

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte Eesti riigi arengu ja
majanduse probleemidest*

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal

Riigikontrolöri kokkuvõte Eesti riigi arengu ja majanduse probleemidest

Saateks

Igaüks meist tajub Eesti arengut aastatel 2013 ja 2014 ilmselt erinevalt, paljuski iseenda kogemuse kaudu – kel on läinud hästi, näeb kogu riigi arengut ja saavutusi eredamas valguses kui need, kel on läinud kehvemini.

Jättes kõrvale üldist ebakindlust tekitavad julgeolekuküsimused, võib praegune majanduslik areng tunduda ühtedele kui rahulik edasiliikumise aeg, teistele kui paigalseis, kolmandatele kui lakkamatu tagasikäik. Küllap on omal moel õigus kõigil, sest riigi ja ühiskonna areng ei saa olla teistsugune kui inimeste elu oma mitmekesisuses.

Lisaks üksikisiku tasandi tajule on aga riigi arengus, eriti Riigikontrolli fookuses olevas majandusarengus, ka hulk objektiivseid näitajaid, mis iseloomustavad teatud trende. Jah, statistilised näitajadki on tõlgendatavad kogemusest sõltuvalt erinevalt, kuid need annavad oma panuse üldpilti.

Ja selle üldpildi alusel võib möödunud aastat-paari nimetada ajaks, kus inimeste usaldus Riigikogu ja valitsuse vastu on taastunud 2012. aasta lõpu madalseisust, Eesti majanduse koguprodukt ja riigieelarve on rahaliselt kasvanud kõigi aegade suurimaks. Samal ajal näeme aga ka, et Eesti ei ole nii mõnegi arengunäitaja poolest jõudnud Euroopa keskmisele märkimisväärselt lähemale. Vähemasti mitte nii palju ega kiiresti, kui oleme plaaninud. Mitmed riigid, kellega ennast võrdleme ja keda kriisist väljumise tempos selgelt edestasime, on tempot tõstnud ning jõudnud meile järele.

Selles kõiges on muidugi ka teatud annus paratamatust. Kuid ainult teatud osa. Väikese avatud majanduse ja *laissez faire* majanduspoliitika taustal muutub ilmselt üha suuremaks oht hakata kasutama paratamatuse ja välisjõududest sõltumise ettekäänat selleks, et õigustada oma ideede nappust, tahtmatust ja mugavust reforme mitte teha, end mitte muuta.

Ma kaldun arvama, et kohati ajame rahuliku arengu segamini otsustamatusest ja ebaõnnestumise hirmust tuleneva paigalseisuga. Kui vaadata tulevikku, siis näeme, et rahvastiku vähenemise tõttu on ettevõtjatel järjest keerulisem kasvada, areneda ning väärtust luua, milleta väheneb ka riigi ülalpidamiseks vajalik maksutulu.

Sotsiaalkindlustussüsteemi kulud võtavad ka edaspidi enamiku riigi tulude kasvust, kuid sellest hoolimata väheneb arstiabi kättesaadavus ja pensionitõusu reaalsus jääb maha ootustest.

Oleme tunnistanud, et riik on otsustamatu kõrvaltvaatajana lasknud lõhel kohalike omavalitsuste ülesannete ning suutlikkuse vahel süveneda, suurendades nii veelgi tõenäosust, et mitmete omavalitsuste probleemid on peagi ja väga teravalt kogu riigi probleemid.

Need tõsiasiad ei ole Eesti riigi käekäigu vastu sügavamalt huvi tundvale inimesele uudiseks. Riigikontroll on neid keskse tähtsusega probleeme ja võimalikke lahendusi toonud Riigikogu, valitsuse ja avalikkuse ette aastaid. Paraku kipub jooksvate probleemide ja murede voos kaduma üldisem vaade ning järg, mis ühest või teisest probleemist on saanud, kas mõni probleem on lisaks selle teadvustamisele saanud ka lahenduse või leevenduse. Riigikontrolörina olen kohustatud sellist järge hoidma ning ikka ja jälle sunnitud tõdema, et olulisi läbimurdeid paljude põhiküsimuste lahendamisel ei ole aasta jooksul toimunud.

Ka minul on hea meel väikese riigivõla ja tasakaalus eelarve üle, hüva, struktuurselt tasakaalus eelarve üle. Aga pelgalt sellest ei piisa, et saada Euroopa mõistes jõukaks ühiskonnaks. Korras riigirahandus on väga oluline lähtekoht iga valitsuse tegevusele, kuid see ei lahenda iseenesest Eesti ees seisvaid probleeme, mille eiramisel saab ka rahulikust arengust või paigalseisust üsna kindlasti tagasimineku.

Me oleme end rakkes hoidnud väikeste otsustega, samas kui mitmed põhimõttelised kestliku arengu valikud on tegemata. Nii kõrvaltvaatajaile kui ka tegijaile endile jääb mulje, et töö käib. Käibki, aga lahendusi kesksetele probleemidele ikkagi ei ole.

Peame otsustama, mis saab meie sotsiaalkindlustussüsteemidest, et need toetaksid inimeste toimetulekut, kuid ei kammitseks sealjuures riigi pikaajalist edasimineku.

Me ei pääse koolivõrgu korrastamisest, et pakkuda kvaliteetset, aga ka riigile jõukohast haridust. Meil tuleb paremini mõista oma ettevõtjaid, et riik saaks tuluteenimisele parimal viisil kaasa aidata ega jääks jalgu. On aastaid olnud selge, et me ei saa läbi riigipidamise reformita ning omavalitsusreform on vaid selle üks osa.

Tasakaalus riigieelarvet silmas pidades saab neid probleeme lahendada vaid ühel, kuid ametnike, poliitikute ja ühiskonna jaoks väga raskel moel – vana ja harjumuspärase rahastamisest tuleb millalgi loobuda.

Riigikontrolli tänavune aastaaruanne keskendubki riigi vara kasutamise tavapärase ülevaate kõrval kuuetele neist valdkondadest, mida me oleme auditeerinud ja mis vajavad endiselt Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse teravdatud tähelepanu, julgeid otsuseid ning jõulisi tegusid. Lisaks pakume omalt poolt ka soovitusi ja lahendusi, millest otsuste tegemisel lähtuda saaks.

Need arengutakistused ei küsi, millal on valimised ja kes on parasjagu võimul, nad lihtsalt seisavad Eesti teel ning vajavad lõpuks lahendamist. Ja otsused tulevad kindlasti paremad siis, kui avaliku võimu teostajad, maksumaksja raha kasutajad õpivad paremini mõistma oma seniste õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjusti.

Ka inimesed peavad olema valmis end muutma, muutma oma mõtlemist, vaatama olukorrale selge pilguga ning toetama neid, kes on valmis vajalikke otsuseid langetama ega püüa nende tegemisest hoiduda,

kujutades või tahtes ette kujutada, et üks või teine põhimõtteline küsimus on lahendatav, kui moodustada mõni järjekordne komisjon või kui matta mittetöötavasse süsteemi üha rohkem raha. See oleks mõttetu isegi siis, kui meil oleks liigset raha. Meil seda raha ei ole.

Seega on jätkuvalt ainus võimalus oma probleemid lahendada või neid leevendada selge ja ratsionaalse mõistuse ning julgete otsuste abil.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alar Karis', with a long, sweeping stroke extending upwards and to the left.

Alar Karis
riigikontrolör

oktoobris 2014

Sisukord

Riigi vara kasutamine ja säilimine	5
Riigi raamatupidamine on üldiselt korras	5
Riigi rahanduse käekäik aastal 2013 ja väljavaated aastateks 2014–2018	7
2013. aastal ületasid Eesti valitsussektori kulud tulused, kuid puudujääk on Euroopa väiksemate seas	7
Riigieelarve kulud kasvavad, kasutamise paindlikkus mitte	10
Kulude prognoosimisel on omavalitsused ettevaatlikud	14
Arengus Euroopa Liidu keskmisele järele jõudmine edeneb visalt	16
Eesti riigi rahandus on muu Euroopaga võrreldes heas korras, kuid kestlik areng nõuab otsuseid	19
Majandusareng – me ei tea tihti oma õnnestumiste ega ebaõnnestumiste põhjuseid	20
Majanduse konkurentsivõime on edetabelite järgi paranenud, aga majanduskasv aeglustub	20
Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ majandusvaldkonna eesmärkide saavutamine edeneb visalt	22
Nutikas ja kiire reageerimine vajab paremaid teadmisi	24
Sotsiaalkindlustussüsteemid – jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb teha otsuseid	31
Pensionikindlustuskulude kasv survestab üha enam muude valdkondade rahastamist	31
Ravikindlustusraha ei jätku, et parandada ravi kättesaadavust	32
Ravijärjekorrad pikenevad	35
Haridussüsteem – rohkem riigi kujundavat rolli	37
Koolivõrgu korrastamine seisab riigi otsustamatuse taga	38
Kvaliteetne haridus eeldab õpetajatöö suuremat väärtustamist	40
Põlevkivisektor – kaalutletud otsuste ootuses	44
Riik ei ole seni suutnud põlevkivitööstuse keskkonnamõjusid ohjata	44
Põlevkivi kasutamise maksustamine on ajale jalgu jäänud	46
Riigi IKT – riigi andmete kättesaadavus ja infosüsteemide turvalisus vajab parandamist	48
Eestis on riigi kogutud andmete kasutamine raskendatud	49
Pole teada, kas infosüsteemid on turvalised	52
Kohalik omavalitsus ja regionaalareng – omavalitsusreformile ei ole alternatiive	54
Tõmbekeskuste Eesti reformikava väljatöötamine tõi muu hulgas kaasa positiivset	55
Omavalitsusreformi kava koostamisel tegeletakse ka omavalitsuste ülesannete ning rahastamisega	56

Riigi vara kasutamine ja säilimine

1. Maksumaksja raha antakse Vabariigi Valitsusele Riigikogu nõusolekul kasutada Eesti elu edendamiseks. Valitsuselt oodatakse eesmärkide saavutamist, kuid seejuures peab raha kulutama ka õiguspäraselt ja läbipaistvalt. Riigikontrolli kohuseks on aidata avalikkusel mõista, kuidas riigivalitsejad oma ülesannetega toime on tulnud. Selleks teeb Riigikontroll tulemusauditeid, finantsauditeid ja vastavusauditeid.
2. Ülevaadet riigi vara kasutamise ja säilimise kohta on võimalik anda mitmeti. Laiemalt – nii finants- kui ka inim-, loodus- jm ressursside mõttes – annavad sellest igal aastal lisaks Vabariigi Valitsusele aru näiteks Eesti Arengufond, Eesti Koostöö Kogu, Riigikontroll, Statistikaamet ja paljud teised. Kitsamalt on riigi vara olemi kohta üks tähtsamaid dokumente riigi raamatupidamise aastaaruanne.
3. Riigi raamatupidamise aastaaruannet ning ministriumite, Riigikantselei ja põhiseaduslike institutsioonide aastaaruandeid auditeerib Riigikontroll igal aastal. Raamatupidamise aastaaruande auditi käigus hindab Riigikontroll, kas riigiasutused on majandustehingute tegemisel lähtunud valdkonna olulisematest õigusaktidest: riigieelarve seadusest, iga-aastasest seadusena vastuvõetavast riigieelarvest, riigivaraseadusest ja riigihangete seadusest.

Riigi raamatupidamine on üldiselt korras

4. Riigi raamatupidamise aastaaruande auditiga loob Riigikontroll selguse, kas Riigikogule ja avalikkusele esitatavad riigi raamatupidamise näitajad annavad õige info riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta ning kas riigieelarve täitmise aruanne annab usaldusväärset teavet riigi tulude ja nende arvelt tehtud kulude ja investeeringute kohta.

5. Riigi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige, see tähendab, et kajastab **õigesti ja õiglaselt** riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Riigikontrolli tähelepanekutest riigi raamatupidamise aastaaruande kohta on kirjutatud auditis „Riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“. Selles aruandes on Riigikontroll muu hulgas soovitanud muuta ministriumite, Riigikantselei ja põhiseaduslike institutsioonide aruandlust ökonoomsemaks.

6. Riigikontroll on seisukohal, et igal aastal koostatavatel majandusaasta aruannetel ei ole sisuliselt kasutajaid. Riigikogu, valitsuse ja avalikkuse seisukohalt on olulised riigi rahandusstatistika näitajad ja riigi raamatupidamise aastaaruanne. Seetõttu on otstarbekas ministriumite majandusaasta aruanded kaotada ja hoida nõnda kokku kümnete ametnike tööaega, mis kulub nende aruannete koostamiseks ja auditeerimiseks. Rahandusministeerium nõustus Riigikontrolli soovitusel ja lubas välja töötada ettepanekud finantsaruandluse lihtsustamiseks.

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

Raamatupidamise aastaaruanne on õige ja õiglane, kui

- see on täpne ja kõikehõlmav majandustehingute registreerimisel,
- selle koostamisel on tuginetud kaalutatud ja mõistlike hinnangutele;
- aruande lisad on koostatud sellise detailsusega, mis loob kompetentsele lugejale eeldused mõistlike järelduste tegemiseks.

Riigiasutused on majandustehingud sooritanud seadustega kooskõlas

7. Riigiasutuste raamatupidamise korraldus on valdavalt heal tasemel. Siiski esineb ka probleeme, enim Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisalade asutuste raamatupidamises ning tehingute seaduslikkuses. Ka tuvastas Riigikontroll, et Sotsiaalministeeriumi sotsiaaltoetuste arvestuse sisekontrollisüsteem ei ole piisavalt tõhus ning infosüsteemid, mida kasutatakse sotsiaaltoetuste arvestamiseks, vajavad arendamist. Üksikasjalikumad selgitused auditites leitu kohta ning soovitusel on esitatud ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide auditiaruannetes, mis on avaldatud Riigikontrolli kodulehel.

8. Riigikontrolli hinnangul sooritasid riigiasutused 2013. aastal majandustehingud olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2013. aasta riigieelarvega. See tähendab, et riigieelarve seaduse järgimises Riigikontroll olulisi vigu ei tuvastanud. Tänu riigieelarve seaduse esitusviisi muudatustele saab iga-aastast riigieelarvet ja selle täitmise aruannet omavahel paremini võrrelda. Teisisõnu, riigieelarve täitmise aruanne võimaldab nüüd hinnata, kuidas on riigiasutused Riigikogus seadusega kinnitatud eelarvet aasta jooksul kasutanud.

9. Riigikontroll on viimastel aastatel juhtinud tähelepanu asjaolule, et riigieelarves järgmisse aastasse üleviidava raha hulk on suur. Näiteks viidi 2014. aastasse üle 536 miljonit eurot ehk ligikaudu 7% lõppenud aasta eelarvest. Sellele vaatamata leiab avalikkusele kättesaadavatest dokumentidest vähe selgitusi raha ülekandmise põhjuste kohta. Arvestades ülekantava raha suurt hulka, on Riigikontrolli hinnangul oluline ülekandmise põhjuste analüüs ning avalikustamine, et tagada raha kasutamise läbipaistvus ning tõhusam eelarvete planeerimine.

10. Kevadel korraldas Riigikontroll auditi, et uurida riigi sihtasutuste finantseerimist riigieelarvest. Auditi käigus selgus, et osa sihtasutuste rahastamine riigieelarvest on hägune. Ka taunib Riigikontroll praktikat rahastada ministeeriumite põhitegevust sihtasutuste kaudu. Peamise järeldusena selgus auditis, et riigi osalemine sihtasutustes ei ole alati selgelt eesmärgistatud ning riigil ei ole pea kahekümne aasta jooksul välja kujunenud parimat praktikat, kuidas kasutada sihtasutuse vormi avalike ülesannete täitmiseks.

11. Sama probleem ilmnis ka riigi äriühingute puhul. 2013. aastal tegi Riigikontroll auditi „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“, kus leidis, et riigi äriühingute tegevuse suunamine ega omanikujärelevalve pole piisav ning riik ei tea sageli, miks ta üht või teist äriühingut peab ja mida nende tegevuselt ootab. Positiivse aspektina tuleb märkida, et 2014. aasta juunis alustas Rahandusministeerium riigi osaluspoliitika rohelise raamatu koostamist, millega püütakse süsteemselt lahendada Riigikontrolli väljatoodud probleemid riigi osalemisel eraõiguslikes juriidilistes isikutes.

Riigi rahanduse käekäik aastal 2013 ja väljavaated aastateks 2014–2018¹

12. Et mõista paremini olukorda, kus Eesti riik on, ning näha arengut kontekstis, on tähtis teada, mida olulist 2013. aastal riigi rahanduses toimus – kui suured olid riigi, sh omavalitsuste tulud; kui palju ja millele raha kulutati ning kuidas kasvasid või kahanesid riigi reservid ja võlakoormus. Järgmisena on käsitletud ka riigi rahanduse suundumusi aastatel 2014–2018, sealhulgas saab ülevaate, milliseid muutusi on oodata riigi tulu- ja kulustruktuuris, kas reservid hakkavad kasvama või kahanema ning kas laenu võetakse juurde ja/või makstakse tagasi.

13. Ülevaate koostamisel on Riigikontroll tuginenud riigi eelarvestrateegiale aastateks 2015–2018, 2015. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjale ja Rahandusministeeriumi 2014. aasta suvisele majandusprognosile. Lisaks Rahandusministeeriumi andmetele on Riigikontroll kasutanud Eurostati ja Statistikaameti andmeid.

2013. aastal ületasid Eesti valitsussektori kulud tulused, kuid puudujääk on Euroopa väiksemate seas

14. Eesti valitsussektor kulutas 2013. aastal 34 miljonit eurot² ehk 0,2% sisemajanduse koguproduktist (SKP) rohkem, kui laekus tulused, mis on oluliselt väiksem eelarvepuudujääk kui enamikul Euroopa Liidu (EL) liikmesriikidel. ELi 28 riiki³ kulutasid tuludest keskmiselt enam 3,3% SKPst (vt tabel 1).

15. ELi liikmesriikidest hoidsid eelarve tasakaalus vaid Saksamaa ja Luksemburg. Ülejäänud riikide eelarvepuudujääk oli suurem kui Eestil. Läti kulud ületasid tulused 1% SKPst, Leedu eelarvepuudujäägiks kujunes 2,2% SKPst.

Kui palju kulutas valitsussektor aastal 2013 tuludest rohkem?

Valitsussektori eelarvepositsioon – valitsussektorisse kuuluvate keskvõltsuse, kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide (Eesti Haigekassa ning Eesti Töötukassa) kogutulude ja kogukulude vahe. Eelarvepositsioon kajastatakse tekkepõhises arvestuses, mis lihtsustatult tähendab, et kulu võetakse n-ö arvele kohustuse tekkimise hetkel, mitte raha väljamaksmise hetkel (nagu toimitakse kassapõhises arvestuses).

Tabel 1. Valitsussektori eelarvepositsioon Eestis ja teistes Euroopa Liidu riikides aastatel 2010–2013 (% SKPst)

	2010	2011	2012	2013
Eesti	0,2	1,1	-0,2	-0,2
EL 28	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
Läti	-8,2	-3,5	-1,3	-1,0
Leedu	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2
Soome	-2,5	-0,7	-1,8	-2,1
Rootsi	0,3	0,2	-0,6	-1,1

Allikas: Eurostat, 07.10.2014. a seisuga

¹ Peatükis pole arvestatud Statistikaameti 08.09.2014 avaldatud Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi (ESA 2010) uute aegridadega, kuna ülevaates ei ole kasutatud vaid Statistikaameti andmeid ning teised institutsioonid (eelkõige Eurostat ja Rahandusministeerium) ei olnud ülevaate trükkimineku ajaks oma andmeid uuendanud.

² 23.09.2014 avalikustas Statistikaamet mh ESA 2010 põhjal uued hinnangud, mille järgi moodustas puudujääk 0,5% SKPst, kuid kuna Eurostat pole andmeid korrigeerinud, siis kasutab Riigikontroll võrreldavuse huvides varasemaid andmeid.

³ Horvaatia ühines Euroopa Liiduga 01.07.2013. Kuna Eurostat on Horvaatia andmed arvestusse võtnud, kasutatakse võrdlust ELi 28 riigiga.

16. Eesti valitsussektori eelarvepuudujäägi põhjustasid 2013. aastal peamiselt kohalikud omavalitsused, mis kulutasid 83 miljonit eurot tuludest enam. Keskvalitsuse eelarvepuudujäägiks kujunes 13 miljonit eurot. Valitsussektori eelarvet aitasid tasakaalustada sotsiaalkindlustusfondid (peamiselt Eesti Töötukassa, Eesti Haigekassa eelarve oli sisuliselt tasakaalus), mille eelarveülejäagiks kujunes 62 miljonit eurot.

Riigieelarve jõuab aastal 2014 väikesesse ülejääki

17. Rahandusministeeriumi viimati avaldatud prognoosi kohaselt ületavad ka 2014. aastal valitsussektori kulud tulused, kuid riigieelarve jõuab väikesesse ülejääki (vt tabel 2).

18. Valitsussektori puudujääki põhjustavad eelkõige keskvalitsuse tasandi äriühingud, sihtasutused ja avalik-õiguslikud organisatsioonid, kelle kulud ületavad 2014. aastal tulused 45 miljoni euro võrra. Kohalikud omavalitsused lõpetavad 2014. aasta 29 miljoni eurose puudujäägiga.

Tabel 2. Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos aastateks 2014–2018* (miljonites eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (miljonites eurodes)	-38	-111	9	77	204
Riigieelarve	1	-59	33	152	219
Muu keskvalitsus	-45	-42	-39	-52	-40
Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa	35	29	51	60	69
Kohalikud omavalitsused	-29	-38	-37	-83	-43
Valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)	0,9	0,8	0,6	0,5	0,5

* Valitsussektori eelarvepositsiooni kajastatakse tekkepõhises arvestuses, summad ei lähe kokku kassapõhiste tulude ja kulude vahega.

Allikas: Rahandusministeeriumi 2014. a suvine majandusprognoos, v.a aasta 2015, mille kohta on kasutatud 2015. a riigieelarve eelnõu seletuskirja. Aastate 2014 ja 2016–2018 puhul ei ole seletuskirjas prognoosi täpsustatud.

19. Tulenevalt eelkõige ajutise iseloomuga kuludest, nagu investeeringud heitmekvoodi müügi tuludest ja II pensionisamba maksete peatamise kompenseerimine, läheb riigieelarve 2015. aastal taas puudujääki, kuid aastatel 2016–2018 ületavad prognoosi kohaselt riigieelarve tulud igal aastal üha enam kulusid.

20. Kohalikud omavalitsused ja keskvalitsuse tasandi äriühingud, sihtasutused ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud tegutsevad kogu prognoosiperioodi jooksul puudujäägiga, kuid sotsiaalkindlustusfondide ning riigieelarve ülejääk peaks valitsussektori koondeelarve alates 2016. aastast ülejääki viima. Rahandusministeeriumi hinnangu kohaselt ületavad Eesti Töötukassa tulud kulusid kogu prognoosiperioodi vältel.

Valitsussektori eelarve aastateks 2014–2018 vastab riigieelarve seaduse nõuetele

21. Euroopa Liidu liikmesriikide eelarvepuudujäägi ohjeldamiseks on rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud valitsussektori eelarve tasakaalu

Valitsussektori struktuurne

eelarvepositsioon leitakse, kui nominaalsest positsioonist eemaldatakse lisaks majandustsükli mõjule ka ühekordsed ja ajutised tegurid, mis võivad eelarvepositsiooni moonutada.

puudutavad reeglid, kuid aluseks ei võeta nominaalset eelarvepositsiooni, millest ülevaates seni on juttu olnud, vaid **struktuurne eelarvepositsioon**.

22. 2014. aasta algusest kehtiva riigieelarve seaduse järgi peab valitsussektori struktuurne eelarve olema tasakaalus või ülejäägis. Teiste sõnadega, kui eemaldada valitsussektori eelarvele ühekordselt või ajutiselt mõju avaldavad tegurid ning majandustsükli mõju, siis ei tohi valitsussektori kogukulud kogutulust ületada.

23. Arvestusse minevad ühekordsed meetmed otsustatakse igal juhul eraldi, näiteks on nendeks rahvusvaheliste heitmekvootide müügist saadud tulud ja tehtud investeeringukulud, teatud tingimustel riigiettevõtetest võetud dividendid.

Kas eelarvepuudujääk mahub riigieelarve seadusega lubatud piiridesse?

24. Valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarve on olnud alates 2009. aastast ülejäägis. Rahandusministeerium prognoosib 2014. aasta struktuurseks positsiooniks ülejääki 0,9% SKPst. Seega on riigieelarve seaduse nõue 2014. aastal täidetud. Struktuurset ülejääki vahemikus 0,5–0,8% ootab ministeerium ka aastateks 2015–2018.

Millised maksud laekusid riigikassasse üle ootuste hästi?

Riigieelarvesse laekus 2013. aastal tulust oodatust enam

25. Riik sai 2013. aastal tulust *ca* 7,6 miljardit eurot. Maksulisi tulust laekus riigikassasse *ca* 6,1 miljardit⁴ ning mittemaksulisi tulust *ca* 1,5 miljardit eurot. Maksulisi tulust laekus *ca* 80 miljonit eurot rohkem, kui oli prognoositud. Samuti laekus oodatust 25 miljoni euro võrra rohkem mittemaksulisi tulust (vt tabel 3).

Tabel 3. 2013. aasta riigieelarvesse prognoositud tulud ja tegelikud laekumised (miljonites eurodes)

	2013 eelarve	2013 tegelik	Erinevus
Füüsilise isiku tulumaks	293,3	306,9	13,6
Juriidilise isiku tulumaks	234,0	326,6	92,6
Sotsiaalmaks	2 069,0	2 071,2	2,2
Raskeveokimaks	3,9	4,0	0,1
Käibemaks	1 549,4	1 550,6	1,2
Hasartmängumaks	21,5	21,6	0,1
Tollimaks	33,0	28,7	-4,3
Alkoholiaktsiis	209,0	209,0	0,0
Tubakaaktsiis	161,8	166,6	4,8
Kütuseaktsiis	417,0	383,7	-33,3
Pakendiaktsiis	0,4	0,4	0,0
Elektriaktsiis	33,0	33,0	0,0
Maksutulud kokku	6 054,8	6 140,4	85,6

Allikas: Rahandusministeeriumi riigieelarve kassapõhiste tulude ja kulude täitmise aruanne 2013 ja Rahandusministeeriumi 2014. a suvine majandusprognoos

⁴ Sh edasiantavad tulud ehk tulud, mille keskvalitsus edasi annab (nt füüsilise isiku tulumaks, kogumispensionimakse) summas *ca* 1 miljard eurot.

