

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2015.–2016. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte riigi majanduse ja
rahanduse väljavaadetest ning riigi varaga seotud
probleemidest*

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2015.–2016. aastal

Riigikontrolöri kokkuvõte riigi majanduse ja rahanduse väljavaadetest ning riigi varaga seotud probleemidest

Saateks

Läheme uuele aastale vastu olukorras, kus Eesti riigivõlg on kogu Euroopa Liidu kõige väiksem, raamatupidamine on korras, tööhõive on saavutamas maksimumi, töajõu tootlikkus on aga tagasihoidlik ja võrreldes muu Euroopaga tasemel, kus see oli viis aastat tagasi. Oma värskemal aastaaruandes on Eesti Pank märkinud, et Eesti majandus on teelahkmel ja majanduse sisuline kasvumootor – tootlikkus – on juba pikka aega paigal tammunud.

Eesti majanduskasv oli 2015. aastal pea poole kasinam Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisega võrreldes ning kahanenud on ka Eesti ostujõud – keerulisema nimetusega sisemajanduse koguprodukt inimese kohta ostujõu standardi alusel –, mis näitab tinglikult riigi ja selle inimeste tulutaset, võrreldes teiste riikidega ja võttes arvesse hinnaerinevusi. Eesti majanduse ja riigi rahanduse lähiaastate väljavaated on varem prognoosituga võrreldes veidi halvenenud ja nii on tulevikus keeruline kasvatada riigitulusid soovitud tempos.

Surve riigi toimimisele ja ülalpidamiskuludele aga suureneb. Riigieelarve kasvab ka edaspidi, ent paindlikult kasutatavat vaba raha on jätkuvalt vähe. Ette broneeritud kulude osakaal suureneb tänavuselt 78%lt ligikaudu 80%ni aastaks 2020. Ehkki Riigikontroll ja Rahandusministeerium on fikseeritud kulude suurt osakaalu näinud probleemina aastaid, ei ole riigieelarve kasutamise paindlikkust suudetud suurendada.

Juba mõne aasta pärast võtab riigieelarve kuludest poole sotsiaal- ja tervishoiuvaldkond ning see jätab vähe võimalusi toetada riigi muude tegevusalade arengut. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt on aastal 2020 kõigi ülejäänud riigi tegevusvaldkondade kulud suhtena SKPse samal tasemel või väiksemad kui praegusel 2016. aastal. Riigi investeeringutest tehakse jätkuvalt suur osa Euroopa Liidu toetuste abil.

Riigijuhtidel on keeruline eirata vajadust vaadata põhjalikult üle väga paljud, kui mitte kõik riigi ülesanded ja kohustused oma inimeste ees ning püüda leida võimalusi neid järjest paremini ja tõhusamalt täita. Kui riigi ülesanded ja nende sisu on selge, alles siis selgub, kui palju ja milliseid inimesi meil nende ülesannete täitmiseks vaja on, kus on tarvis vähem ja kus rohkem. Ning kui palju selleks kõigeks raha on vaja.

Kui Eesti ettevõtted ei tee tuleviku kasvu toetavaid investeeringuid ja riik majanduskasvu soodustavaid reforme, siis võib meil ees seista olukord,

kus aktuaalne ei ole mitte küsimus, kuidas majanduse arengut kiirendada, vaid see, kuidas olemasolevatki taset säilitada.

Eesti demograafiline väljavaade raskendab arengueesmärkide saavutamist veelgi ja lisab nõudlikkust riigivalitsejate suhtes, kes peavad tegutsema läbimõeldult ja edasiviivalt. Ja selleks peab olema värskeid ja toimivaid ideid.

Riik täidab oma ülesandeid elanike ees, kehtestades õigusakte ja kasutades vara. Riigi vara ei piirdu pelgalt riigikassasse laekuvate tuludega, mida valitsus Riigikogu loal Eesti elu edendamiseks tarvitab. Riigile kuulub ka näiteks miljardite eurode väärtuses maad ja metsa, tuhandeid hooneid, rajatisi, kümneid äriühinguid, sihtasutusi jms. Sellest, kui oskuslikult käib riik ümber oma varaga, on riigil rahas ning inimestel teenustes palju võita või kaotada.

Riigikogu ja valitsuse otsustest ning nende tegemise viisist sõltub, kas vara kasutatakse Eesti kestliku arengu toetamiseks parimal moel, vältides ebamõistlikke kulusid, saavutades seatud arengueesmärgid ning suurendades ühiskonna kui terviku tulusid või mitte. Riigikontroll on oma töös näinud riigi varaga tõhusa ümberkäimise ja hästi ettevalmistatud otsuste kõrval ka seda, kuidas reforme algatatakse ja/või viiakse ellu ebapiisavale infole tuginedes, kiirustades või hoopis vajalike otsustega viivitades.

Tänavuses aastaülevaates ongi Riigikontroll keskendunud sellele, kuidas tõhustada riigi ülesannete täitmist ja riigi ülalpidamist puudutavate reformide ettevalmistamist ning elluviimist; kuidas parandada riigi varaga seotud otsuste tegemise kvaliteeti ja läbipaistvust ning kuidas kasutada riigi ja maksumaksja vara tõhusamalt ja tulusamalt.

Teiste temade hulgas leiame ülevaates ja õppetunnid nüüdseks juba 15 aastat kestnud riigi kinnisvarareformist ning veelgi kauem käimas olnud maareformist. Analüüsitud on riigi äriühingute ja sihtasutuste majandamise korralduse probleeme ning arengut.

Aeg on andnud riigi juhtidele juba ammu märku, et kosmeetilistest muudatustest enam ei piisa. Elu ise sunnib meile peale põhimõttelisemad muudatused.

Loodan, et ka tänavusest ülevaatest saavad otsustajad tuge ja nõu, kuidas teha valikuid veelgi läbimõeldumalt. Et aga üldse valikuid teha, on vaja kõigepealt ideid. Head lugemist!



Alar Karis
riigikontrolör

novembris 2016

Sisukord

Eesti rahvastiku vähenemine ja vananemine seab riigi majandusele ning rahandusele järjest suurema surve	4
2015. aastal vähenes Euroopa Liidu keskmisega võrreldes nii Eesti tootlikkus kui ka ostujõud	4
Eesti majanduskasvu väljavaated aastal 2016 ja lähitulevikus on varem prognoosituga võrreldes halvenenud	7
Vaba raha on riigieelarves jätkuvalt vähe ja investeerimisvõimekus sõltub välisest	8
Riigi raamatupidamine on korras, kuid see ei näita tingimata riigi vara otstarbekat kasutamist, vaid arvestusreeglitest kinnipidamist	13
Riigil on vara pea 30 miljardi euro väärtuses ning selle kasutamise viis mõjutab Eesti arengut väga oluliselt	13
Riigikontrolli auditid näitavad, et riigi raamatupidamine on heal tasemel, kuid riigi vara saab kasutada otstarbekamalt	14
Riigireform peab viima riigi vara tõhusama ja tulusama kasutamiseni	14
Eesti arenguks on vaja üle vaadata riigi pidamine ja ülesanded – muudatuste edukas rakendamine eeldab aga vajalikku infot, otsustusjulgust ning vastutusvõimet	14
Riigi ülesannete täitmine on alati seotud riigi vara kasutamisega, milles kaalutlemata otsuseid ning eksimusi riigivaraseaduse põhimõtete vastu ei tohi olla	15
Puudused riigi varaga seotud otsuste tegemisel toovad tarbetu kulu ning jätavad saamata tulu	17
Riigi kinnisvarareform – 15 aastaga pole jõutud selgusele, milline on kõige tõhusam kinnisvarahalduse viis	17
Riigi kinnisvarareformi ootused ja eesmärgid pole täitunud – kinnisvarakulud kasvavad hoogsalt ning pinnakasutuse tõhustamisele mõeldakse vähe	18
Riigil puudub pikaajaline plaan – pole teada, kui palju ning millist kinnisvara riigi ülesannete täitmiseks on tarvis ja kuidas selle kordategemist rahastada	20
Kohalike omavalitsuste kinnisvara – rahvastiku koondumine keskustesse on jätnud mitmel pool omavalitsustele kasutult seisvad ja lagunevad hooned	21
Maa – riigi maavajadus on tänini kindlaks määramata ja maareform lõpetamata	21
Riigi äriühingud – ettevõtluses osalemine peab olema riigi ülesande täitmiseks vajalik, tulus ja õiguspärane	22
ASi Estonian Air rahastamine – valitsus oleks saanud ca 85 miljoni euro kaotust vältida	23
Riigi sihtasutused – sageli ei hinnata, kas see tegevusvorm on riigi ülesannete täitmiseks sobivaim	25
Riigi sõidukipark – riigiasutused ei analüüsi sõidukeid ostes või rentides, kuidas seda riigile säästlikumalt korraldada	25
Riigihanked – läbipaistvad, läbimõeldud ja selge vastutusega ühishanked toovad kokkuhoiu	26
Riigieelarve – riigitulude tõhusamaks kasutamiseks peab eelarve koostamine muutuma läbipaistvamaks ja aruandlus sisulisemaks	28
Tänavuses aastaülevaates viidatud auditid	29

Eesti rahvastiku vähenemine ja vananemine seab riigi majandusele ning rahandusele järjest suurema surve

2015. aastal vähenes Euroopa Liidu keskmisega võrreldes nii Eesti tootlikkus kui ka ostujõud

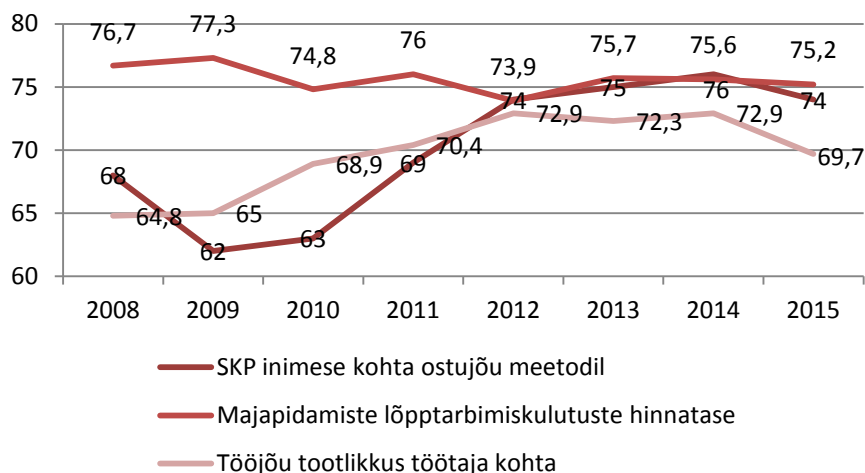
1. Pärast iseseisvuse taastamist on Eesti parlamendi ja valitsuse eesmärk olnud vähendada Eesti mahajäämust võrreldes arenenud Euroopaga ning viia inimeste ja riigi jõukus Euroopa rikaste riikide tasemele. Lihtsustatult on selle saavutamiseks vaja, et Eesti majandus kasvaks kiiremini kui neis riikides, kellega end võrdleme ja kellele soovime järele jõuda.

2. Riikide sisemajanduse koguprodukt (SKP) pole aga ainus näitaja, mille alusel ühiskonna majanduslikku olukorda hinnatakse. Üheks riikide arengutaseme levinud võrdluse viisiks, mida kasutavad nii Eesti riigiasutused kui ka Euroopa Liidu institutsioonid, on käsitleda üheskoos kolme järgmist näitajat:

- SKP inimese kohta ostujõu standardi alusel¹, mis tinglikult näitab riigi ja selle inimeste tulutaset, võrreldes teiste riikidega ja võttes arvesse hinnaerinevusi;
- töötajate tootlikkus, mis on riigi jõukuse kasvu üks peamisi eeldusi;
- majapidamiste lõpptarbimiskulutuste hinnatase.

3. Euroopa Liidu statistikaameti Eurostat andmetest nähtub, et Eesti pigem kaugenes 2015. aastal nende kolme näitaja alusel Euroopa Liidu keskmisest. Töötajate tootlikkus, mis 2014. aastal oli kasvanud 72,9% ni ELi 28 liikmesriigi keskmisest, kahanes nüüd 69,7%ni. See on madalam tase, kui oli aastal 2011 (vt joonis 1).

Joonis 1. Eesti konvergens ehk oluliste majandusnäitajate ühtlustumine Euroopa Liiduga 2008–2015 (EL 28 = 100%)



Allikas: Eurostat 03.11.2016. a seisuga

¹ Näitajat „SKP inimese kohta ostujõu standardi alusel“ tavatsetakse mõista kui riigi ostujõudu, kuid selline kasutus ei ole päris täpne. Statistikaameti hinnangul võimaldab SKP hindamine ostujõu alusel võrrelda riikide SKP 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 jõukust.

