepärast tekkis ka ettevõtete toetamises kaheaastane paus, sest valmistati ette perioodi 2007–2013 ELi toetuste rakendamist. Tõenäoliselt on rahastamises suurem paus tulemas ka uue Euroopa Liidu eelarveperioodi alguses. Ühelt poolt näitab see, et aastatel 2004–2009 polnud ettevõtluspoliitika valitsuse prioriteet, teisalt tähendab Euroopa Liidu toetustest sõltumine raha kasutamise perioodilisust ja jäikust valdkondade arendamisel.

179. Seni on riik pööranud tähelepanu ELi raha laialijagamise ülesande täitmisele. Selle kõrval ei ole arendatud poliitikakujundamiseks vajalikku kompetentsust ega kogutud piisavalt teadmisi, kuidas on meetmed ettevõtlust mõjutanud. Ülemäärane sõltumine ELi programmiperioodidest ja aruandlussüsteemist on põhjustanud olukorra, kus isegi Rahandusministeeriumil puudus täpne ülevaade riigi rahast, mis on toetustena (toetused, laenud, garantiid jms) reaalsetl perioodil 2004–2009 ettevõtetele läinud. Riigikontrolli hinnangul ei ole ettevõtetele oluline programmiperioodi või toetusmeetme täpne nimetus, vaid see millal ja kuidas ettevõtte riigilt saadud raha kasutada sai. Seega saab praeguse vähese mõjuga toetussüsteemi parandamist alustada ainuüksi teadmiste täiendamisest.

**Majandus- ja
Kommunikatsiooni-
ministeerium hoidub mõjude
hindamisest**

180. Paljude probleemide keskmeks on asjaolu, et riigil pole huvi ettevõtluspoliitika mõjusid hinnata ja negatiivseid tulemusi kartva päevapoliitika tõttu jäetakse oluline info paremaks poliitika-kujundamiseks kasutamata. Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumil puudub teadmine, kas ja kuidas on EASi ja KredExi kaudu jagatud toetused, garantiid ja laenud ettevõtlust mõjutanud. Kuigi aastatega on ministeeriumi kogemused oluliselt suurenenud ja teadmised avardunud, lähtub ministeerium poliitika kujundamisel peamiselt üksikutest tellitud uurimustest ning teiste riikide kogemusest, hindamata enamasti meetmete laiemat mõju või sobivust Eesti konteksti.



Urmas Nemvalts,
Postimees

181. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium püüab hoiduda vastutamast võetud eesmärkide – tootlikkuse ning ekspordivõimekuse kasvu – saavutamise eest nii majandusharudes kui ka kogu Eesti majanduses. Riigikontrolli hinnangul ei saa panna vastutust ka ettevõtete õlule, kui ettevõtteid, ettevõtlusorganisatsioone ja erialaliite poliitikakujundamisse sisuliselt ei kaasata ning on hästi teada, et esindusorganisatsioonid ei ole üldjuhul suutelised andma terviklikku ja kvaliteetset panust poliitikakujundamisse. Riigikontrolli intervjuudest ettevõtete juhtidega selgus, et ettevõtteid on keskendunud eelkõige oma probleemidele ning läbimõeldud seisukohta neil riigi ettevõtluspoliitika kohta tervikuna ei ole.

Riigil puudub terviklik, läbimõeldud ja selgete mõjueesmärkidega ettevõtluspoliitika

182. Riigikontrolli hinnangul vajab Eesti ettevõtluspoliitika, mille elluviimine põhineb praegu peaaesjalikult ELi toetustel, põhjalikku muutmist. Analüüsides riigi ettevõtluspoliitilisi arengukavasid ning riigieelarveid, on Riigikontroll seisukohal, et Eestis pole kompleksset ettevõtluspoliitikat, mille eesmärkide saavutamist juhitaks terviklikult ning mis toetaks igati ettevõtete püüdlusi konkurentsivõime parandamisel. Kuna praeguses majandussituatsioonis on raske ette kujutada, et riik peale ELi raha suudaks oluliselt ettevõtluspoliitikasse omatuludest lisaks anda, on seda olulisem juba praegu hakata valmistuma järgmiseks ELi programmiperioodiks 2014–2020, et kasutada raha mõjusalt.

183. Aastal 2013 lõpeb ka praeguse ettevõtluspoliitika arengukava periood, uue väljatöötamist tuleb alustada juba 2010. aasta lõpus, et selle alusel kavandada järgmise ELi toetuste jaotamist. Selleks soovib Riigikontroll kõigepealt luua Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juurde ettevõtete tegevusaladel põhinevad töörühmad, kus lisaks asjaomaste ministeeriumide ekspertidele lööksid kaasa kompetentsed inimesed nii EASist, KredExist kui ka erialaliitudest, ettevõtlusorganisatsioonidest. Töörühmade ülesandeks oleks muu hulgas töötada välja pikaajalisem tegevuskava, analüüsida riigi võimalikke mõjutusvahendeid (nt nii maksud ja toetused kui ka õigusaktid ja standardid) ja mõelda läbi nende koosmõju, lähtudes eri tegevusalade ettevõtete vajadustest. Samal ajal on tarvis ka luua ettevõtete vajadusi arvestav ja hästi planeeritud täiendus- ja ümberõppe süsteem. Oluline on ettevõtluspoliitika väljatöötamisse kaasata

erialaliidud ja ettevõtlusorganisatsioonid, kes seni on selles töös osalenud vaid harva ja pigem formaalselt.

Energiamajanduse jätkusuutlikkus

Energiamajanduse arengusuunad ei ole jätkuvalt selged

184. 2009. aastal võttis Riigikogu vastu mitmed Eesti energiavaldkonna arengut suunavad strateegiad. Eesti energiamajanduse arengukavas aastani 2020 ja põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas 2008–2015 on Riigikogu rõhutanud, et oluline on tagada energeetiline julgeolek, vähendada põlevkivi kaevandamist ning suurendada taastuvenergia osakaalu energia tootmisel.

185. Valitsus kinnitas 26.2.2009. aastal Eesti elektrimajanduse arengukava aastani 2018. Arengukavas on määratud kaks võimalikku elektritootmise arengusuunda, mis peaksid tagama Eesti elektri hinna konkurentsivõimelisuse avatud elektriturul ning vähendada põlevkivi kasutamist elektritootmisel. Lõplikku otsust selle kohta, kummas pakutud suunas elektritootmist arendada, ei ole valitsus teinud.



Urmas Nemvalts,
Postimees

186. Peale nimetatud arengukavade on ministeeriumides väljatöötamisel kaks energiavaldkonna arengudokumenti: „Eesti taastuvenergia tegevuskava aastani 2020” ja „Soojamajanduse riiklik arengukava“. Taastuvenergia tegevuskava esitatakse valitsusele kinnitamiseks 2010. aastal ning soojamajanduse arengukava valmib plaanide kohaselt 2011. aastal.

187. Riigisiseste eesmärkide kõrval peaksid vastuvõetud strateegiadokumendid aitama Eestil täita ka Euroopa Liidu seatud eesmärged aastaks 2020: vähendada kasvuhoonegaaside heitmeid 20% võrra võrreldes aastaga 1990, suurendada taastuvate energiaallikate osakaalu energiatarbimises 20%ni ning vähendada energiatarbimist 20% võrra.

188. Kuigi riigi tasandil on enamik energiavaldkonna arengukavasid olemas, on Riigikontrolli audititest ja analüüsides selgunud, et energiamajanduse arendamises on jätkuvalt palju ebaselgust. Ühest ja selget vastust ei ole järgmistele küsimustele:

- Mil viisil peaks Eesti elektrit tootma aastal 2020, et see oleks konkurentsivõimeline avatud elektriturul?
- Kuidas tagab riik energiamajanduse strateegilistes dokumentides soovitud eesmärkide elluviimise ja Eestile sobilike elektritootmisviiside kujunemise?
- Kas, millisel viisil ja ulatuses peab tarbija toetama Eesti elektritootmist avatud elektrituru tingimustes?
- Kui suures ulatuses sõltub Eesti elektrimajandus põlevkivist aastal 2020?
- Millised on riigi huvid põlevkiviõli tootmisel?
- Kuidas riik on kavandanud kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendada?

189. Arengukavade mitmetitõlgendatavus ning erinevused arengukavade ja tegeliku praktika vahel ilmneseid selgelt, kui riik korraldas oma äriühingu Eesti Energia aktsiate esmast avalikku pakkumist, et leida raha, millega viia ellu äriühingu pikaajaline investeerimiskava aastani 2019.

190. Enne kui valitsus otsustas, kas panna Eesti Energia aktsiad esmasele avalikule pakumisele või mitte, esitas Riigikontroll valitsusele arvamuse, kas Eesti Energia investeringute rahastamisotsus oli kõigekülgselt ette valmistatud. Riigikontrolli hinnangul ei olnud Eesti Energia ärihuvid ja pikaajalised investeerimisplaanid, mida sooviti rahastada äriühingu aktsiate müügist saadava rahaga, igakülgselt kooskõlas riigi energiavaldkonna arengukavadega ning investeerimiskava elluviimine oleks eeldanud olemasolevate arengukavade muutmist Riigikogus. Riigikontroll juhtis valitsuse tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- Eesti Energia investeerimiskavaga ettenähtud elektritootmise viisid ja tootmisvõimsus erinesid oluliselt Eesti elektrimajanduse arengukavas toodust. Investeerimiskava kohaselt toodaks Eesti Energia 2020. aastal elektrit kahe kolmandiku ulatuses põlevkivist ning see kataks ära kogu Eesti elektrivajaduse ja võimaldaks lisaks eksportida ligi 4000 GWh (33% toodetavast elektrist). Põlevkivielektri suur osakaal Eesti Energia tulevikuplaanides on tingitud eelkõige riigi otsusest toetada põlevkiviga köetava kahe keevkihtkatla investeringuid.
- Energiavaldkonna arengukavades on riik aga pidanud vajalikuks põlevkivielektri osakaalu vähendada 20–40% kogu Eesti elektritootmisvõimsusest. Samuti ei ole Eesti elektrimajanduse arengukavas aastani 2018 ette nähtud, et investeringute käigus rajatakse võimalus toota elektrit ka ekspordiks, rõhutades, et pärast 2015. aastat peaks Eesti tootma elektrit peamiselt vaid oma siseturu tarvis.
- Eesti Energia kavandas põlevkivi kaevandada rohkem, kui on ette nähtud põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas aastateks 2008–2015. Riiklikus arengukavas on ette nähtud vähendada põlevkivi kaevandamist 2015. aastaks 15 miljoni tonnini kõigi

kaevandajate kohta (täpsustamata, kas arvestatud on põlevkivi kaevandamise mahtu koos kadudega või ilma). Eesti Energia aga eeldas, et aastatel 2015–2020 kaevandab ta keskmiselt 15,6 miljonit tonni (kaubapõlevkivina vastavalt 18,4 mln t) põlevkivi aastas ning riik ei vähenda tulevikus kehtivat kaevanduslimiiti (20 mln t).

- Riigi huvid põlevkiviõli tootmise arendamisel ei ole selged. Eesti Energia arenguplaanide kohaselt kasutaks äriühing 2020. aastal 58% kaevandatavast põlevkivist õlitootmiseks. Põlevkiviõli tootmise arendamiseks soovib Eesti Energia teha aastatel 2011–2016 investeeringuid 20 miljardi krooni ulatuses ehk 37% kogu selle perioodi ettevõtte investeeringutest. Energiavaldkonna arengukavades ei ole riik pidanud õlitootmise suuremahulist arendamist ning selleks põlevkivi täiendavat kasutamist oluliseks. Kuna enamik toodetud põlevkiviõlist müüduks väljaspool Eestit asuvatele rafineerimistehastele, ei suurenda Eesti enda vajadusi ületav õlitootmine riigi energiapoliitikat.
- Pärast Eesti Energia börsile viimist väheneks oluliselt riigi võimalus tagada energiavaldkonna arengukavade ehk riigi strateegiliste huvide täitmine Eesti Energia kaudu. Eesti Energia börsil noteerimine eeldab, et äriühing on äritegevuse arendamisel sõltumatu ja riik ei sekku äriühingu äriotsustesse. Riigi esindajad äriühingu nõukogus peaksid suunama äriühingu arengut ainult ettevõtte majanduslikest huvidest lähtuvalt, mitte riigi strateegilisi huvisid silmas pidades.

191. Riigikontroll soovitas valitsusel enne Eesti Energia pikaajalise investeerimiskava rahastamist hinnata, kas kava on sisuliselt kooskõlas riigi energiavaldkonna arengukavadega ning teha äriühingule ülesandeks viia oma investeerimiskava riigi arengukavadega kooskõlla või algatada nende muutmine Riigikogus.

Kliima- ja energiapoliitika mõju elektri tootmise konkurentsivõimele on alahinnatud

192. Rahvusvaheline keskkonnapoliitika on muu kõrval suunatud kliimamuutustega võitlemisele, sh seistakse kasvuhoonegaaside heitmete vähendamise eest. Euroopa Liit on nõudnud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist kõigilt liikmesriikidelt. Fossiilsete kütuste kasutamist ja seega keskkonna saastamist saab vähendada energia säästmise ja taastuvate energiaallikate arendamise ja üha suurema kasutamise teel. Euroopa Liit on selleks seadnud asjakohased eesmärgid. Ettevõtteid mõjutatakse süsinikdioksiidi õhkupaikamist vähendama, sundides neid ülemäärase saastamise eest üle-euroopaliselt heitmetega kauplemise turult CO₂ kvooti ostma.

193. Eestis toodetakse elektrit üle 90% ulatuses põlevkivist, taastuvate energiaallikate osakaal on paar protsenti. Põlevkivielektri tootmisega tekib suures koguses kasvuhoonegaasi (CO₂). Seni on põlevkivist toodetud elektri hind olnud üsna madal, kuna see ei ole sisaldanud raha, mida tuleb maksta keskkonna saastamise, sh kasvuhoonegaaside heitmete eest. Alates aastast 2013, kui algab kolmas Euroopa Liidu kasvuhoonegaasidega kauplemise periood, ei saa ettevõtteid enam

Kas teadsite, et

- 2008. aastal toodeti Eestis Statistikaameti andmetel 10,5 TWh elektrit ja sellest eksporditi 2,3 TWh;
- 1 MWh elektri tootmisega tekib 1,18 tonni süsinikdioksiidi;
- 1 tonni CO₂ hind on viimase aasta jooksul olnud ligikaudu 15 eurot ehk ca 235 krooni.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2009. aastal valminud auditiaruannetest

- „Riigi tegevus kasvuhoonegaaside koguste vähendamisel“ ja
- „Riigi tegevus energiasäästu saavutamisel“.

kasvuhoonegaase tasuta õhku paisata, vaid peavad ostma CO₂ kvoote üle-euroopaliselt oksjonilt.

Kas teadsite, et

suured elektritarbijad (üle 2 GWh aastas) pidid alates 2010. aasta aprillist hakkama juba ostma elektrit avatud turult. Sellega kaasnes 20–40% elektri hinna tõus suurtarbijatele.

194. Lisaks peavad kõik tarbijad hakkama 2013. aastast ostma elektrit avatud turult. Seega tuleb Eestil oma põlevkivielektri müümiseks konkureerida Põhjamaade, Lätiga, kes toodavad suure osa elektrist kasvuhoonegaase õhku paiskamata, ja Venemaaga, keda Euroopa Liidu kasvuhoonegaasidega kauplemise süsteem ei mõjuta. Avatud turul suudavad aga odavamalt elektrit pakkuda need, kelle tootmisprotsessis kasvuhoonegaase ei teki.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Riik ei tegele kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisega

195. Kuigi Eesti paiskab põlevkivielektri valdava tootmise tõttu õhku kasvuhoonegaaside heitmeid ühe elaniku kohta pea kõige enam Euroopa Liidus, näitas Riigikontrolli 2009. aasta asjakohane audit, et sellele vaatamata puudub meil eesmärgistatud kliimapoliitika. Muu hulgas on kliimapoliitika väljatöötamist takistanud see, et riigi senine tegutsemine valdkonnas on olnud killustunud ega ole analüüsitud, kas see on vähendanud kasvuhoonegaaside koguseid. Seetõttu pole suudetud prognoosida, kui palju meil tekib kasvuhoonegaaside heitmeid, ega koostada pikaajalist tegevuskava nende vähendamiseks.



Urmas Nemvalts,
Postimees

196. Samuti leidis Riigikontroll, et Euroopa Liidu kasvuhoonegaasidega kauplemise jaotuskavade koostamisel tegeles riik võimalikult suure kvoodikoguse väljakauplemisega. Nimelt said ettevõtted üle jäänud

kvoodikoguse maha müüa ja teenisid tulu, kuid vähesed investeerisid selle oma saastamise vähendamisse. Euroopa Komisjoni otsus kärpida Eesti kasvuhoonegaaside kvoodikoguseid aastatel 2008–2012 ligi poole võrra mõjutas Eesti ettevõtteid, sest paljud pidid hakkama kvooti turult ostma. Euroopa Komisjon andis kärpimisega selge signaali, et kasvuhoonegaaside heitkoguseid tuleb vähendada.

