

Koroonakriisi viis õppetundi

Riigikontrolli tähelepanekud kriisiks valmisoleku ja kriisijuhtimise; vaksineerimiskorralduse ning ettevõtete ja kohalike omavalitsuste toetamise kohta

Koroonakriisi viis õppetundi

Riigikontrolli tähelepanekud kriisiks valmisoleku ja kriisijuhtimise; vaksineerimiskorralduse ning ettevõtete ja kohalike omavalitsuste toetamise kohta

Saateks

Meie kõige kallim vara on inimesed. Seepärast käsitleb ka tänavune aastaülevaade Riigikogule meie inimesi enim puudutavat teemat – koroonakriisi ja sellega seotud probleeme nii riigihalduses kui ka rahakasutuses.

Riigikontroll on viimase ligi kahe aasta jooksul koostanud ja avaldanud mitmeid koroonakriisi lahendamise aspekte puudutavaid auditeid, ülevaateid ning märgukirju. Käesolevasse ülevaatesse on koondatud parlamendi liikmete jaoks olulisem nendes aruannetes toodud probleemidest kujul, mis võiks olla tulevikku kaasa võetav õppetundidena. Seejuures on silmas peetud nii koroonakriisi uutest lainetest toimetulekut kui ka vajadust valmistuda uuteks kriisideks. Me veel ei tea, millal nad saavad ja mis on nende olemus, aga nad ei jää paraku tulemata.

Siinne ülevaade põhineb peamiselt koroonakriisi esimese ja teise laine ajal tehtud tähelepanekutel riigi toimimise, valitsuse otsuste ja rakendatud meetmete kohta. Osa neist on esitatud ka peaministrile ja vabariigi valitsusele analüüsis, mille valitsusjuhi palvel tänavu suvel ja sätisel koostas.

Kolmanda laine harjale lähenedes paistab, et esimese ja teise laine õppetunnid, mis puudutavad kriisi haldamist, juhtimist, kriisi lahendamise tegevate asutuste ja töörühmade koostööd ja vastutust ning otsuste selgitamist avalikkusele, ei ole oma asjakohasust kaotanud.



Janar Holm
riigikontrolör

novembris 2021

Sisukord

Eesti majandus on viiruse põhjustatud kriisiga kohanenud oodatust paremini	4
I õppetund. Kriisideks valmistumine nõuab reaalseid tegevusi – varude jõukohast soetamist ja reageerimisvõimekuse loomist	7
II õppetund. Järjest uute haiguspuhangute tingimustes peavad valitsuse ja riigiasutuste ülesanded olema selged ning sõnumid inimestele arusaadavad	9
III õppetund. Vaktsineerimisest sõltuvad elud: riik peab oskama vaktsineerimise vajalikkust inimestele selgitada, looma selleks võimalused ja protsessi juhtima	13
IV õppetund. Ettevõtete toetamine kriisis peab olema kiire, põhjendatud ja läbipaistev sõltumata ministrist või ministeeriumist, kes n-ö jagab raha	18
V õppetund. Kriisi mõju kohalikele omavalitsustele on oluline prognoosida, kuid toetusraha tuleks maksta iga omavalitsuse abivajadust arvestades	21

Eesti majandus on viiruse põhjustatud kriisiga kohanenud oodatust paremini

1. Eesti valitsuse päevakorda on viimasel ligemale paaril aastal dikteerinud koroonapandeemiaga seotud arutelud ja otsused. Ja kuigi riigid üle maailma on reageerinud COVID-19-pandeemiale mõneti erinevalt, on kõikjal otsitud parimat kombinatsiooni, kuidas vähendada haiguse levikut; hoida toimimas tervishoiu- ja haridussüsteeme ning toetada piirangutega pihta saanud majandust.
2. Ehkki põhjuslikke seoseid, miks ühel riigil on kriisis läinud paremini kui teisel, on äärmiselt keeruline välja selgitada, suudeti Eestis kahes esimeses haiguslaines (kuni suveni 2021) COVID-19-pandeemiale reageerimisel majanduses halvimat vältida. See on ilmselt aidanud kaasa sellele, et Eesti ettevõtted on haiguse tekitatud kriisile seni prognoositust paremini vastu pidanud (loe uute haiguspuhangutega toimetuleku väljakutsete kohta alates ülevaate p-st 20).
3. 2021. aasta esimeses kvartalis ületas Eesti majandus oma kriisieelset mahtu ja II kvartalis ka seda taset, mida prognoositi 2019. aasta sügisel, kui COVID-19-t põhjustavat viirust veel ei tuntud. 2020. aasta 3%-ne sisemajanduse koguprodukti (SKP) kahanemine asendus 2021. aasta esimesel poolaastal kasvuga ca 9%, sh ulatus II kvartali tõus pea 14%-ni võrreldes aastataguse ajaga. SKP aastaseks kasvuks prognoosib Rahandusministeerium tänavu 9,5% (vt tabel 1).¹ Veel aprillis oodati 2021. aasta kasvuks 2,5%.

Rahandusministeerium: 2021. aastal kasvab SKP 9,5%; kevadel oodati tõusuks 2,5%

Tabel 1. Valik Eesti majandusnäitajaid aastatel 2019–2020 ja Rahandusministeeriumi prognoos aastateks 2021–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
SKP reaalkasv (%)	4,1	-3,0	9,5	4,0	2,6	2,9	2,8
Ekspordikasv (%)	6,5	-5,0	13,8	6,5	4,0	3,2	2,9
Tööpuuduse määr (%)	4,4	6,8	6,7	5,8	5,7	5,6	5,6
Keskmise palga kasv (%)	7,5	2,9	7,0	6,7	6,0	5,5	5,4
Tarbijahinnaindeks (%)	2,3	-0,4	3,8	3,7	2,1	1,9	1,9
Tööjõu tootlikkuse kasv (hõivatute arvu järgi; %)	4,0	-0,8	9,8	2,5	2,5	3,0	3,0

Allikas: Rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos 2021

Eesti SKP langus oli 2020. aastal väiksem ja 2021. aastal on taastumine olnud kiirem kui Euroopa Liidus keskmiselt

4. Eesti majandus kahanes 2020. aastal vähem kui Euroopa Liidu 27 liikmesriigis keskmiselt (-5,9%) ning suurenes 2021. aasta I poolaastal rohkem kui ELis keskmiselt (ca 12%).
5. Võrdlemisi hästi on pandeemiaga seni toime tulnud ka teiste Balti riikide ja põhjamaade majandused. Näiteks kahanes Läti majandus 2020. aastal 3,6% ja kasvas 2021. aasta I poolaastal võrreldes aastataguse ajaga ligikaudu 9%. Soome vastavad arvud on -2,9% ja 6%; Rootsil on läinud Soomest veidi paremini. Rahandusministeerium prognoosib Eesti majanduskasvu jätkumist ka perioodil 2022–2025 vahemikus 2,6–4%.

¹ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/majandusprognoosid>

Eesti kauplemise turuosa välismaal kriisi ajal suurenes; ettevõtjate kindlustunne ja tarbimine on kriisieelsel tasemel

6. Eesti ettevõtjate paindlikkusest ja võimekusest kriisiga kohaneda kõnelevad ka mitmed teised näitajad. Eesti eksport 2020. aastal küll kahanes 5%, samas üldine välisnõudluse langus maailma turgudel oli veelgi suurem ehk 7%. Oluliselt on kasvanud teenuste eksport info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sektori tugevate tulemuste toel.

7. Ettevõtjate kindlustunne tuleviku suhtes on jõudnud kriisieelsele tasemele, samuti eratarbimine. Investeeringute kasvu toetavad avaliku sektori kulutused ja elanike säästus. Erasektori vedamisel suurenevad jõudsalt palgad, aga eelkõige energiakandjate hinnatõusu tulemusena ka inflatsioon.

Töötus on jätkuvalt üsna suur, inflatsioon sööb palgakasvu ja turism kidub

8. Ehkki Eesti majandus on taastunud suhteliselt laiapõhjaliselt, seisab arengu teel jätkuvalt ka riske ja tasakaalustamatust. Olukord tööturul on vastuoluline: töötus püsib kõrgel, kuid ettevõtjad kurdavad, et sobivate oskustega inimesi on keeruline leida. Kriisi algul järsult kasvanud töötute arv on vähenenud vaid veerandi võrra ning Rahandusministeerium on prognoosinud, et töötuse määr jääb aastal 2021 sisuliselt samaks kui mullu: 6,7%.

9. Väärrib tähelepanu, et elukalliduse tõus nullib sissetulekute kasvust rohkem kui poole. Lisaks ei koge kõik majandussektorid ühtviisi kiiret taastumist: eelkõige majutuse ja toitlustusega seotud ettevõtjad peavad sissetulekute taastumist jätkuvalt ootama. Peamine küsimus majanduse ja kogu ühiskonna edasise käekäigu kohta on aga, kuidas tuleb Eesti toime uue COVID-19-puhanguga.

Majanduse senine kiire taastumine toob 2021. aastal riigikassasse arvatust sadu miljoneid rohkem tulu

Riigikassasse laekub sel aastal oodatust üle 500 miljoni euro rohkem maksutulud

10. Eesti majanduse prognoositust parem toimetulek viiruse leviku ja selle ohjeldamiseks rakendatud piirangute mõjuga kajastub ka riigile laekuvates maksutuludes. Kui kevadel 2020 prognoosis Rahandusministeerium tänavuseks maksulaekumiseks ca 8,3 miljardit eurot, siis septembris avalikustatud ootuste kohaselt laekub riigikassasse sel aastal 530 miljonit eurot rohkem ehk ligi 8,8 miljardit. Riigieelarve kogutulud ulatuvad prognoosi kohaselt tänavu 12,4 miljardi euroni, mis on ca 14% enam kui aastal 2020.

Euroopa Liit panustab Eesti riigieelarvesse lähiajal 1,3–1,6 miljardi euroga aastas

11. Rahandusministeerium näeb, et ajavahemikul 2022–2025 kasvavad riigieelarve tulud keskmiselt 5% aastas, ületades 2025. aastal 15 miljardi euro piiri. Riigieelarveliste asutuste kulud suurenevad samuti hoogsalt. Eelkõige riigi kriisileevendusmeetmete, sotsiaaltoetuste, Euroopa Liidu abiraha kasutamise ning vanaduspensioniga seotud väljaminekute tõttu kasvavad riigieelarveliste asutuste kulud tänavu enam kui kümnendiku võrra ehk 13,2 miljardi euroni. Euroopa Liit katab Eesti riigieelarve kuludest lähematel aastatel umbes 10%, sh ligemale kolmandiku investeeringukuludest (vt tabel 2).