Majapidamiste lõpptarbimiskulutused näitavad, kui palju kulub majapidamistel eluks vajalikule – kaubad, teenused, eluase, kommunaalteenused. Näitaja iseloomustab nii toodete-teenuste kallidust kui ka majapidamiste jõukust.

Töötajate tootlikkus on ELi keskmisega võrreldes viie aasta tagusel tasemel

4. Ka Eesti majapidamiste ostujõu näitaja, mis aastal 2014 oli suurenenud 76%ni ELi keskmisest, vähenes 2012. aasta tasemele ehk 74%ni. Lõpptarbimiskulutuste hinnatase 2015. aastal peaaegu ei muutunud: võrreldes ELi 28 liikmesriigiga moodustas see 75,2%. Aasta varem oli see näitaja olnud 75,6%.

**Eesti SKP kasvas aastal 2015
pea poole vähem kui ELis
keskmiselt**

5. Vähenes tootlikkus püües majandusarengut ja on üks põhjus, mis takistab Eesti lähenemist jõukatele riikidele. 2015. aastal kasvas Eesti majandus 1,4%, mis on peaaegu poole vähem kui ELi 28 liikmesriigil keskmiselt. Naaberriikide Läti ja Leedu sisemajanduse koguprodukt suurenes vastavalt 2,7 ja 1,8% (vt tabel 1). Eestist kiiremini kasvas majandus 21-s Euroopa Liidu riigis.

Tabel 1. SKP reaalkasv Eestis ja osas ELi liikmesriikides aastatel 2010–2015 (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eesti	2,3	7,6	4,3	1,4	2,8	1,4
ELi 28 keskmine	2,1	1,7	-0,5	0,2	1,6	2,2
Läti	-3,8	6,2	4,0	2,9	2,1	2,7
Leedu	1,6	6,0	3,8	3,5	3,5	1,8
Soome	3,0	2,6	-1,4	-0,8	-0,7	0,2
Rootsi	6,0	2,7	-0,3	1,2	2,6	4,1

Allikas: Eurostat 03.11.2016. a seisuga

6. 2015. aasta SKP reaalkasv jäi oodatust kasinamaks. 2014. aasta suvel prognoosis Rahandusministeerium kasvaks 2,5%, 2015. aasta kevadel 2% ja 2015. aasta suvel 1,7%. Hoolimata loodetust väiksemast majanduskasvust laekus riigikassasse maksutulused 2015. aastal veidi enam, kui riigieelarvega oli kavandatud.

**Palkade kasv toetas
maksutulude head laekumist,
kuid on kesise tootlikkuse
puhul ohuks majandusele**

7. Aastal 2015 kogus riik maksutulused 7,1 miljardit eurot, mis on 160 miljonit eurot rohkem, kui algselt riigieelarvega oli kavandatud. Eelkõige laekus oodatust enam juriidiliste isikute tulumaksu (vt tabel 2). Positiivse panuse andsid ka sotsiaalmaks ja füüsilise isiku tulumaks eelkõige tööhõive ja palkade kasvu tulemusena, samuti kütuseaktsiis. Prognoositust vähem koguti alkoholiaktsiisi, käibemaksu ja tubakaaktsiisi.

Tabel 2. 2015. aasta riigieelarvesse prognoositud tulud ja tegelik laekumine (miljonites eurodes)

Tulu liik	2015 eelarve	2015 tegelik	Erinevus
Riigieelarve tulud kokku, sh	8 447	7 980	-467
maksutulud kokku, sh	6 968	7 128	+160
▪ füüsilise isiku tulumaks	309	330	+21
▪ juriidilise isiku tulumaks	321	424	+103
▪ sotsiaalmaks	2 370	2 393	+23
▪ raskeveokimaks	4	5	+1
▪ käibemaks	1 865	1 858	-7
▪ hasartmängumaks	23	23	0

▪ tollimaks	30	34	+4
▪ alkoholiaktsiis	240	222	-18
▪ tubakaaktsiis	185	183	-2
▪ kütuseaktsiis	424	432	+8
▪ pakendiaktsiis	0,3	1,2	+0,9
▪ elektriaktsiis	33	34	+1
▪ edasiantavad maksud	1 164	1 187	+23
mittemaksulised tulud, sh	1 479	852	-627
▪ kaupade ja teenuste müük	140	163	+23
▪ saadud toetused	1 007	384	-623
▪ muud tulud	148	148	0
▪ finantstulud	185	158	-27

Allikas: 2015. a riigieelarve seletuskiri ja täitmise aruanne, <http://www.fin.ee/riigieelarve-2015>

8. Tööhõive suurenemine 2015. aastal 2,6% ja keskmise palga kasv 6% aitasid täita küll riigikassat, kuid kiire palgakasv ohustab pikemas perspektiivis Eesti edasist majandusarengut, kuna tööjõu tootlikkus on samal ajal vähenenud. Rahandusministeeriumi andmetel kahanes tööjõu tootlikkus hõivatu kohta 1,1% võrra, mis nii Eesti Panga kui ka Rahandusministeeriumi hinnangul kahjustab Eesti konkurentsivõimet.²

Riigieelarve kogutulud aastal 2015 olid prognoosituga võrreldes väiksemad, sest enam kui pool planeeritud Euroopa Liidu toetusi jäi laekumata

9. Riigieelarve kogutulud aastal 2015 olid riigieelarvega kavandatud summast siiski väiksemad – prognoositud ca 8,4 miljardi euro asemel laekus ligi 8 miljardit eurot. Põhjuseks oli eelkõige asjaolu, et Euroopa Liidu toetusi laekus prognoositust üle poole vähem: ligikaudu miljardi euro asemel alla 400 miljoni euro. Kuna Euroopa Komisjon eraldab toetusi tehtud kulude rahastamiseks n-ö tagantjärele Eesti esitatud taotluse alusel, viitab toetuste alalaekumine sellele, et toetuste kasutamine kulges arvatust aeglasemalt. Riigieelarve kulud moodustasid 2015. aastal ca 8,3 miljardit eurot.

10. Oodatust parem maksulaekumine parandas nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste eelarvetasakaalu. Valitsussektori eelarve oli 2015. aastal ülejäägis 0,1% SKPst ehk 27 miljoni euroga. Sellele aitas peale oodatust parema tulumaksulaekumise kaasa ka Eesti Töötukassa ülejääk, kuna aktiivsetele tööturumeetmetele kulus prognoositust vähem raha.

Muu Euroopaga võrreldes on Eesti jätkanud konservatiivset eelarvepoliitikat

11. Hoolimata Eesti väiksemast majanduskasvust võrreldes Euroopa Liidu keskmisega oskas Eesti 2015. aastal kulusid paremini kontrolli all hoida. ELi 28 liikmesriigi keskmine valitsussektori eelarvepositioon oli -2,4%. Puudujäägiga lõpetasid eelarveaasta nii Läti kui ka Leedu valitsussektor (vt tabel 3).

² Rahandusministeeriumi 2016. aasta suvise majandusprognoosi seletuskiri, <http://www.fin.ee/majandusprognoosid>; Eesti Panga 2015. aasta aruanne, <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/aastaruanne/2016/eesti-panga-2015-aasta-aruanne>.

Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon – valitsussektorisse kuuluvate keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide (haigekassa ning töötukassa) kogutulude ja kogukulude vahe. Eelarvepositsioon kajastatakse tekkepõhises arvestuses, mis lihtsustatult tähendab, et kulu võetakse arvele kohustuse tekkimise hetkel, mitte raha väljamaksmise hetkel (nagu toimitakse kassapõhises arvestuses).

Tabel 3. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon Eestis ja osas ELi liikmesriikides aastatel 2010–2015 (% SKPst)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eesti	0,2	1,2	-0,3	-0,2	0,7	0,1
ELi 28 keskmine	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-3,0	-2,4
Läti	-8,5	-3,4	-0,8	-0,9	-1,6	-1,3
Leedu	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2
Soome	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,8
Rootsi	-0,1	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,2

Allikas: Eurostat 03.11.2016. a seisuga

12. Euroopa Liidu liikmesriikidest oli valitsussektori eelarve ülejäägis veel Saksamaal 0,7%, Luksemburgil 1,6% ja Rootsil 0,2%.

Eesti majanduskasvu väljavaated aastal 2016 ja lähitulevikus on varem prognoosituga võrreldes halvenenud

13. 2015. aasta suvel ootas Rahandusministeerium, et aastal 2016 kasvavad märkimisväärselt kaupade-teenuste eksport ja investeeringud ning majanduskasv kiireneb 2,6%ni. Nii riigieelarve kui ka valitsussektori koondeelarve pidi prognoosi kohaselt pärast vahepealset puudujääki taas ülejääki jõudma aastal 2017, aastaks 2019 pidi võlakooormus vähenema ning reservid taas suurenema.

14. 2016. aasta suvises prognoosis on Rahandusministeerium näinud riigi rahanduse ja majanduse lähitulevikku tumedamates toonides. Eesti oluliste kaubanduspartnerite jätkuvalt kasinate kasvväljavaadete tõttu suureneb Eesti kaupade ja teenuste eksport tänava vähem kui varem prognoositud: aasta tagasi oodatud 3,5% asemel 2,7%. Tagasihoidlikumaks on muutunud ka sisenõudluse kasvu prognoos.

15. Investeeringud kasvavad loodetust märgatavalt vähem, 4% asemel 1,2% (vt tabel 4). Oodatust väiksem investeerimisaktiivsus ja eksport mõjutavad Eesti majanduskasvu tervikuna: 2,6% asemel ootab Rahandusministeerium 2016. aasta majanduskasvuks poole vähem ehk 1,3%.

Tabel 4. Rahandusministeeriumi majandus- ja rahandusnäitajate prognoos 2016. aastaks

	2016 (2015. a suveprognoos)	2016 (2016. a suveprognoos)	Muutus
SKP reaalkasv (%)	2,6	1,3	-1,3
Kaupade ja teenuste ekspordi kasv (%)	3,5	2,7	-0,8
Investeeringute kasv (%)	4,0	1,2	-2,8
Valitsussektori eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,2	0,4	+0,6
Valitsussektori võlakooormus (% SKPst)	9,7	9,4	-0,3
Valitsussektori reservid (% SKPst)	8,5	8,2	-0,3

Allikas: Rahandusministeeriumi 2015. ja 2016. a suvine majandusprognoos

Eksport ja investeeringud kasvavad aastal 2016 oodatust vähem

16. Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos aastaks 2016 on võrreldes aasta tagasi oodatuga küll paranenud, ulatudes 0,4% ülejäägini SKPst, kuid see tuleneb Rahandusministeeriumi sõnul eelkõige investeeringute edasilükkamisest nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste tasandil. Samal põhjusel on paranenud ka valitsussektori võlakoormuse prognoos aastaks 2016. Aastatel 2017–2019 halvenevad valitsussektori eelarve, võlakoormuse ja reservide väljavaated taas.

17. Rahandusministeerium on värskes, septembris 2016 avaldatud prognoosis korrigeerinud ka lähiaastate majanduskasvu väljavaateid. Aastatel 2017–2019 peaks majanduskasv jääma vahemikku 2,5–3%, eelmisel suvel avaldatud prognoosi järgi oodati kasvuks 3–3,4%.

18. Kui 2015. aasta suvises prognoosis ootas Rahandusministeerium, et aastal 2019 ulatub valitsussektori eelarveülejäak 352 miljoni euroni, siis 2016. aasta suvises majandusprognoosis oodatakse ülejääki summas 37 miljonit eurot (vt tabel 5).

Tabel 5. Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos aastateks 2016–2020 (miljonites eurodes)

	2016	2017	2018	2019	2020
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (mln eurot) sh	80	-175	-80	37	145
▪ riigieelarve	70	-48	-134	59	149
▪ muu keskvalitsus	-25	-73	70	-4	20
▪ haigekassa ja töötukassa	0	26	29	32	31
▪ kohalikud omavalitsused	36	-80	-45	-51	-56
Valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)	1,2	0,0	0,0	0,3	0,4

Allikas: Rahandusministeeriumi 2016. a suvine majandusprognoos

19. Euroopa Liidu liikmesriikide eelarvepuudujäägi ohjeldamiseks on rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud valitsussektori eelarve tasakaalu puudutavad reeglid, kuid aluseks ei võeta nominaalset eelarvepositsiooni, millest ülevaates seni on juttu olnud, vaid **struktuurne eelarvepositsioon**.

20. 2014. aasta algusest kehtinud riigieelarve seaduse järgi peab valitsussektori struktuurne eelarve olema tasakaalus või ülejäägis. Teiste sõnadega, kui eemaldada valitsussektori eelarvele ühekordset või ajutist mõju avaldavad tegurid ning majandustsükli mõju, siis ei tohi valitsussektori kogukulud kogutulused ületada.

21. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oli Rahandusministeeriumi andmetel 2015. aastal ülejäägis 0,9% SKPst ning aastal 2016 moodustab ülejääk oodatavalt 1,2% SKPst. Seejärel langeb eelarve prognoosi järgi struktuursesse tasakaalu (vt ka tabel 5).