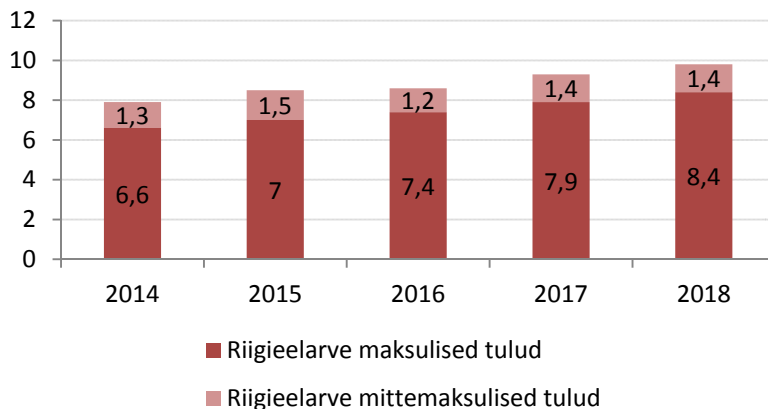
26. Kui kütuseaktsiis ja tollimaks välja arvata, siis kõikide ülejäänud maksude tegelik laekumine ületas 2013. aasta riigieelarvesse prognoositud summat. Peamine ülelaekumine tulenes oodatust suuremast juriidilise isiku tulumaksust (92,6 miljonit eurot).

Kui palju kasvavad järgmistel aastatel riigieelarve tulud?

Maksutulud kasvavad, osakaal kogutuludest mitte

27. Riigieelarve 2014. aasta tuludeks on Rahandusministeerium prognoosinud ca 7,9 miljardit eurot, sh maksulised tulud summas ca 6,6 miljardit ja mittemaksulised tulud ca 1,3 miljardit eurot. Riigieelarve tulud kasvavad igal aastal, mittemaksuliste tulude osakaal on prognoosiperioodil keskmiselt 15% kogutuludest (vt joonis 1).

Joonis 1. Riigieelarve tulude prognoos aastateks 2014–2018 (miljardites eurodes)



Allikas: Aastate 2014 ja 2015 kohta 2015. a riigieelarve eelnõu seletuskiri, aastate 2016–2018 kohta Rahandusministeeriumi 2014. a suvine majandusprognoos

28. Aastateks 2015–2018 prognoosib Rahandusministeerium riigieelarve tulude iga-aastaseks kasvuks keskmiselt ca 5%. Aastal 2018 peaks Rahandusministeeriumi hinnangu kohaselt laekuma riigikassasse ca 9,8 miljardit eurot ehk pea veerandi võrra (ca 24%) rohkem kui 2014. aastal.

Riigieelarve kulud kasvavad, kasutamise paindlikkus mitte

Kassapõhised kulud – kulud, mis võetakse arvestusse raha väljamaksmise hetkel, mitte kohustuse tekkimise ajal.

29. Riigieelarve **kassapõhised kulud** moodustasid 2013. aastal 7,7 miljardit eurot.⁵ 2014. aasta riigieelarve kuludeks on kinnitatud ca 8 miljardit eurot. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt kasvavad riigieelarve kulud aastatel 2014–2015 ca 5–6% ja aastatel 2016–2018 ca 3–4% aastas.

30. Läbi aastate on kasvanud riigieelarves sotsiaalse kaitse ning riigikaitse kulud, muude valdkondade rahastamine on olnud muutlikuma kasvuga, sõltudes mitmel puhul Euroopa Liidu tõukefondide kasutamisest.

⁵ Riigikontroll juhib tähelepanu, et tulude ja kulude kassapõhine vahe ei võrdu eelarvepositsiooni puudujäägi ega ülejäägiga, kuna esimesel juhul kasutatakse kassapõhist arvestust, teisel juhul tekkepõhist. Kassapõhine arvestus kajastab reaalset rahavoogu eelarveaastal, tekkepõhine võtab arvesse kohustuse tekkimise hetke.

Kui suur osa riigieelarve kuludest on ette kindlaks määratud?

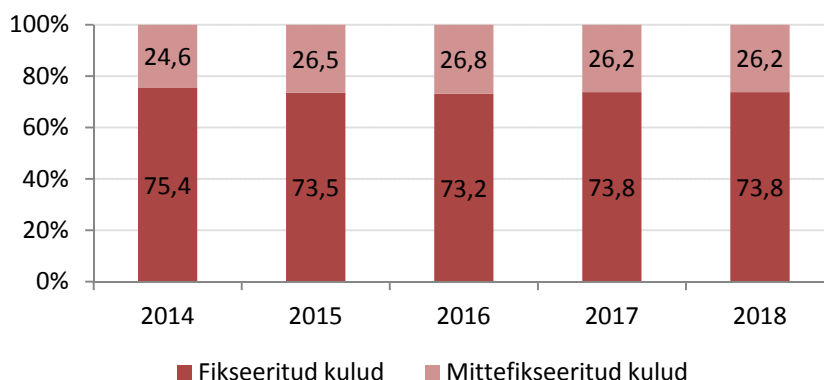
31. Ligikaudu 75% riigieelarve kuludest on seadustega või muul viisil kindlaks määratud. Neid kulusid nimetatakse fikseeritud kuludeks ja nende muutmine pole lihtne. Fikseeritud kulud on kulud, mida riik peab rahastama olemasolevate kohustuste täitmiseks, mis on suunatud inimestele teenuste pakkumiseks või nende toimetuleku toetamiseks, kuid mis üldjuhul ei toeta riigi majanduslikku konkurentsivõimet (v.a välistoetused). Ülejäänud veerand riigieelarve kuludest on paindlikult kasutatav ja ümber suunatav.

Kas riigieelarves on edaspidi arengu toetamiseks kasutatavat vaba raha rohkem?

32. Fikseeritud kuludest ligikaudu poole moodustavad riikliku pensionikindlustuse, ravikindlustuse, peretoetuste, vanemahüvitise jm sotsiaalvaldkonna kulud.

33. Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole kulude struktuuris lähiajal märkimisväärsed muudatusi oodata. Riigi eelarvestrateegias aastateks 2015–2018 on märgitud, et arvestades täiendavat sotsiaaltoetuste kasvu, hakkab fikseeritud kulude osakaal pärast mõningast langust alates 2017. aastast taas suurenema (vt joonis 2). See tähendab, et riigi arengu toetamiseks paindlikult kasutatava raha osakaal riigieelarves ei kasva.

Joonis 2. Riigieelarve kulude jagunemine fikseeritud ja vabalt kasutatavaks rahaks (% riigieelarvest)



Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2015–2018

34. Rahandusministeeriumi prognoosist nähtub, et tulevikus kasvavad eelkõige nende valdkondade kulud, mis on seadustega või muul viisil ette kindlaks määratud. Need tegevusalad, mida on seni rahastatud suuresti välistoetustest, peavad ka edaspidi lisaraha lootma eelkõige ELi ühitekuuluvuseelarvest aastateks 2014–2020.

Millised valdkonnad võivad lähiaastatel lisaraha lootä?

35. Näiteks keskkonnakaitse kulud vähenevad aasta-aastalt ning 2018. aastal moodustab valdkonna eelarve ca 53% aastal 2014 kasutatavast rahast. Ka majandusvaldkonna kulusid ootab paigalseis, kuni asutakse taas rakendama suuremal hulgal välisraha (vt tabel 4).

Tabel 4. Riigieelarve kulud tegevusalade kaupa aastatel 2014 ja 2018 (miljonites eurodes)*

Tegevusala	2014	2018	Muutus 2018 vs. 2014	Kasv 2018 vs. 2014 (%)
Üldised valitsussektori teenused	1 366	1 663	297	21,8
Riigikaitse	365	469	104	28,5
Avalik kord ja julgeolek	403	386	-17	-4,2
Majandus	993	991	-2	-0,2
Keskonnakaitse	319	171	-148	-46,3
Elamu- ja kommunaalmajandus	0	0	0	0
Tervishoid	997	1 252	255	25,6
Vaba aeg, kultuur ja religioon	189	187	-2	-1,1
Haridus	758	782	24	3,2
Sotsiaalne kaitse	2 666	3 336	670	25,1
KOKKU	8 056	9 237	1 181	14,7

* Võrreldes riigi eelarvestrateegiaga aastateks 2015–2018 on Rahandusministeerium 2015. a riigieelarve eelnõu seletuskirjas korrigeerinud 2014. a andmeid, kuid üle pole vaadatud 2018. a andmeid. 2018. a summad ei sisalda Euroopa Liidu 2014.–2020. a toetuste kaasfinantseeringut, jaotamata palgakasvu jms kulusid kogusummas 266 miljonit eurot, mida Rahandusministeerium pole valdkondade vahel jaganud.

Allikas: 2014. a riigieelarve seaduse seletuskiri ja riigi eelarvestrateegia aastateks 2015–2018

36. Kui Rahandusministeeriumi andmetel suurenevad 2018. aastaks kõikide tegevusvaldkondade kogukulud võrreldes 2014. aastaga ca 1,2 miljardi euro võrra, siis kasvust poole saab sotsiaalse kaitse valdkond. Lisaraha saavad veel tervishoiu, hariduse, riigikaitse ning valitsussektori üldiste teenuste valdkonnad.

Riik investeerib ka edaspidi peamiselt välisrahast

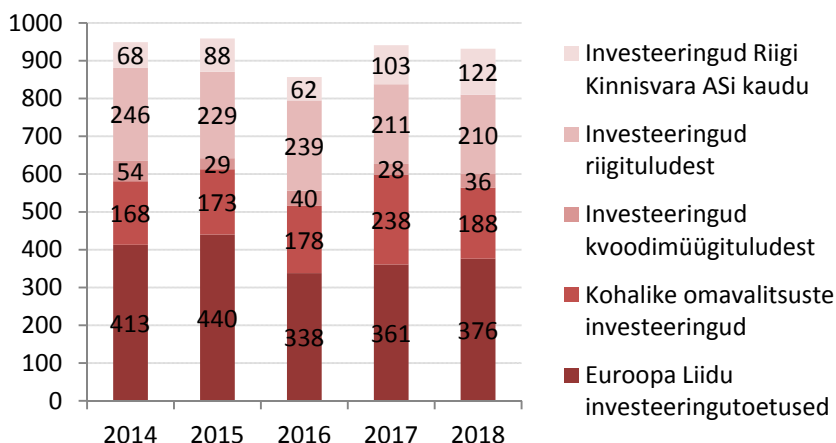
Kui suur osa riigieelarve kuludest tehakse välisraha abiga?

37. Riigieelarve kuludest veidi enam kui kümnendik rahastatakse välisraha abiga. Aastal 2013 oli välisraha abiga riigieelarve kuludest 11,4% ehk 870 miljonit eurot. 2014. aasta riigieelarves on välisraha abiga 897 miljonit eurot ehk 11,1% riigieelarve kogukuludest ning see jääb ligikaudu samale tasemele ka järgmistel aastatel.

Kui suur osa riigi investeeringutest tehakse välisraha abiga?

38. Valitsussektori investeeringud moodustasid 2013. aastal 906 miljonit eurot, millest riigi n-ö omatuludest kaeti veidi enam kui veerand. Kohalikud omavalitsused kulutasid investeeringuteks 186 miljonit eurot.

39. Riigi eelarvestrateegia järgi aastateks 2015–2018 investeerib valitsussektor 2014. aastal 949 miljonit eurot, millest suurem osa tuleb riigi omatuludest (26%) ja Euroopa Liidult (44%) (vt joonis 3).

Joonis 3. Valitsussektori investeeringud aastatel 2014–2018 (miljonites eurodes)

Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2015–2018

40. Riigi eelarvestrateegiast aastateks 2015–2018 nähtub, et nagu möödunud viiel aastal, kavandab valitsus ka lähitulevikus rahastada investeeringuid eelkõige muudest allikatest kui riigi omatulud. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt investeerib valitsussektor aastatel 2014–2018 vahemikus 850–950 miljonit eurot aastas, sh riigi omatuludest 210–250 miljonit ja ELi toetustest 340–440 miljonit eurot.

41. Valitsussektori investeerimisplaanid kinnitavad, et riigi omatulud kuluvad valdavalt fikseeritud kulude katmiseks ning riigi pikaajalisse arengusse panustavad investeeringud jäävad jätkuvalt eelkõige välisrahastuse kanda.

Omavalitsuste tulude kasv jääb keskvalitsuse tulude kasvule alla

42. 2013. aastal moodustasid kohalike omavalitsuste tulud 1,49 miljardit eurot, mis on ca 69 miljonit eurot ehk 4,9% rohkem kui aasta varem.

43. Ligikaudu poole sissetulekutest saavad kohalikud omavalitsused füüsilise isiku tulumaksu laekumisest, mis kasvas 665 miljonilt eurolt 2012. aastal 724 miljoni euroni aastal 2013. Samuti on vähesel määral suurenenud riigi toetus omavalitsustele tasandus- ja toetusfondide kaudu, mis on mõeldud omavalitsuste eelarveliste võimaluste ühtlustamiseks, õpetajate tööjõukuludeks, koolilõunaks ja toimetulekutoetuste maksmiseks. Veidi alla 10 miljoni euro suurenesid omavalitsuste ülejäänud tulud – omatulud ja muud saadud toetused.

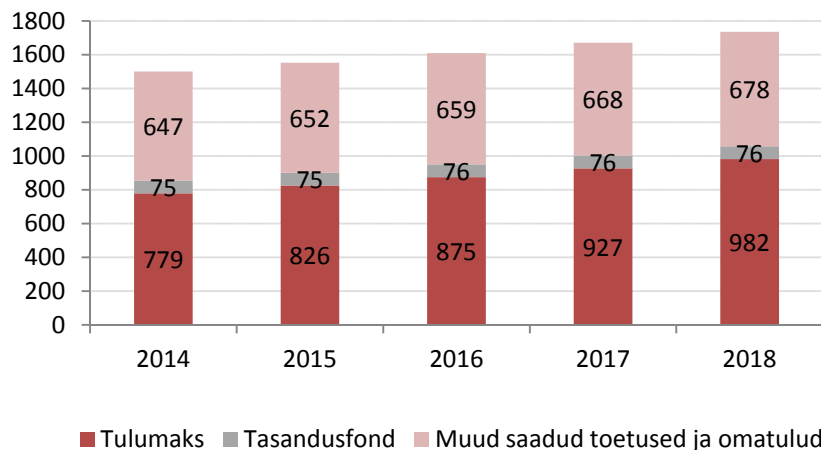
44. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt jääb omavalitsuste tulude kasv lähiaastatel riigieelarve tulude kasvule alla. Omavalitsuste sissetulekud suurenevad ajavahemikul 2014–2018 prognoosi järgi keskmiselt 4% võrra aastas: 1,5 miljardilt 1,73 miljardi euroni.

45. Suurima osa omavalitsuste tuludest ehk veidi enam kui poole kogutuludest moodustab tulumaks, mis kasvab 2014. aasta 779 miljonilt eurolt 982 miljoni euroni prognoosiperioodi lõpuks. Tasandusfondi suurust omavalitsustele riik prognoosi kohaselt suurendada ei kavatse, see jääb hetkeseisuga kogu perioodiks tasemele 75–76 miljonit eurot. Muud saadud toetused ja omatulud kasvavad tagasihoidlikult, ca 10 miljonit eurot aastas (vt joonis 4).

Kui suured on kohalike omavalitsuste tulud?

Milliseks kujunevad lähitulevikus kohalike omavalitsuste tulud?

Joonis 4. Omavalitsuste tulud aastatel 2014–2018 tululiikide kaupa (miljonites eurodes)



Allikas: Rahandusministeeriumi andmebaas kohalike omavalitsuste näitajate kohta <http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated#KOVF>
06.10.2014. a seisuga

46. Asjaolu, et kohalike omavalitsuste sissetulekud kasvavad eelkõige tulumaksulaekumise tõttu, tähendab seda, et suurenevad neile seadusega määratud tulud, kuid võimalused omatululid kasvatada on piiratud ning muude allikate kaudu riik omavalitsuste rahastamist suurendada ei plaani.

Kulude prognoosimisel on omavalitsused ettevaatlikud

47. Kohalike omavalitsuste põhitegevuse ja investeerimiskulud kasvasid 2013. aastal ca 1,56 miljardi euroni, mida oli 9,7% rohkem kui aasta varem. Absoluutsummates suurenesid enim – 42 miljoni euro võrra – haridusvaldkonna kulutused koolide ja lasteaedade ülalpidamiseks. 40 miljoni euro võrra kasvasid majandusvaldkonna kulud, mida peamiselt kasutatakse omavalitsuse ühistranspordi ja teede korrashoiu korraldamiseks.

48. Protsentuaalselt suurenesid 2013. aastal omavalitsuste kulud kõige rohkem keskkonnakaitse (22,7%) ning vaba aja, kultuuri ja religiooni valdkonnale (21,7%), mis hõlmab huvikoolide, kultuurimajade, raamatukogude, muuseumide ja spordirajatiste ülalpidamist, samuti noorsootööd. Ainsa tegevusvaldkonnana kahanes 2013. aastal elamu- ja kommunaalmajanduse rahastamine – 4 miljoni euro võrra.

49. Omavalitsuste järgmiste aastate kulude prognoosimisel riigi eelarvestrateegias on Rahandusministeerium võtnud arvesse omavalitsuste esitatud eelarvestrateegiaid. Omavalitsused kohustusid 2013. aasta novembriks esitama ministeeriumile oma eelarvestrateegia aastateks 2014–2017. Koostatud strateegiate põhjal märgib ministeerium, et omavalitsused on lähiaastate kulude prognoosimisel jäänud konservatiivseks.

50. Näiteks on omavalitsused koostanud plaanid arvestusega, et tulumaksu laekub Rahandusministeeriumi prognoositust vähem. Tööjõukulude kasvuks kavandatakse keskmiselt 2,2% aastas, mis jääb alla riigi keskmise palga suurenemise ootusele. Samuti on omavalitsused ettevaatlikud investeringute planeerimisel ning äraootaval seisukohal Euroopa Liidu eelarveperioodi 2014–2020 raha avanemise suhtes.

Millele kulutavad raha kohalikud omavalitsused?

Riigi võlakoormus lähitulevikus oluliselt ei kasva

Kui suured on riigi võlad?

51. Tulusid ületavad kulud ning muud riigi või kohalike omavalitsuste kassadest raha võtvad tehingud, mis kuluna ei kajastu (nt sissemaksed riigi äriühingu aktsiakapitali), saab katta reserve või laenu rahaga.

52. 2013. aasta lõpu seisuga oli valitsussektoril võlgu summas *ca* 1,85 miljardit eurot ehk 9,8% SKPst.⁶ Võlg on aasta jooksul suurenenud 133 miljoni euro võrra, mille põhjustasid eelkõige kohalikud omavalitsused ning Eesti osalemine Euroopa Finantsstabiilsuse Fondis (EFSF).

53. Eesti on nõustunud teatud osas garanteerima EFSFi väljaantud laene, mis kajastuvad Eesti võlakoormuses ja sel viisil võib Eesti laenukoormus kasvada ka siis, kui ise laenu juurde ei võta. Sel põhjusel suurenes Eesti valitsussektori võlg 2013. aastal arvestuslikult 103 miljoni euro võrra.

54. Kui EFSFi mõju välja arvata, vähenesid keskvalitsuse ja riigikassa võlad 41 miljoni euro võrra. Kohalike omavalitsuste võlakoormus kasvas 70 miljoni euro võrra 636 miljoni euroni. Eesti valitsussektori võlakoormus on jätkuvalt Euroopa Liidu liikmesriikidest kõige väiksem.

55. Rahandusministeerium näeb, et riigikassa tulusid ületavad kulutused kaetakse eelkõige reserve abil, mistõttu keskvalitsuse tasandi võlakoormus väheneb ehk kohustusi makstakse tagasi (rohkem kui võetakse uusi laene). Riigi võlad kasvavad eelkõige kohalike omavalitsuste laenukoorma suurenemise ja arvestuslikult EFSFi väljastatud laenude tõttu.

56. 2018. aasta lõpuks kasvavad valitsussektori võlad võrreldes 2014. aasta lõpu seisuga 89 miljoni euro võrra, seejuures vähendab keskvalitsus oma kohustusi (v.a EFSF) 138 miljoni euro võrra, EFSF suurendab keskvalitsuse võlga 26 miljoni euro võrra ning kohalike omavalitsuste võlg kasvab 201 miljoni euro võrra (vt tabel 5).

Tabel 5. Valitsussektori võlakoormus aastatel 2014–2018 (miljonites eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018
Võlg kokku,	1 882	1 908	1 934	1 984	1 971
sh keskvalitsus,	1 217	1 205	1 194	1 161	1 105
sh EFSFi mõju	486	492	498	505	512
sh keskvalitsus ilma EFSFita	731	713	696	656	593
sh omavalitsused	665	703	740	823	866

Allikas: 2015. a riigieelarve eelnõu seletuskiri ja Rahandusministeeriumi 2014. a suvine majandusprognos. Prognosis pole arvestatud Statistikaameti 23.09.2014 avaldatud korrigeerimistega.

57. Rahandusministeeriumi prognoosist nähtub, et keskvalitsus kavandab aastatel 2014–2018 rohkem võlgu tagasi maksta, kui EFSF arvestuslikult võlgu kasvatab ehk keskvalitsuse võlad tervikuna vähenevad kogu prognoosiperioodi jooksul. Samal ajal kasvab

⁶ ESA 95 meetodika alusel, kuna peatükk lähtub läbivalt ESA 95 meetodikast. Statistikaameti 23.09.2014 täpsustatud andmetel ja ESA 2010 meetodika kohaselt moodustas võlg *ca* 1,9 miljardit eurot ehk 10,1% SKPst.

omavalitsuste võlakoormus kiiremini, mis tervikuna viib valitsussektori võlgade suurenemiseni.

Riigi reservid hakkavad kasvama aastast 2016

58. Reserve oli valitsussektoril 2013. aasta lõpus ligikaudu sama palju kui võlgu ehk 1,82 miljardit eurot. Reservid olid aasta jooksul vähenenud 20 miljoni euro võrra, moodustades 9,9% SKPst.

59. Keskvalitsuse reservid kahanesid 2013. aastal 89 miljoni euro võrra 875 miljoni euroni. Kohalike omavalitsuste reservid kasvasid 10 miljoni euro võrra 211 miljoni euroni. Ka sotsiaalkindlustusfondide reservid suurenesid – 676 miljonilt 735 miljoni euroni.

60. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt vähenevad reservid 2014. aasta lõpuks 1,7 miljardi euroni ning 2015. aasta jooksul 1,6 miljardi euroni ning hakkavad siis taas suurenema (vt tabel 6).

Tabel 6. Valitsussektori likviidsed finantsvarad aastatel 2014–2018 (miljonites eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018
Reservid kokku, sh	1 701	1 571	1 622	1 762	1 991
keskvalitsus	721	562	553	633	793
kohalikud omavalitsused	211	211	211	211	211
sotsiaalkindlustusfondid	770	799	858	919	987

Allikas: 2015. a riigieelarve eelnõu seletuskiri ja Rahandusministeeriumi 2014. a suvine majandusprognoos

Kui palju on riigil reserve aastal 2018?

61. Keskvalitsuse eelarve ülejääki jõudmisega hakkavad ka reservid taastuma. Omavalitsuste reservides Rahandusministeerium muutusi ei prognoosi. Sotsiaalkindlustusfondide reservid kasvavad ministeeriumi hinnangul kiirelt kogu prognoosiperioodi jooksul. Aastal 2018 on valitsussektoril reserve pea 2 miljardit eurot.

Arengus Euroopa Liidu keskmisele järelejõudmine edeneb visalt⁷

62. Pärast iseseisvuse taastamist on Eesti valitsused töötanud eesmärgi nimel vähendada mahajäämust võrreldes arenenud Euroopaga ning kasvatada inimeste ja riigi jõukust Euroopa rikaste ühiskondade tasemele.

63. Et hinnata Eesti arengu lähenemist Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisele, võrreldakse SKPd inimese kohta ostujõu (PPS) standardi alusel⁸, tööjõu tootlikkust ning majapidamiste lõpptarbimise hinnataset. Neid kolme näitajat kasutatakse konvergensti hindamiseks ka Rahandusministeeriumi majandusprognoosides ning riigiüleises Eesti konkurentsivõime kavas „Eesti 2020“.

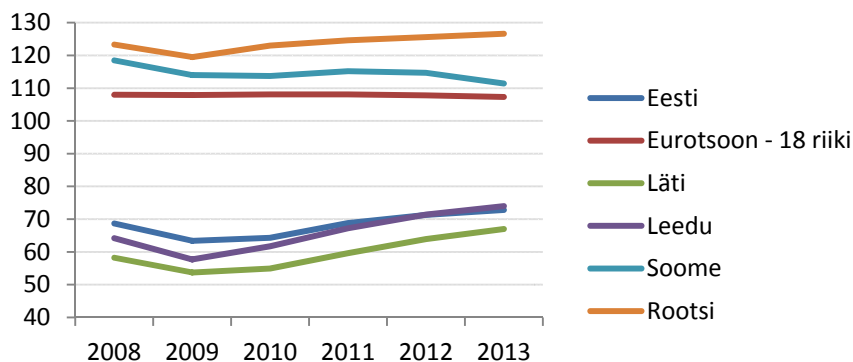
⁷ Arvestatud pole ESA 2010 meetodikale üleminekut, kuna Eurostat pole oma andmetes veel muudatusi teinud.

