

Riigikontrolli majandusaasta aruanne

01.01.2020–31.12.2020

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: Janar Holm

Audiitor: AS Deloitte Audit Eesti

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 70 leheküljest.

SISUKORD

RIIGIKONTROLLI TEGEVUSARUANNE	4
Kelle heaks töötab Riigikontroll?	4
Finantsauditi olemus	4
Tulemusauditi olemus.....	5
Juhtimine ja struktuur	7
Auditi- ja analüüsitegevus 2020. aastal	8
Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus	22
Personal	24
Peamised finantsnäitajad aastatel 2016–2020	25
RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE	26
Bilanss tuhandetes eurodes	26
Tulemiaruanne tuhandetes eurodes	27
Rahavoogude aruanne tuhandetes eurodes	28
Riigieelarve täitmise aruanne	28
Raamatupidamise aastaaruande lisad	30
RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL	39
SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE.....	40
LISA. RIIGIKONTROLÖRI VASTUSED RIIGIKOGU LIIKMETE KIRJALIKELE KÜSIMUSTELE, KÕNED JA ARTIKLID.....	42
Riigikontrolör Janar Holmi vastus Riigikogu liikme Heiki Hepneri kirjalikule küsimusele seoses Rail Balticu projektiga 22. juulil 2020	42
Riigikontrolör Janar Holmi kõne Eesti Vabariigi 102. aastapäeva aktusel „Jäämise aeg“ Tallinna Ülikoolis 21. veebruaril 2020	43
Riigikontrolör Janar Holmi kõne Riigikogus 11. novembril 2020 esmatähtsate avalike teenuste tuleviku kohta	47
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Rail Baltic: Suur raudtee võib takerduda piasjadesse“ ajalehes Äripäev 14. jaanuaril 2020	53
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Elame juba kiiresti ääremaastavas Eestis“ ajalehes Postimees 21. novembril 2020.....	55
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Kui keskvoim lükkab kriisivalmiduse ülehommse varna“ Riigikontrolli blogis 4. jaanuaril 2020.....	59
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Kuhu kadus arusaadav riigieelarve?“ Riigikontrolli blogis 14. veebruaril 2020	60
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmed: kas laenuraha jagub ka kriisi teiseks laineks?“ Riigikontrolli blogis 2. oktoobril 2020.....	63

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Kas koroonaviiruse toodud kriis oli liiga leebe, et sellest õpitaks?“ Riigikontrolli blogis 5. oktoobril 2020.....	66
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Kõigi küsimuste vastuseks ei ole üha detailsem regulatsioon“ Riigikontrolli blogis 20. novembril 2020.....	69

RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE

Kelle heaks töötab Riigikontroll?

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

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

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

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

Nii põhiseaduse kui ka Riigikontrolli seaduse järgi on Riigikontroll sõltumatu institutsioon, kes otsustab ise auditite tegemise, nende aja ja iseloomu üle. Riigikontroll aga ei ole huvitatud 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) on Riigikontroll valmis kaaluma nende soove, kelle heaks ta töötab. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilist teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgib Riigikontroll asjade käiku ka valdkondades, mida on juba auditeeritud, jälgida auditites välja toodud puuduste parandamist või võttes plaani järelauditi.

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

Finantsauditi olemus

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse anda hinnang Vabariigi Valitsuse koostatud majandusaasta aruande kohta. Selle ülesande täitmiseks kavandatakse ja korraldatakse 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 kooskõla riigieelarve seadusega.

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

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

Tulemusauditi olemus

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

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

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

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

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

Mõjusust hinnates analüüsib Riigikontroll

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

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

Vastavusauditi olemus

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

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

Juhtimine ja struktuur

Riigikontrolli juhiks on alates 2018. aasta aprillist riigikontrolör Janar Holm.

Riigikontrollis oli 2020. aastal kolm struktuuriüksust:

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

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

Auditi- ja analüüsitegevus 2020. aastal

Auditiosakond

2020. aastal valmis Riigikontrolli auditiosakonnal 16 auditit ja ülevaadet ning lisaks sellele hulk märgukirju. Riigikontroll on oma töö kohta andnud infot Riigikogu komisjonide istungitel, konverentsidel, seminaridel, meedias ja sotsiaalmeedias.

Aasta olulisemad tegevused ja tulemused

Auditiosakonna seire ja auditite keskmes on järgmised valdkonnad: 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.

Haridus, töö, sotsiaalkaitse ja tervishoid

E-residentsuse programmi tulemuslikkus

Eesti on e-residentsuse programmi esimese viie aasta jooksul (2014–2019) andnud elektroonilise dokumendi (digi-ID) ca 63 000 välismaalasele 174 riigist. Digi-ID võimaldab neil kasutada nii Eesti kui ka teiste ELi riikide avalikke e-teenuseid ja luua Eesti ettevõtte. Oluline on, et e-residendid, kes e-teenuseid kasutavad ja ettevõtlusega tegelevad, on õiguskuulekad ning nende tegevus toob Eestile tulu. Ühtlasi on oluline, et programmi elluviimisega seotud riskid on maandatud.

E-residentsuse programmile on kulunud esimese viie aasta jooksul 15,7 miljonit eurot.

Riigikontroll hindas auditi käigus, kas

- e-residentsuse programm on soodustanud seda, et e-residentide ettevõtted tooksid Eestile tulu;
- kontrollisüsteemid on kindlustanud, et e-residentsuse programmis osaleksid õiguskuulekad välismaalased;
- e-residentsuse programm on soodustanud seda, et e-residentidele loodaks vajalik äri- ja tegevuskeskkond;
- e-residentsuse programmi elluviimisega seotud olulised riskid on maandatud.

Riigikontrolli hinnangul on e-residentsuse programmi tulud hakanud esimese viie tegevusaasta lõpuks ületama kulusid. Samas on kontrollisüsteemid puudulikud, sest programmis osalevad kehtiva kriminaalkaristuse ja ärikeeluga välismaalased.

Riigikontroll leidis, et e-residentsuse programmi tulud ületavad kulusid ligi 10 miljoni euro võrra, kuid programmi kaudu saadav tulu sõltub väikesest hulgast ettevõtetest. Lisaks leiti ka, et digi-ID-d on pikendanud iga kümnes e-resident, kelle dokumendi kehtivus on lõppenud.

Riigikontroll tuvastas, et Politsei- ja Piirivalveamet on e-residendi digi-ID välja andnud välismaalastele, kellel on välisriigis kehtiv kriminaalkaristus. Kui tegime päringu Soome karistusregistrisse, siis selgus, et 48-l Soome kodakondsusega e-residendil oli digi-ID taotlemise hetkel Soomes kehtiv kriminaalkaristus, neist veerand puhul reaalne vanglakaristus ja viiendikul karistus majanduskuritegude eest. Lisaks on Politsei- ja Piirivalveamet välja andnud digi-ID neile välismaalastele ning jätnud kehtetuks tunnistamata dokumendid neil e-residentidel, kellel on välismaal kehtiv ärikeeld. Selle tulemusel tegutsevad ärikeeluga e-residendid Eesti ettevõtetes juhatuse liikmena.

E-residendi digi-ID väljaandmisel puudub kohustus, et välismaalane hakkaks panustama Eesti majandusse, haridusse, teadusesse või kultuuri. Riigikontroll ei pea mõistlikuks, et Eesti annab digi-ID välismaalastele, kelle senisest tegevusest ega Eestisse panustamise kavatsusest ei tea riik midagi.

Eesti Haigekassa kontrollitegevus tervishoiuteenuste rahastamise üle

Riigikontroll hindas auditi käigus, kas haigekassa suudab ravikindlustuse raha väärkasutusi ennetada või tuvastada ning kas haigekassa reageerib raha väärkasutamise kahtluse või tuvastamise korral vastavalt ning vajaduse korral rakendab sanktsioone.

Riigikontrolli hinnangul ei suuda haigekassa oma kontrollitegevusega ravikindlustusraha väärkasutusi süsteemselt ennetada ega tuvastada. Kontrolli tõhustamist takistab see, et puudub võimalus automaatselt võrrelda, kas raviarvel ja ravidokumentidel on kirjas samad teenused. Lisaks pole patsientidele loodud mugavat võimalust raviarvete õigsuse kohta haigekassale tagasisidet anda. Teatud juhtudel saab raviarve õigsuses veenduda ainult patsiendi abiga.

Riigikontroll leidis, et raviarvete põhjalikuma ehk sihtvalikuga kontrollide arv peaks olema senisest oluliselt suurem. Kõik haigekassale esitatud raviteenuste arved läbivad automaatkontrolli, mis võimaldab ennetada lihtsamaid vigu ja pettusi, kuid audit näitas, et põhjalikuma kontrolli – raviarve ja ravidokumentide (nt arsti koostatud haigusloo kokkuvõte) võrdluse, mida nimetatakse sihtvalikuks – läbib aga ainult väike osa raviarveid. Põhjalikult ehk sihtvalikuga kontrolliti 2019. aastal vaid 0,04% raviarvetest ehk vähem kui 4000 arvet aastas, samas kui kokku oli raviarveid tol aastal 10,7 miljonit. Riigikontroll leiab, et nii väikese arvu sihtvalikuga kontrollitavate arvete puhul jäävad olulised väärkasutused avastamata.

Riigikontroll leidis ka, et haigekassa alustas pettuseriskide selgitamist alles pärast suuremate pettuste ilmsiks tulemist 2017. aastal. See algas pärast pettusekahtlusega juhtumite esiletoomist meedias. Samas on näha selget edasiminekut. Kui esialgu lisati pettuseriskid riskijuhtimise dokumentidesse üldsõnaliselt, siis alates 2019. aasta lõpust on pettuseriskid liigitatud tegevuste ja vastutajate kaupa.

Riigikontrolli audit näitas, et on vaja luua patsientidele mugavamad võimalused hinnata raviarve õigsust. Mitmeid pettusi saab haigekassa tuvastada ainult patsientide kaasabil – nt olukorrad, kus arvele kirjutatakse kallim teenus, kui tegelikult osutati, või pole patsient teenust saanudki. Juhul kui raviarvel ja ravidokumentidel on kirjas sama info, puuduvad haigekassal muud võimalused raviarve õigsust kontrollida.

Lisaks on Riigikontroll hinnangul oli auditeeritud perioodil haigekassa, Terviseameti ja Ravimiameti omavaheline infovahetus kehv. Kontrollide tõhusamaks planeerimiseks teenuseosutajate üle peaksid asutused tähelepanekuid ja järelevalve tulemusi süsteemselt üksteistega jagama, kuid praegu seda ei tehta.

Riigikontroll soovitas haigekassal kasutusele võtta nn infotehnoloogilise töölaua ehk lahenduse, kus kõigi asutuste kontrollitulemused koonduksid ühte vaatesse. Lisaks peaks haigekassa automaatsete kontrollide ülesehitamisel kasutama ka haigekassaväliste registrite andmeid. Näiteks ei kontrollita praegu automaatselt tervishoiuteenuse osutaja tegevusloa kehtivust, sest seda registrit peab Terviseamet. Seetõttu võib tekkida olukord, kus haigekassa tasub tegevusloata teenuseosutaja esitatud raviarvete eest, kuna pole kursis, et tegevusloa puudub. Riigikontroll tuvastas auditis ka sellise juhtumi.

Eesti Haigekassa tegevus tervishoiuteenuste riigihangete korraldamisel

Riigikontrolli hinnangul on tervishoiuteenuste puhul oluline teha kindlaks, et hangete tulemusel sõlmitakse lepingud nõudeid järgivate asutustega, sest kaalul on patsientide tervis. Kuigi

haigekassa oli 2018. aastal hankeid korraldades valdavalt järginud riigihangete seadust, esines hanketingimustes sisulisi puudusi, mistõttu polnud nõuete järgimine tagatud.

Riigikontroll tuvastas, et hanke võitjaks võis saada ka raviasutus, millel edukaks tunnistamise hetkel ei jagunud sobilikke ruume, aparatuuri ega töötajaid raviteenuse osutamiseks. Leidis asutusi, mis taotlesid hankevõidu järel Terviseametilt uue tegevusloa ning hakkasid tervishoiuteenust osutama lepingust ilma jäänud asutuse ruumides ja arstidega. Seega esitab haigekassale arveid hankes edukaks osutunud pakkujate, kuid tegelikult osutatakse teenust samades ruumides ja osaliselt samade arstidega, kui seda oleks tehtud pakkujate puhul, keda edukaks ei tunnistatud.

Lisaks leiti, et hangetes esines tingimusi, mis ei taganud pakkujate võrdset kohtlemist. Pakkumuste hindamisel ei saanud asutus punkte juhul, kui eelneva kolme kalendriaasta jooksul oli asutusele tehtud ettekirjutusi ja esitatud kaebusi. Hindamiskriteeriumis ei olnud võetud arvesse seda, kas asutus oli kogu selle perioodi jooksul teenuseid pakkunud. Seega võis see soosida pakkujaid, kes olid tervishoiuteenuseid osutanud vähem kui kolm aastat.

Auditi analüüs näitas, et hankepakkumuses ei pidanud tõestama, kas asutusel on piisavalt töötajaid, et lubatud mahus teenuse osutamisega hakkama saada. Haigekassa ei kehtestanud riigihangete alusdokumentides tingimust, et tervishoiutöötajate arv pakkumuses peab vastama ravijuhtude arvule. Seetõttu tunnistati edukaks ka pakkumusi, kus ei olnud märgitud vajalikul arvul arste, et teenust soovitud mahus osutada. Riigikontroll leiab, et kui asutusel puudub piisav võimekus ette nähtud mahus teenust osutada, võivad tekkida tõrked teenuse osutamisel või esineb oht, et tööle asuvad arstid, kelle pädevus ei pruugi vastata nõuetele.

Hariduse tugiteenuste kättesaadavus

Audit hõlmas omavalitsuse lasteaedades ning üldhariduskoolide põhikooliastmes õppivatele lastele vajaliku toe pakkumist.

2019/2020. õppeaastal omandas Eestis alus- ning põhiharidust ligi 200 000 last ja noort. Neist vähemalt viiendik vajab hariduse omandamisel tugiteenuseid ehk peamiselt eripedagoogide, sotsiaalpedagoogide, logopeedide ja psühholoogide abi, mis peaks seaduste kohaselt olema nende elukohajärgses haridusasutuses kättesaadav. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et hariduse tugiteenused on tegelikult enamjaolt kättesaadavad 64% munitsipaallasteaedades ja 74% põhikoolides.

Auditi käigus ilmnes, et Haridus- ja Teadusministeerium on astunud viimastel aastatel olulisi samme, et parandada eripedagoogide, sotsiaalpedagoogide, logopeedide ja psühholoogide teenuse kättesaadavust koolides. Suurele osale probleemidest pole aga samamoodi jätkates lahendust siiski loota.

Suur osa lapsi jääb vajaliku abita, sest tugispetsialiste ei ole piisavalt ning õpetajad üksi ei tule laste toetamisega toime. Auditi käigus korraldatud lasteaedade ja koolide küsitlusest selgus, et tugispetsialistidest on ühtmoodi puudus nii maakohades kui ka suuremates linnades.

Riigikontrolli arvates on vaja otsustada, kelle ülesandeks jääb tuge vajava lapse ja tema pere juhtumi terviklik koordineerimine. Praegu osutavad tugiteenuseid omavalitsuse ja riigi erinevad haridus- ja sotsiaalvaldkonna asutused ning koordineerivat rolli täidab lapsevanem, kellel on keeruline ja koormav orienteeruda erinevate valdkondade asutuste vahel.

Riigikontroll leidis auditi käigus, et lapse vajaduste ja rakendatud tugimeetmete kohta info kogumisel ning selle õigeaegsel liikumisel haridusasutuste ja lapsevanemate vahel esineb mitmeid takistusi. See pärsib lapsele õigel ajal toe osutamist.

Lisaks tuvastati ka, et lasteaialastele tugiteenuste pakkumine on jäänud tagaplaanile.

2018. aastal kehtestati selgemad nõuded põhikoolis tuge vajavate õpilaste toetamiseks ning valitsus suurendas ka riigieelarvelist toetust, et korraldada nende õpilaste õpetamist ja tagada neile tugiteenused. Mitmed planeeritud seadusemuudatused lasteaegade puhul on jäänud aga viibima.

Taristu ja suurinvesteeringud

Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides

Riigikontroll koostas ülevaate sellest, kuidas ministeeriumides, nende allasutustes, riigi äriühingutes, haiglates ning avalik-õiguslikes ülikoolides valitakse ja viiakse ellu suuri investeeringuid.

Ministeeriumid, nende allasutused, riigi äriühingud, sihtasutused ja avalik-õiguslikud asutused teevad maksumaksja raha eest suuri investeeringuid. Riigieelarve 11 miljardist eurost investeeritakse igal aastal ligikaudu 1 miljard. Et nendest investeeringutest tuleneks Eesti inimestele võimalikult suur kasu, peavad investeeringud olema planeeritud, lähtudes riigi arengu pikaajalistest vajadustest, ning ellu viidud läbipaistvalt ja tõhusalt.

Ülevaate tulemusel leidis Riigikontroll, et investeeringute otsustamisel ja juhtimisel on parendamise võimalusi. Näiteks on häid praktikaid projektide väljavalimiseks ja juhtimiseks riigi äriühingutel, kus projekte valmistatakse ette erinevalt, lähtudes projektide olulisusest, maksumusest, iseloomust.

Lisaks leiti, et riigis tuleks investeeringute otsustamist, ettevalmistamist ja juhtimist selgemaks ja tõhusamaks muuta. Selleks tõstatas Riigikontroll ülevaates kuus küsimust, millele tuleks ministeeriumidel leida vastused ja kokkulepped edasiseks. Näiteks küsis Riigikontroll, kuidas seada kõigi valdkondade olulised investeeringud pingeritta pikema kui nelja aasta perspektiiviga, kes vastutab investeeringute kavandamise ja juhtimise eest Rahandusministeeriumis ja teistes ministeeriumides, milline peaks olema rahastamist taotleva projekti ettevalmistuse tase, millises vormis ja mahus peaks Rahandusministeeriumil olema ülevaade avaliku sektori investeeringutest, nende tähtaegadest ja kogumaksumustest, ning millist mõju ja väärtust investeeringuprojektid Eesti riigile laiemalt annavad.

Ülevaade avaliku raudtee rahastamisest ja arendamisest

Riigikontroll koostas ülevaate Eesti riigi raudteesektori arendamise eesmärkidest ning sellest, kuidas on neid eesmärke viimasel kümnel aastal (2010–2019) ellu viidud ning kuidas on neid plaanis tulevikus ellu viia.

Riigikontroll koostas ülevaate, et koondada info avaliku raudtee majandamise ja arendamise kohta.

Riigikontrolli hinnangul puudub riigil plaan raudtee arendamise kohta: eri strateegia-dokumentides on toodud mitmeid eesmärke, mida raudteesektoris saavutada soovitakse, kuid nende elluviimiseks puudub ühtne plaan. Raudteed oleks mõistlik arendada kooskõlas ja -töös teiste transpordiliikidega, et korraldada paremini nii kaupade kui ka reisijate liikumist.

Raudtee arendamine sõltub investeeringutest, mida saab teha riigieelarve ja Euroopa Liidu rahaga, sest riigi omanduses olevad raudtee-ettevõtjad AS Eesti Raudtee ja AS Eesti Liinirongid (Elron) teenivad tulu vähem, kui on nende kulud, mistõttu ei jätku neil investeerimiseks raha.

Kuni aastani 2030 on kavas raudtesse investeerida üle 2,6 miljardi euro: umbes 41,5 miljonit eurot on plaanis aastatel 2020–2023 eraldada riigieelarvest praeguse avaliku raudtee

arendamiseks ja 344 miljonit Rail Balticu ehitamiseks. Kuna riigieelarvet kavandatakse neljaks aastaks, ei ole teada, kui palju raha edaspidi raudteeprojektidele eraldatakse.

Riigikontroll tõstas ülevaates kuus küsimust, millele tuleks vastutavatel ministeeriumidel, asutustel ja raudtee-ettevõtjatel leida vastused ja teha vastavad otsused edasiseks. Näiteks küsis Riigikontroll, millised on esmatähtsad raudtee arendamise vajadused, milliseid tegevusi ja millisel ajaperioodil tuleks esmajärjekorras ellu viia, millised on raudtee arendamise realistlikud plaanid, arvestades, et raudtee taristuettevõtjate – ASi Eesti Raudtee ja ASi Edelaraudtee – ja Elroni äritegevusest saadavad tulud on väiksemad kui kulud ning kõikideks investeeringuteks raha ei ole. Samuti tuleb otsustada, kas ja kuidas tuleks raudteetaristu haldamine lõimida loodavasse transpordi valdkonna ühendametisse, et tagada kulude kokkuvõtte ning transpordi ühtne planeerimine nii kaupade kui ka reisijate liikumisel.

Kohalikud omavalitsused

Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel

Riigikontroll analüüsis omavalitsuste rolli ettevõtluse edendamisel. Käsitleti rolli määratlust, arusaamu sellest, ettevõtjate ootusi omavalitsusele, omavalitsuste tegevust ettevõtluse soodustamisel ja eelnevaga seotud probleeme. Samuti analüüsiti, kuidas see roll võiks tulevikus muutuda ja kuidas selle täitmist motiveerida.

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja Riigikontrolli koostöös korraldatud küsitlusele vastuse saanud ettevõtjatest (159) oli 88% seisukohal, et omavalitsus peaks ettevõtluse nimel pingutama senisest enam. Ettevõtjate ootused omavalitsusele ei ole seotud rahalise toetusega. Tähtis on korras infrastruktuur, abi planeeringute ja lubade menetlemisel ning suhtlemisel riigiga, samuti kaasamõtlemine, ärakuulamine ja kaasamine kohaliku elu- ja ettevõtluskeskkonna kujundamisse. Paljut sellest saab omavalitsus pakkuda juba praegu, kui oma hoiakuid muudetakse.