Vaba raha on riigieelarves jätkuvalt vähe ja investeerimisvõimekus sõltub välisloetustest

22. Järgmisel neljal aastal kasvavad Rahandusministeeriumi hinnangul riigieelarve tulud kogu prognoosiperioodi vältel keskmiselt ca 5% aastas, ületades 2019. aastal 10 miljardi euro piiri. Maksutulude osakaal on

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

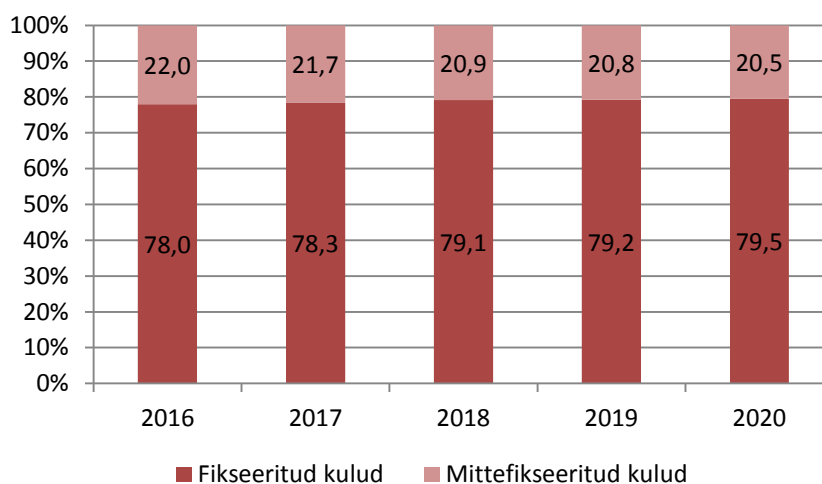
Riigieelarve kasvab, kuid enamik sellest läheb varem kindlaksmääratud kulude katteks

prognoosiperioodil keskmiselt ca 85% riigieelarve kogutuludest, aastatel 2018–2019 suureneb veidi mittemaksuliste tulude osakaal, sest kasutatakse enam Euroopa Liidu toetusi. Keskmiselt ca 5% aastas suurenevad prognoosi kohaselt ka riigieelarve kulud.

Aastal 2020 on ca 80% riigieelarve kuludest ette broneeritud

23. Suurem osa riigieelarve kuludest on seadustega või muul viisil ette kindlaks määratud. Sellised fikseeritud kulud moodustavad Rahandusministeeriumi andmetel 2016. aastal 78% riigieelarvest. Prognoosi kohaselt väheneb riigi arengu suunamiseks paindlikult kasutatava vaba raha hulk proportsionaalselt veelgi – aastal 2020 moodustavad ette kindlaks määratud kulud pea 80% riigieelarvest (vt joonis 2). Ehkki Rahandusministeerium on fikseeritud kulude suurt osakaalu näinud probleemina aastaid, ei ole riigieelarve kasutamise paindlikkust suudetud suurendada.

Joonis 2. Riigieelarve kulude jagunemine fikseeritud ja mittefikseeritud kuludeks aastatel 2016–2020 (% riigieelarvest)*



Allikas: Rahandusministeerium

Sotsiaal- ja tervishoiukulude kõrval jääb vähe võimalusi muuks

24. Riigi tegevusvaldkondadest kasutatakse riigieelarve raha enim sotsiaalse kaitse rahastamiseks. Rahandusministeeriumi andmetel moodustavad sotsiaal- ja tervishoiukulud 2016. aastal 47% riigieelarve kogukuludest. Aastaks 2020 kasvab osakaal ministeeriumi hinnangul 50%ni.

25. Riigi tegevusvaldkondade kulude jaotuse prognoos on toodud Rahandusministeeriumi 2016. aasta suvise majandusprognoosis, kuid silmas tuleb pidada, et tegemist pole riigieelarve, vaid valitsussektori kuludega. Andmetest nähtub, et võrreldes aastaga 2016 on osakaaluna SKPst riigi tegevusvaldkondadest ainsana lootus lisaraha saada vaid sotsiaalse kaitse ja tervishoiu valdkonnal. Prioriteetne on ka riigikaitse rahastamine. (Vt tabel 6.)

Tabel 6. Valitsussektori kulud tegevusalade kaupa aastal 2016 ja prognoos aastaks 2020 (% SKPst)

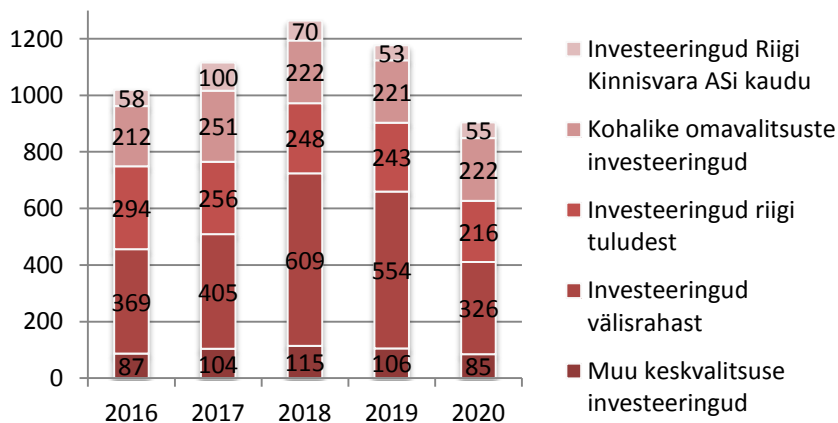
Tegevusala	2016	2020	Muutus
Üldised valitsussektori teenused	4,1	4,1	0,0
Riigikaitse	2,0	2,0	0,0
Avalik kord ja julgeolek	1,9	1,6	-0,3
Majandus	4,8	4,2	-0,6
Keskonnakaitse	0,3	0,3	0,0
Elamu- ja kommunaalmajandus	0,4	0,4	0,0
Tervishoid	5,5	5,6	+0,1
Vaba aeg, kultuur ja religioon	2,0	1,6	-0,4
Haridus	5,0	5,0	0,0
Sotsiaalne kaitse	13,7	14,1	+0,4
Valitsussektori kulud kokku	39,7	39,0	-0,7

Allikas: Rahandusministeeriumi 2016. a suvine majandusprognoos

Suur osa investeringutest tehakse välisrahast

26. Välisraha osakaal riigieelarve kulude katmises jääb aastatel 2016–2020 prognoosi kohaselt vahemikku 8,4–11,3%. Riigi eelarvestrateegia 2017–2020 kohaselt kavandati valitsussektori 2016. aasta investeringuteks ca miljard eurot, millest 369 miljonit eurot ehk 36% tuleb välisvahenditest. Aastatel 2017–2019 suureneb ELi toetuste osakaal investeringute rahastamisel seoses ELi toetuste suurema kasutuselevõtuga veelgi (vt joonis 3).

Joonis 3. Valitsussektori investeringud aastatel 2016–2020 (miljonites eurodes)



Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2017–2020

27. Valitsussektori investeerimisplaanidest nähtub, et riigi omatulud kuluvad valdavalt fikseeritud kulude katmiseks ning riigi pikaajalisse arengusse panustavad investeringud jäävad jätkuvalt suurel osal välisrahastuse kanda.

Riigivõlg kasvab prognoosi kohaselt kolme aastaga enam kui 600 miljoni euro võrra

28. Valitsussektori võlakoormus moodustas 2015. aasta lõpu seisuga ligikaudu 2 miljardit eurot ehk 9,8% SKPst. Aastaks 2018 on Rahandusministeerium prognoosinud võlakoormuseks 11,2% SKPst, mis summaliselt tähendab võla kasvu rohkem kui 600 miljoni euro võrra (vt

tabel 7). Seejärel peaks võlakoormus hakkama kahanema. Eesti riigivõlg on jätkuvalt Euroopa Liidu väikseim. ELi 28 liikmesriigi keskmine valitsussektori võlakoormus on 85%.

Tabel 7. Valitsussektori võlakoormus aastal 2015 ja selle prognoos aastateks 2016–2020 (miljonites eurodes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Võlg kokku, sh	1 993	1 970	2 253	2 606	2 604	2 583
keskvalitsus, sh	1 264	1 277	1 480	1 789	1 736	1 659
▪ EFSFi* mõju,	455	461	467	473	480	486
▪ keskvalitsus ilma EFSFita;	810	817	1 013	1 315	1 256	1 173
kohalikud omaavalitsused	729	693	773	817	868	924
Võlg kokku (% SKPst)	9,8	9,4	10,3	11,2	10,6	10,0

* EFSF – Euroopa Finantsstabiilsuse Fond

Allikas: Rahandusministeeriumi 2016. a suvine majandusprognoos

29. Valitsussektori likviidsed finantsvarad olid 2015. aasta lõpu seisuga peaaegu niisama suured kui võlad: võlad ületasid likviidseid finantsvarasid 93 miljoni euroga. Rahandusministeerium on prognoosinud valitsussektori likviidsete finantsvarade kahanemist 2017. aasta lõpuks ca 1,6 miljardi euroni. Seejärel peaksid valitsussektori reservid Rahandusministeeriumi hinnangul taas kasvuteele asuma (vt tabel 8).

Tabel 8. Valitsussektori likviidsed finantsvarad aastal 2015 ja nende prognoos aastateks 2016–2020 (miljonites eurodes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Reservid kokku, sh	1 900	1 719	1 626	1 674	1 858	2 083
keskvalitsus*,	782	608	490	508	660	853
kohalikud omaavalitsused,	298	298	298	298	298	298
sotsiaalkindlustusfondid	820	813	839	868	900	931
Finantsvarad kokku (% SKPst)	9,4	8,2	7,4	7,2	7,6	8,0

* Keskvalitsuse all on siin rahvusvahelise statistika reeglite kohaselt kajastatud peale riigieelarveliste asutuste ka avalik-õiguslikud asutused, keskvalitsuse sihtasutused ja ettevõtted.

Allikas: Rahandusministeeriumi 2016. a suvine majandusprognoos

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditiaruandest „[Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus](#)“

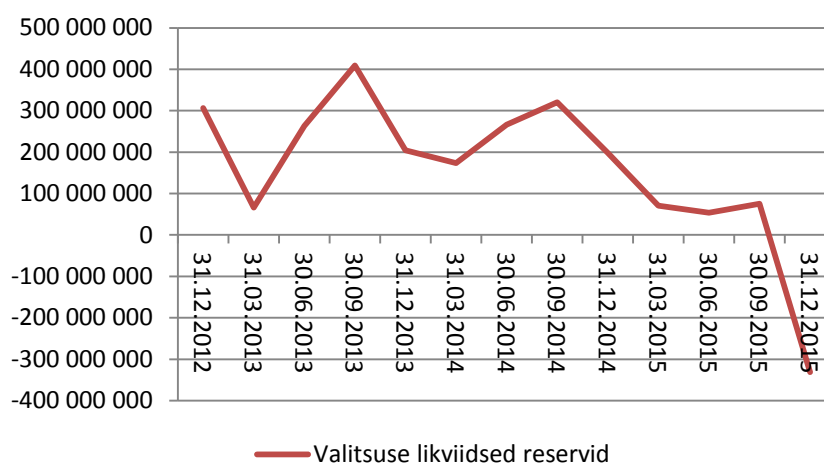
30. Tasub tähelepanu pöörata, et keskvalitsuse likviidsed finantsvarad ei näita valitsuse käsutuses olevate reservide mahtu, millega vajaduse korral katta näiteks riigieelarve kulusid või täita muid kohustusi, kuna keskvalitsuse hulgas kajastatakse Euroopa Liidu ülese meetoodika kohaselt ka avalik-õiguslike asutuste jms isikute likviidseid varasid.

31. Valitsuse enda likviidsed reservid ammandusid 2015. aasta sügisel ja aasta lõpu seisuga oli valitsus oma kulude ning kohustuste katmiseks kasutanud veidi enam kui 300 miljoni euro ulatuses Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha, mida alates 2012. aastast hoitakse riigikassas (vt joonist 4).

32. 2016. aasta algusest muutis riigikassa reservide kohta igakuiselt koostatava aruande vormi, mistõttu ei esitata reservide aruandes enam likviidsusreservis oleva raha kohta summalist infot isikute kaupa, nagu seda tehti varem. 2016. aastast on see info aruandes avaldatud vaid graafiku kujul, samas kui varem oli aruandest kättesaadav detailne info tabelina ja iga isiku kohta eraldi. 2016. aasta septembrikuises reservide aruandes olevalt graafikult on näha, et keskvalitsuse likviidsete varade maht likviidsusreservis oli septembrikuu seisuga ligi 190 miljoni euro ulatuses negatiivne.