12. Eesti Haigekassa jaoks oli 2020. aasta tugevalt koroonakriisist mõjutatud. Vähenes sotsiaalmaksu laekumine ning suurenesid kriisiga seotud kulutused. Plaanilise ravi katkestus eriolukorra ajal hoidis küll kulusid kokku, kuid on risk, et seetõttu kasvavad väljaminekud tulevikus. Mullu sügisel otsustas riik Eesti Haigekassale osa sotsiaalmaksu laekumise langusest kompenseerida ja nii lõpetas Eesti Haigekassa 2020. aasta ca 17 miljoni euro suuruse ülejäägiga.

2021. aasta maksutulude septembri prognoosi muutus võrreldes aprilliga:

füüsilise isiku tulumaks +104 miljonit eurot;

juriidilise isiku tulumaks +93 miljonit eurot;

sotsiaalmaks +105 miljonit eurot;

käibemaks +180 miljonit eurot;

aktsiisid +42 miljonit eurot;

tollimaks +6 miljonit eurot;

raskeveokimaks +0 eurot;

hasartmängumaks +0 eurot.

KOKKU +530 miljonit eurot

Allikas: Rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi uus prognoos: 2025. aasta eelarve puudujäägi asemel ülejäägis

Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon — valitsussektorisse kuuluvate keskvalitsuse, omavalitsuste, haigekassa ja töötukassa kogutulude ja -kulude vahe.

Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni kõrval kasutatakse riigi rahanduse olukorra hindamiseks ka struktuurse eelarvepositsiooni näitajat. Struktuurne eelarvepositsioon leitakse, kui nominaalsest positsioonist eemaldatakse lisaks majandustsükli mõjule ka ühekordsed ja ajutised tegurid, mis võivad eelarvepositsiooni moonutada.

Võtmeküsimus on, kuidas Eesti uue haiguspuhanguga toime tuleb

Tabel 2. Valik Eesti riigi rahanduse näitajaid aastatel 2019–2020 ja prognoos aastateks 2021–2025

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Riigieelarve tulud (mld eurot)*	11,0	10,9	12,4	13,1	13,9	14,5	15,1
Riigieelarveliste asutuste kulud (mld eurot)	11,0	11,9	13,2	13,5	14,1	14,5	14,7
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	0,1	-5,0	-3,3	-1,8	-1,1	-0,4	0,3
Valitsussektori likviidsed finantsvarad (mld eurot)	2,2	3,3	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7
Valitsussektori võlg (mld eurot)	2,4	5,0	5,3	6,2	6,8	6,8	6,7

* Riigieelarve tulud = maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed + edasiantavad tulud + mittemaksulised tulud.

Allikas: Rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos 2021

13. Eesti Töötukassa jäi 2020. aastal 327 miljoni euroga miinusesse. 256 miljonit eurot kasutati tööhõive säilitamiseks mõeldud töötasu hüvitisele, tavapärasest suuremaid kulutusi tehti ka töötuskindlustushüvitistele.

14. 2021. aasta oodatust suuremad laekumised riigikassasse avaldavad positiivset mõju ka riigi tulude ja kulutuste vahele ehk eelarve tasakaalule. Rahandusministeerium ootab, et tänavu jääb **valitsussektori eelarve nominaalselt** küll ca miljardi euroga (3,3% SKPst) miinusesse, kuid puudujääk oleks sellisel juhul ligi 700 miljonit eurot väiksem, kui aprillis 2021 riigi eelarvestrateegiat aastateks 2022–2025 tehes arvati.

15. Eelarvedefitsiit tuleb Rahandusministeeriumi suveprognoosi kohaselt väiksem kogu prognoosiperioodi jooksul ja 1,7% suuruse puudujäägi asemel peaks aastal 2025 valitsussektori tulud kulused hoopis ületama (mahus 0,3% SKPst). Veel tänavu kevadel arvati, et nähtavas tulevikus eelarve tasakaalu ei jõua.

16. Riigi rahanduse olukorra paremad väljavaated tähendavad Rahandusministeeriumi sõnul ka seda, et riik ei pea (valitsuse praeguse eelarvepoliitika jätkudes) oma tegevuse finantseerimiseks kasutama nii palju reserve või laenu raha, kui kevadel 2021 riigi eelarvestrateegiat koostades prognoositi. Ministeeriumi värske hinnangu kohaselt peaks valitsussektori võlakoormuse ja SKP suhe jääma ajavahemikul 2021–2025 peaaegu samaks ehk ligikaudu 18% juurde.

17. Kevadel hinnati, et riigivõlg võib 2025. aastaks ulatuda pea 30%-ni SKPst. Valitsussektori reservide prognoosi võrreldes kevadega oluliselt ei muudetud: likviidseid finantsvarasid on valitsuse käsutuses ca 2,5 miljardit eurot.

18. **Riigikontroll leiab kokkuvõtvalt**, et Eesti majandus on COVID-19 põhjustatud kriisile seni hästi vastu pidanud ja see tähendab loodetavasti ka riigile suuremaid sissetulekuid, kui veel kuus kuud tagasi oodati. Eesti on aga sisenenud haiguspuhangu uude lainesse ja viirus levib taas kiiresti. Kasvavad nakatumisnäitajad on sundinud piirama või peatama haiglates plaanilist ravi ja on tõstatanud küsimuse, kui kaua tervishoiusüsteem veel vastu peab.

Riigikontroll on otsinud pandeemiaga seoses vastust järgmistele küsimustele:

1. Milline oli Eesti (tervishoiualane) valmisolek COVID-19-pandeemia puhkemisel?
2. Kuidas on toimunud kriisijuhtimine, riigiasutuste koostöö ja elanikkonna teavitamine kriisiolukorras?
3. Kuidas on korraldatud elanikkonna vaktsineerimine kui üks olulisemaid viirusevastaseid abinõusid?
4. Kuidas toetati ettevõtteid pandeemia mõjudega toimetulemisel?
5. Kuidas toetas riik viiruskriisis kohalikke omavalitsusi?

Eesti sisenen koroonakriisi nappide tervishoiuvarudega

19. Riigikontroll on seekordsesse ülevaatesse koondanud oma tähelepanekud viimasest ligi kahest aastast, mis puudutavad valitsuse tegevust pandeemiaga toimetulekul ja valinud välja viis õppetundi, millele oleks vaja muu hulgas tähelepanu pöörata, et COVID-19 uute lainetega või muude seesuguste kriisidega tõhusamalt toime tulla.

I õppetund. Kriisideks valmistumine nõuab reaalseid tegevusi – varude jõukohast soetamist ja reageerimisvõimekuse loomist

20. Kriisidega toimetuleku esimeseks eelduseks on adekvaatne hinnang selle kohta, millised ohud võivad riiki tabada. Lisaks on vaja ausalt analüüsida riigi võimekust hädaolukordadele vastu seista ja astuda tegelikke samme, et suurendada valmisolekut. Eelkõige tuleb tagada piisav hulk inimesi ja vahendeid. Peale selle peab riigil olema läbi mõeldud plaan, sh kokkulepitud ülesannete jaotus kriisiolukorras käitumiseks ning võimekus plaani ja käitumist vastavalt olukorrale muuta.

21. Riigikontrollile nähtub, et koroonakriisi alates ei olnud need tingimused kõik täidetud: COVID-19-pandeemia osutus õnnetuseks, mis tegelikult hüüdis tülles, kuid ohumärke ja hoiatusi eirati. Juba 2013. aasta riskianalüüsis hindas Terviseamet epideemilise nakkushaiguse tekke ja leviku tõenäosust suureks ning tagajärgi väga raskeks. Analoogseid sõnumeid sisaldas ka varasem analüüs aastast 2011.

Terviseamet 2018: epideemia tõenäosus on suur ja tagajärjed oleksid rasked, aga Eestil pole valmisolekut sellega hakkama saada

22. 2017. aastal jõustus uus hädaolukorra seadus, mille eesmärk oli muu hulgas algtada ja tõugata tagant ajakohaste riskianalüüsides koostamist, riigi tegevusvaru moodustamist ning täpsustada kriisireguleerimises osalevate asutuste ülesandeid. Seaduse rakendusaktide väljatöötamine jäi venima ja ohuhinnangud viibisid, kuid lõpuks valmisid Terviseameti riskianalüüsid järgmise sõnumiga: tervisealane kriis on tõenäoline, kuid selleks pole valmis ei meditsiinüsteem ega Terviseamet.

23. Terviseameti 2018. aasta juunis koostatud tervishoiusündmuste riskianalüüsis on toodud muu hulgas välja järgmised alarmeerivad lüngad Eesti ainelises valmisolekus ja võimekuses nakkushaiguste levikust tingitud kriisidele reageerida:

- riigil tervishoiuvaru, sh isikukaitsevahendeid, peaaegu polegi. Olemasolev varu on peamiselt vananenud ja seda ei ole uuendatud;
- haiglatel ja kiirabil on isikukaitsevahendeid ainult (nakkushaiguste) kriisile esmaseks reageerimiseks;
- kiirabi ja haiglate võimekus ohtlike nakkushaiguste ravi korraldamiseks ei ole teada;
- tervishoiuasutuste laborites napib vajalikke vahendeid ja varustust; referentslaborite tegevust pole käivitatud ega inimesi koolitatud.

24. Riigikantselei ekspertrühm oli teinud juba aasta enne Terviseameti analüüsi ettepaneku, et tervishoiuteenuse osutajad peaksid koguma varusid 72 tunniks ja riigil peaks olema tervishoiuvaru vähemalt 2 kuuks.

See ettepanek jäi aga vajaliku tähelepanuta. Kinni ei peetud ka hädaolukorra seaduse nõudest, mille kohaselt pidanuks Vabariigi Valitsus kinnitama tegevusvaru moodustamise korralduse 2018. aasta 1. juuliks ehk ajaks, mil valmis Terviseameti tervishoiusündmuste riskianalüüs.

