

**Riigikontrolli majandusaasta aruanne**

**01.01.2018–31.12.2018**

**Asutuse nimetus: Riigikontroll**

**Asutuse registrikood: 74000056**

**Aadress: Kiriku 2/4, 15013 Tallinn**

**Telefon: +372 640 0700**

**E-post: riigikontroll@riigikontroll.ee**

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

**Tegevjuht: kuni 8. aprillini 2018 Alar Karis, alates 9. aprillist 2018 Janar Holm**

**Audiitor: Grant Thornton Baltic OÜ**

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 55 leheküljest.

## **SISUKORD**

<b>RIIGIKONTROLI PÕHITEGEVUS 2018. AASTAL .....</b>	<b>3</b>
Juhtimine ja struktuur .....	6
Personal .....	18
Peamised finantsnäitajad aastatel 2014–2018 .....	19
<b>RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE .....</b>	<b>21</b>
<b>RIIGIKONTROLÕRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL .....</b>	<b>35</b>
<b>SÕLTUMATU VANDEAUDITORI ARUANNE.....</b>	<b>36</b>
<b>LISA. RIIGIKONTROLÕRI KÕNED RIIGIKOGUS JA ARTIKLID.....</b>	<b>39</b>

## RIIGIKONTROLI PÕHITEGEVUS 2018. AASTAL

### Kelle heaks töötab Riigikontroll?

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

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussioonipartnerid, kelle ülesanne on teha tööd selle huvides, 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.

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 kulutada, temata ei saaks kulutamist kontrollida ega kumbagi – ei kulutamist ega kontrollimist – 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 sõltumatusesest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditeid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) oleme valmis kaaluma nende soove, kellele töötame. 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 jälgime asjade käiku ka valdkondades, mida on juba auditeeritud, seirates auditis tehtud soovitude täitmist 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 kontrollitegevuses. Riigikontrolli audiitorid nõustavad ametnikke juhtimise, raamatupidamise, sisekontrollisüsteemide ja siseauditi arendamisel. Kokkuvõttes ikkagi selle nimel, et kontrolli 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 finantsauditeid selliselt, et riigi seisukohast olulisemad rahavood, varad ja kohustused saaksid auditeeritud. See võib riskihinnangutest lähtudes tähendada finantsauditeid nii ministeeriumides ja nende allasutustes kui ka riigi asutatud sihtasutustes, riigi osalusega äriühingutes jm.

Finantsaudit koosneb

- raamatupidamise aastaaruande auditist, mis sisaldab arvamust finantsaruannete kohta;
- seaduslikkuse auditist, kus vaadatakse tehingute õiguspärasust, s.t hinnatakse kohaldatavatest seadustest ja määrustest kinnipidamist (vastavusnõuete täitmist).

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

Samuti toome hinnangut andmata välja auditi käigus tehtud tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemide kohta.

### **Tulemusauditi olemus**

Tulemusauditi eesmärk on anda Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele igakülgset teavet selle kohta, kui hästi on riik seatud eesmärgi 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. Vältides parteipoliitikasse sekkumist, arvestatakse tulemusauditi teemade valikul ka seda, kas valitsus on uuritava probleemi lahendamiseks üldse midagi teinud või teha plaaninud. Samas võidakse auditeerida ka probleemi, mille suhtes valitsusel küll konkreetne tegevuskava puudub, kuid mis on oluline mõne üldisemal tasemel kindlaksmääratud riikliku eesmärgi saavutamiseks.

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 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 regulatsioonidega, mis suunavad ja piiravad auditeeritava tegevust.

Vastavusauditi üldine eesmärk on anda kindlust, et auditeeritavad koguvad ja kulutavad oma vahendeid kooskõlas asjakohaste regulatsioonidega, 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 juhtis kuni 8. aprillini 2018 riigikontrolör Alar Karis, kes asus ametis lahkumise järel tööle Eesti Rahva Muuseumi direktorina. 9. aprillist 2018 juhib Riigikontrolli riigikontrolör Janar Holm.

Riigikogu nimetas pikaajalise riigiametniku Janar Holmi riigikontrolöri vabariigi presidendi ettepanekul ametisse 7. märtsil 2018. Tema kandidatuuri toetas ligi 2/3 parlamendi liikmetest: poolt hääletas 64 ja vastu 10 Riigikogu liiget. Hääletamata jättis 15 Riigikogu liiget. Ametivande andis Holm Riigikogu täiskogu ees 9. aprillil, mis ajast ta astus ametisse.

Riigikontrollis oli 2018. aastal kaks struktuuriüksust:

- auditiosakond, mille peakontrolör on Ines Metsalu-Nurminen;
- arendus- ja haldusteenistus, mille direktor on Urmet Lee.

## **Audititegevus 2018. aastal**

2018. aastal valmis Riigikontrollis 19 auditit ja ülevaadet ning lisaks sellele hulk märgukirju ja artikleid. Riigikontroll peab väga oluliseks tutvustada auditite tulemusi aktiivselt nii Riigikogus kui ka avalikkusele. Nii andis Riigikontroll oma töö kohta infot Riigikogu komisjonide istungitel, konverentsidel, seminaridel, meedias ja sotsiaalmeedias.

## **2018. aasta olulisemad tegevused ja tulemused**

Auditiosakonna seire ja auditid keskenduvad järgmistele valdkondadele: haridus, töö, sotsiaalkaitse ja tervishoid; taristu ja suurinvesteeringud, siseturvalisus ja riigikaitse; infotehnoloogia; kohalikud omavalitsused; keskkond ja säästev areng ning raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus.

Järgnevalt on kirjeldatud valdkondades tehtud olulisemate auditite põhisõnumite kaudu.

### ***Kohalikud omavalitsused***

#### **Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes**

Riigikontrolli audit näitas, et kuigi enamiku valdade ja linnade infolehti ei kasutatud 2017. aasta kohalike valimiste eel parteilistes erahuvides, oli omavalitsuse raha toel tehtud valimiskampaaniale või muule poliitilisele mainekujundusele osutavaid märke siiski kokkuvõttes üsna palju, erinevas avaldumisvormis ja mitmetes omavalitsustes.

Probleemseid sõnumeid täheldas Riigikontroll kokku 53 omavalitsuses (haldusreformieelsetes piirides). Osa neist sõnumeist on selgelt vastuolus seadusest tuleneva põhimõttega, et omavalitsuse raha saab kulutada üksnes omavalitsuse ülesannete täitmiseks ja avalikes huvides. Need sõnumid olid järgmised: ametlikult positsioonilt tehtud üleskutsed valida kedagi konkreetset; põhiosas vaid kandidaadi lauskiitmisele orienteeritud artiklid või poliitiliste konkurentide tasakaalustamata kritiseerimine.

Riigikontroll soovitas kõigil infolehti rahastavatel KOVidel luua sisemine reeglistik riskide maandamiseks. Muu hulgas soovitas Riigikontroll korraldada järelevalve, näiteks luua lehe juures tegutsev sõltumatu kolleegium, kes lehe sisu jälgiks.

### ***Infotehnoloogia***

#### **IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes**

Riigikontrolli audit näitas, et auditeeritud omavalitsuste kätte usaldatud andmete turvalisus ei ole nõuetekohaselt tagatud: IT-turbega seotud riske ei teadvustata, mistõttu ei täideta valdavalt ka riigi seatud nõudeid, ehkki need on praeguseks kehtinud pea 10 aastat. Loodetud arengut ei ole kaasa toonud ei riigi teavitustegevus ega rahaline toetus.

Kõikidel auditeeritud omavalitsustel oli hindamata oma andmekogudes olevate andmete turbevajadus. Kohati on omavalitsustes raskusi isegi kõige madalama turbeastme turvameetmete rakendamisega. Mitmel pool oli IT-kasutajatele antud kergekäeliselt piiranguteta õigusi, tihti puudus ka ülevaade, kes ja kuhu üldse ligi pääseb, paroolihaldus oli puudulik, turvapaikade paigaldamine oli jäetud paljuski kasutajate meelevalda, tarkvara legaalsust töökohaarvutites ei kontrollitud.

IT-turbega seotud riske endiselt ei teadvustata, kuigi on arvukalt näiteid, kus omavalitsuste infosüsteemidesse on tehtud teenustõkestusründeid, nakatatud süsteeme pahavaraga ja kahjustatud veebilehti. Riigikontroll leidis, et omavalitsuste üldine infoturbe kultuur on madal nii teenistujate kui ka juhtkonna tasandil. Sageli puuduvad suunised IT-vahenditega ümberkäimiseks, neid ei ole töötajatele tutvustatud või päriselus neist ei lähtuta; majasiseste IT-nõuete täitmist toetavaid koolitusi ja teavitustööd ei tehta.

Seni on riik panustanud omavalitsuste infoturbe taseme tõusu pigem teavitustegevuse ning rahaliste toetuste kaudu. Riigikontrolli auditi tulemused aga ei näita, et need oleks omavalitsuste infoturbe olukorda loodetud moel parendanud.

### *Haridus, töö, sotsiaalkaitse ja tervishoid*

#### **Erakorraline meditsiin**

Riigikontrolli hinnangul on lahendamata probleemid pere- ja eriarstiabis viinud olukorrani, kus erakorralise abi osutamiseks mõeldud osakondadesse (EMO) pöördub üha rohkem inimesi, kes üldjuhul kiiret erakorralist abi ei vaja.

Eestis pöördui 2017. aastal EMOSse ca 462 000 korral. Pöördujaid oli ligi 300 000 ehk iga neljas Eesti elanik. Kokku oli 2017. aastal selliseid EMOSse pöördunud patsiente, kelle seisund ei eelda üldjuhul vältimatut abi osutamist ja kes oleks pidanud saama abi mõnelt muult tervishoiutasandilt, 57%.

EMO on tervishoiusüsteemis kõige kallim koht patsientide ravimiseks. Näiteks kulub Põhja-Eesti Regionaalhaigla ning Tartu Ülikooli Kliinikumi EMOs kergemate terviseprobleemidega pöördumiste puhul arvestuslikult ligi neli korda enam raha kui keskmiselt perearsti vastuvõtul. EMO muudab kulukamaks eriarsti vastuvõtt ning seal tehtavad täiendavad uuringud ja protseduurid.

Audit näitas, et tekkinud olukorra põhjused on järgmised:

1. Perearstiabi kvaliteet ja kättesaadavus on ebahühtlane. 40% kergemate kaebustega EMOSse pöördujaist tõi pöördumise põhjuseks selle, et nad ei saanud õigel ajal perearsti vastuvõtule. 25% ei soovinud erinevatel põhjustel perearsti juurde pöörduda. Peale selle on Eestis vähe perearste, kes teevad tööajaväliseid vastuvõtte – kokku 9%.

2017. aasta perearstipraksiste kvaliteedihindamisest selgus, et kõrgemale tasemele vastavaid praksiseid oli 43%. Ülejäänud praksised olid madalama tasemega või polnud neid veel hinnatud.

Juhul kui patsient ei saa abi perearsti juurest, otsib ta seda mujalt. Praeguses tervishoiusüsteemis on lihtsam ja kiirem alternatiiv pöörduda EMOSse.

2. Eriarstiabi rahastamine ei ole olnud piisav, et katta Eesti inimeste vajadust ravi järele. Katmata ravivajadus eriarstiabis toob kaasa pikad ravijärjekorrad. 2018. aastal oli haigekassa prognoosi kohaselt kokku 245 000 rahastamata ravijuhtu. Need on haigekassa hinnangul juhud, kus inimesel oleks vaja arsti juurde minna, kuid haigekassal raha selle eest tasuda ei ole. 2018. aasta ravivajaduse katmiseks oli puudu 52 miljonit eurot.
3. Pere- ja eriarstiabi rahastamise süsteem soodustab suurt arvu EMO-visiite. Haiglate huvi on saada kätte võimalikult suur osa rahast, mida lepingumaht võimaldab, ning



EMOsse pöördumised on üks viis seda teha. Kui patsient pöördub EMOsse lihtsa, sisuliselt perearsti pädevusse kuuluva tervisemurega, siis saab haigla sellegipoolest tasu teenusepõhiselt ehk eriarsti vastuvõtu eest. Seega puudub haiglatel rahaline motivatsioon EMOsse pöördumiste arvu vähendada. Siiski tuleb silmas pidada, et mida enam kulub ravikindlustuse raha EMO-visiitidele, seda vähem jääb plaanilise ravi tarbeks ning see põhjustab omakorda pikemaid ravijärjekordi.

4. Patsientide teavitamine ei toimu süsteemselt. Patsientide käitumine nii EMO külastamisel kui ka enne ja pärast seda viitab vähesele teadlikkusele, kuhu oma terviseprobleemiga pöörduda ja kas üldse on vaja pöörduda.

### ***Keskkond ja säästev areng***

#### **Riigi tegevus põhjavee kaitsmisel**

Riigikontrolli hinnangul on keskkonnaministeerium asunud põhjavee kaitset täpsemalt kavandama, kuid peamiselt põlevkivi kaevandamise ning põllumajandusega seotud mõjude tõttu võtab seni veel halvas seisundis olevate põhjaveekogumite olukorra parandamine kauem aega, kui on jäänud Euroopa Liidus üldsihiks seatud aastani 2021. Eesti 39 põhjaveekogumist on erinevatel põhjustel halvas seisundis 8 ja heas, kuid ohustatud seisundis 10 põhjaveekogumit.

Põhjaveevarud on Eestis suured ning enamikule Eesti inimestest on kättesaadav puhas joogivesi. Sellele vaatamata on Eestis üle 200 000 inimese, kelle kaevuvee headust võib halvendada põllumajandusest tulenev nitraadi- ja pestitsiidireostus, maavarade kaevandamine või ka majapidamiste puhastamata reovesi. Ka liiga intensiivne vee ammutamine võib mõjutada põhjavee kvaliteeti. Seire ja uuringud ei ole seni andnud head ülevaadet sellest, kui suur on reostusallikate tekitatav mõju põhjaveele. Andmed, mille põhjal põhjavee seisundit hinnata ja usaldusväärseid prognoose teha, ei ole paraku järjepidevad. Riigikontrolli audit näitas, et põhjavee saastumine nitraatidega on kasvanud ning nitraatide peamiseks allikaks peetakse väetiste laotamist. Ka põlevkivi kaevandamisest oluliselt mõjutatud Ida-Virumaal pole põhjavee seisund paranenud ning kaevandamislubadega pole seatud meetmeid, mis aitaksid tulevikus põhjaveele tekkivat kahju vältida.

### ***Taristu- ja muud suurinvesteeringud***

#### **Avaliku sektori hoonete energiatõhusus**

Riigikontrolli hinnangul on vähe tõenäoline, et Eesti suudab senisel kursil jätkates edaspidi täita Euroopa Liidu energiatõhususe direktiivi nõuet rekonstrueerida igal aastal 3% keskvalitsuse hoonete pinnast energiatõhusaks. Samuti ei pruugi Eesti ehitussektor, hoonete tellijad ega kohalikud omavalitsused olla valmis ettenähtud tähtajaks liginullenergiahoonete ehitamisele üle minema.

Kuigi senimaani on Eesti energiatõhususe direktiivi nõuet edukalt täitnud, suudetakse Rahandusministeeriumi hinnangul perioodiks 2017–2021 otsustatud investeeringute pinnalt rekonstrueerida vaid 10 000 m<sup>2</sup> hoonepinda vajalikust 25 000st aastas. 3% nõude täitmiseks ei ole koostatud kava ega eelarvet ning Rahandusministeeriumi sõnul on riigi kinnisvarainvesteeringute otsuste tegemisel praktikas esmatähtsad poliitilised, sh valdkonnapoliitilised prioriteedid, mitte aga ehitustehnilised kriteeriumid.

Rahandusministeerium on teinud valitsusele ettepaneku planeerida igal aastal riigieelarvest ja Riigi Kinnisvara ASi eelarvest 70 miljonit eurot keskvalitsuse hoonete remondivõla vähendamiseks. Samas tehakse sellest 70 miljonist eurost investeeringuid ka uute hoonete või rajatiste ehitamiseks (nt kommunismiohvrite memoriaal) ning investeeritakse ka energiamajanduse korralduse seaduse mõistes keskvalitsuse definitsiooni alla mittekuuluvate keskvalitsuse ja muu avaliku sektori hoonetes. Selle tulemusel tekib riigile kinnisvara juurde, kuid olemasoleva kinnisvara parendamiseks raha ei jätku.