Saavutatavat energiakokkuhoidu ei ole võimalik mõõta

197. Kasvuhoonegaaside heitkoguseid tekiks vähem, kui energiat oleks vaja vähem toota ehk seega, kui tarbida energiat vähem. Riigikontrolli 2009. aasta energiasäästuteemaline audit näitas, et riigil ei ole selget kava, kuidas energiasäästu saavutada. Samuti puuduvad andmed, kui efektiivselt Eestis energiat kasutatakse, seetõttu on 2007. aasta energiasäästu sihtprogrammis tõdetud, et saavutatavat energiasäästu pole võimalik usaldusväärselt mõõta. Seega on riik küll planeerinud investeerida aastatel 2007–2010 energiasäästumeetmete rakendamisse 1,63 miljardit krooni, kuid ei tea, kas ja millises ulatuses nende meetmetega energiakokkuhoidu saavutatakse.

Tarbija taskust toetatakse nii taastuv- kui ka põlevkivienergiat

198. Elektritootmise konkurentsivõime säilitamiseks tuleb vähendada põlevkivienergia osakaalu, mitmekesistades energiatootmisviise ja -allikaid. Elektrituru seadusega on loodud võimalused taastuvenergia projektide ja koostootmisjaamade toetamiseks. Aga samuti on ette nähtud meede toetada põlevkivienergia tootmist.

199. Kui taastuvenergia toetust makstakse toodetud energiakoguse pealt, siis põlevkivienergia toetust kavatsetakse maksta põlevkivil töötava tootmiseseadme netovõimsuse eest. See tähendab, et tootja saab toetust ka siis, kui nende seadmetega elektrit ei toodeta. Toetuse suurust mõjutab vaid kasvuhoonegaaside kvoodi hind: mida kõrgem see on, seda suurem on toetus. Toetuse summa võib aastas ulatuda kuni 1,2 miljardi kroonini.

200. Toetuseks makstav raha tuleb Eesti elektritarbijate taskust. Seni on elanikud maksnud taastuvenergia tasu 15,17 senti kWh kohta (see moodustab ligikaudu 10% elektri hinnast, olenevalt valitud elektri hinnapaketist). Kuigi Euroopa Komisjon pole põlevkivi toetuskeemile veel heakskiitu andnud, on elektriturseadusega plaanitud toetuse maksmiseks raha võtta samuti tarbija taskust. Seetõttu tõuseb elektri hind, sest suureneb tootjate toetuseks makstav komponent hinnas.

Taastuvenergia osakaal elektri tarbimises ei ole kasvanud

201. Eesti tarbijate jaoks ei ole sellest, et riik on toetanud taastuvenergia tootjaid, erilist kasu sündinud, sest enamik taastuvenergiast on toodetud ekspordiks ja põlevkivielektri osakaal Eestis on 2009. aastal (98,05%) võrreldes 2007. aastaga (93,6%) tõusnud⁴. Taastuvenergiaallikatest toodetud elektrit pakutakse Eesti tarbijale müügiks tavatariifidest ca 10% kallima hinnaga.

202. Seega on riik töötanud välja meetmed energiatootjate toetamiseks, kuid ei ole loonud eeliseid taastuvenergiALE. Põlevkivienergia toetus aitab investeerida uutesse põlevkivil töötavatesse keevkihtkateldesse, kuid

⁴ Keskkonnaministeeriumi aruanne põlevkivi kasutamise riikliku arengukava 2008–2015 rakendusplaani 2009–2012 elluviimise kohta 2009. aastal.

samas on üsna tõenäoline, et põlevkivielekter võib osutuda vabaturul konkureerimiseks liiga kalliks ja seda pole võimalik müüa.

Soojusvarustuse arengut ei ole kavandatud

Kas teadsite, et

- 2008. aastal toodeti soojust 9,2 TWh;
- 75% toodetud soojusest edastati tarbijatele kaugküttesüsteemide kaudu.

203. Elektrivarustuse probleemidele lisaks on raskusi ka soojusvarustussektori toimimisega. Eesti energiamajanduse arengukavas aastani 2020 on tähelepanu juhitud järgmistele kitsaskohtadele:

- Õiguskeskond ei soodusta ettevõtteid investeerima energiaallikate muutmisel, vaid on suunatud olemasolevate seadmete ja energiaressursside kulude katmisele.
- Järelevalve soojuse hinna üle on killustunud.
- Kohaliku omavalitsuse otsused kaugkütte arendamisel ei haaku vahel riikliku energiapoliitika suundadega.

204. Energiamajanduse arengukavas on leitud, et kogu soojuse valdkonna ühtseks ja terviklikuks arendamiseks tuleb koostada riiklik arengukava. Siiani ei ole arengukava valminud.

205. Riigikontroll on korraldamas auditit „Riigi tegevus soojusvarustuse jätkusuutlikkuse tagamisel“. Analüüside tulemusel on selgunud, et probleeme on ka soojusvarustuse infrastruktuuri korrashoidmisega, soojuse varustuskindluse tagamise ja soojuse hinna reguleerimisega. Riigikontrolli audit valmib 2010. aasta lõpuks.

Kas teadsite, et

kliima- ja energiaagentuur (KENA) on Krediidid ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutuse KredEx osakond.

Kliima- ja energiaagentuur ei ole loodetud moel tööle hakanud

206. Riigikontroll on oma auditites täheldanud, et oluliseks takistuseks tähtsate energiapoliitiliste küsimuste otsustamisel on mõjuanalüüsides puudumine. Kas rakendatud meetmed on aidanud energiat säästa ja kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähendada, on raske hinnata, sest hindamisega tegelevad eri asutused ning neil puudub valdkonnast ammendav tervikpilt. Energiasäästu auditis toetas Riigikontroll kliima- ja energiaagentuuri kui asjatundliku analüüsikeskuse loomist. Sama asutus võiks Riigikontrolli hinnangul valdkonda koordineerida ning koostada ka kasvuhoonegaaside inventuure ja prognoose. Vajadus seesugune agentuur luua on välja toodud ka energiamajanduse arengukavas.

207. 18. juunil 2009. aastal võttis Riigikogu vastu otsuse „Vabariigi Valitsusele ettepanek riiklike tagatiste andmiseks energiasäästlikuks ehitamiseks ja renoveerimiseks ning kaugküttesüsteemide ja väikekatlamajade töhustamiseks ning taastuvkütusele üleviimiseks“. Otsuses tehti Vabariigi Valitsusele ettepanek esitada hiljemalt 15. septembriks 2009. aasta tegevusprogramm, mis muu hulgas sisaldaks kliima- ja energiaagentuuri loomise põhimõtteid, alusdokumente selle loomiseks, tööülesandeid ja rolli kirjeldust.

208. Riigikontroll analüüsis agentuuri loomist ja tegutsemist esimese kaheksa kuu jooksul, et vastata Riigikogu liikmete arupärimisele.

209. Sellist agentuuri, nagu Riigikogu saalis toimunud arutelude käigus lubati, praeguseks loodud ei ole. Valitsus ei ole kliima- ja energiaagentuuri loomise põhimõtteid, alusdokumente ja ülesandeid

Loodud agentuur ei vasta ootustele

kordagi arutanud. Energiateemat tervikuna haldava asutuse asemel on loodud riigi sihtasutuse KredEx koosseisu osakond nimega kliima- ja energiaagentuur ning talle tegevuseks eraldatud 86 miljonit krooni.

210. Agentuuri nõukoda on kinnitanud agentuuri tulevikuvisioni, mille kohaselt on asutuse üheks eesmärgiks olla energia- ja kliimapoliitika kujundamise keskus ning anda Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule energeetika- ning kliimaküsimustes nõu. Selget tegevuskava ja eelarvet aga selle visiooni elluviimiseks pole.

211. Kliima- ja energiaagentuur on senini tegelenud põhiliselt sellega, et otsida projekte, mis sobiksid rahalise toetuse andmiseks. Projektide toetamise eesmärgiks on agentuuri hinnangul luua kompetentsus energiasäästliku ehitamise valdkonnas. Toetatavate projektide valik aga on toimunud enamasti ilma avaliku konkursita ning mõne projekti toetamise eesmärk on küsitav. Näiteks otsustas agentuuri nõukoda ehitada maksumaksja raha eest Jõelähtme golfikeskusesse 4,6 miljoni krooni eest kaks passiivmaja tüüpi ühepereelamut, mis hiljem maha müüakse.

212. Agentuuri senise tegevuse käigus pole välja selgitatud, milline peaks olema tema roll ja koostöö energia- ja kliimavaldkonnaga tegelevate ministeeriumide ning teiste toetust jagavate asutustega.

213. Riigikontrolli hinnangul peaks kliima- ja energiaagentuur olema eelkõige energia- ja kliimatemaatikat tervikuna vaatav kompetentsuskeskus, kes suudaks poliitika kujundajatele anda kvaliteetseid andmeid ja soovitusi, mille põhjal otsuseid teha. Selleks peaks agentuur korraldama vajalikke uuringuid, hindama energiavaldkonna toetuste toimivust ning kujundama olulistes energiaküsimustes tervikliku seisukoha selle kõiki tahke silmas pidades.

Loodusvarade pikaajalise kasutamise planeerimine

214. Põhiseaduse kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Säästva arengu seadus sätestab säästva kasutamise põhimõtte: majandustegevuses kasutatakse loodusvarasid looduslikku tasakaalu säilitavates kogustes. Loodusvarade kasutamine ei saa lähtuda üksnes ettevõtete soovist ja võimekusest neid kasutada, kuna see vähendab tulevaste põlvkondade võimalust loodusressursse kasutada.

Kas teadsite, et

loodusvarade kasutamine on jätkusuutlik, kui

- taastuvate loodusvarade kasutamine on vastavuses loodusvara samaväärsse taastumisega ning
- taastumatuid loodusvarasid (nt maavarad) kasutatakse arvestusega, et neid jätkuvalt võimalikult kauaks.

215. Loodusvarade kasutamist, kaitset, taastootmist ja arvestust korraldab Keskkonnaministeerium. Riigikontrolli auditites on sageli ilmnenu probleem, et loodusvarade kasutusele võtmist planeeritakse üksnes lühiajalistest eesmärkidest lähtudes. Mitmel juhul (nt turba või ehitusmaavarade varud) pole selgelt otsustatud, kui kauaks varusid peab jätkuma. Teisel juhul (nt rannaalade planeeringud) ei ole riik mõistnud, et esmapilgul väiksena näivad detailplaneeringuotsused mõjutavad oluliselt laiemat piirkonda, omades pikaajalist mõju.

216. Tihti on arvestuse aluseks olevad andmed puudulikud, mistõttu loodusvarade varud võivad olla ülehinnatud ning majandamise jätkusuutmatust ei pruugi esialgu välja paista.

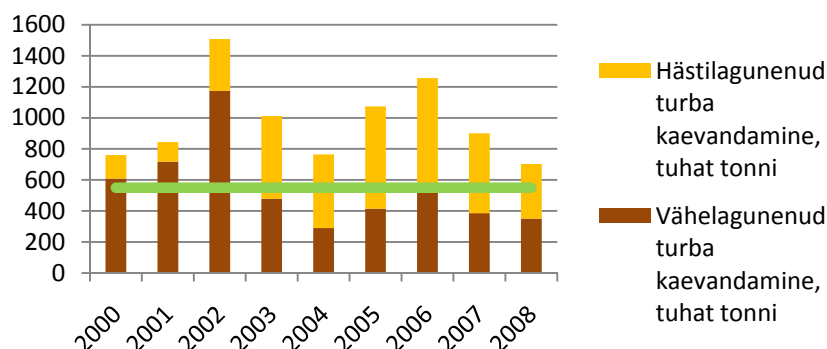
Loe lähemalt

Riigikontrolli 2005. aastal valminud auditiaruandest „**Turbavarude kasutamine**“.

Turvast kaevandatakse rohkem, kui juurde tekib

217. 2005. aastal valminud turbavarude kasutamise auditis selgus, et valitsuse kehtestatud turbavarude kasutamise aastane määr 2 780 000 tonni ületab turba aastast juurdekasvu enam kui viis korda. Tallinna Ülikooli ökoloogia instituudi teadlaste 2005. aasta märtsis avaldatud arvestuste kohaselt toodavad kõik looduslikus seisundis sood kokku aastas juurde vaid 400 000 – 550 000 tonni turvast.

218. Kuigi turba tegelik kaevandamine on viimastel aastatel ilmastikuoludest tulenevalt lubatud määra väiksem olnud, on see siiski igal aastal turba juurdekasvu oluliselt ületanud (vt joonis 7).

Joonis 7. Turba kaevandamine

Allikas: Riigikontroll Statistikaameti andmete põhjal

Turba kaevandamine on vastuolus säästva arengu seaduse põhimõtetega

219. Valitsus on seni turvast käsitlenud taastuva loodusvarana, mida säästva arengu põhimõtete järgi ei tohi kasutada rohkem, kui seda juurde tekib. Kuna kaevandamismahud ületavad turba juurdekasvu, pole turbavaru kasutamine korraldatud jätkusuutlikult. Samas peab Euroopa Liidu taastuvenergia direktiivist ning Riigikogus vastu võetud kütuse- ja energiamajanduse pikaajalisest arengukavast lähtudes turvast käsitlema taastumatu energiaressursina. Selline käsitlus eeldab otsustamist, kui kauaks peaks Eestis kaevandamiskõlblikku turvast jätkuma.

220. Keskkonnaministeerium algatab 2011. aastal turbaalade kaitse ja kasutamise arengukava koostamise. Arengukava peab määrama kindlaks turba kaevandamise edasise mahu.

Riik ei ole otsustanud, kui kauaks peaks ehitusmaavarade teadaolevaid varusid jätkuma**Loe lähemalt**

Riigikontrolli 2009. aastal valminud auditiaruandest „**Ehitusmaavarade kaevandamise riiklik korraldamine**“.

221. Säästva arengu seaduse kohaselt tuleb taastumatu loodusvara kasutamine kavandada selliselt, et teadaolevaid varusid jätkuks võimalikult pikaks ajaks. Taastumatu loodusvara aastased kasutusmäärad peab kehtestama Vabariigi Valitsus.

222. 2009. aastal valminud ehitusmaavarade kasutamise auditis selgus, et sarnaselt turbaga pole ka ehitusmaavarade puhul otsustatud, kui kauaks peaks maavarade teadaolevaid varusid jätkuma. Keskkonnaministeeriumi andmetel jätkub viimaste aastate kaevandamismahtudest lähtudes avatud karjäärides lubjakivi varusid 20ks, dolokivi 14ks, liiva 27ks ja kruusa 13 aastaks. Tegelikud maavaravarud on suuremad. Maardlate nimistus registreeritud maardlates olevaid kaevandatavaid varusid jätkuks 2007.

Uute karjäärade rajamisel domineerivad ettevõtjate lühiajalised ärihuvid

aasta kaevandamismahtusid arvestades lubjakivi puhul umbes 70ks, dolokivi varusid 90ks, liiva 120ks ja kruusa 20 aastaks.

223. Kuna erinevalt turba või põlevkivi kaevandamisest puuduvad ehitusmaavarade kaevandamisele aastased kasutusmäärad, ei ole uute karjäärade avamiseks kaevandamisloa väljastamisest võimalik keelduda põhjendusel, et karjääre on juba avatud piisavalt. Samuti lähtutakse uute karjäärade asukoha valikul kaevandajate huvidest, selle asemel et kaaluda erinevaid võimalusi sobivaima kaevandaja ja koha leidmiseks. Uute karjäärade rajamine otsustatakse sisuliselt maavara geoloogilise uuringu loa väljaandmisega. Kaevandamis- ja uuringulubade väljastamisel võidakse ettevõtjate taotlusi rahuldada, vaatamata kohaliku omavalitsuse vastuseisule ja arvestamata läheduses olevate maardlatega, kus kaevandamine toimub või kus kohalik omavalitsus on nõustunud uue karjääri rajamisega (näiteks Koigi valla juhtum).

Maavara tunnistatakse kaevandamisväärses enne kaevandamise mõju hindamist

224. Maapõueseaduse kohaselt peab enne, kui maavaravaru geoloogilise uuringu alusel aktiivseks tarbevaruks kinnitatakse, hindama ka võimaliku keskkonnamõju ulatust ja kaevandamise võimalikkust. Tegelikult kinnitatakse aktiivne tarbevaru ainult maavara uurituse andmetest lähtudes ja ilma kaevandamise mõju hindamata. Maavara kinnitamisega aktiivseks tarbevaruks muudetakse see vormiliselt „tõestatult kaevandamisväärses“.

