

Riigikontrolli majandusaasta aruanne

01.01.2019–31.12.2019

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: Deloitte Audit Eesti AS

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 65 leheküljest.

SISUKORD

RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE	3
Kelle heaks töötab Riigikontroll?	3
Finantsauditi olemus.....	4
Tulemusauditi olemus.....	4
Juhtimine ja struktuur	6
Auditi- ja analüüsitegevus 2019. aastal	7
Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus	18
Personal	20
Peamised finantsnäitajad aastatel 2015–2019	21
RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE	23
Bilanss	23
Tulemiaruanne	24
Rahavoogude aruanne.....	25
Netovara muutuste aruanne	26
Riigieelarve täitmise aruanne	27
Raamatupidamise aastaaruande lisad	28
RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL	38
SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE.....	39
LISA. RIIGIKONTROLÖRI VASTUSED RIIGIKOGU LIIKMETE	
ARUPÄRIMISTELE JA KIRJALIKELE KÜSIMUSTELE, KÕNED JA ARTIKLID	41
Riigikontrolör Janar Holmi vastus 28. jaanuaril 2019 Riigikogu Vabaerakonna fraktsiooni liikmete arupärimisele omavalitsuste infotegevuse kohta valimiseelisel ajal	41
Riigikontrolör Janar Holmi tervituskõne Riigikontrolli 100. aastapäeva vastuvõtul Kadrioru kunstimuuseumis 18. veebruaril 2019	45
Riigikontrolör Janar Holmi tervituskõne Riigikogu pidulikul istungil Asutava Kogu kokkutulemise 100. aastapäeva puhul	48
Riigikontrolör Janar Holmi kõne Riigikogus 13. novembril 2019 riigi vara kasutamise ja säilimisega seotud probleemidest – #e-riik	50
Riigikontrolör Janar Holmi vastus Riigikogu liikme Jevgeni Ossinovski kirjalikule küsimusele ravimite hindade kohta jae- ja haiglaapteekide võrdluses	56
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Valitsus on pistnud käe sügavale töötajate ja tööandjate hoiupörsasse“ ajalehes Äripäev 21. märtsil 2019.....	57
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Riigil on piirid, ambitsioonidel mitte“ Riigikontrolli blogis 29. mail 2019	60
Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Tormi õppetunnid: kui sõltumatus sõltub kaablist“ Riigikontrolli blogis 29. oktoobril 2019	64

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 teha tööd selle huvides, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seadustega raamid diskuteerimiseks, teiselt poolt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet, seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamise 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, sellela 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 sõltumatusest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) on Riigikontroll valmis kaaluma nende soove, kelle heaks ta töötab. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilist teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgib Riigikontroll asjade käiku ka valdkondades, mida on juba auditeeritud, jälgides auditites välja toodud puuduste parandamist või võttes plaani järelauditi.

Riigikontrolli-suguste institutsioonide kohta kasutatakse rahvusvahelises prugis 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 soovitude tegemine.

Juhtimine ja struktuur

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

Riigikontrollis oli 2019. 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 ning kommunikatsioonijuht ja -konsultant.

Auditi- ja analüüsitegevus 2019. aastal

Auditiosakond

2019. 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.

2019. 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 tehtut olulisemate auditite põhisõnumite kaudu.

Haridus, töö, sotsiaalkaitse ja tervishoid

Kõrgharidusreform ja töajõuvajadused

Riigikontrolli hinnangul ei ole kõrgharidusreformi järel mitmed muutused toimunud soovitud suunas: üliõpilaste erialavalikud on töajõuvajaduse vaates pigem vastupidise trendiga ning pärast reformi pole töötamine õpingute kõrvalt vähenenud.

Ehkki riik on kindlaks määranud erialad, mille spetsialiste on eriti juurde vaja, vastab neist 14 õppekavagrupist riigi ootustele vaid vastuvõtt infokommunikatsioonitehnoloogia ning meditsiini ja tervishoiu valdkonnas. Kui enne reformi oli tasuliste õppekohtade osakaal oluliselt suurem sotsiaalteaduste, äriduse ja halduse, humanitaaria ja kunstide ning teeninduse valdkonnas, siis pärast kõrgharidusreformi suurenesid võimalused ka neil erialadel tasuta õppida. Viimane on mõjutanud üliõpilaste valikuid. Haridus- ja Teadusministeerium on teinud kõrgkoolidega kokkuleppeid, et hariduse pakkumine vastaks enam töajõuvajadusele, kuid seni on kokkulepped ja suuremat otsustusvabadust võimaldavad halduslepingud jäänud liiga üldiseks ega ole loodetud tulemust kaasa toonud. Väärub märkimist, et sisseastumist mõjutavad positiivselt erialastipendiumid. Peaaegu kõigis õppekavagruppides, kus tudengid saavad erialastipendiumi, on kasvanud ka sisseastujate arv.

Audit näitas, et 2013. aastal töötas regulaarselt 50% ja ajavahemikul 2016–2018 keskmiselt 53% üliõpilastest. Kokku on töötavate üliõpilaste osakaal püsinud umbes 2/3 juures viimased kümme aastat. Eurostudenti uuringu järgi on ELi riikide võrdluses töötavaid üliõpilasi Eestist rohkem ainult Saksamaal.

Lisaks selgus auditist, et puudub finantsmudel, mis annaks ülevaate ja kindluse, kas olukorras, kus riik võttis kõrgharidusreformiga suurema vastutuse kõrgkoolide ülalpidamise eest, on nende rahastamine jätkusuutlik.

Kõrgkoolide hinnangul ei ole rahastamine praegustel tingimustel kestlik. Pea kõik kõrgkoolid leidsid Riigikontrollile antud tagasisides, et kuna riigieelarvest eraldatavad summad pole viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud, ei ole õppejõudude palk konkurentsivõimeline. Seeläbi võib halveneda õppekvaliteet. Kuna kõrgkoolide rahastamisandmed ei ole võrreldavad ega läbipaistvad, muu hulgas näiteks seetõttu, et õppetegevuse kulude eristamine teadustegevuse kuludest on suures osas hinnanguline, ei ole võimalik saada täielikku ülevaadet, kui palju on

kõrghariduse tarvis raha vaja. Eelkõige on neid andmeid aga vaja riigil rahastamisotsuste tegemiseks.

Taristu ja suurinvesteeringud

Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis

Riigikontrolli audit näitas, et Rail Balticu raudteeprojekti puhul on tegevuste elluviimisel hilinemisi ja osa tegevuste maksumuse prognoosid on suurenenud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) sõnul teevad projekti osapooled kõik endast oleneva, et projekt valmiks kokku lepitud tähtajaks ehk 2026. aastaks. Auditis tuvastatud asjaolud näitavad siiski, et projekti tähtaegne valmimine pole ilmselt realistlik ja tegevuste maksumus ületab esialgseid prognoose, kuid see on selliste suurprojektide puhul olnud pigem tavaline.

Riigikontrolli analüüs näitas, et Eesti riigi vastutusel olevad tegevused on keskmiselt rohkem kui kaks aastat rahastuslepetes kokku lepitud lõpptähtaegasid ületanud või ületamas. Euroopa Komisjonile saadetud aruannetes on toodud hilinemiste põhjustena välja põhjalikumate uuringute tegemise vajadus, hanke või konkursi luhtumine ning kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse oodatust hilisem kehtestamine. RB projekti Eesti osa peamise elluviija, RB Estonia OÜ (RBE) sõnul on hilinemist põhjustanud ka projekti koordinaatori ehk Lätis asuva ettevõtte RB Rail ASi tegevuste, näiteks projekteerimisjuhiste koostamise hiline mine. Kogu Rail Balticu projekti tegevused kolme riigi peale kokku on keskmiselt poolteist aastat rahastuslepetes kokku lepitud ajakavast maas.

Rail Balticu projekti Eesti riigi vastutusel olevate tegevuste maksumuse prognoos on kasvanud 31,7 miljonit eurot ehk 13,9% võrreldes Euroopa Liiduga (EL) sõlmitud kolmes rahastusleppes kokku lepitud eelarvega. Näiteks läheb prognoosi kohaselt raudtee teiste taristutega ristumiste esimene ehitusetapp 20,5 miljonit eurot rahastusleppes kokku lepitust kallimaks, samuti prognoositakse Pärnu ja Ülemiste terminali ehitamise kallinemist.

Rail Balticu raudtee rajamise rahastamine kuni selle valmimiseni on läbi mõtlemata. Rail Balticu projekti elluviimise rahastamine ELi Euroopa Ühendamise Rahastu (CEF-rahastu) kaudu toimub tegevuste kaupa taotluste alusel erinevatel ELi eelarveperioodidel, mistõttu ei ole kindlust, millises mahus ja millise toetusmääraga on võimalik saada ELi kaasfinantseering raudtee lõpuni ehitamiseks. Euroopa Komisjon on siiski avaldanud korduvalt poliitilist toetust Rail Balticu valmimisele ja peab seda prioriteetseks taristuprojektiks ELis. Projekti rahastamist planeeritakse riigieelarve strateegias ja riigieelarves ehk kokku viieks aastaks ette. Perioodil 2010–2023 on projekti Eesti osa arendamiseks kulutatud ja kavas kulutada kokku 433,9 miljonit eurot, mis moodustab RB projekti Eesti osa eeldatavast maksumusest 32,1%. See omakorda tähendab, et vähemalt 67,9% projekti täpsem rahastamisprognoos, sh omafinantseeringu võimalikud rahastusallikad, praegu puuduvad.

Riigikontrolli audit näitas ka, et Rail Balticu projekti hangete korraldamiseks ja lepingute haldamiseks on Eestis jagatud ülesanded ja vastutus ning toimitud üldjoontes seaduste ja kokkulepitud reeglite kohaselt. Enamiku hangete korraldamise ja lepingute haldamise eest vastutab RBE, kes on oma ülesannetega seni valdavalt hästi hakkama saanud. Kuigi enamikku Eesti vastutuses olevaid Rail Balticu projektiga seonduvaid tegevusi viib ellu Rail Baltic Estonia OÜ, vastutab siiski nende tegevuste õigeaegse ja eelarvekohase elluviimise eest MKM. Samas pole MKM paika pannud, kuidas tehakse järelevalvet RBE tegevuse üle ning kuidas juhitakse projektis ettetulevaid olulisi muudatusi, näiteks märkimisväärset ajakava pikenemist või kulude suurenemist.

Rahvusvaheline ühisaudit Rail Balticu projekti elluviimisest

Koostöös Läti ja Leedu kõrgeimate auditiasutustega korraldas Riigikontroll auditi, milles uuris, kas Rail Balticu projekti sisekontrollisüsteem, sealhulgas rollide ja vastutuse jaotus, aruandlus, järelevalve, muutuste ja riskide juhtimine, hangete korraldamine ning lepingute haldamine aitab tagada projekti tõhusa ja säästliku elluviimise. Auditi tulemusena leiti, et hangete korraldamise ja lepingute haldamise, samuti järelevalve korrad on RB Rail ASis suures osas kehtestatud ning enamasti on neid järgitud. Siiski täheldati üleilmse projekti tasandil projekti juhtimises – eriti muudatuste ja riskide juhtimises – vajakajäämisi. See tähendab, et kui olemasolevat süsteemi ei muudeta tõhusamaks, on risk ületada rahastuslepete eelarvet ja tähtaegu. Lisaks puuduvad Balti riikidel kinnitatud rahastusprognosid või projekti rahastamise otsused, mis tagaksid projekti rahastamise kuni projekti lõpuni.

Kõrgeimate auditiasutuste hinnangul ei ole projekti muudatuste juhtimiseks reegleid paika pandud. Sama kehtib üleilmse projekti eelarve ja ajakava muudatuste juhtimisel. Pole selge, kes üleilmset projekti puudutavaid otsuseid vastu võtab ja kes neid otsuseid järgima peab. Projekti elluvijad pole pidanud kinni rahastuslepetes kokku lepitud tegevuste tähtaegadest ega eelarvest.

RB Rail ASi 2019. aasta juuni seisuga koostatud ajakava analüüsi ühe stsenaariumi järgi võib projekti lõpptähtaeg lükkuda edasi kuni 2030. aasta märtsini, kui tuvastatud riskid realiseeruvad. Kõrgeimad auditiasutused analüüsisid ka rahastuslepete seisundiaruannetes esitatud tegevuste hinnangulisi lõppkuupäevi ning leidsid, et allkirjastatud kolme rahastusleppe tegevused on lõppenud või prognoosi kohaselt lõpetatakse keskmiselt 1,5 aastat rahastuslepetes kokku lepitud lõpptähtaegadest hiljem. 2019. aasta oktoobri seisuga pole aga tasuvusanalüüsis toodud eelarvehinnangut ega ametlikku tähtaega muudetud. Siiski kinnitavad kasusaajad, et raudtee ehitustööd lõpetatakse 2025. aastaks ning raudtee alustab tööd 2026. aastal.

