

Riigikontrolli majandusaasta aruanne
01.01.2021–31.12.2021

Asutuse nimetus: Riigikontroll

Asutuse registrikood: 74000056

Aadress: Kiriku 2/4, 15013 Tallinn

Telefon: +372 640 0700

E-post: riigikontroll@riigikontroll.ee

Kodulehekülg: <http://www.riigikontroll.ee>

Tegevjuht: Janar Holm

Audiitor: AS Deloitte Audit Eesti

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 69 leheküljest.

SISUKORD

RIIGIKONTROLLI TEGEVUSARUANNE 3

Kelle heaks töötab Riigikontroll?	3
Finantsauditi olemus.....	3
Tulemusauditi olemus.....	4
Juhtimine ja struktuur	6
Auditi- ja analüüsitegevus 2021. aastal	7
Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus	16
Personal	17
Peamised finantsnäitajad aastatel 2017–2021	18

RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE 19

Bilanss	19
Tulemiaruanne	19
Rahavoogude aruanne.....	20
Riigieelarve täitmise aruanne	21

RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL 32

SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE..... 33

LISA. RIIGIKONTROLÖRI VASTUSED RIIGIKOGU LIIKMETE ARUPÄRIMISELE, KIRJALIKELE KÜSIMUSTELE, KÕNED JA KIRJAD COVID-19-KRIISIGA SEoses NING ARTIKLID 35

Riigikontrolör Janar Holm saatis 24. novembril 2021 vastuse Riigikogu liikme Helir-Valdor Seederi kirjalikule küsimusele, mis käsitles COVID-19 vaktsiinilepinguid ja Riigikogu liikme õigusi pääseda ligi tööks vajalikule infole	35
Riigikontrolör Janar Holmi vastus Riigikogu Isamaa fraktsiooni liikmete arupärimisele Haridus- ja Teadusministeeriumi kiirtestide hanke kohta 13.12.2021	37
Riigikontrolör Janar Holmi kõne Riigikogus 10. novembril 2021 riigihalduse probleemidest koroonakriisi näitel.....	40
Riigikontrolöri Janar Holmi kiri peaministrile tähelepanekute ja ettepanekutega vaktsineerimise korralduse kohta 27. juulil 2021	44
Riigikontrolör Janar Holmi kiri peaministrile koroonaviiruse teise laine õppetundidest 1. oktoobril 2021.....	49
Riigikontrolör Janar Holmi loeng „Kes hoiab tulevikus korda ja päästab, ravib ja õpetab?“ Sisekaitseakadeemias 17. veebruaril 2021	58
Riigikontrolör Janar Holmi sõnavõtt Eesti iseseisvuse taastamise 30. aastapäeva puhul peetud aktusel Kuressaare gümnaasiumis 26. mail 2021	66
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Riigikontroll paneb ette tasuta ühistranspordi mõttekus ümber hinnata“ Maalehes 18.03.2021	68

RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE

Kelle heaks töötab Riigikontroll?

Riigikontroll on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu audiitor, kelle ülesanne on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest talle pakkunud. Riigikontrolli töötulemused on suunatud Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele.

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussioonipartnerid, kelle ülesanne on auditite käigus teha tööd selle nimel, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seadustega raamid diskuteerimiseks, teiselt poolt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet, seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamisest adekvaatse pildi. Niisiis on suhtlemisel Riigikoguga eesmärgiks teha ettepanekuid riigi juhtimise (s.o eelkõige maksumaksja raha kasutamise) parandamiseks. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada, samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab soovitusi tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad.

Peamiselt aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll igal aastal Riigikogule esitamiseks kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. See on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus.

Maksumaksja on ses suhteahelas mõistagi kõige enam omaniku rollis: temata poleks raha, mida kasutada, selleta ei oleks põhjust raha kasutamist auditeerida ega kumbagi – ei raha kasutamist ega auditi tulemusi – arvustada. Kuna teemast sõltumata on küsimus tegelikult alati maksumaksja ehk omaniku rahas, jõuavad veebilehe ja ajakirjanduse vahendusel avalikkuse ette ka Riigikontrolli audititulemused.

Nii põhiseaduse kui ka Riigikontrolli seaduse järgi on Riigikontroll sõltumatu institutsioon, kes otsustab ise auditite tegemise, nende aja ja iseloomu üle. Riigikontroll aga ei ole huvitatud sõltumatusest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) on Riigikontroll valmis kaaluma nende soove, kelle heaks ta töötab. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilist teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgib Riigikontroll asjade käiku ka valdkondades, mida on juba auditeeritud, jälgides auditites välja toodud puuduste parandamist või võttes plaani järelauditi.

Riigikontrolli-suguste institutsioonide kohta kasutatakse rahvusvahelises prougis väljendit „kõrgeim auditiasutus“ (*supreme audit institution*), mis tähendab peale põhitegevuse – auditite – kaasaraäkimist ka avaliku sektori muus audititegevuses. Riigikontrolli audiitorid nõustavad ametnikke juhtimise, raamatupidamise, sisekontrollisüsteemide ja siseauditi arendamisel. Kokkuvõttes ikkagi selle nimel, et jälgimise all oleks võimalikult väikeste kulutustega võimalikult suures ulatuses maksumaksja raha.

Finantsauditi olemus

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse anda hinnang Vabariigi Valitsuse koostatud majandusaasta aruande kohta. Selle ülesande täitmiseks kavandatakse ja korraldatakse finantsauditid selliselt, et riigi seisukohast olulisemad rahavood, varad ja

kohustused saaksid auditeeritud. See võib riskihinnangutest lähtudes tähendada finantsauditeid nii ministeeriumides ja nende allasutustes kui ka riigi asutatud sihtasutustes, riigi osalusega äriühingutes jm.

Finantsaudit koosneb

- raamatupidamise aastaaruande auditist, mis sisaldab arvamust finantsaruannete kohta;
- seaduslikkuse auditist, kus vaadatakse tehingute kooskõla riigieelarve seadusega.

Raamatupidamise aastaaruannet auditeerides soovib Riigikontroll anda aruande lugejale kindlust, et aastaaruanne kajastab õigesti aruandva üksuse tegevust perioodi jooksul ja finantsolukorda perioodi lõppedes. Tehingute seaduslikkuse auditeerimisel hindab Riigikontroll, kas auditeeritav on oma majandustegevuses kinni pidanud tema tegevusele kohaldatavatest olulisematest õigusaktidest.

Samuti toob Riigikontroll hinnangut andmata välja auditi käigus tehtud tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

Tulemusauditi olemus

Tulemusauditi eesmärk on anda Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele igakülgset teavet selle kohta, kui hästi on riik seatud eesmärged täitnud. Enamasti seisneb see avalikkuse informeerimises riigi tegevuses esinevatest vajakajäämistest. Ent Riigikontroll ei piirdu üksnes puuduste sedastamise ja iseloomustamisega, vaid püüab analüüsida ka probleemide põhjusi ning pakkuda ideid, kuidas neid ületada. Samuti on tulemusauditi eesmärk tuvastada parimat halduspraktikat ja aidata kaasa selle levimisele.

Tulemusauditi ja selle aluseks oleva seire objektiks on eelkõige igapäevaelus ilmnevad probleemid ja avaliku sektori tegevus nende lahendamisel. Seejuures püüab Riigikontroll keskenduda probleemidele, mis mõjutavad pikaajaliselt paljusid inimesi ning mille puhul on alust oletada süsteemseid puudusi riigi tegevuses.

Tulemusaudit keskendub põhiliselt kolmele aspektile: säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele.

Säästlikkust (eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist) Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnanguid säästlikkuse kohta anda tõhusust uurides.

Tõhusust hinnates analüüsib Riigikontroll avaliku sektori hallatavaid protsesse, seda, kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemit suurendada või saavutada sama väiksemate kuludega.

Mõjusust hinnates analüüsib Riigikontroll

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga (kui mõju kajastav info puudub või on ebapiisav, püütakse vajalikku teavet ise koguda).

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe saavutamise eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna vajadusi.

Vastavusauditi olemus

Vastavusauditis hinnatakse, kas tegevus, majandustehingud ja info on olulises osas kooskõlas õiguslike alustega, mis suunavad ja piiravad auditeeritava tegevust.

Vastavusauditi üldine eesmärk on anda kindlust, et auditeeritavad koguvad ja kulutavad oma raha kooskõlas asjakohaste õiguslike alustega, ning seeläbi edendada head valitsemistava, mis seisneb läbipaistvuse ja aruandekohustuslikkuse printsiibi järgimises. Lisandväärtust andev eesmärk on probleemide väljaselgitamine, nende põhjuste avamine ja asjakohaste soovituste tegemine.

Juhtimine ja struktuur

Riigikontrolli juht on alates 2018. aasta aprillist riigikontrolör Janar Holm.

Riigikontrollis oli 2021. aastal kolm struktuuriüksust:

- auditiosakond, mille peakontrolör on Ines Metsalu-Nurminen;
- analüüsiosakond, mille peakontrolör on Märt Loite;
- arendus- ja haldusteenistus, mille direktor kuni 01.08.2021 oli Urmet Lee ning alates 30.08.2021 on Maris Vaino.

Otse riigikontrolöri alluvuses olid lisaks peakontrolöridele ja direktorile tema nõunikud, abi ja kommunikatsioonijuht.

Auditi- ja analüüsitegevus 2021. aastal

Auditiosakond 2021

2021. aastal valmis Riigikontrolli auditiosakonnal 13 auditit ja ülevaadet ning lisaks sellele hulk märgukirju. Auditit juhid ja audiitorid on oma töö kohta andnud infot Riigikogu komisjonide istungitel, seminaridel, meedias ja sotsiaalmeedias.

Auditiosakonna seire ja auditite keskmes on järgmised valdkonnad: haridus, töö, sotsiaalkaitse ja tervishoid; taristu ja suurinvesteeringud; siseturvalisus ja riigikaitse; infotehnoloogia; kohalikud omavalitsused; keskkond ja säästev areng ning raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus.

2021. aastasse jäävad ka mitmed tööd seoses ettevõtete toetamisega COVID-19-kriisi ajal.

Järgnevalt on tutvustatud lõppenud aasta olulisemate auditite põhisõnumeid.

Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Riigi raamatupidamise aastaaruande kohta andis Riigikontroll märkusega arvamuse ja tehingute seaduslikkuse kohta olulisi tähelepanekuid ei olnud, kuid tõsiseid probleeme ilmnas riigieelarve koostamise protsessis.

- Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud tulemiks –1,15 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2020. aasta seisuga 17,9 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistest osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus Kaitseväge põhivara kohta väärtuses 317,5 miljonit eurot ning 31.12.2019. aasta seisuga väärtuses 251,8 miljonit eurot.
- Riigikontroll kontrollis, kas põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministriumide valitsemisala asutused on kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute tegemisel lähtunud neile seadustega antud eelarvest. Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2020. aasta riigieelarve seadusega, riigi 2020. aasta lisaelarve seadusega ning 2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.
- Riigikontrolli audit näitas, et Riigikogus seadusena vastu võetud 2020. aasta riigieelarve kõik koondsummad – tulud, kulud, investeeringud, finantseerimistehingud – olid valed, sest eelnõu ette valmistanud Rahandusministeerium oli teinud sadade miljonite ulatuses arvestus- ja arvutusvigu. Tulude hulka arvestati ka seda, mis sinna ei kuulu, ning kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute summade arvutamisel jäeti osa summast arvesse võtmata. Selle tulemusena on ka seaduses näidatud tulude ja kulude vahe vale – seaduse järgi ületavad tulud kulusid 109,28 miljoni võrra, kuid õige oleks, et kulud on tuludest suuremad 256,17 miljoni euro võrra.

Ettevõtete toetamine COVID-19-kriisi ajal

2021. aastal valmis auditiosakonnal kolm tööd ettevõtete toetamise kohta koroonakriisis: ülevaade ettevõtete toetamisest COVID-19-kriisi ajal; kriisilaenude menetlus Maaelu Edendamise Sihtasutuses ja riiklikult oluliste projektide kriisilaenude menetlus KredExis.

- Riigikontrolli ülevaade näitas, et enamasti said toetusmeetmetest abi nende tegevusalade ettevõtted, keda kriis rohkem puudutas ja kellel läks majandusnäitajate põhjal halvemini kui neil, kes toetust ega laenu ei saanud. Seega ei realiseerunud üldjuhul risk, mille puhul eeldati, et kriisimeetmetest võivad abi saada ettevõtted, kellel seda vaja ei ole.

- Maaelu Edendamise Sihtasutust (MES) auditeerides selgus, et osa COVID-19 mõjude leevendamiseks mõeldud laenuraha läks ettevõtetele, kes ise kriisi mõju ei täheldanud või nägid mõjuna vaid seda, et pank neile raha ei laena. Seda, kas laenuvajadus oli põhjustatud just COVIDi-kriisist, MES alati välja ei selgitanud. Samas oli COVID-19 levikuga kaasnev negatiivne mõju meetme tingimuste järgi laenu saamise peamine eeldus. Samuti leidis Riigikontroll, et MES on laenuotsuste tegemiseks vajalikku teavet kogunud ettevõtetelt erineval määral ja moel ning laenust keeldumisel jäi puudu otsuste läbipaistvusest. Kindlasti on ettevõtteid, kes on saanud laenudest vajalikku abi, kuid on ka risk, et kriisimeetmega ei ole lahendatud kriisi ning on vähenenud riigi võimekus aidata abivajajaid tulevikus.
- Kredexi riiklikult oluliste projektide auditis ei tuvastanud Riigikontroll kriisilaenude jagamisel taotlejate ebavõrdset kohtlemist, kuid juhtis tähelepanu, et laenuandmisest keeldumised olid korrektselt põhjendamatud ja praktika pangast laenu mittesaamise tõendamisel muutlik. Lisaks jagati laene, mille põhjendatuses oli finantskomiteel kahtlusi.

Vahekokkuvõtte Rail Balticu elluviimise kohta

Järjekorras juba neljas Rail Balticu audit keskendus kinnisasjade omandamisele Rail Balticu raudtee ehitamiseks. Lisaks hinnati, kuidas on Rail Balticu projekti elluviijad arvesse võtnud Riigikontrolli varasemaid soovitusi.

- Rail Balticu projekti elluviimisel ei ole raudtee ehitamiseks vajalike kinnisasjade omandamine kulgenud plaanitud tempos. Mahajäämus algsest kokkulepitud tähtajast on ligi 5 aastat. Praeguse ni pole selge, kui palju ja milliseid kinnisasju on vaja omandada, sest projekti planeerimisdokumentide koostamine venib. Samuti ei ole teada kinnisasjade omandamise maksumus, sest näiteks kallimad kinnisasjad Harjumaal on suures osas omandamata, kinnisasjade vajadus (asukoht ja suurus) on muutumises ning kinnisasjade hüvitisväärtuse määramise praktika on alles väljakujundamisel ja vajab õigusselgust.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ei ole projekti ajakava muutnud, kuigi on ilmne, et raudteed ei ole tõenäoliselt võimalik kogu trassi ulatuses 2026. aastaks kasutusele võtta. Ajakava ületamisele viitasid juba 2019. aasta auditis välja toodud probleemid. Pärnu maakonnaplaneeringu osaline kehtetuks tunnistamine, põhiprojektide valmimise hilinemine ja kinnisasjade omandamise protsessi pikenedamine tugevdavad veelgi veendumust, et ajakava tuleb üle vaadata.
- MKMil ei ole teada, kui palju Rail Balticu projekti Eesti osa kinnisasjade omandamine ja raudtee ehitamine tegelikult maksta võiks. Viimati 2018. aastal ajakohastatud kogu Eesti osa projekti eelarve ei pea enam paika, sest muutunud on projekti tegevuste ulatus ja maksumus, sh kinnisasjade hind.

Maakondlik ühistransport

Maakondliku ühistranspordi auditi põhjal järeldas Riigikontroll, et praegune maakondliku bussiliikluse korraldus ja tasuta sõidu võimalus ei ole aidanud kaasa ühistranspordi eelistamisele. Ehkki nõudlus maakondliku ühistranspordi järele on kasvanud, pole ühistranspordi kasutajate hulk jõudnud eesmärgiks seatud veerandini töөлkäijatest. Üle poole tööl käivatest inimestest sõidab jätkuvalt tööle autoga ja pole märke, et seniseid autosõitjaid oleks suudetud panna eelistama ühistransporti. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et bussiliinivõrk ei pruugi vastata kõigi elanike vajadustele ning elanike liikumisvajaduse väljaselgitamiseks on vaja paremaid uuringuandmeid.

Auditist selgus, et bussitranspordi korralduse põhimõtted on üle Eesti üsna erinevad. Korraldavate asutuste vastutus ja ülesanded pole ühetaoliselt välja kujunenud ning see tekitab põhjendamatu erisusi rahastamisel ja riigi kulutuste kasvu.

Omavalitsuse teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbruses pärast haldusreformi

Omavalitsused on teenuste korraldust haldusreformi järel optimeerinud, kuid Riigikontroll ei tuvastanud, et oluliste teenuste kättesaadavus keskusest kaugemates piirkondades oleks sellest kannatanud. Risk, et omavalitsuste tegevus koondub reformi tõttu suurematesse keskustesse, ei ole praegust seisuhinnates realiseerunud.

Ootuspäraselt on muutusi tagasi hoidnud ühinemislepingud, mille kehtivuse lõpp avab võimaluse teha suuremaid ümberkorraldusi. Toimivad lahendused saavad tekkida koostöös kogukondadega, kuid kogukondade kaasamine on senimaani olnud mitmel pool pigem formaalne.

Riigikontroll ei hinnanud haldusreformi eesmärkide täitmist. Samas on analüüsitud kantide põhjal juba praegu näha, et reform on kaasa toonud ka lahendusi, mis ei pruugi olla teenuste mõistliku korralduse mõttes jätkusuutlikud, kuna oluliste teenuste osutamisel on säilinud sõltumine naabritest.

Jäätmete taaskasutustoimingud prügilates ja järelevalve ladestamise üle

Riigikontrolli hinnangul ei hoia Keskkonnaameti ja Keskkonnainspektsiooni kontrollitegevus ära prügilates jäätmete taaskasutuse kuritarvitusi ega vähenda pettuste riski. On märkimisväärne oht, et prügilates käib jäätmetega skeemitamine ja taaskasutuse nime all toimub tegelikult jäätmete ladestamine, mille eest jätetakse maksmata saastetasu. Suurimaid võimalusi pettusteks pakuvad toimingud segaolmejäätmete sortimise jääkidega. Kuna prügilatesse jõudvate jäätmete maht kasvab, suureneb üha ka pettuste risk.

Auditi tulemusena leidis Riigikontroll, et Keskkonnaamet peab jäätmete taaskasutamise lubamisel veenduma, et see tegevus on vajalik ning et selle eesmärk ei ole hoiduda saastetasu maksimisest. Prügilate lubades tuleb taaskasutustegevusi täpsemalt kirjeldada ning seada neile tegevustele selged ja kontrollitavad nõuded. Keskkonnainspektsiooni järelevalve taaskasutustoimingute üle peab andma täpse ülevaate, milliseid jäätmeid ja kuidas on prügilates taaskasutatud.

Täiskasvanute hambaravihüvitis

Täiskasvanute hambaravihüvitis on muutnud hambaravi mõnevõrra kättesaadavamaks, kuid kõiki võrdselt kohtlev hüvitis on ebavõrdsust hambaravis suurendanud. Pärast hüvitise jõustumist 2017. aastal suurenes hambaarsti esmaviidil käinute ja sagedamini hambaarsti külastanud inimeste hulk. Ent hüvitist kasutavad rohkem suurema sissetulekuga inimesed, kes suudaksid hambaravi eest ka ise tasuda. Suur hulk väiksema sissetulekuga inimesi ei ole käinud viimase viie aasta jooksul kordagi hambaarsti juures.

Hüvitist vajaks enim väiksema sissetulekuga inimesed, kel on uuringute järgi suutervisega kõige rohkem probleeme. Kõige kehvem ligipääs hambaravile on toimetulekutoetust saavatel inimestel, kelle sissetulek on väiksem. Auditist ilmselt, et enamus ehk keskmiselt 95% toimetulekutoetuse saajatest ei käinud toetuse saamise ajal hambaarsti juures.

Auditist tuvastas Riigikontroll, et isegi soodustingimustel hüvitis ei muuda hambaravi kättesaadavust paremaks, sest suure ravivajadusega inimeste kaitse suurte tervishoiukulude eest jääb väga väikeseks ja mõjutuks. Hambaravis on inimeste endi kulud suured, viimastel

andmetel ligi kolm korda suuremad kui tervishoius üldiselt. Inimesel, kes on suure ravivajadusega ja peab arsti külastama korduvalt, ulatub kogu omaosalus 70–85%-ni.

Pahaloomuliste kasvujate avastamine ja patsiendi ravile suunamine

Vähiravis toob iga viivitus kaasa vähipatsiendi eluea vähenemise, ent Eestis avastatakse vähk liiga hilja – näiteks ainult ligikaudu 29% emakakaelavähist, 35% jämesoolevähist ja 49% rinnavähist avastati 2018. aastal haiguse algjärgus. Vähi varase avastamise tõhus meetod on sõeluuringud, mida nii meil kui ka mujal tehakse osa paikmete suhtes. Eestis on sõeluuringutest osavõtt vähene. Seda olulisem on õigeaegne ravi, mis peab olema tagatud. Eestis on aeg vähikahtluse tekkest vähiravi alguseni soovitatust pikem.

Üheks vähi hilise avastamise põhjuseks on vähene osavõtt rahvastikupõhistest sõeluuringutest. Hõlmatus ehk sihtrühma liikmete sõeluuringust osavõtu määr jääb tunduvalt alla Eestis kokkulepitud 70%, ulatudes 2020. aastal 52%-ni rinnavähi, 42%-ni emakakaelavähi ja 50%-ni jämesoolevähi korral. Peale sotsiaal-demograafilistele teguritele, näiteks haridustaseme ja uuringutest teadlikkuse, võivad sõeluuringutel osalemise takistuseks osutada järgmised asjaolud: sõeluuringuteavitus ei ole päris täpselt suunatud sihtrühmadele, kutsed ei jõua paljude adrestaatideni, registreerida saab peamiselt telefoni teel. Praegu ei saa sõeluuringule aega broneerida üleriigilise digiregistratuuri kaudu, üksikute teenuseosutajate vastuvõtule saab aja kinni panna nende kodulehe vahendusel.

Vähiravi tegevuskavas aastateks 2021–2030 on kirjas, et patsiendi raviteekonna kestus tema vähikahtlusest esmase ravini peaks olema kokku maksimaalselt 63 päeva. Auditis vaadeldud nelja vähipaikme – kopsud, jämesool, emakakael ja rind – patsientidest jõudsid õigel ajal ravini vaid rinnavähihaiged, kelle esimene raviseanss algas keskmiselt 52. päeval pärast esimest visiiti. Emakakaela- ja kopsuvähi patsientidel kulus selleks ligikaudu 100 päeva ning jämesoolevähi patsientidel 122 päeva. Hilinemist raviteekonnal oli nii pere- kui ka eriarstiabi etapis, ent seda tuli ette ka vähiravi keskustes. Ravi viibimise üheks põhjuseks on ka pikk uuringute ooteaeg.

Plaanid aastaks 2022

2022. aastal on auditi osakonna fookuses tervisevaldkond. Oma peamised järeldused tervisevaldkonna probleemide ja arengusuundumuste kohta on kavas koondada ülevaatesse riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2021.–2022. aastal.

Analüüsiosakond

2021. aastal valmis Riigikontrolli analüüsiosakonnal 3 ülevaadet ning koostati koostöös auditiosakonnaga parlamendile aastaaruandena esitamiseks põhjalik analüüs koroonaviiruse õppetundidest. Tööde tulemusi tutvustati Riigikogu komisjonide istungitel ja meedias.

Järgnevalt on tutvustatud lõppenud aasta olulisemate analüüsides põhisõnumeid.

Lühiülevaade põhikoolilõpetajate valikutest haridustee jätkamisel

Riigikontrollile selgus, et ehkki seitse aastat tagasi seadis Eesti riik sihiks, et 2020. aastaks jätkab 35% põhikooli lõpetajatest oma kooliteed kutseõppes, pole noorte haridusvalikud tegelikkuses viimase kümnendi jooksul muutunud ning liikumist 2014. aastal vastu võetud elukestva õppe strateegia eesmärgi suunas pole märgata. Kokku jätkas kutseõppeasutustes oma õpinguid umbes veerand põhikooli lõpetanutest ning üle kolmandiku eelistavad põhikooli järel kutseharidust vaid poisid ja vene õppekeelega põhikoolide lõpetajad nagu ka varem. Ümberkorraldused nagu põhihariduse ja gümnaasiumiosa eraldamine pole kutseharidusse noori juurde toonud.

Haridus- ja Teadusministeerium ütles Riigikontrolli tähelepanekutele vastuseks, et plaanis on lähiaastatel välja töötada ühtne keskharidusstandard, mille rakendamine võimaldab senisest enam lõimida üld- ja kutsekeskharidust, keskendudes keskhariduse ning praktiliste oskuste omandamisele.

Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast

Riigikontroll küsitles ülevaates riigi kinnisvaraga seotud osapooli ning leidis mitmeid vastuolusid arusaamades ja ootustes. Riigi kinnisvara arendamine on selle kasutajate hinnangul jäik ja kulukas ning riiklik kinnisvarapoliitika ei motiveeri otsima odavamaid ega paindlikumaid lahendusi. Sisuliselt monopoolses seisus Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi (RKAS) teenuste kasutamisest on kujunenud automaatne valik. See aga pärsib võimalikult soodsate ja paindlike kinnisvarateenuste osutamist ning erasektorist leitud lahenduste võiduraha võetakse riigiasutuse eelarvest sageli ära. Ministeeriumid tajuvad, et riigile kuuluva ettevõtte eesmärk on pigem teenida kasumit kui pakkuda paindlikumaid ja soodsamaid lahendusi. Seega on eesmärgid, et RKAS teeniks kasumit ja oleks samas riigisektorile vajalik nõustaja ja kompetentsuskeskus, omavahel vastuolus.

Riigikontrolli arvates tuleks riigihalduse ministril koostada ja esitada Vabariigi Valitsusele riigi kinnisvarapoliitika uuendatud arenguplaan, nõuda riigiasutustelt kinnisvaravajaduste kriitilist ja tulevikku vaatavat hindamist ning rahastada edaspidi kinnisvarakulusid riigieelarvest nii, et see soodustaks riigiasutuste pindade üürimist ja kinnisvara korrashoiuteenuste ostmist parimalt pakkujalt.

Postiteenuse korraldus

Riigikontroll analüüsis universaalse postiteenuse osutamist Eestis ja leidis, et kirjade saatmine on vähenenud viimase kümnendiga viis korda ja peamise postiteenusena saadetakse pakke, milleks eelistatakse postkontoreile pakiautomaate. Kirjade kättetoimetamise kiirus on olnud aastaid alla seadusega nõutud taseme ehk nõue toimetada 90% kirjadest kätte postitamisele järgneval tööpäeval jäi aastatel 2012–2019 täitmata. Seejuures on universaalse postiteenuse korraldus jäänud aastate jooksul suuresti samaks, mistõttu on see tarbetult kulukas ja kahjumlik ning seda tuleks ajakohastada. Pikalt on jäänud tegemata otsused, mis võimaldaks leida tasakaalu postkontorit ja kirjakasti vajavate inimeste ning paindlikumaid lahendusi eelistavate inimeste vajaduste vahel. Praegune universaalse postiteenuse korraldus tagab küll põhiliste postiteenuste osutamise, kuid takistab sobivamate ja tänapäevasemate lahenduste pakkumist.

Riigikontroll soovitas postivõrgu nõuded üle vaadata, et need võimaldaks vähekoormatud ja piiratud lahtiolekuajaga postkontorid ning postipunktid osaliselt asendada pakiautomaatidega. Samuti tuleks viia postiteenuse hind võimalikult kulupõhiseks ning kaotada bürokraatlik universaalse postiteenuse hüvitis. Riigieelarves perioodika kojukande teenusele toetuse määramine peaks põhinema tulu-kuluanalüüsil ja arvesse tuleks võtta ka kojukande toetamise regionaalpoliitilist mõju. Kontroll kulupõhise hinnakujunduse üle oleks mõistlik panna Konkurentsiametile.

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2020.–2021. aastal – „Koroonakriisi viis õppetundi“

Analüüsiosakond koostas 2021. aastal koostöös auditiosakonnaga riigi vara kasutamisest ja säilimisest ülevaate, mis on seaduse järgi Riigikogule esitatav Riigikontrolli aastaraport. Seekord keskenduti õppetundidele, mis on saadud koroonaviirusest tingitud kriisi käigus. Riigiasutuste tööülesanded ja vastutus kriisis on jaotunud kohati ebaselgelt ja ka ebarealistlikult. Hädaolukorra seaduse järgi korraldab kriisireguleerimist oma valitsemisalas vastav ministeerium, kuid Sotsiaalministeerium suunas vastutuse piiratud võimekusega Terviseametile. Riigikontrolli arvates on tervitatav, et lõpuks võttis kogu riiki hõlmava kriisi ohjamisel koordineeriva rolli Riigikantselei, kuid see korraldus vajaks täpsemat fikseerimist.

Avalikkuse teavitamine valitsuse otsustest, piirangutest ja käitumissuunistest peaks olema oluliselt korrastatum ning info tuleks inimestele anda ametlike kanalite kaudu ja siis, kui valitsuse otsus on lõplik. Vaktsineerimine ei takerdunud 2021. aasta kevadel ja suvel mitte niivõrd vaktsiininnappuse või inimeste vähese huvi tõttu, vaid selle põhjusi tuleb otsida kehvast ja paindumatust korraldusest. Ettevõtete toetamine kriisis peab olema kiire, põhjendatud ja läbipaistev sõltumata ministrist või ministeeriumist, kes jagab raha. Kohalikku omavalitsust tuleks kriisis toetada tema tegelikku abivajadust arvestades, kuivõrd Riigikontrolli analüüs näitas, et enamik omavalitsusi oleks hakkama saanud riikliku kriisiabita. Selleks, et võimekus reageerida uetele ja veel seni teadmata kriisidele oleks tulevikus parem, tuleks kogu kriisijuhtimise süsteem eri aspektidest uuesti läbi mõelda.

Plaanid aastaks 2022

Analüüsiosakonna fookuses 2022. aastal on Euroopa Liidu toetuste kasutamise planeerimine ja probleemid, mis seonduvad võimekusega saadud raha Eesti majanduse ja ühiskonna arengu kiirendamiseks õigel ajal ja viisil kasutusele võtta. Samuti on kavas käsitleda ettevõtete toetamist maksumaksja rahaga ja sellega seonduvaid riske.

Riigikontrolli auditiaruanded ja muud publikatsioonid 2021. aastal

(Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab neist mitut, on see toodud kõigi juures, välja arvatud kõiki ministereid puudutav auditiaruanne riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, mis on märgitud vaid aruannet kokku paneva Rahandusministeeriumi juures.)

Haridus- ja Teadusministeerium

- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- Kutsekooli menu põhikoolilõpetajate seas ei kipu vaatamata riigi soosingule kasvama
- X-tee haldus ja töökindlus

Justiitsministeerium

- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast

Kaitseministeerium

- X-tee haldus ja töökindlus

Keskkonnaministeerium

- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- Ülevaade „Olmejäätmete hulgas olevate biojäätmete ringlussevõtt“
- Jäätmete taaskasutustoimingud prügilates ja järelevalve ladestamise üle
- X-tee haldus ja töökindlus

Kultuuriministeerium

- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- X-tee haldus ja töökindlus

Maaeluministeerium

- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- Kriisilaenu menetlus Maaelu Edendamise Sihtasutuses
- Ülevaade ettevõtete toetamisest COVID-19-kriisi ajal
- Ülevaade „Olmejäätmete hulgas olevate biojäätmete ringlussevõtt“
- X-tee haldus ja töökindlus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Postiteenuse korraldus
- Vahekokkuvõtte Rail Balticu elluviimise kohta
- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.12.2020. aasta seisuga
- Maakondlik ühistransport
- X-tee haldus ja töökindlus

Rahandusministeerium

- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- Ülevaade ettevõtete toetamisest COVID-19-kriisi ajal
- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.12.2020. aasta seisuga
- Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Siseministeerium

- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.12.2020. aasta seisuga

Sotsiaalministeerium

- Pahaloomuliste kasvajate avastamine ja patsiendi ravile suunamine
- Täiskasvanute hambaravihüvitis
- Eakate sotsiaalsete probleemide märkamine omavalitsustes
- Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.12.2020. aasta seisuga

Välisministeerium

- X-tee haldus ja töökindlus

Vabariigi Presidendi Kantselei

- Ülevaade äridiplomaatia korraldusest

Riigikantselei

- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.12.2020. aasta seisuga

Kohaliku omavalitsuse valdkond

- Eakate sotsiaalsete probleemide märkamine omavalitsustes
- Omavalitsuse teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbruses pärast haldusreformi
- Jäätmete taaskasutustoimingud prügilates ja järelevalve ladestamise üle
- Maakondlik ühistransport

Varia

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2020.–2021. aastal – „Koroonakriisi viis õppetundi“

Riigikontrolör Janar Holm koostas ja edastas peaministrile kaks COVID-19-kriisi käsitlevat analüüsi. Esimeses 27. juulist 2021 andis riigikontrolör hinnangu vaktsineerimise senise käigu kohta ja tegi ühtaegu hulga ettepanekuid, kuidas protsessi kiirendada. Teise analüüsi saatis riigikontrolör peaministrile 1. oktoobril 2021 ja see käsitles põhiliselt kriisi teise laine

kogemust ning puudutas ennekõike valitsuse vahetu juhtimistasandi haardega küsimusi, mitte juhtimisahela järgmisi tasandeid.

* * *

Kõik auditaruanded ja riigikontrolöri kirjad peaministrile on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehel www.riigikontroll.ee.

* * *

Riigikontrolli esindajad tutvustasid auditaruandeid riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungitel, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Janar Holm pidas parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne, vastas Riigikogu liikmete kirjalikele küsimusele ning arupärimistele, avaldas artikleid ja tutvustas Riigikontrolli töö tulemusi koolides (vt lisa).

2021. aastal mainiti ajakirjanduses Riigikontrolli ja riigikontrolöri tööd 3377 materjalis.

Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus

Arendus- ja haldusteenistuse ülesanne on toetada Riigikontrolli põhitegevust ehk auditite tegemist. Toetus hõlmab auditite kvaliteedi- ja metoodikatuge, andmeanalüütika arendust, personalitööd, välissuhtlust, infotehnoloogia kasutamist, hoone haldust ja asjaajamist, finantsjuhtimist ja raamatupidamist ning õigusnõustamist.

Arendusvaldkonna peamised ülesanded on seotud Riigikontrolli auditite kvaliteedi tagamise süsteemi käigushoidmise ja arendamisega, organisatsiooni strateegilise planeerimise korraldamise, teabehalduse tagamise, õigusnõustamise, personalitöö tagamise, välissuhtluse korralduse ja auditite tegemiseks vajalike infosüsteemide arendamisega.

Riigikontrolli strateegia rakenduskavas aastaks 2021 oli planeeritud 10 arendustegevust, mis viidi suures osas põhiülesannete täitmise kõrval ka ellu. Soome riigikontrolli kollegiaalhindamise projekt on Soome riigikontrolli initsiatiivil edasi lükkunud.

Auditikvaliteedi ja -metoodika ning asjaajamise valdkonnas keskenduti dokumendihaldussüsteemi auditimooduli arendamisele, auditi dokumenteerimise üleviimisele dokumendihaldussüsteemi ning üleminekuga seotud koolitamisele. Auditikvaliteedi ja -metoodika valdkonna fookuses oli ka kontrolliaruande kokkuvõtte vormi uuendamine ning kokkuvõtte koostamise rakendussuunise valmimine ja oponentimisjuhiste uuendamine. Hoone halduse ja asjaajamise valdkonnas korraldati lisaks tavapärasele tööle ümber asjaajamise teenus seoses 2 konsultandi ametikoha kaotamisega.

Andmeanalüütika arendusprojektid hõlmasid eelkõige auditimeeskondadele nn seiretöölaudade loomist, valmis riigihangete ja Rail Balticu seire töölaud ning SAP BO andmete põhjal töödükulude seire ja auditi töölaud. Aasta lõpus algas Riigikontrolli auditeid toetava andmelao rajamine, mille esimese sammuna loodi riigi majandusaasta koondaruande koostamiseks reaalaja ühendus andmebaasidega. Käima lükati andmeanalüütika kollokviumid, et tutvuda teiste riigiasutuste andmeanalüütika praktika ja projektidega.

Välissuhtluse valdkonnas viidi ellu EUROSAI IT-töörühma tegevuskava. Kavast lähtudes korraldati kaks suurüritust: ITWG virtuaalne kevadkoosolek ning ITWG aastakoosolek hübriidvormis Eestis. Välissuhtluse valdkonna koordineerimisel uuendati keskkonnaauditi avatud e-kursusi (MOOC), ühtlasi viidi läbi uuendatud vee-MOOC ja jäätme-MOOC. Tavapärase välissuhtlus toimus koroonakriisi tõttu peamiselt virtuaalselt.

Personalitöö valdkonnas toetati andmeanalüütika kollokviumide elluviimist ja teiste vajalike koolituste korraldamist, toimus 7 värbamist ning toetati üksustes personalimuudatuste tegemist.

Infotehnoloogia valdkonna aasta suurim töö oli tagada tõrgeteta kaugtöövõimalus kogu organisatsioonile. Selleks hangiti uued sülearvutid ning võeti need kasutusele. Samuti keskenduti IT-taristu turvalisuse parandamisele.

Raamatupidamise ja õigusnõustamise valdkonnas suuri muudatusi ei toimunud.

Arendus- ja haldusteenistuses oli 2021. aasta lõpu seisuga 20 teenistujat. Aasta jooksul toimus teenistuse koosseisus mitu muudatust: arendus- ja haldusteenistuse direktori ja personalijuhi ametikohad ühendati, loodi personalikoordinaatori ametikoht ning konsultantide ametikohtade arvu vähendati kolmelt ühele.

Personal

2021. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 82 inimest, kellest aktiivselt töötas 76. Üldine tööjõu voolavus aasta jooksul oli 19,9%.

Riigikontrolli teenistujaist 51,3% on asutuses töötanud üle kümne aasta, 27,6% 1–5 aastat ning 6–10 aastat töötanute osakaal on 21,1%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97,5%, sh 89% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2021. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 32% ja naisi 68%. Teenistujate keskmine vanus oli 43 aastat ning suurim on 41–50aastaste teenistujate vanuserühm (42%), sellele järgneb 31–40aastaste teenistujate vanuserühm (38%).

Oluline on hoida Riigikontrolli auditivõimekust, s.t eelkõige auditeerimise valdkondlikku ulatust ning intensiivsust, mis on aluseks, et anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne riigivara heaperemeheliku kasutamise kohta. Selle sihi täitmiseks tuleb tagada oma teenistujatele tööturul konkurentsivõimeline palk, mis on järgnevatel aastatel personalipoliitika üks eesmärk. Juhul kui jätkub üldine ja avaliku sektori palgakasv, tähendab see lähematel aastatel, et Riigikontrolli on vaja täiendavalt riigieelarvest rahastada.

Peamised finantsnäitajad aastatel 2017–2021

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

	2021	2020	2019	2018	2017
Bilansinäitajad					
Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes)*	520	416	396	398	458
Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	520	416	396	398	458
Tulemiaruande näitajad					
Tegevustulud (tuhandetes eurodes)	0	10	1	0	1
Tegevuskulud (tuhandetes eurodes)	-5 060	-4 755	-5 396	-5 102	-5 315
Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes)	0	0	0	0	-343
Muud näitajad					
Töötajate keskmine arv (inimest taandatuna täistööajale)	74	80	82	80	84
Eelarve ja selle täitmise näitajad					
Tulude eelarve (tuhandetes eurodes)	0	0	0	0	0
Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	26	10	1	0	1
Kulude eelarve (tuhandetes eurodes)	5 807	5 120	6 054	5 916	6 070
Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	4 809	4 553	5 899	5 613	5 910

* Korrigeeritud tekkepõhiste siirete esitusviisi muudatustest tulenevalt.

Riigikontrolli tegevust rahastatakse riigieelarvest, mille kinnitab iga aasta kohta Riigikogu.

RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

Bilanss

tuhandetes eurodes

	Lisa	31.12.2021	31.12.2020
Varad			
Käibevara			
nõuded ja ettemaksed	3	295	237
Käibevara kokku		295	237
Põhivara			
materiaalne põhivara	4	29	20
immateriaalne põhivara	5	196	159
Põhivara kokku		225	179
Varad kokku		520	416
Kohustised			
Lühiajalised kohustised			
võlad tarnijatele		71	44
võlad töövõtjatele	6	252	198
muud kohustised ja saadud ettemaksed	7	122	125
laenukohustised		26	0
Lühiajalised kohustised kokku		471	367
Pikaajalised kohustised			
eraldised	8	49	49
Pikaajalised kohustised kokku		49	49
Kohustised kokku		520	416
Kohustised ja netovara kokku		520	416

Tulemiaruanne

tuhandetes eurodes

	Lisa	2021	2020
Tegevustulud			
saadud välismaine sihtfinantseerimine		26	10
Tegevustulud kokku		26	10

Tegevuskulud			
liikmemaksud		0	0
tööjõukulud	10	-3 502	-3 439
majandamiskulud	11	-1 246	-1 069
muud tegevuskulud	12	-250	-202
põhivara amortisatsioon	4, 5	-61	-45
Tegevuskulud kokku		-5 059	-4 755
Tegevustulem kokku			
		-5 033	-4 745
Aruandeperioodi tulem			
		-5 033	-4 745
Netofinantseerimine eelarvest			
Saadud siirded			
Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2	4 997	4 689
Tekkepõhised siirded		36	56
Saadud siirded kokku		5 033	4 745
Tulem			
		0	0

Rahavoogude aruanne

tuhandetes eurodes

	Lisa	2021	2020
Rahavood põhitegevusest			
tegevustulem		-5 033	-4 745
põhivara amortisatsioon	4, 5	61	45
käibemaksukulu põhivara soetuseks	12	21	7
põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus		-23	24
põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus		93	5
Kokku rahavood põhitegevusest		-4 882	-4 664
Rahavood investeerimisest			
tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel	4, 5, 12	-142	-25

Kokku rahavood investeerimisest		-142	-25
Rahavood finantseerimisest			
rahalistel siirded teiste riigieelarveliste asutustega	2	4 997	4 689
arvelduskrediidi muutus		26	0
Kokku rahavood finantseerimisest		5 023	4 689
Puhas rahavoog			
		0	0

Riigieelarve täitmise aruanne

tuhandetes eurodes

Sisu selgitus	Esialgne eelarve	Lõplik eelarve	Täitmine	Täitmise ja lõpliku eelarve vahe
KULUD	-5 210	-5 807	-4 809	998
sh arvestuslikud vahendid				
põhivara amortisatsioon			-61	
riigikontrolöri tööjõukulu			-70	
sotsiaalmaks			-23	
esinduskulu			-15	
tulust sõltuvad kulud			0	
sh piirmääraga vahendid	-5 058	-5 629	-4 620	1 009
INVESTEERINGUD	0	-188	-107	81
sh piirmääraga vahendid	0	-188	-107	81
KÄIBEMAKSU KULU	-229	-229	-250	-21

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisan 13.

2020. aastast kuulusid üleviimisele 2021. aastasse kõik järelejäänud kindlaksmääratud vahendid, v.a Riigi Kinnisvara ASile (RKAS) tehtavate maksete eelarve, mille suurus nähakse järgmiseks aastaks ette, lähtudes RKASi andmetest.

Käibemaksukulu kajastatakse eraldi real. Kulude ja investeeringute kogusummast tuuakse eraldi välja piirmääraga vahendid, lähtudes riigieelarve seaduse §-st 32. Piirmäärata vahenditeks peetakse kulusid, mille suurus tuleneb seadusest või mille tegemise võimalikkus sõltub tulu tekkimisest ja millele riigieelarve seaduses esitatud eelarve piirmäärana ei kehti. Riigikontrolli piirmäärata kuludeks on riigikontrolöri tööjõukulud, mille suurus määratakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse alusel. Samuti kajastuvad piirmäärata kuludena 2020. aastal tulust sõltuvad kulud summas 8030 eurot (käibemaksukulu 1606 eurot), mis on seotud tuluga 9636 eurot Riigikontrolli veebiseminari eest, mille kulud kattis osaliselt EUROSAL.

Raamatupidamise aastaaruande lisad

Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused

Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga ja riigieelarve seadusega. Selle põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses, avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis ning Raamatupidamise Toimkonna juhendites osas, mis ei erine avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendist.

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud tuhandetes eurodes.

Finantsvarad ja -kohustised

Finantsvaradeks peetakse raha, lühiajalisi finantsinvesteeringuid, nõudeid ostjate vastu ja muid lühi- ja pikaajalisi nõudeid. Finantskohustisteks peetakse tarnijatele tasumata arveid ning muid lühi- ja pikaajalisi võlakohustisi.

Finantsvarad ja -kohustised võetakse algul arvele nende soetusmaksumuses, milleks on finantsvara või -kohustise eest makstud või saadud tasu õiglane väärtus. Algne soetusmaksumus sisaldab kõiki finantsvara või -kohustisega otseselt seotud tehingukulutusi. Finantsvara eemaldatakse bilansist siis, kui asutus kaotab õiguse finantsvarast tulenevatele rahavoogudele või annab kolmandale osapoolle üle varast tulenevad rahavood ning enamiku finantsvaraga seotud riskidest ja hüvedest. Finantskohustis eemaldatakse bilansist siis, kui see on rahuldatud, lõpetatud või aegunud.

Nõuded ja finantskohustised kajastatakse bilansis korrigeeritud soetusmaksumuses.

Raha

Riigiasutustele kasutamiseks vajalik raha on tsentraliseeritud Rahandusministeeriumisse (riigikassasse). Igal tööpäeval saab Riigikontroll riigikassast raha ülekannete tegemiseks ja annab riigikassasse Riigikontrollile tulnud laekumised. Arveldusi riigikassaga kajastatakse aruandluses siiretena. Rahavoogude aruandes on kasutatud kaudset meetodit, kus tegevustulemit on korrigeeritud mitterahaliste tulude ja kuludega ning nõuete ja kohustiste muutusega ning eristatud rahavood investeerimis- ja finantseerimistegevusest. Arveldused riigikassaga on kajastatud finantseerimistegevuse rahavoogudes (netofinantseerimine eelarvest).

Arvestus- ja esitusvaluuta

Riigikontrolli tehingute arvestusvaluuta ja aruande esitusvaluuta on euro.

Varade ja kohustiste jaotus lühi- ja pikaajaliseks

Varad ja kohustised on bilansis jaotatud lühi- ja pikaajaliseks, lähtudes sellest, kas vara või kohustise eeldatav kasutusiga või maksetähtaeg saabub ühe aasta jooksul või kauem arvestatuna bilansikuupäevast.

Nõuded

Nõuded kajastatakse korrigeeritud soetusmaksumuses (s.o nominaalväärtus miinus tagasimaksud ning vajaduse korral tehtavad allahindlused).

Materiaalne ja immateriaalne põhivara

Materiaalseks ja immateriaalseks (füüsilise substantsita) põhivaraks peetakse varasid hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 5000 eurost (ilma käibemaksuta). Põhivara soetusmaksumusse arvatakse kulutused, mis on vajalikud vara kasutusele võtmiseks, v.a põhivara soetamisega kaasnevad maksud, lõivud, laenukasutus-, koolitus- ja lähetuskulud, mis kajastatakse nende tekkimisel aruandeperioodi kuluna.

Väljaminekud põhivara rekonstrueerimiseks, mis vastavad materiaalse põhivara mõistele ja vara bilansis kajastamise kriteeriumidele, liidetakse põhivara maksumusele.

Põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Kulumi arvestamisel kasutatakse lineaarset meetodit. Amortisatsioonimäär määratakse igale põhivaraobjektile eraldi, lähtudes selle hinnangulisest kasulikust tööeast.

Materiaalne ja immateriaalne põhivara eemaldatakse bilansist kas nende müümise hetkel või siis, kui nende edasine kasutamine või müük ei tekita tõenäoliselt majanduslikku kasu.

Materiaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel sõiduauto kasuliku elueaga 5 aastat ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmed kasuliku elueaga 3–5 aastat.

Immateriaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel arvutitarkvara kasuliku elueaga 3–5 aastat. Riigikontrolli dokumendihaldussüsteemi kasulikuks elueaks on arvestatud 10 aastat.

Renditud varad

Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

Eraldised ja tingimuslikud kohustised

Bilansis kajastatakse eraldisena enne bilansipäeva tekkinud kohustisi, millel on seaduslik või lepinguline alus või mis tulenevad aruandekohustuslase senisest tegevuspraktikast, mis nõuab varast loobumist ja mille suurust saab usaldusväärset hinnata, kuid mille lõplik maksumus või maksetähtaeg ei ole kindlalt fikseeritud. Pikaajalised eraldised diskonteeritakse intressimääraga 4%.

Töösuhte lõppemise hüvitist kajastatakse eraldisena bilansis juhul, kui selle maksmise kohustus tuleneb seadusest, selle realiseerumine on tõenäoline ja seda saab usaldusväärset mõõta.

Lubadused, garantiid ja muud kohustused, mille realiseerumise tõenäosus on väike või mille suurus ei ole usaldusväärset mõõdetav, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades tingimuslike kohustistena.

Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine

Välisvaluutas fikseeritud tehingute kajastamisel on aluseks võetud tehingu toimumise päeval kehtinud Euroopa Keskpannga valuutakursid. Välisvaluutas fikseeritud monetaarsed finantsvarad ja -kohustised hinnatakse aasta lõpu seisuga ümber bilansipäeval ametlikult kehtinud Euroopa Keskpannga valuutakursside alusel. Välisvaluutatehingutest saadud kasum ja kahjum kajastatakse tulemiaruanDES kuluna.

Kulude arvestus

Kulusid kajastatakse tekkepõhiselt. Põhivara või varude soetamisega kaasnevad mittetagastatavad maksud ja lõivud kajastatakse soetamise momendil kuluna, mitte varade ega varude soetusmaksumusena.

Siirded

Riigi rahalisi vahendeid haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond, kes annab riigiasutustele raha ülekannete tegemiseks ja saab riigiasutustelt neile laekunud raha ülekandepäeval. Vastavaid rahalisi liikumisi kajastatakse siiretena. Samuti kajastatakse siiretena teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega toimunud muid varade, kohustiste, tulude ja kulude vastastikuseid üleandmisi.