Üldplaneeringute roll uute arenduste rajamisel on tühine

225. Avalike huvide kaitsmine planeerimisprotsessis on riigi ja kohalike omavalitsuste ülesanne. Säästev ja tasakaalustatud ruumiline areng eeldab nii majandusliku, sotsiaalse kui ka looduskeskkonna arvestamist ning lisaks lühiajaliste huvide rahuldamisele ka pikaajalist planeerimist. Planeeringute koostamise käigus tuleb kaaluda nii tegevuse kui ka asukoha sobivust ja tasakaalustada erinevate osapoolte huve.

Detailplaneeringuid koostataksegi tihti üldplaneeringu muutmise eesmärgil

226. Paljude tegevuste keskkonnamõju olulisus sõltub toimumiskohast. Mõnes kohas tagasihoidliku mõjuga tegevus võib mujal olla olulise negatiivse mõjuga. Näiteks tuleneb ehitusmaavarade kaevandamise peamine mõju karjääri asukohast, kuid asukoha eri võimalusi kaevandamisloa menetlemisel ei hinnata. Karjäärade asukohavariante tuleb kaaluda keskkonnamõju strateegilisel hindamisel (KSH) maakonna- ja üldplaneeringute koostamise käigus. Karjäärade asukoht peab olema valitud ja kaevandamise võimalikkus otsustatud, enne kui hakatakse taotlema kaevandamisluba mingile konkreetsele alale. Paraku on kaevandamise alustamine riiklikult korraldatud nii, et ettevõtja taotleb geoloogilise uuringu luba mingile alale oma soovidest lähtudes ning hiljem taotletakse samale alale kaevandamisluba ilma karjääri muid asukohavariante kaalumata.

227. Näiteks väljastati Miti-Palupera maardlas vana karjääri kõrvale luba kaevandada Kasemäe mäeeraldisel. Kuna karjääri laiendamise mõju ei hinnatud, siis polnud kohalikel elanikel ka võimalust karjääri laiendamist vaidlustada. Praeguseks on kaevandamisega jõutud juba 50 m kaugusele lähimast elumajast. Järgmisel leheküljel oleval fotol on näha puude taga asuva elamu valged aknaraamid.



Miti-Palupera karjääri laiendamise tulemusel on praeguseks kaevandamisega jõutud juba 50 m kaugusele lähimast elumajast. Fotol on näha puude taga oleva elamu valged aknaraamid.

Foto: Riigikontroll

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2007. aastal valminud auditiaruandest „**Ehitustegevus ranna- ja kaldaalal**“;
- Riigikontrolli 2008. aastal valminud auditiaruandest „**Ülevaade valdade ja linnade üldplaneeringutest ja nende puudumise põhjustest**“.

228. Planeeringute vähene mõju avaldub ka mujal. 2007. aastal valminud audit ehitustegevusest ranna- ja kaldaalal näitas, et ranna ja kalda loodusväärtused ning muud avalikud huvid ei ole erahuvide ega ebaseadusliku ehitamise eest piisavalt kaitstud ning ranna- ja kaldaväärtusi võidakse kahjustada ulatuses, mida on hiljem kulukas või võimatu taastada. Probleem tuleneb sellest, et ranna- ja kaldaalale ehitiste planeerimisse pole avalikkus piisavalt kaasatud ning ehituskeeluvööndi vähendamisega nõustutakse ilma sellise erandi vajadust ja mõjusid kaalumata. Selle põhjuseks on Eestis domineeriv praktika, et detailplaneeringute koostamisel enamasti ei arvestata kõrgema taseme planeeringuga ning detailplaneeringuid koostatakse tihti üldplaneeringu muutmise eesmärgil.

RMK majandab riigimetsi jätkusuutmatult

Metsamajandust reguleerivad õigusaktid võimaldavad tulu teenida tuleviku arvel ja ökosüsteemi kahjustades

229. Kui raiete maht on liiga suur, siis väheneb selle tulemusel vanade metsade pindala ning raiemahtude säilimiseks tuleb raiuda üha nooremaid metsi. Vanade metsade osakaalu vähenemine toob kaasa metsa väärtuse vähenemise ja metsade ökoloogilise seisundi halvenemise.

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Riigimetsa majandamise jätkusuutlikkus**“;
- Riigikontrolli 2007. aastal valminud auditiaruandest „**Raiete planeerimine Riigimetsa Majandamise Keskuses**“.

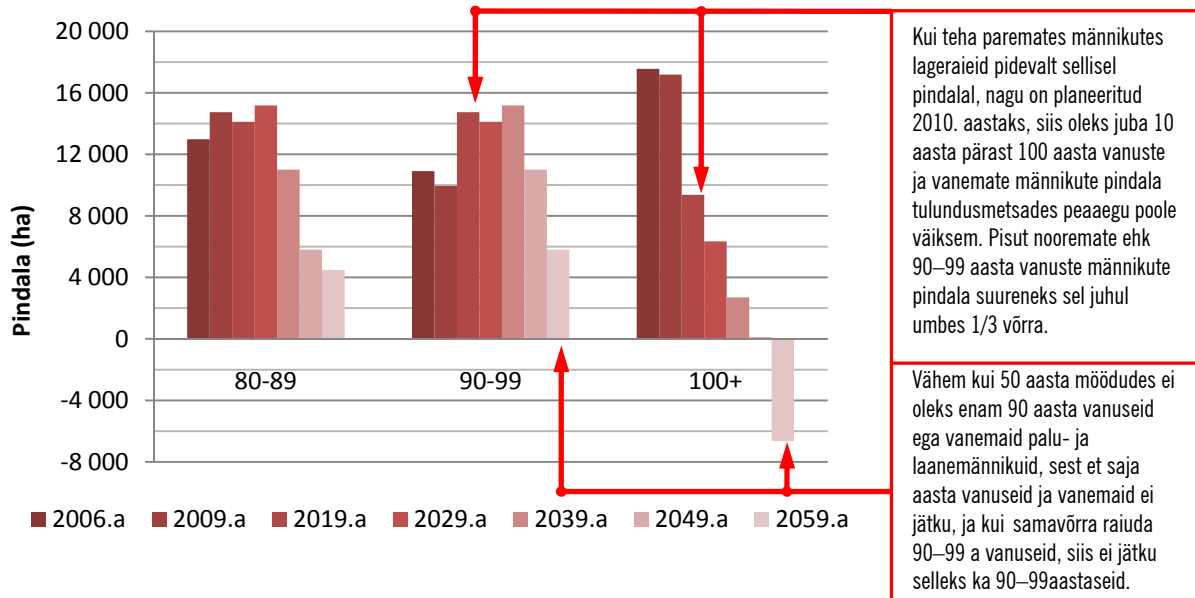
230. Riigikontroll analüüsis 2010. aastal riigimetsade majandamise jätkusuutlikkust. Selgus, et Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK) ei majanda riigimetsi jätkusuutlikult, kahandades sellega tulevaste põlvkondade võimalusi riigimetsa kasutada. Möödunud 10 aastaga on RMK teinud riigimetsades lageraieid suuremal pindalal, kui seda on tehtud varasematel aastakümnetel.

231. Praeguses mahus riigimetsade raiumist jätkates väheneks vanade metsade pindala paremates metsatüüpides oluliselt, mistõttu metsade ökoloogiline seisund halveneks ja väheneks tulevikus riigimetsast saadav tulu.

232. Kuna metsanduslikud õigusaktid ei nõua erinevate metsatüüpidega arvestamist, siis tehakse raieid eelkõige nendes metsatüüpides, mis annavad rohkem tulu (palu-, laane- ja salumetsad). See ohustab ökoloogilist tasakaalu, kuna nende metsatüüpide asukatele jääb elupaiku vähemaks. Kui RMK jätkab näiteks riigimetsas lageraiete tegemist praeguses mahus, hakkaks paremate metsatüüpide ehk palu-, laane- ja

salumetsade vanade puistute pindala oluliselt vähenema juba järgmisel kümnendil. Näiteks saaksid tulundusmetsade vanad, üle saja-aastased männikud samas mahus majandades otsa vähem kui 50 aastaga (vt joonis 8).

Joonis 8. Riigimetsa palu- ja laanemännikute võimalik pindala tulundusmetsades vanemates vanuseklassides järgmise 50 aasta jooksul, juhul kui lageraieid tehakse pidevalt samas mahus, kui on kavandatud 2010. aastaks (ha)



233. Olukord pole parem ka teistes metsatüüpides. Tulundusmetsade ehk majanduspiiranguteta metsade vanad kuusikud (90+) ja vanad haavikud (40+) saaksid praeguste raiemahtude juures otsa vähem kui 20 aastaga, vanad kaasikud (70+) vähem kui 30 aastaga.

234. Riigimetsa ülevaadetes ei paista selline vanade metsade pindala vähenemine paremates metsatüüpides välja, kuna andmeid ei analüüsita metsatüüpide kaupa. Samal ajal suureneb pidevalt soostuvates ja soometsades vanade metsade pindala, kuna liigniiske mulla tõttu on raiete tegemine nendes metsatüüpides raskendatud ning raiest saadav tulu suhteliselt väike.

Kas teadsite, et

vanade metsade pidev olemasolu on ökoloogilisele tasakaalule äärmiselt oluline. Metsade elurikkus sõltub metsade vanusest, sest tänu puistu vananemisele saavad seal tekkida loodusmetsadele omased elemendid – nt jalalseisvad kuivanud puud, mahalangenud sammaldunud tüved, õõnsustega puud –, mis on eelduseks liigilisele mitmekesisusele.



Urmas Nemvalts, Postimees

235. Riigimetsade raiumisele liiga suures mahus on aidanud kaasa see, et Keskkonnaministeerium pole loonud sellist õiguslikku raamistikku, mis

tagaks nii riiklikus metsapoliitikas kui ka metsaseaduses sõnastatud ühtlase metsakasutuse eesmärkide täitmise. Kui kehtivad õigusaktid võimaldavad metsamajandamisega saada tulu tuleviku arvel ja ökosüsteemi kahjustades, siis seda ka tehakse. Lageraiet lubavaid metsavanuseid on korduvalt alandatud ning raiutakse järjest nooremaid ja peenemaid metsi.

Põllumajanduse mõju veekeskkonnale

Puhas vesi on loodusvara, mida tuleb kaitsta

236. Veekogude ning põhjavee puhtus sõltub suuresti taime- ja loomakasvatuse intensiivsusest. Näiteks pärineb lämmastikureostuse puhul enam kui pool põllumajandusest (vt tabel 5).

Tabel 5. Lämmastiku- ja fosforiheide keskkonda Eestis 2004–2007

Heide	Üldlämmastik		Üldfosfor	
	tonni aastas	osakaal %	tonni aastas	osakaal %
Põllumajanduslik haju- ja punktreostus	17 800	57	220	25
Asula- ja tööstusheitvesi	1 500	5	140	17
Mets, märgalad, sademed	11 800	38	500	58
Kokku	31 100	100	860	100

Allikas: Riigikontrolli Tallinna Tehnikaülikooli keskkonnatehnika instituudi andmete põhjal

237. Taimekaitsevahendid ja väetised mõjutavad keskkonda otseselt mulla ja vee kaudu. Nende jäägid jõuavad nii pinna- ja põhjavette kui ka põllumajandussaaduste kaudu inimeste toidulauale. Ka keskkonnatõuetele mittevastava vananenud tehnoloogiaga tootmine toob kaasa suurema keskkonnakoormuse, mistõttu põllumajandustootjate kohustused saaste vähendamisel on alates 2006. aastast oluliselt karmistunud. Nõuded tulenevad nii ELi direktiividest kui ka heast põllumajandustavast. Riigi ülesanne on teha põllumajandustootjate tegevuse üle järelevalvet.

238. Riigikontroll on analüüsinud riigi tegevust põllumajandussaaduste vähendamisel kahes auditis, millest ühes võeti vaatluse alla järelevalve korraldus taimekasvatustes kasutatavate pestitsiidide ja väetiste üle ning teises analüüsiti saaste vähendamist loomakasvatustes. Tegemist on võtmeküsimustega, mis puudutavad keskkonna ning eriti pinna- ja põhjavee hea seisundi tagamist riigipoolse kontrolli kaudu.

Põllumajanduse hajureostusele ei ole suudetud piiri panna

Nitraaditundlik ala (NTA) – ala, kus inimtegevus võib põhjustada nitraationisisalduse suurenemise põhjavees. Valitsus moodustas 2003. a Pandivere ja Adavere-Põltsamaa nitraaditundliku ala kogupindalaga 3250 km², mis hõlmab kas tervikult või osaliselt 21 valda ja 2 linna (Rakvere ja Põltsamaa).

Taimekaitsevahendite ja väetiste jäägid reostavad pinna- ja põhjavett

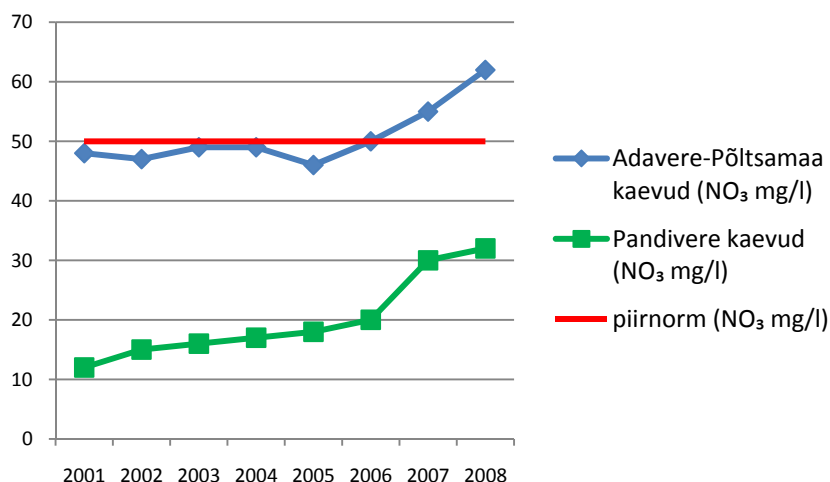
239. Veekvaliteet on viimastel aastatel halvenenud eriti **nitraaditundlikul** põhjavee tekkealal, kus põhja- ja pinnavette satub põllumajandustootmise käigus üha rohkem kahjulikke jääke. Adavere-Põltsamaa piirkonna pooltes vaatluskaevudes ei ole vesi enam joogiveeks kõlblik ja kiiresti halveneb ka Pandivere põhjavee seisund (vt joonis 9).

240. Kui võrrelda olukorda 1990. aastatega ehk nõukogude aja suurtootmise lõpuaastatega, mil reostus oli suurim, siis on vahepealsetel aastatel paranenud veekvaliteet kiiresti halvenema hakanud. Pandivere piirkonna kaevudes ja allikates on vesi nüüd sama kvaliteediga nagu paarkümmend aastat tagasi, Adavere-Põltsamaa piirkonna vee nitraadinäitajad aga lähenevad järjekindlalt halvimale ajale.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „Järelevalve põllumajanduskemikaalide kasutamise üle“.

Joonis 9. Nitraatiooni keskmise sisalduse muutused NTA-seirekaevudes aastail 2001–2008



Allikas: Riigikontroll Keskkonnateabe Keskuse andmete põhjal

Olukord halveneb ka väljaspool nitraaditundlikku ala

241. Suur nitraadisisaldus põhjavees on osutumas tõsiseks probleemiks ka väljaspool nitraaditundlikku ala. 2009. aastal mitmel pool üle riigi võetud allikavee proovides oli 18% proovide nitraadisisaldus üle normi (50 mg/l), see tähendab, et igas viiendas allikas on vesi joogiks kõlbmatu.

242. Pestitsiidide esinemist põhja- ja pinnaveekogudes on vähe uuritud. Siiski on põhjaveest leitud selliste taimekaitsevahendite jääke, mida pole Eestis kasutada lubatud (heptakloor ja kloorpüriifoss). Kummagi pole uuritud, kuidas need põhjavette satuvad. Probleeme tekitab umbrohutõrjevahendite (eelkõige glüfosaatide) üha laialdasem kasutus. Näiteks leiti Savalduma karstijärvest võetud ühes proovis glüfosaadi AMPA jääki, mis ületas joogiveele lubatud piirnormi koguni 13 korda.

Väetiste ja taimekaitsevahendite kasutamise üle järelevalvet ei tehta

243. Põhja- ja pinnavee kvaliteedi halvenemise põhjuseks on, et põllumajandustootjad ei järgi paljudel juhtudel head põllumajandustava. Riigikontroll tuvastas kolmandikul auditis küsitletud tootjatest hea põllumajandustava ja keskkonnanõuete rikkumisi, mis seisnesid peamiselt lämmastiku ja taimekaitsevahendite ülemäära suures koguses kasutamises ning mineraalväetiste ebakohases hoiustamises.

244. Praegu saadakse järelevalve kaudu kinnitust peaaesjalikult selle kohta, et turustajad realiseerivad taimekaitsevahendeid ja väetisi nõuetekohaselt. Järelevalve selle üle, kas taimekaitsevahendite ja väetiste kasutamisel välistatakse veereostus, on aga puudulik.