Kõrgeimad auditiasutused leidsid, et rollide ja vastutuse jaotus on enamasti selge, kuid projekti elluviimise kiirendamiseks tuleks projekti juhtimist, eriti otsustusprotsesse tõhusamaks muuta. Kuigi eri hangetega seotud vastutust puudutavad korrad on kehtestatud, ei jõua osapooled siiski alati üksmeelele selles, kes ja mis tüüpi tööde ning teenuste hankimisega tegelema peaks. Näiteks on projekti osapoolte vahel esinenud erimeelsusi selles, kes peaks hankima erinevaid uuringuid, kuna uuringute hankimise eest võivad kokkulepete kohaselt vastutada nii RB Rail AS kui ka riiklikud elluvijad. Peale selle puuduvad tõhusad mehhanismid, mis võimaldaksid väljuda ummikolukordadest, kui kasusaajad ühises lahenduses kokkuleppele ei jõua. See kehtib ka RB Rail ASi nõukogu tasemel lahenduste leidmise kohta.

Balti riigid on Rail Balticu projekti rahastamisega arvestanud riigieelarvete ja eelarvestrateegiate väljatöötamisel, kuid pikaajalised prognoosid puuduvad. Kõik kolm Balti riiki on arvestanud Rail Balticu projektiga riigieelarve planeerimisel, kuid pole teinud projekti rahastamise pikaajalisi prognoose, et tagada projekti rahastamine projekti lõpuni. Samuti pole riikidel ametlikult kinnitatud stsenaariume projekti omafinantseeringu tagamiseks juhul, kui projekti elluviimise kulud osutuvad prognoositust suuremaks ja/või Euroopa Liidu kaasrahastus prognoositust väiksemaks.

Siseturvalisus ja riigikaitse

Ülevaade Eesti idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisest

Idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisel ei järginud Politsei- ja Piirivalveamet, Siseministerium ega Vabariigi Valitsus 2014.–2015. aastal suurte taristuprojektide planeerimise elementaarseid etappe ja nende eesmärke. Kogu projekti ettevalmistus tehti ära kiirustades, tõsiseltvõetavaid alternatiive läbi kaalumata ning otsused tehti väga esialgse maksumuse ja väljaehitamise ajalise

võimalikkuse pinnalt. Selle põhjused peituvad asjaolus, et idapiiri väljaehitamine ei olnud pikka aega Vabariigi Valitsuse ega Siseministeeriumi prioriteet, sest Eesti Vabariik ja Venemaa Föderatsioon polnud sõlminud piirilepingut. 05.09.2014 idapiiril toimunud vahejuhtum tõi idapiiri väljaehitamise Vabariigi Valitsuse ja Siseministeeriumi poliitilisse fookusesse. 26.09.2014 algatas Vabariigi Valitsus kiirkorras tegevused idapiiri hooldamiseks, märgistamiseks ja väljaehitamise ettevalmistamiseks (selleks eraldati ka raha). Valitsuskabinet kiitis projekti heaks 26.02.2015.

Sisulisi alternatiivseid idapiiri väljaehitamise lahendusi välja ei töötatud, mistõttu ei olnud võimalik võrdlevalt hinnata rajatava idapiiri lahenduse optimaalsust.

Idapiiri väljaehitamisel on mitmeid riske, mille realiseerumise korral võivad suureneda ehitamise kestus ja maksumus. Näiteks Riigi Kinnisvara Aktiaselts on oma 06.05.2018 valminud töös „Idapiiri piiritaristu väljaehitamise projekti mahu- ja kuluhinnang“ toonud muu hulgas välja selle, et idapiiri väljaehitamise prognoositud maksumust võivad oluliselt suurendada muud tulevased suuremahulised ehitustööd Eestis (näiteks Rail Balticu ehitus, teedehitus).

Politsei- ja Piirivalveametil pole veel lõplikku selgust, kui palju hakkab pärast idapiiritaristu valmimist idapiiri valvamine maksma. Selle kohta esitatud info on olnud vastuoluline. Valitsuskabinet kiitis 2015. aastal heaks idapiiri väljaehitamise lahenduse Politsei- ja Piirivalveameti esialgse maksumushinnangu põhjal. Idapiiriprojekti neljakuulise ettevalmistusajaga kujundasid Siseministeerium ning Politsei- ja Piirivalveamet hinnangu maksumuse kohta, mis osutus hiljem liiga optimistlikuks, ega arvestanud sellega, et ebapiisavate ettevalmistustööde põhjal ei olnud võimalik anda maksumuse suurusjärgu kohta kindlustunnet.

Siseministeerium ning Politsei- ja Piirivalveamet on idapiiri väljaehitamise konkreetset lahendust valdavalt põhjendanud ebaseadusliku rände ja salakaubaveoga seotud ohtudega, mis ei ole aga nende endi ja teiste asjakohaste asutuste ohuhinnangute kohaselt piiripunktide vahelisel alal sagedased ega ulatusliku mõjuga.

2019. aasta augustis otsustas valitsus siseminister Mart Helme ettepanekul idapiiri lahendust muuta, vähendades taristu komponente ja muutes piiriprojekti senisest soodsamaks.

Infotehnoloogia

Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine

Riigikontroll analüüsis riigi üheksa infosüsteemi arenduse põhjal, kas ja miks riigi tarkvaraarendusprojektid ebaõnnestuvad, et leida üldistatuna riskikohti ning anda seniste probleemide põhjal soovitusi, mida teisiti teha, et tulevikus probleeme vähendada või vältida.

Audit näitas, et auditeeritud üheksast tarkvaraarenduse projektist neli projekti ebaõnnestusid. Ebaõnnestunuks peeti projekt juhul, kui projekt ei viidud läbi ettenähtud eelarvega, kokkulepitud ajaks ning vajaliku funktsionaalsusega. Üheksa projekti hindamise põhjal toodi välja järgmised tarkvara arenduse edutegurid:

- Enne tarkvara arendustega alustamist tuleb optimeerida põhitegevuse protsessid.
- Senisest enam tuleb pöörata tähelepanu tarkvaraarenduse meeskondade mehitamisele. Eriti oluline on leida projektidesse pädevad projektijuhid ja võtmeisikud, kellest sõltub tarkvara arenduste edukus.
- Tarkvaraarendusi on soovitatav läbi viia väiksemate etappidena, sest nii selguks arenduse võimalikud probleemid varem ja saaks teha aegsasti vajalikke parandusi.

- Tarkvaraarenduse projektide eel tuleb projektis osalevaid inimesi koolitada (nt selgitada, mis on tarkvaraarendusprotsess, kuidas seda läbi viiakse, kes on selle osalised). Samuti tuleb projekti algaasis selgeks teha osalejate rollid, ülesanded ja vastutus projektis.
- Infosüsteemide kasutajatelt tuleb küsida tagasisidet infosüsteemide kasutatavuse ja nendega rahulolu kohta ning kasutada seda infot uute arenduste planeerimisel.
- Õigusaktide koostamisel tuleb arvestada infosüsteemide loomise või täiendamise vajadusega, et infosüsteemide arendused oleks võimalik tähtajaks valmis saada ja õigusaktid oleksid rakendatavad.

Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeringutest ministeeriumides ja nende asutustes

Ülevaates kirjeldas Riigikontroll infotehnoloogia (IT) valitsemisega seotud töökorraldust ning kulutusi ministeeriumides ja nende allasutustes. Ülevaadet planeerides nägi Riigikontroll, et riigis ei koosta keegi keskselt regulaarset ülevaadet ministeeriumide IT-tegevuskulude ja -investeeringute kohta. Raamatupidamisandmete põhjal kulus näiteks 2018. aastal ülevaates käsitletud riigiasutustes IT-investeeringuteks 40 miljonit, IT-halduskuludeks 45 miljonit ja IT-tööjõukuludeks 38 miljonit eurot. On oluline, et IT-valdkonna kulutused oleksid mõistlikult ja otstarbekalt tehtud. IT-lahendustest ja -süsteemidest sõltub enamik riigi korraldatavaid tegevusi ja osutatavaid avalikke teenuseid.

Riigi IT-valdkonna haldus- ja tööjõukulud on kahe aastaga kasvanud pea kolmandiku ning oluliselt kiiremini kui investeeringud. 2016. aastast kuni 2019. aasta esimese poolaastani on IT-töötajate arv vaadeldud asutustes kasvanud. IT-tööjõukulud on kasvanud kõige enam IT-keskustes ja seda eelkõige tingituna töötajate arvu kasvust. Ehkki vaadeldud asutuste IT-töötajate keskmine brutopalk on kasvanud, ei ole see vähendanud tööjõu voolavust ega täitmata ametikohti.

Kohalikud omavalitsused

Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve

Riigikontroll leidis auditis, et hoonete ehitamisel ei peeta hankelepingu esialgsetest tingimustest tihti peale kinni, tööd ei valmi tähtaegselt ja lähevad kallimaks. Hankelepingu täitmise käigus tellitakse sageli lisatöid, mida lepingus ei ole ette nähtud ja mille tõttu võidakse kahjustada konkurentsi. Rahandusministeeriumi järelevalve hankelepingute täitmise üle ei ole olnud piisav.

Auditis analüüsitud juhtudel läks ehitus esialgselt kallimaks keskmiselt 20% ning tööde lõpetamine hilines 8 kuud. Peamiselt on see tingitud puudulikust projekteerimisest, mida aja kokkuhoiu nimel tellitakse sageli ehitustöödega samas hankes. Sellise praktika korral ei vastanud valminud objekt auditis vaadatud hangetes mitte ühelgi juhul hanketingimustele. Probleemiks on ka hankija pea olematud seaduslikud võimalused välistada lepingu sõlmimine n-ö pahatahtlike ehitusettevõtetega, kelle varasem käitumine on tõendanud, et ärimudel on neil juhtudel rajatud hankelepingu teadlikule rikkumisele.

Rahandusministeeriumi järelevalve lepingute täitmise üle peaks minema rohkem sisse ja hõlmama ka ehitusdokumentatsiooni analüüsi, mida senimaani tehtud ei ole. Vaja oleks ka rohkem analüüsida, kuivõrd on probleemid lepingute täitmisel tingitud hankijast, kuivõrd seadusest.

Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine

Audit näitas, et hoolekandeteabe kogumise ja haldamisega kaasneb põhjendamatult suur koormus, ning kuigi valdkonnas kogutakse palju teavet, ei kasutata selle potentsiaali ära.

Põhjused taanduvad suuresti riigi arendatud infosüsteemile STAR, mille tehnilise töökindluse ja funktsionaalsuse probleeme ei ole suudetud pikka aega lahendada.

Abi taotlemisel nõuab omavalitsus inimeselt tihti teavet, mille saaks hankida riigi andmekogudest ise või mida ei ole konkreetses asjas otsuse tegemiseks üldse vaja. Auditeeritud omavalitsuste taotlusvormidel oli sedalaadi teabe kogumiseks mõeldud lahtreid u 20%. Samas koormab omavalitsusi omakorda riigi statistiline aruandlus (S-veeb), mis on väga detailne (11 aruannet, u 790 andmevälja) ning mille jaoks vajalike andmete kokkusaamine on aeganõudev. Omavalitsused ise neid andmeid sellises detailsuses tihti ei vaja. Sotsiaalministeerium küll kasutab kogutud andmeid, kuid mitte järjepidevalt.

Samuti selgus, et inimeselt kogutud teave leiab omavalitsuses kasutust valdavalt vaid konkreetsete abijuhtude menetlemisel. Seda ei analüüsita kogumis muu teabega, et tuvastada riske ennetustöök, hinnata meetmete mõju, arendada välja uusi meetmeid jne. Nii jääb teabe väärtus paljuski kasutamata.

Keskkond ja säästev areng

Riigi tegevus toidu ohutuse tagamisel

Riigikontrolli hinnangul põhineb Maaeluministeeriumi ning Veterinaar- ja Toiduameti sõnum, et Eestis müüdav toit on ohutu, vähestel laborianalüüsidel, mille põhjal ei saa teha üldistavaid järeldusi kogu müüdava toidu kohta. Tarbijatele esitatavat infot moonutab laboris tehtud analüüside vastuste töötlemine, mille tulemusel näidatakse taimekaitsevahendite jääkide sisaldust tegelikust väiksemana. Tarbijaid ei teavitata piisavalt kõigist ohtudest, näiteks taimekaitsevahendite jääkide koosmõjust toidus.