33. Valitsusel on võimalik kasutada ka stabiliseerimisreservi, mis ei kuulu likviidsete varade hulka ja mille suurus oli 2016. aasta septembrikuu seisuga ca 400 miljonit eurot, kuid seda vaid erakorraliselt ja Riigikogu loal.

Joonis 4. Valitsuse likviidsete reservide suurus aastatel 2012–2015 (eurodes)



Allikas: Rahandusministeerium

Eesti Pank tootlikkusest ja konkurentsivõimest: Eesti majandus on teelahkmel

34. Eesti väikest ja avatud majandust mõjutavad rahvusvahelised pinged ning finantsturgude loidus. Probleemide tõttu oma riigi majanduses ei soovi kaubanduspartnerid piisavalt innukalt meie kaupu ega teenuseid osta. Teisalt peab Eesti endale tunnistama, et vajaka jääb ka oskusest luua tooteid ja teenuseid, mida teistes riikides (kallilt) osta soovitakse.

35. Eesti majanduse üheks suurimaks probleemiks on kasin tootlikkus. Võrreldes Euroopa Liidu 28 liikmesriigi keskmisega on Eesti tööjõu tootlikkus samal tasemel kui viis aastat tagasi. Kui tootlikkus jääb ka järgnevateks aastateks kiduma, satub ilmselt suure küsimärgi alla Eesti püüd jõuda arengus järele Põhjamaadele. Sellele on oma 2015. aasta aruandes viidanud ka Eesti Pank, märkides, et tootlikkus – majanduse sisuline kasvumootor – on juba pikka aega paigal tammunud.³ Ettevõtted on lihtsamad tootlikkuse suurendamise võimalused ära kasutanud ning ohus on Eesti konkurentsivõime.

36. Kui meie ettevõtted ei tee kasvu toetavaid investeeringuid ega riik majanduskasvu soodustavaid reforme, siis ootab Eestit paigalseis. Eesti demograafiline väljavaade raskendab arengueesmärkide saavutamist

³ Eesti Panga 2015. aasta aruanne, <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/aastaruanne/2016/eesti-panga-2015-aasta-aruanne>.

veelgi ja lisab nõudlikkust riigivalitsejate suhtes, kel peab olema edasiviivaid ideid.

Riigi raamatupidamine on korras, kuid see ei näita tingimata riigi vara otstarbekat kasutamist, vaid arvestusreeglitest kinnipidamist

Riigil on vara pea 30 miljardi euro väärtuses ning selle kasutamise viis mõjutab Eesti arengut väga oluliselt

37. Riigi vara all mõistetakse tavakeeles sageli inimestelt kogutud makse, riigikassasse laekuvaid toetusi ja muid tulusid, mida on Vabariigi Valitsusel iga-aastase riigieelarve raames võimalik Eesti elu edendamiseks kasutada. Näiteks 2016. aastal on Riigikogu nõusolekul valitsuse käsutuses 8,9 miljardit eurot, et parandada inimeste elujärge, hoolitseda nende turvalisuse ja riigikaitse eest ning aidata ühiskonna arengule muul viisil kaasa. Riigikogu ja valitsuse oskusest kasutada riigieelarve nappe ressursse läbimõeldult sõltub otseselt Eesti ja siin elavate inimeste käekäik.

38. Riigi vara ei piirdu aga pelgalt riigieelarve tuludega. Lisaks maksuliste ja mittemaksuliste tulude laekumisele on riigil palju muud vara, mida kasutatakse riigi igapäevase toimimise tagamiseks, teenuste pakkumiseks ja lisatulu teenimiseks.

39. 2015. aasta lõpu seisuga oli riigil vara koguväärtuses ca 28,5 miljardit eurot. Aastaga oli vara väärtus kasvanud ca 830 miljoni euro võrra. Selle vara hulgas on näiteks riigimets, mille väärtus on ca 3,2 miljardit eurot ja mille majandamise otsustest sõltuvad riigi ning inimeste pikaajalised tulud ja elukeskkond. Riigi varaks on ka riigile ja kohalikele omavalitsustele kuuluvad äriühingud ning sihtasutused, mille väärtus on miljardeid eurosid ja mille tegevus ning riigipoolne suunamine mõjutab paljude teenuste (nt ühistransport, elektrienergia ja tervishoid) kättesaadavust, hinda ja/või kvaliteeti.

40. Märkimisväärse osa riigi varast moodustab kinnisvara, sh riigile kuuluvad hooned, teed ja muud rajatised ning hoonestamata mittemetsamaa. Viis, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused kasutavad oma kinnisvara, mõjutab nii riigi majandusarengut kui ka ülalpidamiskulusid. Riigi tõhus maakasutus ja taristu arendamine aitab elavdada majandust, luua töökohti ning toetada regionaalarengut. Säästlik hoonete pinnakasutus riigi ülesannete täitmisel ning mittevajalikust varast loobumine aitab vähendada riigi kulusid ning suurendada tulusid.

41. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse otsustest ning nende tegemise viisist ja kvaliteedist sõltub, kas vara kasutatakse Eesti kestliku arengu toetamiseks parimal moel, vältides ebamõistlikke kulusid, saavutades seatud arengueesmärke ning suurendades ühiskonna kui terviku tulusid või mitte. Riigi vara kasutamise tarkusest lähtuvalt on nii riigil kui ka inimestel võimalik palju võita või kaotada.

Maksulaekumise kõrval on riigi suuremateks varadeks kinnisvara ja osalused äriühingutes

Riigi vara tõhusa kasutamisega saab valitsus vähendada riigi ülalpidamiskulusid ning suurendada tulusid

Riigi raamatupidamise aastaaruanne hõlmab ministeeriume, Riigikantseleid, põhiseaduslikke institutsioone, riigi äriühinguid ja sihtasutusi ning riigitulundusasutust Riigimetsa Majandamise Keskus.

Ka ebaotstarbekad tehingud riigi varaga võivad riigi raamatupidamises olla korrektselt kajastatud, sest raamatupidamisreeglitest lähtudes kajastatakse tehingud nende sisu järgi, jättes kõrvale otstarbekuse

Riigikontrolli auditid näitavad, et riigi raamatupidamine on heal tasemel, kuid riigi vara saab kasutada otstarbekamalt

42. Riigikontroll saab finantsauditite tulemusena kinnitada, et riigi 2015. aasta **raamatupidamise aastaaruanne** kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Samuti on Riigikontrolli arvates riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine hästi korraldatud ning raamatupidamise aastaaruanded valdavalt ilma oluliste vigadeta.

43. Arvamuse kujundamisel võttis Riigikontroll arvesse ka tööd, mida on teinud erasektori audiitorbüroode vandeaudiitorid: kui Riigikontroll teeb audititoiminguid riigiasutustes ise, siis sihtasutusi, äriühinguid ja tulundusasutust auditeerivad audiitorbüroode vandeaudiitorid Riigikontrolli juhendite alusel.

44. Riigikontrolli hinnangul sooritasid riigiasutused 2015. aastal majandustehingud olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2015. aasta riigieelarvega. See tähendab, et riigieelarve seaduse järgimises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

45. Teisalt on Riigikontrolli audititest ilmnenu, et riigi vara kasutamises ja riigi varaga seotud otsuste tegemisel esineb puudusi, millele tähelepanu pöörates on võimalik vähendada riigi kulusid ja/või suurendada tulusid. Riigi vara kasutamist iseloomustavad nii kiirustatult algatatud kui ka lõpetamata reformid, nii puuduliku teabe pinnalt tehtud otsused kui ka otsustamatus vajaliku info olemasolust hoolimata.

Riigireform peab viima riigi vara tõhusama ja tulusama kasutamiseni

Eesti arenguks on vaja üle vaadata riigi pidamine ja ülesanded – muudatuste edukas rakendamine eeldab aga vajalikku infot, otsustusjulgust ning vastutusvõimet

46. Eesti riigi rahandus on võrreldes valdava osa Euroopaga heas seisus, kuid Eesti vähenev ja vananev rahvastik, suurenevad sotsiaalkulutused ning neist tulenev surve nii riigieelarvele kui ka kohalike omavalitsuste tuludele seavad küsimuse alla riigi suutlikkuse oma ülesandeid senisel viisil ja senises mahus täita.

47. Väiksest riigivõlast, tasakaalulähedasest eelarvest ning reserveid olemasolust hoolimata on kasvavate sotsiaalkulude kõrvalt keeruline teisi riigi tegevusvaldkondi vajalikus mahus rahastada. Investeeringuid suudab riik teha suures osas välisraha abil.

48. Eesti reaalsus on, et riigil, sh kohalikel omavalitsustel on pikemas perspektiivis järjest raskem täita neile pandud ülesandeid ja ootusi. Terendab väljakutse, kuidas suudab majandus tööealise rahvastiku vähenedes teenida ühiskonnale ja riigikassasse piisavalt tulu. Samal ajal kasvab surve suurendada veelgi sotsiaalkulusid. Riigikontrolli auditid ja erinevad uuringud on näidanud, et Eesti pensioni- ega tervishoiusüsteem pole pikemas perspektiivis nendes tingimustes jätkusuutlik.

49. Riigi kestlik arendamine eeldab laiapõhjalist arutelu ja avatud otsustamist, millist riiki me tahame ja suudame pidada. Milliseid teenuseid, millises mahus ja kes peaks inimestele pikemas perspektiivis pakkuma? Tuleb uuesti kokku leppida, milliseid avalikke hüvesid, kellele ja kui palju peab riik (sh kohalik omavalitsus) tagama.

50. Eelkõige Eesti demograafilistest väljavaadetest tulenevalt on Riigikogu ja Vabariigi Valitsus algatanud pärast aastatepikkust arutelu haldusreformi, et suurendada kohalike omavalitsuste võimekust, ning riigireformi, et vaadata riigi ülalpidamine laiemalt üle. Valitsuse sõnul on riigireformi eesmärk muuta riigi valitsemine lihtsamaks, avatumaks, uuenduslikumaks ja paindlikumaks. Täpsemate sihtidena on välja toodud avalike teenuse kättesaadavuse parandamine, riigiga asjaajamise lihtsustamine ning riigiasutuste töökorralduse tõhustamine.

51. Riigi ülesannete ja korralduse ülevaatamine on tervitatav ning see peabki olema pidev protsess. Riigireformi tegevuskava puudutab paljusid õigeid küsimusi ja riigi tegevusvaldkondi, mis vajavad ülevaatamist ning uusi otsuseid. Teisalt on Riigikontroll oma töös näinud ka, et reforme algatatakse ja/või viiakse ellu ebapiisavale infole tuginedes, kiirustades või hoopis vajalike otsustega viivitades.

52. Muudatuste juhtimise teooriaid ja praktikat on palju. Üks võimalus on käsitleda mis tahes eduka reformi elluviimise eeldusi järgmiselt:

- soov ja suutlikkus muudatusi algatada ning rakendada;
- piisavad ja kvaliteetsed andmed riigile otstarbekaima tee valimiseks ning otsuse tegemiseks ja ka selle info kasutamine;
- majandusliku otstarbekuse kõrval ka sisulise info olemasolu ja kaalutlus, milliseid avalikke teenuseid ja millises mahus peaks riik pakkuma ning kuidas reformi tulemusena riigi ülesannete täitmine muutub;
- otsuste tegemine läbipaistval viisil, et avalikkusel oleks võimalik mõista, millised valikud riigil olid, miks tehti just selline otsus, ning hiljem hinnata reformi tulemusi;
- põhimõtte „otsustusõigusega peab kaasas käima ka vastutus“ rakendamine.

Riigikontroll on alljärgnevalt keskendunud küsimusele, kuidas muuta otsused kvaliteetsemaks, läbipaistvamaks ning kasutada tõhusamalt riigi vara

53. Tänavu on Riigikontroll oma aastaülevaates keskendunudki küsimusele, kuidas parandada riigi ülesannete täitmist ja riigi ülalpidamist puudutavate reformide ettevalmistamist ning elluviimist; kuidas parandada riigi varaga seotud otsuste tegemise kvaliteeti ja läbipaistvust ning kuidas kasutada riigi ja maksumaksja vara tõhusamalt ja tulusamalt.

Riigi ülesannete täitmine on alati seotud riigi vara kasutamisega, milles kaalutlemata otsuseid ning eksimusi riigivaraseaduse põhimõtete vastu ei tohi olla

54. Riik toimib ja täidab oma ülesandeid riigi vara kasutades. Maksumaksja raha ning avaliku sektori tulused kasutatakse nii otseselt avalike teenuste tagamiseks, nagu arstiabi kättesaadavus või sotsiaalse

toimetuleku toetamine, kui ka selleks, et pidada ülal nende teenuste korraldamiseks vajalikku ametnikkonda ja nende töökeskkonda.

55. Riigi varaga ümberkäimine on peamiselt reguleeritud riigivaraseaduse, riigieelarve seaduse ja nende rakendusaktidega. Samuti on Eesti võtnud eesmärgiks järgida rahvusvaheliselt tunnustatud organisatsioonide (nt OECD, IMF) väljatöötatud juhendmaterjale ning häid tavasid.