245. Puuduliku järelevalve põhjuseks on see, et riikliku järelevalve vastutus selle üle, et põllumajanduskemikaalide kasutamine ei saastaks põhja- ja pinnavett, ei ole üheselt paigas. Põllumajandusministeerium leiab järelevalve teostamiseks olevat liiga vähe pädevust, samas pole ta algatanud ühegi õigusakti muutmist, mis tema valitsemisalas järelevalvepädevust suurendaks.

246. Põllumajandusamet leiab, et veereostusega peaks tegelema mõni muu ametkond, näiteks Keskkonnainspeksioon. Üldine keskkonnajärelevalve vastutus lasub Keskkonnainspeksioonil, kes aga paljude kohustuste kõrval pole suutnud piisavalt tegeleda põllumajanduskemikaalidest lähtuva saastega.

247. Riigikontrolli hinnangul peaks Põllumajandusministeerium olema põhivastutaja põllumajandussaaste kontrolli eest ja Põllumajandusamet ning Keskkonnainspeksioon peaksid senisest enam hakkama tegelema taimekaitsevahendite ja väetiste tarvitamise tagajärgedega, kasutades selleks seireandmeid, mis viitavad tekitatud reostusele. Järelevalvet tugevdamata ei ole mõeldav saavutada ega hoida vee head kvaliteeti.

Suurfarmide saastuse vähendamine läheb visalt

Keskkonnakompleksluba antakse saasteainete välisõhku, veekogusse, pinnasesse või põhjaveekihti viimiseks ning jäätmete käitlemiseks. Kompleksluba asendab seni käitistele välja antud keskkonna lihtlubasid.

Parim võimalik tehnika (PVT) on kättesaadav nüüdisaegne tehnika, mille kasutamine on majanduslikult tootjale vastuvõetav, tagades ühtlasi keskkonnanõuete parima täitmise.

248. Saastuse kompleksse vähendamise direktiivi (96/61/EN) kohaselt pidid kõik suuremad tootmisettevõtted, sh põllumajanduslikud, alates 2007. aastast omama **keskkonnakompleksluba**. Keskkonnakompleksloa omanik peab kasutama **parimat võimalikku tehnikat (PVT)**.

249. 2009. aastal tehtud Riigikontrolli audit näitas, et riik ei suutnud tähtaegselt jõustada saastedirektiivi, mille kohaselt kõik sea- ja linnufarmid ning Eesti asjakohase seaduse kohaselt ka veisefarmid pidid alates 2007. aasta lõpust tegutsema kompleksloa alusel. 2009. aastal töötas neljandik põllumajanduse suurtootjaid endiselt ilma kompleksloata, kusjuures osa käitajatest (8% loakohuslastest) polnud taotlust loa saamiseks veel esitanudki.

250. Üle Eesti oli 2009. aasta alguseks loomakasvatuse tehnoloogiat uuendanud alla poole suurfarmidest. Üle 300pealistest veisekarjadest peetakse ligikaudu 30% vananenud ja nõuetele mittevastavates lautades, kus sageli ei suudeta täita isegi neid kohustuslikke keskkonnanõudeid, mis laienevad ka ilma PVTta kõikidele tootjatele.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2009. aastal valminud auditaruandest „**Saastuse kompleksne vähendamine suurfarmides**“.



Lägaga hädas suurfarm Tihemetsa lähistel

Foto: Ants Liigus, Pärnu Postimees, Scanpix

251. Riigikontrolli hinnangul ei vastanud 2009. aastal nõuetele 31% farmide juures olevatest sõnnikuhoidlatest, 66% silohoidlatest ja 45% kütusehoidlatest. Peamiseks mittevastavuse põhjuseks on hoidlate lekkekindluse puudumine, sõnnikuhoidlate puhul ka vähene mahutavus.

252. 30–40 aastat tagasi ehitatud katuseta hoidlad hakkavad lagunema, neisse koguneb vihmavesi, mis suhteliselt kergesti loodusesse pääseb. Suurlautade juurde kunagi ehitatud biotiigid on setteid täis ega toimi enam efektiivselt.

Parima võimaliku tehnika rakendamiseks on vaja veel miljard krooni

253. Tekkinud probleemide põhjuseks on tootjate vähene suutlikkus tehnikat tänapäevastada, samuti ministeeriumide vähene koostöö, mille tõttu jäeti tagaplaanile võetud kohustuste täitmise kontrollimine ja

vajadus suunata loomakasvatustevõtete investeeringutoetusi saaste vähendamisse.

254. Selleks et täita võetud kohustust tähelekaelselt, oleks riigil tulnud töötada välja detailne toetusplaan abi suuruse ja tähtaegade kohta, kuid seda ei tehtud. Maaelu arengukavades ja teistes riiklikes strateegiadokumentides ei käsitletud konkreetsemalt, kuidas soodustada parima võimaliku tehnika kasutuselevõttu, ning arengukavade meetmete kavandamisel jäeti arvestamata seesuguse tehnika tähtaegse rakendamise vajadus.

255. Samas maksis riik põllumajandustoetusi isikutele, kes seaduse kohaselt ei tohiks kompleksloa puudumise tõttu tegutseda. Toetuste maksmisega soosis riik seaduserikkujaid ja kahjustas põllumajandustevõtete konkurentsi, kuna kompleksloata ettevõtted ei olnud teinud lisakulutusi looduskeskkonna säästmiseks.

256. Et viia suurfarmid vastavusse parima võimaliku tehnika nõuetega, on tarvis kokku 2,5 miljardit krooni. Auditeerimise ajal oli investeeringuid tehtud ca 1,4 miljardi krooni eest. Võrreldes vajadusega oli puudujääv osa investeeringutest väga suur: keskmiselt tuli 2009. aasta seisuga ühte kättisse investeerida veel ca 17 miljonit krooni, s.o ligikaudu niisama palju, kui oli nõuete täitmise investeeritud varasematel aastatel. Seega ootavad ligi pooled investeeringud veel tegemist.

Riigi tegevus kultuurivaldkonnas

257. Riigi eesmärk kultuurivaldkonnas on tagada eesti rahvusliku identiteedi säilimine ja elujõuline kultuuriruum. Selleks tegeleb riik peamiselt kultuuripärandi säilitamise, teadvustamise ja levitamisega ning kultuuri arengu tagamisega, toetades nii professionaalset kui ka huvitegevust.

258. Kultuurist on üha enam hakatud rääkima ka kui majandustegevusest ehk loomemajandusest. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse 2009. aasta uuringu „Loomemajandus Eestis: jagatud kogemus“ andmetel moodustas loomemajanduse sektor 3% Eesti majandusest. Tänu suurele hulgale riiklikele institutsioonidele, kes tegutsevad vabal turul, mõjutab riik kultuuris oluliselt konkurentsi. Kui vaadata ainult ministeeriumide tegevust, siis Kultuuriministeerium on võrreldes teistega üks suuremaid riigieelarve eraldiste jagajaid.

Kultuuripärandi nõuetekohaseks säilitamiseks ja kättesaadavuse tagamiseks ei jätku ressursse

259. Riigikontroll on aastaid hinnanud kultuuripärandi vararühmade (**museaalide**, kultuurimälestiste ja raamatukogudes hoitava kirjaliku pärandi) säilitamist ning huvilistele kättesaadavaks tegemist. Probleemid on olnud kõikjal sarnased.

260. Riigi kohustuste hulka kuulub suure hulga muuseumidesse või raamatukogudesse või muul viisil kaitse alla võetud kultuuripärandi säilitamine. 2009. aastal kuulus näiteks muuseumide kogudesse 9,8 miljonit säilikut, kõigis raamatukogudes hoiti kokku üle 89 miljoni teaviku ning muinsuskaitse alla oli võetud pea 28 000 mälestist.

Museaal – muuseumis arvele võetud kultuuriväärtusega asi.

Ülevaade säilitatavast pärandist on puudulik

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2008. aastal valminud auditiaruandest „**Teadus- ja arhiivraamatukogude komplekteerimine**“;
- Riigikontrolli 2007. aastal valminud auditiaruandest „**Kultuurimälestiste kaitse**“;
- Riigikontrolli 2005. aastal valminud auditiaruandest „**Muuseumivarade arvestus, säilimine ja kasutamine**“.

Säilitustingimused vajavad veel parandamist

Tänapäevaste säilitustingimuste loomine on kallisk

Eksponeerimine ja kättesaadavus on paranenud

Esmaseks probleemiks on kaitse all olevast pärandist täpse ülevaate saamine. Näiteks on Riigikontroll leidnud, et muuseumides ei suudeta nõuetekohaseid inventuure korraldada ja seetõttu ei saa kindel olla, et kõik kogutud museaalid on muuseumides alles ja säilinud.

Kultuurimälestiste kohta on samuti palju vajalikku infot puudu ning registrisse kandmata, mälestisi ei jõuta nõuetekohaselt inspekteerida. Parim ülevaade varadest on raamatukogudes, kus alustati ka kõige varem kesksete elektrooniliste registrite pidamist, kuid probleeme on elektrooniliste teavikute üle arvestuse pidamisega.

261. Igasugune säilitustegevus on väga kallis ning nõuab suuri investeeringuid. Lähiv probleem on ruumipuudus nii muuseumides kui ka raamatukogudes. Lisaks ei ole riik suutnud piisavalt investeerida, et viia hoidlad kooskõlla enda kehtestatud nõuetega. Peamisteks probleemideks on ebasobivad keskkonnatingimused (temperatuur, niiskustase, saasteainete hulk õhus), vanad elektrisüsteemid, hoidlaid läbivad veetorustikud ja ebasobivad tulekustutussüsteemid. Näiteks sai Riigikontroll 2005. aastal muuseumivarade säilitustingimusi heaks või rahuldavaks hinnata üksnes kolmandikus fondihoidlatest. 2008. aastal vastasid neljast arhiivraamatukogust, mille peamine ülesanne on teavikute säilitamine, säilitustingimused nõuetele vaid Eesti Rahvusraamatukogus ning Eesti Kirjandusmuuseumi arhiivraamatukogu uuemas hoones paiknevad hoidlad. 2007. aastal oli enam kui veerand arhitektuurimälestistest avariilises või halvas seisukorras.

262. Kõige rohkem on viimastel aastatel investeeritud muuseumide renoveerimisse. Näiteks on aastatel 2004–2010 Kultuuriministerium investeerinud riigi- ja maakonnamuuseumidesse 677,1 miljonit krooni, mis moodustab 69% kogu valitsemisala investeeringutest. Suuremate objektidest on renoveeritud 2005. aastal Eesti Ajaloomuuseumi kaks hoidlat Maarjamäel. 2006. aasta alguses avati Eesti Kunstimuuseumi uus peahoone Kumu koos uute hoidlatega. 2005. aastaks valmis ka Raadile kolm nüüdisaegse sisustusega Eesti Rahva Muuseumi hoidlat ning praegu valmistatakse ette uue hoone ehitustöid, mille ligikaudne maksumus on miljard krooni. Mitmel muuseumil on valminud veel renoveerimisprojektid, mida loodetakse rahastada Euroopa Liidu tõukefondidest. Üks suurem projekt – Tallinna muuseumide ühishoidla – on praegu rahapuuduse tõttu külmutatud.

263. Kõige suurem edasimineku on olnud kultuuripärandi tutvustamisel ja huvilistele kättesaadavaks tegemisel. Muuseumides on kasvanud nii külastajate kui ka näituste arv, raamatukogudes laenutuste hulk. Kultuurimälestiste registris on endisega võrreldes rohkem objekte ja ka infot nende kohta on enam. Oluline muutus on toimunud mõttemaailmas – selles, kellele ja milleks kultuuripärandit säilitatakse. Enam ei ole vaja meelde tuletada, et pärandit säilitatakse selleks, et huvilised saaksid sellega tutvuda ning professionaalid tööd teha. Olulist tähelepanu pööratakse kodanike teenindamisele ning teavitamisele.

264. Kultuuripärandi kaitse alla võtmisega, muuseumi või raamatukogu arhiivkogsusse arvamise kaaskasnevad riigile olulised alalised kohustused. Seetõttu on Riigikontroll soovitanud kogumispoliitika ja kaitse alla võtmise põhimõtteid kriitiliselt üle vaadata ning hinnata, kas riik saab endale võetud ülesannetega hakkama. Riik peab hoolikalt läbi kaaluma, kui suurel hulgal pärandit ta tegelikult suudab kaitsta.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2009. aastal valminud auditiaruandest „**Kultuuripärandi digiteerimine, digitaalsena kättesaadavuse ja säilimise tagamine**“.

265. Uued väljakutsed on seotud kultuuripärandi digiteerimisega, kus riigil on suured plaanid, kuid nende elluviimisega ei ole veel kaugemale jõutud. Kultuuripärandi digiteerimine loob küll täiesti uusi võimalusi selle kasutamiseks ja levitamiseks, kuid pikaajaline säilitamine pole tagatud. Säilitamiseks ei kasutata tihti õiget tehnoloogiat ega säilitusformaate ning hoidlate andmemahust ei piisa.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu toetused kontsert- ja etendustegevusele**“.

Riigi kontsert- ja etendustegevuse toetussüsteem vajab korrastamist

266. Riik toetab aastas kontsert- ja etendustegevust ligikaudu poole miljardi krooniga, sellest enamiku moodustab Kultuuriministeeriumi jagatav tegevustoetus riigi omandis olevate etendusasutustele. Teatri- ja muusikavaldkond on Kultuuriministeeriumi eelarvest proportsionaalselt üks enim toetust saavatest valdkondadest. Eesti Kultuurkapital jagas 2009. aastal helikunsti ja näitekunsti sihtkapitalide kaudu toetust 33 miljonit krooni. Kõige väiksem osa toetustest (hinnanguliselt veidi üle miljoni krooni) eraldati Hasartmängumaksu Nõukogust.

Riigil pole toetuste jagamisel selgeid eesmärgi

267. Kultuuriministeerium ei ole oma toetuse jagamist selgelt ja täpselt eesmärgistanud, seetõttu on raske hinnata ühe või teise toetuse tulemuslikkust. Seda enam oleks aga oluline, et raha õiguspärase ja läbipaistva eraldamise tagamiseks oleksid protseduurilised reeglid paigas ja neid järgitakse. Riigikontroll leidis aga, et teatri- ja muusikakunsti toetamise korraldamisel on olulisi puudujääke.

Etendusasutuse seadust ei täideta

268. Kultuuriministeerium ei järgi teatritele ja kontserdiorganisatsioonidele tegevustoetuse eraldamisel etendusasutuse seadust. Rahastamisel ei järgita seaduses ette antud aluseid, kontserttegevuse toetamisel ei täideta ka protseduurilisi nõudeid. Seadusandja on ette näinud, et rahastamine põhineb lavastuste/kontserdikavade ja külastajate arvul, kuid tegeliku toetuse määramisel lähtutakse tööjõu- ja halduskulust.

269. Teatrite- ja kontserdiorganisatsioonide toetamise otsuste õigus- ja sihipärasust ei saa hinnata, sest otsuste aluseid ega põhjendusi ei ole dokumenteeritud. Kultuuriministeerium andis toetust ka neile taotlejatele, kelle taotlused olid puudulikud või kes polnud esitanud aruandeid. Seetõttu ei olnud tagatud rahataotlejate võrdne kohtlemine toetusotsuste tegemisel.

Raha kasutamise kontroll on puudulik

Kohustuse lahususe põhimõte – ülesande täitjad ja kontrollijad on lahutatud, et ei tehtaks kontrolli iseenda tegevuste üle ja säilitataks sõltumatus.

270. Kultuuriministeeriumi ja Hasartmängumaksu Nõukogu sisekontrollisüsteem ei maanda etendustegevusele raha jagamise protsessist tulenevaid riske ega suuda tagada riigi raha õigus- ja sihipärasest kasutamist. Ei järgita kohustuste lahususe põhimõtet ega tehta süstemaatilist kontrolli. Raha kasutamise aruannete alusel ei hinnata või polegi võimalik hinnata toetuse kasutamise sihipärasust.

Toetusallikatel ei ole eraldiseisvat rolli

271. Riigikontrolli hinnangul on säästlik ja otstarbekas samalaadset tegevust toetada eri allikatest juhul, kui igal allikal on oma spetsiifiline eesmärk, otsustajad on üksteisest sõltumatud ning suudetakse tagada seaduspärane toetuste administreerimine. Kontsert- ja etendustegevuse toetamisel aga pole piisavat põhjust pidada ülal kolme eraldiseisvat süsteemi. Nii Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali kui ka Hasartmängumaksu Nõukogu eesmärgid, sihtrühmad ja toetatavad tegevused tegelikult kattuvad. Ka otsustajad ja raha kasutamise

kontrollijad on osaliselt samad. Kõik toetusallikad ei suuda tagada toetuste seaduspärasest administreerimist.