Riigikontroll kannab kõik saadud tulud riigieelarvesse ning saab kõikideks kulutusteks raha riigieelarvest, mistõttu on tekkepõhise arvestuse tulemlati null. Aruandeperioodi jooksul tehakse siirete kandeid kassapõhiselt. Aruandeperioodi lõpul tehakse tekkepõhine korrigeerimine, millega viiakse tulemiaruanne nulli. Kui aruandeperioodil on positiivne tulemlati, siis see kajastatakse bilansis kohustisena (Rahandusministeeriumi ees), ja kui on negatiivne tulemlati, siis see kajastatakse bilansis nõudena (Rahandusministeeriumi vastu).

2020. aastal on muudetud mitterahaliste siirete esitusviisi bilansis. Täiendavat mitterahalist siiret Rahandusministeeriumilt ei kajastata enam bilansis netovarade muutusena, vaid see kajastub nõudena.

Sihtfinantseerimine

Sihtfinantseerimine kajastatakse tuluna tegevuskulude tegemise või põhivara soetamise perioodil, kui sihtfinantseerimise tingimustega ei kaasne sisuline tagasinõude või laekumata jäämise risk; kui eksisteerib sisuline tagasinõude või laekumata jäämise risk, kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna vastava riski kadumisel. Kui sihtfinantseerimine on küll laekunud, kuid selle arvel ei ole veel kulutusi tehtud, kajastatakse saadud vahendid ettemaksena. Kui sihtfinantseerimise saamisega seotud kulutused on tehtud ja puudub sisuline toetuse laekumata jäämise risk, kuid toetus on veel laekumata, kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna ja nõudena.

Kui sihtfinantseeritavate tegevuskulude finantseerimisel kasutatakse n-ö Rahandusministeeriumi sildfinantseeringut, siis bilansis kajastatakse seda kui laenukohustist (arvelduskrediit)

Bilansipäevajärgsed sündmused

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmnesid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 08.04.2022 vahel, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Koroonaviiruse mõjust Riigikontrolli tegevusele. Aruande koostamise päeva seisuga on hinnatud viiruse mõju asutuse tööle ja kuludele. Hetkel ei ole teada olulist mõju Riigikontrolli tööle ega kuludele. Võimalikke mõjusid hinnatakse regulaarselt ja võetakse vajaduse korral kasutusele meetmed töö ümberkorraldamiseks.

Bilansipäevajärgsed sündmused, mida ei ole varade ja kohustiste hindamisel arvesse võetud, kuid mis võivad oluliselt mõjutada järgmise aruandeaasta tulemust, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades.

Riigieelarve täitmise aruanne

Aruande ülesehituses on arvestatud 2021. aasta riigieelarve seaduse § 1 osas 3 („Riigikontroll“) määratud kirjetega. Aruanne on võrreldav tulemiaruandega (vt lisa 13).

Tehingud seotud osapooltega ja teiste avaliku sektori üksustega

Raamatupidamise aastaaruandes avalikustatakse tehingud seotud osapooltega. Seotud osapooled on riigikontrolör, peakontrolörid ja direktor, samuti nende lähedased pereliikmed ja juriidilised isikud, kelle üle nimetatud isikutel on kontroll või oluline mõju. Neile makstud tasud ja arvestatud eraldised on avalikustatud lisades 11 ja 8. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega on avalikustatud lisas 2.

Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega

tuhandetes eurodes

Nõuded ja kohustised	Lühiajalised nõuded ja ettemaksed	Lühiajalised kohustised
31.12.2020		
riigiraamatupidamiskohustuslased	229	125
Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku	229	125
31.12.2021		
riigiraamatupidamiskohustuslased	291	122
Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku	291	122

Kohustistest moodustasid maksukohustised 122 000 eurot (31.12.2020. a seisuga 125 000 eurot, vt lisa 7).

Tegevuskulud	2021	2020
riigiraamatupidamiskohustuslased	274	207
riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	676	648
kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused	3	2
muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused	5	5
avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused)	0	0
Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku	958	862

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu ca 250 000 eurot (31.12.2020. a seisuga ca 202 000 eurot, vt lisa 12). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile ca 670 000 eurot (2020. aastal ca 644 000 eurot).

Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2021	2020
siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne)	4 997	4 689
siire tulemi elimineerimisest	36	56
Kokku siirded tulemiaruanandes	5 033	4 745

Lisa 3. Nõuded ja ettemaksud (tuhandetes eurodes)

	31.12.2021	31.12.2020
Nõuded täiendavate puhkusepäevade hüvitise eest	1	1
Nõuded ostjate vastu	0	0
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	4	8
Saamata sihtfinantseerimine	26	0
Tekkepõhiste siirete nõue Rahandusministeeriumi vastu	264	228
Nõuded ja ettemaksud kokku	295	237

Lisa 4. Materiaalne põhivara (tuhandetes eurodes)

	Infotehnoloogia- seadmed	Transpordivahendid	Kokku
Seisuga 31.12.2020			
Soetusmaksumus	93	19	112
Akumuleeritud kulum	-78	-14	-92
Jääkmaksumus	15	5	20
2021. aasta liikumised			
Soetused ja parendused	34	0	34
Amortisatsioonikulu	-22	-3	-25
Liikumised kokku	12	-3	9
Seisuga 31.12.2021			
Soetusmaksumus	127	19	146
Akumuleeritud kulum	-100	-17	-117
Jääkmaksumus	27	2	29

Lisa 5. Immateriaalne põhivara (tuhandetes eurodes)

	Tarkvara	Kasutusele võtmata vara	Kokku
31.12.2020			
Soetusmaksumus	388	33	421
Akumuleeritud kulum	-262	0	-262
Jääkmaksumus	126	33	159
2021. aasta liikumised			
Soetused ja parendused	73	0	73
Amortisatsioonikulu	-36	0	-36
Ümberklassifitseerimine	33	-33	0
Liikumised kokku	70	-33	37

31.12.2021			
Soetusmaksumus	461	0	461
Akumuleeritud kulum	-265	0	-265
Jääkmaksumus	196	0	196

2021. aastal soetati dokumendihaldussüsteemi arendustöid ca 73 000 euro eest.

Lisa 6. Võlad töötajatele

tuhandetes eurodes

	31.12.2021	31.12.2020
Töötasu võlgnevus	26	0
Deklareerimata kinni peetud ja arvestatud maksud	18	0
Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised	208	198
Võlad töötajatele kokku	252	198

Lisa 7. Muud kohustised ja saadud ettemaksed

tuhandetes eurodes

	31.12.2021	31.12.2020
Sotsiaalmaks	72	73
Tulumaks	40	42
Töötuskindlustusmaks	5	5
Kogumispension	3	4
Erisoodustuste tulumaks	2	1
Muud kohustised ja saadud ettemaksed kokku	122	125

Lisa 8. Eraldised

tuhandetes eurodes

	Perioodi algul	Kasutatud perioodi jooksul	Tühistatud/ lisandunud perioodi jooksul	Arvestatud intressikulu	Üle antud	Perioodi lõpul
2020						
Töösuhte lõppemise hüvitis	49	0	0	0	0	49
Kokku	49	0	0	0	0	49
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	49					49
2021						

Töösuhete lõppemise hüvitis	49	0	0	0	0	49
Kokku	49	0	0	0	0	49
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	49					49

2019. aasta lõpul arvestati riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis summas 49 000 eurot eraldise ja tööjõukuluna. Eraldis makstakse välja eelduslikult 2023. aastal.

Lisa 9. Siduvad kohustised

tuhandetes eurodes

	31.12.2021	31.12.2020
Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel		
Hooned	166	166
Kokku	166	166

Hoonete rendikuluna on arvestatud Riigi Kinnisvara ASiga sõlmitud lepingu alusel Riigikontrolli büroohoonete kolme kuu kasutusrendimaksed, kuna leping on katkestatav 30päevase etteteatamistähtajaga ning sisaldab rentnikupoolse ülesütlemise korral trahvinõuet kahe kuu rendimakse ulatuses.

Lisa 10. Tööjõukulud

tuhandetes eurodes

	2021	2020
Töötasukulud		
avaliku teenistuse ametnike töötasud	1 872	1 828
töötajate töötasud	633	639
valitavate ja ametisse nimetatute töötasud	70	70
ajutiste lepinguliste töötajate töötasud	9	13
Töötasukulud kokku	2 584	2 550
Erisoodustused		
sotsiaalkindlustusmaks	865	847
töötuskindlustusmaks	20	20
tulumaks erisoodustustelt	7	6
Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku	892	873
Tööjõukulud kokku	3 502	3 439
Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale		
avaliku teenistuse ametnikud	54	59
töötajad	19	20
valitavad ja ametisse nimetatud isikud	1	1
Kokku	74	80

Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud	2021	2020
riigikontrolör	70	70
peakontrolörid	115	110
direktor	53	52
Kokku	238	232

Lisa 11. Majandamiskulud

tuhandetes eurodes

	2021	2020
Administreerimiskulud	222	138
Uurimis- ja arendustööd	77	0
Lähetuskulud	7	9
Koolituskulud	47	23
Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud	670	644
Sõidukite ülalpidamiskulud	16	12
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	180	211
Inventari majandamiskulud	3	3
Töötervishoiu kulud	11	14
Mitmesugused majanduskulud	13	15
Kokku	1 246	1 069

Lisa 12. Muud tegevuskulud

tuhandetes eurodes

	2021	2020
Käibemaksukulu tegevuskuludelt	229	195
Käibemaksukulu põhivara soetuselt	21	7
Kokku	250	202

Rahavoogude aruandes on käibemaksukulu põhivara soetuselt kajastatud investeeringute grupis.

Lisa 13. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta

tuhandetes eurodes

Lõpliku eelarve kujunemine

	Eelarvepositsiooni kaasatud kulud	Investeeringud	Käibemaks
Esialgne eelarve 2021. a riigieelarve seaduse alusel	-5 210	0	-229
Üle toodud eelmisest aastast rahandusministri 25.05.2021. a käskkirja nr 34 alusel	-571	-188	0
Sildfinantseerimine 23.11.2021	-26	0	0
Kokku lõplik eelarve	-5 807	-188	-229

Võrdlus tulemiarundega

	Tegelikud kulud
Tulud kokku tulemiarundes	26
Kulud kokku tulemiarundes	-5 059
Kulud riigieelarve täitmise aruandes	
kulud	-4 809
käibemaksu kulu	-250
Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku	-5 059
Tulud riigieelarvesse	26

2020. aastal muudeti riigieelarve liigendust. Varem jaotati riigieelarvet majandusliku sisu järgi detailsemalt. Alates 2020. aastast esitatakse tulud, kulud ja investeeringud koondsummadena, sh kulud ja investeeringud ilma käibemaksukuluta.

RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL

Riigikontrolli 31.12.2021 lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest. Sellele on lisatud sõltumatu vandeaudiitori aruanne.

Riigikontrolli tegevjuhtkond on koostanud majandusaasta aruande ning riigikontrolör on selle läbi vaadanud ja Riigikogule esitamiseks heaks kiitnud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

08.04.2022

SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE

Riigikogule

Arvamus

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (Asutus) raamatupidamise aastaaruannet, mis sisaldab bilanssi seisuga 31. detsember 2021 ning tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ja riigieelarve täitmise aruannet eeltoodud kuupäeval lõppenud aasta kohta ja raamatupidamise aastaaruande lisasid, sealhulgas märkimisväärsete arvestuspõhimõtete kokkuvõtet.

Meie arvates kajastab kaasnev Asutuse raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest osades õiglaselt Asutuse finantsseisundit seisuga 31. detsember 2021 ning sellel kuupäeval lõppenud aasta finantstulemust, rahavoogusid ja riigieelarve täitmist kooskõlas riigieelarve seadusega, raamatupidamise seaduse ja Eesti finantsaruandluse standardiga.

Arvamuse alus

Viisime auditi läbi kooskõlas riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti). Meie kohustusi vastavalt nendele standarditele kirjeldatakse täiendavalt meie aruande osas „Vandeauditori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga“. Me oleme Asutusest sõltumatud kooskõlas kutseliste arvestusekspertide eetikakoodeksiga (Eesti) (eetikakoodeks (EE)), ja oleme täitnud oma muud eetikaalased kohustused vastavalt eetikakoodeksi (EE) nõuetele. Me usume, et auditi tõendusmaterjal, mille oleme hankinud, on piisav ja asjakohane aluse andmiseks meie arvamusele.

Muu informatsioon

Juhtkond vastutab muu informatsiooni eest. Muu informatsioon hõlmab Riigikontrolli tegevusaruannet, kuid ei hõlma raamatupidamise aastaaruannet ega meie asjaomast vandeauditori aruannet.

Meie arvamus raamatupidamise aastaaruande kohta ei hõlma muud informatsiooni ja me ei tee selle kohta mingis vormis kindlust andvat järeldust.

Seoses meie raamatupidamise aastaaruande auditiga on meie kohustus lugeda muud informatsiooni ja kaaluda seda tehes, kas muu informatsioon oluliselt lahkneb raamatupidamise aastaaruandest või meie poolt auditi käigus saadud teadmistest või tundub muul viisil olevat oluliselt väärkajastatud.

Kui me teeme tehtud töö põhjal järelduse, et muu informatsioon on oluliselt väärkajastatud, oleme kohustatud sellest faktist aru andma. Meil ei ole sellega seoses millegi kohta aru anda.

Juhtkonna kohustused seoses raamatupidamise aastaaruandega

Juhtkond vastutab raamatupidamise aastaaruande koostamise ja õiglase esitamise eest kooskõlas riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja Eesti finantsaruandluse standardiga ja sellise sisekontrolli eest, nagu juhtkond peab vajalikuks, et võimaldada kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta raamatupidamise aastaaruande koostamist.

Raamatupidamise aastaaruande koostamisel on juhtkond kohustatud hindama Asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt tegutsevana, esitama infot, kui see on rakendatav, tegevuse jätkuvusega seotud asjaolude kohta ja kasutama tegevuse jätkuvuse arvestuse alusprintsipi, välja arvatud juhul, kui juhtkond kavatseb kas Asutuse likvideerida või tegevuse lõpetada või tal puudub sellele realistlik alternatiiv.

Vandeauditiitori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga

Meie eesmärk on saada põhjendatud kindlus selle kohta, kas raamatupidamise aastaaruanne tervikuna on kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta, ja anda välja vandeauditiitori aruanne, mis sisaldab meie arvamust. Põhjendatud kindlus on kõrgetasemeline kindlus, kuid see ei taga, et olulise väärkajastamise eksisteerimisel see kooskõlas Riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti) läbiviidud auditi käigus alati avastatakse. Väärkajastamised võivad tuleneda pettusest või veast ja neid peetakse oluliseks siis, kui võib põhjendatult eeldada, et need võivad üksikult või koos mõjutada majanduslikke otsuseid, mida kasutajad raamatupidamise aastaaruande alusel teevad.

Me kasutame auditi osana vastavalt rahvusvaheliste auditeerimise standarditele (Eesti) kutsealast otsustust ja säilitame kutsealase skeptitsismi kogu auditi käigus. Me teeme ka järgmist:

- teeme kindlaks ja hindame raamatupidamise aastaaruande kas pettusest või veast tuleneva olulise väärkajastamise riskid, kavandame ja teostame auditiprotseduure vastuseks nendele riskidele ning hangime piisava ja asjakohase auditi tõendusmaterjali aluse andmiseks meie arvamusele. Pettusest tuleneva olulise väärkajastamise mitteavastamise risk on suurem kui veast tuleneva väärkajastamise puhul, sest pettus võib tähendada salakokkulepet, võltsimist, tahtlikku tegevusetust, vääresitiste tegemist või sisekontrolli eiramist;
- omandame arusaamise auditi puhul asjassepuutuvast sisekontrollist, et kavandada nendes tingimustes asjakohaseid auditiprotseduure, kuid mitte arvamuse avaldamiseks Asutuse sisekontrolli tulemuslikkuse kohta;
- hindame kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust ning juhtkonna arvestushinnangute ja nendega seoses avalikustatud info põhjendatust;
- teeme järelduse juhtkonna poolt tegevuse jätkuvuse arvestuse alusprintsipi kasutamise asjakohasuse kohta ja saadud auditi tõendusmaterjali põhjal selle kohta, kas esineb olulist ebakindlust sündmuste või tingimuste suhtes, mis võivad tekitada märkimisväärset kahtlust Asutuse suutlikkuses jätkata jätkuvalt tegutsevana. Kui me teeme järelduse, et eksisteerib oluline ebakindlus, oleme kohustatud juhtima vandeauditiitori aruandes tähelepanu raamatupidamise aastaaruandes selle kohta avalikustatud infole või kui avalikustatud info on ebapiisav, siis modifitseerima oma arvamust. Meie järeldused põhinevad vandeauditiitori aruande kuupäevani saadud auditi tõendusmaterjalil. Tulevased sündmused või tingimused võivad siiski kahjustada Asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt tegutsevana;
- hindame raamatupidamise aastaaruande üldist esitusviisi, struktuuri ja sisu, sealhulgas avalikustatud informatsiooni, ning seda, kas raamatupidamise aastaaruanne esitab aluseks olevaid tehinguid ja sündmusi viisil, millega saavutatakse õiglane esitusviis.

Me vahetame nendega, kelle ülesandeks on valitsemine, infot muu hulgas auditi planeeritud ulatuse ja ajastuse ning märkimisväärsete auditi tähelepanekute kohta, sealhulgas mis tahes sisekontrolli märkimisväärsete puuduste kohta, mille oleme tuvastanud auditi käigus.

08. aprill 2022

/allkirjastatud digitaalselt/

Mariel Akkermann
Vandeauditiitor nr 574
AS Deloitte Audit Eesti
Tegevusluba nr 27

LISA. RIIGIKONTROLÖRI VASTUSED RIIGIKOGU LIIKMETE ARUPÄRIMISELE, KIRJALIKELE KÜSIMUSTELE, KÕNED JA KIRJAD COVID-19-KRIISIGA SEoses NING ARTIKLID

Riigikontrolör Janar Holm saatis 24. novembril 2021 vastuse Riigikogu liikme Helir-Valdor Seederi kirjalikule küsimusele, mis käsitles COVID-19 vaktsiinilepinguid ja Riigikogu liikme õigusi pääseda ligi tööks vajalikule infole

Austatud Helir-Valdor Seeder

Vastan Teie 10. novembril 2021 esitatud küsimustele.

1. Kas Teie hinnangul ei peagi Riigikogu liikmel olema võimalust tutvuda lepingutega, millest tulenevad rahalised ja võimalik, et ka muud kohustused Eesti riigile?

Vastus: Leian, et Riigikogu liikmel peab olema võimalus tutvuda teabega, millest tulenevad Eesti riigile rahalised või ka muud kohustused. Riigikogu liige vajab sellist teavet, et täita oma ülesandeid, milleks on täitevvõimu tegevuse kontrollimine ehk parlamentaarne kontroll. Riigikogu liikme õigust saada oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet reguleerib Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS).

Selgitus: Pöördusite Riigikogu liikme kirjaliku küsimusega tervise- ja tööminister Tanel Kiige poole, et saada informatsiooni, kuidas on Riigikogu liikmel võimalik tutvuda kõigi COVID-19 vaktsiinide hankimisega Eesti riigile võetud kohustustega. Palusite väljastada lepingud ja ülevaate võetud kohustuste kohta. Minister ei edastanud Teile soovitud teavet, selgitades, et lepingutes sisalduv teave ei ole täies ulatuses üldiseks kasutamiseks mõeldud. Kuna eellepingu vaktsiinitootjatega on sõlminud Euroopa Komisjon, siis on Euroopa Komisjon kui teabevaldaja määranud lepingus sisalduvale konfidentsiaalsele või äriteabele juurdepääsu piirangu.

Olen seisukohal, et kui Riigikogu liige soovib RKKTSi §-i 147 alusel saada kirjaliku küsimuse vormis tervise- ja tööministrilt teavet, ei saa vastamisest keeldumise aluseks olla piirangud, mis on kehtestatud avalikkusele ehk igapäevase juurdepääsu piiramiseks üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele. RKKTS ei näe ette ühtegi taolist vastamisest keeldumise alust. Juurdepääsu tagamisel teabele ei saa Riigikogu liiget käsitleda igapäevase. RKKTSi kohaselt võib valitsuse liige vastamisest keelduda vaid § 146 lõikes 9 märgitud juhtudel, s.t põhjusel, kui küsimus ei puuduta valitsuse liikme juhitavat valdkonda või on seotud riigisaladusega või salastatud välisteabega või kui sellele vastamine kahjustaks riigi julgeolekut.

Riigikogu liikme teabe saamise õigus toetub otseselt põhiseadusele (PS) ja selle piiramiseks puudub õiguslik alus isegi ärisaladuse puhul. Samas leian, et Riigikogu liikmel on oluline läbi mõelda, kuidas kaitsta sellist teavet laiale avalikkusele kättesaadavaks tegemise eest, sest see võib kahjustada ettevõtlusvabadust. Riigikogu põhiseaduskomisjonile 30.11.2020 saadetud kirjas on õiguskantsler muu hulgas märkinud järgmist: „*Ärisaladuse kaitse vajadust silmas pidades on märkimisväärne ka see, et Riigikogu liikmeid võib küll teavitada, kas ja mis ulatuses sisaldab neile antud dokument sellist teavet, mida tuleb kaitsta kolmandatele isikutele avaldamise või avalikustamise eest (selleks võib avaldatava teabe vastavalt tähistada või lisada selgituse), kuid teiselt poolt näeb PSi § 62 mh ette, et Riigikogu liige ei kanna õiguslikku vastutust poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organites. See tähendab, et teatud*

*tingimustel sõltub ärisaladuse kaitse määr üksnes Riigikogu liikme eetilistest tõekspidamistest.*¹

Arvan, et on võimalik leida lahendus, kus tagatud oleks selgelt nii õigus teabele ligi pääseda kui ka usalduse hoidmine.

2. Kas Teil on võimalik tutvuda eelmainitud lepingutega ja olete teadlik nendest lepingutest Eesti riigile tulenevate rahaliste ja muude kohustustega? Kas Teil on võimalik vastav info edastada mulle kui Riigikogu liikmele?

Vastus: Jah, Riigikontrollil on see võimalik ja Riigikontrolli audiitorid tutvuvad eelnimetatud lepingutega seoses auditi „Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ toimingutega. Audititoimingute raames oleme Terviseametile ja Sotsiaalministeeriumile esitanud teabepäringu edastada Riigikontrollile kõik COVID-19-vaktsiinide hankimisega seotud lepingud ning muud varude soetuse aluseks olevad dokumendid. Soovitud teave ei ole Riigikontrollile hetkel veel Sotsiaalministeeriumist laekunud. Auditi valmimisel esitab Riigikontroll aruande Riigikogule tutvumiseks ning on valmis auditi tulemusi tutvustama vastavalt Riigikogu liikmete soovile. Samas olen seisukohal, et kiireim viis, kuidas soovitud teave Teieni jõuaks, tuleks leida Sotsiaalministeeriumil.

Lugupidamisega

Janar Holm
riigikontrolör

¹ Kättesaadav internetis:

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Avalikkuse%20ja%20Riigikogu%20liikmete%20juurdep%C3%A4%C3%A4s%20asutusesiseseks%20kasutuseks%20tunnistatud%20teabele.pdf

Riigikontrolör Janar Holmi vastus Riigikogu Isamaa fraktsiooni liikmete arupärimisele Haridus- ja Teadusministeeriumi kiirtestide hanke kohta 13.12.2021

Lugupeetud istungi juhataja,
austatud Riigikogu liikmed

Kuna viimase poolteise kuu jooksul on Haridus- ja Teadusministeeriumi korraldatud antigeeni kiirtestide hanke teemal nii Riigikogu kui ka avalikkuseni jõudnud palju detailset infot, ei hakka ma kogu lugu uuesti ümber jutustama.

Keskendun küsimustele, mis on mulle Isamaa fraktsiooni liikmed esitanud 8. novembril toona teada olnud info pinnalt. Vahepeal on toimunud ka uusi hankeid, kuid neid ma täna ei põhjalikumalt käsitle.

Tuginen vastamisel Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Terviseameti ametnike antud selgitustele ning kirjalikele materjalidele. Püüan ka kokku võtta, mida meil on sellest juhtumist taas kõrva taha panna.

Esimene küsimus: Täna on Terviseamet alustanud Selfdiagnostics OÜ suhtes järelevalvemenetlust. Terviseameti sõnul puudutavad põhjendused eestikeelse kasutusjuhendi puudumist ning Selfdiagnostic OÜ enda koostatud kasutusjuhendit. Kas HTM tegi hanke läbiviimisel endast kõik oleneva, et neid probleeme ennetada?

Vastan: Ettevõtjaga sõlmitud hankelepingus on fikseeritud Haridus- ja Teadusministeeriumi nõue, et testide kasutusjuhend peab olema koostatud tavakasutajat silmas pidades ning pakendil olev teave ja kasutusjuhend peavad olema täies ulatuses eesti keelde tõlgitud. Samuti sisaldas leping nõuet teha kiirtesti kasutamiseks videokoolitus eesti keeles ja vene keeles.

Testide kasutusjuhendid saatis Haridus- ja Teadusministeerium kõigile koolidele ja kohalikele omavalitsustele e-kirjaga. Ministeeriumi ametnike kinnitusel tutvusid nad ka pakendinäidistega.