Euroopa Komisjoni seisukohast lähtudes nihutas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium erasektori liginullenergiahoonete ehitusloa väljastamise tähtaja aasta võrra varasemaks ehk nüüd on liginullenergiahoonetele üleminemise tähtaeg 2021. aasta asemel 2020. aasta. Kuigi direktiivi järgi tuleb liginullenergiahoonetele üleminekuks koostada kava, ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium seda teinud. Küll aga on ministeerium toetanud liginullenergiahoonete tüüpprojektide väljatöötamist ja näidishoonete ehitamist. Riigikontrolli hinnangul ei pruugi Eesti ehitussektor, hoonete tellijad ega KOVid olla valmis ettenähtud tähtajaks liginullenergiahoonete ehitamisele üle minema. Intervjuudes Riigikontrollile on välja toodud, et liginullenergiahoonete ehitamise nõude tähtaja aasta võrra varasemaks toomisel on oluline mõju ettevõtjate äriplaanidele ning seda otsust ei oleks tohtinud kergekäeliselt vastu võtta.

Samuti puudub ametkondadel terviklik ülevaade avaliku sektori hoonete energiakasutusest ja seisukorrast, mistõttu on rekonstrueerimise ja rahastamise otsuseid keeruline teha. Registrate andmed on puudulikud ning andmekogude vaheline andmevahetus lonkab.

### *Siseturvalisus ja riigikaitse*

#### **Kaitseliidu valmisolek täita riigikaitse arengukavas ettenähtud ülesandeid**

Riigikontrolli hinnangul on Kaitseliit aastatel 2013–2017 valmistanud ette riigikaitse arengukavaga ettenähtud sõjaajaüksusi olulises osas planeeritud tasemel. Sõjalisi ja sisekaitsetegevusi toetavate mittesõjaliste üksuste ettevalmistamine ei ole aga toimunud süsteemselt ning selle põhjuseks on asjakohaste eesmärkide vähene konkreetsus.

Riigikontrolli audit näitas, et maakaitse sõjaajaüksuste ettevalmistamine on olnud Kaitseliidus prioriteet. Kaitseliidu ettevalmistatavate sõjalise maakaitse ja erioperatsioonide väejuhatuse sõjaajaüksuste mehitatus ja varustatus ning üldine lahinguvalmidus on paranenud iga aastaga ning väljaõpe toimub suures osas planeeritud graafikus.

Probleemiks on tegevväelaste nappus, mis Kaitseliidus mõjutab otseselt nii rahuaja tegevust (sh sõjaliste ja mittesõjaliste üksuste väljaõpetamist) kui ka sõjaajaüksustes tegevväelaste ametikohtade täitmist. Puuduolevate tegevväelaste ülesandeid täidavad Kaitseliidus töölepingulised töötajad ning osaliselt ka vabatahtlikud, kuid seesugune olukord ei ole jätkusuutlik ning lahendus tuleb leida siin koos kaitsevägega.

Oluliseks probleemiks peab Riigikontroll seda, et riigikaitse arengukavas aastateks 2013–2022 ja selle uuenduses aastateks 2017–2026 on Kaitseliidu sõjalisi ja sisekaitsetegevusi toetavate mittesõjaliste üksuste eesmärgid formuleeritud üldsõnaliselt. Arengukava kohaselt on Kaitseliidu mittesõjalised ülesanded toetada kaitseväge üksuste formeerimist, kaitsta Kaitseministeeriumi valitsemisala riigikaitseobjekte ning toetada Politsei- ja Piirivalveametit sisejulgeoleku tagamisel. Ei valitsus ega ka Kaitseministeerium (koostöös Siseministeeriumiga) ei ole Kaitseliidu mittesõjaliste ülesannete täitmiseks seadnud mõõdetavaid eesmärke ega ajakava. Nii on mittesõjaliste ülesannete täitmiseks valmisoleku loomist aastatel 2013–2017

Kaitseliit suures osas ise sisustanud. Malevati on aga mittesõjalistest ülesannetest erinev arusaam, mistõttu ei ole ka nende ülesannete täitmine ega inimeste rakendamine kõikjal ühtemoodi ja samades plaanides kirjas. Kuna mõõdetavaid eesmärke (millised üksused, milline väljaõpe ja varustus jms) püstitatud ei ole, puudub ka võimalus hinnata Kaitseliidu mittesõjaliste üksuste ettevalmistamise taset.

### ***Raamatupidamise õigsus ja tehingute seaduslikkus***

#### **Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus**

Riigikontrolli hinnangul on Eesti riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õige ning kajastab kõigis olulistel osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigi 2017. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 9,16 miljardit, kulusid 8,84 miljardit, investeeringuid 414,8 miljonit ja finantseerimistehinguid 159,7 miljonit eurot, annab Riigikontrolli hinnangul usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta. Samuti on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2017. aasta riigieelarve seadusega ning selle muutmise seadusega. See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmisel Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

Riigikontroll auditeeris tänavu eraldi ka finantsaruandlust toetavate infosüsteemide toimimist ja usaldusväärsust. Finantsarvestuse seisukohast oluliste infosüsteemide toimimisel ei tuvastatud puudujääke, mis võiksid oluliselt mõjutada nendel süsteemidel põhinevate finantsandmete kvaliteeti.

#### **Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine**

Riigikontroll leidis, et riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine olnud üldiselt tulemuslik, arvestuse kvaliteet on paranenud ja arvestus on muutunud efektiivsemaks. Seepärast oleks mõistlik sarnase mudeli rakendamine ehk arvestusteenuse koondamine kesksesse üksusesse ka kohalike omavalitsuste puhul.

Nii oleks võimalik hoida tööaega rutiinsete arvestustoimingute tegemise pealt ja kasutada seda enam finantsjuhtimiseks, mis aitab avalikku raha paremini ja otstarbekamalt kasutada.

Riigikontrolli audit näitas, et riigiasutuste finants-, personali- ja palgaarvestuse kvaliteet on paranenud ühtsete arvestusstandardite juurutamise, ühtse majandustarkvara kasutusele võtmise ning arvestuse pidamise koondamise tulemusena nii ministriumide tugiteenuste üksustesse kui ka hiljem Riigi Tugiteenuste Keskusesse.

Olukorra paranemise on taganud ennekõike ühtsete infosüsteemide kasutuselevõtt. Samuti on efektiivsust suurendanud tsentraliseerimise käigus toimunud spetsialiseerumine, kus samaliigiliste tööloikude koondamine on võimaldanud tööd korraldada tõhusamalt ja vähendada seeläbi töötajate arvu.

Tugiteenuste tsentraliseerimise projekti elluviimine on läinud plaanitust veerandi võrra kallimaks. Peamiseks kallinemise põhjuseks on riigitöötaja iseteenindusportaali arenduse ja kasutuselevõtu kallinemine, kuna portaali loomisel ei analüüsitud piisavalt põhjalikult, millist funktsionaalsust portaalile soovitakse ja millised kulutused see kaasa toob. Samas on

riigitöötaja iseteenindusportaal nüüd hästi tööle rakendunud ja aitab arvestusele kuluvat aega kokku hoida.

Projekti tegelikuks maksumuseks perioodil 2010–2016 kujunes 6,83 miljonit eurot, millest kulutati investeringuteks 4,13 miljonit ja tegevuskuludeks 2,7 miljonit eurot.

Kuna auditi tulemuste põhjal leiab Riigikontroll, et riigiasutustes on arvestus muutunud kvaliteetsemaks ja efektiivsemaks, väärrib analüüsimist kohalikes omavalitsustes sarnase mudeli rakendamine, s.t arvestusteenuse koondamine kesksesse üksusesse, et parandada arvestuse kvaliteeti ja muuta oma tööd efektiivsemaks. Kokku oleks võimalik hoida tööaega rutiinsete arvestustoimingute tegemise pealt ja kasutada seda enam finantsjuhtimiseks, mis aitab avalikku raha paremini ja otstarbekamalt kasutada.

### ***Olulised tegevussuunad aastaks 2019***

Osakonna 2019. aasta töodes on horisontaalseks teemaks infotehnoloogiaga seonduv, sh on kavas 2019. aasta ülevaade riigi varade kasutamisest ja säilimisest koostada IT-teemal. Ülevaates soovime kirjeldada, milline on meie e-riigi olukord: süsteem, infrastruktuur, rahastamine ja projektijuhtimine.

## **Auditiaruanded ja muud publikatsioonid**

*(Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab neist mitut, on see toodud kõigi juures.)*

### **Haridus- ja Teadusministeerium**

IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes

Märgukiri riigiasutuste ettevalmistuse kohta teha pärast maavalitsuste reformi omavalitsuste üle tõhusat järelevalvet

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

### **Justiitsministeerium**

IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes

Märgukiri riigiasutuste ettevalmistuse kohta teha pärast maavalitsuste reformi omavalitsuste üle tõhusat järelevalvet

Eesti riigi kriitiliste andmekogude turvalisuse ja säilitamise tagamine

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

### **Kaitseministeerium**

Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta

Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel

Kaitseliidu valmisolek täita riigikaitse arengukavas ettenähtud ülesandeid

Riigikontrolli arvamus NATO küberkaitsekoostöö keskuse 2016. ja 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

### **Keskkonnaministeerium**

EUROSAI koostööaudit õhusaaste teemal

Ohtlike ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise järeleaudit

Eesti riigi kriitiliste andmekogude turvalisuse ja säilitamise tagamine

Välisõhu seisund ja selle kaitse korraldus Eestis

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

Riigi tegevus põhjavee kaitsmisel

### **Kultuuriministeerium**

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

## **Maaeluministeerium**

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

Riigi tegevus põhjavee kaitsmisel

## **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**

EUROSAI WGEA avaliku sektori hoonete energiatõhususe ühisauditi raport

Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel

IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes

Avaliku sektori hoonete energiatõhusus

Eesti riigi kriitiliste andmekogude turvalisuse ja säilitamise tagamine

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

## **Rahandusministeerium**

EUROSAI WGEA avaliku sektori hoonete energiatõhususe ühisauditi raport

Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes

Märgukiri riigiasutuste ettevalmistuse kohta teha pärast maavalitsuste reformi omavalitsuste üle tõhusat järelevalvet

Avaliku sektori hoonete energiatõhusus

Eesti riigi kriitiliste andmekogude turvalisuse ja säilitamise tagamine

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

## **Siseministeerium**

Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel

IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes

Eesti riigi kriitiliste andmekogude turvalisuse ja säilitamise tagamine

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

## **Sotsiaalministeerium**

Erakorraline meditsiin

Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel

Märgukiri riigiasutuste ettevalmistuse kohta teha pärast maavalitsuste reformi omavalitsuste üle tõhusat järelevalvet

Eesti riigi kriitiliste andmekogude turvalisuse ja säilitamise tagamine

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine

### **Välisministeerium**

Riigiautuste tugiteenuste tsentraliseerimine

### **Vabariigi Presidendi Kantselei**

Vabariigi Presidendi Kantselei majandustegevus aastatel 2016–2017

### **Õiguskantsleri Kantselei**

Õiguskantsleri Kantselei majandustegevus aastatel 2016–2017

### **Kohaliku omavalitsuse valdkond**

Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes

IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes

Märgukiri riigiasutuste ettevalmistuse kohta teha pärast maavalitsuste reformi omavalitsuste üle tõhusat järelevalvet

### **Varia**

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2017.–2018. aastal

### **Rahvusvahelised auditid**

EUROSAI koostööaudit õhusaaste teemal

EUROSAI WGEA avaliku sektori hoonete energiatõhususe ühisauditi raport

\* \* \*

Eesti Riigikontroll tegi Kasahstani riigikontrollis kollegiaalhindamise (*peer review*), mille tulemusel koostatud aruande allkirjastasid Eesti riigikontrolör ja Kasahstani riigikontrolör 4. detsembril 2018 Tallinnas.

\* \* \*

Kõik auditiaruanded on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

## Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus

Arendus- ja haldusteenistuse ülesanne on toetada Riigikontrolli põhitegevust ehk auditite tegemist. Toetus hõlmab auditivaldkonna arendust, kommunikatsiooni, sh välissuhtlust, infotehnoloogia kasutamist, majandustegevust, asjaajamist, personalitööd ja raamatupidamist.

Arendusvaldkonna peamised ülesanded on seotud Riigikontrolli auditite kvaliteedi tagamise süsteemi käigushoidmise ning arendamisega, organisatsiooni strateegilise planeerimise korraldamise ja auditite tegemiseks vajalike infosüsteemide arendamisega. 2018. aasta eriülesandeks oli uue riigikontrolöri ametisse asumise toetamine, mis läks tõrgeteta. Riigikontrolöri vahetus Riigikontrolli strateegilises juhtimises 2018. aastal muudatusi kaasa ei toonud (vt lähemalt [Riigikontrolli strateegia 2014–2020](#)).

Arendus- ja haldusteenistuse koosseisus toimus üks muudatus ning alates 23.07.2018 on teenistuse koosseisus õigusnõuniku ametikoht, mis varem allus vahetult riigikontrolörile. Teenistusele lisandus uus ülesanne: koordineerida riigisaladuse valdkonda Riigikontrollis.

Seoses uue andmekaitse regulatsiooni rakendamisega nimetati Riigikontrolli direktor alates 15.05.2018 Riigikontrolli andmekaitse spetsialistiks ning uuendati Riigikontrolli kordasid ja juhendeid, et need vastaks uutele nõuetele.

Auditiprotsessi ja -kvaliteedi tagamise seisukohalt oluline sündmus oli tööplani koostamise ja auditite tegemise juhendi kinnitamine ja ellurakendamine. Täitmata jäi eesmärk uuendada täies mahus auditikäsiraamat. 2019. aasta tegevuskavas on see üks kesksemaid ülesandeid.

Välissuhtluse valdkonnas korraldas Riigikontroll EUROSAI IT-töörühma kohtumise Tallinnas, kus osales ligi 100 IT-audiitorit. See on osa tegevustest, millega Riigikontroll soovib 2020. aastal võtta üle Poola riigikontrollilt vastava töörühma juhtimise. Riigikontroll jätkas EUROSAI keskkonnaauditi töörühma juhtimist. Riigikontroll on iseseisvalt ja koostöös Tartu Ülikooli, EUROSAI ning INTOSAIga loonud ja käivitanud kolm keskkonnaauditi e-kursust (MOOC – *massive open online course*). Osa kursusi on korraldatud juba mitmendat korda ja üks esimest korda. Üks kursus on ettevalmistamisel ka 2019. aastaks. Kursused on jätkuvalt populaarsed (keskmiselt üle 100 kursuse läbija iga kursuse kohta), nendega on Riigikontroll panustanud rahvusvaheliselt keskkonnaauditi kvaliteedi paranemisse ning need on ühtlasi ka väga positiivselt kujundanud Riigikontrolli rahvusvahelist mainet.

Arendus- ja haldusteenistuse juhtimisel lõpetati edukalt esimene Riigikontrolli iseseisvalt tehtud kollegiaalhindamine Kasahstani Riigikontrollis. Ühtlasi algas ka kaks uut kollegiaalhindamise projekti. Esimese käigus annab rahvusvaheline audiitorite meeskond Riigikontrolli juhtimisel hinnangu Euroopa Kontrollikoja strateegia elluviimisele. Teises projektis osaleb Riigikontroll rahvusvahelises meeskonnas, mis hindab Indoneesia Riigikontrolli audititegevust IT-võimaluste kasutamise aspektist.

Kommunikatsiooni valdkonnas toimus tavapärase töö: auditite avalikustamise ja riigikontrolöri töö toetamine. Samuti on kommunikatsioonijuht Riigikontrolli kontaktisik suhtlemisel Riigikogu komisjonidega, eriti riigieelarve kontrolli erikomisjoniga.