Erasektor konkureerib riigietendusasutustega ebavõrdsetes tingimustes

272. Kultuuriministeeriumi programme, Eesti Kultuurkapitali ja väikses mahus ka Hasartmängumaksu Nõukogu toetusi kasutatakse osaliselt riigietendusasutuste täiendfinantseerimiseks. Selline süsteem ei võimalda saada ülevaadet, kui palju tegelikult kulub riigieelarvest rahastatud etendusasutuste ülalpidamiseks. Eraetendusasutused ning muusika- ja teatrivaldkonna loovisikud konkureerivad ebavõrdsetes tingimustes riigieelarveliste etendusasutustega olukorras, kus suur osa otsustajatest peavad riigi esindajatena hea seisma riigietendusasutuste käekäigu eest.

273. Riigikontrolli hinnangul tuleb riigil etendustegevuse toetamine selgemalt eesmärgistada ja seadustega kooskõlla viia ning analüüsida, kuidas toetused on mõjutanud konkurentsi kultuuriturul.

Riigi teenuste kättesaadavus

274. Põhiseadusest tuleneva ja haldusmenetluse seaduses selgelt piiritletud hea halduse põhimõtte nõuab inimese võimalikult vähest koormamist suhetes riigiga: inimene peab saama oma õigust kasutada või kohustust täita, s.t riigiga suhelda võimalikult kiiresti ja mugavalt, üleliigse asjaajamise ja kuluta. Infoühiskonnas tähendab see muu hulgas interneti kaudu asjaajamise kasutamist, kui see on võimalik ja isikule vastuvõetav. Seetõttu peab võrdselt tähelepanu pöörama nii füüsiliste teeninduspunktide olemasolule kui ka e-lahenduste väljatöötamisele.

Riigi teenuste kättesaadavus maakondades ei tohi halveneda

275. Mitmetele riigiasutustele on majandussurutise ajal selgeks saanud (või eelarve kaudu selgeks tehtud), et kõikjal ei ole enam võimalik värvata või hoida ametis inimesi laialdase teenusevaliku pakkumiseks. See aga tähendab, et keerulisemaid küsimusi ei lahendata mitte n-ö oma maakonnakeskuses, vaid pigem suurema piirkonna keskuses või isegi lausa pealinnas või viiakse teenuste taotlemine ja osutamine üle elektroonilisse keskkonda. Kui ühistranspordigraafik või inimese vähene arvutikasutusoskus riigiga asjaajamist ei toeta, vähenevad inimeste õiguste ja kohustuste realiseerimise, sh õiguste kaitsmise võimalused.

276. Riigikontrolli analüüsis 2009. aasta suvel, kas silmast silma osutatavate riigiteenuste ning selliste teenuste kättesaadavus, mille järele on suur nõudlus ning mille kasutajad eelistavad teenuse keerukuse tõttu vahetut suhtlemist, on 95%-le maakonna elanikest mitte enama kui 1,5tunnise sõidu kaugusel ühissõidukitega. Koostöös ASiga Regio vaatas Riigikontroll ligipääsetavust nelja teenuse osutaja (endine Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (KMA), Sotsiaalkindlustusameti kohalikud pensioniametid, Eesti Töötukassa ning Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus (REKK)) teenusepunktidele.

277. Audit näitas, et ainult kolmes maakonnas viieteistkümnest, s.o Harjumaal, Tartumaal ja Ida-Virumaal, olid kõigi nelja analüüsitud asutuse klienditeenindused potentsiaalsetele klientidele kättesaadavad. Auditi kriteeriumile teenuste kättesaadavuse kohta ei vastanud Lääne-Virumaa ja Läänemaa.

Riigi teenused ei ole igas maakonnas kättesaadavad

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditaruandest „**Riigi teenuste kättesaadavus maakondades**“.

Kas teadsite, et

- Lääne-Virumaal oli 2009. aasta suvel kohalik pensioniamet halvasti kättesaadav 7%-le ja KMA büroo 19%-le elanikest, töötukassa esindus 11%-le tööealistest inimestest ja REKKiksamipunkt 51%-le määratlemata kodakondsusega isikutest;
- Läänemaal oli 2009. aasta suvel KMA büroo halvasti kättesaadav 7%-le elanikest ja REKKiksamipunkt 85%-le määratlemata kodakondsusega isikutest.

Tuleb kokku leppida riigiasutuste võrgu kujundamise üldised põhimõtted

Kas teadsite, et

iga minister korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi iseseisvalt.

Riigi regionaalselt tasakaalustatud arengu eest peaks valitsuses vastutama regionaalminister

278. Sotsiaalkindlustusameti kohalike pensioniametite ja endise Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti kohalike büroode ligipääsetavuse analüüsist võib üldistatult järeldada, et ka siis, kui teenuseid osutatakse kõigis maakonnakeskustes, on teenused ikkagi halvasti kättesaadavad kokku ligikaudu 30 000 inimesele, mida on ligikaudu niisama palju kui elanikke Põlvamaal või Saaremaal.

279. Riigi teenuste kättesaadavusest maakondades ei ole seni objektiivset ülevaadet, seepärast ei tajuta seda valitsuse tasandil ka probleemina. Probleemi olemasolu aga tõendas suur avalikkuse tähelepanu Riigikontrolli auditile, seda eriti maakonnalehtedes.

280. Auditiga rõhutab Riigikontroll riigiasutuste paiknemise põhimõtete kokkuleppimise olulisust. Riigi rahakoti kahanedes on palju räägitud riigiasutuste ümberkorraldamisest, millest lisaks kulude kontrollile peab tõusma tulu ka teenuste tarbijatele. Samas ei ole riigis kokku lepitud, milliseid riigi teenuseid ja millisel tasemel tuleb näiteks maakonnas kohapeal osutada. Need kokkulepped on vajalikud, sest siis on eri riigiasutustel lihtsam ümberkorraldusi planeerida ja avalikkusel parem võimalus sekkuda, et hoida ära riigiasutuste teenuste kättesaadavuse halvenemist.

281. Riigiasutuste võrgu kujundamine ja riigi teenuste kvaliteedi, sh kättesaadavuse tagamine on praegu iga ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste otsustada. Seetõttu on maakonnast suuremate regioonide moodustamine toonud kaasa olukorra, kus eri maakonnad kuuluvad eri regioonidesse. Näiteks on Viljandi maakond Keskonnaametis ühes regioonis koos Pärnumaaga; Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametis (PRIA) koos Valgamaaga; Tarbijakaitseametis koos Jõgevamaaga; pensioniametis koos Tartumaa, Jõgevamaa ja Kagu-Eesti maakondadega. See võib kaasa tuua olukorra, et kui kokkuhoiu või muul põhjusel koondatakse teenuste osutamine regioonikeskustesse, peavad ühe maakonna inimesed käima asju ajamas kord ühes, siis jälle teises linnas.

282. Alternatiiv muuta riigi teenindusvõrk praeguste maakonnakeskuste asemel ainult regioonikeskustel põhinevaks pole Riigikontrolli hinnangul kiiresti ning odavalt teostatav ega taga riigi teenuste kättesaadavuse praegust taset. Sellel on mitmeid põhjuseid: Eesti jaotamine regioonideks erineb asutusesti, regioonikeskused ei lange kokku ning riigi infrastruktuur (sh ühistranspordi korraldus) on üles ehitatud maakonnakeskuste põhjal. Järelikult peaksid riigi teenuste osutamise kohad ka tulevikus olema igas maakonnakeskuses, sest vastasel juhul halveneks riigi teenuste kättesaadavus oluliselt.

283. Regionaalministri pädevuses on kavandada ja koordineerida regionaalhaldust ja -arengut. Regionaalarengut mõjutavad suuremal või vähemal määral nii riigiasutuste paiknemine riigi territooriumil kui ka n-ö riigi pakutavate töökohtade jagunemine piirkonniti. Regionaalministril on seetõttu riigiasutuste reformikavades esitatud regionaalsete mõjude arvestamise kontrolli ja vajaduse korral ka nende mõjude esiletoomise kaudu täita kaalukas roll maakondade ja suuremate regioonide arengu kujundamisel.

284. Regionaalministri pädevuses on Riigikontrolli hinnangul ka riigi teenuste kättesaadavuse ja riigiasutuste paiknemisega seotud põhimõtetes

kokkuleppimise koordineerimine. Mitmed regionaalministri algatused selles osas on aga kas lõpetamata või planeeritud alles tulevikku, seepärast on riigi teenuste kättesaadavuse probleemid paljuski tingitud regionaalministri tagasihoidlikust sekkumisest nende probleemide lahendamisse.

285. Probleemide lahendamiseks tuleks Riigikontrolli arvates täiendada riigi regionaalarengu strateegiat, kus võiks olla kindlaks määratud ka riigiasutuste paiknemise üldised põhimõtted. Eesti regionaalarengu strateegia 2005–2015 on valdkondlik strateegia, mis kuulub regionaalministri vastutusalasse ja mille on vastu võtnud Vabariigi Valitsus. Ei strateegiat ennast ega selle tegevuskava, mis on koostatud 2005.–2007. aastaks, pole seni uuendatud ega muudetud. Kuigi alates 2005. aasta lõpust kehtivad valdkondlike strateegiate koostamise ja täitmise kohta selgepiirilised nõuded, sh ka vähemalt kord aastas aruandmine valitsusele arengukava täitmise kohta, ei ole regionaalminister seni esitanud valitsusele aruandeid regionaalarengu strateegia täitmise kohta.

**Riigiasutuste
ümbekorraldused peaks
lähtuma inimeste vajadustest
ning tooma kaasa kokkuhoiu
ja/või teenuste kvaliteedi
paranemise**

286. Enamiku riigiasutuste ümbekorralduste väidetavaks sihiks on optimeerida teeninduspunktide ja ametnike hulka, et vähema raha eest tagada riigi teenuste kättesaadavus vähemalt senisel tasemel. Samas näitas Riigikontrolli analüüs, et Keskkonnaameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Põllumajandusameti ja töötukassa ümbekorralduse peamiste põhjuste hulka ei kuulunud asutuse teenuste kättesaadavuse parandamise vajadus või teenuse kasutajate rahulolematuse teenuse kvaliteediga. Riigiasutuste ümbekorraldused, mida auditi käigus käsitleti, osutavad ka tendentsile, et riigi finantseeritavad töökohad vähenevad neis maakondades, mis ei osutu riigiasutuse regioonikeskuseks, ja töökohad koonduvad Harjumaale.

Kas teadsite, et

riigiasutuse ümbekorralduse planeerimise faasis ei arvatata üldjuhul välja reformi detailset maksumust.

287. Kuigi riigiasutuste ümbekorralduste üheks põhjuseks oli kulude kokkuhoid, leidis Riigikontroll, et ümbekorralduste maksumuse kohta puuduvad usaldusväärsed kalkulatsioonid ja hilisemat kokkuhoiu ei mõõdeta. Sõltuvalt allikast võib info ümbekorralduse kuluprognoside kohta oluliselt erineda. Riigiasutuste ümbekorraldamisel kokkuhoiu oluliseks eesmärgiks ei peeta ning kokkuhoiu saavutamine on küsitav. Rahandusministeeriumi võimekus analüüsida riigiasutuste ümbekorraldusega saavutatud kokkuhoiu riigieelarvele ning riigiasutusi kokkuhoiu võimaluste asjus nõustada ei ole paraku piisav. Sisuliselt tähendab selline olukord, et edasised kulukärped vähendavad ettearvamatult riigi teenuste kättesaadavust väga paljudele inimestele.

Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas vajab parandamist

288. Kuigi tehnoloogia muudab riigile teenuste osutamise odavamaks ning paljudele oleks riigi teenuste kättesaadavus ilma e-lahendusteta talumatult ebamugav, on ka riigi e-teenuste kvaliteediga probleeme.

289. Riigikontroll on oma auditites korduvalt teinud mitmeid tähelepanekuid avalike teenuste kvaliteedi kohta infoühiskonnas ning probleemide kohta uute IT-arenduste loomisel riigisektoris. 2010. aastal analüüsis Riigikontroll, kas avalike teenuste pakkumise kvaliteet infoühiskonnas on läinud paremaks võrreldes 2007. aastaga. Samuti auditeeriti riigiasutuste võimekust arendada infosüsteeme nii, et arendamise tulemusel paraneks avalike teenuste kvaliteet.

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Riigi tegevus infosüsteemide arendamisel**“;
- Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas 2010**“;
- Riigikontrolli 2007. aastal valminud auditiaruandest „**Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas**“.

290. Riigikontrolli hinnangul ei ole vaatamata üksikutele positiivsetele muudatustele avalike teenuste pakkumise kvaliteet infoühiskonnas 2010. aastal võrreldes 2007. aastaga oluliselt paranenud.

291. Endiselt on inimesel raske leida asutuste veebilehtedelt infot riigi ja omavalitsuste pakutavate teenuste kohta, sest paljudel juhtudel see teave puudub. Info olemasolu korral on seda sealt raske ja ebamugav leida. Eriti halb on olukord kohalikes omavalitsustes (KOV), kus endiselt pööratakse vähe tähelepanu veebilehtedel teenuse kasutamiseks vajaliku teabe esitlemisele. Riigiasutused on info olemasolu üldjuhul taganud, kuid enamasti ei ole see täielik, näiteks võib puududa teave teenuste taotlemise korra kohta.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Kas teadsite, et

riigiportaali eesti.ee vahendusel on võimalik elektrooniliselt taotleda riiklikku sünnitoetust ja lapsehooldustasu ning registreerida elukohta.

292. Ka selgus, et ametiasutuste veebilehtedel ei ole enamasti infot avalike teenuste tarbimiseks pakutavate suhtluskanalite kohta, s.t inimene ei saa veebilehelt teada, kas ta saab oma probleeme lahendada e-kanalite kaudu või peab ta ametiasutusse kohale minema. Riigiasutustes on info teenuste tarbimise kanalite kohta üldjuhul olemas, küll aga ei ole piisavalt juhtnööre nende, iseäranis elektrooniliste kanalite kasutamise kohta. KOVide veebilehtedelt teavet teenuse osutamise kanalite kohta aga enamasti ei leia. Samuti puuduvad riigiasutuste ja KOVide veebis juhendid, kuidas erinevaid kanaleid teenuste tarbimiseks kasutada, näiteks kuidas täita planke ja kuidas planke või oma andmeid teenuse taotlemiseks asutusele saata (millisele e-posti aadressile jms).

Kas teadsite, et

Siseministerium on välja töötamas riigiportaali eesti.ee integreeritud teenuste ja informatsiooni elektroonilist keskkonda KOVidele. Loodav teenuseportaal on mõeldud töövahendiks, millega iga KOV saab endale luua ühte moodi liigendatud info ja avalike teenuste pakkumise võimalusega veebilehe.

293. Mitmeid teenuseid elektrooniliselt ei osutata, nii et oma probleemide lahendamiseks tuleb minna asutusse kohale. Teenuste tarbimine laialt kasutatava ID-kaardiga on tihti piiratud, s.t mingis teenuse tarbimise etapis peab ikkagi kohale minema. Auditi valimis olnud riigiteenustest oli võimalik elektrooniliselt kasutada pooli (riikliku sünnitoetuse, lapsehooldustasu ning ettevõtja stardi- ja kasvutoetuse taotlemine). Enamasti saab KOVides elektrooniliselt tarbida teenuseid, mida pakutakse riigiportaali kaudu (nt elukoha registreerimine), või teenuseid, kus digitaalselt allkirjastatud taotlus on võimalik saata asutusse e-kirjaga.

294. Audit näitas, et kuna auditeeritud asutuste infosüsteemid ei kasuta riigi registrites olevat teavet, küsivad ametiasutused teenuste tarbijatelt andmeid, mis on riiklikes andmekogudes juba olemas. Kontrollitud riigiteenustest oli võimalik riiklikesse registritesse varem kogutud andmeid kasutada ainult peretoetuste taotlemisel. KOVide pakutavatest

Avalike teenuste kvaliteeti mõjutavad probleemid riigi infosüsteemides

teenustest kasutatakse registriandmeid vaid elukoha registreerimisel, kui see toimub riigiportaali kaudu.

295. Avalikus sektoris aitavad kodanikele paremaid avalikke teenuseid pakkuda ja ametnike tööd kergendada infosüsteemid. Seega mõjutavad avalike teenuste kvaliteeti paljuski probleemid infosüsteemides. Kuigi ministriumid kulutasid info- ja kommunikatsioonitehnoloogiale aastatel 2005–2008 kokku üle 1,5 miljardi krooni riigi ja Euroopa Liidu raha, leidis Riigikontroll 2010. aastal arendusprotsesside juhtimist riigisektoris hinnanud auditi tulemusel, et ministriumide võimekus IT-arendusi säästlikult ja tõhusalt ette valmistada ning teostada on nõrk.