Samas on Haridus- ja Teadusministeeriumi kui hankija ülesanne kahtlemata veenduda, et ta on saanud, mida on hankinud. Eraldi teema on, kas haridusministeeriumilt saab eeldada, et nad teavad detailselt, milline peab täpselt olema üks või teine kasutusjuhend Terviseameti spetsiifilisest vaatest.

Teine küsimus: Haridus- ja Teadusministeerium on väitnud, et välja valitud ettevõtja on varem viinud koolis läbi kiirtestimise pilootprojekti, mistõttu tuli just teda eelistada. Kas selline selgitus pädeb, arvestades asjaolu, et viimase 1,5 aasta jooksul on erinevad haiglad, haridusasutused ja riigiasutused tellinud hankekorrast kiirtestide mitmetelt ettevõtetelt?

Vastan: Pilootprojekti osalemine ei saa Riigikontrolli hinnangul olla kriteerium, mis võimaldaks määrata kindlaks, millistelt kiirtestide müüvatelt ettevõtetelt eelistatult pakkumisi võtta. Oluline on ettevõtte võimekus pakkuda hankes esitatud nõuetele vastavat kaupa ja lähtuda ka muudest tingimustest, mille hankija on esitanud, näiteks ajaraamist.

Juhul, kui pilootprojekti osalemise kogemus seataks hankes osalemise eelduseks, ei oleks järgitud riigihangete seaduses rõhutatud üldpõhimõtet, milleks on konkurentsi efektiivne ärakasutamine. Selle juhtumi puhul on teadaolevalt Eesti turul ka teisi antigeeni kiirtesti pakkujaid. Pilootprojekti osalemise sidumine hankega jätaaks kõrvale pakkujad, kellel puudus võimalus või info pilootprojekti osalemiseks.

Paraku oli Haridus- ja Teadusministeerium ennast viimasel minutil teha võetud hanke korraldamisel liigselt kinni mõelnud asjaolusse, et neile oli teada ettevõtte, kes oli varem koostöös koolidega kiirtestide katsetanud, ja pakkumine võeti ainult sellelt ettevõtelt.

Haridusministeerium kinnitas raha eraldamise arutelul valitsusele, et neil on lahendus olemas ja nad on valmis tegutsema.

Arvan, et võttes arvesse hanke suurt summat ja perioodi, oleks pidanud võtma ja oleks saanud võtta turult ka konkureerivad pakkumised, ja mitte näha lahendust kitsalt vaid ühe ettevõtte poole pöördumises. Seda isegi ajasurve all olles.

Rõhutan taas, et tegu pole millegi unikaalse hankimisega, vaid kiirtestidega, mida pakuvad turul erinevad ettevõtted. Siiski tuleb muidugi arvesse võtta, et kuigi ettevõtteid on turul mitmeid, ei pruugi kõigi nende pakutavad testid sobida kooliealiste enesetestiks ning kõikide testide usaldusväärsus ei pruugi olla samal tasemel.

Omaette küsimus on taas, et kuidas haridusministeerium oleks kiiresti saanud teada, kellelt veel pakkumisi küsida. Terviseamet on Riigikontrollile kinnitanud, et ametlikku ülevaadet enesetestide maaletoojatest hanke tegemise ajal neil ei olnud. Ilmselt oleks aga ettevõtlus-ringkondadest siiski saanud turul tegutsevate ettevõtete andmed, kuid haridusministeerium paraku selle mõtte peale ei tulnud.

Küsimus: Meedia vahendusel on selgunud, et kiirtestide hanke kulu testi kohta on olnud 1,35–1,5 eurot tükk. Selfdiagnostics OÜ-ga sõlmitud tehingus maksti eeldatavasti aga testi eest 2,5 eurot. Kas HTM on tegutsenud kooskõlas riigihangete seadusega, taganud, et hanke käigus on tagatud aus konkurents ja läbipaistvus, tagatud maksumaksja raha kuluefektiivne kasutamine?

Vastan: Lõpliku hinnangu sellele, kas Haridus- ja Teadusministeerium on tegutsenud kooskõlas riigihangete seadusega, saab anda Rahandusministeerium järelevalve käigus.

Juhin tähelepanu sellele, et kuna Haridus- ja Teadusministeerium konkureerivaid pakkumisi ei küsinud, siis seda, milliseid pakkumisi oleks võinud teha teised ettevõtjad ministeeriumi etteantud tingimustel, ei ole võimalik kindlalt teada.

Lepinguga telliti antigeeni kiirtestid koos testide tarnimisega koolidesse. Lisaks telliti ettevõttelt videokoolitus koos videokoolituse materjalidega. Kokku telliti 2 miljonit testi ja lepingu kogumaksumus koos tarne ja videokoolitusega on 5 132 000 eurot.

Haridus- ja Teadusministeerium korraldas hanke, kasutades väljakuulutamisetähtaegade läbivõtmisega hankemenetlust. Selle menetlusliigi kasutamine on väga erandlik ja peab olema põhjendatud ettenägematutest sündmustest tingitud äärmise kiireloomulisusega.

Ministeerium on Riigikontrollile menetlusliigi valikut põhjendades viidanud viiruse kasvavale levikule ja pingelisele ajakavale. Mõlemad põhjendused võivad konkreetse hanke ümber tekkinud reaalses olukorras olla asjakohased, kuid viitavad laiemale probleemile tervisekriisi ületamiseks mõeldud meetmete rakendamisel.

Nimelt on kontaktõppe säilitamine olnud üheks eesmärgiks Vabariigi Valitsuse juba aprillis kinnitatud dokumendis. Selle pealkiri on „Ühiskonnaelu korraldamise kava koroonaviiruse leviku tingimustes“. Seejuures on selles dokumendis ühe meetmena ära toodud just koolide kiirtestid, mida tuli rakendada 2021. aastal. Mõistlik on eeldada, et selle meetme rakendamiseks on tehtud ettevalmistusi, uuritud turgu, saadud ülevaade, millised pakkujad on turul jms.

Ametnikelt saadud selgituste järgi on koolide kiirtestimist käesoleva aasta suvel ja sügisel arutatud. Näiteks on Terviseameti peadirektor vastavasisulise e-kirja saatnud Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile augustis.

Leian, et Sotsiaalministeeriumi, Terviseameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös oleks hoolikama planeerimise korral olnud hanke kiireloomulisus ja lõppfaasis tekkinud ülepeakaela tegutsemine välditav.

Nendes tingimustes, milles oli sellel hetkel tõesti ka ettenägematute sündmuste komponent ja milles see hange lõpuks läbi viidi, ei olnud kiireloomulisus paraku enam välditav. Küll aga oleks saanud vältida pakkumise küsimist vaid ühelt ettevõttelt.

Ja viimane küsimus: Õhtuleht on välja toonud, et pärast teabenõude esitamist saatis Haridus- ja Teadusministeerium neile lepingu, millest suurem osa on viitega ärisaladusele kinni kaetud. Milline on Riigikontrolli hinnang Haridus- ja Teadusministeeriumi otsusele mitte jagada kiirtestide hankimisega seotud detaile?

Vastan: Ärisaladuseks on eelkõige kaubanduslikku või tehnilist laadi teave, mis ei ole avalikult kättesaadav ja mida ettevõtja hoiab salajas, sest selle teabe teistele õigustamata teatavaks saamine kahjustab ettevõtja ärihuve.

Praktikas võib riigihangete lepingutes olla teavet, mis on ärisaladus – näiteks toote üksikasjalik tehniline kirjeldus, omahinna arvestus, teatud juhtudel ühikuhind vms.

Hankijal seevastu tuleb riigihanke lepingute puhul tagada nii aus konkurents kui ka riigieelarve raha kasutamise läbipaistvus. Seda põhimõtet peab hankija lepingut koostades silmas pidama ja sellest ka hankemenetluse käigus pakkujaid informeerima. Hankelepingu eset ehk seda, mida hangitakse, selle kirjeldust koos maksumusega ning tarnetähtaegasid ei saa täies ulatuses kinni katta, viidates ärisaladusele.

Olles tutvunud lepinguga, leian, et lepingu eseme, maksumuse ja kvaliteedi kohta käivate lepingu peatükkide lausaline kinnikatmine, viidates ärisaladusele, ei olnud põhjendatud.

Ja kokkuvõtteks: Kogu see kiirtestide hanke saaga näitab veel kord, kui oluline on täpselt fikseerida ja kokku leppida, kes ja mille eest vastutab.

Antud juhul asus Haridus- ja Teadusministeerium ise initsiatiivi võttes tegelema hankega valdkonnas, kus neil puudusid vajalikud spetsiifilised teadmised. Ministeerium tegi sellest tulenevalt ka vigu, olles sattunud ajasurve alla. Aga haridusministeerium saavutas tulemust.

Sellesse olukorda sattus haridusministeerium omakorda seetõttu, et Sotsiaalministeerium, kellel koos oma allasutuse Terviseametiga on vastav valdkonnateadmised olemas, ei saavutanud kavandatud ajaraamis vajalikku tulemust. See selgus haridusministeeriumile viimasel hetkel, kes siis püüdis teha, mis teha sai. Ja tegi seda nii, nagu nad parasjagu oskasid. Loogiline oleks tegelikult eeldada, et nii spetsiifilises valdkonnas teeb hankeid või vähemasti annab ette spetsifikatsiooni asutus, kellel on vastav kompetentsus.

Suhtlusest, mida Riigikontroll pidas Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumiga, jääb kohati mulje, et asjaosalised ametkonnad said erinevalt aru, mida siis ikkagi valitsus lõppkokkuvõttes oli otsustanud ning mida üks või teine ametkond pidi selle valguses tegema. Sellele juba klassikaks saanud probleemile olen juhtinud tähelepanu korduvalt nii erinevates kirjades kui ka Riigikontrolli aastaraportis parlamendile.

Seepärast ongi oluline teadvustada, et lisaks sellele, et oleks võimalikult selgelt kirjas, mida ja miks otsustati, oleks iga otsuse puhul ka määratud otsuse täideviimise eest vastutaja ning sellel vastutajal peavad olema ka vastavad teadmised ja oskused, et juhtuks võimalikult vähe vigu. Peamine on aga, et saavutatakse tulemus.

Täna kuulamast.

Riigikontrolör Janar Holmi kõne Riigikogus 10. novembril 2021 riigihalduse probleemidest koroonakriisi näitel

Austatud istungi juhataja, lugupeetud Riigikogu liikmed

Igal aastal esitab Riigikontroll Riigikogu täiskogule arutamiseks kaks aruannet. Esimene on audit riigi majandusaasta aruande kohta, millest äsja rääkis põhjalikult rahandusminister. Teine on aastaraport, mis käsitleb olulisemaid probleeme riigihalduses. Tänavu on aastaraporti keskmes koroonakriis.

Esmalt auditist riigi majandusaasta aruande kohta. Kinnitan rahandusministri sõnu, et möödunud aasta raamatupidamise aastaaruanne on Riigikontrolli hinnangul olulises osas õige ehk see kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigikontrolli hinnangul on ka riigi majandustehingud olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2020. aasta riigieelarvega, mis on seadusena vastu võetud. Aga see ei ole kindlasti üllatus ei Riigikontrollile ega ka mitte Riigikogule.

Olen ka varem viidanud, et iga-aastane riigieelarve seadus on saavutanud sellise üldistus-taseme, mis muudab riigieelarvest arusaamise kõrval ka selle seaduse rikkumise üsna võimatuks.

On tervitatav, et rahandusminister on algatanud riigieelarve baasseaduse muutmise. Eesmärgiks on muuta riigieelarve sisukaks dokumendiks. Jah, ministeeriumi kavatsused on head. Jah, eelarvepilt saab selle eelnõu heakskiitmisel olema detailsem. Paraku on riigieelarvega seotud probleemid palju tõsisemad.

Olen kahjuks veendunud, et ka uue eelnõu vastuvõtmisel ei anna riigieelarves esitatav info tegelikult ei juhtidele ega avalikkusele selget teadmist, kuhu riigieelarve raha läheb ja mis on selle rahastatava tegevuse mõju.

Selle tulemusena ei hakka ka ministeeriumides finantsjuhtimine toimuma programmidest ja riigieelarve ülesehitusest lähtuvalt. Pigem tehakse veelgi rohkem kirjatööd, mille tulemust kellelegi vaja ei ole. Ühte eelarvet peetakse tegeliku ja praktilise elu jaoks ning teist selleks, et reaalsus oleks tõlgitud eelarve baasseaduses nõutud vormi.

Julgen kinnitada, et ma tean, millest räägin, sest mul on olnud au olla üheksa aastat haridusministeeriumi kantsler. Omal ajal oli just haridusministeerium see, mis esimesena tegevuspõhist eelarvet katsetas.

Tegevuspõhise eelarve entusiastide loodud kujutluspildid on küll ahvatlevad, kuid pelk teoreetiliste eeliste kirjeldamine ei asenda tegelikkust ja praktilisi vajadusi. Päriselus ei näe me tegevuspõhise riigieelarve väljalubatud eeliseid, kadunud on arusaadavus ja võrreldavus. Ja praegune eelarve on tegevuspõhine ainult nime poolest, mitte tegelikkuses. Aga muidugi võib tegevuspõhiseks nimetada mida iganes, millega kaasneb hästi palju tegevust, nagu selle eelarve koostamisel.

Muide, ega ka valitsus ei kasuta oma eelarvearuteludel sellist eelarvevarianti, mis siia Riigikogu liikmetele tuuakse. Valitsus räägib ikka konkreetsetest summadest ja konkreetsetest kuludest, mitte programmidest. Et Riigikogu saab eelarve sellisel kujul nagu saab, on aga Riigikogu enda otsus. Parlament on ise praeguse baasseaduse heaks kiitnud.

Kuid ainult baasseaduse muutmine eelarvet sisukamaks ei muuda. Isegi kui riigieelarvet koostatakse tulevikus veelgi põhjalikumana ja detailsemana. Seadus annab raamid, mis tuleb täita arusaadava ja mõtestatud sisuga, säilitades eelarves paindlikkuse. See nõuab jõulist ja mõtestatud eestvedamist nii Rahandusministeeriumis, valitsuses tervikuna kui ka Riigikogus.

Riigikontroll on jätkuvalt hea meelega valmis olema oma teadmiste ja kogemustega toeks, kui parlament nüüd eelarve reformimise põhjalikult ette võtab.

Teine siin kõneks olev aruanne käsitleb tavapäraselt riigi toimimise aktuaalseid probleeme. Seekord on arusaadavalt vaatluse all riigi toimimine koroonakriisis. Riigikontroll on viimase ligi kahe aasta jooksul koostanud ja avaldanud mitmeid koroonakriisi lahendamise aspekte puudutavaid auditeid, ülevaateid ning märgukirju. Neid on arutanud Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjon ja teised komisjonid.

Täna teie ees olevasse ülevaatesse on nendest aruannetest koondatud peamine. Kolmanda laine harjal on näha, et esimese ja teise koroonalaine õppetunnid ei ole oma asjakohasust kaotanud. Viis olulist koroonapandeemia õppetundi on aruandes kirjas, saate nendega tutvuda. Räägin aga veel kahest pandeemiast – analüüsimise pandeemiast, mis kurnab, kuid kuhugi ei vii, ja hüljatud vastutuse pandeemiast.

Head Riigikogu liikmed

Mitmete meie tänaste probleemide alge ei ole praegustes otsustes, vaid minevikus. Selles, mis minevikus on otsustatud või otsustamata jäetud. Tagajärjed annavad aga tunda nüüd.

Eesti marssis koroonakriisile vastu valitsusasutuste teadmise ja teadmise, et Terviseamet ei suuda kriisijuhtimise struktuuri mehitada ega tule kriisi lahendamise toime. Sellele oli Terviseamet ise osutanud – viimati aastal 2018, kaks aastat enne kriisi puhkemist. Öelnud, et riigil peaaegu polegi tervishoiuvaru, sealhulgas isikukaitsevahendeid. Et kiirabi ja haiglate suutlikkus nakkushaiguse põhjustatud kriisi puhul pole teada. Ja nii edasi ja nii edasi.

Kuid see appikarje oli nagu Terviseameti külmlao häiresignaal, mis ei jõudnud kuhugi. Terviseamet oli jäetud oma ülesannete ja probleemidega üksi. Tagajärjeks oli see, et kriisi süvenedes osutus kriisi lahendajaks määratud asutus hoopis ise abivajajaks. Seevastu olid meil kriisi sisenedes taskud täis aastate jooksul koostatud erinevaid riskianalüüse. Need kirjeldasid üsna täpselt seda, mis epideemia ajal juhtuma hakkab.

Üks näide – vaktsineerimist puudutavad valmisolekulüngad olid välja toodud juba kümme aastat tagasi. Terviseameti koostatud analüüsi vaktsineerimist puudutav probleemikirjeldus aastast 2011 kõlab nagu väljavõte mõnest ajalehest aastal 2021. Analüüsist saab lugeda, et ohtlike nakkushaiguste leviku korral võivad tekkida raskused massvaktsineerimise operatiivse läbiviimisega, probleemiks on aeganõudev riskirühmade kindlaksmääramine, teavitamine ja nende kohalekutsumine vaktsineerimiskohtadesse, põhivaktsineerijate, s.o perearstide piiratud võimsus, elanike negatiivne suhtumine vaktsineerimise vajadusse. Muu hulgas juhiti analüüsis tähelepanu lähikontaktsete kindlakstegemise probleemidele seoses andmekaitseasutuse jäikade hoiakutega jne.

Mis sai pärast selle analüüsi valmimist? Analüüsis toodud probleemide lahendamise asemel sündisid aastate jooksul üha järgmised riskianalüüsid. Need kirjeldasid veelgi põhjalikumalt juba teadaolevaid lahendamata probleeme.

Miks aga probleemide tuvastamisele ei järgnenud otsuseid lahenduste kohta või ressursside eraldamise kohta? Pakun välja mõned võimalikud põhjused.

Esiteks on selge, et otsustajatel on keeruline suunata raha mingi hüpoteetilise tulevikumure peale, eriti kui iga päev sajab uksest ja aknast sisse pakilisi jooksvaid probleeme. Teiseks – otsustamiseks ei ole olnud tugevat poliitilist survet, sest kriisideks valmistumine ei ole olnud valitsuste jaoks rahastamise mõttes prioriteetne teema. Palju populaarsem on ju pakkuda avalikkusele midagi uut, uusi erinevaid meetmeid. Seda paraku olukorras, kus hädavajalikud

põhifunktsioonid on jäänud tähelepanuta. Teema on näiliselt tehniline ning jääb nii-öelda rahuolukorras ka tavainimese jaoks tema igapäevastest probleemidest liiga kaugeks.

Rääkimata sellest, et suur hulk hädaolukordadeks valmistumisega seotud probleeme on kaitstud riigisaladuse müüri ja avalikkuse ja ka Riigikogu eest on asjade tegelik vilets seis olnud varjul.

Paraku ei ole juba teadaolevate probleemide lahendamise asemel pideva analüüsimise töö omane ainult kriisijuhtimise teemale. See on pandeemiana levinud paljudesse valdkondadesse, kus avalikkus või huvirühmad ootavad otsuseid, kuid otsuseid ei sünni. Otsused tähendavad raskeid valikuid – konflikte või suurt rahavajadust olukorras, kus küsijaid on väga palju. Kes pikemalt riigisüsteemis töötanud, see teab, et kui poliitilisel või administratiivsel tasandil tahetakse midagi pidurdada, siis tuleb sageli välja käia analüüsimise vajaduse kaart.

Ja keegi ei saa ette heita, et probleemidega ei tegeleta. Tegeletakse. Analüüsitakse. Pidevast analüüsimisest on saanud omamoodi kattevari, mille taha on hea peita tegemata otsuseid.

Omalt ajalt analüüsi lõputult haldusreformi tegemise vajadust, kuigi see vajadus oli ammu selge. Nüüd on näiteks palju räägitud kohalike omavalitsuste finantsautonoomia suurendamisest, kuid asi liigub edasi vaevaliselt. Vaatamata sellele, et Rahandusministeerium on teinud kõikvõimalikke arvutusi, saadetakse nad ikkagi iga poole aasta järel uuesti midagi analüüsima ja arvutama.

Jällegi – tegelikult on otsustamine vaid poliitilise tahte küsimus. Näiteid otsustamatust varjavatest analüüsivoogudest saaks veel palju tuua.

Seda liiki taktika hulka kuuluvad nii mõnigi kord ka seaduseelnõude väljatöötamiskavatsused. Nende tegelik eesmärk on jätta mulje, nagu tahetaks probleemi lahendada, kuid tegelikkuses on selline väljatöötamiskavatsus mõeldud vaid teema pikaldaseks suretamiseks. Kui on tahet, läheb kõik kiiresti. Kui ei ole, suunatakse teema lõputule analüüsiringile.

Tasub meeles pidada, et ka riigieelarve baasseaduse põhjaliku muutmise kohta on Rahandusministeerium öelnud, et neil on kavas algatada väljatöötamiskavatsus järgmisel aastal.

Vaatasin kaht viimast valitsuse tegevusprogrammi, kummaski neist ei ole n-ö analüüsimine just alaesindatud. Praeguses leiab sõna „analüüs“ 173 korda ning eelmise valitsuse tegevusprogrammis suisa 300 korda.

Kahtlemata on teatud asjades vaja teha analüüsi. Heast analüüsist on kasu. Kuid hädasti oleks vaja kokkulepet, et igas olulisemas analüüsis või uuringus välja toodud probleemile peab asjakohasel tasemel järgnema ka otsus. Otsus selle kohta, kas probleem võetakse lahendamiseks ette, või otsus selle kohta, et probleem on küll tõsine, kuid sellega ei tegeleta.

Või otsustatakse hoopis, et probleem ei ole tõsine ja seetõttu sellega ei tegeleta. Siis on selge, millega tegeletakse edasi ning millega mitte ning kes otsuse tegi. See tähendab ka, et on selge, kes selle otsuse eest vastutab.

Analüüsides abil ühtede ja samade probleemide üha uuesti ja uuesti avastamiseks seni kulunud rohke ressurss on võimalik suunata nendesamade probleemide tegelikult lahendamiseks.

Head kuulajad

Sellel aastal on põhjust rääkida ka vastutusest. Vastutusega on sageli üks puder ja kapsad. Tänavu selgus näiteks, et riigiasutustel võib olla ülesandeid, mille täitmise eest ei vastuta riigiasutus ise, vaid hoopis tema lepingupartnerid, ehitajad, arhitektid ja teised.

Ehk siis ülesande täitmisel on ilmunud miski imetabane kollektiivne vastutus. Kui riigijuhtimisse hakkab imbuma selline mõtteviis, on asjad halvad, sest kui justkui kõik vastutavad, ei vastuta tegelikult keegi.

Vastutus tuleb taas muuta konkreetseks. Igaüks peab teadma, mis on tema ülesanne ja vastutus. Kui ei tea, tuleb see kriisides hästi välja.

Kollektiivse vastutuse kõrval tõi kriis esile ka hüljatud vastutuse ilmingud. Üks väike, kuid kõnekas näide on seotud just sellesama teie käes oleva aastaraporti koostamisega. Riigikontroll toob raportis välja, et kriisile eelnenud ajal jättis Sotsiaalministeerium Terviseameti oma ülesannetega paljuski üksi.

Pärast seda, kui saatsime aruande teksti ministeeriumile ülevaatamiseks, sai Riigikontroll ametnike tasandil ootamatu vastuse, et aruandes toodud väide Sotsiaalministeeriumi keskse rolli kohta valitsemisala kriisireguleerimises on ebakorrektne.

Ministeeriumi ametnikud olid näinud oma tagasisides Riigikontrollile vaeva, et nihutada vastutust Sotsiaalministeeriumilt Terviseametile, tsiteerides hulgakaupa sätteid, kus viited Terviseameti vastutusele. Riigikontroll tsiteeris ja tsiteerib oma aruandes aga sõna-sõnalt, mis on kirjas hädaolukorra seaduses – kriisireguleerimist oma valitsemisalas korraldab vastav ministeerium.

Lugupeetud Riigikogu liikmed

Praeguses kriisis kogetu on andnud meile kõigile rohkelt õppetunde. Need tuleks tulevikku kaasa võtta. Riigikontrolli eesmärk ei olnud seda raportit koostades tuhnida minevikus või otsida süüdlasi, vaid aru saada, mida tuleks tulevikus teha teisiti.

Eksimine on inimlik ja vigadest saab õppida. Riigikontrolli raport ütleb, et suurim viga oleks jätta senistest vigadest õppimata, sest uued kriisid on tulekul.

Me veel ei tea, mis on nende kriiside olemus või millal nad saavad. Aga nad ei jää paraku tulemata. Sellel optimistlikul noodil lõpetan ja tänan teid kuulamast.

Riigikontrolöri Janar Holmi kiri peaministrile tähelepanekute ja ettepanekutega vaktsineerimise korralduse kohta 27. juulil 2021

Kuna 2021. aasta kevadel hakkas kasutamata COVID-19-vaktsiinide varu kasvama ja koroonaviiruse kolmas laine oli juba ukse ees, siis edastas riigikontrolör peaminister Kaja Kallasele oma hinnangu vaktsineerimise senise käigu kohta ja tegi ühtaegu hulga ettepanekuid, kuidas protsessi kiirendada.

Austatud peaminister

17. juuni 2021. aasta valitsuskabineti nõupidamisel palusite minult arvamust kriisi juhtimise kohta koroonaviiruse teise laine ajal ning ettepanekuid seniste õppetundide põhjal. Esitan oma arvamuse Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele augustikuu jooksul.