Ettevõtjad ootavad omavalitsuselt enam, kui need pakkuda suudavad. Kõiki ootusi ei saa küll normiks seada, kuid üldjoontes viitab see, et omavalitsuse ja ettevõtja huvid käivad tihtipeale teineteisest mööda. Kohaliku arengu mõttes on see raisatud potentsiaal. Olulisel määral on olukord tingitud faktist, et omavalitsuse rolli ettevõtluse edendajana ei ole selgelt väljendatud ja omavalitsuste rahastamine ei motiveeri praegu suuremat rolli võtma. Sestap on arusaamad rollist küllaltki erinevad. Kui osa omavalitsusi soovib olla vaid ettevõtte teenindaja oma praeguste ülesannete raames, peavad teised vajalikuks mõelda ettevõtluskeskkonnale laiemalt ja teha omalt poolt kõik, et ettevõtlus tekiks ja areneks. Omavalitsuse panus neis asjus ei peaks aga sõltuma vaid omavalitsusjuhi tunnetusest.

Riigikontroll hinnangul tuleks omavalitsuste rolli suurendamiseks rolli esmalt selgelt väljendada ja juurutada sellest ühtne arusaam, kuid selleks ei ole vaja seadusi muuta. Pigem on vaja praktilist suunamist, et omavalitsused hakkaksid oma arengu kavandamisel nii eraldi kui ka koos läbi mõtlema, kuidas ettevõtlust positiivselt mõjutada. Riigikontrolli arvates võiks siin abi olla kirjalikust juhendist, kuidas neid küsimusi omavalitsuse arengukava ja maakonna arengustrateegia koostamisel arvesse võtta. Maakonna arengustrateegias võiks ettevõtluse edendamise küsimuses ühiste huvide kokkuleppimine anda muu hulgas tõuke kasutada paremini ära maakondlike arenduskeskuste potentsiaali.

Keskkond ja säästev areng

Maaparandussüsteemide korrastamise jätkusuutlikkus

Riigikontroll analüüsis, kuidas on Maaeluministeerium kavandanud maaparandussüsteemide korrastamist ning kui edukalt on koos Põllumajandusametiga suunatud maaomanikud

maaparandussüsteeme korrastama. Lisaks analüüsi, kas Põllumajandusamet hooldab kavandatud mahus maaparandussüsteemide eesvoolusid ning kas koostöös Keskkonnaametiga on tagatud, et maaparanduse tõttu ei kahjustata veekogusid ega kaitsealade kaitstavaid väärtusi.

Maaparandussüsteemide korrastamisel on seni liiga vähe tähelepanu pööratud veekogude ja põhjavee kaitsele, kuna info selle kohta, kui palju väetisi kasutatakse ja kui palju toitaineid jõuab maaparandussüsteemide kaudu veekogudesse, on puudulik. Reostuse vähendamiseks mõeldud keskkonnakaitse rajatistesse on investeeritud tagasihoidlikult. Seetõttu ei pruugi toetuse abil korrastatud maaparandussüsteemid oma keskkonnakaitse ülesandeid täita.

Riigikontroll juhtis auditis tähelepanu, et maaparandusühistute loomiseks on vaja motivatsioonisüsteemi. Ühistuid on loodud praegu vaid keskmiselt 20% põllumajandusmaa maaparandussüsteemide haldamiseks ning nende arv väheneb – küsitletud ühistutest vaid pooled kavatsevad ühistuna jätkata. See toob kaasa riski, et maaparandussüsteemid jäävad hooldamata.

Riigikontrolli hinnangul peaks Põllumajandusamet maaparanduse hoiutööde üle tegema plaanipärasemat järelevalvet. Maaparandussüsteemide hooldamata jätmist tuleks arvestada ka toetuste määramisel. Maaparandusseadus kohustab maaparandussüsteemi hooldama maa omanikku. Eesti Maaülikooli aastatel 2014–2018 tehtud uuring aga näitab, et osaliselt ka hooldamata jätmise tõttu on kaevud-dreenisuudmed ummistunud ja truubid halvas seisus ja see halvendab põllumaa kvaliteeti.

Lisaks vajavad maaparandussüsteemide toetused senisest paremat eesmärgistamist – eelistama peaks neid muldasid, kus kuivendussüsteemi korrastamine toob kaasa suurema viljelusväärtuse. Maaparandusturvasmuldadel ei peaks toetama teistega võrdsel alustel, sest kuivendamisel turbakiht laguneb ja eralduvad kasvuhoonegaasid.

Siseturvalisus ja riigikaitse

Suuremahuliste kaitseotstarbeliste hangete kavandamine ja kulutõhusus

Auditis analüüsi aastatel 2014–2019 tehtud kaitseotstarbeliste hangete planeerimist ja läbiviimist. 2020. aastal on sõjalise riigikaitse eelarve (sh kaitseinvesteeringute programm ja välisrahastus) 634,5 miljonit eurot. Sellest kulub erinevatele hangetele 201,8 miljonit, millest kaitseotstarbelise varustuse ja teenuste hanked moodustavad 181,8 miljonit eurot.

Auditis hinnatud hangetega saadi Kaitseväele riigikaitse strateegilistele prioriteetidele ja Kaitseväe vajadustele vastav varustus. Riigikontroll leidis auditeeritud hangete planeerimises ja korralduses mitmeid puudusi. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse loomisega alanud ning 2023. aastal lõpule jõudvas kaitseotstarbeliste hangete korralduse reformis on neid puudusi teadvustatud ning rakendamisel olevad lahendused peaks neid probleeme edaspidi välistama.

2014.–2019. aastal toimunud auditeeritud 17 hanke protsessis, mida oli muu hulgas ka dokumenteeritud lünklikult, esines järgmisi puudusi: hankimise eel koostati turuülevaateid vähe või ei ole need säilinud, hangitava nõrgalt põhjendatud ja piiravad tehnilised kirjeldused vähendasid hangetes pakkujate arvu ning mitmel juhul ei toimunud hinnakonkurentsi.

Riigikontrolli hinnangul piiras tehniline kirjeldus põhjendamatult pakkujate arvu. 17 hankest 10 juhul hinnakonkurentsi ei tekkinud. Kaitseotstarbelistes hangetes on riigihangete seaduse järgi lubatud kasutada erandeid, kuid analüüsitud hangetes ei olnud erandite rakendamine Riigikontrolli hinnangul alati selgelt põhjendatud. Sageli puudus sisuline põhjendus, miks konkreetset erandit oli vaja kasutada. Põhjendamisel täideti küll hankekorra nõudeid, kuid kasutatud argumentidega oleks sisuliselt võimalik põhjendada erandhanke kasuks otsustamist igas kaitseotstarbelises hankes.

Lisaks tuvastas Riigikontroll et Kaitseväele hangitud varustuse kasutamisel on mõnel juhul ilmnenud kvaliteediprobleemid, mis on kaasa toonud kas varustuse kergemini purunemise ja remondivajaduse või suurema laskemoonakulu.

Riigikontroll tahtis auditis tuvastada ka põhjusi, millest on olnud tingitud probleemid hangete korraldamisel. Osaliselt on põhjuseks olnud aastatel 2014–2019 valitsenud ebaselgus Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste hankealastes ülesannetes ja vastutuses. Samuti ei olnud sel perioodil asutustes kokku lepitud või praktikas rakendatud ega ühtlustatud töökorraldust, kuidas näiteks teha turuülevaateid, kuidas koostada tehnilisi kirjeldusi või kuidas kogu hanketegevust dokumenteerida.

Raamatupidamise õigsus ja tehingute seaduslikkus

Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus materiaalse põhivara saldo kohta.

Aruandes tegi Riigikontroll märkuse riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansi kirjel „Materiaalne põhivara“ kajastatud Kaitseväe põhivara kohta väärtuses 251,8 miljonit eurot.

Kaitseväe varade arvestuse korraldus ja selles esinevad vead ei võimalda tagada ega veenduda, et materiaalse põhivara saldo riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis on õige.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2019. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 10,86 miljardit, kulusid 10,63 miljardit, investeeringuid 357,9 miljonit ja finantseerimistehinguid 441,6 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2019. aasta riigieelarve seadusega ning 2019. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Lisaks näitas audit, et Riigikogus vastu võetud 2019. aasta riigieelarve seaduse osa summasid on valed. Rahandusministeerium esitas Riigikogule vigu sisaldava eelnõu.

Hanketegevuse korraldus riigiasutustes

Auditi käigus kontrollisid Riigikontrolli audiitorid, kas hankemenetluste korraldamiseks loodud sisekontrollisüsteem toimib, riigiasutuste loodud hankekorrad vastavad uuele riigihangete seadusele ning riigiasutused jälgivad asjade ostmisel, teenuste ja ehitustööde tellimisel riigihangete seadust.

Asutused peavad olema oma töö korraldanud selliselt, et nad kasutavad hankijatena riigi raha otstarbekalt, säästlikult, läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt ning kohtlevad isikuid võrdselt, kasutades efektiivselt ära konkurentsi, sõlmides hankelepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel ning vältides konkurentsi kahjustavat huvide konflikti.

Varem on Riigikontroll oma auditites teinud järjepidevalt tähelepanekuid selle kohta, et asutused on ostanud asju, tellinud teenuseid ja ehitustöid, ilma et oleks korraldanud riigihanke menetlust (sh lihthankemenetlust, hankemenetlust, sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlust). Viimati auditeeris Riigikontroll riigihangete menetluste läbiviimist 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande auditites.

Audititoimingute tulemusena järeltas Riigikontroll, et korraldamata hankemenetlusi (s.t hankemenetlus on jäänud üldse tegemata) on vähem. Võrreldes 2016. aastaga, mil Riigikontroll

viimati asutuste hanketegevust auditeeris, on tuvastatud eksimused korraldatud hankemenetlustes enamikus valitsemisalades sama laadi.

Riigikontrolli hinnangul on riigiasutused jätnud riigihankeid korraldamata või teinud vigu riigihanke menetluste läbiviimisel eelkõige kompetentsuse puudusest, teadmatuses ja vähesest oskusest riigihangete seaduse tõlgendamisel. Asutused, kes korraldavad harva riigihankeid, teevad igapäevaste hankijatega võrreldes rohkesti vigu, kuna ei orienteeru riigihangete seaduses. Samuti ei osata kasutada riigihangete registrit ja valida õigesti seal pakutavaid eelvalikuid. Asutused jätsid seaduses nõutud riigihanke menetlused korraldamata ka teadlikult põhjusel, et asutuste hinnangul on ebamõistlik korraldada menetlus asja ostmiseks või teenuse tellimiseks, mille hind on õigusakti alusel kooskõlastatud või kehtestatud (nt kaugkütte puhul).

Analüüsiosakond

2020. aastal valmis Riigikontrolli analüüsiosakonnal 4 ülevaadet ning koostati koostöös auditiosakonnaga parlamendile aastaaruandena esitamiseks põhjalik analüüs esmatähtsate avalike teenuste osutamise seisuga ja tuleviku kohta. Tööde tulemusi tutvustati Riigikogu komisjonide istungitel ja meedias.

Järgnevalt on tehtud kirjeldatud valminud raportite põhisõnumite kaudu.

Riigi rahandus, majandus ja valitsemine

Ülevaade rahandusprognosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas

Riigikontroll võrdles ülevaates Rahandusministeeriumi eelarveprognoose ja riigi tegelikke tulusid-kulusid ning osutas, et 2018. aastal keset stabiilset majandusolukorda oli keskvalitsuse nominaalne puudujääk plaanitud üle 200 miljoni suurem. Raskusi on olnud eelkõige riigikassasse laekuvate aktsiiside ja Euroopa Liidu toetuste kasutamise hindamisega. Järelevalve kulude üle eelarveaasta kestel on puudulik, mistõttu tekib oht, et eelarvepuudujääki märgatakse alles siis, kui see on juba suureks kasvanud.

Tehtud ülevaate käigus täheldas Riigikontroll valitsuste teadlikku kaugenemist rahaliselt tasakaalus eelarvepoliitikast juba enne kriisi. Nii aastatel 2018 kui ka 2019 kulutas keskvalitsus sadu miljoneid planeeritud rohkem, vastavalt 208 miljonit ja 220 miljonit eurot. Kiiretel majanduskasvu aastatel, kui maksutulud kasvasid keskmiselt 9% aastas, ei piisanud sellest siiski kulude katteks. Eelarvepuudujääk kasvas, reservid kahanesid ning riik lükkas kulude kasvu ohjamise või mitteohjamise otsustamise sageli edasi.

Riigikontroll nägi, et vaja on märksa operatiivsemalt teavet riigikassa tulude laekumise ja riigieelarve tegelike kulude kohta. Riskide maandamiseks riigi rahandusprognosi koostamisel on Rahandusministeeriumil vaja teha teiste ministeeriumidega kokkulepped, kuidas tagada usaldusväärne info erinevate eluvaldkondade kohta. Arvestades väheinformatiivset aastaeelarve struktuuri, tuleb Rahandusministeeriumil koostöös ministeeriumidega juurutada riigieelarve sisukas ja analüütiline kulude jooksev jälgimine eelarveaasta kestel.

Lühiülevaade Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmete elluviimisest

Riigikontrollile selgus, et Riigikogus kinnitatud lisaeelarvega loodi Maaelu Edendamise SA kriisimeetmed, et tagada maaettevõtete likviidsus, aidata neil tulla toime kriisist tingitud muutustega tarneahelas ja eksporditurgudel. Lisaeelarve dokumentide järgi oli plaan anda koroonaviiruse põhjustatud likviidsusprobleemide lahendamiseks maaettevõtjatele käibelaenu, kuid Maaeluministeeriumi ja Maaelu Edendamise SA sõlmitud rahastamislepingu järgi võimaldati ettevõtjatele anda nii uusi käibe- ja investeerimislaene kui ka refinantseerida olemasolevaid laene.

Soodustingimustel investeerimislaenu pakkuva meetme järele oli suur nõudlus – juba juunikuus ületas taotluste maht rahalisi võimalusi ja enne kui jõuti reageerida – muudeti 16.06.2020 laenusaaamise tingimusi –, oli ära otsustatud hulk laenulepinguid, mis on eelkõige mõeldud investeringuteks, mitte käibelaenudeks. Sellega kaasnes risk, et kriisimeetmete nime all tegutsetakse lühinägelikult: Maaelu Edendamise SA raha sai liiga ruttu ja ebasihipäraselt otsa ning see kõik kokku vähendas omakorda riigi võimekust lahendada kriisiga seotud aktuaalseid probleeme.

Ülevaade äridiplomaatia korraldusest

Riigikontroll leidis oma ülevaates, et Eesti ettevõtjad on meie riigi äridiplomaatia korraldusega üldjuhul rahul, kuid Ettevõtjate Arendamise Sihtasutuse (EAS) ja Välisministeeriumi

omavaheline konkureerimine ja ebapiisav infovahetus ei toeta äridiplomaatia arengut. Välisministeeriumi välisesinduste ja EASi välisesindajate asjatundlikkus ja rollid on seni olnud paljuski erinevad, kuid need on teineteist täiendanud. Samas puuduvad siiani ühised info kogumise ja jagamise süsteemid ning pole head terviklikku ülevaadet äridiplomaatia eesmärkidest ja nende saavutamiseks ellu viidud tegevustest ega nende tegevuste tulemustest ja maksumusest.

Riigikontroll rõhutas, et Välisministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning EAS peaksid leppima äridiplomaatia tegevuste kavandamisel ja elluviimisel kokku omavahelise tööjaotuse ja selge vastutuse, arvestades võimalike muudatuste mõju ja riske. Vaja oleks ka pikemat terviklikku vaadet äridiplomaatilise tegevuse rahastamise suhtes.

KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele koroonakriisi mõju leevendamiseks

Riigikontroll analüüsis KredExi kaudu ettevõtetele abi andmise meetmete tingimusi ja protsessi – kuidas menetleti riiklikult oluliste projektide laenu taotlusi ning tehti otsus – ning leidis, et Riigikogu ja Vabariigi Valitsus olid eraldanud KredExi meetmeteks pea miljard eurot, jättes ebaselgeks, mis on riigi sekkumise eesmärk ja kuidas hinnatakse tulemusi.

Ettevõtete huvi või vajadus KredExi toe järele oli seni osutunud prognoositust kordades väiksemaks. KredExi meetmete vajaduse täpsemaks hindamiseks ja sihitamiseks tuleks ettevõtjate vähese huvi põhjusi paremini tunda ja turgu jälgida, iseäranis kriisi hilisemas etapis, mil paljud kevadel ettevõtjate ja pankade vahel sõlmitud kokkulepped on lõppenud või lõpevad. KredExi tegevus riiklikult oluliste projektide laenu meetme tingimuste kehtestamisel ja taotluste läbivaatamisel ning Vabariigi Valitsuse tegevus laenuotsuste langetamisel on olnud paljuski läbipaistmatu. Ettevõtjaid on meetme tingimuste muutmisest teavitatud puudulikult. Seetõttu ei saanud Riigikontroll olla kindel, kas praegune protsess tagab sihtrühma kuuluvate ettevõtete võrdse kohtlemise ning riigi raha parimal viisil kasutamise.

Riigikontrolli arvates tuleb KredExi meetmete tõhusamaks ja tulemuslikumaks kasutamiseks muu hulgas kokku leppida, millist kasu riik KredExi meetmete rakendamisest ootab. Samuti selles, kas edaspidi keskenduda laenu asemel käendustele ning kas ja millistel tingimustel on põhjendatud riiklikult oluliste projektide laenu meetmega jätkamine. Riiklikult oluliste laenuprojektide rahastamises tuleb jõuda selgusele ning veenduda, et laenu andmine toimub nii, nagu on ette nähtud Riigikogule esitatud 2020. aasta lisaelarve seaduse seletuskirjas

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta „Esmatähtsate avalike teenuste tulevik“

Analüüsiosakond koostas 2020. aastal ülevaate riigi vara kasutamisest ja säilimisest, mis on seaduse järgi parlamendile esitatav Riigikontrolli aastaraport, milles seekord keskenduti inimressursi puudusele oluliste avalike teenuste osutamisel. Raport käsitles põhjalikult perearstide, politseinike, päästjate ning õpetajate tänase tööjõu kõrget vanust ja juurdekasvu puudust. Riigikontroll järeldas, et kõikjal riigis ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste pakkumine käib meile üle jõu. See tähendab, et esmatähtsate avalike teenuste pakkumine väljaspool Harju- ja Tartumaad vajab süveneva tööjõunappuse tõttu ümberkorraldamist. Praegu ajutistena mõeldud teenusevormid – distantstunnid koolis, kaugnõustamine perearstiabis jms – muutuvad tõenäoliselt osas piirkondades alalisteks ning neid tuleks käsitleda võimaluse, mitte probleemina.

Riigikontrolli auditiaruanded ja muud publikatsioonid 2020. aastal

(Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab neist mitut, on see toodud kõigi juures, välja arvatud kõiki ministeeriume puudutav auditiaruanne riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, mis on märgitud vaid aruannet kokku paneva Rahandusministeeriumi juures.)

Haridus- ja Teadusministeerium

- Hariduse tugiteenuste kättesaadavus
- Ülevaade rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas
- Andmete kättesaadavus ja kasutamine riigi targaks juhtimiseks
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides
- Hanketegevuse korraldus riigiasutustes

Justiitsministeerium

- E-residentsuse programmi tulemuslikkus
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides

Kaitseministeerium

- Suuremahuliste kaitseotstarbeliste hangete kavandamine ja kulutõhusus
- Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta
- Riigikontrolli arvamus NATO küberkaitsekoostöö keskuse 2018. ja 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides
- Hanketegevuse korraldus riigiasutustes
- Välisluureameti 2018. ja 2019. aasta raamatupidamise audit

Keskkonnaministeerium

- Maaparandussüsteemide korrastamise jätkusuutlikkus
- Andmete kättesaadavus ja kasutamine riigi targaks juhtimiseks
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides

Kultuuriministeerium

- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides
- Hanketegevuse korraldus riigiasutustes

Maaeluministeerium

- Lühiülevaade Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmete elluviimisest

- Maaparandussüsteemide korrastamise jätkusuutlikkus
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides
- Hanketegevuse korraldus riigiasutustes

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Ülevaade avaliku raudtee rahastamisest ja arendamisest
- KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele koroonakriisi mõju leevendamiseks
- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.07.2020. aasta seisuga
- Ülevaade äridiplomaatia korraldusest
- E-residentsuse programmi tulemuslikkus
- Ülevaade rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas
- Andmete kättesaadavus ja kasutamine riigi targaks juhtimiseks
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides
- Hanketegevuse korraldus riigiasutustes
- Implementation of the Rail Baltica project

Rahandusministeerium

- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.07.2020. aasta seisuga
- Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
- E-residentsuse programmi tulemuslikkus
- Ülevaade rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas
- Andmete kättesaadavus ja kasutamine riigi targaks juhtimiseks
- Euroopa ühtse kriisilahendusmehhanismi rakendamine Eestis (rahvusvaheline audit)
- Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides
- Implementation of the Rail Baltica project

Siseministeerium

- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.07.2020. aasta seisuga
- E-residentsuse programmi tulemuslikkus
- Andmete kättesaadavus ja kasutamine riigi targaks juhtimiseks
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides

- Hanketegevuse korraldus riigiasutustes

Sotsiaalministeerium

- Hariduse tugiteenuste kättesaadavus
- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.07.2020. aasta seisuga
- Eesti Haigekassa tegevus tervishoiuteenuste riigihangete korraldamisel
- Eesti Haigekassa kontrollitegevus tervishoiuteenuste rahastamise üle
- Ülevaade rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas
- Andmete kättesaadavus ja kasutamine riigi targaks juhtimiseks
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides

Välisministeerium

- Ülevaade äridiplomaatia korraldusest
- Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides

Vabariigi Presidendi Kantselei

- Ülevaade äridiplomaatia korraldusest

Riigikantselei

- Ülevaade Vabariigi Valitsuse erakorralise COVID-19-reservi kasutamisest 31.07.2020. aasta seisuga
- Ülevaade äridiplomaatia korraldusest
- Ülevaade rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas

Kohaliku omavalitsuse valdkond

- Kohalike omavalitsuste roll ettevõtluse edendamisel

Varia

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2019.–2020. aastal – esmatähtsate avalike teenuste tulevik

Rahvusvahelised auditid

- Euroopa ühtse kriisilahendusmehhanismi rakendamine Eestis (rahvusvaheline audit)
- Implementation of the Rail Baltica project

* * *

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

* * *

Riigikontrolli esindajad tutvustasid auditaruandeid riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungitel, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Janar Holm pidas

parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne, vastas Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele ning avaldas mitu artiklit (vt lisa).