Arendusteenistuse koosseisu kuuluv infokeskus tagas Riigikontrolli varustamise asjakohaste teavikutega, hoiul oli 4429 nimetust teavikuid (v.a perioodika).

Infotehnoloogia ja dokumendihalduse valdkonna aasta suurimaks väljakutseks ja tegevuseks oli dokumendihalduse süsteemi registreerimine riigi infosüsteemide halduse süsteemis



andmekoguna. See omakorda tingis vajaduse juurutada infosüsteemide kolmeastmeline etalonturbe süsteem ISKE. Riigikontroll läbis 2018. aasta lõpus edukalt ka ISKE-auditi ning jätkab oma infoturbesüsteemi parendamist ka 2019. aastal. Riigikontroll jätkab arhiivi korrastamise projekti. 2018. aastal sai korrastatud ja dokumenteeritud kokku 799 säilikut aastatest 1996–1999, mis anti üle Rahvusarhiivile.

Personalivaldkonna olulisem tegevus oli uue personalipoliitika elluviimine, mis tähendas mitmete oluliste kordade ülevaatamist ja muutmist. Lisaks oli suure mahuga tegevuseks uute teenistujate värbamine ning teenistuslehtede korrastamine ja Riigi Tugiteenuste Keskusele üleandmine. Leiti ka uus töötervishoiuteenuse osutaja.

Raamatupidamise valdkonnas vahetus juht, pearaamatupidaja ametikoha ülesanded täienesid ning ametikoha nimetuseks sai finantsjuht. Uus finantsjuht asus tööle 29.10.2018.

Arendus- ja haldusteenistuses on pärast õigusnõuniku ametikoha lisandumist kokku 22 ametikohta. Peale pearaamatupidaja siirdusid mujale veel välissuhtluse nõunik ja kaks asjaajamisega seotud konsultanti. Praeguseks on neil ametikohtadel uued teenistujad.

## **Personal**

2018. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 94 inimest, aktiivselt töötas 79 inimest. Üldine tööjõu voolavus aasta jooksul oli 13,8%.

Riigikontrolli teenistujaist 43,6% on asutuses teenistuses olnud üle kümne aasta, 27% 1–5 aastat ning 6–10 aastat töötanute osakaal on 23% ning aasta jooksul asus teenistusse 6,4%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97%, sh 77% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2018. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 34,6% ja naisi 65,4%. Teenistujate keskmine vanus on 41 aastat ning suurim on 41–50aastaste teenistujate vanuserühm (37%), sellele järgneb 31–40aastaste teenistujate vanuserühm (36%).

## Peamised finantsnäitajad aastatel 2014–2018

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

	2018	2017	2016	2015	2014
<b>Bilansinäitajad</b>					
Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	265	257	100	232	262
Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	398	458	9 448	8 993	7 794
<b>Tulemiaruaude näitajad</b>					
Tegevustulud (tuhandetes eurodes)	0	1	0	0	9
Tegevuskulud (tuhandetes eurodes)	-5 102	-5 315	-4 752	-4 692	-5 227
Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes)	0	-343	-327	-282	-255
<b>Muud näitajad</b>					
Töötajate keskmine arv (inimest taandatuna täistööajale)	80	84	88	95	92
<b>Eelarve ja selle täitmise näitajad</b>					
Tulude eelarve (tuhandetes eurodes)	0	0	0	10	9
Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	0	1	0	11	8
Kulude eelarve (tuhandetes eurodes)	5 916	6 070	5 285	5 121	4 972
Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	5 613	5 910	4 957	4 988	4 841

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

## RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE

### (2018. aasta tegevuskava täitmise aruanne)

Riigikontrolli põhitegevus on auditeerimine. 2018. aastal valmis kokku 19 auditit, ülevaadet ja märgukirja (vt täpsemalt [2018. aasta tööd Riigikontrolli veebis](#)). See on 86% töödest, mis 2018. aasta alguses tööplaani kinnitati (kuna algses tööplaanis kajastatakse esialgseid tähtaegu, mis võivad tööde planeerimise tulemusena (nt ulatuse muutumise tõttu vm põhjusel) muutuda, siis ongi mitme auditi lõpptähtaeg nihkunud 2019. aastasse). Lõpetatud töid oli 2018. aastal arvuliselt märkimisväärselt vähem võrreldes eelnevate aastatega, kuna esimest korda keskenduti finantsauditi osas tervikuna vaid riigi majandusaasta koondaruande auditeerimisele ning loobuti üksikute ministriumide raamatupidamisaruannetele arvamuse andmisest.

2018. aasta tähelepanuväärsemad tööd on järgmised:

- riigi 2017. aasta majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit on igal aastal Riigikontrolli jaoks üks mahukamaid töid, mis peab looma veendumuse, et riigi raamatupidamine on korras, varad arvel ja olulised tehingud seaduslikud;
- ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest on samuti iga-aastane Riigikogule esitatav kogumik, mis 2018. aastal keskendus viie olulise valdkonna (pensionikindlustus, töövõimereform, politsei mehitatus jt) näitel riigi võimekusele vajalikke otsuseid langetada;
- erakorralise meditsiini audit, mis tõi teravalt esile esmatasandi arstiabi lahendamist ootavad probleemid;
- kaks auditit IT-turvalisuse vallast, millest eriti kohalike omavalitsuste seisuga kajastav töö tõi selgelt välja, et IT-riskid ei ole ainult teoreetilised ohud, vaid ebapiisav tegevus on juba kaasa toonud reaalsed kahjud.

Auditite kvaliteeti on auditeeritavad jätkuvalt hinnanud kõrgelt: 2018. aastal pidas 90% auditijärgsetele küsitlustele vastanutest (vastas 70 isikut) auditite üldist kvaliteeti vähemalt heaks.

Riigikontrolli esindajad osalesid riigieelarve kontrolli erikomisjoni 47 istungil, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Janar Holm pidas parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne (vt lisa).

2018. aastal mainiti ajakirjanduses Riigikontrolli ja riigikontrolöri tööd 2567 materjalis.

## RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

### Bilanss

tuhandetes eurodes

	Lisa	31.12.2018	31.12.2017
<b>Varad</b>			
Käibevara			
nõuded ja ettemaksed	3	41	46
<b>Käibevara kokku</b>		<b>41</b>	<b>46</b>
Põhivara			
materiaalne põhivara	4	45	38
immateriaalne põhivara	5	179	173
<b>Põhivara kokku</b>		<b>224</b>	<b>211</b>
<b>Varad kokku</b>		<b>265</b>	<b>257</b>
<b>Kohustised</b>			
Lühiajalised kohustised			
võlad tarnijatele		95	109
võlad töövõtjatele	6	176	192
muud kohustised ja saadud ettemaksed	7	127	119
eraldised	8	0	38
<b>Lühiajalised kohustised kokku</b>		<b>398</b>	<b>458</b>
<b>Kohustised kokku</b>		<b>398</b>	<b>458</b>
<b>Netovara</b>		<b>-133</b>	<b>-201</b>
<b>Kohustused ja netovara kokku</b>		<b>265</b>	<b>257</b>

## Tulemiaruanne

tuhandetes eurodes

	Lisa	2018	2017
<b>Tegevustulud</b>			
saadud välismaine sihtfinantseerimine		0	1
<b>Tegevustulud kokku</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Tegevuskulud</b>			
antud toetused	10	-1	-1
tööjõukulud	11	-3 507	-3 732
majandamiskulud	12	-1 333	-1 295
muud tegevuskulud	13	-216	-259
põhivara amortisatsioon	4, 5	-45	-28
<b>Tegevuskulud kokku</b>		<b>-5 102</b>	<b>-5 315</b>
<b>Tegevustulem kokku</b>		<b>-5 102</b>	<b>-5 314</b>
Intressikulu	8	0	-343
<b>Kulud kokku</b>		<b>0</b>	<b>-5 658</b>
<b>Aruandeperioodi tulem</b>		<b>-5 102</b>	<b>-5 657</b>
<b>Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega</b>	2	5 102	5 657

**Rahavoogude aruanne**  
 tuhandetes eurodes

	<b>Lisa</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
<b>Rahavood põhitegevusest</b>			
tegevustulem		-5 102	-5 314
põhivara amortisatsioon	4, 5	45	27
käibemaksukulu põhivara soetuseks	13	12	37
põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus		4	0
põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus		-22	-399
<b>Kokku rahavood põhitegevusest</b>		<b>-5 063</b>	<b>-5 649</b>
<b>Rahavood investeerimisest</b>			
tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel	4, 5, 13	-107	-174
<b>Kokku rahavood investeerimisest</b>		<b>-107</b>	<b>-174</b>
<b>Rahavood finantseerimisest</b>			
rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega	2	5 170	5 823
<b>Kokku rahavood finantseerimisest</b>		<b>5 170</b>	<b>5 823</b>
<b>Puhas rahavoog</b>		<b>0</b>	<b>0</b>

**Netovara muutuste aruanne**  
tuhandetes eurodes

	<b>Lisa</b>	<b>Kokku</b>
<b>Saldo 31.12.2016</b>		<b>-9 348</b>
Pensionieraldiste kindlustusmatemaatilised kasumid ja kahjumid	8	-164
Siire tulemi elimineerimisest	2	9 311
<b>Saldo 31.12.2017</b>		<b>-201</b>
Siire tulemi elimineerimisest	2	68
<b>Saldo 31.12.2018</b>		<b>-133</b>



**Riigieelarve täitmise aruanne**  
tuhandetes eurodes

Liik	Kon- to	Objekt	Sisu selgitus	Esi- algne eelarve	Lõplik eelarve	Täit- mine	Täitmise ja lõpliku eelarve vahe
<b>Eelarvepositsiooni kaasatud kulud</b>				<b>-5 822</b>	<b>-5 916</b>	<b>-5 613</b>	<b>303</b>
	<b>4</b>		<b>Antud toetused ja muud ülekanded</b>	-2	-2	-1	<b>1</b>
20	45	SE000003	Liikmemaksud	-2	-2	-1	1
	<b>5</b>		<b>Tööjõu- ja majandamiskulud</b>	<b>-5 820</b>	<b>-5 914</b>	<b>-5 612</b>	<b>302</b>
10	5	SE000026	Eripensionide väljamaksed	-555	-555	-529	26
10	5	SEP30001	Riigikontrolöri töötasu	-125	-125	-125	0
20	5		Tööjõu- ja majandamiskulud	-4 396	-4 490	-4 219	271
20	5	SE000028	Vahendid Riigi Kinnisvara ASile	-744	-744	-739	5
<b>Investeeringud</b>				<b>-10</b>	<b>-76</b>	<b>-70</b>	<b>6</b>
30		INP30000	Investeeringud	-10	-76	-70	6
sealhulgas käibemaksukulu investeeringutelt						-12	
<b>Eelarvepositsiooni kaasamata kulud</b>				<b>-50</b>	<b>-50</b>	<b>522</b>	<b>572</b>
10	5	SE000026	Korrigeerimine eripensionide väljamaksetega	0	0	529	529
10	5	SEP30001	Riigikontrolöri töötasu	0	0	38	38
60	61		Põhivara amortisatsioon ja väärtuse muutus	-50	-50	-45	5

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisas 14.

## **Raamatupidamise aastaaruande lisad**

### **Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused**

Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardi ja riigieelarve seadusega. Eesti finantsaruandluse standard tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuse ja aruandluse põhimõtetele ning selle põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid, sealhulgas avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend.

#### **Finantsvarad ja -kohustised**

Finantsvaradeks loetakse raha, lühiajalisi finantsinvesteeringuid, nõudeid ostjate vastu ja muid lühi- ja pikaajalisi nõudeid. Finantskohustisteks loetakse 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.

#### **Arvestus- ja esitusvaluuta**

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud tuhandetes eurodes.

#### **Varade ja kohustiste jaotus lühi- ja pikaajaliseks**

Varad ja kohustised on bilansis jaotatud lühi- ja pikaajaliseks, lähtudes sellest, kas vara või kohustise eeldatav valdamine kestab kuni ühe aasta või kauem arvestatuna bilansikuupäevast.

#### **Nõuded**

Nõuded võetakse arvele nõudeõiguse tekkimisel ning hinnatakse lähtudes tõenäoliselt laekuvatest summadest.

#### **Materiaalne ja immateriaalne põhivara**

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

Väljaminekud põhivara rekonstrueerimiseks, mis vastavad materiaalse põhivara mõistele, liidetakse põhivara maksumusele.

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

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%.

Pensionieraldistena kajastati varasematel perioodidel töötajatele seaduse alusel tagatud hüvitisi eripensionide ja pensionisuurenduste maksmiseks. 2017. aastal muudeti avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit. Muudetud arvestuspõhimõtete kohaselt tuli 31.12.2017. aasta seisuga anda eripensioni ja pensionisuurenduste eraldised, mille väljateenimise periood on lõppenud, siirdena üle Sotsiaalkindlustusametile, kuna see amet on nende väljamaksja. Riigikontrolli töötajatel oli 31.12.2017. aasta seisuga pensionieraldistele väljatöötamise periood lõppenud. 2017. aasta lõpul arvestati pensionieraldised viimast korda ümber ja anti seejärel üle Sotsiaalkindlustusametile. 2018. aasta bilanssi ja tulemiaruanne need eraldised enam ei mõjuta.

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, mis teatud tingimustel võivad tulevikus muutuda kohustisteks, 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 kasumid ja kahjumid kajastatakse tulemiaruanandes kuluna.

## **Kulude arvestus**

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

## **Sihtfinantseerimine**

Sihtfinantseerimisena kajastatakse sihtotstarbeliselt antud ja teatud tingimustega seotud toetusi. Sihtfinantseerimist ei kajastata tuluna või kuluna enne, kui on piisavalt kindel, et toetuse saaja vastab sihtfinantseerimisega seotud tingimustele ja sihtfinantseerimine leiab aset.

Sihtfinantseerimise kajastamisel rakendatakse brutomeetodit, mille korral kajastatakse sihtfinantseerimise tulu ja selle arvel tehtud kulu või põhivarade soetust eraldi.

Tegevuskulude sihtfinantseerimise kajastamisel lähtutakse tulude ja kulude vastavuse printsiibist. Varade sihtfinantseerimise korral kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna selles perioodis, mil sihtfinantseerimise abil soetatud vara võetakse bilansis põhivarana arvele.

## **Siirded ja netovara**

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.

Tekkinud tuleml antakse täielikult üle Rahandusministeeriumile. Selleks kajastatakse täiendav mitterahaline siire Rahandusministeeriumile ja see kajastatakse ühtlasi netovarade muutusena bilansis. Tulud ja kulud, mida tulemiaruanes ei kajastata (näiteks pensionieraldiste kindlustusmatemaatilised kasumid ja kahjumid), kajastatakse otse netovarade muutusena.

## **Bilansipäevajärgsed sündmused**

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmnesid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 02.04.2019 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 riigieelarve seaduse osas 3 („Riigikontroll“) määratud kirjetega. Aruanne on võrreldav tulemiaruandega (vt lisa 14).

## **Tehingud seotud osapooltega**

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

**Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega**  
 tuhandetes eurodes

<b>Nõuded ja kohustised</b>	<b>Lühiajalised nõuded ja ettemaksed</b>	<b>Lühiajalised kohustised</b>
<b>31.12.2017</b>		
riigiraamatupidamiskohustuslased	1	118
riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	0	1
<b>Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku</b>	<b>1</b>	<b>119</b>
<b>31.12.2018</b>		
riigiraamatupidamiskohustuslased	1	127
<b>Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku</b>	<b>0</b>	<b>127</b>

Kohustistest moodustasid maksukohustised 127 000 eurot (31.12.2017. a seisuga 118 000 eurot, vt lisa 7).

<b>Tegevuskulud</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
riigiraamatupidamiskohustuslased	285	271
riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	620	618
kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused	2	4
muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused	7	10
avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused)	1	3
<b>Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku</b>	<b>915</b>	<b>906</b>

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu ca 216 000 000 eurot (31.12.2017. a seisuga ca 259 000 000 eurot, vt lisa 13). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile ca 620 000 000 eurot (2017. aastal ca 616 000 000 eurot).