Peale selle ei ole Maaeluministeeriumil infot, mis seostaks Eesti inimeste toitumisharjumusi toidus sisalduvate taimekaitsevahendite jääkidega ja nendest tulenevate terviseprobleemidega. Selle põhjuseks on asjaolu, et vastavaid uuringuid pole tellitud. Maaeluministeerium ning Veterinaar- ja Toiduamet keskenduvad praegu ainult toiduainetes taimekaitsevahendite jääkide lubatud maksimumkoguste tuvastamisele. Terviseoht ei ole aga seotud vaid ühes või mitmes toiduaines lubatud jäägi koguse ületamisega, vaid sõltub sellest, kui palju mingeid toiduaineid süüa. Veterinaar- ja Toiduamet ning Põllumajandusamet ei võta järelevalve kavandamisel arvesse, millistel põllukultuuridel kasutatakse kõige enam taimekaitsevahendeid ja väetisi, sest selle info kogumist pole nad oluliseks pidanud. Järelevalve tegemisel arvestatakse muid aspekte, näiteks põllupinna suurust. Toiduohutuse seisukohast on aga oluline, et kontrollitaks rohkem neid tootjaid, kelle puhul on tõenäosus, et tootesse jääb rohkem taimekaitsevahendi jääke. Veterinaar- ja Toiduamet ei suuda alati tagada, et kiiresti riknevad toiduained (nt puu- ja juurviljad), mis sisaldavad ohtlikus koguses taimekaitsevahendite jääke, ei jõuaks tarbijateni. Selle põhjuseks on asjaolu, et VTA on laborianalüüside vastused saanud seni kuu jooksul.

Raamatupidamise õigsus ja tehingute seaduslikkus

Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Riigikontrolli hinnangul kajastab riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2018. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 9,95 miljardit, kulusid 9,80 miljardit, investeeringuid 465,5 miljonit ja finantseerimistehinguid 49,0 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud

kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta. Samuti on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2018. aasta riigieelarve seadusega ning selle muutmise seadusega. See tähendab, et riigieelarve seaduste täitmisel Riigikontrolli olulisi vigu ei leidnud.

Sarnaselt eelmise aastaga auditeeris Riigikontroll ka finantsaruandlust toetavate infosüsteemide toimimist ja usaldusväärust. 2018. aasta auditis keskendus Riigikontroll peaauglikult varasemal aastal tehtud tähelepanekute järelkontrollile. Finantsarvestuse seisukohast oluliste infosüsteemide toimimisel ei tuvastatud puudujääke, mis võiksid oluliselt mõjutada nendel süsteemidel põhinevate finantsandmete kvaliteeti.

Peale selle koostas Riigikontroll ülevaate ministeeriumide ja Riigikantselei korruptsiooni- ennetuseks loodud sisekontrollisüsteemidest. Hinnangut süsteemide toimimise kohta Riigikontroll ei andnud, kuid tegi soovitusi justiits- ja riigihalduse ministritele, et nad tõstaksid riigiasutuste teadlikust korruptsiooni ennetamise võimalustest ning looksid selleks konkreetseid lahendusi.

Olulised tegevussuunad aastaks 2020

Riigikontrolli auditiosakond keskendub lähiaastatel tervishoiuprobleemide auditeerimisele. Selleks kavandab osakond nii uusi tervishoiuauдитеid kui ka aktiivseid auditijärgseid tegevusi. Senisest suuremat tähelepanu pöörab auditiosakond oma tulevastes auditites ka andmeanalüüsiga seotud võimekuse arendamisele ja rakendamisele.

Analüüsiosakond

2019. aasta jaanuaris loodi auditiosakonna kõrvale analüüsiosakond, kes keskendub oma töös riigi rahandus- ja majandusteemale ning riigivalitsemise küsimustele. Osakond koordineerib riigi vara kasutamise ja säilimise ülevaate ehk Riigikontrolli aastaaruande koostamist.

Järgnevalt on kirjeldatud valdkondades tehtud olulisemate eritööde põhisoõnumite kaudu.

Riigirahandus

Riigikogu rahanduskomisjonile koostöös auditiosakonnaga saadetud tähelepanekud kohustusliku kogumispensioni reformi seaduseelnõu kohta

Riigikontroll juhtis Riigikogu tähelepanu, et pikaajaliste mastaapsete reformide riske on võimalik muuta talutava(ma)ks ning kaaluda tuleks alternatiive ühe või teise eesmärgi saavutamiseks ning eri lahenduste plusse ja miinuseid.

Arvamuses korrati juba oma 2014. aasta auditis öeldut, et riik vajab tööealiste inimeste vähenemise, pensionäride arvu suurenemise ja oodatava eluea kasvu tingimustes jätkusuutlikku pikaajalist plaani, eriliiki pensionide reformimist ja II samba fondide õiguslike aluste edasiarendamist, et soodustada konkurentsi ja suurendada tootlust. Samuti avaldas Riigikontroll lootust, et parlament asub võimalikult pea tegelema pensionisüsteemi kui terviku arengu küsimustega.

Riigikontroll tõi eelnõu puhul välja peamised riskid, mis on seotud reformi ebaselge mõjuga sotsiaalmaksuga seotud I samba laekumistele, eri inimrühmade pensionide suurusele, riigieelarvele pikemas perspektiivis ning maksumaksjate võrdse kohtlemise põhimõttele.

Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine

Riigikontroll leidis auditi tulemusel, et täiskasvanutele mõeldud riiklikult rahastatud eesti keele õppe korraldus on killustatud, koolituste hulk ei vasta vajadusele, terav puudus on kvalifitseeritud õpetajatest ning koolituste rahastamine sõltub oluliselt Eesti Töötukassa rahast ja Euroopa Liidu toetusest. Probleemidele lahenduste leidmine on pärsitud, kuna keeleõppe korraldamisel pole selget sisulist juhti ega valdkonna arengu eest vastutajat ning asjaomaste riigiasutuste tegevust ei koordineerita süsteemselt.

Riigikontroll soovitas leppida kokku täiskasvanute eesti keele õppe valdkonna juhtimissüsteem ja asjaomaste riigiasutuste vastutus. Raha ja õpet tuleb suunata sinna, kus seda on kõige rohkem vaja, ehk esmalt tuleks selgitada välja, millistes piirkondades ja mis tasemel õpetajatest puudus on, ning pakkuda vastavalt täienduskoolitust, meetodilist abi või uusi õpetajaid. Vastasel korral jääb oht, et tegevusi dubleeritakse ja raha ei kasutata tõhusalt.

Ülevaade Hiiumaa ja Saaremaa parvlaevaihendusest

Riigikontroll analüüsis Saaremaa ja Hiiumaaga parvlaevaihenduse pidamise maksumust, sellekohaseid lepinguid, üle veetud reisijate ja sõidukite hulka.

Parvlaevad sõidavad mandri ning Saaremaa ja Hiiumaa vahel aastas peaaegu sama arvu reise nagu eelmise vedaja ajal, aga üle veetakse rohkem reisijaid ja sõidukeid ning piletitulu on kasvanud. Parvlaevaihendus on aasta-aastalt läinud kallimaks: tinglikult maksis 2007. aastal riik iga sõiduki üleveo kohta toetust inflatsiooni arvesse võtmata ligi 11,4 ja 2018. aastal 18,3 eurot (kui iga reisija kohta arvestada, siis oli kasv 4 eurot 8 euroni). Üle veetavate sõidukite arv on samal ajal kasvanud u 60%. Palk on veonduses alates 2006. aastast tõusnud ligi kaks korda ning tarbijahinnad ja diislikütuse hind ligi poole võrra ehk kallinemine ei alanud uute parvlaevade ja uue vedaja tulekuga.

Riigikontroll leidis, et valitsusel tuleks arvestada asjaoluga, et parvlaevaihenduse kulu riigile kasvab üldise hinnatõusu ja nõudluse suurenemise tõttu ka edaspidi ning et ühenduse pidamise perspektiividele tuleb mõelda juba praegu. Järgmise kolme aasta jooksul on vaja otsustada, milline on suurte saartega transpordiühenduse pidamise tulevik ja parvlaevaliikluse korraldus lepingu lõppemisel 2026. aastal.

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta „#e-riik“

Analüüsiosakond koordineeris 2019. aastal ülevaate riigi vara kasutamisest ja säilimisest koostamist. Riigikontroll peab igal aastal esitama Riigikogule sellise ülevaate. 2019. aastal keskendus Riigikontroll oma ülevaates e-riigi näitel võimetusele langetada vajalikke otsuseid. Käsitluse keskmes olid IT-taristu arendus- ja -üalpidamiskulude, inimressursi, e-teenuste ja andmekogude teemad.

Riigikontrolli auditiaruanded ja muud publikatsioonid 2019. aastal

(Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab neist mitut, on see toodud kõigi juures, välja arvatud kõiki ministeeriume puudutav auditiaruanne riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, mis on märgitud vaid aruannet kokku paneva Rahandusministeeriumi juures.)

Haridus- ja Teadusministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Kõrgharidusreform ja tööjõuvajadused
- Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine
- Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine

Justiitsministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine
- Kriminaalhoolduse tulemuslikkus (märgukiri)

Kaitseministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta

Keskkonnaministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine
- EUROSAI koostööaudit õhusaaste teemal
- Metsamajanduse ja puidukasutuse ülevaade (märgukiri)

Kultuuriministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine
- Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine

Maaeluministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine
- Riigi tegevus toidu ohutuse tagamisel

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Implementation of the Rail Baltica project (Rail Balticu projekti elluviimine)
- Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019
- Ülevaade Hiiumaa ja Saaremaa parvlaevavähendusest
- Riigi tegevus toidu ohutuse tagamisel

Rahandusministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Implementation of the Rail Baltica project (Rail Balticu projekti elluviimine)
- Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis aastatel 2014–2019
- Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine
- Sisendkäibemaksu arvestus kohalike omavalitsuste ühingutes (märgukiri)
- Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve

Siseministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine
- Siseministeeriumi tegevus inimeste päästmiseks merelt ja piiriveekogudelt (märgukiri)
- Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine
- Ülevaade Eesti idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisest

Sotsiaalministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Omavalitsuste kogutud hoolekandeteabe kasutamine
- Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine
- Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine
- Kriminaalhoolduse tulemuslikkus (märgukiri)

Välisministeerium

- Ülevaade infotehnoloogia kuludest ja investeeringutest ministeeriumides ja nende asutustes
- Avaliku sektori tarkvaraarenduse projektide juhtimine

Kohaliku omavalitsuse valdkond

- Sisendkäibemaksu arvestus kohalike omavalitsuste ühingutes (märgukiri)
- Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve

Varia

- Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2018.–2019. aastal „#e-riik“

Rahvusvahelised auditid

- Implementation of the Rail Baltica project (Rail Balticu projekti elluviimine)
- EUROSAI koostööaudit õhusaaste teemal

* * *

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

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, personalitööd, 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.

Riigikontrolli strateegilises juhtimises alustati 2019. aastal kehtiva strateegia (vt [Riigikontrolli strateegia 2014–2020](#)) uuendamist eesmärgiga uus strateegia 2020. aasta alguses kinnitada.

Arendus- ja haldusteenistuse igapäevasele tegevusele lisaks on erinevad arendustegevused planeeritud Riigikontrolli tegevuskavva. 2019. aastal oli tegevuskavas koos alategevustega kirjas 25 tegevust. Need kõik said aasta jooksul ka tehtud.

Arendus- ja haldusteenistuse koosseisus toimus aasta jooksul üks muudatus ning alates 9. jaanuarist 2019 ei ole teenistuse koosseisus enam kommunikatsioonijuhhi ja kommunikatsioonivaldkonna konsultandi ametikohti, mis viidi üle riigikontrolöri vahetusse alluvusse. Vastavalt muutusid ka teenistuse ülesanded ning põhimäärus.

2019. aastal uuendati olulisel määral Riigikontrolli haldustegevuse kordi nagu Riigikontrolli infoturbe üldpõhimõtted, teabehalduse ja isikuandmete kaitse kord, Riigikontrolli infovara kasutamise õiguste haldamise kord, Riigikontrolli eelarve eeskiri, Riigikontrolli teenistujate värbamise, hindamise ja arendamise kord ning palgajuhend, Riigikontrolli töökorralduse reeglid, Riigikontrolli info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamise kord, Riigikontrolli infotehnoloogia käitamise eeskiri, Riigikontrolli raamatupidamise sise-eeskiri. Korrad on jõustunud või jõustuvad pärast toimetamist hiljemalt 2020. aasta alguses.

Auditiprotsessi ja -kvaliteedi tagamise seisukohalt oluline sündmus oli täies mahus uuendatud auditikäsiraamatu heakskiitmine juhtkonnas. Sellest tulenevalt on 2020. aasta üks kesksemaid ülesandeid uue käsiraamatu tutvustamine ja koolituste korraldamine audiitoritele.

Välissuhtluse valdkonnas on lähiaastatel Riigikontrolli eesmärk tutvustada Eesti digikogemust auditite tegemisel. Seoses sellega esines riigikontrolör Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa Liidu kõrgeimate auditiastutuste juhtide kontaktkomitee koosolekul ning INTOSAI XXIII kongressil Moskvast, kus ta tutvustas Eesti e-riiki ja uuendusi auditi valdkonnas. Riigikontroll tegi ka ettevalmistusi EUROSAI IT-töörühma juhtimise ülevõtmiseks Poola riigikontrollilt alates 2020. aasta juunist. Riigikontroll jätkas EUROSAI keskkonnaauditi töörühma juhtimist ja selle juhtimise üleandmist 2020. aasta keskel.