25. Valitsus ei saanud otsust teha ja korraldust anda, kuna tervise- ja tööminister ei olnud oma valitsemisala tervishoiuvaru vajadusi koondanud ja valitsusele ettepanekuid esitanud. Nii olid n-ö ootel ka teiste valitsemisalade vajadused. Tulemust ei andnud ka siseministri meeldetuletus tervise- ja tööministrile 16.07.2018 ja nii polnud riiklikku tegevusvaru, sh tervishoiuvaru, puudutavat valitsuse korraldust koroonakriisi puhkemise ajaks kehtestatud.²

26. Alates 2020. aasta kevadest on valitsus varude teemaga siiski rohkem tegelenud. 01.07.2021 alustas ASi Eesti Vedelkütusevaru Agentuur õigusjärglasena tööd AS Eesti Varude Keskus, mis hakkab haldama hädaolukorraks vajalike elutähtsate kaupade varumist ja hoiustamist ning hoolitseb nende kasutusele võtmise korraldamise eest.

27. Siinkohal on oluline, et varude puhul leitaks optimaalne lahendus ega kaldutaks koroonakriisi algfaasis läbi elatud varude puudumise ehmatus järel teise äärmusse. See tähendab, et varud ei tohiks kuhjuda ega varude tagamise all mõista vaid kitsalt millegi füüsilist ladustamist laoriilule.

28. Varudega seonduv oli vaid üks osa puudustest, millele Terviseamet enne koroonakriisi oli enda riskianalüüsis viidanud. Riigikontrolli hädaolukordadeks valmistumise auditile³ vastates hindas Terviseamet, et pikaajalise kriisi korral amet kriisijuhtimise struktuuri mehitada ei suuda. Terviseameti arvamus oli, et kogu riiki haarava kriisi puhul koormatakse nad üle ülesannetega, millega asutusel pole lootustki hakkama saada. Vallandunud pandeemia andis hiljem tunnistust, et ameti taju pidas paika.

29. Terviseameti võimekuse probleemid leidsid kinnitust ka ajavahemikul 2015–2019 korraldatud õppustel. Näiteks toimus 2019. aasta aprillis rahvusvaheline meditsiiniõppus, mille hindamisaruandes on toodud, et hoolimata korduvatest meeldetuletustest ei töötanud Terviseamet õppuse planeerimise faasis endale välja treeningu eesmärged ning ilmnis, et amet ei olnud teadlik enda rollist ja vastutusest õppusel.

30. 2019. aasta septembris toimus taas asutuste koostööõppus. Õppuse aruandes on nenditud, et puudu jäi Terviseameti reguleerivast ja toetavast rollist. Terviseametile anti õppuse järel ka soovitus luua selge arusaam, millised hädaolukordade juhtimiskeskused rajatakse, kuhu need rajatakse ja kuidas kõik sündmuse lahendamisse kaasatud asutused kõikidel tasanditel infovahetust peavad. Koordinatsiooni ja vastutuse ebaselguse probleem tervisevaldkonna hädaolukordade lahendamisel ulatub aga Terviseametist väljapoole (loe pikemalt ülevaate p 33–60).

² Sotsiaalministeerium kinnitas Riigikontrollile ülevaate ettevalmistamise käigus, et detsembris 2021 valmib Terviseameti tellitud eksperidianalüüs tervishoiu tegevusvaru nomenklatuuri ja koguste ning hoidmise ja roteerimisvõimaluste kohta. Analüüsi alusel kehtestab ministeerium määrusega vastavad tingimused ja rakendusaktid kevadel 2022.

³ Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel. Riigikontroll, 2018.

**Õppused kinnitasid
Terviseameti arvamust, et
ulatuslik kriis käiks neile üle
jõu**

Eelhoiatused jäävad kasutuks, kui neile ei järgne tegevust. Varude agentuuri loomine on tervitatav, kuid vaid osa lahendusest

Varude puudusele lisandus segadus, kes ja mida peab kriisis tegema

Sotsiaalministeerium suunas vastutuse Terviseametile, kellel ei saanudki olla võimekust lahendada kogu riiki hõlmavat kriisi

Kriisi süvenedes osutusid Sotsiaalministeerium ja Terviseamet abiandjate asemel abivajajateks

31. Riigikontrollile nähtub kokkuvõtvalt, et riigiasutused ei olnud pandeemia vallandumiseks valmis. Juba aastaid tagasi (nt 2013) on Terviseamet hinnanud epideemilise nakkushaiguse tekke ja leviku tõenäosust suureks ning tagajärgi väga raskeks. Samasuguste järeldusteni jõudis Terviseamet 2018. aasta juunis kinnitatud riskianalüüsis. Sellele vaatamata valitsus, asjaomased ministrid ja riigiasutused neid ei kuulanud, järginud ega võtnud ette vajalikke samme.

32. Eesti sisenes koroonakriisi väga nappide isikukaitsevahendite varuga. Samuti oli Terviseameti võimekus vähene ja ootused talle ebarealistlikud. Riigi (meditsiini)varude moodustamist on pikalt iseloomustanud segadus ja hoolimatus. Aktsiaseltsi Eesti Varude Keskus tööle hakkamine võimaldab loodetavasti valdkonnas luua korrastatuse.

II õppetund. Järjest uute haiguspuhangute tingimustes peavad valitsuse ja riigiasutuste ülesanded olema selged ning sõnumid inimestele arusaadavad

33. 2020. aasta alguses Eestisse jõudnud COVID-19 osutus riigi valmisoleku lakmuseks ja pidi näitama, kas kõik n-ö rahuajal jagatud ülesanded, paika pandud koostööliinid ja otsustusprotsessid ka kriisitingimustes tõrgeteta toimivad. Nagu eespool kirjeldatud, ei olnud Eesti aineline valmisolek kriisiga hakkama saada (meditsiini)varude mõistes sugugi kiita ja COVID-19 levik tegi selle kiiresti selgeks.

34. Varude puudusele lisandus aga ka segadus, milline asutus ja mida peaks kriisiolukorras tegema ning kes ja kuidas peaks suhtlema avalikkusega: selgitama olukorda, plaane ja valitsuse otsuseid.

Riigiasutuste ülesanded ja vastutus on koroonakriisile reageerimisel osutunud hajusaks ja ähmaseks

35. Hädaolukorra seaduse järgi korraldab kriisireguleerimist oma valitsemisalas vastav ministeerium, kuid kriisile eelnenud ajal jättis Sotsiaalministeerium Terviseameti selle ülesandega paljuski üksi.

36. Riigikontrolli 2018. aastal valminud hädaolukordade auditile⁴ vastates leidis Sotsiaalministeerium, et tervishoiuvaldkonna kriisiolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise vastutus on pea täielikult Terviseametil. Terviseamet seevastu ütles, et nemad ulatuslikuma kriisiga hakkama ei saaks, sest pole piisavalt inimesi ega raha. Sotsiaalministeerium sellele sisuliselt tähelepanu ei pööranud.

37. Nii võttis Eesti pandeemia puhkemise vastu paberil kavandatud kriisiaegse töökorraldusega, mis oli vajalike inimeste ja vahenditega tegelikult katmata.

38. Kuna Sotsiaalministeerium (ja Terviseamet) ei suutnud kriisi lahendamisel koordineerivat rolli võtta, nagu seaduses on ette nähtud,

⁴ Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavateks hädaolukordadeks valmistumisel. Riigikontroll, 2018

võttis lõpuks selle ülesande tegelikkuses enda kanda Riigikantselei.⁵ See oli reaalsust arvestades paratamatu ja mõistlik areng.

39. Juulis 2021 otsustas valitsus kriisi juhtimisstruktuuri tegelikkusega vastavusse viia ja andis riigisekretärile ülesande luua Riigikantselei juurde struktuur, mis riigiüleselt ja koostöös valitsusasutustega juhiks COVID-19 põhjustatud kriisiolukorra lahendamist; planeeriks ja koordineeriks abinõusid; teeks koostööd regionaalsete kriisikomisjonidega; hindaks rakendatud meetmete mõjusid; valmistaks ette Vabariigi Valitsuse õigusakte jm.

Valitsusele ja Riigikantseleile tuleks anda seaduslik roll kogu riiki hõlmava olulise mõjuga kriisi strateegilisel juhtimisel

40. Riigikontrolli hinnangul on Riigikantselei koordineeriv roll tervitatav, kuid see tuleks täpsemalt õigusaktides fikseerida. Hädaolukorra seaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määruste kohaselt on Terviseameti ülesanne juhtida hädaolukorra lahendamist ja kommunikatsiooni korraldamist epideemia korral. Seda sõltumata epideemia ulatusest – kas tegu on lokaalse või üleriigilise puhanguga, lühi- või pikaajalise kriisiga.

41. Kogu riiki hõlmava ning valitsemisaladeülese olulise mõjuga kriisi puhul ei ole aga mõeldav, et kitsa valdkonna asutus või ministeerium suudaks strateegilisel tasandil kriisi lahendada. Seetõttu toetab Riigikontroll kavatsust valmistada ette nn valmisoleku seadus, milles on muu hulgas ette nähtud, et kogu riiki hõlmava kriisi lahendaja on strateegilisel tasandil Vabariigi Valitsus, keda toetab Riigikantselei, kes moodustab riigi kriisistaabi.

42. Riigikantselei võiks samuti aidata koordineerida olukordi, kus hädaolukordadega tegelevad asutused ei tea, kas ja mil määral on teistes asutustes või ka asutuses endas astunud samme riskianalüüsides tuvastatud riskide maandamiseks. Nii vähendataks ohtu, et asutused ei oska oma töö planeerimisel ning ka hädaolukorra lahendamisel terviklikult arvestada oma võimetega või nende puudumisega.

43. Samuti oleks Riigikantselei abiga võimalik koondada infot erinevate vastutavate asutuste sarnaste vajaduste kohta ja koordineerida ühistegevusi kriisiks parema valmisoleku tagamiseks.

Avalikkuse teavitamine valitsuse otsustest, piirangutest ja käitumissuunistest peaks olema oluliselt ühtsem ja korrastatum

Kõik tahtsid infot jagada ja avalikkus sattus segadusse, millised suunised lõpuks kehtestati

44. Pöördelistel aegadel on info valitsuse kavatsuste ja otsuste kohta väga oodatud ning seetõttu on ka valitsusliikmetel olnud väline surve ja erinevatest kaalutlustest johtuv sisemine tahe avalikustada info uute piirangute või suuniste kohta esimesel võimalusel. Lisaks on tulnud ette olukordi, kus enne valitsusele tutvustamist on jaganud avalikkusega oma ettepanekuid ka valitsuse nõustamiseks ellu kutsutud teadusnõukoda.

45. Praktikas on see viinud olukorrani, kus info järele janunev avalikkus on saanud valitsuse otsuste kohta aimu nädala jooksul vähemalt kolmeneljal-viiel erineval korral ja viisil:

⁵ Riigikontroll peab siin silmas eriolukorralist kriisiperioodi. Eriolukorra ajal on hädaolukorra seaduse kohaselt eriolukorra juht peaminister ning koordineerivad ülesanded Vabariigi Valitsusel ja Riigikantseleil.