<b>Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne)	5 170	5 823
pensionieraldiste üleandmine (vt lisa 8)	0	9 145
siire tulemi elimineerimisest (vt netovara muutuste aruanne)	-68	-9 311
<b>Kokku siirded tulemiaruanandes</b>	<b>5 102</b>	<b>5 657</b>

**Lisa 3. Nõuded ja ettemaksud**  
tuhandetes eurodes

	31.12.2018	31.12.2017
Nõuded täiendavate puhkusepäevade hüvitise eest	1	1
Nõuded ostjate vastu	5	0
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	31	45
Viitlaekumised	4	0
<b>Nõuded ja ettemaksud kokku</b>	<b>41</b>	<b>46</b>

**Lisa 4. Materiaalne põhivara**  
tuhandetes eurodes

	Infotehnoloogia seadmed	Transpordi- vahendid	Kokku
<b>Seisuga 31.12.2017</b>			
Soetusmaksumus	128	19	<b>146</b>
Akumuleeritud kulum	-107	-2	<b>-108</b>
Jääkmaksumus	21	17	<b>38</b>
<b>2018. aasta liikumised</b>			
Soetused ja parendused	20	0	<b>20</b>
Amortisatsioonikulu	-4	-8	<b>-12</b>
Liikumised kokku	15	-8	<b>7</b>
<b>Seisuga 31.12.2018</b>			
Soetusmaksumus	147	19	<b>166</b>
Akumuleeritud kulum	-111	-10	<b>-121</b>
Jääkmaksumus	36	9	<b>45</b>

2018. aastal soetati server ja kommutaatorite lahendus, kokku 20 000 eurot. 31.12.2018. aasta seisuga moodustasid võlad tarnijatele soetatud materiaalse põhivara eest 10 000 eurot (31.12.2017. a seisuga 0 eurot).

**Lisa 5. Immateriaalne põhivara**  
tuhandetes eurodes

	Tarkvara	Kasutusele võtmata varad	Kokku
<b>31.12.2017</b>			
Soetusmaksumus	204	146	<b>350</b>
Akumuleeritud kulum	-177	0	<b>-177</b>
Jääkmaksumus	27	146	<b>173</b>
<b>2018. aasta liikumised</b>			
Soetused ja parandused	0	38	<b>38</b>
Ümberklassifitseerimine	184	-184	<b>0</b>
Amortisatsioonikulu	-32	0	<b>-32</b>
Liikumised kokku	152	-146	<b>6</b>
<b>31.12.2018</b>			
Soetusmaksumus	388	0	<b>388</b>
Akumuleeritud kulum	-209	0	<b>-209</b>
Jääkmaksumus	179	0	<b>179</b>

2017. aasta lõpus jäi kasutusele võtmata siseveebi arendustöid summas 14 000 eurot ja dokumendihaldussüsteemi arendustöid summas 134 000 eurot. 2018. aasta jooksul soetati siseveebi arendustöid veel 6000 euro eest ja dokumendihaldussüsteemi arendustöid 32 000 euro eest. 2018. aastal võeti mõlemal aastal tehtud arendustööd kasutusele.

#### Lisa 6. Võlad töötajatele

tuhandetes eurodes

	31.12.2018	31.12.2017
Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised	169	167
Välja maksmata töötasud ja neilt arvestatud maksukohustised	7	25
<b>Võlad töötajatele kokku</b>	<b>176</b>	<b>192</b>

#### Lisa 7. Muud kohustised ja saadud ettemaksed

tuhandetes eurodes

	31.12.2018	31.12.2017
Sotsiaalmaks	75	70
Tulumaks	41	35
Töötuskindlustusmaks	5	5
Kogumispension	3	4
Erisoodustuste tulumaks	3	4
Muud viitvõlad	0	1
<b>Muud kohustised ja saadud ettemaksed kokku</b>	<b>127</b>	<b>119</b>

#### Lisa 8. Eraldised

tuhandetes eurodes

	Perioodi algul	Kasutatud perioodi jooksul	Tühistatud/lisandunud perioodi jooksul	Arvestatud intressikulu	Üle antud	Perioodi lõpul
<b>2017</b>						
Töösuhte lõppemise hüvitis	0	0	38	0	0	38
Riigikontrolöri ja peakontrolöri eripensioni eraldis	8 320	-524	49	311	-8 156	0
Avaliku teenistuse pensionisuurenduse eraldis	794	0	163	32	-989	0
<b>Kokku</b>	<b>9 114</b>	<b>-524</b>	<b>250</b>	<b>343</b>	<b>-9 145</b>	<b>38</b>
sh lühiajalised	542					38
pikaajalised	8 572					0
<b>2018</b>						
Töösuhte lõppemise hüvitis	38	-38	0	0	0	0

<b>Kokku</b>	<b>38</b>	<b>-38</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	0					0

Pensionieraldised on 31.12.2017. aasta seisuga viimast korda arvestatud ja seejärel Sotsiaalkindlustusametile üle antud lähtudes avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis tehtud muudatusest (vt lisa 1). 2017. aasta lõpul arvestati riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis summas 38 000 eurot eraldise ja tööjõukuluna. Eraldis maksti välja 2018. aastal.

### Lisa 9. Tingimuslikud kohustised

tuhandetes eurodes

	31.12.2018	31.12.2017
<b>Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel</b>		
Hooned	185	185
<b>Kokku</b>	<b>185</b>	<b>185</b>

Tingimuslike kohustustistena on kajastatud tulevaste perioodide rendikulu, mille maksmisest bilansipäeva seisuga ei ole võimalik hoiduda. Hoonete rendikuluna on arvestatud Riigi Kinnisvara ASiga sõlmitud lepingu alusel Riigikontrolli büroohonete kolme kuu kasutusrendimaksud, kuna leping on katkestatav 30-päevase etteteatamistähtajaga ning sisaldab rentnikupoolse ülesütleamise korral trahvinõuet kahe kuu rendimakse ulatuses.

### Lisa 10. Antud toetused

Antud toetustena on kajastatud liikmemaksud rahvusvahelistele audiitororganisatsioonidele EUROSAI summas 468 eurot ja INTOSAI summas 459 eurot. Riigikontrol on INTOSAI liige alates 1992. aastast ja regionaalse ühenduse EUROSAI liige alates 1993. aastast.

### Lisa 11. Tööjõukulud

tuhandetes eurodes

	2018	2017
<b>Töötasukulud</b>		
avaliku teenistuse ametnike töötasud	1 948	2 091
töötajate töötasud	536	494
valitavate ja ametisse nimetatute töötasud	58	82
ajutiste lepinguliste töötajate töötasud	31	32
eripensionid ja pensionisuurendused (vt lisa 8)	0	48
<b>Töötasukulud kokku</b>	<b>2 573</b>	<b>2 747</b>
<b>Erisoodustused</b>	<b>39</b>	<b>44</b>
sotsiaalkindlustusmaks	864	908
töötuskindlustusmaks	20	21
tulumaks erisoodustustelt	11	12
<b>Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku</b>	<b>895</b>	<b>941</b>
<b>Tööjõukulud kokku</b>	<b>3 507</b>	<b>3 732</b>



<b>Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
avaliku teenistuse ametnikud	61	65
töötajad	18	17
valitavad ja ametisse nimetatud isikud	1	1
<b>Kokku</b>	<b>80</b>	<b>83</b>

<b>Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
riigikontrolör	58	53
riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis	0	29
peakontrolörid	61	127
<b>Kokku</b>	<b>119</b>	<b>209</b>

### **Lisa 12. Majandamiskulud**

tuhandetes eurodes

	<b>2018</b>	<b>2017</b>
Administreerimiskulud	238	115
Uurimis- ja arendustööd	12	53
Lähetuskulud	86	97
Koolituskulud	78	80
Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud	617	617
Sõidukite ülalpidamiskulud	19	24
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	170	229
Inventari majandamiskulud	11	13
Töötervishoiu kulud	11	9
Mitmesugused majanduskulud	91	58
<b>Kokku</b>	<b>1 333</b>	<b>1 295</b>

### **Lisa 13. Muud tegevuskulud**

tuhandetes eurodes

	<b>2018</b>	<b>2017</b>
Käibemaksukulu tegevuskuludelt	204	222
Käibemaksukulu põhivara soetuselt	12	37
<b>Kokku</b>	<b>216</b>	<b>259</b>

Rahavoogude aruandes ja riigieelarve täitmise aruandes on käibemaksukulu põhivara soetuselt kajastatud investeeringute grupis.

**Lisa 14. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta**  
tuhandetes eurodes

**Lõpliku eelarve kujunemine**

	<b>Eelarvepositsiooni kaasatud kulud</b>	<b>Investeeringud</b>
Esialgne eelarve 2018. a riigieelarve seaduse alusel	-5 822	-10
Üle toodud eelmisest aastast rahandusministri 23.05.2018. a käskkirja nr 102 alusel	-112	-48
Muudetud 2018. a riigieelarve seaduse muutmise seaduse alusel	18	-18
<b>Kokku lõplik eelarve</b>	<b>-5 916</b>	<b>-76</b>

**Võrdlus tulemiarundega**

	<b>Tegelikud kulud</b>
<b>Kulud kokku tulemiarundes</b>	<b>-5 102</b>
<b>Kulud riigieelarve täitmise aruandes</b>	
eelarvepositsiooni kaasatud kulud	-5 613
käibemaksukulu investeeringutelt	-12
eelarvepositsiooni kaasamata kulud	523
<b>Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku</b>	<b>-5 102</b>

Riigieelarves ja riigieelarve täitmise aruandes on kulud jaotatud eelarvepositsiooni kaasatud ja eelarvepositsiooni kaasamata kuludeks, lähtudes Statistikaameti reeglitest, mis kehtivad valitsussektori ülejäägi või puudujäägi arvestamiseks.

Eraldiste moodustamist kajastatakse tulemiarundes kuluna ning nende väljamaksmist kajastatakse eraldiste vähenemisena. Riigieelarve täitmise aruandes kajastatakse eraldiste väljamaksmist eelarvepositsiooni kaasatud kuluna ning võetakse tagasi eelarvepositsiooni kaasamata kulude grupis, kus kajastatakse ühtlasi moodustatud eraldiste kulu.

2018. aasta riigieelarve seaduses kajastati aga Riigikontrolli eripensioni väljamaksed endiselt Riigikontrolli eelarveosas, kuigi neid faktiliselt arvestab ja maksab välja Sotsiaalkindlustusamet. Seetõttu on riigieelarve täitmise aruandes esitatud Riigikontrolli eripensionite tegelikud väljamaksed summas 529 000 eurot eelarvepositsiooni kaasatud kuluna ning võetud tagasi eelarvepositsiooni kaasamata kulude rühmas. Summa on saadud Sotsiaalkindlustusameti kassapõhisest aruandlusest, kus väljamaksed on kajastatud eraldi objekti koodiga SE110018.

Investeeringud mõjutavad eelarvepositsiooni nende soetamisel. Hilisem amortisatsioonist tekkinud kulum, väärtuse langus ja muud soetusmaksumuse korrigeerimised enam eelarvepositsiooni ei muuda.

**Võrdlus põhivara liikumise aruandega**

	<b>Tegelikud investeeringud</b>
Materiaalse põhivara soetus (vt lisa 4)	-20
Immateriaalse põhivara soetus (vt lisa 5)	-38
Käibemaksukulu investeeringutelt (vt lisa 13)	-12
<b>Kokku investeeringud riigieelarve täitmise aruandes</b>	<b>-70</b>

## **RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL**

Riigikontrolli 31.12.2018 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

02.04.2019



# Grant Thornton

An instinct for growth™

## SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE

### Riigikogule

### Arvamus

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (asutus) raamatupidamise aastaaruannet, mis sisaldab bilanssi seisuga 31. detsember 2018 ning tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ja netovara muutuste aruannet eeltoodud kuupäeval lõppenud aasta kohta ja raamatupidamise aastaaruande lisasid, sealhulgas märkimisväärsete arvestuspõhimõtete kokkuvõtet, mis on esitatud lk 21-34.

Meie arvates kajastab kaasnev raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistes osades õiglaselt asutuse finantsseisundit seisuga 31. detsember 2018 ning sellel kuupäeval lõppenud aasta finantstulemust ja rahavoogusid kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga.

### Arvamuse alus

Viisime auditi läbi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti) (ISA (EE)). Meie kohustusi vastavalt nendele standarditele kirjeldatakse täiendavalt meie aruande osas „Vandeauditori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga”. Me oleme asutusest sõltumatud kooskõlas Kutseliste arvestusekspertide eetikakoodeksiga (Eesti) (eetikakoodeks), ja oleme täitnud oma muud eetikaalased kohustused vastavalt eetikakoodeksi 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 tegevusaruannet, kuid ei hõlma raamatupidamise aastaaruannet ega meie asjaomast vandeauditori aruannet.

Meie arvamus raamatupidamise aastaaruande kohta ei hõlma tegevusaruannet ja me ei tee selle kohta mingis vormis kindlustandvat järeldust.

Seoses meie raamatupidamise aastaaruande auditiga on meie kohustus lugeda tegevusaruannet ja kaaluda seda tehes, kas tegevusaruandes sisalduv informatsioon oluliselt lahkneb raamatupidamise aastaaruandest või meie poolt auditi käigus saadud teadmistest või tundub muul viisil olevat oluliselt väärkajastatud. Kui me teeme tehtud töö põhjal järelduse, et tegevusaruanne on oluliselt väärkajastatud, oleme kohustatud sellest faktist aru andma. Meil ei ole sellega seoses millegi kohta aru anda.

---

### Grant Thornton Baltic OÜ

Pärnu mnt 22  
10141 Tallinn, Eesti

T +372 626 0500

E info@ee.gt.com

Reg-nr 10384467  
KMKR nr EE100086678



## **Juhtkonna ja nende, kelle ülesandeks on valitsemine, kohustused seoses raamatupidamise aastaaruandega**

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

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

Need, kelle ülesandeks on valitsemine, vastutavad asutuse raamatupidamise aruandlusprotsessi üle järelevalve teostamise eest.

## **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 arvamust. Põhjendatud kindlus on kõrgetasemeline kindlus, kuid see ei taga, et olulise väärkajastamise eksisteerimisel see kooskõlas ISA (EE)-dega läbiviidud auditi käigus alati avastatakse. Väärkajastamised võivad tuleneda pettusest või veast ja neid peetakse oluliseks süis, kui võib põhjendatult eeldada, et need võivad üksikult või koos mõjutada majanduslikke otsuseid, mida kasutajad raamatupidamise aastaaruande alusel teevad.

Me kasutame auditi osana vastavalt ISA (EE)-dega kutsealast otsustust ja säilitame kutsealase skeptitsismi kogu auditi käigus. Me teeme ka järgmist:

- teeme kindlaks ja hindame raamatupidamise aastaaruande kas pettusest või veast tuleneva olulise väärkajastamise riskid, kavandame ja teostame auditiprotseduure vastuseks nendele riskidele ning hangime piisava ja asjakohase auditi tõendusmaterjali aluse andmiseks meie arvamusele. Pettusest tuleneva olulise väärkajastamise mitteavastamise risk on suurem kui veast tuleneva väärkajastamise puhul, sest pettus võib tähendada salakokkulepet, võltsimist, tahtlikku tegevusetust, väärarvutuste tegemist või sisekontrolli eiramist;
- omandame arusaamise auditi puhul asjasepuutuvast 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 alusprintsüübi 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



# Grant Thornton

An instinct for growth™

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 süiski kahjustada asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt tegutsevana;

- hindame raamatupidamise aastaaruande üldist esitusviisi, struktuuri ja sisu, sealhulgas avalikustatud informatsiooni, ning seda, kas raamatupidamise aastaaruanne esitab aluseks olevaid tehinguid ja sündmusi viisil, millega saavutatakse õiglane esitusviis.

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

/digitaalselt allkirjastatud/

Aivar Kangust, vandeaudiitor nr 223

Grant Thornton Baltic OÜ, tegevusluba nr 3

Pärnu mnt 22, 10141 Tallinn

3. aprill 2019

## LISA. RIIGIKONTROLÖRI KÕNED RIIGIKOGUS JA ARTIKLID

### Riigikontrolöri kandidaadi Janar Holmi sõnavõtt Riigikogus 7. märtsil 2018

Austatud juhataja!