2020. aastal mainiti ajakirjanduses Riigikontrolli ja riigikontrolöri tööd 2901 materjalis.

Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus

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

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

Aasta keskel võeti vastu uus [Riigikontrolli strateegia 2020–2024](#). Uus strateegia on suures osas eelnenud strateegia jätk, ent arvestatud on sellega, et meie tegevuskeskkond on muutunud digitaalsemaks ja andmekesksemaks. Samuti oleme strateegiliselt valinud suuna reageerida kiiremini, et vastata pakilistele riigivalitsemise ees seisvatele probleemidele vahetumalt. Tehes muudatusi oma tegevuses, säilitame siiski ka kõik olemasolevad Riigikontrolli tugevad küljed: asjatundlikud ja laia silmaringiga töötajad, fookuses on kõik olulised teemad, töökeskkond on mitmekülgelt hea ning töökorraldus paindlik.

Arendus- ja haldusteenistuse igapäevasele tegevusele avaldas enim mõju koroonakriis, mis tingis kogu Riigikontrolli töö kiire suunamise kaugtööle. Kõik see sujus probleemideta. Kuigi terviskriis on kestnud pea aasta, jätkus siiski peale põhiülesannete täitmise ka mitmesugune arendustegevus. Riigikontrolli tegevuskavas aastaks 2020 oli planeeritud 14 ettevõtmist, mis said ka ellu viidud.

Arendus- ja haldusteenistuse koosseisus toimus aasta jooksul kolm muudatust. Personalijuhi ametikoht koos tema ülesannetega viidi üle riigikontrolöri vahetu juhtimise alla. Teenistuses alustas aasta lõpus tööd andmeanalüütika ja EUROSAI IT-töörühma projekti juht ning aasta lõpus vahetus välissuhtluse juht.

Auditiprotsessi ja -kvaliteedi tagamise seisukohalt oli oluline, et audiitoritele tutvustati uuendatud auditikäsiraamatut ja tehti sel teemal koolitusi distantsõppe vormis.

Arendusprojektidest algas auditite teabehalduse üleminek TeamMate'i auditeerimistarkvaralt Riigikontrolli dokumendihaldussüsteemi loodud auditeerimismoodulile, mis peaks täisfunktsionaalsuse saavutama 2021. juuniks.

Välissuhtluse valdkonnas oli 2020. aasta oluline, sest Riigikontroll loobus EUROSAI keskkonnaauditi töörühma juhtimisest ning asus juhtima sama organisatsiooni IT-töörühma. IT-töörühm alustas eduka virtuaalse avaseminari läbiviimisega ning korraldas oma töö ümber nõnda, et kõik kavandatud sisulised tegevused saavad ka jätkuda virtuaalses keskkonnas. Muus osas oli tavapärasel välissuhtlust koroonakriisi tõttu oluliselt vähem.

Arendusüksuse osalusel lõpetati edukalt Euroopa Kontrollikoja kollegiaalhindamise projekt, mille käigus andis rahvusvaheline audiitorite meeskond (Ameerika Ühendriikide, Taani ja Hollandi kõrgeimatest auditiasutustest) Riigikontrolli juhtimisel hinnangu Euroopa Kontrollikoja strateegia elluviimisele ja soovitusel strateegia uuendamiseks.

Infotehnoloogia ja dokumendihalduse valdkonna aasta suurim väljakutse ja tegevus oli tagada tõrgeteta kaugtöö kogu organisatsioonile. Selleks rakendati uus, täielikult mobiilne sidelahendus, loodi oma turvaline videokonverentsi keskkond ja kindlustati turvaline ning töökindel andmevahetus.

Raamatupidamise valdkonnas suuri muudatusi ei toimunud. Koroonakriisis kiiret reageerimist nõudvate teemade hulgas oli ka Vabariigi Valitsuse reservi kasutamise ning eriti koroonaviiruse vastu võitlemiseks mõeldud raha kasutamise operatiivse jälgimise tagamine.

Selleks tehti audititoimingud ning oluline panus vastava lühiülevaate valmimisel oli ka Riigikontrolli finantsjuhil ja metoodikameeskonna vanemnõunikul.

Arendus- ja haldusteenistuses on pärast personalimuudatusi kokku 19 ametikohta.

Personal

2020. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 90 inimest, aktiivselt töötas 79 inimest. Üldine tööjõu voolavus aasta jooksul oli 3,7%.

Riigikontrolli teenistujaist 53,8% on asutuses töötanud üle kümne aasta, 28,2% 1–5 aastat ning 6–10 aastat töötanute osakaal on 17,9%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97,4%, sh 88,8% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2021. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 31% ja naisi 69%. Teenistujate keskmine vanus oli 41 aastat ning suurim on 31–40aastaste teenistujate vanuserühm (43%), sellele järgneb 41–50aastaste teenistujate vanuserühm (37%).

Riigikontrolli auditivõimekuse (st eelkõige auditeerimise valdkondlikku ulatust ning intensiivsust, mis on aluseks Riigikogule ja avalikkusele kindlustunde andmiseks riigivara heaperemeheliku kasutamise kohta) hoidmise oluliseks vahendiks on tagada oma töötajatele tööturul konkurentsivõimeline palk, mis on järgnevatel aastatel personalipoliitika üheks eesmärgiks. Juhul, kui jätkub üldine ja avaliku sektori palgakasv, siis tähendab see lähematel aastatel vajadust Riigikontrolli täiendamaks rahastamiseks riigieelarvest.

Peamised finantsnäitajad aastatel 2016–2020

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

	2020	2019	2018	2017	2016
Bilansinäitajad					
Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes)*	416	396	398	458	9 448
Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	416	396	398	458	9 448
Tulemiaruande näitajad					
Tegevustulud (tuhandetes eurodes)	10	1	0	1	0
Tegevuskulud (tuhandetes eurodes)	-4 755	-5 396	-5 102	-5 315	-4 752
Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes)	0	0	0	-343	-327
Muud näitajad					
Töötajate keskmine arv (inimest taandatuna täistööajale)	80	82	80	84	88
Eelarve ja selle täitmise näitajad					
Tulude eelarve (tuhandetes eurodes)	0	0	0	0	0
Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	10	1	0	1	0
Kulude eelarve (tuhandetes eurodes)	5 120	6 054	5 916	6 070	5 285
Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	4 553	5 899	5 613	5 910	4 957

* Korrigeeritud tekkepõhiste siirete esitusviisi muudatustest tulenevalt.

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

2019. aastal kajastusid Riigikontrolli eelarves ja eelarve täitmises ka Riigikontrolli eripensionite väljamaksed summas 555 637 eurot (arvestuslikud kulud), mida tegelikult arvestab ja maksab Sotsiaalkindlustusamet. Alates 2020. aastast neid enam Riigikontrolli eelarves ei kajastata. Samuti ei kajastu alates 2020. aastast eelarves ka käibemaksukulu, mis muudeti arvestuslikuks.

RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

Bilanss

tuhandetes eurodes

	Lisa	31.12.2020	31.12.2019
Varad			
Käibevara			
nõuded ja ettemaksed	3	237	204
Käibevara kokku		237	204
Põhivara			
materiaalne põhivara	4	20	39
immateriaalne põhivara	5	159	153
Põhivara kokku		179	192
Varad kokku		416	396
Kohustised			
Lühiajalised kohustised			
võlad tarnijatele		44	44
võlad töövõtjatele	6	198	176
muud kohustised ja saadud ettemaksed	7	125	127
Lühiajalised kohustised kokku		367	347
Pikaajalised kohustised			
eraldised	8	49	49
Pikaajalised kohustised kokku		49	49
Kohustised kokku		416	396
Kohustised ja netovara kokku		416	396

Tulemiaruanne
tuhandetes eurodes

	Lisa	2020	2019
Tegevustulud			
saadud välismaine sihtfinantseerimine		10	1
Tegevustulud kokku		10	1
Tegevuskulud			
liikmemaksud		0	-1
tööjõukulud	10	-3 439	-3 834
majandamiskulud	11	-1 069	-1 303
muud tegevuskulud	12	-202	-209
põhivara amortisatsioon	4, 5	-45	-49
Tegevuskulud kokku		-4 755	-5 396
Tegevustulemu kokku			
		-4 745	-5 395
Aruandeperioodi tulemu			
		-4 745	-5 395
Netofinantseerimine eelarvest			
Saadud siirded			
Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2	4 689	5 356
Tekkepõhised siirded		56	39
Saadud siirded kokku		4 745	5 395
Tulemu			
		0	0

Rahavoogude aruanne

tuhandetes eurodes

	Lisa	2020	2019
Rahavood põhitegevusest			
tegevustulem		-4 745	-5 395
põhivara amortisatsioon	4, 5	45	49
käibemaksukulu põhivara soetuseks	12	7	3
põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus		24	10
põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus		5	8
Kokku rahavood põhitegevusest		-4 664	-5 325
Rahavood investeerimisest			
tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel	4, 5, 12	-25	-31
Kokku rahavood investeerimisest		-25	-31
Rahavood finantseerimisest			
rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega	2	4 689	5 356
Kokku rahavood finantseerimisest		4 689	5 356
Puhas rahavoog		0	0

Riigieelarve täitmise aruanne

tuhandetes eurodes

Sisu selgitus	Esialgne eelarve	Lõplik eelarve	Täitmine	Täitmise ja lõpliku eelarve vahe
KULUD	-5 192	-5 120	-4 553	567
sh arvestuslikud vahendid				
põhivara amortisatsioon			-45	
riigikontrolöri tööjõukulu			-70	
sotsiaalmaks			-23	
esinduskulu			-14	
tulust sõltuvad kulud			-8	
sh piirmääraga vahendid	-5 042	-4 969	-4 393	576
INVESTEERINGUD	-8	-220	-32	188
sh piirmääraga vahendid	-8	-220	-32	188
KÄIBEMAKSU KULU	-228	-232	-202	30

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisas 13.

2020. aastast kuuluvad üleviimisele 2021. aastasse kõik järelejäänud kindlaksmääratud vahendid, v.a Riigi Kinnisvara ASile (RKAS) tehtavate maksete eelarve, mille suurus nähakse järgmiseks aastaks ette vastavalt RKASi andmetele.

Käibemaksukulu kajastatakse eraldi real. Kulude ja investeeringute kogusummast tuuakse eraldi välja piirmääraga vahendid lähtudes riigieelarve seaduse §-st 32. Piirmäärata vahenditeks loetakse kulud, mille suurus tuleneb seadusest või mille tegemise võimalikkus sõltub tulu tekkimisest ja millele riigieelarve seaduses esitatud eelarve piirmäärana ei kehti.

Riigikontrolli piirmäärata kuludeks on riigikontrolöri tööjõukulud, mille suurus määratakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse alusel. Samuti kajastuvad piirmäärata kuludena 2020. aastal tulust sõltuvad kulud summas 8030 eurot (käibemaksukulu 1606 eurot), mis on seotud tuluga 9636 eurot, Riigikontrolli veebiseminari eest, mille kulud kattis osaliselt EUROSAL.

Raamatupidamise aastaaruande lisad

Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused

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

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud tuhandetes eurodes.

Finantsvarad ja -kohustised

Finantsvaradeks 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.

Raha

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

Arvestus- ja esitusvaluuta

Riigikontrolli tehingute arvestusvaluuta ja aruande esitusvaluuta on euro.

Varade ja kohustiste jaotus lühi- ja pikaajaliseks

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

Nõuded

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

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, laenukasutus-, koolitus- ja lähetuskulud, mis kajastatakse nende tekkimisel aruandeperioodi kuluna.

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

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

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

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

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

Renditud varad

Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

Eraldised ja tingimuslikud kohustised

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

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

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

Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine

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

Kulude arvestus

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

Siirded

Riigi rahalisi vahendeid haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond, kes annab riigiasutustele raha ülekannete tegemiseks ja saab riigiasutustelt neile laekunud raha

ülekandepäeval. Vastavaid rahalisi liikumisi kajastatakse siiretena. Samuti kajastatakse siiretena teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega toimunud muid varade, kohustiste, tulude ja kulude vastastikuseid üleandmisi.

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

2020. aastal on muudetud mitterahaliste siirete esitusviisi bilansis. Täiendavat mitterahalist siiret Rahandusministeeriumilt ei kajastata enam bilansis netovarade muutusena, vaid see kajastub nõudena. Võrreldavuse tagamiseks on lisades korrigeeritud vastavalt ka 2019. aasta andmeid. Korrigeerimise tulemusena on 2019. aasta varad suurenenud 172 000 euro võrra ning netovara vastavalt vähenenud 172 000 euro võrra.

Bilansipäevajärgsed sündmused

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmnid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 09.04.2021 vahel, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Koroonaviiruse mõjust Riigikontrolli tegevusele. Aruande koostamise päeva seisuga on hinnatud viiruse mõju asutuse tööle ja kuludele. Hetkel ei ole teada olulist mõju Riigikontrolli tööle ega kuludele. Võimalikke mõjusid hinnatakse regulaarselt ja võetakse vajaduse korral kasutusele meetmed töö ümberkorraldamiseks.

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 2020. aasta riigieelarve seaduse osas 3 („Riigikontroll“) määratud kirjetega. Aruanne on võrreldav tulemiaruandega (vt lisa 13).

Tehingud seotud osapooltega ja teiste avaliku sektori üksustega

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

Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega
tuhandetes eurodes

Nõuded ja kohustised	Lühiajalised nõuded ja ettemaksed	Lühiajalised kohustised
31.12.2019		
riigiraamatupidamiskohustuslased	174	123
Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku	174	123
31.12.2020		
riigiraamatupidamiskohustuslased	229	125
Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku	229	125

Kohustistest moodustasid maksukohustised 125 000 eurot (31.12.2019. a seisuga 123 000 eurot, vt lisa 7).

Esitlusviisi muutusest on nõudena kajastatud täiendavat mitterahalist siiret Rahandusministeeriumi vastu.

Tegevuskulud	2020	2019
riigiraamatupidamiskohustuslased	207	215
riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	648	630
kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused	2	3
muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused	5	8
avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused)	0	2
Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku	862	858

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu ca 202 000 eurot (31.12.2019. a seisuga ca 209 000 eurot, vt lisa 13). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile ca 644 000 eurot (2019. aastal ca 624 000 eurot).

Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2020	2019
siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne)	4 689	5 356
siire tulemi elimineerimisest	56	39
Kokku siirded tulemiaruanDES	4 745	5 395

Lisa 3. Nõuded ja ettemaksud (tuhandetes eurodes)

	31.12.2020	31.12.2019
Nõuded täiendavate puhkusepäevade hüvitise eest	1	2
Nõuded ostjate vastu	0	3
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	8	27
Viitlaekumised	0	0
Tekkepõhiste siirete nõue Rahandusministeeriumi vastu	228	172
Nõuded ja ettemaksud kokku	237	204

Lisa 4. Materiaalne põhivara (tuhandetes eurodes)

	Infotehnoloogia seadmed	Transpordi- vahendid	Kokku
Seisuga 31.12.2019			
Soetusmaksumus	93	19	112
Akumuleeritud kulum	-63	-10	-73
Jääkmaksumus	30	9	39
2020. aasta liikumised			
Amortisatsioonikulu	-15	-4	-19
Liikumised kokku	-15	-4	-19
Seisuga 31.12.2020			
Soetusmaksumus	93	19	112
Akumuleeritud kulum	-78	-14	-92
Jääkmaksumus	15	5	20

Lisa 5. Immateriaalne põhivara (tuhandetes eurodes)

	Tarkvara	Kasutusele võtmata vara	Kokku
31.12.2019			
Soetusmaksumus	388	0	388
Akumuleeritud kulum	-235	0	-235
Jääkmaksumus	153	0	153
2020. aasta liikumised			
Soetused ja parandused	0	33	33
Amortisatsioonikulu	-27	0	-27
Liikumised kokku	-27	33	6
31.12.2020			
Soetusmaksumus	388	33	421
Akumuleeritud kulum	-262	0	-262
Jääkmaksumus	126	33	159

2020. aastal soetati dokumendihaldussüsteemi arendustöid ca 33 000 euro eest.

Lisa 6. Võlad töötajatele
tuhandetes eurodes

	31.12.2020	31.12.2019
Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised	198	175
Võlad majanduskulude eest	0	1
Võlad töötajatele kokku	198	176

Lisa 7. Muud kohustised ja saadud ettemaksed
tuhandetes eurodes

	31.12.2020	31.12.2019
Käibemaks	0	1
Sotsiaalmaks	73	72
Tulumaks	42	40
Töötuskindlustusmaks	5	5
Kogumispension	4	3
Erisoodustuste tulumaks	1	2
Muud viitvõlad	0	4
Muud kohustised ja saadud ettemaksed kokku	125	127

Lisa 8. Eraldised
tuhandetes eurodes

	Perioodi algul	Kasutatud perioodi jooksul	Tühistatud/lisandunud perioodi jooksul	Arvestatud intressikulu	Üle antud	Perioodi lõpul
2019						
Töösuhte lõppemise hüvitis	0	0	49	0	0	49
Kokku	0	0	49	0	0	49
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	0					0
2020						
Töösuhte lõppemise hüvitis	0	0	0	0	0	49
Kokku	0	0	0	0	0	49
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	0					0

2019. aasta lõpul arvestati riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis summas 49 000 eurot eraldise ja tööjõukuluna. Eraldis makstakse välja eelduslikult 2023. aastal.

Lisa 9. Siduvad kohustised
tuhandetes eurodes

	31.12.2020	31.12.2019
Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel		
Hooned	166	175
Kokku	166	175

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

Lisa 10. Tööjõukulud
tuhandetes eurodes

	2020	2019
Töötasukulud		
avaliku teenistuse ametnike töötasud	1 828	2 085
töötajate töötasud	639	593
valitavate ja ametisse nimetatute töötasud	70	100
ajutiste lepinguliste töötajate töötasud	13	34
Töötasukulud kokku	2 550	2 812
Erisoodustused	16	43
sotsiaalkindlustusmaks	847	946
töötuskindlustusmaks	20	21
tulumaks erisoodustustelt	6	12
Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku	873	979
Tööjõukulud kokku	3 439	3 834
Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale		
avaliku teenistuse ametnikud	59	62
töötajad	20	19
valitavad ja ametisse nimetatud isikud	1	1
Kokku	80	82

Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud	2020	2019
riigikontrolör	70	63
Riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis	0	37
peakontrolörid	110	112
direktor	52	56
Kokku	232	268

Lisa 11. Majandamiskulud

tuhandetes eurodes

	2020	2019
Administreerimiskulud	138	214
Lähetuskulud	9	108
Koolituskulud	23	82
Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud	644	628
Sõidukite ülalpidamiskulud	12	15
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	211	187
Inventari majandamiskulud	3	11
Töötervishoiu kulud	14	12
Mitmesugused majanduskulud	15	46
Kokku	1 069	1 303

Lisa 12. Muud tegevuskulud

tuhandetes eurodes

	2020	2019
Käibemaksukulu tegevuskuludelt	195	206
Käibemaksukulu põhivara soetuselt	7	3
Kokku	202	209

Rahavoogude aruandes on käibemaksukulu põhivara soetuselt kajastatud investeeringute grupis.

Lisa 13. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta

tuhandetes eurodes

Lõpliku eelarve kujunemine

	Eelarvepositsiooni kaasatud kulud	Investeeringud	Käibemaks
Esialgne eelarve 2020. a riigieelarve seaduse alusel	-5 192	-8	-228
Muudatus 2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse alusel	204	-204	0
Üle toodud eelmisest aastast rahandusministri 27.05.2020. a käskkirja nr 89 alusel	-132	-8	-4
Kokku lõplik eelarve	-5 120	-220	-232

Võrdlus tulemiarundega

	Tegelikud kulud
Tulud kokku tulemiarundes	10
Kulud kokku tulemiarundes	-4 755
Kulud riigieelarve täitmise aruandes	
kulud	-4 553
käibemaksu kulu	-202
Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku	-4 755
Tulud riigieelarvesse	10

2020. aastal muudeti riigieelarve liigendust. Varem jaotati riigieelarvet majandusliku sisu järgi detailsemalt. Alates 2020. aastast esitatakse tulud, kulud ja investeeringud koondsummadena, sh kulud ja investeeringud ilma käibemaksukuluta.

RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL

Riigikontrolli 31.12.2020 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

09.04.2021

SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE

Riigikogule

Arvamus

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (Asutus) raamatupidamise aastaaruannet, mis sisaldab bilanssi seisuga 31. detsember 2020 ning tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ja riigieelarve täitmise aruannet eeltoodud kuupäeval lõppenud aasta kohta ja raamatupidamise aastaaruande lisasid, sealhulgas märkimisväärsete arvestuspõhimõtete kokkuvõtet.

Meie arvates kajastab kaasnev Asutuse raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest osades õiglaselt Asutuse finantsseisundit seisuga 31. detsember 2020 ning sellel kuupäeval lõppenud aasta finantstulemust, rahavoogusid ja riigieelarve täitmist kooskõlas riigieelarve seadusega, raamatupidamise seaduse ja Eesti finantsaruandluse standardiga.

Arvamuse alus

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

Muu informatsioon

Juhtkond vastutab muu informatsiooni eest. Muu informatsioon hõlmab Riigikontrolli tegevusaruannet, kuid ei hõlma raamatupidamise aastaaruannet ega meie asjaomast vandeauditori aruannet.