- teadusnõukojalt meedia kaudu nende ettepanekuna (või nõukogu liikmete erinevate seisukohtadena);
- valitsuskabineti nõupidamiselt esialgse põhimõttelise otsusena;
- ministritelt kabinetinõupidamisel otsustatu kohta sotsiaalmeedia kontode kaudu;
- valitsuse ametliku pressiteatena;
- lõpuks ametliku infona valitsuse vastuvõetud asjassepuutuva õigusakti kohta.

Rahvale otsuste selgitamiseks peavad otsustajad ka ise ühtmoodi aru saama, kas, mida ja miks otsustati

46. Piirangute ja juhiste väljatöötamise käigus on võidud täpsustada detaile, mis on muutnud varasemas faasis väljaantud infot otsuste kohta, või on tulnud muuta varem väljaõeldud esialgseid kavatsusi. Teavet on kriisi ajal palju ning eri ajal eri faasis antud infokillud on tekitanud olukorra, kus pärast otsustusprotsessi läbimist on avalikkus olnud segaduses, millised piirangud ja suunised lõpuks on kehtestatud ja mida ei ole kehtestatud ning mis on jäänud lõpuks pelgalt ettepanekuteks.

Info tuleks inimestele anda ametlike kanalite kaudu ja siis, kui valitsuse otsus on lõplik

47. Riigikontrolli arvates on kommunikatsioonikakofoonia vältimise eelduseks, et kõigepealt saavad otsustajad ise ühtmoodi aru, mida ikkagi otsustati. Lisaks sellele on vaja teada, kas üldse otsustati, ja mis eriti oluline – miks otsustati just ühe või teise lahenduse kasuks.

48. Peamine on, et avalikkus saaks infot, mis on kasuks ja loob selgust, mitte ei tekita segadust ja küsimusi juurde. Samuti on tähtis, et infot antakse arusaadaval viisil ja usaldusväärsete ehk ametlike kanalite kaudu. Käitumisjuhiseid järgitakse rohkem siis, kui mõistetakse nii suuniseid endid kui ka nende rakendamise vajalikkust ja põhjuseid.

Valitsuse otsuseid rakendavaid asutusi tuleb juhistest teavitada enne avalikkust, sest nemad peavad suutma suuniseid kohe selgitada

49. Avalikkuse teavitamisel on sageli juhtunud, et kui valitsus on oma otsustest (või kavandatavatest otsustest) teavitanud – enamasti vahetult pärast kabinetinõupidamist või Vabariigi Valitsuse istungit –, siis on erasikud, ettevõtjad või asutused pöördunud täiendavate selgituste saamiseks vastutatavate riigiasutuste või kohaliku omavalitsuse asutuste poole, kes aga ei ole pruukinud olla otsuse selgitamisel küsijatest targemad. See on aga tähendanud, et on võinud sündida palju tõlgendusi või lihtsalt segadust.

Inimeste teavitamine peab looma selgust, mitte segadust ja reeglite rakendamisel tuleb järgida ühtset halduspraktikat

50. Avaliku info jagamise kõrval tuleb kriisiolukorras suuremat tähelepanu pöörata ka otsuseid rakendavate riigi- ja omavalitsusasutuste ning nende töötajate teavitamisele otsustest ja nende rakendamise soovitud viisist. Oluline on, et see teave antakse neile enne avalikkuse informeerimist, et vastutavad asutused oleks valmis küsimustele sisukalt vastama. Ainult siis on võimalik tagada ühtne halduspraktika piirangute ja suuniste rakendamisel.

Viiruskriisiga on aidanud hakkama saada valitsuse ja teadlaste koostöö, kuid on esinenud hetki, kus poolte rollid on läinud justkui vahetusse

51. Valitsust tuleb tunnustada selle eest, et teadlased on koroonaviirusega võitlemisel kaasatud otsustusprotsessi. Teadlased väärivad omakorda tänu, et nad on olnud valmis riigile ja valitsusele appi tulema. Valitsust nõustav teadusnõukoda on hea näide tulemustele viivast koostööst. Just

Valitsus peab saama otsustada kaalutletult ja informeeritult

teadlaste ja valitsuse omavahelises suhtluses saavad sündida kaalutletud ja põhjendatud otsused, mis kriisist kõige kiiremini ja väiksemate kahjudega välja aitavad.

52. Mõlemal poolel on otsustusprotsessis oma oluline ja selge roll ning need rollid ei tohiks segamini minna. Paraku on esinenud hetki, kus ei ole kõrvvalt vaadeldes päris selge, kes otsustab piirangute kehtestamise või nende muutmise.

53. Teadusnõukoda teeb oma ettepanekuid teaduslikust vaatenurgast lähtudes ning ei saa painutada teaduslike argumente poliitilise sobivuse klausli alla. Valitsus peab lisaks teaduslikele ja meditsiinilistele argumentidele kaaluma otsustamisel kõiki võimalikke tagajärgi ning otsuse laiemat ühiskondlikku ja majanduslikku mõju. Viimane ei ole pelgalt Vabariigi Valitsuse õigus, vaid kohustus ja vastutus.

Valitsuse nõustamiseks ellu kutsutud kogud võiksid anda valitsusele nõu otse, ilma vahendajateta

54. Tuleb püüda vältida esimese ja teine koroonalaine ajal esinenud olukordi, kus valitsus sai enda nõustamiseks ellu kutsutud teadusnõukojalt piiranguid ja soovitusi puudutavate ettepanekute kohta infot õhtustest uudistesaadetest. See muutis valitsuse seoses teadusnõukojaga ettepanekutega avalikkuse ees aruandekohuslaseks juba enne seda, kui valitsuse liikmed olid saanud ise teadusnõukojalt infot. Nii tekkis osapoolte tahtmata oht, et nõuandjast võib kujuneda kvaasiotsustaja või omamoodi surverühm.

55. Valitsuse liikmed peavad saama piirangute ja reeglite kohta teha kaalutletud otsuse. Sellele aitab kaasa, kui nad saavad enda nõustamiseks loodud teadusnõukojaga ettepanekute kohta infot eeljärgjekorras ja otse nõukojaga esindajatelt koos selgitustega, mitte vahendatuna.

Vältida tuleks segadust valitsuse otsuste ja teadusnõukojaga ettepanekute avalikustamisel

56. Riigikontrolli arvates oleks hea kaaluda võimalust, et Vabariigi Valitsuse otsused ning neid nõustava teadusnõukojaga ettepanekud tehakse teatavaks ühel ajal. Pärast seda oleks nii valitsuse liikmetel kui ka teadusnõukojal võimalus anda oma kommentaarid ning põhjendused.

57. Kindlasti tuleks teha avalikuks ka materjalid, mille teadusnõukoda on Vabariigi Valitsusele esitanud. See aitaks vähendada kommunikatsiooni-häireid ning annaks avalikkusele võimaluse teadusnõukojaga ettepanekuid ja valitsuse otsuseid sisuliselt ja informeerituna arutada.

58. Asjaolu, et ühe või teise teema kohta või ühel või teisel ajal ei ole teadusnõukoda valitsusele soovitusi andnud, ei saa olla valitsusele õigustuseks vajalikke otsuseid mitte teha, sest juhtimise ja otsuste langetamise eest kriisiolukorras vastutab valitsus, mitte teadusnõukoda.

59. **Riigikontroll juhib kokkuvõtvalt tähelepanu**, et kriisiolukordadeks valmistumisel peab arvestama asutuste reaalse võimekusega ega tohi jätta üle jõu käivaid ülesandeid nendele, kel pole kriisi haldamiseks tegelikku võimekust ega ressursi. COVID-19 levikuga toimetulekul on võtmesõnad ühtsus ja selgus nii kriisijuhtimises, suhtlemisel avalikkusega kui ka riigiasutuste koostöös.⁶

⁶ Kitsaskohtadele kriisijuhtimises ja inimeste teavitustöös juhtis riigikontrolör Vabariigi Valitsuse ja peaminister Kaja Kallase tähelepanu ka [01.10.2021. a saadetud kirjas](#).

60. Riigikontrolli arvates on Riigikantselai koordineeriv roll kogu riiki hõlmava kriisi ohjamisel tervitatav, kuid see tuleks ka õigusaktides korrektselt fikseerida. Avalikkuse teavitamine valitsuse otsustest, piirangutest ja käitumissuunistest peaks olema senisest oluliselt korrastatum.

III õppetund. Vaktsineerimisest sõltuvad elud: riik peab oskama vaktsineerimise vajalikkust inimestele selgitada, looma selleks võimalused ja protsessi juhtima

61. Koroonapandeemia vallandumisest alates on riikide valitsused kulutanud miljardeid eurosid ning teadlased ja tervishoiuekspertid teinud suuri pingutusi, et töötada välja järjest uusi vorme võtva viiruse vastu toimiv vaktsiin. Inimeste vaktsineerimine paistab olevat peamine abinõu, millesse panustatakse, et vähendada haigus- ja surmajuhtumeid, hoida ühiskond piirangutest võimalikult vabana, haridussüsteem avatuna ning naasta tavapärase(ma) majandus- ja elukorralduse juurde.

62. Tervishoiustatistika kõneleb sellest, et vaktsineerimine päästab elusid ja säästab inimeste tervist. Tänavu sügisel alanud haiguse leviku uues laines on kesktlābi 60–70% nakatunutest olnud vaktsineerimata või lõpetamata kuuriga. Vaktsineerimine aitab vähendada ka rasket haigestumist: COVIDi tõttu hospitaliseeritud haiglapatsientidest ca 70–80% on vaktsineerimata. Intensiivravi vajavatest patsientidest on vaktsineerimata ca 75%. Tänavu juuli algusest kuni oktoobri lõpuni haiglas surnud patsientidest olid vaktsineerimata ligi 79%.⁷

63. Eestis algas COVID-19-vastase vaktsineerimise ettevalmistus 2020. aasta juunis, kui tervise- ja tööminister tegi valitsusele ettepaneku liituda Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu liikmesriikide vahel sõlmitava lepinguga, mis andis komisjonile volituse sõlmida vaktsiinide tootjatega eelostulepinguid vaktsiinide ühiseks hankimiseks. Samal kuul alustati ka COVID-19-vastase vaktsineerimise sihtrühmade ja nende suuruse prognoosimisega.

64. Augustis 2020 tutvustas tervise- ja tööminister valitsusele vaktsineerimisega, eelkõige vaktsiinide hankimisega seonduvat. Valitsus otsustas ühineda Euroopa Liidu liikmesriikide ühise nn vaktsiini-portfelliga, mis koosnes erinevate vaktsiinitootjate erinevatel tehnoloogiatel põhinevatest vaktsiinidest, et hajutada riske.

65. 2020. aasta 26. detsembri varahommikul jõudis Eestisse esimene COVID-19-vaktsiini saadeti. Vaktsineerimisega alustati järgmisel päeval Ida-Virumaal, Tartus ja Tallinnas.

Eestis 2021. aasta alguses kiirelt alanud vaktsineerimine kaotas kevadel hoo: vaktsiine oli, inimestel oli huvi, aga süstimist ei korraldatud

66. 2021. aasta maini oli Eesti võrreldes teiste Euroopa riikidega vaktsineerimistempos esirinnas, kuid pärast seda hakkas maha jääma. Ja seda kõike olukorras, kus inimestel oli huvi vaktsineerida, vaktsiini oli piisavalt ning riiki hakkas kogunema vaktsiinivaru.

⁷ Terviseameti 01.11.2021. aasta andmed.

Statistika: vaktsineerimine vähendab oluliselt raske haigestumise ja surma riski

Eesti rahvastiku vaktsineeritus on oluliselt madalam kui Euroopa Liidu liikmesriikides keskmiselt

Alates 2021. aasta varakevadest ei saanud vaktsiinide puudus olla vaktsineerimise oluliseks takistuseks

67. 03.11.2021. aasta seisuga oli Eesti täiskasvanud inimestest vähemalt ühe doosiga COVID-19 vastu vaktsineeritud natuke üle 70%. Üle 60-aastastest oli samaks ajaks vähemalt ühe vaktsiinidoosiga vaktsineeritud 73%. Kogu Eesti rahvastikust on vaktsineerimiskuur lõpetatud ca 57%-l ja ca 3%-l on vaktsineerimiskuur veel pooleli⁸ Euroopa Liidu keskmisest vaktsineeritustasemest on Eesti ligikaudu 10% maas. Näiteks on Lätis täielikult vaktsineeritud ca 50%, Leedus 61%, Soomes 69%, Taanis 76% ning Rootsis ja Saksamaal 66% rahvastikust.⁹

68. Vaktsiini oli, kuid seda ei süstitud. Juba maikuu 2021 ületas igal nädalal kasutamata vaktsiini hulk vähemalt 66 000 doosi ning juuni igal nädalal vähemalt 80 000 doosi.¹⁰ Esimesi märke selle kohta, et kasutamata dooside jääk võib hakata kuhjuma, oli näha juba veebruaris-märtsis.

69. Riigikontrolör väljendas seetõttu 2021. aasta veebruari keskpaigas tervise- ja tööministrile oma muret, et meil võib terendada olukord, kus vaktsiin hakkab kogunema riulitele ning probleemiks on saamas võimekus laiaulatuslikku vaktsineerimist praktikas korraldada.

70. Kui kevadel oli üks eesmärke maandada varu hoidmisel tarneriske ja hoida teise vaktsiinidoosi varu vähemalt ühe nädala ette, siis kasutamata dooside hulk ületas juba toona märkimisväärselt järgneva nädala teise doosi vajadust. Eestisse saabunud, kuid kasutamata vaktsiini hulk järjest kasvas, ulatudes 1. juuliks 2021 enam kui 182 000 doosini. Sellele lisandusid kasutamata AstraZeneca vaktsiinidoosid.

Täitmata on vaktsineerimise eesmärgid, milles oli sihiks seatud saavutada konkreetne vaktsiiniga hõlmatus tase

71. Riigikontrolli hinnangul ei takerdunud vaktsineerimine mitte niivõrd vaktsiinide defitsiidi või inimeste vähese huvi tõttu, vaid selle põhjusi tuleb otsida pigem nõrgast koordineerimisest, kehvast korraldusest ja konkreetse tegevuskava puudumisest.

72. COVID-19-vastase vaktsineerimise üldised eesmärgid on alates riikliku vaktsineerimisplaani esimesest versioonist läbivalt olnud sarnased. Üldeesmärgid on olnud COVID-19 põhjustatud haigus- ja surmajuhtumite vähendamine; enim haavatavate Eesti inimeste kaitsmine; koroonaviiruse leviku vähendamine; koormuse vähendamine tervishoiu-süsteemile ja majandusele ning ühiskonna võimalikult avatuna hoidmine. Mõningal määral on nende eesmärkide rõhuasetused eri ajal muutunud.

73. Lisaks üldeesmärkidele olid igas vaktsineerimisplaanis seatud ka konkreetsemad sihid vaktsineerimisega hõlmatus kohta. Erandiks oli 14.12.2020. aasta vaktsineerimisplan, kus täpsemaid eesmärke ei seatud, sest sel ajal valitses veel suur määramatus ja teadmatust vaktsiinidooside Eestisse jõudmise kohta.

74. Vaktsineerimisplaanides seatud eesmärkide täitmist iseloomustab, et saavutatud on ainult need eesmärgid, mis olid seatud vaktsineerimise

⁸ Vt vaktsineerimistempot alates vaktsineerimisega alustamisest ja jooksvat seisut <https://vaktsineeri.ee/covid-19/vaktsineerimine-estis/>.

⁹ Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC), 01.11.2021.

¹⁰ Nendele arvudele lisanduvad AstraZeneca kasutamata vaktsiinidoosid.

alustamisega, kuid pole täidetud seatud tähtpäevaks ühtki eesmärki (v.a üks erand¹¹), mis puudutavad vaktsineerimisega hõlmatust (vt tabel 3).

Tabel 3. Vaktsineerimise hõlmatusega seotud eesmärkide saavutamine 2021. aastal

Eesmärgid	Täitmine
19.01.2021. aasta vaktsineerimisplaan	
Võimaldada veebruari lõpuks vaktsineerimist kõigile tervishoiuasutuste töötajatele ning hoolekandeesutuste töötajatele ja elanikele	TÄIDETUD
Võimaldada aprilli lõpuks vaktsineerimist kõigile riskirühmadesse kuuluvatele inimestele	TÄIDETUD
Võimaldada alates maist vaktsineerimist kõigile soovijatele	TÄIDETUD
Saavutada oktoobri lõpuks vähemalt 50% [vaktsineerimisega] hõlmatust täiskasvanud elanikkonnas	TÄIDETUD
20.04.2021. aasta vaktsineerimisplaan	
Võimaldada alates 2021. aasta maist järk-järgult vaktsineerimist kõigile soovijatele järgmiste vanuserühmade kaupa: 60–69; 50–59; 16–49	TÄIDETUD
Võimaldada 2021. aasta mai lõpuks kõigile riskirühmadesse kuuluvatele inimestele vähemalt ühe doosiga vaktsineerimine	TÄIDETUD
Võimaldada 2021. aasta juuni lõpuks kõigile soovijatele vähemalt ühe doosiga vaktsineerimine	TÄIDETUD
Saavutada 2021. aasta aprilli lõpuks üle 70-aastaste inimeste hulgas vähemalt ühe doosiga vaktsineerimise hõlmatust 70%	EI TÄIDETUD aprilli lõpuks, vaid seda tehti augustis 2021
Saavutada 2021. aasta sügiseks 70% [vaktsineerimisega] hõlmatust täiskasvanud elanikkonnas	Ühe doosiga hõlmatust saavutati 2021. aasta 3. novembriks, lõpetatud vaktsineerimiskuuriga pole 70% hõlmatust saavutatud
28.07.2021. aasta vaktsineerimisplaan	
Saavutada 2021. aasta 31. oktoobriks noorte (16–17-aastased) hulgas vähemalt ühe doosiga vaktsineeritute osas 70% hõlmatust	EI OLE TÄIDETUD 03.11.2021. aasta seisuga
Tagada igale soovijale vaktsineerimise võimalus inimese elukoha maakonnas nädala jooksul	TÄIDETUD
Saavutada 2021. aasta 22. septembriks Eesti täiskasvanud elanikkonnas vähemalt ühe doosiga vaktsineeritute osas 70% hõlmatust, mis eeldab iganädalast kasvu vähemalt 20 000 inimese võrra	EI TÄIDETUD 2021. aasta septembriks, vaid 3. novembriks
Saavutada 2021. aasta 31. oktoobriks Eesti täiskasvanud elanikkonnas lõpetatud vaktsineerimisega 70% hõlmatust	EI OLE TÄIDETUD 03.11.2021. aasta seisuga
Saavutada 2021. aasta 30. novembriks 60+ elanikkonnas vähemalt ühe doosiga vaktsineeritute osas 80% hõlmatust	TÄHTPÄEV EI OLE SAABUNUD (praeguse vaktsineerimistempoga on täitmine vähetõenäoline)

Allikas: Riigikontroll Sotsiaalministeeriumi materjalide põhjal 03.11.2021. aasta seisuga, eesmärkide kirjapilt muutmata

¹¹ 19.01.2021. aasta vaktsineerimisplaan eesmärk saavutada oktoobri lõpuks, et vähemalt 50% täiskasvanutest on vaktsineeritud.

75. Vaktsineerimiseesmärgid on jäänud saavutamata muu hulgas seetõttu, et erinevad paindlikud võimalused vaktsineeritute hulka suurendada on jäänud õigel ajal kasutamata või on neid rakendatud tarbetu viitajaga.

76. Riigikontroll on mitmes märgukirjas¹² muu hulgas rõhutanud, et vaktsineerimise korraldus peaks olema võimalikult laiaulatuslik ja mugav, sealhulgas sobilik nendele inimestele, kes ei saa kõrge vanuse, haiguse ja liikumiskõrge või mõne muu põhjuse tõttu perearstikeskusesse, haiglasse, vaktsineerimiskeskusesse vm kohale minna.

77. Riigikontroll juhtis keset suve, kui vaktsineerimistempo oli maha käinud, tähelepanu sellele, et tuleks luua vaktsineerimise hoo ülessaamiseks rohkem kodulähedasi ja kättesaadavust suurendavaid võimalusi, sest sellega oli toona viivitatud.

78. Riigikontroll rõhutas toona, et juba varem oleks tulnud lisaks vaktsineerimisele linnade kaubanduskeskustes ja keskväljakutel kasutada senisest erinevat lähenemist ka väiksemates kohtades: panna mööda maakohti, külasid ja asulaid sõitma vaktsineerimisbussid, vaktsineerida kohapeal, mitte eeldada, et inimesed peaksid sealt sõitma suurematesse keskustesse. Tihti elavad just maal vanemad inimesed, kelle tervis on kehvem ja kelle haigestumine võib tuua kõige raskemaid tagajärgi.