Riigivalitsejad peavad riigi varaga seotud otsuseid põhjalikult kaaluma, selgitama ning veenduma nende õiguspärasuses

56. Riigi vara kasutamist ja valitsemist reguleeriva riigivaraseaduse järgi tuleb riigi vara valitseda eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult, kooskõlas õigusaktidega, läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Tehes riigi varaga mis tahes toiminguid või tehinguid, peab vara valitseja juhinduma põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest saada.

57. Riigieelarve seadus, riigivaraseadus jm asjaomased aktid ning rahvusvahelised head tavad seavad riigi vara kasutamisele järgmised nõuded:

- riigieelarveline kulu on vajalik riigi ülesande täitmiseks;
- riigieelarveline kulu on kõige otstarbekam, säästlikum (ja riigi äriühingusse tehtava investeeringu puhul ka tulutoov) viis, kuidas saavutada riigi ülesande täitmine ning arengueesmärgid;
- riigieelarvelised kulud otsustatakse läbipaistvalt, selgitatakse kaalutud alternatiive ja valiku põhjuseid;
- riigieelarvelised kulud sooritatakse kooskõlas kehtivate õigusaktidega ning on tagantjärele kontrollitavad;
- selgitatakse välja ning avalikustatakse riigi tehtud kulude ja investeeringute tulemuslikkus ehk mõju arengueesmärkide saavutamisele;
- riigi põhivara puhul hinnatakse pidevalt, kas tegemist on riigile vajaliku varaga ning seda kasutatakse riigile võimalikult madalate kuludega ja tulusalt;
- on selgelt reguleeritud, kes ja kuidas riigi varaga ebaotstarbeka ümberkäimise korral vastutab, ning vastutust ka rakendatakse.

58. Riigivaraseaduse põhimõtte kasutada riigi vara eesmärgipäraselt, otstarbekalt ja säästlikult, vältides kahju ja suurendades kasu, rakendamine eeldab seega, et riigi varaga seotud otsused tehakse vajaliku info pinnalt valikuvõimalusi sisuliselt kaaludes.

59. Vabariigi Valitsuse tasandil tähendab see, et valitsusele valmistatakse otsuse tegemiseks ette ja esitatakse Vabariigi Valitsuse reglemendis ettenähtud ajavaruga info, mis annab võimaluse kaaluda, kas otsus on riigi ülesannete täitmiseks vajalik ning kas see on teadaolevalt kõige eesmärgipärasem, otstarbekam ja säästlikum viis riigi ülesande täitmiseks. Lisaks peab valitsus saama materjali põhjal kindluse, et otsus on ka õiguspärane ja valik avalikkusele arusaadav ehk läbipaistev. Teiste sõnadega peab valitsus veenduma, et otsus on riigivaraseaduse

põhimõtete koostöös, ja nõudma eelnõu esitajalt teavet, mis võimaldab otsust teha.

60. Riigi mis tahes ülesannete ja ülalpidamise reform, sh riigi varaga seotu, peab tuginema analüüsidele ning uuringutele ja olema läbi viidud kõigile arusaadaval viisil. Reformi läbiviimisel ei tohi silmas pidada pelgalt kulude kokkuhoidu, vaid analüüsida tuleb ka seost riigi ülesannete täitmiselega.

Riigikontrolli üks ülesanne on aidata avalikkusel mõista, kuidas on riigijuhid riigi varaga ümber käinud

61. Riigikontrolli ülesanne on aidata avalikkusel mõista, kuidas on riigivalitsejad oma kohusega toime tulnud, sh algatanud ja ellu viinud reforme ning pidanud riigi vara kasutamisel kinni kehtivatest nõuetest ja headest tavadest.

62. Riigikontrolli 2016. aastal avaldatud tööd – auditid „[Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel](#)“, „[Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel](#)“, „[Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus](#)“, „[Ministeeriumide sõidukite rentimise majanduslik otstarbekus](#)“; samuti riigieelarve koostamise ja riigihangete läbiviimise analüüsid ning [ülevaade omavalitsuste kinnisvarast](#) – näitavad, et riigi vara ei ole kasutatud alati riigile tõhusalt ega tulusalt.

Puudused riigi varaga seotud otsuste tegemisel toovad tarbetu kulu ning jätavad saamata tulu

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditiaruandest „[Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel](#)“

Riigi kinnisvarareform – 15 aastaga pole jõutud selgusele, milline on kõige tõhusam kinnisvarahalduse viis

63. Riigi kinnisvara on üks riigi vara liikidest, mida kasutades riik avalikke ülesandeid täidab. Nii nagu kasutades maksutuluseid, bioloogilisi varasid või omades äriühinguid, peab riik ka kinnisvara puhul pidevalt analüüsima, kas vara kasutatakse parimal moel. Riik peab hindama, kui palju kinnisvara on ülesannete täitmiseks vaja ning milline on selle kõige tõhusam korrashoiu viis. Seega võib muudatusi riigi kinnisvarakorralduses analüüsida kui üht näidet, kuidas on riik konkreetset varaliiki – kinnisvara – oma ülesannete täitmiseks kasutanud ja milliseid vara tõhusama kasutamise võimalusi rakendanud.

64. Vajadust põhimõtteliste muudatuste järele riigi kinnisvarakorralduses asus valitsus arutama 1990. aastate lõpus, 2000. aastate algul, kui leiti, et kinnisvara haldamine ei kuulu olemuselt riigi tuumfunktsioonide hulka. Riik ei pea tingimata olema kinnisvara omanik ning vajaliku pinna ja korrashoiu saab hankida ka erasektorist või muul viisil kui seni.

Riigi Kinnisvara ASi asutamisel muid alternatiive valitsus sisuliselt ei kaalunud

65. Valitsus leidis Rahandusministeeriumi ettepanekul, et riigi kinnisvara majandamine muutub tõhusamaks, kui selle haldamine koondada ühte asutusse. Aastal 2001 asutaski valitsus selle tarbeks riigile kuuluva äriühingu Riigi Kinnisvara AS. Kavandatud reformiga nähti algselt ette, et riigiasutused annavad aastaks 2003 pea kogu hoonestatud kinnisvara Riigi Kinnisvara ASi omandusse ning üürivad oma ülesannete täitmiseks vajaliku pinna Riigi Kinnisvara ASilt turutingimustel tagasi.

66. Kokkuvõtvalt oli reformi eesmärk see, et riigiasutused jäävad kasutama ainult oma ülesannete täitmiseks vajalikke hooneid, mis on

Riigi Kinnisvara ASi laenuraha ja rendimaksete abil korda tehtud. Pinda tarvitatakse võimalikult optimaalselt, et seeläbi saavutada ka riigieelarve raha tõhusam kasutamine.

67. Reformi esimeseks ootuseks oli teha riigi hoonestatud kinnisvara Riigi Kinnisvara ASi kaudu raha laenates korda nii, et see ei mõjutaks riigi laenukoormust ega eelarve tasakaalu, kuna Riigi Kinnisvara ASi ei arvatud asutamisel valitsussektori osaks. Reformi teise ootusena prognoositi kinnisvara haldamise professionaalsuse kasvu ja kulude optimeerimist, sest kinnisvara korrashoiu eest pidi vastutama keskselt Riigi Kinnisvara AS. Selle äriühingu mahukate hangete kaudu loodeti kinnisvara korrashoid tagada optimaalsemate kuludega, kui olid varem kandnud riigiasutused ise oma hoonete ja kinnistute korrashoiu eest hoolitsedes.

68. Kinnisvarareformi kolmas suurem ootus oli tõhustada ruumikasutust. Eeldati, et kui anda kogu kinnisvara üle Riigi Kinnisvara ASile, asuvad asutused rentima ainult tegevuseks vajalikku pinda. Eelarvekulude piiratus ja turuga võrreldav rendihind pidi riigiasutusi suunama oma pinnavajadust kriitiliselt üle vaatama ja pinnakasutust optimeerima. Riigiasutused pidid uue kinnisvarakorralduse järgi olema n-ö targad tellijad – otsustama, millist pinda ning korrashoiuteenuseid asutus oma tegevuseks vajab, ning kõrvutades Riigi Kinnisvara ASi pakkumist teiste võimalustega, valima majanduslikult otstarbekaima lahenduse. Keskse hankija roll pidi võimaldama Riigi Kinnisvara ASil olla riigiasutustele konkurentsivõimeline partner.

Riigi kinnisvarareformi ootused ja eesmärgid pole täitunud – kinnisvarakulud kasvavad hoogsalt ning pinnakasutuse tõhustamisele mõeldakse vähe

69. 2016. aasta seisuga ei ole reformi lõpule viidud ega selle eesmärgi saavutatud. Kui riigiasutused on nõustunud neile ebavajaliku vara pea täies mahus Riigi Kinnisvara ASile üle andma, siis vajalikku mitte. 2015. aasta lõpu seisuga on riigiasutuste omandis jätkuvalt 68% kogu hoonestatud kinnisvarast. Riigi Kinnisvara ASilt üüritud pind moodustab 25% riigiasutuste kasutuses olevast pinnast.

Rahandusministeerium pole suutnud ministeeriume veenda, et Riigi Kinnisvara ASi mudel on kinnisvara haldamisel otstarbekaim

70. Tulenevalt muu hulgas asjaolust, et Rahandusministeerium pole suutnud ministeeriume veenda, et riigi kinnisvara keskne haldamine riigi äriühingu kaudu on otstarbekas, on reform jäänud viibima ja kulgenud isevooluted. Riigi kinnisvara kasutamist ja arendamist puudutava Riigikontrolli auditiga selgus, et riigi hoonestatud kinnisvara valitsetakse killustatult, selle kasutamine on ebatõhus ning riigile rahaliselt tarbetult koormav.

71. Selle peamiseks põhjuseks on olnud valitsuse suutmatuse leppida 15 aasta jooksul kokku riigi ühtses kinnisvarapoliitikas ja valida teadmistest lähtudes kinnisvara korraldamise kõige otstarbekaim mudel. Riigiasutustele pole kehtestatud selgeid pinnakasutamise tõhustamise ning kinnisvarakulude ohjamise eesmärgi ega hinnatud nende saavutamist.

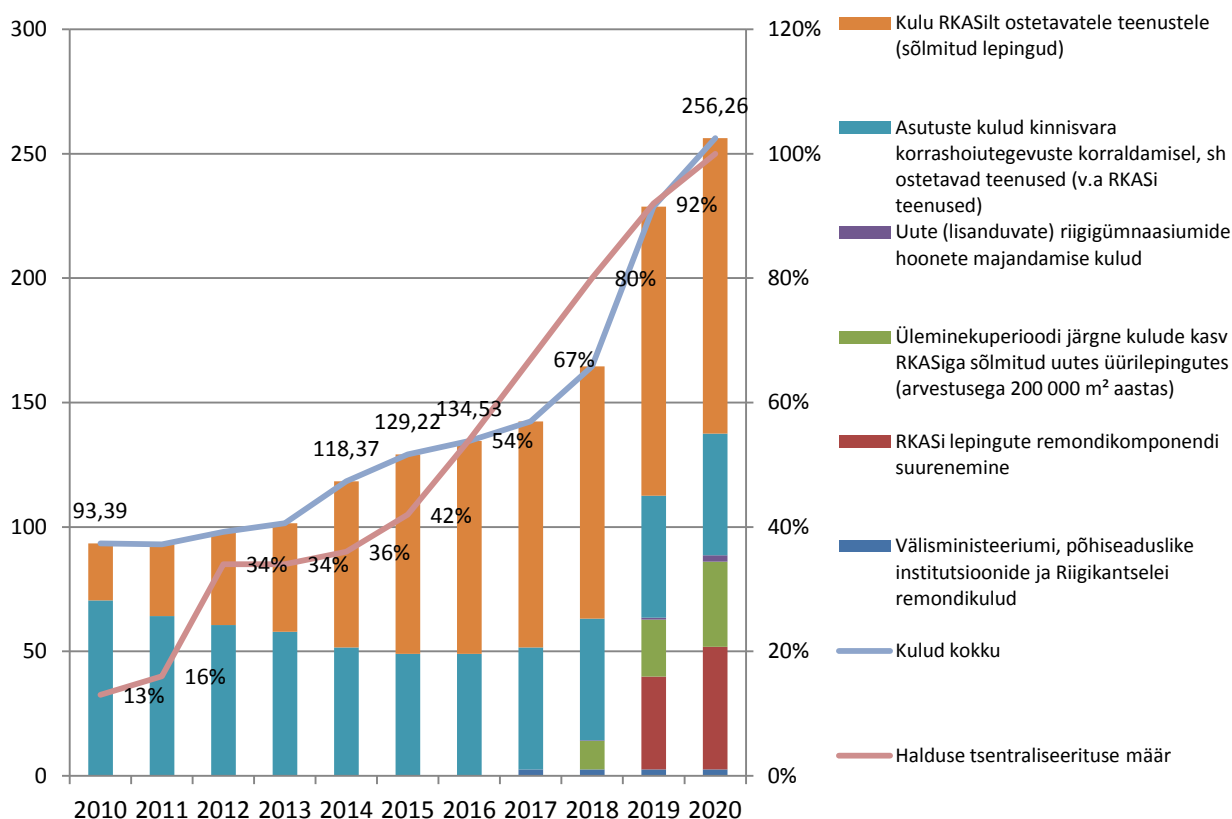
72. Sellest tulenevalt ei ole pinnakasutuse tõhustamist riigis terviklikult tähelepanu alla võetud ja jätkuvalt pole teada, kui palju ning millist

kinnisvara riik oma ülesannete täitmiseks (pikemas perspektiivis) vajab ja millistest allikatest leitakse raha hoonete kordategemiseks.