Meie arvamus raamatupidamise aastaaruande kohta ei hõlma muud informatsiooni ja me ei tee selle kohta mingis vormis kindlust andvat järeldust.

Seoses meie raamatupidamise aastaaruande auditiga on meie kohustus lugeda muud informatsiooni ja kaaluda seda tehes, kas muu 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 muu informatsioon on oluliselt väärkajastatud, oleme kohustatud sellest faktist aru andma. Meil ei ole sellega seoses millegi kohta aru anda.

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

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

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

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

Deloitte tähistab ühte või mitut Deloitte Touche Tohmatsu` t, mis on UK piiratud vastutusega äriühing ja selle liikmesfirmade võrgustikku, kus iga liikmesfirma on juriidiliselt eraldiseisev ja sõltumatu ettevõtte. Deloitte Touche Tohmatsu ja tema liikmesfirmade juriidilise struktuuri detailset kirjeldust vaata www.deloitte.ee.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited liige

© 2021 Deloitte Eesti

Vandeauditiitori 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 vandeauditiitori aruanne, mis sisaldab meie arvamust. Põhjendatud kindlus on kõrgetasemeline kindlus, kuid see ei taga, et olulise väärkajastamise eksisteerimisel see kooskõlas Riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti) läbiviidud auditi käigus alati avastatakse. Väärkajastamised võivad tuleneda pettusest või veast ja neid peetakse oluliseks siis, kui võib põhjendatult eeldada, et need võivad üksikult või koos mõjutada majanduslikke otsuseid, mida kasutajad raamatupidamise aastaaruande alusel teevad.

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

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

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

9. aprill 2021

/allkirjastatud digitaalselt/

Mariel Akkermann
Vandeauditiitor nr 574
AS Deloitte Audit Eesti
Tegevusluba nr 27

LISA. RIIGIKONTROLÖRI VASTUSED RIIGIKOGU LIIKMETE KIRJALIKELE KÜSIMUSTELE, KÕNED JA ARTIKLID

Riigikontrolör Janar Holmi vastus Riigikogu liikme Heiki Hepneri kirjalikule küsimusele seoses Rail Balticu projektiga 22. juulil 2020

Tänan Teid huvi tundmast Riigikontrolli seisukohtade vastu, mis puudutavad Rail Balticu projekti ja selle edenemist. Vastan Teile küsimuste kaupa.

Küsimus: Kas Riigikontrollil on olnud põhjust muuta oma seisukohta, et Rail Baltic võib minna määratust (planeeritud Eesti kulud 1,59 miljardit eurot) kallimaks või valmimise tähtaeg hilineda (planeeritud 2026)?

Vastus: Riigikontrollil ei ole informatsiooni, mille valguses oleks põhjendatud muuta seniseid hinnanguid. Juba 2019. aasta lõpu seisuga, kui Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjonis arutati Rail Balticu teemat, arvestati Eesti osa eelarveks 1,662 miljardit eurot. Milline on Eesti osa maksumuse prognoos hetkel, 2020. aasta suvel, oskavad Teile kõige värskemate hinnangute alusel öelda Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ning ettevõtte Rail Baltic Estonia OÜ (RBE).

Küsimus: Kas Eesti riik (Vabariigi Valitsus) peaks kuidagi arvestama riskiga, et Rail Baltic ei valmi tähtaegselt ja/või selle ehitus ja/või haldamine läheb Eesti riigile kallimaks?

Vastus: Jah. Riigikontroll soovitas juba 2017. aasta mais Riigikogule saadetud ülevaates lasta valitsusel esitada parlamendile analüüs ja tegevuskava juhuks, kui riigi kulutused Rail Balticu projektile suurenevad seoses ELi kaasrahastuse määra vähenemise, ehituse maksumuse kallinemise või kavandatust erinevate Rail Balticu majandustulemustega. 2019 tehtud auditis soovitas Riigikontroll Rail Balticu projekti tõhusamaks arendamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil töötada välja projekti muudatuste juhtimise ning järelevalve korraldus, sh määrata kindlaks MKMi roll ning vajalikud protseduurid. Ka soovitas Riigikontroll MKMil analüüsida koostöös Rahandusministeeriumiga projekti rahastamise riskide vähendamiseks võimalikke rahastamisstsenaariumeid ja koostada rahastamisprognoosid.

Küsimus: Kui jah, siis kas, kuidas ja millal tuleks selleks planeerida võimaliku kallinemise katteallikad? Millise institutsiooni või isiku ülesanne ja vastutusala see on?

Vastus: Nagu ka vastuses eelmisele küsimusele on kirjas, on Riigikontroll teinud vastavad soovitusel juba aastaid tagasi. Vastava kallinemise rahastamisallikate planeerimine on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, laiemalt Vabariigi Valitsuse ja lõppkokkuvõttes Riigikogu kui eelarve vastuvõtja pädevuses.

Küsimus: Kas sellised katteallikad on kohaselt planeeritud? Kui ei, siis kas on teada, millal seda tehakse?

Vastus: Sellele küsimusele on pädev vastama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Majandus- ja taristuminister Taavi Aas on Riigikontrollile kirjalikult kinnitanud, et Riigikogu on võtnud 2017. aastal kohustuse Rail Baltic valmis ehitada, olenemata sellest, milline on Eesti konkreetse omafinantseeringu määr.

Lugupidamisega
Janar Holm
riigikontrolör

Riigikontrolör Janar Holmi kõne Eesti Vabariigi 102. aastapäeva aktusel „Jäämise aeg“ Tallinna Ülikoolis 21. veebruaril 2020

Austatud rektor, õppejõud, üliõpilased!

Hea ülikooli pere!

Daamid ja härrad!

Ilmselt ei ole just väga tavapärane laskuda kellegi sünnipäeval kohe keskustellu teemal:

- kauaks sünnipäevalast veel meie hulgas on, või siis ...
- millised on haigused, mis võivad sünnipäevalapse suure tõenäosusega hauda viia.

Arutelu selle üle võib tunduda sünnipäeval lausa ebasünnis. Sünnipäev on rõõmupidu. Isegi pidevalt muretseva eestlase jaoks on see nii olnud. Sünnipäev on võimalus vaadata ettepoole ja vaadata tahapoole ning tunda rõõmu koosolemisest

Aga ma arvan, et sünnipäevalapse tõelised sõbrad räägivad ka sünnipäevadel asjadest, mis on tõsised ja argised. Ka valusad – kui soovite. Sest tegelik sõber on oma sõbra ees aus. Ehk oleme ka meie siin saalis oma riigi sõbrad, kelle jaoks ei ole olulistes küsimustes tabusid.

Tänase aktuse juhtmõte on sõnastatud kui „Jäämise aeg“. Eesti Vabariigi 102 aastat on kõik olnud üks alles jäämise aeg. Ka eesti keele ja kultuuri jaoks on kogu ajalugu olnud alles jäämise aeg. Ja küllap saab olema ka edaspidi.

Meil on olnud õnne, mõistust ja ehk ka vedamist. Õnnele ei saa lõputult loota – õnn võib enamasti ainult korra naeratada. Meil on õnnega õnne olnud ning see on suisa mitu korda naeratanud. Edaspidi tuleb küllap rohkem mõistusele panustada.

Kuidas jääda alles – riigina, kultuurina, rahvana? Kas toppida riik, kultuur ja keel konservikarpi? Kas hapendada või marineerida säilitamise eesmärgil? Või säilitamise kõrval ka arenda – selleks, et alles jääda. Kas sulgeda tihedalt aknad või lasta sisse värsket õhku? Nii parasjagu, et tõmbetuul kopsupõletikku ei tekita.

Suures üldistusastmes arutelu on valdavalt mõnus ja mugav. Ohutu. Kellel meist oleks midagi selle vastu, et Eesti oleks tark, õiglane, jõukas, tugev, kestev. Üldistes kategooriates võivad üksmeele leida ka arvamuste spektri äärmustes olevad arvajad. Kuid tüli on kohe majas, kui hakkame rääkima sellest, mida täpselt tuleb teha ning milline teekond viib tulemuseni ja milline rappa. Konflikt tekib siis, kui räägime inimeste päriselu praktilistest ja rasketest küsimustest. Aga just need probleemid vajavad konkreetseid vastuseid.

Näiteks – millised on riigi tuumikfunktsioonid ja millised kõrvalfunktsioonid? Mis aitaks siinsel Euroopa ääremaal tekitada ja hoida mingitki majandustegevust ja -arengut? Kas jagada olematut lisaraha erivajadustega inimestele toetusteks, õpetajatele palkadeks, ülikoolidele tegevustoetusteks, uuteks säravateks valimisjärgseteks projektideks või lastetoetusteks? Või jagada see kõigile laiali nii, et keegi peaaegu ei saagi midagi, aga hinge ka ei heida? Olla kiduv riik, kus keegi eriti ei ela, aga ära ka ei sure, ja sõltuda loodusjõududest. Ehk mitte olla ise oma valikute peremees.

Või milline peaks olema ülikoolis eesti keele ja inglise keele vahetamine? Kas Woltide-Boltide kullerid-roolikeerajad peavad tundma viisiütleva käände ajalugu? Või piisab sellest, et nad saavad aru sihtkoha aadressist ja viivad kliendi elusalt ja tervelt soovitud kohta. Kas lubame ukrainlasi Eesti põllumeestele ajutiselt appi või unustame oma hooajalise tööpuuduse ja ostame oma vilja hoopis Ukrainast?

Alles jäämise eelduseks on see, et me oleme võimelised ilma vihata, vastandumise ja solvumiseta ratsionaalselt arutama nende ja paljude teiste samalaadsete probleemide ja valikute üle. Ning siis ka tegelikult otsustama. Selleks, et areneda. Areneda selleks, et alles jääda.

Eesti inimesed on olnud tunnistajaks riigi erakordsele arengule. Eesti on jõukam kui kunagi varem. Ma kõlasin nüüd küll nagu tüüpiline Vabariigi Valitsuse pressiteade, aga meil on tõepoolest 17 korda rohkem raha kui 25 aastat tagasi. Aga miks on meil jätkuvalt kogu aeg tunne, et raha ei ole. Kust see tunne tuleb ja kuhu see raha läheb?

Poolteist aastat tagasi uurisime Riigikontrollis, millised reformid on vahetult algamas, käimas või lõpetatud. Neid oli üle kahekümne. Iseküsimus on – kui paljud neist olid pärisreformid ja kui paljud neist olid ainult kaunistatud reformi nimega. Sellele reformilaadungile lisandus hulk algatusi, mida iseloomustasid ilusad sõnad – uus, laiendatud, täiendatud, arendatud.

Eelmine riigikontrolör, arengubioloog doktor Alar Karis, on öelnud – loogiline oleks, et ka riik toimiks nagu elus ja arenev organism ning toimuks pidev valikute tegemine – rakud, mida enam pole vaja, hääbuvad, sünnivad uued rakud, kuni ka need on oma ülesande täitnud.

Meil aga tuleb uusi algatusi ja projekte üha juurde ja juurde, aga alustatud ja mittetoimivaid asju ei lõpetata. Miks? Sest julgust ei ole.

Eriti palju tuleb „uut kaupa“ juurde valimiste ajal. Siit koorub järjekordselt välja vana probleem – soov pidevalt pakkuda valijatele uusi ja läikivaid asju. Olukorras, kus hädavajalikud põhifunktsioonid on jäänud tähelepanuta.

Elu on näidanud, kes helde ei ole, sellel ei ole valimistel edu. Vähemalt helde ebareaalsete lubaduste alal. Samal ajal teame edasilükatud ja lahendamata probleemidest tervishoius, hariduses, sotsiaalhoolekandes, kultuurivaldkonnas.

Kui nende lahendamata probleemidega üldse midagi tehakse, siis valdavalt pigem leevendatakse. Plaastrit sinna, sidet tänna. Või nagu Eesti digiriigi juht, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi asekancler Siim Sikkut hiljuti oma valdkonda iseloomustades kirjutas – kui me tahame parimat e-Eestit, siis tatist, teibist ja pärituulest enam ei piisa.

Tahtmatus või suutmatus tagada riigi tuumikülesannete täitmine toidab ühiskonnas ebakindlust. Ebakindlus on kõige parem toitepinnas umbusule ja pettumusele, kibestumusele ja vihale, äärmuslusele. Värvilised klaaspärlid võivad teha rõõmu, kuid kindlustunnet saab anda eelkõige päriseluprobleemide lahendamise kaudu.

Kõike ja kõikjal võrdselt hästi teha ei ole jõukohane, ükskõik kui efektiivseks me süsteemi ei muudaks. Esmalt tuleb selgusele jõuda, millega riik peab tegelema, millega ta võib tegeleda ning millega tegelemine tuleb lõpetada.

Mulle meenub Saksa kirjaniku Joachim Knauthi näidendi ainetel aastal 1976 valminud Eesti Televisiooni telelavastus „Kuidas kuningas Kuu peale kippus“. Ehk mäletate selle etenduse lõppu, kus kuningas oli oma kastidest torni otsas ja ainult ühe kasti kaugusel ihaldatud kollasest naeratavast Kuust? Meenutagem seda hetke, kus kastid olid otsas ja kuningal tekkis mõte, et kui üleval on kast puudu, siis saab selle võtta tornist altpoolt. Küsimusele, ega mitte ometi vundamendist, vastas kuningas: „Vundamenti ma ei vaja, ma vajan ainult tippu“.

Kas ka Eesti on arenguga tõusnud nii kõrgele, et ei näe sellelt kõrguselt enam vundamenti ega taju, et tippu ehitamiseks kraabitakse materjali juba vundamendist? Alles jäämiseks on vaja tugevat vundamenti. Toimivaid tuumikfunktsioone.

Kuidas selle kõigega on seotud kõrgharidus? Tuumikfunktsioonina otseselt. Auditeerisime eelmisel aastal kõrgharidusreformi eesmärkide täitmist. Järeldusi tegime selles auditis mitmeid, kuid keskendun siin ühele. Probleemile, millele enne viitasin. Alustamisele ja siis unustamisele.

Kõrgharidusreformiga võttis riik vastutuse kõrgkoolide ülalpidamise eest endale. Ilmselt on loogiline eeldada, et kui keegi endale vabatahtlikult vastutuse võtab, siis ta vastutab ka tegelikkuses – aitab katta ja toita. Esimestel aastatel pärast reformi ka aitas. Kuidas nüüd, teate minust paremini.

Tasuta kõrgharidus ei saa tähendada seda, et inimesed hakkavad tasuta tööd tegema. Aga täna oleme olukorras, kus kõrgkoolidel on ääretult keeruline kavandada õppeasutuste pikaajalist arengut, sest pole selge, millise rahaga nad arvestada võivad. Kõrgkooli vaates võib situatsioon tunduda lootusetuna. Tõsi on – kõrgkoolid peavad jätkuvalt ja pidevalt ka ise kriitiliselt vaatama – millega tegeleda ja millega mitte.

Tõenäoliselt vastate te siin, et kõike seda on juba tehtud ning piir on käes ja isegi ületatud. Nuga lõikab juba luusse. Aga väikeses kõrgharidusruumis on pidev arutelu kõrgkoolidevahelise dubleerimise vähendamise üle vältimatu.

Tuleb väga kriitiliselt hinnata, millistel juhtudel on põhjendatud jutt sellest, et riigisisene konkurents aitab õppekvaliteeti parandada, ning millistel juhtudel on see lihtsalt mugav õigustus raskeid otsuseid mitte teha. Konkurents olematule rahale. Selle piiskadena laialijagamine ei tee kedagi tugevamaks. Seda ka kõrgkooli sees mitte.

Olukorras, kus tegevustoetusel puudub kasvumehhanism ja õppejõudude palkade konkurentsivõime väheneb, on täiesti mõisteta, et osa kõrgkooli on algatanud õppemaksu taastamise debati.

Mida muud selles olukorras teha kui lahendust otsida ja lahendustele jõudmist survestada? Palju rahastamisvõimalusi ei ole. Neid on laias laastus kolm: õppekulude eest maksab riik, õppekulude eest maksab üliõpilane või õppekulude eest maksavad riik ja üliõpilane koos.

Need on poliitilised valikud, mille suhtes Riigikontroll seisukohta võtta ei saa. Oluline on, et neid valikuid tehes oleks silme all kõrghariduse kvaliteet ning tagatud kõigi võimekate noorte juurdepääs kõrgharidusele.

Võib lõputult arutada, mis on parem ja õiglasem. Otsust on vaja.

Kuidas edasi? Kõige hullemaks variandiks on see, kui selle üle jäädaksegi arutama ja otsust ei tehta. Kõrgkoolid ei pea pikka debatti vastu – ressursside lagi on käes. Iga otsus on praegu parem kui otsustamatus.

Olles olnud riigieelarve arutelude juures, saan kinnitada, et piimajõgesid silm ei seleta, isegi niresid mitte. Pigem tilgad. Januseid on aga palju.

Oleme selle riigi suuremaks ja raskemaks ehitanud, kui jaksame pidada. Nüüd tuleb ka üleliigset lammutada, et pealisehitise koormus karkassile ehk tuumikfunktsioonidele ja sellealusele vundamendile üle jõu ei hakkaks käima. Muidu kukub ehitis iseenda raskuse all kokku.

Nüüd võib selle sünnipäevajutu peale küsida, kas midagi hästi ka on. Tegelikult on väga palju väga hästi. Saame omaenda riigis rääkida eesti keeles. Saame muretult kritiseerida seda, mis meie hinnangul ei toimi. Saame kindlad olla, et ülikool on koht, kus mõte on vaba.

Saame Eestis maailmatasemel haridust. Saame nautida omakeelset kõrgharidust ja teadust.

Saame olla mureta oma laste ja lähedaste turvalisuse pärast. Ja nii edasi ja nii edasi.

Kuidas läheb see kokku minu eelnenud murelike mõtetega? Väga hästi läheb. See näitab, et meie riigi rajajatel ja hilisematel taastajatel oli tasakaalukust ja mõistust hoolitseda selle eest, et selle hoone vundament oleks stabiilsel alusel.

See vundament koosneb kolmest elemendist – need on vabadus, õigus, õigus. Just nii on öeldud meie põhiseaduses – Eesti riik on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Need põhimõtted on põhiseaduses olnud alates meie esimesest põhiseadusest. Selle vastuvõtmisest Asutavas Kogus möödub tänavu suvel 100 aastat.

Sõnade järjekord on küll vastavalt aja vaimule varieerunud, aga põhimõte on jäänud samaks. Täna põhiseaduses on riigi alustest esimesena nimetatud just vabadust, mis rõhutab liberaalse riigi keskmes olevat vabaduse ideed.

Riigi vundamenti stabiilsuseks on oluline, et kõik kolm selle koostiselementi oleksid ühtviisi tugevad. Riigi pealisehitise koormus vundamendile peab olema ühtlane ja jõukohane. Kui juba vundament vajuma hakkab, tõmbab ta ka maja endaga kaasa.

Meie asi on hoolitseda, et vundament oleks kindel ja koormus sellele jõukohane.

Ilusat Eesti sünnipäeva! Täna võimaluse eest seda koos teiega tähistada!

Riigikontrolör Janar Holmi kõne Riigikogus 11. novembril 2020 esmatähtsate avalike teenuste tuleviku kohta

Austatud Riigikogu esimees, head Riigikogu liikmed!

Järgmise päevakorrapunktina tuleb siin arutusele otsuse eelnõu, millega Riigikogu kinnitab riigi 2019. aasta majandusaasta koondaruande. Kui rahandusminister ütleb teile, et riigi raamatupidamine on korras, räägib ta tõtt. Võin tema sõnu juba ette kinnitada.

Kuid kõigepealt räägin siiski inimestest, mitte riigi arvepidamist puudutavatest dokumentidest. Seda enam, et nende raamatupidamisaruannete mõte ja seos tegeliku eluga on aasta-aastalt üha ähmasemaks muutunud. Ja seda hoolimata aruannete maailma panustatud tohutust töötundide hulgast.

Eelmisel aastal oli Riigikontrolli aastaaruande teemaks Eesti e-riigi tervis ja elujõud. Toona tuli tõdeda, et see elujõud on raugemas, Eesti on vajumas mitmete e-riigi näitajate poolest keskmike hulka. Sel korral on fookuses inimeste jaoks esmatähtsate teenuste tervis ja elujõud, mis hakkab samuti raugema.

Vaatasime, mis ootab meid juba lähima kümne aasta jooksul ees. Kes meid Eestis lähitulevikus ravib? Kes õpetab ning kes hoiab korda ja päästab? Kas meil on praegu ja tulevikus piisavalt perearste, üldhariduskoolide õpetajaid, politseiametnikke ja päästjaid?

Võib ju küsida, mis siin uut on? Üldised suundumused on tõesti teada olnud, aga Riigikontroll tõi nüüd need esmatähtsad ametirühmad tänavuses aastaaruandes korruga ühele pildile ning teiselt poolt andis neile regionaalse vaate, mis on seni avalikes käsitlustes jäänud tagaplaanile.

Esmatähtsatest teenustest, mida osutatakse kohapeal, ei ole eriti mõistlik rääkida üleriigilisi näitajaid kasutades. Inimesi ei ravi keskmine Eesti perearst, vaid arst, kes töötab konkreetsetes maakonnas konkreetse nimistuga.

Ja tuld ei kustuta Eesti keskmine päästja, vaid päästetöötaja konkreetsetes Eesti piirkonna komandos. Regionaalne vaade annab sisulise ülevaate sellest, kas esmatähtsad teenused on ka tegelikult kättesaadavad või mitte. Tehnika ning tehnoloogia ei saa esmateenuste osutajaid täielikult või piisavalt asendada – nad peavad füüsiliselt kohal olema.

Need on päriseluprobleemid, mis meid kõiki mõjutavad, kuid millega tegelemine ei tekita sellist elevust, nagu mõni muu teema.

Mis me siis leidsime?

Kokkuvõtvalt võin öelda, et oleme Eestis jõudnud aega, kus tuleks ausalt inimestele tunnistada: kõikjal riigis harjumuspäraselt, ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste pakkumine käib meile üle jõu.

Ühetaolist kättesaadavust ei ole juba ammu võimalik tagada. Selle põhjus ei ole mitte ainult raha, vaid ka inimeste puudus. Täitmata ametikohtade arv võtmetähtsusega erialadel kasvab. Inimesi, kes võiksid neid töökohti täita, ei paista ka kusagilt tulevat.

Sellest reaalsusest hoolimata deklareeritakse lugematutes heakskiidetud või menetletavates strateegiadokumentides järjekindlalt ja lennukalt, et avalikke teenuseid osutatakse ka edaspidi ühetaolise kvaliteediga ja need on kättesaadavad sõltumata elukohast.

Selline reaalsuskauge ettekujutus ei too paraku vajalikke ümberkorraldusi ja uudseid lahendusi lähemale.

Head kuulajad!

Öeldakse, et üks pilt räägib nii mõnigi kord rohkem kui tuhat sõna. Meie töö tulemust kirjeldab kõige ülevaatlikumalt aruande kolmandal leheküljel olev joonis, kus oleme regiooni välja toonud nende perearstide, õpetajate, politseiametnike ja päästjate osakaalu, kel lähima 5–10 aasta jooksul on võimalus jääda pensionile või kes on juba täna pensionieas.

Mida rohkem pensionieelikuid või pensioniealisi, seda tumedam on kaart.

Tumedamad alad on eriti väljaspool Harjumaad ja Tartumaad. Aga ka neis piirkondades pole põhjust hõisata.

Minu kui saarlase silmad näevad ja suu on valmis tunnistama, et Hiiumaa tulevik on tume. Järgmise aasta rahvusvaheline naljapäev, 1. aprill, on päev, kus kõik Hiiumaa perearstid on jõudnud pensioniikka.

Aga asi on naljast kaugel. Pensionile mineku õigus või selle lähenemine puudutab ka ligi pooli Hiiumaa õpetajaid, politseinikke ja päästjaid. Sama olukord on ka Läänemaa perearstide, õpetajate ja politseinikega. Lääne-Virumaal, Võrumaal ja Jõgevamaal on juba pensioni-õiguslikud või jõuab 5–10 aasta jooksul selleni kaks kolmandikku perearstidest. Sellise loeteluga saaks jätkata.

Väljaspool Tallinna ja Tartut oma tööd tegevad perearstid, õpetajad, politseiametnikud ja päästetöötajad tuleks „ohustatud liikide“ esindajana kanda punasesse raamatusse.

Probleem ei ole vanemaaliste suures hulgas. Minu sügav lugupidamine neile, kes on leidnud ja leiavad ka edaspidi endas tahet ja jõudu edasi töötada.

Küsimus on noorte spetsialistide väheses osakaalus ja ebapiisavas järelkasvus. 65-aastased ja vanemad kogemustega perearstid ja õpetajad saavad veel aastaid tööturul oma oskusi pakkuda. Rääkimata politseinikest ja päästjatest, kelle ametipensioni õigus võib erinevate tingimuste täitmisel saabuda juba varem – 50ndates eluaastates.

Küsimus on selles, mis saab siis, kui nad ka tegelikult otsustavad oma pensioniõigust kasutada või vähemalt eesliinil töötamisest loobuda. Kas noored on valmis ja tahavad seda tööd teha?

Selle eelduseks on, et noortele peaks meeldima töö perearsti, õpetaja, politseiniku või päästjana. Neile peaks sobima töötingimused – palk ja töökeskkond. Aga neile peab sobima ka linn või vald, kus töökoht vabaneb. Reeglina on aga vabanevad kohad väljaspool Tallinna või Tartut ja nende lähiümbrust.

Paraku just käsitletud valdkondadest kõige probleemsema puhul – perearstiabi valdkonnas – ei soovi 10 aastat kestva perearstiõppe lõpetajad sageli töötada mujal kui Tallinnas, Tartus või Ida-Virumaal. Seda olukorras, kus eriti just väljaspool Harjumaad ja Tartumaad on pensionile siirduda võivaid perearste kaugelt rohkem kui kandidaate, kes võiks vabad kohad täita.

Pooled Eesti perearstidest on 60-aastased või vanemad. Aga alla 50-aastaseid on kõigest 20 protsenti. Üha raskem on leida nimistute jaoks uusi arste – luhtunud konkursside arv on viimase viie aasta jooksul kasvanud neli korda.

Eelmisel aastal luhtus 51 konkursist 38! Perearsti on raske leida isegi maakonnakeskustesse.

Ajutine perearst on muutunud perearstiabis üha püsivamaks nähtuseks. Nii on kokku 60 000 patsiendil asendusarst ja kolmel nimistul on see ajutine asendusarst juba 7 aastat. Näiteks Lääne-Virumaal on tervelt neljandik kõigist nimistutest ajutise asendajaga.

Nüüd õpetajatest. Hea uudis on see, et õpetaja elukutse populaarsus ja konkurss õppekohtadele on viimastel aastatel suurenenud. Halb uudis on aga see, et õpetajakoolituse lõpetamisele järgneval aastal läheb kooli aineõpetajana tööle napilt kaks kolmandikku lõpetanutest.

Kusjuures viis aastat hiljem on juba üle poole neist aineõpetajatest koolist lahkunud. Inimesed põlevad läbi ega taha olla lõputult mitmelt poolt tuleva surve all.

Kui kümne aasta jooksul uusi nooremas eas õpetajaid oluliselt peale ei tule, siis saab praegustest õpetajatest pensioniealiseks 36%. Ning veel viis aastat hiljem juba pooled kõigist õpetajatest.

Suur puudus on aineõpetajatest – ennekõike loodus- ja täppisteaduste õpetajatest. Järgmise kümne aasta jooksul suureneb õpilaste arv vanemates kooliastmetes, kus on suurem osakaal just aineõppel ning vajadus loodus- ja täppisteaduste õpetajate järele isegi suureneb.

Klassiõpetajaid küll seni jätkub ning kümne aasta vaates jääb neid väheneva õpilaste arvu tõttu ülegi. Paraku ilmingimata mitte seal, kus on aineõpetajaid puudu ning kus neil oleks võimalik ilma elukohta vahetamata aineõpetajaks ümber õppida.

Politseiametnikke on veel enam-vähem vajalikul hulgal, kuid päästjaid napib paiguti juba praegu. Viie või kümne aasta pärast on aga nende mõlema puudus terav, sest esiteks ootab ees politseiametnike ja päästjate pensionile mineku tõusulaine ja teiseks tuleb peale liiga vähe neid, kes tahaks seda tööd teha.

Muidugi sõltub ka meie endi käitumisest see, kui suur on politseinike ja päästjate töökoormus. Juba 15 aastat tagasi nentis Riigikontroll, et meil ei ole mitte liiga vähe päästjaid, vaid meil põleb teiste riikidega võrreldes liiga palju.

Lugupeetud kuulajad!

Rahvastik vananeb, noorte osakaal väheneb ning nende vähestegi noorte erialaeelistuste hulgas ei ole esmateenuste ametirühmad. Vastutavad ministriumid ja muud asutused on rakendanud erinevaid võtteid, et muuta tühjenevaid ametikohti atraktiivsemaks ja suurendada järelkasvu. Konkurents käib aga samade inimeste peale ning koolitatud ja asjatundlikku tööjõudu vajavad ka teised eluvaldkonnad. Inimesi lihtsalt ei ole, et samal viisil esmatähtsate teenuste osutamist jätkata.

Esmateenuste pakkujaid – Terviseametit, Päästeametit ning Politsei- ja Piirivalveametit – tuleb tunnustada. Nad on püüdnud probleeme ajutiste ja erandlike meetmetega lipp lipi ja lapp lapi peal hädapäraselt leevendada – kas oma asutuse või valdkonna piires. See on üheks põhjuseks, miks probleemid ei ole veel inimeste taluvuspiiri ületanud.

Kuid hädavajadusest tõukuvad kitsad ja ajutised meetmed muudavad kogu süsteemi bürookraatlikumaks ja kulukamaks.

Näiteks võib ajutiste lepingute sõlmimine asendusrstidega olla sobiv lahendus lühiajaliselt, aga pikas vaates on see koormav – ja mis peamine – ei teki vajalikku stabiilsust.

Sotsiaalministeerium saatis näiteks eelmisel nädalal kooskõlastusringile tervishoiuteenuste korraldamise seaduse eelnõu, millega soovitakse parandada perearstiabi kättesaadavust ja nimistute teenindamise järjepidevust.

See on kindlasti vajalik eelnõu, et esile kerkinud probleemidele mingilgi viisil reageerida, ja kindlasti väärib see toetust.

Aga ... Eelnõu tutvustades on rõhutatud, et mitme eelnõus pakutud lahenduse puhul on tegemist ajutise meetmega, mis on vajalik perearstita jäänud nimistusse kuulunud inimeste

teenindamiseks. Näiteks võimaldatakse ajutiselt nimistu teenindamine anda haiglale. Aga ka haiglas on vaja peremeditsiini arste ja õdesid. Uus ja uhke maja ise ei ravi paraku kedagi.

Kas sellised lahendused on tegelikult ka ajutised? Kust tulevad püsivad lahendused ja millised need on olukorras, kui vajalikul hulgal uute perearstide lisandumist süsteemi ei ole ette näha? Ajutiste lahenduste hulk suureneb ja süveneb.

Õige oleks inimestele ausalt öelda, et perearstiabi on lähitulevikus muutumas ja perearstiabi saamine maakonnakeskuse haiglas ei olegi midagi äärmuslikku. See on tulevikus ühe võimalusena paljude piirkondade jaoks uus paratamatu normaalsus. Aeg perearstisüsteemi olemuse ümbermõtestamiseks on käes.

Rahvastiku ja tööjõu edasised trendid on võrdlemisi hästi teada ning neist nähtub selgelt, et murrangulised muutused esmateenuste osutamises on möödapääsmatud. Seega tuleb meil reaalsusega kohaneda, mitte tegelda enesepettusega.

Kui me seame esmatähtsate teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele realistlikud nõuded, siis tuleb mitmed teenusevormid, mida peame praegu erandlikuks või ajutiseks, muuta osas piirkondades alaliseks. Näiteks saab igapäevaseks olukord, kus linna suurkooli füüsikatund kantakse üle maapiirkonna väikekooli, perearst annab nõu videosilla teel jne.

Seega – tööjõuvajaduse vähendamiseks tuleks kasutusele võtta ka uuendusi, mida pakub tehnoloogiline ja sotsiaalne innovatsioon.

Seal, kus võimalik, tuleb rakendada ka vabatahtlikke. Nende õlule liigub ilmselt üha enam päästet ja korrakaitset. Harrastusperearstidele ülesehitatud esmatasandi tervisesüsteemi me tõenäoliselt ette ei kujuta.

Peamine on meeles pidada, et üks ja sama inimene võib olla korraga nii kaitseliitlane, abipolitseinik, vabatahtlik päästja ning muul ajal sõita kiirabiauto roolis. Ehk ka nende vabatahtlike ressursid pole piiramatud ja sellest tuleb tervikvaade luua.

Tervikpildi puudumist näitas ka üks meie audit kaks aastat tagasi, kus avastasime, et näiteks üks Kaitseliidu liige oli samal ajal kirjas veel neljal eri vabatahtlikul ametikohal organisatsioonides, kes teda kõik kriisi korral tahaksid enda juures rakendada. Kusjuures tema tsiviilelu põhitoekoht oli riigikaitsele tähtsusega ja see välistaks muud tegevused. Ehk samadele inimestele pretendeerib ja nendega arvestab terve hulk organisatsioone.

Siinkohal tervitused kõigile Kaitseliidu liikmetele, kes moodustavad Eesti suurima riigikaitsele vabatahtlike organisatsiooni. Kaitseliit tähistab täna oma 102. aastapäeva.

Seda, kui oluline on kaitseliitlaste, naiskodukaitsjate ja teiste vabatahtlike tugi ning panus, nägime hästi kevadise eriolukorra ajal.

Aga selle teema kokkuvõtteks:

On oluline, et meid ees ootavasse uude normaalsusesse liikumine toimuks juhitud – tagades kõikidele inimestele esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavuse kokkulepitud tasemel, mitte juhuslikult. Mitte nii, kus mõned inimesed võivad jääda ilma isegi hädavajalikul tasemel teenustest.

Kõiges selles tuleks näha ka võimalust, mitte ainult probleemi. Eesti ei olegi ühetaoline, vaid kirju nii vajadustes, võimalustes kui ka probleemides. Erinevad vajadused nõuavadki erinevaid lahendusi. Vajalikul miinimumtasemel teenuse kriteeriumid tuleb uuesti avalikult läbi arutada ja kokku leppida.

Rõhutan seega veel kord – inimeste vaim tuleb paratamatuteks muutusteks valmis panna.

Austatud parlamendi liikmed!

Tulles tagasi rahaasjade ja raamatupidamise juurde – nagu ütlesin – saan kinnitada rahandusministri peatseid sõnu, et möödunud aasta raamatupidamise aastaaruanne on Riigikontrolli hinnangul olulises osas õige ehk kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigikontrolli hinnangul on ka riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse ning 2019. aasta riigieelarve seadusega.

Siinkohal ei saa jätta tõdemata, et iga-aastase riigieelarve seadusega kooskõlas mitteolevaid majandustehinguid oleks eelarve kasutajatel ka üsna keeruline teha.

See nõuaks rikkujalt eraldiseisvaid silmapaistvaid jõupingutusi või lausa padurumalust, sest iga-aastane riigieelarve seadus on saavutanud üldistustaseme, mis muudab riigieelarvest arusaamise kõrval ka selle rikkumise üsna võimatuks.

Seetõttu olen juba praegu üsna kindel, et nimetatud põhjusel saan kahe aasta pärast siin teile majandusaasta koondaruandest rääkides kinnitada, et kõik 2021. aastal tehtud majandustehingud on kooskõlas praegu Riigikogus menetletava 2021. aasta riigieelarve seadusega.

Seaduse seletuskirja õiguslikus mõttes teadupärast rikkuda ei saa, rikkuda saab ainult õigusaktist tulenevaid nõudeid või piiranguid. Aga üha sagedamini oleme oma auditeid tehes jäänud hätta seletuskirjast raha eraldamise eesmärgi ja otstarbe leidmisel. Kuigi seletuskirja koostab valitsus, siis raha kasutamisel ta sellele seatud eesmärkidest ise mitte alati kinni ei pea.

Nii juhtus ka tänava lisaelarves Maaelu Edendamise Sihtasutusele kriisi mõjude kiireks leevendamiseks eraldatud rahaga, mida tegelikult suures osas hoopis pikaajalisteks investeerimislaenudeks kasutati. Nüüd, kriisi teise laine tulekul, on raha otsas.

Mõistlik oleks Riigikogus kokku leppida, millist infot seletuskiri peab sisaldama ja mis on seal oleva info tähendus. Järgmistel aastatel tahame eelarve seletuskirja maagiast murda ning uurida majandusaasta koondaruannet auditeerides lähemalt seda, kas seletuskiri ka tegelikult seletab eelarvet ning kas tegelik raha kasutamine on vastavuses seletuskirjas lubatuga.

Ja ma võin ette rutates öelda, et Riigikontroll ei arva, et seal peaks olema rohkem infot. Pigem vastupidi. Aga seal peaks olema oluline ja arusaadav info selle kohta, mida Riigikogu on otsustanud, et avalikkus mõistaks, milleks raha läheb.

Selles loodan heale koostööle Riigikogu toetusrühmaga, mis koondab esindajaid nii koalitsioonist kui ka opositsioonist ja mis on loodud eelarve arusaadavuse edendamiseks.

Pikemalt ma riigi majandusaasta aruandel ei peatukski, sest selle aruande kasutamise „parim enne“ on möödas. Pean siin silmas eelkõige just aruande riigieelarve täitmist puudutavaid osasid.

Rohkem kui kümme kuud pärast eelarveaasta lõppu ja olukorras, kus valitsus on esitanud Riigikogule järgmise eelarve, on keeruline eelmise aasta riigieelarve täitmist puudutavat infot konstruktiivselt kasutada. Palju meelsamini ja palju sisukamalt saaksin siin teiega riigieelarve täitmisest rääkida kevadkuudel. Siis, kui sellest võiks vähemalt mingilgi viisil olla kasu uue riigieelarve koostamisel, kuigi ka see on kahtlane.

Riike, kus riigieelarve täitmist puudutavaid arutelusid peetakse kevadel, on ka meie naabrite hulgas. E-riigina ei tohiks ka meie sellega hätta jääda. Kui tahet on. Ja tänapäeval võiks tegelikult riigi finantspilt olla fikseeritav elektrooniliselt igal ajahetkel, seega on pidulik aastaaruannete tootmine üha küsitavama väärtusega.

Head Riigikogu liikmed!

Aasta 2020 lõpp ja aasta 2021 algus on aeg, millele me aastal 2025, 2030 või isegi 2050 tagasi vaadates ütleme, et just see oli hetk, kus tehti otsuseid, mis määrasid suures osas meie tulevikuvalikud.

Lähiaegadel tuleb teha rahastamisvalikud mahus, millele minevikus vastet ei ole. Kindlasti ka lähitulevikus mitte. Need puudutavad Euroopa Liidu tõukefondide, majanduse taaskäivitamise rahastu toetust ja laenu, õiglase ülemineku fondi, ning kliima- ja energiapoliitika meetmete ettepanekut CO₂-kvoodi müügitulu ja moderniseerimisfondi kasutuse kohta.

Oleme hetkes, kus meil on üle 10 miljardi euro tõukeraha pluss veel oma laenuvõimalused, millega on võimalik teha väga sisukaid reforme, väga suure mõjuga otsuseid. See ei ole ainult võimalus, vaid eelkõige vastutus.

Suur hulk lisanduvat raha ei tähenda automaatselt kuldset tulevikku, vaid ebamõistliku kasutamise korral ainulaadse võimaluse luhtalaskmist või halvimal juhul isegi allakäiku võrreldes teiste riikidega. Oluline on, et Riigikogu oleks sedavõrd kaalukate otsuste tegemisel nõudlik eestvedaja, tagades sisuka avaliku debati ning valikute arusaadavuse. Jään neid arutelusid huviga ootama.

Viidatud välisraha kasutamine saab väärika koha ka Riigikontrolli tööplaanis. Oleme seadnud eesmärgiks, et järgmisel aastal saaksin siin Riigikogu saalis anda ülevaate just sellel teemal – kuidas on seda raha planeeritud ja kasutatud koroonakriisist väljumiseks ning Eesti majanduse roheliseks, digitaalseks ja vastupidavaks ümberkujundamisel.

Soovin Teile tugevat tervist! Tänan!

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Rail Baltic: Suur raudtee võib takerduda piasiasjadesse“ ajalehes Äripäev 14. jaanuaril 2020

Veel alles mõnda aega tagasi pidid ligi 6-miljardilise raudteeprojekti puhul isegi 5000-eurosed arved ootama kolme riigi esindajatest koosneva nõukogu heakskiitu.

Kui kolme riigi riigikontrolli-asutused saatsid ühist raudtee-ehitust vedavale Lätis asuvale keskettevõttele kriitilise auditiaruande, vastas RB Rail mõneti etteheitvalt, et „aruanne ei keskendu projekti hetkeseisule, vaid vaatab pigem selle ajalugu.“ Mingis mõttes on see paradoksaalselt ka õige. Näiteks on ajalooks saanud raudtee Eesti osa maksumuseks kavandatud 1,35 miljardit, mida siiani igal pool avalikkuses kasutatakse.

Kui rääkida tänapäevast, siis 2019. aasta oktoobri seisuga arvestati Eesti osa eelarveks 1,662 miljardit eurot ehk Eesti osa oletatav maksumus on praeguseks kallinenud juba 312 miljoni euro võrra, seega veerandi jagu. Nii selgus Rail Balticu Eesti ettevõtte tehtud esitlusest Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjonis kuu aega tagasi. See aga võib olla alles algus.

Kui auditiaruanne osutab tõhusama juhtimise vajadusele, on silmas peetud just sümptomeid, mis võivad kogu ühisraudtee ehitamisele edaspidi pidurdavalt mõjuda. RB Raili juhtkond ju mõistab samuti, et keeruline on ehitada valmis minimaalselt 5,7 miljardit eurot maksuma minevat ja enam kui 870-kilomeetrit raudteed, kui iga 5000 eurost suurem arve tuleb kinnitada nõukogus, mis koguneb korra kuus.

See on mikromäändžment, piasiasjadesse takerdumine. Jah, õige, sellest korraldusest siiski õnneks loobuti 2018. aasta kevadel. Kuid mikromäändžment elab ka otsustes, kus RB Rail peab lisatööjõu palkamiseks nõukogult luba küsima. Need kaks momenti on äriühingu juhtkond ise välja toonud. Siinjuures on tegu taktikaliste ja operatiivtasandi otsustega, mitte strateegiliste valikutega, mille puhul on nõukogu sekkumine hädavajalik. Projekt on liiga suur, et iga piasiasja kõigi osapoolte vahel kooskõlastada. Jätakuvalt venivad aga Rail Balticu hanked selle taga, et nõukogu peab igale viimselegi detailile heakskiitu andma.

Ummikseis võib saada saatuslikuks

Konkreetsemalt tulevikust: erimeelsused käivad iga mitme osapoolega projekti juurde, kuid mitte selles pole häda. Probleem on selles, et kui vaidlused ummikusse jõuavad ja ka osapooltel kompromissivalmidus mingil põhjuse ammendub, siis ongi kõik. Kui nõukogu ei jõua otsusele, saab otsuse delegeerida riikide esindajatest koosnevale juhtkomiteele. Ning juhul kui ka juhtkomitee üksmeelt ei saavuta, tuleb RB Rail laiali saata ja kogu projekt jääb eestvedajata. Inimlikes asjades tuleb sellise võimalusega arvestada ja tagada otsustusvõime ka juhtimiskriiside korral. Ja see oligi Eesti, Läti ja Leedu riigikontrolli üks peamistest sõnumitest.

Tegemist pole sugugi vaid hüpoteetilise stsenaariumiga. Osapooled ei suutnud näiteks tükk aega Pärnu kaubaterminali uuringu ja Ülemiste-Vanasadama trammiliini uuringu puhul kokku leppida, kas uuringud peaks hankima RB Rail või Eesti riiklik elluviija. Kemplus käib jätkuvalt selle üle, kuidas rahastada Lätis asuvat keskettevõtet RB Raili. Samuti ei ole Balti riigid jõudnud kokkuleppele, milline on taristu haldamise parim lahendus siis, kui raudtee kord valmis saab ja toimima hakkab. Euroopa Komisjoni rakendusotsusega määrati taristuhaldusmudeli kinnitamise tähtajaks 2019. aasta juuni, kuid riigid sellest tähtajast kinni ei pidanud. Kokkulepet pole.

Seega on tegemist vägagi olevikuküsimusega, mitte minevikus sobramisega – vastusest küsimusele, kuidas ja kes hakkab taristut haldama, sõltuvad omakorda väga olulised sisulised otsused ja kallid kulutused. Kuidas hakkab toimuma raudteeliikluse korraldamine kogu trassi ulatuses? Kes ja millal sõidab, kuidas korraldatakse raudtee läbilaskvus? Ja kaugemasse tulevikku ka seoses opereerimisega vaadates – kas iga riigi piiril tuleb hakata rongijuhti

vahetama, kui mõni riik otsustab, et näiteks tema territooriumil tohib rongi juhtida vaid inimene, kes valdab vastava riigi riigikeelt? Või kui mõni riik hakkab seadusele viidates jonnima, et tema riigis tohib raudteed hallata vaid tema riigile kuuluv konkreetne ettevõtte? Kas trassi hooldamiseks peab iga riik hakkama ostma omi masinaid ja eritehnikat? Või on see keskse hooldaja käes, kes saab vajadusest lähtudes planeerida kogu trassi toimimist arvesse võttes remonte, kasutada efektiivselt tehnikat just seal, kus vaja? Ja nii edasi.

RB Rail vastas riigikontrollidele veel, et „aruande pealkiri võib luua ootuse, et aruanne annab laiemale üldsusele ülevaate projekti elluviimise tegelikust seisust“, soovitades asjatuid lootusi mitte luua. Tegeliku seisu kohta teame, et kogu ettevõtmine on ajagraafikust maas ja eelarvest üle.

Tuleb olla realist

Mitte, et selles oleks midagi eriskummalist. Nii suurte projektide puhul on nii viivitused kui ka ülekulud üsna tavalised. Kavandatuga võrreldes on mahajäämus keskeltläbi poolteist aastat, on ka tegevusi, mis ajakavast maas viis aastat. Jah, leidub neidki tegevusi, mis on ajakavast ees. Aga ma arvan, et mitte keegi pole nõus oma pead panti panema, et lepingus fikseeritud 2026. aastal Rail Baltic realselt toimima hakkab.

Kahtlemata on kallimaks minek probleem. Sellises seisus on teatav riskitegur, et kaugemad aastad projekti rahastamisel on veel lahtised. Sõltuvalt riigist on kolme kuni viieaastased kavad olemas, kuid ehitus kestab kauem ja sealt edasi siduvaid lubadusi pole, et tagada projekti rahastamine valmimiseni. Samuti pole ametlikke stsenaariume juhuks, kui projekt osutub prognoositust kulukamaks ja/või Euroopa Liidu kaasrahastus prognoositust väiksemaks.

Soovime olla Rail Balticu realiseerumise suhtes optimistid. Kuid veel optimistlikumad saame olla siis, kui kõik asjaosalised võimalikke karisid selgelt näevad ja neid vältida oskavad. Ja parem on realsust tunnistada, kui teha kramplikult kunstlikku nägu, et saame hakkama esialgu kavandatud eelarve ja ajakavaga.

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Elame juba kiiresti ääremaastuvas Eestis“ ajalehes Postimees 21. novembril 2020

Oleme jõudnud aega, kus tuleks ausalt tunnistada: kõikjal riigis harjumuspäraselt, ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste pakkumine käib meile üle jõu. Enesepeetmisest pole kasu. Vaim tuleb paratamatuteks muutusteks valmis panna, kirjutab riigikontrolör Janar Holm.

Tühjad soovunelmad on aastaid riiklikest plaanidest ja lõpututest strateegiapaberite kuhjadest läbi käinud lubadused tagada arstiabi, päästeteenistuse ja politsei, kiire internetiühenduse ning teiste avalike teenuste ühetaolise kvaliteediga ja ühtlane kättesaadavus kogu Eestis. Seda näitab ka äsja avaldatud riigikontrolli aastaraport, mille fookuses on inimestele esmatähtsate teenuste tervis ja elujõud.

On üdini inimlik, et kipume kuulma ja uskuma eelkõige seda, mida tahame kuulda ja uskuda. Nii iga üksiku inimese kui ka ühiskonna tasandil. Ja seda hoolimata asjaolust, et kaine mõistus hoiatab nii mõnigi kord kõrvalt: tegelikkus ei pruugi nii ilus ja tore olla, kui meile meeldib ette kujutada. Reaalsus saab meid lõpuks ikka kätte. Ja siis võib olla juba hilja midagi ette võtta, et selle reaalsusega kohaneda.

Vaatasime, mis ootab meid juba lähima kümne aasta jooksul Eestis ees. Kes meid lähitulevikus ravib? Kes õpetab ning kes hoiab korda ja päästab? Kas meil on praegu ja tulevikus piisavalt perearste, üldhariduskoolide õpetajaid, politseiametnikke ja päästjaid?

Andes ülevaadet esmatähtsatest teenustest, mida osutatakse kohapeal, ei ole eriti mõistlik rääkida üleriigilisi näitajaid kasutades. Inimesi ei ravi keskmine Eesti perearst, vaid arst, kes töötab konkreetse maakonnas konkreetse nimistuga.

Ja tuld ei kustuta Eesti keskmine päästja, vaid päästetöötaja konkreetse piirkonna komandos. Piirkondlik pilguheit annab sisulise ülevaate, kas esmatähtsad teenused on ka tegelikult kättesaadavad või mitte. Tehnika ja tehnoloogia ei saa esmateenuste osutajaid täielikult või piisavalt asendada – need peavad füüsiliselt kohal olema.

Need on päriselu probleemid, mis meid kõiki mõjutavad, kuid millega tegelemine ei tekita sellist elevust nagu mõni muu teema.

Inimesi ei jätku

Oleme Eestis jõudnud aega, kus tuleks ausalt inimestele tunnistada: kõikjal riigis harjumuspäraselt, ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste pakkumine käib meile üle jõu.

Ühetaolist kättesaadavust ei ole juba ammu võimalik tagada. Selle põhjus ei ole mitte ainuüksi raha, vaid ka inimeste puudus. Täitmata ametikohtade arv võtmetähtsusega erialadel kasvab. Inimesi, kes võiksid neid töökohti täita, ei paista ka kusagilt tulevat.

Vaadates selle loo juures olevat Eesti nelja kaarti, kus regiooniti on välja toodud nende perearstide, õpetajate, politseiametnike ja päästjate osakaal, kel lähema 5–10 aasta jooksul on võimalus jääda pensionile või kes on juba praegu pensionieas, peaks tulevikupilt selge olema. Mida rohkem pensionieelikuid või pensioniealisi, seda tumedam on kaart. Tumedamad alad on eriti väljaspool Harjumaad ja Tartumaad. Aga ka viimati nimetatud piirkondades pole põhjust hõisata.

Riigikontrolli analüüs näitab, et avalike esmateenuste tuleviku mõttes on kogu Eesti väljaspool Harjumaad ja Tartumaad ääremaa ehk piirkond, kus korraga on ohus mitme esmateenuse pakkumine.

Kui vaadata näiteks Hiiumaad, siis seal on kõik perearstid pensionieas või kohe sellesse ikka jõudmas. Järgmise aasta rahvusvaheline naljapäev, 1. aprill on päev, kus kõik Hiiumaa perearstid on jõudnud pensioniikka. Aga asi on naljast kaugel!

Pensionile mineku õigus või selle lähenemine puudutab ka ligi poolt Hiiumaa õpetajaid, politseinikke ja päästjaid. Sama olukord on Läänemaa perearstide, õpetajate ja politseinikega. Lääne-Virumaal, Võrumaal ja Jõgevamaal on juba pensioniõiguslikud või jõuab 5–10 aasta jooksul selleni kaks kolmandikku perearstidest. Sellise loeteluga saaks jätkata.

Väljaspool Tallinna ja Tartut oma tööd tegevad perearstid, õpetajad, politseiametnikud ja päästetöötajad tuleks n-ö ohustatud liikide esindajana kanda punasesse raamatusse.

Probleem ei ole vanemaaliste suures hulgas. Minu sügav lugupidamine nende vastu, kes on leidnud ja leiavad ka edaspidi endas tahet ja jõudu edasi töötada. Küsimus on noorte spetsialistide väheses osakaalus ja ebapiisavas järelkasvus.

Perearstid hakkavad ääremaalt kaduma

65-aastased ja vanemad kogemustega perearstid ja õpetajad saavad veel aastaid tööturul oma oskusi pakkuda. Rääkimata politseinikest ja päästjatest, kelle ametipensioni õigus võib eri tingimuste täitmisel saabuda juba varem – viiekümnendates eluaastates.

Paraku just käsitletud valdkondadest kõige probleemsema puhul – perearstiabi valdkonnas – ei soovi kümme aastat kestva perearstiõppe lõpetajad sageli töötada mujal kui Tallinnas, Tartus või Ida-Virumaal. Seda olukorras, kus eriti just väljaspool Harjumaad ja Tartumaad on pensionile siirduda võivaid perearste kaugelt rohkem kui kandidaate, kes võiks vabad kohad täita.

Pool Eesti perearstidest on 60-aastased või vanemad. Aga alla 50-aastasi on kõigest 20 protsenti. Üha raskem on leida nimistute jaoks uusi arste – luhtunud konkursside arv on viimase viie aasta jooksul kasvanud neli korda. Eelmisel aastal luhtus 51 konkursist 38! Perearsti on raske leida isegi maakonnakeskustesse.

Ajutine perearst on muutunud perearstiabis üha püsivamaks nähtuseks. Nii on kokku 60 000 patsiendil asendusarst ja kolmel nimistul on see ajutine asendusarst olnud juba seitse aastat. Näiteks Lääne-Virumaal on tervelt neljandik kõigist nimistutest ajutise asendajaga.

Klassiõpetajaid veel jätkub

Õpetajate puhul on hea uudis see, et õpetaja elukutse populaarsus ja konkurss õppekohtadele on viimastel aastatel suurenenud. Halb uudis on aga see, et õpetajakoolituse lõpetamisele järgneval aastal läheb kooli aineõpetajana tööle napilt kaks kolmandikku lõpetanutest.

Kusjuures viis aastat hiljem on juba üle poole neist aineõpetajatest koolist lahkunud. Inimesed põlevad läbi ega taha olla lõputult mitmelt poolt tuleva surve all.

Kui kümne aasta jooksul uusi nooremas eas õpetajaid oluliselt peale ei tule, siis saab praegustest õpetajatest pensioniealiseks 36 protsenti. Ja veel viis aastat hiljem juba pool kõigist õpetajatest.

Suur puudus on aineõpetajatest, ennekõike loodus- ja täppisteaduste õpetajatest. Järgmise kümne aasta jooksul suureneb õpilaste arv vanemates kooliastmetes, kus on suurem osakaal just aineõppel ning vajadus loodus- ja täppisteaduste õpetajate järele isegi suureneb.

Klassiõpetajaid seni küll jätkub ja kümne aasta vaates jääb neid väheneva õpilaste arvu tõttu ülegi. Paraku ilmingimata mitte seal, kus on aineõpetajaid puudu ning kus neil oleks võimalik ilma elukohta vahetamata aineõpetajaks ümber õppida.

Olukorda parandaks mõistlik käitumine

Politseiametnikke on veel enam-vähem vajalikul hulgal, kuid päästjaid napib paiguti juba praegu. Viie või kümne aasta pärast on aga nende mõlema puudus terav, sest esiteks ootab ees politseiametnike ja päästjate pensionile mineku tõusulaine ning teiseks tuleb peale liiga vähe neid, kes tahaks seda tööd teha.

Muidugi sõltub ka meie endi käitumisest, kui suur on politseinike ja päästjate töökoormus. Juba 15 aastat tagasi nentis riigikontroll, et meil ei ole mitte liiga vähe päästjaid, vaid meil põleb teiste riikidega võrreldes liiga palju.

Rahvastik vananeb, noorte osakaal väheneb ja nende vähestegi noorte erialaeelistuste hulgas ei ole esmateenuste ametirühmad. Vastutavad ministriumid ja muud asutused on rakendanud mitmesuguseid võtteid, et muuta tühjenevaid ametikohti atraktiivsemaks ja suurendada järelkasvu. Konkurents käib aga samade inimeste peale ning koolitatud ja asjatundlikku tööjõudu vajavad ka teised eluvaldkonnad.

Ajutised lahendused

Esmateenuste pakkujaid – terviseametit, päästeametit ning politsei- ja piirivalveametit – tuleb tunnustada. Nad on püüdnud probleeme ajutiste ja erandlike meetmetega lipp lipi ja lapp lapi peal hädapäraselt leevendada, kas oma asutuse või valdkonna piires. See on üks põhjus, miks probleemid ei ole veel inimeste taluvuspiiri ületanud. Kuid hädavajadusest tõukuvad kitsad ja ajutised meetmed muudavad kogu süsteemi bürokraatlikumaks ja kulukamaks.

Näiteks võib ajutiste lepingute sõlmimine asendustaristidega olla sobiv lahendus lühikest aega, aga pikas vaates on see koormav ja, mis peamine, ei teki vajalikku stabiilsust.

Sotsiaalministeerium saatis novembri alguses kooskõlastusringile tervishoiuteenuste korraldamise seaduse eelnõu, millega soovitakse parandada perearstiabi kättesaadavust ja nimistute teenindamise järjepidevust. See on kindlasti vajalik eelnõu, et esile kerkinud probleemidele mingilgi viisil reageerida, ja kindlasti väärrib see toetust.

Aga ... Eelnõu tutvustades on rõhutatud, et mitme eelnõus pakutud lahenduse puhul on tegemist ajutise meetmega, mis on vajalik perearstita jäänud nimistusse kuuluvate inimeste teenindamiseks. Näiteks võimaldatakse ajutiselt nimistu teenindamine anda haiglale. Aga ka haiglas on vaja peremeditsiini arste ja õdesid. Uus ja uhke maja ise ei ravi paraku kedagi.

Kas sellised lahendused on tegelikult ka ajutised? Kust tulevad püsivad lahendused ja millised need on olukorras, kui vajalikul hulgal uute perearstide lisandumist süsteemi ei ole ette näha? Ajutiste lahenduste hulk üha suureneb.

Õige oleks inimestele ausalt öelda, et perearstiabi lähitulevikus muutub ja perearstiabi saamine maakonnakeskuse haiglas ei olegi midagi äärmuslikku. See on tulevikus ühe võimalusena paljude piirkondade jaoks uus paratamatu normaalsus.

Tehnoloogilised ja sotsiaalsed uuendused

Rahvastiku ja tööjõu edasised trendid on võrdlemisi hästi teada ning neist nähtub selgelt, et murrangulised muutused esmateenuste osutamises on möödapääsmatud. Seega tuleb meil reaalsusega kohaneda, mitte tegelda enesepettusega.

Kui me seame esmatähtsate teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele realistlikud nõuded, siis tuleb mitu teenusevormi, mida peame praegu erandlikuks või ajutiseks, muuta osas piirkondades alaliseks. Näiteks saab tavapäraseks olukord, kus linna suurkooli füüsikatund kantakse üle maapiirkonna väikekooli, perearst annab nõu video silla teel jms.

Inimese füüsilise kohalolu vajadus ei kao aga nähtavas tulevikus kuhugi – äpp ei pööra voodihaiget ringi, et tal ei tekiks lamatise, äpp ei paku lahkujale tröösti, äpp ei löö põlevas majas ust maha, et sealt inimest kätte saada, äpp ei lahuta tänavakakluse osapooli.

Valmistame ette uut normaalsust

Üks võimalus on rakendada seal, kus vähegi võimalik, ka vabatahtlikke. Nende õlule liigub ilmselt üha enam pääste ja korrakaitse. Samas harrastusperearstidele ülesehitatud esmatasandi tervisesüsteemi me tõenäoliselt ette ei kujuta.

Peamine on aga meeles pidada, et üks ja sama inimene võib olla korraga nii kaitseliitlane, abipolitseinik kui ka vabatahtlik päästja ning muul ajal sõita kiirabiauto roolis. Ehk teisisõnu, ka nende vabatahtlike ressursid pole piiramatud ja sellest tuleb tervikvaade luua.

Tervikpildi puudumist näitas ka üks riigikontrolli audit kaks aastat tagasi, kus avastasime, et näiteks üks Kaitseliidu liige oli samal ajal kirjastanud veel neljal vabatahtlikul ametikohal organisatsioonides, kes teda kõik kriisi korral tahaksid enda juures rakendada. Kusjuures tema tsiviilelu põhitoekoht oli riigikaitse tähtsusega, ja see välistaks muud tegevused. Seega pretendeerib samadele inimestele ja arvestab nendega terve hulk organisatsioone.

Liikumine uude normaalsusse peaks toimuma juhitud, tagades kõikidele inimestele esmatähtsate avalike teenuste kättesaadavuse kokkulepitud tasemel, mitte juhuslikult. Mitte nii, kus mõni inimene võib jääda ilma isegi hädavajalikul tasemel teenustest.

Kõiges selles tuleks näha ka võimalust, mitte ainult probleemi. Eesti ei ole ühetaoline, vaid kirju nii vajadustes, võimalustes kui ka probleemides. Vajalikul miinimumtasemel teenuse kriteeriumid tuleb uuesti avalikult läbi arutada ja kokku leppida.

Mingite kunstlike jõuvõtetega pole mõtet loomulike protsesside vastu hakata võitlema, nagu näiteks koondumine suurematesse keskustesse ja nende ümbrusse. Pigem tuleb oludega võimalikult mõistlikult kohaneda – inimeste vaim tuleb paratamatuteks muutusteks valmis panna, sest reaalsuse eitamine ei too paraku vajalikke ümberkorraldusi ega uudseid lahendusi lähemale.

Eesti kui vananeva rahvastikuga riik

Statistikaameti rahvastikuprognoozi põhistsenaariumi järgi kahaneb rahvaarv 2030. aastaks 2020. aastaga võrreldes üle 15 000 inimese võrra. 65-aastaste ja vanemate inimeste arv kasvab ligi 38 000 võrra ehk 14 protsenti. Põhilises tööeas (20–64 aastat) inimeste arv väheneb üle 43 000 võrra ehk kuus protsenti, laiemas mõttes tööealiste (15–74) arv siiski vähem, ligi 21 000 võrra ehk kaks protsenti. Kui praegune rändetrend (st sisseränne on väljarändest suurem) jätkub, siis võib sisserände (sh tagasirände) suurenemine aidata aga tööjõu vähenemist leevendada.

Kui kümme aastat tagasi elas Harju maakonnas kõigest Eesti inimestest 41,8 protsenti, siis 2020. aastal juba 45,1 protsenti. 2030. aastaks prognoositakse Harju maakonnas elanikkonna kasvu veel (49,4 protsendini) ehk juba peaaegu poole Eesti rahvastikuni.

Rahvaarv kasvabki kõige rohkem Harjumaal, sealhulgas Tallinnas. Tartu maakonna rahvaarv püsib samuti väikses kasvutrendis. Kõigis ülejäänud maakondades elanike arv väheneb. Kõige suurem on elanike arvu vähenemine Ida-Viru, Järva, Valga ja Jõgeva maakonnas. Kahaneva rahvaarvuga maakondades on elanikkond keskmisest vanem ja neis kujundab rahvastikku peamiselt suremus.

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Kui keskvoim lükkab kriisivalmiduse ülehomsena varna“ Riigikontrolli blogis 4. jaanuaril 2020

Läks vaid kaks ja pool kuud, et oktoobrikuisse tormi õppetunnid kaotaks oma põnevuse ja pakilisuse. Eilne päev tõi teateid, et sotsiaalministeerium valmistub kiirabi ja haiglate oluliste kriisivalmiduse nõuete täitmist tervelt kolme aasta jagu edasi lükkama. Alles poolteise aasta eest kehtestas sotsiaalministeerium nõuded haiglate ja kiirabi toimimise tagamiseks kriisiolukorras. Aega selleks, et iseenda seatud lattu ületada, oli piisavalt. Määruse olulised nõuded jõustusid 1. jaanuaril 2020, kuid mida pole, on valmidus.

Kriisivalmiduse nõuded kiirabile ja haiglatele pole mingi vormitäide. Olulisemad neist nõuetest tähendavad võimet ja valmisolekut hoida kesk- ja regionaalhaiglaid töös 72 tundi ning kohalikke ja üldhaiglaid vähemalt 16 tundi pärast olulise teenuse katkestust. See tähendab, et katkegu elekter, kadugu andmeside, lõppegu veevarustus või tulgu tulekahju, elutähtis teenus peab jätkuma. Haiglad on kohustatud ravima, kiirabi peab aitama.

See võib olla kriisiolukorras elu ja surma küsimus. Arvan, et ükski Eesti inimene – ega ka ükski valitsuse liige – ei soovi, et tema või tema lähedased satuks haiglasse hetkel, mil haigla toimimine pole tagatud, sest väljas on torm või ühiskonnaelu on mõjutamas mõni muu vapustus. Pole mingit garantiid, et lähema kolme aasta jooksul taolist olukorda ei teki.

Riigikontroll juhtis tähelepanu sellele, et toimepidevus pole tagatud, 2018. aasta juunis. Tegevust ei järgnenud. Tuletasime haiglavõrgu toimepidevuse tagamist meelde taas mullu oktoobris. Nüüd näeme, et mingi tegevus siiski järgnes. Paraku on selleks sotsiaalministeeriumi tegevuseks määruses toodud nõuete rakendamise edasilükkamine, viidates, et valitsus ei ole selleks vajalikku raha riigi eelarvestrateegiasse kavandanud.

Peamine küsimus on kütusetagavaras ja elektrigeneraatorites, mis tagavad autonoomse toite sõltumata välistest šokkidest. Lükates määruse „Sotsiaalministeeriumi korraldatavate elutähtsate teenuste kirjeldus ja toimepidevuse nõuded“ rakendamise ülehomsena varna, kipub sotsiaalministeerium näima pigem käega lööjana või hea õnne peale lootjana.

Eestil on praegu suhteliselt head ajad. Seega on nõudlikkus sotsiaalministeeriumi ja valitsuse suhtes üsna põhjendatud. Teeks siis vähemalt n-ö pool rehkendust, muretseks mingigi osa vajaminevast kütusevarust, generaatoripargist? Mõjub Eesti riigi võimekuse ebaõiglase karikatuurina, et Võru haiglas toimiv nõukogudeaegne ja väidetavalt tankilt pärinev mootor on jätkuvalt parim ja kindlaim lahendus tagada elektri olemasolu.

Valitsuses on nii mõnelgi liikmel kombeks rääkida talupojatarkusest. Tänapäeval on käibel mitut sorti tarkust ja mitte alati pole talupoja oma see kõige parem. Üht teadsid aga talupojad täpselt: olulist edasi lükata ei saa!

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Kuhu kadus arusaadav riigieelarve?“ Riigikontrolli blogis 14. veebruaril 2020

16 aastat tagasi ütles minu eelkäija riigikontrolöri ametis Mihkel Oviir oma aastakõnes Riigikogule: „Teie ees on riigieelarve seadus, rõhutan, seadus, mille järgi jagatakse järgmisel aastal meie kõigi raha. [---] See, milleks valitsus kavatseb küsitud raha kulutada, ei ole kirjas aga mitte riigieelarve seaduse eelnõus, vaid selle seletuskirjas. Aga kui te arvate, et valitsus peabki raha kulutama selleks, milleks ta selles seletuskirjas väidab seda vajavat, siis te eksite. Tegelikuses ei ole sel seletuskirjal mitte mingisugust õiguslikku tähendust. Kui see raha on käes, teeb valitsus nii-öelda tegeliku eelarve, mis võib, aga ei pruugi täielikult kattuda seletuskirjaga. Nii võibki juhtuda, et valitsus küsib raha hobuse jaoks, aga ostab hoopis eesli.“

Toonane riigikontrolör viitas suundumusele, kus otsusõigus maksumaksja raha sihtotstarbe määramisel oli tasahilju hiilimas Riigikogust välja, täitevvõimu tasandile. Kas vahepealse varsti juba ligi 20 aastaga on midagi muutunud? On. See otsustusõigus ongi ära hiilinud – Riigikogu roll eelarvemenetluses on tänaseks muutunud üha sekundaarsemaks. Otsustusõigusele lisaks on ka riigieelarve arusaadavus Toompea lossi ukse pauguga selja taga kinni virutanud.

See, kuhu läks otsustusõigus riigieelarve üle, on teada, kuid riigieelarve arusaadavus lahkus teadmata suunas. Mõlemad tuleb tagasi tuua.

Iga-aastastes riigieelarve seadustes olev info on tänaseks viidud üldistusastmele, kus riigielu valdkondade rahastamise kohta ei ole võimalik teha ühtegi kindlat järeldust. Näiteks saab 2020. aasta riigieelarve seadusest teada, et Justiitsministeeriumile on kuludeks eraldatud 169,4 miljonit eurot, käibemaksukuluks 8 miljonit, investeeringuteks 295 000 eurot ning finantseerimistehinguteks 3000 eurot. Ühtlasi selgub riigieelarvest, et Justiitsministeeriumil on üks tulemusvaldkond nimetusega „õiguskord“, mille all on omakorda programm nimetusega „õiguskord“. Nii tulemusvaldkonna kui ka programmi jaoks ette nähtud kulud ja investeeringud kattuvad euro-eurolt Justiitsministeeriumi eelnimetatud kulude ja investeeringutega. Lihtsalt korratakse arve. Ehk siis kogu Justiitsministeeriumi valitsemisala jaoks ei anna Riigikogu oma vastuvõetud riigieelarvega muud siduvat käitumisjuhust, kui see, et kulutage seda 169,4 miljonit eurot aasta jooksul, nagu tahate.

Kindlasti saab sellele etteheitele vastata, et seletuskirjas on täpsemalt kirjas, milleks raha kasutatakse. Kuid seletuskiri ei ole õigusakt. Seletuskiri võib küll investeeringud, toetused ja muud kulud asutuste ja objektide kaupa välja tuua, kuid valitsusel on õigus eraldada raha tegelikult hoopis teistele objektidele ja asutustele, kui seletuskirjas nimetatud. Vähemasti seni, kuni jäädakse riigieelarve seaduses sätestatud summade ja ridade piiridesse.

Uue eelarvestruktuuriga on Riigikogu liikmed riigieelarve muudatusettepanekute suhtes suuresti tasalülitatud, sest seaduses ei ole enam eelarveridu, mille vahel summade tõstmiseks muudatusettepanekut teha. Kuidas saab Riigikogu liige teha riigieelarve menetluse käigus ettepanekut tõsta näiteks vanglatelt raha kohtule või vastupidi, kui seaduses ongi üks ja ainuke kulurida? Seletuskirja muudatusettepanekuid teatavasti Riigikogus läbihääletamiseks teha ei saa.

Toon näite mõni kuu tagasi auditeeritud valdkonnast. 2020. aasta riigieelarve kohaselt on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas tulemusvaldkond „eesti keel ja eestlus“, mille all on keeleprogramm eelarvega 5,486 miljonit eurot. Paraku ei anna viidatud summa tervikpilti sellest, kui palju keelevaldkonda tegelikult rahastatakse. Vaatamata sellele, et programmi nimetus sellele viitab ning riigieelarves ei ole keelevaldkonnale ka mujal viidatud.

Tegelikult rahastatakse keelevaldkonda palju-palju rohkem – ka teiste programmide alt. Aga seadusest see välja ei paista, seda peab lugeja ise teadma. Näiteks peab lugeja eelnevalt

valdkonda auditeerima või töötama ühes neist ministriumidest, kus keelevaldkonnaga tegeletakse. Otsides Rahandusministeeriumi kodulehel olevast riigieelarve seletuskirjast selgitust, kuidas see 5,846 miljonit keeleprogrammis täpselt jaguneb, selgub, et seletuskirja kohaselt on keeleprogrammi mahuks hoopis 5,592 miljonit eurot. Kindlasti on ka sellele seletus, kuid mitte seletuskirjas.

Oli aeg, kus eelarverida seaduses näitas seda, kui palju ühele või teisele ministriumile raha eraldatakse. Nüüd sellist rutakat järeldust arvujada lugedes teha ei saa. Uues eelarvepildis on ühele reale lükatud rahalised ja mitterahalised kulud. Näiteks peab arvestama, et eelarverida võib sisaldada ka arvestuslikku amortisatsioonikulu. Ja ma ei hakka siinkohal isegi tagasi igatsema aegu, kus rahaasjad olid selged – pluss tähendas plussi ehk raha on ja miinus miinust ehk raha pole.

Kogu 2020. aasta riigieelarve seaduse üldistusastet vaadates tekib küsimus, kas selle dokumendi lugemisel on ka mingisugust mõtet. 2020. aasta riigieelarve seadust toetab küll 440-leheküljeline seletuskiri, kuid süsteemset ja argumenteeritud selgitust, millele ja miks riik raha kulutab ning kuidas see Eesti arengut mõjutab, on ka riigieelarve seletuskirja rohkelt lehekülgedelt keeruline ja paljudel juhtudel võimatu leida. Riigikogu liikmed on toonud palju värvikaid näiteid selle kohta, milliseid jõupingutusi tuleb materjalidest sisuka info saamiseks teha ning ka siis ei pruugi see alati selguseni viia.

Suureks probleemiks on ka eelarve ülesehituse ja seletuskirjas info esitamise viisi sage muutumine. Seetõttu ei ole erinevad aastad võrreldavad ning Riigikogul on raske hinnata valitsuse tegevust raha kasutamisel ning asetada uusi rahataotlusi seniste kulutuste konteksti. Riigieelarve puhul peaks olema sama rusikareegel, nagu on tavaks statistika esitamisel – kui muudetakse eelarve esitusviisi, siis ei tohi sellega kaduda võrdlusvõimalus eelneva perioodiga.

Arutelu ja otsused riigi arenguprioriteetide kohta saavad olla mõjusad, läbimõeldud ja kaalutletud ainult juhul, kui otsustajal on võimalik aru saada otsuse sisust ja mõjust. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on rõhutatud, et riigieelarve on üks olulisemaid parlamendi suveräänsuse elemente. Riigieelarve on sisult Riigikogu suunis täidesaatvale võimule ja luba riigi raha kasutamiseks, millega kontrollitakse ja seatakse valitsuse tegevusele piirid. Aga oleme jõudnud olukorda, kus täitevvõim koostab ise endale suunise ja käib seda seadusandja juures endale formaalseks käsulauaks vormistamas. Vaevumata sealjuures ka selgelt väljenduma, milleks raha kasutatakse.

Riigikontroll on juba aastaid jaganud parlamendi ja avalikkuse muret, et riigieelarve mõistmiseks peavad lugejal olema põhjalikud raamatupidamisteadmised ja palju aega, et kõrvutada erinevaid mahukaid rahanduslikke materjale. Riigieelarve ei tohiks aga olla pelgalt raamatupidamisdokument, vaid see peaks andma aluse teha juhtimisotsuseid. Eelarve peaks olema hoob riigi strateegilise arengu suunamiseks.

Kõike seda on Riigikontrollile läbi aastate kurtnud paljud Riigikogu liikmed sõltumata sellest, kas nad on parasjagu opositsioonis või koalitsioonis. 2016. aasta juunikuus käsitleti riigieelarvega seonduva otsustusõiguse ja arusaadavuse küsimust Riigikogus lausa olulise tähtsusega riikliku küsimusena. Arutelu käigus tutvustati raportit, kust selgus, et 85% intervjueeritud Riigikogu liikmetest peavad oluliseks Riigikogu rolli suurendamist riigi fiskaalpoliitika strateegilise vaate suunamisel.

Aga areng läks omasoodu hoogsalt vastupidi. Nagu sageli ikka. Nimelt aasta pärast olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu kiitis Riigikogu ise heaks riigieelarve raamseaduse muudatused, mille tulemuseks oli veelgi suurem Riigikogu sisulise rolli vähenemine. Ühtlasi avas seadusemuudatus täiesti uued ja ennenägematud võimalused muuta riigieelarve dokument veelgi üldisemaks ja keerulisemaks. Õiguskantsler hoiatas oma kirjas, et muudatused

kitsendavad lubamatul määral Riigikogu pädevust teha riigi järgmise aasta poliitiliste prioriteetide kohta sisulisi otsuseid, ning rõhutas, et põhiseadus ei luba Riigikogul sel määral oma eelarvepädevusest loobuda. Aga tõenäoliselt mõjutas otsustajaid Rahandusministeeriumi lubadus, et alates 2020. aastast rakendatava uue ja innovatiivse tegevuspõhise eelarvemudeli abil seostatakse iga euro tegevuspõhises riigieelarves konkreetse elanikele või asutustele pakutava teenusega. Kas see on nii läinud, seda saab igaüks ise otsustada.

Aasta-aastalt Riigikogu rolli vähenemist ja riigieelarve üldisemaks muutmist nimetatakse paljudes dokumentides hellalt paindlikkuse suurendamiseks. Paindlikkus on vaieldamatult vajalik, et vältida pidevaid eelarvemuudatusi või lisaelarvete tegemist. Alati on küsimus, kust jookseb paindlikkuse ja printsiibituse piir. Kui näiteks 1939. aasta riigieelarves otsustati Riigikogu tasemel eraldada Vabariigi Valitsusele 200 krooni jõuvankrite maksuks ja garaažikuludeks, siis tänapäeval peaks üldistusaste olema oluliselt suurem. Selle piiri valik sõltub eelkõige Riigikogust endast. Mida Riigikogu peab oluliseks ja mida mitte. Hetkel on jõuõlg olulisuse ja mitteolulisuse määramisel Rahandusministeeriumis. Põhiseaduse vaimu hinnates peaks see olema Riigikogus. Riigikontroll on, muide, läbi aastate saatnud Riigikogule kirju, kus on juhtinud tähelepanu, et Riigikogu annab järk-järgult ise ära oma otsustusõigust. Riigikogu saab talle kuuluva võimu ja vastutuse ainult ise tagasi võtta.

Tänavu 23. jaanuaril koguneski esimesele töökoosolekule Riigikogu liikme Peeter Ernitsa eestvedamisel moodustatud riigieelarve arusaadavaks muutmise toetusrühm. Töökoosoleku tonaalsus ja selle koosseis, kuhu kuulub esindajaid nii opositsioonist kui ka koalitsioonist, Riigikogu esimees, endised peaministrid, endised rahandusministrid jne, näitas selgelt, et olukord ei rahulda enam ka Riigikogu liikmeid ning nõudlus ja vajadus selguse järele on olemas.

Riigikogu rolli taastamine ning riigieelarve arusaadavus on vajalik selleks, et avaliku raha kasutamine ja planeerimine oleks avalikkusele arusaadav ja läbipaistev. Riigieelarvega väljendatavad riigi arengu prioriteedid peavad olema arusaadaval viisil avaliku arutelu objektiks Riigikogu komisjonides ja saalis, mitte vaid ministeeriumides. Sisuline riigieelarve arutelu on esimene avaliku raha kasutamise kontrollitasand.

Riigikontroll andis Riigikogu riigieelarve arusaadavaks muutmise toetusrühmale lubaduse toetada toetusrühma tööd ning teha oma ettepanekud, et näidata erinevaid võimalusi probleemide lahendamiseks. Valikud ja otsused saab teha ainult Riigikogu ise. Valiku tegemise eelduseks on selgus selle kohta, millist rolli Riigikogu endal riigieelarve menetlemisel näeb, millises üldistusastmes tahab Riigikogu riigieelarvet näha, milline info peaks olema kajastatud riigieelarves ning millistele küsimustele peaks andma vastuse riigieelarve seletuskiri. Kiirremondi võimaluseks on sätestada riigieelarve raamseaduses miinimumnõuded riigieelarve seletuskirjale, et tagada minimaalselt vajaliku info kättesaadavus ning andmete võrreldavus aastate vahel. Käimasoleva riigieelarve revisjoni käigus, kus plaanitakse hinnata riigieelarve kulude põhjendatust ning kokkuhoiu võimalusi, oleks mõistlik valitsusel koos Riigikoguga teha ka riigieelarve ja selle seletuskirja formaadi revisjon. Kui riigi strateegilist arengut suunavast kesksest dokumendist on otsustajatel ja avalikkusel võimalik aru saada, annab see võimaluse teha paremaid otsuseid.

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmed: kas laenuraha jagub ka kriisi teiseks laineks?“ Riigikontrolli blogis 2. oktoobril 2020

Äsja avalikustas Riigikontroll lühiülevaate Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmete kohta, mis pidid aitama maaettevõtetal ületada koroonaviiruse puhangust tingitud likviidsusprobleeme. Ülevaate eesmärk oli selgitada välja, miks just need kriisimeetmed valiti, ja anda ülevaate, milliste tulemusteni on kuue kuu möödudes jõutud.

Vabariigi Valitsus esitas Maaeluministeeriumi ettepanekust lähtudes Riigikogule riigieelarve lisaeelarve eelnõu, millega nähti maaettevõtjate kriisimeetmeteks ette 200 miljonit eurot. Sellest 100 miljonit kavandas valitsus käibelaenudeks ja 50 miljonit põllumaa kapitalitehinguteks. Mõlema meetme puhul rõhutas valitsus lisaeelarve seletuskirjas: meetmed on vajalikud, selleks et ületada ettevõtete likviidsusprobleeme (raha nappus katta igapäevaseid võlakohustusi), mis on tingitud koroonaviiruse puhangust. Lisaks neile kahele meetmele kavandati 50 miljonit eurot laenukäendusteks kommertsbankadest väljastatud laenudele. Meetmeid pidi hakkama rakendama Maaelu Edendamise Sihtasutus.

Kuid juba 8. aprillil, ootamata ära lisaeelarve heakskiitmist, otsustas sihtasutuse nõukogu, et lisaeelarve seletuskirja kohaselt käibelaenudeks kavandatud 100 miljonist eurost hakatakse andma ka investeerimislaene. Vaatamata lisaeelarve seletuskirjas kirjeldatud kasutusotstarbele sõlmis Maaeluministeerium pärast lisaeelarve vastuvõtmist sihtasutusega rahastamislepingu, kus fikseeriti laenumeetme sihtotstarve, mis erines Riigikogu liikmetele tutvustatud. Meetme sihtotstarve sõnastati järgmiselt: uued käibe- ja investeerimislaenud ning olemasolevate käibe- ja investeerimislaenude refinantseerimine. See tähendas, et algul maaettevõtjatele mõeldud käibelaen, millega kriisi ajal katta oma igapäevaseid võlakohustusi, sai sellele lisaks hoopis muu eesmärgi.

Investeerimislaenudeks on eraldatud kaks ja pool korda rohkem raha kui käibelaenudeks – 25. septembri seisuga vastavalt 43,7 ja 17,6 miljonit eurot. Seejuures olid lisaeelarve seletuskirja järgi just käibelaenud kavandatud lahendama kriisi tõttu tekkinud probleeme.

Asjade selline käik tekitab mitmeid küsimusi nii konkreetse laenumeetme kohta kui ka hoopis laiemalt. Kas kriisi areng tingis vajaduse suunata raha käibelaenude asemel rohkem investeerimislaenudeks? Kas meetme eesmärk saab täidetud, kui raha on laiali jagatud, või on selleks mingid muud näitajad? Kas pärast sihtotstarbe laiendamist jätkub raha teisest võimalikust koroonalainest tingitud pakiliste likviidsusprobleemide lahendamiseks?

Miks oli vaja käibelaenude kõrval luua võimalus soodsateks riiklikeks investeerimislaenudeks?

Pöördun tagasi aasta alguse juurde. Kui 26. veebruaril 2020 saime teada esimesest koroonaviirusega nakatanust Eestis, jäid selle uudise varju sel päeval kõik muud sündmused. Sealhulgas ka Maaeluministeeriumi pressiteade, mille kohaselt allkirjastasid ministeerium ja Maaelu Edendamise Sihtasutus lepingumuudatuse, mille eesmärk oli parandada maaettevõtete juurdepääsu investeringutele põllumajandus- ja toiduainesektoris ning maapiirkonnas. Pressiteates rõhutati, et laenude andmiseks on jäänud veel ainult 6 miljonit eurot. Investeerimislaenudeks vajaliku raha vähesusele viidati umbes pool kuud enne seda, kui Vabariigi Valitsus kuulutas välja eriolukorra ja asuti tegelema kriisimeetmetega.

Tekib küsimus, kas kriisi areng tekitas vajaduse laenumeede ümber kujundada või pöördus ministeerium lihtsalt tagasi kriisieelse plaani juurde, millest teavitati 26. veebruari pressiteates? Kas tulenevalt sellest, et sihtasutuse laenumeede käivitus kaks kuud pärast kriisi algust, võisid olukord ja vajadused võrreldes hetkega, kui kriisi alguses raha planeeriti, muutuda? Just sellele viitas ministeerium ülevaate koostamise käigus Riigikontrollile antud tagasisides.

Muutused kindlasti olid, kuid esialgse hinnanguga võrreldes näisid kriisi kahe kuu arengusuundumused prognoosituga võrreldes liikuvat vähemalt lühiajaliselt pigem paremuse suunas. Seda nähtavasti ka tänu Maksu- ja Tolliameti ning Eesti Töötukassa kiiresti rakendunud meetmetele, mis olid suunatud tööjõukulude alandamisele, millel oli positiivne mõju ettevõtte käibevahenditele. Samuti hoidis pankade tegevus (laenuitingimuste muutmine, maksepuhkused, suuremas mahus laenude kustutamise kavandamine ning uute laenude andmise jätkamine) ära tõsisemad tõrked ettevõtete rahavoogudes ning selle tulemusena ei pruukinud käibevahendite kriis olla enam nii aktuaalne teema kui kriisi alguspunktis. Paistab, et kriisi lahendamise missioon vältida likviidsusprobleemi ja tagada käibevahendid võis olla suuresti täidetud juba enne seda, kui Maaelu Edendamise Sihtasutus oma kriisimeetmed käivitas.

Kas pärast sihtotstarbe laiendamist jätkub raha teisest võimalikust koroonalainest tingitud pakiliste likviidsusprobleemide lahendamiseks?

Jättes kõrvale lisaeelarvega Riigikogu antud volituste ja tegeliku rakendamise vastuolu, on kindlasti õigustatud ka küsimus, kas likviidsusprobleemi tuleks vaadata kitsalt käibevahendite puuduse kontekstis või laiemalt. Maaeluministeriumist selgitati Riigikontrollile, et lahenduste väljatöötamisel on lähtutud eeldusest, et meetmed peavad lisaks olukorraga kohanemisele aitama ettevõtetel kriisist edukalt välja tulla. Kui käibelaenu aitavad ettevõtetel toime tulla ajutistest raskustest tulenevate probleemidega ehk rahavoogude ja käibekapitali puudusega, siis investeerimislaenu aitavad ettevõtetel muuta oma ärimudelit või tootmist efektiivsemaks ja seeläbi vähendada pikas perspektiivis oma kulubaasi. Ministerium viitab ka, et soodsa investeerimislaenu kui kriisimeetme rakendamise vajaduse on tinginud nõudlus.

Usun, et kindlasti võib see nii olla. Sooduslaenu saamiseks on alati nõudlust – sõltumata sellest, kas on kriis või mitte. Tagastamatu toetuse järele oleks veel suurem nõudlus. Põhiküsimus on aga riigi piiratud võimalustes ning vajaduses kasutada neid piiratud võimalusi kõige olulisemate ja pakilisemate probleemide lahendamiseks ning kokkulepitud eesmärkidel. Kuna riigi ressursid on piiratud, võib olla meetme laiendamise tagajärjeks oht, et püssirohtu ei jagu nii pikaks ajaks, kui seda tegelikult vaja oleks, ja nende probleemide lahendamiseks, millele kriisi võimaliku süvenemise puhul on tegelikult vaja kiiresti lahendus leida. Lisaks ka küsimus, millist pakilist probleemi investeerimislaenuga lahendatakse? Nimelt ei ole investeerimislaenude andmisel sõnastatud, mis eesmärgil neid antakse.

Kas kriisimeetme rahaga lahendatakse mõnda süsteemset probleemi või jõuab see vaid mõne informeerituma või kiirema ettevõtte?

Kindlasti saab mingi hulk ettevõtteid investeerimislaenudega vajalikku tuge, kuid risk on, et riik ei ole lahendanud kriisimeetmetega kriisi, vaid andnud mõnele ettevõttele võrreldes konkurentidega eelise ning vähendanud riigi võimekust aidata abivajajaid tulevikus. Kui kriisi lahendamiseks oligi vaja väga soodsate laenuitingimustega investeerimislaene, siis oleks olnud võimalus piiritleda valdkondi ja suunata tähelepanu üksnes kõige enam toetust vajavatele valdkondadele ja tegevustele. Kas nii on läinud?

Augusti lõpu seisuga oli laene jagatud peaaegu kõikidesse tegevusvaldkondadesse, sealhulgas investeerimislaene ka sporditegevuse ning vabaajavaldkonna ettevõtjatele, tervishoiuettevõtjatele, hoolekandeesustustele, majutusasutustele ning energiavaldkonna ettevõtjatele (EMTAKi liigituse järgi). Samas on nendesse valdkondadesse antud vähe käibelaene. Näiteks on suurimad investeringulaenu saajad Tulik Invest 3,4 miljoniga, Liikva Päikesekodu 2,5 miljoniga, DGM Shipping AS 1,92 miljoniga ning Kingstor AS ja Neli Kuningat AS 1,46 miljoni euroga. Lisaks said need ettevõtjad Maaelu Edendamise Sihtasutuse

soodsat investeerimislaenu enne, kui sihtasutus 16. juunil laenuõudeid karmimaks muutis nii, et suuremaid laene antakse ainult juhul, kui kaaslaenaja on pank.

Rahastamisotsuste puhul saavad suurt tähelepanu suured arvud. Avalikkus on jälginud põhjendatud tähelepanuga Porto Franco ligi 40 miljoni euro suuruse laenuotsuse kujunemist ja selle otsuse argumentatsiooni. Samas ei määra süsteemi tervist arvude suurus, vaid see, et toetuse jagaja tegevus oleks läbipaistev ja etteaimatav ning et ta pakuks ettevõtjatele võrdseid tingimusi.

Eranditult kõigi riigipoolsete sekkumiste puhul – olgu nende hinnaks 40 miljonit või 2 miljonit eurot – on alati vaja selgelt põhjendada, miks on see sekkumine ja toetus vajalik ning miks ja millal reeglid muutuvad. Ees ootab analüüs, miks said investeerimislaenu just need ettevõtted ja just nendel tingimustel ning kellele öeldi ära ja miks.

Milline on Riigikogu võimalus olla kindel, et maksumaksja raha kasutatakse selleks, milleks riigieelarve menetluse käigus raha eraldamist põhjendatakse?

Riigikontroll on juba aastaid viidanud Riigikogu üha vähenevale rollile riigieelarve protsessis. Riigieelarvet on nimetatud kõige olulisemaks Riigikogu menetletavaks iga-aastaseks dokumendiks. Kuid kahjuks on see aasta-aastalt järjest vähem arusaadav ja informatiivne. Oleme jõudnud olukorda, kus ka treenitud silmal on riigieelarvest ja sellega seotud seletuskirjast keeruline välja lugeda, milleks raha eraldatakse. Kui isegi tundub, et raha kasutamise eesmärk on seletuskirjas üsna selgelt kirjas, siis ei juhtu midagi, kui seda kirjeldatud kujul ei kasutata. Või tuleb luubiga hoolikalt läbi lugeda seletuskiri, et seal ei oleks ka kontekstivälises asukohas ühtegi märksõna, millele viidates võib pärast öelda, et see tühistab kogu eelneva raha kasutamise selgituse. Ei juhtu midagi, kui riigieelarves on summad valesti kokku liidetud või on kogemata jäänud sisse eelmise riigieelarve summad. Elu liigub edasi sõltumata riigieelarve seadusest. Me oleme jõudmas absurdsesse olukorda, kus Riigikogu saab arusaadavat infot selle kohta, mis otstarbeks ta riigieelarvet heaks kiites raha eraldas, alles pärast raha ärakasutamist eelarveaasta lõpus. Mitte otsuse tegemise ajal.

Maaelu Edendamise Sihtasutuse laenumeeime sisustamine ja otsustusprotsess on järjekordne selle süveneva tendentsi kinnitus. Riigikogu liikmed saavad hinnata, kas Maaelu Edendamise Sihtasutuse laenumeeime rakendamisel on ignoreeritud Riigikogu tahet ja kasutatud raha lisaeelarve materjalides näidatust erineval viisil.

Ja lõpuks küsimus: mida sellest juhtumist õppida?

Olukorras, kus keegi ei tea, kuidas kriis kulgeb, näib raha kulutamine meetmete laiendamise kaudu ennatlik. Eesmärk ei saa olla raha ärakulutamine, kui selgub, et algselt kardetud probleem osutub tegelikkuses väiksemaks või on juba lahenduse saanud. Kui likviidsusmured osutusid arvatust väiksemaks, oleks pidanud jätma raha kuni kriisi võimaliku järgmise etapini ootele. Millist finantstagavara nõuavad meilt sügis ja talv, ei tea paraku keegi ...

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Kas koroonaviiruse toodud kriis oli liiga leebe, et sellest õpitaks?“ Riigikontrolli blogis 5. oktoobril 2020

Ei piisa teadmisest, vaja on ka selle teadmisega midagi pihta hakata. Ka parimad eelhoiatused jäävad kasutuks, kui neile ei järgne tegevust. Neil päevil, mil Terviseameti uus juht Üllar Lanno on ametisse asunud, valitseb ootus, et uus eestvedaja suudab Covid-19-kriisiga toimetuleku kõrval pärituult ära kasutades luua tugeva süsteemi ja valmisoleku tervisevaldkonna hädaolukordade lahendamiseks. Pandeemia tõelisust ei pea tema enam tõestama.

Kevadine koroonaviirusest tingitud kriis on lugu õnnetusest, mis hüüdis tulles. Vajalikud hoiatused – millest paljudele juhtis tähelepanu just Terviseamet ise – olid olemas, kuid neid ei kuulatud. Stsenaariumid olid lahti kirjutatud, kuid neid ignoreeriti. Ka seadused olid vastu võetud, kuid nendesse kirjutatud tähtajad läksid hapuks.

Vaatamata ametkondade kinnitustele, et oleme valmis viiruse levikut ohjama, sisenes Eesti kriisi ikkagi pabervalmisolekuga. Tervishoiusüsteemi nõrkustele kriisiolukorras toimetulekuks ettevalmistamisel oli tähelepanu juhtinud nii Riigikantselei kriisiaja tervishoiukorralduse ekspertrühm, Riigikontroll (viimati 2018. aastal), Siseministerium kui ka Terviseamet ise.

Juba seitse aastat tagasi, 2013. aastal, kinnitatud riskianalüüsis hindas Terviseamet epideemilise nakkushaiguse tekke ja leviku tõenäosust suureks ja tagajärgi väga raskeks. Samasuguste järeldusteni jõudis Terviseamet 2018. aasta juunis kinnitatud riskianalüüsis. Seega ei olnud ulatusliku mõjuga epideemilise potentsiaaliga nakkushaigus ettekujuteldamatu. Ootamatu sai olla ainult, et epideemia puhkeb just 2020. aasta alguses.

Terviseameti hinnang oli täpne, kuid üsna täpne oli ka nende enda taju, et kogu riiki haarava kriisi korral koormatakse nad üle ülesannetega, millega neil pole lootustki hakkama saada. Mõõduka suurusega amet, mis inimestele sageli meeldegi ei tule, oli korraga nagu tegelane ansambel Fix menulaulust, kelle najal see kogu tsirkus koos pidi seisma.

2018. aasta kevadel kinnitati Terviseameti kriisireguleerimise juhtimisstruktuur ning töökord. Loodi ööpäevaringse reageerimise võimekus. Samas tõi Terviseamet Riigikontrolli auditile vastates välja, et pikaajalise kriisi korral Terviseamet kriisijuhtimise struktuuri mehitada ei suuda.

Terviseameti 2018. aasta suveks valminud riskianalüüs tõi veel välja alarmeerivaid võimelünki. Dokument osutas, et haiglatel oli isikukaitsevahendite varu vaid esmaseks reageerimiseks. Tervishoiuvaru, sealhulgas isikukaitsevahendite varu, kogu riigi jaoks sisuliselt puudus. Olemasolev varu oli enamjaolt aegunud ning varude tegelik uuendamine oli jäänud soiku.

Laborites puudusid vahendid, referentslaborid olid käivitamata. Polnud ülevaadet kiirabi ega haiglate võimekusest eriti ohtlike nakkushaiguste ravi korraldamiseks. Rõhutan, et kõik need osundused pärinevad Terviseametilt endalt. Teekond õigest infost õigete tegudeni osutus riigi kui terviku jaoks liiga pikaks. Võib-olla oligi häda selles, et eelhoiatust oli liiga pikk.

Mõnikord räägitakse, et kindralid kipuvad valmistuma eelmiseks sõjaks. Antud juhul paistab, et „sõda“, milleks valmistuti, oli küll tulevane, kuid valmistumine ise napp ja vaevane. Õppusi peeti korduvalt, isegi silmatorkavalt realistlike stsenaariumidega, kuid üha rohkem saab selgeks, et õppustest ei võetud tegelikult õppust.

Näiteks 2019. aasta aprillis toimus Saaremaal rahvusvaheline meditsiiniõppus, mis nägi ette, et Terviseamet täidab õppusel kiirabibrigaadide koordineerimisüksuse rolli. Hindamisaruanne toob välja, et hoolimata korduvatest meeldetuletustest ei töötanud Terviseamet õppuse

planeerimise faasis endale välja treeningu eesmärgid ning selgus, et Terviseamet ei olnud teadlik enda rollist ega vastutusest õppusel.

2019. aasta septembrikuus toimus taas asutustevaheline koostööõppus. Õppuse aruanne toob välja, 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 omavahel infovahetust peavad. Lisaks, millist teavet erinevad juhtimistasandid haldavad ja vajavad ning kuidas vajalik info tagatakse.

Koordinatsiooni ja vastutuse ebaselguse probleem tervisevaldkonna hädaolukordade lahendamisel ulatus Terviseametist väljaspoole. Juhtisime oma 2018. aasta hädaolukordadeks valmistumise auditis Terviseameti peadirektori ning tervise- ja tööministri tähelepanu sellele, et tuleb kehtestada kriisijuhtimise struktuur, milles oleks selgelt kindlaks määratud sealhulgas Sotsiaalministeeriumi ja Terviseameti vaheline vastutuse jaotus. 2018. aasta aprillis kinnitas Terviseameti peadirektor küll kriisijuhtimise struktuuri ja töökorra, aga see ei hõlmanud mitte mingisuguseid koostöö aspekte Sotsiaalministeeriumiga. Viitasime auditiaruandes ka sellele, et Sotsiaalministeeriumi kriisiaja töökorraldust reguleeriv käskkiri oli vananenud ega võimaldanud aru saada, millised on Sotsiaalministeeriumi ülesanded kriisi ajal, kuidas on läbi mõeldud nende lahendamine, sealhulgas põhivastutajad ja infoliikumine hädaolukorras. Sotsiaalministeeriumi ja Terviseameti rollide ebaselgus oli nähtav ka kriisikuudel.

Osa eelnimetatud võimelünkadest ja probleemidest nõudis likvideerimiseks raha, kuid leidis ka selliseid, mis olid korralduslikud ja vajasis otsust või koordineeritud juhtimist, mida polnud ega tulnud.

Hädaolukorra seadus nägi ette, et hädaolukorraga toimetuleku plaanid pidid olema valmis 1. juuliks 2019. aastal, kuid sellest tähtajast ei peetud kinni. Terviseamet alustas plaani väljatöötamisega alles 2019. aastal ning kriisi alguseks oli tegevuskavast olemas ainult kinnitamata tööversioon. Seetõttu polnud olemas ka näiteks toimivat kriisikommunikatsiooni-plaani hädaolukorras rakendamiseks ning ressursiplaani tegevuste elluviimiseks.

Nüüd varudest, mille otsalõppemise reaalne hirm omandas kohati filmiliku dramaatilisuse. Kriisiga toimetulekuks vajalike tervishoiuvarude puudumisest on räägitud aastaid. Juba 2017. aastal tegi Riigikantselei ekspertrühm ettepaneku, et tervishoiuteenuse osutajad peaksid koguma varusid 72 tunniks ja riigil peaks olema tervishoiuvaru vähemalt kaheks kuuks. 2017. aastal jõustunud hädaolukorra seadus näeb ette riigi tegevusvaru moodustamise, mis on riigi omandis olev või lepingutega tagatud ressurss hädaolukorra lahendamiseks.

Seaduse kohaselt oleks Vabariigi Valitsus pidanud kinnitama tegevusvaru moodustamise korralduse 2018. aasta 1. juuliks. See varu ei puuduta ainult tervishoiujuhtumeid, vaid on vajalik erinevates kriisides toimetulekuks. Sellist korraldust seadusega antud tähtajaks ei kinnitatud.

Valitsus ei saa taolist korraldust anda enne, kui ministrid on selleks esitanud enda valitsemisala ettepanekud. Paraku polnud sotsiaalminister oma valitsemisala vajadusi tervikuna kokku koondanud ning valitsusele ettepanekuid esitanud. Siseministeerium pidi sotsiaalministrile 16. juunil 2018. aastal seda ülesannet meelde tuletama, olles enne tutvunud Terviseameti koostatud riskianalüüsis välja toodud võimelüngaga, et tervishoiuvaru sisuliselt puudub. Meeldetuletusest siiski kasu ei olnud.

Riiklikku tegevusvaru puuduvat Vabariigi Valitsuse korraldust pole ka kaks aastat pärast seadusega kehtestatud tähtaega. Samas on Vabariigi Valitsus viimastel kuudel varude teemaga

intensiivselt tegelenud ning töötatakse välja varude keskuse tegevuspõhimõtteid ja rakenduskeeme. On lootust heaks süsteemseks lahenduseks.

Võib mõista, et millekski, mida võib-olla kunagi ei juhtu, on ministriumidel või asutuste juhtidel tavapärasest vähem motivatsiooni raha ja töötajate tööaega panustada, eriti kui seda niigi napib igapäevaste probleemide lahendamiseks. Kuna kriisivalmidus ehk teisisõnu laiapindse riigikaitse küsimused pole ministriumite jaoks prioriteetsed ega kuulu üldjuhul esmaste poliitiliste valikute hulka, jääbki enamik neist rahastuseta.

Mida siis teha? Üheks lahenduseks oleks see, kui laiapindne riigikaitse oleks eelarvekõnelustel üks pakett ning igal aastal tehtaks konkreetseid poliitilised otsused. Sõjalisteks kriisideks valmistumisel oleme me riigina seda suutnud. Tsiviilkriisiks ja militaarkriisiks valmistumine on võrdselt tähtsad, halbade asjaolude kokkusattumisel võib üks üle minna teiseks.

Ühiskonnad õpivad iseenda valusate kogemuste kaudu. Kuid kas koroonaviirusest tingitud kriisi esimene laine oli ühiskonna kui terviku jaoks piisavalt valus, et see ärgitaks astuma vajalikke samme kriisikindluse kasvatamiseks? Maskid kevadel ju päris otsa kunagi ei lõppenudki, haigeid koridorides ei ravitud, jahmatav suremus, mis halvas mitmeid Euroopa riike, jäi Eestis õnnekombel tulemata. Loodame, et see ei tekita muretust, mis jätkaks meid kaitseta juhul, kui peaks saabuma sajanditaguse Hispaania gripi stiilis pandeemia. Eestil vedas ja Terviseameti uuel juhil on võimalus meid paremini valmis seda. Aga ärme looda vaid õnnele, sest üksnes enda vigadest õppida oleks ju samuti viga.

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Kõigi küsimuste vastuseks ei ole üha detailsem regulatsioon“ Riigikontrolli blogis 20. novembril 2020

Peaminister tegi eilsel valitsuse istungil ja ka pressikonverentsil Riigikontrollile ettepaneku toetada Riigikantseleid ametiautode kasutamise täiendava reeglistiku koostamisel. Oleme muidugi valmis kaasa mõtlema. Selged reeglid või juhised on tõepoolest praktilise elu korraldamisel toeks. Kuid üldpõhimõttena kinnitan veel kord üle, mida erinevad riigikontrolörid on läbi aegade rõhutanud: võimalikult suure hulga seaduste, ühe uute, üha mahukamate ja üha detailsemate määruste ja kordade asemel on palju parem lähtuda headest tavadest, mõistlikest kokkulepetest ja tervest mõistusest, et mitte langeda ka ülereguleerimise lõksu.

Täiskasvanud ja vastutustundlikud inimesed, olgu nad siis ministrid või mis tahes muu ameti pidajad, peavad ise tajuma, millised on nende toimimises piirid, mille ületamine on ühiskonna seisukohast vastuolulisi tundeid tekitav, tunnetatav põhjendamatute eeliste loomisena. Puudutagu see siis ametiautode kasutamist või midagi muud. Loomulikult tuleks püüda avalike vahendite kasutamine hoida ameti- ja eraasjade ajamisel võimalikult lahus, aga tõsi on ka see, et alati ei ole see päris selgelt võimalik, eriti veel tänapäeval olukorras, kus puudub selge piir nii aja kui ka koha mõttes, millal ja kus me tööd teeme.

Kõige selle juures tuleks meeles pidada kindlasti üht – äärmusesse ei maksaks kalduda ning tuleks säilitada mõõdutunne. Arvan, et on näiteks mõistlik viis töö ja eraelu ühendada, kui tööle sõitev minister ka oma lapsed kooli viib või nad hiljem sealt peale korjab. Samas on üle mõistliku piiri, kui ministri ametiautot kasutatakse nii, et on õigustatud küsida, kas eraelu ja avaliku hüve kasutamise vahe tunnetamine pole sobimatult ähmastunud.

Olen kindel, et kuigi igäüks tajub oma kogemuse pinnalt asju erinevalt, saame oma südames aru ja teeme vahet sellel, mis jääb mõistlikkuse piiridesse, mis kombib ohtlikult neid piire ja mis on selgelt üle piiri. Rõhutan, et ametikandjad peavad seda piiri ise tajuma. Ja küllap ka ministrid ning teised ametikandjad, kes kasutavad ametisõidukeid, oskavad leida käitumisviisi, mis jääb mõistlikkuse piiresse. Kui vaja, tuleb seda piiri neile meelde tuletada. Seda saavad teha nii kolleegid, vaba ajakirjandus kui ka kodanikuühendused.

Ka viimastel päevadel on ajakirjanikud teinud just nimelt oma tööd, tuletades asjaosalistele meelde, et nad on asunud liiga intensiivselt sobiva ja sobimatu piire kompima. Ja ma olen kindel, et esimeste emotsioonide lahtumise järel on ka asjaosalised ajakirjanikele selle märguandmise eest tänulikud. Kui suudame mõistlikkuse põhimõtetest lähtuda, ei ole meil vaja paljusid regulatsioone, rääkimata vajadusest iga üksikjuhtumi järel neid veel ja veel juurde tekitada ning iga detaili ette näha.

Samuti oleks minu arvates mõistlik lõpetada näiteks parlamendiliikmete tšekimajandus, mis puudutab kuluhüvitisi. Kui me juba oleme usaldanud need inimesed vabadel valimistel kõrgeimat võimu teostavasse kogusse – Riigikokku –, kus nendel on ainuõigus meie kõigi elu puudutavaid seadusi vastu võtta ja ka näiteks õigus presidendi ettepanekul otsustada sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni väljakuulutamise üle –, siis võiks ka jätta neile mõistliku kaalutlusruumi, kuidas nad seda raha kasutavad, asendada kuluhüvitised esindustasuga, nagu seda on tehtud näiteks ministrite puhul.

Loomulikult võib alati leiduda neid, kes taas ei taju piiri või liiguvad piiritsoonis, kuid nende pärast ei peaks ülejäänud saama koormatud liigse bürokraatia ja mis peamine – usaldamatuse – koormaga. Ei Riigikogu liikmed ega ministrid ei ole siia saanud ei tea kust, me oleme nad ise valinud või nad on saanud meie valitud kogude või ametikandjate heakskiidu.

Kahtlemata on valdkondi, kus on vajalik väga täpne reguleerimine, see puudutab ennekõike põhiõigusi ja -vabadusi ning nende kaitset. Kuid pürgida tuleks usaldusel ja viisakates piirides toimiva ühiskonna, mitte ettekirjutuste, käsulaudade ja keelupügalate järgi toimiva ühiskonna poole.