Samas pean oluliseks edastada vaktsineerimist puudutavad ettepanekud enne seda, kuna vaktsineerimisega seotud küsimused on ajakriitilisemad ning vajavad kohe lahendust, et vaktsineeritute hulga suurendamisega hoida ühiskond piirangutest võimalikult vabana ning haridussüsteem avatuna, samuti selleks, et tagada ettevõtete tavapärase majandustegevuse toimimine.

Vaktsiini puudumine ei ole juba mitmete nädalate jooksul olnud takistuseks vaktsineeritute osakaalu suurendamisel. Vaktsiini on, kuid seda pole ära süstitud. Eestisse saabunud, kuid kasutamata vaktsiini hulk oli 22. juulil 2021 üle 170 000 doosi (millele lisanduvad kasutamata AstraZeneca vaktsiinidoosid). Juuni igal nädalal ületas kasutamata vaktsiini hulk vähemalt 80 000 doosi (millele lisanduvad kasutamata AstraZeneca vaktsiinidoosid) ning juba maikuu ületas igal nädalal kasutamata vaktsiini hulk vähemalt 66 000 doosi, millele lisanduvad kasutamata AstraZeneca vaktsiinidoosid. Kui kevadel oli üheks eesmärgiks varu hoidmisel maandada tarneriske ja hoida teise vaktsiinidoosi varu vähemalt ühe nädala ette, siis kasutamata dooside hulk ületas juba toona märkimisväärselt järgneva nädala teise doosi vajadust. [\[1\]](#)

Peamised probleemid ja ettepanekud

1. Vahemikus 1.–19. aprillini puudus ning alates 1. juulist puudub riigil ajakohane avalikustatud vaktsineerimisplaan. Kogu COVID-19 vastu vaktsineerimise protsessi jooksul tuleb tagada kehtiva vaktsineerimisplaani olemasolu. Uus vaktsineerimisplaan peaks olema kokku lepitud ja kinnitatud enne vana plaani kehtivuse lõppu.

Vaktsineerimise ametlikul koduleheküljel vaktsineeri.ee on kehtiva vaktsineerimisplaanina esitatud dokument, mille kehtivusaeg on tiitellehel aprill-juuni 2021. Samas rõhutatakse, et „vaktsineerimine toimub Eesti COVID-19 vaktsineerimise plaani järgi“. Veebilehel on kirjas: „Plaan on uuendamisel. Uuendatud plaan valmib juuli esimeses pooles“. Juulikuu on kohe lõppemas, kuid plaani pole ikka avaldatud.

Tervise- ja tööminister on esitanud 8. juuli 2021 valitsuskabineti nõupidamisele vaktsineerimisplaani projekti. Protokolli kohaselt on teadmiseks võetud tervise- ja tööministri ülevaade vaktsineerimise olukorrast ja väljakutsetest ning valitsusliikmete arvamused. Samas ei ole sellele järgnevalt uut vaktsineerimisplaani avalikustatud. Hetkel jääb segaseks, kas kehtiv plaan on olemas ning millistest vaktsineerimise eesmärkidest lähtutakse.

Olen ka varem tähelepanu juhtinud, et ebaselge on, kes, millal ja millise õigusaktiga vaktsineerimisplaani kinnitab. Uue vaktsineerimisplaani olemasolust annab aimu ainult selle avaldamine vaktsineeri.ee koduleheküljel. Mõistlik oleks, kui vaktsineerimisplaani kinnitaks

tervise- ja tööminister oma käskkirjaga. Oluline on aru saada, milline plaan kehtib, kes selle on kinnitanud, millal see on kinnitatud ja kes selle täitmise eest vastutab.

Vaktsineerimisplaani uued versioonid tuleks koostada, kinnitada ja avalikustada enne olemasolevate plaanide kehtivusaja lõppu. Tagasivaates puudus ajakohane vaktsineerimisplaani märtsikuu alguses. 19. jaanuari 2021 dateeringuga vaktsineerimisplaanis esitatud info oli mitmel juhul piiritletud 2021. aasta märtsikuuga, kuid uus plaan esitati Vabariigi Valitsusele teadmiseks võtmiseks alles 20. aprillil 2021. aastal.

Vaktsineerimise eesmärgipärase ja süsteemse korraldamise eelduseks on plaani olemasolu, mis on selge ja arusaadav nii vaktsineerimise korraldajatele endile kui ka kogu ühiskonnale.

2. Kõik vaktsineerimisplaanides esitatud eesmärgid ei ole selged ega mõõdetavad, mistõttu ei ole ka selge, mida soovitakse saavutada. Vaktsineerimisplaanis esitatud eesmärgid tuleb seada selgelt ja mõõdetavalt.

Eesmärkide selgus ja arusaadavus on vajalikud selleks, et oleks ühesugune arusaamine soovitud tulemustest, et oleks võimalik hinnata eesmärgi suunas liikumist ning selgitada eesmärke ja nende suunas liikumist arusaadavalt avalikkusele.

20. aprilli 2021 kuupäevaga dateeritud vaktsineerimisplaanis on eesmärgid sõnastatud üldjoontes mõistetavalt. Samas ei ole aga näiteks ühe olulisema eesmärgi puhul – „saavutada 2021. aasta sügiseks 70% hõlmatus täiskasvanud elanikkonnas“ – täpselt aru saada, mida täpselt ja mis ajaks soovitakse saavutada. Aja jooksul on erinevad kõneisikud selgitanud, et „sügiseks“ tähendab augusti lõppu, suve lõppu, astronoomilise sügise algust või ka varasügist. Samuti on aja jooksul antud erinev tõlgendus sellele, kas hõlmatus tähendab täieliku vaktsineerimiskuuri läbimist või ainult ühe vaktsiinidoosi saamist.

8. juulil 2021 valitsuskabineti nõupidamisele esitatud uues vaktsineerimisplaani versioonis on see eesmärk selgemalt sõnastatud. Samas on selles plaanis teise eesmärgina toodud: „saavutada 2021. aasta novembriks 60+ elanikkonnas 80% hõlmatus võimalikult paljudes kohalikes omavalitsustes, võttes samas tegevuste kavandamisel arvesse ka läbipõdenute osakaalu piirkonnas“.

Selline eesmärgi sõnastus annab 1. novembril võimaluse sobitada igasugune kujunenud olukord eesmärgile vastavaks. Sellisest eesmärgist ei ole kasu. Eesmärk peaks olema selge: kui paljudes omavalitsustes soovitakse saavutada 1. novembriks 80% hõlmatus 60+ elanikkonnas, kas hõlmatus tähendab kogu vaktsineerimiskuuri läbimist või vähemalt ühe doosiga vaktsineerimist ning mida tähendab „võttes arvesse ka läbipõdenute osakaalu piirkonnas“.

Lisaks tuleb omavalitsuste hulga kriteeriumi puhul arvestada, et omavalitsused on eri suurusega ja riigi üldpildis on väga suur vahe, kas 80% hõlmatus 60+ elanike hulgas on saavutatud Tallinna linnas või Antsla vallas. Seega oleks loogiline vaktsineerimise tegeliku edu hindamisel lähtuda mitte omavalitsuste hulgast, vaid vastavasse vanuserühma kuuluvate inimeste hulgast, kes on vaktsineeritud.

Samas on oluline, et omavalitsustes oleks operatiivne info eri rühmade vaktsineerituse kohta nende territooriumil, et teha efektiivset koostööd ja aidata kaasa vaktsiini võimalikult paljude inimesteni jõudmisele.

3. 8. juulil 2021. aastal tervise- ja tööministri poolt valitsuskabineti nõupidamisele esitatud uue vaktsineerimisplaani eesmärgid ei hõlma kõiki kriitilisi sihtrühmi – alaealisi ning vähe vaktsineeritud piirkondade elanikke. Vaktsineerimise eesmärgid peavad hõlmama kõiki kriitilisi sihtrühmi ning seda dokumenti tuleks täiendada.

8. juulil 2021 valitsuskabineti nõupidamisele esitatud uues vaktsineerimisplaani versioonis ei ole sõnastatud eesmärki seoses 12–17-aastaste vaktsineerimisega. See on aga väga oluline, sest hariduse kvaliteedi ja muude parameetrite poolest on ülimalt hädavajalik tagada koolide statsionaarne töö. Muidu riskime sellega, et mitme aastakäigu õpilaste teadmistesse ja sotsiaalsesse võimekusse tekivad parandamatud lüngad. Juba praegu võiks olla selge, kuidas hakkab käima kooliõpilaste vaktsineerimine, praktilised ettevalmistused vaktsineerimiseks peaks juba käima.

Probleemiks on kujunenud vähene vaktsineerimistase Ida-Virumaal. Mõistlik oleks seada selgete sihttasemetega eesmärgid, kuidas suurendada Ida-Virumaa elanike vaktsineerimisega hõlmatust.

4. 8. juulil valitsuskabinetile esitatud vaktsineerimisplaani projektis on lehekülgede kaupa erinevat taustainfot, kuid see ei sisalda infot, kuidas on kavas vaktsineerimisplaanis toodud eesmärgid saavutada. Eesmärkide kõrval peaks olema just see plaani tuum. Soovitan muuta vaktsineerimisplaani kompaksemaks, jättes mahuka taustainfo plaanist välja ning seada fookus vaktsineerimise eesmärkidele ja nende saavutamise viisile.

Viidatud vaktsineerimisplaani projektis on palju infot, kuid suurem hulk sellest on käsitletav tausta- ja infomaterjalina, mille puhul oleks piisav, kui see avaldada vaktsineeri.ee koduleheküljel. See, kuidas on kavandatud vaktsineerimine 2021. aasta suvel ja sügisel, on esitatud ainult üldpõhimõtetena: peab olema tagatud võimalus vaktsineerida, vajalik on jälgida hõlmatust ja teha koostööd, hõlmatust tuleb parandada, vajalik on tugev ja mitmekesine kommunikatsioon jms. Üldpõhimõtetena on need olulised, kuid plaanis tuleks teha samm edasi ja anda vastus küsimusele, kuidas saavutada olukord, et võimalikult paljud Eesti inimesed saaksid vaktsineeritud.

Plaanist oleks sisulist kasu siis, kui selles oleks lisaks selgelt sõnastatud eesmärkidele ja üldpõhimõtetele toodud ka eesmärkide saavutamise viisid. Muu hulgas oleks mõistlik lühidalt ja selgelt välja tuua vaktsineerimisplaani kinnitamise hetkel teadaolev vaktsineerimisplaani kestust kattev lühi- ja pikaajaline vaktsiinide tarnegraafik, ülevaade vaktsineerimisvõimekusest piirkonniti (s.t vaktsineerijate hulk ning olemasolev ja planeeritav vaktsineerimiskohtade ülevaade piirkonniti), paindlike vaktsineerimisviiside rakendamise kava, vaktsineerimise juhtimisstruktuur (selge vastutuse jaotus) jms. Dokument ei pea olema mahukas, vaid andma vastused olulisematele küsimustele.

5. On kummaline, et valitsusele esitatavad iganädalased vaktsineerimise ülevaated ei sisalda kõige olulisemat – infot vaktsineerimisplaanis kokku lepitud eesmärkide täitmise kohta. Valitsus peaks kokku leppima, mis info on oluline valitsuse tasemel vaktsineerimisprotsessi strateegiliseks juhtimiseks, ning nõudma info esitamist selges ja hoomatavas formaadis.

Tervise- ja tööminister esitab igal nädalal valitsuskabineti nõupidamisele PowerPointi esitluse formaadis ülevaate COVID-19 vastu vaktsineerimise kohta. Erinevat ja ka erinevatel juhtimistasemetel otsuste tegemiseks olulist andmestikku on neis ülevaadetes külluslikult, samas ei ole esitatud konkreetset infot vaktsineerimisplaanis sõnastatud eesmärkide suunas liikumise kohta.

Näiteks – kui eesmärk on saavutada 2021. aasta sügiseks, et 70% täisealisi on vaktsineeritud, siis ülevaadest ei ole olnud võimalik leida, milline on selle eesmärgi saavutustase ülevaate esitamise ajal. Samas on väga põhjalik ja ka kindlasti vajalik info hõlmatuse kohta vanuserühmade ja maakondade kaupa. Aga eesmärki puudutavat üldarvu toodud ei ole ning ülevaates esitatud andmete põhjal ei ole olnud seda võimalik ka ise arvutada. Positiivne on, et 22. juuli 2021 kabinetinõupidamisele esitatud vaktsineerimise ülevaates on esitatud info täisealiste vaktsineerimise hõlmatuse hetkeseisu kohta ning ka prognoos järgmisteks nädalateks.

Analoogselt esitatud info võiks ka edaspidi jääda vaksineerimise ülevaate osaks ning võiks olla sellisena esitatud kõigi kokkulepitud vaksineerimiseesmärkide kohta.

Sama probleem on ka eesmärgiga, mille järgi oli plaan vaksineerida aprilliks 70% üle 70-aastastest inimestest. Ülevaates Vabariigi Valitsusele eesmärgile vastavat saavutustaset välja toodud ei ole, vaid on samuti esitatud maakonniti vanuserühmade info, mille järgi ei ole eesmärgiga seotud taset võimalik välja arvutada. Eesmärkide täitmise ülevaade peaks andma täpsemat infot ka seatud eesmärkide täitmise kohta.

Samuti tuleks lihtsalt ja selgelt esitada ka muu oluline vaksineerimist puudutav info. Näiteks esitati 2021. aasta esimesel poolaastal vaksineerimise puhul põhiprobleemina vaktsiinide puudus. Samas eeldati ilmselt igapäevase kabinetinõupidamisele esitatud ülevaates, et valitsuse liikmed arvutavad ise välja riiki saabunud ja manustatud vaktsiinidooside vahe (kasutamata doosid). Just nimelt kasutamata dooside hulk oli ja on jätkuvalt oluline info ning peaks olema ülevaadetes välja toodud. Samas esitati ülevaadetes muud üldist infot kasutamata vaktsiinide asukoha ja staatuse kohta. Kasutamata dooside kohta selge info esitamine oleks juba nädalaid tagasi näidanud selgelt seda, et vaksineerimistempo oleks saanud juba mõnda aega olla kiirem. On arusaamatu, miks valitsuse liikmetele seda väga olulist arvu – kasutamata dooside hulka – pole esitatud.

6. Vaksineerimisplaanis esitatud pikaajalistele vaksineerimise eesmärkidele ei ole seatud vahe-eesmärke ning järgmiste nädalate arvulisi vaksineerimiseesmärke. Tervise- ja tööministril tuleks valitsuskabineti nõupidamisele esitada vahe-eesmärgid, mis võimaldavad hinnata eesmärgi suunas liikumist.

Pikaajalisemate eesmärkide puhul on mõistlik eesmärgi suunas liikumise hindamiseks seada vahe-eesmärgid. Seni mõõdetavaid vahe-eesmärke seatud ei ole. Näiteks, kui 1. novembriks on seatud 60+ elanikkonnas 80% hõlmatuse eesmärk, siis oleks asjakohane, kui tervise- ja tööminister pakub Vabariigi Valitsusele välja vahe-eesmärgid 1. septembriks ja 1. oktoobriks. Sama tuleks teha teiste eesmärkidega.

Samuti oleks minu hinnangul mõistlik, kui tervise- ja tööministri esitatud igapäevases ülevaates oleks ära toodud ka konkreetset eesmärgid vähemalt järgmise kahe nädala kavandatava vaksineerimise nädalase sihtarvu kohta. Näiteks viimases, 22. juulil 2021. aastal tehtud ülevaates esitatud lähiaja eesmärgid ei ole mõõdetavad ega sisalda arusaadavat ambitsioonitaset. Eesmärgina on üldsõnalisena toodud: vaksineerimise tempo kiirendamine (selle asemel tuleks välja tuua, kui palju on järgmisel nädalal kavas süstida), kättesaadavus (selle asemel tuleks välja tuua, kui palju uusi aegu pakutakse ning kuidas ja kus) jms.

7. Vaksineerimise korraldus on olnud jäik ning erinevad paindlikud võimalused vaksineeritute hulga suurendamiseks on jäänud kasutamata või on paindlikke võimalusi rakendatud tarbetu viiteajaga. Vaksineerimiseks tuleks luua veelgi rohkem kodulähedasi ja kättesaadavust suurendavaid võimalusi. Lisaks suuremate linnade kaubanduskeskustele ja keskväljakutele ning muudele kohtadele, kus inimesed oma igapäevatoimetuste tõttu käivad, tuleks kasutada samalaadset lähenemist ka väiksemates kohtades – panna just mööda väikseid maakohti, külasid ja asulaid sõitma vaksineerimisbussid, vaksineerida väikelinnades-asulates-külades, – mitte eeldada, et inimesed peaksid sealt sõitma suurematesse keskustesse. Tihti on just maal tegu vanemate ja kehva tervisega inimestega, kelle haigestumine võib tuua just kõige raskemaid tagajärgi. Seega on oluline vaksineerimine kohapeal ja ka kodudes. Nende võimaluste leidmiseks ja rakendamiseks tuleb kaasata erasektori ressursi ning kogemust. Erasektori esindajad tuleks kaasata vaksineerimise juhtrühma.

Avalikkuses on pakutud erinevaid võimalusi vaktsineerimisvõimaluste suurendamiseks, kuid riigi tasandi otsustajad on need paljudel juhtudel tagasi lükanud. Ettepanekute hulgas olnud ka selliseid, mis ei ole sobilikud, kuid mitmed tagasilükatud ettepanekud on mõne aja pärast ikkagi kasutusele võetud. Viivitusega on kaotatud aega ning usaldust.

COVID-19 tekitatud kriis on kogu ühiskonna probleem. Ettevõtjatel on motivatsioon vabatahtlikult panustada selleks, et vältida ulatuslikke majandustegevuse piiranguid ning hoida ühiskonda piirangutest vabana. Erasektoril on võimalusi, ressursi ja ideid laiendada vaktsineerimisvõimalusi ning seda ressursi tuleb ühiskonna hüvanguks kasutada.

Vaktsineerimise juhtrühma tuleks kaasata erasektori esindajaid, kes osaleksid otsustusprotsessis – nad tooksid juurde värskeid ideid, näitaksid võimalusi protsessi parandamiseks ning aitaksid siduda riigi ja erasektori ressursse. Otsustajad ei tohiks klammerduda riigisektoris mõnel pool levinud mõttemaailma suletusse ja n-ö oma mängumaa kaitsmisse, vaid olema avatud erinevatele lähenemistele.

8. Tagada, et erinevates ametlikes infoallikates oleks ajakohane info vaktsineerimise kohta.

Vaktsineerimist puudutav info avalikes ametlikes allikates vajab pidevalt uuendamist ning lisaks uue info lisamisele ka vananenud info väljavõtmist. Näiteks on vaktsineeri.ee lehel jätkuvalt üleval info, et „vaktsineerida saan esmajärjekorras, kui kuulun riskirühma“.

Lugupidamisega

Janar Holm
riigikontrolör

[1] Valitsuskabineti nõupidamisele tervise- ja tööministri esitatud ülevaadete alusel.

Riigikontrolör Janar Holmi kiri peaministrile koroonaviiruse teise laine õppetundidest 1. oktoobril 2021

Austatud peaminister

17. juuni 2021. aasta valitsuskabineti nõupidamisel palusite minult arvamust kriisi juhtimise kohta koroonaviiruse teise laine ajal ning ettepanekuid seniste õppetundide põhjal. Juuli lõpus esitasin Teile tähelepanekud ja ettepanekud vaksineerimise korralduse kohta. Suve alguses arutati ka valitsuskabineti nõupidamisel COVID-19 teise laine õppetunde. Arutelul toodi välja mitmeid asjakohaseid probleeme, mis ilmsid kriisi lahendamisel. Lisan mõned täiendavad tähelepanekud ja ettepanekud, mis võiksid aidata paremini toimida COVID-19-kriisi jätkumisel või võimalike tulevikukriiside lahendamisel. Need tähelepanekud tuginevad põhiliselt kriisi teise laine kogemusele ning puudutavad ennekõike valitsuse vahetu juhtimistasandi haardega küsimusi, mitte juhtimisahela järgmisi tasandeid.

1. COVID-19-kriisi lahendamise juhtimisstruktuur oli/on ebaselge. Kriisi lahendamist juhtiv asutus oleks pidanud õigusaktide kohaselt olema Terviseamet/Sotsiaalministeerium, kuid tegelikkuses kujunes teise laine ajal koordineerivat rolli täitvaks asutuseks Riigikantselei. Õigusaktides tuleks anda Vabariigi Valitsusele ja Riigikantseleile selge roll kogu riiki hõlmava ning valitsemisaladeülese olulise mõjuga kriisi strateegilisel juhtimisel.

8. juulil 2021. aastal otsustasid valitsuskabineti liikmed teise laine õppetundide arutelude järel anda riigisekretärile ülesande luua Riigikantselei juurde COVID-19-kriisi juhtimise struktuur. Selle juhtimisstruktuuri hulka kuulus ülesanne juhtida riigiülesest ja koostöös valitsusasutustega COVID-19-kriisi lahendamist, planeerida ja koordineerida ettevaatavalt ja olukorrast lähtudes meetmeid, koordineerida riigiülese prognoosi koostamist, teha koostööd regionaalsete kriisikomisjonidega, hinnata rakendatud meetmete mõjusid, luua olukorrapilt, valmistada ette Vabariigi Valitsuse õigusakte ning planeerida ja viia ellu COVID-19-kriisi kommunikatsiooni.

Otsus oli mõistlik ja paratamatu, sest teise laine ajal ei suutnud Terviseamet/Sotsiaalministeerium kriisi lahendamisel terviklikult koordineerivat rolli täita ja väga suure osa kriisilahendamise koordineerivast rollist võttis protsessi käigus endale Riigikantselei. Põhjused, miks Terviseamet/Sotsiaalministeerium koordineerivat rolli kanda ei suutnud, peituvad minevikuotsustes. Õigemini minevikus tegemata jäänud otsustes.

Terviseametis ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tervikuna ei ole kunagi loodud võimekust selleks, et hädaolukorra puhul tavapärasest keerukamate ülesannetega toime tulla. Paberil kavandatud kriisiaegne töökorraldus ning juhtimisstruktuur on olnud ressursiga katmata. Petlik pabervalmisolek tekitas olukorra, kus kriisi süvenemisel muutus kriisi lahendajaks kavandatud asutus hoopis ise abivajajaks.

Kui Riigikontroll tegi 2018. aastal hädaolukordadeks valmistumise auditit, ütles Terviseamet auditeerimise ajal ausalt välja, et kogu riiki haarava kriisi korral koormatakse nad üle ülesannetega, millega neil pole ressursside puuduse tõttu lootustki hakkama saada. Riigikontrolli auditiga osaliselt samal ajal analüüsis Eesti tervishoiusüsteemi valmisolekut kriisiks tervishoiukorralduse eksperdirühm, kes tegutses aastatel 2016–2017 Riigikantselei juures ja koostas „Kriisiaja tervishoiukorralduse kontseptsiooni“. Ka selles kontseptsioonis juhiti tähelepanu, et tervishoiusektori kõikidel tasemetel on puudus pädevusest reguleerida kriisi ühtsele meetodikale tuginedes ning töötajate väljaõpe on olnud puudulik. Seega oli Terviseameti võimekuse puudumine kriisi sisenedes teada.

Paraku oli Terviseamet oma probleemidega üksi jäetud. Riigikontroll tegi viidatud 2018. aasta auditis Sotsiaalministeeriumile ja Terviseametile soovitusel analüüsida, kui palju vajab

kriisijuhtimise struktuur ülesannete täitmiseks inimesi, ja määrata kindlaks sinna kuuluvad isikud, ametikohad ja nende põhiülesanded ning mõelda läbi, kuidas mehitatakse kriisijuhtimise struktuur, kui kriis kestab pikka aega.

Sotsiaalministeeriumi vastus Riigikontrollile näitas selgelt, et hädaolukordadeks võimekuse loomisele läheneti formaalselt ning ministeerium ei võtnud talle alluva ametiasutuse ülesannete täitmise tagamisel sisulist rolli. Sotsiaalministeeriumi vastus soovitusel oli distantseeruv: „Selgitame, et kriisiaja tervishoiukorralduse põhimõtete üldraamistik, sealhulgas Sotsiaalministeeriumi ja Terviseameti vaheline vastutuse jaotus, on paika pandud hädaolukorra seaduse, riigikaitseaduse ning vastavate sätetega tervishoiuteenuste korraldamise seaduses (edaspidi TTKS). Selle kohaselt on tervishoiuvaldkonna kriisiolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise juhtroll Terviseametil. Sotsiaalministeeriumil on eelkõige toetav funktsioon läbi poliitika- ja strateegiliste suundade väljatöötamise, sellega seonduva õigusloome (sealhulgas valmisoleku tasemete kehtestamisega kriisiolukorras) ning rahvusvahelise koostöö edendamise.“

Tegelikult on ministeeriumide roll selgelt sätestatud hädaolukorra seaduses: „Ministeerium korraldab kriisireguleerimist oma valitsemisalas.“ (Hädaolukorra seadus, § 8.) Probleemidele valmisoleku kohta juhtis mitmel korral tähelepanu Siseministeerium.

On selge, et olukordadeks, mis võib-olla kunagi aset ei leia, on ka ministeeriumil keeruline raha ja töötajate tööaega panustada, eriti kui seda napib niigi uksest-aknast saabuvate probleemide lahendamiseks. Seda eriti Sotsiaalministeeriumi valitsemisala puhul, kus lahendamist vajavaid probleeme on rohkem kui riigi rahakott suudab kanda. Nii kipuvadki valmisolekuga seotud tegevused lükkuma ikka kuhugi helgemasse tulevikku. COVID-19-kriisi õppetund näitab, et valmisoleku tagamisega tuleb tegeleda.