⁸ Näitajat „SKP inimese kohta ostujõu standardi alusel“ tavatsetakse mõista kui riigi ostujõudu, kuid selline kasutusviis ei ole päris täpne. Statistikaameti hinnangul võimaldab SKP hindamine ostujõu alusel võrrelda riikide sisemajanduse koguprodukti suurust, kõrvaldades riikide hinnaerinevused. Kui nõustuda, et SKP inimese kohta näitab, kui palju väärtust ühiskonna liikmed loovad, iseloomustab see näitaja teatud mõõndustega riigi ja inimeste käekäiku/jõukust.

64. Eurostati järgi moodustas 2013. aastal Eesti SKP inimese kohta ostujõu standardi alusel 72,8% Euroopa Liidu 27 liikmesriigi⁹ keskmisest. Läti vastav näitaja oli Eesti omast väiksem – 67%, kuid Leedul oli see pisut suurem kui Eestil – 74% (vt joonis 5).

65. Ehkki Läti SKP inimese kohta ostujõu alusel jääb Eesti omale alla, on see viimase viie aastaga Eestist kaks korda kiiremini kasvanud. 2008. aasta lõpuga võrreldes suurenes Eesti vastav näitaja 2013. aasta lõpuks 4,1% ja Lätil 8,8%. Leedu SKP inimese kohta ostujõu alusel kasvas samal perioodil veelgi kiiremini, 9,8%.

Joonis 5. SKP inimese kohta ostujõu (PPS) alusel (EL 27 = 100%)



Allikas: Eurostat, 07.10.2014. a seisuga

66. 2013. aasta lõpu seisuga moodustas Eesti majapidamiste lõpptarbimise hinnatase 79,7% ELi 27 riigi keskmisest, 2008. aasta lõpus oli see näitaja 76,6% ELi keskmisest (vt joonis 6).

67. Läti hinnatase on võrreldes ELi keskmisega samal perioodil kahanenud, 75%-lt 71,1%-ni. Leedu majapidamiste lõpptarbimise hinnatase on samuti viie aastaga ELi keskmisega võrreldes alanenud – 2008. aastal oli see 65,9% ja 2013. aastal 64,5%.

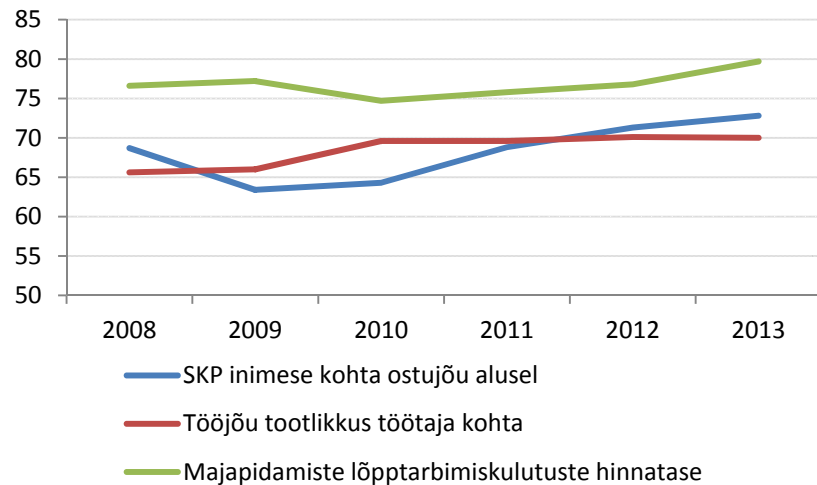
68. Kolmas näitaja, mille järgi hinnatakse Euroopa Liidu keskmisele arengutasemele lähenemist, on tööjõu tootlikkus töötaja kohta. Tootlikkuse kasvatamine on olnud aastaid Eesti majanduspoliitika üks peamisi eesmärke, kuid viimastel aastatel pole see Euroopa Liidu keskmisega võrreldes sisuliselt kasvanud.

69. 2013. aastal moodustas Eesti tööjõu tootlikkus ELi 27 liikmesriigi keskmisest 70%, mis on 0,1% vähem kui aasta varem. Tööjõu tootlikkus töötaja kohta on viimased kolm aastat püsinud vahemikus 69–70% ELi keskmisest (vt joonis 6).

Kas tööjõu tootlikkus on kasvanud?

⁹ Riigikontroll soovis kasutada uuemaid andmeid, kuid kuna Kreeka uuendatud andmeid pole Eurostat avaldanud, siis on võrreldud EL 27 statistikat.

Joonis 6. Eesti hinnatase, SKP inimese kohta ostujõu alusel ja tootlikkus Euroopa Liidu riikidega võrreldes (EL 27 = 100%)



Allikas: Eurostat, 25.09.2014. a seisuga

Kas Läti ja Leedu lähenevad arengus Euroopale kiiremini kui Eesti?

70. Teiste Balti riikidega võrreldes on Eesti tootlikkus suurem Lätist, kuid jääb alla Leedule. Läti tootlikkus moodustab ELi keskmisest 66,9%, Leedul on see näitaja 74,6%.

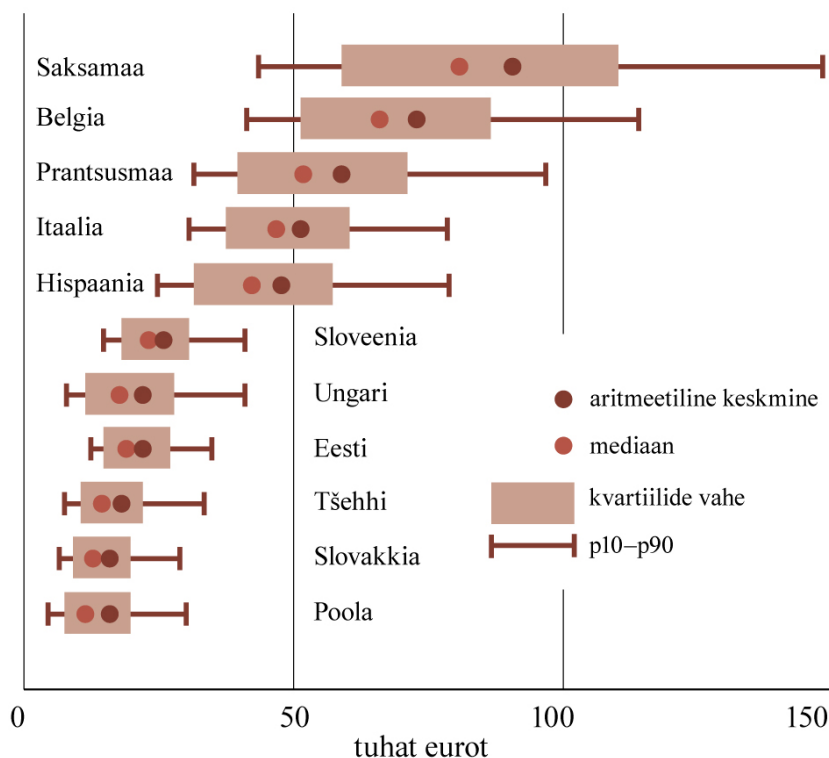
71. Viimase viie aastaga on Eesti tootlikkus kasvanud ELi keskmisega võrreldes 4,4% võrra (2013 lõpp vs. 2008 lõpp). Läti tootlikkus on samal ajavahemikul suurenenud 11,9% ja Leedu tootlikkus 12,7% võrra.

72. Möödunud kolme aasta jooksul pole Eesti töäjõu tootlikkus ELi keskmisele praktiliselt lähemale jõudnud. 2013. aastal oli tootlikkus 0,4% suurem kui 2010. aasta lõpus. Läti tootlikkus on sama ajaga kasvanud võrreldes ELi keskmisega 6,2% ja Leedul 6,5%.

73. Eesti majanduse struktuuri võrreldes teiste Euroopa riikidega iseloomustab joonis 7. Eestis on tegevusalad tootlikkuse järgi koondunud üsna keskmise ümber, mis tähendab, et majanduses ei ole neid suure lisandväärtusega vedureid, mis veaks ka ülejäänud majandusharusid või majandusharude siseseid nihkeid suurema tootlikkuse suunas.

74. Jooniselt 7 nähtub, et Eesti kõige tootlikumate ettevõtete tootlikkus on sisuliselt tasemel Saksamaa ja Belgia kõige vähem tootlike ettevõtetega (üle 20 töötajaga ettevõtted).

Joonis 7. Ettevõtete jaotus tootlikkuse skaalal*



* Võrreldud on 11 riigi ettevõtete töötajate tootlikkust 2005. a püsivhindade alusel. Hõlmatud on üle 20 töötajaga ettevõtted. Riigid on järjestatud tootlikkuse 75. protsendi väärtuse järgi (roosa ala parempoolne külg). Vahemik p10–p90 tähistab töötajate tootlikkuse jaotust 10. kuni 90. protsendini.

Allikas: Eesti Pank

75. Töötajate tootlikkuse kasv on aga inimeste ja riigi sissetulekute suurenemise vajalik eeldus. Lihtsustatult näitab tootlikkus seda, kui palju väärtust töötaja oma tegevusega suudab luua. Et maksta töötajale kõrgemat palka, peab töötaja tegevus olema rohkem väärtus ehk tooma töötajale rohkem sisse.

76. Viimastel aastatel on palgakasv oluliselt ületanud tootlikkuse kasvu, mis saab võimalik olla vaid lühiajaliselt. Tootlikkusest kiirem palgakasv pikema perioodi jooksul viib ettevõtete raskuste, majanduslanguse ja tööpuuduse suurenemiseni, nii nagu juhtus Eestis üleilmse finantskriisi aastatel 2008–2009.

77. Kui võrrelda Eesti arengutaset Euroopa Liidu keskmisega selle järgi, kui suur on SKP inimese kohta ostujõu alusel, milline on tootlikkus ja milline hinnatase, tuleb tõdeda, et vähemasti nende näitajate järgi ei jõudnud Eesti oma arengus 2013. aastal märkimisväärselt ELi keskmisele järele, ja nähtub, et Lätil ning Leedul õnnestus see paremini.

Eesti riigi rahandus on muu Euroopaga võrreldes heas korras, kuid kestlik areng nõuab otsuseid

Kas Eesti riigi areng kulgeb aina paremuse poole?

78. Võrreldes 2014. aasta kevadega on Eesti majanduse väljavaated muutunud veidi tagasihoidlikumaks. Euroopa Liidu ja Eesti peamiste kaubanduspartnerite kasvuväljavaadete halvenemine mõjutab ka Eesti väikest ja avatud majandust.

79. Kevadega võrreldes on Rahandusministeerium oma septembris avaldatud prognoosis mitmeid 2014. ja 2015. aasta olulisi makromajandusnäitajaid väiksemaks korrigeerinud. Vähendatud on SKP kasvu, ekspordikasvu, tööhõivekasvu jm väljavaateid.

80. Usaldades Rahandusministeeriumi ekspertide arvamusi, võib ühest küljest tulevikku vaadata siiski üpris optimistlikult. Eesti majandus püsib suhteliselt tugevatel sammastel ning rahanduslik seis on hoolimata mõningatest negatiivsetest tendentsidest ikkagi üldiselt hea.

81. Kolme peamise näitaja järgi, millega Euroopas riigi rahanduse olukorda hinnatakse (tulude ja kulude vahekord, riigivõlg ja reservid), eristub Eesti selgelt võlakriisis vaevlevast Euroopast.

82. Teisalt tuleb maailmamajanduse heitlikus keskkonnas kiirelt reageerida toimuvate muudatustele, leida uusi võimalusi ning pidevalt mõelda, kuidas saab riik olla majandusele tuluteenimisel abiks, ning leevendada kättesaadavate/jõukohaste hoobadega ettevõtete arengutakistusi.

83. Soodsate tingimuste loomine majandustegevuseks on üks riigi kohustusi. Teine kohustus on riigile laekuvate tulude võimalikult tark kasutamine. Riigikontroll näeb riigis mitmeid nii tulude teenimise kui ka kasutamise seotud pikaajalisi probleeme, mida pole osatud või tahetud lahendada või mille lahendamist on olnud mugavam edasi lükata.

84. Riigikontrolli 2013.–2014. aasta ülevaade on pühendatud kuuele meie arusaamises olulisele valdkonnale, kus tuleb otsuseid tegema hakata kohe, vastasel juhul on probleemide kuhjumise tagajärjel lahendusi leida üha keerulisem.

Majandusareng – me ei tea tihti oma õnnestumiste ega ebaõnnestumiste põhjuseid

Majanduse konkurentsivõime on edetabelite järgi paranenud, aga majanduskasv aeglustub

85. Riigi konkurentsivõime ehk teisisõnu võime tulusid teenida sõltub majanduse arengust. Majanduse kasv tähendab üldiselt suuremat sissetulekut inimestele ja majanduse kasvades avarduvad ka riigi võimalused pakkuda avalikke teenuseid.

86. Olulisemates konkurentsivõime edetabelites on Eesti positsioon viimasel aastal paranenud. IMD¹⁰ 2014. aasta edetabelis asub Eesti 60 riigi hulgas 30. kohal (2013. a olime 36. kohal), Maailma Majandusfoorumi 2014–2015 edetabelis¹¹ asub Eesti 144 riigi arvestuses 29. kohal (aastate 2013–2014 arvestuses olime 148 riigi hulgas 32. kohal).

¹⁰ Lausanne'i Rahvusvahelise Juhtimise Arendamise Instituudi (IMD) koostatud rahvusvahelise konkurentsivõime reiting, vt <http://www.imd.org/wcc/>.

¹¹ World Economic Forum, vt <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>.

Eesti majanduskasvu hoog väheneb

87. Euroopa Liidu 28 riigi majandus kasvas 2013. aastal keskmiselt 0,1%. Eesti sisemajanduse koguprodukt suurenes 2,2%, kiiremini kasvas majandus Lätil, Leedul, Maltal ja Rumeenial. Eesti majanduskasv oli aastal 2013 küll üks ELi kiiremaid, kuid siiski kõige väiksem pärast 2009. aasta majanduslangust (vt tabel 7).

Tabel 7. SKP reaalkasv Eestis ja teistes Euroopa Liidu riikides aastatel 2007–2013 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eesti	7,3	-4,1	-14,1	3,3	8,7	4,5	2,2
EL 28	3,2	0,4	-4,5	2,0	1,6	-0,4	0,1
Eurotsoon	3,0	0,4	-4,5	1,9	1,6	-0,7	-0,4
Läti	10,0	-2,8	-17,7	-1,3	5,3	5,2	4,1
Leedu	9,8	2,9	-14,8	1,6	6,0	3,7	3,3
Soome	5,3	0,3	-8,5	3,4	2,8	-1,0	-1,4
Rootsi	3,3	-0,6	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,6

Allikas: Eurostat, 17.09.2014. a seisuga

88. Eesti majanduskasvu väljavaateid mõjutab väga olulisel määral meie olulisemate kaubanduspartnerite majanduskasv. Paraku ei ole nende kaubanduspartnerite, st naaberriikide majandus samuti kiirelt kasvanud. Soome SKP on olnud viimased kaks aastat languses. Rootsi majanduskasv küll võrreldes 2012. aastaga kiirenes, kuid pole varasemate aastate hooni jõudnud. Märkimisväärselt kasvas Eesti tähtsamatest eksporditurgudest vaid Läti majandus, suurenedes viimase aastaga 4,1%.

Makromajanduslike näitajate poolest on Läti ja Leedu meile järele jõudnud

89. Olgugi et Eesti asub konkurentsivõime edetabelites mitmeid kohti kõrgemal kui näiteks lähinaabrid Läti ja Leedu, on Eesti majanduse viimased kasvunumbrid tagasihoidlikumad (vt tabel 7). Pikemas aegreas eristub Eesti lähinaabritest positiivsemalt vaid aastate 2010–2011 näitajate poolest, tööjõu tootlikkus ning SKP inimese kohta arvestatuna on lähenenud ELi keskmisele Läti ja Leeduga võrreldes aeglasemalt (vt p-d 64–72). On siiski veel vara öelda, kas need muutused on püsivad, kuid samas on mahajäämus oluline signaal Eesti konkurentsivõime hoidmise ja edendamise plaani „Eesti 2020“ elluviimise seisukohast. Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ eesmärkide saavutamine eeldab, et Eesti makromajandus areneb ennaktempos võrreldes muu Euroopaga. Oma lähimate konkurentide – Läti ja Leedu – edestamist oleme pidanud samuti vaikimisi iseenesest mõistetavaks .

90. Valitsus on mitmes poliitikadokumendis¹² loetlenud Eesti majandusarengut takistavaid probleeme, näiteks majanduse ebasoodus struktuur, ettevõtete vähene investeerimis- ja innovatsioonivõimekus ning teadus- ja arendustegevuse tagasihoidlik kohalik mõju, eksportivate ettevõtete väike hulk ning nende tegevuse keskendumine rahvusvahelises väärtusahelas odavamate funktsioonide täitmisele. Osa neist on püsinud sellistes dokumentides juba pikemat aega. Eesti probleem on aga muu hulgas ka selles, et me ei tea, kuidas

¹² Nt Vabariigi Valitsuse 25.02.2014. a otsusega heaks kiidetud partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014–2020, Vabariigi Valitsuse 08.05.2014. a uuendatud konkurentsivõime kava „Eesti 2020“.

majandusstatistika tagasihoidlike arengunäitajate taga olevate arengutakistustega toime tulla. Me ei tea, kas ja kuidas väljavalitud lahendused ikka leevendavad probleeme. Sellist teadmist on vaja eelkõige majanduspoliitika kujundamiseks, aga ka riigieelarve tulude prognoosideks pikemas perspektiivis.

Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ majandusvaldkonna eesmärkide saavutamine edeneb visalt

91. Sihikindel areng eeldab nii pikema vaatega plaanide olemasolu kui ka detailset teadmist oma majanduse toimimisest. Kõige olulisem ja kogu valitsuse tegevust hõlmav majandusarengu plaan sisaldub konkurentsivõime kavas „Eesti 2020“. Selles 2011. aastal koostatud kümne aasta plaanis on seatud eesmärgid, mille poole kõik järgmised valitsused peaksid püüdlema, ja sedastatud Eesti majanduse olulised väljakutsed, millega arvestada. See on osa Euroopa Liidu konkurentsivõime suurendamise kavast „Euroopa 2020“.

92. Riigikontrolli esmase ülevaatus järgi on konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ elluviimine läinud keskpäraselt. 17 eesmärgist 11 saavutamine on planeeritud või paremal tasemel (vt tabel 8, valge taustaga read) ja 6 eesmärgi puhul on tähelepanu nõudev mahajäämus (vt tabel 8, punase taustaga read). See tähendab, et seatud eesmärkidest üle kolmandiku saavutamise on probleeme. Otseselt majandusarengut puudutavate eesmärkide seis (vt tabel 8, read 2, 11, 12 ja 13) on kriitilisem: 4 eesmärgist 3 saavutamine on maha jäänud.

Tabel 8. Eesti Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ eesmärgid vs. tulemused 2014. a septembris (ESA 95 alusel)*

	Eesmärk Näitaja	Algtase	Viimane seis	Eesmärk 2015	Eesmärk 2020
1.	Suurendada tööhõivet vanuserühmas 25–64 a. <i>Tööhõive määr vanuserühmas 25–64 a</i>	66,4%	73,3%	72%	76%
2.	Suurendada tootlikkust hõivatute kohta ELi keskmisega võrreldes. <i>Tootlikkuse määr hõivatute kohta ELi keskmisega võrreldes</i>	65,8%	70%	73%	80%
3.	Vähendada õpinguid mittejätkavate põhi- või madalama haridustasemega noorte (18–24 a) osakaalu. <i>Õpinguid mittejätkavate põhihariduse või madalama haridustasemega noorte osakaal vanuserühmas 18–24 a</i>	11,7%	9,7%	11%	9,5%
4.	Suurendada kolmanda taseme haridusega 30–34 a inimeste osakaalu. <i>Kolmanda taseme haridusega 30–34 a inimeste osakaal</i>	39,7%	43,7%	40%	40%
5.	Vähendada suhtelise vaesuse määra pärast sotsiaalseid siirdeid. <i>Suhtelise vaesuse määr pärast sotsiaalseid siirdeid</i>	17,5%	18,6%	16,5%	15%
6.	Suurendada täiskasvanute (25–64 a) elukestvas õppes osalemise määra. <i>Täiskasvanute elukestvas õppes osalemise määr vanuserühmas 25–64 a</i>	10,9%	12,6%	15%	20%
7.	Vähendada eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute (25–64 a) osakaalu. <i>Eri- ja kutsealase hariduseta täiskasvanute osakaal vanuserühmas 25–64 a</i>	32%	30,3%	32%	30%
8.	Vähendada pikaajalise töötuse määra. <i>Pikaajalise töötuse määr</i>	7,7%	3,8%	4%	2,5%

9.	Vähendada noorte (15–24 a) töötuse määra. <i>Noorte töötuse määr vanuserühmas 15–24 a</i>	32,9%	18,7%	15%	10%
10.	Suurendada (15–64 a) tööjõus osalemise määra. <i>Tööjõus osalemise määr vanuserühmas 15–64 a</i>	73,4%	75,1%	74%	75%
11.	Suurendada teadus- ja arendustegevuse investeeringute taset. <i>Teadus- ja arendustegevuse investeeringute kulutused (% SKPst)</i>	1,42%	2,18%	2%	3%
12.	Suurendada Eesti ekspordi osatähtsust maailma kaubanduses. <i>Eesti ekspordi osatähtsus maailma kaubanduses</i>	0,085%	0,096%	0,1%	0,11%
13.	Tööjõukulude kasv ei ületa tootlikkuse kasvutempot. <i>Tööjõu ühikukulu reaalnäitaja muutus</i>	-3,7%	1,7%	0%	0%
14.	Kasvuhoonegaaside heitkoguste piirmäär** võrreldes aastaga 2005 ei tohiks suureneeda aastaks 2020 enam kui 11%. <i>Kasvuhoonegaaside heitkogus</i>	5,647 miljonit tonni	5,644 miljonit tonni	6,156 miljonit tonni	6,269 miljonit tonni
15.	Suurendada taastuenergia osakaalu 25%ni energia lõpptarbimisest. <i>Taastuenergia osakaal energia lõpptarbimises</i>	19,5%	25,8%	23,6%	25%
16.	Säilitada energia lõpptarbimine 2010. aasta tasemel. <i>Energia lõpptarbimise tase</i>	2818 ktoe	2764 ktoe	2986 ktoe	2818 ktoe
17.	Hoida valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarve ülejääki. <i>Struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)</i>	0,1%	0,3%	0,2%	–

* Rõhutatud tekstiga read ühtivad Euroopa Liidu konkurentsivõime kava „Euroopa 2020“ näitajatega.

** Eesmärk kohaldub ELi heitkoguste kauplemisüsteemi välisele sektoritele.

Allikas: Riigikontroll, Eurostat

93. Eesmärgid ja plaanid on konkurentsivõime kavas „Eesti 2020“ seatud teadlikult ambitsioonikalt. Euroopa Liidu teiste riikidega võrreldes võib öelda, et Eesti on eesmärkide saavutamise poolest ELi keskmike hulgas. Näiteks teadus- ja arendustegevuse kulude poolest on Eesti aga esirinnas ning suhtelise vaesuse osas jälle eelviimasel kohal.¹³

94. Majanduse arendamise aktiivsed meetmed, millega ka „Eesti 2020“ eesmärkide saavutamisele kaasa aidatakse, sõltuvad endiselt ELi toetusrahast. Selle raha abil finantseeritakse ettevõtluse toetusprogramme. Alanud on ELi uus eelarveperiood, mille jooksul kuni aastani 2020 on üksikutele ettevõtetele toetusena jagatava raha hulk vähenenud ca 330 miljonilt 90,1 miljoni euroni. Kuigi ettevõtlustoetused vähenevad märkimisväärselt, on ettevõtluse toetamise raha hulk tervikuna siiski tähelepanuväärne. Selle tulemuslik kulutamine eeldab väga tarku otsuseid.

95. Riigi tegevuse seisukohalt on seega olulise tähtsusega küsimus, kas valitsus teab, mis ja miks meie majanduse arendamisel õnnestub ning mis mitte. Ka konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ elluviimise tulemusi tõlgendades on vaja mõista, miks on tekkinud mahajäämus, aga ka seda, mis on olnud eduka arengu põhjus. Ainult põhjalikud teadmised sellest, kuidas ja miks mingid meetmed toimivad, aitavad valitsusel kavandada sobivaid tegevusi ja saavutada mõjusa poliitika.

¹³ Andres Oopkaup. Euroopa Liidu strateegia „Euroopa 2020“ ja Eesti. – Ettekanne „Eesti statistika aastaraamat 2014“ esitlusel, 25. juuli 2014.

Nutikas ja kiire reageerimine vajab paremaid teadmisi

96. Eesti majanduse arengut on valitsus juhtinud peamiselt makromajanduse näitajatega seotud eesmärkide kaudu. Juhtimise operatiivsel tasandil on majanduse toetusmeetmete edenemist vaadatud kitsalt väljundite, nt makstud toetuste summa, toimunud koolituste või messikülastuste arvu alusel. Makromajanduse areng ei sõltu aga ainult riigi toetusgevusest, mistõttu on väljund- ja makromajanduslike näitajate omavaheliseks seostamiseks vaja väga hästi teada riigi tegevuse mõju ulatust.

97. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) on koostöös poliitika elluvijate ning väliste partneritega viimastel aastatel teinud olulisi jõupingutusi toetusmeetmete mõjususe hindamiseks ja selle tööga tuleb Riigikontrolli hinnangul kindlasti jätkata. Ainult väljundnäitajatest raporteerimine ning toetust saanud ettevõtete käekäigu kirjeldamine ei võimalda aga mõista seoseid ettevõtete käitumise ja makromajanduslike muutuste vahel.