Lugupeetud Riigikogu liikmed!

Ma tänan teid selle võimaluse eest, et saan riigikontrolöri kandidaadina teie ees, Riigikogu täiskogu ees kõnelda. Veebruari jooksul toimunud kohtumistel kõigis Riigikogu fraktsioonides ning ka kahes komisjonis sain tutvustada oma seisukohti Riigikontrolli rolli ning võimalike prioriteetide kohta. Sain väga väärtuslikku ja olulist tagasisidet, mille eest ma teid tänan! Toon siiski lühidalt välja mõned rõhuasetused.

Riigikontroll on loodud ja seatud sõltumatuks asutuseks, mille ülesanne on anda objektiivne pilt, kuidas keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused neile usaldatud maksuraha kasutavad. Julgen pikka aega auditeeritu rollis olnuna – haridusministeeriumis ja nüüd ka sotsiaalministeeriumis – väita, et Riigikontroll on kujunenud aastate jooksul professionaalseks, respekteeritavaks ja tugevaks organisatsiooniks.

Samas oli pea kõigil kohtumistel fraktsioonides küsimuseks – mida tuleks teha selleks, et Riigikontrolli asjakohased soovitused ei jääks riulile.

Riigikontrolli kogemus näitab, et valdavat osa soovitusi siiski arvestatakse. Selle nimel on kõik senised riigikontrolörid ka vaeva näinud. Siiski on jätkuvalt asjakohane mõelda, kuidas suurendada Riigikontrolli soovituste mõju. Võtmesõnadeks on siin auditeeritavate teemade olulisus, soovituste kvaliteet ning tegevuse nähtavus. Lahendused on nii Riigikontrolli kui ka auditeeritavate ning tegelikult ka olulisel määral parlamendi käes.

Oluline on koostöö Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoniga, kes on Riigikontrolli otseseks partneriks parlamendis. Just see koostöö annab võimaluse muuta parlamendi autoriteedile toetudes Riigikontrolli tegevuse tulemusi veelgi nähtavamaks ja toetada soovituste rakendamist.

On ka ääretult tähtis, millisel viisil toimub suhtlemine auditeeritavaga – kas auditeeritav tajub, et rõhuasetus on vaid probleemidel, või on selle kõrval ruumi ka tunnustusele edu ja otsustusjulguse korral? Kas auditi tegemise põhjus on arusaadav ka auditeeritavale, avalikkusele, Riigikogule? Kas sellest on kasu auditeeritavale endale probleemide lahendamisel? Kas ka Riigikogu liikmed ja Vabariigi Valitsus saavad Riigikontrolli töö tulemusest abi poliitikakujundamisel ja tegevuste kavandamisel?

Need on küsimused, mida Riigikontroll on seni oluliseks pidanud ja millega kavatsen riigikontrolöriks nimetamise korral edasi tegeleda.

Kindlasti ei saa tähelepanuta jätta riigikontrolöri võimalust ennetada probleeme, tuues võimalikud riskid ja probleemid välja juba ühe või teise otsuse või plaani ettevalmistamise ajal.

Samas tuleb mõista, et Riigikontroll annab küll nõu, kuid otsustamisõigus ja ka vastutus on nendel, kes on selleks valitud ja seatud.

Lühidalt ka valdkondadest, millel Riigikontroll võiks minu hinnangul lähiaastatel fookust hoida. Need on struktuursed reformid, suurinvesteeringud – kõigis avaliku sektori valdkondades – ning avalike teenuste asja- ja ajakohasus, kättesaadavus ning kvaliteet. Samas

on selge, et Riigikontrollil tuleb hoida tähelepanelikku pilku kogu avalikul sektoril – valdkondi ja erinevat ulatust välistamata. Riskihinnangutest lähtudes tuleb hoida Riigikontrolli tööplaani võimalikult elavana.

Riigikogus toimunud kohtumistel joonistus välja kaks teemat, mis vajaks Riigikogu liikmete hinnangul suuremat tähelepanu.

Esiteks – kohalikud omavalitsused –, mille puhul tõstatati küsimus ka kõikjal, kas Riigikontrolli volitused avaliku sektori auditeerimisel võiks ulatuda ka kohaliku omavalitsuse enda vara kasutamise, valdamise ja käsutamise tulemuslikkuse kontrollimiseni.

Riigikohus on ligi kümme aastat tagasi asunud seisukohale, et see on vastuolus Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga.

Siiski ma leian, et on võimalik analüüsida, kuidas oleks võimalik hinnata kohaliku omavalitsuse toimimise tulemuslikkust liigselt omavalitsuste autonoomiasse sekkumata. Seda saab arutada Riigikogu põhiseaduskomisjoni, õiguskantsleri, Justiitsministeeriumi ning Riigikontrolli koostöös. Volituste laiendamine ei ole kindlasti Riigikontrolli enda otsustada, vaid on siiski parlamendi otsustada.

Teine teema, mis kohtumistel fraktsioonidega esile kerkis, oli soov, et Riigikontroll pööraks suuremat tähelepanu kaitsevaldkonnale. Riigikontroll on viimastel aastatel sellel teemal kompetentsust ja valmisolekut kasvatanud. Olen nõus, et Riigikontrolli tööplaani koostamisel tuleb sellele valdkonnale olulist tähelepanu pöörata.

Kokkuvõtteks. Riigikontroll saab anda kodanikele kindlustunnet, et riik toimib usaldusväärselt. Anda kindlustunnet ja teadmist, et avalikus sektoris on sõltumatu ja asjatundlik institutsioon, kes ei jäta riske ja probleeme märkamata ning probleemide võimalikke lahendusi sobilikul viisil välja toomata. Riigikontroll peab olema institutsioon, kelle soovitusel on argumenteeritud, kes oskab oma seisukohti lihtsalt ja arusaadavalt avalikkusele selgitada ning kes suudab seeläbi Eesti riigi arengut positiivselt mõjutada.

Täna tähelepanu eest!



## **Riigikontrolör Janar Holmi kõne Riigikogus 14. novembril 2018 riigi vara kasutamise ja säilimisega seotud probleemidest**

Austatud juhataja, lugupeetud Riigikogu liikmed

Eesti on rikkam kui kunagi varem. Tänavu on Eesti elu edendamiseks Riigikogu ja valitsuse käsutuses 40 korda rohkem raha kui 25 aastat tagasi. See on olnud erakordne areng. Riigieelarve 256 miljoni eurost aastal 1993 on saanud praeguseks 10,6 miljardit. Sellest ligi kümnendiku on meile andnud toetuseks teiste Euroopa riikide maksumaksjad. Kui uskuda Rahandusministeeriumi prognoosi, ületab Eesti riigieelarve nelja aasta pärast 12 miljardi euro piiri.

Võin kinnitada, et see raha on raamatupidamises korralikult arvel ning mullused riigi majandustehingud olid olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega. On selgelt näha, et tsentraliseerimine on riigi raamatupidamise tasemele väga hästi mõjunud. Seepärast võiks ka kohalikud omavalitsused sarnase lahenduse peale minna. Nii paraneks raamatupidamise kvaliteet, eriti olukorras, kus headest spetsialistidest on puudus.

Jah, kindlasti on meie ühiste maksumiljardite kohta hea teada, et paberid on korras ja rehkendus on õige. Aga keerulisemad on lood selle mõistmisega, millele ja miks riik raha kulutab ning kuidas see Eesti arengut mõjutab. Iga-aastane riigieelarve seadus on järjest vähem arusaadav ja informatiivne. Käsitlen seda teemat täna põhjalikumalt, sest ainuüksi viimastel nädalatel on mulle komisjonides sellise arengu asjus oma muret avaldanud paljud Riigikogu liikmed. Ja seda nii opositsioonist kui ka koalitsioonist.

Probleem on ammine ning Riigikontroll on juba aastaid jaganud parlamendi ja avalikkuse muret, et riigieelarve mõistmiseks peavad olema põhjalikud raamatupidamisteadmised ja palju aega, et kõrvutada erinevaid mahukaid rahanduslikke materjale. Viimasel ajal ei piisa paraku enam sellestki – riigieelarve seaduse üldistusaste ja tehnilisus on lihtsalt niivõrd suur, et ühe või teise kulurea sisse ei näe enam ka raamatupidamise imelaps.

Riigieelarve kontrolli erikomisjoni esimees näitas Riigikogu infotunnis nädal tagasi ilmekalt, et eelarve ei ole arusaadav, kui palus rahandusministril selgitada, kuidas saab olla nii, et riigieelarve kulud on tuludest 250 miljoni euro võrra suuremad, kuid valitsuse sõnul on eelarve nominaalselt 130 miljoni euro ülejäägis. Vastus viitas keerulistele raamatupidamisreeglitele. Jah, paraku ei ole enam ajad, kus rahaasjad olid selged – pluss tähendas plussi ehk raha on, ja miinus miinust ehk raha pole.

Riigieelarve ei tohiks aga olla pelgalt raamatupidamisdokument, vaid see peaks andma aluse teha juhtimisotsuseid. Eelarve peaks olema hoob riigi strateegilise arengu suunamiseks. Paneb tõsiselt mõtlema, kuidas saavad Riigikogu liikmed kasutada reaalsuses oma õigust teha soovi korral riigieelarve seadusse muudatusi, kui näiteks investeringud või toetused on seaduses välja toodud iga valitsemisala eelarve ühe kulureana.

Vastuseks sellele küsimusele ütlevad ilmselt paljud, et riigieelarve kulud on ju lahti kirjutatud riigieelarve seletuskirjas. Aga ka siin on vähemalt kaks probleemi. Esiteks ei ole riigieelarve seletuskirjal seaduse jõudu. Ja teiseks võib seletuskiri küll investeringud, toetused ja muud kulud asutuste ja objektide kaupa välja tuua, kuid samas on valitsusel täielik õigus eraldada raha tegelikult hoopis teistele objektidele ja asutustele, kui seletuskirjas nimetatud. Seda piirini, kuni jäädakse riigieelarve seaduses sätestatud summade ja ridade piiridesse.

Olen nõus, et kindlasti on vaja eelarve kasutamisel paindlikkust, et iga väikese asja pärast ei peaks hakkama seadust muutma. Aga mõnikord võib olla tegu üsna põhimõtteliste otsustega.

Toon näite – sügisel kolm aastat tagasi otsustas valitsus Estonian Airi pankrottiminekuga paralleelselt asutada kaks uut lennundusvaldkonna ettevõtet ja eraldas selleks veidi enam kui 72 miljonit eurot. Toonastest majandus- ja taristuministri käskkirjadest on teada, et algselt oli see raha kavas anda teistele riigi äriühingutele. Riigieelarve seaduse vastu ei eksitud, sest Riigikogu oli andnud blankoheakskiidu finantseerida riigi äriühingute tegevust teatud summa ulatuses, määratlemata täpsemalt raha saajat ning otstarvet. Aga küsimus jääb – kas Riigikogul oleks pidanud olema seisukoht, kas rahastada just riiklikku lennuettevõtet või suunata see raha näiteks raudtee, elektrivõrkude või muu taristu parendamisse.

Probleem on ka seletuskirja sisu ja selles toodud teabe ebaühtlane kvaliteet. Ehkki Rahandusministeerium on sellele tähelepanu pööranud ning kvaliteet on ka paranenud, leiab seletuskirjast jätkuvalt kulukirjeid, mille pikem lahtikirjutamine on summa väiksuse tõttu küsitav. Samas esineb suuri summasid, mille sisu piisavalt ei selgitata.

2019. aasta eelarve seletuskirjast saab näiteks teada, et Riigikogu eelarvest eraldatakse kahele inimesele parlamendiuuringute stipendiumiks 1300 eurot uurija kohta. Samas pole näiteks selgitatud, milleks vajab Eesti Energia riigieelarvest aktsiakapitali 143 miljonit eurot. Juhul, kui see on ikka lõpuks energiaettevõtte, kes selle raha saab, sest riigieelarve seaduses fikseeritakse vastav kulu vaid eelarvereval nimetusega „Finantsvarade suurenemine“.

Areng on siiski aset leidnud – viis aastat tagasi oli eelarve seletuskirjas näiteks üle 200 miljoni euro suuruse summa kohta lihtsalt öeldud – „Finantseerimisetehingud“. Ja juures oli lause – äriühingute aktsiakapitali suurendamiseks. Miks? Või kellele? Ei sõnagi.

Riigieelarve seaduse ja seletuskirja arusaadavusega seondub ka küsimus, kuidas saaks Riigikogu, mis peaks ju olema riigi strateegiliste arutelude keskpunkt, osaleda riigieelarve kui riigi aasta tähtsaima strateegilise dokumendi koostamises. Rahandusministeerium on nii sõnades kui ka tegudes väljendanud, et eelarveotsused peaks järjest enam tehtama kevadel, kui koostatakse riigi 4 aasta eelarvestrateegiat. Sügisel menetletava riigieelarve puhul peaks vaid täpsustama detaile.

Teisalt menetleb Riigikogu just riigieelarvet, mitte riigi eelarvestrateegiat, mis on valitsuse monopol. Ehk siis eelnimetatud käsitluse järgi on Riigikogu roll tegeleda detailidega. Veidi utreeritult – kas see tähendab, et Riigikogu arutleb dokumendi üle, mille põhimõtteline sisu on tegelikkuses ära otsustatud? Kas Riigikogu roll eelarve asjus peakski piirduma sisuliselt nn regionaalsete investeeringutega? Valikute küsimus.

Aasta-aastalt üha arusaamatumaks ja tehnilisemaks muutunud eelarvepilt esindab aina tugevamalt mõtteviisi, mis ei ole sobi sisuotsuste tegemiseks ega lähtu paraku tavamõistuslikust lihtsusest, selgusest ja arusaadavusest. Miks see kõik nii on? Aga sellepärast, et tegelikult Riigikogu on ise nii otsustanud.

Pakuksin siinkohal välja mõtte, kuidas Riigikogu saaks eelarve kujundamisel ja tagasiside andmisel täita sisulisemat rolli. Riigikogus võiks rahanduskomisjoni ja valdkondliku komisjoni avalikel ühisistungitel toimuda igal sügisel põhjalikud kuulamised, kus ministrid, ministeeriumi valdkonnajuhid, kantslerid, asekanclerid ja ametite juhid annaksid ülevaate olukorrast, plaanidest ja rahastamisvajadusest. Selle põhjal saaks Riigikogu väljendada valitsusele oma arvamust ülejäämiseks aastaks koostatava eelarvestrateegia ja eelarve kohta. Näiteks öelda, et üht või teist programmi ei ole vaja ja raha tuleks suunata kuhugi mujale. Sellised kuulamised

toimused muide Eesti parlamendis eelmise sajandi 20ndatel aastatel, kui täitevvõim ei olnud veel domineerivas seisundis.

Riigikontroll on oma kogemuse pinnalt valmis parlamenti aitama, et koos leida eelarvele ning selle seletuskirjale vorm, mis oleks arusaadav ja reaalselt tööks kasutatav nii Riigikogu liikmetele kui ka avalikkusele. See on eriti tähtis nüüd, kui aastast 2020 peaks eelarve olema tegevuspõhine. Selle üle, kas tegevuspõhine eelarve on tõesti selgem ja parem, võib igaüks ise otsustada, kui vaatab Sotsiaalministeeriumi ja Haridusministeeriumi valitsemisala järgmise aasta eelarvet.

Head kuulajad

Tulen nüüd riigieelarve koostamise juurest aruandluse juurde. Nagu viitasin, on meil raamatupidamine korras. Aga mida annab Riigikogu liikmele see teadmine või riigi majandusaasta koondaruanne praegusel kujul? Kas neist on abi strateegiliste otsuste tegemisel eelarveprotsessis või eelnõude menetlemisel?