Eesti on valinud hädaolukordadeks valmistumise ja lahendamise mudeli, mille kohaselt peavad kõik asutused olema valmis oma ülesandeid täitma ka kriisi korral. See tähendab, et igal asutusel tuleb kavandada oma tegevusi ka olukorras, mil kõik meile harjumuspäraseks saanud teenused ideaalselt ei toimi ning vaja on rohkem inimesi, teiste riigiasutuste abi, rohkem tehnikat või rohkem tagavarasid.

Hädaolukorra seaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määruste kohaselt on Terviseameti ülesanne juhtida hädaolukorra lahendamist ning riskikommunikatsiooni korraldamist epideemia puhul. Seda sõltumata epideemia ulatusest – kas tegemist on lokaalse või üleriigilise puhanguga, lühikese või pikaajalise epideemiast tekitatud kriisiga.

Hädaolukordade lahendamise mudeli ideeks on, et riigiasutused vastutavad oma vastutusvaldkonna toimimise eest kriisi ajal samamoodi nagu argipäeval. Epideemia tõttu tervet ühiskonda hõlmanud kriisil ei ole paraku ligilähedastki sarnasust Terviseameti argipäevaga. Olukorda ei lihtsustanud ka see, et puudus olukorda sobituv hädaolukorra lahendamise plaan, rääkimata eelviidatud võimelünkadest. Piisava valmisoleku puudumine ei ole ühe valitsemisala probleem, vaid muutub suure mõjuga erinevaid riigielu valdkondi puudutavate kriiside korral kogu ühiskonna probleemiks.

Kogu riiki hõlmava ning valitsemisaladeülese olulise mõjuga kriisi puhul ei ole mõeldav, et kitsa valdkonna asutus või ministeerium suudaks strateegilisel tasandil kriisi lahendada. Polnud üldse võimalikki, et Terviseamet oleks seda suutnud. Ja tuleb silmas pidada, et sellised kriisid, nagu meil COVID-19 puhul on tulnud kogeda, ei ole enam mingi kitsa valdkonna – praegusel juhtumil tervishoiuvaldkonna – kriisid, vaid need laienevad sisuliselt kõigile elualadele, kogu riigi ja majanduse toimimisele, rahvusvahelisele suhtlusele jne jne. Seega ei saa sellelaadseid kriise lahendada ja hallata ei mõtlemise poolest ega kriisi lahendamise juhtimisse hõlmatute poolest kui kitsa valdkonna kriise.

Seetõttu toetan riigisekretäri tutvustatud plaani valmistada ette valmisoleku seadus, milles muu hulgas on ette nähtud, et peaministri ja Vabariigi Valitsuse juhtimisel toimub suure mõjuga kriisi lahendamise raamistiku loomine, mida Riigikantselei vajaduse korral toetab riigi kriisistaabi moodustamisega.

Riigikantseleil võiks olla ka selgem perioodiline järelevalvekohustus hinnata hädaolukorra lahendamist juhtivate asutuste ülesannete täitmist, mis on seotud kriisideks valmistumisega. Riigikantselei võiks samuti aidata lahendada probleeme, kus hädaolukordi lahendavad asutused ei tea, kas ja mil määral on teistes asutustes või ka asutuses endas astunud samme, millega riskianalüüsides tuvastatud riske maandada, ning mille tõttu võib esineda oht, et asutused ei oska oma töö planeerimisel ning ka hädaolukorra lahendamisel terviklikult arvestada aktuaalsete võimete või võimelünkadega. Samuti oleks võimalik koondada teadmist erinevate vastutavate asutuste sarnaste vajaduste kohta ja koordineerida ühistegevusi, et tagada parem valmisolek.

Pean nentima, et samalaadseid soovitusi andis Riigikontroll ka oma 2018. aasta auditis, kuid leidis eest Riigikantselei vastuseisu. On mõistlik, et Riigikantselei seisukoht on nüüd muutunud ja reaalne elu on näidanud, mis toimib ja mis mitte.

2. Valitsuse otsuste kommunikeerimine avalikkusele

2.1. Avalikkuse informeerimine piiranguid ja käitumissuuniseid puudutavate otsuste kohta võiks olla korrastatum. Info tuleks edastada ametlike kanalite kaudu ning siis, kui otsus on lõplik ja olulised detailid on läbi arutatud. Kommunikatsiooni tuleks keskselt ja kindlakäeliselt juhtida ning igal kommunikatsioonilülil peaks olema selge vastutus, mis ei tohiks hajuda. See tagaks avalikkuse õiguse saada korrektset ja mitte segadusse ajavat infot arusaadaval viisil ning usaldusväärsete kanalite kaudu.

Avalikkuse informeerimine piirangute rakendamist, nende kaotamist või käitumissuuniste kehtestamist puudutavatest Vabariigi Valitsuse otsustest vajaks süsteemsemat ja koordineeritumat lähenemist. Info Vabariigi Valitsuse kavatsuste ja otsuste kohta oli kriisi käigus eriti oodatud ning seetõttu oli ka Vabariigi Valitsuse liikmetel väline surve, aga ka erinevatest kaalutlustest johtuv sisemine tahe avalikustada info uute piirangute või suuniste kohta esimese võimaluse korral.

Tavapärase piiranguid ja suuniseid puudutavate otsuste avalikustamine toimus üldjuhul järgmise skeemi kohaselt (ma käsitlen siinkohal neid üksusi, mis on olnud rohkem avalikkuse silma all). Esmalt informeeris Vabariigi Valitsust nõustav COVID-19 teadusnõukoda avalikkust oma piiranguid puudutavatest ettepanekutest, millest mitmetel juhtudel said ka valitsuskabineti liikmed esmalt infot just meedia vahendusel (nt esmaspäeval). Järgnevalt toimus (tavaliselt teisipäeval) valitsuskabineti nõupidamine, kus valitsuskabineti liikmed arutasid kujunenud olukorda, kuulasid vahetult ära teadusnõukojade seisukohad ja ettepanekud ning tegid põhimõttelised otsused kavandatavate piirangute või suuniste kohta. Esialgused otsused avalikustati viitega, et neid täpsustatakse ettevalmistatavates õigusaktides. Sageli informeerisid ministrid otsustest enne ametlikke pressiteateid ka oma sotsiaalmeediakanalite kaudu. Valitsuse istungil (enamasti neljapäeval Vabariigi Valitsuse istungil või erakorralisel reedesel Vabariigi Valitsuse istungil) kiideti heaks päeva või paari jooksul ette valmistatud õigusaktid, millega kehtestati piirangud või uued suunised ning väljastati täpsustatud pressiteade ja informeeriti avalikkust muul viisil.

Seega sai info järgi janunev avalikkus aimu lõpuks langenud otsuse kohta nädala jooksul vähemalt kolmel-neljal-viiel erineval korral ja viisil: teadusnõukojalt meedia kaudu nende seisukohana või siis nõukogu liikmete erinevate seisukohtadena, valitsuskabineti nõupidamiselt esialgse põhimõttelise otsusena, sellele eelnevalt ka eri ministrite ootusi kajastavana,

ministritelt kabinetinõupidamisel otsustatu kohta sotsiaalmeedia kontode kaudu, seejärel valitsuse ametliku pressiteatena ning lõpuks ametliku infona vastuvõetud asjassepuutuva õigusakti kohta.

Juhtus seda, et õigusaktide ettevalmistamise käigus täpsustusid detailid, mis muutsid varasemas faasis väljaantud infot otsuste kohta, või detaile puudutavate arutelude käigus tuli muuta varem väljaõeldud esialgseid kavatsusi.

Infot oli palju ning otsustusprotsessi erinevas faasis antud infokillud tekitasid olukorra, kus pärast selle otsustusprotsessi läbimist oli avalikkuses segadust, millised piirangud ja suunised lõpuks kehtestati ja mida ei kehtestatud, mis jäid lõpuks ettepanekuteks või muutusid asjassepuutuva õigusakti ettevalmistamise käigus võrreldes varem öelduga. Arusaadav informeerimine otsustest tagab kõige paremini selle, et kehtestatud reeglitest saadakse ühtmoodi aru ning neid ka rakendatakse soovitud viisil.

Kommunikatsioonikakofoonia vältimise eeldus on see, et kõigepealt saavad otsustajad ise ühtmoodi aru, mida siis ikkagi otsustati, lisaks sellele, kas üldse otsustati – ja mis eriti oluline – miks otsustati. Ja loomulikult on peamine, et avalikkus saaks infot, mis loob selgust ja aitab edasi tegutseda, mitte ei tekita segadust ja küsimusi juurde, selle asemel, et neile vastuseid anda. Kommunikatsiooni eest vastutavad inimesed saavad edastada seda, mis on otsustatud. Neilt ei saa eeldada vastuseid, kui otsustajatel endil pole neid pakkuda. Samuti on tähtis, et infot antakse arusaadaval viisil ja usaldusväärsete kanalite kaudu. Kommunikatsiooni edukuses on oluline roll selle kindlakäelisel juhtimisel ja juhtimise kvaliteedil, samuti sellel, et igal kommunikatsioonilülil on selge vastutus, mis ei tohiks hajuda kuhugi eri asutuste vahele.

2.2. Otsuste rakendajaid tuleks informeerida otsustest detailideni enne avalikkust, sest nemad peavad suutma otsuseid kohe selgitada ja toetada nende otsuste rakendamist.

Probleemiks kujunes ka see, et kui Vabariigi Valitsus oli ühes või teises otsustusprotsessi etapis avalikkust oma otsustest või kavandatavatest otsustest teavitanud – enamasti vahetult pärast kabinetinõupidamist või Vabariigi Valitsuse istungit –, siis pöördusid täiendavat selgitust vajavad eraisikud, ettevõtjad või asutused vastutavate riigiasutuste või kohaliku omavalitsuse asutuste poole, kes ei pruukinud paljudel juhtudel olla otsuse selgitamisel küsijatest targemad. See tähendas, et võis sündida palju erinevaid tõlgendusi või lihtsalt segadust.

Avaliku info jagamise kõrval tuleb kriisiolukorras suuremat tähelepanu pöörata ka otsuseid rakendavate riigiasutuste ja nende töötajate informeerimisele otsustest ja nende rakendamise soovitud viisist. Oluline on, et see info antakse neile enne avalikkuse informeerimist, et vastutavad asutused oleks valmis küsimustele sisukalt vastama. Ainult siis on võimalik tagada ühtne halduspraktika piirangute ja suuniste rakendamisel. COVID-19-kriisi ajal on segaduses rakendajad andnud asjasse puutuvatele isikutele erinevaid käitumisjuhiseid, sest on tõlgendanud erinevalt, mida siis ikkagi valitsus otsustas ja milline oli valitsuse kollektiivne tahe. Valitsusel tuleks üldpõhimõttena ja/või iga otsust tehes kokku leppida, kes ja millisel viisil vastutab otsuseid rakendavate asutuste ja nende töötajate informeerimise eest, tagades ühesuguse arusaamise otsustatust ja vältides olukordi, kus asutuste rakendamispraktika ja tõlgendused on erinevad.

Õiguskantsler on ka korduvalt tähelepanu juhtinud sellele, et piirangute puudumist ei ole vaja põhjendada, küll aga tuleb selgelt põhjendada piirangute kehtestamist, et oleks võimalik hinnata seda, kas üks või teine piirang on põhjalikult kaalutud, miks on valitud just selline, aga mitte teistsugune tee ühe või teise eesmärgi saavutamiseks. Kogu kriisi vältel on olnud probleeme ka nende põhjendustega.

3. Koroonakriisist on aidanud välja tulla valitsuse ja teadlaste erakordne koostöö, kuid on esinenud hetki, kus koostöö osapoolte rollid on läinud kommunikatsioonipildis justkui vahetusse.

Valitsust tuleb tunnustada selle eest, et teadlased on koroonaviirusega võitlemisel kaasatud otsustusprotsessi. Eesti viimaste aastakümnete poliitilises ajaloos on tihtipeale kõlanud ühiskonnas etteheited, et poliitikud ei kuula oma otsuste tegemisel eksperte. Rääkides koroonaviiruse-vastase võitluse teemal valitsust nõustavast teadusnõukojast, on meil olemas hea näide tulemustele viivast koostööst. Just teadlaste ja valitsuse omavahelises suhtluses saavad sündida kaalutletud ja põhjendatud otsused, mis meid kriisist kõige kiiremini ja väiksemate kahjudega välja aitavad.

Mõlemal osapoolel on otsustusprotsessis oma oluline ja selge roll ning need rollid ei tohiks segamini minna. Paraku on esinenud hetki, kus ei ole kõrvalt vaadeldes päris selge, kes otsustab piirangute kehtestamise või nende muutmise. Teadusnõukoda teeb nõuandvas rollis oma ettepanekuid teaduslikust vaatenurgast lähtudes ning ei saa painutada teaduslikke argumente poliitilise sobivuse klausli alla. Siis ei oleks enam tegemist teadusega. Valitsus peab lisaks teaduslikele ja puhtmeditsiinilistele argumentidele kaaluma otsustamisel kõiki võimalikke tagajärgi ning otsuse laiemat ühiskondlikku ja majanduslikku mõju. Viimane ei ole pelgalt Vabariigi Valitsuse õigus, vaid kohustus ja vastutus. Piiranguid ja suuniseid puudutavate otsuste eest vastutab ainult Vabariigi Valitsus ning nende kehtestamine on poliitiline otsus. Kehtestatud õigusaktide ja kehtestatud meetmete eest ei saa kunagi vastutada teadusnõukoda, vaid ainult valitsus. Vastutus peab olema selge.

Samuti tuleks leida mõistlik lahendus, et vältida olukorda, kus Vabariigi Valitsuse liikmed kuulevad enda nõustamiseks ellu kutsutud teadusnõukoja ettepanekuid piirangute ja soovitude kohta kõigepealt näiteks õhtustest uudistesaadetest. See muudab Vabariigi Valitsuse seoses teadusnõukoja ettepanekutega avalikkuse ees aruandekohustuslaseks juba enne seda, kui on saanud ise infot (sh küsida selgitavaid küsimusi) teadusnõukojalt ning osapoolte tahtmata kujuneb nõuandjast *quasi*-otsustaja või omamoodi surverühm. Valitsuse liikmed peavad saama piirangute ja reeglite kohta teha kaalutletud otsuse, millele aitab kaasa see, kui Vabariigi Valitsus saab enda nõustamiseks loodud teadusnõukoja ettepanekute kohta infot eelisjärjekorras otse teadusnõukoja esindajatelt koos selgitustega, mitte vahendatuna.

Tuleks kaaluda võimalust, kus Vabariigi Valitsuse otsuste ning neid nõustava teadusnõukoja ettepanekute kommunikatsioon oleks üheaegne. Pärast otsuste langetamist avalikustatakse nii valitsuse otsused kui ka teadusnõukoja ettepanekud, mille järel oleks nii valitsuse liikmetel kui ka teadusnõukojal võimalik anda oma kommentaarid ning põhjendused otsuste ja ettepanekute erinevuse (või siis sarnasuse) põhjuste kohta. Kindlasti tuleks pärast otsuste vastuvõtmist teha avalikuks ka teadusnõukoja poolt Vabariigi Valitsusele esitatud materjalid.

4. Ettevõtjatele suunatud toetusmeetmed

4.1. Tuleks saavutada olukord, kus võimalikult täpne info toetusmeetme tingimuste ning toetuse saamiseks õigustatud ettevõtete ringi kohta avaldatakse ühel ajal piirangute kehtestamisega.

Kriisi ajal oli erinevate piirangute otsustamise protsess võrdlemisi kiire võrreldes ettevõtjatele piirangute leevendamiseks suunatud toetusmeetmete tingimuste avalikustamise ja nende rakendamise. Erandiks oli kriisi esimese laine algus, kus valitsus väga operatiivselt rakendas töötukassa töötasu hüvitise, mis osutus edukaks.

Toetusmeetmete peamiseks eesmärkideks on olnud eelkõige elujõuliste ettevõtete säilimise tagamine, töökohtade säilitamine ning eelduste loomine ettevõtete majandustegevuse

võimalikult kiireks kriisijärgseks taastumiseks. Kõige tõhusamad on meetmed, mille puhul toetuse saamiseks õigustatud ettevõtete ring piiritletakse ning toetuse tingimused töötatakse välja ja avalikustatakse viivitusega koos piirangute kehtestamist puudutavate eelnõudega. Ainult siis saavad ettevõtjad oma tulevikuplaanide tegemisel kohe hinnata seda, kas nad peavad kriisiga omal jõul hakkama saama või saavad arvestada toetusega. Näiteks töökohtade säilitamise otsuse tegemiseks ei piisa paljudele ettevõtjatele valitsuse üldisena väljaöeldud kavatsusest kunagi tulevikus meetmed luua. Olukorras, kus ettevõtjad teavad küll valitsuse kavatsusest rakendada tulevikus toetusmeetmeid, kuid ei saa olla kindlad selles, et nad vastavad toetuse tingimustele, võivad paljud ettevõtjad teha otsuse vähendada töökohti oma ettevõtetes või lõpetada tegevus ning hilisem teadmine, et nad oleksid toetust saanud, ei päästa enam ei ettevõtet ega töökohti.

Juhul, kui riik otsustab ettevõtjaid kriisis toetada, tuleks kõige suurema mõju saavutamiseks ja ettevõtjates kindlustunde loomiseks avalikustada kavandatud toetusmeetmete võimalikult täpsed tingimused samal ajal piirangute kehtestamisega. Toetusmeede on seda eesmärgipärasem, mida kiiremini antakse ettevõtjatele võimalikult täpset infot toetuse tingimuste kohta. Ühtlasi aitab tingimuste sellisel viisil avalikustamine vältida olukordi, kus ettevõtjad arvestavad ettevõtte toetusmeetmega, kuid tingimuste selgudes ilmneb, et nad ei kuulu toetatavate hulka. Selliseid olukordi paraku kriisi teise laine ajal esines.

4.2. Toetuse saamise kriteeriumid peavad olema sisuliselt põhjendatud. Toetuse mittedaamise põhjenduseks ei saa olla seisukoht, et „kuhugi tuli joon tõmmata“.

Kriisi tõttu oli ja on ühiskonna stressitase kõrge. Paljude ettevõtjate elutöö on olnud hävinemisohus või halvimatel juhtudel isegi hävines. Sellises olukorras on väga oluline, et riik selgitaks väärikalt, selgelt ja tasakaalukalt, millistest sisulistest kaalutlustest lähtudes otsustati toetuse saamise kriteeriumid. Selleks, et kriteeriumid oleks avalikkusele ja toetuse saajatele arusaadavad, peavad need olema sisuliselt põhjendatud.

Samuti on oluline, et põhjendus oleks sõnastatud juba tingimuste määramise ajal, mitte tagantjärele. See aitab mõista toetuse saamise kriteeriumide puudusi juba siis, kui on veel võimalik tingimusi kohendada. Riigikontrolli poole on pöördutud korduvalt probleemidega seoses kriteeriumide valiku läbipaistmatu ja olematu põhjendamisega.

4.3. Kriisiga seotud toetuse saamise kriteeriumiks ei saa olla kiired jalad või nobedad näpud.

Kriisi lahendamisel on toetusmeetmete puhul kohatu näha ette tingimusi, mille järgi saavad toetust kõige kiiremini taotluse esitavad ettevõtted. Kindlasti on nobeduskriteerium kõlbmatu ettevõtete nn ellujäämistoeuste puhul, kuid ka erinevate arendustoeuste (näiteks turismi-ettevõtte ärimudeli toetusmeede kriisi teises laines) puhul on võimalik leida õiglasemaid lahendusi. Kriisiga seotud riiklikele toetustele ei saa läheneda nagu raadiomängule, kus võitja on see, kes jõuab esimesena Munamäe torni tippu või kes toob esimesena oma vanad püksid raadiomajja. See on küll riigile lihtne viis piiratud eelarve piires püsida, kuid õiglast konkurentsi ja toetuse andmise eesmärgipärasust silmas pidades on see kohatu.

Kuigi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusel oli kogemus kevadel toimunud ja negatiivset tagasisidet saanud võidujooksust taotluse esitamisele, korraldati 2021. aasta jaanuaris ikkagi uus kriisis vaevlevate ettevõtjate võidujooks. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus põhjendas seda sellega, et järgiti juba olemasoleva ja toimiva meetme protseduure.

Aasta alguses kärbitud eelarvega avatud turismi ärimudeli toetusmeede nõrritas taotlejaid ka seetõttu, et taotlemiseks nõutav eeltöö oli ettevõtjate jaoks ebaproportsionaalselt suure aja- ja rahakuluga. Eriti asjakohatu on kuluka eeltöö tegemine olukorras, kus toetuse saamise

lävendiks ei kujunenud mitte eeltöö kvaliteet, vaid hoopis kiirus taotluse esitamisel. Piiratud toetusressursi olukorras tuleks eelsõelumisel rakendada taotlusviise (nt eeltaotlusi, arendus-toetuste puhul lühikesi ideekirjeldusi), mis ei tekitaks taotlejale niigi keerulisel ajal asjatut tööd, kulu ega frustratsiooni.

4.4. Ettevõtete toetusmeetmed tuleks kavandada tsentraalselt ning neid võiks rakendada läbi ühe kanali.

Ettevõtjate toetussüsteem on kriisi ajal olnud liiga killustatud. Ettevõtjatega seotud toetusi kavandati ja jagati erinevate ministereeriumide ja ministereeriumide valitsemisala asutuste kaudu. Edaspidi oleks mõistlik, kui kriisiolukorras koondaks Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministereerium erinevate ettevõtlusvaldkondade eest vastutavate ministereeriumide esindajad ühte kriisirühma, kes töötavad välja tervikliku toetusmeetmete paketi.

Ministereeriumide valitsemisalade kaupa üles ehitatud killustatud toetussüsteem võib tuua kaasa olukorra, kus ühelt poolt toetusi osaliselt dubleeritakse (näiteks mõned KredExi ja Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmed), kuid teiselt poolt võivad üldse ilma jääda olulised ettevõtjate rühmad. Samuti tekivad killustatud süsteemis erinevad toetuste tingimused, mis ei ole tulene mitte niivõrd ettevõtete erinevusest, vaid sellest, et ettevõtteid satuvad erinevate ministereeriumide hallatavate meetmete sfääri.

Tsentraalsem meetmete planeerimine aitab ka vältida olukordi, kus valitsusele esitatakse ühel ajal ettepanekuid meetmete pikendamiseks, kus ühe meetme puhul rõhutatakse, et „Üksikute konkreetsete ettevõtete päästmine ei saa olla Eesti riigi strateegiline mure, kuna teatud struktuurimuutused majanduses on paratamatud ning tööjõu ja kapitali ümberpaigutamine uutele, kõrgema lisandväärtusega aladele peaks olema osa meie plaanist: [---] Selleks on plaanis laenu saamine siduda tootlikkuse ja innovatsiooni kasvu näitajatega, see tähendab, et kriisieelse olukorra taastamine ei ole piisav sooduslaenu saamiseks“, ning teise ministereeriumi ettepanekus rõhutatakse vajadust jätkata sooduslaenude võimaldamist kõigile valdkonna ettevõtetele. Kriisis peaks valitsusel olema üks majanduspoliitika ning ettevõtteid tuleb kohelda sarnaselt sõltumata sellest, millise ministereeriumi valitsemisalasse selle ettevõtte tegevusvaldkond juhtub sattuma.

5. Kohalike omavalitsuste kaasamine kriisi lahendamisel

5.1. Kohalike omavalitsuste kaasamine kriisilahendusse oli kaootiline ja tarbetult koormav.

Kriisi alguses, 2020. aasta kevadtalvel, saatis Tallinna linnapea Mihhail Kõlvart kirja peaministrile, kus tõi välja probleemi, et erinevad valitsusasutused jagavad koordineerimatult kohalikele omavalitsustele kattuvaid ülesandeid, korraldusi või soovitusi, mis põhjustab kriisi kriitilisematel hetkedel tohutut segadust ning põhjendamatu koormust.

Tallinna linnapea kirjutas: „Nimelt tuleb üha sagedamini ette, kus erinevad ministereeriumid saadavad otse omavalitsustele pöördumisi ja juhiseid, e-kirja vormis korraldusi, kirju koos nõuete ja tingimustega, kuidas kohaliku omavalitsuse asutused peaksid ministereeriumi hinnangul avalikke ülesandeid eriolukorras lahendama ja meetmeid tarvitusele võtma. On ette tulnud näiteid, kus üks Haridus- ja Teaduministereeriumiks mitteolev valitsusasutus jagab omavalitsusele ülesandeid, kuidas korraldada lasteaedade pidamist, milliseid rühmasid ning kunas avatuna hoida, mis tingimustel jagada koolitoitu, või näiteks, kuidas on otstarbekas kasutada kohaliku omavalitsuse eelarve vahendeid (st kellele tuleks maksta toetusi). [---] Leian, et eriolukorra lahendamine saab olla edukas ainult siis, kui me tegutseme süsteemselt ja läbimõeldult, kus iga valitsusasutus, kohaliku omavalitsuse üksus ning ametnik täidab täpselt

oma ülesandeid vastavalt seaduses sätestatud pädevusele ning järgides õigusaktides sätestatud menetluse reegleid.“

Teise laine ajal olukord paranes, kuid jätkuvalt kurtsid kohalikud omavalitsused, et erinevad riigiasutused nõuavad läbisegi sarnast infot või andmeid ning soovivad anda kohalikele omavalitsustele ülesandeid, mille andmiseks asutustel õigust ei ole.