98. Senine ettevõtete tegevuse seire on näidanud ära probleemid, millega tegeleda tuleb, kuid meetmete toimimise kohta lubab pigem püstitada hüpoteese ja uurimisküsimusi edasisteks analüüsideks, milleks ministeeriumil üksinda jõudu ei jagu. Selliste küsimustega võiks sügavuti tegeleda näiteks ülikoolidevahelise teadus- ja innovatsioonipoliitika seireprogrammi TIPS käigus. Uut ELi eelarveperioodi silmas pidades on TIPSi raames tehtud uuringuid Eesti Arengufondi veetava nutika spetsialiseerumise tarbeks. Teadmispõhiseks poliitikakujundamiseks vajaks aga ettevõtete ja majanduse seiretegevuse korraldus endiselt selgemaid kokkuleppeid.

99. Riigikontroll vaatas auditis „Innovatsiooni toetusmeetmete mõju ettevõtete konkurentsivõimele“ ja ülevaates „Riigi tegevus ekspordi edendamisel“, kuidas on valitsus oma tegevuse kaudu makromajanduslikke näitajaid mõjutada plaaninud. Samuti vaadati, kas ja kuidas lõpuks selgitatakse välja, miks mõned valitsuse meetmed toimivad ning teised mitte.

100. Innovatsioonipoliitika auditis leidis Riigikontroll, et innovatsiooni toetusmeetmete mõju ei ole usaldusväärset teada ning parimal juhul on mõju vähene ja juhuslik. Audit hõlmas 1771 toetatud ettevõtet, kellele oli makstud 2013. aasta aprilli seisuga toetust 166 miljonit eurot.

101. Riigikontroll selgitas välja, et toetuste mõjudest ning nende mõõtmisest saadakse erinevalt aru ega teata, millist makromajanduslikku mõju tegelikult saavutati ning miks. Meetmete aruandluses kasutatakse valdavalt väljundmõõdikuid ja kirjeldatakse majandusnäitajate muutusi. Positiivsete muutuste põhjal tehakse järeldus, et raha on antud tublidele ettevõtetele, meetmed toimivad ja nendega panustatakse vähemalt mingilgi määral suurte eesmärkide saavutamisse. Esimesed katsed toetuste mõju hinnata annavad aimu, et mõnel juhul ongi ilmselt just toetused aidanud ettevõtetel jõuda paremate majandusnäitajateni.

102. Samas on makromajanduslikud eesmärgid siiski saavutamata (vt tabel 9) ning süsteemset teavet selle kohta, mis meetmed ja miks just ettevõtete tasandil tegelikult toimivad, on ikkagi vähe. Näiteks oleks

Innovatsiooni edendamise mõju pole usaldusväärset teada

valitsusel vaja täpsemalt teada, kuidas panna ettevõtted, riik ning ülikoolid majandusarengu nimel tegema koostööd.

103. Poliitikakujundamist silmas pidades on puudujääke just ettevõtlustoetust mittedaanud ettevõtete ja majandustegevuse üldises seires. Toetust mittedaanud ettevõtteid on kordi enam kui toetust saanud.

104. Nii MKM kui ka Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) on nõus, et detailset teavet ettevõtete majandustegevuse kohta on vaja ning selle kogumises tuleb kokku leppida, aga samas pole selleks olnud raha ega selget nõudlust. Intervjuudest ettevõtlus- ja innovatsioonipoliitikat elluviivates asutustes – EAS ja SA KredEx – selgus, et on väga raske või isegi võimatu seostada oma konkreetse tegevuse panust näiteks konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ eesmärkidega suurendada Eesti kaubanduse osakaalu maailma majanduses või töötaja tootlikkust 2020. aastaks 80%-ni ELi keskmisest. Samuti ei teata, kas selline põhjuslik seos on üldse tuvastatav.

Ekspordi arendamise probleemid on aastaid samad

105. Et teadmist riigi tegevuse mõjude kohta napib, ilmnes ka ekspordi arendamist vaadates. Nii Riigikontrolli kui ka MKMi hinnangul on ettevõtlustoetust saanud ja mittedaanud ettevõtete eksport kasvanud enam-vähem võrdselt. Miks ekspordi edendamiseks antud raha pole mõju avaldanud, seda valitsus täpselt ei tea.

106. Riigikontrolli ülevaade „Riigi tegevus ekspordi edendamisel“ näitas, et ettevõtete rahvusvahelistumise ning ekspordivõimekuse suurendamisele hakkas valitsus oluliselt enam tähelepanu pöörama alates aastast 2007, kui algas eelmine ELi finantsperiood. Valdkonnas seatud eesmärkide saavutamiseks plaaniti ELi raha algselt 71,5 miljonit eurot, hiljem suurendati rahastamist 82,5 miljoni euroni. Summad moodustasid ettevõtluspoliitika kogu eelarvest ca viiendiku.¹⁴ Ekspordi edendamise panustati otsesemalt ja kaudsemalt aga ka veel paljude teiste ettevõtluspoliitika meetmetega, samuti Välisministeeriumi eelarvest, aga terviklikult pole valitsus ekspordi edendamiseks kulunud raha kokku lugenud.

107. Eesti ekspordiga seotud põhiprobleemid on püsinud samad juba peaaegu 15 aastat. Poliitikadokumentides on jätkuvalt toodud valdkonna väljakutsena esile ekspordi vähenenud lisandväärtus, sihtturgude (vt tabel 9) ja eksportivate ettevõtete vähesus (vt tabel 10) ning suure osa ekspordimahu koondumine vähestes ettevõtetes kätte. Aastatel 2007–2013 on valitsus püüdnud neid probleeme leevendada ja kuigi mõne probleemi puhul ongi olukord arvestatavalt muutunud, ei ole ekspordi toetusmeetmed üksi olnud nende kitsaskohtade leevendamiseks alati piisavad või ei ole nende probleemide leevendamiseks piisavalt jõuliselt tegeldud. Valitsuse ekspordipoliitika juhtmõtte on olnud ekspordimahu kasv. Praegu on vaja üle vaadata ja mõista, kas need probleemid ikka on endiselt probleemid ja miks.

¹⁴ Kaudsemalt panustatakse Eesti ettevõtete ekspordivõimekuse kasvatamiseks praktiliselt kõikide ettevõtlustoetustega.

Eksporditoetused üksinda tootlikkuse kasvule kaasa ei aita

Peamised eksporditurud on naaberriigid, kaugemale jõuda on endiselt raske

108. Eesti eksportivate ettevõtete lisandväärtus on aastatel 2007–2013 kasvanud, kuid MKMi 2014. aastal korraldatud mõjuanalüüs näitas, et nii ettevõtete ekspordimaht kui ka lisandväärtus on kasvanud ettevõtlustoetusi (sh eksporditoetusi) saanud ettevõtete ja toetusi mittesaanud ettevõtete puhul ühtmoodi. See tähendab, et toetused pole andnud vajalikku ja oodatud kiirendit ettevõtete arengusse.

109. Tabel 9 näitab, et aastatel 2007–2013 on naaberriikidesse eksportimise osatähtsus kasvanud pea 55%-ni kogu Eesti ekspordi käibest. Eksporditurude esikümme pole riikide poolest oluliselt muutunud. Ekspordi koondumine lähemate naaberriikide turgudele on rahvusvahelises kaubanduses iseenesest tavapärane nähtus, kuid majanduslike ja poliitiliste riskide hajutamise seisukohalt on mitmekesisem sihtturgude valik siiski oluline. Seega on tähtis ka teada, kuidas ja kuhu Eesti toodang naaberriikide turgudelt edasi eksporditakse, kuid selle kohta pole põhjalikumaid uuringuid tehtud.

110. Paljuräägitud Aasia turgude osakaal on Eesti ettevõtete ekspordis endiselt väga väike, kuigi oleme aastaid tahtnud maailmamajanduse nn tähtsate turgude arengust paremini kasu lõigata. Valitsus on püüdnud ettevõtteid kaugematele turgudele pürgimisel küll toetusmeetmetega aidata, kuid peamiselt on kulunud raha siiski pigem lähematele turgudele eksportimise toetamiseks. Välispoliitika ja ettevõtluse toetamise lõimimiseks hakati plaane tegema juba aastaid tagasi. Oluliste otsusteni on siiski jõutud alles hiljuti ja koordinatsioonimehhanismi toimima hakkamises pole ka praegu veel täit kindlust.

Tabel 9. Kümme olulisemat Eesti kaupade ekspordi sihtriiki, sihtriiki suunduva ekspordi osakaal koguekspordis aastatel 2007, 2009 ning 2013

2007		2009		2013	
Riik	Osakaal (%)	Riik	Osakaal (%)	Riik	Osakaal (%)
Soome	17,7	Soome	18,5	Rootsi	16,8
Rootsi	13,3	Rootsi	12,6	Soome	16,1
Läti	11,5	Läti	9,5	Venemaa	11,4
Venemaa	8,8	Venemaa	9,3	Läti	10,4
Vahetud naaberriigid kokku	51,3	Vahetud naaberriigid kokku	49,9	Vahetud naaberriigid kokku	54,7
Leedu	5,9	Saksamaa	6,1	Leedu	5,8
Saksamaa	5,2	Leedu	4,8	Saksamaa	4,6
Ameerika Ühendriigid	4,2	Ameerika Ühendriigid	4,2	Norra	3,7
Togo*	3,4	Taani	3,5	Ameerika Ühendriigid	2,9
Norra	3,4	Norra	3,2	Suurbritannia	2,4
Suurbritannia	2,8	Nigeeria*	2,9	Taani	2,3
Kokku	76,2	Kokku	74,5	Kokku	76,4

* Riikide kuulumise sihtriikide edetabelisse on määratud ühekordsed suuremahulised tehingud.

Allikas: Statistikaamet

111. Hetkel on konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ järgi eesmärk suurendada Eesti ekspordi osakaalu maailmakaubanduses (maailma koguekspordis) 0,11%-ni. Olukorras, kus valitsus ei tee enamal määral jõupingutusi eksporditajate sidumiseks Aasiaga, mis kiirest majanduskasvust ning suurest turust tulenevalt maailmakaubanduse arengut juba praegu ja ka tulevikus tugevasti mõjutab, on Eesti ekspordi suurendamine maailma koguekspordis veelgi keerulisem. Eesti saatkondade avamine Indias ja ka Brasiilias väärib siinkohal kahtlemata positiivset äramärkimist.

Eksportivate ettevõtete arv pole valitsuse hinnangul kasvanud piisavalt

112. Eestist kaupu eksportivate ettevõtete hulk on aastate jooksul märkimisväärselt suurenenud, suurenenud on ka kaupu eksportivate ettevõtete osakaal kõiki majanduslikult aktiivseid ettevõtteid silmas pidades (vt tabel 10). Arvestades, et leidub ka ettevõtteid, kes otseselt kaupu välisriikidesse ei müügi, vaid tegelevad ainult teenuste eksportimisega, võib Statistikaameti hinnangul eksportivate ettevõtete osakaaluks aastatel 2007, 2009 ning 2012 arvutada isegi 22, 23 ja 28%. OECD on märkinud, et tüüpiliselt on eksportivate ettevõtete osakaal majanduses 10% või isegi alla selle.¹⁵

113. MKM on eksportivate ettevõtete osakaalu hinnanud Maksu- ja Tolliameti andmete põhjal ning olnud poliitikadokumentides seisukohal, et eksportivate ettevõtete arvu suurendamine on endiselt väga vajalik. Raskusi valmistab selle teema puhul niisiis hoopis asjaolu, et ekspordi edendamise ühe alusnäitaja – eksportivate ettevõtete osakaalu – hindamises puudub ühesugune arusaam. Pole üheselt kokku lepitud, milliseid ettevõtteid eksporditajate hulka arvata tuleks, ja tegelikult pole täpselt teada, kas eksportivaid ettevõtteid ikka on vähe või takistab ekspordi arengut valdavalt miski muu.

Tabel 10. Kaupu eksportivate ettevõtete arv ja osakaal aastatel 2007–2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eksportivad ettevõtted	8 597	9 048	9 841	10 629	11 987	13 177	14 364
Eksportivate ettevõtte arvu nominaalne kasv	–*	5%	9%	8%	13%	10%	9%
Kõik majanduslikult aktiivsed ettevõtted	56139	58895	59677	61863	65032	69733	–*
Eksportivate ettevõtete osakaal	15%	15%	16%	17%	18%	19%	–*

* Andmed ei olnud käesoleva ülevaate koostamise ajal kättesaadavad.

Allikas: Statistikaamet

Eesti eksport on koondunud väheste ettevõtete kätte

114. Eesti eksport on koondunud väheste ettevõtete kätte: üle poole ekspordist kujuneb 250 ettevõtte tegevusest. Aastate jooksul on see koondumine siiski pisut vähenenud (vt tabel 11), aga ekspordi edendamise kohta vormistatud aruannetest ei paista, kas ja kuidas täpselt riigi tegevus seda mõjutanud on. Ühelt poolt on hea, kui meil on edukaid eksporditajaid enam, aga teiselt poolt on oluline ka, et needsamad edukad eksporditajad suudaksid positiivselt mõjutada teiste Eestis

¹⁵ Entrepreneurship at a Glance, 2013, vt http://www.oecd-ilibrary.org/sites/entrepreneur_aag-2013-en/02/05/index.html?jsessionid=tc5dydxec26j.x-oecd-live-02?contentType=&itemId=%2Fcontent%2Fchapter%2Fentrepreneur_aag-2013-11-en&mimeType=text%2Fhtml&containerItemId=%2Fcontent%2Fserial%2F22266941&accessItemIds=%2Fcontent%2Fbook%2Fentrepreneur_aag-2013-en.

tegutsevate ettevõtete tegevust ja aidata kaasa majandusarengule laiemalt. Selliste seoste kohta on vähe teada.

Tabel 11. Ekspordimahu koondumine 250 kõige enam eksportiva ettevõtte hulgas (ettevõtete rühmade ekspordi osakaal %-des koguekspordist) aastatel 2007, 2009 ja 2012¹⁶

	2007	2009	2012
Esimesed 50 ettevõtet	37	34	33
Esimesed 100 ettevõtet	47	43	42
Esimesed 150 ettevõtet	53	49	48
Esimesed 200 ettevõtet	57	53	52
Esimesed 250 ettevõtet	60	56	56

Allikas: Statistikaamet, Riigikontrolli arvutused

115. Ekspordi ülevaate koostamise käigus vaatas Riigikontroll koostöös Statistikaametiga Eesti 250 suurima eksportija majandusnäitajaid lähemalt. Analüüsi tulemusel selgus, et vaatamata ühesuguselt suurele ekspordimahule panustavad need ettevõtted majanduse seisukohalt olulisse lisandväärtuse loomisse väga erineval määral.

116. Kui vaadata kõige suurema ekspordimahuga eksportijaid aastatel 2007, 2009 ja 2012, selgub, et nende ekspordimaht tervikuna on aastal 2012 oluliselt (37%) suurem, kui oli aastal 2007, samuti on kasvanud ettevõtete lisandväärtus (24%). Suurem ekspordimaht saavutati 2012. aastal u 6000 võrra väiksema arvu töötajatega kui 2007. aastal. Suur osa tippeksportijaist on väliskapitalile kuuluvad kontsernettevõtted (2012. a 250 tippeksportijaist pisut enam kui pooled), kelle ekspordipanuse osakaal aastate jooksul järjest suurenenud.

117. Analüüsid eksportijate käitumist näiteks kapitalikuuluvuse järgi, selgub, et kuigi väliskapitalil põhinevad eksportijad loovad lisandväärtusest tervikuna suurema osa, on Eesti kapitaliga ettevõtete lisandväärtuse kasv aastatel 2007–2012 olnud suurem (vt tabel 12). Kui vaadata ettevõtete majandusse panustamise seisukohalt lisandväärtuse ühe olulisema komponendi – tööjõukulu – suhet ekspordiga, on see Eesti kapitali enamusega ettevõtetel samaks jäänud, aga väliskapitali enamusega ettevõtete puhul vähenenud.

118. Ühelt poolt iseloomustab see väliskapitaliga ettevõtete suurenenud tootlikkust (suurem ekspordimaht saavutatakse väiksemate tööjõukuludega), kuid teisalt peegeldab ka seda, et nende ettevõtete ekspordi panuse osakaal Eesti majanduse arengusse on suhteliselt vähenenud. Osalt võib seesugust arengut seletada ka asjaoluga, et võrreldes 2007. aastaga on 2012. aasta eksportijate hulgas pisut rohkem ettevõtteid, kes tegelevad hoopis teistes riikides toodetud kaupade vahendamisega. Samas on oluline märkida, et tippu kuuluvate eksportijate tegevusalade struktuur tervikuna on siiski muutunud vähe ja ligi pooled ettevõtetest on läbi aastate samad.

¹⁶ 250 suurema ekspordimahuga ettevõtte iseloomustamisel on erinevalt eespool toodud andmetest peegeldatud 3 aasta tulemusi: 2007 (seis enne kriisi), 2009 (kriisi sügavaim aasta) ja viimasena 2012. a infot, sest kõik andmed ei olnud 2013. a seisuga käesoleva ülevaate koostamise ajal kättesaadavad.

Tabel 12. Esimese 250 eksportija lisandväärtus (miljonites eurodes) ja tööjõukulu osakaal ekspordis (%) kapitali kuuluvuse järgi

Näitaja	2007	2009	2012	Muutus 2012/2007
Eesti kapitali enamusega ettevõtete lisandväärtus (€)	523	521	747	+43%
Väliskapitali enamusega ettevõtete lisandväärtus (€)	1 001	821	1 146	+15%
Eesti kapitali enamusega ettevõtete tööjõukulu ja ekspordi suhe	7%	9%	7%	0%
Väliskapitali enamusega ettevõtete tööjõukulu ja ekspordi suhe	12%	13%	9%	–3%

Allikas: Statistikaamet

119. Kapitali kuuluvuse alusel erinevad suuremate eksportijate majandusnäitajad aastatel 2007, 2009 ja 2012 veel nii mõneski aspektis (nt töökohtade arvu muutumine, peamised sihtturud), niisamuti ilmneb tööjõukuludesse panustamises erinevusi näiteks eraldi 250-t tööstusvaldkonna suuremat eksportijat tegevusalade kaupa vaadates. Väliskapitali enamusega eksportijate loodud lisandväärtuse teiste komponentide (nt kasum) muutumist, seotust teiste siinsete ettevõtete ja teadus- ning arendusasutustega tuleks aga uurida palju põhjalikumalt ning selleks ainult majandusaasta aruannetel põhineva statistika analüüsist ei piisa. Poliitikakujundamiseks on tarvis enamal määral teada eksportijate osalemisest rahvusvahelistes väärtusahelates üksikute ettevõtete tasandil, kuid seesugused uuringud on MKMis rahanappuse tõttu viibinud.

120. Üldised erinevused eksportivate ettevõtete seas osutavad selle, et riigilt vajatakse erisugust toetust. Näiteks väliskapitaliga kontserni kuuluval ettevõttel pole ilmselt probleeme oma toodangu müügiga riigist väljaspool asuvale ematettevõttele. Probleemiks on pigem vajalik tööjõud ja palgatase. Eesti kapitaliga ettevõtted aga vajavad abi just n-ö uste avamisel, et uutele turgudele siseneda. Samuti võib vajadus ekspordi toetusmeetmete järele erineda sõltuvalt ettevõtete tegevusalast. Vastavalt pakubki riik ekspordi toetamiseks mitmekesiseid meetmeid. Ekspordile suunatud ettevõtlustoetusi, mille puhul eeldati nii ekspordimahu kui ka lisandväärtuse kasvu, anti aga aastatel 2007–2013 kõigile ühtmoodi ja see võis n-ö lahjendada ka meetmete mõju.

121. Eksportivate ettevõtete erinev panus majandusarengusse ning 2014. aastal ettevõtlustoetuste vahendamisel tuvastatud vähene mõju viitavad, et eksportijaid tuleb märksa individuaalsemalt toetada kui seni. See on ka ELi uuel finantsperioodil plaanis: ettevõtlustoetusi antakse edaspidi tervikliku arenguplaani toetusmeetmest, millele eelneb põhjalik diagnostika ning ekspordi toetamisel pakutakse enam riigipoolseid info- ja kontaktteenuseid ning finantsinstrumente. Eksportivate ettevõtete eripärade ja erinevate vajaduste mõistmine eeldab kindlasti ettevõtetepõhiseid süvaanalüüse, mida aastatel 2007–2013 toetuste väljatöötamisel ja arendamisel väheks jäi. Nende tegemise korraldus, aga ka ettevõtete seiretegevus üldiselt ootab endiselt selgemaid kokkuleppeid ka ELi uut finantsperioodi silmas pidades.

Eesti ekspordi arendamise tegevuskava „Made in Estonia“ tulemusi ei ole kokkuvõtlikult hinnatud

122. Ekspordi edendamiseks ja välisinvesteeringute riiki meelitamiseks on koostatud juba kolm ulatuslikku tegevuskava, millest viimase „Made in Estonia 3.0“ kiitis heaks märtsis 2014 majandus- ja kommunikatsiooniminister. Selle kava varasemate versioonide elluviimise edukuse kohta ei ole valitsuses põhjalikke aruandeid vormistatud. Üldisemat infot rahvusvahelistumisega seotud tegevuste

elluviimise kohta on lisatud küll ettevõtluspoliitika aruannete koosseisu, kuid need ei hõlma kõiki „Made in Estonia“ tegevusi tervikuna. See tähendab, et ekspordi edendamisel puudub süvateadmine nii toetusmeetmete edukuse või ebaõnnestumise põhjustest kui ka ekspordi edendamise koordinatsioonisüsteemi tõhususest.

123. Valitsus on pannud majandusarengu mõõtmiseks kokku makromajanduse tasemel tulevikuvisioni – „Eesti 2020“ –, mille täitmist jälgivad nii Statistikaamet kui ka Riigikantselei. Nende üldiste näitajate muutusi ja trende tõlgendatakse sageli vahetult kui valitsuse tegevuse tulemusi.

Majandusuuringud jätavad olulised küsimused vastuseta

124. Teaduspõhise ettevõtluspoliitika vastuolulisus peitub selles, et ettevõtluse arengusuundade ja riigi rolli kujundamiseks on tehtud mitmeid erilmelisi uuringuid ja kirjutatud kümneid aruandeid. MKM on kinnitanud, et neil on olemas kontaktid ettevõtete ja nende esindusorganisatsioonidega ja ettevõteteist teatakse kõike, mida vaja eduka ettevõtluspoliitika tegemiseks. Samuti on kõik poliitikadokumendid koostatud ELi ja riigisiseste nõuetega kooskõlas, eesmärgid ja mõõdikud on formaalselt paigas. Samas on tunnistatud, et just mikromajanduslike andmete analüüsi puudulikkus ei võimalda lõpuni mõista seoseid ettevõtete käitumise, toetuste ning makromajandusliku arengu vahel. Teavet justkui on, aga samas pole ka ning õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjused jäävad selgusetuks.

125. Riigikontroll on näinud MKMi ja EASi ametnike püüdlusi täita vajalikud lüngad teadmuses, samas on puudunud poliitilise otsustamise tasandilt lähtuv nõudlus põhjaliku ning ettevõtluspoliitika toimimise olulisi seoseid avava teabe järele. Kuna aga ettevõtete tegevuse edukusest sõltub otseselt riigi tulude hulk, siis on Riigikontrolli hinnangul selline teadmuse puudumine süsteemne risk valitsuse ettevõtluspoliitikas. See ohustab nii toetusraha kasutamist kui ka majandusarengu nutikat suunamist. Viimast on aga hädasti tarvis, arvestades valitsuse ambitsioonikaid makromajanduslikke eesmärke ning lähiaegade raskesti prognoositavaid ja muutlikke majandusolusid.

126. Selleks et valitsuse tegevus oleks Eesti majanduse arendamisel maksimaalselt mõjus, tuleks Riigikontrolli hinnangul teha järgmist:

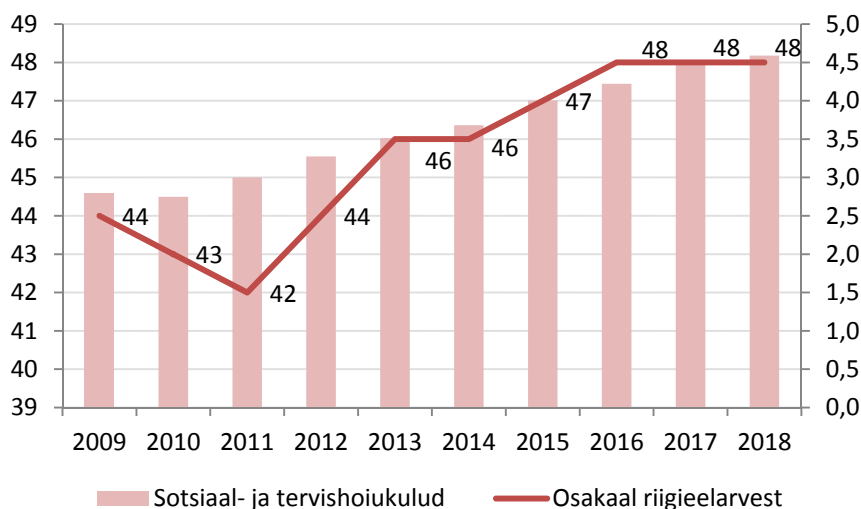
- laiendada majandusarengu üle peetavat diskussiooni, kaasates ka Riigikogu konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ ülevaatamisse ja ajakohastamisse;
- valitsusel anda Riigikogule regulaarselt aru „Eesti 2020“ eesmärkide saavutamisest, kusjuures aruandlus peaks selgitama nii riigi tegevuse mõju ettevõtete tasandil kui ka erinevate koordinatsioonisüsteemide toimimise tõhusust;
- valitsusel tugevdada analüütilist võimekust uurida ettevõtete tasandil majandusarengu protsesse. See võimaldab valitsuse makromajanduslikke eesmärke silmas pidades mõista seniste meetmete õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjusi ning kujundada paremaid meetmeid tulevikus.

Sotsiaalkindlustussüsteemid – jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb teha otsuseid

127. Eesti riigi sotsiaal- ja tervishoiukulud moodustasid 2013. aastal 17,7% SKPst ning jäid Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) liikmete keskmisele (21,9%) alla. Eestist vähem kulutasid vaid Iisrael ja Island.

