

Riigikontrolli majandusaasta aruanne

01.01.2023–31.12.2023

Asutuse nimetus: Riigikontroll

Asutuse registrikood: 74000056

Aadress: Kiriku 2/4, 15013 Tallinn

Telefon: +372 640 0700

E-post: riigikontroll@riigikontroll.ee

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

Asutuse juht: Janar Holm

Audiitor: KL Partners OÜ

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 61 leheküljest.

SISUKORD

| | |
|---|-----------|
| RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE | 3 |
| Kelle heaks töötab Riigikontroll? | 3 |
| Finantsauditi olemus | 3 |
| Tulemusauditi olemus..... | 4 |
| Juhtimine ja struktuur | 6 |
| Auditi- ja analüüsitegevus 2023. aastal | 7 |
| Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus | 19 |
| Personal | 20 |
| Peamised finantsnäitajad aastatel 2019–2023 | 21 |
| RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE | 22 |
| Bilanss | 22 |
| Tulemiaruanne | 23 |
| Rahavoogude aruanne..... | 23 |
| Riigieelarve täitmise aruanne | 24 |
| RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL | 35 |
| SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE | 36 |
| LISA. RIIGIKONTROLÖRI OLULISEMAD KÕNED, KIRJAD JA ARTIKLID | 38 |

RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE

Kelle heaks töötab Riigikontroll?

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

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

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

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

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

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

Finantsauditi olemus

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

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

Finantsaudit koosneb

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

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

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

Tulemusauditi olemus

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

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

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

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

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

Mõjusust hinnates analüüsib Riigikontroll

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

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

Vastavusauditi olemus

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

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

Juhtimine ja struktuur

Riigikontrolli juht on alates 2018. aasta aprillist riigikontrolör Janar Holm (7. veebruaril 2023 nimetas Riigikogu Janar Holmi teiseks ametiajaks riigikontrolöriks).

Riigikontrollis oli 2023. aastal kolm struktuuriüksust:

- auditiosakond, mille peakontrolör on Ines Metsalu-Nurminen;
- analüüsiosakond, mille peakontrolör on Märt Loite;
- arendus- ja haldusteenistus, mida juhtis direktor Maris Vaino kuni 28.05.2023 ja alates 29.05.2023 on samal ametikohal Merilin-Siret Sahku.

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

Auditi- ja analüüsitegevus 2023. aastal

Auditiosakond

2023. aastal valmis Riigikontrolli auditiosakonnal 12 auditit ja ülevaadet ning lisaks sellele hulk märgukirju. Auditijuhid ja audiitorid tutvustasid oma töid Riigikogu komisjonide istungitel, seminaridel ja meedias.

Auditiosakonna seire ja auditite keskmised valdkonnad: haridus, töö, sotsiaalkaitse ja tervishoid; säästev areng, taristu, energeetika ja keskkond; siseturvalisus ja riigikaitse; info-tehnoloogia; kohalikud omavalitsused ning riigi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus. 2023. aastal olid osakonna põhjalikuma tähelepanu all energeetikaga seonduvad küsimused.

2023. aastal lõppenud olulisemate auditite põhisõnumeid

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2022.–2023. aastal. Eesti elektrisüsteemi valikud

Lõppenud aasta Riigikontrolli aastaaruanne parlamendile andis ülevaate energeetikavaldkonna arengusuundumustest. Raporti koostamiseks hindas Riigikontroll, mis on saanud probleemidest, mida on kajastatud varasemates auditites, kuidas on Riigikontrolli varasemaid soovitusi ellu viidud ning millised väljakutsed seisvad riigil ees elektrisüsteemi arendamisel.

Aastaaruande kokkuvõttena on tõdetud, et Vabariigi Valitsus ei ole veel leidnud konkreetset ja realistlikku lahendust, kuidas oleks tagatud, et kodu- ja äritarbijatel oleks tulevikus vajalikul hulgal, igal ajal ja vastuvõetava hinnaga elektrienergiat. Seetõttu võib tekkida oht, et elektri puudujäägi korral meie piirkonnas muutub elektri hind tarbijate jaoks liiga kalliks. Selge perspektiiv ja tegevuskava energeetika vallas on vajalikud ka majanduse, tööstuse arengu jaoks ning see toob kaasa Eesti jõukuse ja konkurentsivõime kasvu.

Aastaaruande põhisõnumid olid järgmised:

- Eesti energiamajanduse pikaajaline planeerimine on kulgenud vaevaliselt ja hulk elektrisüsteemi arendamise asjus vajalikke põhimõttelisi küsimusi ootab jätkuvalt otsustamist.
- Taastuvenergiaga seoses on küll eesmärk, et aastaks 2030 toodetakse Eestis taastuvatest allikatest elektrit vähemalt sama palju, kui Eestis aasta jooksul elektrienergiat kokku tarbitakse, kuid puudub konkreetne tegevuskava. Taastuvelektri potentsiaal on seni alakasutatud. Päikeseenergiast elektritootmine on teinud viimastel aastatel Eestis suure hüppe, kuid 10 aasta jooksul ei ole lisandunud ühtegi suuremat tuuleparki ja seetõttu ei ole suurenenud ka tuuleenergia tootmine. Tuuleenergeetika arendamiseks on endiselt vaja lihtsustada elektrivõrguga liitumist ning kiirendada keskkonnauuringute läbiviimist.
- Elektri tootmisvõimsusi on kuni 2026. aasta lõpuni piisavalt, kuid siis lõpeb Eesti Energia ASile riigi kui omaniku antud suunis tagada Eesti-sisene juhitav elektritootmisvõimekus vähemalt 1000 MW ulatuses. Kuna aastal 2027 ei pruugi olla varustuskindluse analüüsi kohaselt turupõhiselt piisavalt võimsusi, et katta tarbimine ettenähtud määral, on riigil võimalik taotleda Euroopa Komisjonilt riigiabi luba elektritootmise strateegilise reservi loomiseks. Suure tõenäosusega saaksid strateegiliseks reserviks ka siis Eesti Energia ASile kuuluvad vanad tolmpõletuskatlad, sest uusi elektritootmise võimsusi ei jõuta selleks ajaks tõenäoliselt ei planeerida ega ehitada.
- Juhul kui pärast 2030. aastat lisandub kavandatud mahus taastuvenergiat, on Eestis küll piisavalt elektri tootmisvõimsusi, kuid puudu on juhitavatest tootmisvõimsustest. Juhitavaid tootmisvõimsusi on aga muu hulgas vaja elektri võrgusageduse tagamiseks.

- Eesti uute välisühenduste kavandamisel ei ole veel jõutud ei võimalike projektide tasuvuse ega rahastamisvõimaluste väljaselgitamiseni.
- Kui kiiremas korras ei tehta otsuseid, kuidas tagada ressursside piisavus aastal 2027 ja eelkõige pärast 2030. aastat, on oht, et elektri hind tõuseb tasemele, mis hakkab halvendama tarbijate heaolu ja on takistuseks ka majanduse arengule. Tarbijate jaoks taskukohase elektrienergia hinna tagamisega tuleb tegeleda juba praegu.

Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab kõigis olulistest osadest õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus Siseministeeriumi tööjõukulude saldo kohta.

Riigikontrolli arvates olid riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2022. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2022. aasta lisaeelarve seaduse ning 2022. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega, kui jätta arvestamata märkus Siseministeeriumi valitsemisala tööjõukulude eelarve kasutamise kohta.

Riigikontroll ei andnud hinnangut Siseministeeriumi valitsemisala tööjõukulude kajastamise ega eelarve kasutamise seaduslikkuse, sh sihipärasuse kohta, sest Riigikontrollil ei olnud audititoimingute käigus võimalik veenduda riigi tulemiaruandest ega riigieelarve täitmise aruandest kajastatud Siseministeeriumi valitsemisala tööjõukulude summa õigsuses ja nende tööjõukulude eelarve raha kasutamise seaduslikkuses. Siseministeerium ei andnud Riigikontrollile nõusolekut ministeeriumi valitsemisala tööjõukulude eelarve auditeerimiseks vajalike finants-, personali- ja palgaandmete eesmärgipäraseks kogumiseks ning kasutamiseks X-tee kaudu ega olnud andmeid nõus andma ka ühelgi teisel Riigikontrolli pakutud alternatiivsel viisil.

Vaatamata sellele, et Kaitseväes on varade arvestust parandatud, vajavad tööprotsessid veel korrastamist, mistõttu tuleb jätkata varaarvestuse ja inventuuridega seotud protsesside parandamist. Sotsiaalkindlustusamet ei teinud pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2022. aasta inventuuri. Inventuuri tegemata jätmist põhjendati ressursipuudusega. Nõuete ja kohustiste inventeerimisega seotud probleemidele ning inventuuri olulisusele on Riigikontroll tähelepanu juhtinud alates 2018. aastast.

2022. aastal jätkati Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamist ettenähtavate kulude tegemiseks. Lisaks ei olnud rahaeralduste põhimõtted kooskõlas kehtivate õigusaktidega, kuna rahastamisotsuseid (suurusjärgus 16,6 miljonit eurot) tehti tagasiulatuvalt eelarveaastasse, mis ei ole enam kehtiv.

Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek

Riigikontroll auditeeris, kas ministeeriumid on valmis täitma kokku lepitud ülesandeid riigikaitse kriisi korral. Auditi tulemusena leidis Riigikontroll, et Siseministeeriumis, Sotsiaalministeeriumis, Maaeluministeeriumis ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis esineb olulisi puudusi valmisolekus täita neile määratud riigikaitseülesandeid. Kaitseministeeriumis ei esinenud olulisi puudusi valmisolekus toetada Siseministeeriumi riigikaitseülesannete täitmist.

Riigikantselei koordineerimine võimalikuks riigikaitse kriisiks valmistumisel ei ole olnud piisav, sest ministeeriumid ei ole suutnud igapäevategevuste kõrval riigikaitse puudujääke

kõrvaldada. Riigikantselei koordineeriv tegevus riigi kaitsetegevuse kava alamkavade koostamisel ei ole võimaldanud valitsemisalade ühiste ja läbivate probleemide lahendamist ega Vabariigi Valitsusel saada terviklikku ülevaadet valitsemisalade võimekusest täita riigikaitseülesandeid. Riigikantseleil tekib riigi kaitsetegevuse kava koostamise käigus ülevaade valitsemisalade ühistest puudujääkidest ja läbivatest võimelünkadest, kuid neile lahenduste leidmise koordineerimisega ei ole Riigikantselei tegelenud. Riigikaitseeadus annab Riigikantseleile õiguse kontrollida riigi kaitsetegevuse kava täitmise seisu ning iga valitsemisala esitab selle kava koostamise ajal ülevaate oma kasutada olevate ressursside ja plaanide hetkeseisu kohta. Selle info põhjal ei koosta Riigikantselei koondülevaadet, mis seisus on valitsemisalad oma riigikaitseülesannete täitmisel, sh mis on kriitilisemad puudused.

Peamised tähelepanekud ministriumite kohta olid järgmised:

- Ministriumitel pole piisavaid varusid, et tagada valitsemisala riigikaitseülesannete täitmine pikema aja jooksul. Riigikaitse kriisiga seoses pole määratud, kui suured peavad olema asutuste endi esmased varud. Enamik auditi valimis olnud ministriume ja asutusi ei ole tegelenud varude loomisega süsteemselt – varusid kas pole üldse või on kuni kolme päeva varud (nt haiglad).
- Liigselt loodetakse Eesti Varude Keskuse hallatavatele varudele. Mitmed auditis vaadeldud valitsemisalad ja asutused eeldavad, et riigil on riigikaitseülesandega asutuste jaoks olemas täiendavad varud Eesti Varude Keskuse käsutuses, näiteks kütuse, vee ja toidu varu. Nimetatud keskuse ülesanne ei ole luua aga varusid riigiasutustele riigikaitseülesannete täitmiseks, vaid varud on moodustatud hädaolukorra seaduse alusel elanikkonna varustuskindluse eesmärgil. Valitsemisaladel pole asjakohast infot, kas üldse, mis osas ja mis hetkest võidakse riigikaitse kriisi korral loota Eesti Varude Keskuse varudele.
- Riigikaitse ametikohtade vajadust ei ole kindlaks määratud ega riigikaitseülesannetega seostatud. Selliste ametikohtade määramine ei ole seni lähtunud valitsemisalade sisulisest vajadusest.
- Ministriumite valitsemisalade asutuste ja elutähtsate teenuste osutajate informeeritus riigikaitse ülesannete täitmiseks kriisideks valmistumise ja neis tegutsemise vallas on praegu puudulik. Audit näitas, et riigikaitse kriisi korral puuduvad info jagamiseks kokkulepitud reeglid. Riigikaitseülesandeid praktikas ellu viivad asutused ei saa piisavalt aja- ja asjakohast infot. Seega ei teki asutustel ühist arusaama, kuidas ja millisteks riigikaitse ülesannete täitmiseks peaks valmistuma ning kuidas kriisi puhkedes oma ülesandeid eesmärgipäraselt täita.

Pikaajaline vaade vanglasüsteemile

Riigikontroll auditeeris, kas Justiitsministeerium on vanglasüsteemi korraldamisel arvestanud kinnipeetavate arvu vähenemisega ja taasühiskonnastavate tegevuste osatähtsuse suurenemisega.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Justiitsministeerium tegelenud vanglate taristu majandamise tõhustamisega ega muutuvatele vajadustele vastavaks kohandamisega, kuigi kinnipeetavate arv on järjepidevalt vähenenud ning kriminaalpoliitika suundumuste kohaselt see trend jätkub. Riigikontrolli arvutuste kohaselt kasvavad seetõttu kulutused ühe kinnipeetava kohta järgmise kümne aasta jooksul üle kahe korra, kui vanglate taristu majandamist ei tõhustata ja kinnipeetavate arv väheneb Justiitsministeeriumi prognoositud tempos.

Vanglataaristu haldamine kinnipeetava kohta muutub järgmistel aastatel aina kulukamaks. Kahekümne aastaga on kümnest Eesti vanglast saanud kolm tänapäevastele vangistustingimustele

vastavat vanglat, kuid kinnipeetavate arvu vähenemise jätkudes on need juba kümne aasta pärast vaid kolmandiku ulatuses täidetud. Ministeerium on seadnud eesmärgi paigutada kinnipeetavad ühekohalistesse kambritesse, kuid pole analüüsinud selle mõjusid kinnipidamise kulutustele. Riigikontrolli arvutuste järgi kasvavad kinnipeetavate arvu vähenemise trendi jätkudes ja kolme vangla majandamisega jätkates aastaks 2032 kulutused ühe kinnipeetava kohta kuus seniselt 2800 eurolt 6600 euroni.

Olemasolevat taristut, millesse kuuluvad juba 20-aastased ja 5-aastased hooned, hallatakse ühetaoliselt (kavandatakse remonte ja investeeringuid), kuid hoonete erineva kulutaseme ning kinnipeetavate arvu vähenemise tempo tõttu ei pruugi see peagi enam optimaalne olla. Ministeeriumil puudub kompetentsus hinnata taristu kasutamise tõhusust ning hindamiseks vajalikku sisendit pole ka Riigi Kinnisvara ASile antud.

Suurte vanglakomplekside kasutamine võib piirata kinnipeetavate võimalusi vanglas tõhusalt taasühiskonnastuda. Kasutuses olevad vanglad sõltuvad valvurkonnast ja juba praegu pärsib kinnipeetavatele tegevuste pakkumist suutmatusest vahetada täita. Vanglates kasutatavad kinnipeetavate tööhõivemudelid on kohandatud suurte vanglate ja pikkade karistusaegade järgi ega vasta enam tänapäevase mitmekesisemaid oskusi nõudva tööturu vajadustele.

Eesti keele õpe vene õppekeelega põhikoolis

Riigikontroll auditeeris, kas eesti keele õppe korraldus tagab, et vene õppekeelega põhikooli lõpetajad omandavad Eestis edasiõppimiseks vajaliku eesti keele oskuse.

Audit näitas, et senine eesti keele õppe korraldus ei ole taganud, et vene õppekeelega põhikooli lõpetajad omandaksid Eestis edukaks edasiõppimiseks vajaliku eesti keele oskuse. Riiklik õppekava näeb ette, et vene õppekeelega põhikoolide lõpetajad saavutavad eesti keeles B1-taseme, kuid ligikaudu kolmandik lõpetajatest ei ole pika perioodi vältel selle tasemeni küündinud. Sageli ei vasta ka õpetajate ja koolijuhtide eesti keele oskus nõutud tasemele.

Haridus- ja Teadusministeerium ei ole juhtinud sihikindlalt vene õppekeelega põhikoolides riiklike eesti keele õppe eesmärkide saavutamist ega teinud eesti keele õppe korralduse üle regulaarset järelevalvet.

Auditi peamised tähelepanekud olid järgmised:

- Vene õppekeelega põhikooli lõpetajate eesti keele oskus on aastaid olnud alla ootuste. Perioodil 2005–2020 jõudis B1-tasemeni vaid 63% lõpetajaid, kuigi riiklik eesmärk 2020. aastaks oli 90%. Põhikooli lõpuks nõutud taseme saavutanud õpilased on hariduse edasisel omandamisel edukamad: nad jõuavad märgatavalt sagedamini ja kiiremini kõrghariduseni kui ilma B1-tasemeta õpilased.
- Keelenõuetele mittevastavad õpetajad ja koolijuhid on saanud pikka aega oma ametis jätkata. Koolijuhtidel kui tööandjatel on olnud suuri raskusi eesti keele ja eesti keeles õpetavate õpetajate leidmisega. Omavalitsuste kui kooli pidajate tugi puuduolevate õpetajate leidmiseks on olnud pigem juhuslik.
- Omavalitsused ei kohusta koolitöötajaid eesti keele oskust parandama. Enamasti puuduvad meetmed, mis ühest küljest motiveeriks (nt täiendava rahastamise, koolituse, koostööprojektide kaudu) ning teisest küljest survestaks (nt tihedama kontrolli kaudu) koolitöötajaid otsustavalt parandama oma eesti keele oskust ja viima selle nõuetele vastavaks.

Vene õppekeelega põhikoolides algab 2024/2025. õppeaastal järkjärguline üleminek täielikule eestikeelsele õppele, tähtajaks on 2030. aasta. See on suurt pingutust nõudev ülesanne ning Haridus- ja Teadusministeerium peab varasemast süsteemsemalt toetama omavalitsusi ja koole, sest üleminekuga seotud probleemide lahendamist ei saa jätta ainult koolijuhtide ja omavalitsuste ülesandeks. Eestikeelsele õppele üleminek on vajalik reform. Reformi õnnestumiseks on vaja planeerida süsteemsed tegevused, mis arvestavad tegelikku olukorda. Näiteks reformi üheks keskseks väljakutseks on tagada kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate olemasolu, s.t arendada ka praeguste vene keeles õpetavate õpetajate keeleoskus B2-tasemelt C1-tasemeni, et neil oleks võimalik oma õppeained eesti keeles edasi õpetada.