Tulevasi kriise silmas pidades on otstarbekas süsteemselt kavandada suhtluskanalid kohalike omavalitsustega ning analüüsida, kas õigusaktides on loodud piisavad võimalused kriisi lahendamiseks vajalike ülesannete panemiseks kohalikele omavalitsustele. Järgmisesse kriisi võiks siseneda valmisolekus, kus iga asutus, kes annab kohalikule omavalitsusele ülesandeid, teeb seda ainult vastava pädevuse olemasolu korral ning muudel juhtudel teeb seda vastava valdkonna eest vastutava ministri kaudu, kes saab siis oma pädevuse piires lahendada probleemid koos omavalitsustega.

5.2. Mitmete meetmete rakendamisel jäi kasutamata kohalike omavalitsuste võimekus.

Kriiside lahendamisel oleks koostöös kohalike omavalitsustega lähimõtet arvestades olnud võimalik mitmeid probleeme palju tulemuslikumalt lahendada. Näiteks oleks tulnud suuremate linnade puhul palju varem kaasata omavalitsused vaksineerimise korraldamisse. Omavalitsused tunnevad paremini oma elanikke ning oskavad paremini hinnata viise, kuidas jõuda inimesteni. Suuremates linnades oldi valmis võtma suuremat vastutust vaksineerimise korraldamisel, kuid paraku ei tulnud riik Sotsiaalministeeriumi tasandil sellega alati kaasa.

Kohalikud omavalitsused on erinevas olukorras ning erineva võimekusega. Seetõttu ei tuleks neid võtta ühtse sarnase kogumina, vaid eristada nende võimekust. Sõltuvalt kriisi lahendamiseks vajalikest meetmetest tuleks tulevikukriiside puhul hinnata erinevate kohalike omavalitsuste võimalusi panustada koostöös kriiside lahendamisse.

* * *

COVID-19-kriis on näidanud, et väljastpoolt riigiasutusi pakutavate ideede ja võimaluste kasutamist tuleb paraku veel kõvasti õppida ja harjutada. Kriisideks ettevalmistamisel ja kriisi lahendamisel on riigisüsteemis liiga palju ebarealistlikku ja ressursidega katmata soovi teha kõike ise, otsustada kõike ise, koondada enda alla võimalikult palju ressursse ja tegevusi. Jagamise soov tekib siis, kui kriisi negatiivsed tagajärjed on käes ja teemaks tuleb vastutus. Vastutust ollakse siis lahked jagama – kobaras ja kollektiivile.

Kriisideks valmisolek on tõhusam, kui kriisiplaanide ettevalmistamisel suudetakse kriisi lahendamise ressursina näha kogu avalikku sektorit, kohalikke omavalitsusi ja erasektorit koos ja tervikpildis. Võimaluse nägemisele lisaks tuleb need võimalused ka läbi rääkida ja kokku leppida. Oluline on murda riigiasutustes mõnel pool levinud suletus, olukord, kus tõrjutakse asutuseväliseid ideid ning kaitstakse kramplikult oma n-ö territooriumi.

Soov kõike ise riigisüsteemi sees teha ei väljendu ainult kriiside lahendamise tagasilöökidest. Soov valimatult kõike ise teha tekitab ise kriise. Selle näiteks on suvine kulukas ja piinlik äpardus Terviseameti külmkambritega. Põhjuseks Eesti riigiasutuse hoiak, et tuleb tingimata omada ise külmaruume ka olukorras, kus selleks ei jätku teadmisi ega tähelepanu ning ei ole ka ressursse asutuse tegelike põhifunktsioonide täitmiseks. Samal ajal kui ka meist jõukamad riigid on jätnud külmkambrid neile, kes oskavad ja suudavad neid hallata ja kellele see on igapäevane tavatöö.

Puudub vajadus kuhjata avalikku sektorit üle ülesannetega, mida täidetakse erasektoris paremini ning mis võtavad ära aega, raha ja tähelepanu asjadelt, millega riigiasutused peavad ise tegelema.

Külmkambri juhtum võiks olla märguanne ressursikatteta (oskused ja raha) isetegemise mõtteviisi pankrotist, mis võiks innustada mõtlema sellele, millega riik peab tegelema, millega ta võib tegelda, kui ressursi tuumikülesannetest üle jääb, ning millega tegelemine tuleb lõpetada. Riigikontroll on seda aastaid rõhutanud.

Mõistlik on vaadata, millised ülesanded oleks otstarbekas üldse ära anda erasektorile ja mida on võimalik tellida erasektorist – seda muidugi tingimusel, et tulemus on parema kvaliteediga ja soodsam, kui riiklik süsteem ise suudaks pakkuda. Kasutatagu selle nimetamiseks siis kas või sõna „riigireform“. Sellele sõnale on võimalik anda ka tegelik sisu.

Riigikontrolör Janar Holmi loeng „Kes hoiab tulevikus korda ja päästab, ravib ja õpetab?“ Sisekaitseakadeemias 17. veebruaril 2021

Head kuulajad!

Ma tänan kutse eest. Ja tänan neid, kes on hilisel pärastlõunatunnil või varasel õhtutunnil tulnud kuulama. Ettepanek oli, et ma räägiksin esmatähtsate teenuste tervisest.

Eks see oli paljuski ajendatud sellest, et Riigikontroll tegi oma tänavuse aastaaruande, aruande, mida riigikontrolör esitab igal aastal Riigikogus, just nimelt esmatähtsate teenuste tervisest ja elujõust, mis meie hinnangul hakkab teatud kohtades raugema. Ja raugema seetõttu, et inimesi ei ole. Sageli räägitakse sellest, et raha ei ole. Aga meie näeme väga suurel määral just nimelt inimeste puudust. Varsti ei ole meil enam inimesi, kes oleks nendel ametikohtadel, on see siis õpetaja, arst, politseiametnik või päästetöötaja.

Mida oleks siis vaja teha? Ma ütlen kohe ette, et ega ma veel sellele küsimusele vastust ei tea. Aga ma teen kõik selleks, et sellele küsimusele Riigikontrolli poolt ka see vastus, vähemalt mingid variandid, võimalikult kiiresti tuleks, sest kindlasti on see vastus kusagil olemas. Ja vastuste leidmine algab esmalt just nimelt probleemi olemasolu tunnistamisest.

Eks keeruliste asjade puhul on alati nii, et lahendused ei ole üldse lihtsad sündima ka seetõttu, et nad on tegelikult ääretult ebamugavad.

Ebamugav on eelkõige probleemi väljaütlemine ja lahendused lükkuvad seetõttu edasi. Täna Eestis Päevalehes oli väga mõnus intervjuu keskkonnaminister Tõnis Mölderilt. Väga avameelne. Ja eks see, mida ta siin ka ütleb, on taustaks, miks väga paljud asjad on tegemata – poliitikutele meeldib teha lihtsaid asju, rasked teemad jäävad tulevaste põlvkondade kanda. Aga tegemata asjad kuhjuvad ja kulud kuhjuvad. Ja kogu aeg on tunne, et on aega.

Aga minu väide on – hakkame kaugemalt pihta, et jõuda arstide, tervishoiutöötajate, politseinike ja päästjateni –, et me oleme praegu ehitamas riiki, mida me ei jaksa tegelikult üleval pidada. Ja ma ütlen kohe ära, et tegemist saab olema äärmiselt optimistliku ettekandega. Järeldused on optimistlikud sellepärast, et ausus ei ole pessimism ja mina usun sellesse, et me suudame need probleemid, mida ma ka siin ettekande ajal välja toon, lahendada.

Üle jõu on see riik meile nii raha vaates, aga ka nende plaanide mõttes, strateegiate mõttes, mida me teeme, ja me peame tunnistama seda, et meil on inimesi täpselt nii palju, kui neid on. Me oleme harjunud rääkima sellest, et raha ei ole, aga üha rohkem tegelikult peaksime rääkima sellest, et inimesi ei ole.

Kui raha on võimalik laenata, siis inimesi otseselt laenata ei ole võimalik. Nojah, kindlasti mingil määral ka on võimalik. Eks siin on poliitiliste valikute küsimus tuua ka inimesi sisse, aga on kindlasti teatud hulk ametikohti, mille puhul see ei ole mõeldav. Kus on keeleoskuse küsimus, kultuurikonteksti küsimus ja kõik muu. Nii et see ei ole igal pool lahendus. Üks asi on see, et inimesi ei ole, aga veel hullem on see, et on olukordi, kus inimesi on, aga neid ei ole seal, kuhu neid on vaja. Eesti on vaba maa ja kedagi ei saa kuhugi minema sundida.

Meid on täpselt nii palju siin riigis, kui meid on, ent inimesi on igale poole vaja – avalikku sektorisse, erasektorisse. Ja kui me vaatame tööjõu- ja oskuste vajadusi hindavat Kutsekoja OSKA analüüsi tööturu vajaduste kohta, siis me näeme seda, et nooled on väga paljudes valdkondades ülespoole, tööjõuvajaduse nooled. Loomuliku on ka neid, mis on allapoole, aga kui need kõik kokku lugeda, siis me saamegi suurema Eesti inimeste mõttes, kui meil ealeski võtta on. Nii suure, et ka mõistlik tööränne ei aitaks.

Me ju tegelikult ka avalikus sektoris konkureerime kõik nendele samadele inimestele. Ja me peame arvestama mitte ainult seda, kus raha on, vaid ka seda, kus inimesi on, ja oma lahendused ja poliitikad neile üles ehitama. Silmakirjalikest strateegiatest, mis ei arvesta ressursse, ei ole mingit kasu. Ei ole mõtet öelda, et suudame ühetaoliselt ja ühtlaselt Eestis kõiki olulisi elutähtsaid teenuseid üleval pidada. Ei suuda.

Me peame suutma inimesi aidata, aga need lahendused saavadki olla ainult erinevad. Inimesi ei ole mõtet niisama rahustada, inimestega tuleb ausalt rääkida, missugune on olukord. See aitab lahendustele kaasa. Kui on hirmus kihk ikkagi teha kõike seda, mida strateegiad ütlevad selle suure hulga inimestega, siis tuleb ametnikel ja poliitikutel minna juhtima sellist riiki, kus on rohkem inimesi.

Eestis on täpselt nii palju inimesi, kui on. Ja üks on küsimus, kas väike inimeste arv on ilmtingimata puudus. Tegelikult üldse ei pruugi olla. Väike inimeste arv võib olla ka puhtalt konkurentsieelis. Miks alati käsitleda Eesti inimeste arvu probleemina. Samas on meil paindlik reageerimisvõimekus, meil on palju ruumi ja nii edasi, edasi. On palju sellist, mis tegelikult on ju eeliseks. Mitte et ma ütlen, et Eesti rahvas ei võiks olla suurem, aga ta on täpselt parasjagu nii suur, kui ta on.

Õeldakse palju viimasel ajal seda, et me elame paremini kui kunagi varem. Ma arvan, et see on tõsi, meil ei ole kunagi olnud nii palju raha kui praegu. Me laename ka veel juurde. Ja kui me vaatame eelmise aasta – ma mõõnan kriisiaasta – Vabariigi Valitsuse reservi, mis on väga suur ja kriisioludele vastav, siis see on sama suur, kui meil oli 1995. aastal kogu riigieelarve.

Igal aastal kasutada oleva raha hulk suureneb. Aga kogu aeg on meil tunne, et raha ei ole. Kust see tunne tuleb, kuhu see raha läheb, on küsimus, mida me Riigikontrollis oleme juba pikka aega küsinud.

1995. aastal, mida ma siin näitena tõin, oli mõnes mõttes kõik lihtne: olime, alustav riik, meil olid sellised elementaarsed vajadused – hea, et hing sees püsiks, kõik oli võrdlemisi lihtne. Õpetajatele tuli palka maksta, politseinikele samuti, pensionid maksta, natuke siin-seal remonti teha majades, ravikulusid katta haigekassa loomise juures. Tegelesime hädavajaliku probleemistikuga, inimeste esmavajadustega, päriselu probleemidega. Ja mida suuremaks me oleme saanud, seda keerulisemaks hakkas riik muutuma, ja see oli täiesti arusaadav. Olid erinevad huvid, erinevad vajadused, oli raha katsetamiseks, olid spetsiifilisemad toetused, mis on ka ääretult vajalikud. Ja nii-öelda ellujäämise kõrval hakkasid ka unistused kaasa rääkima.

Paraku on unistustega selline häda, et automaatselt võimalused neile sageli järele ei tule. Aga alati peaksid valikud olema seotud ressursidega. Mis on juhtunud pidevalt, on see, et meil on järjest uued projektid, uued algatused, seemet on rohkesti mulda pandud. Aga kastjaid ei ole varsti enam, harijaid ei ole, või on täpselt nii palju, kui neid on. Vett ei ole ja seemneid pistetakse üha rohkem mulda, üha uusi projekte, üha uusi väikseid toetusi, aga vett ja kastjaid on ikka sama palju. Raha saab küll rohkem olema, aga inimesi mõnes mõttes isegi vähem või laias laastus võiks öelda, et neid hooldajaid on sama palju. Ja üks nende uute algatuste tagajärg on see, et energia pannakse uude, mis on sageli ka vajalik, tuleb möönda, ja vanad unustatakse, et uut alustada, võtta midagi uut ette.

Mis ma siin näitena saan tuua? Näiteks olles ka ise haridussüsteemis kaua töötanud, siis alati tuleb silme ette tasuta kõrgharidus. Tehti tasuta kõrgharidus. Tehti ära. Oli tunne, et sellel hetkel sai tasuta kõrgharidus tehtud. Aga see tähendab ju tegelikult pidevalt hoolt ja hoolitsust selle eest, et see süsteem sellisena ka toimiks. Ei ole nii, et paned ühe korra raha sisse ja ülejäänud aastad läheb kõik juba ludinal ja sa saad jällegi mingi muu asja ette võtta.

Ei, kui on otsus sündinud, tuleb seda nii-öelda lille edasi hooldada. On siin erinevad toetused, mida on rakendatud ja siis unustatud, tehtud uus toetus. Ja see eelmine toetus on väikeseks jäänud, erinevad projektid eri vajadustega inimestele, projektipõhised teenused tulevad, lähevad, kaovad. Nii et sellist unustamist ja kõrvalejätmist on palju. Kindlasti olete te palju kokku puutunud mõne sellise juhiga, kes käib muudkui koolitusel, tuleb sealt tagasi ja tahab pärast iga koolitust kõik ära muuta ja siis kahe nädala pärast on ise väsinud. Aga segadust on veel oi kui palju. Ja läheb kolm päeva mööda, tuleb jälle midagi uut. Riik ei saa niimoodi käituda.

Nii et küsimus ei ole ainult poliitikutes. Ka ametnikud on tegelikult samamoodi need, kes algatavad üha uusi projekte. Ja paraku ei ole ka millegi lõpetamine teema, kiht-kihilt tuleb asju muudkui juurde, mõned neist jäävad podisema nagu töötav pesumasin kuskil kolikambris. Võtavad energiat. See on probleem, et meil ei ole sellist loobumisgeeni, et kui midagi uut ette võtta, et siis tuleks loobuda millestki vanast. Miks? Julgust ei ole, sest need on negatiivsed otsused.

Isegi kui see ei ole võib-olla kõige parem meede, siis ikkagi tähendab see kelleltki millegi äravõtmist ja äravõtmise tähendab alati palju probleeme. Aga see kõik olukorras, kus hädavajalikud põhifunktsioonid on jäänud tähelepanuta ... No tähelepanuta on võib-olla julm öelda, kindlasti on tähelepanu ka põhifunktsioonidel, aga küsimus on selles, kas need toimivad sellisel viisil, mis meid rahuldab. Ja mitte ainult Tallinnas, mitte ainult Tartus, mitte ainult Kuressaares, vaid ka näiteks Vasknarvas. Selles on küsimus.

Me teame nii nendest edasi lükatud ja lahendamata probleemidest kui ka lähitulevikus ees paistvatest probleemidest turvalisuses, hariduses, sotsiaalhoolekandes. Ja just nimelt rääkides turvalisusest, kuna selle loengutsükli nimi on „Turvaline Eesti“, siis just nimelt tahtmatus või suutmatus tagada üle Eesti esmatähtsate tuumikülesannete täitmine ongi see, mis ebakindlust, ebaturvalisust tekitab. Turvatunde puudumine on just nimelt kõige parem toetuspinnas umbusule ja pettumusele, miks mitte ka äärmuslusele.

Kas põhifunktsioonidega ei tegeleta? Ei, kindlasti tegeletakse ka nendega, aga võib-olla on paljuski häda selles, et see tegelemine on sageli nii, et plaastrit sinna, sidet tänna. Või nagu minu meelest Siim Sikkut, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi asekancler, ütles päris hästi, et kui me tahame parimat e-Eestit, siis tatist, teibist ja pärituulest enam ei piisa ja on vaja süsteemsemaid lahendusi.

Kõikjal kõike võrdselt hästi teha lihtsalt ei ole jõukohane. Ükskõik kui efektiivseks me süsteemi ka ei muudaks. Kodus me saame sellest aru, riigiga on tegelikult täpselt samasugune asi. Mis tähendab, et tuleb öelda, et mis asjad need on, millega riik peab tegelema, millega ta võib tegeleda ja millega tegelemine tuleks lõpetada. Või siis teha vähem, aga korralikumalt. Mis asjad need on? See on kokkuleppe küsimus, seda ei saa ei Riigikontroll öelda, seda ei saa öelda üksik ministeerium, vaid see on suure kokkuleppe küsimus. Vastused võivad väga erinevad olla, selleks tulebki kokku leppida. Aga siis tuleb ka aru saada alati nende otsuste juures, et kui midagi teha, siis see maksab ja sellega tuleb tegeleda.

Mida teha riigireformiga? Riigireform, suur sõna, tähendab väga paljusid asju. Põhimõtteliselt kõik suuremad ja väiksemad muudatused on võimalik selle alla toppida. Vandeadvokaat Jüri Raidla ja ettevõtjad panid siin paar aastat tagasi raha kokku, et tegeleda riigi tõhustamisega. Ma arvan, et see on tänuväärne, et selle peale mõeldakse – tegeleda vohava õigusloomega, ametnike arvuga, asutuste arvuga. Aga need ei ole tegelikult probleemi põhjused – ametnike arv, õigusloome –, vaid need on sümptomid.

Probleemi põhjuseks on just nimelt see, millest ma rääkisin – eesmärk on jõuda riigi õhukese rahakoti ja õhukese inimressursiga igale poole. Kõigile anda natuke, luua uusi meetmeid,

midagi ka toetada. Ja selle tagajärjeks on õigusloome vohamine, ametnike praegune arv ja kõik muu selline. Põhimõtteliselt me võiksime ametnike arvu vähendada, aga siis hakkavad ju ka need vähemad ametnikud ikkagi tegelema sellega, mida ei ole vaja teha. Ja kahjuks võib juhtuda see, et ametnik tegeleb just eelkõige sellega, mida ei ole vaja teha. Sellepärast, et sageli need asjad, mis ei oma kõige suuremat tähtsust, on palju-palju akuutsemad oma iseloomult. Minu jaoks on päris riigireform just see kokkulepe, millega riik peab tegelema, millega võib tegeleda, kui ressursid lubavad, ja millega ei peaks tegelema.

Mis on siis need inimeste päriselu probleemid, mis on need kohad, kus on inimestel minu meelest riiki või mingit koordineerimist vaja? Mina ei ole loomulikult see, kes otsustab, aga ma jagaks oma mõtteid: loomulikult on need tervishoid, haridus, turvalisus, sise-, välis-, elementaarne sotsiaalne turvalisus laiemas mõttes. Need on inimeste päriselu probleemid, neid on veelgi ja nendes tuleb kokku leppida, need tuleb välja valida, otsustada ja korda teha, ja korda teha ressurssidele vastavalt. Arvestades inimeste ja raha olemasolu.

Kuid kui me neid probleeme edasi lükkame, ehk siis jätame need tulevastele põlvetele, kuigi see on lühinägelik. Tõenäoliselt jätame selle ka enda pensionipõlve, mitte ainult tulevastele põlvetele. Siis võib juhtuda see, et vaatamata sellele, et meil on strateegiates juttu nutikast riigist ja targast riigist ja hoolivast riigist, on sisuliselt oht, et meie kõige suuremaks strateegiliseks eesmärgiks võib saada põhifunktsioonide kokkukukkumise ärahoidmine.

Kogu aeg kulub vaidlustele, kust me võtame selle natukese – täpselt viis miljonit on puudu selleks, et süsteem kokku ei kukuks. Ka eelarveläbirääkimistel ei ole kõige tugevamaks argumentiks mitte see, mis muutub, vaid on see, et kui nüüd siia kohe raha ei tule, siis kohe juhtub midagi hullu. Eks ole ka see muidugi argument.

Miks ma ütlen, et see võib saada omaette eesmärgiks? Siim Sikkutist oli siin varem juttu. Toon näite, kus Siim on teinud väga-väga tõsist tööd selleks, et e-riiki üleval hoida koos ministeeriumidega, ja on paar aastat esitanud ülevaateid sellest, mis on hädavajadus riigil infosüsteemide ülalpidamiseks. Ministeeriumidest sai ta kokku hinnangu umbes 300 miljonit. Asjatundjad tegid oma esmase kärpe ja tõmbasid selle 191 miljonile. Aga no ei tule seda raha, sest poliitiliselt on palju-palju atraktiivsem ehitada midagi uut. Aga selleks, et midagi üleval pidada ja korrastada, on väga keeruline raha saada. Aga sellest ei ole pääsu. Me ikkagi peame juhtima riiki sellisel kujul, et me ei ole riigina sanitaarremondi tegijad, vaid arhitektid, ja vaatame suurelt ja oskame valida olulisi probleeme ning neid lahendada.

Strateegilisest vaatest ei ole mõtet rääkida, kui põhitähelepanu on sellel, kuidas homme ellu jääda. Kui põhitähelepanu pole mitte isegi sellel, mis saab ülehomme, üle-ülehomsest rääkimata.

Et jutt Sisekaitseakadeemiat silmas pidades ebamääraseks ei jääks, lähen pealkirjale veel lähemale, see on „Kes hoiab tulevikus korda ja päästab, ravib ja õpetab?“.

Minu jaoks oli see konteksti mõttes oluline, et meil ei ole mõtet illusioone luua, vaid tuleb teha raskeid otsuseid ja valikuid. Ja seetõttu me Riigikontrollis siis võtsimegi eelmisel aastal põhifunktsioonid ise ette ja tegime esmatähtsate funktsioonide kohta aastaaruande.

Mis see oli, mida me vaatasime? Loomulikult me tegime valiku, need olid teemad, mis ka tänase ettekande pealkirjas olid toodud – perearstid, õpetajad, politseiametnikud ja päästetöötajad. Need on need, kellest sõltub inimeste igapäevane toimetulek või heaolu, elu ja tervis. Kindlasti on veel sotsiaalhoolekandeteemasid ja väga palju muidki valdkondi jäi välja, aga fokuseerimise huvides võtsime mõned olulisemad ette. Ja need on just need teemad, millega inimesed igapäevaselt kokku puutuvad. Ilma milleta tekivad meile tõsised probleemid, ilma milleta me ei saa hakkama, need on just need teenused, mille pärast inimestel riiki vaja on.

Ja tegelikult on ju väga palju räägitud sellest, et erinevates valdkondades – arstide, õpetajate ja politseiametnike puhul, mis on nende keskmine vanus ja et keskmine vanus tõuseb. Et nagu ei oleks ju selles kõiges midagi uut. Aga me otsustasime tuua need erinevad teenused ühele pildile ja tuua sisse tugevalt regionaalse vaate, et aru saada, mis piirkondades toimub, sest inimesed ei ela abstraktses Eestis, nad elavad Eestis konkreetsetes kohtades, kus neil on teenust vaja. Seetõttu ei ole mõtet rääkida millestki keskmisest – keskmisest päästetöötajast, keskmisest politseiametnikust, vaid rääkida sellest, kes on sellele inimesele lähedal. Ja me tõime need ühe pildi peale.

Mis siis on realistlik avalike teenuste tase väljaspool suuremaid keskusi? Taseme all ma mõtlen seda, milline on olukord inimeste olemasoluga. Vaatasime seda, millises piirkonnas tekib viie kuni kümne aasta jooksul teatud ametite pidajatel õigus minna pensionile. Ja pilt oli kohati väga hull. Ütleme siis, et hullem seis on perearstide, õpetajatega, politseiametnikega, regionaalselt kohati ka päästjatega.

Kui ma siin lihtsalt lühidalt viitan – Hiiumaal on ühe kuu ja ühe nädala pärast perearstidega olukord, kus neil ei ole mitte viie kuni kümne aasta jooksul õigus minna pensionile, vaid 1. aprillist 2021 ongi kõik Hiiumaa perearstid pensioniealised. Ja see ei ole nali!

Lääne-Virumaal ja Jõgevamaal on perearstidest kaks kolmandikku viie kuni kümne aasta jooksul pensioniealised, Lõuna-Eestis samamoodi. Õpetajate puhul – te näete kaardil tumedamad osad –, ligi pool siin – 45 protsenti Saaremaa, Jõgevamaa. Hiiumaa 47 protsenti. Politseiametnikel on siin püsivad probleemid.