128. Samas on Eesti sotsiaal- ja tervishoiukulud valdavalt kasvanud (vt joonis 8) ning moodustavad 2014. aastal juba 46% riigieelarvest. Nii kulud kui ka osakaal riigieelarvest kasvavad lähiaastatel veelgi ning praeguse arengu jätkudes on nende kasvu peatada järjest keerulisem. Kriisi ajal seda mingil määral suudeti (nt 2009–2011 vähendati ajutise töövõimetuse ja töötuskindlustushüviti ning kärbiti muid kulusid, et tasakaalustada sotsiaal- ja muude maksude laekumise olulise vähenemise mõju), kuid need on olnud pigem ajutised lahendused. Seetõttu peab riik olema valmis reformideks, mis muudaksid sotsiaalsüsteemi rahastamise jätkusuutlikumaks.

Joonis 8. Sotsiaal- ja tervishoiukulud (miljardites eurodes) ja nende osakaal (protsentides) riigieelarves aastatel 2009–2014 ning prognoos aastateks 2015–2018



Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2015–2018

Pensionikindlustuskulude kasv survestab üha enam muude valdkondade rahastamist

129. 2014. aastal on pensionikindlustuse puudujääk 380 miljonit eurot.¹⁷ Võrreldes 2013. aastaga on puudujääk kasvanud 20%. Puudujääk ei too kaasa seda, et pensionid jääksid välja maksmata, aga nende maksmiseks tuleb lisaks sotsiaalmaksu laekumisele leida riigieelarvest lisaraha teiste valdkondade arvelt.

130. Eelmise aasta ülevaates riigi vara kasutamisest ja säilimisest juhtis Riigikontroll tähelepanu, et sotsiaalmaksu laekumisest ei jätku pensionikulude rahastamiseks ning järgmised 50 aastat ei ole muudatusi tegemata pensionikindlustuse puudujäägi vähenemist ette näha.

¹⁷ Riigi eelarvestrateegia aastateks 2015–2018.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2014. aasta auditiaruandest „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus“.

Puudujääki põhjustab lisaks demograafilise olukorra muutustele ka pensionisüsteemi praegune korraldus, kus pensioni eriskeemide tõttu on võimalus minna varakult pensionile ning saada pensioni pika perioodi jooksul. Selliseid riiklikke eriskeeme ei saa aga pidada enam põhjendatuks olukorras, kus vanaduspensioniga pidevalt kasvab ning kogumispensionisüsteemis koguvad inimesed pensioni endale ise.

131. Riik on otsustanud, et pensioniiga tuleb tõsta ning alates 2026. aastast on üldine pensioniiga 65 aastat. Samas ei taga pensioniea tõus pensionikindlustuse rahalist jätkusuutlikkust ka edaspidi, mistõttu vajab riik pikaajalist plaani, kuidas tagada pensionisüsteemi kestlikkus tööealiste inimeste arvu vähenemise, pensionäride arvu ja oodatava eluea kasvu tingimustes. Pensionite eriskeemide kaotamisel on astutud rahaliselt marginaalse mõjuga üksikuid samme (nt on kaotatud kohtunike, õiguskantsleri ja riigikontrolöri ametipension), kuid põhjalik reform on tegemata.

132. Et tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus, tuleks riigil otsustada vajalike meetmete rakendamine võimalikult kiiresti. Riigikontrolli hinnangul tuleb

- leida võimalikult kiiresti ja kehtestada alates 2026. aastast, mil lõpeb kindlaksmääratud pensioniea tõus, Eesti demograafilist ja majanduslikku olukorda ning pensionisüsteemi eripärasid arvesse võttes kõige sobivam süsteemi **automaatne kohandamismehhanism**;
- kaotada pensionide eriskeemid, mis võimaldavad minna pensionile enne üldist vanaduspensioniga. Asendada varajane pension vajaduse korral tõhusate isikukaitsevahenditega, pakkuda rehabilitatsiooniteenuseid või kompenseerida suurema palgaga ning pakkuda karjääri lõpufaasis paralleelselt töötamisega võimalust osaleda riiklikus täiendus- ja ümberõppes;
- viia lõpule töövõime reform. Seejuures ei tohi kindlasti unustada muudatuste algseid eesmärgi, s.t pidurdada töövõimetuspensionäride arvu kasvu ja vähendada riigi põhjendamatuid kulusid.

Automaatsed kohandamismehhanismid võimaldavad kohandada pensionisüsteemi vastavalt kokku lepitud statistilistele näitajatele, vähendades seega sõltumist poliitilistest teguritest. Näiteks on võimalik siduda vanaduspensioniga oodatava elueaga, mispuhul pensioniga kohandatakse regulaarselt vastavalt oodatava eluea statistikale

Ravikindlustusraha ei jätku, et parandada ravi kättesaadavust

133. Sotsiaalkindlustusfondide (Eesti Haigekassa ja Töötukassa) **eelarvepositsioon** on käesoleval ja järgmistel aastatel hea. See tuleneb peamiselt töötukassa reservidest. Samal ajal on ravikindlustuse eelarve seis muutumas üha kehvemaks. Ravikindlustusraha tuleb Eestis ennekõike töötasudelt makstavast sotsiaalmaksust (13%). 2013. aasta lõpu seisuga oli ravikindlustatutest töötavaid isikuid 48%, ülejäänud 52% olid kas pensionärid, lapsed või tasus nende eest ravikindlustusmaksleid riik. Seega sõltub ravikindlustuse käekäik ennekõike olukorrast tööturul.

134. Lisaks ravikindlustustele rahastatakse tervishoidu veel riigieelarvest (kiirabi ja kindlustamata isikute vältimatu abi, terviseedendus) ning erasektorist (peamiselt patsientide omaosalus ravimite ostmisel või

Eelarvepositsioon – kogutulude ja kogukulude vahe

teenuste saamisel). Kogukulud tervishoiule vähenesid kriisi ajal 12,3% ning on teinud olulise hüppe alles viimastel aastatel (vt tabel 13).

135. Viie aasta jooksul pole oluliselt muutunud ka eri osapoolte tehtud kulude proportsioon. Viimastel aastatel on siiski vähenenud leibkondade kulutuste osakaal. Kui veel 2009. aastal oli leibkondade kanda üle 21% tervishoiukuludest, siis 2012. aastal 18,4%. See on ennekõike seotud ravimite hüvitamise korralduse muudatustega, mis on võimaldanud patsientidel ravimeid saada odavamalt.

Tabel 13. Tervishoiukulud rahastamisallikate kaupa 2008–2012 (miljonites eurodes)

Aasta	2008	2009	2010	2011	2012
Tervishoiu kogukulud	942,5	929,4	900,7	932,8	1011,5
Avalik sektor, sh	738,9	726,3	714,6	747,8	805,3
keskvalitsus	88,5	81,8	85,6	87,8	93,7
kohalik omavalitsus	12,9	12,8	10,2	12,3	12,9
haigekassa	637,5	631,7	618,8	647,7	698,7
Erasektor, sh	203,1	202,1	183,9	181,7	203,0
leibkonnad	193,3	196,8	168,6	165,9	186,1
Välismaailm	0,5	1,0	2,2	3,3	3,2

Allikas: Tervise Arengu Instituut

136. Eesti tervishoius on raha suunatud peamiselt tagajärgedega tegelemiseks ning tervise säilitamine ja haiguste varajane ennetamine ei ole olnud rahastamist vaadates prioriteet.

137. Haigekassa strateegia kohaselt on aga nende üks eesmärke kujundada inimeste teadlikkust ja suunata tervisekäitumist. Samal ajal on haigekassa eelarves viimastel aastatel kulunud või planeeritud haiguste ennetamisele ja terviseedendusele kokku alla 1% (sh terviseedendusele 0,1%) ravikindlustuse kuludest. Haigekassa selgituse kohaselt kulub ka eri- ja perearstiabile eraldatud rahast osa ennetusele. Siiski, kui võtta arvesse kogu ennetusele kuluv raha (lisaks haigekassale ka valitsussektori ja erasektori kulud), siis tervishoiu kogukuludest läheb terviseedendusse 3,3%.

Surve tervishoiu rahastamise kasvaks suureneb

138. Juba 2010. aastal Maailma Terviseorganisatsiooni, Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa koostöös valminud uurimuses Eesti tervisesüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse kohta¹⁸ ja selle jätku-uurimuses (2011) toodi välja, et praeguse rahastamise juures ei suuda Eesti oma tervishoiusüsteemi üleval pidada.

139. Uuringus anti ka hulk soovitusi, kuidas rahastamise jätkusuutlikkust tagada. Näiteks soovitati, et pensionäride eest peaks sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa tasuma riik; õigluse huvides tuleks sotsiaalmaks kehtestada ka kapitaliinvesteeringutelt saadavatele dividendidele; mehhanismid, millega eraldatakse tulused riigieelarvest haigekassale, peavad olema stabiilsed ja läbipaistvad, et vähendada kõikumisi aastate

¹⁸ Sarah Thomson, Andres Võrk, Triin Habicht, Liis Rooväli, Tamas Evetovits ja Habicht, Jarno. Võimalused Eesti tervisesüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse tagamiseks. 2010.

kaupa. Samuti soovitati Sotsiaalministeeriumil jätkata haiglavõrgu ülemäärase võimsuse vähendamist, kontrollida kallitesse meditsiiniseadmetesse investeerimist, suurendada esmatasandi osa tervisesüsteemis ning astuda samme patsientide omaosaluse piiramiseks.

140. Seni on tehtud vaid kosmeetilisi muudatusi, mis on ennekõike puudutanud patsientide omaosalust: geneeriliste ravimite kasutamise soodustamine ja 50% soodustusega ravimite hüvitamise lae kaotamine. Põhimõttelised otsused ravikindlustuse rahastamise jätkusuutlikkuse tagamiseks on aga pigem edasi lükatud. Praegu ei peeta nende üle isegi avalikku debatti. Arutelu puudumine tervishoiu edaspidiste rahastamisvõimaluste üle on toonud kaasa olukorra halvenemise tervishoius.

141. Raha on alati piiratud hulk, mistõttu tuleb teha tarku otsuseid. Kui tervishoiu rahastamine kasvab, siis tuleks WHO aruande¹⁹ kohaselt seda raha kasutada kolme probleemi lahendamiseks:

- suurendada ravikindlustatute osakaalu;
- vähendada teenuste/ravimite eest tasumise omaosalust patsientidel;
- suurendada tervishoiuteenuste kättesaadavust – suurem valik teenuseid ja/või lühemad järjekorrad.

142. Eestis on juba pikemat aega surve kõigi kolme eeltoodud probleemi lahendamiseks. Ravikindlustatute osakaal tööealisest rahvastikust on suurenenud. Kui veel 2011. aastal oli vanuses 20–59 ravikindlustatud vaid 84%, siis 2013. aastal juba 89%. Kasvu taga on paranenud tööturuolukord, mitte tervishoiupoliitilised otsused. Endiselt on tööealisest rahvastikust üle 10% ravikindlustamata ning nad saavad seetõttu arstiabi vaid vältimatu abina.²⁰

143. Patsientide omaosalus on vähenenud viimastel aastatel seoses ravimite kompenseerimise muudatusega ning patsientide teadlikkuse kasvuga.

144. Ravikindlustuse eelarve on viimastel aastatel jõudsalt kasvanud, kuid see ei ole toonud kaasa teenuste kättesaadavuse paranemist. Eelarveraha kasv kompenseerib ennekõike teenuste hinna kallinemist, mille peamiseks põhjuseks on lisaks üldisele kulude kasvule personalikulude suurenemine. Pärast 2012. aasta streiki sõlmitud kollektiivleping nägi ette tervishoiutöötajate palgkasvu nii 2013. kui ka 2014. aastal ning sama on tervishoiutöötajad nõudnud ka edaspidiseks. Personalikulud moodustavad üle poole tervishoiuteenuste kuludest.

Ravikindlustuse kulud kasvavad, teenuse kättesaadavus väheneb

¹⁹ The world health report. Health systems financing. The path to universal coverage. WHO, 2010.

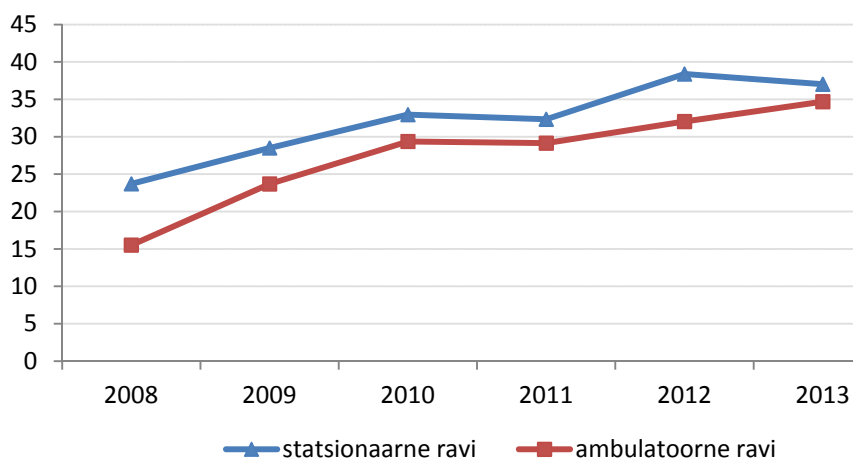
²⁰ Sotsiaalministeeriumi andmetel on 2014. aastal on tööealiste ravikindlustamata isikute arv kahanenud 6,7%-ni. Riigikontroll kasutab ametlikku statistikat.

Teadmiseks, et

- ambulatoorse eriarstiabi korral võib ravijärjekorra maksimumpikkus olla 6 nädalat;
- plaanilise statsionaarse eriarstiabi, päevaravi ja viljatusravi korral võib ravijärjekorra maksimumpikkus olla 8 kuud.

Ravijärjekorrad pikenevad

145. Riigikontroll on aastate jooksul jälginud ravijärjekordade pikkuse muutust. Nagu näha jooniselt 9 on ravijärjekordade keskmine pikkus aasta-aastalt kasvanud. Seetõttu on tervishoiuteenused patsientidele üha kehvemini kättesaadavad. Ooteagade kasvu taga on nii raha vähesus kui ka võimaluste puudumine tervishoiuteenust osutada. Eriti probleemne on teenuse õigeaegne saamine ambulatoorse ravi korral, kus 01.01.2014. aasta seisuga jäi lubatud ooteaja piiresse vaid 50% vastuvõttudest. Statsionaarses ravis oli see näitaja 90% ja päevaravis 98%.²¹

Joonis 9. Statsionaarse ja ambulatoorse arstiabi järjekordade keskmine pikkus aastatel 2008–2013 (päevades)

Allikas: Eesti Haigekassa andmed, Riigikontrolli arvutused

Uute teenuste lisamine on problemaatiline

146. Haigekassa arengukavas aastateks 2015–2018 on ette nähtud tegevusi, mis peaksid ravijärjekordi vähendama ja teenustepaketti suurendama. Olukorras, kus rahastamise olulist kasvu pole ette näha ning kavandatud kasv läheb põhiliselt tervishoiutöötajate palgatõusuks, pole aga haigekassal eriti võimalusi tervishoiukorraldust muuta.

Ravikindlustusse on peagi vaja lisaraha

147. Eesti Haigekassa kulud on ületanud tulusid juba pikemat aega ning sama jätkub prognooside kohaselt ka lähiaastatel. Kui edaspidi soovitakse ravikindlustatud isikute ringi laiendada ja/või tervishoiuteenuste kättesaadavust parandada, tuleb kulud veelgi suurendada.

148. Haigekassa nõukogu kinnitab iga aasta suvel Eesti haigekassa 4 aasta kulude ja nende katteallikate planeerimise põhimõtted. See dokument on eesoleva nelja aasta raviraha planeerimise aluseks. 2013. aasta suvel aastate 2014–2017 kohta koostatud dokumendis on öeldud, et 2017. aastal tuleb kulude katteks leida lisaraha, sest Eesti Haigekassa seaduse kohaselt ei tohi jaotamata tulemit kulude katteallikana kasutada rohkem kui 30% ulatuses.²² Kui seni oli saanud üha kasvavaid kulusid katta jaotamata kasumist, siis aastast 2017 peaks ravikindlustuse samas mahus rahastamiseks leidma lisaraha.

²¹ Eesti Haigekassa 2013. aasta majandusaasta aruanne.

²² Teatud olukorras võib kasutusele võtta ka reservkapitali, mida seni kasutatud ei ole.

149. 2014. aasta Rahandusministeeriumi kevadprognoosist²³ lähtudes on haigekassa nõukogu 2014. aasta augustis kinnitatud dokumendis, mis hõlmab aastaid 2014–2018, teinud prognoosid ümber, nii et lisaraha aastatel 2014–2018 juurde vaja leida ei ole. Kui nõukogu kinnitatud eelmise prognoosi kohaselt ületasid haigekassa kulud tulusid 2014.–2017. aastal 91,3 miljoni võrra, siis uue prognoosi kohaselt vaid 4,3 miljoni võrra. Jaotamata tulem on 2014. aasta prognoosi kohaselt 2017. aastaks 131,8 miljonit eurot varem planeeritud 41,6 miljoni asemel.

150. Tasakaalu saavutamiseks on tulud suurenenud 64,8 ja kulud vähenenud 22 miljoni euro võrra. Seega ei ole tasakaalu ootamatu tekkimise taga mitte ainult tulude suurenemine, vaid ka prognoositud kulude vähenemine. Arvestades aga tervishoiutöötajate palgaootusi, saab selline vähenemine tulla vaid tervishoiuteenuste kättesaadavuse arvelt, sest tervishoiuteenuste struktuuris muudatusi ei planeerita.

151. Riigikontrolli hinnangul on tegu äärmiselt kahetsusväärse praktikaga, kus prognooside ümbertegemisega peidetakse rahastamise probleeme ning lükatakse rahastamise põhimõttelise ümberkorraldamisega seotud otsuseid edasi.

152. 2015. aasta riigieelarve eelnõus, mille valitsus on kinnitanud ja saatnud Riigikokku, ongi juba 2015. aasta ravikindlustusele planeeritud vähem raha kui haigekassa nõukogu kinnitatud prognoosis.

153. Maailma Terviseorganisatsiooni, Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa koostöös valminud uurimuses Eesti tervisesüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse tagamiseks pakuti juba 2010. aastal välja mitmeid lahendusi ja hoiatati, et praeguse süsteemi jätkudes ei suuda me enam ravikindlustusest tervishoidu rahastada. Toona välja toodud probleemide ja lahendusvariantide ignoreerimine oli meditsiinitöötajate streigi üks põhjustest.

Hea tahte koostöölepet ei suudeta täita

154. Pärast 2012. aasta sügisel toimunud streiki kirjutasid 30. jaanuaril 2013 tervishoiuvaldkonna osalised alla hea tahte koostöökokkuleppele, mille eesmärk oli kokku leppida vajalikud tegevussuunad ja tegevused tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks.

155. Kokkuleppes on toodud hulk tegevusi (koos tähtaegadega), mis peaksid tervishoiusüsteemi efektiivsemaks muutma ning osapoolte olukorda parandama. Paraku on sõlmitud leppeseni täidetud vaid mõned üksikud punktid õendus- ja ämmaemandate iseseisvate vastuvõtude, esmatasandi tervishoiu ja kiirabi korralduses. Kuigi leppe tulemusel on Sotsiaalministeerium paljudes valdkondades valmistanud tähtjaks ette aruteludokumentid või eelnõud, ei ole viimaste aastate jooksul eriarstiabi võrgu optimeerimises, e-tervise lahenduste pakkumises ega tervishoiu rahalise jätkusuutlikkuse tagamises olulisi otsuseid tehtud.

Ravikindlustusraha suurendamiseks on lahendused olemas

156. Tervishoiu rahastamist on võimalik parandada mitmel moel. Esimene võimalus on tervishoiu kasutada raha efektiivsemalt.

²³ Rahandusministeeriumi suvises prognoosis on aastatel 2015–2018 sotsiaalmaksu laekumine prognoositud 20–25 miljoni võrra väiksemana kui kevadises prognoosis iga aasta kohta.

Riigikontroll on viimase kümne aasta jooksul teinud selle kohta mitmeid soovitusi:

- Kuna meil on aktiivravahaigslaid liiga palju (s.t neile kõigile ei jagu samal ajal raha, patsiente ega töötajaid), tuleb viivitamatult korrastada haiglavõrk ning kujundada see ümber võrgustiku põhimõttel nii, et ennekõike osutatakse abi suurtes haiglates ehk nn kompetentsuskeskustes. Sotsiaalministeerium on selles osas astunud esimesi samme.
- Perearstiabisse suunatakse rohkem raha, et eriarstias ei peaks tegelema probleemidega, mis on ennekõike perearsti pädevuses.
- Arendada tuleb e-tervisesüsteemi, mis võimaldaks tervishoius raha paremini kasutada.

Loe lähemalt

Riigikontrolli soovitusi auditiaruannetest „Haiglavõrgu jätkusuutlikkus“ (2010), „Perearstiabi korraldus“ (2011) ja „Riigi tegevus e-tervise rakendamisel“ (2014).

157. Kui kasutada raha efektiivsemalt – korraldada ümber haiglavõrk, arendada esmatasandi arstiabi ja tõhustada e-tervisesüsteemi –, siis need muudatused isegi kombinatsioonis ei taga, et tervishoiu kulud ja tulud on edaspidi tasakaalus.

158. Nii nagu pensionikindlustuses on ka ravikindlustuse rahastamise puhul määrav rahvastiku vananemisega seotu, kuid tervishoius mängib rahastamise kallinemisel veel olulisemat rolli teenuste üldine kallinemine. Seetõttu tuleb lähiaastatel leida viisid, kuidas tervishoidu lisaraha leida. Võimalusi selleks on mitmeid. Näiteks

- saaks osa ravikindlustusest tasutavaid teenuseid rahastada edaspidi riigieelarvest (näiteks perearstiabi või statsionaarne õendusabi (endine hooldusravi));
- saaks haigushüvitisi maksta edaspidi tööandja või rahastada seda töötuskindlustusest, mitte enam ravikindlustuse eelarvest;
- saaks suurendada sotsiaalmaksu ravikindlustusse minevat osa või muuta sotsiaalmaksu objekte (näiteks kapitaliinvesteeringutelt saadavad dividendid).

Haridussüsteem – rohkem riigi kujundavat rolli

Hariduskulud lähiaastatel ei kasva

159. Haridusele kulub Eesti riigieelarvest 2014. aastal kokku 759,8 miljonit eurot, mis moodustab 9,4% kõigist riigieelarve kuludest.²⁴ Haridusest rohkem kulub maksumaksja raha Eestis vaid sotsiaalse kaitse, tervishoiu ja majanduse toetamiseks.

160. Suurema osa valitsussektori jooksvatest hariduskuludest moodustavad personalikulud. 2011. aastal oli personalikulude osakaal 65% ning majandamiskulude osakaal 35%. Majandamiskulude osakaal Eesti puhul on veidi suurem kui OECD riikides keskmiselt.

161. Rahvusvahelises võrdluses oleme hariduskulude poolest keskmise seas. 2011. aastal²⁵ panustas keskmine OECD riik haridusse 6,1%

²⁴ Riigi eelarvestrateegia 2015–2018. Rahandusministeerium, 29.04.2014.

²⁵ Viimane aasta, mille kohta on kõigi OECD riikide andmed kättesaadavad.

sisemajanduse koguproduktist, Soome 6,5% ja Eesti 5,5%.²⁶ Meiega sarnase osa rahvuslikust rikkusest suunavad haridusse veel Hispaania ja Portugal, kuid ka rikkad Kesk-Euroopa riigid Austria ja Šveits.

162. Riigi eelarvestrateegia 2015–2018 kohaselt peaks hariduskulude osakaal riigieelarves järgmistel aastatel veidi vähenema ja jõudma 2018. aastaks 8,2%-ni. Arendamist ootava haridussüsteemi jaoks tähendab see vajadust hoolikalt läbi mõelda, kuidas piiratud ressursse kõige otstarbekamalt kasutada. Arvestades, et tulude kasvu lähiajal oodata ei saa, tuleks kokkuhoiukohti otsida haridussüsteemi sees.

Koolivõrgu korrastamine seisab riigi otsustamatuse taga

Õpilaste, õpetajate ja koolide arv pole sammunud käsikäes

163. Ainuüksi viimase kümne aasta jooksul on õpilaste arv Eesti üldhariduskoolides vähenenud enam kui 50 000 õpilase võrra (vt tabel 14), lähiaastatel jätkub gümnaasiumiealiste õpilaste arvu kahanemine. Lisaks on toimunud rahvastiku koondumine suurematesse linnadesse või nende lähiümbrusesse. 10 aasta jooksul on tööealisi inimesi juurde võitnud peamiselt vaid Tallinn, Tartu ja Pärnu. Kuni 14aastaste laste arv on kümne aastaga kasvanud vaid Harjumaal.

164. Vaatamata õpilaste koguarvu vähenemisele pole koolivõrgus olulisi muudatusi toimunud. Viimase kümne aasta jooksul on õpilaste arv kahanenud veerandi, koolide arv aga vaid kümnendiku võrra (vt tabel 14). Võrreldes OECD riikidega on meie klassid õpilaste arvult väiksemad: 2012. aastal õppis Eestis põhikooli viimases astmes ühes klassis keskmiselt 16 õpilast, OECD riikides keskmiselt 24 õpilast.

165. Õpilaste arvu vähenemisega kooskõlas pole muutunud õpetajate arv (vt tabel 14). Õpilaste arv õpetaja kohta on Eestis väiksem kui OECD riikides keskmiselt: 2012. aastal oli Eestis 7.–9. klassis ühe õpetaja kohta 10 õpilast, OECD riikides keskmiselt 14 õpilast.²⁷ Teistsugustes oludes üles ehitatud ja ajakohastamist vajav koolivõrk on aga nüüdsete võimaluste juures liiga kallis ning sellega ei suudeta tagada võrdselt kvaliteetset haridust kogu Eestis.