Koondaruande osaks olevas tegevusaruandes on küll kirjas valdkonna olulisemad arengud, indikaatorite väärtuste muutused ning riigi algatused, tegevused ja initsiatiivid, kuid samal ajal ei ole need kuigivõrd seotud raha ega inimestega. Sellest pigem raamatupidamislikust vaatenurgast koostatud aruandest ei saa ühe või teise asutuse töö tulemustest kuigi palju aimu.

Toon värske näite. Nädal tagasi raporteeris sõltumatu nädalaleht, et Ugala teater sai mullu 4,4 miljonit eurot kasumit, suurim kahjum oli aga Draamateatril. Leht tõlgendas niimoodi riigi majandusaasta koondaruande tabelit. Kultuuriministeerium oli sunnitud selgitama, et see kõik on tegelikult raamatupidamislik silmapete. Aruande tulemireale kirja pandud 4,4 miljonit peegeldab seda, et Ugalas lõppes mullu remont ning maja väärtus raamatupidamises suurenes. Remontimata Draamateatri tulemi viis miinusesse hoone suur amortisatsioon. Teatrite töö kohta ei näita see midagi.

Oluline on ka koondaruande Riigikogule esitamise aeg. Näiteks on möödunud aasta kohta käiv aruanne praegu, novembris, ehk huvitav uurimisaines raamatupidamisarheoloogia huvilistele. Kuid neile, kes näevad riigieelarvet ja sellega seotud dokumente juhtimisinfona, oleks sisulist raha kasutamise ülevaadet vaja enne, kui algab riigi eelarvestrateegia ettevalmistamine ja arutelu. Kuid ka siis saaks see teave avaldada mõju alles ülejärmisest aastast.

Kui ma eelarvestrateegia kujundamise puhul pakkusin välja ministrite ja teiste kuulamise, siis eelarveraha kasutamise kohta võiks Riigikogus korraldada samalaadsed kuulamised, et selgitada, mida on juhid saavutanud rahaga, mis neile on samaks aastaks eraldatud. Tegelikuses on juba iga aasta sügisel selge, mis on tehtud ja mis jääb edaspidiseks.

Ilmselt oleks mõistlik üle vaadata kogu riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise ajakava. Ja ka aruandluse ajakava. Riigikogu liikmed on riigieelarve arusaadavuse mure kõrval rääkinud palju ka ajakava muutmisest. Uuesti läbimõtlemist vajaks ka Riigikogu vajadusi silmas pidades riigi majandusaasta koondaruande praeguse infoesituse mõttekus ning ka Riigikontrolli tegevus finantsauditite valdkonnas. Selle mõttetööga me juba tegeleme.

Lugupeetud Riigikogu liikmed

On märkimisväärne, et riigieelarve tulud on 10 aastaga kasvanud suisa 66%. Raha on kõvasti juurde tulnud, kuid üksnes rahaga siiski riiki ei juhita ja muresid ei lahendata. Ei ole selge, kuidas lahendada tervet hulka probleeme, mis on seotud riigi põhiülesannetega ja puudutavad

lähedalt kõiki – need on päriseluprobleemid. Tänavuses Riigikontrolli aastaülevaates ongi käsitletud mitut inimesi otseselt puudutavat probleemi, mis ootavad süsteemset lahendust.

Olgu aruandes toodud mõtted pensionikindlustuse, tervishoiusüsteemi, töövõime toetamise süsteemi ning siseturvalisuse kohta viited sellele, mis tuleks päriselt ära teha. Ei saa kindlasti öelda, et midagi ei ole tehtud ja ei tehta – on tehtud ja tehakse. Näiteks on tervishoiusüsteemi või pensionisüsteemiga seoses peetud palju vaidlusi ja jõutud ka teatud lahendusteni, kuid need on pakkunud pigem ajutist leevendust. Nii nagu traadiga elektrikorgi parandamine ei lahenda probleeme elektrisüsteemis, nii ei ole võimalik ka lahendada riigi süsteemseid probleeme üksnes plaastri pealepanekuga kohtadele, kus pinged esimesena välja löövad. Plaaster võib muidugi teatud juhtudel ka aidata, kuid mitte väga kaua.

Kas keskvalitsus ei jaks, ei oska või ei julge enam suuri muudatusi läbi viia? Esmapilgul on keskvalitsus siiani olnud ja on jätkuvalt vägagi „reformijanune“. Mäluvärskendav kirotsing infosüsteemides andis olevikust ja lähiminevikust pika loetelu reformidest: haldusreform, riigireform, riigipidamise reform, apteekide reform, andmekaitser reform, koolivõrgu reform, gümnaasiumireform, venekeelse hariduse reform, energeetikareform, põlevkivi maksustamise reform, töövõimereform, vanemahüvitise süsteemi reform, elatisabi süsteemi reform, asendushoolduse reform, tegelike kasusaajate reform, paindlike töösuhete reform, karjääriteenuste reform, kasvuhoonegaasidega kauplemise reform, spordivaldkonna rahastamise reform, ühtse varjupaigasüsteemi reform jne jne.

Tundub, et igas ahjus hoitakse parasjagu nii palju tuld, et majas torud ära ei külmuks, kuid ühtegi tuba sellisel viisil soojaks ei küta. Lahendamise asemel lükatakse vahemeetmete abil probleemi avaldumist edasi, aga süsteemsed probleemid jäävad. Tõsi, paljud neist ongi tegelikult keerulised lahendada. Kuid ainus võimalus on nendega tegeleda. Tegeleda eelkõige just riigi põhiülesannete toimimise tagamisega, mitte tuhande ja ühe asjaga korraga. Lõpetamata ühte, alustades teisega, killustades tähelepanu ja ressursse.

Teie endine kolleeg ja mitmekordne minister, TalTechi rektor Jaak Aaviksoo ütles eelmisel nädalal toimunud konverentsil „UX TULEVIKKU“, tsiteerin: „Kui tõsiselt üle vaadata kõik, mida me oma rahvale oleme lubanud avalike teenustena, siis seda kõike pakkuda tänapäeval, kvaliteetsel tasemel ei ole lihtsalt võimalik. Ükskõik kui efektiivseks me seda süsteemi ei muudaks“. Tsitaadi lõpp.

Akadeemikul on õigus. Tuleb teha valikuid ning kasvatada võimet öelda „ei“. Seda oskust läheb meil peatselt vaja, sest Eesti riik sõltub Euroopa Liidu toetustest, mis hakkavad aga vähenema. Näiteks ligemale pool riigieelarvelistest investeeringutest tehakse välistoetuste abiga.

Riigikontroll on soovitanud aegsasti toetuste vähenemiseks valmis olla ja koostada vastav aja- ning tegevuskava. Ehkki rahandusminister lubas, et riigi eelarvestrateegias aastateks 2019–2022 kirjeldatakse, kuidas toetusraha vähenemiseks valmistatakse, seda siiski ei tehtud. Minu silmis ei ole väga veenev põhjuseks toodud ettekääne, et me ei tea veel täpselt, mida ja kui palju uue perioodi reeglite järgi rahastada saab. Ühel hetkel tuleb ikkagi otsustada, millest peab toetuste vähenemisel loobuma.

Eesti probleemiks ei ole mitte niivõrd see, et heade mõtete teostegemiseks on raha liiga vähe – probleemiks on see, et riigisüsteemis ringleb liiga palju põhjalikult läbi mõtlemata mõtteid, mida avalikku ruumi paisatakse ja kohe tormakalt ellu viima asutakse. On ministeeriume, kus lausa kardetakse esmaspäeva, sest pole teada, milliste uitmõtetega juhtkond nädalavahetuselt naaseb ning mida tuleb uuel nädalal teha, et *online*-uudistes pildil olla.

Oluline on, et uues valimistsükkel jaguks uute imepärase ja kulukate lahenduste kõrval tähelepanu ja raha ka aastaid lahendust oodanud suurtele probleemidele, et vähemalt mõni neist ära lahendada. Nii nagu tehti näiteks haldusreformiga. Paljude jaoks oli seda liiga vähe ja selleni jõuti liiga hilja, kuid siiski. Kes juures olid, teavad, et seegi ei tulnud kergelt. Tunnustus neile, kes seda tegid. Vara on rääkida lõplikest tulemustest, kuid kindlasti eksisid need viimsepäevakuulutajad, kes ennustasid, et kohalik elu pärast reformi seiskub.

Head kuulajad

Kuidas muuta riiki jõukohasemaks olukorras, kus rahvastik väheneb ja ühiskond vananeb ning mitmete riigi põhiülesannete täitmisel on juba praegu probleemid? Siin ei saa mööda sõnast „riigireform“.

Tundub, et Eestis on igapähe oma riigireform. Riigireformi mõiste ise on muutunud ambivalentseks. Vahepeal tundus, et igasugust keskvalitsuse tavapärasest enesekorraldust puudutavat mõtet on võimalik esitada riigireformi pähe. Suurendades sellega tühiste muudatuste kaalu – vähendades samal ajal riigireformi kui mõiste kaalukust.

Rahandusministeeriumi riigireformi paketi tehti ka suuri asju ära nagu juba varem nimetatud haldusreform ja maavalitsuste tasandi kaotamine. Kuid natuke arusaamatu on, mis on jäänud praegu riigireformi sisuks. Isegi Riigireformi Radar loobus kevadel valitsuse tegevuse hindamisest, sest strateegiliste otsuste puudumise tõttu polnud enam võimalik aru saada, mille arengut hindama peaks. Pigem on näha asendustegevusi.

Kuidas võiks riik toimida tõhusamalt? Kui ettevõtjate loodud Riigireformi Sihtasutus maikuus oma eesmärkide ja plaaniga välja tuli, oli üsna paljudel ootus, et see asutus panustab aktiivsesse debatti teemal, mis on riigi ülesanded ning mida peaks riik pakkuma ja millest loobuma. Sest kui eesmärk on vähendada avaliku sektori kulusid ning lahendada ka inimeste pärisprobleeme, siis on riigi ülesanded esimene küsimus, millest alustada.

Riigireformi Sihtasutuse nõukogu liige Riina Varts on nädal tagasi Postimehes õigesti rõhutanud, tsiteerin: „Me ei peaks alustama ametnikkonna vähendamisest ega asutuste liitmisest.“ Tsitaadi lõpp. Varts leiab, et kõigepealt tuleb selgeks teha, kuhu me tahame jõuda, ja siis vaadata, kuidas me eesmärgini jõuame, mida selleks on vaja teha.

Talle on sekundeerinud Riigireformi Sihtasutuse nõukogu liige, minu eelkäija riigikontrolöri ametis Alar Karis, tsiteerin: „On vaja vaadata põhjalikult üle väga paljud riigi ülesanded ja kohustused oma inimeste ees – mida teha teisiti, mida üldse mitte teha, lähtuda sisust. Vaadata, kui palju on nende ülesannete täitmiseks inimesi vaja. Kus on inimesi üle, aga muide ka see, kus on inimesi puudu ja kuhu neid tuleks juurde võtta, et ülesanded täidetud saaks.“ Tsitaadi lõpp.

Sihtasutuse avaldatud ettepanekutes näib oluline rõhk olevat riigiparaadi sisekorralduslikel aspektidel. On mitmeid ettepanekuid, mida Riigikontroll toetab ning on ka varem oma auditites käsitlenud. Näiteks ametite, inspeksioonide ja sihtasutuste kihi korrastamine. Hinnata tuleb kõikide allasutuste ülesannete vajalikkust. Poliitikakujundamise ülesanded tuleb koondada ministeeriumidesse. Riigi sihtasutuste ja teiste allasutuste teemale kavatses ka Riigikontroll tähelepanu pöörata.

Häda on selles, et vaatamata riiklike sihtasutuste vohamisele, mis on ju teada, kipub neid usinasti juurde tekkima. Sihtasutuste asutamine on valitsuse õigus, kuid kõigi kavandatavate sihtasutuste ülesannetele tuleks hoolikalt mõelda – kas tõesti on kirjeldatud eesmärkide

saavutamiseks vaja eraldi sihtasutust, näiteks perede või riigiõiguse teemalist, või saaks hakkama olemasolevate asutuste abil.

Just selles kontekstis oleks tervitatav, kui Riigireformi Sihtasutus tulevikku suunatud ettepanekute kõrval võtaks oma võimaluste piires analüüsida ja anda hinnanguid ka olevikus toimuvatele protsessidele. Erainitsiatiivil sündinud sihtasutuse eestvedajate mõtted kindlasti mitmekesistaks mõttepilti.

Sõna „riigireform“ võib väga erinevalt sisustada ja selle tähendust otsida. Arvan, et riigireformi defineerimine, visioon, kõiksuseihalus ei peaks muutuma asjaks iseeneses, omamoodi spunki otsimiseks kõrgelt ja kaugelt, kuigi ta võib olla siinsamas.

Asjakohane on tsiteerida Eesti Päevalehte, kus ajakirjanik Raimo Poom eelmisel nädalal kirjutas, seda küll valimiste kontekstis. Tsiteerin: „Kõik tahaksid elada sellises ideaalmaailmas, kus lahendatakse suuri tulevikuprobleeme. Reaalsus on aga see, et valija elab tänases päevas ja tahab lahendusi igapäevamuredele“. Tsitaadi lõpp.

Siin on ehk ka vastus küsimusele, millist riigireformi ootavad keskvalitsuselt inimesed. Inimesed ootavad, et riik annaks neile oleviku ja tuleviku suhtes kindlustunde ning aitaks neid siis, kui nad ei tule ise oma muredega toime, ning muul ajal ei segaks. Inimeste jaoks on riigireform nende päriselu probleemide lahendamine. Inimestel on ka ükskõik, kas seda nimetatakse riigireformiks või kuidagi teisti. Ja kas üldse kuidagi nimetatakse. Nad soovivad tulemust, reaalselt tulemust, mis oleks tunda nende elus. Teiste sõnadega – riigiaparaadi sisekaemuslike teemadega tegeledes ei tohiks jälle jääda tagaplaanile inimeste igapäevaelu.

Ei maksa unustada, et riigil on n-ö tuumikülesanded, mis seotud inimese elukaarega. See on omamoodi riigi ülesannete Maslow' püramiid. Paraku on enamasti palju lihtsam ja huvitavam tegeleda teemadega, mis on püramiidi ülemises otsas, kui nendega, mis alumises. Aga just see alumine osa on vundament. Ja kui sellega mitte tegeleda, võib ühel hetkel juhtuda, et püramiidi ülemisel osal pole enam millelegi toetuda.

Tahtmatus või suutmatus tegeleda riigi tuumikülesannete kindlustamisega toidab aga ühiskonnas ebakindlust. Ebakindlus on aga kõige parem toitepinnas umbusule, pettumusele, kibestumusele, vihale, äärmuslusele. Kui aga suudame inimestele anda kindlustunnet päriseluprobleemide lahendamise kaudu, võib sel olla meie ühiskonna arengule suurem tõukejõud, kui oskame esmapilgul arvata.

Head kuulajad

Ma tänan Riigikontrolli poolt ametiaega lõpetavat Riigikogu XIII koosseisu ning eriti riigieelarve kontrolli erikomisjoni liikmeid konstruktiivse koostöö eest.

Aitäh!

## **Riigikontrolör Janar Holmi artikkel ajalehes Postimees 15. mail 2018 „Igaühel peab olema võimalik aru saada, kust raha tuleb, millele see kulub ja miks“**

*„Ei tahaks uskuda, et riigikontroll ametiasutusi revideerides ainult kuritarvitusi eest leiab. Meil on kahtlemata terved ametkonnad olemas, mis väga eeskujulikult ja korralikult töötavad, ja igas asutuses on leida ametnikka, kes täiesti kohusetruult oma tööd teevad. Nendest ametiasutustest ja ametnikkudest ei ole meie riigikontrolli kaudu midagi kuulnud.*

*Meie kontroll peaks omaks võtma Inglise riigikontrolli tegevuse, mida ilmas kõige paremaks peetakse. Seal ei jäta kontroll ühtegi kuritarvitust avalikkuse ette toomata, kuid juhib sellejuures avalikkuse tähelepanu ka nende asutuste ja üksikute ametnikkude peale, kes omas töös iseäralist korralikkust üles on näidanud.“*

*Postimees, juhtkiri „Rohkem õiglust!“, 12. september 1921*

„Riigikontrolli arvates on riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine olnud üldiselt tulemuslik, arvestuse kvaliteet on paranenud ja arvestus on muutunud efektiivsemaks.“

See hinnang pärineb tänavu aprilli alguses avaldatud auditaruandest, kus analüüsiti riigiasutuste finants-, personali- ja palgaarvestuse tsentraliseerimist Riigi Tugiteenuste Keskusesse. Naljaga pooleks võib öelda, et ei kulunud sadat aastatki, kui riigikontrollist midagi kiitvat kostis, nagu Postimees oma eespool tsiteeritud juhtkirjas aastal 1921 soovitas.