Selles vaates on siis Läänemaal ka Lääne-Eesti piirkonnas päästjatega samamoodi. Ja ärge valesti aru saage – küsimus ei ole selles, et vanemad inimesed töötavad. See on väga hea, et nad töötavad. Probleem on selles, et noori ei tule peale. Pensionieale lähenevad inimesed on see õlekõrs, mis meid praegu aitab, ja loodame, et nad suudavad leida endas motivatsiooni vastu pidada. Aga meil ei ole aega oodata, on vaja järelkasvu. Ja kui vaadata seda pilti, siis on näha, et ka paljude teenuste mõttes on väljaspool Harjumaad ja Tartumaad Eesti tervikuna juba kujunemas ääremaaks.

Loomulikult tuleb kõigisse nendesse arvudesse sisse vaadata – kui ma Riigikogus ettekannet tegin, siis meie kaardilt paistab, et Raplamaal, kus pensionieale lähenevaid politseiametnikke on 27 protsenti ja seis tundub justkui hea, siis näiteks Riigikogu liige Heiki Hepner tõi arutelu käigus välja selle, et on teistlaadi probleem. Ma ei ole seda kontrollinud, aga kuuldavasti Harjumaal on lisatasu selleks, et politseinikud Harjumaale tööle lähleksid. See tõmbab politseinikud Raplamaalt Harjumaale ja sinna on vaja siis otsida uusi, mis näitabki statistiliselt pilti suhteliselt heana. Aga tegelikult on tegu hoopis teistlaadi probleemiga, mis ei pruugi väljenduda konkreetse maakonna arvandmetes. See näitab mingisugust teistlaadset süsteemset probleemi.

Kas saab öelda, et pilt on selline sellepärast, et mitte keegi ei ole mitte midagi teinud? Ei ole nii. Tegelikult on kõigis valdkondades tegeldud eriala populariseerimisega, on koolitustellimusi tõstetud, on palgaga tegeletud. Aga järgmist tõuget on vaja, teistlaadi mõistmist ja mõtlemist. Probleem on selles, et inimesi ei ole. Ja kui rahast rääkida, siis võib-olla tõesti see, mis meil paistis välja selle aruande tegemise käigus, oli see, et võib-olla päästjate puhul oli kõige selgem palgaprobleem. Mitte et perearstid, õpetajad ja politseiametnikud oleksid oma palgaga rahul, küll aga on see probleem päästjatega kindlasti suurem. Aga ka ainult palk ei ole see, mis päästab, sest lihtsalt ei ole inimesi.

Nii et me peame tunnistama ausalt, et kõikjal riigis harjumuspäraselt, ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste pakkumine käib meile üle jõu. Ja see ei tähenda seda, et neid

avalikke teenuseid ei tule pakkuda, vaid see tähendab seda, et me peame leidma nutikaid viise, kuidas ikkagi neid teenuseid inimestele pakkuda.

Minnes natuke täpsemaks, et oleks aru saada, mis toimub: pooled perearstidest on 60-aastased või vanemad ja on juba praegu tegelikult pensioniealised. Kui vaatate joonisel neid tumedaid alasid, siis on näha, et 47% perearstidest on 2020. aastal üle 60 aasta vanad. Probleem on trendis. Kui me vaatame olukorda seitse aastat tagasi, siis oli see näitaja 28 protsenti, ehk teisisõnu ei tule meile piisavalt nooremaid perearste juurde ning vanemate perearstide osakaal aina suureneb.

Mis on probleemid? Kui ka lõpetajaid on – neid on vähem kui vaja –, siis ei soovi nad sageli töötada Tallinnast või Tartust eemal. Perearstide puhul on ka tegelikult Ida-Virumaa koht, kus ollakse valmis töötama. Üha raskem on leida perearsti nimistule uusi arste. Viimase viie aasta jooksul on luhtunud konkursside arv kasvanud neli korda, 56% on konkursside luhtumise hulk. Kusjuures sageli konkurssi ei tehtagi, sest on juba ette teada, et perearsti sinna ei tule.

Kui me vaatame perearsti residentuuri lõpetajate arvu, siis on viimastel aastatel olnud see 14 ja 28 vahel. Eelmisel aastal oli lõpetajaid 17 ja sellest 17-st võtavad endale kohe nimistu vähem kui pooled. Ehk siis alla kaheksa. Tartu on tegelikult ainuke koht, kus praegu on noorte arstide puhul konkurss vabadele nimistutele. Isegi Tallinnasse on arstide leidmine mõnikord problemaatiline.

Perearstide mõttes hakkab ka Tallinnas olukord varsti ärevaks muutuma. Ja ajutine asendamine on muutunud paljudes piirkondades juba mitte ajutiseks, vaid alaliseks asendamiseks. On kohti, kus on ajutine asendaja olnud lausa seitse aastat. Lääne-Virumaal on näiteks 24% perearstidest asendusarstid. Nii et on probleeme.

Õpetajate keskmine vanus samamoodi – 50% õpetajatest on üle 50 aastaseid. Kui me vaatame trendi, siis me näeme seda, et seitse või kümme aastat tagasi oli see protsent 42. Kaheksa protsendipunkti on suurenenud. Ja õpetajate järelkasv ei ole olnud piisav.

Viimastel aastatel on mõneti see järelkasvuprobleem hakanud lahenema. Aga häda on selles, et järelkasvuprobleem hakkab lahenema vaid selles mõttes, et minnakse õpetajaks rohkem õppima. Probleemiks on aga see, et lõpetamisele järgneval aastal lähevad ainult pooled üldhariduskoolidesse aineõpetajateks, kellest on kõige suurem puudus. Ja viie aasta pärast on nendest pooltest omakorda ainult pooled sinna kooli tööle jäänud.

Politseiametnikega on mõneti selles võrdluses kõige parem seis. Alati on ju küsimus, millega võrrelda. Politseiametnikke on praegu enam-vähem vajalikul määral, aga ees ootab pensionile minejate hulga kasv. Õnneks lahendati see nii-öelda pensionäride probleem, mis siis teataval viisil sundis politseinikke varakult teenistusest ära minema. Politseiametnike keskmine vanus on kuue aastaga tõusnud poolteist aastat, nii et oli 39 aastat 2020. aastal. Aga kõikidel asjadel on oma „aga“. Politseinike arvu pealekasv ei kata praegu vajadust. Politsei- ja Piirivalveameti hinnangul lahkub aastani 2030 teenistusest ligikaudu 350 kuni 400 politseiametnikku enam, kui neid Sisekaitseakadeemiast juurde tuleb.

Sisekaitseakadeemia inimeste ees on mul kolleegide käest kuulnud hinnangu põhjal muidugi hea meel öelda, et saab tuua positiivse näitena, kuidas kogu Siseministeeriumi süsteem on valdkonnas inimeste olemasolu kindlustamiseks väga palju ära teinud. Sisekaitseakadeemial on siin oluline osa. Koolitama, jah, peaks rohkem, siin tuleb ka natuke juurde raha küsimus, ma usun, et ka inimeste küsimus. Ja küsimus on ka selles, et kas need, kes tulevad, tahavad töötada seal, kus neid vaja on. Aga palju-palju tööd on selle nimel tehtud, et seda järelkasvu oleks.

Päästjaid napib juba praegu paiguti. See on ka peamiselt see küsimus, kas on inimesi seal, kus vaja. Võib-olla siin on isegi see piirkondlik vaade mõnes mõttes olulisem, kuigi ei peegelda ka

seda, et väga paljudes kohtades võivad komandodes olla väiksemad koosseisud või ei ole isegi meeskonnajuhti ja nii edasi. See siit Riigikontrolli aruandest kõik välja ei paista. Aga viie või kümne aasta pärast on prognoosi kohaselt päästjate defitsiit hästi terav. Sest pensionile mineku tõusulaine ootab ees ja neid, kes edasi töötaksid, tuleb liiga vähe peale. Ja nagu ikka, küsimus on selles, et kui tulekski, siis kas sinna, kuhu vaja. Peatselt on vaja leida juurde ligi sada päästjat. Kuid päästjaks tahtvaid sobilikke inimesi on tööturul saadaval poole vähem ehk siis umbes 50–55. Nii et kui aastas oleks 100 vaja, siis sellest saab poole ja nii see probleem kuhjub. Eks Päästeamet on üritanud probleemiga kõigiti toime tulla – töökorraldusega leevendanud inimeste puudust, püüdnud komandode vahel inimestele liikumist lihtsamaks teha, aga fakt on see, et probleem on.

Riigikontroll on sageli see, kes probleemi välja toob. Aga mida siis teha, et olukorda lahendada? Vastus ei ole see, et neid esmatähtsaid avalikke teenuseid teatud piirkondades lihtsalt ei pakuta.

Keskkonnaminister Tõnis Mölder ütles täna Eesti Päevalehes, et kui oleks lihtsad lahendused, siis kõik eelmised ministrid oleks need juba ellu viinud. Nii ongi. Lahendused ei ole lihtsad. Me kolleegidega arutasime seda, kui me seda aruannet tegime, et on ju tegelikult väga palju neid olukordi, mis meil kõigil meelde tulevad, kus tundub, et mingi teenuse juures on viimane piir käes, enam ei ole võimalik siit edasi minna. Aga siis on asutuste juhid mingisuguse lahenduse alati leidunud. Aga no kuskil tuleb lõpuks ikkagi see piir ette, kus see teenuse kvaliteet hakkab oluliselt kannatama, ja selline lipp lipi ja lapp lapi peal viisil probleemide lahendamine ei ole pikaajaline lahendus ja midagi peab teenuse korralduses selgelt muutuma.

Ma usun, et ega ma selle nimekirjaga, mis ma olen võimalike leevenduste ja lahenduste hulgas toonud, ei üllata selles mõttes, et tuleks luua soodustusi noorte ligimeelitamiseks, järelkasvu koolitamiseks. Arvan, et kõik selles valdkonnas sellega juba tegelevad. Eks siit tuleb uut käiku otsida ja tulebki hoida olemasolevaid töötajaid kauem hõives, arendada nende kvalifikatsiooni, otsida süsteemi seest selliseid paindlikke ametikohtade võimalusi, võtta kindlasti erinevaid uuendusi kasutusele, et vähendada tööjõuvajadust. Siin on tõesti väga palju erinevaid võimalusi, üks variant on vabatahtlikkus. Vabatahtlikkusele aga palju ei ehita, kuigi päästevaldkonnas on seda ju väga palju ja päästesüsteem juba tugineb palju ka vabatahtlikkusele.

Perearstide puhul aga kuidagi ei tahaks seda, et süsteem peaks vabatahtlikul või siis mitteelukutselisel teenusepakkumisel põhinema. On erinevaid viise ja see viimane, mida ma tahaks rõhutada – me tegelikult peame seadma teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele realistlikud nõuded. Teenustasemete korrigeerimine ei ole mitte teenuste halvaks muutmine, vaid meil ei ole mõtet rääkida sellest, et teenused on kõik igal pool ühel viisil kvaliteetselt kättesaadavad. See uinutab. Tegelikult on vaja ausalt rääkida. Aga inimestel on vaja vähemalt neid põhiteenuseid. Tuld tuleb kustutada, kui maja põleb ükskõik kus. Ja Tallinnast kuskil Lõuna-Eestis puhkenud tuld ei kustuta.

Aga mis oleks need teenustasemed, selles tuleb kokku leppida, et olla sõnumites sirgjooneline. Igal pool täpselt samasugust asja ei saa pakkuda. Kõik ei pruugi tähendada ja ei tähendagi kvaliteedi langust. Võtame näiteks teatud probleemide puhul kaugnõustamise arstiabis. Alati see ei sobi, aga paljudel juhtudel on see siiski võimalik. Eks inimesed peavad need muutused ka korralduses omaks võtma. Sellest tuleb aga ausalt rääkida.

IT – oleme IT-riik. Kas on võimalik lahendada probleeme selle abil? Jah, on kaugnõustamine, nagu viitasin, teatud juhtudel arstiabis, aga seda mitte alati. On võimalik aineõpetajate puhul leevendust leida sellega, et kui ei ole näiteks mõnes väikeses koolis head füüsikaõpetajat või üldse füüsikaõpetajat võtta, siis tehakse distanttsilt õpet. Seda tehakse juba ka praegu. Võimalik,

et seda tuleb rohkem tegema hakata ka COVID-19-järgsetes tingimustes, kui see oskus meil suureneb. Kuigi sellest ei tahaks ma lapsevanemana ausalt öelda üldse rääkida ega mõelda.

Aga lahendus on sageli ka selles, et ei pea ilmingimata digilahendust otsima sellesse valdkonda, millest me siin praegu räägime, vaid pakkuda mingit digilahendust sinna, kuhu see sobib, et vabaneks inimesi, kes võiksid siis teistsugust tööd teha. Ehk siis teatud mõttes sama profiiliga inimeste puhul, kes töötavad sarnases muus valdkonnas, saaks tööd lihtsustada IT abil. See ressursivõit tuleks sealt.

Aga igal juhul on tarvis asuda otsuseid tegema juba praegu, sest nende mõju saavutamiseks kulub aastaid. Näiteks näeme negatiivset mõju arstide puhul, kelle koolitus kestab aastaid – oleme mõnes piirkonnas ääretult hädas. Ja teema on ääretult oluline, sest avalike teenuste osutamine on praegu muutuste tuules ja seda mõjutavad siin erinevad sotsiaal-majanduslikud trendid ja rahvastikum muutused eelkõige. Aga ka kõik muu.

Nii et peamine sõnum on: oleme jõudnud aega, kus tuleb ausalt tunnista, et ühetaoliselt, harjumuspäraselt enam avalikke teenuseid osutada ei ole võimalik. Selle tõsiasja tunnistamisest algab lahendus ja see on ka võimalus innovatsiooniks. Lihtsalt need lahendused peavad olema sellised, mis päriselt aitavad inimeste päriseluprobleeme lahendada. Ja kui me ei tegele nende asjadega, millega me tegelema ei pea, siis vabaneb ka ressursi.

Täna teid!

Riigikontrolör Janar Holmi sõnavõtt Eesti iseseisvuse taastamise 30. aastapäeva puhul peetud aktusel Kuressaare gümnaasiumis 26. mail 2021

Head kuulajad

Kuressaare gümnaasiumi direktor Toomas Takkis pidas tänasel aktusel üksnes lühikese kõne, põhjendades, et niikuinii ei mäleta direktori juttu hiljem enam ükski õpilane. Mina sellega nõus ei ole – koolijuht ei tea kunagi, mis võib õpilastele tema jutust meelde jääda.

Toon ühe näite. Minu kooli, Kuressaare põhikooli direktor Raivo Peeters pidas kord kõne, mida mäletan siiani. Enne seda, kui meil kirjand pihta hakkas, tuli direktor mürinal klassi ette, pidas sütitava kõne ja ütles lõpetuseks: „Arvestage, et kui te ei tea, et hobune kirjutatakse h-tähega, kirjutage selle asemel „setukas”.” Seega – alati on variant B, alati saab kuidagi teisiti.

Täna räägin teile mäletamisest ja tulevikust. Öeldakse, et Eesti iseseisvust ei saa võtta enesestmõistetavana. Mina ei ole sellega nõus. Miks? Arvan, et eestlase hinges, peas, DNAs on Eesti iseseisvus, oma riik tõesti enesestmõistetav. Selles ei ole mingit kahtlust.

Ent nüüd tuleb see suur „aga“: selleks, et seda enesestmõistetavat hoida, tuleb meil väga palju vaeva näha. Just sellepärast, et meie ümber on palju neid, kelle jaoks see, mis meile endile tundub enesestmõistetav, ei ole seda sugugi, ning kes püüavad seda ahelat meie DNAs läbi lõigata.

Seega peame tegema kõik selleks, et meie riik säiliks. Isegi impeeriumid kukuvad, kuna arvavad, et nad on enesestmõistetavad. Nad ei näe vaeva selle nimel, et edasi liikuda, ei pinguta, et saada paremaks.

Väikeriigi jaoks oleks selline mugavus eriti hukutav. Me peame hoidma oma keelt, edendama oma majandust, hoidma kultuuri. Kas ja mida me veel teha saame?

Eestlane ei peaks oma riiki kaotama, et oma armastusest ja selle suuruselt aru saada. Selleks et oma Eesti riiki mitte kaotada, peame õppima ajaloost, oma vanemate lugudest.

Me kõik saame midagi oma riigi heaks teha. Kas või isiklikul pinnal. Saada targemaks, hoolivamaks. Ka kõik teie, tänased noored, saate kaasa lüüa julgeolekupoliitikas. Kuidas? Kui leiate välismaalt endale mõne sõbra või kui teil selliseid sõpru on, siis nemad on inimesed, kes teavad: Eestimaal on mõnus inimene, kellega on tore suhelda.

Kui Eestimaaga midagi halba juhtuma peaks, siis on need välismaal elavad sõbrad – elagu nad Rootsis, Ameerika Ühendriikides või Prantsusmaal – need, kes teavad: see väike riik Eesti on oma iseseisvust väärt. Kui vaja, lähevad need teie välismaal elavad sõbrad protestima, kui vaja, koguvad allkirju.

Nii on meil lisaks meile endile keegi, kes seisab meie eest. Seega – teie kõik, tehke välispoliitikat, otsige sõpru! Teie olete need, kes saavad väga palju Eesti käekäigu heaks teha.

Miks on oluline meenutada aega, mis oli 30 aasta tagasi? Miks on vaja teada, mis toimus 103 aastat tagasi, kui Eesti riik loodi? Saarlases lauljal Ivo Linnal on laul, mõtisklev laul „Äratundmisrõõm”. Selles laulus on lõik: „Ma ei oleks iialgi teadnud oma armastuse suurust, kui poleks sind kaotanud.” Ta laulab isamaast, Eestist.

Mina arvan, et eestlane ei peaks oma riiki kaotama, et oma armastusest ja selle suuruselt aru saada. Selleks et oma Eesti riiki mitte kaotada, peame õppima ajaloost, oma vanemate lugudest. Headest ja halbadest aegadest. Pidudest ja kaklustest. Selleks et teada ohtusid ja osata neile vastu seista.

Et seda enesestmõistetavat säilitada, on vaja mäletada, aga ka unistada. Ma enam ei mäleta, kes ütles: „Rahva suuruse määrab tema unistuste suurus.” Väikeriigi inimestel on võimalik oma riik suureks unistada, suureks teha.

Ma ei pea siin silmas unistusi, kuidas saada uut iPhone'i või kaht soojamaareisi ühe asemel. Pean silmas seda, et igäüks meist peaks mõtlema, milline ma ise võiksin olla ja missugune võiks olla minu riik. Milline on Eesti elu, Eesti riik tulevikus?

Kas riik on alati olemas siis, kui inimesel teda vaja on? Kas on kohti, kus riik aitamise asemel segab? Kas on kedagi, kes ei ole „paadis”? Mõelgem selle üle ja püüdkem teha kõik sellise riigi nimel, kus me kõik oleksime „paadis”.

Oluline on mõelda, unistada, luua midagi uut – ettevõtjana, lapsevanemana, riigijuhina. Kellena iganes. Ideid, unistusi ja tegusid on vaja selleks, et saaksime meile enesestmõistetavat riiki hoida. Eestlane ei saa olla ühepäevaliblikas. Peame mäletama ajalugu, ent elama tulevikule. Võtke see aeg – mäletage ja unistage!

* * *

Riigikontrolör Janar Holm on sündinud 1976. aastal Kuressaares, ta on lõpetanud 1994. aastal Saaremaa ühisgümnaasiumi. Riigikontrolöri kohtumine gümnasistidega oli üks osa mai lõpus ja juuni alguses 15 koolis üle Eesti toimunud tänuürituste sarjast „Vaba Eesti eest!”. Janar Holmi sõnavõtu tekst ilmus ajalehes Saarte Hääl 27. mail 2021.

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Riigikontroll paneb ette tasuta ühistranspordi mõttekus ümber hinnata“ Maalehes 18.03.2021

Kui 2018. aasta juulis algas suuremal osal Eesti maakonna bussiliinidel tasuta sõit, pidi see tähendama enamat kui lihtsalt tasuta teenust. Ümberkorraldustega lubati tihedamat liinivõrku ja ühistranspordi tõsisemat vastuhakku autostumisele.

Transpordi arengukavas 2014–2020 seati eesmärk tõsta ühistranspordi kasutajate osakaal töөлkäijate hulgas eelmiseks aastaks 25 protsendini või kõrgemale. Seda eesmärki ei ole praeguse korralduse ja elanikele tasuta transpordi võimaldamisega saavutatud.

Transpordiameti andmeil kasvas sõidukordade arv 2018. aasta 19,5 miljonilt 2019. aastaks 22,5 miljonini. Ameti hinnangul tähendab see ennekõike, et senised sõitjad hakkasid sagedamini sõitma. Oma mõju oli ka näiteks sularahapettuste tõttu varem statistikas kajastamata sõitjate lisandumisel ja kommertsliinide sulgemisel. Küll aga peatus ja stabiliseerus paariks aastaks ühistranspordi kasutajate osakaalu vähenemine ning see on positiivne.

Teine eesmärk oli muuta maakonnasisene liikumine maapiirkondade elanikele taskukohasemaks. Vaieldamatult on see oluline meede nendele madalama sissetulekuga maapiirkondade elanikele, kes ei pea tänu nulleurosele piletihinnale kulutama arvestatavat osa oma palgast sõidule töökohta, koolitusele või perearsti juurde.

Maakondlikus ühistranspordis on oodata päris suurt riiklike kulude kasvu – lühikese aja jooksul võib eeldada kulude kolmekordistumist. Prognoosid näitavad, et rahavajadus maakondliku bussitranspordi korraldamiseks on 2021. aastal 52,1 miljonit eurot, mis järk-järgult suureneb 2024. aastaks 64,6 miljonini. Võrdluseks: 2017. aastal toetas riik maakondlikku bussitransporti 21,9 miljoni euroga.

Mittesõitjate eelistusi ei uurita

Lisaks piletihinnale mõjutavad inimeste valikut paljud muud asjaolud. Otsene takistus ühistranspordi kasutamisel on ebasobiv liinivõrk ning maakonnakeskuses vajalikke asjatoimetusi välistavad väljumisajad.

Küllap leiduks palju neid, kes oleks valmis maksma pileti eest, kui vaid buss kodu lähedalt läbi sõidaks ja teeks seda asjaajamist võimaldaval ajal. Samas tundub üsna lootusetu, et liinivõrku saab mittesõitjatele sobivamaks teha, kui ühistranspordi liinivõrgu kasutamist analüüsitakse peamiselt sõitjate valideerimisandmete, bussijuhtide ja reisijate sisendi pealt. Paljudes piirkondades ei ole üldse uuritud nende inimeste vajadusi, kes praegu ühistransporti ei kasuta.

Transpordiameti andmetel kasvas maakondliku ühistranspordi liinikilomeetrite arv 2019. aastal, võrreldes 2018. aastaga, 11,8%. Liinikilomeetrite arvu suurenemine ja liinigraafikute tihendamise ei tähenda alati ühenduste parandamist, vaid mõnel juhul ka seda, et suletud kommertsliini asemele tuli riigieelarvest rahastatav liin.

Kas Eesti suudab sellist süsteemi üleval pidada? Buss võib tasuta sõita, aga kui ta ei sõida sealt, kus inimesed elavad, või sõidab läbi üks kord päevas, ei pruugi see olla hea alternatiiv iseseisvale sõiduvõimalusele. Samas on iseseisva sõiduvõimaluse korraldamine paljudele hulga kallim, kui oleks mõistliku hinnaga bussipileti ostmine.

Nõudepõhise transpordi vajadus

Riigikontroll järeldas auditi tulemusel, et esmajärjekorras tuleks tellida üleriigiline liikuvusuuring ning viia kõigis piirkondades läbi piirkondliku transpordivajaduse hindamine. Tähtis on teada saada, kus vajavad inimesed paremat ühendust, ning koostada sellele vastav liinivõrgu plaan. Alles siis on võimalik hinnata vajadustele vastava liinivõrgu kulu ning seda,

kas tasuta maakondlik ühistransport on üleüldse riigile taskukohane. Võimalik, et raha tuleks suunata hoopis liinivõrgu sobivamaks muutmiseks ja tagada tasuta sõit neile, kellele see on toimetulekuks hädavajalik.

Arvestades Eesti võrdlemisi suuri hajaasustuspiirkondi, kus sõidunõudlus on väiksem, võib iga piirkonnas elava inimese liikumisvajaduse rahuldamine liinibussiga kujuneda riigile väga kulukaks. Ühe maakonnaliini reisija vedamise keskmine kulu oli 2019. aastal 6,31 eurot, kuid on mitmeid bussiliine, kus ühe sõitja sõidukord maksab üle 100 euro.

Alternatiivne võimalus on pakkuda hõreda asustusega piirkondades riigi rahastatavat, nõudmisel põhinevat transporti või teisi paindlikke lahendusi. Nõudeliinidele alternatiivsed liikumisvõimalused on näiteks ebaregulaarsed transporditeenused, mille puhul ei järgita fikseeritud marsruuti või ajakava, vaid korraldatakse vedu lähtuvalt inimese vajadusest: sotsiaaltransport, taksoteenus, kogukonna sõiduki kasutamise võimalus, sõidujagamine. Need lahendused võivad esmapilgul tunduda korralduslikult keerukad, kuid hästi kavandatud lahenduste puhul on nad tegelikkuses soodsamad ning inimesele sobivamad.

Lõpetuseks. Kas Eesti riik on nii suur, et meil on tarvis maakondlikku ühistransporti korraldama panna üheksa ühistranspordikeskust ning kaks vallavalitsust? Pole mingit põhjust klammerduda maakonnapõhiste ühistranspordikeskuste külge, eriti kui igapäevane liikumine käib üle maakonnapiiride.