Prognoosi kohaselt suurenevad riigi kinnisvarakulud viie aastaga pea kaks korda

73. Riigi kinnisvarakulud on oluliselt kasvanud ning Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt järgmise viie aastaga kahekordistuvad (vt joonis 5). Kui 2016. aastal moodustavad riigiasutuste kinnisvarakulud ca 134 miljonit eurot, siis aastal 2020 ca 256 miljonit eurot. Riigi Kinnisvara ASile üle antud hoonete puhul on kinnisvarakulud kasvanud ennekõike riigi kinnisvarareformiga ette nähtud turupõhistele üürihindadele ülemineku tõttu. Samuti tuleneb kulude kasv kinnisvara korrashoiuteenuste (tehnohooldus, heakord jms) üldisest kallinemisest turul ning vahel ka sellest, et muutunud on teenuse sisu või maht, kuludele on lisandunud summad, mida varem püsivalt kinnisvara kuludeks eelarves ei arvestatud.

Joonis 5. Riigiasutuste kinnisvarakulud aastatel 2010–2020 (miljonites eurodes)*



* Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud ja Riigi Kinnisvara ASile makstavad kapitalirendi intressid, koos käibemaksuga, ilma kapitalirendi põhiosa maksete, investeeringute ja riigiasutuste kinnisvara korrashoiu tagamisega seotud personalikuluta (haldus- ja hooldustöötajate tööjõukulu).

Allikas: Rahandusministeerium (Vabariigi Valitsuse kabinetimaterjal, 21.04.2016)

Riigikontrolli analüüsitud hoonete puhul kasvasid kulud asutuse eelarves pärast ruumide Riigi Kinnisvara ASilt tagasiüürimist keskmiselt 2,5 korda

74. Hoolimata kinnisvarakulude kasvust puudub kindlus, et hoonete seisukord paraneb. Ehkki Riigi Kinnisvara ASi mudeli kasutamise eesmärk oli likvideerida hoonete remondivõlg, ei piisa Rahandusministeeriumi hinnangul praegu siiski Riigi Kinnisvara ASile makstavast remondirahast hoonete seisundi säilitamiseks. Rahandusministeeriumi hinnangul on riigi kinnisvara remondivõlg ca 500 miljonit eurot.

75. Riigieelarvest lisaraha leida on aga keeruline. Kuna 2008. aastal kvalifitseeriti Riigi Kinnisvara AS siiski valitsussektori osaks, ei luba

valitsus Riigi Kinnisvara ASil vaba raha ja/või laenuraha hoonete kordategemiseks kaasata, sest selle kasutamine mõjutaks negatiivselt riigi eelarvetasakaalu. Sellega, et Riigi Kinnisvara AS arvati valitsussektori osaks, langes ühtlasi ära üks peamisi argumente, miks aastal 2001 riigi kinnisvarakorraldust Riigi Kinnisvara ASi kaudu tsentraliseerima asuti.

76. Riigi Kinnisvara ASi tegevus on Riigikontrolli hinnangul seaduslik ja raamatupidamine vastab heale raamatupidamistavale. Riigi Kinnisvara ASi hankekord on põhjalik ning auditeeritud ajavahemikul 2013–2014 korraldatud hanked on kooskõlas riigihangete seadusega. Riigi Kinnisvara AS ei tee riigi kinnisvarapoliitikat, seda teevad Vabariigi Valitsus ja Rahandusministeerium, Riigi Kinnisvara AS viib seda ellu. Erinevalt ülejäänud riigist on Riigi Kinnisvara ASil talle üle antud hoonete kulu kohta selge pilt.

Riigil puudub pikaajaline plaan – pole teada, kui palju ning millist kinnisvara riigi ülesannete täitmiseks on tarvis ja kuidas selle kordategemist rahastada

77. Riigi kinnisvarategevuse juhtimiseks on oluline, et oleks olemas asjakohane info, eeskätt andmed hoonete pinna, kasutamisega seotud kulude, hoonete kvaliteedi ning tulevikuvajaduste kohta. Muudatuste otsustamiseks, suunamiseks ja kinnisvara rahastamise planeerimiseks on riigil oluline välja selgitada, millist kinnisvara ja kui palju riik ülesannete täitmiseks vajab. Seda pole aga 15 aasta jooksul tehtud.

78. Vajalike kinnisvaraandmete puudumise tõttu ei saa ka aastal 2016 tõenduspoliitiliselt öelda, kas aastal 2001 algatatud ja viibima jäänud kinnisvarakorralduse muutmise on riigile otstarbekas ja mõistlik ning kas Riigi Kinnisvara ASi mudeliga peaks jätkama või mitte. Riigi kinnisvarakulud on kasvanud ja kasvavad prognooside kohaselt ka edaspidi, pinnakasutuse tõhustamisele ei pöörata piisavat tähelepanu ning hoonete seisukorra paranemine on ebaselge.

79. Riigi kinnisvarareformiga toimunu on näide selle kohta, kuidas probleeme on esinenud nii muudatuste algatamisel, rakendamisel kui ka lõpule viimisel. Algatamisel oli probleem selles, et valides riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimise riigi äriühingu kaudu, teisi võimalusi põhjalikult ei kaalutud ja polnud ka piisavalt andmeid, analüüsi ega teavet, kas see on riigile kõige otstarbekam tee.

80. Valitsuse tasandil üksmeele puudumise tõttu on riigi kinnisvarareform arenenud paljuski koordineerimatult, ministeeriumide arusaam ja praktika riigi kinnisvara kasutamisel on erinevad. Kui jätta kõrvale Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi hooned, mis poliitilise kokkuleppe tulemusena kiiresti Riigi Kinnisvara ASile üle anti, on suur osa sellest 25%st üle antud tänu Rahandusministeeriumi eelarvepoliitilisele suunamisele ehk Riigi Kinnisvara ASile üle antud objektide puhul makstakse suurenenud kinnisvarakulu eelarvest kinni. Riigi kinnisvaraga seotud probleemid on olnud teada juba väga pikka aega, kuid jätkuvalt pole kokkulepet, kuidas neid lahendada.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2016. aasta aruandest „[Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest](#)“

Teadmiseks, et

- 2015. a lõpu seisuga oli omavalitsuste ja nende ühingute valduses kokku 5386 põhivara arvestuses kajastatud hoonet;
- poolte hoonete seisukord on omavalitsuste hinnangul väga hea või hea, veidi rohkem kui kümnendikul aga kas halb või väga halb;
- 81% oma hoonetest vajavad omavalitsused enda hinnangul täielikult ja 8% osaliselt ka viie aasta perspektiivis, nende hoonete kordategemiseks kuluks omavalitsuste arvates kokku 838 miljonit eurot.

Võrdluseks: 2011–2015 investeerisid kohalikud omavalitsused ja nende ühinged põhivarasse kokku 1,15 miljardit eurot;

- 18% mittevajalikest hoonetest sooviks omavalitsused lammutada, nende lammutamise maksumus oleks omavalitsuste hinnangul ligi 3,5 miljonit eurot.

Maareformi alustati pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist, et kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks.

Allikas: maareformi seadus, § 2

Kohalike omavalitsuste kinnisvara – rahvastiku koondumine keskustesse on jätnud mitmel pool omavalitsustele kasutult seisvad ja lagunevad hooned

81. Probleeme esineb ka kohalike omavalitsuste kinnisvara valitsemisega. Kahaneva elanike arvu tõttu on enamikus omavalitsustes vähenenud vajadus lasteaedade, koolide jms järele. Paljudes piirkondades on omavalitsustel seetõttu raskusi leida kinnisvarale kasutus.

82. Enim seisab kasutuseta hooned paikades, kus enne iseseisvuse taastamist tegutsenud majandid olid oma töötajate tarbeks ehitanud suuri haridus- ja kultuuriasutusi, kuid kus pärast majandussuhete ümberkujunemist ja elanikkonna arvu kahanemist vähenes vajadus seesuguste objektide järele. Omavalitsustele teevad muret ka riigile kuulunud ja kasutuseta jäänud hooned (nt endised lastekodud, erihooldekodud, kutseõppeasutused).

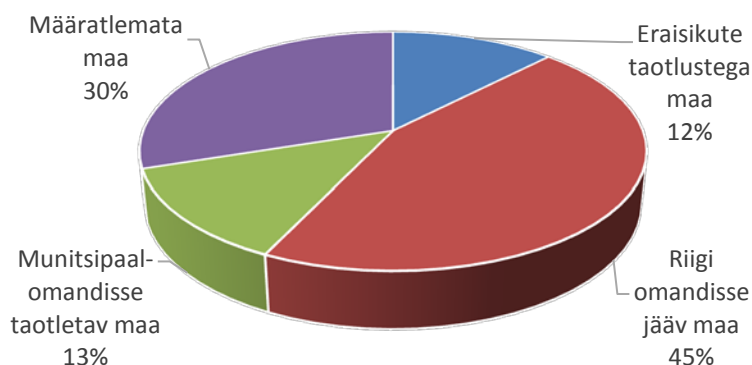
83. Riigi pealekäimise tõttu on omavalitsused mitmel puhul nõustunud selliseid müügiperspektiivita hooned üle võtma, et vältida hoonete lagunemist, kuid kasutust on neile väga raske leida. Samuti jäävad sageli kasutuseta seisma eraomanikule võõrandatud hooned, mis lagunevad ja võivad muutuda ohtlikuks. Haldusreformi elluviimise ja valdade ühinemise korral tekib lisasurve optimeerida pinnakasutust ning kohalike omavalitsuste käsutuses oleva mittevajaliku vara hulk suureneb veelgi.

Maa – riigi maavajadus on tänini kindlaks määramata ja maareform lõpetamata

84. Sarnaselt hoonestatud kinnisvaraga peaks riik ka maad omama sellises ulatuses, mida tal praegu või tulevikus oma ülesannete täitmiseks vaja võib minna, ja hoolitsema selle eest, et talle ja kohalikele omavalitsustele mittevajalik maa võimalikult kiiresti tsiviilkäibesse läheks.

85. 1991. aastal omandireformi osana alustatud **maareform** on kestnud 25 aastat, mille jooksul on maareformi läbinud ehk maakatastrisse kantud ligi 4,35 miljonit hektarit ehk 97,4% kogu riigi pindalast. Ülejäänud osast (2,6%) kuulub Maa-ameti andmetel 70% kas eraisikute, kohalike omavalitsuste või riigi huvifääri, 30% maa puhul huvilised kas puuduvad või pole nad oma huvist märku andnud (joonisel „määratlemata maa“, vt joonis 6).

Joonis 6. Reformimata maa 01.04.2016. aasta seisuga



Allikas: Maa-amet

86. Maakatastrisse on kandmata küll kõigest 2,6% kogu riigi pindalast, kuid lahenduseta on keerukamad juhtumid. Vabariigi Valitsus on juba 2008. aastal otsustanud, et maareformi käigus vabaks jäänud maa tuleks arvata riigi maareservi. Paraku on riigi ülesannete täitmiseks ja avalikeks huvideks vajaliku maareservi väljaselgitamine veninud ega ole selge ka 2016. aastal.

87. Kuigi seadusandja on maareformi toimingute lõpetamiseks ettenähtud tähtaegu korduvalt pikendanud, ei sõltu reformi lõpetamise edukus mitte uute tähtaegade määramisest, vaid riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste võimekusest. Nimelt tuleb riigivara seaduse kohaselt kanda hiljemalt 31. detsembriks 2019 kinnistusraamatusse kõik riigi omandis olevad maaüksused, Maa-ameti hinnangul ei ole see aga maareformi lõpetamiseks reaalselt täidetav.