Reformi õnnestumiseks on muu hulgas vaja valmistuda nõrgemas stardipositsioonis olevate koolide järeleaitamiseks. Tõenäoliselt on tarvis planeerida eraldi tugimeetmeid neile omavalitsustele ja koolidele, kes vajavad tähtaegseks üleminekuks rohkem tuge (sh näiteks ministeeriumi võimalus sekkuda kooli juhtimisse).

Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades

Riigikontroll auditeeris, kas kaitstavatel aladel metsa raiudes jäävad kaitstavad loodusväärtused alles. Audit näitas, et Keskkonnaministeerium ei ole korraldanud kaitstavate metsade kaitset selliselt, et oleks tagatud nende metsade loodusväärtuste säilimine. Ministeeriumil on neis metsades loodusväärtuste säilimise tagamiseks vaja oluliselt parandada valdkonda puudutavate andmete selgust, piisavust ja ajakohasust. Praegu puudub usaldusväärne ülevaade, kui palju metsa on kaitse all. Samuti ei ole teada, millises mahus on kaitstavates metsades raiatud, sest ministeerium ega Keskkonnaamet seda infot ei kogu. Samas oleks see info oluline, et hinnata raiete mõju kaitstavatele metsadele.

Keskkonnaamet on lubanud kaitsealadel raieid, ilma et oleks teada, kui palju on juba toimunud raied koosmõjus mõjutanud kaitse-eesmärke. Audit käigus tellitud eksperditöö näitas, et piiranguvööndite ja hoiualade loodusväärtused on saanud vaadeldud juhtudel kahjustada.

Audit peamised tähelepanekud olid järgmised:

- Ebaselge on see, kui palju metsa on kaitse all. Keskkonnaagentuuri poolt avalikkusele kuvatavad andmed kaitstavate metsade pindala kohta ei anna selget ega adekvaatset pilti. Vea ulatuse selgitamiseks oleks vaja põhjalikult analüüsida kaardiandmeid ja kokku leppida meetodikas, kuidas pindala leida. Eesti looduse infosüsteemis olevaid andmeid on võimalik erinevalt tõlgendada, mis võimaldab omakorda andmeanalüüsis lihtsasti eksida ja metsade pindalaid näidata erinevalt.
- Kuna kaitse-eeskirjades ja kaitsekorralduskavades ei ole piisavalt kirjeldatud ega hinnatud metsa majandamise mõjusid, pole Keskkonnaametil kogu vajalikku infot, mille põhjal otsustada, kas raiumine loodusväärtusi kahjustab. Kõigil kaitsealadel pole kaitsekorralduskavasid. Keskkonnaministeerium peab piisavaks statistilise metsainventuuri andmeid nii metsanduse üldiseks korraldamiseks kui ka metsade kaitse korraldamiseks, kuid need andmed kajastavad kahe aasta tagust seisust ning neist ei saa infot kaitstavate metsade raiete kohta.
- Kaitse-eeskirju on muudetud, lubades kuni kahehektarilisi lageraieid piiranguvööndites. Selle tulemusel on lubatud raiuda lagedaks üksteise lähedal asuvates metsades erinevate raievõtete suured alad ning kaitsealuse piiranguvööndi metsi on võimalik majandada sarnaselt metsadega, mis pole kaitse all. Otsest infot selle kohta, kuidas mõjutavad raied kaitstava metsa ökosüsteemi, ei koguta keskkonnaseire raames, kaitse-eeskirjade ega

kaitsekorralduskavade koostamise käigus. Seda ei analüüsita ka kaitsealadel raiumise lubade heakskiitmisel.

- Keskkonnaseire andmed näitavad mitmete taime-, looma- jm liikide seisundi halvenemist kaitstavates metsades, kuid Keskkonnaagentuur ega Keskkonnaamet ei ole halvenemise põhjusi välja selgitanud.
- Raiumisele seatavaid piiranguid peaksid kompenseerima ning seeläbi aitama kaitset tagada Natura erametsatoetused, kuid nende maksmine ei sõltu praegu sellest, kas üldse ja kui palju metsa kaitstaval alal alles on. Toetust makstakse ka lagedaks raiutud alade eest ning elupaiga säilimine ei ole toetuse maksmise eelduseks.

Toimetulekutoetuse kui riikliku sotsiaalabi korraldus

Riigikontroll auditeeris, kas riigi tegevus toimetulekutoetuse määramise praktika suunamiseks omavalitsustes on olnud piisav.

Sotsiaalministeerium ei ole toimetulekutoetuse kui riikliku abimeetme ühetaolist rakendamist piisavalt suunanud ja toetuse määramise praktiliselt on lastud omavalitsustes minna liiga isevooluteed. Selle tagajärjena on omavalitsuste vahel suured erinevused abivajaja kulude katmisel, mis tähendab, et sarnaste asjaolude korral saavad inimesed toetust erineval määral ja toetusest ei jätku sageli toimetulekupiiri tagamiseks. Samuti on abivajajate koormus toetuse saamiseks andmete esitamisel kohati ülemäära suur.

Auditi peamised tähelepanekud olid järgmised:

- Toetuse arvestusloogika peaks kindlustama toetuse saajale pärast eluasemekulude tasumist toimetulekupiiri jagu raha, et võimaldada tal soetada endale muud eluks esmavajalikku nagu toit, riided jms. Omavalitsustes kehtestatud eluasemekulude piirmäärad ei katnud sageli tegelikku eluasemega seotud kulu (iga 3. taotlus). See tähendab, et toetust saanutele jäi pärast eluaseme tegelike kulude tasumist toimetulekupiirist vähem raha. Piirmäära ületavat kulu esines kõikides omavalitsustes ja kõikides kululiikides. Enamasti jäi see 25 euro piiresse. Kuigi piirmäära ületamisi oli ka märksa suuremates summades, osutab piirmäärade mahajäämusele eluasemekulude hinnatasemest pigem mõõdukas, kuid sagedane piirmäärade ületamine.
- Enamik omavalitsusi (86%) on eluasemekulu piirmäärasid 2022. aastal siiski ajakohastanud. Eelnevatel aastatel ajakohastas piirmäärasid kordi vähem omavalitsusi, ja kuigi piirmäärade aktiivne muutmine 2022. aastal on pigem märk kiire inflatsiooniga kohanemisest kui reageerimine varasema perioodi sagedasele ülekulule, on piirmäärade ajakohastamine kindlasti positiivne.
- Eluasemekulude piirmäärades on omavalitsuste võrdluses suured vahed. Põhjendamatult on see selgelt nende teenuste puhul, mille hinnatase regionaalselt ei erine, näiteks elekter ja gaas. Madalaima ja kõrgeima piirmäära erinevus on elektrikuludel aga 16-kordne. Selle tähendus ja mõju avalduvad eelkõige piirmäära ületava kulu korral. Kui sarnaste asjaolude korral saavad ühes omavalitsuses tegelikud kulud kaetud, kuid teises mitte, tähendab see teisel juhul väiksemat toetust ja ühtlasi seda, et toetusest ei piisa toimetulekupiiri tagamiseks. Kui vaadata vaid elektrikulu ja võtta aluseks näiteks kõige kõrgem kasutusel olnud elektrikulu piirmäär, oleks ülejäänud omavalitsustes võinud auditis vaadatud perioodil saada suuremat toetust ligikaudu 2050 leibkonda ehk iga 4. leibkond.
- Enamik omavalitsusi (ca 90%) nõuab toimetulekutoetuse taotlejalt infot, mida ei kasutata või ei kasutata küsitud kujul. Näiteks tuleb tulud ja kulud taotlusel detailselt avada.

Tegelikult hangib omavalitsus toetuse arvestamiseks vajaliku info tulude kohta aga valdavalt andmepäringutega riigi andmekogudest (78% tulukirjetest) ja kulude osas usaldab taotlusele lisatud arveid.

Andmekogude juurdepääsuhaldus

Riigikontroll auditeeris, kas andmekogude juurdepääsuhaldus tagab, et andmetele pääsevad juurde ainult volitatud isikud. Audit näitas, et ehkki juurdepääsuhaldus tagab, et auditeeritud andmekogudes pääsevad andmetele juurde vaid volitatud isikud, on sotsiaalkaitse infosüsteemi SKAIS ja sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri STAR puhul neil isikutel liiga laiad juurdepääsuõigused. Senisest enam tuleb asutustes tegeleda logiandmete analüüsimise ja andmepäringute põhjendatuse kontrolliga, et ära hoida intsidente või vähendada juba toimunud intsidentide mõju.

Auditi peamised tähelepanekud oli järgmised:

- Andmekogudes SKAIS ja STAR on kasutajate juurdepääs liiga ulatuslik. Näiteks on STARis omavalitsuse ametnikul võimalik pääseda juurde teiste omavalitsuste elanikega seotud menetlustele ja neis sisalduvatele andmetele. Kuivõrd STARis ei ole rakendatud logide analüüsimise ja päringute põhjendatuse kontrolliks vajalikke meetmeid, suureneb andmete väärkasutamise risk.
- Auditeeritud andmekogudes koguti ja säilitati küll logiandmeid ehk infot andmekogus toimunud sündmuste kohta, ent neid logisid ei analüüsitud süsteemselt ega regulaarselt ning sellekohast kohustust ei olnud kehtestatud ka asutuste või andmekogude tegevust reguleerivates dokumentides.
- Auditeeritud andmekogudes ei viidud läbi andmepäringute põhjendatuse regulaarset ega süstemaatilist seiret või kontrolli. Seesuguste kontrollimiste tegemine oli täpsemalt reguleerimata ka asutuste või andmekogude tegevust reguleerivates dokumentides. Kontrolle tehti pigem ebaregulaarselt ning vaid avastatud intsidentide, andmesubjektide päringute/kaebuste või muude väliste sündmuste järel.
- Riigi andmekogudele kohustuslik infoturbe rakendamise audit oli läbi viidud viiest auditeeritud andmekogust neljas. Neis auditites ei olnud juurdepääsuhalduse mooduli turvameetmeid üle kontrollitud, kuna selleks ei kohustanud audiitoreid kolmeastmelise etalonturbe süsteemi ISKE auditeerimise juhend. Juurdepääsuõiguste auditeerimine tuleks tundlike andmete korral edaspidi kohustuslikuks muuta, kuna see aitaks maandada andmete turvalisusega seonduvaid riske.

Fookus aastaks 2024

Riigikontrolli auditiesakond keskendub lähiaastatel transpordi ja taristu valdkonna auditeerimisele. Selleks kavandab osakond nii uusi auditeid kui ka aktiivseid auditijärgseid tegevusi. Finantsauditites on senisest suurem tähelepanu andmeanalüüsiga seotud võimekuse arendamisel ja rakendamisel.

Analüüsiosakond

2023. aastal valmis Riigikontrolli analüüsiosakonnal kolm ülevaadet, mille põhjal koostati kaks aruannet ning märgukiri, lisaks tehti lühianalüüse. Tööde tulemusi tutvustati Riigikogu komisjonide istungitel, seminaridel ja meedias.

2023. aastal lõppenud olulisemate analüüside põhisõnumid

Ülevaade riikliku lennuettevõtte Nordica tegevusest

Riigikontroll tõi välja, et riik pole olnud nii keerulises ärivaldkonnas nagu lennundus piisavalt oskuslik ega huvitatud omanik. Katseid kahjumlik Tallinnast lendamine peatada ning strateegiat muuta esines, kuid omaniku tasandil ei jõutud vajalike kokkulepeteni ja ettevõtte osutatud tõsistele probleemidele ei reageeritud. 2019. aastal lõpetas Nordica lennud Tallinnast, sest ei suutnud rahvusvaheliste lennukompaniidega tasuvalt konkureerida. Omanikult saadud suunis tagada ka pärast Tallinnast lendude lõpetamist Eestile vajalikud lennuühendused, ei ole selge, sest pole täpsemalt teada, millistel liinidel ning kas üldse või millistel tingimustel oleks Nordical võimalik seda täita. Napib argumente, miks oleksid praegusel kujul riigi omandis pidamiseks strateegiliselt vajalikud nii Nordica kui seda teenindav OÜ Transpordi Varahaldus.

Riigikontroll soovitas Vabariigi Valitsusel pärast Nordica erikontrolli tulemuste selgumist ja majandustegevuse stabiliseerimist otsustada, milline müügiviis vastab riigi huvidele enim: kas võõrandada Nordica ja Transpordi Varahaldus koos või eraldi, osaliselt või täielikult. Kui valitsus otsustab jätkata Nordica ja Transpordi Varahalduse omanikuna, soovib Riigikontroll selgelt sõnastada, miks on äriühingud riigile strateegiliselt vajalikud ja millist avaliku huvi funktsiooni need täidavad. Kuni võõrandamiseni tuleks määrata omanikuootustes kindlaks, milliste asjaolude ilmnemise korral peab Nordica lennuühendusi tagama asuma.

Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidiandjate tarbimislaenude puhul

Riigikontroll nentis, et järelevalvet pangaväliste krediidiandjate tegevuse üle tuleb oluliselt tõhustada. Nii toetataks põhimõtet, et laenu ei anta liiga lihtsalt, ning hinnataks reeglite kohaselt ja sisuliselt inimeste tegeliku võimet laenu tagasi maksta. Kuigi Rahandusministeerium on nentinud, et inimesed jäävad pangaväliste tarbimislaenude tasumisega sageli hätta, on poliitikakujundamine ja järelevalve selles valdkonnas jäänud pigem tagasihoidlikuks. Lisaks vajab tuge ka inimeste oskus oma finantsvõimekust adekvaatselt hinnata.

Riigikontroll soovitas Rahandusministeeriumil võtta aktiivsem juhtroll ja vastutus, et vastutustundliku laenamise põhimõtte eiramise vältimiseks loodud keskkond ja järelevalve tööriistad tagaksid tarbijate õiguste ja huvide parema kaitse ning Finantsinspeksioonil ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil tuleks rakendada kõiki olemasolevaid järelevalvevahendeid. Samuti tuleb jälgida, kuivõrd hiljutised vääртеomenetluste seadusemuudatused toimivad, et rikkumiste puhul rakendataks tõhusaid ja hoiatavaid karistusi, ning vajadusel otsida uusi lahendusi.

Märgukiri probleemide kohta ettevõtete rahalise toetamise andmestiku terviklikkuse ja kasutatavusega

Riigikontroll valmistas ette analüüsi riigi antud toetuste mõju kohta ettevõtete käekäigule ja majandussektoritele ning sotsiaalmajandusele. Töö käigus nähtus, et riik on vaadeldud viimase

10 aasta jooksul andnud kümnete eri asutuste kaudu enam kui 36 000-le Eesti ettevõttele rohkem kui 4 miljardit eurot, kuid analüüsi eelduseks olevat piisavalt terviklikku ja tõest andmestikku, kellele, millistest allikatest ja kui palju on abi eraldatud, polnud puuduste tõttu ettevõtete toetamise andmetes võimalik mõistliku aja- ja ressursikuluga koostada.

Riigikontroll juhtis märgukirjas tähelepanu praktilistele kitsaskohtadele, mis takistavad ettevõtete toetuste kujundajatel ning rakendajatel olla kursis sellega, kellele, millisest allikast ja millises mahus toetusi juba antud on. Praegune olukord pärsib ettevõtete läbimõeldud ja läbipaistvat toetamist. Ettevõtetele saaks soovi korral anda hoogu palju täpsemalt, kui toetuspoliitika kujundajate käsutuses oleks terviklikum ja usaldusväärsem info senise abi ning selle mõju kohta.

Analüüsid Euroopa Liidu toetusraha kasutuselevõtu probleemide kohta

Riigikontrolli analüüsiosakond koostas mitu lühiülevaadet-analüüsi, kus käsitles Euroopa Liidu toetusraha kasutuselevõtu probleeme. Riigikontroll avaldas muret selle üle, et Eesti on toetusraha kasutuselevõtul iga uue rahastusperioodi korral teinud kordades aeglasema stardi kui eelmistel perioodidel. Kui perioodil 2007–2013 oli esimese kolme aasta jooksul tehtud väljamakseid 13 protsendi ulatuses, perioodi 2014–2020 esimese kolme aasta jooksul 8 protsendi ulatuses, siis nüüd, aastal 2021 alanud perioodil on tehtud esimese kahe aasta ja kümne kuuga väljamakseid 1,7 protsendi ulatuses. Rahas on see 60 miljonit eurot praeguseks perioodiks eraldatud 3,4 miljardist.

Kuigi mõju on avaldanud koroonakriis ja muud tegurid, on euroraha kasutusse võtmise tempo selgelt perioodide võrdluses paraku üha langenud. Hilinenud kasutamise ja edasilükkunud projektide tagajärjeks on, et me saame perioodi lõpuks vahepealse kiire hinnatõusu tõttu sama raha eest vähem koolimaju, vähem tervisekeskusi, teid ja muud tarvilikku. See viivitus tähendab reaalselt rahalist kahju, sest need objektid tuleb lõpuks ikkagi ehitada. Selleks et kasutada maksimaalselt ära võimalusi Eesti majandusele tõuget anda, on viimane aeg tegeleda viivituste juurpõhjustega, bürokraatia vähendamise ja reeglistiku lihtsustamisega.

Fookus aastaks 2024

Analüüsiosakonna fookuses 2024. aastal on koostada Riigikontrolli aastaraport riigi rahanduse olukorra ning tegevuspõhise eelarvestamise teemal. Samuti käsitletakse riigile kuuluvate ettevõtete nõukogu teabe edastamist ja talletamist transpordivaldkonna näitel ning Eesti seisukohtade ettevalmistamist Euroopa Liidu õigusloomes. Ülevaated on koostamisel ka Auvere elektrijaama töökindluse ning ettevõtete kriisilaenude hetkeseisu kohta.

Riigikontrolli auditiaruanded ja muud publikatsioonid 2023. aastal

(Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab neist mitut, on see toodud kõigi juures, välja arvatud kõiki ministereiume puudutav auditiaruanne riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, mis on märgitud vaid aruannet kokku paneva Rahandusministeeriumi juures. Kuna 2023. aasta keskel muutus mitme ministereiumi nimetus, on auditid terve 2023. aasta kohta esitatud uuendatud jaotuse järgi.)