Tabel 14. Üldhariduskoolide arv ning üldhariduskoolide õpilaste, õpetajate ning õpetajate ametikohtade arv ja õpilaste arv õpetaja ametikoha kohta aastatel 2004/2005–2013/2014

Õppeaasta	Koolide arv	Õpilaste arv	Õpetajate arv	Õpetaja ametikohtade arv	Õpilaste arv õpetaja ametikoha kohta
2004/2005	603	190 928	15 974	13 864	13,8
2007/2008	573	161 961	15 039	12 845	12,6
2010/2011	545	145 939	14 394	11 970	12,2
2013/2014	540	140 467	14 226	11 739	12,0
Muutus 10 aasta jooksul	-63 (-10%)	-50 461 (-26%)	-1 748 (-11%)	-2 125 (-15%)	-1,8

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

²⁶ Education at a Glance 2014. OECD Indicators. OECD, 2014. Tegemist on asutusepõhise arvestusega (*Expenditure on educational institutions as a percentage of GDP*).

²⁷ Education at a Glance 2014. OECD Indicators. OECD, 2014.

166. Koolivõrgu tänapäeva tingimustele kohandamise vajadus on selge olnud juba vähemalt kümme aastat. Koolivõrgu korraldamisega on väikeste sammudega ja tasapisi tegeletud, suured otsused aga on vaatamata probleemide laiale teadvustamisele ja korduvatele lubadustele neid otsuseid teha valitsustel läbi aegade jäänud ellu viimata.

167. Nii Poliitikauuringute Keskuse Praxis kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi analüüsid²⁸ on näidanud, et koolivõrku saab märgatavalt kokku tõmmata. Praxise viimase koolivõrgu-analüüsi kohaselt piisaks Eestile 2020. aastal senise 484 põhiharidust andva kooli asemel 352-st ja 194 gümnaasiumiharidust andva kooli asemel 58 koolist.

168. Valdav osa üldhariduskoole (2013/2014. õppeaastal 463 kooli) kuulub kohalikele omavalitsustele. Haridus- ja Teadusministeerium on seisukohal, et koolivõrku saab korrastada eelkõige koolipidaja ning ministeerium ei saa kohalikelt omavalitsustelt võtta ära vastutust koolivõrgu korrastamise eest.

169. Riigikontroll on arvamusel, et hariduse kvaliteedi ja juhtimise eest riigis vastutab siiski Haridus- ja Teadusministeerium ning kui kohalikud omavalitsused ei suuda või ei taha kvaliteetset haridust anda, peab riik koolipidamise rolli omavalitsustelt üle võtma. Haridus- ja Teadusministeeriumi käes on kõik vajalikud hoovad, et algatada asjakohaste seaduste muutmine.

170. Kuigi ülevaatamist vajab kogu koolivõrk, on Haridus- ja Teadusministeerium oma teravdatud tähelepanu alla võtnud vaid gümnaasiumivõrgu, põhikoolivõrgu korrastamine on jäetud kohalike omavalitsuste vastutusele. Kvaliteetse gümnaasiumihariduse võimaldamise ning efektiivsema koolivõrgu tagamise eesmärgil on Haridus- ja Teadusministeerium plaaninud luua maakonnakeskustesse riigigümnaasiumid. Paralleelselt riigigümnaasiumitega jätkavad mitmel pool aga tegevust ka kohalike omavalitsuste gümnaasiumiastmega koolid.

171. Gümnaasiumite puhul on Haridus- ja Teadusministeerium olnud seisukohal, et pikas perspektiivis läheb üldkeskhariduse pakkumine kohalikelt omavalitsustelt üle riigile.²⁹ Selleni soovitakse jõuda kohalike omavalitsuste ja riigi koostöö tulemusena ning erinevate motivatsioonimeetmete rakendamisega, mitte kohustuslikus korras konkreetseks tähtjaks. Sarnaselt omavalitsusreformiga, kus loodeti omavalitsuste vabatahtlikule ühinemisele, ei ole ka koolivõrgu korrastamine vabatahtlikkuse alusel kokkuleppeid oodates ulatuslikke muutusi kaasa toonud.

172. Kahe valitsemistasandi vahel jagatud vastutus gümnaasiumivõrgu korrastamise eest ei ole piisava kiirusega vajalikke tulemusi andnud. See on sõltunud peamiselt omavalitsuste valmisolekust ja tahtest.

Gümnaasiumite ja erivajadustega laste koolide võrgus puudub selgus

Teadmiseks, et

uued riigigümnaasiumid tegutsevad Viljandis, Haapsalus ja Jõgeval. Koostöökokkulepped uute gümnaasiumite loomiseks on sõlmitud Võru, Jõhvi, Pärnu, Tartu, Põlva, Valga, Kohtla-Järve, Kärdla, Rapla ja Viimsi omavalitsusega.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Teadmiseks, et motivatsioonimeetmena

suurendati tasandusfondist 2014. aastal koolivõrgu korrastamise motiveerimise eesmärgil kõikide valdade ja linnade õpetajate tööjõukulude toetuseks antavaid summasid 1,5%.

Valdades ja linnades, kus oli vastu võetud otsus gümnaasiumivõrgu korrastamise kohta, anti õpetajate tööjõukuludeks täiendavalt juurde 3,6% õpetaja tööjõukulude toetusest.

Gümnaasiumivõrku korrastanud omavalitsused võivad kuni 5% põhikooliõpetajate tööjõukulude toetusest kasutada gümnaasiumiõpetajate töö tasustamiseks.

²⁸ „Üldhariduskoolide võrgu korraldamine“ (Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2005); „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“ (Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2014); Haridus- ja Teadusministeeriumi koolivõrgu arvutused (2009–2010).

²⁹ 20.06.2013 vastu võetud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse [seletuskiri](#).

Haridus- ja Teadusministeerium pole ülesannete edasist jaotust hariduse korraldamisel ega täpsemaid rahastamispõhimõtteid selgelt paika pannud. Sellistes tingimustes on omavalitsustega raske kokkuleppeni jõuda.

173. Ainukeseks arvestatavaks võimaluseks koolivõrk kiiresti korrastada on riigil ohjad enda kätte võtta. See aga eeldab selget kava, kuhu ning kui palju gümnaasiume on vaja. Kuigi Haridus- ja Teadusministeerium on lubanud „Elukestva õppe strateegia“ elluviimiseks haridusasutuste ja õppekohtade arvu hõlmavad koolivõrgu kavad koostada, ei ole üleriigilist gümnaasiumivõrgu kava seni avalikustatud.

174. Riik saaks olla kohalikele omavalitsustele heaks eeskujuks riigikoolide läbimõeldud ja efektiivse võrgustikuga. 2013/2014. õppeaastal tegutses Eestis 30 riigikooli, millest 21 on erivajadustega laste koolid ja 2 kasvatusraskustega lastele mõeldud erikoolid. Hariduslike erivajadustega laste õpetamise uue kontseptsiooniga on võetud suund kaasavale haridusele ning kavas on üle vaadata ka olemasolev erivajadustega laste koolide võrk. Haridus- ja Teadusministeeriumil on koostamisel hariduslike erivajadustega õpilastele planeeritud koolivõrgu kava, mis lubaduse järgi peaks valmima 2014. aasta lõpuks.

175. Riigikontrolli hinnangul ei peaks riik kiiresti kokku leppima mitte ainult gümnaasiumivõrgu korrastamise põhimõtteid, vaid seda tuleks teha kogu koolivõrgu kohta. Kui ka täpne ülesannete jaotus riigi ja omavalitsuste vahel ning rahastamisskeem ei mõjuta omavalitsusi koolivõrku korrastama ning kannatab hariduse kvaliteet, tuleb riigil koolivõrgu korrastamisel võtta jõulisem positsioon.

176. Haridussüsteemi eri tasandite planeerimine peaks toimuma koos, sest need sõltuvad üha enam üksteisest ja arenevad käsikäes. Kuigi tunnustust väärrib mitmeaastase töö tulemusena valminud „Eesti elukestva õppe strateegia“ vastuvõtmine ja see, et selle elluviimiseks on Haridus- ja Teadusministeerium lubanud korrastada haridusasutuste ja õppekohtade arvu, pole praeguseks veel koolivõrgu suhtes selgust. Seni pole ükski valitsus selgelt välja öelnud, mida täpselt koolivõrgu korrastamisega saavutada tahetakse, mis ulatuses annab haridust riik ning kust tuleb hariduse andmiseks raha.

Kvaliteetne haridus eeldab õpetajatöö suuremat väärtustamist

Õpetajaskond vananeb

177. Eesti õpetajaskond vananeb. Aastatel 2007–2013 on üldhariduskoolide õpetajate keskmine vanus järjepidevalt kasvanud. Kui 2007/08. õppeaastal oli alla 40aastaseid õpetajaid 33%, siis 2013/14. õppeaastal 27%.³⁰

178. Õpetaja kutse ei ole parimate õpitulemustega noorte seas populaarne. Kui aastatel 2008–2010 küündis haridusvaldkonnas õppima asujate arv aastas 1500-ni, siis 2013/14. õppeaastal tegi sellise valiku 1013 inimest.³¹ Ka need noored, kes otsustavad keskhariduse omandamise järel asuda õppima õpetajaks, ei pruugi seda ametit pidama jääda.

³⁰ <http://www.haridussilm.ee>, 16.09.2014.

³¹ <http://www.haridussilm.ee>, 16.09.2014.

Õpetajate rahulolu tööga on kehv

179. Keskmisest paremate eksamitulemustega noored enamasti haridusvaldkonnas õpinguid ei jätkka, nende jaoks ei ole õpetajakutse üldjuhul eelistatav valik.³² Ootused tulevastele õpetajatele on kõrged, mistõttu oleks vaja, et selle ameti õppimisest huvituksid just võimekamad koolilõpetajad.

180. OECD riikides läbiviidav rahvusvaheline õpetamise ja õppimise uuring TALIS näitab ikka, et Eesti õpetajate rahulolu oma tööga on väiksem kui teistes riikides. Eriti kehv on õpetajate rahulolu õpetajaameti staatusega ühiskonnas – ainult 14% uuringus osalenud õpetajatest ja 12% koolijuhtidest usub, et õpetajaamet on ühiskonnas väärtustatud.³³

181. Sama uuringuga tuli ka selgelt välja, et õpetajate rahulolematuse põhjuste hulgas on konkurentsituul esikohal ühiskonnast lähtuvad tegurid: madal palk, ühiskonna vähene tunnustus, ebastabiilne hariduspoliitika, õpetaja madal positsioon ühiskonnas, ülekoormatud õppekava ja ülemäärane töökoormus.

182. Valitsused on vähemasti 2005. aastast lubanud tõsta õpetajate palka ja pakkuda erinevaid motivatsioonimeetmeid. Kahel viimasel aastal on valitsus seadnud õpetajate palga prioriteediks ja selleks ka lisaraha eraldanud. Kuigi õpetajate palgaküsimus on täitevvõimu agendas, kus on eesmärk olnud saavutada õpetajate palgatasemeks riigi keskmine palk, olnud läbi aastate olulisel kohal, ei ole pedagoogide palgakasv suutnud kaasas käia keskmise palga trendidega. 2013. aastal oli Statistikaameti andmetel keskmine palk riigis 949 eurot, 18% enam kui haridusvaldkonna keskmine 803 eurot.

Teadmiseks, et

ostujõu pariteediga korrigeeritult näitab riikide võrdlus üksnes ostetud kaupade ja teenuste mahu erinevusi, s.t et Eesti õpetajad saavad oma palga eest kaupa ja teenuseid vähem osta kui pedagoogid teistes riikides.

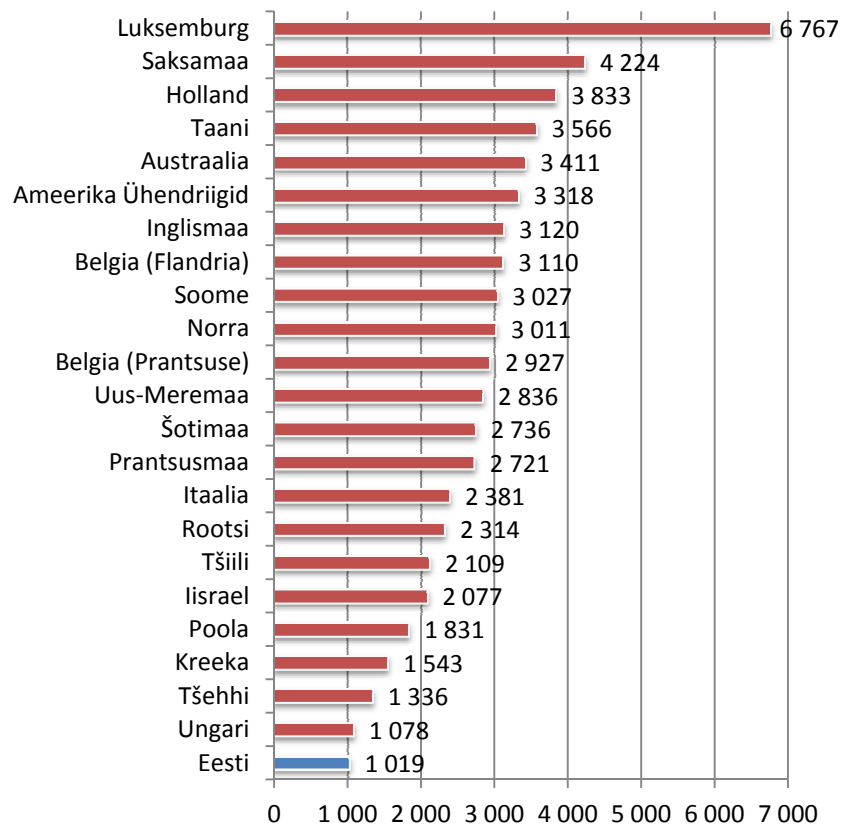
183. Õpetajate madal palk ei ole silmatorkav mitte ainult riigisisesele, vaid ka rahvusvahelisele võrdlusele. Eesti paistab OECD riikide seas silma õpetajate peaaegu madalaima palgataseme poolest. Ostujõu pariteediga korrigeeritud õpetajate palgad on kõrgemad ka Eestist vaesemates riikides, näiteks Tšiilis. Soome õpetaja palk ületab Eesti õpetaja oma selles võrdluses aga ligi kolm korda (vt joonis 10).³⁴

³² Eve Mägi, Mihkel Nestor. Koolilõpetajad ja nende karjäärivalikud. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012.

³³ Vt <http://hm.ee/et/tegevused/uuringud-ja-statistika/talis>.

³⁴ Education at a Glance 2014. OECD Indicators. OECD, 2014.

Joonis 10. Õpetajate keskmine kuine sissetulek eurodes põhikooli tasemel OECD riikides, korrigeeritud ostujõu pariteediga 2012. aastal



Teadmiseks, et

riik toetab omavalitsusi hariduskulude katmisel. **Toetusfondist** eraldatakse õpilaste arvu alusel raha järgmiste kulude katmise toetuseks:

- õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulud;
- õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate täienduskoolituse kulud;
- investeeringud;
- õppekirjandus;
- koolilõuna.

Summade täpse jaotuse otsustab kohalik omavalitsus, lähtudes Vabariigi Valitsuse määrusest.

Allikas: OECD Education at a Glance 2014, Riigikontrolli arvutused

184. Nii nagu koolivõrgu teemat, saadab ka õpetajate palgaküsimust riigi ja omavalitsuste vaheline kemplus ülesannete ja rahastamise üle. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul kasutab osa omavalitsusi õpetajate palgaraha ebasihhipäraselt. Seetõttu on ministeerium asunud hoolikalt jälgima omavalitsustele eraldatud palgafondi kasutamist, avalikustades selle teemalisi regulaarseid ülevaateid veebikeskkonnas HaridusSilm.

185. Ministeeriumi arvutuste kohaselt peaks omavalitsustel olema võimalik 2014. aastal õpetajale maksta keskmiselt 978 euro suurust brutokuupalka. Selleni küündisid 2014. juuni seisuga Harju, Tartu ja Jõgeva maakond. Kõige kõrgem oli palgatase Harjumaal, kus õpetajad teenisid keskmiselt 1014 eurot kuus, madalaim aga Valgamaal, kus õpetaja pidi leppima keskmiselt 900-eurose brutopalgaga.³⁵

186. Haridus- ja Teadusministeeriumis on õpetajate palgakasvu võimalusi seostatud koolireformi edasise käekäiguga. Koolivõrgu optimaalsemaks muutumine peaks vähendama halduskulusid ja alatäituvusest tingitud üleliigset personalikulu, mis vabastaks omakorda raha õpetajate palga tõstmiseks. Teadaolevalt puuduvad ministeeriumil aga arvutused, kuid võrd on koolivõrgu reformi abil võimalik raha kokku hoida ehk tegelikkuses ei ole teada, kas ja kui palju realselt õpetajate palk selle arvelt tõusta saaks.

³⁵ <http://www.haridussilm.ee>, 16.09.2014.

187. Lisaks palgale on heade õpetajate leidmisel ja hoidmisel olulised ka teised tegurid. Õpetaja ameti ja õpetamise populariseerimiseks on käivitunud mitmed riiklikud ja vabatahtlikud algatused. Näiteks on andekatele ülikoolilõpetajatele õpetajatöö kogemust andev programm „Noored kooli“; algatus „Tagasi kooli“, mille raames igapähele on võimalus koolitundi anda; hiljutine „Õpi õpetajaks“ kampaania; hea õpetaja kuu; õpetaja lähtetoetus. Raske on hinnata, kuid võrd on need olemuselt positiivsed ettevõtmised õpetaja kuvandit ühiskonnas suutnud parandada. Küll on selge, et vaid mainekujundus kehva palka ei kompenseeri.

188. Õpetajaamet ei pea olema järgalt reguleeritud. Õpetajate palgakorraldus on muutunud vabamaks. Ametijärkudel ja kontaktundidel põhinenud palgaarvestus on jäänud möödanikku ning suurenenud on direktori õigused häid õpetajaid rahaliselt innustada. Liberaalsemaks võiks muutuda ka õpetajaamet. Kui hea õpetaja võib leida töökoha ka mujal kui koolis, siis heal spetsialistil väljastpoolt haridussüsteemi on õpetajaks saada praegu oluliselt keerukam.³⁶ Õpetajaamet võiks olla osa inimese karjääriredelist.

189. Õpetajate järelkasvu teemat kokku võttes on selge, et kui soovime kooli rohkem noori ja paremaid õpetajaid, peab õpetaja palk muutuma tööturul konkurentsivõimeliseks. Õpetajaamet ei ole kerge ja nigel palgatase peletab eemale need, kes selle tööga hästi hakkama saaksid. Lootused palgatõusule on paljuski seotud koolivõrgu korrastamisega, kuid pole selge, millises tempos reform edasi liigub ja kuid võrd sellest raha paljaks tegelikult vabaneb. Olukorras, kus lisaraha haridusvaldkonda tulemas pole, on selge, et ilma poliitilise tasandi otsustajate järjekindla tahteta õpetajate palk ei tõuse.

190. Haridussüsteemi lisaraha saamine teiste valdkondade arvelt ei ole prognooside kohaselt reaalne, mistõttu peab hariduse rahastamisel langetama mõistlikke otsuseid. Haridusvaldkonna senine juhtimine riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel ei ole pika aja jooksul andnud tulemust piiratud raha mõistlikuks kasutamiseks. Seetõttu näeb Riigikontroll, et pehmelt sõnastatud kavatsustest ei piisa muutuste ellukutsumiseks, vaid tarvis on konkreetseid riigipoolseid lahendusi, mille elluviimisele seatakse tähtaeg.

191. Riigikontrolli hinnangul tuleks

- otsustada, kus ja mis tasandil annab haridust riik ja kohalik omavalitsus ning millises mahus ja millisest allikast tuleb selleks raha;
- leppida kokku koolivõrgu korrastamiseks selged põhimõtted juhtimisel ja rahastamisel. Selleks tuleb

³⁶ Haridus- ja teadusministri 29.08.2013. aasta määruse nr 30 „Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded“ kohaselt on põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja kvalifikatsiooninõuded magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon ja õpetajakutse. Õpetajakutse saadakse ülikoolis pärast õpetajakoolituse läbimist või pärast kutset andvale organile õpetaja ametiks vajaliku pedagoogilise kompetentsuse tõendamist.

- määrata kindlaks riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanded ja rahastamine nii alus-, põhi- kui ka gümnaasiumihariduse tagamiseks;
- teha arvutused koolivõrgu korrastamise tulemusena kokku hoitava raha ja selle arvel tehtavate kulude kohta hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamiseks ning õpetajate palga tõstmiseks ning avalikustada need tulemused.

Põlevkivisektor – kaalutletud otsuste ootuses

192. Põlevkivitööstus moodustab kuni 4% Eesti SKPst. Tööstustoodangu mahult on see samaväärne toiduainetetööstuse ja puidutööstuse panusega ning kaks korda väiksem ehitussektori osakaalust. Põlevkivitööstusega seotud ettevõtetes töötas 2012. aastal ligikaudu 7700 töötajat, mis on mõnevõrra vähem kui toiduainetetööstuses ning poole vähem kui puidutööstuses.

193. Põlevkivi kaevandamise ja kasutamise keskkonnamõju on suurem kui ühelgi teisel tööstuslikul tegevusel Eestis. Põlevkivisektori õhusaaste moodustab üle 70% Eesti õhuheitmetest ning põlevkivi kaevandamisel ja töötlemisel tekkivad jäätmed moodustavad umbes 80% tava- ja üle 90% ohtlikest jäätmetest. Kaevandustest ja karjääridest väljapumbatav vesi ja Eesti Energia Narva Elektri jaamade ASi tarvitatav jahutusvesi moodustab kokku üle 90% Eesti pinna- ja põhjaveekasutusest.

194. Põlevkivitööstusel on traditsiooniliselt olnud tähtis roll Eesti majanduses – see on võimaldanud toota põlevkivist omamaist elektrit ja seeläbi taganud nii energiasõltumatuset kui ka odava elektri hinna.

Põlevkivisektor on muutustes

195. Põlevkivisektor tervikuna on läbimas suuri muudatusi. Elektrituru avanemise, Eesti-Soome elektriühenduste loomise ja karmistuvate keskkonnanõuete koosmõjus on põlevkivielekttri tootmine muutumas väheperspektiivikaks. Põlevkivi kasutamine elektritootmiseks on asendumas lähikümnenditel suuremahulise õlitootmisega. Põlevkiviõli tootmisesse on plaanitud Eestis teha suuri investeeringuid. Enamik põlevkiviõlist eksporditakse, samas aga jääb õli tootmisega seondud keskkonnamõju Eesti kanda.

196. 2015. aastal on riik kavatsenud teha Eesti energiamajanduse tulevikku puudutavad olulised otsused – Riigikogule esitatakse arutamiseks ja kinnitamiseks nii põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2016–2030 kui ka energiamajanduse arengukava aastani 2030, samuti uus keskkonnatasude raamkava aastateks 2016+. Arusaadavalt peab põlevkivisektorit puudutavates kavades arvestama põlevkivisektoris toimuvaid muudatusi, et vähendada keskkonnamõjusid, anda ettevõtetele kindlust tulevikuinvesteeringute tegemiseks ning saada riigile õiglast tulu põlevkiviresursi kasutamise eest.

Riik ei ole seni suutnud põlevkivitööstuse keskkonnamõjusid ohjata

197. 2015. aastal lõppevas põlevkivi kasutamise riiklikus arengukavas seadis riik eesmärgiks vähendada põlevkivi kaevandamise ja kasutamise

keskkonnamõju ning suurendada põlevkivisektori efektiivsust. Nende eesmärkide saavutamist pole Keskkonnaministeerium suutnud tagada.

198. Arengukava kohaselt pidi kaevandamise efektiivsus suurenema kaevandamiskadude vähendamise tulemusena. Aastatel 2007–2012 suurenes põlevkivikarjäärides kaevandamiskadu. Allmaakaevanduses jäi põlevkivikadu 2007. aastaga võrreldes samale tasemele (s.o 28%). Aastas keskmiselt on põlevkivi kaevandamise kadu kokku ligikaudu 4 miljonit tonni. Kadude vähendamist ei ole nõutud ettevõtjate kaevandamislubades, ka ei ole selleks ette nähtud konkreetseid tegevusi arengukavas. Samuti ei ole arengukavas ette nähtud tegevusi põlevkivi kasutamise (s.t elektri- ja õlitootmise) efektiivsuse suurendamiseks.

Keskkonnamõjud ei ole vähenenud

Teadmiseks, et

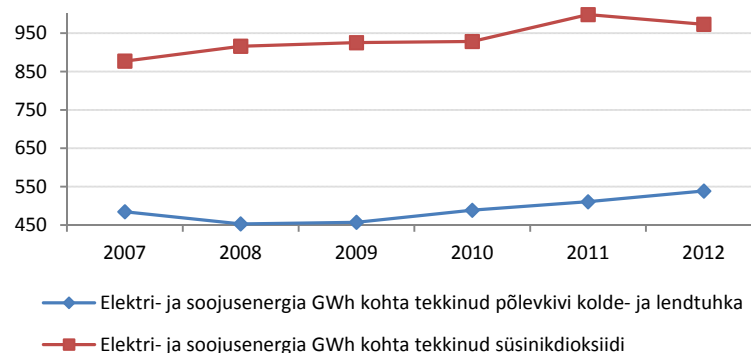
just põlevkivisektoris tekkivate ohtlike jäätmete koguse poolest inimese kohta on Eesti ELi riikide seas 1. kohal 6,7 tonniga, samas kui ELi keskmine jääb veidi alla 200 kg.

CO₂-heitmete poolest inimese kohta on Eesti ELis 2. kohal 13,6 tonniga, samas kui ELi keskmine on 7,8 tonni.

199. Põlevkivi kaevandamise ja kasutamise keskkonnamõju on vastupidi arengukavas oodatule vähenemise asemel mitmete näitajate poolest hoopis suurenenud. Näiteks tekkis 2012. aastal põlevkivisektoris võrreldes 2007. aastaga absoluutkogustes rohkem nii põlevkivi koldetuhka (kasv 12%) lendtuhka (8%), poolkoksi (2%) kui ka aherainet (41%)³⁷. Tekkinud suurtele jäätmekogustele ei ole seni leitud edukalt rakendatavaid taaskasutusvõimalusi.

200. Põlevkivielektri ja -soojuse tootmisest tekkiva süsinikdioksiidi – CO₂ – heide on suurenenud 11% toodetud energia GWh kohta perioodil 2007–2012. Samuti näitab 11% kasvu põlevkivi kolde- ja lendtuhakogus GWh kohta samal perioodil (vt joonis 11).

Joonis 11. Elektri ja soojuse tootmisel tekkinud põlevkivi kolde- ja lendtuhka ning süsinikdioksiidi (CO₂) hulk aastatel 2007–2012 (tonnides GWh kohta)



Allikas: Riigikontroll Statistikaameti ja Keskkonnaministeeriumi andmete põhjal

Teadmiseks, et

SO₂-õhusaaste normist kinnipidamiseks ei piisanud Eesti Energia Narva Elektri jaama korrustate puhastusseadmete paigutamist ning põlevkivikateldesse lisati aherainet, mis aitas väävliühendeid siduda, kuid teisalt viis CO₂-heite ja põlevkivituha koguste suurenemiseni toodetud energiaühiku GWh kohta.

201. Perioodil 2007–2012 on suudetud vähendada vaid vääveldioksiidi (SO₂) kogust (50%). SO₂-heitmest oli vaja vähendada, et pidada kinni ELi õhusaaste normidest, kuid arengukavas seda eesmärgiks ei võetud.

202. Põlevkivi kaevandamine ja kasutamine mõjutab oluliselt ka põhja- ja pinnavee varusid ning kvaliteeti – samas pole arengukavas nende kaitseks ühtegi eesmärki ega tegevust seatud. Eksperdid on nentunud, et põlevkivi kaevandamise jätkumisega muutub üha suuremaks ala, mille

³⁷ Keskkonnaministeeriumi selgitusel on aheraine tekkekogus suurenenud, sest järjest enam kaevandatakse kehvema kvaliteediga põlevkivi. Eesti Energia Kaevanduste ASI selgitusel ei kajastatud Narva karjäärides tekkivat aherainet enne 2011. a jäätmearuandluses. Seega lisandus 2011. a jäätmestatistikasse Narva karjääride aheraine.

põhjavee seisund halveneb.³⁸ Uurimata on kaevanduste sulgemise mõju kaevandamata alade põhjavee varule ja kvaliteedile.

203. Kuigi põlvkivi on Eestis kaevandatud ja kasutatud juba aastakümneid, puudub riigil ülevaade põlvkivisektori terviklikest mõjudest (mõju loodusele, tervisele ja sotsiaal-majanduslikule keskkonnale). Seetõttu ei ole neid mõjusid kajastatud ka põlvkivi arengukavas. Näiteks on kaevandamine põhjustanud kinnistute ja maa väärtuse vähenemist, hoonete kahjustusi, elanike väljarännet, müra, vibratsiooni, tolmu teket. Märkimata ei saa jätta ka põlvkiviga seonduvaid tervisemõjusid.

204. Eelnimetatud mõjusid on uuritud vähe või pole üldse uuritud. Mõned uuringud on alles pooleli ning need ei valmi enne uute arengukavade plaanitud vastuvõtmist 2015. aastal. Näiteks valmib põlvkivitööstuse tervisemõju uuring eeldatavalt 2016. aastal. Terviklike mõjusid uurimata ei saa koostada senisest paremaid arengukavasid ega ole mõistlik kasutusele võtta uusi põlvkivivarusid.

Põlvkivi kasutamise maksustamine on ajale jalgu jäänud

205. Riigikontroll tõi 2014. aastal valminud põlvkiviauditis välja, et põlvkivi keskkonnatasud ei täida neile seatud eesmärki ning riik ei saa praegu põlvkivi kaevandamisest ega kasutamisest väärilist tulu.

206. 1990ndatel kehtestatud keskkonnatasude määrad sõltusid ebastabiilsest üleminekumajandusest, mil ettevõtete olukord oli raske. Seetõttu alustati toona väga väikeste tasumääradega, mis lepidi kokku läbirääkimiste korras ning mida on aja jooksul järk-järgult vähehaaval tõstetud. Keskkonnatasud peaksid motiveerima ettevõtteid vähendama negatiivseid keskkonnamõjusid, samuti olema vahendiks, mille kaudu saab kaevandamise ja tootmisega kaasnevad võimalikud kahjud ehk **väliskulud** tootmishinda arvestada.

207. Praeguse keskkonnatasude süsteemi rakendamise tulemusel pole tootmise saastekogus ega loodusvarade kasutamisega seotud keskkonnamõju vähenenud (vt ka p-d 199–202). Kuivõrd praegused keskkonnatasude määrad pole motiveerinud ettevõtteid seni piisavalt negatiivseid keskkonnamõjusid vähendama, on nii Riigikontroll kui ka Praxis soovitanud keskkonnatasude süsteem põhjalikult üle vaadata.³⁹

208. 2014. aasta lõpuks tuleb Keskkonnaministeeriumil esitada valitsusele keskkonnatasude seaduse eelnõu tasumäärade ettepanekuga perioodiks 2016–2020. Ministeeriumi väitel on nad keskkonnatasude kujundamisel arvesse võtnud mitmete selleks otstarbeks tellitud analüüside tulemusi.⁴⁰ Uueks perioodiks pakutakse põlvkivisektori keskkonnatasude iga-aastaseks tõusuks ca 3–10%. Näiteks lendtuha ja

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2014. aasta auditist „Riigi tegevus põlvkivi kasutamise suunamisel“.

Teadmiseks, et

keskkonnatasude eesmärk on motiveerida ettevõtteid vältima või vähendama loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju.

Keskkonnatasude seadus, §4 lg 1

Väliskulud – inimestele, tehiskeskkonnale ning ökosüsteemidele tekitatud kahju ja riskid, mida osaliselt või täielikult ei kannaks selle tekitaja, vaid selle mõju piirkonnas elavad inimesed või ühiskond tervikuna, kaasa arvatud järgmised põlvkonnad.

Teadmiseks, et

põlvkivitööstuse tegevuse tagajärjel on hinnatud kolm Ida-Virumaa põhjaveekogumit halba seisundisse:

- Ordoviitsiumi Ida-Viru põlvkivibasseini põhjaveekogum,
- Ordoviitsiumi Ida-Viru põhjaveekogum ja
- Kvaternaari-Vasavere põhjaveekogum.

Allikas: Põhjaveekogumite seisundi hindamine. I etapp. OÜ Hartal Projekt, august 2014.

³⁸ „Põlvkivi kasutamise riikliku arengukava 2016–2030“ koostamiseks vajalike andmete analüüs. OÜ Inseneribüroo Steiger, SA Säästva Eesti Instituut, AS Maves, OÜ Baltic Energy Partners, 2012.

³⁹ Riigi tegevus põlvkivi kasutamise suunamisel. Riigikontrolli auditiaruanne, 2014; Keskkonnakulutuste analüüs. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012.

⁴⁰ Keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse mõju analüüs. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2014; Keskkonnatasude mõjuanalüüs. Säästva Eesti Instituut ja Tartu Ülikooli rakendusauuringute keskus, 2013; Keskkonnakulutuste analüüs. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012.

poolkoksi ladestamise tasu ning kaevandusvee väljapumpamise tasu kasvaks 3%, aheraine ladestamise tasu kasvaks 2% ning põlevkivi kaevandamisõiguse tasu iga-aastaseks kasvaks 5%.⁴¹

209. Seejuures on ministeerium tasumäärade ettepanekut tehes lähtunud suuresti olemasolevast olukorrast, kus põlevkivi kasutatakse valdavalt elektri tootmiseks, ning arvesse pole võetud, et põlevkivi hakatakse järjest enam kasutama õli tootmiseks. Näiteks on ministeerium otsustanud, et kaevandamistasu ei diferentseerita maavara kasutusotstarbe järgi. Seega pole kaevandamisõiguse tasu ettepanekus arvestatud riigi võimaliku tulu saamist, kui põlevkivist toodetakse õli.

210. Riigikontrolli hinnangul pole Keskkonnaministeerium arvestanud kaevandamistasu kehtestamisel järgnevas viieks aastaks, et õlitootmine on mitu korda kasumlikum ja keskkonnatasude tõus seal nii suurt mõju ei avalda.

211. Nii Riigikontrolli auditis kui ka Konkurentsiameti analüüsis tõdeti, et õlitootmise kasumlikkus on võrreldes elektritootmise ja kaevandamisega tunduvalt suurem, mistõttu võiksid õlitootjad põlevkivi või selle toodangu eest ka rohkem maksta. Näiteks on keskkonnamaksude ja muude maksude vahelõik õlitootjate kasuks ning ressursi kaevandava ettevõtte kahjuks ehk suurim maksukoormus lasub Eesti Energia Kaevanduste ASil. Kuigi ka Rahandusministeerium analüüsis 2013. aastal põlevkivi kasutamise riigitulu (*royalty*) võimalikku kehtestamist, lükkas valitsus teemaga tegelemise 2016. aastasse.

212. Riigikontrolli hinnangul tuleb põlevkivisektori maksustamisel arvestada nii sektori sees toimuvate muutustega kui ka sellega, et põlevkivitööstuse investeerimisotsuseid mõjutavad ka riigi teised maksud (tööjõumaks, tulumaks, aktsiis). Praegu ei saa riik riiklikult tähtsa maavara kasutamise eest väärilist tasu ning seda pole ka uute arengukavade koostamisel analüüsitud.

213. Senist arengut jälgides ei ole tõenäoline, et riik suudab aastaks 2015 koostada senisest parema põlevkivi arengukava. Riigikontrolli hinnangul pole ministeerium enne uute põlevkivi kasutust suunavate arengukavade vastuvõtmist läbi viinud olulisi alusuuringuid ega analüüse, mis tagaks põlevkiviresursi mõistliku kasutamise ja sellest väärilise tulu saamise.

214. Seetõttu ei saa eeldada, et riik teab praegu paremini,

- millised on põlevkivisektori terviklikud keskkonnamõjud;
- kui palju on otstarbekas ja kõiki mõjusid arvesse võttes põlevkivi kaevandada;
- milline mõju on põlevkivi kasutamisel põlevkivisektori ettevõtete majandusnäitajatele ning ühiskonnale tervikuna.

⁴¹ Keskkonnatasude muutmise põhimõtted ja eesmärk, peamised muudatused. Keskkonnaministeerium, 2014. Vt http://www.envir.ee/sites/default/files/esitlus_keskkonnaministeerim_polevkivi_23092014.pdf.

Royalty – riigi seatud kindel maksuprotsent ettevõtte toodangult ning see võib olla seatud kas müüdüd toodangu kogusega või müügituluga.

Sotsiaal-majandusliku mõjuna

käsitletakse põlevkivisektoris mõju elukeskkonnale: kohalikule arengule, majanduslikule toimetulekule (tööhõive, sissetulek), taristule ja varale ning demograafilisele arengule.

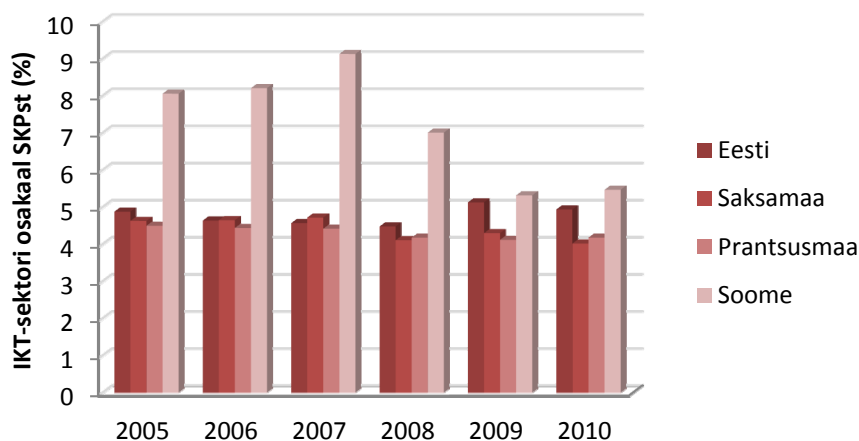
215. Olukorra parandamiseks soovitab Riigikontroll

- selgitada välja, millised on põlevkivi kaevandamise ja kasutamisega kaasnevad terviklikud mõjud (sh tervise-, keskkonna- ja **sotsiaal-majanduslikud mõjud**) ning energiasõltumatust mõjutavad asjaolud. Ilma neid mõjusid teadmata ei saa hinnata, milline on otstarbekas aastane kaevandamiskogus ning kui suurt negatiivset mõju on ühiskond valmis taluma;
- selgitada välja kahjud ja kulud, mida ühiskonnal tuleb kanda seoses põlevkivi kaevandamise ja kasutamisega. Saadud tulemused võimaldavad hinnata, kas põlevkivi kaevandamiseks ja kasutamiseks seatud keskkonnatasu määrad on põhjendatud ning mil määral tuleks neid muuta;
- töötada välja uued põlevkivisektori maksustamise põhimõtted ja maksude lähtealused põlevkivi kasutamisest riigitulu (*royalty*) saamiseks, enne kui uus energiamajanduse arengukava ja uus põlevkivi arengukava vastu võetakse. Seejuures võtta arvesse, et juba 2016. aastal toodetakse praegusega võrreldes oluliselt rohkem põlevkiviõli.

216. Kokkuvõtteks, energia-, sh põlevkivisektoris tehtavad muudatused peavad olema põhimõttelised ja sisulised, et Eesti ka tegelikult liiguks samm-sammult vähem keskkonda saastava ja ressursse väärtustava, sh energiatõhusama majandusstruktuuri arendamise poole. Juba praegu tuleks hakata mõtlema Ida-Virumaa majandusstruktuuri tervikliku reformimise peale, et leida regiooni uusi tööhõivet pakkuvaid majandusharusid. Seetõttu soovitab Riigikontroll mitte kiirustada eelnimetatud arengukavade ja ka keskkonnatasumäärade vastuvõtmisega, vaid teha kõigepealt põhjalikud analüüsid, enne kui tehakse otsused riiklikult tähtsa maavara kasutamise kohta.

Riigi IKT – riigi andmete kättesaadavus ja infosüsteemide turvalisus vajab parandamist

217. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) sektori panus Eesti SKPsse on võrreldes teiste Euroopa riikidega märkimisväärne. Eelmise kümnendi andmeid võrreldes võib öelda, et Eesti IKT-sektori osakaal SKPst on võrreldav Euroopa suurematega, vaid Soome näitaja on teistest märkimisväärselt parem (vt joonis 12). Keskmise IKT-sektori osakaal SKPst on Eesti puhul 4,8%, mis on oluliselt parem näiteks lähinaabrite Läti (3,5%) ja Leedu (2,7%) näitajatest.

Joonis 12. IKT-sektori osakaal SKPst⁴²

Allikas: Eurostat

Aastatel 2014–2020 investeeritakse riigi IKTsse 219 miljonit eurot

218. Eestis on IKTd arendatud ja efektiivsemaks muudetud nii riigi maksurahaga kui ka Euroopa Liidu toetuste abil. Perioodil 2007–2013 kasutati Eesti infoühiskonna arengu toetamiseks kokku umbes 62,6 miljonit eurot Euroopa Liidu toetusi. Uues infoühiskonna arengukavas on aastateks 2014–2020 infoühiskonna edendamiseks ette nähtud kokku ligikaudu 219 miljonit eurot.

Eestis on riigi kogutud andmete kasutamine raskendatud

219. Infoühiskonna arengu suunamiseks on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium töötanud välja infoühiskonna arengukava. Selle põhiliseks eesmärgiks on tagada Eestis IKT kasutamist ja nutikate lahenduste loomist võimaldav keskkond, mille saavutamise ühe vahendina on nimetatud riigi andmete parema kättesaadavuse võimaldamist ja turvalist kasutamist.

Avaandmed (ingl *open data*) on avaliku sektori kogutud andmed, mis on kõigile vabalt ja avalikult kasutamiseks antud.

Riik kogub näiteks statistikat, ruumi-, majandus- ja keskkonnaandmeid, arhiivimaterjale, raamatuid ja kunstikogusid.

Andmete taaskasutamine tähendab, et algselt ühel eesmärgil riigi kogutud andmed tehakse kättesaadavaks ja kasutatavaks avalikkusele.

220. Riigi andmete parema kättesaadavuse võimaldamise ehk **avaandmete** jagamise läbi on võimalik elavdada majandust, muuta valitsemist läbipaistvamaks ning suurendada kolmanda sektori kaasamist näiteks innovaatiliste toodete ja teenuste loomise läbi. Euroopa Komisjon on reklaaminud andmete kättesaadavuse suurendamist kui uut kulda.⁴³

221. Euroopa Liidu tellitud uuringu kohaselt kasvab ELi 27 riigis **andmete taaskasutuse** turg Euroopas aastas vähemalt 7% ning andmete taaskasutuse otsust ja kaudset mõju hinnatakse aastas 140 miljardi euronit.⁴⁴

222. Eesti on riigi kogutud andmete kättesaadavaks tegemises tagasihoidlik ning enamasti avaandmeid ei jagata ega taaskasutata. Avaandmete kättesaadavuse, kasutamise ning sotsiaalse ja majandusliku

⁴² Eurostat pole avaldanud pärast 2010. aastat andmeid IT-sektori osakaalu kohta SKPst.

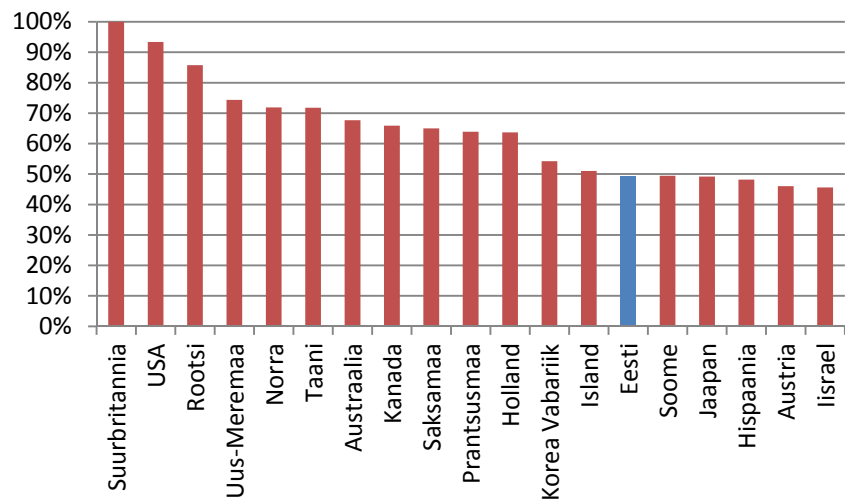
⁴³ Neelie Kroesi 12.12.2011. a kõne „Data is the new gold“. Vt <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/872&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁴⁴ Graham Vickery. Review of recent studies on PSI re-use and related market developments. Information Economics, Paris, 2011. Vt http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1093.

mõju edetabelis on Eesti uuritud 77 riigi hulgas on 14. kohal (vt joonis 13, kus on toodud esimesed 19 riiki).⁴⁵

223. Eestis puudub siiski põhjalik ülevaade avaandmete ja nende sisu kohta, avaandmed ise on hajutatud eri infosüsteemidesse, sageli ei ole andmed taaskasutamist soodustaval kujul.⁴⁶ Praegu on avalikkusele kättesaadavad näiteks Maanteeameti ühistranspordi registri andmed, KOVide andmeid sisaldav riigipilv ning riigi rahanduse andmed.

Joonis 13. Andmete kättesaadavus riikide võrdluses 2013. aastal



Allikas: Open Data Barometer. 2013 Global report

224. Euroopa avaandmete kontseptsioon oli vastu võetud juba enne Eesti liitumist ELiga. Liitudes võttis Eesti kohustuse harmoneerida riigisisene õigus avaliku sektori valduses oleva teabe kasutamise direktiiviga⁴⁷. Avaliku teabe seadusesse lisati selle direktiivi nõuded alles 2012. aastal, kui Euroopa Komisjoni alustas rikkumismenetlust.

Masinloetavus tähendab, et digitaalne teave on piisavalt struktureeritud, nii et tarkvara suudab usaldusväärselt tuvastada üksikuid faktiväiteid ja nende sisemist struktuuri.

225. Avaliku teabe seaduse kohaselt tuleb juurdepääs andmetele tagada hiljemalt 2015. aasta 1. jaanuariks. Andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemise üks eeldus on, et andmed peavad olema viidud **masinloetavale** kujule. Samuti pandi avaliku teabe seadusega teabevaldajatele kohustus tagada andmetele tasuta juurdepääs.

226. Tulenevalt sellest, et riigil on vaja täita avaliku teabe seaduses sätestatud kohustusi, koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise roheline raamatu, mille Vabariigi Valitsus kiidab eeldatavasti heaks aastal 2014.

227. Rohelise raamatu eesmärk on anda juhiseid avaliku sektori andmete kättesaadavaks tegemise kohta. Rohelise raamatu suurim puudus on

⁴⁵ Open Data Barometer. 2013 Global Report. Open Data Institute ja World Wide Web Foundation, 2013. Vt <http://www.opendataresearch.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf>.

⁴⁶ Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise roheline raamat. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi riigi infosüsteemide osakond, 2014. Vt <http://www.riso.ee/et/avaandmete-roheline-raamat>.

⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/98/EÜ, 17.11.2003, avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:ET:HTML>.

selle rakendamise vabatahtlikkus ning piisavalt selgete suuniste puudumine selle kohta, kuidas asutused peavad andmed avalikkusele kättesaadavaks tegema. Loodud on ka andmete avalikustamise ehk avaandmete portaal <http://opendata.riik.ee/>, kuid seda pole asutused veel kasutusele võtnud.

Asutustel on kohustus, kuid ei ole piisavalt selge, kuidas seda täita

228. Eesti avaliku teabe masinloetava avalikustamise rohelise raamatu juurde kuulub ka andmete kättekättesaadavaks tegemise tegevuskava, milles toodud tähtaegu on juba enne raamatu heakskiitmist osaliselt edasi lükatud. Avaliku teabe seaduse nõuete korrektseks täitmiseks peaksid kõik tegevuskavas loetletud tegevused olema ellu viidud 2014. aasta lõpuks. Tegelikult plaanitakse tegevusi ellu viia järk-järgult alles 2018. aasta lõpuks.

Avaandmete valdkond vajab konkreetseid tegevusi

229. Seni astunud sammud on küll vajalikud avaliku teabe seaduse nõuete formaalseks täitmiseks, kuid selleks, et jõuda andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemisest saadava kasuni, tuleb andmete avalikkusele kasutusse andmise süsteem täielikult välja arendada. Praegu on oht, et seaduses märgitud tähtaja (01.01.2015) saabudes avaldavad asutused nõuete formaalseks täitmiseks elektrooniliselt väljavõtted oma registritest. Samas ei ole selge, kuidas hakatakse andmeid regulaarselt uuendama, ajakohasena hoidma ning andmete põhjal uusi teenuseid looma. Samuti vajab lahendamist andmete turvalisus.

230. Avaliku teabe seadusega on andmete avaldamise ja uuendamise kohustus pandud andmete valdajatele. Samas on vähetõenäoline, et andmete valdajatel on huvi avaandmete avaldamise ja ajakohasena hoidmise vastu, sest nende jaoks on tegu ainult kohustusega. Andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemisest saab eelkõige kasu see, kes suudab neid andmeid kasutades luua lisandväärtust.

231. Avaandmete kontseptsiooni arendamiseks oli võimalik taotleda ELi raha, näiteks 2014. aasta vastava taotlusvooru maht oli 100 000 eurot. Taotlejaid oli aga vaid 8 ning see näitab andmevaldajatest asutuste huvipuudust teemaga tegelemise vastu. Samas on asutuste ring, kellele andmete avaldamise kohustus laieneb, väga suur: ministriumid ja nende allasutused, põhiseaduslikud institutsioonid, kohtud, valla- ja linnavalitsused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud jt.

232. Järgmise perioodi Euroopa Liidu toetustest on ette nähtud raha ka avaliku sektori andmete kättesaadavaks tegemisele. Infoühiskonna arengukavas 2020 on meede „IKT kasutamise kaasamise ja osaluse edendamine“, mille jaoks on ajavahemikul 2014–2017 ette nähtud 1,6 miljonit eurot (400 000 eurot aasta kohta). Selle rahaga on plaanis toetada avalikult kättesaadavaks tehtud andmete põhjal teenuste loomise pilootprojekte, koolitusi ja masintöödeldaval kujul andmete kättesaadavaks tegemist. Sisuliselt toetatakse muu hulgas ka tegevusi, mis peaksid 1. jaanuariks 2015 juba tehtud olema.

233. Kui valitsusel on soov jätkuvalt tutvustada Eestit kui e-riiki, soosida innovatsiooni, suurendada valitsemise läbipaistvust ning seeläbi aktiveerida kolmandat sektorit, on vajalik ka jõulisema positsiooni võtmine andmete kättesaadavuse suurendamiseks ja kasutuselevõtu kiirendamiseks.

234. Heaks eeskujuks on siin Ühendkuningriik⁴⁸, kus mitmed sammud on teinud just valitsus ning peaminister. Näiteks on avaandmete teema populariseerimiseks Ühendkuningriigis avaldatud riigi andmetest ülevaade, loodud on avaandmete fond, mille kaudu toetatakse riigi ja kohalike asutuste andmete avaldamise algatusi ning pidevalt avaldatakse eri valdkondade andmeid.

Pole teada, kas infosüsteemid on turvalised

235. Andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemisel tuleb riigil tagada, et andmed infosüsteemides oleksid kaitstud. Et infosüsteem saaks püsivalt rahuldada selle kasutajate vajadusi, peab olema tagatud, et infosüsteemid oleksid turvalised ja toimiksid ning ajakohased ja õiged andmed oleksid kättesaadavad vaid selleks volitatud isikutele.