Riigikontroll on iseseisvalt ja koostöös Tartu Ülikooli, EUROSAI ning INTOSAIga loonud nüüd juba neli keskkonnaauditi e-kursust (MOOC – *massive open online course*). 2019. aastal lisandus üks kursus. Üks kursus on perioodil 2020–2022 koostöös teiste kõrgeimate auditiastutustega uuendamisel. Kursused on jätkuvalt üle maailma populaarsed: keskmiselt läbib iga kursuse 200–300 isikut. Nendega on Riigikontroll rahvusvaheliselt andnud oma panuse keskkonnaauditi kvaliteedi parandamisse ning need kursused on ühtlasi ka väga positiivselt kujundanud Riigikontrolli rahvusvahelist mainet.

Esimest korda rakendas Riigikontroll personali rahvusvahelist vahetust: Riigikontrolli välissuhtluse nõunik töötab osajaga Soome riigikontrollis, andes nõu sealsetele audiitoritele INTOSAI keskkonnaauditi töörühma töö korraldamise asjus. Vahetus kestab kuni 2021. aasta kevadeni.

Arendusüksuse osalusel lõpetati edukalt Indoneesia riigikontrolli kollegiaalhindamine koostöös Poola ja Norra riigikontrolli esindajatega. Ühtlasi jätkus kollegiaalhindamise projekt, mille käigus annab rahvusvaheline audiitorite meeskond (Ameerika Ühendriikide, Taani ja Hollandi kõrgeimatest auditiasutustest) Riigikontrolli juhtimisel hinnangu Euroopa Kontrollikoja strateegia elluviimisele.

Arendusteenistuse koosseisu kuuluv infokeskus tagas Riigikontrolli varustamise asjakohaste teavikutega, käivitati iseteeninduslaenus ja selleks vajalikud infokommunikatsioonitehnoloogia (IKT) rakendused.

Infotehnoloogia ja dokumendihalduse valdkonna aasta suurimaks väljakutseks ja tegevuseks oli uue teabehaldussüsteemi loomine ning infoturvalisuse tagamine. Aasta lõpus kiideti uus teabehalduse kord heaks. Samuti uuendati asjakohaseid IKT-kordasid ning vahetati välja kogu serveripark ja olulised võrguseadmed, et tagada Riigikontrolli infosüsteemide töökindlus ja turvalisus.

Personalivaldkonnas kujundati ümber kogu kordade süsteem. Aasta jooksul oli 9 värbamist, mida on kolme võrra vähem kui 2018. aastal. Seoses muutustega raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse valdkonna auditeerimisel aidati viia ellu vastav struktuurimuudatus.

Raamatupidamise valdkonnas vahetus Riigikontrolli välisaudiitor. Järgmise 3 aasta jooksul täidab neid ülesandeid audiitorbüroo Deloitte Audit Eesti AS. Aasta jooksul uuendati raamatupidamise ja eelarvestamise kordi.

Arendus- ja haldusteenistuses on pärast kommunikatsioonivaldkonna personalimuudatusi kokku 19 ametikohta.

Personal

2019. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 92 inimest, aktiivselt töötas 82 inimest. Üldine tööjõu voolavus aasta jooksul oli 10,9%.

Riigikontrolli teenistujaist 51,9% on asutuses töötanud üle kümne aasta, 23,5% 1–5 aastat ning 6–10 aastat töötanute osakaal on 16,1% ning aasta jooksul asus teenistusse 8,6%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97,6%, sh 83% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2019. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 35,4% ja naisi 64,6%. Teenistujate keskmine vanus on 41 aastat ning suurim on 31–40aastaste teenistujate vanuserühm (40%), sellele järgneb 41–50aastaste teenistujate vanuserühm (37%).

Peamised finantsnäitajad aastatel 2015–2019

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

	2019	2018	2017	2016	2015
Bilansinäitajad					
Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	224	265	257	100	232
Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	396	398	458	9 448	8 993
Tulemiarunde näitajad					
Tegevustulud (tuhandetes eurodes)	1	0	1	0	0
Tegevuskulud (tuhandetes eurodes)	-5 396	-5 102	-5 315	-4 752	-4 692
Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes)	0	0	-343	-327	-282
Muud näitajad					
Töötajate keskmine arv (inimest taandatuna täistööajale)	82	80	84	88	95
Eelarve ja selle täitmise näitajad					
Tulude eelarve (tuhandetes eurodes)	0	0	0	0	10
Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	1	0	1	0	11
Kulude eelarve (tuhandetes eurodes)	6 054	5 916	6 070	5 285	5 121
Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	5 899	5 613	5 910	4 957	4 988

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

2019. aasta tegevuskava täitmise aruanne

Riigikontrolli põhitegevus on auditeerimine. 2019. aastal valmis kokku 19 auditit, ülevaadet ja märgukirja (vt täpsemalt [2019. aasta tööd Riigikontrolli veebis](#)).

2019. aasta mahukaimad tööd on järgmised:

- riigi 2019. aasta majandusaasta koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit on igal aastal Riigikontrolli jaoks üks mahukamaid töid, mis peab looma veendumuse, et riigi raamatupidamine on korras, varad arvel ja olulised tehingud seaduslikud;
- ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest on samuti iga-aastane Riigikogule esitatav kogumik, mis 2019. aastal keskendus e-riigi näitel (IT-taristu arendus- ja ülalpidamiskulud, inimressurss, e-teenused ja andmekogud) võimetusele vajalikke otsuseid langetada;
- Rail Balticu projekti rahastamine ja elluviimine Eestis ja Rail Balticu rahvusvaheline ühisaudit koostöös Läti ja Leedu riigikontrolliga näitas, et Eesti ajaloo suurima ja kõige kallima taristuprojekti puhul on tekkinud tegevuste elluviimisel hiline misi ja osa tegevuste maksumuse prognoosid on suurenenud. Projekti muudatuste juhtimiseks pole reegleid paika pandud. Samuti näitas audit, et suurprojekti keskse elluviija juhtimisskeem on ebaefektiivne ja segane ning takistab otsuste langetamist.

Auditite kvaliteeti on auditeeritavad jätkuvalt hinnanud kõrgelt: 2019. aastal pidas 90% auditijärgsetele küsitlustele vastanutest (vastas 32 isikut) auditite üldist kvaliteeti vähemalt heaks.

Riigikontrolli esindajad osalesid riigieelarve kontrolli erikomisjoni 24 istungil, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Janar Holm pidas parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne, vastas Riigikogu liikmete arupärimisele ja kirjalikule küsimusele ning avaldas mitu artiklit (vt lisa).

2019. aastal mainiti ajakirjanduses Riigikontrolli ja riigikontrolöri tööd 2518 materjalis.

Oma 100. aastapäeva tähistamiseks andis Riigikontroll välja raamatu „Refuugium. Kodu toomi varjus. Aadlipaleed Kiriku 2 ja 4. Toompea sajandeis“ (autor kunstiajaloolane Juhan Maiste, kujundaja Peeter Laurits, toimetaja Kadri Asmer). Teos räägib Toompeast kui võimusüdamest läbi sajandite, selle kujunemisest, mentaliteedist, aadlilinnast kui vaimsest pelgupaigast, omamoodi refuugiumist muutuv maailmas, samuti aadlipaleede kompleksist Tallinnas Toompeal toomkiriku taga Kiriku 2/4, kus alates 2016. aastast asub Riigikontroll.

Riigikontroll alustas 2019. aasta septembris ka ühisprojekti Eesti Rahvusringhäälinguga, et meenutada 80 aasta möödumist Eesti saatuses olulist rolli mänginud sündmustest aastatel 1939–1940. Selle puhul avaldas Eesti Rahvusringhäälingu portaal koostöös Riigikontrolliga alates septembrist 2019 oma arvamusrubriigis päev-päevalt sissekanded sõjaeelse riigikontrolöri Karl Soonpää (Soonberg) päevikust. Ühisprojekt jätkub 2020. aastal.

RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

Bilanss

tuhandetes eurodes

	Lisa	31.12.2019	31.12.2018
Varad			
Käibevara			
nõuded ja ettemaksed	3	32	41
Käibevara kokku		32	41
Põhivara			
materiaalne põhivara	4	39	45
immateriaalne põhivara	5	153	179
Põhivara kokku		192	224
Varad kokku		224	265
Kohustised			
Lühiajalised kohustised			
võlad tarnijatele		44	95
võlad töövõtjatele	6	176	176
muud kohustised ja saadud ettemaksed	7	127	127
Lühiajalised kohustised kokku		347	398
Pikaajalised kohustised			
eraldised	8	49	0
Pikaajalised kohustised kokku		49	0
Kohustised kokku		396	398
Netovara		-172	-133
Kohustused ja netovara kokku		224	265

Tulemiaruanne

tuhandetes eurodes

	Lisa	2019	2018
Tegevustulud			
saadud välismaine sihtfinantseerimine		1	0
Tegevustulud kokku		1	0
Tegevuskulud			
liikmemaksud	10	-1	-1
tööjõukulud	11	-3 834	-3 507
majandamiskulud	12	-1 303	-1 333
muud tegevuskulud	13	-209	-216
põhivara amortisatsioon	4, 5	-49	-45
Tegevuskulud kokku		-5 396	-5 102
Tegevustulemu kokku		-5 395	-5 102
Aruandeperioodi tulemu		-5 395	-5 102
Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2	5 395	5 102

Rahavoogude aruanne

tuhandetes eurodes

	Lisa	2019	2018
Rahavood põhitegevusest			
tegevustulem		-5 395	-5 102
põhivara amortisatsioon	4, 5	49	45
käibemaksukulu põhivara soetuseks	13	3	12
põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus		10	4
põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus		8	-22
Kokku rahavood põhitegevusest		-5 325	-5 063
Rahavood investeerimisest			
tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel	4, 5, 13	-31	-107
Kokku rahavood investeerimisest		-31	-107
Rahavood finantseerimisest			
rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega	2	5 356	5 170
Kokku rahavood finantseerimisest		5 356	5 170
Puhas rahavoog		0	0

Netovara muutuste aruanne

tuhandetes eurodes

	Lisa	Kokku
Saldo 31.12.2017		-201
Siire tulemi elimineerimisest	2	68
Saldo 31.12.2018		-133
Siire tulemi elimineerimisest	2	-39
Saldo 31.12.2019		-172

Riigieelarve täitmise aruanne

tuhandetes eurodes

Liik	Konto	Objekt	Sisu selgitus	Esi- algne eelarve	Lõplik eelarve	Täit- mine	Täitmise ja lõpliku eelarve vahe
Eelarvepositsiooni kaasatud kulud				-5 921	-6 054	-5 899	155
	4		Antud toetused ja muud ülekanded	-2	-2	-1	1
20	45	SE000003	Liikmemaksud	-2	-2	-1	1
	5		Tööjõu- ja majandamiskulud	-5 919	-6 052	-5 898	154
10	5	SE000026	Eripensionide väljamaksud	-608	-608	-555	53
10	5	SEP30001	Riigikontrolöri töötasu	-94	-94	-145	-51
20	5		Tööjõu- ja majandamiskulud	-4 472	-4 605	-4 453	152
20	5	SE000028	Vahendid Riigi Kinnisvara ASile	-745	-745	-745	0
Investeeringud				-24	-30	-20	10
30		INP30000	Investeeringud	-24	-30	-20	10
sealhulgas käibemaksudkulu investeeringutelt						-3	
Eelarvepositsiooni kaasamata kulud				-42	-42	506	548
10	5	SE000026	Korrigeerimine eripensionide väljamaksetega	0	0	555	555
60	61		Põhivara amortisatsioon ja väärtuse muutus	-42	-42	-49	-7

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisas 14.

Raamatupidamise aastaaruande lisad

Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused

Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas Eesti finantsaruandluse 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.

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

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

Põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumuleeritud 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%.

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

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

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

Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine

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

Kulude arvestus

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

Siirded ja netovara

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

Tekkinud tuleml antakse täielikult üle Rahandusministeeriumile. Selleks kajastatakse täiendav mitterahaline siire Rahandusministeeriumile ja see kajastatakse ühtlasi netovarade muutusena bilansis.

Bilansipäevajärgsed sündmused

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmnesis bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 06. aprill 2020 vahel, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Covid-19 viiruse mõjust Riigikontrolli tegevusele. Aruande koostamise päeva seisuga on hinnatud viiruse mõju asutuse tööle ja kuludele. Hetkel ei ole teada olulist mõju Riigikontrolli tööle ja kuludele. Arvestades olukorra ettearvatust, siis hinnatakse võimalikke mõjusid regulaarselt ja võetakse vajadusel 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 2019. aasta riigieelarve seaduse osas 3 („Riigikontroll“) määratud kirjetega. Aruanne on võrreldav tulemiaruandega (vt lisa 14).