Haridus- ja Teadusministeerium

- Eesti keele õpe vene õppekeelega põhikoolis

Justiitsministeerium

- Pikaajaline vaade vanglasüsteemile
- Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidiandjate tarbimislaenude puhul
- Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek
- Andmekogude juurdepääsuhaldus

Kaitseministeerium

- Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek

Kliimaministeerium

- Eesti elektrisüsteemi valikud
- Ülevaade riikliku lennuettevõtte Nordica tegevusest
- Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Elektriga varustamise kindlus Eestis
- Serveri- ja kontoriruumide turvalisus
- Töövõime vähenemise ennetamine
- Ülevaade riikliku lennuettevõtte Nordica tegevusest
- Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidiandjate tarbimislaenude puhul
- Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek
- Andmekogude juurdepääsuhaldus

Rahandusministeerium

- Elektriga varustamise kindlus Eestis
- Eesti elektrisüsteemi valikud
- Ülevaade riikliku lennuettevõtte Nordica tegevusest
- Vastutustundlik ja teadlik laenamine ning tarbijakaitse pangaväliste krediidiandjate tarbimislaenude puhul
- Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek
- Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

- Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid
- Keskkonnanäesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed

Siseministeerium

- Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek
- Andmekogude juurdepääsuahaldus

Sotsiaalministeerium

- Koduteenuste korraldus
- Elektriga varustamise kindlus Eestis
- Eesti elektrisüsteemi valikud
- Töövõime vähenemise ennetamine
- Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek
- Andmekogude juurdepääsuahaldus
- Toimetulekutoetuse kui riikliku sotsiaalabi korraldus

Välisministeerium

- Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek

Riigikantselei

- Riigi kaitsetegevuse kava täitmise valmisolek

Kohaliku omavalitsuse valdkond

- Koduteenuste korraldus
- Toimetulekutoetuse kui riikliku sotsiaalabi korraldus

Varia

- Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2022.–2023. aastal. Eesti elektrisüsteemi valikud

Kõik auditaruanded on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehel www.riigikontroll.ee.

* * *

Riigikontrolli esindajad tutvustasid auditaruandeid Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungitel, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Janar Holm pidas parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne, vastas Riigikogu liikmete küsimustele, saatis märgukirju, avaldas artikleid ja tutvustas Riigikontrolli töö tulemusi konverentsidel nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt (vt „Lisa“).

* * *

President Alar Karis tegi detsembris 2022 Riigikogule ettepaneku nimetada järgmiseks viieks aastaks riigikontrolöri ametisse Janar Holmi, kes on olnud selles ametis 2018. aasta aprillist.

„Janar Holmi terviklik vaade riigile ning tema isikuomadused – põhjalikkus, tasakaalukus, sõltumatus, objektiivsus, õiglane meel ja konstruktiivsus – annavad talle tugeva aluse riigikontrolöri ülesannete täitmiseks. Seetõttu arvan, et Janar Holm on sobiv kandidaat riigikontrolöri ametisse,“ lausus president Karis.

7. veebruaril 2023 nimetas Riigikogu Janar Holmi teiseks ametiajaks riigikontrolöriks. Selle poolt oli 64 ja vastu 14 Riigikogu liiget. Janar Holm andis ametivande parlamendi ees 11. aprillil 2023, alustades oma uut viieaastast ametiaega.

* * *

2023. aastal viidati ajakirjanduses Riigikontrolli ja riigikontrolöri töö tulemustele ligi 3500 korda.

Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus

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

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

Auditikvaliteedi ja -metoodika ning asjaajamise valdkonnas keskenduti lisaks auditimeeskondade jooksvale nõustamisele ning toetamisele dokumendihaldussüsteemi auditimooduli täiendamisele ja auditite dokumenteerimise praktika ühtlustamisele. Hoone halduse ja asjaajamise valdkonnas toimus lisaks tavapärasele tööle üüripinna vähendamine, mis suurendab olemasoleva pinna kasutustihedust ja vähendab Riigikontrolli üürikulu.

Andmeanalüütika valdkonna arendusprojektid hõlmasid eelkõige riigi majandusaasta koondaruande automatiseeritud andmevahetuse lahenduse arendamist, mis võimaldab pseudonüümitud andmete abil vähendada audiitorite töökoormust.

Välissuhtluse valdkonnas viidi ellu EUROSAI IT-töörühma (ITWG) tegevuskava. Kavast lähtudes korraldati kaks suurüritust: ITWG virtuaalne kevadkoosolek ning ITWG hübriidvormis aastakoosolek Poolas. Ühtlasi jätkati EUROSAI IT-töörühma koolitusprogrammi „IT-audit mitte-IT-audiitoritele“ väljatöötamist ning valmis seitse moodulit. Muu välissuhtluse vallas korraldati Balti riigikontrollide kohtumine ja võõrustati mitmeid välisdelegatsioone (Omaan, Kosovo, Rumeenia, Šveits).

Infotehnoloogia valdkonnas keskenduti lisaks rutiinsele tööle erinevatele turvatestidele ning muutus infoturbeteenuse osutaja.

Personalitöö, finantsarvestuse ja õigusnõustamise valdkonnas suuri muudatusi ei toimunud ning jätkus tavapärane töö. Riigikontroll asus ühtlasi tehniliselt uuendama auditiaruannete vormi, mis parandab aruannete loetavust nägemispuudega inimeste jaoks.

Personal

2023. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 81 inimest, kellest aktiivselt töötas 76. Omal soovil töölt lahkujaid oli 6,44 % ja tööjõu koguvoolavus 12,87% (sisaldab nii omal soovil lahkujaid, tähtajaliste lepingute lõppemist kui ka tööandja algatusel töösuhte lõpetamisi).

Riigikontrolli teenistujaist ligi 52% on asutuses töötanud üle kümne aasta, 30% kuni 5 aastat ning 6–10 aastat töötanute osakaal on 18%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97,4%, sh 88,2% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2023. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 37% ja naisi 63%. Teenistujate keskmine vanus oli ligikaudu 44 aastat ning suurim on 41–50-aastaste teenistujate vanuserühm (44%), sellele järgneb 31–40-aastaste teenistujate vanuserühm (31%).

Peamised finantsnäitajad aastatel 2019–2023

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

| | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 |
|--|---------|--------|--------|--------|--------|
| Bilansinäitajad | | | | | |
| Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes) * | 579 | 630 | 520 | 416 | 396 |
| Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes) | 579 | 630 | 520 | 416 | 396 |
| Tulemiarunde näitajad | | | | | |
| Tegevustulud (tuhandetes eurodes) | 0 | 49 | 26 | 10 | 1 |
| Tegevuskulud (tuhandetes eurodes) | - 5 783 | -5 422 | -5 060 | -4 755 | -5 396 |
| Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes) | -2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Muud näitajad | | | | | |
| Töötajate keskmine arv (inimest taandatuna täistööajale) | 77 | 77 | 74 | 80 | 82 |
| Eelarve ja selle täitmise näitajad | | | | | |
| Tulude eelarve (tuhandetes eurodes) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes) | 0 | 49 | 26 | 10 | 1 |
| Kulude eelarve (tuhandetes eurodes) | 6 583 | 6 189 | 5 807 | 5 120 | 6 054 |
| Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes) | 5 757 | 5 400 | 4 809 | 4 553 | 5 899 |

* Korrigeeritud tekkepõhiste siirete esitusviisi muudatustest tulenevalt.

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

RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

Bilanss

(tuhandetes eurodes)

| | Lisa | 31.12.2023 | 31.12.2022 |
|--------------------------------------|------|------------|------------|
| Varad | | | |
| Käibevara | | | |
| nõuded ja ettemaksed | 3 | 262 | 303 |
| Käibevara kokku | | 262 | 303 |
| Põhivara | | | |
| materiaalne põhivara | 4 | 73 | 18 |
| immateriaalne põhivara | 5 | 244 | 309 |
| Põhivara kokku | | 317 | 327 |
| | | | |
| Varad kokku | | 579 | 630 |
| | | | |
| Kohustised | | | |
| Lühiajalised kohustised | | | |
| võlad tarnijatele | | 120 | 145 |
| võlad töövõtjatele | 6 | 229 | 234 |
| muud kohustised ja saadud ettemaksed | 7 | 166 | 153 |
| laenukohustised | | 0 | 49 |
| Lühiajalised kohustised kokku | | 515 | 581 |
| Pikaajalised kohustised | | | |
| eraldised | 8 | 64 | 49 |
| Pikaajalised kohustised kokku | | 64 | 49 |
| | | | |
| Kohustised kokku | | 579 | 630 |
| Kohustised ja netovara kokku | | 579 | 630 |

Tulemiaruanne

(tuhandetes eurodes)

| | Lisa | 2023 | 2022 |
|--|------|---------------|---------------|
| Tegevustulud | | | |
| saadud välismaine sihtfinantseerimine | | 0 | 49 |
| Tegevustulud kokku | | 0 | 49 |
| Tegevuskulud | | | |
| töjõukulud | 10 | -4 236 | -3 906 |
| majandamiskulud | 11 | -1 235 | -1 220 |
| muud tegevuskulud | 12 | -237 | -244 |
| põhivara amortisatsioon | 4, 5 | -75 | -52 |
| Tegevuskulud kokku | | -5 783 | -5 422 |
| Tegevustulemu kokku | | -5 783 | -5 373 |
| Intressikulud | | | |
| Intressikulud | | -2 | 0 |
| Kulud kokku | | -5 785 | 0 |
| Aruandeperioodi tulemu | | -5 785 | -5 373 |
| Netofinantseerimine eelarvest | | | |
| Saadud siirded | | | |
| Siirded teiste riigiraamatupidamis- kohustuslastega | 2 | 5 787 | 5 383 |
| Tekkepõhised siirded | | -2 | -10 |
| Saadud siirded kokku | | 5 785 | 5 373 |
| Tulemu | | 0 | 0 |

Rahavoogude aruanne

(tuhandetes eurodes)

| | Lisa | 2023 | 2022 |
|-----------------------------------|------|--------|--------|
| Rahavood põhitegevusest | | | |
| tegevustulemu | | -5 783 | -5 373 |
| põhivara amortisatsioon | 4, 5 | 75 | 52 |
| käibemaksukulu põhivara soetuseks | 12 | 13 | 22 |

| | | | |
|--|----------|---------------|---------------|
| põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus | | 38 | -18 |
| põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus | | 11 | 10 |
| Kokku rahavood põhitegevusest | | -5 646 | -5 307 |
| Rahavood investeerimisest | | | |
| tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel | 4, 5, 12 | -93 | -99 |
| Kokku rahavood investeerimisest | | -93 | -99 |
| Rahavood finantseerimisest | | | |
| rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega | 2 | 5 787 | 5 383 |
| arvelduskrediidi muutus | | -49 | 22 |
| Kokku rahavood finantseerimisest | | 5 738 | 5 405 |
| Puhas rahavoog | | | |
| | | 0 | 0 |

Riigieelarve täitmise aruanne

tuhandetes eurodes

| Sisu selgitus | Esialgne eelarve | Lõplik eelarve | Täitmine | Täitmise ja lõpliku eelarve vahe |
|--|------------------|----------------|---------------|----------------------------------|
| KULUD | -5 855 | -6 583 | -5 757 | 825 |
| sh arvestuslikud vahendid | | | | |
| põhivara amortisatsioon | -82 | -82 | -75 | 7 |
| riigikontrolõri tööjõukulu | -125 | -125 | -91 | 34 |
| sotsiaalmaks | -41 | -41 | -30 | 11 |
| esinduskulu | -17 | -17 | -15 | 2 |
| sh piirmääraga vahendid | -5 342 | -6 070 | -5 328 | 742 |
| sh käibemaks | -247 | -247 | -224 | 23 |
| INVESTEERINGUD | 0 | -77 | -77 | 0 |
| sh piirmääraga vahendid | 0 | -77 | -64 | 13 |
| käibemaks | 0 | 0 | -13 | -13 |
| KORRIGEERIMISED | | | -15 | |
| eraldiste moodustamise ja intressikulu | | | -15 | |

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisas 13.

Kulude ja investeeringute kogusummast tuuakse eraldi välja piirmääraga vahendid, lähtudes riigieelarve seaduse §-st 32. Piirmäärata vahenditeks peetakse kulusid, mille suurus tuleneb seadusest või mille tegemise võimalikkus sõltub tulu tekkimisest ja millele riigieelarve seaduses esitatud eelarve piirmäärana ei kehti. Riigikontrolli piirmäärata kuludeks on riigikontrolöri tööjõukulud, mille suurus määratakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse alusel.

Raamatupidamise aastaaruande lisad

Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused

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

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud tuhandetes eurodes.

Finantsvarad ja -kohustised

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

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

Nõuded ja finantskohustised kajastatakse bilansis korrigeeritud soetusmaksumuses.

Raha

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

Arvestus- ja esitusvaluuta

Riigikontrolli tehingute arvestusvaluuta ja aruande esitusvaluuta on euro.

Varade ja kohustiste jaotus lühi- ja pikaajaliseks

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

Nõuded

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

Materiaalne ja immateriaalne põhivara

Materiaalseks ja immateriaalseks (füüsilise substantsita) põhivaraks peetakse varasid hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 eurost (ilma käibemaksuta). Põhivara soetusmaksumusse arvatakse kulutused, mis on vajalikud vara kasutusele võtmiseks, v.a põhivara soetamisega kaasnevad maksud, lõivud, laenukasutus-, koolitus- ja lähetuskulud, mis kajastatakse nende tekkimisel aruandeperioodi kuluna.

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

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

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

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

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

Renditud varad

Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

Eraldised ja tingimuslikud kohustised

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

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

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

Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine

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

Kulude arvestus

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

Siirded

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

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

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

Sihtfinantseerimine

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

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

Bilansipäevajärgsed sündmused

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmnesid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 03.05.2024 vahel, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

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

Riigieelarve täitmise aruanne

Aruande ülesehituses on arvestatud 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 lõikes 2 („Riigikontroll“) määratud kirjetega. Aruanne on võrreldav tulemiaruandega (vt lisa 13).

Tehingud seotud osapooltega ja teiste avaliku sektori üksustega

Raamatupidamise aastaaruandes avalikustatakse tehingud seotud osapooltega. Seotud osapooled on riigikontrolör, peakontrolörid ja direktor, samuti nende lähedased pereliikmed ja juriidilised isikud, kelle üle nimetatud isikutel on kontroll või oluline mõju. Neile makstud tasud ja arvestatud eraldised on avalikustatud lisades 10 ja 8. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega on avalikustatud lisas 2.

Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega

(tuhandetes eurodes)

| Nõuded ja kohustised | Lühiajalised nõuded ja ettemaksed | Lühiajalised kohustised |
|---|-----------------------------------|-------------------------|
| 31.12.2022 | | |
| riigiraamatupidamiskohustuslased | 302 | 153 |
| Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku | 302 | 153 |
| 31.12.2023 | | |
| riigiraamatupidamiskohustuslased (lisa 3) | 251 | 168 |
| Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku | 251 | 168 |

Kohustistest moodustasid maksukohustised 165 000 eurot (31.12.2022. a seisuga 153 000 eurot, vt lisa 7).

| Tegevuskulud | 2023 | 2022 |
|---|------------|------------|
| riigiraamatupidamiskohustuslased | 283 | 276 |
| riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud | 669 | 697 |
| kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused | 1 | 2 |
| muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused | 5 | 3 |
| avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused) | | |
| Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku | 958 | 978 |

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu ca 224 000 eurot (31.12.2022. a seisuga ca 222 000 eurot, vt lisa 12). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile ca 557 000 eurot (2022. aastal ca 592 000 eurot).

| Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega | 2023 | 2022 |
|--|--------------|--------------|
| siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne) | 5 787 | 5 383 |
| siire tulemi elimineerimisest | -2 | -10 |
| Kokku siirded tulemiaruanandes | 5 785 | 5 373 |

Lisa 3. Nõuded ja ettemaksud (tuhandetes eurodes)

| | 31.12.2023 | 31.12.2022 |
|---|------------|------------|
| Ettemakstud tulevaste perioodide kulud | 11 | 1 |
| Saamata sihtfinantseerimine | 0 | 49 |
| Tekkepõhiste siirete nõue Rahandusministeeriumi vastu | 251 | 253 |
| Nõuded ja ettemaksud kokku | 262 | 303 |

Lisa 4. Materiaalne põhivara (tuhandetes eurodes)

| | Infotehnoloogia- seadmed | Transpordi- vahendid | Kokku |
|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------|
| Seisuga 31.12.2022 | | | |
| Soetusmaksumus | 127 | 19 | 146 |
| Akumuleeritud kulum | -109 | -19 | -128 |
| Jääkmaksumus | 18 | 0 | 18 |
| 2023. aasta liikumised | | | |
| Soetused ja parendused | 65 | 0 | 65 |
| Mahakandmine | -64 | 0 | -64 |
| Mahakantud PV amortisatsioonikulu | 64 | 0 | 64 |
| Amortisatsioonikulu | -10 | 0 | -10 |
| Liikumised kokku | 55 | 0 | 55 |
| Soetusmaksumus | 128 | 19 | 147 |
| Akumuleeritud kulum | -55 | -19 | -74 |
| Jääkmaksumus | 73 | 0 | 73 |

Lisa 5. Immateriaalne põhivara (tuhandetes eurodes)

| | Tarkvara | Kokku |
|-----------------------------------|------------|------------|
| 31.12.2022 | | |
| Soetusmaksumus | 615 | 615 |
| Akumuleeritud kulum | -306 | -306 |
| Jääkmaksumus | 309 | 309 |
| 2023. aasta liikumised | | |
| Mahakandmine | -91 | -91 |
| Mahakantud PV amortisatsioonikulu | 91 | 91 |
| Amortisatsioonikulu | -65 | -65 |
| Liikumised kokku | -65 | -65 |
| 31.12.2023 | | |
| Soetusmaksumus | 524 | 524 |
| Akumuleeritud kulum | -280 | -280 |
| Jääkmaksumus | 244 | 244 |

Lisa 6. Võlad töötajatele

(tuhandetes eurodes)

| | 31.12.2023 | 31.12.2022 |
|---|------------|------------|
| Töötasu võlgnevus | 1 | 7 |
| Deklareerimata kinni peetud ja arvestatud maksud | 0 | 4 |
| Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised | 228 | 223 |
| Võlad töötajatele kokku | 229 | 234 |

Lisa 7. Muud kohustised ja saadud ettemaksed

(tuhandetes eurodes)

| | 31.12.2023 | 31.12.2022 |
|---|------------|------------|
| Sotsiaalmaks | 97 | 90 |
| Tulumaks | 55 | 49 |
| Töötuskindlustusmaks | 6 | 6 |
| Kogumispension | 4 | 4 |
| Erisoodustuste tulumaks | 3 | 4 |
| Viitvõlad | 1 | 0 |
| Muud kohustised ja saadud ettemaksed kokku | 166 | 153 |

Lisa 8. Eraldised

(tuhandetes eurodes)

| | Perioodi algul | Kasutatud perioodi jooksul | Tühistatud/lisandunud perioodi jooksul | Arvestatud intressikulu | Üle antud | Perioodi lõpul |
|-----------------------------|----------------|----------------------------|--|-------------------------|-----------|----------------|
| 2022 | | | | | | |
| Töösuhete lõppemise hüvitis | 49 | 0 | 0 | 0 | 0 | 49 |
| Kokku | 49 | 0 | 0 | 0 | 0 | 49 |
| sh lühiajalised | 0 | | | | | 0 |
| pikaajalised | 49 | | | | | 49 |
| 2023 | | | | | | |
| Töösuhete lõppemise hüvitis | 49 | 0 | 13 | 2 | 0 | 64 |
| Kokku | 49 | 0 | 13 | 2 | 0 | 64 |
| sh lühiajalised | 0 | | | | | 0 |
| pikaajalised | 49 | | | | | 64 |

2019. aasta lõpul arvestati riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis summas 49 000 eurot eraldise ja tööjõukuluna. 2023 aasta muutus jaguneb kaheks: intressid varasemalt hinnatud eraldiselt ja palgakasvust tingitud muutus.