Loomulikult on riigikontroll auditites ka palju kordi varem auditeerituid hea töö eest tunnustanud, kuid seda ei ole kas osatud või tahetud tähele panna.

Nendele, kes on riigikontrolli tööga tuttavad vaid lehepealkirjade kaudu, mis algavad sõnadega „Riigikontroll andis hävitava hinnangu ...“, võib selline tunnustus tunduda hoiatava märgina, et kontrolliasutus on kaotanud tähelepanuvõime. See pole nii. Ja ei ole põhjust ka karta, et „kantslerite klannist“ pärinemine tähendab juba eos, et olen riigikontrolörina ministriumidele mugav ja leplik partner.

Pigem arvan, et kantsleritöö kogemus tuleb riigikontrolöri ametis vägagi kasuks – olen võtnud ju ministriumiametniku teadmised, kuidas riigisüsteemis asjad (tegelikult) käivad, uude ametisse kaasa. Ühtlasi on töö kantslerina õpetanud mind nägema musta ja valge kõrval pooltoone ning teisi värve.

### **Selges eesti keeles**

Olnud aastaid riigiametnikuna riigikontrolli auditeeritu rollis, tean ma, kui oluline on, et auditeeritav tunneks, et teemasse on igast küljest süvenetud, ning ka riigikontrolli auditite lugejad – riigikogu, valitsus ja muidugi avalikkus – saaksid tervikliku pildi. Loomulikult on riigis nii seda, mis sujub hästi ja tõrgeteta, kui ka seda, kus asjad nii hästi pole või on suisa halvasti.

Riigikontroll peab tegutsema tasakaalukalt. Nagu sõnastas juba 11 aastat tagasi riigikogu täiskogu ees peetud kõnes riigikontrolör Mihkel Oviir, muide varasem pikaajaline kantsler: „Riigikontroll ei saa ega tohi võtta oma loosungiks omaaegset Raadio 2 menusaate pealkirja „Puuga pähe“. Riigikontroll peab olema küll kindlameelne, kuid lähtuma põhimõttest, et kriitilise hinnangu kõrvale peab kritiseerijal olema pakkuda positiivne programm ehk variant, kuidas teha asju paremini.“

Võin riigikontrolörina lubada, et ka edaspidi ütlevad riigikontrolli auditid ja ülevaadet heas eesti keeles selgelt ja argumenteeritult, mis on peamised riskid ja probleemid, näidates aga samas ka seda, mida on tehtud hästi ning mis on läbimõeldult korraldatud ja juhitud. Ehk mis on hea praktika ja sobib eeskujuks teistele.

Samas ei ole riigikontrolli ja -kontrolöri eesmärk kellelegi meeldida, vaid hinnata sõltumatu pilguga, kuidas on riik ja kohalikud omavalitsused maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest pakkunud. Riigikogu saab omakorda pakutava info põhjal teha parlamentaarset kontrolli täitevvõimu üle. Riigikontrollilt oodatakse ausust, selgust ja argumenteeritust. Seda me tahame ka pakkuda. Koos respektiga partnerite suhtes.

Jah, riigikontrolli roll on vastuoluline: aidata auditeeritavat, andes samas avalikke hinnanguid, mille toon on tihti kriitiline.

Riigikontrolli tegevuse tulemuslikkust ei ole aga mõistlik hinnata kostva nurina detsibellide või sõnumite teravusastme järgi. Riigikontrolli tööd on mõistlik hinnata selle põhjal, kas riigikontrolli auditite teemad on aktuaalsed ning käsitlevad riigielu kõige olulisemaid ja pakilisemaid valdkondi. Kas auditid tehakse piisava tempoga ja õigel ajal või siis liiga hilja või liiga vara. Ning lõpuks – kas nendest tulemustest on poliitika kujundamisel ja rakendamisel kasu, kas soovitud tõukuvad reaalsusest, on piisavalt arusaadavad ja rakendatavad ning kas poliitikud ja ametnikud asutustes saavad ja tahavad neid tulemusi rakendada.

### **Mitu asja töös**

Et riigikontroll on pika ajaloo ja professionaalsete töötajatega asutus, ei tähenda riigikontrolöri vahetus nullpunktist alustamist. Mitu kaalukat auditit on töös. Lähiajal on oodata tulemust nii mõnelgi olulisel teemal: näiteks audit Kaitseliidu võimekuse kohta täita riigikaitse arengukavas ettenähtud ülesandeid, audit riigi valmisoleku kohta sisejulgeolekut ohustavate hädaolukordade lahendamiseks ning audit IT-turvameetmete rakendamise kohta kohalikes omavalitsustes.

Aasta teisel poolel peaks valmima audit kõrgharidusreformi eesmärkide saavutamise kohta, samuti audit erakorralise meditsiiniabi probleemide kohta. Viimase temaatika on eriti oluline, sest võib puudutada meist igäüht ja küsimus võib olla elus või surmas. Kindlasti tahab riigikontroll tulevikus pakkuda avalikkusele faktipõhist teavet ka valdkondades, kus emotsioonidele rõhudes on ühiskonnas õhku paisatud hulk umbusku, nagu näiteks on juhtunud metsamajandamise ja maavarade kasutamise asjus.

Minult kui riigikontrolöri kandidaadilt küsiti tihtipeale, mis on siis need valdkonnad, millele kavatsen lähema viie aasta jooksul keskenduda. Elu on dünaamiline ja toob ajaga kindlasti muutusi, kuid kahtlemata peab riigikontroll hoidma oma teravat pilku mahukamatel reformidel, analüüsides ühelt poolt reformide kavandamist ja mõju eelhindamist ning teisalt reformide tulemuslikkust.

Ja siin ei piisa tihti üks kord pilgu peale heitmisest, vaid mõne reformi juurde tuleb ikka ja jälle tagasi tulla. Seda arvestusega, et riigikontrolli auditite või ülevaadete põhjal oleks vajaduse korral võimalik tehtud otsuseid korrigeerida või täpsustada.

Soovin, et lähiaastatel saaks riigikontrolli audititest teada, millises seisus ja miks meie paljuräägitud e-riik on.



## **Kaalukad reformid**

Üks viimase aja kaalukaid inimeste elu mõjutavaid reforme on olnud haldusreform. On tähtis meeles pidada, et haldusreform ei lõppenud 2017. aasta valimiste järel omavalitsuste piiride muutumisega, vaid sisuliselt siis alles algas.

Ei olnud ju reformi eesmärk kaardile uusi piire joonistada, vaid tagada paremad avalikud teenused omavalitsuste elanikele, piirkondade konkurentsivõime kasv ning võimekus täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid. Näen just selles vaates riigikontrollil suurt rolli omavalitsuste arengusuundumuste jälgimisel, asjakohaste soovitusetega toetamisel ning otsustajate ja avalikkuse olukorrast teavitamisel.

Seda ootust väljendasid kohtumistel ka riigikogu fraktsioonide liikmed. Omavalitsusreformi kõrval on ka teisi suuremaid reforme, mille elluviimine ja tulemuslikkus väärivad sõltumatut hindamist, näiteks töövõimereform, ümberkorraldused maksunduse valdkonnas jms.

Peale struktuursete reformide vajavad tähelepanu avaliku sektori suurinvesteeringud. Sealhulgas riigikaitse ja eriti Rail Balticu arendus, kus tähtsal kohal on ka koostöö teiste Balti riikidega.

Just minu eelkäija Alar Karise algatusel Läti ja Leedu kõrgeima auditasutusega loodud koostöömudel annab riigikontrollile võimaluse sõltumatu kõrvalpilguga hinnata selle projekti kulgu, koondada infot ja tuua esile riskid, et aidata parandada Rail Balticu projektiga seotud otsuste kvaliteeti kõigis sellega seotud riikides.

Samuti tuleb riigikontrollil vaatluse alla võtta suuremad kinnisvarainvesteeringud ning ka IT-taristu arendus. Viimane eriti olukorras, kus valitsus kavandab suuri lisainvesteeringuid e-teenuste taseme hoidmiseks ja tõstmiseks. Soovin, et lähiaastatel saaks riigikontrolli audititest teada, millises seisus ja miks meie paljuräägitud e-riik on.

Üks eriti oluline fookusvaldkond on seotud meie igapäevaeluga – see on riigi ja kohalike omavalitsuste pakutavad avalikud teenused. Täpsemalt avalike teenuste asja- ja ajakohasus, kättesaadavus ning kvaliteet. Kas teenuseid pakutakse neile, kes seda vajavad; kas seda tehakse õigel ajal ja õiges kohas; kas seda teevad need, kes seda oskavad, ning kes suudavad teenuseid jooksvalt inimeste vajadustele kohandada?

Ehk tähtis on tegelda inimeste päriselu probleemidega, sest tihtipeale kantakse just argitasandil tekkinud pinged, pettumused ja vastasseisud üle laiemale ühiskondlikule tasandile, toites usaldamatust riigi suhtes.

## **Bürokraatia vastu**

Riigikontroll peab muu hulgas andma oma panuse bürokraatia vähendamiseks – et teenused või riiklikult esitatud nõuded ei oleks eraisikutele ja ettevõtjatele koormavad ei raha- ega ajakulu mõttes.

Siin peab riigikontroll alustama iseendast: meie soovitusel peavad olema suunatud sellele, et igasuguseid mõttetuid regulatsioone, aruandeid ja tarbetut tööd jääks vähemaks, mitte ei tuleks juurde. Riigikontrolli tööd peab saama kasutada selleks, et meie igapäevaelu oleks võimalikult sujuv – et riik ja omavalitsus toimiks taustal nii, et inimestel poleks lakkamatult vajadust ise asju ajada.

Ja muidugi peab riigikontrolli kui majanduskontrolli tegija fookuses olema majanduse areng ning eelarve- ja rahanduspoliitika. Eelkõige riigieelarve planeerimisega seotud küsimused: läbipaistvus, eelarve kujunemise protsess ning loomulikult ka iga-aastase riigieelarve dokumendi arusaadavus. Viimane on väga tähtis, sest riigieelarvest arusaamine on aasta-aastalt läinud üha raskemaks, nõudes eriteadmisi. Samas peaks igaljuhul olema võimalik aru saada, kust raha tuleb, millele see kulub ja miks.

Riigikontroll on pilku peal hoidnud ka välistoetuste senise kasutamise ja tulevikuga seotud teemade ringil. Äsjases auditis, kus käsitleti Eesti riigi valmisolekut Euroopa Liidu toetusraha vähenemiseks, leidis kinnitust, et sõltumata välistoetuste hulgast tuleks üle vaadata, mida teha ja mida mitte. Pean oluliseks jätkata riigikontrollis ka analüüsi, mis vaatavad kaugemasse tulevikku, mitte ainult aasta või paari, vaid 10–15 aasta taha, et teadvustada üks või teine probleem parlamendile, valitsusele ja ühiskonnale võimalikult varakult – et see ei tabaks meid ootamatult.

Kogu eelnev teemade ring annab tooni minu järgmise viie aasta plaanides. Meenutan, et riigikontroll on audititeemade valikul sõltumatu, keegi ei saa anda kohustuslikke auditeerimisülesandeid – see on üks sõltumatuse garantiidest. Enne lähiaastate tööplaani kokkupanekut soovin aga kindlasti veel kuulata riigikogu fraktsioonide, ettevõtlusorganisatsioonide jt seisukohti riigikontrolli tähelepanu vajavate teemade kohta.

Audititeemade valiku kõrval on tähtis ka auditite tegemise aeg ja kiirus. Audit tuleb teha siis, kui selle soovitustest on protsesside mõjutamiseks ka sisulist kasu. Mahukamate ja süsteemiauditite kestus on riigikontrollis 12–15 kuud. Kuigi see on teiste riikide auditasutustega võrreldav aeg, on siiski hädavajalik teha kõik selleks, et lühendada ajavahemikku auditi kavatsusest aruandeni. Muidu jookseb elu eest ära.

### **Lisaks audititele väikevormid**

Lisaks klassikalisele auditile on hädavajalik arendada n-ö väikevorme, mille abil on võimalik operatiivsemalt reageerida ühiskonnas tekkinud küsimustele. Olgu selleks märgukirjad parlamendile/valitsusasutustele, ülevaated või lihtsalt vahetud nõuanded. Muide, ka praegu on parlamendil võimalik saada riigikontrollilt suhteliselt kiiresti infot, esitades arupärimisi või kirjalikke küsimusi. Paraku on parlamendi liikmed esitanud riigikontrollile viimase viie aasta jooksul vaid viis arupärimist. Kirjalikke küsimusi on viimase kümne aasta jooksul olnud vaid neli (*sic!*).

Peale hästi valitud ja õigesti ajastatud audititeema on tähtis, et auditi tulemused oleks kasutatavad. Avalikkuses on aeg-ajalt lahvatanud riigikontrolli ja auditeeritu vaidlus selle üle, kas mõni soovitus on asjakohane või mitte.

Diskussiooni kohatine teravus on jätnud eksliku mulje, et suurt osa riigikontrolli märkustest ei arvestata. Tegelikult arvestatakse – ja päris suurel määral. Nii mõnigi kord ka täielikult, kuid kindlasti on olukordi, kus soovitude rakendamine võtab rohkem aega või on riigikontrolli ja auditeeritu erimeelsused põhimõttelist laadi.

Vaieldamatult on ka juhtumeid, kus riigikontrolli pakutud soovitus ei ole probleemi lahendamisel ainumõeldav või on riigikontroll soovitust andes eksinud. Ilmeksimatuid ei ole ja riigikontroll peab olema asutus, kes tunnistab oma eksimusi.

Riigikontrollile on oluline, et audititest ja ülevaadetest oleks ka riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele sisulist tuge poliitika kujundamisel ja rakendamisel. Selleks peavad auditid vastama

nii küsimusele, mis toimus, kui ka küsimusele, miks toimus. Teisisõnu tuleb meil vaadelda oma auditileide ja tähelepanekuid just läbi analüütilise prisma, jõuda probleemide põhjusteni, mitte jääda tagajärgede kirjeldajaks.

Nii saab riigikontroll anda omal moel panuse, loomaks avalikkusele kindlustunnet ja usaldust riigi toimimise suhtes. See on tähtis, arvestades praegust turbulentset aega, mis külvab ühiskonda usalduse ja stabiilsuse asemel pigem usaldamatust ja ärevust.

## **Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Riigireformitamise mullist päriselu juurde“, mis ilmus ajalehes Postimees 14. detsembril 2018**

Elu on näidanud, et mida suuremad on sõnad, seda udusemaks jäävad paraku nende taga konkreetsed eesmärgid, tegevused ja nende omavaheline seos. Nii on juhtunud ka sõnaga „riigireform“. Pealegi näib, et Eestis on igapäev oma riigireform: rahandusministeeriumi koordineeritav riigireform, riigikogu probleemkomisjoni riigireform või siis Riigireformi Sihtasutuse riigireform.

Vahepeal tundus, et isegi keskvalitsuse iga tavalist enesekorralduslikku mõtet on võimalik esitada riigireformi pähe. Samas, riigireformi mõiste hoomamatus jätab petliku mulje, nagu tegeldaks selle reformi nime all ka inimeste päriseluprobleemidega. Ehk siiski lõpetaks selguse huvides „riigireformi“ sõnasildi kasutamise ja räägiks hoopis konkreetsetest muredest, mis vajavad lahendamist? Ja mitte vaid ei räägiks, vaid ka lahendaks neid?