Riigi äriühingud – ettevõtluses osalemine peab olema riigi ülesande täitmiseks vajalik, tulus ja õiguspärane

88. Riigi kinnisvara kõrval on teine suur vararühm, mille majandamise osas on pikalt puudunud selgus, riigi äriühingud.

89. 2016. aasta oktoobri seisuga on riigil osalus 33 äriühingus, millest täielikult kuulub riigile 27. Riigi äriühingud moodustavad avaliku sektori varadest 31.12.2015. aasta seisuga veidi üle 6 miljardi euro ehk ca 21%, nad investeerivad sadu miljoneid eurosid aastas ja annavad tööd tuhandetele inimestele. Vabariigi Valitsuse, osalust valitseva ministri, äriühingu nõukogu ja juhatuse tegevusest äriühingut puudutavate otsuste langetamisel sõltub, kas ettevõtluses osalemisest saab riik ja rahvas tulu või kahju.

90. Riigikontroll on viimase kümne aasta jooksul auditeerinud nii üksikute riigi äriühingute tegevust kui ka osaluste valitsemise korraldust laiemalt. 2007. aastal avaldatud aruandes „[Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes](#)“ leidis Riigikontroll, et puudub kindlus, et riigi äriühingute suunamine ja järelevalve on korraldatud otstarbekalt ja toimivalt. [2013. aasta sügisel tutvustatud aruandes](#) selgus, et olukord polnud aastatega paranenud.

91. Samuti jõuti [2013. aasta auditis](#) järeldusele, et riigil pole endiselt äriühingutes osalemise poliitikat ja ministriumid ei põhjenda, miks riigil üht või teist äriühingut vaja on. Ministritel kui osaluse valitsejatel on kohustus igal aastal Vabariigi Valitsusele aru anda, kas ja miks on äriühingu omamine jätkuvalt vajalik, kuid põhjendused on pealiskaudsed, napolisõnalised ja korduvad samal kujul aastast aastasse. Auditeeritud äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmed polnud veendunud või üksmeelel, et riik peab tingimata nende juhitud äriühingut omama.

92. Riigikontrolli auditite järel koostas Rahandusministeerium „Riigi osaluspoliitika rohelise raamatu“, milles jõudis samade järeldusteni: riigi äriühingutes osalemise põhimõtted on ebaselged, äriühingutele tuleb seada selgemad eesmärgid ja nende saavutamist ka kontrollida, äriühingute nõukogude komplekteerimise praktika vajab muutmist ning ülesanded ja vastutus täpsustamist.

93. Vabariigi Valitsus kiitis rohelise raamatu heaks juulis 2015, misjärel asus Rahandusministeerium koostama osaluspoliitika valget raamatut,

Riigi äriühingute käekäik mõjutab oluliselt kogu riigi majandust, arengut ja konkurentsivõimet

Riigikontroll 2007: äriühingute suunamine ja omanikujärelevalve ei toimi piisavalt; Riigikontroll 2013: olukord pole paranenud

Riigi äriühingute majandamise muutmist soovivad nii rahandusminister kui ka majandus- ja taristuminister – pole teada, kuidas nende plaanid kattuvad

milles pakutakse äriühingutega seonduvatele probleemidele lahendusi. Suvel 2016 kiitis valitsuskabinet [valge raamatu](#) heaks, kuid sellest lähtuvad konkreetsed muudatused, sh õigusaktides, pole veel selged. Ettepanekud oma valitsemisel olevate riigi äriühingute tegevuse korraldamiseks on töötanud välja ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Seetõttu pole käesoleva aastaülevaate koostamise ajaks veel täpsemalt selge, kas ja kuidas Vabariigi Valitsus riigi äriühingute valitsemise korraldust muutma hakkab.

ASi Estonian Air rahastamine – valitsus oleks saanud ca 85 miljoni euro kaotust vältida

94. Riigi äriühingute juhtimise korraldamine on otseselt seotud riigi ülesannete täitmisega, strateegiliselt oluliste äriühingute pidamisega ja riigile tulu teenimisega. Riik osaleb ettevõtluses, võtab oma äriühingutest dividende, aga annab ka kapitali juurde.

95. Nii nagu kasutades riigi kinnisvara, peab ka riigi äriühingute osalusi valitsedes pidama riik kinni põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju. Riigi äriühingust dividende võttes peab omanik vaatama, et omanikutulu võetaks mahus, mis ei kahjusta äriühingu majandustegevust. Äriühingule kapitali juurde andes peab aga omanik ehk riik tegema seda usus, et antud raha ei kaotata, vaid selle pealt teenitakse tulu. Sarnaselt riigivaraseadusega on ka riigireformi tegevuskavas märgitud, et riigi äriühingu ülesanne on teenida tulu.

96. Lisaks majanduslikele kaalutlustele peab riik eriti oma äriühingutele kapitali andes hoolikalt analüüsima, kas raha andmine on kooskõlas Euroopa Liidu ühisturureeglitega ehk Eestile otsekohalduvate riigiabireeglitega. Kui Euroopa Komisjon leiab, et äriühing on raha saanud vastuolus reeglitega, peab äriühing riigile raha tagastama ning see võib tähendada äriühingu pankrotti. ASi Estonian Air puhul see risk realiseeruski – novembris 2015 tunnistas Euroopa Komisjon lennuettevõttesse süstitud 84,9 miljonit eurot riigiabiks, mis tõi kaasa ASi Estonian Air tegevuse lõpetamise.

97. Riigikontroll analüüsis valitsuse tegevust ASi Estonian Air raha ja laenu andmisel ning leidis, et valitsus võttis ASi Estonian Air otsused vastu põhimõtteliselt seisukohalt, et Eestile on tingimata vaja Tallinnas baseeruvat lennufirmat, kaalumata sisuliselt lennuühenduste tagamise muid võimalusi. Samuti ei nõudnud valitsus, et talle esitataks ASi Estonian Air äriplaani koos sõltumatu eksperdi arvamusega selle kohta, millised on ASi Estonian Air elujõuliseks muutmise väljavaated. See tähendab, et ASi Estonian Air raha andes ei saanud valitsusel olla kindlust, et ta käitub nagu ratsionaalne investor, kes loodab oma investeeringult saada tulu ega soovi raha kaotada.

98. Ka kahe uue riikliku lennuettevõtte – praeguse Nordica ja OÜ Transpordi Varahaldus – asutamisel ning neile kokku 72,7 miljoni euro eraldamisel ei olnud valitsusel veel täielikku kindlust, et raha eraldamisel toimitakse ratsionaalse investorina. Mõlema uue lennuettevõtte puhul esitati valitsusele küll äriühingute äriplaani, kuid sõltumatu eksperdi lõplikud hinnangud, millega äriplaani majanduslikult teostatavaks tunnistati, valmisid pärast valitsuse otsust.

Valitsus on andnud riigi äriühingutele raha või võimaldanud teha investeringuid ebapiisava teabe põhjal

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2016. aasta auditiaruandest „[Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel](#)“

ASile Estonian Air raha andmine on näide riigi varaga mitteõiguspärasest ümberkäimisest

99. ASile Estonian Air raha andes ei olnud valitsusel kindlust ka selle sammu õiguspärasuses. Euroopa Komisjoni otsus tunnistada valitsuse otsused Euroopa Liidu regulatsioonidega vastuolus olevaks, oleks olnud välditav, kui valitsus oleks ASile Estonian Air raha eraldamise hetkedel veendunud selle sammu kooskõlas Eestile otsekohalduvate ELi reeglitega. Seda aga ei tehtud. Raha andes ei olnud valitsusel vajalikke õigusanalüüse, mis kinnitaksid valitsuse otsuste vastavust Euroopa Liidu riigiabireeglitele.

100. Valitsus pööras riigiabiriskile piisavalt tähelepanu alles siis, kui Euroopa Komisjoni arvates määravad otsused oli valitsus juba aastaid tagasi langetanud. 2010. ja 2011.–2012. aastal, kui valitsus otsustas eraldada ASile Estonian Air aktsiakapitali vastavalt 17,9 ja 30 miljonit eurot, andis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium otsuse seletuskirjas hinnangu, et raha andmine on kooskõlas riigiabireeglitega, kuid analüüsi, millele tuginedes selline seisukoht kujundati, ei koostatud. Rahandusministeerium seisukohta ei kujundanud ja mõlemad ministeeriumid kinnitasid, et Euroopa Komisjoni otsustest ei teavitatud ega komisjoniga ei konsulteeritud. Esimesed õigusarvamused tellis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2013. aasta alguses, kui Euroopa Komisjon oli uurimist juba alustanud.

ASi Estonian Air küsimusi on perioodil 2010–2015 otsustatud valitsuses alati kiireloomulisena

101. ASi Estonian Air puudutavad otsused tehti ka enamasti kiirustades. Aastatel 2010–2015 arutas valitsus ASiga Estonian Air seonduvat 25 korral ja mitte ühelgi juhul ei esitatud valitsusele materjale nii, nagu näeb ette Vabariigi Valitsuse reglement (7 kalendripäeva enne valitsuse istungi toimumist). Enamasti said materjalid valitsuse liikmetele kättesaadavaks istungi või kabinetinõupidamise toimumise päeval, ehkki Riigikontrolli hinnangul on esitatud materjalide sisu pea kõigil juhtudel selline, mille asjaoludest pidi eelnõu esitaja olema teadlik pikemat aega kui paar päeva.

102. Valitsusele materjalide ettevalmistajad töid materjalide n-ö viimasel hetkel kättesaadavaks tegemise põhjusena kartuse, et enne otsuse tegemist asutusesiseseks või pelgalt ministritele kasutamiseks mõeldud teave võib jõuda avalikkuse ette. Riigikontroll tõdeb, et kui valitsuses või ametkondades puudub vastav usaldus, on valitsusel keeruline pidada mõistlikke arutelusid ja teha kaalutletud otsuseid.

103. Riigikontrolli hinnangul oleks valitsusel olnud teistsuguse otsustuspraktika korral võimalus vältida Euroopa Komisjoni riigiabimenetlust, negatiivset otsust, äriühingu pankrotti ja sellega koos ca 85 miljoni euro kaotamist.

104. ASi Estonian Air puudutavad otsused tegi valitsus põhjendamatult kiirustades ja pinnapealse teabe põhjal ka neis olukordades, kus oli võimalust ja aega teha vajalikud analüüsid ning tellida eksperdihinnangud küsimustes, millele ametnikud ei suuda kõiki vastuseid anda. Otsuste materjalide ettevalmistamisel ei näidanud vajalikku nõudlikkust üles ei asjaomane minister oma ametnike ega peaminister valitsuse liikme suhtes.

105. ASiga Estonian Air toimunu on riigi äriühinguid puudutav näide selle kohta, kuidas valitsus aastate jooksul eiras ASile Estonian Air raha ja laene andes riigivaraseaduse põhimõtteid. See viis kümnete miljonite eurode kaotuseni. Riik jätkas äriühingule raha andmist ka siis, kui Rahandusministeerium oli juba varasemad laenud maha kandnud ja nii

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui ka Rahandusministeeriumi arvamus oli, et äriühingu päästmine on ebatõenäoline.

106. Riigikogu, Vabariigi Valitsus, riigiametnikud ja kõik, kes riigi varaga toiminguid teevad ja otsuseid langetavad, peavad pidama kinni kehtivate õigusaktide põhimõtetest. Kui õigusaktid ei võimalda mõistlike otsuste tegemist, tuleb neid muuta, mitte neid ignoreerida.

Riigi sihtasutused – sageli ei hinnata, kas see tegevusvorm on riigi ülesannete täitmiseks sobivaim

107. Nii nagu pole selge, kas riigi kinnisvara tsentraliseeritud korraldus riigi äriühingu ehk Riigi Kinnisvara ASi kaudu on riigile kõige otstarbekam tee, kasutab riik oma ülesannete täitmiseks järjest enam ka üht teist juriidilist vormi – sihtasutusi –, tihti analüüsimata, kas see on kõige sobilikum riigi ülesande täitmise viis.

108. Riigil on 31.10.2015. aasta seisuga 76 sihtasutust, millel on vara ca 1,3 miljardit eurot. Riigikontroll on oma auditites juhtinud korduvalt tähelepanu, et sihtasutuste loomisel ei kaaluta piisavalt tegevuse vormi alternatiive ega hinnata sihtasutuse vormi eeliseid ja puudusi. Riigi 76 sihtasutusest on tegevusvormi sobivuse analüüs tehtud 15 kohta. Näiteks teatrite, kontserdiasutuste, tervishoiuasutuste, spordikeskuste, arenduskeskuste ja kirikute puhul pole teada, kas sihtasutuse vormi kasutamine on õigustatud.

109. Riigikontroll on soovitanud rahandusministril koostöös justiitsministriga analüüsida, milliseid avalikke teenuseid on otstarbekas osutada sihtasutuste kaudu, ning selgitada, kas ja millises osas loodud sihtasutused neid ülesandeid täidavad. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks vastavat analüüsi Riigikontrollile teadaolevalt valminud ei ole.