Lisa 9. Siduvad kohustised

(tuhandetes eurodes)

| | 31.12.2023 | 31.12.2022 |
|--|------------|------------|
| Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel | | |
| Hooned | 127 | 139 |
| Kokku | 127 | 139 |

Hoonete rendikuluna on arvestatud Riigi Kinnisvara ASiga sõlmitud lepingu alusel Riigikontrolli büroohonete kolme kuu kasutusrendimaksed, kuna leping on katkestatav 30-päevase etteteatamistähtajaga ning sisaldab rentnikupoelse ülesütleamise korral võimalikku trahvinõuet kahe kuu rendimakse ulatuses.

Lisa 10. Tööjõukulud

(tuhandetes eurodes)

| | 2023 | 2022 |
|--|--------------|--------------|
| Töötasukulud | | |
| avaliku teenistuse ametnike töötasud | 2 268 | 2 093 |
| töötajate töötasud | 758 | 690 |
| valitavate ja ametisse nimetatute töötasud | 95 | 74 |
| ajutiste lepinguliste töötajate töötasud | 1 | 3 |
| Töötasukulud kokku | 3 122 | 2 860 |
| Erisoodustused | | |
| sotsiaalkindlustusmaks | 1 045 | 964 |
| töötuskindlustusmaks | 24 | 22 |
| tulumaks erisoodustustelt | 10 | 12 |
| Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku | 1 079 | 998 |
| Tööjõukulud kokku | 4 236 | 3 906 |
| Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale | | |
| avaliku teenistuse ametnikud | 57 | 57 |
| töötajad | 19 | 19 |
| valitavad ja ametisse nimetatud isikud | 1 | 1 |
| Kokku | 77 | 77 |
| Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud | | |
| | 2023 | 2022 |
| riigikontrolör | 91 | 74 |
| peakontrolörid | 134 | 125 |
| direktor | 60 | 58 |
| Kokku | 285 | 257 |

Lisa 11. Majandamiskulud

(tuhandetes eurodes)

| | 2023 | 2022 |
|---|--------------|--------------|
| Administreerimiskulud | 168 | 163 |
| Uurimis- ja arendustööd | 0 | 24 |
| Lähetuskulud | 41 | 57 |
| Koolituskulud | 52 | 58 |
| Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud | 666 | 693 |
| Sõidukite ülalpidamiskulud | 21 | 16 |
| Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud | 259 | 176 |
| Inventari majandamiskulud | 1 | 3 |
| Töötervishoiu kulud | 11 | 15 |
| Mitmesugused majanduskulud | 16 | 15 |
| Kokku | 1 235 | 1 220 |

Lisa 12. Muud tegevuskulud

(tuhandetes eurodes)

| | 2023 | 2022 |
|-----------------------------------|------------|------------|
| Käibemaksukulu tegevuskuludelt | 224 | 222 |
| Käibemaksukulu põhivara soetuselt | 13 | 22 |
| Kokku | 237 | 244 |

Rahavoogude aruandes on käibemaksukulu põhivara soetuselt kajastatud investeringute grupis.

Lisa 13. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta

(tuhandetes eurodes)

Lõpliku eelarve kujunemine

| | Eelarve- positsiooni kaasatud kulud | Investeeringud |
|---|---|----------------|
| Esialgne eelarve 2023. a riigieelarve seaduse alusel | -5 855 | 0 |
| Riigieelarve muutmise seadus, 23.11.2023 | 57 | -57 |
| Üle toodud eelmisest aastast rahandusministri 15.05.2023. a käskkirja nr 1-1.1/30 alusel | -785 | -20 |
| Kokku lõplik eelarve | -6 583 | -77 |

Võrdlus tulemiarundega

| | Tegelikud kulud |
|---|------------------------|
| Tulud kokku tulemiarundes | 0 |
| Kulud kokku tulemiarundes | -5 785 |
| Kulud riigieelarve täitmise aruandes | |
| kulud koos käibemaksuga | -5 757 |
| investeeringu käibemaksu kulu | -13 |
| eraldiste moodustamise ja intressikulu | -15 |
| Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku | -5 785 |
| Tulud riigieelarvesse | 0 |

RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL

Riigikontrolli 31.12.2023 lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest. Sellele on lisatud sõltumatu vandeaudiitori aruanne.

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

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

03.05.2024

SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE

Riigikogule

Arvamus

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (Asutus) raamatupidamise aastaaruannet, mis sisaldab bilanssi seisuga 31. detsember 2023 ning tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ja riigieelarve täitmise aruannet eeltoodud kuupäeval lõppenud majandusaasta kohta ja raamatupidamise aastaaruande lisasid, sealhulgas märkimisväärsete arvestuspõhimõtete kokkuvõtet.

Meie arvates kajastab kaasnev Asutuse raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest osades õiglaselt Asutuse finantsseisundit seisuga 31. detsember 2023 ning sellel kuupäeval lõppenud majandusaasta finantstulemust, rahavoogusid ja riigieelarve täitmist kooskõlas riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja Eesti finantsaruandluse standardiga.

Arvamuse alus

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

Muu informatsioon

Juhtkond vastutab muu informatsiooni eest. Muu informatsioon hõlmab Riigikontrolli tegevusaruannet, kuid ei hõlma raamatupidamise aastaaruannet ega meie asjaomast vandeauditori aruannet. Meie arvamus raamatupidamise aastaaruande kohta ei hõlma muud informatsiooni ja me ei tee selle kohta mingis vormis kindlustandvat järeldust.

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

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

Juhtkonna kohustused seoses raamatupidamise aastaaruandega

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

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

Vandeauditori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga

Meie eesmärk on saada põhjendatud kindlus selle kohta, kas raamatupidamise aastaaruanne tervikuna on kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta, ja anda välja vandeauditori aruanne, mis sisaldab meie arvamus. Põhjendatud kindlus on kõrgetasemeline kindlus, kuid see ei taga, et olulise väärkajastamise

eksisteerimisel see kooskõlas Riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti läbiviidud auditi käigus alati avastatakse. Väärkajastamised võivad tuleneda pettusest või veast ja neid peetakse oluliseks siis, kui võib põhjendatult eeldada, et need võivad üksikult või koos mõjutada majanduslikke otsuseid, mida kasutajad raamatupidamise aastaaruande alusel teevad.

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

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

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

03.05 2024

/allkirjastatud digitaalselt/

Kadri Koop

Vandeaudiitor nr 700

KL Partners OÜ

Tegevusluba nr 149

Pärnu mnt 20, Tallinn 10141

LISA. RIIGIKONTROLÖRI OLULISEMAD KÕNED, KIRJAD JA ARTIKLID

Riigikontrolöri kandidaadi Janar Holmi kõne Riigikogus 7. veebruaril 2023

Austatud istungi juhataja! Lugupeetud Riigikogu liikmed

Olen tänulik vabariigi presidendile, et ta on andnud mulle võimaluse seista siin parlamendi ees teist korda riigikontrolöri kandidaadina. Ja tänan Riigikogu põhiseaduskomisjoni, kes on leidnud, et mu senine teenistus riigikontrolöri ametis võimaldab täna tuua Riigikogu ette otsuse eelnõu, mis annaks mulle võimaluse samas ametis veel viis aastat riiki teenida.

Ja muidugi ei oleks ma siin, kui mul poleks olnud Riigikontrollis toetavaid kolleege, kellele siinkohal suur aitäh nende senise töö eest, mille tulemusi olen püüdnud oma ametis Riigikoguni, valitsuseni ja avalikkuseni tuua.

Kahtlemata on viimased viis aastat olnud omamoodi ka ebaharilikud, aga üldjoontes on riigi põhiprobleemid jäänud samaks, ainult et paljud neist on veelgi teravamaks muutunud. Viis aastat tagasi rõhutasin, et Riigikontrollil on oluline tegelda riigi tuumikülesannetega, mis inimeste elu enim puudutavad – need on tervishoid, hariduse korraldus, sotsiaalhoolekanne. Rahamahukad on taristuarendused, suurinvesteeringud, energeetika, kaitsevõime arendamine. Riigikontroll ongi nendel teemadel saatnud Riigikogule hulga aruandeid. Ja kõik need teemad peaksid olema Riigikontrolli fookuses ka edaspidi, lisaks veel meie kõigi raha jaotamise selguse küsimused, riigieelarve arusaadavus.

Ja muidugi peab jaguma olulist tähelepanu kõiki eluvaldkondi puudutavale protsessile, mille mastaape on isegi raske tajuda. See on rohepööre. Rõhutan, et vaid sisulistes vaidlustes saab tegelikult selgeks, mis on reaalne ja ratsionaalne, mis on kavandatud ajaraamis päriselt jõukohane ja võimalik ning mis mitte. Ehk tuleks minna senisest märksa valdkonnapõhisemaks ja rääkida, mida me konkreetselt teeme energeetikas, transpordis, põllumajanduses, jäätmemajanduses, ehituses, tööstuses, et oleks selgus ja kindlus nii ettevõtjatel, ühiskonnal kui ka riigiaparaadil.

Riigikogu liikmetel ja vabariigi valitsusel peaks olema Riigikontrolli töö tulemustest abi poliitikakujundamisel ja tegevuste kavandamisel. Kuna üha enam tuleb otsustajatel tegutseda ajasurve all, on ka oluline, et Riigikogu ning valitsus, aga ka avalikkus saaks Riigikontrolli hinnanguid senisest kiiremini ja kontsentreeritud esituses, et infoedastuse vormid oleksid mitmekesisemad ja paindlikumad. Ses suhtes on üha olulisemaks operatiivse info arutamise paigaks pea iganädalaselt kujunenud Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjon, mis on omamoodi vahelüli Riigikogu ja Riigikontrolli vahel.

Riigikontrolör saab Eestis osaleda valitsuse istungitel ja see annab võimaluse ka teatud juhtudel ennetada probleeme, tuues võimalikud riskid ja probleemid välja juba ühe või teise otsuse või plaani ettevalmistamise ajal. Seda võimalust olen püüdnud jõudumööda ka kasutada. Samas tuleb mõista, et riigikontrolörina saan küll nõu anda või probleemile osutada, kuid otsustamisõigus ja vastutus on nendel, kes on selleks valitud ja seatud. Arvan ka, et Riigikontrolli töö olemuse hulka kuulub sõltumatu kriitiline pilk, aga see pilk peab olema ka õiglane. Ja kuigi Riigikontrolli rõhuasetus on enamasti probleemidel, on oluline, et selle kõrval oleks ruumi ka tunnustusele edu ja otsustusjulguse korral.

Riigikontrolörina töötatud viie aasta pikkune ja varasem ministeeriumi kantslerina töötamise kümneaastane kogemus on minus veelgi kinnistanud veendumust, et riigis kõike ja kõikjal

võrdselt hästi teha ei ole jõukohane, ükskõik kui efektiivseks me süsteemi ka muudaksime. Riigikontroll püüab siin olla otsustajatele nende probleemide lahendamisel oma nõu ja kogemusega toeks.

Täna lõpetavat Riigikogu koosseisu asjaliku koostöö eest. Aitäh!

Riigikontrolör Janar Holmi kõne 15. novembril 2023 Riigikogu täiskogu ees riigi rahandusest aastal 2022 ning energeetikavaldkonna suundumustest

Austatud istungi juhataja, lugupeetud Riigikogu liikmed

Tutvustan teile täna Riigikontrolli kaht aruannet, mis on piltlikult koondatud ühtede kaante vahele ja moodustavad parlamendi jaoks omamoodi mõttelise ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta, nii nagu seda aastaid tehtud on. Käsitlen veel ka eraldi paari-kolme teemat, mis on auditeerimise käigus silma hakanud.

Teie laudadel või arvutites oleva aruande punase kaanega poolel on ülevaade, mis traditsiooniliselt käsitleb põhjalikumalt probleeme ühes või teises riigielu valdkonnas. Käesoleval aastal on teemaks Eesti elektrisüsteemi valikud ja järgmise kümnendi väljakutsed. Elektrist räägin aga pisut hiljem.

Esmalt pisut rahajuttu. Raporti sinise kaanega poolel on audit riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta, mis käsitleb põhiliselt riigi raha ja tehinguid. Riigi majandusaasta aruandest rääkis äsja ka rahandusminister.

Saan ka sellel aastal Riigikogule kinnitada, et möödunud aasta riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige ehk see kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid. Sellel korral paraku ühe pretsedenditu „aga“-ga, mis on Riigikontrolli ajaloos esmakordne.

Nimelt – Riigikontroll ei saanud anda hinnangut Siseministeeriumi valitsemisala töajookulude summa õigsuse ega töajookulude eelarveraha kasutamise seaduslikkuse kohta. See raha hulk, mida ei olnud võimalik auditeerida, on üle 300 miljoni euro ja see moodustab ligikaudu 25% kogu keskvalitsuse töajookuludest.

Siseministeerium ei edastanud auditiks vajalikke personalikulude andmeid, tuues muu hulgas ettekäändeks, et sel moel oleks Riigikontrolli kätte võinud sattuda riigisaladusega kaitstud julgeolekuasutuste töötajate andmed. Riigi Tugiteenuste Keskuse andmebaasis, mida Riigikontroll auditeerimisel kasutab, riigisaladusega kaitstud ametikohtadel töötavate inimeste andmeid aga tegelikult ei ole. Ja isegi kui oleks, pole see samuti takistuseks, sest Riigikontrolli ametnikel on õigus audititoimingute tegemisel tutvuda ka riigisaladust sisaldavate teabekandjatega. Kõnealusel auditis ei olnud see Siseministeeriumi puhul vajalik ning riigisaladus ei puutu siinkohal üldse asjasse.

Siseministeeriumi tegevus on veelgi arusaamatum, kui võtta arvesse asjaolu, et Riigikontroll on auditeerinud eraldi nii Kaitsepolitsei ametit kui ka Kaitseministeeriumi valitsemisalas olevat Välisluureametit. Ja veel – kuigi Siseministeerium põhjendas Riigikontrolli töö takistamist isikuandmete kaitse ettekäändega, ei võtnud ministeerium vaevaks seletada, miks ta venitas ka valitsemisala majandamiskulude ja investeeringute andmete edastamisega Riigikontrollile. Selle info saime ligi pooleaastase hilinemisega, alles auditi lõppjärgus. Auditeerimata jäänud personalikulude andmed eelmise aasta kohta saabusid aga lõpuks oktoobris.

Loodan, et tänavuse riigi majandusaasta aruande auditeerimine kulgeb tõrgeteta ning see juhtum Siseministeeriumiga jääb ajaloos nii esimeseks kui ka ühtlasi viimaseks. Siseministeeriumi kantslerilt saabus eelmise nädala lõpus ka kiri, mis annab teatud lootust, et

Riigikontroll saab edaspidi kõik andmed, mida ta vajab, nii nagu siseminister ja kantsler on lubanud ka riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungil septembris, kui Riigikontrolli töö takistamist arutati.

Head Riigikogu liikmed!

Kirjeldatud juhtum on vaid üks, Riigikontrolli puudutav tahk riigiasutuste laienevast praktikast katta kinni ja peita täiesti tavalist teavet. See teeb murelikuks, sest avaliku sektori avatus ning lahenduste lihtsus ja praktilisus erinevate riigielu küsimuste lahendamisel on olnud Eestile alates 1990. aastatest omane. Vähemalt oleme soovinud ennast sellisena ette kujutada. Aga see tung ja hoiak on paraku kadumas. Kohati geomeetrilises progressioonis. Karikatuurseid näiteid selle kohta, kuidas dokumendid kaetakse pikkadeks aastateks asutusesisese kasutamise piirangu tempeliga, oleme päris palju kuulnud.

Oleme saanud isegi Riigikogu liikmetelt pöördumisi, kus soovitakse andmeid lepingute ja dokumentide kohta, millele ei ole Riigikogu liikmetele juurdepääsu antud arusaamatutel põhjustel. See, et Riigikogu liikmele ei anta tööks vajalikku infot, on ennekuulmatu käitumine. Rõhutan – nagu olen kinnitanud ka vastuses Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele –, Riigikogu liikme õigus teavet saada toetub otseselt põhiseadusele. Riigikogu liikme puhul ei saa vastamisest keeldumise aluseks olla piirangud, mis on kehtestatud avalikkusele. Samas on ka Riigikogu liikme puhul oluline, et oleks tagatud selgelt nii õigus teabele ligi pääseda kui ka usalduse hoidmine. Aga ka ajakirjanikud on väljendanud teinekord nõutust, kuidas täpselt ministriumile esitatavat andmepäringut sõnastada, et lõpuks ka küsitud info saada. Muidu saadetakse midagi muud.

Olen olnud korduvalt tunnistajaks olukordadele, kus Riigikogu komisjonis lepitakse ministriumide esindajaga kokku, et konkreetseks kuupäevaks esitatakse komisjoni soovitud materjalid, kuid lõpptulemusena ametnikud neid ei esita. See on käitumine, mida ma sellel ajal, kui veel haridusministriumis kantslerina töötasin, hästi ette ei kujutanud. Või siis, eelmisel aastal, kui oli vaja vastata Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele koroonavaktsiinide kohta, täpsustasime mõningaid vastuse olulisi asjaolusid Sotsiaalministriumiga. Riigikontroll sai vaktsiinilepinguid puudutava info kohta ministriumist tagasiside, et me ei tohiks teatud andmeid Riigikogu liikmele saadetavasse vastusesse panna, kuna need olla konfidentsiaalsed ning võivad kaasa tuua suisa rahvusvahelise probleemi ja kahjunõude. Samas oli Euroopa Kontrollikoda kõnealuse info mõni aeg varem samasuguses sõnastuses juba maailmale teatavaks teinud. Seda kuuldes leidis siis ka Sotsiaalministrium, et võime soovitud andmed siiski Riigikogu liikmele saata. Aga esimene reaktsioon oli see, et ei või rääkida ja keegi teine ei või teada. On arusaamatu, kust see suhtumine küll tuleb.

Nii mõnegi asutuse ja ametniku jaoks näib ilmselt kindlam valik andmeid mitte jagada, sest jagamine tundub neile riskantsem. Info avaldamise hirmul võivad aga olla kriitilistel hetkedel rasked tagajärjed.

Hindasime käesoleval aastal valmisolekut täita riigi kaitsetegevuse kava. Ühe tulemusena selgus, et kuna ministriumide alamkavad on salajased, siis mitmed ministriumide allasutused või elutähtsate teenuste osutajad, kes peaksid riigikaitseks kriisiks valmistuma ja kriisi puhkedes kokkulepitud ülesandeid täitma, ei tea, mida neilt oodatakse, sest see on salajane. Ei tea, milleks nad peavad valmistuma, milleks valmis olema ning kuidas kriisi puhkedes oma ülesandeid eesmärgipäraselt täita. Absurdne olukord.

Riigikantselei ja ministriumid peavad leidma kiiresti viisi, kuidas edastada asutustele, kes riigikaitseülesandeid tegelikult ellu viivad, vajalikus üldistusastmes juurdepääsupiiranguga infot. Ilma ei saa. Vastutajatele ei saa jääda nende kohustused saladuseks.

Riigi kaitsetegevuse kava auditist ilmnes ka, et enamiku auditeeritud ministriumide valmisolekus – täita neile määratud riigikaitseülesandeid – on olulisi puudusi. Neist mitmete lahendamiseks ei ole tegelikult vaja lisaraha, vaid lihtsalt paremat koordineerimist ja koostööd. Kuna erinevate ministriumide riigikaitse kriisi alamkavad on salajased, on Riigikantselei ainus, kellel tekib ülevaade valitsemisalade ühistest puudujääkidest ja kes saab neid kriisideks valmistumisel sisukalt toetada.

Head kuulajad!

Rahast. Euroopa Liidu ühiskassast saadava toetusraha kasutamise tempot rääkides tuli Riigikontrollil hiljuti nentida, et neli kuud enne tänavuse aasta lõppu ootas Euroopa Liidu lõppeva eelarveperioodi rahast väljamaksmist veel mitusada miljonit eurot. Rahandusministriumide ametnikud on Riigikogu erikomisjoni arutelul rõhutanud, et tegelikkuses olulist probleemi ei ole ja raha saab välja makstud, sest makseid saab teha veel ka järgmise aasta kevadeni – oluline on, et objektid valmiks, projektid lõpetataks tänavu. Loodan väga, et nii ka läheb.

Nii mõnigi kord tuuakse lohutuseks, et tegelikult meil ei lähe toetusraha kasutamisel üldse mitte halvasti – oleme Euroopa Liidu riikide seas raha kasutamise edukuselt viiendad. Arvan, et me võiksime olla pigem nagu epeevehkleja Kaido Kaaberma, kes ütles pärast neljandat kohta olümpiamängudel, et „neljas koht on jama“. Kaido Kaaberma neljas koht ei olnud jama, aga meie rahulolu viienda koha üle on küll jama.

Möönan, et taustsüsteem on oluline ning see näitab, et oleme võrreldes paljude teiste riikidega raha kasutamist paremini juhtinud. Aga selle viienda koha taga on tegelikult teadmine, et alates 2017. aastast on meil optimistlikult prognoositu ja kavandatuga võrreldes jäänud kasutamata ja majandusse toomata keskmiselt 318 miljonit eurot aastas. See ei tähenda, et see raha kuskile oleks kadunud. Ei ole. Kuid hilinenud kasutamise ja edasilükkunud projektide tagajärjeks on see, et me saame perioodi lõpuks vahepealse kiire hinnatõusu tõttu sama raha eest vähem koolimaju, vähem tervisekeskusi, teid ja muud tarvilikku. See viivitus tähendab reaalselt rahalist kahju, sest need objektid tuleb lõpuks ikkagi ehitada.

Teiste riikidega võrdlus on oluline, kuid võistlus ja võrdlus iseendaga on veel olulisem. Kui eelmisel rahastamisperioodil 2007–2013 oli kaheksanda rakendusaasta lõpuks kasutatud 89% toetussummadest, siis lõppeval rahastamisperioodil ehk 2014–2020 oli sama ajaga kasutatud 70% toetussummadest.

Muret süvendab toetusraha kasutusse võtmise tempo: oleme iga uue perioodi korral teinud kordades aeglasema stardi kui eelmistel perioodidel. Arvudes väljendub see nii – kui perioodil 2007–2013 oli esimese kolme aasta jooksul tehtud väljamakseid 13 protsendi ulatuses, perioodil 2014–2020 esimese kolme aasta jooksul 8 protsendi ulatuses, siis nüüd, aastal 2021 alanud perioodil, on tehtud esimese kahe aasta ja kümne kuuga väljamakseid 1,7 protsendi ulatuses. Üle-eelmine periood 13, eelmine 8, see periood 1,7. Rahas on see 60 miljonit eurot praeguseks perioodiks eraldatud 3,4 miljardist. Jah, oma mõju on küllap olnud koroonakriisil ja muudel teguritel, kuid kasutusvõtmise tempo on selgelt perioodide võrdluses paraku üha langenud.

Et kasutada maksimaalselt ära võimalusi Eesti majandusele tõuget anda, on viimane aeg tegeleda viivituste juurpõhjustega, bürokraatia vähendamise ja reeglistiku lihtsustamisega.

Austatud kuulajad!

Nüüd Eesti elektrisüsteemi valikutest. Aruandest on eelmisel nädalal avalikkuses palju juttu olnud ja seetõttu ei hakka ma seda uuesti ümber jutustama, vaid teen vaid paar rõhutust. Riigikontrolli peamine sõnum on, et Eesti vajab konkreetset ja realistlikku vastust küsimusele, kuidas on tagatud, et meil oleks tulevikus kodu- ja ka äritarbijatel vajalikul hulgal, igal ajal ja ühtlasi ka vastuvõetava hinnaga elektrienergiat.

Tulevikuvalikute tegemisel vajab senisest palju suuremat tähelepanu elektrienergia hind. Eesti elektrisüsteemi operaatori Eleringi ülesanne on seni olnud jälgida vaid seda, et elektri tootmine ja tarbimine oleksid igal hetkel tasakaalus. Edaspidi peaks Kliimaministeerium energiapoliitika kujundamisel rohkem seisma ka selle eest, et lisaks elektrienergia piisavuse tagamisele oleks tähelepanu all ka elektrienergia hinnaaspekt.

Pikaajalist kokkulepet on vaja juhitavate tootmisvõimsuste, tuuleparkide ehitamise kiirendamise, elektri salvestamisvõimaluste laiendamise ning riigisiseste elektrivõrkude ja välisühenduste rajamise kohta. Valikuid ei ole lihtne teha, sest muutujaid on palju. Valikuid on erinevaid, igal neist omad plussid ja miinused. Olukorra muudab eriti komplitseerituks ka see, et erinevaid elektrisüsteemi osi ja valikuid tuleb vaadelda koosmõjus. Rääkides meretuuleenergiast, tuleb rääkida ka ühendustest. Rääkides taastuvenergiast, tuleb rääkida ka juhitavatest võimsustest ja investeeringutest elektrivõrku. Ja nii edasi ja nii edasi. Valikute tegemisel tuleb leida tasakaalupunkt, sest kui me teeme midagi liiga palju, on tagajärjeks liiga kõrge elektrienergia hind. Ning kui teeme liiga vähe, on samuti tagajärjeks liiga kõrge elektrienergia hind.

Eesti peab oma asukoha ja julgeolekuolukorra tõttu olema valmis ka selleks, et mingi osa elektrisüsteemist võib rivist välja langeda, ja siis peab olema võimalik asendada süsteemi üks element teisega. See tähendab, et peab arvestama ka energiajulgeolekut tagavate täiendavate kuludega elektrisüsteemi arendamisel.

Energeetikaarendused on aja- ja rahamahukad. Otsuste tegemist nii võimaliku elektrinappuse kui ka äkiliste hinnatõusude riski maandamiseks pole võimalik edasi lükata. Selgem perspektiiv ja tegevuskava energeetika vallas on lisaks kodutarbijatele vajalikud ka majanduse, tööstuse, eriti suurtööstuse arengu jaoks.

Järgmisel nädalal avaldab Riigikontroll elektriteemalise arutelu toetamiseks veel ühe auditiaruande. Selle fookuses on lisaks elektrivõimsuste piisavusele ka Eesti elektrisüsteemi sünkroniseerimine Mandri-Euroopa sagedusalaga ning riigi ja elutähtsa teenuse osutajate – Eleringi, Enefit Poweri ja Elektrilevi – võimekus lahendada hädaolukorda, mille on põhjustanud elektriga varustamise katkemine.

Selle järel avaldame ilmselt veel detsembrikuus auditiaruande, mille fookuses on veelgi konkreetsemalt tuuleenergia olulisemad arengutakistused ja nendega tegelemine ning taastuvelektri tootmiseks vajaliku elektrivõrgu rajamine.

Lõpetuseks. Tulevikust rääkides.

Järgmistel aastatel kavandab Riigikontroll rohkem auditeid rohepöördega seonduvatel teemadel. Näiteks on järgmisel aastal plaanis teha lühiülevaade olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmisest.

Eesti on endale võtnud rohepoliitikas ambitsioonikaid eesmärke, mis paljudes aspektides eeldavad sisuliselt mõne valdkonna überpöörämist. Samal ajal ei ole me aastate jooksul hakkama saanud jäätmete sorteerimisega. Rohkem kui kümme aastat tagasi võttis Eesti endale kohustuse, et aastaks 2025 läheb olmejäätmetest ringlusesse 55 protsenti ning aastaks 2035 koguni 65 protsenti. Aga eelmisel, 2022. aastal võeti olmejäätmeid ringlusesse kõigest ligikaudu 30% ja see on püsinud samal tasemel sellest ajast alates, kui rohkem kui kümme aastat tagasi riigile see kohustus võeti.

Trahvid lähenevad, aga trahvidest olulisemgi on teadmine, et me ei ole selle eksamiga aastate jooksul hakkama saanud. Samal ajal oleme eesmärke ja kohustusi aga üha juurde võtnud.

Ja kõige lõpuks – viimastel aastatel on minu aastakõnes juttu olnud ka riigieelarve arusaadavusest ning sellest, mis seotud tegevuspõhise eelarve päriselus rakendamisega. Mul ei ole täna mitte midagi lisada sellele, mida ma varem olen välja toonud. Olukord on suures plaanis sama.

Aga järgmisel aastal umbes samal ajal siin teie ees olles loodan tutvustada aastaaruannet, mis on pühendatud just riigieelarve arusaadavusele ja tegevuspõhise eelarve rakendamisele. Siis ehk saab lõpuks ka avalikuks saladus, kuidas kasutatakse selle eelarveformaadi põhjal sadade ja sadade töötundide käigus loodavat tegevuspõhist juhtimisinfot, ning püüame üles leida ka need ametnikud, kes seda infot tegelikult kasutavad.

Täna kuulamast!

Ühtlasi kasutan võimalust ja soovin kõigile ette head homset taassünni päeva, sest suveräänsusdeklaratsiooni vastuvõtmisest siin saalis möödub homme 35 aastat.

Riigikontrolör Janar Holmi vastus Riigikogu liikme Helir-Valdor Seederi kirjalikule küsimusele COVID-19-vaktsiinide ostulepingute, tarnete ja maksete kohta

Austatud Helir-Valdor Seeder

Vastuses Teie 27. septembri 2022. a kirjalikule küsimusele lubasin anda täiendavat infot seoses COVID-19-vaktsiinide tarnete ja kasutamisega (31. detsembri 2022. a seisuga).

1. Terviseameti selgitustele tuginedes saan välja tuua järgmist (kõik andmed on 31.12.2022. a seisuga): Eesti on võtnud kohustuse välja osta 6 787 225 vaktsiinidoosi kogusummas 96 789 120 eurot.¹ Tabelis on toodud, kuidas tootjate vahel dooside arv jaguneb.

| Tootja | Kogused (doosid) |
|---|-------------------------|
| Pfizer Inc ja BioNTech Manufacturing GmbH | 4 358 130 |
| Moderna Biotech Spain S.L. | 735 095 |
| AstraZeneca AB | 1 330 000 |
| Janssen Pharmaceutica NV | 300 000 |
| Valneva Austria GmbH | 10 000 |
| Novavax Inc | 54 000 |
| KOKKU | 6 787 225 |

Tootjatele on vaktsiinide eest tasutud kokku 70 849 278 eurot. Eestile on vaktsiinitootjatelt tarnitud 5 362 450 vaktsiinidoosi. Nendest on Eestisse kohale jõudnud 4 588 670 doosi ning 773 780 doosi on Eestile küll üle antud, kuid neid hoitakse Euroopa kesklaos või on need otse edasi annetatud.

Eesti on tarnitud kogusest annetanud teistele riikidele kokku 522 800 doosi. Vaktsineerimiseks on kasutatud 2 101 420 doosi. Riknenud on 770 023 doosi, millest 701 205 doosi on aegunud ja 68 818 vaktsiinidoosi on riknenud muul põhjusel (sh säilitustemperatuuri kõrvalekalde tõttu Terviseameti laos 2021. aastal).

Tervishoiuteenuste osutajatele on edastatud *ca* 390 000 doosi (*ca* 7% kõigist Eestile tarnitud doosidest), mille kohta puudub täpne ülevaade, kas need on a) kasutamata; b) kasutatud, kuid vaktsineerimise teatis on jäetud esitamata; c) kasutamise käigus viaalist üle jäänud ja seetõttu maha kantud; d) riknenud ja maha kantud.

Terviseameti jaotamata vaktsiinidooside arv oli 31.12.2022. a seisuga 1 578 246. Nende vaktsiinidooside säilivustähtajad on toodud järgnevas tabelis. Vaktsiinide säilivustähtaegu on vaktsiinitootjad varem mõnevõrra pikendanud ja võivad seda teha ka edaspidi. Terviseametil puudub info, mille põhjal ennustada, kas ja kui palju mõne partii aegumistähtaega pikendatakse.

¹ Terviseameti täpsustusel kajastub kohustuste hulgas 45 800 doosi maksumusega 338 284 eurot, millest on loobunud ning mida osaliselt tasuda ei tule.

| Tootja | Säilivustähtaeg | Kogus |
|---------------|------------------------|--------------------------|
| Pfizer | 28.02.2023 | 281 970 ² [2] |
| Moderna | 27.03.2023 | 4 300 |
| Pfizer | 31.03.2023 | 51 108 |
| Pfizer | 30.04.2023 | 309 748 |
| Moderna | 17.05.2023 | 23 800 |
| Moderna | 18.05.2023 | 25 800 |
| Moderna | 26.05.2023 | 13 800 |
| Novavax | 31.05.2023 | 5 800 |
| Moderna | 23.06.2023 | 100 000 |
| Pfizer | 30.06.2023 | 292 520 |
| Moderna | 02.07.2023 | 76 200 |
| Moderna | 14.07.2023 | 34 100 |
| Moderna | 26.07.2023 | 36 600 |
| Pfizer | 31.07.2023 | 259 200 |
| Janssen | 31.07.2023 | 20 100 |
| Moderna | 02.08.2023 | 21 600 |
| Moderna | 19.08.2023 | 16 800 |
| Pfizer | 31.08.2023 | 4 800 |

Alates 1. jaanuarist 2023 ei tegele vaktsiinidega enam Terviseameti struktuuriüksus ning ravimilao eest vastutab Eesti Haigekassa, kes koostöös lepingupartneriga Magnum Logistics OÜ hoiab ja väljastab vaktsiine.

2. Riigikontroll palus Sotsiaalministeeriumil selgitada, mida on kavas teha ostetud, aga kasutamata doosidega ja veel tarnimata doosidega. Sotsiaalministeeriumi selgituse kohaselt on nüüdseks kõikides Euroopa Liidu riikides COVID-19-vaktsiine rohkem, kui oma elanikkonnale otseselt vaja on. Seetõttu on Euroopa Komisjoni juhtimisel asunud ka vaktsiinitootjaga Pfizer-BioNTech läbirääkimistesse lepingutingimuste (sh tellitava mahu) muutmiseks, kuid kokkulepeteni ei ole veel jõutud. Samas on läbirääkimiste ajaks Pfizer-BioNTech peatanud tarned.

Juba sõlmitud kokkulepete alusel on veel oodata vaktsiinitarneid kahe lepingu alusel:

- 1) Moderna COVID-19-vaktsiinide soetamise leping, mille järgi Eesti saab 78 145 doosi (prognoosi kohaselt 2023. aasta veebruari lõpuks);

² Pärast 31.12.2022 tõstis tootja 281 970 doosi säilivustähtaja märtsi lõppu.

- 2) Pfizer-BioNTechi COVID-19-vaktsiinide soetamise leping, mille järgi Eesti saab 1,3 miljonit doosi.

Sotsiaalministeerium on vastuses Riigikontrollile välja toonud, et Eestile tarnitud COVID-19-vaktsiine on võimalik annetada riikidele, mille elanikel ei ole eri põhjustel Euroopa riikidega sarnast juurdepääsu vaktsiinidele. Sellega saaks ka Eesti anda oma panuse, et maailmas ei tekiks uusi ohtlikke COVID-19-t põhjustavaid tüvesid. Samas ei ole paljudel sellistel riikidel piisavat võimekust tagada vaktsiinide nõuetekohast transporti ja vaktsineerimise korraldamist. Paraku ei ole maailmaturu kontekstis ka enam sellist nõudlust annetusteks, kui seda oli varem. Samuti tõi Sotsiaalministeerium oma vastuses välja, et COVID-19-vaktsiinide ühishanke alusel sõlmitud praegused lepingud tagavad, et Eesti saab olemasoleva lepingumahu sees tellida vajaduse korral ka uutele tüvedele kohandatud vaktsiine. Tõenäoliselt tuleb suur osa juba tarnitud ja kasutamata vaktsiinidest maha kanda.

3. Tundsite huvi, kas riigil on seoses vaktsiiniostu lepingutega kohustusi, mis on seotud võimalike vaktsiinikahjudega. Seda teemat on käsitletud Euroopa Kontrollikoda oma 2022. aasta eriaruandes „ELi COVID-19 vaktsiinide hanked“³.

Eriaruande kohaselt leidsid komisjon ja liikmesriigid, et vaktsiini varajane kasutuselevõtt on rahvatervise huvides. Seetõttu olid liikmesriigid valmis vähendama tootjate riske, mis on seotud vastutusega kahjuliku mõju eest. Tootevastutuse direktiivi järgse vastutuse üldpõhimõtte kohaselt vastutavad tootjad kahju eest, mis on põhjustatud nende toote puudusest, isegi kui tegemist ei ole tootja enda vea ega hoolimatusega. Tootja võib sellisest vastutusest vabastada, kui toote käibelelaskmise ajal ei võimaldanud teaduslike ja tehniliste teadmiste tase puuduse olemasolu avastada.

Eriaruanne toob välja, et COVID-19-vaktsiini tootjatega sõlmitud lepingutes võtsid riigid vastutuse hüvitise maksmise ja tootjate õigusabikulude eest. Näiteks inimene, kes on kannatanud mõne lepingu alusel ostetud COVID-19-vaktsiini kahjuliku mõju all, võib nõuda kahju hüvitamist vaktsiini tootjalt. Kui taotlus rahuldatakse, vastutab vaktsiini manustanud liikmesriik kannatanule hüvitise maksmise ja vaktsiinitootja õigusabikulude (hüvitamise) tasumise eest. See ei kehti juhul, kui kahju tuleneb tahtlikust väärkäitumisest, raskest hooletusest või ELi heade tootmistavade mittejärgimisest.

Sotsiaalministeerium selgitas Riigikontrollile, et neile teadaolevalt on tootjad raporteerinud kokku paarikümnest nõudest, millest pole eespool kirjeldatud kokkulepete alusel Eesti riik pidanud seni tasuma ühtegi. Eesti riik on loonud ühtlasi vaktsiinikindlustussüsteemi, kuhu saavad inimesed pöörduda hüvitise taotlemiseks ka COVID-19 vaktsiinide puhul.

³ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne „ELi COVID-19 vaktsiinide hanked“ (2022). <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/covid19-vaccines-19-2022/et/>

Riigikontrolör Janar Holmi märgukiri 15. mail 2023 keskkonnaminister Kristen Michalile LNG vastuvõtmise võimekuse loomise kohta Paldiskis

Austatud kliimaminister

Riigikontroll analüüsis Paldiskisse veeldatud maagaasi ehk LNG vastuvõtmise võimekuse loomist. Töö käigus küsiti teavet ja selgitusi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt, ASilt Elering ja ASilt Eesti Varude Keskus. Käesolevas kirjas võtan kokku analüüsi tulemused ja osutan mõnele probleemile, mille lahendamise vajadusest soovin Teid kui valdkonna eest vastutavat ministrit informeerida.

Riigikontrolli töö eesmärk oli välja selgitada, mida on vaja teha, et 2022. aastal Paldiskisse Pakrineeme sadamasse rajatud taristu kaudu oleks võimalik Eesti põhivõrku gaasi vastu võtta – kes ja mis tegevusi peab tegema ning kui palju nendeks aega ja raha kulub. Analüüsis ei ole käsitletud LNG vastuvõtmise võimekuse Eestisse loomise vajalikkust. 2022. aasta kevadel, kui põhimõtteline otsus selle loomise kohta tehti, elati teadmises, et 45% gaasivajadusest on regioonis katmata. Riigikontroll saab aru, et just nendel põhjustel tegigi Vabariigi Valitsus 2022. aasta kevadel otsuse, et Eestisse on vaja rajada LNG vastuvõtmise võimekus ning piirkonnas tuleb teha koostööd Soomega.

Tagantjärele tarkusena ei ole võimalik hinnata, mis oleks saanud, kui riskid, mida eelmisel kevadel teadvustati, oleks realiseerunud: näiteks kui karmima talve ning tarbimismahu varasemal tasemel püsimise tõttu oleks jäänud gaasi puudu ning ühtlasi Soome Inkoosse plaanitud taristu poleks kütteperioodiks valmis saanud. Samas oli alates 2022. aasta aprillist, s.o Soomega koostöökokkuleppe sõlmimisest selge, et ujuvterminal hakkaks paiknema Paldiskis vaid ühel kütteperioodil. Põhjus seisnes selles, et taristu oli Eestisse vaja rajada riskide maandamiseks kuni Inkoo sadama valmimiseni. Sellest teen ma järelduse, et pärast Inkoo sadama valmimist jääb Paldiskile tagavarasadama roll.

Tänase teadmisega saame möönda, et Soomes Inkoos paiknev sadam saavutas LNG vastuvõtu võimekuse enne Paldiskis asuvat LNG-sadamat ja hakkas talvel ka gaasi vastu võtma. Gaasipuudust Eesti tarbijad ei tundnud: gaasitarbimine Eestis vähenes kolmandiku võrra, gaasi oli piisavalt varutud ja gaasiühendused naaberriikidega toimisid.

Riigikontroll peab teema käsitlemist siiski vajalikuks, sest sadama rajamisse ja gaasitaristu ehitamisse Paldiskis on seni investeeritud ca 60 miljonit eurot maksumaksja raha, kuid LNG vastuvõtu võimekuse saavutamiseni pole veel jõutud. Selleks, et aru saada, mida on tehtud ja mida veel on vaja teha, et Eesti tarbijad saaksid hakata kasutama Paldiskist tulevat gaasi, uuris Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhtimisel toimunut alates 2022. aasta kevadest. Kuigi põhimõttelisemad otsused võimaliku energiakriisi lahendamiseks võttis algusest peale vastu Vabariigi Valitsus, oli majandus- ja taristuministril kui valdkonna eest vastutajal ja asjasse puutuvate riigi äriühingute üldkoosolekul juhtiv roll nii ettepanekute ja analüüside tegemisel kui ka Vabariigi Valitsuse otsuste elluviimisel.

Asjasse puutuvaid riigi äriühinguid, kes Vabariigi Valitsuse otsuseid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhtimisel pidid ellu viima, oli kaks: ASi Elering ülesanne oli rajada gaasitaristu haalamiskailt maismaal asuva gaasivõrguni ning ASi Eesti Varude Keskus ülesandeks sai erasektori ettevõtjalt kinnistu, isikliku kasutusõiguse ja haalamiskai omandamine, objektide hooldamine ja sadamapidamisega alustamine.

Nüüd on Riigikontrolli arvates oluline välja selgitada esiteks, millises seisus on praegu LNG vastuvõtu võimekuse loomine Paldiskis, ja teiseks, milline on sealse LNG-sadama roll ja kulude kate edaspidi Eesti riigi energiataristu kogupildis. Vastus esimesele küsimusele annab selguse, kui suure aja- ja rahakuluga tuleb arvestada, et ka tegelikult oleks gaasilaevu võimalik Paldiskis vastu võtta, samuti hinnata riske, mida lõpuni viimata tegevused võivad kaasa tuua. Vastusest teisele küsimusele oleneb, millises valmisolekus tuleb sadamat pidada – sadamale määratud rollist sõltuvad nii sadama pidamisega kaasnevad kulud kui ka nende katmine.

Esimese küsimuse puhul on Riigikontroll seisukohal, et Paldiskis asuvat sadamat ega gaasitaristut ei oleks vaatamata vastupidistele väidetele olnud võimalik kasutusele võtta ei 1. detsembril 2022 ega saa seda teha ka nüüd, sest sadam ega gaasitaristu ei vasta siiani nõuetele. Asjaosalistele on teada, et nõuded ei hõlma pelgalt nn tehnilist valmisolekut – korrektne tehniline pool on oluline, aga see on vaid osa nõuete täitmisest. Pole vähimatki põhjust arvata, et isegi kriisiolukorras saaksid laevad või gaasitarinjad lubada endale võtta riske ja tulla tegutsema sadamasse, millel seadusekohased load puuduvad.

Praeguseks on Eesti Varude Keskus ja erasektor sõlminud lepingu haalamiskai, isikliku kasutusõiguse ja kinnistu ülemineku kohta. Paldiski Pakrineeme sadama haalamiskai on avalikku veekogusse püstitatud ehitis, mis on püsivalt ühendatud merepõhjaga, kuid mitte kaldaga. Nõuded avalikku veekogusse ehitamisele sätestab ehitusseadustik. Riigikontrolli arvates tuleb nüüd üle vaadata nii kai omandiküsimus kui ka hoonestusloa vajadus ning saada vastavalt riigiasutuselt ka kasutusluba. Riigikontroll juhib tähelepanu, et eespool mainitud asjaoludega tuleb arvestada ka sõlmitud lepingu kajastamisel Eesti Varude Keskuse raamatupidamises. Samuti tuleb leida lahendus takistustele Eleringile kuuluva gaasitoru kasutamisel Eesti Varude Keskuse omandatud kinnistu naaberkiinnistul.

2022. aasta sügisel sai avalikkuses suurt tähelepanu gaasitoru ja laeva ühendamiseks vajalik laadimisvars ehk laadimiskäpp. Tagantjärele jäi Riigikontrolli arvates olulise aspektina silma see, et kuigi Vabariigi Valitsus nägi Eleringi ülesandena gaasitaristu kui funktsionaalse terviku rajamist, arvestati gaasitaristu ehitamisel algul vaid soomlaste renditud laeva tehnilist valmisolekut ja vajadusi. Laeva Exemplar tehniline valmisolek tähendas, et laadimisvars oli laeval endal olemas. See aga välistas võimaluse, et Exemplari äralangemise korral oleks Paldiski Pakrineeme sadamat saanud kasutada mõni muu laev, millel endal laadimiskäppa poleks olnud.

Praeguseks on Elering tellinud universaalse laadimisvarre. Eleringi kinnitusel on hangitud laadimiskäppa võimalik väiksemate ümberehitustega ühendada ca 80–90% maailmas olevatest 270–300 m pikkustest LNG-ujuvterminalidest. Laadimisvars jõuab Eestisse 2023. aasta lõpuks. Elering on Riigikontrollile selgitanud, et laadimiskäppa kõrval tuleneb üks piirang ka Paldiski Pakrineeme sadamast endast. Nimelt on sadam projekteeritud vastu võtma 270–300 m pikkuseid laevu. Lühemate ja pikemate laevade vastuvõtmiseks ei ole tehtud vastavaid ehitustehnilisi arvutusi ega katsetatud mudeleid, mille alusel oleks võimalik veenduda, et rajatud haalamiskai on ka teiste mõõtudega laevade randumiseks sobiv ja ohutu. Kuivõrd kai ääres randumise sobivust hindavad iga kord laevade, sh LNG-ujuvterminalide omanikud, ei võeta ilma vastavate andmeteta selliseid riske ning randumisest keeldutakse.

Teisele küsimusele, milline on Paldiskis asuva LNG-sadama roll ja kulude kate edaspidi, vastuse leidmisel lähtub Riigikontroll saadud teabest, et Eesti Varude Keskus ostis haalamiskai ja kaldakinnistu majandus- ja taristuministri suunise alusel energiapulgeoleku tagamiseks ning et tegemist ei ole äriprojektiga. Seega on Paldiski Pakrineeme sadam tagavaralahendus ja

vajadusel asendus Inkoos asuvale LNG-sadamale, mistõttu haalamiskai opereerimisest püsivat tulu ei saada, samas nõuab sadama töö- ja valmisolekukorras hoidmine kulutuste tegemist. Teadaolevalt rahastatakse 2023. aastal Paldiskis asuva LNG-sadama käivitamist ja pidamist maagaasi varustuskindluse suurendamiseks 30 miljonist eurost, mille Vabariigi Valitsus lisas Eesti Varude Keskuse aktsiakapitali. Püsivama lahenduse kohta ei ole otsust tehtud. 2022. aasta novembris arutati valitsuskabineti nõupidamisel ühe rahastamisvõimalusena sadamapidamise kulude lisamist gaasi varumakse hulka, millega gaasi võrguettevõtjad kui varumakse maksjad katavad Eesti Varude Keskuse loodud strateegilise gaasivaru haldamise kulud. Tol korral nähti ühe võimalusena seda, et varumakse võiks sisaldada LNG-sadama ülalpidamise kulusid. Otsust ei ole siiani tehtud.

Suuremahulisi täiendavaid investeeringuid sadama taristusse Riigikontrollile teadaolevalt praegu teha ei tule, ebaselge on vaid küsimus, kas haalamiskaid ja maismaad ühendav ajutisena ehitatud käigutee ning muul tuleb edaspidi ehitada püsivana või mitte.

Arvestades, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium märkis oma vastuses Riigikontrollile, et peab oluliseks seda, et võimalikult kiiresti ja tõrgeteta arendataks välja võimekus tuua Paldiskisse ujuvterminale, samuti seda, et LNG vastuvõtu võimekuse loomine on vajalik Eesti energiajulgeoleku tagamiseks, leian kokkuvõtlikult, et vaja on otsustada ja anda selge suunis, mis ajaks tuleb LNG vastuvõtu võimekus Paldiski Pakrineeme sadamas saavutada, kes määrata selles protsessis keskseks koordineerijaks; ning töötada LNG-sadama toimimise tagamiseks välja rahastamismudel. Lisaks tuleb analüüsida, kas rajatud haalamiskai on sobilik ja ohutu ka 270–300 meetri pikkustest lühematele või pikematele laevadele. Kui Paldiski Pakrineeme sadama haalamiskai sobiks veelgi erinevamate laevade vastuvõtuks, siis väheneks risk, et gaasi ei suudeta vajalikul hulgal tarnida.

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Polaaröös riigieelarve selginemist oodates“ 15. septembril 2023 Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis

Praegu, kui valitsus püüab meeleheitlikult otsida kärpekohti ja uusi tulusid, et lähiaastate perspektiivis kuidagigi ots otsaga kokku tulla, võib riigieelarve planeerimise, kokkupaneku viisi, esitamise ja arusaadavuse teema tõstatamine mõnele mõjuda kui muinasjutuvalda kaugenenud eluvõõras hää. See ei ole tegelikult nii. Viimase 30 aasta jooksul on meie riigieelarve kasvanud üle 70 korra, ja me oleme täna ikkagi kurioosses olukorras, kus öeldakse, et raha on justkui vähe või õieti polegi teist.

See tähendab, et me oleme oma riigi ehitanud liiga raskeks, me ei suuda seda ülal hoida. Mis omakorda tähendab, et vajalike uute tulude otsimise kõrval tuleb ka uuesti üle vaadata ja otsustada, mis on need asjad, millega riik peab tegelema, millega ta võib tegeleda ja millega tegelemine tuleks lõpetada. On vaja keskenduda riigi põhifunktsioonidele. Nende valikute tegemisel ja põhjendamisel ongi just väga olulise tähtsusega eelarve koostamise mehhanism, selgus ja arusaadavus ning praktiline kasutatavus, mis aitab otsustajaid eelarvevalikute tegemisel, selle üle otsustamisel, mida teha ja mida enam mitte, mida rahastada ja mida mitte. See eelarvestamise ja eelarve enda pilt on paraku aastatega ähmastunud.

Hiljaaegu saime ka teada, et Rahandusministeerium näeb Riigikontrolli pikaajast kriitikat eelarvestamise suhtes kui „avaliku sektori väärtusloomet toetava süsteemi stigmatiseerimist“, mis „ei aita meid edasi“ (vt nt Äripäev, 12.09.2023, eelarvepoliitika asekancleri artikkel). Stigmatiseerimisena on tajutud ilmselt minu üldistavat hinnangut praeguse eelarveesituse kohta, mille andsin äsja avaldatud riigi majandusaasta aruande auditi avaldamise puhul – kui asi on kasutamiseks kõlbmatu, siis ta on kõlbmatu ja kõik. Ning meetodika veelkordne täiustamine ega üha uute ja uute IT-süsteemide loomine siin ei aita.

Lihtsa saarlasest riigikontrolörina, kuid samas motiveeritud riigieelarve lugejana olen aga harjunud riigieelarve ja selle koostamise teemal mõtlema avaliku sektori väärtusloomeliste kategooriate kõrval ka vaatepunktist: on mõtestatud tegevus – ei ole mõtestatud tegevus; saan aru – ei saa aru; on selge – ei ole selge. Kahjuks nendes kategooriates meil asjad hästi ei ole. Ka kõrgemale tõustes mitte – väärtusloomet toetava süsteemi loomine võtab Rahandusministeeriumil lubamatult kaua aega. Protsessi ja kirjelduste kõrval oleks juba tulemust vaja. Häbimärgistada ei tahaks kedagi, tahaks sisukat riigieelarvet.

Kaunilt sõnastatud Rahandusministeeriumi etteheide tähendab lihtsamalt väljendatuna seda, et Riigikontrollil ja Rahandusministeeriumil on ilmselged erimeelsused selles, kas meie iga-aastase riigieelarve ülesehitus ja sisu on kvaliteetne või mitte. Samuti puudub kahel asutusel üksmeel selles, millist infot peaks riigieelarve ja selle seletuskiri otsustajatele andma.

Riigieelarvega seotud probleemidele on korduvalt tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler Ülle Madise. Viimati 11. septembril 2023. aastal Riigikogu esimehele üle antud aastaaruandes, kus õiguskantsler kirjutab: „Riigieelarve ülesehitus peaks olema selline, et Riigikogu saaks vajalikul ja talle kohasel määral otsustada riigi raha kasutamise mõistlikkuse ja otstarbekohasuse üle. Seega peab riigieelarve olema arusaadav, vastasel juhul ei saa Riigikogu täita talle põhiseadusega pandud ülesannet.“

Arutelu selle üle, kas riigieelarve peaks seadusena olema esitatud tegevuspõhiselt või kulupõhiselt, ei aita meid edasi, sest väheinformatiivse eelarvedokumendi ja kasutu bürokraatia kaasa toonud protsessiga seotud probleemide tabamiseks on see arutelu liiga teoreetiline.

Selline üldistusaste võimaldab argumentides jääda hõljuma tegelikkuse kohale ja kirjeldada idealistlikult seda, milline on ühe või teise lähenemise eelis, panemata tähele, et nende eeliste realiseerimiseks on palju praktilisi eeldusi ning eeliste realiseerimiseks tuleb näha omajagu vaeva ja kulub palju raha. Mõistlik oleks vaidlustes eristada ka eelarvestamist ennast ja viisi, kuidas Riigikogule esitatav riigieelarve on üles ehitatud ja kuidas seal infot esitatakse.

Tegevuspõhise eelarvestamise idee on ju ilus – kes siis ei sooviks seda, mida Rahandusministeeriumi tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus on selle eelistanud. Aga tegevuspõhise eelarvestamise rakendamine tähendab põhimõtteliselt teistsugust juhtimist ja mõtlemist. Lihtsalt tegevuspõhise eelarvestamise eeliste kirjeldamine ei ole piisav nende eeliste realiseerimiseks. Ei ole mõtet rääkida lõputult tegevuspõhise eelarvestamise tugevustest, vaid otsustada, kas seda ka sisuliselt teha ning vastava eesmärgi nimel töötada või mitte. Eeliste kirjeldamisest ja headest kavatsustest ei piisa. Tuleb ära teha või joon alla tõmmata ning otsustada, kuidas teisiti edasi liikuda. See on see, mida Riigikontroll kritiseerib.

Samuti oleme mures selle pärast, et selle avaliku sektori väärtusloomet toetava süsteemi loomise tagajärjel on riigieelarve seaduse ülesehitus ja sisu väheinformatiivne, arusaamatu ja ka eksitav. Riigikogus kinnitatava riigieelarve kvaliteet väljendub eelarvedokumendis ja selle seletuskirjas sisalduva info sisukuses, olulisuses ja mõistetavuses – kas on aru saada, kellele, mille jaoks on riigieelarvest raha eraldatud ning milline on oodatav tulemus. Olgu riigieelarve esitatud kulupõhiselt, tegevuspõhiselt või mille põhiselt tahes. See ei ole põhiküsimus. Iga-aastane riigieelarve seadus kui dokument saab olla sisukas nii ühel kui ka teisel juhul.

Üks asi, milles me Rahandusministeeriumiga ühte meelt oleme, on see, et heade tulemuste saavutamiseks tuleb veel palju tööd teha ning vajalik „mõtteviisi muutus ei juhtu üleöö“, nagu kirjutas eelarvepoliitika asekancler. Erimeelsus on selles, kui pikk see öö on, mis tuleb üle elada, ning kui pikk see pimeduseaeg üldse tohiks olla. Riigikontrolli arvates ei tohiks arusaadava riigieelarve ootamisest kujuneda istumine pikas ja pilkases polaaröös. Näib, et Rahandusministeeriumil ei ole kiiret, sest tunnistatakse küll vajadust muuta tegevuspõhise eelarvestamise paremaks rakendamiseks ja eelarvedokumendi paremaks esitamiseks riigieelarve baasseadust, samas plaanitakse need muudatused Riigikogule esitada alles 2025. aastal. See öö, millest tegevuspõhise eelarve sisukaks rakendamiseks tuleks üle saada, muutub üha pikemaks ning taustaks kõlab uinutav kirjeldus tegevuspõhise eelarve eelistest. Tegelikud probleemid vaatavad aga eelarvest vastu.

Riigieelarves esitatav info ja riigieelarve koostamisel loodav info ei anna vaatamata headele kavatsustele otsustajatele teadmist, kuhu raha läheb, mida selle eest saab ja mis on rahastatava tegevuse tulemus. Näiteks selgub 2023. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjast, et raha, mis on seotud perioodika kojukandega maapiirkondades, on 2023. aasta riigieelarves Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarvereaal nimega „õigusruumi tagamine“. See on loetud digiühiskonna programmi tegevuseks. Tegemist ei ole Riigi Teatajaga, ka mitte digitaalse Riigi Teatajaga. Tegemist on paberil perioodikaga ja see on eelarves õigusruumi tagamise real. Õigusruumi tagamise tegevuse eesmärgina on seletuskirjas toodud: „õigusruum on asjakohane ja vastab ühiskonna vajadustele ja ootustele“. Tegevuse mõõdikuks on ajakohastatud õigusaktide arv. 2023. aastal peab selle raha eest saama kaks ajakohastatud õigusakti – kui saab, siis on tegevuspõhise lähenemise kohaselt raha tulemuslikult kasutatud.

Jättes hetkel kõrvale selle, kas muudetavate õigusaktide arv on üldse mõistlik indikaator raha kasutamise tulemuslikkuse hindamisel, on selge, et perioodika kojukande toetamine

maakondades kuidagi nende õigusaktide valmimisele kaasa ei aita. Sellisel tegevuspõhisel juhtimisinfol ei ole mingisugust tähendust.

„Õigusruumi tagamise“ tegevuse all on 2023. aasta riigieelarves veel ka näiteks ca 6 miljonit eurot lairiba jaotusvõrgu ehitamiseks ning viimase miili kogukonna meetmeks. Samal ajal on riigieelarves järgmisel eelarvereal tegevus nimetusega „juurdepääsuvõrkude väljaarendamine“, kus see „õigusloome tagamise“ tegevuse reale pandud ca 6 miljonit eurot võiks sisu järgi tegelikult olla. Aga ei ole, see ca 6 miljoni eurot on „õigusruumi tagamise“ tegevuse all ning selle raha kasutamise tulemuslikkust mõõdetakse perioodikaga sarnaselt ajakohastatud õigusaktide arvu kaudu.

Need ei ole ainsad näited, ent need on piisavalt ilmekad, et küsida, kuidas saaks seda sisukaks juhtimisinfoks lugeda. Kahjuks kaasneb eelarvestamisega ministeeriumides palju täiendavat tööd, kus toodetakse erinevas vaates aruandeid ja kokkuvõtteid. Senikaua kuni selle töö tulemusena loodu ei ole praktilises elus kasutatav, on see töö tarbetu bürokraatia ning selline inimeste aja raiskamine tuleb lõpetada.

Riigikontroll on tundnud huvi selle vastu, kuidas praegu toodetavat infot kasutatakse. Tagasiside, kuidas ministeeriumid kasutavad senist nn tegevuspõhist infot juhtimisotsuste tegemiseks ja eelarve koostamiseks, on olnud hõre. Ka valitsus ei lähtu eelarvet arutades ja kokku pannes tegevuspõhisest eelarvepildist ning mul ei ole õnnestunud neil aruteludel tähendada ei massiivset nõudmist tegevuspõhise juhtimisinfo järele ega ka mitte rahandusministripoolset pakkumist. Kui Rahandusministeeriumil on vastupidiseid näiteid, siis olen valmis nende edulugudega tutvuma.

Avaliku halduse ekspert, Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud Külli Taro tõi ka sel nädalal Kuku raadio saates „Poliitikaguru“ näiteid sellest, et praegused eelarvearengud ei ole olnud mõistlikud ja tegu on inimeste tööaja raiskamise ja nende kurnamisega, sest reaalses elus ei kasutata tegevuspõhise eelarve mõtlemist ja retoorikat ka valitsuse tasandil.

„Me ei kuule seda, et haridus- ja teadusminister räägiks näiteks programmist „juurdepääsu tagamine üld- ja kutseharidusele“, ta räägib ikka õpetajate palkadest, või et kultuuriminister räägiks „muinsuskaitse ja kultuuripoliitika kujundamise programmist“. Teda ikkagi huvitavad kultuuritöötajate palgad, taristukulud, muud kulud. Poliitiline mõtlemine toimub ikkagi ju kulude majandusliku sisu järgi ja asutuste põhiseelt. Ehk siis meie tänane tegevuspõhine eelarve, mis põhimõtteliselt tähendab seda, et meil on eelarve jagatud programmideks, meetmeteks ja tegevusteks, ei ole funktsionaalne, sellele infole ei ole tarbijat.“

Taro lisas, et tal on Tallinna Tehnikaülikoolis mitmeid tudengeid, kes ise töötavad riigisektoris eelarveosakondades ja nad kirjeldavad seda protsessi kui õõvastavat. „Selle eelarve mudeldamise peale läheb väga palju aega ja vaeva, aga seda infot lihtsalt ei tarbita. Ehk kui me nüüd oleme siin selles väga pöördelises hetkes oma eelarvearutelude juures, sest ma saan aru, et räägitakse ju ka põhimõtteliselt sellest, kuidas üldse eelarvet teha, siis äkki oleks ikkagi aeg võtta see julgus kokku ja tunnistada, et kui me teeme asja, mis ei tööta, rohkem, siis me saame lihtsalt veel rohkem seda mittetöötavat asja.“

Riigikontroll on planeerinud lähiajal alustada ka eraldi auditit, kus saame veel põhjalikumalt hinnata eelarvereformi edukust ning uue formaadiga tekkinud juhtimisinfo kasutamist.

Riigikontroll oli ettevaatlik nii tegevuspõhise eelarvestamise rakendamise suhtes kui ka võimekuse suhtes seda protsessi sisukalt juhtida juba 2016. aastal, kui hindas ettevalmistusi tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul. 2016. aasta riigi raamatupidamise aastaaruandes tõi Riigikontroll välja, et „Kuni pole selgeid kokkuleppeid, konkreetseid eesmärke ja teada saadava info kasutajaid ega läbiviidud sisukat analüüsi, on oht, et tehakse palju tööd, mille tulemust lõpuks keegi ei kasuta ja mida kellelegi vaja ei ole“. Teisisõnu – tegevuspõhisus ei tohiks tähendada seda nagu seni, et tehakse palehigis palju tegevusi, palju tööd, mille tulemust tegelikkuses keegi ei vaja ega kasuta. Sellise tegevuspõhise eelarve vastu on Riigikontroll kõigiti. Ja selliste ohtude eest on Riigikontroll püüdnud hoiatada juba aastaid ja aastaid.

Arusaadavusest rääkides on oluline ka riigieelarves ja seletuskirjas esitatava info detailsuse küsimus. Eelarveinfo detailsuse taseme määramisel tuleks lähtuda põhimõttest, et Riigikogus vastuvõetavas riigieelarves peab kajastuma kogu oluline info, mille avaldamata jätmine võib mõjutada Riigikogu tehtavaid otsuseid. Rahandusministeeriumi soovitus, et kui riigieelarves või selle seletuskirjas Riigikogu liikmetele midagi ebaselgeks jääb, siis tuleb Rahandusministeeriumist lihtsalt küsida, ei ole tõsiseltvõetav.

Detailsusastme määramise aluseks peaks olema kokkulepe, mida otsustajad riigi raha kasutamisel oluliseks peavad. Mõistlik oleks see Rahandusministeeriumil ja Riigikogu rahanduskomisjonil omavahel kokku leppida. Muu hulgas see, milline peaks olema seaduse enda detailsus ja milline peaks olema info detailsus seletuskirja tasandil. Siis on ka Rahandusministeeriumi jaoks selge, millises detailsuses infot Riigikogu liikmed vajavad. Sellest detailsusest allapoole võib info täpsustamiseks ka Rahandusministeeriumi telefoninumbreid jagada. Ja üheks toetavaks elemendiks oleks Riigikogu liikmete ligipääs eelarve infosüsteemile viisil, kus seda saab eri detailsuses ja vaadetes lahti teha, nagu on näiteks soovitanud Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni aseesimees Maris Lauri, endine rahandusminister Aivar Sõerd jt.

Rahandusministeerium on ette heitnud, nagu oleksin eksitavalt väitnud, et ministeeriumi kui asutuse eelarvet ei ole võimalik riigieelarve seletuskirjast leida. Paari nädala eest avaldas Riigikontroll auditi riigi mulluse majandusaasta kohta ja ma väidan jätkuvalt, et auditeeritud aasta ehk 2022. aasta riigieelarves ja seletuskirjas ministeeriumi kui asutuse tööjõu- ja majandamiskulusid ei ole, aga pidanuks olema. Seda just olukorras, kus 2021. aasta septembris Riigikogule riigieelarvet saates rõhutas Vabariigi Valitsus, et kõikide valitsemisalade peale sooviti 2022. aastal kokku hoida ligikaudu 50 miljonit eurot tööjõu- ja majandamiskulusid. Kui asutuste kaupa tööjõu- ja majandamiskulusid eelarves ja isegi seletuskirjas toodud ei ole, rääkimata võrdlusest eelmise aastaga, siis ei ole võimalik Riigikogul ega Vabariigi Valitsusel riigieelarve menetlemise käigus endal selle sihi saavutamist hinnata.

2023. aasta riigieelarve seletuskirjas on asutuste kaupa tööjõu- ja majandamiskulud toodud. Loodetavasti jääb see ka edaspidi nii ning saab aastati võrrelda kavandatud kulusid ja täitmist. Probleemiks on jätkuvalt see, et seletuskirja tasandil asutuse tegevuskulude nimetamine ei ole siduv ning riigieelarvega kooskõlas on ka olukord, kus seletuskirjas toodud tööjõu- ja majanduskulusid on ületatud. Kui Rahandusministeeriumil on soov riigiasutuste tegevuskulusid ohjata, siis tuleks ministeeriumide tegevuskulud riigieelarve tasandil fikseerida. Samal viisil nagu on fikseeritud põhiseaduslike institutsioonide tegevuskulud.

Riigikontrolli hinnangul on senine protsess tegevuspõhisele eelarvele üleminekul ebaõnnestunud ning vaja on uut starti. Eesmärgiga saada riigieelarve, mis annab selgema ülevaate sellest, kuhu raha läheb, mida selle eest saab ja mis on rahastatava tegevuse oodatav

tulemus. Inimesed Rahandusministeeriumis on kindlasti väga palju ja parimate kavatsustega oma tööd teinud, aga paraku ei ole sellest iga kord kasu, kui probleemid on olemuslikud. Ja Riigikontroll ei ole siin ainus, kes nii arvab.

Näiteks on õiguskantsler äsja Riigikogule antud aastaülevaates kirjutanud: „Tegevuspõhise eelarve koostamisega kaasneb hulk lisatööd, mille tulemusi ei kasutata või tehakse seda vähe. Riigieelarve seletuskirja lisas esitatud programmi eesmärkide hindamiseks kasutatavad mõõdikud on sageli ebamäärased ja jätavad mulje, et riik tegeleb asendustegevusega. Kui eesmärkide juures esitatud kulunumbritest pole võimalik aru saada ja kui arusaamine nõuab asjatut lisatööd, tuleks tõsiselt kaaluda, kas tegevuspõhise eelarve koostamisega on üldse mõistlik jätkata.“

Rahandusministeerium kinnitab, et „töö eelarve läbipaistvuse ja arusaadavuse suurendamisega ning hea tasakaalu leidmisega muidugi jätkub“. Aga lisaks protsessilubadusele oleks vaja ka kiiremas korras selgust saada tulemuse kohta – millal midagi tegelikkuseks saab ning kas probleemi suurust arvestades tuleks muudatused teha kiiremini kui praegu kavandatud september 2025.

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Üldharidussüsteem jagatud vastutuse vastutamatuses“ 13. detsembril 2023 Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis

Üldharidussüsteemi korraldamisel on Eestis liiga palju selgelt kindlaks määramata vastutust keskvõimu ja omavalitsuste vahel, mis toob kaasa selle, et edu tunnistatakse meeleldi omaks, kuid probleemide puhul näidatakse näpuga teiste suunas. Ja isegi siis, kui vastutaja on selgelt paika pandud, on mõnikord ühel või teisel poolel tekkinud ahvatlus oma sekkumisega muuta selge olukord ebaselgeks. Tulemuseks on paraku üldine vastutamatus ja segadus.

22. septembril 2022 paiskus üle kogu riigi keskpäeval teade, et 2023. aastal tõuseb õpetajate palk 23,9 protsenti. See uudis ei tulnud aga õpetajate põhilise tööandja – kohalike omavalitsuste – ja keskvalitsuse vahel peetavate läbirääkimiste laua tagant. See uudis tuli hoopis Stenbocki majast, valitsuse pressikonverentsilt, rõõmusõnumi vahendasid avalikkusele peaminister ja haridusminister.

Ligi kuu aega tagasi, novembri keskpaigas 2023, andis haridusminister teada, et õpetajate palgaläbirääkimiste jätkamiseks oodatakse omavalitsuste mandaati linnade ja valdade liidule. Sest kohalikud omavalitsused on õpetajate tööandjad⁴ ja kriisi ei ole võimalik ära lahendada teistmoodi, kui ka omavalitsused võtavad endale kohustusi, muu hulgas seoses koolivõrguga. Meenutan, et aasta tagasi, kui seda kriisi veel ei olnud ja palka oluliselt tõsteti, olid kohalikud omavalitsused samuti õpetajate tööandjad. Siis aga omavalitsuste rolli millegipärast palga teemal eriliselt esile ei toodud.

Kõrvutan neid kaht umbes aastase ajavahega uudist mitte selleks, et rääkida õpetajate palga suurusest või kitsalt vaid palgasüsteemist. Palgasüsteemist, kus munitsipaalkooli õpetajate tööandjaks on omavalitsus, kuid suurem osa palgarahast tuleb regionaalministri rehkenduste alusel rahandusministri käes olevast keskvõimu kukrust,⁵ aga palgavaidlusi lahendab haridusminister. Endine haridusminister akadeemik Jaak Aaviksoo on iseloomustanud seda süsteemi kui mitme koka suppi, mis ei kõlba süüa ka siis, kui rohkem võid lisada. Võrdlesin eespool neid kaht palgateemast tõukuvat uudist hoopis selleks, et jõuda meie haridussüsteemi hädade juurpõhjuseni.

„Mis nad siis tulevad meie õue peale kaklema!“ ütles Tõnisson „Kevade“ filmis õpetaja Laurile seletuseks mõisasakste parve põhjalaskmise kohta. See tsitaat on aastakümneid kirjeldanud hästi vastasseisu meie-ja-nemad. Hariduselu korraldamisel on kaua olnud meie-ja-nemad-vastasseis – keskvõim ja omavalitsused. „Õue peal“ on aga meie lapsed.

Üldharidussüsteemi korraldamisel on Eestis liiga palju jagatud vastutust, mis toob kaasa selle, et edu tunnistatakse meeleldi omaks, kuid probleemide puhul näidatakse näpuga teiste suunas. Ja isegi siis, kui vastutaja on selgelt paika pandud, on mõnikord ühel või teisel poolel tekkinud ahvatlus oma sekkumisega muuta selge olukord ebaselgeks. Tulemuseks on paraku üldine vastutamatus ja segadus.

⁴ Eestis on praeguse seisuga on 514 üldhariduskooli, millest 416 pidajaks ja seega seal töötavate õpetajate tööandjaks on kohalik omavalitsus, 59 on erakoolid ja 39 riigikoolid (nagu näitab Eesti haridussüsteemi andmeid koondav veebileht Haridussilm).

⁵ Seaduse järgi katab munitsipaalkooli kulud kooli pidaja ehk Eesti puhul vald või linn, kuid igal aastal määratakse riigieelarvest toetus kohalikele omavalitsustele munitsipaalkoolide õpetajate tööjõukulude katmiseks; direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude katmiseks; eelnimetatute täienduskoostuse kulude katmiseks; õppekirjanduse kulude katmiseks. Haridustoetus on suurim sihtotstarbeline toetus, mida riik omavalitsustele maksab. Eelmisel aastal said omavalitsused õpetajate palkadeks keskvõimult 309 miljonit ja tänavuses eelarves on selleks 393 miljonit eurot. Vt lähemalt Argo Kerbi artiklist „Kes võidab segadusest õpetajate palga ümber?“ ERRi portaalis.

Kes vastutab gümnaasiumivõrgu⁶ korraldamise ja vajalikul arvul õppekohtade olemasolu eest? Kes otsustab õpetajate palga kujunemise? Aga koolivõrgu valikute eest? Vastutusega seonduv tuleks lõpuks korda teha. Jah, see on keeruline, kuid tuleb. Praegu on selles segaduses jõuõlg aga rahakoti kaudu selgelt riigi poole kaldu. Kui omavalitsusel on ülesanne, siis olgu neil ka vastutus, aga olgu ka raha. Tuleb tunnistada, et seda on Riigikontroll rääkinud juba aastaid – ka siis, kui ma veel haridusministeeriumis töötasin.

15 aastat tagasi ütles toonane riigikontrolör Mihkel Oviir Riigikogu ees, juhtides tähelepanu tegemata haldusreformile ja vajadusele korrastada koolivõrku: „Suur ja ülioluline valdkond, mis ootab samuti radikaalseid otsuseid, on haridus. Kitsamalt hariduse kvaliteet ja koolivõrk. Koolivõrgu reformi katseid on osa omavalitsusi aastaid saboteerinud ja seetõttu pole erilisi edusamme olnud. See on otseselt seotud ka haldusreformi teemaga [---]“.

Sellest ajast peale on paljugi muutunud – 223 omavalitsusest on saanud 79. Haldusreformi eesmärk oli sõnades paljulubav, omavalitsustele oli riik seadnud ootuse, et nad võtaksid kohapealse elukorralduse üle otsustamisel suurema rolli ja arendaksid kohalikku elu terviklikult. Mida see suurem roll ja terviklikum vaade tähendab? Lihtsustatult seda, et omavalitsus peab arvestama oma inimeste erinevate vajaduste ja huvidega – nii vanade kui ka noortega, samuti nii majanduse kui ka keskkonna arenguga, tegutsedes seejuures vastutustundliku perspektiivitundega. Ehk vastandina mentaliteedile, et pärast valimisi tulgu või veeuputus. Muu hulgas tähendab see ka võimekust tasakaalustada keskvõimu.

Haldusreformi läbiviimisel piirati seadusega võimalust heita ühinemislepingutes kokkulepitu kiiresti üle parda. Ei ole saladus, et ühinemislepingud sisaldasid osalt ka poliitilisi kokkuleppeid seniste tühjenevate koolide säilitamiseks. Tõsi on ka see, et sellised kokkulepped olid sageli haldusreformi läbiviimise hinnaks, aga sageli ka takistuseks ratsionaalsete ümberkorralduste teel.

Nüüd on see piirangute aeg möödunud ja küllap saavad uutes omavalitsustes volikogudesse valitud inimesed teha kaalutletult vajalikke otsuseid. Ka siis, kui ühinemislepingutesse omal ajal raiutud lubadused vajavad omavalitsuse tervikliku arengu perspektiivis ülevaatamist. Näiteks otsuseid koolivõrgu korrastamiseks. Koolivõrgu korrastamise otsuste vajalikkust rõhutab ka haridusministeerium. Paljud rõhutavad seda. Ja neil on õigus – tulebki otsustada.

Aga kas on ikka nii, et koolivõrgu korrastamise otsus, mis kohapeal sündinud, on ka haridusministeeriumi meelest hea? Tegelikult on koolivõrgu otsused hea indikaator, et vastata laiemalt küsimusele, kas riigi sõnad ja teod suhetes omavalitsustega astuvad alati ühte jalga. Toon näiteks Hanila, Koonga, Lihula ja Varbla valla ühinemislepingu aastast 2016, kus muu hulgas oli kirjas, et olemasolev koolivõrk säilitatakse. Siit aga jõuamegi kohe Metsküla koolini – kuulsaks saanud idüllilise koha, armsate inimeste ja nende *ca* 20 lapseni, kes oma looga on pannud Eestis paljud südant valutama, aga samas ka kohati lepitamatult lõhestanud. Näide sellest, kus vastutus on justkui selge, kuid praktikas on kõik tagurpidi.

Kasvatusteadlane Tiiu Kuurme on selle loo kokku võtnud nii: „Metsküla kooli saaga on puudutanud paljude eestlaste hingekeeli, mõnede sõnul saanud justkui uue vabadusvõitluse või vähemalt vastuhaku sümboliks. [---] Avalikes aruteludes on Metsküla kooli probleem taandatud peamistele tänast elu liikuma panevatele hoobadele, milleks on raha ja võim. Raha osas, et seda

⁶ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi lasub vastutus gümnaasiumivõrgu korraldamise eest samaaegselt kohalikel omavalitsustel ning Haridus- ja Teadusministeeriumil. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 71 lg 2: „Kvaliteetse ja valikuterohke ning gümnaasiumi riiklikule õppekavale vastava üldkeskhariduse omandamise võimaluse tagavad riik ja kohalik omavalitsus, pidades igas maakonnas õpilaste arvust lähtuvalt vajalikul arvul gümnaasiume. Riik kohustub pidama igas maakonnas vähemalt ühte gümnaasiumi.“

ei ole(vat), võimu osas, et seda on jahmatavalt palju. [---] Metsküla kooli juhtum on paljastav õige mitmes mõttes. Paljastus illusioon demokraatiast kui rahva võimust.“

Ma saan nendest emotsioonidest aru, aga siiski: kui lugupeetud kasvatusteadlane jõuab oma loos küsimuseni, „mis hoovad on üldse jäänud rahvale oma elu kujundamiseks ning enesekaitseks – omaenese rahvusriigi võimude kuritarvituste eest“, saab minu arusaamine paraku otsa.

Metsküla kooli sulgemise kohta tegi otsuse valla elanike endi valitud volikogu. Munitsipaal-koolide korraldus on küsimus, mis oli ja on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Mulle on ka paistnud, et otsus tehti pika ja hääleka vaidluse järel, kus vastu olnute hääli sugugi kuuldamatu ei olnud.

Sellist protsessi, kus arutelu käigus kuulatakse ära asjaosalised ja kaalutakse poolt- ja vastuargumente ning lõpuks teeb otsuse kogu, kelle ülesanne ja vastutus see on, nimetataksegi demokraatiaks. See ei ole demokraatia illusioon, vähemalt minu tagasihoidliku arvamuse järgi. Tõsi, ka mina sooviksin väga, et sellised otsused langeksid konsensuslikult, kuid kui see nii ei sünni ja on vähemus, kes tehtud otsusest kuidagi tugevalt puudutatud saab, jääb otsustaja kanda vastutus leida vähemuse jaoks mingi muu mõistlik lahendus. Ja on üldiselt eeldatav, et ükski volikogu ei hääleta selliste otsuste tegemisel kergekäeliselt ega püüa oma inimeste huve kahjustada.

Metsküla kooli sulgemise otsustamisel oli oluliseks liikumapanevaks jõuks raha, õigemini valla majanduslikud võimalused. Kuid ka see on demokraatia, et omavalitsus ise ja ainult ise otsustab, kuidas ta täidab kõiki oma ülesandeid ja jagab oma raha kõigi tegevuste vahel. Volikogu liikmed peavad otsuseid vastu võtma seetõttu, et needsamad inimesed, kelle elu otsused puudutavad, on nad valinud, neile selle õiguse andnud ja kohustuse pannud ning nad vastutavad oma otsuste eest nendesamade inimeste ees. Ja selle vastutuse üks osa on erinevate arvamuste ärakuulamine, võimalust mööda nende kaalumine, aga eriti oluline on lõpuks tehtavate otsuste põhjendamine ja selgitamine.

Austatud kasvatusteadlane märkis ka, et selles asjas oli jahmatavapanevalt palju võimu. Tõesti oli. Olin väga üllatunud, et keskvõim, täpsemalt haridusministeerium üritas ühel hetkel võtta õiguse asjade üle, mis nende vastutusallas ei ole, ja hakkas vastanduma omavalitsuse õigusele ja kohustusele oma koolivõrgu üle otsustada. Võib oletada, et küllap ministeerium tegutses heade kavatsustega, kuid seejuures siiski kitsa vaatega, väites vastukaaluks näiteks, et väikekooli kinnipanekuga õpetajate palgaraha ei säästa. Ma ei märganud kordagi selle juures kogu rehkenduse arvessevõtmist, s.t mõistmist, et omavalitsuse jaoks koosnevad koolipidamise kulud palju enamatest kuluridadest kui õpetajate palk – see on hoone, kommunaalteenused, teiste koolitöötajate palgaraha jms.

Riigi esindaja igal sõnal on kaal, mille annab riigivõimu autoriteet ja usaldusväärsus. Sellega käib aga kaasas ka vastutus. Näiteks saab riigi usaldusväärsus kannatada seeläbi, kui antakse lootust, justkui õigustaks omavalitsuse otsusel suletud kooli koolitusluba, mis on jäänud veel tühistamata haridusministri vastuseisu tõttu, koolikohustuse täitmist koolis, mida formaalselt enam ei ole.

Kannatada saab ka pikaajaline konsensus selles, et koolivõrku tuleks korrastada eelkõige koolipidajal ning ministeerium ei saa omavalitsustelt võtta ära vastutust koolivõrgu korrastamise eest. Riigi ootamatu ning reeglitevälise sekkumise kõige halvemaks tagajärjeks võib olla see, et omavalitsused ei julge ise enam koolivõrgu korrastamise otsuseid teha, kuigi neid otsuseid on tegelikult väga vaja.

Lisaks kohalikele kaalutlustele ja kokkulepetele – mis koolivõrgu puhul on alati rasked sündima – on ka risk, et ministeeriumile ei meeldi ühe või teise konkreetse kooli sulgemine ning järgneda võib avalik häbimärgistamine. Kohalik omavalitsus ei peaks aga mõtlema selle peale, kuskohas suletav või ümberkorraldatav kool haridusministeeriumi või parasjagu ametis oleva ministri nunnumeetril asub. Ministeeriumi pädevuse piires antavad hinnangud koolivõrgu otsustele peaksid põhinema õigusaktides selgelt kindlaks määratud kriteeriumidel, mida tuleb kõigile samas olukorras olijatele ka sarnaselt rakendada.

Ja veel – riik, tormates appi konkreetsele koolile, ei tohiks oma abipakkumistes olla valikuline. Pean silmas näidet, kui poliitikud andsid väikekoolide toetusraha kohta lubadusi juba enne, kui rahajagamise detailid ja otsus vastu võetud sai. Hiljem aga selgus, et osa samuti väikeseid koole, kes ka toetust lootis, sellele ei kvalifitseerunud. Arusaadavalt seisneb valitsemine poliitiliste valikute tegemises, kuid selles loos tekitasid enneaegsed sõnumid inimestes ja omavalitsustes nii segadust kui ka võltslootust.

Eelnev ei käsitle seda, kas Metsküla kool oli hea või mitte või kas oli hädavajalik see kinni panna või mitte. Räägin printsiiibist – vastutus ei tohi olla hägune ja seda ei tohi hägustada. Eriti olukorras, kus keskvalitsuse tasemel räägitakse sellest, et koolivõrgu korrastamisest sõltub tulevikus õpetajate palk ja oodatakse kohalikele omavalitsustelt otsuseid seoses koolivõrguga.

Kas ministeeriumil ja keskvõimul ei tohi siis koolivõrgu suhtes olla seisukohta või võimalust võrku kujundada? Loomulikult tohib ja saab olla. Ja ka peab olema. Keskvõim saab luua reeglid. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kaudu saab täpsustada kodulähedase kooli kriteeriume, täpsustada rahastamismudelit, seda viisil, mis ei ole valikuline, vaid toetab samas olukorras olevaid õppeasutusi sarnasel viisil. Nende mehhanismide kaudu saab omavalitsus ka väikekoole säilitada, ka Metsküla kooli, kui ta selliselt otsustab.

Teame ütlemist, et see, kelle käes on raha, tellib ka muusika. See ütlemine sobib hästi veel ühe näite kohta, mis puudutab Toila Gümnaasiumi ja selle hoonet. Olemasolev Toila koolihoone on liiga suur, amortiseerunud ja alakasutatud. Gümnaasiumiosa sulgemisel avaneks vallal võimalus taotleda keskvõimult toetust, et ehitada põhikoolile uus hoone, mille maht oleks olemasolevast 4000 ruutmeetri suurusest koolikompleksist umbes 40 protsendi võrra väiksem. Lastel ja õpetajatel oleks uus ja parem õpikeskkond, uue ja väiksema hoone majandamiskulud oleksid üle poole väiksemad ning hoone asemel saaks rohkem raha inimestesse investeerida.

Toila vald võibki sellise otsuseni jõuda, sest alla saja õpilasega gümnaasiumidel on reeglina keeruline toime tulla. Ent probleem on selles, et teda nügib selle otsuse poole keskvõim ehk haridusministeerium, kes on pannud Toila inimesed valiku ette – võta või jäta ehk seda valikut tehes (mis on iseenesest tegelikult õige ja mõistlik) on võimalik saada uue hoone ehitamiseks riigilt raha. Haridusministeerium on nimetanud seda võta-või-jäta-olukorda Toila „sajandi võimaluseks“ ja teatanud otse, et vallal ja kogukonnal tasuks seetõttu kaaluda uue põhikooli rajamist gümnaasiumiastmega jätkamise asemel.

Kui Toila asemel oleks jõukam omavalitsus, saaks ta teha otsuse välistest teguritest vähem mõjutatuna. Määrav mõju ei oleks mitte niivõrd sellel, mida riik arvab Toila Gümnaasiumist, millist präänikut oodatava käitumise eest pakutakse, vaid kohalikel eelistustel ja võimekusel. Praegu saab võimaliku otsuse kohal olema aga keskvõimu tugev vari. Eelistatud peaks olema olukord, et omavalitsus saaks mõistlikud otsused tehtud ilma selleta, et keegi teda intensiivselt nende poole lükkaks, isegi siis, kui see keskvõimu nügimine viib omavalitsust tegelikkuses õiges suunas. Need otsused peaks tulema omavalitsuse enda seest, mitte sellest, et keegi on teinud n-ö ettepaneku, millest on raske keelduda.

Oma varasema haridusministeeriumi kantslerina töötamise kogemuse pinnalt tunnistan, et olen näinud ka vastupidiseid juhtumeid, kus mõni omavalitsus näeb keskvõimu ettepanekus üht või

teist korraldada hoobilt võimalust midagi vastu nõuda, midagi välja pressida, käitudes nii, nagu oleks laadaplatsil.

Senine, kompromisslahendusena seadustatud riigi ja kohalike omavalitsuste jagatud vastutus⁷ on ebamõistlik ega toeta gümnaasiumivõrgu korrastamise otsuste langetamist. Seetõttu tuleks otsustada, milline valitsemistasand vastutab gümnaasiumide õppekohtade tagamise eest, ning leppida kokku ühe vastutajaga süsteemile ülemineku korraldus. Vastutuse määramine konkreetsele osapoolle ei tähendaks teiselt osapoolelt või erakoolide asutajatelt koolipidamise õiguse kaotamist. Küll aga looks ühe kindla eestvedaja olemasolu paremad eeldused sisuliseks koostööks. Vastutaja saab otsustada, kui palju õppekohti on piirkonniti tarvis ning mil moel need kohad tulevikus soovijatele tagatakse – kas ise luuakse õppekohad või tellitakse vajalikud gümnaasiumi õppekohad teistelt koolipidajatelt.

Alates elukestva õppe strateegia 2014–2020 vastuvõtmisest on Haridus- ja Teadusministeerium väljendanud soovi võtta kogu vastutus keskhariduse eest riigi kanda. Kuna sellest on räägitud juba rohkem kui kümme aastat ning seda sõnastatakse poliitilise eesmärgina üha uuesti ja uuesti, seda suunda on kinnitanud ka praegune haridusminister, siis oleks kõigi – nii õpilaste, lapsevanemate, õpetajate, omavalitsuste kui ka keskvalitsuse – huvides, et senine lõputuna näiv jutuveeretamine lõpeks ja otsustataks selgelt ära, kes gümnaasiumihariduse tagamise eest tulevikus vastutab. Valikud võivad olla nii- või naasugused, oluline on aga, et tehtaks otsused, mis loovad selguse nii vastutuse kui ka rahastamise valdkonnas ning mis lõpetavad aastakümneid kestnud jagatud vastutusest tuleneva ebamäärasuse.

Miks ma selle jutuks võtan? Aga sellepärast, et koolivõrk vajab jätkuvalt korrastamist. Koolid on meil nii mõnigi kord seal, kus ei ole inimesi, ja inimesed seal, kus ei ole koole või on nad liiga suured või siis liiga väikesed. Raha on koolivõrgu investeringuteks oluliselt vähem kui eelmistel aastatel. Rahaga – investeringutega – enam koolivõrgu otsuseid ei osta, raha lihtsalt ei ole enam sedavõrd palju. Euroopa Liidu toetusi koolivõrgu korrastamiseks käimasoleval rahastamisperioodil enam varasemaga võrreldavates mahtudes ei saa. Kas oskame siit edasi koolivõrku korrastada ka ilma investeringute präänikuta, lähtudes sellest, mis on võimalik ning millised on kohalikud vajadused ja võimalused?

Mis puutub aga aktuaalset õpetajate palgateemat, siis laenan mõttekäigu, millega igati nõustun, endiselt Õpetajate Lehe peatoimetajalt ja kaastöötajalt haridusministeeriumist kommunikatsioonianalüütik Argo Kerbilt, kes õpetajate palgasüsteemi ja selle rahastamist hästi tunneb ja kes sel teemal hiljuti põhjaliku artikli avaldas: „Heal ajal on iga haridusministri huvi ja õigus näidata, kui palju tänu valitsuse (ja Riigikogu) valikutele õpetajate palgaks raha juurde anti. Aga kui olukord läheb keeruliseks, siis pole enam valikut ning vaadata tuleb süsteemi tervikuna: tuleb hakata käsitlema koolivõrgu ning omavalitsustega seotud küsimusi. [---] Eestis pole ühtegi omavalitsust, mis suudaks ilma riigi toetuseta õpetajate palku välja maksta. Peamised süsteemsed küsimused jõuavad kõik otsaga valitsuse ja Riigikogu juurde, sest kehtivas süsteemis piiritleb õpetajate töötasu alumise otsa riiklik miinimumpalk ja ülemise otsa riigi toetuse suurus ning omavalitsuste sissetulek“.

Riigikontroll on aastaid rääkinud omavalitsuste ahtakesest finantsautonoomiast ja möödapääsmatust vajadusest arvata praegune omavalitsustele antav nn sildiga raha, mille kasutamise otstarve on rangelt piiratud, nagu õpetajate palgaraha seda on, omavalitsuste üldiste tulude hulka. Siis saaks omavalitsus olla nii oma koolivõrgu üle otsustaja ja selle eest vastutaja

⁷ Eestis on praegu 158 gümnaasiumiastmega kooli, neist riigigümnaasiume 24, eragümnaasiume 22, kohalike omavalitsuste peetavaid gümnaasiume 112. (Allikas: Eesti haridussüsteemi andmeid koondav veebileht Haridussilm.)

kui ka normaalne tööandja õpetajatele. Praegu ei saa omavalitsused ise vabalt otsustada, kuidas kõige mõistlikumalt keskvalitsuselt haridustoetuseks saadud raha kasutada. Riigi tasemel omavalitsustele seatud olulised piirangud haridustoetuse kasutamisel töötavad aga koolivõrgu korrastamise eesmärgile hoopis vastu ega motiveeri omavalitsusi pingutama, et leida inimeste jaoks paindlikke lahendusi. Nii näitas Riigikontrolli audit juba seitse aastat tagasi. Näiteks ei soodusta praegune rahastamismudel naabervallaga kokkuleppimist, et kuskil lastest tühjenev kool sulgeda ja pakkuda haridust koostöös naaberomavalitsusega ning kasutada osalt toetust õpilaste mugava kooli ja koolist tagasi vedamise rahastamiseks vms.

Haridustoetuse raha rangetest kasutuspiirangutest vabastamine oleks rahastusmudeli muutmise kaudu tee vastutuse selguse suunas. Mõistan selleni liikumise keerukust, ka poliitilist keerukust, kuid selguse huvides ja praeguse segaduse jätkumise vältimiseks on see hädavajalik.

* * *

Artikkel toetub osalt riigikontrolör Janar Holmi ettekandele haridusvõrgu arengukonverentsil „HaridusLood“ 24. novembril 2023 Jõhvis. Konverentsi korraldas Eesti Linnade ja Valdade Liit koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Ida-Viru Ettevõtluskeskusega.