296. Näiteks oli lapsehoiu infosüsteemi (LHIS) põhieesmärgiks anda lapsevanemale ülevaade kõigist lasteaia- ja lapsehoiuteenustest ning neid teenuseid ka vanemale vahendada. Infosüsteemist rakendati vaid tühine osa ja edasine arendamine peatus, sest süsteemil oli mitu omanikku (mitu ministriumit ja riigiasutust ning kohalikud omavalitsused) ning kõiki neid ei õnnestunud arendamisse kaasata. LHISi arendusega saavutati vaid üks plaanitud eesmärk – ülevaade süsteemiga liitunud lasteadeade järjekordadest. Täitmata jäi algne põhieesmärk anda lapsevanemale ülevaade kõigist talle vajalikest lapsehoiuteenustest. Praeguseks on lapsehoiu infosüsteem likvideeritud. Vajalikud funktsioonid on kavas täita Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) ja sotsiaalteenuste andmeregistri (STAR) kaudu.



Urmas Nemvalts, Postimees

Riigi IT-arendusprojektid vajavad õnnestumiseks hoolikamat ettevalmistust

297. Riigikontroll leidis auditis, et IT-arendustööd ebaõnnestuvadki eelkõige puuduliku ettevalmistuse tõttu, s.t et neid töid alustatakse sageli ilma võimalikke lahendusteid ja oodatavat kasu ning kulu hindamata. Sellele vaatamata ei ole peetud riigi tasandil oluliseks kehtestada nõudeid riigi infosüsteemiga seotud arendusprojektide algatamisele, elluviimisele ja aruandlusele. IT-arendusprojektile peaks alati eelnema analüüs, mis määraks üksikasjalikult kindlaks lahendamist vajava probleemi ja selle olulisuse ning tegevused selle probleemi lahendamiseks. Arenduse eri võimaluste kaalumise selgitab organisatsiooni jaoks välja infosüsteemi loomise tehniliselt ja majanduslikult parima lahenduse.

298. Samuti näitas audit, et infosüsteemide arendamisel ei arvestata alati kõikide tulevaste kasutajate ootusi ja vajadusi või ei kaasata kasutajaid arendusprotsessi. Riigikontrolli hinnangul vajab parandamist erinevate

Riigi IT koosvõime raamistik – e-riigi standardite ja juhendite kogum, mis tagab avaliku halduse asutuste, eraettevõtete ja kodanike teenindamise nii riigi kui ka üleeuroopalises kontekstis.

asutuste (sh ministeeriumide) koostöö infosüsteemide arendamisel. Ka puudub asutustes **riigi IT koosvõime raamistiku** ja selle soovitud arvestamiseks sageli otsene huvi ja vajalikud oskused. Puudujäägid arenduse planeerimises ja eelanalüüsi tegemises toovad kaasa täiendava aja- ja rahakulu.

299. Avalike e-teenuste laiema kasutuselevõtu võimaldamiseks on vaja ajakohastada mitmeid õigusakte ning infosüsteemide planeerimisel arvestada nende võimet vahetada andmeid teiste riigi infosüsteemi andmekogudega ja kasutada nendes sisalduvat infot.

300. Riigikontrolli hinnangul aitaks avalike teenuste kvaliteeti parandada ka ühtse avalike teenuste arendamise koordineerija määramine, kasutajamugavusega arvestavate kvaliteedinõuete kehtestamine ja nende üle järelevalve tegemine. Seda soovitas Riigikontroll juba 2007. aasta auditis. Praeguseks koordineerijat määratud ei ole.

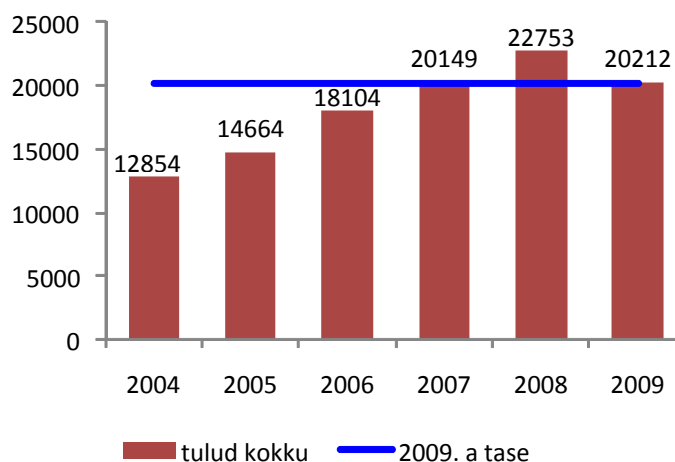
III. Probleemid kohalikes omavalitsustes

Kohalike omavalitsusi tabas riigist sügavam maksutulude langus

Majandussurutis pani omavalitsused raskete valikute ette

302. 2009. aasta polnud keeruline mitte ainult keskvalitsusele ehk riigieelarve koostajatele ja kasutajatele, see oli lähiajaloo raskeim ka kohalikele omavalitsustele. Valdade ja linnade maksutulud langesid 2007. aasta tasemele, võrreldes 2008. aastaga oli kohalikel omavalitsustel kasutada ca 2,5 miljardit krooni ehk 11% vähem tulusid (vt joonis 10).

Joonis 10. Kohalike omavalitsuste tulud aastatel 2005–2009 (mln kr)



Allikas: kohalike omavalitsuste kuuaruanded Rahandusministeeriumi veebilehelt

Tulude vähenemisele reageeriti aeglaselt

303. Kohalike omavalitsuste pakutavate teenuste jätkusuutlikkuse seisukohalt on oluline muutusi varakult märgata, et kulusid võimalustega vastavuses hoida. Paraku on omavalitsuste reaktsioon tulude langusele olnud aeglane ja tihti ebapiisav. Kui maksutulude olulist vähenemist võis märgata juba 2009. aasta teises kvartalis, siis kulusid asuti kärpima pigem aasta lõpu poole. Seejuures on kümnendik (11%) omavalitsustest kulusid hoopis suurendanud ja ligemale kolmandik (37%) hoidnud vähem kokku, kui tulud langesid.

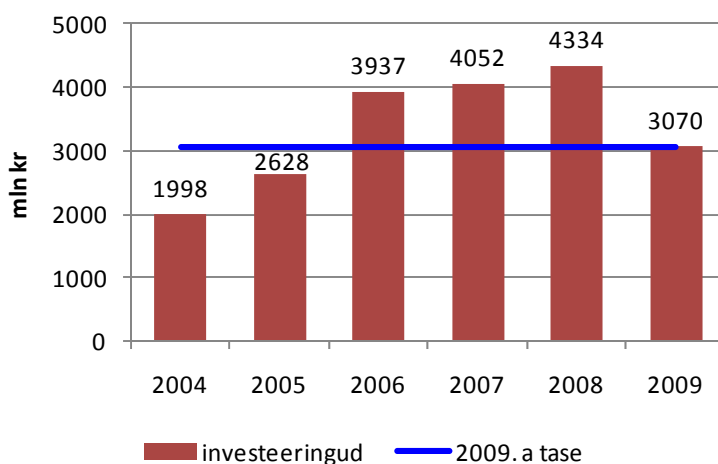
Peamiselt on kokku hoitud omavalitsuse n-ö arenduskuludelt

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Valdade ja linnade tuludes ja kuludes ning finantsseisus 2009. aastal toimunud muutuste analüüs**“;
- Riigikontrolli 2009. aastal valminud auditiaruandest „**Valdade ja linnade finantsvõimekuse probleemid 2009. aasta sügisel**“.

304. Valdade ja linnade eelarvete analüüs näitab, et kõige enam on kokku hoitud majandamiskuludelt ja investeeringutelt, mis vähenesid vastavalt 18% ja 29%. Investeeringukulud tehti seejuures vähem kui 2006. aastal (vt joonis 11). Omavalitsuste töötajaskonnaga seotud kulud vähenesid 2008. aastaga võrreldes vaid 3%. Valdkondlikult on kokku hoitud enim kohalike teede korrashoiult, kuid märkimisväärselt ka kultuuri ja spordi, hariduse ning omavalitsuse ülalpidamise rahastamise arvelt.

Joonis 11. Kohalike omavalitsuste investeeringud aastatel 2004–2009 (mln krooni)



Allikas: Kohalike omavalitsuste kuuaruanded Rahandusministeeriumi veebilehelt

Suurenes oluliselt eelarve puudujäägiga omavalitsuste arv ning omavalitsussektori puudujääk

Riigi otsused vähendasid omavalitsuste tulusid

305. Viivitus kulude kohandamisel tähendas omavalitsustele reservide vähenemist ja eelarvepuudujäägi suurenemist. 2009. aastal kulutasid vallad ja linnad 1,2 miljardit krooni sissetulekutest rohkem – see on 300 miljonit krooni enam kui 2008. aastal. Eelarvepuudujäägiga omavalitsuste arv kasvas seejuures 47%-lt 62%-ni. Valdade ja linnade reservid vähenesid 40% ehk 700 miljoni krooni võrra, laenukoormuse kasv riigi rakendatud meetmete tõttu küll pidurdus (laenu tohib võtta vaid Rahandusministeeriumi loal Euroopa Liidu toetuste rakendamiseks), kuid lisandunud on omavalitsusi, kes on lubatud piiri juba ületanud.

306. Riigi tegevus kohalike omavalitsuste tulubaasi mõjutajana oli 2009. aastal kahe-suunaline. Ühelt poolt otsustati toetada kokku 30 miljoni krooniga 45 keskmisest madalama tulubaasiga omavalitsust, kelle kärpevõimalused olid väiksemad. Teisalt vähendati võrreldes 2008. aastaga erinevaid sihtotstarbelisi toetusi ja eraldisi 20% ehk 1,5 miljardi krooni võrra (sh kohalike teede hoiuks 493 miljonit). Lisaks vähendati omavalitsustele eraldatavat tulumaksuosa 0,53%. Valdade-linnade tulude langus pole aga kaugeltki lõppenud: 2010. aasta esimesel poolaastal on maksutulu võrreldes 2009. aasta sama perioodiga vähenenud pea kõikidel, s.o 96% omavalitsustel. Reservid kahanevad jätkuvalt ja viivitused maksete tegemisel pikenevad. Oluline on tulude languse taustal korrastada ülesannete finantseerimine ning riigi ja omavalitsuste partnerlussuhted. Samuti on tähtis omavalitsuste oskus ja tahe kasutada tulusid seaduslikult ning pakkuda teenuseid jätkusuutlikult.

Omavalitsuste rahastamise korraldus on põhiseadusega vastuolus

307. Riigi otsused kohalike omavalitsuste eraldiste piiramise kohta ajendasid Tallinna Linnavolikogu pöörduma Riigikohtu poole taotlusega tunnistada 2009. aasta esimese lisaeelarve seadusega tehtud muudatused kehtetuks. Riigikohus ei rahuldanud küll taotlust, kuid tunnistas, et omavalitsuste rahastamise korraldus riigis on vastuolus põhiseadusega. Nimelt nõuab põhiseadus, et seadustes oleks täpselt kirjeldatud, millised valdadele ja linnadele pandud kohustused on riiklikud ja millised kohalikud. Riiklike kohustuste täitmise kulud tuleb katta riigieelarvest. Sellised seadused, mis eristaks ühed kohustused teistest ja riiklike

kohustuste täitmiseks ette nähtud raha kohaliku elu küsimuste lahendamiseks mõeldud rahast, aga puuduvad. Riigieelarve, mis on vastu võetud seaduste alusel, mis nende nõuetega ei arvesta, võib osutada põhiseadusega vastuolus olevaks.

KOVil peab riiklike ja kohalike ülesannete lahendamiseks olema kaks eraldiseisvat rahakotti

308. Vabariigi Valitsusele, aga eriti regionaal- ning rahandusministrile on Riigikohtu põhjaneva ja põhimõttelise otsuse täitmine suur väljakutse. Kõik hoovad selleks on aga riigi käes: alates sellest, et riigi majanduslikku olukorda arvestades määrata kindlaks omavalitsuste rahastamissüsteem ja konkreetsete ülesannetega seotud raha hulk; lõpetades riigi suure otsustuspädevusega liigitada üks või teine ülesanne riiklikuks või kohalikuks.



Urmas Nemvalts,
Postimees

309. Riigikohtu otsuse tegelik täitmine tähendaks omavalitsustele tunduvalt selgemaid suhteid riigiga ja võimalust lõpetada demagoogiline vaidlus protsendikümnendike üle ning looks võimaluse sisuliselt läbi rääkida omavalitsuste rahastamise piisavuse üle, arvestades täidetavate ülesannete loendit. Olemuselt riikliku ülesande täitmise kulud eristataks riigieelarves ülesannete kaupa ja omavalitsused ei peaks kohalike ülesannete jaoks mõeldud raha kulutama riiklike kohustuste täitmiseks. Riiklike ülesannete eristamine annaks riigile võimaluse nõuda nende ülesannete täitmist kindlaksmääratud tasemel ja mõjutaks parandama avalike teenuste kvaliteeti, seostades selle rahaga ning andes laiemad võimalused ka raha kasutamist hinnata. Olemuslikult kohalike ülesannete täitmiseks mõeldud rahastamissüsteemi kujundaks riik stabiilse ja paindlikuna, andes omavalitsustele kindlustunde, et see tagab nii kohustuslike kui ka vabatahtlike kohalike ülesannete täitmiseks piisava raha, samuti võimaluse reageerida paindlikult võimalikele muutustele kogukonna vajadustes.

310. Valitsuskabineti nõupidamisel 2010. aasta aprillis otsustati, et ministeeriumid peavad oma valitsemisalade õigusaktides hindama, missugused seadusega sätestatud ülesanded on olemuselt kohalikele omavalitsustele pandud riiklikud ülesanded. Kabinetis otsustatud ajakava järgi tuli rakendada esimesi tulemusi juba 2011. aasta eelarve koostamise ajal.

311. Riigikontroll on seisukohal, et tulemus on poolik, pigem on tegu omavalitsuste mõningate riiklike ülesannete väljatoomisega. Esiteks ei

võimaldanud juba napp aeg põhjalikku analüüsi, teiseks ei eeldanud seda ka Siseministeeriumi juhend. Selles ei nähtudki ette, et ministeeriumid analüüsiksid kõiki oma valitsemisala õigusakte, millega riik omavalitsustele ülesandeid on pannud, vaid ainult neid, mille puhul on ministeeriumil kahtlusi, et need võivad sisaldada omavalitsuste täidetavaid riiklikke ülesandeid. Lisaks määrati riiklikke ülesandeid kindlaks erinevalt. Riigikontroll eeldab, et omavalitsuste täidetavate riiklike ülesannete väljaselgitamine jätkub. Riigikontroll leiab, et omavalitsustele pandud riiklikke ülesandeid ei ole võimalik omavalitsuslikest ülesannetest eristada, ilma et analüüsitaks kõiki õigusaktides omavalitsustele pandud ülesandeid.

Korruptsiooniriskiga valdkondi omavalitsustes tuleb hoida tähelepanu all

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2009. aastal valminud auditiaruandest „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses“.

Kas teadsite, et

Eestis menetletud korruptsioonijuhtumitest 30–50% on seotud omavalitsustega. Seejuures on korruptiivsust tuvastatud enam kinnisvaraga hangeldamise, maa sihtotstarbe muutmise, erastamise, arendustegevuse ja riigihangetega seoses.

Allikas: korruptsioonivastane strateegia 2008–2012, lk 26

Korruptsioonirisk omavalitsustes on märkimisväärne

312. Enamik kohalikes omavalitsustes 2009. aastal korraldatud audititest käsitles ühe või teise vaatenurga alt korruptsiooni ennetamisega seotud probleeme ning oli suunatud korruptsiooniriski vähendamisele, korruptsiooni- ja eetikateadlikkuse parandamisele ning kohaliku tasandi avaliku võimu ausale teostamisele. Uuringutes (vt ka <http://www.korruptsioon.ee/2481>) on jätkuvalt rõhutatud, et korruptsiooniilmingutele on oluline tähelepanu pöörata, sest inimeste kokkupuude korruptsiooniga vähendab riigivõimu usaldusväärsust. Korruptsiooni vältimine omavalitsuses on Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2008–2012 (edaspidi strateegia) üks eesmäärke.

313. Paraku selgub strateegia 2009. aasta täitmise aruandest, et mitmeid plaanitud tegevusi ei ole ellu viidud. Uue korruptsioonivastase seaduse (KVS) eelnõu menetlemine venib ja juba mitmendat aastat ollakse ettevalmistavas faasis avaliku teenistuse eetikanõukogu töö käivitamisel, samuti ei ole Siseministeerium muutnud KOVi eelarvest rahastatavate MTÜde finantseerimist läbipaistvaks. Oluliseks sammuks korruptsiooni ennetamisel, KOVide kui avaliku sektori osa auditeerimisel ja siseauditi arendamisel võib pidada audiitortegevuse seaduse vastuvõtmist 2010. aasta alguses. Seejuures on KOVidele jäetud piisav aeg seaduse rakendamiseks.