Riigi sõidukipark – riigiasutused ei analüüsi sõidukeid ostes või rentides, kuidas seda riigile säästlikumalt korraldada

110. Riigi vara tõhus kasutamine väljendub ka oskuses pidada tõhusalt üleval riigi sõidukiparki. Riigikontroll analüüsis 2016. aastal avaldatud auditiga „Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus“, kuidas riigiasutustes sõidukite majandamine korraldatud ning kas ressursse kasutatakse optimaalseimal viisil.

111. Auditist selgus, et riigiasutused ei analüüsi, millisel viisil on majanduslikult otstarbekam sõidukeid soetada (kas rentida või välja osta). Sõidukeid ostes või rentides ei mõelda piisavalt läbi, kas need on ikka tegelikkuses vajalikud ja leiavad piisavalt intensiivset kasutust.

112. Riigikontroll võrdles rendilepingu alusel kasutatavate tavasõidukite keskmist tegelikku aastast läbisõitu lepingus kokku lepitud maksimaalse läbisõiduga. Selgus, et umbes 70% auditeeritud sõidukitest kasutatakse planeeritust vähem. Teisisõnu rentitakse sõidukeid ka siis, kui nende kasutamise tegelik vajadus on vähene, või tasutakse rendimaksetega suurema läbisõidu eest, kui tegelikult kasutatakse.

113. Vaatamata sellele, et riigiasutused peavad sõidukite majanduslikuks elueaks 10 aastat, vahetavad nad sõidukeid sagedasti (enamasti 3–5 aasta

Riigi sihtasutusi luues selle tegevusvormi otstarbekust sageli ei hinnata

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2016. aasta auditiaruandest „[Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus](#)“

Riigiasutused eksivad oluliselt sõidukite kasutusintensiivsuse planeerimisel

Sõidukeid rentitakse riigile kahjulikel tingimustel

tagant) ning kulutavad seetõttu kokkuvõttes rohkem raha, kui sõidukit pikema aja jooksul kasutades. Samuti erinevad riigiasutuste hangitavate sõidukite tehnilised kirjeldused oluliselt detailsuse poolest – alustades paarikümnest nõudepunktist lõpetades ligi saja nõudega, põhjendades seda vajadusega lähtuda asutuse tegevuse eripärast, kuid sellega ei saa alati nõustuda. Ka tehti ühishankeid väga harva. Lisaks nähtub, et sõidukeid renditakse riigile tihti kahjulikel tingimustel ning see puudutab eelkõige lepingu ennetähtaegse lõpetamisega kaasnevat.

Riigihanked – läbipaistvad, läbimõeldud ja selge vastutusega ühishanked toovad kokkuhoiu

Riigihanked pole alati õiguspärased ega läbipaistvad

114. Avalik sektor kasutab aasta-aastalt üha rohkem maksumaksja raha, et osta valdavalt eraettevõtelt kaupu ja teenuseid, mis on vajalikud riigi toimimiseks ning elanikele teenuste pakkumiseks. 2015. aastal kulutasid riigiasutused, kohalikud omavalitsused, riigi sihtasutused ning äriühingud ja Riigimetsa Majandamise Keskus riigihanke korras kokku rohkem kui 1,2 miljardit eurot, et näiteks ehitada ja renoveerida teid, tagada tervishoiuteenuste kättesaadavus, kindlustada riigikaitset ning parandada elektrienergiaga varustatust.

115. Riigihangete korraldamise eesmärk on elavdada ettevõtete ausa konkurentsi toetamise teel majandust ning soetada samas riigi toimimiseks vajalikud kaubad ja teenused võimalikult soodsalt. Riigikontroll rõhutab, et soodsaim hind ei tähenda tingimata odavaimat hinda.

116. Riigikontroll näeb, et kuigi hanketegevuseks vajalik sisekontrollisüsteem on riigiasutustes loodud ja üldiselt heal tasemel, s.t hankekorrad on valdavalt koostatud ja piisavalt põhjalikud ning hankeplaanid enamasti ajakohased, on probleemiks jätkuvalt riigihangete ebaseaduslik korraldamata jätmise, mida on esinenud järjest enam.

Eksimuste tõttu riigihangete korraldamisel pole tagatud riigieelarve raha läbipaistev, otstarbekas ega säästlik kasutamine

117. Aasta-aastalt on suurenenud raha hulk, mille eest on tehtud ostusid, ilma et selleks oleks seaduse nõudeid järgitud ja nõutud hankemenetlusi korraldatud (vt tabel 9). Seega pole selles osas täidetud riigihangete eesmärk – pole tagatud riigieelarve raha läbipaistev, otstarbekas ega säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkrentsitingimuste efektiivne ärakasutamine asjade ostmisel ja teenuste ning ehitustööde tellimisel.

Tabel 9. Riigiasutustes Riigikontrolli tuvastatud korraldamata hankemenetluste kogumaksumus aastatel 2013–2015

	Korraldamata hankemenetluste kogumaksumus (miljonites eurodes)		
	2013	2014	2015
Hanketa ostud kokku, sh	2,4	5,7	8,0
▪ ilma hankemenetlust korraldamata	1,3	3,9	6,0
▪ ilma lihthanget korraldamata	1,1	1,8	2,0

Allikas: Riigikontrolli auditiaruanded ja märgukirjad

Riigihangete seaduse rikkumised viitavad sellele, et järelevalve hangete planeerimise, menetlemise ja läbiviimise üle on nõrk

118. Kuna riigihangete seaduse reeglistikuga mitte kooskõlas olevate juhtumite hulk ei ole vähenenud, viitab see jätkuvalt riigihangete planeerimise, menetlemise ja järelevalvesüsteemi nõrkadele külgedele. Riigihangete korraldamise peamised puudused tulenevad ka seaduse erisugusest tõlgendamisest ja rakendamisest ning vähesest kogemusest või võimekusest, eriti väiksemates asutustes, kus ei ole riigihankeid nii sagedasti vaja korraldada. Riigikontrolli hinnangul pole väiksematel asutustel riigihangete korraldamiseks piisavalt kompetentsust ega kogemust, mistõttu võiks kaaluda igas valitsemisalas asutuste riigihangete korraldamise koondamist ministeeriumisse või kompetentsuskeskusesse.

Kontroll riigi äriühingute, sihtasutuste ja kohalike omavalitsuste hanketegevuse üle on napim kui riigiasutuste puhul, ehkki hankemahud on võrreldavad

119. Viimastel aastatel on kasvanud eelkõige riigi äriühingute korraldatud hangete arv ja maht, märkimisväärsed hankijad on ka riigi sihtasutused. Riigihangete registri andmetel on riigi äriühingud ja riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ning Riigimetsa Majandamise Keskus kokku teinud 2013. aastal 1294 hanget kogumaksumusega 544 miljoni eurot, 2014. aastal 1490 hanget kogumaksumusega 471,9 miljonit eurot ja 2015. aastal 1502 hanget kogumaksumusega 527,2 miljonit eurot.

120. Tendents viitab muu hulgas sellele, et järjest enam korraldab riik oma ülesannete täitmist erinevate juriidiliste vormide kaudu. Sellega ei minda riigi vara soetamisel küll vastuollu seadusega, kuid väheneb riigi toimimise läbipaistvus.

121. Samuti on järelevalve- ja kontrollitegevus riigi äriühingute, sihtasutuste ja riigi tulundusasutuse üle märksa napim kui riigiasutuste üle. Kui riigiasutuste hanketegevuse kooskõla riigihangete seadusega kontrollitakse igal aastal, siis riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja Riigimetsa Majandamise Keskuse hanketegevuse seaduslikkuse kontrollimisega niikaugele ei ole veel jõutud. Vähem kontrollitakse ka kohalikke omavalitsusi, kes korraldavad arvuviselt samas suurusjärgus hankeid kui riigiasutused.

Riigihangete korralduses on kasutamata kokkuhoiuvõimalusi

122. Olukordades, kus peaks, jäetakse hankeid korraldamata, kaupade ja teenuste ostmise vajalikkust ei mõeldagi läbi ning dokumentatsiooni ei hoita korras. See tähendab, et riigi vara soetamine ja riigihangete korraldamine saaks toimuda tõhusamalt ning kasutatud pole kõiki võimalusi, et tagada maksumaksja raha säästlik, otstarbekas ning läbipaistev kasutamine, samuti konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine asjade ostmisel ning teenuste tellimisel.

123. Ühis- ja kesksete hangete korraldamise praktika näitab, et seeläbi on võimalik saavutada kokkuhoid, kuid riigiasutused teevad hankimisel vähe koostööd ja kohalikud omavalitsused on muutunud hoopiski passiivsemaks. Näiteks aastatel 2014–2015 korraldasid riigiasutused enam kui 3500 riigihanget, neist ühis- või kesksete hangetena 150.

124. Praktika on näidanud, et ühis- ja kesksete hangete tulemusena on võimalik saavutada märkimisväärne kokkuhoid elektrienergia ja kütuse, aga ka infotehnoloogiliste vahendite soetamisel. Näiteks on riigi registre- ja infosüsteemide keskuse andmetel standardsete infotehnoloogiliste kaupade soetamisel ühishangete tulemusel saavutatud kuni 30% kokkuhoid jaehinnaga võrreldes.

Riigieelarve – riigitulude tõhusamaks kasutamiseks peab eelarve koostamine muutuma läbipaistvamaks ja aruandlus sisulisemaks

125. Otsustuste tegemise protsessi riigi juhtimise tasandil võib pidada läbipaistvaks, kui avalikkusele on arusaadav, milline otsus on langetatud, millised olid otsustajate muud valikud ning miks just selline otsus tehti. Otsuse tulemuslikkuse hindamiseks ja võrdlemiseks peab avalikkusel olema võimalus mõista ka varem tehtud valikuid, võrrelda olukordi ja asjaolusid. Kui otsus puudutab riigi vara või maksmaksja raha kasutamist, peab avalikkusel olema hiljem ka võimalik mõista, kas kavandatud eesmärgid saavutati.

Riigieelarvelised otsused on jätkuvalt sageli läbipaistmatud ning eelarveinfo ajas raskesti võrreldav

126. Üheks suurema mõjuga otsuseks, mille Riigikogu ja valitsus igal aastal langetavad, on riigieelarve koostamine ja vastuvõtmine. Riigikontroll on auditites ja varasemates aastaülevaadetes juhtinud tähelepanu, et riigieelarvest ja selle seletuskirjast on keeruline välja lugeda, millele valitsus Riigikogu nõusolekul raha kulutab. Samuti ei ole riigieelarve materjalides toodud info kohati järjepidev ning see pärsib võimalusi riigi rahanduslikku olukorda, riigieelarvelisi valikuid ning eelarveinfot mõista ja ajas võrrelda.

127. Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni koostatud ja 2016. aastal avaldatud ülevaatest „[Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis](#)“ nähtub, et probleem on jätkuvalt aktuaalne ning riigieelarve on ka Riigikogu liikmetele raskesti mõistetav. Riigieelarvest sisuliselt arusaamiseks on tarvis sügavalt tunda raamatupidamist, rahanduslikke ja majanduslikke termineid ning omada väga palju aega erinevate materjalide koos analüüsimiseks. Riigi raha Eesti arengule parimal viisil kasutamise eelduseks on aga see, et nii laiemi avalikkus kui ka Riigikogu, kes valitsuse esitatud kulude plaanile heakskiidu peab andma, mõistaksid, miks, millele ja kui palju avalikku raha kulutatakse.

Riigi maksuliste ja mittemaksuliste tulude kasutamise mõju Eesti arengule pole piisavalt selge

128. Kestlike ja Eestit edasiviivate riigieelarveliste otsuste tegemise eelduseks on samuti arusaam ning teadmine, milliseid tulemusi on senised tegevused ja rahakasutamine andnud. Valitsuse tegevusest ja saavutatud tulemustest peab ülevaate andma igal aastal koostatav riigi tegevusaruanne, mis kuulub riigi majandusaasta koondaruande koosseisu. Riigikontrolli hinnangul on riigi tegevusaruanne muutunud viimastel aastatel tasakaalukamaks, andes edasi nii edusamme kui ka tegematajätmissi, kuid jätkuvalt tuleb püüelda valitsuse tegevuse ning Eesti arengunäitajate vaheliste seoste analüütilisema esituse poole.

129. Eraldi küsimus on, kas ja kuidas arvestatakse riigi elluviidud tegevuste mõjusid uute otsuste tegemisel ja riigieelarvete koostamisel. Riigikontrolli 2012. aastal avaldatud audit „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõju hindamisel ja tulemustest aruandmisel“ näitas, et riigieelarve koostamisel kasutatakse tulemusinfot väga vähe.

Tänavuses aastaülevaates viidatud auditid

- 26.10.2016 – Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest
- 18.10.2016 – Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel
- 29.08.2016 – Riigi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
- 26.08.2016 – Ministeeriumide sõidukite rentimise majanduslik otstarbekus
- 23.05.2016 – Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel
- 19.04.2016 – Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus
- 11.09.2013 – Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus
- 18.09.2012 – Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel
- 05.04.2007 – Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes