

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte Eesti riigi arengu ja
majanduse probleemidest*

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal

Riigikontrolöri kokkuvõte Eesti riigi arengu ja majanduse probleemidest

Saateks

Riigikontrolli tänavune ülevaade Eesti riigi arengu ja majanduse olukorra kohta on valminud ajal, mil ühiskonnas on üha enam hakatud teadvustama tõsiasja, et kujutluspilt riigist, mida ehk tahaksime pidada, ja riik, mida me tegelikult suudame pidada, ei kattu. Et tulevik ei tabaks meid ootamatult, annab Riigikontroll tänavu senisest põhjalikuma ja üldistavama ülevaate, millises olukorras oleme ja mis ees ootab. Erapooletu analüüsijana saab Riigikontroll praegu ja tulevikuski anda ühiskonnale, valitutele ning ka valitavatele tasakaaluka kõrvaltvaate, lisamata sellele ei musta ega roosat alatooni.

Vaadates Eesti majanduse, rahanduse ja inimeste käekäiku, näen ma, et hoolimata majanduse taastumisest 2009. aasta suurest langusest ning vaatamata riigi arvepidamise korrasolekule, ei tunneta paljud tööinimesed oma reaalses, mitte statistilise keskmise järgi elatavas elus, et nende elatustase oleks märgatavalt paranenud.

Lisaks töötavatele inimestele on jätkuvalt raske ka pensionäridel. Kuigi pensioni kasvunumber protsentides on ilus, pole reaalse rahasummana kasv kuigi märgatav, sest samal ajal kallineb ka elu. Samuti pole paranenud arstiabi kättesaadavus. Inimesed suunduvad parema elu ja eneseteostusvõimaluste otsingul linnadesse või välismaale. Hõredaks jäänud maapiirkondade haldamine ja praegu veel sinna jäänute elu edendamine muutub seega üha keerulisemaks.

Ühiskonnas on üha enam tajutav ootus, et majanduskriisi rängimal ajal ilmutatud kannatlikkus ja kasinus konverteeritaks käegakatsutavaks elujärje paranemiseks ja seda mitte ebamäärases kauges tulevikus, vaid lähiaastatel.

Väiksest riigivõlast, tasakaalulähedasest eelarvest ning reservide olemasolust hoolimata on Eesti riik hädas kasvavate sotsiaalkulude katmisega. Peamiselt pensionide maksmise ja tervishoiu, laiema sotsiaalkulude rahastamise kõrval jääb vähe võimalusi muuks. Kõhnema rahakotiga või väiksema kulude kasvuga peavad leppima seetõttu teised, eelkõige riigi tulevikku mõjutavad tegevusvaldkonnad. Investeeringuid suudab riik teha peamiselt välisraha abil ja koos selle vähenemisega kuivavad kokku ka investeeringud. Meie sõltuvust välisabist näitab ka lähiaastate investeeringute kasinus, sest Euroopa Liidu eelmise eelarveperioodi raha on otsas, uue eelarveperioodi väljamaksete käivitumine võtab aga paar aastat.

Eesti reaalsus on, et nii riigil kui ka kohalikul omavalitsusel on pikemas perspektiivis järjest raskem hakkama saada. Terendab väljakutse, kuidas suudab majandus oluliselt vähenevate töökäte tingimustes ühiskonnale ja riigikassasse piisavalt tulu teenida. Samal ajal kasvab surve suurendada veelgi sotsiaalkulusid. Uuringud on näidanud, et Eesti pensionisüsteem ega tervishoiusüsteem pole pikemas perspektiivis nendes tingimustes jätkusuutlik.

Iseseisvuse taastanud Eestit on ehitatud nüüd juba üle paarikümne aasta. Otsuseid on tulnud tihtipeale teha kiirelt, kulutamata liiga palju aega võimalike mõjude hindamisele, laiapõhjalistele aruteludele ja tegevuse koordineerimisele riigi eri tegevusvaldkondade vahel, aga ka riigiparaadi sees. Mitte alati pole olnud, eriti viimaste aastate jooksul, nende kiirete ja läbimõtlematute otsuste taga väline surve, vaid sageli pigem soovimatus või oskamatus süveneda. Need asjaolud on omakorda jätnud jälje otsuste kvaliteedile ja ettevalmistatusele. Terviklikku ja süsteemset kava Eesti elu edendamiseks pole olnud.

Eesti ees seisvad demograafilised ja muud probleemid sunnivad aga riigi arengut terviklikult planeerima ning oma võimalusi kriitiliselt hindama. Selleks tuleb võtta aega, vaadata iseendale ausalt näkku ja vastata küsimusele, milliseid kohustusi pikemas perspektiivis suudab Eesti riik kanda. Küsimus ei ole enam, kas me suudame samamoodi jätkata. Oluline on, et me ei venitaks võimalike valikute ja otsuste tegemisega ajani, mil meil pole võimalik isevoolu kulgevaid protsesse mõjutada.

Minu hinnangul tuleks riigi ja kohalike omavalitsuste arengu edasisel kavandamisel leida muu hulgas vastused järgmistele küsimustele: a) milliseid hüvesid avalik sektor inimesele pakub; b) milline on teenuse miinimumstandard; c) kui palju hüve pakkumine maksab, kes selle eest maksab ja kust selleks raha tuleb; d) kas teenuse peab inimesele tagama riik või kohalik omavalitsus.

Kuna enamiku teenuseid ja avalikke hüvesid saab inimene praegu kohaliku omavalitsuse kaudu, siis on otsustamise puhul oluline vaadelda riigi ja omavalitsuse ülesannete ja kulude-tulude ning teenuste paletti terviklikult ja koostoimes. Seega tuleb suurte kuluvaldkondade reformid ning pakutavad teenused kokku leppida koos omavalitsuste reformiga.

Julgen väita, et kohalikud omavalitsused on kümnekond aastat riigi arengusuundumustest ees. Pean silmas seda, et kõik see, mida näeme praegu omavalitsuste puhul, kõik need erinevad toimimiskeskused võivad tabada riiki tervikuna, ja isegi varem kui kümne aasta pärast. See tähendab, et ülevaatamist ei vaja ainult riigi suured kuluvaldkonnad, vaid laiemalt riigi pakutavad teenused, mille kvaliteeti ega/või kättesaadavust ei suudeta tegelikult elus alati tagada.

Et aga need Eesti riigile vajalikud otsused saaksid tehtud ja ka ellu viidud, on vaja laiapõhjalist kokkulepet: ühelt poolt on vaja valmisolekut avalikult probleeme ja möödalaskmisi tunnistada, teiselt poolt aga konstruktiivset häälestatust, et energia suunata üheskoos parimate lahenduste otsimisele, mitte aga sellele, et lahmivalt ja tühistele üksikülesannetele keskendudes kedagi rünnata, suurendades ühiskonnas veelgi lõhet ootuste ja realiteedi vahel.

Tegemist vajavad otsused ei ole emotsionaalselt lihtsad, kuid valikut pole – üledimensioneeritud ootuste maailmast tuleb liikuda reaalsesse maailma. Teiste sõnadega, ühelt poolt tuleb vaadata, mida me tegelikkuses võime tegemata jätta, mida me saaksime teha teisiti, ja teiselt poolt astuda samme, et riigieelarvesse tekiks juurde n-ö uut raha, otsides julgeid ja originaalseid, kuid samas mõistlikke ning töötavaid lahendusi.

Et meie probleemidele lahenduste leidmisel mitte jääda liialt kohalikku konteksti, tuleb jätkuvalt kõike vaadelda suuremas mõõtkavas – Euroopa Liidu ja maailma arengu võtmes, võttes arvesse pikemaajalisi huvisid, lähtumata ainult üksikutest lühiajalistest kaalutlustest.

Arvestades kõiki neid riigi majanduslikke ja korralduslikke probleeme, millega Eesti juba praegu, aga veel enam homme-ülehomme kokku puutub, oleks mõistlik juba nüüd alustada mõttevahetust, mis on analoogne sellega, mida meil Eesti-siseselt tuleb läbi teha teljel riik-omavalitsused. Ehk teisisõnu, meil tuleb selgeks mõelda, milliseid funktsioone, arvestades meie võimekust, võiks tulevikus täita siin kohapeal ning millised funktsioonid koos eelarvega oleks mõistlik koondada Euroopa Liidu tasemele. Ja selle arutelu juures tuleb kasuks pragmaatiline, ratsionaalne ja eelarvamustevaba suhtumine



Alar Karis
riigikontrolör

oktoobris 2013

Sisukord

Riigi vara ja selle kasutamine	6
Valitsus on kasutanud maksumaksja raha enamasti seaduslikult	6
Riigi majanduse ja rahanduse käekäik	7
Euroopast vaadatuna on Eesti kriisiga hästi toime tulnud	7
Eesti sisemajanduse kogutoodang on suurem kui buumiajal	8
Ekspordimahud on suuremad kui kiirel kasvuajal	8
Riigieelarve tulud on aasta-aastalt kasvanud	9
Eelarvepuudujääk on EL 27 väikseim	10
Riigivõlg on Euroopa Liidu väikseim	10
Eesti inimeste käekäik	12
Eesti hinnad on Euroopa keskmisele kiiresti järele jõudnud, eestlase ostujõud mitte	12
Hinnad on kasvanud kiiremini kui palgad	13
Miinimumpalk Euroopa madalaimate seas	13
Abivajavaid perekondi on kaks korda rohkem kui kriisieelsel ajal	15
Inimesed lahkuvad Eestist	16
Inimesed lahkuvad maapiirkondadest	17
Harjumaa on ainus maakond, kus elab kümne aasta tagusega võrreldes rohkem lapsi	17
Keskmisest kõrgem palk on vaid Harju maakonnas	18
Neljas maakonnas elab suhtelises vaesuses veerand inimestest	19
Riigil on läinud paremini kui inimesel	20
Eesti kestliku arengu väljakutsed	20
Majandus on kasvanud oodatust vähem, ekspordikasv on peatunud, tööjõu tootlikkus kahanenud	20
Enamik riigi tulusid on broneeritud	23
Kasvavate sotsiaalkulude kõrval jääb riigi arengu toetamiseks raha vähe	24
Pole välistoetusi, pole ka investeringuid	26
Riigi arengu väljakutseid teravdavad rahvastiku vähenemine ning vananemine	27
Tööjõuturul lahkub kümme inimest, asemele tuleb kaheksa	27
Sotsiaalkulude kasvu surve aastatega vaid suureneb	28
Kohalike omavalitsuste arenguriskid on suuremadki kui riigil	29
Vaid kolme maakonna tulud ületavad 2008. aasta taset	29
Kohalike omavalitsuste tulud kasvavad oluliselt aeglasemalt kui riigitulud	31
Omavalitsuste võimekus elanikele teenuseid pakkuda erineb suuresti ja lõhe süveneb	32
Riigi kestlik arendamine eeldab laiapõhjalist arutelu ja avatud otsustamist, uus riigieelarve seadus liigub aga pigem vastassuunas	32
Riigi pensionipoliitika – edasilükatud otsused	38
Pensionikindlustuse puudujääk üha suureneb	38
Pensionile minnakse ametlikust vanaduspensionieast varem	39
Pensionisüsteemi jätkusuutlikkus eeldab süsteemseid muudatusi	42
Otsused, kuidas pensionisüsteemi pikas perspektiivis kestlikuks muuta, tuleb teha paari aasta jooksul	43
Põlevkivi – võimalus teenida täiendavat eelarvetulu	44
Teised riigid nõuavad maavarade kasutamise eest suuremat tasu	47
Riigil jääb põlevkivi toodangult vääriline tasu võtmata	47

Riigi äriühingud – omaniku visioon puudu	48
Riik ei suuna sageli oma äriühingute tegevust	49
Omanikujärelevalve on nõrk – riik ei seisa oma huvide eest	50
Pole selge, miks riigil üht või teist äriühingut vaja on	51
Investeeringud – euroraha õppetunnid	52
Valitakse investeeringud, mida saab teha eurorahast	54
Mitmed tegelikud arenguvajadused jäävad vaeslapse ossa	54
Investeeringutuhinas tulevastele ülalpidamiskuludele tihti ei mõeldaks	55
Investeeringuraha kasutamist pidurdab haldussuutmatkus	55
Kohalikud omavalitsused – riik ei ole soovinud tegeleda olemuslike probleemidega	57
Omavalitsuste vabatahtlik ühinemine probleeme ei lahenda	58
Omavalitsusreform nõuab tervikvaadet	59
Valdkondliku reformiga ei lahendata omavalitsuste olemuslike probleeme	59
Omavalitsuste rahastamissüsteem vajab põhimõttelisi muudatusi	61
Demokraatiaprobleemid omavalitsustes on seotud poliitilise kultuuri ja teadlikkusega	63
Tugevad ja demokraatlikud omavalitsused ei teki omavalitsusreformita	64

Riigi vara ja selle kasutamine

1. Vabariigi Valitsuse ülesanne on kasutada maksumaksja raha Eesti elu edendamiseks. 2012. aastal oli Riigikogu nõusolekul valitsuse käsutuses 7,6 miljardit eurot¹, et parandada inimeste elujärge, hoolitseda nende turvalisuse eest ning aidata ühiskonna arengule muul viisil kaasa. Käesoleval aastal on valitsusel kasutada veidi enam ehk ca 7,7 miljardit riigieelarve raha. Millele valitsus raha kavatses kulutada, milliseid riigi teenuseid maksumaksjale pakutakse ja tulemusi soovitakse saavutada, on ministrid ja valitsus kirja pannud riigieelarve seletuskirjadesse ja arengukavadesse.

2. Valitsuselt oodatakse eesmärkide täitmist ja raha tulemuslikku kasutamist, kuid seejuures peab raha kulutama ka õiguspäraselt. Riigikontrolli kohuseks on aidata avalikkusel mõista, kuidas riigivalitsejad oma ülesannetega toime on tulnud: kas maksumaksja raha on kasutatud tulemuslikult, seaduslikult ja avalikkusele arusaadaval viisil. Selleks teeb Riigikontroll tulemus-, vastavus- ja finantsauditeid.

3. Riigikontroll selgitab igal aastal välja, kas riigiasutused on kasutanud maksumaksja raha eelarvega lubatud tegevusteks, käinud riigivaraga ümber heaperemehelikult ning on oma tegevuse raamatupidamises ka nõuetekohaselt üles tähendanud. Riigikontroll annab hinnangu riigi kui terviku, kõikide ministriumide ja põhiseaduslike asutuste raha kasutusele igal aastal. Aruanded esitatakse Riigikogule ja neid saab lugeda Riigikontrolli kodulehelt.

Valitsus on kasutanud maksumaksja raha enamasti seaduslikult

4. Riigikontrolli hinnangul sooritasid riigiasutused 2012. aastal olulisemad majandustehingud seadustest lähtudes ehk lihtsustatult öeldes kulutasid raha nii, nagu riigieelarve seadus ette oli näinud. Teisalt korduvad mõned eksimused aastast aastasse. Näiteks võtavad ministriumid endiselt riigile pikaajalisi kohustusi, milleks neil riigieelarve seaduse kohaselt õigust ei ole.

5. Riigieelarve seadus ütleb, et riigiasutused võivad võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid pikaajalisi kohustusi vaid siis, kui Riigikogu on selleks riigieelarvet kinnitades loa andnud. Seda nõuet on ministriumid aga eiranud. Sõlmitud on pikaajalisi katkestamatuid rendilepinguid, mida on riigiasutusel võimalik enne tähtaega lõpetada vaid siis, kui tasutakse liisinguandjale kõik liisingumaksud, liisingueseme jääkväärtus ja finantseerimise kulud. 2012. aasta lõpu seisuga oli riigile selliseid ebaseaduslikke kohustusi võetud summas 296 miljonit eurot, mida on 19 miljonit vähem kui aasta varem. Samas on rikkumine endiselt tõsine. Ehkki Riigikontroll on juhtinud probleemile ja võimalikele lahendustele tähelepanu varasematel aastatel, sh ka eelmisel aastal, ning Rahandusministeerium on lubanud pikaajaliste kohustuste võtmist selgemini reguleerida, ei ole seda praeguseks tehtud.

6. Eksimusi maksumaksja raha ja riigivara heaperemeheliku kasutamise vastu leidub teisigi. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigiasutused mitte alati

Loe lähemalt

riigieelarve seletuskirjast, millele on valitsus lubanud käesoleval aastal riigieelarve raha kulutada hariduse, tervise, tööturu jt valdkondades www.fin.ee/riigieelarve-2013.

Riigikogu loata on võetud pea 300 miljoni euro eest pikaajalisi kohustusi

¹ Riigikogus heakskiidetud 2012. ja 2013. aasta riigieelarve kulud koos edasiantavate maksudega. Edasiantavad maksud on riigieelarves nii tulu kui ka kuluna planeeritud maksud ja muud tasud, mida riik kogub ja edastab õigusaktis määratud isikule.

lähtunud põhimõttest suurendada riigi varaga ümber käies kasu ja vältida kahju. Üheks näiteks on viis, kuidas Maanteeamet on andnud ettevõtete kasutusse karjääre. Riigikontrolli hinnangul on Maanteeamet sõlminud riigile ebasoodsaid lepinguid, kuna on võtnud riigile kohustusi, mida ei peaks võtma, ja loobunud kasust, mida riik karjäärade kasutusse andmisest võinuks saada. Riigivaraseaduse põhimõtteid on jätkuvalt rikkunud kaitsevägi, kes on andnud riigile kuuluvaid eluruume kasutada isikutele, kellel selleks seaduslikku õigust pole, või andnud ruumid üürile põhjendamatult soodsatel tingimustel.

7. Maksumaksja raha võimalikult tõhusat kasutamist ohustab ka nõuete rikkumine riigihangetel. Ehkki Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumid üldiselt järginud riigihangete seadust ja olukord on võrreldes varasemate aastatega paranenud, leidub siiski ka eksimusi. Näiteks ei korraldatud 6 ministeeriumis 11-st alati seadusele vastavat hankemenetlust. Sageli eksiti ka hankemenetluse dokumenteerimise nõuete vastu, riigihangete registris esitati eksitavat infot, lepinguid ei sõlmitud kirjalikult või sõlmiti hanketeatest erinevatel tingimustel.

8. Ministeeriumide raamatupidamise tase on paranenud ja ühtlustunud. Riigi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruanne on Riigikontrolli hinnangul olulises osas õige, kajastades korrektselt riigi finantsseisundit, lõppenud aasta majandustulemust ning riigi rahavoogusid.

9. Riigikontrolli tähelepanekutest riigi majandusaasta aruande kohta, sh riigieelarve täitmise aruande ja riigieelarve seaduse loetavuse probleemidest, riigiasutusi ees ootavast üürihindade tõusust jm saab lugeda Riigikontrolli auditist „Riigi 2012. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ ning käesoleva ülevaate p-dest 142–157.

Riigi majanduse ja rahanduse käekäik

10. Aastal 2012 pöördus Euroopa Liidu 27 liikmesriigi (EL 27) ja eurotsooni majandus pärast lühiajalist ja tagasihoidlikku kosumist üleilmsest finantskriisist taas langusesse. 2012. aastal näitas EL 27 majandus kahanemist 0,4% ulatuses (vt ka tabel 1). Languses oli ligikaudu poolte liikmesriikide majandus. Käesoleva aasta II kvartalis Euroopa Liidu majandus küll taas veidi elavnes, kuid aasta kokkuvõttes prognoositakse majanduse kokkutõmbumist Euroopa Liidule ka tänavu.

11. Ebakindel majandus tähendab riigile kesiseid tulusid ning raskusi (headel aegadel) võetud kohustuste kandmisel. Nii suutis eelmisel aastal EL 27-st vaid Saksamaa niisama palju tulusid teenida, kui kulutas, kõigi ülejäänud liikmesriikide eelarved jäid puudujääki, mis EL 27-s tervikuna moodustas 4% ühenduse sisemajanduse kogutoodangust (SKT). Ehkki koondpuudujääk oli väiksem kui aastal 2011, tuli tulusid ületavate kulude jaoks ikkagi raha leida ja nii kasvas EL 27 võlakoorem veelgi, jõudes 85%-ni SKTst.

Euroopast vaadatuna on Eesti kriisiga hästi toime tulnud

12. Viimase aja areng näitab, et Euroopa majandus pole enam kui viis aastat tagasi alanud finantskriisi sugugi seljatanud ja jätkuvalt tuleb otsida lahendusi, kuidas suurte riigivõlgade juures majandusele jätkusuutlik hoog anda ning vältida langust inimeste elatustasemes. Majandusteadlased on

kriisi lahendamise võimaluste suhtes eri seisukohal, kuid üheks näiteks, kuidas üleilmsest majanduskriisist hästi välja tulla, peetakse rahvusvahelisel tasandil Eestit.

Eesti sisemajanduse kogutoodang on suurem kui buumiajal

13. Riigi rahanduse ja majanduse n-ö suurte näitajate järgi, mida Euroopas peamiselt jälgitakse ja mille põhjal hinnanguid antakse, võikski öelda, et Eesti on kriisist taastunud. Veelgi enam, mitmes majanduslikus aspektis on Eesti ületanud ka kiirete kasvuaastate ehk buumiaegsed tulemused.

14. Riigi majanduste võrdlemise kõige üldisem näitaja ehk sisemajanduse kogutoodang kasvas Eestis 2012. aastal küll vähem kui aastal 2011, kuid Euroopa Liidus suutis 3,9 protsendist enam siiski vaid Läti (kasv 5,0%). Aasta varem ehk 2011 oli majanduskasv ulatunud 9,6%-ni, mida ei ületanud ükski liikmesriik (vt ka tabel 1).

Tabel 1. SKT kasv Eestis ja Euroopa Liidu liikmesriikides perioodil 2009–2012 (%)

SKT reaalkasv	2009	2010	2011	2012
Eesti	-14,1	2,6	9,6	3,9
EL 27	-4,5	2,0	1,7	-0,4
Leedu	-14,8	1,6	6,0	3,7
Soome	-8,5	3,4	2,7	-0,8
Rootsi	-5,0	6,6	2,9	1,0
Läti	-17,7	-1,3	5,3	5,0

Allikas: Eurostat

15. Aastal 2012 jõudis Eesti majandus selleni, et kaupu ja teenuseid toodeti rahalises vääringus rohkem kui buumiaja tipus. Kui 2008. aastal moodustas SKT 16,2 miljardit eurot, siis 2012. aastal 17,4 miljardit. Tõsi, arvestus on toodud jooksevhindades ehk mõju on avaldanud ka kaupade ja teenuste kallinemine. Samas on ka püsivhindades Eesti SKT buumiaegsele tipule järele jõudmas. Kui 2005. aasta püsivhindades moodustas Eesti SKT 2007. aastal 13,2 miljardit eurot ja 2008. aastal 12,7 miljardit eurot, siis 2012. aastal oli see pärast vahepealset langust taas 12,7 miljardit eurot.

Ekspordimahud on suuremad kui kiirel kasvuajal

16. Majanduskasvu taastumisel kriisist oli väga oluline roll kaupade ja teenuste ekspordil. Ajal, mil eratarbimine ja investeeringud järsult vähenesid, kahanes ka eksport, kuid siiski vähem ning see hoidis Eesti majandust veel sügavamasse langusesse sattumast. Perioodil 2010–2011 hakkas kaupade ja teenuste eksport kiiresti kasvama, olles nende aastate majanduskasvu mootoriks. Ekspordimahud ületasid juba 2011. aastal buumiaegset tippu ning ehkki ekspordi kasv on aastatel 2012 ja 2013 oluliselt aeglustunud, ületavad mahud jooksevhindades märgatavalt 2008. aasta taset (vt ka tabel 2).

Tabel 2. Eesti kaupade ja teenuste ekspordimaht perioodil 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Ekspord (miljardites eurodes)	11,5	8,9	11,4	14,7	15,8
Kasv võrreldes eelmise aastaga (%)	7,0	-22,6	27,6	28,9	7,5

Allikas: Eurostat

17. Eesti ekspordikasv on kriisi järel olnud suurem ka võrreldes EL 27 keskmisega ning meie peamiste kaubanduspartneritega (vt joonis 1).

Joonis 1. Eesti ekspordikasv võrreldes EL 27 keskmisega (baasaasta 2005 = 100%)*

* 2013. ja 2014. aasta kohta on esitatud prognoos.

Allikas: Eurostat

18. Ekspordi toetatud majanduskasvu taastumine suurendas mõnevõrra inimeste kindlust tuleviku suhtes ja turgutas eratarbimist. 2012. aastal vedasidki majanduskasvu ekspordi kõrval rohkem sisetarbimine ja suuresti välisloetuste ning kvoodimüügitulude abil tehtud investeeringud.

19. Majanduse elavnemine 2009. aasta kriisi järel tõi kaasa tööhõive taastumise ja tööpuuduse vähenemise. Töötavaid inimesi on viimastel andmetel pea niisama palju kui buumiajal. Kui 2008. aastal oli tööga hõivatud 656 000 inimest ja 2010. aastal 571 000, siis 2013. aasta II kvartali seisuga oli hõivatuid 645 000. Tööpuudus on alanenud 2010. aasta 16,9%-lt 10,2%-ni aastal 2012 ning 8,1%-ni käesoleva aasta II kvartalis, tänava sügiseks on see veelgi vähenenud. Tööturu-olukorra paranemisega on kasvanud ka inimeste sissetulekud, keskmine brutokuupalk ulatus 2012. aasta seisuga 887 euroni, kasvades aastatagusega võrreldes 5,7%. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt peaks keskmine palk käesoleval aastal suurenema 940 euroni.

Riigieelarve tulud on aasta-aastalt kasvanud

Valitsussektori eelarvepositsioon – valitsussektori kogutulude ja kogukulude vahe

20. Riigi majanduse käekäigust sõltub riigi rahakoti paksus. Valitsuse esialgne viivitamine üleilmse majanduskriisi ilmingutele reageerimisel asendus 2008. aasta viimastel kuudel ja 2009. aastal riigieelarve kulude jõulise kokkutõmbamise ning erakorraliste tulude otsimisega. Mõne kuuga parandati peamiselt kulude kokkuhoiu ning maksude tõstmise, riigi äriühingute dividendide suurendamise ja riigivara müügi abil **valitsussektori eelarvepositsiooni** ca 1,3 miljardi euro ulatuses.

21. Selle tegevuse tulemusena ei vähenenud riigieelarve tulud isegi kriisi sügavaimal aastal, kui majandus kahanes ca 14%. 2009. aastal kogunes riigikassasse 60 miljoni euro võrra rohkem raha kui 2008. aastal. Paariprotsendine kasv jätkus ka perioodil 2010–2011. Majanduse taastudes hakkasid riigieelarve tulud kiiremini kasvama, 2012. aastal laekus riigikassasse 6,4 miljardit eurot (ilma edasiantavate maksudeta), mida oli miljardi võrra enam kui 2008. aastal.

22. Ehkki kõiki kulusid jooksvatest tuludest katta ei õnnestunud, kujunes Eesti valitsussektori 2009. aasta eelarvepuudujääk ülejäänud Euroopaga võrreldes suhteliselt tagasihoidlikuks. Kui EL 27 majandus kahanes 2009. aastal 4,5% ja koondelarve jäi defitsiiti 6,9%-ga, siis Eesti valitsussektori eelarvepuudujääk moodustas 14,1% suuruse majanduslanguse juures 2%

(vt ka tabel 3). Väike puudujääk kriisiajal ja eelarveülejäagi saavutamine perioodil 2010–2011 näitas, et Eesti valitsus oli prioriteediks seadnud range eelarvepoliitika. Nii jõulist kokkuvõtet ei suutnud või ei tahtnud saavutada ükski teine ELi liikmesriik.

Tabel 3. Valitsussektori eelarvepositsioon Eestis ja Euroopa Liidu liikmesriikides perioodil 2009–2012 (% SKTst)

	2009	2010	2011	2012
Eesti	-2,0	0,2	1,2	-0,2
EL 27	-6,9	-6,5	-4,4	-4,0
Soome	-2,5	-2,5	-0,8	-1,9
Rootsi	-0,7	0,3	0,2	-0,5
Läti	-9,8	-8,1	-3,6	-1,2
Leedu	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2

Allikas: Eurostat

Eelarvepuudujääk on EL 27 väiksem

23. 2012. aastal langes Eesti valitsussektori eelarve (muu hulgas ka kvoodimüügist laekunud raha kuludesse kandmise põhimõtete tõttu) küll taas puudujääki, kuid see oli ELi liikmesriikidest väiksem. EL 27 koondpuudujääk moodustas 4% ühenduse SKTst ja lubatud puudujäägi piiri (3% liikmesriigi SKTst) ületas 16 riiki 27-st.

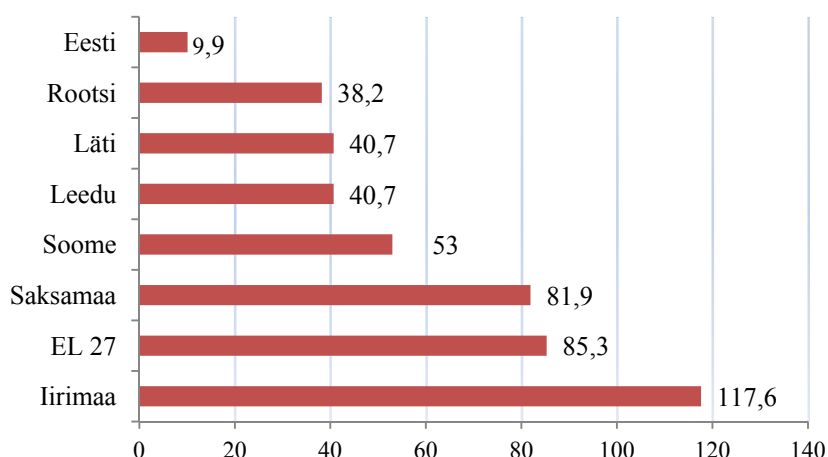
24. Perioodi 2009–2012 tulusid ületavaid kulusid on Eesti finantseerinud varasematel aastatel kogutud reservidest ja laenurahast. Nii kaeti ka 2012. aasta riigieelarve puudujääk reservide ja laenude kasutamise abil.

25. Laenude abil ei rahastata aga ainult riigieelarve tulusid ületavaid kulusid. Raha tuleb leida (kas reservidest või võlgu võttes) ka nendeks kulutusteks, mis riigieelarve arvestuspõhimõtete kohaselt pole kulud, kuid riigikassast raha ikkagi nõuavad, näiteks riigi äriühingute aktsiakapitali suurendamised või muud finantseerimistingimused.

26. Samuti võib Eesti valitsussektori võlakoormus kasvada ise otseselt laenu võtmata, vaid kellegi teise võlgu garanteerides. Nii suurenes 2012. aastal Eesti valitsussektori võlakoormus ca 725 miljoni euro võrra peamiselt seetõttu, et kasvasid Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) väljastatud laenud, mida Eesti on olnud nõus käendama. EFSF ees võetud kohustus suurendas 2012. aastal Eesti riigi võlakoormust arvestuslikult 355 miljoni euro võrra. Teine peamine põhjus, miks Eesti laenukoormus eelmisel aastal hüppeliselt kasvas, oli Euroopa Investeerimispanka juba varem lubatud laenu kasutusele võtmine, et kaasfinantseerida Euroopa Liidu toetuste abil elluviidavaid projekte.

Riigivõlg on Euroopa Liidu väiksem

27. Ehkki Eesti riigi võlakoormus on võrreldes kriisieelse ajaga enam kui kahekordistunud, jõudnud 2012. aasta lõpuks 1,7 miljardi euron, on valitsussektori võlakoormus jätkuvalt Euroopa Liidu liikmesriikidest kõige väiksem (vt ka joonis 2).

Joonis 2. Eesti valitsussektori võlakoormus võrreldes ELi liikmesriikidega 2012. aastal (% SKTst)

Allikas: Eurostat

Riigil on jätkuvalt reserve

28. Riigi reservid olid 2012. aasta lõpus niisama suured kui võlad, moodustades 9,9% SKTst ehk ca 1,7 miljardit eurot (keskvalitsuse, omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide reservid kokku). Riigikassa haldas neist reservidest ca 1,5 miljardit, ehkki ka see raha ei ole täielikult ja vabalt Vabariigi Valitsuse käsutada. Riigikassa likviidsust on aidanud hoida Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa vaba raha toomine riigi kassa-reservi. Nii suurenes kassareserv 2012. aastal võrreldes 2011. aastaga 500 miljoni võrra, kuigi see on raha jätkuvalt haigekassa ja töötukassa oma. Valitsuse n-õ enda vaba raha hulk, mil pole sihtotstarvet ja millega saab kõiki riigi kulutusi katta, on viimastel andmetel jõudsalt kahanenud. 2013. aasta esimese viie kuuga vähenes keskvalitsuse reserv 122 miljoni ehk peaaegu poole võrra, kahanedes 151 miljonini (vt tabel 4).

Tabel 4. Riigikassa hallatavad reservid (miljonites eurodes)

Reservi nimetus	Turuväärtus		
	31.12.2011	31.12.2012	31.05.2013
Stabiliseerimisreserv	333	347	358
Riigi kassareserv, sh	605	1 106	1 004
▪ riik	247	273	151
▪ omandireformi reservfond	31	33	11
▪ Eesti Haigekassa raha*	164	204	179
▪ Eesti Töötukassa raha**	–	472	500
▪ sihtasutused ja Euroopa Komisjon	162	124	164
Haigekassa reservkapital*	6	–	–
Haigekassa kassatagavara*	27	–	–
Töötukassa reservkapital**	26	–	–
KOKKU	997	1 453	1 362

* Haigekassa reservkapital ja kassareserv liideti riigi pangakontsernikontoga 2011. aasta lõpus ja 2012. aasta alguses.

** Töötukassa reservkapital liideti riigi pangakontsernikontoga 2012. aasta alguses. Seetõttu on tabelis ka haigekassa ja töötukassa raha näidatud alates 2012. aastast kahel real, mitte enam eraldi reservkapitalide jm tagavarade kaupa.

Allikas: Rahandusministeerium

29. Teisalt, ehkki riigi jooksvate kulude katmise ja omandireformi reservfondist ASile Estonian Air antud laenu tõttu on riigikassa hallatavad reservid 2013. aasta I poolaastal veidi vähenenud, on riigikassa käsutuses jätkuvalt veidi üle ühe miljardi euro reserve.

30. Kokkuvõtvalt on Eesti rahanduse seis Euroopast vaadatuna kahtlemata hea. Kolme peamise mõõdiku kohaselt, millega Euroopas riigi rahanduse olukorda hinnatakse (tulude ja kulude tasakaal, riigivõlg, reservid), on Eesti väljunud kriisist tugevana ning eristub selgelt võlakriisis vaevlevast Euroopast tasakaalulähedase eelarve ja madala laenukoormusega.

Kui riik on edukas, siis kuidas on sellest osa saanud siin elavad inimesed?

31. Ka mitme suure majandusparameetri järgi, mille abil rahvusvahelisel tasandil riikide majanduslikku seisu võrreldakse, on Eesti kriisiga toime tulnud. Riigis toodetakse kaupu ja teenuseid rahalises vääringus rohkem kui kunagi varem ning rohkem kui kunagi varem suudetakse oma toodangut ka teistele riikidele müüa. Eesti SKT on ületanud kiirete kasvuaastate tipu, ekspordimaht on märkimisväärselt suurem kui buumiajal.

32. Kui Eesti riigi majandus ja rahandus on üleilmsest majanduskriisist hästi taastumas ja meid peetakse edukaks, siis kas ja kuidas on riigi edust saanud osa siin elavad inimesed? Kas see edu on nii suur ja kestlik, kui Euroopa Statistikaameti mõõdikutest välja võib lugeda? Millised on Eesti majanduse, rahanduse ja ühiskonna arengu väljakutsed? Seda on analüüsitud ja sellest on kirjutatud järgmistes peatükkides.

Eesti inimeste käekäik

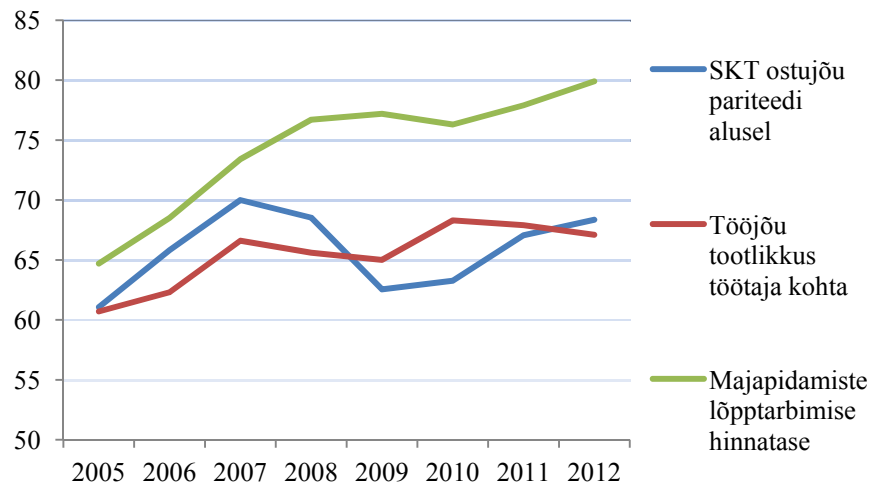
33. Eesti valitsuste eesmärgiks on pärast iseseisvuse taastamist olnud Eesti mahajäämuse vähendamine võrreldes arenenud Euroopaga, riigi ja inimeste jõukuse kasvatamine Euroopa rikaste riikide tasemele. Nüüd, kus riigi rahandusel on läinud kriisi ajal ja kriisijärgsetel aastatel paremini kui teistel, kus majanduses loodu ületab buumiaja toodangumahte ja ekspordinäitajad on rekordilised, on paslik eeldada, et ka Eesti inimese eluolu on võrreldes muu Euroopaga märgatavalt paranenud.

Eesti hinnad on Euroopa keskmisele kiiresti järele jõudnud, eestlase ostujõud mitte

34. Eesti arengu lähenemist Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisele tavatsetakse vaadata Eesti ostujõudu, hinnataset ning tööjõu tootlikkust võrreldes. Neid kolme komponenti kasutab näiteks ka Rahandusministeerium oma majandusprognoosides.

Eestlase ostujõud on kasvanud vaevaliselt, kriisieelsele tasemele pole jõutud

35. Rahvusvahelisest statistikast nähtub, et Eesti inimeste ostujõud on viimastel aastatel küll veidi suurenenud, kuid moodustab jätkuvalt vaid 69% EL 27 keskmisest ning pole jõudnud tagasi kriisieelsele tasemele, mil ostujõud oli 70% EL 27 keskmisest (vt ka joonis 3). Lätlase ostujõud jääb eestlase omale alla, kuid Leedu mõõdus selle näitaja poolest Eestist eelmisel aastal.

Joonis 3. Eesti hinnatase, inimeste ostujõud ja tootlikkus Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes (EL 27 = 100%)

Allikas: Eurostat

Eesti hinnatase on 80% ELi liikmesriikide keskmisest, eestlase ostujõud vaid 68%

36. Kui Eesti inimeste ostujõud pole märkimisväärselt keskmise eurooplase omale järele jõudnud, siis hinnad on siin kasvanud Euroopa keskmisest tunduvalt kiiremini. Kui kriisieelse ajaga (2007) võrreldes on eestlase ostujõud Euroopa keskmisega võrreldes veidi vähenenud, siis hinnatase on pea 7% kasvanud, jõudes 2012. aastal 80%-ni EL 27 keskmisest. Hindade tõus Eestis on ületanud perioodil 2010–2012 märgatavalt Euroopa Liidu keskmist, 2011. aastal kasvas tarbijahinnaindeks kiiremini vaid Rumeenias.

Kasvanud on eelkõige kodukulud

37. Statistikaameti hinnangul kasvasid Eestis 2012. aastal hinnad eelkõige elektri, soojusenergia ja kütte kallinemise tõttu, tõustes aastaga 11,4% ehk andes tarbijahinnaindeksi kogutõusust rohkem kui poole. Samuti kallinesid oluliselt mootorikütused (9%) ja toit ning mittealkohoolsed joogid (3,8%).

38. Kiire hinnatõus on jätkunud ka 2013. aastal: aasta esimese kaheksa kuu jooksul on hinnatõus olnud aastases võrdluses ca 4% ning see on Euroopa Liidu üks kiiremaid hindade kallinemisi. Kui augustis moodustas EL 27 hinnatõus 1,5%, siis Eestis Eurostati andmetel 3,6%. Statistikaameti teatel alanes hinnakasv aastases võrdluses septembris 2,1%-ni, sh kallinesid kõige enam eluasemega seotud kulud (8,4%).

Hinnad on kasvanud kiiremini kui palgad

39. Ehkki eestlase palk pole kunagi olnud nii kõrge kui praegu, jõudes 2012. aasta keskmisena tasemele 887 eurot (bruto), on seda siiski vaid ca 7% rohkem kui viis aastat tagasi. Eesti inimese keskmine netokuupalk on võrreldes 2008. aastaga kasvanud 36 euro võrra.

Miinimumpalk Euroopa madalaimate seas

40. Seejuures on kiire hinnatõus selle vähesegi palgakasvu suuresti nullinud. Aastast 2011 hakkas palgakasv üle mitme aasta taas hinnatõusu ületama, kuid palga reaalkasv on olnud väike (2011. aastal 0,9%; 2012. aastal 1,7%) ja võrreldes kriisieelse ajaga on hinnad kasvanud kiiremini kui sissetulekud. Kui keskmine netokuupalk on võrreldes 2008. aastaga suurenenud ca 5%, siis hinnad ca 12%.

41. Eesti miinimumpalga suurus oli perioodil 2008–2011 muutumatu, püsisdes 278 euro juures. Aastal 2012 tõsteti miinimumpalka 12 euro võrra

Vanaduspension on kasvanud nelja aastaga keskmiselt 34 eurot

ja 2013. aastast on selle suuruseks 320 eurot. ELi liikmesriikidest on Eestist madalam miinimumpalk Bulgaarias, Rumeenias, Lätis ja Leedus.

42. Pensionäride olukord pole märkimisväärselt parem kui töötaval inimesel. Keskmine vanaduspension on võrreldes 2008. aastaga kasvanud küll suhteliselt enam (netopalk ca 5%, keskmine vanaduspension ca 12%), kuid absoluutsummates on pensionid suurenenud vähem kui netopalk. Kui keskmine netokuupalk on viie aastaga kasvanud 36 euro võrra, siis keskmine vanaduspension moodustas 2012. aastal 34 eurot rohkem kui 2008. aastal. Keskmine pension suurenes samal ajavahemikul 26 euro võrra (vt ka tabel 5). 2014. aasta riigieelarvega on Vabariigi Valitsus lubanud pensionitõusu 5,8%.

Tabel 5. Riiklikud pensionid perioodil 2008–2012 (eurodes)

	2008	2009	2010	2011	2012
Keskmine pension	250,5	270,4	271,7	270,6	276,6
Keskmine vanaduspension	278,4	301,3	304,5	305,1	312,9
Keskmine töövõimetuspension	165,9	178,7	178,9	177,1	180,7
Keskmine toitjakaotuspension	134,0	144,9	146,1	149,4	151,0
Keskmine rahvapension	94,1	102,3	103,0	102,7	104,4

Allikas: Statistikaamet

43. Noorte olukorra muudab keeruliseks kõrge tööpuudus. Kui kriisieelsel ajal (2008) moodustas 15–24aastaste inimeste tööpuudus 12%, siis 2012. aastal oli töötuse määr kaks korda suurem üldisest töötusemäärast ehk 20,9%. Samas on noorte hõivatus tööga Euroopa Liidus halvemgi: EL 27 keskmine tööpuudus noorte hulgas oli 2012. aastal 22,8%, sh Kreekas 55,3%, Hispaanias 53,2% ja Horvaatias 43%.

44. Hoolimata hõive taastumisest ja tööpuuduse leevenemisest võrreldes aastatega 2009–2011 on Eesti tööturu suureks probleemiks ja inimeste hakkamasaamist mõjutavaks asjaoluks jätkuvalt suur pikaajaline tööpuudus. 2012. aasta seisuga on enam kui pooled töötutest (54,1%) otsinud tööd kauem kui aasta, kuid pole seda leidnud.

45. 2008. aastal oli pikaajalisi töötuid ehk inimesi, kes tööd otsinud vähemalt ühe aasta, 31% kõikidest töötutest. Eesti pikaajalise töötuse määr oli 2012. aastal 5,5%, EL 27 keskmine 4,6%. Väga pikka aega on olnud töötä 24 000 inimest, kes on otsinud tööd edutult enam kui kaks aastat. Pikaajaline ja noorte tööpuudus on probleemid, millele on tähelepanu juhtinud ka Euroopa Komisjon, andes Eestile soovitusi perioodi 2014–2020 välistoetuste kasutamise kavandamise kohta.

46. Töö puudumine tähendab inimesele suurt riski sattuda materiaaletesse raskustesse ja vaesusesse. Statistikaameti andmetel elas 2011. aastal suhtelises vaesuses 55,5% töötutest. Üksikvanemaga leibkondadest elas suhtelises vaesuses 32,6%. Nii 2011. kui ka 2012. aastal elas kogu Eesti rahvastikust suhtelises vaesuses 17,5%, mis on suurem Euroopa Liidu liikmesriikide keskmisest (16,9%).

47. Euroopa inimeste käekäigu võrdlemiseks kasutab Euroopa Komisjon ka näitajat „Materiaalses puuduses elava rahvastiku osakaal“ (*Material Deprivation Rate*), mis koosneb üheksast komponendist ja mille puhul

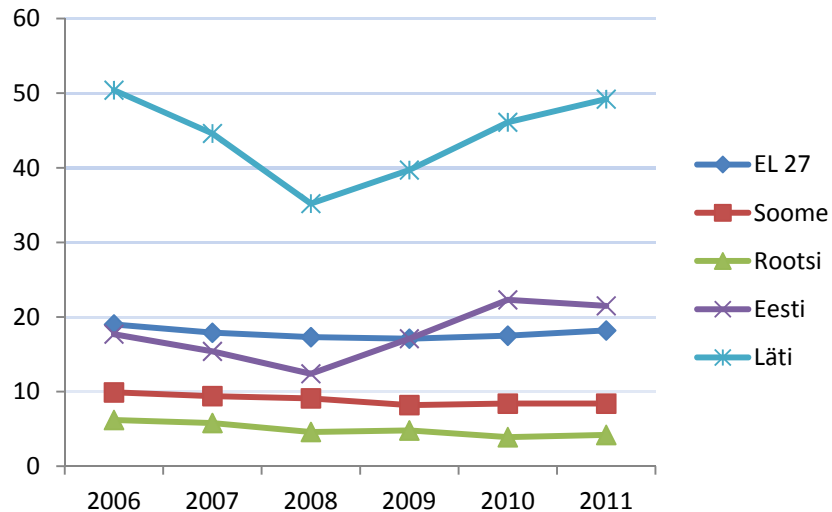
Eestlasi elab suhtelises vaesuses rohkem kui eurooplasi keskmiselt

Suhtelise vaesuse määr – määr, mis leitakse leibkondade sissetulekute võrdlemise teel sama ühiskonna teatava keskmise tasemega, määrast allpool elavad leibkonnad elavad suhtelises vaesuses

võetakse muu hulgas arvesse, kas inimestel on võimalus pidada köetavat eluaset, regulaarselt süüa, käia puhkusereisil, omada elementaarseid kodumasinaid (televiisor, pesumasin) jm.

48. Värskeimatel andmetel elab materiaalses puuduses viiendik Eesti inimestest. Veelgi kehvem on seis Lätis või enamikus n-ö uutes Euroopa Liidu liikmesriikides. Tunduvalt parem on olukord eurotsooni riikides, samuti meie naabritel Soomes ja Rootsis ning ELi liikmesriikides keskmiselt (vt ka joonis 4).

Joonis 4. Materiaalses puuduses elava rahvastiku osakaal Eestis (% rahvastikust)



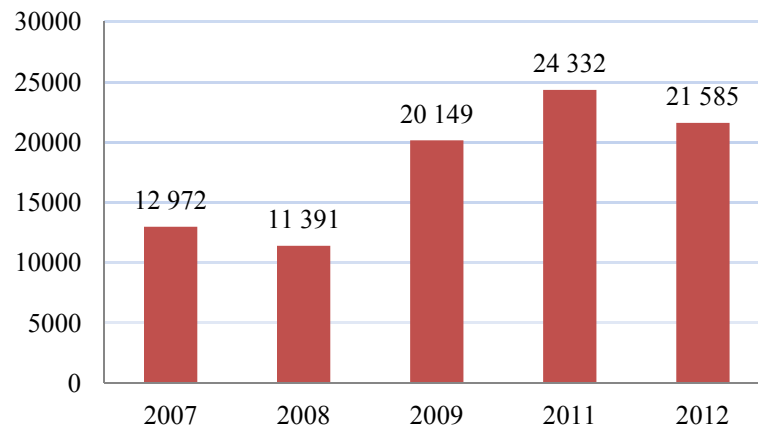
Allikas: Eurostat

49. Materiaalses puuduses elas Euroopa Komisjoni andmetel Eestis 2011. aastal küll 0,8% vähem inimesi kui aasta varem, kuid võrreldes kriisieelse tasemega siiski pea 10% rohkem. Rootsi ja Soome olukord on 2008. aastaga võrreldes selle mõõdiku valguses paranenud.

Abivajavaid perekondi on kaks korda rohkem kui kriisieelse ajal

50. Abivajavate leibkondade arv 2012. aastal mõnevõrra küll vähenes, kuid toimetulekutoetust vajavaid perekondi on jätkuvalt pea kaks korda rohkem kui kriisieelse ajal (vt ka joonis 5).

Joonis 5. Toimetulekutoetust saanud perekondade arv



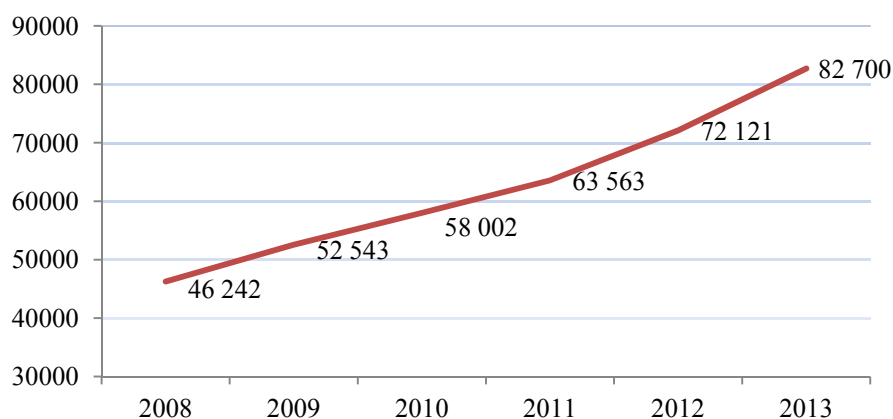
Allikas: Statistikaamet. Seoses üleminekuga ühelt andmebaasilt teisele, ei ole Statistikaameti andmebaasis infot 2010. aasta kohta.

51. Kui 2008. aastal sai toimetulekutoetust veidi üle 11 000 leibkonna, siis 2012. aastal vajas toetust 10 000 perekonda rohkem. 2011. aastal oli toimetulekusaajaid olnud veelgi rohkem, kokku üle 24 000 leibkonna.

Inimesed lahkuvad Eestist

52. Uuringud Euroopas on näidanud, et olukord tööturul on peamine, mis mõjutab inimesi elukohariiki vahetama. Madalad palgad ja paigalseisev ostujõud on ilmselt ka Eesti puhul üheks ajendiks, mis sundinud inimesi piiri taha tööle ja elama asuma. Viimase viie aastaga on välismaal elavate Eesti kodanike arv kahekordistunud. Rahvastikuregistri andmed näitavad, et 2012. aasta lõpu seisuga elas välismaal pea 83 000 Eesti kodanikku (vt ka joonis 6). Tegelik arv võib aga olla suuremgi, kuna kõik väljarännanud ei pruugi seda ametlikult kinnitada.

Joonis 6. Välismaal elavate Eesti Vabariigi kodanike arv (aasta alguse seisuga)

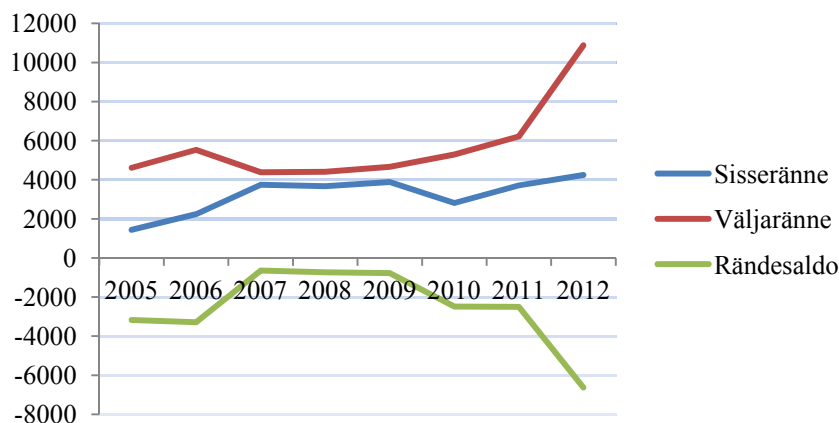


Allikas: rahvastikuregister

Eestist rändab välja järjest rohkem inimesi

53. Märkimisväärne on, et väljaränne ei kiirenenud hüppeliselt mitte majanduskriisi raskeimatel aastatel (2009–2010), vaid on hoogustunud hoopis viimasel paaril aastal. Kui 2009. aastal rändas Eestist välja alla 5000 inimese, siis 2012. aastal 10 800 isikut. Eestisse sisse rändas veidi üle 4000 inimese, mistõttu jäi rändesaldo 2012. aastal ligemale 7000 inimesega miinusesse (vt ka joonis 7). Peamised sihtriigid, kuhu Eestist tööle ja elama suunduti, olid Soome, Rootsi, Norra ning Ühendkuningriik.

Joonis 7. Sisse- ja väljaränne Eestist ning rändesaldo (inimest)



Allikas: Statistikaamet

54. Väljarände hüppeline kasv 2012. aastal viitab ühelt poolt ilmselt sellele, et inimene ei langeta otsust elukohariiki vahetada kergelt ning vajab oma võimalustes selguse saamiseks aega. Teisalt võib rände kiirenemine näidata, et inimesed on oma eluolu liiga aeglaselt paranemises pettunud. Väljarände kasvu põhjuseks võib olla ka nn järelemineku efekt: ülejäänud pereliikmed järgnevad teise riiki varem tööle suundunud pereemale või -isale. Sellisel juhul on väljarännanud veelgi keerulisem Eestisse tagasi tuua.

Inimesed lahkuvad maapiirkondadest

Maakonnakeskused – 15 kohalikku omavalitsust kokku 666 643 elanikuga.

Keskust ümbritsevad kohalikud omavalitsused – 43 kohalikku omavalitsust kokku 252 560 elanikuga.

Ülejäänud kohalikud omavalitsused – 168 kohalikku omavalitsust kokku 398 802 elanikuga.

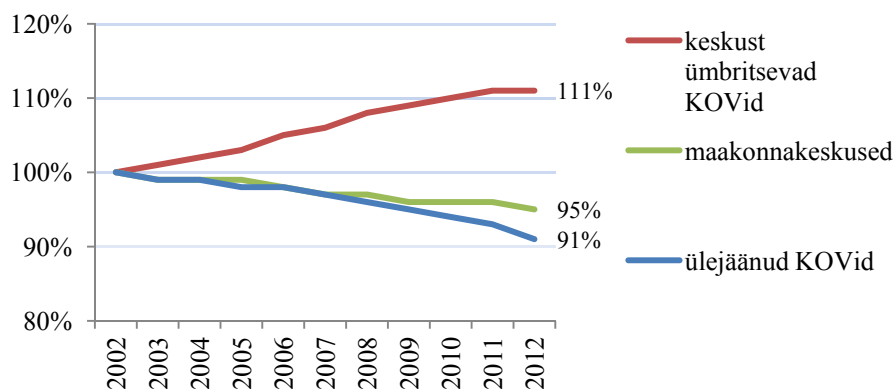
Viie aastaga on vähenenud tööeline elanikkond kõikides Jõgevamaa, Järvamaa, Lääne-Virumaa ja Valgamaa omavalitsustes

55. Eestist lahkumise alternatiivina on inimesed paremate töötingimuste ja eneseteostusvõimaluste otsingul suundunud maapiirkondadest Eesti suurematesse linnadesse. Siserände tulemusena on viimase kümne aastaga vähenenud tervelt 11 maakonnas rahvaarv rohkem kui 10%. Seejuures ei liigu inimesed tööle mitte **maakonnakeskustesse** üle Eesti, vaid peamiselt ikka Tallinna või Tartusse. Kui töökohana eelistatakse suurlinna, siis elupaigana linnade lähivaldu. Nii on suurenenud just **keskuste ümber olevate kohalike omavalitsuste** elanike arv (keskmine kasv 10 aastaga 13%), samas kui elanike kaotusest pole pääsenud ükski maakonnakeskus (keskmine kahanemine 9%).

56. Inimesed liiguvad sinna, kus on tööd ja leiba. Harjumaa on ainus maakond, kus pooltes omavalitsustes on tööeliste arv kasvanud ning pooltes kahanenud. Kõikides ülejäänud maakondades on rohkem neid omavalitsusi, mille tööeliste arv on kahanenud.

57. Tööelisi on võitnud juurde vaid keskusi (peamiselt Tallinna, Tartut ja Pärnut) ümbritsevad kohalikud omavalitsused, kaotanud on nii maakonnakeskused kui ka kõik ülejäänud kohalikud omavalitsused (vt joonis 8).

Joonis 8. Tööeliste elanike arvu muutus (%; baasaasta 2002 = 100%)



Allikas: Statistikaamet

Harjumaa on ainus maakond, kus elab kümne aasta tagusega võrreldes rohkem lapsi

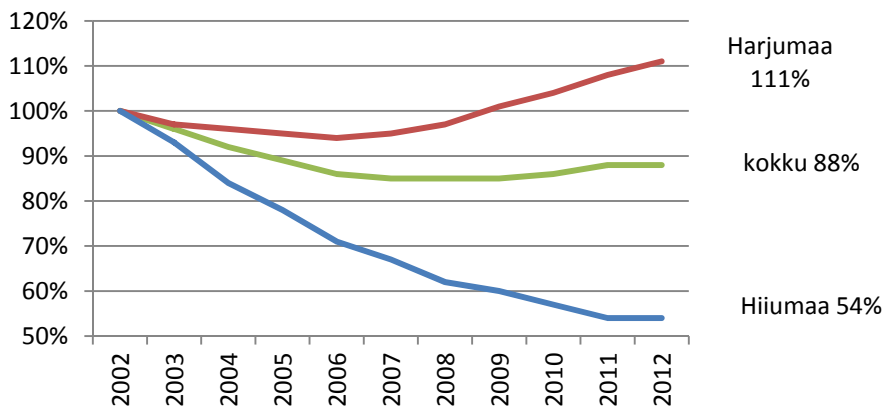
58. Tööelise rahvastiku lahkumise ja negatiivse iibe tõttu on maapiirkondades kasvanud eakate osakaal ning vähenenud laste ja noorte arv. Kuna lapsi on jäänud kümne aastaga Eestis ca 12% võrra vähemaks, on kuni 14aastaste osakaal rahvastikus vähenenud nii maakonnakeskustes, keskust ümbritsevates kohalikes omavalitsustes kui ka kõikides ülejäänud omavalitsustes. Kui maakonnakeskused ja neid ümbritsevad lähivallad

kõrvale jätta, siis elas ülejäänud omavalitsustes 2012. aastal ca 30% vähem lapsi kui 2002. aastal.

Hiiumaal on poole vähem lapsi kui kümme aastat tagasi

59. Maakondadest on kümne aastaga kasvanud laste arv vaid Harjumaal, Hiiumaal elas 2012. aasta lõpu seisuga pea poole võrra vähem lapsi kui kümme aastat tagasi (vt ka joonis 9).

Joonis 9. Kuni 14aastaste laste arvu muutus (%; baasaasta 2002 = 100%)



Allikas: Statistikaamet

60. Eakate osakaal on maapiirkondades seevastu kasvanud ja eelkõige n-õ maaomavalitsustes. Kui maakonnakeskustes ja neid ümbritsevates lähivaldades on eakaid keskmiselt 17%, siis ülejäänud omavalitsustes ca 22%. Maakonniti on eakate osakaal väiksem Harjumaal (15%), mitmel pool mujal on see üle 20%.

61. OECD riikidega võrreldes on Eesti riigi väiksust arvestades Eestisisesed regionaalsed sotsiaal-majanduslikud arenguerinevused märkimisväärselt suured. Ebaühtlane on ka maapiirkondade võimekus pakkuda kohalikele inimestele teenuseid ning investeerida omavalitsuse arengusse. Ühelt poolt on see üheks põhjuseks, miks noored ja tööealised maapiirkondadest lahkuvad, teisalt süvendavad need muutused rahvastiku paiknemises arenguerinevusi veelgi.

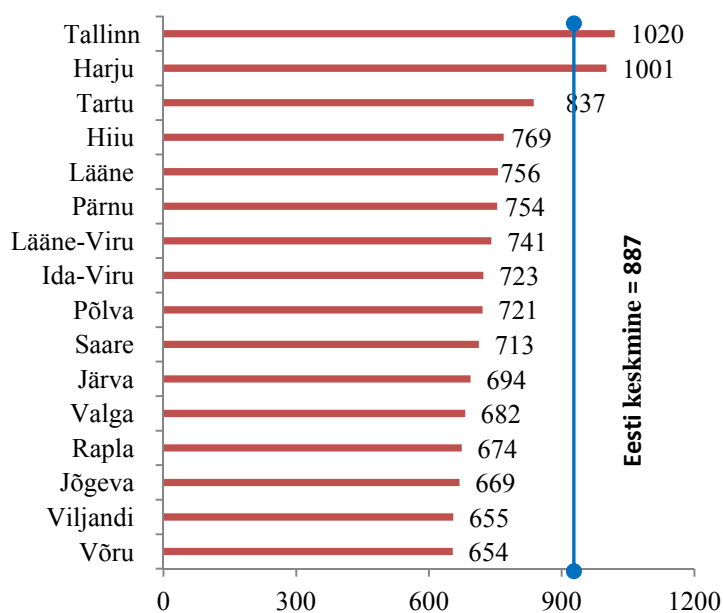
Regioonide majandusarengu erinevused on suured

62. Majanduslik areng on piirkonniti väga erinev ning majanduslikult aktiivsed ettevõtted on koondunud Harju- ja Tartumaale. Sisemajanduse kogutoodang inimese kohta ületab riigi keskmise taseme vaid Harjumaal (151%) ja Tartu linnas (102%). Põlva-, Valga- ja Jõgevamaal jääb SKT inimese kohta alla 50% Eesti keskmisest.

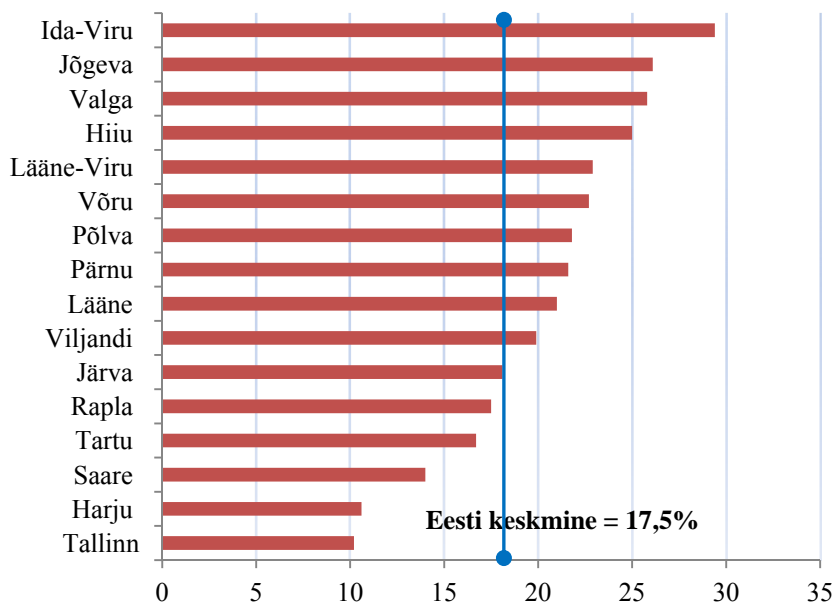
63. Eesti kõikidest ettevõtetest tegutseb Harjumaal 62% ja eksportivatest ettevõtetest rohkem kui pooled (55%), mis moodustavad kaks kolmandikku (65%) Eesti kogueksportidest. Eesti majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest moodustasid Harjumaal ja Tartumaa ettevõtted ca 75%.

Keskmisest kõrgem palk on vaid Harju maakonnas

64. Pärast kriisiaastaid on taas suurenenud palgasaajate arv. Samas on keskus ümbritsevates omavalitsustes palgasaajate arv kümne aastaga suurenenud ca 25% rohkem kui ülejäänud omavalitsustes. Keskmine brutotulu on viimastel aastatel kasvanud ülejäänud kohalikes omavalitsustes kiiremini kui maakonnakeskustes ja neid ümbritsevates valdades, kuid vaesemate ja rikkamate omavalitsuste vahe on jätkuvalt suur. Eesti keskmisest kõrgem palk on vaid Harjumaal (vt ka joonis 10).

Joonis 10. Brutopalk 2012. aastal maakondade kaupa ja võrdlus Tallinnaga (eurot kuus)

65. Suured erinevused sissetulekutes tähendavad ka regionaalseid erinevusi inimeste toimetulekus. Vaesuses elavate inimeste hulk on piirkonniti väga erinev. Kui Tallinnas elas 2011. aasta seisuga suhtelises vaesuses 10%, siis Kirde-Eestis 30% inimestest (vt ka joonis 11).

Joonis 11. Suhtelises vaesuses elavate inimeste osakaal maakonniti ja võrreldes Tallinnaga (% rahvastikust)

Allikas: Statistikaamet

Neljas maakonnas elab suhtelises vaesuses veerand inimestest

66. Maakonniti on läbi aastate olnud suhtelises vaesuses elavate inimeste osakaal väikseim Harju maakonnas (10,6%). Ida-Virumaal, Valgamaal, Jõgevamaal ja Hiiumaal elas suhtelises vaesuses rohkem kui veerand inimestest.

67. Kokkuvõtvalt nähtub, et Eesti piirkondade arenguerinevused on suured ning see väljendub ka inimeste toimetulekus. Toimetulek on seotud eelkõige sellega, kas inimestel on tööd, millised on sissetulekud jm. Arenguerinevused on sundinud otsima paremaid eneseteostusvõimalusi suurtes linnades ja neid ümbritsevates omavalitsustes, see aga halvendab elanikke kaotavate omavalitsuste olukorda veelgi.

Riigil on läinud paremini kui inimesel

68. Eesti inimese toimetuleku näitajaid analüüsides ilmneb, et hoolimata riigi rahandusele ja majandusele omistatud edust ning rahvusvahelisest tunnustusest kriisiga toimetulemisel, ei ole riigi edu mitmeski mõttes Eestis elava inimeseni jõudnud. Hinnad on kasvanud kiiremini kui sissetulekud ning eestlase jõukus on keskmise eurooplasega võrreldes samal tasemel kui 5 aastat tagasi.

69. Paremate töötingimuste ja eneseteostusvõimaluste otsingul on inimesed lahkunud maapiirkondadest suurematesse linnadesse või sootuks välismaale. Väljaränne Eestist on kiirenenud viimasel paaril aastal ning 2012. aasta seisuga loob välismaal lisandväärtust ja maksab makse juba pea 83 000 Eesti kodanikku.

70. Töoinimeste lahkumine Eestist ja ümberpaiknemine Eesti-siseselt, samal ajal kui rahvastik järjest väheneb ja vananeb, tähendab uusi väljakutseid ja riske Eesti arengule nii kohaliku kogukonna tasandil kui ka riigile tervikuna. Eesti arenguriske ongi käsitletud järgmises peatükis.

Eesti kestliku arengu väljakutsed

Majandus on kasvanud oodatust vähem, ekspordikasv on peatunud, tööjõu tootlikkus kahanenud

71. Nagu eelmistes peatükkides kirjutatud, ei ole kriisijärgsete aastate Euroopa kiireimast majanduskasvust hoolimata eestlaste ostujõud kriisieelsele tasemele jõudnud. Järjest enam otsitakse paremaid elamistingimusi hoopiski piiri tagant ning jätkub maapiirkondade tühjenemine ja linnadesse koondumine. Eestlane on jätkuvalt vaesem kui keskmine eurooplane.

Ekspordikasv on pidurdunud

72. Seda enam teeb murelikuks, et Eesti majanduse hoog on 2013. aastal hakanud raugema. 2011. aasta 9,6 protsendi ja 2012. aasta 3,9 protsendi asemel kasvas majandus 2013. aasta I poolaastal veidi üle 1 protsendi. Majanduskasvu aeglustumise põhjus on peamiselt meie kaubanduspartnerite halvenenud majandusolukord. Eelkõige Soome, Rootsi ja Venemaa tellimuste vähenemise tõttu on ekspord, mis kriisist taastumist seni on vedanud, hoopis kahanema hakanud. Statistikaameti andmetel kahanes juulis 2013 eksporditagi kaupade ajaga võrreldes 9,9%. 2013. aasta esimese seitsme kuuga eksporditi kaupu ja teenuseid ca 150 miljoni euro ulatuses vähem kui eelmise aasta samal perioodil.

Loe lähemalt

ekspordistatistika probleemidest Riigikontrolli auditiaruandest „Veoste piiriületus Eesti ja Venemaa vahelisel maismaapiiril“.

Jätkuvalt eksporditakse peamiselt odavat kaupa**Kestlikult saavad palgad kasvada vaid koos töötaja tootlikkuse kasvuga****Eestlase tootlikkus on keskmise eurooplasega võrreldes viimased paar aastat vähenenud**

Tööjõu ühikukulu – tööjõukulude määr tootlikkuse suhtes, iseloomustab riigi SKT loomiseks tehtud tööjõukulusid.

73. Kuna Eesti eksport seisneb paljuski Skandinaavia ettevõtetele tehtavates odavates allhanketöodes, on Eesti väga tundlik kaubanduspartnerite majandusolukorra muutuste suhtes. Samas tuleb arvestada, et rahvusvahelises tootmisahealas põhineb allhanketööde tegemine paljuski kulueelisel ehk meie eksport on praeguse majandusstruktuuri korral seda suurem, mida odavamalt suudame partneritele oma tööd pakkuda. Selline majandusstruktuur loob aga nn klaaslae elatustaseme kasvule, ja kulueelis, mis saavutatakse odava tööjõu kasutamise, tähendab tegelikult konkureerimist viletsuse kaudu.

74. Euroopa Liidu perioodi 2014–2020 toetuste kasutamiseks koostatud partnerluslepe analüüsis on ka Rahandusministeerium pidanud Eesti arengu suureks riskiks seda, et ekspordivaid ettevõtteid on vähe ning eksport on rajatud odavate allhanketööde pakkumisele. Kõikidest Eesti ettevõtetest tegutseb välisturgudel ca 16%. Suurema ekspordipotentsiaaliga on vähem kui kümnendik Eesti ettevõtetest, mis annavad kolmveerandi kogueksportist.

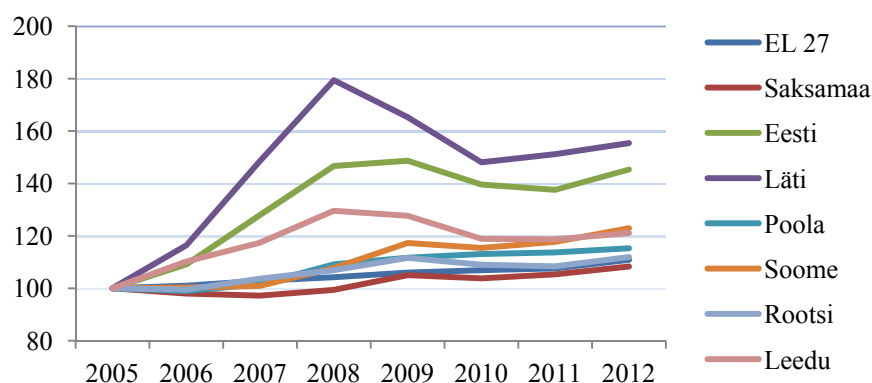
75. Rahandusministeerium nendib, et ehkki ekspordimahud on pärast kriisi palju kasvanud, ei ole Eestist tarnitav osa samaväärselt kasvanud ekspordivate sektorite väärtusahelas, mis tegelikkuses vähendab ekspordi kui majandusarengu mootori potentsiaali. Suurema lisandväärtusega toodete ja teenuste ekspordimise kasvu piiravad vähesed turundusoskused, tarbijaturgude kehv tundmine ning kitsas kontaktvõrgustik välismaal.

76. Pelgalt odavate kaupade ega teenuste pakkumisega või odavate allhanketööde tegemisega aga rikkaks ei saa. Eesti inimeste (sh ka nende, kes töötavad siseturu heaks ega osale ekspordi loomises) heaolu ja palgataseme määrabki see, millise koha suudab Eesti n-õ rahvusvahelises tööjaotuses endale võtta ning mis hinnaga oma kaupu ja teenuseid müüa. Eesti inimeste palgade tõstmise ainus kestlik võimalus on kasvatada ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet ja töötajate tootlikkust.

77. Eesti tööjõu tootlikkus töötaja kohta pole aga Euroopa Liidu 27 liikmesriigi keskmisega võrreldes viimased seitse aastat sisuliselt kasvanud. Kui 2007. aastal moodustas tootlikkus 66,6% EL 27 keskmisest, siis 2012. aastal vaid pool protsenti rohkem. Seejuures aastatel 2011 ja 2012 tootlikkus kahanes – 2010. aastal moodustas tootlikkus 68,3% EL 27 keskmisest (vt ka joonis 3). Töötleva tööstuse tootlikkus moodustab Eestis vaid 51% EL 27 keskmisest. Ka ekspordiks toodavad rohkem pigem need töötleva tööstuse valdkonnad, kus tootlikkus on keskmisest väiksem.

78. Kuna tööjõu tootlikkus pole viimastel aastatel peaaegu kasvanud, siis on oht, et isegi viimaste aastate nigel palgakasv on ettevõtete konkurentsivõimet kahjustanud ja pikemas perspektiivis poleks ka paariprotsendine palgakasv ilma tootlikkuse kasvuta jätkusuutlik. **Tööjõu ühikukulu** on Eestis kasvanud viimastel aastatel kiiremini kui Euroopas keskmiselt (vt ka joonis 12).

Joonis 12. Tööjõu ühikukulu kasv (%; baasaasta 2005 = 100%)



Allikas: Eurostat

79. Eesti riigi ja inimeste rikkuse kasvatamiseks ei saa loota odavale tootmisele, vaid suurema peab ennekõike Eesti ettevõtete loodav lisandväärtus. Teisalt on oluline kasutada – erinevalt kriisieelsest perioodist – praegu väikese intressiga saadavaid laene ettevõtete tootlikkuse ja konkurentsivõime kasvatamiseks.

80. Kallimate toodete loomine ja teenuste pakkumine eeldab investeringuid nii teadus- ja arendustegevusse, innovatsiooni kui ka tootearendusse, sh disaini. Probleem on, et Eestis ei suudeta näha võimalikku äriedu teadus- ja arendustegevusse investeerimisest.

81. Üheks põhjuseks, miks teadus- ja arendustegevust vajalikuks ei peeta, on asjaolu, et selle järele n-õ puudub nõudlus – Eesti ettevõtted tegutsevad rahvusvahelises tootmisahelas vähese teadmistevajadusega tööde tegijatena. Innovaatiliste toodete ja teenuste väljaarendamiseks ning turustamiseks napib Eesti ettevõtetel kogemusi, raha ja teadmisi ning peatähelepanu on suunatud tootmisprotsessi täiustamisele, mitte toote täiustamisele. Seetõttu tuleb jätkuvalt pöörata tähelepanu teadlaste ja ettevõtjate koostöö tihendamisele ning ettevõtjate omavahelise koostöö parandamisele. Majanduse võimalik kasvuallikas on ka lisandväärtuse suurendamine n-õ traditsioonilistes majandusharudes, kus loodav lisandväärtus on väike, kuid tööd saab palju inimesi.

82. Reaalsus on praegu aga see, et Eesti majanduskasv on 2013. aastal analüütikuid negatiivselt üllatanud. Rahandusministeeriumi kevadel prognoositud 3% asemel kasvas majandus esimeses kvartalis 1,1% ja teises kvartalis 1,3%. Oma värskemal prognoosis on Rahandusministeerium kasvuootusi vähendanud poole võrra, lootes 2013. aasta kasvuks 1,5%. Aastateks 2014–2017 prognoosib Rahandusministeerium majanduskasvu vahemikus 3,5–3,8%.

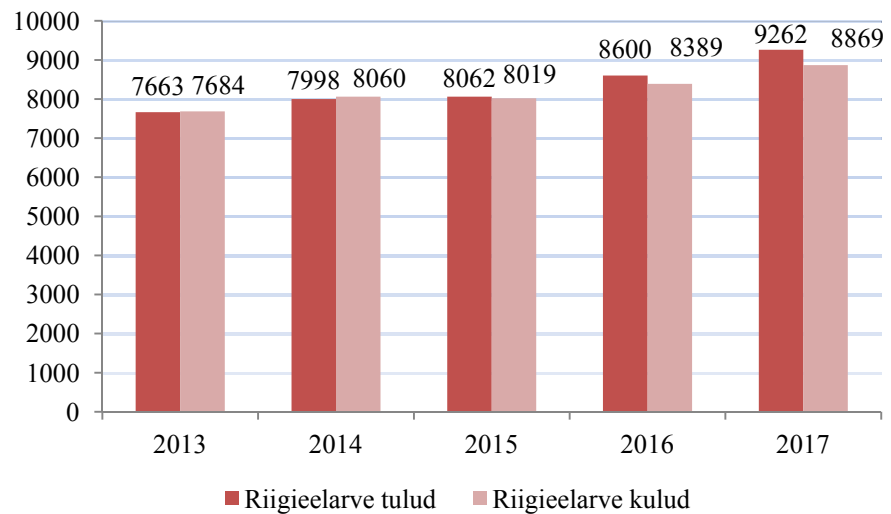
Majanduse oodatust aeglasem kasv tähendab loodetust vähem tulu riigikassasse

83. Majanduse oodatust aeglasem kasv pole veel kahandanud riigikassa tulusid, mis on seni laekunud nii, nagu Rahandusministeerium 2013. aastaks prognoosinud. Kui aga majanduskasv jääb ühe protsendi kanti ka teisel poolaastal, võib see tähendada riigikassale olulist tagasilööki.

84. Majandusseisaku süvenemine Euroopas ning Eesti kaubanduspartnerite olukorra halvenemine seaks kahtluse alla riigieelarve tulude kasvu ka järgmistel aastatel. Riigi eelarvestrateegias aastateks 2014–2017 on Rahandusministeerium prognoosinud, et 2014. aastal laekub riigikassasse

1,2% rohkem tulusid kui 2013. aastal. Märkimisväärsemat tulude kasvu näeb Rahandusministeerium prognoosi viimasel ehk 2017. aastal (vt ka joonis 13).

Joonis 13. Riigieelarve tulud ja kulud 2013–2017 (miljonites eurodes)*



* Alates 2013. aastast on Rahandusministeerium kajastanud riigieelarve tuludes ja kuludes ka edasiantavad maksud.

Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2014–2017, Rahandusministeeriumi 2013. aasta suvine majandusprognoos ja 2014. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri

85. Tulude oodatust kesisem laekumine tähendaks, et valitsus peab leidma eelarves kokkuhoiukohti, kasutama kulude tarvis reserve või võtma laenu. Kulude kokkuhoidmise võimalusi on aga vähe, kuna suur osa eelarvekuludest tuleneb seadustest, riigi investeeringud on niigi kahanenud ja ees ootab paariaastane paus Euroopa Liidu toetusraha kasutamises, millega riik seni on ka oma igapäevakulusid katnud.

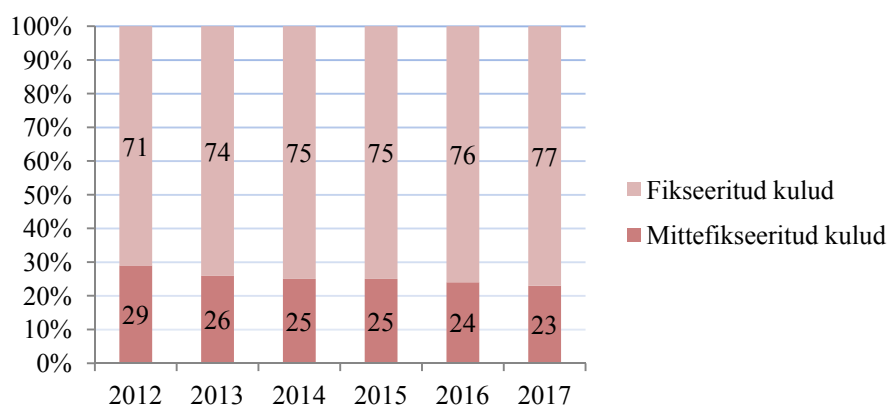
Enamik riigi tulusid on broneeritud

86. Ka juhul kui Eesti majanduskasv järgmistel aastatel hoogustub ning riigieelarve tulud laekuvad kavandatud hulgal, on riigi rahanduses mitu riski, mis võivad Eesti kestlikku arengut pärssida.

87. Esmalt, riigieelarve kuludest valdava osa moodustavad kulud, mis on seadustega ette määratud või muul viisil fikseeritud ning mille muutmine pole lihtne. Need on kulud, mida riik peab rahastama olemasolevate kohustuste täitmiseks ning mis üldjuhul ei toeta riigi konkurentsivõimet (välja arvatud välistoetused).

88. Selliste fikseeritud kulude osakaal riigieelarvest on pidevalt kasvanud. Need kulud on kasvanud kiiremini kui riigi tulud ning jätkavad Rahandusministeeriumi hinnangul kasvu ka järgmistel aastatel. Kui 2013. aastal moodustavad fikseeritud kulud riigieelarvest 74%, siis aastal 2017 võtavad need riigieelarvest juba 77% (vt ka joonis 14).

Joonis 14. Riigieelarve kulude struktuur 2012–2017* (protsenti kogukuludest)



* Aastate 2014–2017 kohta on esitatud prognoos.

Allikas: riigi eelarvestrateegia 2014–2017

89. Fikseeritud kuludest suurima osa moodustavad sotsiaalkulud ehk kulutused pensionide, ravikindlustuse, peretoetuste jms tarvis, mis võtavad riigieelarvest juba pea poole (vt ka tabel 6).

Tabel 6. Sotsiaal- ja tervishoiukulud riigieelarves 2012–2017*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sotsiaal- ja tervishoiukulud (miljonites eurodes)	3 274	3 430	3 509	3 725	3 911	4 032
Osakaal riigieelarvest (%)	44	45	44	46	47	46

* Aastate 2014–2017 kohta on esitatud prognoos.

Allikas: riigi eelarvestrateegia 2014–2017

90. Ka Rahandusministeerium on nentunud riigi eelarvestrateegias aastateks 2014–2017, et „vaadates planeeritavaid eelarvekulusid paindlikkuse seisukohalt, siis prognooside järgi on olukord muutumas pigem halvemaks, sest n-ö vabade vahendite osakaal väheneb“.

Kasvavate sotsiaalkulude kõrval jääb riigi arengu toetamiseks raha vähe

Et sotsiaalkulude tarvis raha leida, peavad paljud riigi tegevusvaldkonnad ajama tulevikus läbi ilmselt õhema rahakotiga

91. Kuna valitsusel on eesmärk viia eelarve tasakaalu ja ülejääki, siis peavad kasvavate sotsiaalkulude rahastamiseks teised valdkonnad vähema rahaga toime tulema või leppima vähese kasvuga. Rahandusministeeriumi prognoosist nähtubki, et pooled riigi tegevusvaldkonnad peavad aastal 2016 ajama eeldatavasti läbi õhema rahakotiga kui aastal 2013 või rahulduma vähese kulude kasvuga (vt ka tabel 7).

Tabel 7. Valitsussektori kulud valitsemisvaldkondade kaupa (miljonites eurodes)

	2013	2016*	Muutus 2016 vs 2013
Üldised avaliku sektori teenused	579	616	37
Riigikaitse	362	440	78
Avalik kord ja julgeolek	398	374	-24
Majandus	815	792	-23
Keskonnakaitse	127	66	-61
Elamu- ja kommunaalmajandus	272	0	-272
Tervishoid	959	1 122	163
Vaba aeg, kultuur ja religioon	308	330	22
Haridus	1 140	1 078	-62
Sotsiaalne kaitse	2 281	2 662	381
KOKKU	7 241	7 480	239

* Aasta 2016 kohta on esitatud prognoos. Ei sisalda perioodi 2014–2020 Euroopa Liidu toetusi.

Allikas: Riigikontrolli Rahandusministeeriumi andmete põhjal (riigi eelarvestrateegia 2014–2017, lk 47)

92. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt kasvavad enim sotsiaalse kaitse ja tervishoiu kulud, kokku 544 miljonit eurot. Sotsiaalmaksust, mida laekub küll ca 400 miljonit eurot rohkem, nende kulude katmiseks ei piisa. Viimati piisas sotsiaalmaksust sotsiaalkulude rahastamiseks 2007. aastal, hiljem on tulnud riigi muudest tuludest allikaid juurde leida ning puudujääk suureneb Rahandusministeeriumi hinnangul igal aastal ka tulevikus.

93. Rahandusministeeriumi prognoos ei sisalda perioodi 2014–2020 Euroopa Liidu toetusi, mistõttu ei pruugi rahastamislangus olla nii suur ega tabada nii paljusid valdkondi, nagu tabelis 7 toodud. Samas jõutakse uue perioodi Euroopa Liidu toetuste märkimisväärse kasutamiseni ilmselt alles 2016. aastal, mis tähendab, et eelolevatel aastatel keskkonnakaitse, majanduse, avaliku korra ja julgeoleku, hariduse ning elamu- ja kommunaalmajanduse valdkonnale siiski lisaraha ei jagu. Ühtlasi näitab tabel 7 ilmekalt, et nimetatud valdkondade areng sõltub paljuski sellest, kas euroraha on kasutada või mitte.

Sotsiaalkulude kiirest kasvust hoolimata pole pensionid sisuliselt tõusnud ega arstiabi kättesaadavus paranenud

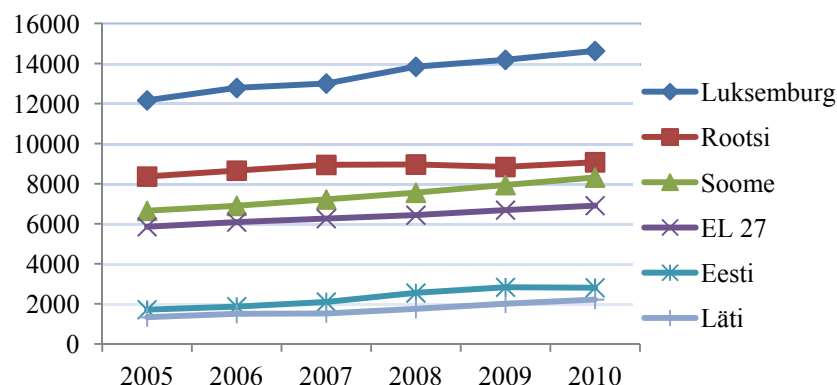
94. Kuigi kasvavad sotsiaalkulud koormavad Eesti riigieelarvet ning riik kulutab pea poole oma teenitud tulust sotsiaalvaldkonnale ja ravikindlustusele, ei tähenda see, et kulutame teistest Euroopa riikidest rohkem. Pigem vastupidi – Euroopa Liidu liikmesriigid kulutavad sotsiaalkaitsele keskmiselt nii absoluutsummas inimese kohta kui ka suhtena SKTsse Eestist enam.

95. Eestis on sotsiaaltoetused, sh vanadusega seotud sotsiaaltoetused, inimese kohta enam kui kaks korda väiksemad Euroopa Liidu keskmisest. 2010. aastal moodustasid sotsiaaltoetused inimese kohta Eestis 2800 eurot, Euroopa Liidus keskmiselt 6900 eurot. Eestist vähem maksti sotsiaaltoetusi veel vaid Bulgaarias, Rumeenias, Lätis ja Leedus (vt ka joonis 15).

Eesti kulutab pea poole riigieelarvest sotsiaalvaldkonnale, kuid sotsiaaltoetused on ikka Euroopa viimaste seas

96. Sotsiaalkaitse kulutuste osatähtsus SKTst on Eestis samuti üks Euroopa Liidu väiksemaid, vähem kulutati vaid Lätis, Bulgaarias ja Rumeenias.

Joonis 15. Sotsiaaltoetused inimese kohta (eurot aastas)



Allikas: Eurostat

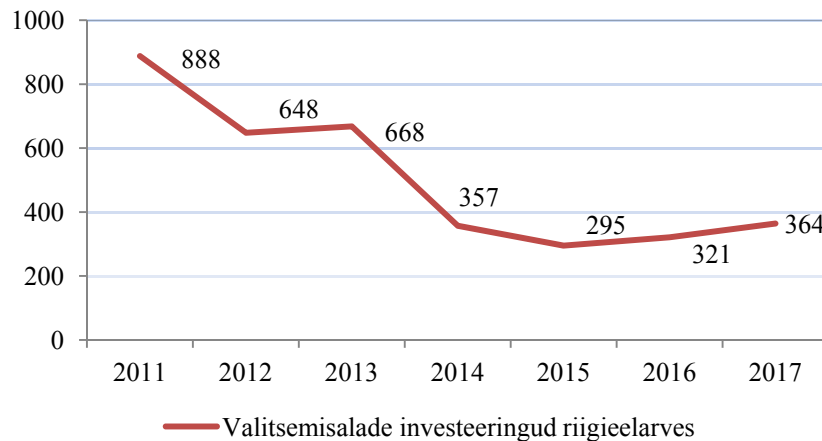
97. Sotsiaalkulude kiire kasv ja suur osakaal riigieelarvest pole siiski toonud kaasa märkimisväärset pensionitõusu ega parandanud arstiabi kättesaadavust. Keskmise pension on kasvanud viie aastaga 34 eurot, keskmine vanaduspension 26 eurot. Keskmise töövõimetuspension on suurenenud 15 euro võrra ja toitjakaotuspension 17 euro võrra. Seejuures pole pensionide maksmiseks piisanud laekunud sotsiaalmaksust. Igal aastal tuleb niigi väikeste pensionide maksmiseks kasutada järjest rohkem muid riigi tulusid. Aastal 2017 tuleb Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt leida pensionideks peale sotsiaalmaksu muudest tuludest ca 500 miljonit eurot. Uuringute järgi pole Eesti pensionikindlustussüsteem pikemas perspektiivis jätkusuutlik (vt täpsemalt aruande peatükist „Riigi pensionipoliitika – edasilükatud otsused“).

98. Jätkusuutlikuks ei pea analüütikud ega näiteks Maailma Terviseorganisatsioon ka Eesti tervishoiusüsteemi. Tervishoiukulud on aasta-aastalt kasvanud, olles üks riigieelarve suurimaid kuluartikleid, samas on näiteks arstiabi kättesaadavus kasvavatele kuludele vaatamata halvenenud.

99. Arstiabi kättesaadavuse halvenemisest kirjutas Riigikontroll eelmisel aastal ning tõi selle iseloomustamiseks välja lisaks pikenenud ravijärjekordadele ka kiirabikutsete arvu ja erakorralise meditsiini osakondade külastatavuse kasvu. Valdkonna üldise paigalseisu tõttu on need tendentsid viimase aasta jooksul oluliselt süvenenud ning olukorra paranemist lähemal ajal näha ei ole. Arvestades pärast arstide streiki tehtud otsuseid, millega pikendati visiidiks ettenähtud aega ning suurendati tervishoiutöötajate palka, ei ole lähiaastatel ravikindlustusrahast võimalik olulisi summasid arstiabi kättesaadavuse parandamiseks anda.

Pole välistoetusi, pole ka investeeringuid

100. Et kasvavate sotsiaalkulude kõrval jääb vähe raha muuks, näitab ilmekalt riigi investeeringutega toimuv. Valitsemisalade investeeringud riigieelarvest vähenevad 2015. aastaks võrreldes 2013. aastaga enam kui kaks korda. Kui 2011. aastal moodustasid valitsemisalade investeeringud riigieelarvest 888 miljonit eurot, siis aastaks 2015 vähenevad need 295 miljoni euroni (vt ka joonis 16).

Joonis 16. Valitsemisalade investeeringud riigieelarves (miljonites eurodes)*

* Sisaldab perioodi 2007–2013 ja 2014–2020 Euroopa Liidu toetusi, kuid ei sisalda CO₂-kvoodi müügi tulude arvel tehtud investeeringuid ega Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi tehtavaid investeeringuid. Aastate 2014–2017 kohta on esitatud prognoos.

Allikas: riigi eelarvestrateegia 2014–2017

101. Vähenemine on tingitud eelkõige sellest, et alates võimalusest kasutada Euroopa Liidu toetusraha, on Eesti oma investeeringud teinud valdavalt ELi rahaga, kuid ajavahemikul 2014–2015 on ühe eelarveperioodi raha peamiselt kulutatud ning teise perioodi raha pole veel jõutud kulutama hakata. Sarnaselt riigi tasandiga investeerivad ka kohalikud omavalitsused valdavalt Euroopa Liidu toetuste abil (vt ka aruande p 123).

102. Investeeringutega toimuv näitab ilmekalt, et Euroopa Liidu toetused on sisuliselt ainus arenguraha, mis Eestil on, ning kahe rahastamisperioodi vahel tababki suurem eelarvelangus neid valdkondi, mida on seni suuresti välisraha toetustega rahastatud (keskkonnakaitse, elamu- ja kommunaalmajandus, majandus, vt ka tabel 7).

103. On keeruline prognoosida, mida tähendab pikemas perspektiivis riigi arengu jaoks see, kui riigi tulud kuluvad enamjaolt juba võetud kohustuste ja sotsiaalkulude katteks ning investeeringuteks ja teistele valdkondadele jääb raha vähe. Eesti peab arvestama ka võimalusega, et aastal 2020 ja edasi ei pruugi riik enam Euroopa Liidult senisel hulgal toetusi saada ning vajalikud investeeringud tuleb teha enda tuludest. Samas teravnevad Eesti arengu väljakutsed just pärast 2020. aastat, mil Eesti rahvastik üha kiiremas tempos väheneb ja vananeb.

Riigi arengu väljakutseid teravdavad rahvastiku vähenemine ning vananemine

104. Eesti on üks kiiremini väheneva ja vananeva rahvastikuga riik Euroopas. Pärast iseseisvuse taastamist on loomulik iive olnud vaid ühel aastal positiivne, kui 2010. aastal sündis 35 inimest rohkem, kui suri.

105. Vananeva rahvastiku tingimustes on majanduskasvu säilitamiseks ja sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks vajadus üha suurema tööhõive järele. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt hõive järgmised paar aastat kasvabki, kuid saavutab oma maksimaalse taseme 2015. aastal ning siis hakkab hõive tööealiste inimeste vähenemise tõttu paratamatult kahanema.

Tööjõuturul lahkeb kümme inimest, asemele tuleb kaheksa

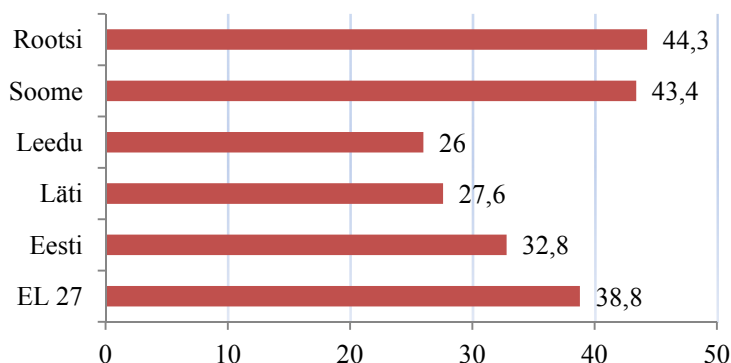
Sotsiaalkulude kasvu surve aastatega vaid suureneb

106. Rahvastikum muutuste tõttu tuleb aastatel 2015/2016 tööjõuturule 20% vähem inimesi, kui sealt vanuse tõttu lahkub. Selle tagajärjel suureneb töötava rahvastiku koormus mittetöötava osa ülalpidamisel.

107. Rahvastiku vähenemine ja vananemine toob kaasa lisaraskusi nii riigi majandusele kui ka rahandusele. Eesti ettevõtete ees seisab ülesanne, kuidas teenida endale, ühiskonnale ja riigikassasse tulu, kui tööealisi inimesi jääb järjest vähemaks. Samal ajal suureneb surve riigieelarve kulude kasvaks, eelkõige sotsiaalkulude tõusuks. Kui tööealine rahvastik ja/või tootlikkus lähitulevikus oluliselt ei kasva, siis vähenevad pikemas perspektiivis ka riigi maksutulud, võimalused investeerida või tehtud investeeringuid ülal pidada.

108. Tulude vähenemise vältimiseks on keeruline kasutada ka ulatuslikke maksutõuse, kuna Eesti üldine maksukoormus on juba praegu peaaegu Euroopa Liidu liikmesriikide keskmine. Seejuures on Eesti maksukoormus EL 27 keskmisega ja ka näiteks Läti ning Leeduga võrreldes viimastel aastatel kasvanud (vt joonis 17).

Joonis 17. Maksukoormus Euroopa Liidus 2011. aastal (% SKTst)



Allikas: Eurostat

109. Kui Eesti maksukoormus kasvas 2007.–2011. aastal 1,5% võrra, siis ELi keskmine kahanes 0,5% võrra ning nii Leedus kui ka Lätis alanes maksukoormus samal ajal rohkem kui 3%.

110. Eesti maksukoormus on veidi Euroopa Liidu keskmisest väiksem eelkõige madalate kapitalimaksude tõttu. Tarbimismaksud olid pea kolmandiku võrra suuremad kui ELi 27 liikmesriigis ja tööjõumaksude määr moodustas 101% Euroopa Liidu keskmisest. Inimeste palgatulust läheb rohkem kui pool maksudeks (vt ka tabel 8).

Tabel 8. Eesti maksumäärad EL 27 keskmisega võrreldes (%)

	2007	2008	2009	2010	2011
Eesti tarbimismaksude määr EL 27 keskmisest	117,4	107,1	136,1	128,9	129,9
Eesti tööjõumaksude määr EL 27 keskmisest	94,4	93,6	98,9	103,9	101,2
Eesti kapitalimaksude määr EL 27 keskmisest	32,2	40,5	61,6	41,7	33,3

Allikas: Eurostat

Tarbimise ja tööjõu maksustamise tõusuks riigi tulude suurendajana palju ruumi ei ole

111. Arvestades, et praegu saab riik suurema osa maksutulust tööjõu ning tarbimise pealt, tähendab tööhõive ja ostujõu vähenemine ka riigikassa sissetulekute vähenemist (pensionieas sissetulekud vähenevad, seega peaks pensionil olevate inimeste osakaalu kasvades ka tarbimine vähenema või selle kasv pidurduma).

112. Samas on tarbimismaksud ja tööjõumaksud Eestis juba ELi keskmisest kõrgemad, mistõttu on maksude suurendamine nendes valdkondades keeruline ilma konkurentsivõimet kahjustamata või inimeste elatustasemes kompromisse tegemata. Ühe võimalusena on jätkusuutliku arengu tagamiseks aruteludes välja käidud mõte nihutada maksukoormus tarbimiselt ja tööjõult kapitali maksustamise suunas.

Kohalike omavalitsuste arenguriskid on suuremadki kui riigil

113. Küsimus, kust saada raha riigi pidamiseks 10, 20 ja 30 aasta pärast, ei puuduta ainult riigi ehk valitsuse tasandit. Regionaalarengu erinevused, juba toimunud ning edaspidigi aset leidvad rahvastiku paiknemise muutused ning riigivalitsejate kehtestatud kohalike omavalitsuste rahastamise süsteem seavad omavalitsuste jätkusuutlikkuse suurema küsimärgi alla kui keskvalitsuse tasandi toimimise.

114. Tööealiste inimeste asumine suurtesse linnadesse ja keskusi ümbritsevatesse valdadesse on juba praegu süvendanud omavalitsuste tulude erinevust ja lõhe kasvab tulevikus ilmselt veelgi. Kui kümne aasta pärast on riigis keskmiselt 24% vähem töjõuturule tulijaid kui sealt lahkujaid, siis maapiirkondades on olukord veelgi trööstitum.

115. Tööealise elanikkonna vähenemine on maapiirkondade kahjuks järjest süvenenud. Kui keskusi ümbritsevates kohalikes omavalitsustes lahkub kümne aasta pärast töjõuturult ca 15% rohkem inimesi, kui sinna tuleb, siis ülejäänud omavalitsustes on see näitaja kaks korda kehvem ehk 30%.

116. Eesti praeguses kohalike omavalitsuste rahastamise süsteemis sõltub omavalitsuse tulu aga väga suurel määral omavalitsuses elavate inimeste sissetulekutest ning omavalitsuse eelarve on elanike tulumaksu muutuste suhtes tundlikum kui riigieelarve. Omavalitsuste tuludest moodustavad ca 52% maksutulud, mis peaaegu täielikult koosnevad füüsilise isiku tulumaksu laekumisest (91% maksutuludest).

Vaid kolme maakonna tulud ületavad 2008. aasta taset

117. Majanduskriisi ja rahvastiku ümberpaiknemise tõttu on võrreldes 2007. aastaga kasvanud tulud pooltes maakondades ning 2008. aastast paremini laekusid tulud vaid kolmes maakonnas. Kõige enam on võrreldes 2007. aastaga kaotanud keskmiselt tulusid Hiiu- (8%) ja Jõgevamaa (11%) omavalitsused. Analüüsidest tulude muutust omavalitsuste asukoha järgi, selgub, et kuigi omavalitsuste kogutulud olid 2012. aastal võrreldes 2007. aastaga keskmiselt 11% suuremad, siis kasvanud on vaid maakonnakeskuste (keskmiselt 15%) ja neid ümbritsevate omavalitsuste tulud (keskmiselt 24%). Kõigi ülejäänud omavalitsuste tulud on järjepanu vähenenud (vt ka tabel 9).

Tabel 9. Kohalike omavalitsuste (KOV) kogutulude muutus omavalitsuse tüüpide kaupa

	Inimeste arv	Keskmine kogutulu (eurodes)	Keskmise kogutulu muutus 2007. aastaga võrreldes (protsentides)					
			2012	2007	2008	2009	2010	2011
Keskust ümbritsevad KOVid (43)	252 560	5 933 622	100	111	100	98	103	124
Maakonnakeskused (15)	666 643	50 484 800	100	114	101	102	104	115
Ülejäänud KOVid (168)	398 802	2 443 541	100	113	99	94	99	97
Kõik	1 318 005	6 296 162	100	113	100	99	102	111

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal

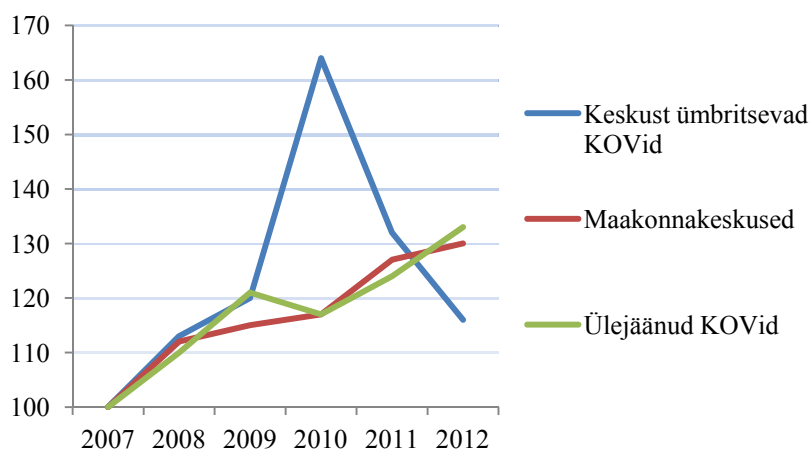
Omavalitsuste tulud elaniku kohta erinevad mitu korda

118. Piirkondade ebavõrdsust rõhutab keskmine kohaliku omavalitsuse maksutulu suurus elaniku kohta, mis 2012. aastal oli suurim Harjumaal (633 eurot) ja väikseim Valga- (410 eurot), Jõgeva- (416 eurot) ja Võrumaal (417 eurot). Erinevused kõiguvad enam kui 800 eurost Harku ja Viimsi vallas alla 200 euroneni Piirissaare ja Peipsiääre vallas.

Omavalitsuste sotsiaalkaitsekulud on kasvanud

119. Inimeste vananemise ja kriisiajal sissetulekute vähenemise tõttu on sarnaselt riigiga kasvanud ka omavalitsuste sotsiaalhoolekande kulud. Võrreldes 2007. aastaga on suurenenud kõikide omavalitsustüüpide kulud, kuid maakonnakeskuste ja neid ümbritsevate omavalitsuste kulutused siiski veidi vähem (vt ka joonis 18).

Joonis 18. Sotsiaalhoolekande kulud inimese kohta omavalitsuste (KOV) tüüpide kaupa (%; baasaasta 2007 = 100%)



Allikas: Riigikontroll Statistikaameti andmete põhjal

120. Võrreldes 2007. aastaga on maakonnakeskuste sotsiaalhoolekande kulud kasvanud 30%, keskusi ümbritsevate omavalitsuste kulud 16% ja kõikide ülejäänud omavalitsuste sotsiaalhoolekande kulud 33% võrra. On märkimisväärne, et kui keskust ümbritsevad omavalitsused on kriisi leevenedes kulusid koomale tõmmanud, siis maakonnakeskuste ja ülejäänud KOVide sotsiaalhoolekande kulud on jätkanud kasvu.

Omavalitsused investeerivad vähem ja peamiselt välisest

121. Sarnaselt riigiga on muutunud ka kohalike omavalitsuste investeeringud. 2007. aastaga võrreldes on kahes kolmandikus maakondades investeeringud keskmiselt elaniku kohta vähenenud, vaid kuues maakonnas (Harju-, Võru-, Viljandi- ja Läänemaal ning Lääne- ja Ida-Virumaal) on investeeringud elaniku kohta suurenenud.

122. Piirkondade võimekus teha investeeringuid erineb samuti. Silma jääb, et 2012. aastal on maakonnakeskused teinud elaniku kohta võrreldes 2007. aastaga keskmiselt ligi poole vähem (55%) investeeringuid. Keskusi ümbritsevad kohalikud omavalitsused investeerivad seevastu rohkem, 2007. aastaga võrreldes 9% enam.

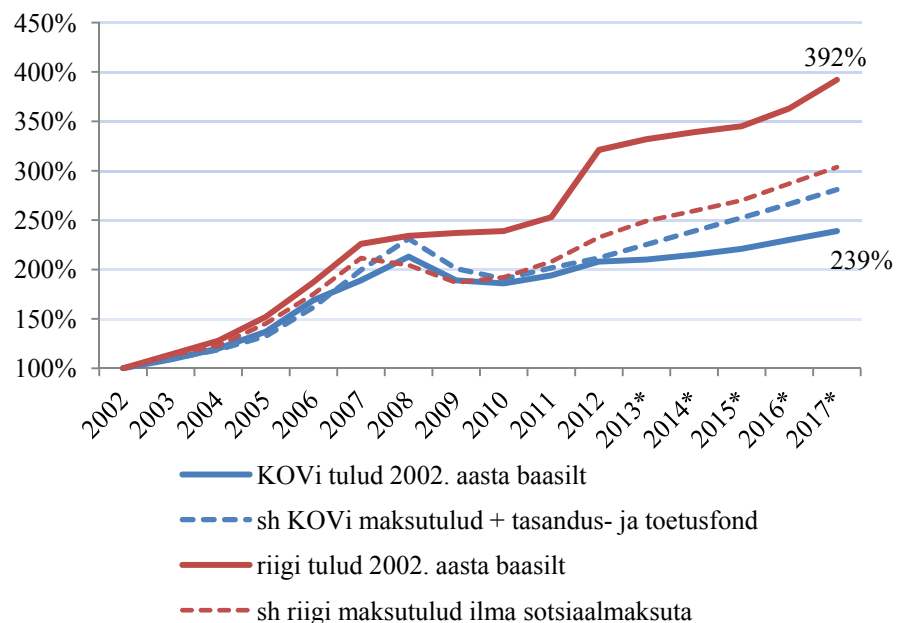
123. Majanduskriisijärgsetel aastatel on omavalitsused teinud investeeringuid peamiselt saadud toetuste abil, millest omakorda on oluline osa tulnud Eestile eraldatud ELi toetusrahast ja muust välisabist. Kui perioodil 2004–2008 kattis toetus investeeringutest *ca* 1/3, siis alates 2009. aastast on toetuse osa jõudsalt suurenenud, ulatudes paaril viimasel aastal juba *ca* 2/3-ni. Nii on see olnud suures osas omavalitsustes. Seda mõjutasid 2009. aastal majanduskriisi tõttu omavalitsustele kehtestatud piirang, kui laenu oli lubatud võtta vaid ELi raha või muu välisabi kasutamiseks.

124. Ehkki omavalitsuste rahaline seis on võrreldes kriisiaastatega paranenud – taastuma on hakanud investeerimisvõimekus ja vähenenud võlgadega kimpus olevate KOVide arv –, on omavalitsused praeguses rahastamissüsteemis majanduskeskkonna ning rahvastikumuutuste poolt rohkemgi haavatavad kui riik ehk keskvalitsus.

Kohalike omavalitsuste tulud kasvavad oluliselt aeglasemalt kui riigitulud

125. Seda näitab ilmekalt riigi ja kohalike omavalitsuste tulude juurdekasvu erinevus viimasel kümnel aastal. Kui riigi tulud on võrreldes 2002. aastaga kasvanud 312%, siis omavalitsuste tulud 208%. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt suureneb lõhe veelgi – kui aastaks 2017 on riigi tulud kasvanud 15 aastaga 392%, siis KOVide tulud 239% (vt ka joonis 19).

Joonis 19. Riigi ja kohalike omavalitsuste tulude juurdekasv perioodil 2002–2017



* Aastate 2014–2017 kohta on esitatud prognoos, vt <http://www.fin.ee/doc.php?108331>

126. Riigi ning kohalike omavalitsuste tulude ja kulude võrdlusest ilmneb, et omavalitsuste osakaal SKTs väheneb aasta-aastalt. Kui riigi tulude osakaal SKTst suurenes 2002. aasta 30%-lt 44%-ni aastaks 2012, siis omavalitsuste tulude osakaal SKTst vähenes samal ajal 9%-lt 8%-le ning prognoosi kohaselt väheneb lähiaastatel veel. Selline trend viitab riigivalitsejate soovile vähendada omavalitsuste rolli ning juhtida ühiskonna arengut tsentraalselt. Samal ajal pole aga jätkuvalt teada, millised on õigupoolest riigi ehk keskvalitsuse ülesanded ja millised kohalike omavalitsuse kohustused oma elanike ees (vt täpsemalt aruande peatükist „Kohalikud omavalitsused – riik ei ole soovinud tegeleda olemuslike probleemidega“).

Omavalitsuste võimekus elanikele teenuseid pakkuda erineb suuresti ja lõhe süveneb

127. Selge on aga see, et rahvastikumuutused seavad kohalike omavalitsuste ette vähemalt sama suured väljakutsed kui riigi tasandile. Rahvastiku paiknemise muutused on toonud kaasa lõhe suurenemise piirkondade arengus ja potentsiaalis ning demograafilised muutused süvendavad KOVide võimekusega seotud probleeme veelgi. Kõik kohalikud omavalitsused ei suuda neile pandud ülesandeid täita või täidavad neid valikuliselt, ei paku heal tasemel avalikke teenuseid ning killustunud omavalitsuskorraldus ei võimalda ka suuremate omavalitsuste arengut.

Millist riiki me suudame ja tahame pidada?

128. Vananeva ja väheneva rahvastiku tingimustes ei pruugi riik suuta kõiki teenuseid praeguses mahus pakkuda. Nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste tasandil tuleb ausalt vastata küsimusele, 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 pakkuma. Ja peab rääkima selgeks, mil määral on kohalik omavalitsus riigivõimu vahendaja ja mil määral kogukondliku elu edendaja, ning sellest lähtuvalt kokku leppima omavalitsuste rahastamise.

Riigi kestlik arendamine eeldab laiapõhjalist arutelu ja avatud otsustamist, uus riigieelarve seadus liigub aga pigem vastassuunas

129. Riigijuhtide peamine hoob ühiskonna arengu suunamisel on seaduste ja muude reeglite kehtestamise kõrval maksumaksjatelt kogutud raha kasutamine. Kinnitades riigieelarve, annab Riigikogu Vabariigi Valitsusele loa kulutada inimestelt kogutud tulused kindlate eesmärkide saavutamiseks, näiteks tööpuuduse leevendamiseks, arstiabi kättesaadavuse parandamiseks või majanduse konkurentsivõime toetamiseks.

130. Riigieelarves väljenduvad riigijuhtide plaanid rahaliselt mõõdetuna. Riigieelarvest rahastatakse Eesti elu edendamist nii, nagu Riigikogu ja Vabariigi Valitsus ühiskonna arengut näha soovivad.

131. Ühiskonna arengusuundade paikapanemine ja otsustamine ei saa aga olla pelgalt valitsuse õigus ega kohustus. Riigi arenguvajaduste kokkuviiimine rahaliste võimalustega ning valimine, millele ja kui palju maksumaksja raha kulutada, eeldab laiapõhjalist arutelu, millesse tuleb maksumaksjaid kaasata. Samuti eeldab see, et Riigikogu oskaks valitsuse kuluettepanekuid hinnata, mõistaks riigieelarve eelnõusse kirjapanut ning oleks selle kaudu suuteline riigi arengut suunama.

Riigi pakutavate teenuste ülevaatamiseks ja kokkuleppimiseks on vaja laia ühiskondlikku kandepinda

132. Nagu aruande eelmistes peatükkides kirjutatud, käib Eesti rahanduse heale seisule vaatamata praeguses mahus teenuste pakkumine pikemas perspektiivis üle jõu. Vaja on ausalt avada küsimus, milliseid hüvesid, kellele ja kui palju peaks avalik sektor pakkuma.

133. Riigi pakutavate teenuste ja hüvede ulatuslik ülevaatamine ning jõukohases rahastamises kokkuleppimine ei tohiks toimuda üksnes valitsuse või veel kitsamalt Rahandusministeeriumi tasandil. Selleks peab olema laiem ühiskondlik kandepind ning riigi eelarvestamine peab toimuma viisil, mis võimaldab laiapõhjalisi arutelusid ja avatud otsuseid.

134. Riigi eelarvestamisega seotud probleemidele on Riigikontroll ka varem palju tähelepanu juhtinud. Peamised mured seonduvad sellega, et riigieelarve seadusest on väga keeruline aru saada ja valitsuse selgitused eelarve seletuskirjas on napid. Samuti on Riigikontroll leidnud, et riigieelarve koostamisel tuleks rohkem hinnata varem rahastatud tegevuste tulemusi ning neid mõjusid ka uute otsuste langetamisel arvestada. Probleemiks on olnud ka aruandlus – valitsuse selgitused, mida maksumaksja rahaga eelarveaastal saavutati, mis jäi ellu viimata ja miks, pole tihti sisulised ega oma tegevust analüüsivad.

135. Nüüd on Rahandusministeerium asunud riigieelarve koostamist reguleerivat seadust muutma ning pakkunud välja uue riigieelarve seaduse eelnõu². Peamine põhjus, miks riigieelarve seadust muutma asutakse, on kohustus võtta alates 2014. aastast üle uued Euroopa Liidu finantsjuhtimise reeglid. Kasvavate võlgade ja eelarvepuudujäägi ohjeldamiseks on Euroopa Liit seadnud piirid sellele, kui palju tohivad riigi kulud tulusid ületada ehk eesmärk on viia riikide eelarved tasakaalu.

136. Nii on ka Rahandusministeerium koostanud uue riigieelarve (baas)seaduse eelnõu, millega seada kindlad piirid ja reeglid kõigile, kes saavad olulise osa oma tegutsemiseks vajalikust rahast riigieelarvest või kelle tegevust kontrollib riik.

137. Lisaks on Rahandusministeerium tegemas riigieelarve koostamisse muudatusi, mida Euroopa Liit ei nõua. Näiteks tehakse eelnõus muudatusi riigieelarve esitusviisi detailsuses ning riigi tegevuse strateegilise kavandamise põhimõtetes. Riigikontroll analüüsis, millisel määral aitab uus riigieelarve (baas)seaduse eelnõu kaasa riigieelarve tasakaalu hoidmisele, riigi arengu laiapõhjalisele kavandamisele ja plaanitu rahastamisele.

Eesti kehtestab endale karmimad eelarvereeglid, kui Euroopa Liit nõuab

138. 25 ELi riiki leppisid 2012. aasta märtsis kokku finantsjuhtimise põhimõtetes, mille kohaselt peab riigi valitsussektori eelarve olema tasakaalus või ülejäägis. Lisaks on neis põhimõtetes täpsustatud, et sellist tasakaalu peetakse silmas keskpikas perspektiivis (st 4–5 aastat) ning teatud tingimustel on lubatud ka eelarve struktuurne puudujääk kuni 1% SKTst. See on oluline puhver sujuvaks riigi rahanduse juhtimiseks ning riigi ülesannete täitmiseks (nt investeringute tegemiseks), mis samas ei ohusta riigi rahanduslikku jätkusuutlikkust.

Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon – tsükliliselt korrigeeritud valitsussektori eelarvepositsioon, mis ei arvesta ühekordsete või ajutiste tehingutega.

² Rahandusministeerium esitas selle valitsuse kabinetinõupidamisele 07.10.2013.

139. Eesti eelarvestamise reeglitesse soovitakse panna aga karmim tingimus, mille kohaselt peaks Eesti riigieelarve olema kindlasti struktuurses tasakaalus või ülejäägis. Ehk teiste sõnadega, kui eelarve puhastada majanduse tõusudest ja langustest tulenevatest automaatsetest mõjutustest ja ühekordsetest tehingutest, ei tohi riigieelarvega planeerida kulutusi rohkem, kui on oodata tulusid.

140. Euroopa Liidu nõutust rangemate eelarvereglite kehtestamine ei pruugi olla halb valik, kuid see on siiski üsna põhimõtteline eelarvepoliitiline otsus, mis väärib avatud arutelu. Uus riigieelarve seaduse eelnõu peab saama laiapõhjalise toetuse, sh küsimuses, kas me soovime seada riigieelarve koostamisele jäiga tasakaalunõude või jätame võimaluse käia riigi kuludega Euroopa Liidu nõuete piires ümber veidi paindlikumalt.

Riigi rahanduse juhtimises on selge suund tsentraliseerimisele

141. Riigi kulutuste kontrolli all hoidmiseks on hulk Rahandusministeeriumi ettepanekuid suunatud tsentraliseeritusele riigi rahaasjade juhtimisel ja rahandusministri otsustusvõimu suurendamisele. Rahandusminister soovib võtta otsese kontrolli alla valitsussektorisse kuuluvate riigi äriühingute, sihtasutuste ja avalik-õiguslike institutsioonide eelarve, et nii tagada, et keegi ei planeeriks oma tegevust n-ö kahjumlikult ega võtaks endale kohustusi, mis võiksid mõjutada negatiivselt riigi kui terviku finantsnäitajaid. Sama eesmärki kannavad ka kohalike omavalitsuste kulutamist kontrollivad piirangud.

Riigieelarve arusaadavus ei parane

142. Valitsuse kulutuste üle teevad järelevalvet peale valitsuse enda nii Riigikogu, Riigikontroll kui ka laiem avalikkus. Selleks et Riigikogu saaks aru, mis eesmärges püüab valitsus saavutada, milliste tegevuste ning milliste kuludega, on vaja see info riigieelarves selgelt ning arusaadavalt esitada. Sarnased nõuded puudutavad eelarve täitmise aruandlust, mille alusel saaks Riigikogu teada, mida saavutati ning milleks ja kui palju kulutati. Et Riigikogu saaks teha häid eelarveotsuseid, on tarvis õigeaegset ja täpset infot, mis on esitatud arusaadavas ja kokkulepitud vormis.

143. Eelkõige peaks selline info sisalduma riigi eelarvestraateegias, riigieelarve seletuskirjas ning majandusaasta koondaruandes ja tegevusaruandes, milles valitsus annab aru, kuidas riigieelarve raha on kasutatud.

144. Praktikas on riigi eelarvestraateegias ja riigieelarve seletuskirjades antav info tihti napp ning kohati võrreldamatu eelmiste perioodidega. Uus seadus olukorda ei paranda. Riigieelarve seletuskirja sisu- ega vorminõudeid paika ei panda ning riigi eelarvestraategia jääb endiselt valitsuse sisemiseks dokumendiks, mille sisule on seatud vaid väga minimaalsed nõuded ja mida Riigikogule arutamiseks ei esitata.

145. Igal aastal kinnitatava riigieelarve esitamise viis ehk see, kes, milleks ja kui palju raha saab, muutub samuti üldisemaks (kulusid ja tulusid liigendatakse senisest üldisemalt). Seetõttu väheneb eelarve arusaadavus ja suureneb valitsuse otsustusvabadust kulutuste detailsel määramisel.

146. Eelarve täitmisest aruandmine on kujunenud praktikas finantsaruandeks, mitte valitsuse tegevuse tulemuslikkusest kõnelevaks dokumendiks. Riigieelarve täitmise aruandega antakse Riigikogule ja avalikkusele teada, kui palju raha on valitsus aasta jooksul kasutanud ning

kui palju on seda järgmisse eelarveaastasse edasi kantud. Infot raha sisulise kasutamise kohta, st mida selle raha eest tehti ja millised eesmärgid saavutati ning mis jäi tegemata, riigieelarve täitmise aruandes ei esitata. Selle kohta, kuidas valitsus on seeläbi eelarveaastaks seatud eesmäärke täitnud, tuleb infot esitada tegevusaruandes, kuid nõudeid aruande sisu ja esitusviisi kohta pole kehtestatud. Samuti ei ole omavahel seostatavad 2012. aasta kohta koostatud riigi tegevusaruanne ega riigieelarve täitmise aruanne, sest tegevusaruanne on koostatud poliitikavaldkondade kaupa ja eelarve aruanne administratiivse kulujaotuse järgi, seega pole kokku viidavad kulutatud raha ja valitsuse tegevused.

Riigieelarve täitmise aruandest ei saa aru ilma spetsiifiliste teadmisteta

147. Lisaks eelnevale on Riigikontroll aastaid juhtinud tähelepanu probleemile, et riigieelarve täitmise aruande esitusviisi ei võimalda eelarveraha kasutamisest hõlpsalt aru saada. Eelarve täitmise aruandes esitatud arvuline info ei ole võrreldav Riigikogus vastuvõetud iga-aastase eelarveseadusega ning selles toimunud muudatusi aruandes ega aruande juurde käivas lisas selgitatud ei ole (vt ka p 150).

148. Avaliku sektori raamatupidamise rahvusvahelise standardi IPSAS 24 „Presentation of Budget Information in Financial Statements“ kohaselt tuleb esitada parlamendis vastuvõetud eelarve, lõplik eelarve ja eelarve tegeliku kasutamise andmed vastuvõetud eelarvega võrreldavalt. Ühtlasi tuleb selgitada kavandatud eelarve ja tegeliku eelarve oluliste erinevuste põhjusi. Riigikontrolli hinnangul on seejuures oluline, et eelarve täitmise aruande lugejad näeksid, kuidas on Riigikogus seadusega kinnitatud eelarvet ministereeriumid ja nende allasutused tegelikult kasutanud. Teiste sõnadega – valitsus peab Riigikogule selgitama, mida eelarveraha eest lubati teha ja mida tegelikult tehti.

149. Praegused riigieelarve täitmise aruande koostamise põhimõtted tagavad matemaatiliselt võimalikult täpse raha kasutamise kajastamise, kuid aruanne ei selgita, miks erinevad planeeritud tulud ja kulud lõplikust eelarvest ning tegelikest tuludest ja kuludest. Ühelt poolt on hea, et meil on pandud kokku täpset raha kasutamist kajastav aruanne. Paraku on unustatud aruandluse peamine eesmärk ehk Riigikogule ja avalikkusele rahakasutusest aruandmine.

150. Kui vaadata riigieelarve täitmise aruannet, siis see ei anna uute eelarveliste otsuste tegemiseks piisavalt infot. Vähe on infot selle kohta, mida aasta jooksul rahaga on tehtud või on tegemata jäänud, ning aruande koostamise põhimõtteid mõistmata võib selle põhjal teha valesid järeldusi. Probleeme illustreerivad järgmised näited:

- Riigikogu kinnitatud 2012. aasta riigieelarve seaduse järgi planeeriti eelarves Keskkonnaministreeeriumi kuludeks 476 miljonit eurot. Kulude koondsumma sisaldas muu hulgas toetusteks planeeritud summat 413 miljonit, mis seletuskirja kohaselt oli eelkõige ette nähtud selleks, et rahastada kasvuhoonegaaside heitmeid vähendavaid keskkonnahoidlikke projekte ja elukeskkonna arendamise projekte. Riigieelarve täitmise aruandes on esitatud ministreeeriumi lõplikuks kulude eelarveks hoopis 278 miljonit eurot. Suurim erinevus on toetuste eelarvereal, kust on näha, et Riigikogu kinnitatud toetuste eelarve ja tegeliku laekumise vahe moodustas ca 200 miljonit eurot. Riigieelarve täitmise aruandes ei ole selgitatud, kuhu on n-ö kadunud lõplikust eelarvest pea 200 miljonit eurot ning mis on selle rahaga toimunud (vt ka tabel 10).

Tabel 10. Näide Keskkonnaministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta (miljonites eurodes)

Keskkonnaministeeriumi 2012. aasta eelarvelimiidi kujunemine ja kasutamine				
2012. aasta kulude lõplik eelarve (Riigikogu kinnitatud riigieelarve)	2012. aasta lõplik eelarve (kasutada olev limiit) eelarve täitmise aruande järgi	2012. aasta eelarvekulude tegelik täitmine	Riigikogu kinnitatud eelarve ja eelarve täitmise aruande järgi kasutada oleva limiidi vahe	Riigikogu kinnitatud eelarve ja tegelike eelarvekulude vahe
476,1	277,5	244,5	198,6	231,6

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal

- Rahandusministeeriumile on 2012. aasta riigieelarve seaduse alusel ette nähtud kulutamiseks 478,2 miljonit eurot, riigieelarve täitmise aruandes on ministeeriumi lõpliku kulude eelarvena esitatud aga 1,07 miljardit eurot, millest kasutati ära 906 miljonit. Riigieelarve täitmise aruandes ei ole selgitatud, millest on tingitud ligi 500 miljoni euro suurune eelarve kasv ning mis rahaga on tegemist. Erinevus Riigikogu kinnitatud summa ja aruandes tegeliku summaga näidatu vahel tuleneb valdavalt toetuste summa kasvust.
- 2012. aasta riigieelarvesse on üle kantud 2011. aastal kulutamata jäänud 600 miljonit eurot, 2012. aasta lõpus on 2013. aastasse üle viidud 431 miljonit eurot. Valdavalt on tegemist investeeringuteks ja toetusteks ette nähtud rahaga. Aruandes ei ole selgitatud, miks planeeritud summad pole ära kulutatud. Tegemist pole vaid 2011. ja 2012. aastal tekkinud probleemiga, sest ka varasematel eelarveaastatel on järgmisse perioodi kulusid olulistes summades üle viidud. Üldjuhul on kulude üleviimise põhjuseks investeeringute venimine ja välisprojektide planeeritud tähtajaks lõpetamata jäämine. Võimalik, et tegemist on ühtede ja samade projektidega, mille elluviimine aastast aastasse on veninud, kuid mis on selle põhjus, pole selgitatud. Kuna eelarve täitmise aruande esitusviisi tõttu on probleemi (st ülekantava raha suurust) keeruline märgata, siis on oht, et järgmiste aastate eelarve planeerimisel ei analüüsita toetuste alakasutamise põhjusi ega parandata eelarvestamist.

151. Riigikontroll on aastast aastasse soovitanud parandada eelarve täitmise aruande esitusviisi. Rahandusministeerium on seda aruannet täiustanud, kuid aruanne on selle tulemusel muutumas pigem veelgi tehnilisemaks ning järjest keerukamaks Riigikogu liikmete ja avalikkuse jaoks. Samuti puuduvad avaliku sektori spetsiifikat arvestavad nõuded ministeeriumide tegevusaruande kohta, kust peaks selguma, kuidas eelarvet on täidetud ning miks osa plaanitud tegevustest on jäänud ellu viimata. Uues riigieelarve seaduses aga riigi tegevusaruande kohta nõudeid ei kehtestata.

152. Riigikontrolli hinnangul on arusaadavuse ning läbipaistvuse tagamiseks oluline, et nii riigi eelarvestrateegia, riigieelarve, riigieelarve seletuskiri, majandusaasta koondaruanne kui ka valitsuse tegevusaruanne oleksid kokkulepitud struktuuriga ning seda ei muudetakse ilma selgitusteta. Kindlasti tuleks arvestada nende küsimuste reguleerimisel ka Riigikogu liikmete tähelepanekute ja ettepanekutega.

Uus riigieelarve seaduse eelnõu ei toeta jõukohases arengus laiapõhjalist kokkuleppimist

153. Oluline põhimõtteline küsimus Eesti elu edendamisel on see, kas riigi arengusuunad paneb paika Riigikogu või Vabariigi Valitsus. Rahandusministeeriumi esialgsetes selgitustes ega dokumentides selget vastust ei olnud. Senini on saanud Riigikogu kinnitada ning võtta teadmiseks arengukavasid ja strateegiaid, mis on nõutud kas seadusega või mida valitsus on soovinud Riigikogule tutvustada. Uue seaduse eelnõu järgi on ette nähtud, et Riigikogu hakkab arutama üksnes Valitsuse esitatud valdkonna arengukavasid. Taoline muudatus kinnistab täielikult poliitika kujundamise st ühiskonna ees seisvate eesmärkide seadmise ning haldamise st raha kasutamise Valitsuse kätte.

Määrav strateegiadokument on valitsuse tegevusprogramm

154. Eelnõuga kaasaskäivate rakendusaktide eelnõudest selgub, et edaspidi on riigi arengu suunamisel sisuliselt tähtsaim valitsuse koalitsiooni-lepingust tulenev tegevusprogramm. Valitsuse tegevusprogramm on kõige olulisem, praktiline, riigi arengut suunav ja tulemuste mõõtmise aluseks olev kava. Tegevusprogrammi alusel koostatakse hiljem riigi eelarvestrateegia struktuur ja selle alusel kavandatakse eelarveraha jaotus kuni neljaks aastaks. Riigikogule ei ole valitsus riigi strateegilise juhtimise juures kavandanud mitte mingisugust sisulist rolli.

155. Riigikontrolli hinnangul peaks riigi arengusuundade kindlaksmääramisel olema juhtiv roll Riigikogul, kes paneb paika Eesti elu edendamise suured eesmärgid. Samuti peab Riigikogu nõudma valitsuselt aru, kuidas Riigikogu antud suuniste ja eesmärkide elluviimine on õnnestunud, ning valitsusel peab olema kohustus oma tegevusest sisuliselt ja analüütiliselt aru anda. Kui riigi arengu strateegiline kavandamine jääb praeguses ulatuses vaid valitsusesiseseks ettevõtmiseks, kus mängureglid määrab üks ja sama institutsioon, muutub küsitavaks igasugune tulemuslikkuse hindamine ning võimude tasakaalustatus.

156. Kui eelarve on nii üldine, et selle arvud ei ütle kellelegi midagi riigieelarve kulude kohta ning selgitused, milleks kulutatakse ning hiljem milleks kulutati, esitatakse mahukates dokumentides, kus puudub kokkulepitud struktuur, siis sobib selline süsteem tehnokraatlikuks, mitte aga demokraatlikuks ja hea valitsemise tavaga kooskõlas olevaks riigi juhtimiseks. Kui strateegilises ja keskpikas planeerimises on Riigikogul vaid sümboolne roll kinnitada valitsuses kokkulepitut, siis on riigieelarve protsess väljaspool ühiskondlikku debatti ja stagneerub. Riigieelarve seaduse muudatused näivad kinnistavat just tehnokraatlikku mudelit ning ühekülgselt – tasakaalu- ning maksimaalse kontrolli põhised – lähenemist riigi rahandusele.

157. Ilmselt õigustas tehnokraatlik juhtimismudel end kriisiajal, kus raha kasutamise otsused tehti tehniliselt n-ö keskusest, lähtudes eelkõige otsuste ajakriitilisusest ja riigi rahanduse suurest pildist, ning vastutus tasakaalu leidmise eest teenuse kvaliteedi ja eraldatud raha vahel jäeti raha saajale. Selline mudel on efektiivne otsuste tegemise kiiruse ja kontrolli mõttes ning kooskõlas Rahandusministeeriumi tavapärase, kulutusi piirava rolliga, aga see pole sobiv olukorras, kus on vaja koos eelarveraha kasutajatega vaadata laiapõhjaliselt ja sisuliselt üle riigi pakutavad teenused. Selliseks ülesandeks pole Rahandusministeerium valmistunud. Uus seaduse eelnõu pigem vähendab, kui soodustab ideede paljusust ning uudsete lahenduste leidmist, millist riiki me soovime ja kuidas seda endale lubada saame.

Vaadates aga meie ees seisvaid väljakutseid, on iga idee väärt kaalumist. Hoida Riigikogu ja avalik arvamus eemal arengu kavandamisest ja rahastamise otsustamisest pole hea mõte.

Riigi pensionipoliitika – edasilükatud otsused

Pensionikindlustuse puudujääk üha suureneb

Teadmiseks, et

aastatel 2014–2017 kulub riigieelarvest just pensionide maksmiseks kõige enam – kokku 6,5 miljardit eurot.

158. Pensionisüsteemi ülalpidamisele kulub märkimisväärne osa riigieelarvest. Pensionikulud on 2013. aastal kokku 1,67 miljardit eurot ehk ligi 22% riigieelarvest. Sealhulgas moodustavad riikliku pensionikindlustuse kulud 1,48 miljardit eurot ja kanded kohustusliku kogumispensioni süsteemi ehk II sambasse 177,8 miljonit eurot.³

159. Alates aastast 2009 on riiklik pensionikindlustus olnud puudujäägis, sest riigi pensionikulutused ületavad olulisel määral selleks kogutud maksutulused. 2013. aastal on riikliku pensionikindlustuse puudujääk 370 miljonit eurot. Võrdluseks võib tuua, et päästevaldkonna, politsei ja piirivalve peale kokku kulub 2013. aastal riigieelarvest 196 miljonit eurot. Puudujääk suureneb pidevalt, jõudes 2017. aastaks 474 miljonit.

160. Pensionikindlustuse defitsiit moodustab 2013. aasta riigieelarvest 4,8%, aastaks 2017 suureneb see 5,2%-ni.⁴ Prognooside kohaselt jääb pensionikindlustus defitsiiti vähemalt järgmiseks 50 aastaks.⁵

161. Pensionikindlustuse puudujääki vähendab tulevikus mõnevõrra II samba ehk kohustusliku kogumispensioni rakendamine, kuid see ei taga süsteemi jätkusuutlikkust. Põhjalikke muudatusi tegemata jääb I sammad ehk riiklik pensionikindlustus endiselt puudujääki.

162. Püsiva puudujäägi katmiseks peab riik kasutama raha, mida muul juhul saaks rakendada teistes valdkondades. Õpetajad ja arstid streikisid, sest riik ei suutnud leida raha nende palgatõusuks. Pärast streiki sõlmitud kollektiivlepingu tulemusena kulub arstide palgatõusuks 2013. aastal 28,4 miljonit eurot. Õpetajate palgatõusuks on planeeritud 40 miljonit. Need kulud kokku moodustavad kõigest 18% summast, mis sel aastal kulub riigieelarvest pensionikindlustuse puudujäägi katmiseks.

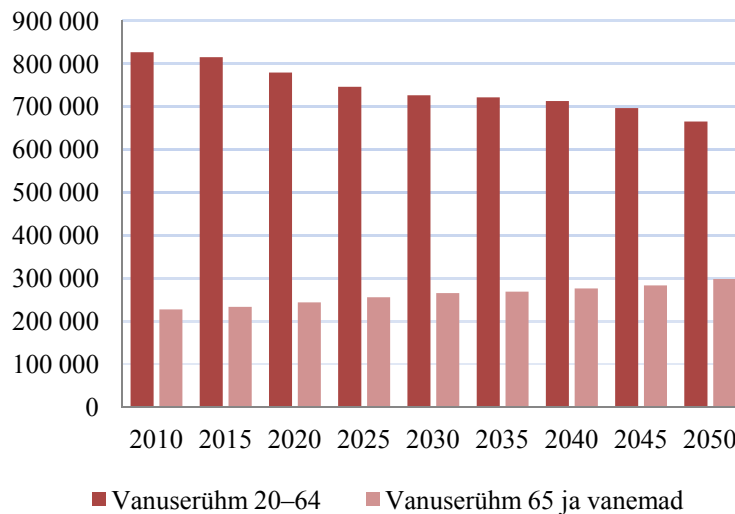
163. Pensionikindlustuse puudujääki süvendavad Eestis toimuvad demograafilised protsessid: rahvastiku vananemine, negatiivne iive, pidev tööealiste inimeste ja laste väljaränne. Nende protsesside tulemusel väheneb tööealiste inimeste arv ning suureneb pensionäride arv. Üle 65aastaste inimeste arv suureneb perioodil 2010–2050 prognooside kohaselt 31% võrra, jõudes 227 000-lt ligi 300 000-ni. Samal ajal väheneb tööealiste inimeste arv (20–64aastased) ligi 20% võrra ehk 827 000-lt 665 000-ni. Mõlemad näitajad jätkavad sama tendentsi ka pärast 2050. aastat (vt ka joonis 20).

³ 2013. aasta riigieelarve seadus

⁴ Riigi eelarvestrateegia 2014–2017

⁵ Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2011

Joonis 20. Töö- ja pensioniealiste inimeste suhe 2010. aastal ja selle suhte muutumise prognoos aastateks 2015–2050 (inimest)



Allikas: Statistikaamet

164. Kuna pensionisüsteemi rahastamine tugineb suures osas töötajate palgafondi maksustamisele, siis kahanevad tööealiste inimeste vähenemisel pensionide maksmiseks vajalikud tulud. Samas suureneb pensioni saajate arv, mistõttu tuleb ühe töötaja maksudest ülal pidada üha rohkem pensionäre. Prognooside kohaselt peab 2060. aastal ühte pensionäri üleval pidama ainult 1,3 töötajat. Enne majanduskriisi kuni 2008. aastani oli vastav suhtarv 1,7.⁶

Keskmiselt minnakse pensionile 59,6aastaselt

Töövõimetuspensioni on õigus saada püsivalt töövõimetus tunnistatud vähemalt 16aastasel inimesel, kelle töövõime kaotus on 40–100% ja kes selles ulatuses püsiva töövõimetus tuvastamise algtähtjaks on Eestis omandanud nõutud pensionistaaži.

Toitjakaotuspensioni on õigus saada toitja surma korral tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetel.

Pensionile minnakse ametlikust vanaduspensionieast varem

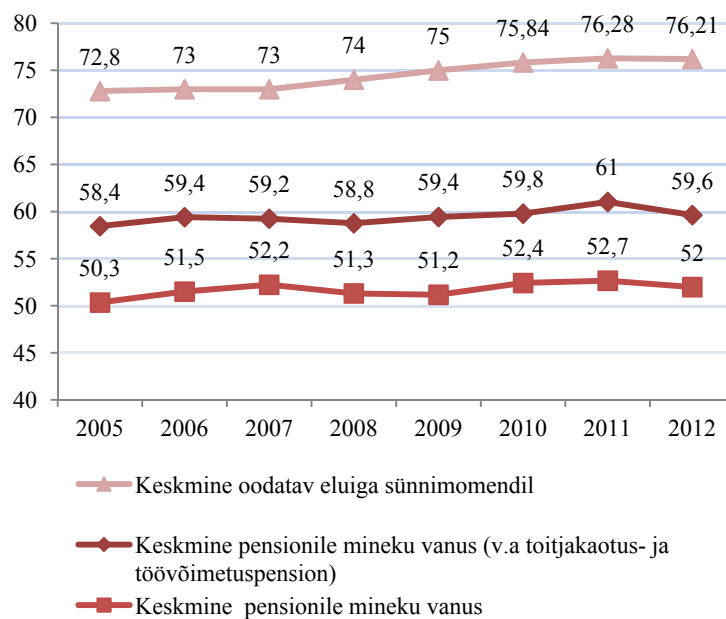
165. Oluline pensionikindlustuse eelarve puudujääki põhjustav tegur on ka see, et inimesed jäävad pensionile oodatust varem. Riik on küll teinud otsuse tõsta üldine pensioniiga 65. eluaastani, kuid pole selge, kuidas tagatakse, et inimesed ka tegelikult selle ajani töötavad.

166. 2012. aastal oli ametlik vanaduspensioniga meestel 63 ja naistel ca 61,5 aastat, kuid pensionile mindi keskmiselt 59,6aastaselt. Kui arvesse võtta **töövõimetus-** ja **toitjakaotuspensioni** saajad⁷, siis minnakse pensionile keskmiselt 52aastaselt (vt joonis 21). Keskmise oodatava eluea kasvust hoolimata ei ole pensionile mineku iga viimastel aastatel oluliselt muutunud. Selle tulemusel maksab riik inimestele keskmiselt rohkem aastaid pensioni.

⁶ Riikliku pensionikindlustuse jätkusuutlikkus. Rahandusministeerium, 2012

⁷ 01.01.2013. a seisuga oli toitjakaotuspensionäre 6972. Et neid on kokku suhteliselt vähe, ei mõjuta nende pensioni saamise vanus keskmist näitajat palju.

Joonis 21. Keskmine oodatav eluiga ja pensionile mineku vanus 2005–2012



Aliikas: Statistikaamet, Sotsiaalkindlustusamet

Vanaduspensioni saamiseks peab inimesel olema vähemalt 15 aasta pikkune pensionistaaž, mis on omandatud Eestis. Pensioniiga on praegu Eestis meestel 63 aastat, naistel vähem.

167. Seega ei lahku praeguse seisuga paljud inimesed tööturult mitte **vanaduspensioni** eas, vaid oluliselt varem. Poliitikauuringute Keskuse Praxis⁸ arvutuste kohaselt saab eri liiki pensione enne vanaduspensioniga ca 40% meestest ja 30% naistest. Selle põhjuseks on ühelt poolt eelpensionäride vähene konkurentsivõime tööturul ja teiselt poolt varast pensionile jäämist võimaldavad pensioniskeemid, nt ennetähtaegne pension.

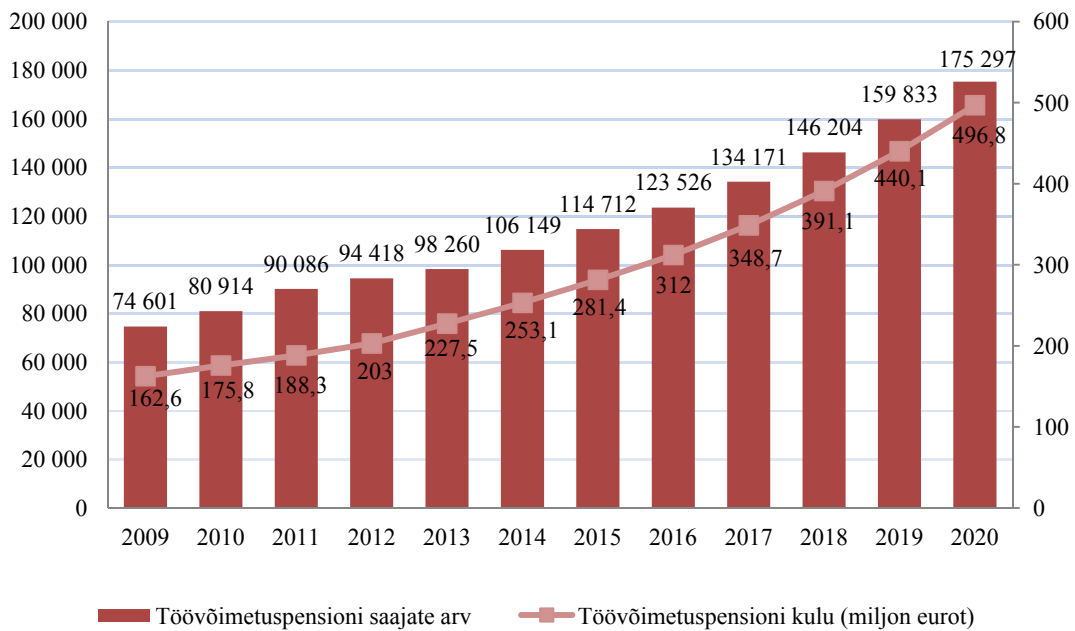
Töövõimetuskindlustuse reformiga tuleb edasi minna

168. Üks oluline madala keskmise pensioniea kujunemise põhjus on ulatuslik töövõimetuspensionile jäämine. Keskmine töövõimetuspensionile mineku vanus on püsitud stabiilselt 45. eluaasta juures. 90% inimestest, kellele on kord määratud töövõimetuspension, jäävadki seda saama. See tähendab, et riik maksab inimesele pensioni keskmiselt 33 aastat.

169. Töövõimetuspensionäride arv on alates 2001. aastast kasvanud 118% ja jõudnud praeguseks ligi 100 000-ni (vt joonis 22). See moodustab üle 7% Eesti rahvastikust. On märkimisväärne, et alates 2008. aastast on läinud töövõimetuspensionile rohkem inimesi kui vanaduspensionile. Töövõimetuspensionide maksmisele kulus 2012. aastal üle 203 miljoni euro ehk 15% riikliku pensionikindlustuse kogukuludest.⁹

⁸ Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2011

⁹ Sotsiaalkindlustusameti andmed

Joonis 22. Töövõimetuspensioni saajate arvu prognoos senise süsteemi jätkumise korral

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeerium

170. Sotsiaalministeeriumis on ettevalmistamisel uus töövõimetuskindlustuse süsteem, mille üks eesmärk on vähendada töövõimetuspensionäride arvu, andes võimaluse neil rehabilitatsiooniteenuste ja koolituste abil naasta tööturule uues ametis. Sotsiaalministeeriumi hinnangul väheneb uue korra rakendamisel töövõimetuspensionäride arv 80 000ni aastaks 2020.

171. Kuigi algselt pidi töövõimetuskindlustuse reformi eelnõu valmima 2012. aasta IV kvartaliks¹⁰, ei ole veel suudetud kokku leppida mitmes olulisel eeldusel, mis võimaldaksid jõuda eesmärkide täitmiseni. Näiteks puudub jätkuvalt konsensus tööõnnetuskindlustuses ning lahendust pole välja pakutud kutsehaiguste diagnoosimiseks ega raviks. Samuti ei ole selge, millises ulatuses muudetakse rehabilitatsiooniteenuse pakkumist¹¹ ning millise osapoole jaoks ja kui suures ulatuses muudatuste tulemusena finantskoormus kasvab. Ilma nende otsuste vastuvõtmiseta ei ole võimalik kavandatud muudatusi rakendada.

172. Töövõimetuspension pole aga ainuke probleemne pensioniliik, mis võimaldab varast pensionile minekut ja põhjustab pensionisüsteemis suuri kulusid. Üks selline pensioniliik on ka **ennetähtaegne vanaduspension**, mida 2012. aasta lõpu seisuga sai ligi 22 000 inimest.

173. Riigikontrolli analüüsist ilmnes, et eelpensionäridest on enne pensionile minekut ilma ametliku töökohata olnud 3/4 ning nendest omakorda töötukassas registreeritud 75% (2012. a), kuna töötuks registreerimine tagab ravikindlustuse. Paljudel sellistel inimestel on probleemiks madal haridustase ning osal kehv või puuduv eesti keele oskus. Osa eelpensionäridest moodustavad inimesed, kes on töövõime

Töötud ja töövõimetuspensionärid valivad töölemineku asemel ennetähtaegse pensioni

Ennetähtaegsele vanaduspensionile ehk eelpensionile võib jääda kuni kolm aastat enne seadusekohast pensioniiga, kuid sel juhul vähendatakse pensioni suurust iga varem pensionile jäädud kuu eest 0,4%. Ennetähtaegne pension määratakse isikule eluajaks ning vanaduspensioniiikka jõudmisel seda ümber ei arvutata ega nimetata.

¹⁰ Sotsiaalministri 15.03.2012. a memorandum valitsuskabineti nõupidamisele

¹¹ Sotsiaalministeerium on lubanud rehabilitatsiooniteenuste seaduseelnõu 2013. a viimaseks kvartaliks.

Loe lähemalt

2013. a valmivast auditiaruandest „Riigi pensionipoliitika jätkusuutlikkus“.

Pensionide eri skeemidel puuduvad põhjendused

Pensionikindlustuse saaks tasakaalu, kui vähendada keskmist vanaduspensionini 200 euroni või suurendada sotsiaalmaksu 10%

kaotanud ja vahetavad vastava vanuse kätte jõudes väikese töövõimetuspensionini suurema eelpensionini vastu.

174. Töötute ja töövõimetuspensionäride suur osakaal eelpensionäride hulgas näitab seda, et nii töötute kui ka töövõimetute abistamise süsteem kannab oma probleemid koos kuludega üle pensionisüsteemi. Selle tulemusena lahkuvad tööturult inimesed, kelle tegelikud vähest konkurentsivõimet põhjustavad probleemid peituvad mujal ning keda tuleks pensionile saatmise asemel püüda tööturule tagasi tuua.

175. Mitmesuguste pensioniliikide peale kulub kokku *ca* 25% kogu pensionikindlustuse eelarvest. Riigikontrolli hinnangul on neid kulutusi praegusel kujul võimalik tulevikus osaliselt vältida. Ühelt poolt koormab eri liiki pensionide maksmine pensionikassat. Teiselt poolt jääb riigil saamata maksutulu, mis laekuks, kui varakult pensionile jäänud inimesed selle asemel töötaksid.

Pensionisüsteemi jätkusuutlikkus eeldab süsteemseid muudatusi

176. Pensionisüsteemi peetakse jätkusuutlikuks juhul, kui riikliku pensionikindlustuse kulud ja tulud on tasakaalus ning pensionid on adekvaatsed ehk tagavad mõistliku elatustaseme säilitamise. Praegune süsteem neid tingimusi täita ei suuda.

177. Pensionisüsteemi jätkusuutlikumaks muutmiseks peaks riik vähendama kulusid või suurendama tulusid. Riigi pensionikulusid on võimalik vähendada, kui tõsta pensionile mineku iga, langetada pensioni suurust või lõpetada riigieelarvest osa pensioniliikide maksmine. Tulude suurendamine eeldaks eelkõige maksukoormuse tõstmist.

178. Arvestades pensionikindlustuse puudujäägi ulatust, ei ole seda võimalik katta vaid süsteemi ühe teguri muutmise teel. Seetõttu on vaja üle vaadata kõik pensionisüsteemi osad. Näiteks kui viia 2013. aastal riiklik pensionikindlustus tasakaalu, siis peaks keskmist vanaduspensionini vähendama 312 eurolt *ca* 200 euroni. Kui rakendada maksude suurendamist, peaks sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa (praegu 20%) kasvama ligikaudu 10% võrra.¹²

179. Ilmselt ei ole kumbki variant ühiskonnale vastuvõetav. Pensionide vähendamine raskendaks oluliselt pensionäride toimetulekut. Mainitud ulatuses maksutõus suurendaks aga oluliselt tööjõu maksukoormust, mis on juba praegu Euroopa Liidu keskmisel tasemel. Pensionikindlustuse tasakaalu viimiseks aastaks 2035 peaks pensioniea tõus jätkuma pidevalt ka pärast 2026. aastat, jõudes 2035. aastaks 66 ja 2060. aastaks 69,25 aasta tasemele.¹³ See aga eeldab, et riik loobub eriskeemidest, mis võimaldavad inimestel väljuda tööturult enne, kui pensioniiga käes.

180. Vananeva rahvastikuga riikides on vaja leida pensionikindlustuse süsteemile kestvad lahendused. Ühekordsed poliitilised otsused ei pruugi tagada süsteemi jätkusuutlikkust, stabiilsust ega põlvkondadevahelist solidaarsust. Seega tuleks ideaalis panna pensionisüsteemi puudutavad

¹² Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2011, lk 115–116

¹³ Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2011

poliitilised valikud paika aastakümneteks ning need peaksid põhinema objektiivsetel näitajatel.

Pensionikindlustuse kestlikkuse tagab süsteemi automaatne kohanemine rahvastikuprotsessidega

Nn automaatsed kohandamismehhanismid on vahendid hüvitiste, õiguste ja/või sissemaksete kohandamiseks vastavalt muutustele kokkulepitud näitajates.

Allikas: Piisav, jätkusuutlik ja kindel Euroopa pensionisüsteem. Euroopa Komisjoni roheline raamat. 2010, SEK(2010)830

181. Et tasakaalustada rahvastiku vananemise ja majanduskriiside mõju pensionisüsteemile, on mitmetes riikides (nt Soomes, Rootsis, Saksamaal, Jaapanis) võetud kasutusele nn **automaatsed kohandamismehhanismid**. Need mehhanismid võimaldavad kohandada pensionisüsteemi vastavalt kokku lepitud statistilistele näitajatele, vähendades seega sõltumist poliitilistest teguritest. Sellega välditakse ka süsteemi jõudmist kriisilähedasse situatsiooni vajalike otsuste tegemata jätmise tõttu. Samuti annab automaatsete kohandamismehhanismide kasutamine suurema kindluse süsteemi osapooltele, kuna on teada, kuidas ja mis alustel süsteem tulevikus muutub.¹⁴

182. Automaatseid kohandamismehhanisme saab rakendada pensionisüsteemi eri teguritele. Teistes riikides kõige levinumad automaatse kohandamismehhanismi tüübid mõjutavad pensioniiga ja pensioni suurust. Näiteks on võimalik siduda vanaduspensioniga oodatava elueaga, mispuhul pensioniiga kohandatakse regulaarselt vastavalt oodatava eluea statistikale. Samuti saab rakendada pensioniea tõstmist vastavalt tööelise elanikkonna ja pensionäride suhtarvu muutumisele: näiteks võib määrata kindlaks, mitu pensionäri ühe tööelise kohta peaks olema, ning arvutada selle järgi pensionilemineku vanus igal aastal. Kuna selliste näitajate areng on järkjärguline, võimaldaksid automaatsed kohandamismehhanismid pensionisüsteemi kohandada sujuvalt, vältides näiteks järsku ühekordset pensioniea tõusu. Sel viisil mõjutavad muudatused eri põlvkondi ühtlasemalt kui ühekordsed poliitilised otsused. Lisaks nimetatutele on teised riigid kasutusele võtnud ka näiteks süsteemi finantstasakaalu ja maksumääraga seotud automaatseid kohandamismehhanisme.

183. Riigikontrolli hinnangul on oluline leida Eesti demograafilist ja majanduslikku olukorda ning pensionisüsteemi eripärasid arvesse võttes kõige sobivam automaatne kohandamismehhanism ning rakendada seda. Selle mehhanismi tingimustes tuleks kokkuleppele jõuda võimalikult vara, et seda rakendada alates 2026. aastast, mil lõpeb kindlaksmääratud pensioniea tõus. Kui automaatseid kohandamismehhanisme peetakse Eestile ebasobivaiks, siis võiks otsustada tõsta pensioniiga ka pärast 2026. aastat samas tempos kui aastatel 2017–2026. Selle tulemusena tõuseks pensioniiga 70. eluaastani aastaks 2051.

Otsused, kuidas pensionisüsteemi pikas perspektiivis kestlikuks muuta, tuleb teha paari aasta jooksul

184. Riik on hoidunud tegemast vajalikke otsuseid, millega tagada pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Praeguse seisuga kokku lepitud pensioniea tõus jõuab lõpule 2026. aastal ning edasisi muudatusi on kavas analüüsida 2019. aastal. See võib tähendada liiga lühikest ettevalmistusaega rahvastiku jaoks ning suutmatust kohandada süsteemi sujuvalt demograafiliste muutustega.

185. Siiani pole põhjalikult kaalutud automaatse kohandamismehhanismi rakendamist, mis võimaldaks leida pikaajalisi lahendusi. Samuti pole veel reformitud töövõimetuskindlustust ega üle vaadatud teisi eri liiki pensionide maksmise põhjendatust. Selline olukord lükkab pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse saavutamise kaugele tulevikku ning seni

¹⁴ Riikliku pensionikindlustuse jätkusuutlikkus. Rahandusministeerium, 2012

on riikliku pensionikindlustuse puudujääk riigieelarvele märkimisväärseks ja üha suurevaks koormaks.

186. Pensionisüsteem jätkusuutlikkuse saavutamise eeldab terviklikku reformi ja pikaajalist plaani. Peale süsteemi eri osade reformimise tuleks võimalikult vara kokku leppida automaatse kohandamismehhanismi rakendamise ajas ja tingimustes või senises tempos pensioniea tõstmises. Ilma muudatusi tegemata jääb pensionikindlustus aastakümneteks puudujääki, halvendades eelarvepositsiooni ning piirates riigi võimalusi investeerida teistesse valdkondadesse.

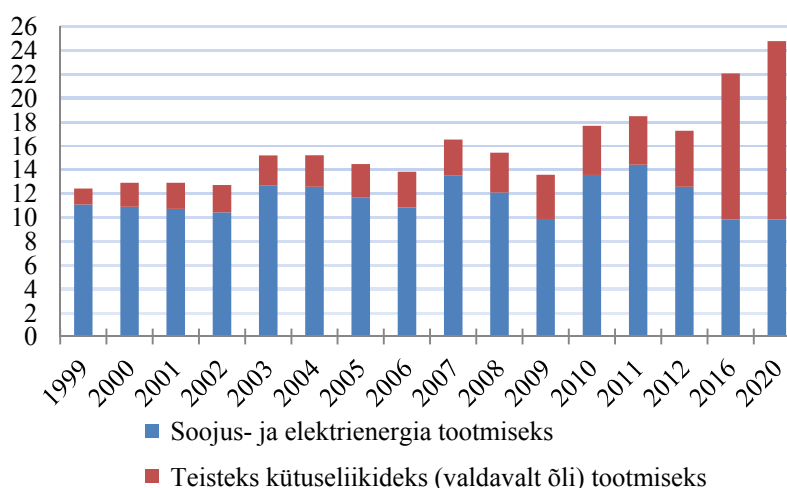
Põlevkivi – võimalus teenida täiendavat eelarvetulu

187. Demograafiliste muutustega kohanemiseks ja eelarve tasakaalu hoidmiseks on riik seni keskendunud eelkõige kulutuste piiramisele. Arvestades Euroopa Liidu toetusraha olulist vähenemist tulevikus, on kulude kokkuhoidmise kõrval sama tähtis leida ka lisavõimalusi riigieelarve tulude suurendamiseks. Üks kasutamata võimalus on maksustada senisest enam riiklikult tähtsa maavara – põlevkivi – kasutamine.

188. Põlevkivi on kaevandatud ligikaudu 100 aastat. Enamasti on põlevkivi kasutatud elektri tootmiseks. Viimastel aastatel on põlevkivi kasutusotstarve muutumas – üha rohkem toodetakse sellest õli.

189. Viimase 14 aasta jooksul on põlevkivi tarbimine kasvanud 6 miljoni tonni võrra, saavutades 2011. aastal Eesti iseseisvusaja kõrgeima taseme 18,5 miljonit tonni aastas. Järgmistel aastatel sõltub põlevkivi tarbimine eelkõige õlitootjate plaanidest ja riigi kehtestatud kaevandamismahust. Kui vaadata põlevkiviõli tootjate kavasid, võiks põlevkivi kaevandamismaht ulatuda kuni 25 miljoni tonnini aastas (vt joonis 23).

Joonis 23. Tarbitud põlevkivi aastatel 1999–2012 ja prognoos aastateks 2016–2020 (miljonites tonnides)

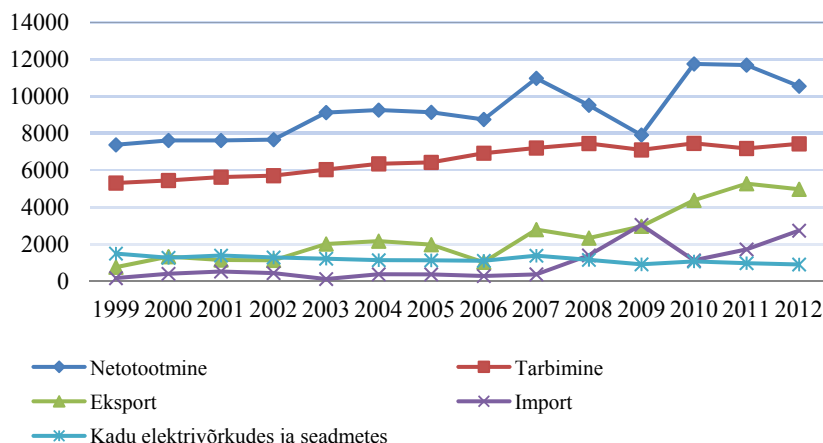


Allikas: Riigikontroll Statistikaameti ja Rahandusministeeriumi andmete põhjal

190. Põlevkivi tarbimise suurenemise põhjuseks ei ole riigisisese nõudluse kasv, vaid põlevkivist toodetud elektri ja õli eksport. 2012. aastal toodeti

elektrit sisemisest tarbimisest 29% rohkem (vt joonis 24). Viimase 14 aastaga on elektrienergia eksport kasvanud ligi 7 korda.

Joonis 24. Elektrienergia netootmine, tarbimine, eksport, import ja kadu (elektrivõrkudes ja -seadmetes) aastatel 1999–2012 (GWh)



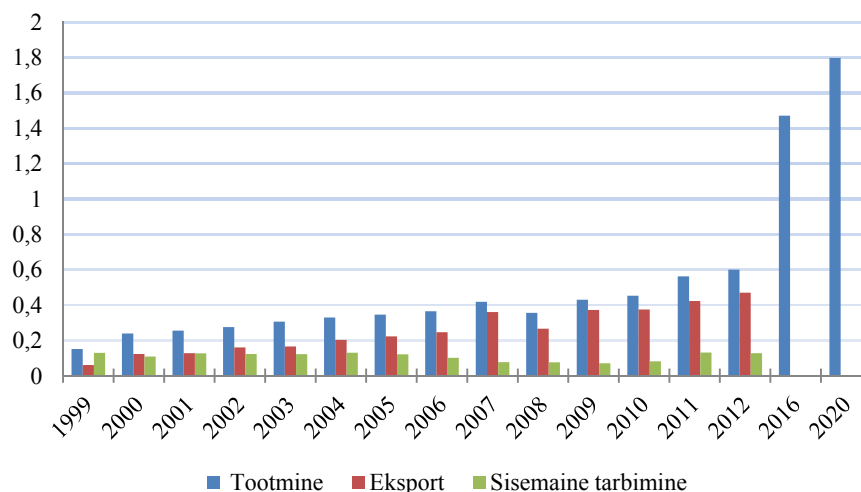
Allikas: Statistikaamet

Teadmiseks, et

kui veel 2013. aasta alguses oli nii Eesti Energia ASil kui ka Viru Keemia Grupp ASil plaanis rajada Eestisse rafineerimis-tehased, et toota põlevkiviõlist bensiini ja diislikütust, siis praeguseks on plaanid külmutatud.

191. Toodetud põlevkiviõlist viidi 2012. aastal Eestist välja 78%. Põlevkiviõli eksport on 14 aastaga kasvanud ligi 8 korda (vt joonis 25). Põlevkiviõli tootmine on kõrgete naftahindade mõjul aastatel 1999–2012 stabiilselt kasvanud ja taganud õlitootjatele väga hea kasumlikkuse. Suured kasumid on julgustanud õlitootjad tegema plaane tootmise mitmekordistamiseks.

Joonis 25. Põlevkiviõli tootmine, eksport ja tarbimine aastatel 1999–2012 ning prognoos aastateks 2016–2020 (miljonites tonnides)



Allikas: Riigikontroll Statistikaameti andmete ja ettevõtjate prognooside põhjal

Põlevkivist toodetud elektri ja õli eksport on ühiskonnale kahjumlik

192. Põlevkivitoodete eksport on ühiskonnale kasulik vaid juhul, kui tootjad korvavad põlevkivi kaevandamise ja töötlemisega Eestis tekkiva keskkonnakahju ning riik saab põlevkivi kasutamisega seotud ettevõtjate kasust õiglast tulu.

193. Eesti ei ole kehtestanud ühtegi sellist maksu, mille esmane eesmärk on teenida põlevkivitoodangu pealt riigile tulu. Riik on pidanud seni

vajalikuks nõuda põlevkivi kaevandamise ja töötlemise eest vaid keskkonnatasusid, et mõjutada ettevõtjaid kasutama loodusressursse säästlikult ja heastada tekitatud keskkonnakahju. Põlevkivisektorist laekub riigile ja omavalitsustele keskkonnatasusid aastas *ca* 56 miljonit eurot.

194. Keskkonnatasude mõjuanalüüsid¹⁵ on jõutud järeldusele, et põlevkivisektori keskkonnatasud ei kata ära kõiki tekitatud keskkonnakahjusid ega suuna ettevõtjaid kasutama loodusressursse säästlikumalt. Samade järeldusteni on jõudnud ka Riigikontroll oma keskkonnatasusid käsitlenud auditites.

195. Kuna keskkonnatasud ei kata keskkonnale tekitatud kahjusid, tekitab iga kaevandatud tonn põlevkivi riigile ja ühiskonnale laiemalt lisakulu. Tekitatud keskkonnakahjude kõrvaldamiseks peab riik tulevikus tegema suuremaid väljaminekuid, kui ta saab ettevõtjatelt keskkonnatasudena.

196. Samuti on riik kasutanud keskkonnatasusid keskkonnakulutuste katmise asemel üha rohkem riigieelarve muude kulutuste katteks. Näiteks suunati 2012. aastal ligi 40%¹⁶ keskkonnatasudest riigi üldistesse tuludesse.

197. Keskkonnatasude osaline laekumine riigi üldistesse tuludesse sai võimalikuks pärast 2010. aasta keskkonnatasude seaduse muudatust, mille kohaselt laekuvad sihtotstarbeliselt Keskkonnainvesteeringute Keskusele vaid need tasud, mis määratud seaduse muudatuses. Kui tasude määra edaspidi suurendada, laekub määra kasvu võrra riigieelarve üldistesse tuludesse rohkem raha.

198. Riigikontroll rõhutab, et pelgalt põlevkivisektorist laekuvad keskkonnatasud ja nende ümberjagamine riigieelarve üldisteks kuludeks ei taga riigile õiglase omanikutulu saamist põlevkivi kasutamise eest. Tulu ei teki, kuna praegused keskkonnatasud ei kata tegelikku keskkonnakahju ja negatiivsed keskkonnamõjud on jätkuvalt suured. Kui varem põhjendati vajadust taluda põlevkivienergeetikaga kaasnevat keskkonnakahju sellega, et tagada Eesti tarbijatele odavam elekter, siis avatud elektriturul ning elektri ja õli eksportimisel ei saa see olla enam argument.

199. Selleks et hinnata, kas riik saab põlevkivi kaevandamise ja töötlemisega seotud ettevõtjate riiklikult olulise maavara kasutusõiguse eest õiglast tulu, tuleb vaadata lisaks keskkonnatasudele põlevkivisektori maksukoormust tervikuna.

200. Aastas laekub põlevkivisektorist keskkonnatasude, tööjõu- ja aktsiisimaksudena riigieelarvesse *ca* 80–90 miljonit eurot. Kui vaadata maksukoormuse jaotust põlevkivi väärtustamise ahelas, selgub, et suurim põlevkivi kaevandaja AS Eesti Energia Kaevandused kannab tunduvalt suuremat maksukoormat kui õli- ja elektritootmise ettevõtted (vt tabel 11).

201. Näiteks on õlitootjate riigimaksude osakaal müügitulust 5 korda väiksem kui kaevandusettevõtetel ja 1,5 korda väiksem kui Narva Elektri jaamad.

Kaevandusettevõtte kannab elektri- ja õlitootjatega võrreldes suuremat maksukoormat

Teadmiseks, et

peale maksude võtab riik aastas Eesti Energia kontsernist dividendidena välja *ca* 90 miljonit eurot.

Samas anti 2012. aastal riigieelarvest Eesti Energia kontsernile aktsiakapitali suurendamiseks 150 miljonit eurot.

¹⁵ Keskkonnatasude mõjuanalüüs. SEI Tallinn, Tartu Ülikool, RAKE, 2013

¹⁶ Siia hulka pole arvestatud omavalitsustele laekuvaid keskkonnatasusid, mille sihtotstarve on samuti määramata.

Tabel 11. Põlevkivisektori tasutud maksude osakaal müügitulust 2011. aastal (%)

Maksude osakaal	Eesti Energia Kaevandused AS	Eesti Energia Õlitööstuse AS, VKG Oil AS	Eesti Energia Narva Elektri-jaamad AS
Keskkonnatasude osakaal müügitulust	13,1	1,3	4,5
Tööjõumaksude osakaal müügitulust	7,0	1,7	1,5
Kokku riigimaksude osakaal müügitulust	20	4	6

Allikas: Riigikontroll ettevõtete majandusaastaaruannete põhjal

Teadmiseks, et

Poliitikauringute Keskuse Praxis 2013. aasta suvel valminud töös „Põlevkivi kaevandamise ja töötlemise sotsiaal-majanduslike mõjude hindamine“ on toodud, et põlevkiviettevõtete kasumi osakaal müügitulust on mitu korda suurem võrreldes Eesti mäe- ja töötleva tööstuse keskmisega.

Teised riigid nõuavad maavarade kasutamise eest suuremat tasu**Riigil jääb põlevkivi toodangult vääriline tasu võtmata****Teadmiseks, et**

- Eestis ei maksa ettevõtted kasumi pealt makse ning
- ettevõtted tasuvad tulumaksu vaid dividendide väljamaksmisel omanikele.

202. 2012. aastal maksis AS Eesti Energia Kaevandused riigile tööjõumaksude ja keskkonnatasudena 43 miljonit eurot, mis moodustab 53% kogu põlevkivisektori tööjõumaksudest ja keskkonnatasudest. Üle 2/3 riigile tasutud summast moodustasid keskkonnatasud.

203. Põlevkivisektori maksustamise eripära on see, et kõige suurema maksukoormusega on tegevusharu, mille kasumlikkus on kõige väiksem. Konkurentsiameti 2013. aasta analüüsist¹⁷ selgub, et põlevkivi kaevandusettevõtte kasumlikkus on 13%, elektritootmise eeldatav kasumlikkus avatud turul 33% ja õlitootmise kasumlikkus 83%.

204. Elektri- ja õlitootmise suurele kasumlikkusele on ühelt poolt kaasa aidanud elektri ja põlevkiviõli kõrge turuhind, kuid ka odav põlevkivi, väiksed keskkonnatasud ning põlevkiviõli maksustamata jätmine.

205. Erinevalt Eestist maksustavad teised riigid maavarade kasutamist suuremal määral kui tavalist ettevõtlust. Enamasti küsivad riigid ettevõtjatel maavarade kasutamise eest täiendavat omanikutulu ehk nn *royalty*'t.

206. Näiteks Norras rakendatakse naftatööstusele peale tavapärase ettevõtte tulumaksu (28% netokasumilt) ka maavara rendimaksu, mille suurus on 50% netokasumilt. Iirimaal maksustatakse nafta ja maavaradega tegelevaid ettevõtteid poole suurema tulumaksu määraga (12,5% asemel 25%). Lisaks maksavad Iiri naftatööstusettevõtted veel 5–15% maksu sõltuvalt naftavälja kasumlikkusest ja selle tarbeks tehtud investeeringutest. Venemaal maksavad naftaettevõtted ca 11 eurot nafta tonni eest (nimetatakse *royalty*'ks) ning sellele lisandub 20% ettevõtte tulumaks ja nafta hinnast sõltuv 35–60% ekspordi tollimaks.

207. Riigikontrolli hinnangul tuleks ka Eestil senisest tunduvalt enam väärtustada põlevkivi. Üks variant on näiteks kaaluda võimalust maksustada õlist saadav tulu. Näiteks teenis riik 2012. aastal õlitootmisest riigimaksudena (keskkonna-, tööjõu- ja aktsiisimaksud) ca 12 miljonit eurot, samas kui õlitootjate ärikasum oli ca 91 miljonit eurot.

208. Arvesse võttes õlitootjate plaani toota aastal 2020 ca 1,8 miljonit tonni õli (vt joonis 25), kasvaks eeldatav ärikasum sel juhul 288 miljoni euron. Juhul kui riik rakendaks ka kõige tagasihoidlikuma arvestuse kohaselt näiteks 25% tulumaksu määra õlitootjatele, laekuks riigieelarvesse 2020.

¹⁷ Põlevkivisektori konkurentsiolekorra analüüs. Konkurentsiamet, 2013

aastal 72 miljonit eurot lisatulu. Oluline on märkida, et riigiettevõttest on riigil võimalus tulu välja võtta dividendidena, kuid eraettevõtte puhul see võimalus puudub. (Vt ka tabel 12.)

Tabel 12. Õlitootjate majandusnäitajad 2012. aastal

Ettevõtte nimi	Õlitoodang (tuhandetes tonnides)	Müügitulu (miljonites eurodes)	Tasutud riigimaksud, sh tööjõu- ja keskkonnamaksud (miljonites eurodes)	Ärikasum (miljonites eurodes)
VKG Oil AS*	309	138	3,8	37
Eesti Energia Õlitööstuse AS	211	91	4,5	45
Kiviõli Keemiatööstuse OÜ**	65	35	3,9	9

* VKG Oil ASi 2011. aasta majandusaasta aruande põhjal

** Kiviõli Keemiatööstuse OÜ-l sisaldavad majandusnäitajad ka kaevandamistegevust.

Allikas: Riigikontrolli ettevõtete majandusaasta aruannete põhjal

209. Põlevkivi kaevandamisest ja kasutamisest õiglase tulu saamist on arutanud ka Vabariigi Valitsus. Valitsuse tegevusprogrammis seati eesmärk uurida põlevkivi riigitulu (*royalty*) võimalikku kehtestamist. 2013. aasta kevadeks valmiski Rahandusministeeriumil valitsuse tarvis põlevkivi maksustamise analüüs. Paraku välistati analüüsis põlevkivi kasutamisel teenitud tulu maksustamine, kuna see ei sobivat kokku Eesti maksusüsteemi põhimõtetega. Valitsuse istungil ei suudetud maksumuudatustes kokkuleppele jõuda ning teemaga tegelemine otsustati peatada aastani 2016.

210. Põlevkivi maksustamise otsustamise edasilükkamine aastasse 2016 tekitab paratamatult küsimuse, kas energiamajanduse arengukava ja põlevkivi arengukava valmimine aastaks 2015 on otstarbekas.

211. Riigikontrolli arvates tuleks põlevkivi ja sellega seotud riigitulu maksustamise küsimused kokku leppida enne 2015. aastat, kuna energeetikat puudutavates arengukavades pole põlevkivi kasutamise maksustamist lahendamata võimalik seada selgeid täidetavaid eesmärgi ega tegevusi põlevkivisektori arendamiseks. Samuti vajavad selgust põlevkivi töötajad, kes kavandavad suuri investeeringuid õlitootmisesse.

Riigi äriühingud – omaniku visioon puudu

Riigi äriühingud moodustavad avaliku sektori varast enam kui viiendiku

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditiaruandest „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“.

212. Eesti riik on 2013. aasta aprilli seisuga 27 äriühingu ainuomanik, lisaks kuulub riigile osaliselt veel 11 äriühingut. 2012. aasta lõpu seisuga oli riigi äriühingute omanduses 5 miljardi euro väärtuses vara ehk ligemale veerand (23%) avaliku sektori koguvarast.

213. Riigi äriühingud investeerisid 2011. aastal 750 miljonit eurot ja seda oli rohkem, kui investeeris valitsussektor (678 miljonit). Teisalt on äriühingutest võetavad dividendid oluline tuluallikas riigikassale. Et riigile kuuluvad äriühingud moodustavad suure osa riigi varadest ja majandustegevusest, mõjutab nende käekäik tugevasti kogu riigi majandust ja arengut.

214. Seaduse kohaselt võib riik osaleda ettevõtluses kolmel põhjusel:
1) pakkuda inimestele neid kaupu ja teenuseid, mida erasektor ei ole valmis või võimeline piisaval hulgal pakkuma, kuid mille tagamine kodanikele on

oluline; 2) hoida riigi kontrolli all strateegiliselt tähtis taristu; 3) teenida riigile tulu. Nende ülesannete edukaks täitmiseks ja maksumaksja raha parimal viisil kasutamiseks on vaja, et riik juhiks ning majandaks oma äriühinguid heaperemehelikult, tõhusalt ja tulemuslikult.

215. Riigikontroll hindas riigi tegevust äriühingute majandamisel 2013. aasta sügisel avalikustatud auditiaruandes „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“. Riigikontroll auditeeris üheksat riigi äriühingut ja nende osalusi valitsevaid ministeeriume.¹⁸

Riik ei suuna sageli oma äriühingute tegevust

216. On iseenesestmõistetav, et äriühing tegutseb omaniku heakskiidetud strateegia alusel ning nõukogu omaniku esindajana hindab, kuidas strateegia täitmine on õnnestunud.

217. Auditi tulemusel aga selgus, et omanik ei ole riigi äriühingute tegevust sageli eesmärgistanud. Hinnates riigi äriühingute juhtimist, tuleb tõdeda, et pea pooltel auditeeritud äriühingutel puudus nõukogu heaks kiidetud strateegia. 2013. aasta alguse seisuga polnud auditeeritud üheksast riigi äriühingust neljal kehtivat, äriühingu nõukogu kinnitatud terviklikku strateegiat. Nõukogu heaks kiidetud strateegia puudus ka riigi suurimal äriühingul Eesti Energia (vt ka tabel 13).

218. Kui äriühingul ka on nõukogu kinnitatud strateegia, ei ole nõukogu vaevunud selle elluviimist ehk riigi poolt äriühingule antud suuna ja eesmärkide täitmist regulaarselt hindama. Üheksast vaadeldud äriühingust oli vaid ühe äriühingu nõukogu hinnanud strateegia täitmist terviklikult ja igal aastal ning kinnitanud selle oma otsusega (vt tabel 13).

Äriühingute tegevusele tihti eesmärgi ei seata

Kui eesmärgid on seatud, siis nende täitmist ei kontrollita

Tabel 13. Auditeeritud äriühingute strateegiad ja nende täitmise hindamine

	AS Andmevara	Eesti Energia AS	AS Eesti Kaardikeskus	AS Eesti Loto	AS Eesti Raudtee	Elering AS	AS Estonian Air*	Lennuliiklusteeninduse AS	AS Tallinna Sadam
Äriühingul on nõukogu kinnitatud kehtiv strateegia 2013. aasta alguse seisuga.	+	-	-	-	+	+	-	+	+
Äriühingu nõukogu on strateegiaga seatud eesmärkide täitmist igal aastal hinnanud ja kinnitanud seda oma otsusega.	-	-	-	-	-	+	-	-	-

* AS Estonian Air kinnitas strateegia 2013. aasta jaanuari lõpus.

Allikas: Riigikontrolli äriühingute andmete põhjal

219. Ülejäänud äriühingute puhul polnud nõukogu strateegia täitmist auditeeritud perioodil igal aastal hinnanud, ühe äriühingu strateegia täitmist polnud auditeeritud perioodil mitte ühtegi korda hinnanud. Tavapäraselt oli nõukogu üle vaadanud äriühingu eraldiseisvaid majandustegevuse plaane (eelarve, investeeringute kava, erinevad tegevusspetsiifilised ülevaated).

¹⁸ Eesti Energia AS, Elering AS, AS Eesti Raudtee, AS Estonian Air, AS Tallinna Sadam, Lennuliiklusteeninduse AS, AS Eesti Loto, AS Andmevara, AS Eesti Kaardikeskus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium ja Keskkonnaministeerium.

Strateegia puudumisest hoolimata on riik andnud äriühingutele aktsiakapitali suurendamise teel sadu miljoneid eurosid

220. Strateegia puudumine tähendab, et äriühing ja riik ei ole kokku leppinud, mida riik äriühingult ootab ehk sisuliselt ei räägi riik äriühingu arengu suunamisel kaasa.

221. Strateegia puudumine pole aga takistanud äriühinguid investeerimast ega riiki neile selle tarvis andmast sadu miljoneid eurosid. Viimase kahe aastaga on kõik riigi äriühingud kokku investeerinud *ca* 2,7 miljardit eurot, mis ületab riigieelarvest tehtavaid investeeringuid. Perioodil 2006–2012 on riik andnud auditeeritud äriühingutele riigieelarvest *ca* 227 miljonit eurot. Nende äriühingute puhul, kel pole strateegiat, jääb ebaselgeks, milliste eesmärkide ja info põhjal on äriühingute juhatus ja nõukogu investeerimisotsused langetanud ning omanik äriühingusse raha paigutanud.

222. Ka riigieelarve seletuskirjades ei ole välja toodud, miks ja millistele äriühingutele on vaja maksumaksja raha anda. Näiteks anti 2012. aastal Eesti Energia ASile 150 miljonit eurot, kuid riigieelarve seaduse seletuskirjas ei olnud isegi öeldud, millisele äriühingule ja mis tegevusteks raha läheb. Riigikogu kiitis riigieelarve heaks järgmise selgitusega: „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi finantseerimistingimused 2012. aastaks on kavandatud äriühingute aktsiakapitalide ning osakute märkimiseks 171 391 165 eurot“.

223. See tähendab, et Riigikogu ei saanud riigieelarvet kinnitades teada, mis otstarbeks, millistele äriühingutele ja miks pea 200 miljonit eurot antakse. Riigikontroll on ka varem juhtinud Vabariigi Valitsuse tähelepanu sellele, et Riigikogule ega avalikkusele ei anta sisulisi selgitusi, millised äriühingud ja miks lisaraha vajavad. Oma vastuskirjas leidis Rahandusministeerium, et Riigikontrolli kriitika ei ole tõsiseltvõetav ja info puudumine riigieelarve seletuskirjas pole probleem, kuna riigieelarvet arutatakse ja menetletakse Riigikogus põhjalikult ning Riigikogu liikmed saavad alati küsida, kui neile midagi selgusetuks jäi.

224. Eesootava kolme aasta jooksul on riigi äriühingutel kavas investeerida veel ligikaudu 3 miljardit eurot. Paljud riigi äriühingute investeeringud maksab otseselt või kaudselt kinni maksumaksja, nii mõnegi äriühingu investeerimisotsused kajastuvad tarbijale osutatud teenuste eest esitataval arvel. Selliste summade korral on esmatähtis eeldus, et omanik on äriühingute investeeringud hästi läbi mõelnud, vajalikuks tunnistanud ning need tuginevad äriühingu strateegiale, mis on kõigile ühtmoodi arusaadav.

Omanikujärelevalve on nõrk – riik ei seisa oma huvide eest

Äriühingute nõukogud pole oma ülesannete kõrgusel

225. Nõukogu kinnitatud strateegia puudumine või strateegia täitmise hindamata jätmine on nõukogu vastutus ja tegematajätmine, kuna just nõukogu ülesanne on selgitada välja omaniku huvid, nõuda huvidele vastavat strateegiat äriühingu juhatuselt ning kinnitada sobiv strateegia oma otsusega.

226. Auditi käigus korraldatud intervjuudest selgus ka, et ametnikud, juhatuse liikmed ja nõukogude esimehed peavad nõukogude võimekust äriühingu eesmärkide seadmisel kaasa rääkida ja nende täitmist hinnata sageli kesiseks. Põhjuseks näetakse nõukogude komplekteerimise praktikat ja läbipaistmatust nõukogude liikmete määramisel, mis toob nõukogudesse vajalike teadmiste ja oskusteta liikmeid.

227. Äriühingute juhatused töid välja, et nõukogu ega omanik ei ole juhatusele sageli võrdväärne partner, kes oleks suuteline juhatuse tegevust kontrollima ning investeerimis- või strateegiaotsuste puhul asjatundlikku arvamust andma.

228. Nõukogude praeguse komplekteerimise praktika ja võimekuse suhtes on kriitilised nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui ka Rahandusministeeriumi ametnikud. Juba aastaid on OECD-le raporteeritud, et nõukogu liikmete määramine on probleemne ja läbipaistmatu. Tõdetakse küll, et nõukogu liikmete sobivust ja määramise korda annaks seaduses paremini reguleerida, kuid leitakse siiski, et olukorra muutmiseks pelgalt nende initsiatiivist ei piisa ja puudub poliitiline soov olukorda muuta.

Praktikas pole ka selge, mida omanik nõukogu liikmelt ootab ja milline on nõukogu liikme vastutus

229. Samas pole praktikas ka üheselt selge, mida omanik nõukogu liikmetelt äriühingu juhtimises ootab ning milline peaks olema nõukogu liikme vastutus, kui nõukogu liikme ebapädeva või tegemata töö tõttu äriühingu tulemused oluliselt halvenema peaksid. Nõukogu liikmete ülesanded on seaduse tasandil reguleeritud väga üldiselt ja auditi käigus ilmnes, et ministriga pole neid kirjalikult kokku lepitud. Auditeeritud äriühingute juhatuste liikmed, nõukogude liikmed ja ametnikud näevad samuti nõukogude rolli erinevalt. See tähendab, et äriühingute juhtimisega seotud isikud mõistavad erinevalt, milles omanikujärelevalve peaks seisnema, ja nii on ilmselt ka keeruline äriühingute üle ühtviisi tõhusat järelevalvet teha.

Pole selge, miks riigil üht või teist äriühingut vaja on

Riigil pole selget äriühingutes osalemise poliitikat

230. Äriühingute tegevuse eesmärgistamise ja omanikujärelevalvega seotud probleemid saavad suuresti alguse sellest, et omanik ei ole läbi mõelnud, milleks tal äriühinguid vaja pidada on. Ministritel kui osaluse valitsejatel on kohustus igal aastal Vabariigi Valitsusele aru anda, kas ja miks on iga üksiku äriühingu omamine jätkuvalt vajalik, kuid põhjendused on pealiskaudsed, napisõnalised ja korduvad samal kujul aastast aastasse.

231. Riigi äriühingu eesmärgipäraseks ja otstarbekaks valitsemiseks on vaja esmalt veenduda, et riik äriühingut üldse vajab. Tuleb läbi mõelda, millist avalikku ülesannet äriühing täidab, kuidas on tegevus seotud riigi strateegiliste huvidega, kas ja kui palju peab äriühing seejuures tulu teenima või ongi ta loodud ainult tulu teenimiseks. Samuti tuleb analüüsida, kas avaliku ülesande täitmiseks peab äriühing kuuluma täielikult või osaliselt riigile või on võimalik teenust osta erasektorilt. Aja jooksul võib vajadus riigi äriühingu järele ka muutuda. Niiviisi pole riigi äriühingute omamise (jätkuvat) vajadust aga läbi mõeldud ega avalikkusele põhjendatud.

232. Tulemuseks on see, et äriühingu juhtimisega seotud pooled näevad erinevalt seda, miks üldse on vaja pidada äriühingut (täielikult) riigi omandis. Auditi käigus ilmnes, et äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmed pole veendunud või üksmeelel, et riik peab tingimata nende juhitud äriühingut omama. Auditi valimisse kuulunud üheksast äriühingust kaheksa juhatuse ja nõukogu liikmed leidsid, et äriühing ei pea tingimata riigile kuuluma, või ei ühtinud nende hinnangud. Esitati mitmeid võrdlusi teiste riikidega, kus sarnast teenust või sektorit esindav äriühing on edukalt toimiv ka eraomandis. Sageli tõdeti, et riigil pole osaluspoliitikat või on see

ebaselge ning otseselt ei ole paika pandud, miks riik peaks ühes või teises äriühingus osalema.

Riigi äriühingute tegevuse suunamine ega omanikujärelevalve pole viie aastaga paranenud

233. Riigi tegevust äriühingute suunamisel ja omanikujärelevalve tagamisel on Riigikontroll auditeerinud ka varem. Aastal 2007 avalikustati aruanne „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“, mille tähelepanekud ja järeldused olid paljuski samad 2013. aastal avalikustatud auditiga.

234. Kuue aasta taguses auditis leidis Riigikontroll, et tegelikkuses ei ole kindlaks määratud ega selge, miks riik äriühingutes osaleb ja milliseid eesmärke ta omanikuna taotleb ehk kuidas on äriühingutes osalemine seotud avaliku huvi ning riigi strateegiliste eesmärkidega. Samuti tõdeti toona, et äriühingute omanikuna ei ole riik selgelt kindlaks määranud nõukogu järelevalveülesandeid ega -nõudeid. Nõukogud teevad järelevalvet ebaühtlaselt ehk selles puudub süsteemsus. Samad probleemid on lahenduseta praeguseni.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister näeb vajadust muuta riigi äriühingute valitsemise korraldamist ja viisi, rahandusminister mitte

235. Majandus- ja kommunikatsiooniminister, kelle valitsemisel on riigi suurimad äriühingud, oli Riigikontrolli 2013. aastal avalikustatud auditi „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“ järeldustega nõus ja pidas Riigikontrolli soovitusi valdavalt asjakohaseks. Minister tõi välja tegevused, mis on tema valitsemisalas riigi äriühingute valitsemise tõhustamiseks juba algatatud, ning rõhutas, et kindlasti on vaja sõnastada riigi äriühingutes osalemise põhimõtted, seada äriühingute tegevusele konkreetsed ootused ja eesmärgid ning täiustada äriühingute nõukogude moodustamise protsessi.

236. Rahandusminister kui riigi äriühingute valitsemist koordineeriv minister küll leidis, et osaluste eesmärgipärast valitsemist annab veelgi parandada, kuid nõustus vaid ühe Riigikontrolli soovitusega. Minister oli Riigikontrolliga põhimõtteliselt ühel meelel, et kõigil äriühingutel peab olema strateegia ja eelarve, ning lubas analüüsida, kas nende koostamise tagamiseks on vaja täiendada riigivaraseadust. Sisuliselt tähendab see, et minister ei pea vajalikuks muuta riigi äriühingute majandamise korraldust.

Investeeringud – euroraha õppetunnid

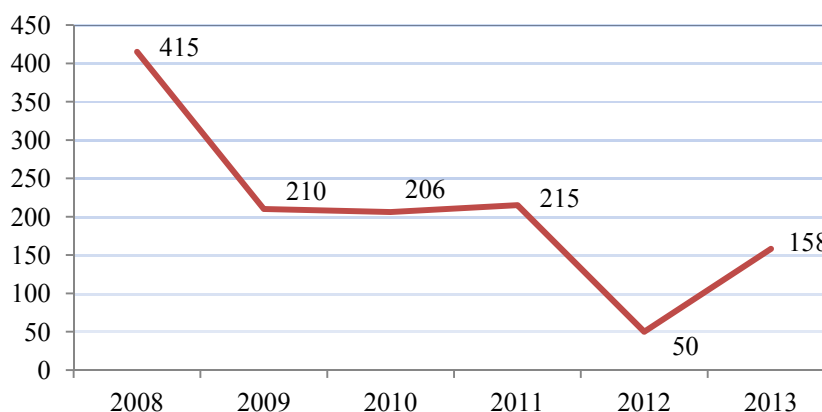
237. Eesti riigi võimalused investeerida kasvasid hüppeliselt Euroopa Liidu toetusfondide avanemisega. Aastal 2009, mil riigikassat tabas maksutulude järsk langus, oli valitsusel võimalus tänu abirahale investeringumahtu säilitada. Kui kriisieelsel aastal investeeriti riigieelarvest 558 miljonit eurot, millest ELi toetusraha oli 25%, siis aastal 2009 moodustas ELi raha investeeringutest juba 60%.

238. Euroopa Liidu raha tähtsus Eesti riigi investeeringukulude katmisel on säilinud siiani. Investeeringute maht on võrreldes kriisiajaga küll pea kahekordistunud, ulatudes aastal 2011 ca 1 miljardi euroni, kuid enda

Riik suunab omatuludest investeeringuteks vähem kui aastal 2009

teenitud tulused kasutab riik investeeringuteks veelgi vähem kui kriisiajal (vt joonis 26).

Joonis 26. Valitsemisalade investeeringud riigi omatuludest 2008–2013 (miljonites eurodes)

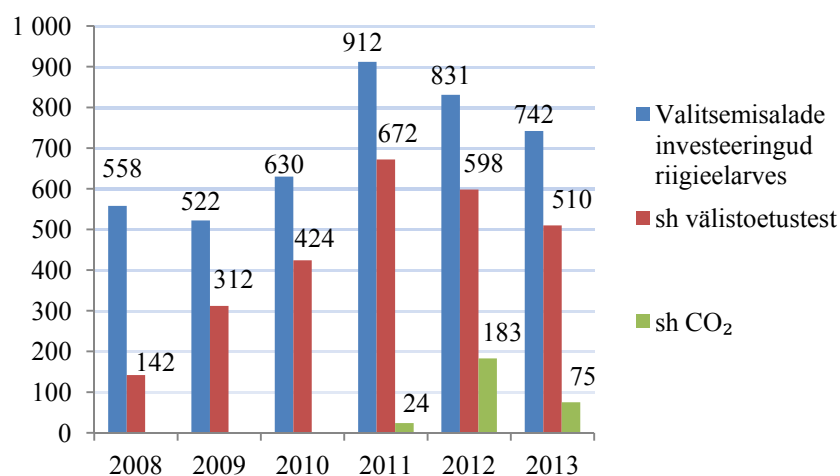


* Sisaldab ainult Eesti riigi omatulusid, ei sisalda Euroopa Liidu toetusi, CO₂-kvoodi müügi raha, muud välisabi ega Riigi Kinnisvara ASI tehtavaid investeeringuid.

Allikas: Rahandusministeerium

239. Perioodil 2008–2013 on valitsemisalades tehtud riigieelarvest investeeringuid 4,2 miljardi euro ulatuses, millest ca 3 miljardit ehk 70% on kaetud Euroopa Liidu toetusrahast ja kvoodimüügi tuludest. Aastati on 60–94% investeeringukuludest kaetud välistoetustest ja heitmekvootide müügist teenitud rahast (vt joonis 27).

Joonis 27. Valitsemisalade investeeringud riigieelarves



Allikas: Rahandusministeerium

240. Koos ELi eelarveperioodi 2007–2013 toetuste kasutamise ja lõppemisega on investeeringud hakanud järk-järgult kahanema – 2013. aasta 742 miljonilt 322 miljoni euroni aastal 2015. Seejärel hakkab investeeringumaht jälle kasvama, kuna Eesti võtab kasutusele Euroopa Liidu järgmise eelarveperioodi toetusraha. Euroopast saadav lõplik summa pole veel kindel, kuid umbkaudu toetab Euroopa maksumaksja Eestit 2014.–2020. aastal 5,9 miljardi euroga.

241. Ehkki kogu toetusraha ei lähe investeringuteks ja kasutatav summa pole veel täpselt teada, tehakse ka järgmisel seitsmel aastal ilmselt enamik riigi investeringuid ELi toel. Seetõttu on väga oluline, et järgmise toetusperioodi investeringuid kavandades võetaks arvesse eelmise perioodi õppetunde.

Valitakse investeringud, mida saab teha eurorahast

242. Investeringute tegemine on üks osa riigi arendamisest. See, milliseks kujundab riik näiteks oma koolivõrgu, teed või haiglavõrgu, mõjutab otseselt siinsete inimeste käekäiku ja rahuolu oma riigiga. Riigi investeringud peavad toetama ühiskonna arengut, neid peab valima riigi tervikliku arenguvisiooni alusel ning selle visiooni elluviimiseks.

243. Eesti arengu juhtimise süsteemis on keskel kohal valdkondlikud arengukavad, milles Vabariigi Valitsus seab konkreetse valdkonna edendamisele eesmärgid, nende saavutamiseks vajalikud tegevused ning rahastamiskava. Samuti näitajad, mille abil eesmärkide täitmist hinnata. Esimesed arengukavad töötati välja juba 1990ndate alguses, kuid arengukavade koostamine hoogustus pärast seda, kui Vabariigi Valitsus kinnitas riigi strateegilise planeerimise süsteemi 2005. aasta lõpus.

244. Valdava osa praegu kehtivatest arengukavadest on kinnitanud Riigikogu või Vabariigi Valitsus aastatel 2005–2007. Ühelt poolt oli põhjuseks see, et arengukavade süsteem oli äsja loodud ja arengukavade abil lootsid ministriumid riigieelarvest rohkem raha saada. Teine põhjus oli see, et aastatel 2005–2007 hakati jagama 3,3 miljardit eurot Eestile ette nähtud Euroopa Liidu toetusraha ning paljud arengukavad oli vaja koostada selleks, et euroraha saada.

245. Nii aga kujunes olukord, kus osa riigi arengukavadest ei keskendunud mitte valdkonna terviklikule arendamisele, vaid probleemidele, mida oli võimalik lahendada Euroopa Liidu tõukefondide abiga. Kriisiajal ja sellele järgnevatel aastatel kasvas Euroopa Liidu raha tähtsus Eesti riigi kulutuste, aga eelkõige investeringute katmisel võrreldes arengukavade koostamise ajaga veelgi. Nii on alates 2009. aastast riigi tegevuskavades ja investeerimiskavades Euroopa Liidu raha kesksus aina süvenenud.

246. Eurorahast lähtuva riigi arengu kavandamise varjuküljel on paratamatult see, et lahendamata võivad jääda valdkondade arenguvajadused, mille rahastamist Euroopa Liit prioriteetseks ei pea. Eesti arenguvajadused on aga laiemad ja mitmekülgsemad, kui ELi prioriteedid. Seega peaks riik teadvustama, et välistoetused ei tohiks pelgalt asendada riigi enda investeringuid, vaid peaksid aitama vähendada riigi arengu mahajäämust.

247. Nii on näiteks muuseumide kõige suuremaks probleemiks museaalide säilitamine ja hoiustamine ehk investeerida tuleks ennekõike hoidlatesse. Selleks aga euroraha kasutada ei saa. Sarnane lugu on ka teede ehitamise ja renoveerimisega. Euroraha on kasutatud põhimaanteede remondiks ja ehitamiseks, kuid riigi tugi- ja kõrvalmaanteede ning kohalike teede remondiks – hoolimata ilmselgest vajadusest – seda raha kasutada ei saa.

248. Olukorras, kus peatähelepanu läheb euroraha kiirele kasutamisele, jäävad tagaplaanile valdkonna tervikliku arengu seisukohalt langetamist vajavad otsused. Nii näitas audit „Haridusinvesteringute juhtimine“, et praeguseni pole riigil visiooni, milline on vajalik ja jõukohane

Mitmed tegelikud arenguvajadused jäävad vaeslapse ossa

haridusasutuste võrk ning millistest põhimõtetest lähtudes seda kujundatakse. Näiteks kutseõppeasutuste puhul on riik rõhutanud regionaalselt ühtlase kättesaadavuse tagamise põhimõtet (kutseõppeasutus igas maakonnas), kuid riigi üldhariduskoolide (erivajadustega õpilaste koolid, gümnaasiumid) puhul pole seda tehtud. See on kaasa toonud olukorra, kus investeringuraha suunatakse kõigisse haridusasutustesse, mõtlemata, kas kõiki neid asutusi mõne aasta pärast ka tarvis on.

Investeeringutuhinas tulevastele ülalpidamiskuludele tihti ei mõeld

249. Riigi arengu- ja investeerimisvisiooni ähmasuse tõttu on investeringuraha kasutamist suunanud paljuski ka investeerimisobjektide omanikud, kelle jaoks on oluline oma piirkonna kooli või mõne muu asutuse säilimine, arvestamata seejuures rahvastikum muutusi. Sageli on investeeringutuhinas unustatud ka mõelda, millised on võimalused objekti, millesse investeeriti, edaspidi jätkusuutlikult majandada.

250. Samad probleemid iseloomustavad ka ELi tulevase rahastamisperioodi suhtes tehtavaid otsuseid. Euroopa Komisjon on uut perioodi ette valmistades nõudnud seekord liikmesriikidelt, et raha kasutamine peab olema eelmise perioodiga võrreldes oluliselt tugevamalt fookustatud ehk tuleb valida selgemaid (ja vähem) prioriteete, mida rahastada. Eesti arenguvajaduste seisukohast on see aga mõneti problemaatiline. Näiteks on Eestil vaja korrastada haigla- ja koolivõrk ning investeerida esmatasandi tervishoiukeskustesse, mistõttu on need valdkonnad võetud euroraha kavandamisel prioriteediks. Need investeringud on kahtlemata vajalikud, kuid ei lähe paraku kokku Euroopa Komisjoni rahastamisvalikute lähtekohtadega. Sellele on tähelepanu juhtinud ka Euroopa Komisjon ise. Kui tekib olukord, et uuel perioodil euroraha neis valdkondades kasutada ei saa, siis peab Eesti leidma raha riigieelarvest või nendest investeringutest loobuma. Viimane tooks aga kaasa oluliste riigiteenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse halvenemise.

Investeeringuraha kasutamist pidurdab haldussuutmat

Eesti on investeerimiseks valinud pigem suured objektid

251. Kuigi Euroopa Liit ei sea üldiselt rahastatavatele infrastruktuuri objektidele maksumuse alampiiri (erandiks vaid teetaristu projektid), on Eesti valinud investeerimise ennekõike suurtesse projektidesse. Näiteks võib tuua suured tee-ehitusprojektid, aga ka soovi ehitada välistoetustest Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Rahva Muuseum. Ühest küljest on sellise valiku taga arusaam, et mida vähem objekte, seda lihtsam on nende projektide elluviimist juhtida. Teisest küljest on kannustanud suuri projekte valima soov euroraha võimalikult ruttu suures ulatuses ära kulutada.

252. Et raha otstarbeka kasutamise asemel on eesmärk ennekõike raha kiire kasutuselevõtt, nähtub näiteks Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Rahva Muuseumi uute hoonete ehitamise loost. Mõlema objekti puhul ei saanud loodetud euroraha kasutada (muuseumi puhul oli see tegelikult juba taotlemise ajal aimatav) ning nüüd tuleb investeringud teha riigieelarvest või oodata näiteks kunstiakadeemia puhul järgmist rahastamisperioodi. Raha liigset kulutamist on kinnitanud ka Maanteeamet, kes tagantjärele on tunnistanud, et nii mõnigi liiklussõlm sai ehitatud liiga suurena.

Euroraha kasutamist takistab riigihangete vaidlustamine

253. Riigi eesmärki raha soovitud tempos ära kasutada on takistanud ka suur hulk riigihangete vaidlustamisi. Vaidlustamise mõju näitab ilmekalt Aruvalla-Kose tee ehitus, mille esialgne hange toimus 2008. aastal ning tee pidi valmima 2011. aastal. Hangete vaidlustamise ning uue hanke

korraldamise tõttu on tee ehitus veninud kaks aastat ning loodetavasti valmib see 2013. aasta novembris. Tabelist 14 on näha, et 2012. aastal vaidlustasid pakkujad 272 hankemenetlust ehk iga 33. hankemenetluse. Menetlusse võetud vaidluste tulemused näitavad aga, et kõikidest menetlusse võetud kaebustest on rahuldatud vaid 44%. Põhjustatud ei olnud vaidlustustest 39%.

Tabel 14. Vaidlustuskomisjonile esitatud hanked*

	2010	2011	2012
Pakkujate poolt esitatud hangete vaidlustused kokku	285	259	272
Tagasi lükatud vaidlustuste arv	68	68	72
Menetlusse võetud kaebustest rahuldatud vaidluste arv	107	96	90
Menetlusse võetud kaebustest rahuldatud vaidluste osakaal, %	48	50	44
Menetlusse võetud kaebustest rahuldamata vaidluste osakaal, %	37	38	39

* Tabelis ei ole kajastatud vaidlustuste lahendamine kokkuleppel, vaidlustusest loobumine vaidlustaja poolt, vaidlustuse põhjendatuse tunnistamine hankija poolt ja vaidlustusmenetluse lõpetamine vaidlustuskomisjoni otsusega pärast Rahandusministeeriumi poolt otsuse või ettekirjutuse tegemist.

Allikas: Rahandusministeerium

254. Rahandusministeeriumi avaldatud tõukefondide kasutamise rikkumiste ülevaatest selgub¹⁹, et kogu programmiperioodi jooksul tuvastati rikkumisi ning rikkumise kahtlusi perioodil 2008–2012 kokku 305, millest enamiku (ca 47%) moodustasid hankereeglite rikkumised. Sageli vajavad toetuste taotlejad riigihangete korraldamisel nõu ja toetust, mida riik praeguseks piisavalt pakkunud ei ole. Vaidlustatud riigihangete ja eksimuste suur hulk näitab, et riik võiks kaaluda pädeva riigihangete keskuse loomist, mille ülesanne oleks hangete korraldamine, või tuleks senisest enam pöörata tähelepanu nõustamisele ja koolitamisele hankemenetluses.

255. Arvestades rahuldamata vaidluste kasvavat osakaalu ja seda, et vaide esitajad võtavad ise tagasi 12% taotlustest, peaks riik põhjalikult analüüsima, kui palju rahuldamata või tagasivõetud kaebustest on esitatud pahatahtlikel eesmärkidel. Pahatahtlike vaidlustuste vähendamiseks peaks riik suurendama pakkujate vastutust ning nõudma vajaduse korral lisagarantiisid, et hüvitada tekkida võivad kahjud.

256. Kokkuvõtvalt leiab Riigikontroll, et välisetoetused on riigi jaoks väga oluline arengut toetav raha, mille kasutamisel ei tohi unustada riigi enda võimekust ega terviklikku arenguvisioni. Euroraha ei tohiks olla investeringute tegemisel pelgalt riigi enda raha asendaja. Välisetoetused võivad olla küll mõnes valdkonnas arengu mootoriks, kuid riik ei tohiks plaanimisel lähtuda üksnes võimalustest kasutada euroraha, vaid riigi enda vajadustest, suunates raha nii, et tulevikus sellest võimalikult suur kasu sünniks.

¹⁹ Programmiperioodi 2007–2013 struktuurivahendite kasutamisel avastatud rikkumised. Jaanuar 2007 – märts 2013. Rahandusministeerium, 2013. Vt <http://www.fin.ee/toetustega-seotud-rikkumised>

Kohalikud omavalitsused – riik ei ole soovinud tegeleda olemuslike probleemidega

257. Avalike teenuste pakkumisel on Eestil vaja lahendada mitu olulist probleemi. OECD 2011. aasta raportis on need sõnastatud järgmiselt: avalike teenuste konsolideerumine kesktasandil ning finantsvõimekuse ja kohustuste ebakõla kohalikul tasandil.

258. Väljapakutud lahendusena tuleks teenuste osutamise nõuded kohandada inimeste vajadustega, kohalik tasand siduda piirkondliku arengu ja regionaalpoliitikaga ning teenuste hulk sobitada omavalitsusüksuse suutlikkuse ning mastaabi suurendamisega.²⁰

259. Regionaalset arengut suunatakse „Regionaalarengu strateegiaga 2005–2015“. Siseministerium on tunnistanud, et kohaliku ja regionaalse tasandi arendustegevuse olukord on probleemne. Arengu regionaalset tasakaalustatust takistab kohalike omavalitsuste ebaühtlane arendusvõimekus ja väike investeringusuutlikkus. Koos teiste uute Euroopa Liidu liikmesriikidega peetakse Eestit riigiks, kus suured regionaalsed arenguerinevused ei ole andnud tõuget, et suurendada regionaalarengu tähtsust.²¹

260. Regionaalminister asus 2012. aastal koostama uut „Eesti regionaalarengu strateegiat 2020“. Selle koostamise ettepaneku kiitis heaks Vabariigi Valitsus möödunud aasta juunis ja strateegia pidi valmima 2013. aasta mais.

261. Strateegia üldine eesmärk on kindlustada Eesti tasakaalustatud, tõhus ja jätkusuutlik regionaalne areng, tagades piirkondade spetsiifiliste eelduste kasutamise nii piirkonna enda kui ka kogu riigi arengu huvides. Uus strateegia peab Euroopa Liidu järgmisel eelarveperioodil olema regionaalarengu meetmete kujundamise aluseks.

262. Kuigi uue strateegia lähtedokumendis on piirkondliku arengu ja regionaalse tasakaalustatuse takistusena kirjeldatud seda, kuidas inimeste igapäevane tegutsemisruum ei piirdu enam kaugeltki ühe omavalitsuse territooriumiga, on strateegias jäetud käsitlemata vajadus muuta omavalitsuskorraldust.

263. Riigikontrolli arvates peaks selgus kohaliku tasandi korralduses olema eelduseks, mis võimaldab regionaalarengu strateegiat ellu viia. Need on põhimõttelised valikud, kas kohalike omavalitsuste võimekus peaks paranema isevoolutede minnes või võtab riik initsiatiivi ja hakkab protsessi juhtima.

Uus regionaalarengu strateegia 2020

²⁰ Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011, lk 6. Vt http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD%20hindamisdokument_eeesti%20keeles.pdf

²¹ Eesti regionaalarengu strateegia 2020 lähteolukorra analüüs, p 56–57

2013 moodustatakse

18 omavalitsusest 7 uut valda

Moodustatav vald	Liitujad
Audru vald	Lavassaare vald, Audru vald
Hiiu vald	Kärdla linn, Kõrgessaare vald
Kose vald	Kose vald, Kõue vald
Lääne-Nigula vald	Risti vald, Taebla vald, Oru vald
Lüganuse vald	Püssi linn, Maidla vald, Lüganuse vald
Põlva vald	Põlva linn, Põlva vald
Viljandi vald	Pärsti vald, Paistu vald, Saarepeedi vald, Viiratsi vald

Regionaalminister algatas omavalitsuskorralduse reformi

Tõmbekeskuste Eesti tulemusel peaks 2017. aastaks kahanema omavalitsuste arv ligi 4 korda

Omavalitsuste vabatahtlik ühinemine probleeme ei lahenda

264. Vabatahtliku ühinemise teel saab 2013. aasta volikogu valimistega senisest 226 omavalitsusest 215. Uued omavalitsused tekivad 6 maakonnas, moodustades senisest küll suuremad, 3000 kuni ligi 10 000 elanikuga omavalitsused, kuid pikemas perspektiivis omavalitsusi vaevavatele probleemidele see lahendust ei too. Liituvate omavalitsuste seas on mõnigi, keda arutelu omavalitsuste tuleviku üle ei huvita ja kelle huvi piirdub alla poole miljoni euro jääva liitumistoetuse kulutamisega.²²

265. Kuigi mitmete kohalike omavalitsuste vabatahtlik ühinemine käesoleval sügisel on positiivne, jääb selliste alt üles absoluutsel vabatahtlikkusel põhinevate muudatuste puhul riik pealtvaataja rolli ning omavalitsuste olemuslikke probleeme sisuliselt ei lahendada. Vaja oleks ennekõike selgust riigi juhtimise eesmärkides: milline on tsentraliseerituse ja detsentraliseerituse vaherkord; kas ja milliseid ümberkorraldusi on vaja teha riigivalitsemises laiemalt.

266. Regionaalminister algatas 2012. aasta sügisel Eesti omavalitsuskorralduse reformi. Reformi algatamine ei olnud seotud regionaalarengu strateegia koostamisega. Kõigepealt soovis regionaalminister välja selgitada, millist kuuest väljapakutud omavalitsuskorralduse mudelist huvirühmad eelistavad. Ta kaasas selleks kohalikke omavalitsusi, omavalitsusliite, maavalitsusi, põhiseaduslikke institutsioone, erakondi ja eksperte. Välja pakutud mudelid hõlmasid variante alates praegusest pisivaldade mudelist kuni kahetasandilise omavalitsuse, maakondlikul omavalitsusliidul põhineva omavalitsuse ning maakonna, kihelkonna või tõmbekeskuse ümber ühineva omavalitsuseni.

267. Kuut mudelit välja pakkudes sõnastas regionaalminister omavalitsuskorralduse reformi eesmärgi kui võimalikult võrdse elanike arvu ja ressursidega kohalike omavalitsuste tekke. Uued omavalitsused peaksid suutma tegeleda ettevõtluskeskkonna arendamisega, tagama demokraatlikult kõigi kohaliku elu küsimuste korraldamise ning pakkuma inimestele sarnase sisu ja kvaliteediga teenuseid kõikjal Eestis.

268. Arutelud väljapakutud mudelite üle toimusid 2012. aasta oktoobrist detsembrini. Küsitletud toetasid kõige enam tõmbekeskuste Eesti mudelit. Sellise mudeli kohaselt sooviti, et Eestisse jääks alles 30–50 omavalitsust, kus igas elaks vähemalt 5000 – 10 000 inimest. Kohalikud omavalitsused ühineksid seejuures suuremas osas vabatahtlikult ning omavalitsuse valitud tõmbekeskusega.

269. Kuni 2014. aasta juunini on omavalitsustel aega ühinemises kokku leppida, pärast seda määraks Vabariigi Valitsus partnereid mitteleidnud kohalikule omavalitsusele tõmbekeskuse, millega ühineda. Jaanuarist 2015 kuni aprillini 2017 toimuks ühinemiste sisuline ettevalmistamine ja 2017. aasta oktoobris valitaks volikogud juba ühinenud omavalitsuste piires.

270. Selline omavalitsuskorralduse reformi seaduse väljatöötamise kavatsus esitati kooskõlastamiseks märtsis 2013. Justiitsministeerium, Kultuuriministeerium, Keskkonnaministeerium ja Eesti Maaomavalitsuste Liit jätsid seaduse väljatöötamise kavatsuse kooskõlastamata. Maaomavalitsuste Liit tõi kooskõlastamata jätmise põhjuseks, et keskele

²² Rein Raudvere. Ühinemisraha saadi, rahu mitte. Maaleht, 02.05.2013

küsimusele, millised on kohalike omavalitsuste sisulised ülesanded, vastust ei saadud. Maavanemad andsid väljavalitud tõmbekeskustest regionaalministrile teada augustis. 14 maakonna nimekiri koosneb 52 tõmbekeskusest, millele lisanduvad veel Harjumaa omad. Raamseaduse eelnõu, millega otsustatakse tõmbekeskused ja omavalitsuste ühinemise protsess, valmib aasta lõpuks.

Omavalitsusreform nõuab tervikvaadet

271. Regionaalministri algne soov selgitada välja eelistatuim omavalitsusmudel valiku seast, mille aluseks on allesjäävate omavalitsuste arv, kätkeb Riigikontrolli arvates riski, et peamine tähelepanu võib minna omavalitsuste suurusele, jättes kõrvaliseks ülesannete jaotuse riigi ja omavalitsuse vahel. Kuigi omavalitsuste võimekuse probleemid on juba aastaid teada – kõik omavalitsused ei suuda täita neile pandud ülesandeid, täidavad neid valikuliselt, ei paku heal tasemel avalikke teenuseid ning killustunud omavalitsuskorraldus ei võimalda kavandada suuremate üksuste arengut –, jäid omavalitsuse ülesandeid puudutavad teemad reformikavast algul välja.

Omavalitsuste võrdsustamine ei tohi pidurdada edukamate arengut

272. Lisaks on Riigikontroll seisukohal, et seades algselt reformi eesmärgiks võimalikult võrdse elanike arvu ja ressursidega kohalike omavalitsuste tekke, mindi täiesti mööda suuremate omavalitsuste, näiteks Tallinna ja Tartu linna ning neid ümbritsevate suuremate valdade eripärastest probleemidest. Need on omavalitsused, kelle võimalused inimeste ja raha näol annavad neile enamiku ülejäänud Eesti kohalike omavalitsustega võrreldes täiesti erineva potentsiaali, samas tekitavad ka probleeme, mida mujal ei ole.

273. Omavalitsuskorralduse kavandatava reformi eesmärk ei saa olla seotud vaid võrdsustamisega, kuna see pärsiks võimekamate omavalitsuste arengut. Reformi kavandamisel tuleks tegeleda ka suurte ja võimekamate omavalitsuste probleemide lahendamise, näiteks Tallinna ja seda ümbritsevate omavalitsuste elanikkonna kiirest kasvust põhjustatud teenuste kättesaadavuse tagamisega ja koostöötakistuste kõrvaldamisega. Praegune õiguslik raamistik ei ole soodustanud ülesannete ühist täitmist – seadustes ei ole ette nähtud toimivaid mehhanisme selleks, et ühiselt ülesandeid täita, neid delegeerida, luua ühiseid asutusi jms.

274. Reformi õnnestumisel ja omavalitsuste liitumisel tõmbekeskustega jääb Eestisse omavalitsusi, mille eripära seisneb inimeste paiknemises väga hõredalt asustatud ja suurel maa-alal. Seetõttu oleks mõistlik kaaluda, kas on põhjendatud, et ka pärast omavalitsuste arvu loodetud vähenemist peavad kõik kohalikud omavalitsused täitma samu ülesandeid.

Valdkondliku reformiga ei lahendata omavalitsuste olemuslikke probleeme

Reformiga viivitamine viib selleni, et iga valdkond kavandab oma reformi

275. Reformide kavandamisel tuleb arvestada nii omavalitsuste endi erinevusi kui ka seda, kuidas üks või teine muudatus mõjub omavalitsuskorraldusele üldiselt. Kahjuks iseloomustab hariduskorralduses viimasel aastal kavandatut just vastupidine: näiteks on rahulolematust väiksemate omavalitsuste pakutava hariduse kvaliteediga ja vajadus koolivõrku korrastada viinud haldusreformi tegemiseni n-ö tagaukse kaudu. Võib öelda, et nii riigigümnaasiumide loomise kui ka õpetajate

palgaraha kasutamise karmistamiseks ette võetud sammude abil viib Haridus- ja Teadusministeerium ellu funktsionaalset omavalitsusreformi.

276. Soov lahutada põhikool ja gümnaasium kui erinevate eesmärkidega haridusastmed ning püü viia omavalitsused koolivõrgu korrastamisel mõistlike kokkulepeteni, on põhjendatud – ei ole ju väikesed omavalitsused kahaneva õpilaste arvu tõttu võimelised gümnaasiume ülal pidama.

277. Kuigi vajadus otsustada, kas gümnaasiumi pidamine peaks olema riigi ülesanne, on möödapääsmatu, ei ole mitme aasta jooksul sellise otsuseni jõutud. See on omavalitsuste seas põhjustanud segadust, sest ei ole selge, kuhu riik plaanib riigigümnaasiumid asutada ja mis saab olemasolevatest munitsipaalgümnaasiumidest.

Teadmiseks, et

Riigikogu menetluses on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 340 SE, millega soovitakse muuta senised paindlikumad haridustoetused riigieelarve sihtotstarbelisteks eraldisteks.

Riik ei ole soovinud tegeleda KOVide olemuslike küsimustega

278. Teiseks soovib Haridus- ja Teadusministeerium detailselt reguleerida omavalitsustele eraldatud õpetajate palgaraha kasutamist, võtmata arvesse praegust mudelit, kus hariduse andmine on põhiliselt omavalitsuse õlul, ega sellest tulenevat omavalitsuste ootust raha paindlikult kasutada. Sellised üksikotsused ei arvesta omavalitsuste probleemide sügavamaid põhjusi ega paku kompleksseid lahendusi. Hariduskorralduse otsused peaksid olema seotud riigi ja omavalitsuste muude ülesannete jaotuse ülevaatamisega ning rahastamissüsteemi üldisema korrastamisega.

279. Kokkuvõtvalt rõhutab Riigikontroll, et omavalitsustelt, mille elanike arv erineb üksteisest üle 4200 korra ja tulud üle 4500 korra, on põhjendamatult oodata, et nad saaksid hakkama samade asjadega ja teeksid seda ühtmoodi hästi. Muudatused omavalitsuskorralduses on möödapääsmatud. Aastaid ei ole riik soovinud tegeleda kohalike omavalitsuste olemuslike probleemide lahendamise ja on jätnud tegemata otsused, mida keegi teine teha ei saa. Tõmbekeskuste Eesti võib saada heaks omavalitsuskorralduse muutmise kavaks, aga mitte seetõttu, et ta osutus kuuest regionaalministri pakutud mudelist eelistatuimaks, vaid see on võimalik alles siis, kui kava saab sisu, mis lahendab omavalitsuste ülesannete ja rahastamisega seotud olemuslikud probleemid.

Teadmiseks, et

Riigikohtu üldkoogu võttis 16. märtsil 2010 vastu otsuse 3-4-1-8-09, millega tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis

- sätestaksid, 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.

280. Eesti põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse roll tasakaalustada riigivõimu. Riigil tuleb otsida teed, kuidas avaliku võimu detsentraliseerimise ja demokraatia huvides jõuda tugevate omavalitsuste loomiseni. Kohaliku omavalitsust ei saa võtta pelgalt teenusepakkujana ega instrumendina riigi ülesande elluviimisel. Detsentraliseerimise sisu seisneb kogukonnale oluliste otsuste tegemises võimalikult inimese lähedal. Selline kohalik omavalitsus saab toimida ainult siis, kui riik tagab selleks vajalikud eeldused ehk garantiid. Peamine nendest on omavalitsuse õigus leida kohaliku elu küsimuste otsustamisel oma elanike jaoks sobivaim lahendus. Võimalus teha otsuseid peab olema tasakaalus rahaga, mida nende täitmine nõuab. Ka Riigikohtu otsuse valguses peavad omavalitsustel olema piisavad tuluallikad, võimalus teatud piirides oma tulusid kujundada ja ise otsustada, kuidas raha kasutada; ning riigi kohustus on selline rahastamissüsteem luua ja tagada, et rahastamissüsteem võimaldaks ka üksikjuhul rahastuse piisavust hinnata. Riigikohtu otsuse järgi tuleb selleks selgelt eristada omavalitsuslike ülesannete ja riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud raha.

Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete jaotus on jätkuvalt ebamäärane

281. Riigikontrolli arvates ei ole kõiki ülesandeid, mida kohalikud omavalitsused täidavad, selgelt omavalitsuslike või riiklikena kindlaks määratud. Näiteks viitab võimalikule segadusele ülesannete jaotuses korrakaitseaduse rakendamise seaduse eelnõu, mille seletuskirjas tõdetakse, et korrakaitse rakendamise kontekstis võib tekkida küsimus, kas mõiste „riiklik järelevalve“ tähendab järelevalvet üksnes riiklike ülesannete täitmise üle või hõlmab see järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise üle.

282. Kuigi järelevalvepädevus mingis valdkonnas tuleb määrata vastava valdkonna seaduses, soovib Riigikontroll Riigikogu komisjonil algatada eelnõu menetlemisel protsessi, mille käigus vaadatakse üle järelevalvega seotud seadused ülesannete kindlaksmääramise aspektist. Seejärel tuleks protsessiga edasi minna ja ka muud valdkonnad sarnaselt üle vaadata.

283. Riigikontrolli arvates on mitmetes kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondades võimalik välja tuua ülesandeid, mille puhul võib olla tegemist riikliku ülesande täitmisega, näiteks toimetulekutoetuse maksmine, ehitusjärelevalve ehitise ohutuse üle, riigi andmekogude pidamine, väärtegade menetlemine. Ka on Riigikontroll uue riigieelarve seaduse eelnõu väljatöötamise käigus teinud Rahandusministeeriumile ettepaneku tuua kohalike omavalitsuste riiklike ülesannete kulude katmine ning kohalike omavalitsuste ja Vabariigi Valitsuse esindajate vahel nende üle läbirääkimiste pidamine seaduseelnõus eraldi välja.

Omavalitsuste rahastamissüsteem vajab põhimõttelisi muudatusi

2000. aastal tehtud uuring näitas omavalitsuste rahastamisel olulist tulude puudujääki

284. Lisaks ülesannete eristamisele peab olema võimalik veenduda, et omavalitsuslike ülesannete rahastamine on nende täitmiseks piisav. Raha piisavuse kinnituseks ei ole valitsusel kahjuks esitada ühtegi analüüsi. Kohalike omavalitsuste tegevusvaldkondade kuluvajadust uuriti aastaid tagasi, kui Siseministeerium koostöös Taani Siseministeeriumiga korraldas 2000. aastal uuringu.

285. Uuringus jõuti järeldusele, et kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete rahastamisel on märkimisväärne tulude puudujääk ja kõigi võimalike tulude kokkukogumine muudab olukorda vähe. Puudujäägi põhjustena nähti seda, et omavalitsuste kohustuslikud ülesanded ei ole selgelt kindlaks määratud, teenuste standardid puuduvad paljudes valdkondades ja vältimatute investeeringute vajadus on väga suur.

Kohaliku omavalitsuse rahastamissüsteemis on määrav roll üksikisiku tulumaksul

286. Omavalitsuste rahastamissüsteemi põhimõtted on kohalikud omavalitsused pannud aastaid konkureerima elanike, eelkõige tööl käivate inimeste elukoha registreerimise pärast.

287. Tulude sõltuvus elanike meelitamisest omavalitsusse seab paljud omavalitsused teistega ebavõrdsele positsioonile, kuna neil puudub võimalus ise oma tulusid demograafilise olukorra või asukoha tõttu mõjutada. Lõhet vaesemate ja rikkamate omavalitsuste vahel vähendatakse riigieelarve tasandusfondist toetust makstes.

288. Näiteks saavad 2013. aastal riigieelarve tasandusfondi 74 miljonist eurost 44% Lõuna-Eestis asuvad omavalitsused, kus elab kokku 25% Eesti inimestest; 29% Kirde-Eestis asuvad omavalitsused, kus elab kokku 12% inimestest; ja 1% Põhja-Eestis asuvad omavalitsused, kus elab kokku 42% Eesti inimestest. Üksikisiku tulumaksu määrava rolli tõttu sõltuvad aga

Kohalikud maksud ei ole omavalitsustele olulised tuluallikad

omavalitsuste tulud piirkondlikest palgaerinevustest, mille vahed on mitmekordsed.

289. Võimalus oma tulusid mõjutada kohaliku maksu kehtestamisega on kohaliku omavalitsuse üks garantiisid. Vald või linn saab kehtestada ainult sellise maksu, mida seadus ette näeb. 1994. aastast pärinev kohalike maksude seadus annab praegu omavalitsusele võimaluse kehtestada vaid kuut liiki maksu või tasu (reklaamimaks, teede ja tänavate sulgemise maks, mootorsõidukimaks, loomapidamismaks, lõbustusmaks, parkimistasu).

290. Kohaliku maksu liike on aastate jooksul oluliselt vähendatud, kadunud on isikumaks, kohalik tulumaks ja 2012. aastast nii müügitasud kui ka paadimaks. Ei olemasolevad ega varasemad maksuliigid ei ole kohalikest maksudest teinud omavalitsustele kunagi olulist tuluallikat.

291. Kohalikest maksudest rakendatakse enim reklaamimaksu. 2012. aastal koguti 51 vallas ja linnas seda kokku 3 miljonit eurot. Muid kohalikke makse rakendab väga väike hulk omavalitsusi. Teede ja tänavate sulgemise maksu koguti 2012. aastal 24 vallas ja linnas, parkimistasu 8-s ja loomapidamismaksu 1 omavalitsuses. Nendest laekuv raha on väike ja ilmselt võib mõne maksu haldamiskulu muuta maksu kehtestamise mõttetuks.

292. Olemasolevad kohaliku maksu liigid on sellised, mis ei võimalda vallal või linnal paindlikult reageerida vajadusele rahastada mõnd olulist arendustegevust. Olgu siinkohal näiteks lühiajaliselt mõne kohaliku maksu kogumine, et rajada kogukonnale oluline objekt või ehitada teid ja kommunikatsioone, mis tekitaks ettevõtjal huvi omavalitsusse investeerida ja sellega ka töökohti juurde luua. Ettevõtluse arendamise soodustajana on kohalikud omavalitsused aga praegu tagaplaanil.

293. Kuigi omavalitsustel ei ole ettevõtluse toetamise ja töökohtade loomise ülesannet, võiks omavalitsuste motivatsiooni tegeleda ettevõtluse soodustamisega suurendada see, kui omavalitsuse territooriumil asuvad ettevõtted panustaksid mingi osa maksurahast (lisaks palgalt omavalitsusele laekuva üksikisiku tulumaksule), mida nad praegu maksavad riigile, omavalitsuse tuludesse.

294. Kohalike omavalitsuste rahastamissüsteemi puhul vajab seega läbimõtlemit nii (kohalike) maksuliikide kehtestamine, riigi ja omavalitsuste maksutulu jagamine kui ka omavalitsustele riigieelarvest makstavate toetuste otstarve ja nende kasutamise jäikuse määr.

Omavalitsustel pole ettevõtjatele maad pakkuda

295. Nendes omavalitsustes, kus soovitakse ettevõtluse arendamisega vabatahtlikult tegeleda, on veel probleemiks, et tihti soovib ettevõtja omavalitsuselt saada kiiresti arenduseks sobilikku maad. Sellist maad enamasti omavalitsustel ei ole ja selle saamine ei ole kerge. Näiteks on Vabariigi Valitsus omavalitsuse soovile saada ettevõtluse toetamiseks munitsipaalomandisse reformimata maad ära öelnud põhjusel, et ettevõtluse soodustamine ei ole omavalitsuste ülesanne.

296. Kuigi omandireform on lõppemas, on munitsipaalmaid vaid tühine osa. Maareformi kestel on tasuta munitsipaalomandisse antud 17 000 maaüksust kogupindalaga ca 36 000 hektarit, mis maaüksuste arvu poolest moodustab

umbes 2,8% kõigist maaüksustest, kuid pindalalt ainult 0,9% kogu registreeritud maast. Äri- ja tootmismaa sihtotstarbega on kohalikele omavalitsustele antud maast vaid veidi üle 3%.

297. Maa-ameti arvates peaks munitsipaalmaa pindala suurenema veel peamiselt seni vormistamata kohalike teede aluse maa, haljasalade, parkide maa arvel. Maareformi lõpetamiseks on omavalitsustele maa munitsipaalomandisse taotlemiseks seatud lõpptähtaeg, milleks on 2016. aasta 30. juuni.

298. Ja kuigi ka riigivaraseadus annab võimaluse ettevõtluskeskkonna arendamiseks anda kohalikele omavalitsustele maad tasuta või alla harilikku väärtuse, ei ole see ettevõtluse soodustamisele suurt hoogu lisanud. Selline võimalus on kehtinud juba alates 2010. aastast, kuid Vabariigi Valitsus ei ole seni võtnud vastu seaduses ettenähtud korda, mille järgi saaks äri-, tootmis-, transpordi- ja sotsiaalmaad omavalitsuse ettevõtluskeskkonna arendamiseks võõrandada.

Riigi roll kohaliku elu suunamisel kasvab

Demokraatiaprobleemid omavalitsustes on seotud poliitilise kultuuri ja teadlikkusega

299. Demokraatiaprobleemid kohalikes omavalitsustes on seotud üldise poliitilise kultuuri, teadlikkuse, aga tihti ka omavalitsuste väiksusega. Pisikese kogukonna tõttu on mitteformaalsetel suhetel otsustele suur mõju. Korruptsioonivastase strateegia kohaselt on avalikus sektoris probleemiks nii poliitiline kui ka ametnike tasandi korruptsioon. Neist ohtlikum, poliitiline korruptsioon, puudub kohalikes omavalitsustes õigusloomet, poliitiliste otsuste mõjutamist ning avalike vahendite kasutamist erakonna ja valimiskampaania huvides. Korruptsiooni üle halduses on kurtnud näiteks ettevõtjad, arendajad ja lasteaia- või koolikoha soovijad.

300. Korruptsiooni soodustab omavalitsuste tegevuse läbipaistmatus ja sisekontrolli nõrkus. See toob kaasa erahuvide eelistamise riski, sest tihti jäävad otsuse tagamaad või tehingute tingimused avalikkuse eest varjatuks.

301. Era- ja avalike huvide vastandumise riski ilmestab fakt, et 2012. aasta alguses oli Eesti omavalitsuste volikogudes ja valitsustes kokku veidi üle 4100 liikme, kellest 75% olid samal ajal ka mõne eraõigusliku juriidilise isiku osanikuks, aktsionäriks, juhatuse või nõukogu liikmeks. Enamikul volikogu ja valitsuse liikmetest on seos omavalitsustest sõltumatute ja erahuvides tegutsevate ühingutega. Selliste ühingute koguarv oli omavalitsuste peale kokku 6002. Volikogu ja valitsuse liikmetega seotud, kuid omavalitsusest sõltumatuid ühinguid ei ole äriregistri andmetel Eestis vaid Piirissaare vallas. Ülejäänutel jääb selliste ühingute arv enamasti 30 piiresse, ent on ka omavalitsusi, kus selliseid ühinguid on üle 100.

302. Rahandusministeeriumi tellitud uuring näitab, et kohalike omavalitsuste teenistujate väärtushinnangud on riigi ametiasutustest madalamad. Ehkki enamik omavalitsuse teenistujatest märkis aususe, usaldusväärsuse ja seaduslikkuse väga oluliseks väärtuseks, oli kõhklejaid siiski keskmisest mõnevõrra enam.

303. Riigikontroll on seisukohal, et omavalitsustes tuleks korruptsiooniteadlikkuse ja eetikaküsimustega tegeleda süsteemsemalt. Esmajoones tuleks silmas pidada asutuste juhte. Seni on puudunud pädev

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2012. aasta auditist „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“;

Riigikontrolli 2009. aasta auditist „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökordades“.

ja koordineeriv asutus, kes pidavalt omavalitsuste koolitamise ja neile nõuannete jagamisega tegeleks.

304. Riigikontrolli arvates on korrupsiooni ennetava töökorralduse loomine jäänud omavalitsusjuhtide prioriteetides tagaplaanile. Näiteks ei ole omavalitsustel alati ülevaadet kõikidest ametiisikute ühingutest. Selle tagajärjeks on korduvad korrupsioonivastase seaduse rikkumised. Põhiliselt on rikkumine seisnenud selles, et ametiisik on omavalitsuses teinud tehinguid mõne eraühinguga, millega ametiisik ise või tema lähedane sugulane on otseselt seotud. Selliste tehingute summa ulatus mõnes omavalitsuses kümnetesse tuhandetesse eurodesse. Rikutud on samuti seadusega pandud kohustust jääda kõrvale otsuste tegemisest, kui mängus on ametiisiku või tema lähedasega seotud ühingute huvid ehk kui otsusega võib kaasneda huvide konflikt.

305. Riigikontroll rõhutab vajadust neid riske oluliselt maandada, muutes info omavalitsuste ning nendest sõltuvate ja erahuvides tegutsevate ühingute vaheliste arvelduste kohta avalikkusele kättesaadavaks.

306. Samas ei saa ainult avalikkuse kontrollile lootma jääda. Kohalikel omavalitsustel endil tuleb oluliselt tõhustada sisemist kontrolli, muuta revisjonikomisjonide töö sisulisemaks ja vaadata üle sisekontrollisüsteem. Viimane on alates 2013. aastast volikogu tagada nagu ka siseaudiitori tegevuse korraldamine.

307. Kuigi juba eelmises korrupsioonivastases strateegias 2008–2012 nähti vajadust, et igas omavalitsuses tegutseks siseaudiitor, on selline ametnik tööl üksikutes omavalitsustes ning viimastel aastatel ei ole neid ka juurde tulnud. Kahjuks ei oska enamik omavalitsusi siiani teadvustada, millist kasu professionaalne siseaudit annaks.

308. Kui vald või linn otsustab siseauditit rakendada, siis tuleb siseaudiitori töö korraldamisel lähtuda audiitortegevuse seadusest ja siseaudiitor peab sooritama kutseeksami. Paraku on selgunud, et omavalitsustes sisemise kontrolliga tegelevad inimesed on valmis kutseeksamile minema, kuid neid hoiab tagasi selle kõrge hind, probleemid koolituse kättesaadavusega ja tööandja vähene toetus. Neid raskusi ja kaasnevaid riske ette nähes soovitas Riigikontroll audiitortegevuse väljatöötamise käigus Rahandusministeeriumile pakkuda omavalitsustele siseauditit arendamiseks suuremat tuge. Risk, et siseauditile esitatavaid nõudmisi nähes otsustavad omavalitsused siseauditit hoopiski loobuda, on kahjuks tegelikkuseks saanud: kutsenõuete täitmisest pääsemiseks on üks volikogu senise siseaudiitori ametikoha ümber nimetanud sisekontrolööri ametikohaks.

Tugevad ja demokraatlikud omavalitsused ei teki omavalitsusreformita

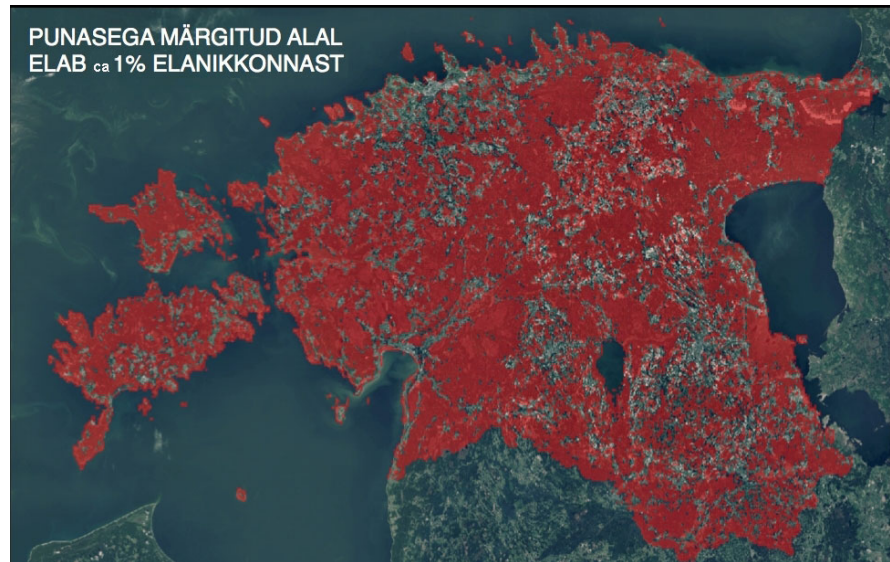
309. Kohalike omavalitsustega seotud probleeme kokku võttes tuleb märkida, et veel üks aasta on möödunud isevooluteed kulgevas (taand)arengus. See on kui nõiaring: inimesed koonduvad sinna, kus on tööd ja parem palk, ning paigad, kust minnakse, muutuvad nõrgemaks. Riik, kes ainsana saaks selle protsessi juhtimiseks põhimõttelisi muudatusi teha ja peakski seda tegema, peidab pea liiva alla ja hoidub omavalitsusprobleemidega tegelemast.

310. Riigikontrolli arvates vajavad Eesti inimesed tugevaid ja demokraatlikke omavalitsusi, selliseid, millest oleks inimestele abi ja mis

Omavalitsuste sisemise kontrolli arendamisel on palju ära teha

oleks riigivõimule partneriks. Need ei saa tekkida tingimustes, mille põhineb praegune omavalitsuskorraldus. Omavalitsuskorralduse muudatused peavad hõlmama omavalitsuste ülesandeid, rahastamist ja suutlikkust. Aeg näitab, kas 2012. aasta järjekordsest omavalitsusreformi ideest kasvab välja laiaulatuslik reform, mis suudetakse ka ellu viia, ning kas riigil jätkub tarkust ka muud hädavajalikud reformid ära teha nii, et parem käsi ikka teaks, mida vasak teeb.

Joonis 28. Eesti asustustiheduse reaalsus



Kaardil on punasega näidatud ala, kus ühel ruutkilomeetril elab kuni neli inimest. Kokku elab punasega märgitud alal 18 404 inimest, mis on 1,4% kogu Eesti rahvastikust. Kaardi koostamiseks on kasutatud Statistikaameti 2011. aasta rahvaloenduse andmeid.

Kaardi on oma uurimistöö käigus koostanud ja rahvaloenduse alusandmeid töödeldud Tartu Ülikooli geoinformaatika doktorant Erki Saluveer, kes muu hulgas on spetsialiseerunud rahvastiku ruumilise mobiilsuse ja linnaregioonide arengu uurimisele.