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 seotud osapooltega on avalikustatud lisa 15 ja teiste avaliku sektori üksustega lisa 2.

Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega
tuhandetes eurodes

Nõuded ja kohustised	Lühiajalised nõuded ja ettemaksed	Lühiajalised kohustised
31.12.2018		
riigiraamatupidamiskohustuslased	1	127
Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku	1	127
31.12.2019		
riigiraamatupidamiskohustuslased	2	123
Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku	2	123

Kohustistest moodustasid maksukohustised 123 000 eurot (31.12.2018. a seisuga 127 000 eurot, vt lisa 7).

Tegevuskulud	2019	2018
riigiraamatupidamiskohustuslased	215	285
riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	630	620
kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused	3	2
muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused	8	7
avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused)	2	1
Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku	858	915

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu ca 209 000 eurot (31.12.2018. a seisuga ca 216 000 eurot, vt lisa 13). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile ca 624 000 eurot (2018. aastal ca 616 000 eurot).

Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2019	2018
siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne)	5 356	5 170
siire tulemi elimineerimisest (vt netovara muutuste aruanne)	39	-68
Kokku siirded tulemiaruanDES	5 395	5 102

Lisa 3. Nõuded ja ettemaksed
tuhandetes eurodes

	31.12.2019	31.12.2018
Nõuded täiendavate puhkusepäevade hüvitise eest	2	1
Nõuded ostjate vastu	3	5
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	27	31
Viitlaekumised	0	4
Nõuded ja ettemaksed kokku	32	41

Lisa 4. Materiaalne põhivara
tuhandetes eurodes

	Infotehnoloogia seadmed	Transpordi- vahendid	Kokku
Seisuga 31.12.2018			
Soetusmaksumus	147	19	166
Akumuleeritud kulum	-115	-6	-121
Jääkmaksumus	32	13	45
2019. aasta liikumised			
Soetused ja parendused	17	0	17
Mahakandmine	-71	0	-71
Amortisatsioonikulu	-19	-4	-23
Mahakantud põhivara amortisatsioonikulu	71	0	71
Liikumised kokku	-2	-4	-6
Seisuga 31.12.2019			
Soetusmaksumus	93	19	112
Akumuleeritud kulum	-63	-10	-73
Jääkmaksumus	30	9	39

2019. aastal soetati 2 serverit kokku 17 000 euro eest.

Lisa 5. Immateriaalne põhivara
tuhandetes eurodes

	Tarkvara
31.12.2018	
Soetusmaksumus	388
Akumuleeritud kulum	-209
Jääkmaksumus	179
2019. aasta liikumised	
Soetused ja parandused	0
Mahakandmine	-33
Ümberklassifitseerimine	0
Mahakantud põhivara amortisatsioonikulu	33
Amortisatsioonikulu	-26
Liikumised kokku	-26
31.12.2019	
Soetusmaksumus	388
Akumuleeritud kulum	-235
Jääkmaksumus	153

Lisa 4 ja lisa 5 sisaldavad ka 2020. aasta jaanuaris maha kantud põhivara ja sellelt arvestatud amortisatsioonikulu.

Lisa 6. Võlad töötajatele
tuhandetes eurodes

	31.12.2019	31.12.2018
Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised	175	169
Välja maksmata töötasud ja neilt arvestatud maksukohustised	0	7
Võlad majanduskulude eest	1	0
Võlad töötajatele kokku	176	176

Lisa 7. Muud kohustised ja saadud ettemaksed
tuhandetes eurodes

	31.12.2019	31.12.2018
Käibemaks	1	0
Sotsiaalmaks	72	75
Tulumaks	40	41
Töötuskindlustusmaks	5	5
Kogumispension	3	3
Erisoodustuste tulumaks	2	3
Muud viitvõlad	4	0
Muud kohustised ja saadud ettemaksed kokku	127	127

Lisa 8. Eraldised
tuhandetes eurodes

	Perioodi algul	Kasutatud perioodi jooksul	Tühistatud/lisandunud perioodi jooksul	Arvestatud intressikulu	Üle antud	Perioodi lõpul
2018						
Töösuhte lõppemise hüvitis	38	-38	0	0	0	0
Kokku	38	-38	0	0	0	0
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	0					0
2019						
Töösuhte lõppemise hüvitis	0	0	49	0	0	49
Kokku	0	0	49	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

	31.12.2019	31.12.2018
Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel		
Hooned	175	185
Kokku	175	185

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

Lisa 10. Liikmemaksud

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

Lisa 11. Tööjõukulud
tuhandetes eurodes

	2019	2018
Töötasukulud		
avaliku teenistuse ametnike töötasud	2 085	1 948
töötajate töötasud	593	536
valitavate ja ametisse nimetatute töötasud	100	58
ajutiste lepinguliste töötajate töötasud	34	31
Töötasukulud kokku	2 812	2 573
Erisoodustused	43	39
sotsiaalkindlustusmaks	946	864
töötuskindlustusmaks	21	20
tulumaks erisoodustustelt	12	11
Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku	979	895
Tööjõukulud kokku	3 834	3 507
Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale	2019	2018
avaliku teenistuse ametnikud	62	61
töötajad	19	18
valitavad ja ametisse nimetatud isikud	1	1
Kokku	82	80

Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud	2019	2018
riigikontrolör	63	58
Riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis	37	0
peakontrolörid	112	61
direktor	56	49
Kokku	268	168

Lisa 12. Majandamiskulud

tuhandetes eurodes

	2019	2018
Administreerimiskulud	214	238
Uurimis- ja arendustööd	0	12
Lähetuskulud	108	86
Koolituskulud	82	78
Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud	628	617
Sõidukite ülalpidamiskulud	15	19
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	187	170
Inventari majandamiskulud	11	11
Töötervishoiu kulud	12	11
Mitmesugused majanduskulud	46	91
Kokku	1 303	1 333

Lisa 13. Muud tegevuskulud

tuhandetes eurodes

	2019	2018
Käibemaksukulu tegevuskuludelt	206	204
Käibemaksukulu põhivara soetuselt	3	12
Kokku	209	216

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

Lisa 14. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta
 tuhandetes eurodes

Lõpliku eelarve kujunemine

	Eelarvepositsiooni kaasatud kulud	Investeeringud
Esialgne eelarve 2019. a riigieelarve seaduse alusel	-5 921	-24
Üle toodud eelmisest aastast rahandusministri 12.06.2019. a käskkirja nr 1.1-4/91 alusel	-132	-6
Tegevustulud	-1	0
Kokku lõplik eelarve	-6 054	-30

Võrdlus tulemiarundega

	Tegelikud kulud
Kulud kokku tulemiarundes	-5 396
Kulud riigieelarve täitmise aruandes	
eelarvepositsiooni kaasatud kulud	-5 899
käibemaksukulu investeeringutelt	-3
eelarvepositsiooni kaasamata kulud	506
Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku	-5 396

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

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

2019. aasta riigieelarve seaduses kajastati aga Riigikontrolli eripensioni väljamaksed endiselt Riigikontrolli eelarveosas, kuigi neid faktiliselt arvestab ja maksab välja Sotsiaalkindlustusamet. Seetõttu on riigieelarve täitmise aruandes esitatud Riigikontrolli eripensionite tegelikud väljamaksed summas 555 637 eurot eelarvepositsiooni kaasatud kuluna ning võetud tagasi eelarvepositsiooni kaasamata kulude rühmas.

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

Võrdlus põhivara liikumise aruandega

	Tegelikud investeeringud
Materiaalse põhivara soetus (vt lisa 4)	-17
Immateriaalse põhivara soetus (vt lisa 5)	0
Käibemaksukulu investeeringutelt (vt lisa 13)	-3
Kokku investeeringud riigieelarve täitmise aruandes	-20

Lisa 15. Seotud osapooled
tuhandetes eurodes

Seotud osapooltega toimunud tehingud	2019	2018
Teenuste ost	-4	0

Tehingu sisuks on sõlmitud hankeleping seotud osapoole lähedasele pereliikmele kuuluva firmaga. Tehingud seotud osapoolega on toimunud turutingimustel. Seotud osapool ei ole osalenud tehingutega seotud toimingutes (ostumenetluse kutsedokumentide koostamisel, ostumenetluse läbiviimisel, lepingu sõlmimisel, töö vastuvõtmisel ja töö eest tasumisel).

RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL

Riigikontrolli 31.12.2019 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

06.04.2020

SÖLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE

Riigikogule

Arvamus

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (Asutus) raamatupidamise aastaaruannet, mis sisaldab bilanssi seisuga 31. detsember 2019 ning tulemiaruanne, rahavoogude aruannet, netovara muutuste 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 2019 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 arvestuseksperptide 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.

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.

6. aprill 2020

/allkirjastatud digitaalselt/

Erki Usin

Vandeauditiitor nr 496

AS Deloitte Audit Eesti

Tegevusluba nr 27

Roosikrantsi 2

10119 Tallinn

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

Riigikontrolör Janar Holmi vastus 28. jaanuaril 2019 Riigikogu Vabaerakonna fraktsiooni liikmete arupärimisele omavalitsuste infotegevuse kohta valimiseelisel ajal

Austatud juhataja, head Riigikogu liikmed, head arupärijad!

Vastan 3. detsembril 2018 esitatud arupärimisele auditi kohta, kus me analüüsisime, kas valdade ja linnade infolehti kasutati 2017. aasta kohalike valimiste eel parteilistes erahuvides. Vastan küsimuste kaupa.

Esimene küsimus: Milliseid kunstlikke eeliseid on omavalitsuste rahastatud infovahendid konkreetselt valimistel osalejatele andnud?

Vastan: Riigikontrolli auditi rõhuasetus oli avaliku raha kasutamise seaduslikkusel. Avaliku raha kasutamine poliitilistes erahuvides oleks ka siis ebaseaduslik, kui sellest ei tekiks eelist. Ehk teisisõnu – see, kas kandidaat on ka realselt mingi eelise saanud, ei ole rahakasutuse seaduslikkuse hindamisel määrav, nagu ka see, kas eelis on toonud valimistel edu või mitte. Oluline on, kas raha on kulutatud, lähtudes omavalitsuse ülesannetest ja avalikust huvist või siis mitte.

Teine küsimus: Kas Eesti seadusandlus on piisav selliste vaba konkurentsi moonutuste minimeerimiseks? Kui ei, siis mida tuleks esmajoones muuta?

Vastan: Ma ei arva, et probleemi lahendamiseks tuleks järjekordselt ilmtingimata täiendada seadusi. On ka suhteliselt keeruline luua uusi norme, mis oleksid ühtmoodi toimivad kõigis Eestimaa omavalitsustes. Siinjuures rõhutan, et enamiku valdade ja linnade infolehti ei kasutatud 2017. aasta kohalike valimiste eel parteilistes erahuvides, mis tähendab, et ka olemasolevas õigusruumis suutis rõhuv enamik omavalitsustest infolehti välja andes vältida probleeme ja mitmemõttelisi olukordi. Nad ei vajanud selleks rohkem regulatsioone. Ning veel kord – nagu me auditis rõhutame – küsimus on poliitilises kultuuris ja poliitilises tahtes. Kõike ei ole võimalik seadustega reguleerida ja ei peakski reguleerima.

Kolmas küsimus: Millised on konkreetsed soovitused, et vältida avaliku raha kuritarvitamist poliitilistes erahuvides ja milline on omavalitsuste valmisolek neid meetmeid kiirelt rakendada?

Riigikontrolli auditis on välja toodud mitmeid soovitusi, mida kõik saavad aruandest lugeda. Peamine on, et omavalitsused ise mõtleksid riskide maandamisele ja et mängureeglid lepitaks kokku kohapeal. Näiteks on ühe n-õ enesekontrolli võimalusena meie auditis soovitatud moodustada infolehtede juurde sõltumatu ja tasakaalustatud kolleegium, kes reeglite täitmist teatud korrapärasusega hindaks. Seda võimalust tegelikult kasutatakse omavalitsustes mitmel pool juba praegu.

Välise kontrolliga tegeleb jätkuvalt Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon, praktikat koguneb seal üha enam, sealhulgas kohtulahendeid, mis on abiks ja käitumisjuhendiks.

Küsimus: Millisest piirist alates (ilumissagedus, tiraaz jne) hakkab omavalitsuse infoleht pakkuma erameediale kõlvatut konkurentsi? Kuidas seda ära hoida?

Oma häiritust munitsipaalväljaannete ja erameedia konkureerimise üle reklaamituru kontekstis on väljendanud Eesti Ajalehtede Liit. Riigikontrolli auditi käigus selgus, et 2017. aastal müüdi reklaami umbes pooltes valdade ja linnade infolehtedes, kuid nende reklaamitulud olid siiski pigem väikesed, jäädes enamasti ühe lehenumbri kohta 100 euro piiresse.

Üle 2000 euro reklaamitulu numbri kohta oli kahes lehes – Viimsi ja Rae valla lehes. Kui vaadata aasta kogutulu, siis mõnes üksikus lehes oli see tõesti üle 40 000 euro, mis on näiteks maakonnalehe vaatest võttes juba märkimisväärne summa.

Eesti Ajalehtede Liidu hinnangul lahendaks vääritud konkurentsi probleemi seadusemuudatus, mis defineeriks väljaande, mida tehakse maksumaksja raha eest, kohaliku infolehena ja keelaks seal tasulise reklaami, sealhulgas ostu-müügi reklaami avaldamise. Riigikogu ei ole sellelaadseid piiranguid seni vajalikuks pidanud.

Küsimus: Auditis on riivamisi puudutatud Tallinna spetsiifilisi teavituskulusid Tallinna Televisioonis ja venekeelsete saadete ostmist PBK-lt. Kuidas hindate nende kulude otstarbekust ja PBK-lt saadete tellimise vastavust Eesti julgeolekupoliitiliste huvidega? Kas ja millal on Riigikontrollil kavas neid küsimusi eraldi ja pikemalt käsitleda?

Vastan: Tõepoolest, Riigikontroll ei ole oma selles auditis käsitlenud pealinna spetsiifilisi teavituskulusid Tallinna Televisioonis ega PBKst saadete tellimise vastavust julgeolekupoliitiliste huvidele. Nagu ma ka varem rõhutasin, on Riigikontrolli teemaks avaliku raha võimalik kasutamine erahuvides. Ja põhimõte, et avalikku raha saab kasutada üksnes avalikes huvides, kehtib sõltumata omavalitsusest ja tegevuse valdkonnast.

Riigikontroll on kitsalt teavitus- ja reklaamitegevuse valdkonnas avaliku raha poliitilistes erahuvides kasutamise teemal seni teinud kaks auditit – varem aastal 2015 ja nüüd aastal 2018. Me oleme teadvustanud probleemi neile, kelle kätes on selle lahendamine. Mul pole põhjust arvata, et Riigikontrolli sõnum poleks olnud asjasse puutuvatele isikutele ja organisatsioonidele mõistetav.

Küsimus: Kõige enam erapooletuse põhimõtteid rikkuvaid artikleid (48) ilmus 2017. aastal Tallinna väljaantavas ajalehes Stolitsa. Arupärijate kasutuses on sisuanalüüs, mis näitab, et tegu pole mitte üksi tasakaalureegleid eirava, vaid Eesti suhtes otseselt vaenuliku lehega. Milline on Tallinna vastus Riigikontrollile, sh Stolitsa küsimuse lahendamiseks? Milline on teiste asutuste (Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni, Kaitsepolitsei amet jt) pädevus selle küsimusega tegelemisel ning kas ja milline koostöö on Riigikontrollil nendega?

Vastus: Tallinna linna vastus Riigikontrollile on lisatud auditiaruandele, kus saab sellega täpsemalt tutvuda, kuid lühidalt kokku võetuna oli Tallinna linn nõus Riigikontrolli põhiliste järeldustega, mis puudutasid teiste omavalitsuste tegevuses ilmnunud probleeme. Mis puudutas Tallinna ennast ja tema infolehti käsitlevad järeldusi, siis läksid arvamused Riigikontrolliga mitmes aspektis lahku, sealhulgas ka küsimuses, kas Tallinna infolehti on kasutatud poliitilistes erahuvides või mitte. Riigikontrolli teadupärast süüdistati ka tsensuuris.

Üks lahknevuskohti oli ka näiteks küsimuses, mis on ajakirjandus ja mis seda pole. Tallinn on seisukohal, et nad teevad oma infolehti lähtudes ajakirjanduse eneseregulatsiooni põhimõtetest. See tähendab, et nad toimetuste töösse ega lehe sisuloomesse väidetavalt ei sekku. Auditis välja toodud poliitilise konkurentsi mõttes probleemseid sõnumeid põhjendasid nad samuti ajakirjandusvabadusega ja igapäevase õigusega levitada vabalt oma ideid ja arvamusi.

Tallinna linnavõimu käsitluses on väljaannete Pealinn ja Stolitsa näol tegu vaba ajakirjandusega ning nende töötajate puhul ajakirjanikega, kellele laienevad universaalsed ja klassikalised ajakirjandusvabaduse põhimõtted. Eesti Ajalehtede Liidu nõukogu on teinud otsuse ajalehe tunnuste kohta ning leidnud, et riigi- ja omavalitsusasutuse infolehte ajaleheks pidada ei saa. Lisaks on ajalehtede liidu eetikakoodeksis sõltumatus nõue, mille järgi ei tohi ajakirjanik olla kajastatava institutsiooni teenistuses. Tallinna lehtede Pealinn ja Stolitsa toimetused on aga linnakantselei koosseisus ja nende töötajad on linnakantselei palgal.

Olenemata sellest, kuidas infolehtede väljaandmist nimetada, ei saa omavalitsus, osutades mingi valdkonna eneseregulatsioonile, eirata seadustest tulenevaid põhimõtteid, milleks on muu hulgas kohustus kulutada raha vaid avalikes huvides. Tegutsedes seaduste alusel, on Tallinna linnal võimalik alati lähtuda lisaks seadustele, rõhutan siinkohal sõna „lisaks“, veel eetilistest standarditest ja võtta oma tegutsemise aluseks mõne valdkonna häid tavasid.

Saime mõni aeg tagasi lugeda uudist – see oli natuke rohkem kui kuu aega tagasi –, et Tallinn on ikkagi otsustanud kehtestada reeglid, kuidas märtsikuiste Riigikogu valimiste eel kandidaate oma infokanalites kajastada. See puudutab nii linna infolehti kui ka Tallinna Televisiooni. Lehtedega seoses on neil muu hulgas näiteks plaan mitte avaldada Riigikogu valimistel kandideerijate artikleid. Seda, kas reeglitest kinni peetakse või mitte, saame kõik ise jälgida, ent kindlasti on juba nende kehtestamine samm edasi.

Mis puutub küsimuse osa, mis käsitleb koostööd teiste asutuste ja organisatsioonidega, siis võin kinnitada, et Riigikontrollil on välja kujunenud pikaajaline koostöö Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoniga, kelle pädevuses on järele valvata, et erakonnad ja poliitikud ei kasutaks oma tegevuses keelatud rahastamisvõtteid. Riigikontrolli töö tulemused on avalikud ning kõik Eesti asjassepuutuvad asutused saavad neid kasutada.

Küsimus: Tallinn kõrval on auditis enim halbu näiteid pakkuva omavalitsusena esile toodud Loksas. Haldusreformi suurima erandi tegi valitsus vaid 2700 elanikuga Loksale. Loksas sundliitmine Kuusalu vallaga jäeti ära. Sellist erandit ei tehtud palju suurematele omavalitsustele. On ilmne, et Kuusaluga liitumise korral ei oleks Keskerakonna poliitikud saanud Loksal 2017. aasta kohalikel valimistel avalikku raha isiklikes valimishuvides kasutada. Kas Vabariigi Valitsuse otsus 2017. aasta juunis, mis tegi Loksale erandi (ja mida toetasid Keskerakonna ministrid), sisaldab poliitilist korrupsiooni?

Vastus: Ma pean ütleva, et Riigikontrolli viimase 15 aasta jooksul tehtud audititest ei õnnestunud mul kuidagi leida infot, mis näitaks, et Loksas on Eesti või globaalses mastaabis sedavõrd eriline paik, et seal ei sobi üldisi põhimõtteid kasutada. Oma kogemusest lähtudes toetas Riigikontroll haldusreformi eelnõu koostamisel põhimõtet, et omavalitsuse suurus peaks olema vähemasti 11 000 elanikku. Lõpuks jäi see seadusse n-ö pehme soovitusena ja kriteeriumiks võeti 5000 elanikku, mis peaks olema minimaalne suurusjärk.

Haldusreformi käigus omavalitsuste liitumise või mitteliitumise kohta tehtud otsused väljendavad valitsuse poliitilisi valikuid, millesse Riigikontroll sekkuda ei saa. Ühtlasi kordan seda, mida

Riigikontroll on alati soovitanud: kui kellelgi on korrupsiooni või muude süütegude toimepanemise suhtes põhjendatud kahtlusi, siis on ainuõige käik pöörduda õiguskaitseasutuste poole.

Ja viimane küsimus: Millised on Riigikontrolli ettepanekud poliitilise korrupsiooni minimeerimiseks seoses omavalitsuste infotegevuse ning reklaami- ja kommunikatsiooniraha kasutamisega?

Vastan: Olen Riigikontrolli seisukohad selles osas juba ka välja öelnud, kuid kordan need siinkohal veel üle.

Tegu on probleemiga, mida lihtsate ja ühekordsete võtetega ei lahenda, kuna selle juured on poliitilises kultuuris. Õigusruum seaduste tasemel tundub ka praegu piisavalt toekas, et probleemi tuvastada ja sellele reageerida. Tuleb lihtsalt rohkem pingutada, et neid võimalusi realiseerida. Mida see tähendab? Eeskätt seda, et eri tasandite enesekontroll tuleb saada paremini toimima ning seda eriti just ennetamise mõttes. Parimaid tulemusi annab see siis, kui probleemi avaldumise võimalused ja meetmed selle vastu mõeldakse läbi, arvestades kohapealseid olusid. Seda oleme viimases auditis ka soovitanud.

Iga omavalitsus peaks riskide maandamiseks looma oma reeglistiku, mille sisustamiseks oleme auditis toonud välja ka praktilisi ideid. Usun, et ühiskonna, ajakirjanduse ja poliitikute tähelepanu pööramine probleemile on kõige mõistlikum viis, kuidas poliitilist kultuuri selles küsimuses kujundada.

Riigikontrolör Janar Holmi tervituskõne Riigikontrolli 100. aastapäeva vastuvõtul Kadrioru kunstimuuseumis 18. veebruaril 2019

Austatud Riigikogu esimees, parlamendi ja valitsuse liikmed, külalised, kolleegid, sõbrad!

Täna teid, et leidsite võimaluse täna siia tulla, et üheskoos märkida saja aasta möödumist Riigikontrolli töö algusest.

Maapäev võttis vastu otsuse Riigikontrolli loomise kohta Vabadussõja 30. päeval – 27. detsembril 1918 –, kui vaenlase väed oli lähenemas Tallinnale. Just kiirelt kasvanud sõjapidamise kulud ning eluline nõue kasutada riigi kasinat raha sihipäraselt ja otstarbekalt määrasid ette Riigikontrolli loomise vajaduse.

Loomise otsusest reaalse tegutsemiseni läks siiski veidi aega, kuid 1919. aasta veebruaris-märtsis ehk just neil päevil sada aastat tagasi hakkas Riigikontroll realselt toimima. Ja Riigikontrolli esimeseks tööks oli kontrollida sõjaväljal, et sõdurite supikatla juures kuritarvitusi ette ei tuleks, sest just täis kõhust sõltub sõduri moraal.

Pärast sõja lõppu läks Riigikontrolli areng üsna vaevaliselt, stabiliseerumine toimus 1920ndate lõpus. 1940. aastal jagas Riigikontroll Eesti riigi saatust saada 1990. aastal taastatud. See ei olnud veel oma iseseisvuse taastanud Eesti põhiseaduslik asutus, kuid algus oli tehtud. 1992. aastal vastu võetud põhiseadus andis Riigikontrollile sõltumatu põhiseadusliku institutsiooni staatuse.

Ma täna kõiki, kes läbi selle saja aasta on Riigikontrolli ülesehitamisse panustanud. Meenutan tänutundega sõjaeelse Eesti riigikontrolöre Aleksander Oinast, Kaarel Eenpalu, Johannes Zimmermanni ja Karl Soonpää, kes kõik surid okupatsioonivõimu käe läbi. Mõtlen lugupidamisega meie hulgast lahkunud Hindrek Merile, kellele saatus andis võimaluse 1990ndatel Riigikontroll uuesti üles ehitada. Ja täna Juhan Partsi, Mihkel Oviiri ja Alar Karist, kes on teinud Riigikontrollist selle, mis ta täna on.

Ja ma täna muidugi auditeeritavaid, lootes, et neid, kes tunnevad, et Riigikontrollist on neile kasu olnud, on palju rohkem kui neid, kes arvavad, et neid on ebaõiglaselt koheldud.

Aga nii või teisiti – siin me nüüd siis oleme.

Kui ma sirvisin nii sajanditaguseid kui ka 1990ndate alguse dokumente Riigikontrolli tegevuse kohta, jäi silma suundumus määratleda ennast tihtipeale läbi eituse. Rõhk oli pigem sellel, mida ei tohi teha, mida tuleks vältida, mitte niivõrd sellel, kuidas oleks mõistlik toimida, milline peaks olema riik ja ka Riigikontroll.

See on mõistetav olukord, mis on omane murrangulistele ja pöördelistele perioodidele, kus üleminekul ühelt ühiskondlik-poliitiliselt korrald teisele tahetakse ühelt poolt kõrvale heita see, mis iseloomustab eelmist perioodi, ning teiselt poolt ei ole veel tekkinud oskusi ja teadmisi luua endale ainuomast tulevikule suunatud visiooni.

Nagu ütles 1990. aastal ametise asumise järel riigikontrolör Hindrek Meri: „On vaja põhimõtteliselt uue mõtteviisiga inimesi. See ongi praegu kõige suurem raskus – neid inimesi leida. Neid tuleb hakata koolitama.“

Kui 1990ndate alguses sõltus Riigikontroll uute teadmiste saamisel välispartnerite vaimsest humanitaarabist, siis nüüd, ligi 30 aastat hiljem, on Riigikontroll jõudnud küpsusastmeni, kus

meie kasutada on omaenda kogemusest tekkinud oskused ja teadmised. Oleme ise muutunud teadmiste jagajaks.

On hea meel, et just Eesti Riigikontroll on see, kes juhib praegu rahvusvahelist audiitorite meeskonda, kes annab hinnangu Euroopa Kontrollikoja strateegia elluviimisele. Just Eesti Riigikontroll on see, kes juhib Euroopa kõrgeimaid auditiasutusi ühendava organisatsiooni EUROSAI keskkonnaauditi töörühma. Ja just Eesti Riigikontroll on see, kes ilmselt järgmisel aastal asub juhtima Euroopa IT-auditite töörühma, jagades Eesti kogemust nii e-riigi ülesehitamisel ja toimimisel kui ka infotehnoloogia kasutamisel auditeerimistöös.

See ei tähenda, et omaaegsest õpilasest on saanud kõiketeadev õpetaja. Ei ole. Eesti Riigikontrollil on maailmast jätkuvalt väga palju õppida. Aga noorest õpilasest on saanud täiskasvanu, kes on teadlik õppija. Oleme jõudnud etappi, kus saame õppimisel ise teha läbimõeldud valikuid, välja valida selle, mis meie oludesse enim sobib ja kasutatav on. Meil ei ole enam põhjust ega õigust teisi matkida – teha midagi nii või naa ainuüksi sel põhjusel, et teised nii teevad või on aastaid teinud.

On aeg leida oma tee ja vastata küsimusele, millisest Riigikontrollist on Eestile kõige rohkem kasu. Ja siis selline Riigikontroll ka üles ehitada ning kogu aeg olla valmis aja ja olude muutudes kord juba ehitatud aja nõuetele vastavalt ümber kohandama.

Riigikontroll on muu hulgas loodud selleks, et täitevvõimu – ministriumide ja ametite – kõrval oleks sõltumatu tugeva analüütilise võimekusega organisatsioon, mis pääseb ligi kogu infole, et anda toimuvast aus, objektiivne ning moonutustest vaba pilt.

Me ei pääse küsimustest, kas oleme suutnud ühiskonna ja riigi muutustega kaasas käia. Kas me tegeleme õigete teemadega, õigel ajal ning kas meie töö tulemusi oleks võimalik paremini kasutada? Kas me täidame parimal võimalikul viisil oma rolli olla rahakasutuse mõistlikkuse eest seisja ja täitevvõimu infomonopoli tasakaalustaja?

Õigusteadlane Heinrich Schneider selgitas 1990. aastal Riigikontrolli olemust tagasiside andjana ja nimetas seda edasiliikumiseks selg ees. Vahepeal on aga aeg väga oluliselt muutunud ja nõuab Riigikontrollilt näo pööramist liikumise suunda ehk ettepoole vaadates edasi minemist, tulevikku vaatamist.

See tähendab rohkem kaasarääkimist Eesti oleviku ja tuleviku teemadel. Riigikontroll ei saa olla asutus, kes ootab ära probleemide tekkimise, et siis tagantjärele kirjeldada seda, kuidas probleeme oleks võinud vältida. See ei tähenda muidugi, et ka edaspidi ei tuleks vaadata aeg-ajalt üle öla selja taha või paremale ja vasakule, aga põhiline vaade peab olema ette.

Üks selle vaate väljendusi on auditid, mis pööravad tähelepanu probleemidele, mis hakkavad mõjutama meie elu aastate või isegi aastakümnete pärast. Selleks tuleb aegsasti valmis olla.

Meil ei ole võimalik enam toimida nii nagu teised, eriti veel nii, nagu paljud teised Euroopas ja mujal maailmas, kes teevad auditimaailmas peaaegu kõike liigagi samamoodi, nagu nad on teinud 10, 15 või 25 aastat tagasi. Peame ise leidma õige viisi ja lähenemisnurga.

Riigikontroll peab suutma pakkuda julget ja sõltumatut pilku juba otsustusprotsesside ajal, toetades sellega kvaliteetsemate poliitikaotsuste langetamist ning läbikaalumata ja rumalate otsuste vältimist. Sealjuures tuleb olla kiirem, fokuseeritum ning keskenduda olulisele – inimeste päriseluprobleemide lahendamisele.

Ja lõpetuseks veel ühest Riigikontrolli töö ja vastutuse aspektist ühiskonnas.

Siinkohal on asjakohane meenutada kõigepealt tsitaati kultusfilmist „Viimne reliikvia“. Vend Johannes ütleb seal, tsiteerin: „Püha Birgitta on meile vaimuväge kosutava testamendi jätnud ja tema reliikvia on meile puhta ja vankumatu usu sümboliks. Nüüd, kus usklik maailm on reformaatorite ja ketserite väärdõpetuse läbi hukka minemas, [---] just nüüd peame olema meie see kõige tugevam ja õigem usu kants siin riigis. Ja meie hool ei tohi mitte raugeda.“

Filmimaailma fantaasiat tänasesse päeva tuues kõlaks see tsitaat ilmselt nii: „Põhiseaduse Assamblee on meile vaimuväge kosutava testamendi jätnud ja põhiseadus on meie vaba ja liberaalse elukorralduse aluseks. Nüüd, kus teadmistel ja faktidel põhinev maailm on soolapuhujate, manipulaatorite ja populistide väärdõpetuse läbi hukka minemas ja kus mängurlus ning vastutustundetud lakkavad ning mõistus pole enam moes, peame meie just nüüd olema see kõige tugevam selge peaga faktipõhise otsustamise ja arutelude toetamise kants siin riigis. Ja meie hool ei tohi mitte raugeda.“

Riigikontrolli asi praeguses olukorras on toetada faktide ja selge analüüsiga otsustajaid ja ühiskonda laiemalt. See tähendab senisest palju aktiivsemat ja kiiremat tegutsemist. Iseasi on, kui avari meelega ollakse valmis vastu võtma seda teavet, mis ei jäta kuigi palju võimalusi reaalsuse eest kõrvale põigata.

Täna teid kuulamast!

Riigikontrolör Janar Holmi tervituskõne Riigikogu pidulikul istungil Asutava Kogu kokkutulemise 100. aastapäeva puhul

Austatud Vabariigi President, president Rüütel, Riigikogu esimees, parlamendi ja valitsuse liikmed, külalised!

Ma ei mäleta ühtegi Riigikogu koosseisu, mille kokkutulemise järel poleks ohatud: jah, eks ta ole läbilõige ühiskonnast, aga kas tõesti oli vaja seekord ikka nii sügavalt lõigata. Küllap ohatakse samamoodi ka edaspidiste koosseisude selgumise järel. See on inimlik, sest ega ju pole palju neid, kellele meeldiks iseenda peegelpilt.

Kui kümme aastat tagasi oli siinsamas saalis Asutava Kogu kokkutulemise 90. aastapäeva pidulik istung, tsiteeris toonane riigikontrolör Mihkel Oviir lõike ajakirjas Akadeemia ilmunud artiklist, mille autor on füüsikust teadlane Tiit Kärner. Loen täna neid ridu veel kord, sest nad pole oma aktuaalsust kaotanud. Olud, inimesed ja probleemid on muutunud ja vahetunud, kuid sõnum on universaalne.

Tsiteerin: „Need poliitikud ja riigijuhid, kellega rahul ei olda, on ju rahva enda seast ja rahva enda poolt valitud ning seda just nende eeldatava sobivuse järgi sellesse rolli. Olgu nad seega kui tahes kehvad, nad on ikkagi parimad, keda sellel rahval võtta on, ning nende asendamine teistega ei muudaks midagi. [---] iseseisva riigi rahvas vastutab ise selle eest, milline on tema valitsus või valitseja [---] Olukord, kus rahvas kujutleb end suurima kannatajana omaenda valitsuse all, on groteskne, naeruväärne ja alandav.“ Tsitaadi lõpp.

Nii vastutame vabade kodanike ja valijatena mis tahes tulemuse eest, mis lõpuks siin saalis meie valiku läbi resulteerub. Selle vastutuse tunnetamine pole paraku viimase kümne aastaga lihtsamaks läinud, oma mõju on avaldanud ka infovälja ja mõtlemise killustumine.

Seetõttu on eriti oluline meeles pidada meie kõigi, eriti aga just parlamendi liikmete rolli vastutustundliku valitsemise ja faktipõhise otsustamisruumi kujundamisel – ühiskonnale maailma asjade selgitamisel tasakaalukal ja faktidel põhineval viisil. Vaadates arengut nii laias maailmas kui ka meil, on üha tähtsam, et valijaskond oskaks vastutustundlikult kasutada demokraatiat ja tema instrumentariumi.

Nii on ajaloolane ja ühiskonnategelane, sõjaeelse Eesti üks tippintellektuaale Peeter Tarvel oma mitmetes töedes rõhutanud, et demokraatia toimimine vajab valgustatud valija olemasolu. Tarvel on ka kirjutanud, et tulevikudemokraatia suudab visa ja süstemaatilist tööd nõudvaid ülesandeid täita vaid ühel eeldusel – nimelt siis, kui haritud pead ei poe oma kitsasse teokarpi ega eemaldu laiast ühiskonnast. Ja ei kummarda teenimisvalmis karjerismiinnus iga võimu, milline see ka ei oleks.

Just valijaskonna kannatlik ja järjekindel valgustamine – mitte tema liigne pimestamine välklambi sähvatust näkku suunates ega mõistuse hämardamine – on just ennekõike valitud rahvaesindajate kanda olev roll ja vastutus. Aga samamoodi on see ka kõigi riigi teenistuses olijate kohus.

Ja mul on siin hea meel kinnitada, et Riigikontroll on valmis olema rahvast esindavatele Riigikogu liikmetele kõigiti abiks ja toeks just faktipõhise otsustamise ja faktipõhise arutelu õhkkonna loomisel. Samuti saame aidata kaasa faktide vaheliste seoste paremale tajumisele.

Lõpetuseks: Peeter Tarveli kaasaegne, silmapaistev Eesti ajakirjanik, ajaloolane ja ühiskonnategelane Eduard Laaman on oma teoses „Demokraatia ja diktatuur“ kirjutanud read, mida on kasulik ikka ja jälle meelde tuletada.

Tsiteerin. „Meie võtsime demokraatiast tema kõige painduvama vormi – parlamentarismi. Juba põhiseaduse koostamisel kostis hääli, et see mitte hädaohuta ei ole. Ta esitab oma kasutajatele kõige kõrgemad nõudmised. Ta on nagu kõige täiuslikum masin, mis vajab kõige vilunumat käsitlust. [---] Kui talumees peab tarvitama masinat, mille keerulist värki ta ei tunne, siis ei saa tulemata jääda viperused. On mees küllalt nõutult higistanud ja taeva mustaks kirunud, tuleb tal tahtmine kogu kupatus aia taha kraavi kihutada, kui ta seda juba kohapeal vihahoos puruks ei peksa. [---] Niisugusel silmapilgul on hädasti vaja natuke kannatust, et mitte astuda mõtlematuid samme, mida pärast raske parandada.“ Tsitaadi lõpp.

Täna Teid ja soovin kõigile mõistlikku meelt ja arukust.

Riigikontrolör Janar Holmi kõne Riigikogus 13. novembril 2019 riigi vara kasutamise ja säilimisega seotud probleemidest – #e-riik

Austatud istungi juhataja esimees, head Riigikogu liikmed. Head hilist õhtutundi!

Riigikontroll saadab parlamendile igal aastal mitukümmend aruannet. Nendest kahe sisu on täna siin täiskogu arutada. Esimene on audit riigi majandusaasta aruande kohta, millest just äsja rääkis lugupeetud rahandusminister. See aruanne käib riigi raha ja muu vara kohta. Ja teine on aastaraport, mis käsitleb olulisemaid probleeme riigi majanduses ja halduses. Koos vaadates ja üksteist täiendades moodustavad need raportid parlamendi jaoks ülevaate riigi vara kasutamisest ja säilimisest.