236. Eesti eristub positiivselt teistest Euroopa riikidest sellega, et on riigi infosüsteemides eelnimetatud nõuete tagamiseks kehtestanud ühtsed infoturbe reeglid ehk kolmeastmelise etalonturbe süsteemi **ISKE**. ISKE reeglistiku rakendamine tagab, et riigi infosüsteemides olevad andmed on õiged, kättesaadavad ning kaitstud.

237. Nõutud infoturberegleid ei ole suudetud täita veel suures hulgas riigiasutustes ja infosüsteemides. Riigi infosüsteemi haldussüsteemi **RIHA** kohaselt vastab riigi kehtestatud infoturbe reeglistikule vaid 59% seda kohustust omavatest infosüsteemidest ning reeglite rakendamist on auditeeritud vaid viiendiku ulatuses (vt joonis 14).

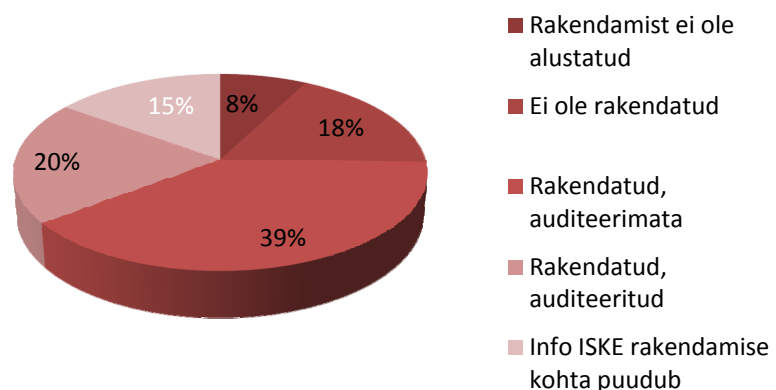
238. Samas ei tähenda infoturbe süsteemi rakendamata jätmise ilmingimata seda, et infosüsteemis üldse infoturbe puuduks. See näitab aga kindlasti, et riigil pole kindlust, kas infosüsteemide igapäevane toimimine on kindel või kas andmed infosüsteemides on õiged ja ajakohased.

ISKE – riigi infosüsteemides info turvalisuse tagamiseks kehtestatud reeglistik.

Riigi infoturbe nõuetega arvestamine ei ole veel reegliks saanud

RIHA (riigi infosüsteemi haldussüsteem) – andmekogu, mis annab ülevaate, millised infosüsteemid ja andmekogud on riigis olemas ning milliseid teenuseid need pakuvad.

Joonis 14. Infoturbe reeglistiku rakendamine riigi infosüsteemides 17.09.2014. aasta seisuga



Allikas: Riigi infosüsteemi haldussüsteem (RIHA)

⁴⁸ Cross-government review - Implementing transparency. National Audit Office, 2012. Vt <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/10121833.pdf>.

Turvalisuse reeglid olid plaanis rakendada 2011. aasta märtsiks

239. Infoturbe reeglite kasutuselevõtt riigi infosüsteemides muudeti kohustuslikuks valitsuse määrusega⁴⁹. Kohustuslikuks sai ka perioodiline sõltumatu auditi tellimine turvameetmete süsteemi rakendamise kohta. Infoturbe reeglid tuli valitsuse määruse kohaselt rakendada hiljemalt 2008. aasta lõpuks ning sõltuvalt infosüsteemi turbeastmest (kõrge, keskmine või madal) esimest korda auditeerida hiljemalt 1. märtsiks 2011.

240. Kuigi infoturbe reeglite rakendamiseks ja auditeerimiseks vajalikud kulud peavad riigiasutused üldjuhul ise oma eelarvest tegema, jagati aastatel 2008–2012 selleks ka ELi toetusi. Näiteks eraldati 2008. aastal riigi infosüsteemides ISKE rakendamiseks 1,9 miljonit eurot, 2012. aastal ligi 300 000 eurot kohalike omavalitsuste asutustele.

241. Ometigi ei ole infoturbe reegleid kõigis riigi infosüsteemides või andmekogudes ka praeguseks lõpuni rakendatud ega auditeeritud. Näiteks on ISKE rakendamine lõpule viimata sellistes olulistes riigi infosüsteemides nagu e-riigikassa, rahapesu andmebüroo andmekogu, isikut tõendavate dokumentide andmekogu, Riigikogu hääletussüsteem.

242. Mitmes varasemas auditis⁵⁰ on Riigikontroll muu hulgas analüüsinud infoturbe reeglistiku rakendamist. Põhjuseid, miks riigiasutused ei ole ISKE rakendamisega kõigis oma infosüsteemides lõpuni jõudnud, on mitu. Vastustes Riigikontrolli audititele on kõige enam esile toodud raha puudumist, eriti olukorras, kus infosüsteemi turbeaste on kõrge ja seetõttu rakendamise kulud suured. Veel on mainitud, et ISKE rakendamine ei ole otstarbekas, kui on käimas asutuste või infosüsteemide ümberkujuamine.

243. Samuti on aeglustanud infoturbe reeglite kasutuselevõttu see, et rakendamise üle järelevalvet tegeval Riigi Infosüsteemi Ametil (RIA) ei ole protsessi kiirendamiseks mingit sunnimehhanismi, näiteks õigusaktidest tulenevat sanktsiooniõigust.

244. Ülevaate saamine riigi infosüsteemides infoturbe nõuete rakendamise kohta on keeruline, kuna riigi infosüsteemide haldussüsteem ehk RIHA ei näita täpset ja ajakohast infot kõigi infosüsteemide, sh nendes infoturbe reeglite rakendamise kohta. Esiteks ei ole kõiki riigi infosüsteemide haldussüsteemis kirjeldatud. Samuti puudub mitmete seal olevate infosüsteemide kohta ISKE rakendamist puudutav info (RIHA andmetel 15% infosüsteemidest, vt ka joonis 14).

245. Teiseks ei võimalda riigi infosüsteemide haldussüsteem veenduda, millal pidi mingi infosüsteemi viimane infoturbe audit olema läbi viidud ning kas seda on ka tehtud. ISKE auditeid tuleb teha kindla perioodilisusega: kõrge turbeastmega infosüsteemide puhul peab turvalisust auditeerima iga kahe, keskmise puhul kolme ja madala puhul nelja aasta jooksul. Muuseas – ka riigi infosüsteemi haldussüsteemi enda puhul ei ole infoturbe reeglite rakendamist veel auditeeritud.

Teadmiseks, et

2013. aasta auditist „Infosüsteemide pidamine ja arendamine Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas“ selgus, et mitmes olulises andmeid ja teenuseid sisaldavas infosüsteemis (nt keskkonnaregister, Eesti looduse infosüsteem, keskkonnalubade infosüsteem) ei ole ISKEt veel ei lõpuni rakendanud ega seda auditeerinud.

Riigi infosüsteemide haldussüsteem ei anna infoturbe reeglistiku rakendamisest head ülevaadet

⁴⁹ Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. a määrus nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“.

⁵⁰ Näiteks 2010. aasta audit „Riigi infosüsteemide arendusprotsessi tulemuslikkus“; 2012. aasta audit „Euroopa Liidu raha kasutamine infoühiskonna edendamisel“.

246. Olukorras, kus infoühiskonna uue arengukava rakendamise ees ei ole veel hoogsalt alustatud, on võimalik tegeleda riigi IKT ees seisva kahe olulise eespool kirjeldatud väljakutsega: avaandmete kättesaadavuse parandamine ning infoturberaamatu rakendamine ja auditeerimine.

247. Selleks et avaliku sektori andmete kättesaadavaks tegemise kaudu elavdada majandust, suurendada valitsemise läbipaistvust, tarkade otsuste vastuvõtmist, kaasata paremini kolmandat sektorit ning soosida innovatsiooni, tuleks riigil

- määrata vastutav organisatsioon, kes koordineerib riigi andmete avalikustamist;
- töötada andmevaldajatele välja tegevuskava andmete avalikustamiseks ning teha kohustuslikuks andmete avaldamine ja avaandmete uuendamine;
- suurendada avalikkuse teadlikkust riigi kogutud andmete kättesaadavaks tegemise kaudu tekkivate võimaluste kohta.

248. Infoturbe raamatu rakendamine on üks olulisematest sammudest, mis suurendab riigi IKT töökindlust, kvaliteeti ja jätkusuutlikkust. Kuna riiklikku infoturbesüsteemi ei ole õnnestunud veel täielikult rakendada, peaks riik

- määrama kindlaks uue tähtaja, millal kõigis riigi infosüsteemides peavad olema rakendatud ja auditeeritud infoturbe nõuded. Kui infosüsteemid selleks tähtajaks nõudeid ei täida, tuleks riigil nende kasutamine peatada;
- määrama infoühiskonna arengukavaga kindlaks, kui palju läheb maksma infoturbe reeglite täielik rakendamine ning millistest allikatest see raha saadakse (riigieelarve või ELi toetused).

Kohalik omavalitsus ja regionaalareng – omavalitsusreformile ei ole alternatiive

249. 2014. aasta alguse seisuga oli Eestis 215 valda-linna. Viis aastat tagasi oli neid 12 võrra rohkem: 227. Kohaliku omavalitsuse haldusvõimekuse indeksi⁵¹ arvutamisel on selgelt esile tulnud, et omavalitsuse võimekus sõltub tugevalt selle elanike arvust. Selle kohaselt peaks Eesti oludes omavalitsuse mõistlikuks toimimiseks elama seal vähemalt 5000 inimest.⁵²

250. 2014. aasta alguse seisuga oli Eesti 215 vallast ja linnast 173 sellised, kus elas alla 5000 inimese. Teisisõnu tähendab see, et 80% Eesti omavalitsustest olid väiksemad, kui omavalitsuse mõistlikuks toimimiseks vajalik. Vaatamata omavalitsuste arvu vähenemisele mõnede omavalitsuste liitumise tulemusel viimase viie aasta jooksul, ei

⁵¹ Kohaliku omavalitsuse võimekuse indeks. Konsultatsiooni- ja koolituskeskus Geomedia. Vt <https://www.siseministeerium.ee/haldussuutlikkus/>.

⁵² Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu seletuskiri, lk 19. Vt https://www.siseministeerium.ee/public/Omavalitsuskorralduse_reformi_seadus_seletuskiri_20.01.2014.pdf.

ole alla 5000 elanikuga omavalitsuste osakaal vähenenud, vaid on jäänud samaks.

251. Olenemata suurusest peab iga omavalitsus hakkama saama sotsiaalabi ja -teenuste pakkumise, lastekaitse, noorsootöö, veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamise, territoriaalse planeerimise, maakorralduse, teede ja tänavate korrashoiu, ühistranspordi korralduse, heakorra ja jäätmehooldusega, samuti omavalitsuse koolide, lasteaedade, huvikoolide, kultuurimajade, raamatukogude, sotsiaalkeskuste jms ülalpidamisega. Raha selleks tuleb eelkõige omavalitsuse elanike tulumaksust.

252. Võrreldes riigi ja omavalitsuste kasutada olevat raha, on viimase viie aasta jooksul riigieelarve ja omavalitsuste eelarve suhe olnud langevas trendis. Kui veel 2009. aastal moodustasid omavalitsuste kulud võrreldes riigieelarve kuludega 24%, siis 2013. aastal vaid 20%.

Tõmbekeskuste Eesti reformikava väljatöötamine tõi muu hulgas kaasa positiivset

253. Regionaalministri kava jõuda 2013. aastal taas kord omavalitsusreformi läbiviimise otsustamiseni ebaõnnestus taas. Reformikava eesmärk oli, et 2017. aastaks ühtiks elanike igapäevaelu toimepiirkond oma omavalitsuse piiridega ja nii saaksid inimesed sõltumata oma elukohast võrdsemalt koheldud. Omavalitsuste arv oleks sel juhul piirdunud 50–60-ga.

254. 2014. aasta alguseks oli selge, et alates 2012. aastast väljatöötatud reformikava Vabariigi Valitsuses toetust ei leia, kuid sellega tegeleti edasi kevadeni, mil vahetus valitsuse koosseis. Uus valitsus otsustas tõmbekeskuste Eesti kavaga mitte enam edasi minna. Seejärel esitas Riigikogu Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon sama eelnõu ise Riigikogu menetlusse (647SE).

255. Kuigi omavalitsusreformi protsess katkes taas eelkõige poliitiliste kokkulepete puudumise tõttu, võib kokkuvõttes välja tuua ka selle protsessi positiivse mõju:

- Tõmbekeskuste Eesti reformikava väljatöötamine tõi ühiskonnas kaasa omavalitsustega seotud teemade laiemal arutelul, kasvas ühiskonna valmisolek ja soov muudatusteks. Avaliku arvamuse küsitlused näitasid, et poolehoid omavalitsusreformi suhtes suurenes. 2014. aasta kevadel näitas Siseministeeriumi tellitud küsitlus, et omavalitsusreformi toetas pisut üle poole Eesti inimestest, nende hulgas, aga kellel reformi suhtes kindel arvamus oli, oli toetajaid üle 70%.
- Vabariigi Valitsus põhjendas reformikava tagasilükkamisel (arvamuskiri 647SE kohta) seda otsust muu hulgas sellega, et eelnõu ei võimalda lahendada Riigikohtu tõstatatud olulisi probleeme: omavalitsuste täidetavaid riiklikke ülesandeid pole võimalik omavalitsuslikest eristada, samuti ei ole teada, kui palju on omavalitsustel nende täitmiseks raha vaja.

Sellega möönis Vabariigi Valitsus, et Riigikohtu 16. märtsi 2010. aasta kohtuotsus, mis sellise olukorra

Tõmbekeskuste Eesti reformikava jäeti kõrvale

Teadmiseks, et

küsitlused näitasid, et kui jätta kõrvale umbes neljandik eestimaalasi, kellel arvamus omavalitsusreformi kohta puudus, pooldas seda 2014. aasta märtsis koguni 71% Eesti inimesi.

Allikas: Siseministeerium, omavalitsuskorraldusreformi ajaveeb

Teadmiseks, et

Riigikohtu üldkogu 16.03.2010. aasta kohtuotsus asjas nr 3-4-1-8-09 tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis

sätetaksid, millised seadusega kohalikele omavalitsustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud;

eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

põhiseadusevastaseks tunnistas, on siiani täitmata. Riigikontroll on alates 2010. aastast oma aastaaruannetes korduvalt juhtinud Riigikogu tähelepanu Riigikohtu otsuse täitmise kohustusele, kuid valitsus on seni väljendanud seisukohta, et kohtuotsus on juba täidetud.

- Kuigi Riigikogu menetlusse esitatud eelnõu toetust ei leidnud, kinnitasid selle menetlemise ajal mõlemad valitsuspartnerid, et omavalitsusreform on möödapääsmatu. Kinnitati ka seda, et arvestades teenuste taseme ühtlustamise vajadust, elanike põhiõiguste tagamist ja omavalitsuste koostööd, peaks omavalitsusreform sisaldama hoobi, millega riik saab enda tahet kehtestada.

Omavalitsusreformi kava koostamisel tegeletakse ka omavalitsuste ülesannete ning rahastamisega

256. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm näeb ette omavalitsusreformi kava väljatöötamise 2015. aastaks. Eesmärgiks on määrata kindlaks, milliseid ülesandeid riik ja omavalitsused täidavad ning kuidas kujuneb ülesannete rahastamine. Rahandusministrile ja siseministrile on pandud ülesandeks esitada vastavaid ettepanekuid sisaldava omavalitsusreformi kava 2014. aasta lõpuks. Seejärel on võimalik algatada uus omavalitsusreformi seaduse eelnõu menetlus.

257. Ilmselt ei saa ka uus reformikava pakkuda lahendusena välja midagi sellist, mille üle aastaid poleks juba arutatud. Ikka jääb põhiküsimuseks, kuidas leida tasakaal omavalitsustele pandud ülesannete ja omavalitsuste suutlikkuse vahel neid täita.

258. Arutelukohaks jääb, kas omavalitsused saaksid paremini hakkama ja suudaksid vajalikke avalikke teenuseid pakkuda kvaliteetsemalt siis, kui omavalitsused oleksid suuremad (näiteks vähemalt 5000 elanikuga), või siis, kui nad peaksid neid teenuseid pakkuma tihedalt omavahel koostööd tehes. Selge on aga, et omavalitsusi ei ole võimalik tugevdada ilma neid ümber korraldamata, nagu ei ole ilma selleta võimalik leida ka lahendust, mis tagaks kõigi kohalikele omavalitsusele praegu pandud ülesannete täitmise mõistlikul tasemel.

259. Riigikontrolli arvates tuleb reformikava koostajatel lahendusi välja pakkudes silmas pidada järgmist:

- Reformijärgsed kohalikud omavalitsused peavad olema tugevad partnerid riigile. Jättes omavalitsustele täita senisest vähem ülesandeid, võib see leevendada küll enamiku praeguste omavalitsuste probleeme hakkamasaamisel, kuid nõrgad omavalitsused poleks inimeste huvides. Lisaks piiraks selline ülesannete jaotus kogukonna võimalust otsustada kohaliku elu küsimuste üle ja riigil tuleks nende ülesannete täitmiseks ise leida nii raha kui ka inimesed.
- Igati tuleb toetada kogukonnasisest iseotsustamist. Samas ei ole kogukondlik identiteet tihti seotud mitte vallapiiride, vaid väiksema paikkonna või külaga. Kogukondliku arutlemise ja iseotsustamise arendamiseks võiks näiteks küladele anda

suuremad võimalused teatud otsuste kujundamisel kaasa rääkida või neid ise langetada.

- Omavalitsuste koostöö arendamine ja elanike huvidega arvestamine on ka väljaspool oma valla piire möödapääsmatu: isegi kui kõigis omavalitsustes elaks vähemalt 5000 inimest, ei oleks paljude ülesannete kvaliteetne täitmine omavalitsustel ilma koostööd tegemata võimalik ega mõistlik. Omavalitsuste koostöö kohta võib positiivseid näiteid tuua nii jäätmevaldkonnas kui ka näiteks ühistranspordi korraldamisel ehk siis valdkondades, mis nõuavad koostööd vähemalt maakondlikul tasemel.

Paljudes muudes valdkondades on omavalitsuste koostöö jäänud seni napiks. Seda põhjustab muu hulgas tõik, et ka koostöö korraldamiseks peab omavalitsuses olema valdkonda hästi tundev spetsialist, kellest paljudes väikestes omavalitsustes on puudus nüüd ja sedasi jätkates ka edaspidi. Senine praktika on näidanud, et omavahel konkureerivaid omavalitsusi pole välise veenmisega olnud võimalik suunata toimivale koostööle, kui nad seda ise pole soovinud, olgu siis põhjuseks kas poliitilised, isikutevahelised või muud vastuolud.

- Kohalikul omavalitsusel peab olema huvi ja võimalus mõjutada ettevõtluse arendamist oma territooriumil. Tegelik elu näitab, et pigem üritab pisimgi omavalitsus säilitada oma kooli, lasteaeda, ehitada staadioneid ja ujulaid. Seejuures puudub neil võimalus ja oskus panustada soodsa ettevõtluskeskkonna loomisesse, mis jätaks või tooks piirkonda juurde nii inimesi kui ka töökohti, seega neid, kes haridus- või vabaajateenuseid vajaksid.
- Riigikontrolli arvates on omavalitsusreform möödapääsmatu ja seda edasi lükates muutub reformi elluviimine üha keerulisemaks. Omavalitsuste süsteemseid ümberkorraldusi tuleb käsitleda koos riigi tasandiga, muu hulgas ka avaliku sektori asutuste töökohtade paiknemise, võimaliku ümberkujundamise ja optimeerimise vaates.

260. Arvestades, kui palju on regionaalvaldkonna uuringuid nii varasematel kui ka viimastel aastatel tehtud, tuleks omavalitsusreformi otsused ära teha neid kasutades, mitte lükata otsustamist edasi, viidates vajadusele hakata otsast peale uurima ja analüüsima. Näiteks kui uus reformikava seab olulisele kohale omavalitsuste ülesannete täitmisel rakendada paremat koostööd, on selleks võimalik kasutada Siseministeeriumi tellitud mitmeid omavalitsuste koostööd puudutavaid töid (analüüse, uuringuid ja koolitusi; vt vasakveerg).

261. Uuringute tegemiseks on kulutatud juba hulk raha, mistõttu uusi uuringuid tuleks tellida väga kaalutletult. Näiteks on viimastel aastatel ainuüksi omavalitsuste koostööd puudutavatele uuringutele, koolitustele ja nõustamisteenuse pakkumisele, kus üheks tellijaks on olnud Siseministeerium, kulutatud vähemalt 126 000 eurot. Tõmbekeskuste Eesti protsessi käigus tellitud uuringutele, arutelude korraldamisele ja protsessi juhtimisele kulus kokku ca 172 000 eurot.

Teadmiseks, et

Siseministeerium on viimastel aastatel tellinud järgmisi KOVide koostööd puudutavaid uuringuid ja koolitusi ning nõustamisteenust:

- riigi ja kohalike omavalitsuste koostöö (2011);
- kohalike omavalitsuste ühinemiste ja ühise teenuseosutamise ettevalmistamise toetamine (2013);
- projekti „Kohalike omavalitsuste koostöö rakendamine kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks ja avalike teenuste kvaliteetsemaks ning efektiivsemaks osutamiseks“ (2013) kokkuvõtte ja vahearuanded:
 - kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö korralduslik raamistik ja võimalikud mudelid,
 - teenuste ja ülesannete kirjeldamine ja koostööpiirkonna modelleerimine,
 - ühisasutus ja ülesande üleandmine teisele KOVi üksusele.

Allikas: Siseministeerium, www.siseministeerium.ee

262. Riigikontroll ei soovi väita, et kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu valdkonna uuringuid ei ole enam vaja teha, vaid juhib tähelepanu sellele, et nende tegemisel tuleb tegutseda mõistlikult, vältides dubleerimist ning aina uute uuringute tellimist, kui otsustes ei suudeta kokku leppida.

263. Näitena sellisest ohust saab tuua Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi töö koordineerimatuse pikemalt ette valmistatud projekti raames, mille tulemusi on kavas kasutada ka uue reformikava väljatöötamisel.

264. Nimelt sai Siseministeerium 2014. aastal toetust, et töötada välja omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamise meetoodika ning seda kasutades kindlaks teha omavalitsuste ülesannete täitmise suutlikkus. Töö on jagatud Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vahel: Siseministeeriumi ülesandeks jäi analüüsida kohalike omavalitsuste ülesanded ja toetada vabatahtlike ühinemiste ettevalmistamist ning Rahandusministeeriumi ülesandeks analüüsida ülesannete ja finantside seoseid. Toetuse suurus koos kõigi projektiga seotud tegevuste peale kokku on 320 000 eurot.

265. Kuna toetust lubati algselt kasutada 2014. aasta lõpuni ja on nüüd pikendatud 2015. aasta märtsini, on tegevuste läbiviimiseks vähe aega. Seetõttu ei jõudnud Rahandusministeerium ära oodata, millal Siseministeerium omavalitsuste ülesannete ülevaate koostamisega valmis saab, vaid asus rahaliste seoste analüüsimiseks ülesannete kohta oma ülevaadet koostama.

266. Riigikontroll näeb ohtu, et lisaks töö dubleerimisele omavalitsuste ülesannetest ülevaate koostamisel on vaatamata Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi koostööle saadud tulemused ebatäpsed. See tähendab, et Siseministeeriumi väljaselgitatud ülesannete puhul ei saa olla kindel, kas Rahandusministeeriumi väljaarvutatud ülesande maksumus hõlmab sisu, mis langeb kokku Siseministeeriumi määratletud ülesandega.

267. Kokkuvõttes on oluline tulemus – et Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi töö alusel oleks Vabariigi Valitsusel 2014. aasta lõpuks võimalik välja töötada omavalitsusreformi kava ja selle alusel algatada eelnõu omavalitsusreformi elluviimiseks. Kui Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi töö ei haaku, on lubatud reformikava valmimine kaheldav.

268. Riigikontrolli hinnangul

- tuleb kiiremas korras viia läbi omavalitsusreform, mida saab õnnestunuks pidada, kui kohalikud omavalitsused seeläbi tugevamaks muutuvad. Teisisõnu tuleb kvaliteetsete teenuste pakkumise kõrval leida selline lahendus, mille tulemusel muutuksid kohaliku omavalitsuse üksused ka tegelikult keskväimu partneriks ja tasakaalustajaks;
- peab omavalitsusreform olema sisuline. Selle käigus tuleb komplekselt üle vaadata kõik ülesanded ja määrata selgelt kindlaks, kas tegemist on riikliku või omavalitsusliku ülesandega. Omavalitsuste täita tuleb jätta need ülesanded, mida

olemuse või otstarbekuse tõttu on mõistlik täita kohalikul tasandil. Kaaluda võiks lahendust, et suutlikumatel omavalitsustel oleks võimalik rohkem täita ka riiklikke ülesandeid;

- tuleb omavalitsustele ülesannete täitmiseks tagada piisav raha. Omavalitsuslike ülesannete rahastamise süsteem peab olema selge ja arusaadav. Omavalitsustel peab olema reaalne võimalus oma tulusid kohalike maksudega mõjutada. Eelistada tuleks lahendust, kus omavalitsuste riigi vahendusel saadav raha ei moodustuks erinevatest killustunud allikatest (sh näiteks eesmärkidega lõdvalt seotud riigieelarve toetused), vaid annaks omavalitsusele ühtsema rahakoti ja võimaluse selle sees teha kulutusi oma vajaduse järgi. Riiklike ülesannete täitmiseks vajalik raha peab ülesannete kaupa olema selgelt eristatav ning katma omavalitsuste kõik ülesande täitmiseks seotud kulud (sh majandamis- ja kapitalikulud);
- tuleb kohalikus omavalitsuses luua objektiivne, usaldusväärne ja toimiv sisekontroll. Omavalitsuse iseotsustamise määr peab olema tasakaalus kohustusega anda inimestele kogu info otsuste tagamaade kohta, et oleks võimalik hinnata nende mõistlikkust;
- peab olema selge, millist vastutust kannab omavalitsus, kes täidab talle pandud ülesandeid valikuliselt või mõne ülesande täitmata jätab.