79. Paindlike võimaluste leidmiseks ja rakendamiseks oleks tulnud kaasata ka erasektorit, kelle kogemuse ja ideede abil saanuks laiendada vaktsineerimisvõimalusi.

80. Vaktsineerimisplaanid on avalikustatud, kuid tervise- ja tööminister ei ole neid kinnitanud. On olnud vahemikke, kui Eestil on üldse puudunud ajakohane avalikustatud vaktsineerimisplaan.

81. Alates esimeste vaktsiinide saabumisest Eestisse 2020. aasta detsembris on vaktsineerimist korraldatud heitlikult. Sotsiaalministeerium on avalikkusele ja valitsusele esitanud erinevaid vaktsineerimisplaanid või nende tööversioone, kuid pole taganud kogu protsessi jooksul kehtiva vaktsineerimisplaanid olemasolu.

82. Vaktsineerimisplaanis oleks vaja üheselt sõnastada vaktsineerimise eesmärgid, vastutajad ja tegevused, kuidas eesmärkideni jõuda. On olnud ajavahemikke, mil plaani üldse pole olnud (näiteks 01.–19.04.2021 ja 01.–27.07.2021).

83. Riigikontroll leiab, et kogu COVID-19 vastu vaktsineerimise protsessi jooksul tuleb tagada kehtiva vaktsineerimisplaanid olemasolu ja selle operatiivne uuendamine sõltuvalt olukorra muutumisest. Ühtlasi peaks iga uus vaktsineerimisplaan olema kokku lepitud ja kinnitatud enne vana plaani kehtivuse lõppu.

84. Küsimus ei ole mitte formaalse paberi olemasolus, vaid vajaduses tagada kõigile puudutatud osapooltele selge alus, mille põhjal töötada ja millega võrreldes hinnata saavutatud tulemust. Valitsus on ka ise

¹² Riigikontrolöri kirjad töö- ja terviseministrile 07.04.2021 ja 30.06.2021, riigikontrolöri kiri vaktsineerimise teemal peaministrile 27.07.2021. Kriisijuhtimise probleeme laiemalt käsitleb riigikontrolöri kiri peaministrile 01.10.2021.

On olnud vahemikke, kui Eestil on üldse puudunud ajakohane avalikustatud vaktsineerimisplaan

ametlikult deklareerinud, et just vaksineerimisplaan on dokument, mille alusel käib tegelik vaksineerimine.¹³

Edukaks vaksineerimiseks peab teadma tagasilöökide põhjuseid ja seda teadmist kasutama

85. Vaksineerimist on keeruline edukalt läbi viia, kui ei seata sobivaid vahe-eesmärke ning tegevused on kirjeldatud ebamääraselt. Erinevates vaksineerimisplaanides püstitatud sihtidest on mitmed olulised jäänud saavutamata (näiteks vaksineeritud täiskasvanute osakaal; üle 60 aasta vanuste inimeste vaksineerituse osakaal). Vaksineerimise edenemist aitaks hinnata vahe-eesmärkide seadmine. Vaksineerimisplaan ei saa olla juhtimisdokument, kui eesmärkide ja vaksineerimise üldpõhimõtete kõrval puuduvad selles eesmärkide saavutamise viisid.

Valitsusel on otsuste tegemiseks vaja värsket infot vaksineerimise edenemise kohta

86. Vaksineerimisprotsessi juhtimiseks vajaliku info puudumine ei soodusta eesmärkide saavutamist. Tervise- ja tööminister on esitanud iga nädal valitsuskabineti nõupidamisel ülevaate COVID-19-vastase vaksineerimise kohta. Paraku ei sisaldanud need ülevaated kuni juuli lõpuni kõige olulisemat: infot vaksineerimisplaanis kokkulepitud eesmärkide täitmise kohta. Veelgi põhjalikum informatiivne ülevaade hakkas valitsusse jõudma alles 2021. aasta sügisel.

87. Eespool kirjeldatud puudustele vaksineerimise korralduses juhtis riigikontrolör tähelepanu ka 27.07.2021. aasta kirjas peaministrile.¹⁴ Peaminister Kaja Kallas nentis meedia vahendusel, et vaksineerimise korraldus on ka varem tekitanud tõsiseid küsimusi, mistõttu on ta nõudnud Sotsiaalministeeriumilt tegutsemist.

„Täna, Riigikontrolli analüüsi valguses nõudsin kahetunnise kohtumise käigus vaksineerimise eest vastutavalt tervise- ja tööministrilt Tanel Kiigelt sisulisi vastuseid ja konkreetseid tähtaegu, mil probleemid saavad lahendatud. Riivilistel seisest vaksini peab jõudma sinna, kus tahtjaid on ja vaktsiinist on puudus. Vaksineeritud inimesed tagavad Eesti avatuse“

– Peaminister Kaja Kallas vaksineerimise korraldusest (Eesti Rahvusringhääling, 27.07.2021) –

88. Juuli lõpus avalikustas Sotsiaalministeerium uuendatud vaksineerimisplaan¹⁵ 2021. aasta II poolaastaks, kuid tervise- ja tööminister ei ole seda seni ametlikult kinnitanud. Plaan on seejuures pigem deklaratiivne: selles on toodud vaksineerimise eesmärgid ja põhimõtted. Plaanil rakenduskava polnud. Praegusel kujul ei ole dokumendis selgitatud, kuidas saavutada elanikkonna vaksineeritus tasemel, mis on vajalik, et naasta tavapärasema elukorralduse juurde.

89. Sotsiaalministeerium kinnitas käesoleva ülevaate koostamise käigus Riigikontrollile, et ministeeriumi COVID-19-juhtrühma 12.10.2021. aasta koosolekul kiideti vaksineerimisplaan rakenduskava heaks.

¹³ Riigikontroll on juba 7. aprillil 2021 juhtinud Sotsiaalministeeriumi tähelepanu sellele, et on ebaselge, kes, millal ja millise õigusaktiga on vaksineerimisplaanid kinnitanud. Tervise- ja tööminister selgitas oma 2021. aasta 7. mai kirjas, et COVID-19-vastase vaksineerimise plaan on nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse alusel välja töötatud tegevusjuhend. Seaduse kohaselt saab valdkonna eest vastutav minister (tervise- ja tööminister) epidemia korral ohustatud isikute immuniseerimiseks kehtestada asjakohased tegevusjuhendid. Seadusest johtub, et tegevusjuhendi kehtestab tervise- ja tööminister.

¹⁴ <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Riigikontrolliblogi/tabid/310/ItemId/1327/amid/920/language/et-EE/Default.aspx>.

¹⁵ https://s3.documentcloud.org/documents/21019686/covid-19_vaksineerimine_uuendus_280721.pdf.

90. **Riigikontroll rõhutab kokkuvõtvalt**, et kõige olulisem on kriisi ohjamisel ja vaksineerimisel selge juhtimine, mis on Sotsiaalministeeriumi vastutada. Samuti on vaja koguda tagasisidet, et mõista, mis töötab ja mis mitte.

IV õppetund. Ettevõtete toetamine kriisis peab olema kiire, põhjendatud ja läbipaistev sõltumata ministrist või ministeeriumist, kes n-ö jagab raha

91. Riikide kehtestatud piirangud COVID-19 leviku takistamiseks mõjutavad oluliselt ettevõtete majandustegevust ja seeläbi inimeste sissetulekut. Seetõttu asusid valitsused 2020. aasta talvel/kevadepoolse töötama välja leevendusmeetmeid ettevõtete, inimeste ja tervishoiusüsteemi abistamiseks.

Riik on ettevõtjaid erakorraliselt toetanud ilmselt enam kui miljardi euroga

92. Täpset ülevaadet Eesti riigi rakendatud abinõudest ja sellele kulunud rahast on keeruline välja tuua, kuna riigi majanduslikes ega rahanduslikes dokumentides sellest eraldi aru ei anta. Oleks ilmselt ka keerukas öelda, milline riigi tegevustest on otseselt või erakorraliselt seotud viiruse mõjude silumisega ja millised riigi kulud on majanduse toetamise n-ö tavapärase iseloomuga.¹⁶

93. Teada on, et aprillis 2020 võttis Riigikogu vastu 2020. aasta lisaelarve, mille seletuskirja kohaselt on „Eesti tööinimeste ja ettevõtete abistamiseks planeeritud meetmete paketi kogumõju vähemalt 2 miljardit eurot“. Rahandusministeeriumi kodulehe andmetel eraldati 2020. aasta lisaelarvega toetusmeetmeteks ca 2,4 miljardit eurot.¹⁷

94. Aasta hiljem, aprillis 2021 võeti vastu järgmine lisaelarve, millega seletuskirja järgi kavandati „Eesti elanike, ettevõtete, ühiskonna ning tervishoiusüsteemi abistamiseks“ 641 miljonit eurot. Rahandusministeeriumi hinnangul suunati sellest toetusmeetmeteks ligikaudu 253 miljonit.¹⁸

95. Tasub märgata, et nende summade hulgas on lisaks ettevõtetele suunatud abinõudele ka muud, näiteks kohalikele omavalitsustele antud kriisitoetused (loe lähemalt alates ülevaate p-st 115), hariduse ja tervishoiusüsteemi erakorralised eraldised jm.

96. Samuti peab meeles pidama, et lisaelarvega eraldatud (kuid mitte tingimata välja makstud, ära kasutatud) raha kõrval on riigieelarves ka muud sellist raha, mis aitab tegelikult kriisi leevendada ja kriisist välja tulla, kuid mis ei ole otseselt kriisileevenduse kuluna määratletud.

97. Otseselt ettevõtete toimetulekule, nende likviidsuse, investeerimisvõimekuse ja töötajate hoidmise toetamisele suunatud abinõusid on riik rakendanud peamiselt Eesti Töötukassa (näiteks tööturu toetusmeede); sihtasutuse KredEx (käendused ja laenud); Maaelu Edendamise

¹⁶ Riigikontroll ei ole pidanud ka otstarbekaks ühekordse päringuga ministeeriume koormata, arvestades, kui keerukaks vastamine ja andmete koondamine osutuda võib.

¹⁷ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/lisaelarve-0>.

¹⁸ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/lisaelarve-0>.