Omavalitsuste ja nende ühingute finantskontrolli meetmete vastuvõtmine on veninud

314. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu jõudis Riigikogu menetlusse 2008. aasta oktoobris. Seaduse eesmärk on ajakohastada omavalitsustes eelarve koostamise ja täitmisega seotud nõudeid, kuid kehtestada ka lisameetmed omavalitsuste ja nendega seotud üksuste finantsdistsipliini tagamiseks. Seadus peaks omavalitsustes aitama ohjeldada üleliigset kulutamist ja võlgu elamist ning looma eeldused pikaajalisele ja läbipaistvale finantsplaneerimisele. Kui seadus jõustub, tuleb hakata eelarve puudujäägi ja võlakoorumuse suurusel seatud piiranguid järgima ka omavalitsuse valitseva mõju all tegutsevatel äriühingutel ja sihtasutustel. Sellega kaoks ühtlasi mõte rakendada praegu mitmes omavalitsuses levinud rahastamisskeemi, kus omavalitsuse võlakoorumuse suurenemise vältimise eesmärgil võtab laenu ühing, kellele omavalitsus eraldab laenu tagasimaksmiseks vajaliku raha.

315. Seaduse vastuvõtmiseni Riigikogus jõuti alles 2010. aasta septembris. Muret valmistab aga see, et erinevalt algul kavandatud laienevad eelarve

Erandite rakendamine võib nõrgendada KOVide finantskontrolli meetmeid

puudujäägi ja võlakohustuste piirangud vaid osale omavalitsuse ühingutest, s.o üksnes ühingutele, mis sõltuvad teiste avaliku sektori üksustega tehtud tehingutest ehk saavad enam kui pool oma tuludest tehingutest selliste üksustega või saavad omavalitsuselt toetusi või renditulu ulatuses, mis moodustab nende kogutuludest kümnendiku. Riigikontroll näeb riski, et erandi tegemine ei tarvitse omavalitsuste finantsdistsipliinile avaldada loodetud mõju ega aita murda senist n-ö skeemitamise tava. Seetõttu tuleks seaduse rakendamise käigus paremini läbi mõelda abinõud, kuidas vältida seadusenõuete teadlikku eiramist – praktika näitab, et ühing võib omavalitsusest rahaliselt sõltuda ka muul viisil kui üksnes müügist, rendist või toetustest saadud tulude kaudu (nt perioodilised sissemaksed ühingu aktsia- või osakapitali).

Haldussuutmatuse pärsib korruptsiooni ennetava töökorralduse loomist

Omavalitsustes ei ole suudetud luua korruptsiooniohtu vältivat töökorraldust

316. Soodsat pinnast korruptsiooniohule kujutab KOVide nõrk haldussuutlikkus. Jätkuvalt on levinud probleem KOVide tegevuse läbipaistmatus, inimeste piiratud ringist tingitud risk huvide konfliktiks ja avaliku info lünklik kättesaadavus, mille üks põhjusi on ametnike suur töökoormus ja kohustus tegeleda korraga mitme valdkonnaga, milleks nendel tihti puudub ka piisav kompetentsus. Riigikontrolli arvates on oluliseks puuduseks korruptsiooni vältimisel omavalitsustes ka see, et korruptsiooni ennetamiseks seadusega antud õigusi ametiisikute tegevust kontrollida ei ole valdavalt kasutatud. Osa omavalitsusjuhtide veendumus, et KOVi asutuse väiksusest tingituna on ametnike tegevusest niigi piisavalt hea ülevaade ja et ametiseisundi kuritarvitamine ei olegi väikeses asutuses võimalik, Riigikontrolli auditi käigus kinnitust ei leidnud ning ka väiksemates omavalitsustes tuvastati rikkumisi.

Kas teadsite, et

- kohaliku omavalitsuse volikogude liikmeid oli 2008. a Eestis kokku ca 3000 ja kohaliku omavalitsuse ametnikke ca 5500;
- ühe omavalitsuse kohta on keskmiselt 14 omavalitsusjuhtide ja teenistujatega seotud äri- ja muud ühingu. Suuremates omavalitsustes ületab see näitaja üksikute juhtudel ka saja piiri.

Allikas: „Avaliku teenistuse aastaraamat 2008“ ja Vabariigi Valimiskomisjon; Riigikontrolli analüüs

317. Riigikontrolli arvates on vaja teadvustada, et osa seadustes korruptsiooni vältimiseks mõeldud vahendeid ei ole aja jooksul loodetud viisil toimima hakanud, mistõttu on nende ajakohastamine vajalik. Samas on käimasoleval ümberkujundamisel keskendunud suuresti avalikkuse kontrolli ja ametiisiku enesekontrolli tõhustamisele ning tähelepanu alt on välja jäetud asutuse sisekontrolli võimalused korruptsiooni vältimisel. Arvestades avalikku arvamust korruptsiooni levikust, võib Riigikontrolli arvates olla selline rõhuasetuse muutus ennatlik.

318. Korruptsiooni vältimine sõltub eelkõige ametiisikust, kes peab hoiduma korruptsiooniohtlikest suhetest ja tegudest. Ametiasutuse juhil on kohustus toetada seda asjakohase töökorralduse loomisega.

Kokkuvõtvalt ei tegeletud Riigikontrolli hinnangul auditeeritud omavalitsustes korruptsiooni vältiva töökorralduse kujundamisega süsteemselt ja kõiki võimalusi ära kasutades.

Omavalitsusjuhid ja ametnikud on sageli seotud eraõiguslike ühingute juhtimisega

319. Eesti omavalitsuste volikogu ja valitsuse liikmete (edaspidi omavalitsusjuhid) ning ametnike hulgas on märkimisväärne hulk neid, kes on seotud mõne eraõigusliku ühingu tegevusega, olles ühingu juhatuse või nõukogu liige või aktsionärosanik. Kirjeldatud seos oli 2009. aasta alguses ca 2800 omavalitsuses hõivatud isiku ja ca 4500 ühingu vahel. Ametiisiku seotus mõne eraõigusliku ühingu tegevusega ei ole probleem iseeneses, kuid võib probleemiks muutuda, kui ei teadvustata ametiisikule pandud kohustust hoiduda keelatud tehingutest. Risk selleks

on seda suurem, mida sagedamini selline ühing on oma majandustegevuse kaudu omavalitsuse partneriks.



Urmas Nemvalts,
Postimees,

Avalikkusele ei ole antud nõutavas ulatuses teavet KOVi ja ametiisikuga seotud ühingute tehingute kohta

320. Infot selliste tehingute õiguspärasuses veendumiseks peaks üldtunnustatud raamatupidamise põhimõtete kohaselt avalikkusele pakkuma näiteks majandusaasta aruanne, kus on toodud teave seotud osapooltega tehtud tehingute kohta. Riigikontroll tuvastas, et raamatupidamise andmetel on kõigil auditeeritud 15 KOVi olnud ostu-müügi tehingutes või toetuste maksmisel partneriks mõni volikogu või valitsuse liikme osalusel või juhtimisel tegutsev eraõiguslik ühing. Seejuures jäi selliste partnerite arv ühe auditeeritud KOVi kohta enamasti 20 piiresse. Auditeeritud KOVide 2008. a majandusaasta aruandeid analüüsid selgus, et tehingutest seotud osapooltega oli majandusaasta aruandes antud nõuetekohane ülevaade vaid mõnes üksikus. Enamikus auditeeritud KOVides oli seotud osapoolte kohta teabe avalikustamise nõuet rikutud.

321. Kuigi tehingud ühinguga, millega on seotud ametiisik, võivad avalikule sektorile tunduda sobimatuna, ei ole need Riigikontrolli arvates taunitavad, kui tehinguni on jõutud võimalikke tehingupartnereid võrdselt koheldes, KOVi jaoks parimaid tingimusi taotledes ning tehing ei liigitu keelatud tehingute hulka.

Omavalitsustel puudub selgus, millised ametnikud on kohustatud korruptsioonivastast seadust järgima

Ametiisiku määratlemine tekitab segadust

Ametiseisund – ametikohast tulenev ametiisiku õiguspädevus vastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, teha toiminguid, osaleda riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel ning kohustus täita oma ametikohustusi ausalt ja õiguspäraselt.

Allikas: KVS, § 3 lg 2

322. Toimiva korruptsioonivastase sisekontrolli loomise lähtekohana tuleb omavalitsustes teadvustada, millised ametikohtadega seotud tegevused sisaldavad korruptsiooniriski, s.t määrata kindlaks teenistusülesannetes **ametiseisundi** olemasolu ja piiritleda ametiisikute ring. Riigikontroll mõõnab, et kehtiv ametiseisundi mõiste on segadust tekitav, kuid see ei saa olla põhjenduseks, et ametiseisundi olemasolu jäeti sisuliselt hindamata või käsitleti kõiki ametnikke ametiseisundit omavana, nagu selgus auditist. Vähene teadlikkus ametiseisundi olemusest ja sellega kaasnevatest kohustustest pakkus näiteid ka teisest äärmusest – teadmatusel ei ole ametiisikuna käsitletud mõnikord järelevalvet teostavat ja väärtegusid menetlevat ametnikku.

323. Täpsemaid nõudeid, kuidas kontrollida ametiisiku tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangutest kinnipidamist, seadusandja ei esita.

Töökorralduse viisi otsustab asutuse juht. Tegevus- ja töökohapiirangute rikkumised ning vallajuhtide teadmatus ametiisikute seotusest äriühingute juhtorganitega või tegevusest ettevõtjana näitab, et KOVides ei kontrollita ametiisikutele kehtivatest piirangutest kinnipidamist. Senine tuhandete majanduslike huvide deklaratsioonide (MHD) formaalne ja rutiinne kogumine ei leia korruptsiooniriski maandamiseks KOVide töökorralduses üldjuhul pärast avalikustamist kasutamist ning MHD kui sisekontrolli töövahendi tähtsus on väike. Esmatähtis on aga, et oleks sisuline hea ülevaade ametiisikute kõrvaltegevustest ja muudest majandushuvidest.

Sageli ei teadvustata otsuste tegemisel huvide konflikti ohtu ega kasutada vahendeid sellest hoidumiseks

Ametiisiku erahuvi ja avalik huvi vastanduvad tihti

324. Ametiülesannete täitmisel esinevaid olukordi, kus vastanduvad ametiisiku erahuvid ja avalik huvi, tuleb lahendada nii, et ametiisiku isiklikud huvid ei mõjutaks ametikohustuste täitmist ega tooks kaasa korruptiivse suhte tekkimist, s.t vältida tuleb huvide konfliktiga seotud otsuste tegemist. Kuigi auditiga tuvastati juhtumeid, kus ametiisik oli enda või endaga seotud isikute huve puudutavate otsuste tegemiselt taandunud, oli 2/3-s auditeeritud KOVides siiski otsuseid, kus seda ei olnud tehtud. Otsused, mille tegemisel ametiisikud piirangut rikkudes osalesid, olid järgmise sisuga:

- vabade põllumajandusmaade kasutusvaldusse andmine volikogu liikmega seotud ühingule;
- teenindusmaa määramine volikogu liikmega seotud ühingule;
- toetuse määramine või hoone tasuta kasutada andmine MTÜdele, mille juhatusse otsuste tegemisel osalenud volikogu liige kuulus;
- volikogu esimehele või ühele volikogu liikmele lisatasu määramine.

325. Huvide konflikti vältimine on oluline ka kodanikuühendustele KOVi eelarvest toetuste maksmisel ja KOVi eraõigusliku ühingu juhtorgani liikme lojaalsuskohustuse täitmisel. Nendel juhtudel, kus toetustaotluse hindajateks on taotlejad ise, võib see kaasa tuua huvide konflikti. Näiteks tuvastati olukordi, kus toetuse maksmise sisuliseks otsustajaks olid samas ka toetusi taotlevate ühenduste esindajad. Nad vaatasid taotlusi läbi ja hindasid neid ning tegid valla- või linnavalitsusele ettepanekuid toetuste määramiseks. Huvide konflikti vältimine KOVi ühingu juhtorgani liikme puhul tähendab seda, et juhtorgani liige ei tohi isiklike huve esikohale seades teha ühingule kahjulikke otsuseid.

Osa omavalitsusjuhte on seadust rikkudes teinud tehinguid oma ettevõtetega

326. Korruptsioonivastases seaduses on loetletud keelatud tehingud, milles ametiisik osaleda ei tohi. Selliste tehingute hulka kuuluvad tehingud iseendaga, oma lähisugulastega ja -hõimlastega, kuid ka eraõiguslike ühingutega, mille juhtimises nimetatud isikud osalevad või mille omanike hulka nad kuuluvad. Seadus keelab samuti volitada vastavaid tehinguid tegema alluvaid. Auditi käigus kontrollitud KOVidest 40%-s tegid ametiisikud tehinguid endaga seotud eraõiguslike ühingutega, mistõttu mindi vastuollu KVSis sätestatud piirangutega.

Ametiisikule kehtivatest piirangutest kinnipidamist enamasti ei kontrollita

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötoetuste andmine valla- ja linnaeelarvest**“.

327. Riigikontroll rõhutab veel kord, et ametiisikute teadlikkuse parandamist piirangute kohta tuleks omavalitsustes enam tähtsustada ning see peaks regulaarse teavitamise ja ametiisikute koolitamise kaudu olema osa asutuse töökorraldusest. Sõltumata sellest, millest on piirangute rikkumine tingitud, ohustab see kohaliku võimu usaldusväärsust.

Kultuuri, spordi ja noorsootöö toetamise põhimõtteid ei ole läbi mõeldud

328. Vallad ja linnad teevad kodanikuühendustega koostööd avalike teenuste osutamisel või toetavad nende tegevust. Kaasamine on positiivne, see muudab kohaliku võimu läbipaistvamaks, suurendab usaldust ja tugevdab kohapealset demokraatiat. Alates 1.4.2009 asendati KOVide kohustus toetada oma haldusterritooriumil asuvate spordiorganisatsioonide tööd ning noorteühingute noorteprogramme ja -projekte võimalusega toetada neid valdkondi vaid eelarveraha olemasolu korral. Riigikontroll leidis, et auditeeritud KOVid olid muutunud olukorrale reageerinud alalhoidlikult, jätkanud kodanikuühendustele toetuste maksmist ning polnud kultuuri-, spordi- ja noorsootöövaldkonnas vähendanud toetusi rohkem kui muid kulutusi.

329. Kodanikuühenduste toetamiseks peab volikogu kehtestama toetuste andmise korra. Valla- või linnavalitsus saab seega toetusi maksta, pidades kinni volikogu kehtestatud korrast ja eelarvest. Auditeeritud KOVides esines hulgaliselt juhtumeid, kus volikogu oli kehtestanud toetuste andmise põhimõtted, kuid tegelikult eraldas vallavalitsus toetusi tava, sisetunde ja muude määramatute asjaolude alusel. Paljudel juhtudel otsustasid toetuse eraldamise valla- või linnavalitsuse ametnikud omal initsiatiivil. Kodanikuühenduste võimalikku ebavõrdset kohtlemist näitab ka asjaolu, et mitmed toetuse saajad olid pälvinud võrreldes volikogus sätestatuga n-ö erikohtlemise. Kahjuks ei ole riigil ja avalikkusel võimalik aruandluse ega omavalitsuste eelarvete põhjal eristada kodanikuühenduste toetusteks kuluvat raha.

Edendamist vajab kodanikuühenduste võrdne kohtlemine ja raha jagamise läbipaistvus

330. Suuremad võimalused toetust saada on nendel, kes on vallas või linnas rakendatavast praktikast teadlikumad. Paraku ei soosi kõigi kodanikuühenduste võrdset teavitamist ka kodanikuühenduste üle arvestuse pidamine, sest see ei taga omavalitsusele tema territooriumil tegutsevatest kodanikuühendustest terviklikku ülevaadet.

331. Mõningatel juhtudel konkureerisid kodanikuühendustega toetuste taotlemisel ka valla või linna hallatavad asutused ja asutatud ühingud. Kui hallatavad asutused taotlevad oma põhitegevuseks või tegevuskuludeks lisa omaalgatuseks mõeldud rahast, loob see maksumaksjale väärä pildi. Kodanikuühenduste toetamine peab maksumaksjale arusaadavalt ja läbipaistvalt tähendama kodanike algatuse toetamist omavalitsuse poolt, mitte aga omavalitsuse oma teenuste osutamiseks loodud hallatavate asutuste põhitegevuse rahastamist.