Olen aeg-ajalt Eesti eri paigus eri taustaga kaaskodanikelt küsinud, mida nad riigilt ootavad. Need vastused võib kokku võtta nii: inimesed ootavad, et riik annaks oleviku ja tuleviku suhtes kindlustunde ning aitaks neid siis, kui nad ei tule ise oma muredega toime. Ning muul ajal ei segaks. Et oleks lapsele koht lasteaias, et kooliharidus oleks kvaliteetne ja maailmas konkurentsivõimeline, et tervis oleks korras ja arst abiks, kui teda vaja on – siis, kui haigus on veel ravitav.

Et oleks võimalik end töös väarikat tasu saades teostada ja ühiskonda panustada. Et elukaare viimases osas ei peaks tundma kitsikust ja et lahkuda saaks väarikalt, mitte oodates surma selleks, et säästa lähedasi, kelle elu võib olla täielikult ruineeritud, sest nad on sunnitud omaenda elust ja tööst loobuma, hooldades kedagi 24/7. Ja nii edasi.

Inimestel on küllap ükskõik, kas nende igapäevaste elumurede lahendamist nimetatakse riigireformiks või kuidagi teisti. Või kas üldse kuidagi nimetatakse. Inimesed ootavad tulemust, tegelikku tulemust, mis oleks tunda nende elus.

See viib põhiküsimuseni: mis on riigi ülesanded ning mida ja millisel tasemel peaks riik inimestele pakkuma ja millest loobuma? Kus peab riik sekkuma ning kus ta ei tohiks segada?

Esimese sammuna tuleks selgeks saada, millega riik peab tegelema, millega ta võib tegelda, kui ressursi tuumikülesannetest üle jääb, ning millega tegelemine tuleb lõpetada. Ma ei pea silmas taas mingit kampaania korras tohutu dokumendi koostamist. Lihtsalt iga valdkonna eest vastutaja peaks vaatama regulaarselt peeglist ja tegema oma ettepanekud poliitilistele otsustajatele. Ja seejärel võetaks vastu otsused. See on pidev tegevus, mis korrigeeriks ülesandeid vastavalt muutujatele: ajale, oludele, vajadustele ja võimalustele.

On vaja ka vaadata, millised ülesanded oleks otstarbekas üldse ära anda erasektorile ja mida on võimalik tellida erasektorist – seda muidugi tingimusel, et tulemus on parema kvaliteediga ja soodsam, kui riiklik süsteem ise suudaks pakkuda.

Kõike ja kõikjal riigis võrdselt hästi teha ei ole niikuinii jõukohane, ükskõik kui efektiivselt me süsteemi ka ei muudaks. Tuleb teha valikuid, mis paraku ongi keerulised, ning kasvatada võimet öelda ei. Praegu tundub, et igas ahjus hoitakse parasjagu nii palju tuld, et majas torud ära ei külmuks, kuid ühtegi tuba niimoodi soojaks ei küta.

Kui küsida, kas me kasutame 40,2 protsenti oma SKTst (OECD 2015. aasta andmed) valitsussektorist mõistlikult või mitte, siis nii vastuse kui ka lahendused saaksime just riigi

ülesandeid täpsustades-määratledes. Oluline on, et riik oleks fookustatud reaalelu probleemidele, jõukohane pidada ja õiglane.

Teame edasilükatud ja lahendamata probleemidest tervishoius, hariduses, sotsiaalhoolekandes, pensionisüsteemis jm. Riigikontroll on aastaid oma auditites nendele tähelepanu juhtinud. Ei saa ka öelda, et midagi ei tehta – tehakse, näiteks üleele tehti olulisi muudatusi pensionisüsteemis. Kuid tihti tehakse midagi vaid poolikult, ajutist leevendust pakkudes. Nii nagu traadiga elektrikorgi parandamine ei lahenda probleeme elektrisüsteemis, ei ole võimalik lahendada ka riigi süsteemseid probleeme üksnes plaastri pealepanekuga kohtadele, kus pinged esimesena välja löövad. Plaaster võib muidugi mõnel juhul ka aidata, kuid mitte väga kaua.

Riigi põhiülesannete asjus tegemist vajavad otsused on enamasti ebapopulaarsed, mõju saabub pikema aja jooksul, lähemas vaates need pigem viivad kui toovad valijate hääli, pigem toovad kulusid ning võtavad raha ja aega. Olen kaugel mõttest, et vajalike otsuste puhul on võimalik leida konsensus. Selle saavutamata taha ei tohiks aga otsustamine jääda. Otsustamine vajab ka selgroogu, mitte kapituleerumist mõne hääleka huvirühma manipulatsioonide või üles kōetud massihüsteeria ees.

Olnuks väga hea, kui kogemustega ettevõtjatest, juristidest, akadeemilise maailma esindajatest ja teistest ekspertidest koosnev Riigireformi Sihtasutuse survegrupp oleks otsustajatele just riigi põhiprobleemide juures oma nõu ja jõuga appi tulnud. Sihtasutuse materjalides on aga nenditud: „Avalike vahendite efektiivseks kasutamiseks ja kokkuhoiuks on kohane edaspidi kontsentreeruda lisaks avaliku võimu organisatsiooni korrastamisele ja tõhustamisele ka suure kulumääraga valdkondade, nagu sotsiaalkaitse, tervishoiu ja hariduse ümberkorraldamisele. Need teemad kuuluvad nn tavapärase poliitiliste otsuste valdkonda, mistõttu Riigireformi Sihtasutus nende teemade suhtes ettepanekuid ei tee.“

Paraku vajame enim ideid ja otsuseid just nendes suure ühiskondliku mõjuga ja rahaliselt kulukates valdkondades, mille sihtasutus on kõrvale jätnud. Just riigi põhiülesandeid puudutava arutelu algatamine ja sellest tõukuvate ettepanekute koondamine oleks sihtasutuse sõnastatud eesmärkide saavutamisele aidanud kaasa küllap märksa enam kui keskendumine kitsalt avaliku võimu organisatsioonile, riigiaparaadi suurusele, mõnele toimimise detailile või mõttemõlgutamisele riigiõiguslikel teemadel.

Ootustest põhiülesannete täitmisele sõltub kõige rohkem ka riigi teenistuses olijate hulk – kui palju ja milliste oskuste ning teadmistega inimesi on vaja selleks, et neid ülesandeid täita. Kus neid on üle ja kus puudu. Sisulises arutelus riigi ülesannete üle saab vastamisi panna vajadused, võimalused ja ressursid.

Paraku on just riigi palgal olevate inimeste hulk saanud kohati riigireformi olemuse põhitunnuseks, omamoodi kinnisideeks. Aga protsentidel ei ole hinge, mõnes käsitluses ka riigi heaks töötavatel inimestel mitte. Subjekti hingetus ja riigi põhiülesannetesse süvenemisest hoidumine annab võimaluse ilma igasuguse sisulise käsitluseta öelda, et 10, 20, 30, 50 või mõni muu protsent tuleks vikatiga maha võtta.

Loomulikult saab kogu lootuse üles ehitada sellele, et kui pool kärpida, siis kärpimata jäänud 50 protsenti peab ajapuudusel tegelema kõige olulisemate ja pakilisemate küsimustega. Arvan sarnaselt Riigireformi Sihtasutuse nõukogu liikme Alar Karisega, et asjatu on loota, justkui hüljatakse niimoodi tarbetud tegevused ja asutaks ajapuudusel tegelema vaid olulisega.

Vastupidi – ilma põhiülesandeid käsitlemata ja korrastamata, lõpetamata väikese mõjuga või üldse mõttetuid tegevusi, võib juhtuda, et vikatitöö järel veel alles jäänud riigiteenijad jätkavad

just põhjendamatuid ja mõttetuid tegevusi ning võtmetööd ikkagi kannatavad. Ja need, kes tegelevad asjadega, mis on ka tegelikult olulised, satuvad veelgi suurema koormuse alla, olles juba ka praegu üle koormatud.

Jah, kahanev rahvastik ja soov raha mõistlikult kasutada nõuavad meilt riigi palgal olevate inimeste hulga korrigeerimist. Kuid põlypükstest välja kasvanud 100-aastase riigina võiksime seda teha läbimõeldult, mitte huupi rapsides. Väiksemat kärpimist saab ja tuleb teha jooksva töö käigus. Soovides aga suurusjärkude võrra optimeerimist, ei ole nn tavapäraste poliitiliste otsuste maailma paigutatud valdkondade käsitlemisest pääsu, just seal on põhiline inimjõud ja raha.

Samas mõistan, miks need, kes alati armastavad rääkida riigiaparaadi kärpimise vajadusest, lisavad kohe, et loomulikult ei mõtle me siinkohal õpetajaid, arste, politseinikke, päästjaid jts. Nii käibki avalikus ruumis põhiline jutt enamasti ikka ministeeriumiametnikest, keda on täistööajale taandatud 132 000 avaliku sektori töötaja hulgast kokku vaid umbes 2500 ehk alla kahe protsendi.

Lisaks näitab praktika, et poliittasand eelistab heisata küll mingi loosungi – näiteks kärpimine inimeste arvu 1000 võrra –, kuid ei taha otsustada, milliste funktsioonide täitmine tuleks sellega seoses samuti ära lõpetada. Otsustamise vastutust ei taheta võtta, sest see mõjub reitingule. Nii on ka kvooditabelite järgi inimeste vähendamine delegeeritud n-ö tanki pandud asutustele, kes peavad siis ise mõtlema, kuidas ülesandeid edasi täita, sest kohustusi ju ei vähendata.

Tegelikult oleks õige, kui otsused, millisel määral ja mida riik tagab, tehtaks poliitilisel tasemel, lükkamata seda otsust n-ö allapoole. Vastavusse tuleb viia ootused, eraldatav raha ja inimjõud ning tulemus. Kui ikka mingiks funktsiooniks, mille toimimist soovitakse, raha ei anta või inimesi ei ole, siis ei saa seda ka täita. Või siis saab neid ülesandeid täita vaid sel määral, milleks on raha ja inimesi.

Seda võiks meeles pidada ka need, kelle põhitöö paistab olevat olla vastu kõigele, mis siinsel Euroopa ääremaal tekitaks ja hoiaks mingitki majandustegevust ja arengut. Samas ei takista majandusarengule vastu töötamine paraku neidsamu inimesi nõudlikult ja süüdistavalt näitamast näpuga riigile, et too ei taga neile seda, teist või kolmandat.

Loomulikult tuleb pidavalt tegelda ka riigi keskaparaadi korrastamisega ning sellest ebaefektiivsust ja mõttetust iga päev välja juurida. Näiteks on kindlasti vaja korrastada asutuste kihti, mis ametite, inspeksioonide ja sihtasutustena täidavad ministeeriumi põhiülesandeid. Hinnata kõikide allasutuste funktsioonide vajalikkust ning poliitikakujundamise funktsioonid koondada ministeeriumisse. See väldiks ka saba-liputab-koera-olukorda.

Nagu on soovitanud ka Riigireformi Sihtasutus, tuleks koostada selline halduskoormuse vähendamise kava, mis ka tegelikkuses toimiks. Olen sama meelt ka õiguskantsler Ülle Madisega, kes tõi hiljutisel konverentsil riigikogus välja, et suure sammu saame astuda otsekohe ja kuludeta, kui kõik ebavajalik igal tasandil tegemata jätta. Selleni saab jõuda väga lihtsalt, küsides endalt, kas midagi olulist juhtub, kui ma seda või teist ei tee, aruannet ei kirjuta, paberit ei nõua, liigutust ei tee. Ja kui ei juhtu midagi olulist, saabki tegevusest loobuda.

Bürokraatia kõrval on teinegi ühiskonna ressursse raiskav paljuräägitud probleem vohav põhjendamatu õigusloome. Eks ole huvitav muidugi kuulata ülereguleerituse ja seadusloome vohamise üle kurtmist valitsuse ja riigikogu liikmetelt. Kes neid detailsete regulatsioonide pakke ja seaduseelnõusid siis toodab ning vastu võtab? Kellel on võimalik need tagasi lükata? Näiteks üleleile võttis riigikogu vastu 12 seadust.

Seadus peaks kaitsma või edendama teatavaid väärtusi ja põhimõtteid, andma üldise raami. Seaduses ei ole mõtet minna detailidesse, need tuleb jätta rakendusaktidesse, mis peaks samuti olema mõistuspärased ja keskenduma vaid hädavajalikule.

Kahtlemata leidub valdkondi, kus väga täpne reguleerimine on vajalik, kuid suuremalt jaolt tuleks lähtuda heast tavast, mõistlikust lähenemisest, tervest mõistusest. See muidugi eeldab, et inimesed ise on valmis mõistlikult kokku leppima ehk mõistavad, et ka kodanikul endal on vastutus iseenda ja riigi käekäigu eest. Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse juhataja Illimar Pärnamägi kirjutas Postimehes alles nädala eest, et 2/3 Eestis kehtivatest seadustest reguleerib ühel või teisel moel järelevalvet. Ei riigi- ega erasektorit tohiks lõpmatu järelevalve, kontrollimise ja auditeerimisega surnuks kurnata, vaid rohkem usaldada.

Tähtis on, et justiitsministeerium võtaks ka sisulise rolli õigusloome ohjeldamisel. Muide, kõik võimalused seda teha on tal olnud ka seni. Ka riigikogu liikmetel on alati iga eelnõu ja eelnõu sätte puhul olnud võimalik küsida, kas seda on vaja.

Ja üldse – ikka ja jälle tuleks küsida, kas kõigega on vaja ja jõukohane tegelda. Hakates uue teemaga tegelema, kui eelmine on lõpetamata, pudistame oma tähelepanu ja ressursi sõltumata sellest, kas tegemist on süsteemse probleemi või ühekordse projektiga.

Riigireformi arengusuundade väljatöötamiseks moodustatud riigikogu probleemkomisjon on ette valmistanud riigikogu otsuse eelnõu riigireformi ja hea halduse põhialuste kohta. Selle kohta võib kriitik öelda, et liiga üldine, kuid hea seegi. Oleks sümpaatne, kui riigikogu jõuaks enne koosseisu volituste lõppemist selle vaid kaheksast punktist koosneva dokumendi ühise kavatsuse märgina heaks kiita.

Aga seejärel võiks küll suured pealkirjad riigireformi teemal hüljata. Mis puudutab kitsalt riigiaparaati, siis oleks arukas keskenduda väga konkreetsetele programmidele (halduskoormuse vähendamine, õigusloome ohjeldamine, ministeeriumide hallatavate asutuste ja riigi sihtasutuste süsteemi korrastamine jm).

Põhiülesannete asjus oleks aga oluline, et valimistjärgsel ajal jaguks uute imepärase ja kulukate mõtete ning lahendustele probleemide otsimise kõrval tähelepanu ja raha ka aastaid lahendust oodanud pärisprobleemidele, et vähemalt mõni neist ära lahendada.

Tahtmatus või suutmatus tagada riigi tuumikülesannete täitmine toidab ühiskonnas ebakindlust. Ebakindlus on aga kõige parem toitepinnas umbusule, pettumusele, kibestumusele, vihale, äärmuslusele. Kui aga suudame inimestele anda kindlustunnet päriseluprobleemide lahendamise kaudu, võib sel olla meie ühiskonna arengule suurem tõukejõud, kui oskame esmapilgul arvata.

Tasub meeles pidada värske siseministri Katri Raigi intervjuud ERRi portaalis detsembri alguses, kus ta kirjeldas, kuidas läks riigikogu ees ÜRO ränderaamistiku teemal kokku kutsutud meelevaldusel rahva sekka ja küsis malbe häälega kõige kõvemini kisanud protestijalt, kes tema meeskolleeegide näo ees rusikaga vehkis: „Mis teil mureks on?“

Ja vastus ei olnud, et mees kardab, kuidas kohe-kohe tulevad miljonid võõramaalased üle piiri. Ei, see meelevaldaja hakkas esimese asjana rääkima hoopis sellest, et pension on väike. Ja kõneldes kümnekonna inimesega samal miitingul, võtsid pooled siseministriga kohe jutuks igapäevase toimetuleku, sotsiaalabi, pensioni, kooli.

Riigireformist ei rääkinud keegi.