Riik on ettevõtjaid aidanud eelkõige töötajate ja likviidsuse hoidmisel

Sihtasutuse (MES; eelkõige käendused ja laenu maamajandus-ettevõtetele) ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS; peamiselt turismisektori toetused), aga ka maksuvõlgade ajatamise, kütuseaktsiisi langetamise jms kaudu.¹⁹

Valitsusel on pärast kriisi esimest lainet olnud aega, et paremini läbi mõelda, kellele, miks ja kuidas ta toetusi jagab

Positiivne näide ettevõtete toetamisest: töötasu hüvitis – vajalik ja õigeaegne

98. Riigikontroll saab talle esitatud andmete põhjal teha järelduse²⁰, et 2020. aastal Eesti Töötukassa, KredExi ja EASi kaudu erakorralise kriisiabina jagatud või laenatud veidi enam kui 600 miljonit eurot jõudis üldjoontes ja peamiselt nende ettevõtetele, kelle müügi käive oli enam kahanenud, ehk nendeni, kellele see raha oli mõeldud.

99. Tegevusaladest said arvuliselt kõige rohkem tuge majutuse ja toitlustuse ettevõtte. Seega, kui võtta aluseks käibe langus, siis selle järgi jõudis riigi abi nendeni, kes olid kriisis rohkem pihta saanud. Lisaks võib eraldi positiivsena tuua esile töötukassa kaudu rakendatud töötasu hüvitise, mille vajalikkus ja maht selgitati välja koostöös turuosalistega ning rakendamine oli operatiivne.

100. Õnnestumiste kõrval pakub Riigikontrolli arvates senine kogemus valitsusele ka mitmeid olulisi õppetunde, millega edaspidi ettevõtete toetamisel arvestada.

Kriisis on üks riigi ülesanne anda ettevõtjale võimalikult täpset infot, mida riik nende aitamiseks ette võtab

101. Tuleb leida viis, kuidas riigi tugi oleks õigeaegne, aga ka läbimõeldud. Kriisides on üks valitsuse ülesanne vähendada ettevõtjate ebakindlust. Juhul kui riik otsustab ettevõtjaid kriisis toetada, tuleks kõige suurema mõju saavutamiseks ja ettevõtjates kindlustunde loomiseks avalikustada kavandatud toetusmeetmete võimalikult täpsed tingimused samal ajal piirangute kehtestamisega. Ühtlasi aitab tingimuste sellisel viisil avalikustamine vältida olukordi, kus ettevõtjad arvestavad ettevõtte toetusmeetmega, kuid tingimuste selgudes ilmneb, et nad ei kuulu toetatavate hulka. Selliseid olukordi paraku esines.

102. Samal ajal on oluline, et valitsus pakuks ettevõtjatele toetust, mida neil on vaja ja mis lahendaks kriisist tulenevaid probleeme, mida erasektor ise paremini lahendada ei suuda. Selleks tuleb teha aktiivset koostööd turuosalistega, sh pankade ja turu tundjate ning ettevõtete esindusorganisatsioonidega.²¹

¹⁹ Kriisitoetusi on ettevõtjatele jaganud ka Kultuuriministeerium ning huviharidusega tegelevatele ettevõtjatele Haridus- ja Teadusministeerium.

²⁰ Riigikontroll analüüsis ajavahemikul septembrist 2020 kuni juunini 2021 avalikustatud aruannetes ettevõtluse toetusmeetmete kujundamise ja rakendamisega seonduvat eelkõige Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Maaeluministeeriumi valitsemisalas.

²¹ Sarnaseid põhimõtteid rõhutas Riigikogule Eesti Panga 2020. aasta aruannet esitledes ka panga president Madis Müllar: „Valitsust nõustades olid Eesti Panga peamised nõuanded kriisi leevendamiseks, et riigi abi oleks sihipärane, kiire ja ajutine ning suunatud just nendele, kes kriisis kõige enam kannatasid.“ (03.06.2021). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kinnitas Riigikontrollile käesolevat ülevaadet kommentaarides, et turismisektori erialaliitudega ja kaupmeeste esindajatega tehakse kriisiabinõude kavandamisel tihedat koostööd.

Riigi abi jõuab kohale kiiremini, kui toetamise viisid ja tehnilised kriteeriumid varem läbi mõelda

Eesmärgipäratu rahajagamine tähendaks konkrentseelise andmist või asjatut astumist krediidasutuste asemele

Ebaselged eesmärgid, läbipaistmatu otsustamine ja suur raha ei tohi kokku saada

103. Toetuse andmise kriteeriumid peavad olema selged: kiired jalad ega nobedad näpud ei saa olla mõõdupuu. Toetuskriteeriumid peavad olema taotlejale arusaadavad ja riigi poolt põhjendatud. Põhjendused peavad olema sõnastatud üheselt mõistetavalt juba tingimuste määramise ajal, mitte tagantjärele. See aitab mõista kriteeriumi puudusi siis, kui on veel võimalik tingimusi kohendada.

104. Kriisi lahendamisel ei sobi toetusmeetmete puhul näha ette tingimusi, mille järgi saavad toetust kõige kiiremini taotluse esitavad ettevõtted. Nobeduskriteerium on kõlbmatu nii ettevõtete nn ellujäämistoeuste puhul kui ka erinevate arendustoeuste (näiteks turismiettevõtte ärimudeli toetusmeede kriisi teise laine ajal) puhul.²²

105. Kes-ees-see-mees-põhimõtte taotluse esitamisel on küll lihtne viis meetme piiratud eelarve piirides püsida, kuid õiglase konkrentsi ja toetuse eesmärgi suhtes ei ole see sobiv.

106. On oluline, et Riigikogu ja valitsus ütleks selgelt välja, mida nad soovivad eraldatud rahaga saavutada, ja selgitaks pärast ka avalikkusele, kas soovitud eesmärk saavutati või mitte. Riigikontrolli analüüsid MESi ja KredExi teemal näitasid, et riik jagab kriisitoetusi sageli ähmaste eesmärkidega. Riigikogu ei ole riigieelarvet kinnitades piisavalt selgelt määranud, milleks raha kasutada, või on Riigikogu soovi tõlgendatud äärmiselt vabalt.

107. Näiteks hakkas MES andma lühiajaliste likviidsusprobleemide leevendamise asemel ettevõtetele hoopis pikemaajalise iseloomuga laene, sh ettevõtetele, kelle käive kriisis ei olnud oluliselt kannatanud. See käitumine tõi aga kaasa riski, kus juhul, kui kriis oleks tegelikkuses süvenenud ja oleks olnud vaja täiendavat raha lühiajaliste likviidsusprobleemide lahendamiseks, poleks seda enam võtta olnud, sest raha oli juba investeerimislaenudeks ära jagatud. Ainult raha ärakasutamine ei saa olla mõistliku toetamise edukriteerium.

108. Kriisiabi andmine ja selle üle otsustamine peab olema läbipaistev ning võimalikult vähese bürokraatiaga. Toetuse rakenduskeeme kavandades tuleks püüda minimeerida kulu, mida ettevõtja teeb toetuse taotlemiseks. Samuti oleks vaja avalikkusele rohkem selgitada, kes ja millisest asutusest ning millist abi saab, kuna sihtrühmad kohati kattuvad (näiteks KredExi ja MESi puhul).

109. Taotluste üle otsustamine peab olema läbipaistev ka nende meetmete puhul, kus lõppotsustajaks on valitsus. Peab olema selge, mis on toetuse andmise või andmata jätmise kriteeriumid, et ei korduks KredExi riiklikult oluliste laenuprojektide meetmega juhtunu.²³ Taotluste menetlus raha jagavates asutustes peab olema täpsemalt paika pandud ning kokkulepitult ka toimuma. Teatav kaalutusõigus on vajalik, kuid ei tohi lubada reeglite erinevat kohaldamist taotlejate suhtes.

²² Kuigi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusel oli kogemus kevadel 2020 toimunud taotluse esitamise võidujooksu kohta, mis sai negatiivset tagasisidet, korraldati 2021. aasta jaanuaris ikkagi uus kriisis vaevlevate ettevõtjate võidujooks. Sihtasutus tõi selle põhjenduseks, et järgiti juba olemasoleva ja toimiva meetme protseduure.

²³ Loe täpsemalt <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2517/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>.

110. Kaaluda võiks toetusmeetmete kesksamat kavandamist (ja n-ö ühe kanali kaudu rakendamist). Ettevõtjate toetussüsteem on kriisi ajal olnud liiga killustatud. Edaspidi oleks mõistlik, kui kriisiolukorras koondaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium erinevate ettevõtlusvaldkondade eest vastutavate ministeeriumide esindajad ühte kriisirühma, kes töötavad välja tervikliku toetusmeetmete paketi.

111. Kesksem meetmete planeerimine aitab vältida olukordi, kus ühelt poolt toetusi osaliselt dubleeritakse (näiteks mõned KredExi ja Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmed), kuid teiselt poolt võivad olulised ettevõtjate rühmad toetusest ilma jääda. Samuti tekivad killustatud süsteemis erinevad toetuste tingimused, mis ei tulene mitte niivõrd ettevõtete erinevusest, vaid sellest, et ettevõtted satuvad erinevate ministeeriumide n-ö haldusalasse.

112. Kriisis on vaja, et valitsusel oleks üks majanduspoliitika ning ettevõtteid koheldaks sarnaselt sõltumata sellest, millise ministeeriumi valitsemisalasse selle ettevõtte tegevusvaldkond juhtub sattuma.

113. **Riigikontroll arvab kokkuvõtvalt**, et riigi proovikiviks on olla nii pandeemia tingimustes kui ka pärast nakkushaiguse levikust põhjustatud kriisi ettevõtjatele heas mõttes ettearvatav, kuulav ning oma valikuid põhjendav partner. Majandusse ei tuleks tõmmata ministeeriumide valitsemisaladel põhinevaid eraldusjooni, mida seal tegelikult ei ole.

114. Toetuspoliitika peab olema terviklik, mängureeglid ja põhimõtted ühtmoodi läbipaistvad ning arusaadavad ka siis, kui riigi abi kureerivad erinevad ministrid ja ministeeriumid. Kaaluda võiks toetusmeetmete kesksamat kavandamist näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koordineerimisel ja ühe kanali kaudu rakendamist.

V õppetund. Kriisi mõju kohalikele omavalitsustele on oluline prognoosida, kuid toetusraha tuleks maksta iga omavalitsuse abivajadust arvestades

115. 2020. aasta talvel Eestisse jõudnud COVID-19-pandeemia ei halvendanud mitte ainult inimeste ja ettevõtete toimetuleku väljavaateid, vaid küsimuseks tõusis ka, kui palju kahanevad tulude laekumised kohalikele omavalitsustele ning kuidas nad hakkama saavad.

2020. aasta kevadel peljati, et kriis sööb omavalitsuste tuludest kümnendiku

116. Rahandusministeerium prognoosis aprillis 2020, et omavalitsuste maksutulud jäävad aastal 2020 pea 200 miljoni võrra kasinamaks, kui veel 2019. aasta sügisel oli arvatud. Sellest teadmiseast lähtuvalt otsustas Riigikogu eraldada 2020. aasta lisaelarvega omavalitsustele kriisitoetust kokku 135,8 miljonit eurot. 2021. aastal eraldas riik omavalitsustele tulude vähenemise ja kriisikulude katmiseks täiendavalt 16 miljonit ja investeringute toetusena 30 miljonit eurot (vt joonis 1).

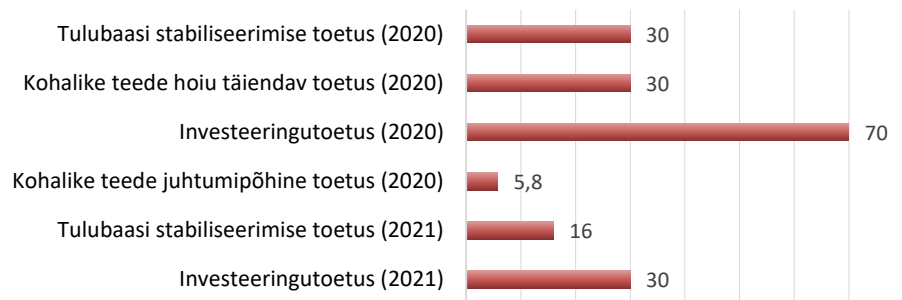
117. Raha eraldamisel oli kaks peamist eesmärki:

- omavalitsuste tulubaasi üldine stabiliseerimine ja tekkinud lisakulude kompenseerimine;
- majanduse elavdamine investeringutoetustega.

Toetuste puhul oleks mõistlik vältida majandusse selliste eraldusjoonte tõmbamist, mida seal tegelikult ei ole

Riik soovis omavalitsusi toetades elavdada ka majandust

Joonis 1. COVIDi mõju leevendamiseks kohalikele omavalitsustele riigieelarvest eraldatud peamised toetused ajavahemikul 2020–2021 (miljonites eurodes)



Allikas: Riigikontroll

118. Erinevalt ettevõtjatest, kellest toetust pidid saama need, kes olid kriisis rohkem pihta saanud, jaotati omavalitsustele toetusraha üldjoontes proportsionaalselt ega tehtud neil kriisimõjude põhjal erilist vahet.²⁴

119. Tulude stabiliseerimise toetus 30 miljonit ja teehoiu üldine toetus samuti 30 miljonit eurot kanti omavalitsustele üle juba 2020. aasta mai alguses ehk ca 1,5 kuud pärast kriisi puhkemist. Toetusraha jaotati omavalitsuste vahel mõlemas meetmes valdavalt proportsionaalselt, lähtudes näiteks elanike arvust või teede pikkusest (v.a kohalike teede juhtumipõhine toetus).

120. Tulude stabiliseerimise toetusmeetme puhul kaalus valitsus alternatiivina ka võimalust oodata ära kriisi tegelik mõju ning sekkuda omavalitsuste kaupa vajaduspõhiselt (nii nagu üleilmse finantskriisi ajal aastatel 2009 ja 2010). Et aga ebakindlust kriisimõjude osas oli palju, jäi valitsuses peale soov viia toetusraha omavalitsusteni kiiresti ja anda varakult sõnum, et riik ei jäta omavalitsusi hätta ning suuri eelarvekärpeid ei ole vaja neil teha.

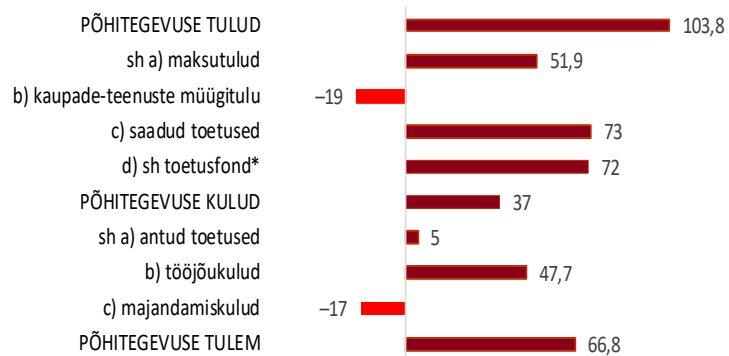
Vastuoksa prognoosidele omavalitsuste maksutulud 2020. aastal suurenesid

121. Vastupidi Rahandusministeeriumi kevadel 2020 tehtud prognoosidele ei kujunenud kriisi negatiivne mõju kohalike omavalitsuste tuludele 2020. aastal märkimisväärseks ning nende maksutulud aasta kokkuvõttes hoopis kasvasid. Võrdluses 2019. aastaga suurenesid omavalitsuste maksutulud ca 52 miljonit eurot ehk 4% (vt joonis 2). Tulu füüsilise isiku tulumaksust kasvas 71 omavalitsusel 79-st.

122. Kohalike omavalitsuste põhitegevuse tuludest vähenes ainsana kaupade ja teenuste müügitulu (vt joonis 2). See oli peamiselt tingitud hariduse, kultuuri ja vaba aja korraldamisel erinevate tasude ärajäämisest, kuna koolide, klubide jms asutuste töö ei toimunud tavapärasel määral. Näiteks tulu lasteaiade kohatasust vähenes 4 miljonit ja toitlustamisest 2 miljonit eurot. Kaupade ja teenuste müügitulu vähenes 2020. aastal kokku 61 omavalitsusel 79-st.

²⁴ Vaid Ida-Virumaa kohalikel omavalitsustel oli 2021. aastal koefitsient kõrgem.

Joonis 2. Kohalike omavalitsuste põhitegevuse tulude, kulude ja tulemi muutus 2020. aastal võrreldes 2019. aastaga (miljonites eurodes)



* Sh COVIDi-meetmena tulubaasi stabiliseerimise toetus 30 miljonit ja täiendav teehoiutoetus 30 miljonit eurot.

Allikas: Riigikontroll <https://riigiraha.fin.ee/> andmetel

Kriis vähendas ka omavalitsuste mõnda liiki kulusid

123. Tasub märgata, et koos müügituluga vähenesid enamasti ka samade teenuste kulud. Näiteks kulus ürituste korraldamiseks aasta varem ca 8,5 miljonit eurot rohkem. Majanduskulud kokku olid omavalitsustel 2020. aastal ligi 17,3 miljonit väiksemad kui aastal 2019 (vt joonis 2) ning need vähenesid 53 omavalitsusel 79-st. Põhitegevuse kuludest suurenes personalikulu (ca 48 miljoni euro võrra), mis on põhiliselt seotud haridustöötajate palgakasvuga.

2021. aastal on omavalitsuste maksutulude kasv jätkunud

124. Samal ajal on maksutulude kasv kohalikes omavalitsustes jätkunud. 2021. aasta septembri seisuga on riik toetanud omavalitsusi COVIDi põhjustatud kriisis kokku ca 182 miljoni euroga.

Enamik omavalitsusi oleks saanud hakkama riigi kriisiabita, toetus oleks vajanud täpsemat sihtimist

125. Tagantjärele vaadates paistab, et kohalikud omavalitsused oleks 2020. aastal saanud hakkama ka riigi täiendavate toetusteta. Toetusraha kavandamisel 2020. aasta kevadel oli kriisi mõjusid ilmselt raske ette näha, kuid toetuse maksmisel oleks tulnud appi minna nendele omavalitsustele, kes seda tegelikult vajasisid. Samuti on 2020. aasta kogemust ja omavalitsuste üldist head rahalist seisu arvestades küsitav, kui põhjendatud oli sarnaste toetusmeetmetega jätkata 2021. aastal.

126. Omavalitsuste investeeringutoetuse eesmärk on mõlemal aastal olnud ka majanduse elavdamine kriisitingimustes. Valitsuses leiti, et kuna on niigi plaanis kriisimõjude leevendamiseks majandusse raha suunata, võiks seda osalt teha omavalitsuste eelarve kaudu. Loodeti, et seeläbi saab toetusraha mõju olema regionaalselt ühtlasem.

Majanduse elavdamine omavalitsuste toetamise kaudu ei olnud eesmärgi saavutamiseks parim viis

127. Kohalike omavalitsuste investeeringud on suhtena SKPsse kriisiajal ka mõnevõrra suurenenud, kuid mitte oluliselt. Ilmselt on omavalitsusi, kes on püüdnud investeeringute katteallikates asendada enda panust riigi rahaga, kuid suures pildis on investeeringutoetus olnud omavalitsuste üldise investeerimismahuga võrreldes kordades väiksem ja vastavalt sellele ka toetuse eeldatav mõju majandusele.

128. Näiteks soetati 2020. aasta II kvartalist kuni 2021. aasta II kvartalini omavalitsustes põhivara 463 miljoni euro eest. 2020. aasta investeeringu-

Riigi investeeringutoetusest omavalitsustele jõudis 2020. aastal majandusse veidi üle 10%

toetus, mis jõudis omavalitsuste kaudu majandusse suuresti alles 2021. aastal, oli sellest üle 6 korra väiksem.

129. Riigikontrolli arvates ei täitnud majanduse elavdamiseks 2020. aastal omavalitsustele eraldatud toetused oma eesmärgi, sest majandusse jõudis sellest rahast 2020. aastal vaid natuke rohkem kui 10%. Peamise põhjusena saab välja tuua toetuse tingimuse, mis nägi ette, et toetusraha võib eraldada vaid varem kavandamata investeeringuteks. Samuti oli toetuse taotlemine üsnagi bürokratlik.

130. **Riigikontroll leiab kokkuvõtvalt**, et kohalikele omavalitsustele abiks mõeldud toetused jagati laiali ilma kriisi mõju konkreetsele omavalitsusele arvestamata ning majanduse elavdamiseks mõeldud investeeringutoetused ei täitnud oma eesmärgi, sest nende jõudmine majandusse takerdus. On mõistetav, et kriisi mõju omavalitsustele on keeruline prognoosida, kuid püüelda tuleks selle poole, et toetusraha makstaks omavalitsusele just tema abivajadust arvestades.