332. Lisaks toetuste taotlemisele ja saamisele on kodanikuühendused kohalike omavalitsuste partneriks ka avalike teenuste osutamisel. Kui toetuste andmisel on tegu kodanikuühenduste omaalgatusliku tegevuse toetamisega, siis avalike teenuste üleandmise puhul on vald või linn oma ülesandeks oleva avaliku teenuse pakkumise kodanikuühendusele üle

Kodanikuühenduste toetamise ja neile avalike teenuste üleandmise piir on hägune

andnud või teeb avalike teenuste osutamiseks kodanikuühendustega koostööd. Riigikontroll tuvastas, et valdadel ja linnadel oli nende eristamisega raskusi. Omavalitsused ei teadnud ka, millal tuleks avaliku teenuse üleandmiseks sõlmida leping, ega tundnud seda valdkonda reguleerivat halduskoostöö seadust. Auditeeritud ei tajunud, et kodanikuühenduste toetamine eeldab panustamist kindla sihtrühma tegevustesse, kus kasusaajaks on konkreetse kodanikuühenduse liikmed. Samas tähendab avaliku teenuse üleandmine aga näiteks seda, et teenusest saavad kasu kõik selle omavalitsuse elanikud ja selle osutaja leidmisel on KOV järginud isikute võrdse kohtlemise ja konkurentsitingimuste efektiivse ärakasutamise põhimõtteid.

Tegelik aruandlus on n-ö küla peal liikuv info

Kontrolli toetuste kasutamise üle on nõrk

333. Riigikontrolli hinnangul sisulist aruandlust kultuuri-, spordi- ja noorsootöötetuste kasutamise kohta omavalitsustes ei rakendata. Kokkuvõtlikult olid auditeeritud tänu usaldusele ja formaalsele kontrollile veendunud, et nende jaotatud miljonid kroonid toetusraha on otstarbekalt kasutatud. Vallad ja linnad kurdavad küll raha vähesuse üle, kuid tegelikult ei süüvi, kas toetusi kavandatakse, makstakse ja kasutatakse valla või linna arengukava prioriteetidest ja volikogu seatud põhimõtetest lähtudes, et aidata kaasa omavalitsuse elanike üldistele huvidele ja arengule, või n-ö külvatakse toetusraha lennukilt.

KOV-i mõju all olevate ühingute arv ületab KOVide arvu mitu korda

Enamik omavalitsustest osaleb mõnes äriühingus või sihtasutuses

334. 2010. aasta aprilli seisuga saab lugeda kokku 409 äriühingut, sihtasutust ja mittetulundusühingut, mille omanikuks, asutajaks või liikmeks on mõni omavalitsus või nende loodud ühing ning mille üle on KOVil otsene või kaudne valitsev mõju (vt tabel 6). Lisaks eeltoodule osalevad omavalitsused veel 242 ühingu, mis ei ole KOVide kontrolli all ning milles on valla või linna partneriks mõni omavalitsusväline organisatsioon või füüsiline isik. Kokku on KOVide osalusel tegutsevad ühinguid ca 650. Seda on oluliselt rohkem kui näiteks omavalitsusüksusi. Kuna selliste ühingute kaudu pakutakse enamasti kohaliku kogukonna jaoks mõnda olulist teenust, eeldab kohalike elanike huvi ühingu jätkusuutlikku majandamist. Enamgi veel, harvad ei ole ka juhtumid, kus ühingu tegevust rahastatakse märkimisväärselt valla- või linnaeelarvest ehk ühingu majandamiseks kulub ka maksuraha.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes**“.

Tabel 6. KOVide osalusega äriühingute ja sihtasutuste arv

Ühingu liik	On valitsev mõju		Ei ole valitsevat mõju		Kokku	
	ühingute arv	osakaal, %	ühingute arv	osakaal, %	ühingute arv	osakaal, %
Mittetulundusühingud*	27	7	105	43	132	20
Sihtasutused	152	37	76	31	228	35
Äriühingud	230	56	61	25	291	45
Kokku	409		242		651	

*Mittetulundusühingute hulka ei ole arvestatud maakondlikke ja üleriigilisi omavalitsusliite.

Allikas: a) tehingupartnerite nimekiri riigi raamatupidamise üldeskirja lisas 2 (20.04.2010);
b) Riigikontrolli küsitlus KOVides 2009. aasta kevadel

Üle poole KOVi äriühingutest on tegevad kommunaalmajanduses

Kas teadsite, et

- KOVide kontrollitavatest äriühingutest ja sihtasutustest olid 2009. a lõppedes 52% nn mikroettevõtted (töötajaid 0–9), 37% nn väikeettevõtted (töötajaid 10–49), 7% nn keskmisi ettevõtteid (töötajaid 50–249) ning 4% nn suurettevõtteid (töötajaid 250 ja enam);
- KOVide kontrolli all olevatel äriühingutel ja sihtasutustel oli 2009. a lõppedes varasid bilansilises väärtuses kokku ca 15,5 miljardit krooni.

Läbimõtle mata osalemine eraõiguslikus ühingus toob omavalitsusele kaasa probleeme

KOVid osalevad ühingutes ka laenupiirangust möödahiilimiseks

335. KOVide kontrolli all olevatest äriühingutest on enim neid, kes tegutsevad kommunaalmajanduse valdkonnas (64% äriühingutest), kuid märkimisväärsel arvul on ka vara rendileandmisega (10%) või tervishoiuteenuste osutamisega tegelevaid ühingu (7%).

336. Sihtasutusi on KOVid asutanud enim tervishoiu ning hariduse ja kultuuri valdkonnas (14% KOVide kontrollitavatest sihtasutustest). Võrreldes äriühingutega jaotuvad sihtasutused tegevusalade kaupa proportsionaalsemalt ning paljud neist osutavad teenuseid näiteks ka sotsiaalhoolekande ning sportimise ja vaba aja veetmise võimalusi pakkudes või on hõivatud piirkondliku arendustegevusega.

337. Kui KOVide varakogumile on perioodil 2008–2009 lisandunud rahalises väljenduses keskmiselt 6% aastas, siis KOVi äriühingute ja sihtasutuste varad on kasvanud ühe ühingu kohta aastas keskmiselt 15%. Majandusaasta kasumiga või kahjumiga lõpetanud ühingute suhe pole aga viimastel aastatel oluliselt muutunud ning kahjumis ühingute arv on perioodil 2007–2009 olnud igal aastal 40% lähedal. Ühingu, mis on kogu nimetatud ajavahemiku olnud kahjumis, on ligikaudu kümnendik.

338. KOVi osalemine mis tahes liiki eraõiguslikus juriidilises isikus saab olla põhjendatud vaid avalike huvide teostamisega, mis tulenevad omavalitsusele seadusega pandud ülesannetest. See eeldab, et ühingu asutamise ja osalemise jätkamise üle otsustamisel on KOVil selge ettekujutus, kuidas see omavalitsuse ülesannete täitmisele kaasa aitab, ning osalemisele on seatud sellekohased eesmärgid. Kuna vallad või linnad saavad äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid asutada ainult maksumaksja huvidest lähtudes, on nende ühingute tegevus põhjendatult avaliku huvi objektiks.

Mõnes ühingus osalemise eesmärk ei ole kooskõlas seaduse mõttega

339. KOVi ühingus osalemise otsused, mis tuginevad muudele motiividele, ei vasta Riigikontrolli arvates seaduse mõttele. Näiteks ei ole põhjendatud, et eraõiguslik juriidiline isik asutatakse üksnes KOVi laenupiirangute vältimiseks. Teada on ka, et nendes KOVides on ühingud sõlminud laenulepingud ka nii, et ühingu kohustuste täitmist panga ees tagab omavalitsus. See ei ole aga seaduse järgi lubatud.

340. Rahandusministeerium on tänavu esimest korda arvestanud taolise info ilmsikstulekul ühingu laenu tagamise küll KOVi võlakohustuste hulka, kuid kuna need juhud on välja tulnud juhuslikult ja puudub info kõigi selliste rikkumiste kohta, siis võib seaduserikkumisega võlakohustused ületanud KOVide arv olla tegelikult suurem.⁵

341. Peale laenuvõtmise on ühingute eeliseks peetud lihtsamat võimalust saada riigilt tagasi enamakstud käibemaks. Käibemaksu tagasisaamise

⁵ Riigikontroll märkis „Valdade ja linnade tuludes ja kuludes ning finantsseisus 2009. aastal toimunud muutuste analüüsis“ võlakohustuste ületajate arvuks 14, arvestamata laene taganud KOVisid. Rahandusministeeriumi 28.04.2010. a teate kohaselt oli 2009. aasta lõpuks selliseid KOVisid 25. Neist neljal ei ole suur võlakoormus tingitud mitte seadusevastaselt võetud võlakohustustest, vaid tulude langusest 2009. aastal.

kaudu projektide rahastamise võimaluste parandamist tõtsid Riigikontrolli auditis ühe argumendina esile mitme KOVi esindajad.

Ühingu tulemusi arutatakse vähe

342. Valla- või linnavolikogu liikmetele, kel on ühingus osalemise jätkuvuse suhtes otsustusõigus, on auditeeritud omavalitsustes ühingute tegevuse kohta edastatud teavet erinevas ulatuses. Enamasti piirdus valla või linna majandusaasta aruandes ühingute kohta antud info vaid tegevusala, töötajate arvu ja neile makstud tasu ning kasumi või kahjumi suuruse väljatoomisega. Volikogu esindajate ütluste järgi volikogud ka enamasti ei nõua valitsustelt rohkem teavet ühingute eesmärkide saavutamise kohta.

Omavalitsusjuhid ei teadvusta ühingute juhtorganite pädevuse erisusi

343. Omavalitsusjuhid ei teadvusta alati, et neil puudub pädevus ühingut puudutavate otsuste tegemiseks ainuisikuliselt. Riigikontroll juhib tähelepanu, et omavalitsusjuht ei saa teha ainuisikuliselt otsuseid või kujundada valla- või linnavalitsuse seisukohti ühingut puudutavates küsimustes. Selleks et teostada avalikke huvisid ühingutes parimal moel, vajavad KOVid läbimõeldud käitumisjuhiseid efektiivseks tegutsemiseks aktsionäri, osaniku või asutajana.

Hankemenetlused jäeti tihti korraldamata

344. Ühingu kõrgemate juhtorganite nõrk kontroll väljendub ka riigihangete korraldamata jätmises KOVi ühingutes objektide ehitamisel, asjade ostmisel ja teenuste tellimisel. Riigikontroll leidis, et oluline osa avalikest ostudest tehakse jätkuvalt ilma riigihankeid korraldamata. Hulk ettevõtteid ega nende KOVidest omanikke ei saa aru, et läbipaistev ja konkurentsivõimeline tegutsemine aitab ettevõttes vähendada nii raiskamist kui ka korruptsiooniohtu. Ka Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud korruptsioonivastases strateegias aastateks 2008–2012 on riigihanked välja toodud kui riskikoht. Korruptsioon avalikus sektoris on ohuks riigi julgeolekule ning põhjustab inimeste ebavõrdset kohtlemist; korruptsioon erasektoris aga kahjustab ausat konkurentsi ning takistab majanduse arengut.

345. Üllatav on paljude äriühingute omanike ja nõukogude vähene huvi riigihangete korralduse seaduslikkuse vastu. Nõukogu liikmed ei adu, et nõukogu kui järelevalve teostaja vastutusalas on tegelikult ka seadusest kinnipidamise küsimused.

346. Enamik auditeeritud äriühingutest teeb riigihankeid ainult siis, kui ostuks saadakse raha väljastpoolt ettevõtet ja selle andmise tingimused näevad ette riigihanke korraldamise. Sellisel juhul püütakse riigihangete seaduse nõudeid täita silmapaistva innukusega, sest nende täitmata jätmise võib põhjustada rahastamisotsuse tühistamine.

Äriühingud ei oska oma tegevuses näha avaliku huviga seotud aspekte

347. Rahandusministeerium ega Riigihangete Amet ei olnud 2009. aastal, s.o riigihangete seaduse kehtivuse kolmandal aastal suutnud selgitada seaduse mitmeti mõistetavaid ja segadust tekitavaid kohti. See andis suurele hulgale KOVi äriühingutest võimaluse arvata, et riigihangete

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2010. aastal valminud auditiaruandest „**Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes**“.

Rahandusministeerium ei korrastanud riigihangete valdkonda

seadus neile ei kohaldu. Seega, end hankijana mittemääratlenud KOVi äriühingud sooritasid enamiku oma ostudest juhtkonna prima äranägemise kohaselt. Audit näitas, et leidus äriühingud, mille käivitamisel olid KOVi deklareerinud avalikku huvi ja kulutanud ohtralt maksumaksja raha, kuid mis nüüd tegelesid Riigikontrolli arvates meelsamini enese hankijaks määratlemata jätmisele juriidiliste ja majanduslike õigustuste otsimise kui riigihangete seaduse järgimisega.

Paljud KOVi äriühingud ei määratlenud end hankijana

348. Samal ajal ei teinud riik riigihangete valdkonnas kõike, et tagada ettevõtte sisulisest tegevusest lähtuv riiklik järelevalve. Kuna riikliku järelevalve tegemisel ei hinnatud äriühingute hankijaks olemist sisuliselt, sõltus praktikas järelevalvepädevuse tekkimine äriühingu enda suvaotsusest. Selle tagajärge ilmestab see, et 2008. aastal kontrollis Riigihangete Amet järelevalve käigus seaduse järgimist 55 hankija juures. Nende hulgas oli ainult üks KOVi asutatud eraõiguslik ühing.

349. 2010. aastal muutis Riigikogu riigihangete seadust nii, et hangete korraldamine läks tõhusamaks; riigihangete järelevalve ning nõustamine läksid Rahandusministeeriumi kätte ja Riigihangete Ameti tegevus lõpetati. Oluline on, et seadusesse lisati, et hankijaks olemine on faktiküsimus, mitte aga asutaja või isiku enese otsus. See muudatus oli küll samm edasi, kuid edaspidi peaks KOVi äriühingute hankijaks olek olema seaduses sätestatud otsesõnu.

Kontrollisüsteem riigihangete üldpõhimõtete järgimise üle ei toimi

Riigihankeprobleeme on ka kompetentsuskeskusteks pakutud omavalitsusliitudel

350. Riigihangete korraldamata jätmise põhjustena on auditeeritud ühingud toonud välja teadmatust ja haldussuutmatust. Riigihanke protseduurireegleid peetakse liiga keeruliseks ja seadust liiga mahukaks, et osata järgida kõiki vajalikke nõudeid. Tihti puuduvad eraõiguslikes juriidilistes isikutes kompetentsed töötajad. Näiteks tuvastas Riigikontroll, et mõnedele ühingutele oli teadmata ka riigihangete registri olemasolu või asukoht, rääkimata kohustusest esitada riigihangete registrile riigihanke aruandeid. Riigihangete korraldamisega on probleeme ka omavalitsusliitudel, keda on välja pakutud kui võimalikke riigihangete kompetentsuskeskusi.

351. Riigikontroll leiab, et olukorras, kus üle 80% auditeeritute ei ole kõikidel vajalikel juhtudel riigihankeid korraldanud, on ühingute puhul väga suur risk, et vähese teadlikkuse tõttu jäetakse riigihange korraldamata. Ka vallad ja linnad mittetulundusühingute, sihtasutuste ja äriühingute liikmete, asutajate ja omanikena ei suuda suunata ühingu riigihankeid korraldama. Seetõttu tuleks riikliku järelevalve planeerimisel kavandada senisest rohkem toiminguid eraõiguslikes juriidilistes isikutes, kuna toimiv järelevalve on üheks tõhusamaks abinõuks hankijate teadlikkuse parandamisel.

Riik ei ole soovinud KOVi probleemide põhjustega tegeleda

352. Juba neljandat aastat on Riigikontroll pühendanud oma aastaülevaates kohalike omavalitsuste probleemidele eraldi tähelepanu. Samas on tähelepanekute sisu ja põhjused püsivad peaaegu muutumatuna. Seetõttu tuleb kahjuks taas korrata: KOVi toimimine olukorras, kus enamikul omavalitsustest on vähe elanikke, vähe erialase ettevalmistusega spetsialiste, vähe raha ja sellest tulenevalt vähe vaimset potentsiaali, kuid kus ülesandeid, mida täita, on seinast sein, ei leita isevooluteed kulgedes paratamatult kunagi lahendust sellega kaasnevale nähtusele nimetusega „haldussuutmatust“. Seejuures on Riigikontroll veendunud, et käesoleva

peatüki objektiivseid tähelepanekuid saab pidada kogu süsteemi puudusteks, kuid subjektiivsest vaatenurgast ongi suur osa väikeste valdade ametnike võtnud kohusetundlikult kanda liiga raske koorma. Iseregulatsiooni võimalikkuse retoorika on hulga kallist aega kulutanud ja osa väikesi omavalitsusi on seetõttu majanduslanguse käes väga haavatavas olukorda jäetud. Korrates: võimalused süsteemseteks muudatusteks seisavad riigi otsustamatuse taga. Tasandeid – riik, regioonid/maakonnad ja kohalik omavalitsus – ei saa tulemuslikult toimima neid ükshaaval remontides. Regionaalminister, kes vastutab maavalitsuste ja kohaliku omavalitsuse arendamise eest, ei ole sellega hakkama saanud. Tal ei ole eri ministeeriumide koordineerimiseks piisavalt võimu, et panna neid endaga arvestama, ega haldussuutlikku aparati taustatööks. Riigi tasandi remonti aga ei olegi kellegi õlule panna.



Urmas Nemvalts,
Postimees