Tänavuses aastaraportis, mille üleile esitasin Riigikogu esimehele, on seekord fookuses Eesti e-riigi tervis ja elujõud. Miks just selline teema? Aga sellepärast, et Eesti on endale maailmas nime teinud just e-riigina. Eesti tegi ühena esimestest riigivalitsemises ja avalikes teenustes niinimetatud tiigrihüppe ja suundus edukalt digimaailma. Ja meie e-riigi edulool on kõik tunnused, et ollagi see kaua otsitud müütiline Eesti Nokia.

Kuid tänasel päeval ei taha paraku keegi enam olla Nokia, sest sellest on saanud vaikne paik. Arengu puhul ajalugu ei loe. Vastupidi. Kuulsusrikas ajalugu ja saavutatud edu võivad toita rahulolu ja mugandumist, aga lõpuks tuua seisaku. Tänapäeval suudavad edu hoida vaid need riigid, kes väldivad takerdumist tehnoloogiasse, mis on oma aja ära elanud.

Elu näitab, et kui IT-lahendusi pidevalt ei uuendata, hakkavad infosüsteemid lõpuks dikteerima ka poliitilisi valikuid. Usun, et küllap paljud teist on eelnõude menetlemisel näinud olukordi, kus vajalikud otsused lükatakse edasi just seetõttu, et infosüsteemides ei ole võimalik mõistliku kiiruse ja mõistliku rahaga teha muudatusi, mida on otsuse rakendamiseks vaja.

Jah, mõnikord võivad sellised olukorrad ära hoida asjatut kiirustamist, kuid loomult takistavad need poliitilisi protsesse. Teatava liialdusega on selline olukord ka ohuks demokraatiale.

Palju on räägitud tiigrihüppest. Tiiger on territoriaalne loom. Ta teab, kus ta parajasti on. Ja meie e-tiiger peaks seda samuti teadma. Meie e-riik on küll Eesti rahvusliku uhkuse allikas, kuid paraku on meie e-tiiger mõnevõrra peataolekus. Ta ei tea, kus ta parasjagu on ja kui suur on tema pesakond.

Ehk me ei tea, mis see uhkus meile maksma läheb, ja raske on saada selget pilti, kui palju ja milliseid infosüsteeme ning andmebaase Eesti riigis on. Aastaülevaadet ette valmistades tundis Riigikontroll huvi, kui suured on IT-investeeringud, samuti ITga seotud haldus- ja personalikulu. Selgus, et sellist tervikülevaadet paraku ei ole.

Lihtsam oli saada infot selle kohta, kui palju raha on ministriumide hinnangul IT-vallas puudu. Sellepärast tuleks kõigepealt Rahandusministeeriumil koos Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga luua ülevaade IT-kulude tegelikust seisust.

Poliitilises maailmas on teatavasti väga peibutav öelda, et jälle kärbitakse riigiasutuste majanduskulusid. See toob populaarsust. Paraku on IT-süsteemide halduskulud alates 2003. aastast liidetud riigiasutuste tavaliste majanduskulude hulka. Ja see tähendab, et surve alla satuvad tihtipeale just need IT-tegevused, mis on vajalikud süsteemide käiguhoidmiseks, sest hooldamist ei saa esitada kui uut säravat töövõitu.

Arvestades IT-sektori tähtsust, tasuks tõsiselt kaaluda, kas hakata IT-süsteemide ülalpidamiskulu ja IT-investeeringute kohta eraldi arvestust pidama. Kui me defineerime vägagi täpselt, mis on ja mis ei ole kaitsekulud, siis IT-kulude samasugune määratlemine võiks ju olla igati põhjendatud.

Kuna Riigikontroll ei leidnud infot keskvalitsuse IT-kulude kohta, tegime ise katse selline ülevaade kokku panna. See õnnestus küll vaid osaliselt, kuid andmed olid siiski piisavad, et tajuda kulude dünaamikat.

Selgus, et IT-valdkonnas on personali- ja halduskulu viimase kahe aasta jooksul kasvanud ca kolmandiku võrra. Tõsi, seda küll peamiselt IT-töötajate hulga suurenemise, mitte nende palgatõusu tõttu. Selles olukorras ei suudeta võistelda erasektori palkade kasvuga. Nii on riigiasutustes hulk IT-ametikohti täitmata ja töøjõu voolavus suur. Kulude suurenemine on samas paratamatu, kui tahame, et e-riik areneks ja olemasolevad infosüsteemid toimiks.

Austatud parlamendi liikmed

Uute IT-arenduste puhul on valitsus kasutanud ennekõike Euroopa Liidu toetusraha. Seda ei saa aga kasutada juba töötavate süsteemide ülalpidamiseks. Eesti enda maksuraha aga napib.

Samuti pole infosüsteemide korrastamise ja hooldamise kulud võrreldes uute infosüsteemide loomisega piisavalt atraktiivsed ega nähtavad. Investeeringud kõigile nähtavasse fassaadi toovad rohkem tähelepanu, kui näiteks laguneva elektrisüsteemi vahetamine.

Siit koorub järjekordselt välja vana probleem – soov pidevalt pakkuda uusi ja läikivaid asju olukorras, kus hädavajalikud põhifunktsioonid on jäänud tähelepanuta. Nagu lõputu ringina kerkivad varemete vahel uued hooned, mis peagi kuuluvad ise varemete hulka.

Mida enam me digiriigile toetume, seda rohkem peame ka digitiigri hooldamisele panustama. Kui minu asemel seisaks siin zooloog Aleksei Turovski, siis küllap ei jätaks ta ütlemata, et tiiger veedab ligi poole ärkveloleku ajast oma kasuka eest hoolitsedes. Vastasel juhul kannatab tema tervis ja tema hüppevõime. Ning tiigri lõhn reedaks ta enne, kui ta jõuab sihtmärgini.

Nii on ka e-tiigriga. Meil ei ole pääsu täiendavatest kulutustest, kui tahame tiigrit hoida hüppevõimelisena. Raha on vaja nii selleks, et praegused e-teenused toimiks, aga ka selleks, et uuendada vananenud IT-lahendusi, võtta optimaalses tempos kasutusele uut tehnoloogiat.

Selleks, et luua investeeringute kohta süstemne plaan, tuleks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile anda selgem juhtroll. Ja seda ka järelevalve ja IT-arenduste tehnoloogilise kavandamise vallas.

Head kuulajad

Eesti e-loo üks rohkem tähelepanu pälvinud koostisosa on e-tervise süsteem. Digiresepti lahendus või patsiendiportaal on suur samm edasi. Aga e-tervise projekt on vastuoluline – pealt läigib, kuid seest logiseb.

Üleriigiline digiregistratuur, mis pidi tööle hakkama 2008. aastal, hakkas toimima alles 11 aastat hiljem, tänava augustis. Digiregistratuuri algne rakendus sai küll valmis ja võeti vastu, raha kulutati ära. Kuid kasutusse seda ei võetud ja nüüd tuli välja töötada uus infosüsteem.

Või vaatame sellist teemat nagu e-tervise süsteemi kasutajamugavus. Selle asemel, et aidata patsiente, peavad arstid põhjendamatult palju aega pühendama klikkimisele, et klapitada haiguslugude kokkuvõtteid ja saada ülevaade patsientide seisundist. Tervelt 65% Riigikontrolli küsitlusele vastanud haiglatest pidas e-tervise süsteemi kasutamist ebamugavaks. 45% vastajatest osutas, et nad ei saa e-tervisest kätte kõiki raviks vajalikke andmeid.

Kui näiteks kiirabiautost pannakse EMO arstide suunas teele info patsiendi kohta, on sellel kiirabikaardil suisa 24 lehekülge, kust vajalikku infot kokku otsida – seda kõike pingeolukorras.

Alles neli aastat tagasi kiideti heaks Eesti e-tervise strateegia uute ja ambitsioonikate eesmärkidega. Samas on ka varasemad eesmärgid jätkuvalt saavutamata.

Tekib küsimus, miks küll pole sedavõrd olulises valdkonnas suudetud pikalt teadaolevaid probleeme lahendada? Miks on nii, et teatud teemade puhul jõutakse poliitilise ja administratiivse tahte toel kiiresti triumfini. Ehk osa probleeme lahendatakse linnutiivul ja raskusi trotsides. Aga teiste oluliste asjade puhul see nii ei ole.

E-tervise puhul ei ole tegemist mitte niivõrd infotehnoloogilise probleemiga, vaid teema pikaajalise alajuhtimisega ja omanikutunde puudumisega.

Lugupeetud kuulajad

On tõsi, et igapäevaelu üha suurem digiteerimine aitab muuta teenused kättesaadavamaks, infokogumise kiiremaks ja süsteemid tõhusamaks. Kuid kõige hea kõrval on sel paraku ka oma pahupool – see annab ka tõhusama võimaluse eskaleerida rumalust ja bürokraatiat.

Digimaailmas on palju lihtsam küsida infot, mida tegelikult ilmtingimata vaja ei ole. Sellisel viisil on võimalik märkamatu klikk kliki haaval asjatult inimesi ja organisatsioone üha enam ja enam koormata.

Lähiajal saab Riigikontrollil kaante vahele aruanne, milles analüüsisime hoolekande kohta andmete kogumist. Näiteks selgus auditi käigus, et Sotsiaalministeerium on teinud omavalitsustele ülesandeks esitada S-veebi nimelises keskkonnas regulaarselt 11 erinevat hoolekandevaldkonna aruannet. Ja kokku on seal 793 andmevälja!

Vallad ja linnad ise neid andmeid sellises detailsuses ei vaja. Ja ka Sotsiaalministeeriumi enda toodud kasutusnäited viitavad paljude andmete puhul pigem nende ühekordse kasutamise vajadusele. Näiteks on andmeid, mida on kasutatud vaid ministri visiitide ettevalmistamiseks või artiklite kirjutamiseks.

Sotsiaalministeeriumil tuleks kiiremas korras vabastada omavalitsused mõttetust andmekorjest.

Aga lisaks sellele, et Sotsiaalministeerium koormab liigselt omavalitsusi, ei jää ka mitmed omavalitsused võlgu. Nemad koormavad omakorda abivajajaid. Nad küsivad andmeid, mis on mujal juba olemas või mida tegelikult teenuse osutamiseks ei kasutata. Kui näiteks ühes omavalitsuses piisas toimetulekutoetuse saamiseks 17 lahtri täitmisest, siis teises ootas taotlejat juba kolm korda pikem, 50 lahtriga vorm.

Toon teile veel ühe näite e-lahendusega loodud mugavast võimalusest bürokraatiat suurendada. Paar kuud tagasi võis Rahvusringhäälingu portaalist lugeda artiklit, kus Tartu Ülikooli hankeosakonna juhataja kirjeldas minikonkursside korraldamist enne ja pärast riigihangete registri arendust.

Kui varem tähendas minikonkursi puhul hinnapakumise küsimine seda, et saadeti laiali lihtne e-kiri, siis nüüd tuleb sama töö teha vastavas infosüsteemis. Uues olukorras kuluvat ülikooli vältel ühe minikonkursi korraldamiseks 100 hiireklikki ja 50 minutit.

Ja kui ülikool teeb reisiteenuste ostmiseks keskmiselt üheksa hinnapäringut päevas, siis tähendab see, et ainuüksi reisiteenuste hinnapakumiste menetlemiseks peaks ülikool tööle võtma täiskohaga klikkija. Artiklis tunnistas probleemi olemasolu ka Rahandusministeerium, kuid lisas ühtlasi, et kiiret lahendust ministeerium ei näe. Las klikivad.

Paraku tuleb tõdeda, et paljud jaburad bürookraatlikud piirangud ja nõuded, mille all ägame, kannavad firmamärki „Made in Estonia“.

Kui vaid aega oleks, siis räägiks hangetest pikemalt. Riigikontroll teeb sellel teemal praegu ka auditit. Näiteks, kaks aastat tagasi jõustus uus riigihangete seadus, mille üks eesmärk oli lihtsustada riigihanke menetlusi.

Auditi käigus suheldes selgus, et mitmed asutused ei näe seda lihtsustamist kusagil. Tõsi, Rahandusministeerium on tänaseks asunud koondama asutuste ettepanekuid selle kohta, kuidas lihtsustamiseks muudetud seadust uuesti lihtsustada. Kahjuks lubatakse lihtsustamise eelnõu Riigikogusse jõudmist alles järgmisel aastal. Tekib küsimus, miks ei võiks ka näiteks seda seadust, mis koormab avalikku sektorit, muuta infoühiskonnale väärilise kiirusega. Näiteks agiilse õigusloome käigus 5-päevase kooskõlastustähtajaga?

Lugupeetud Riigikogu liikmed

Nagu tänase ettekande alguses mainisin, on minu ülevaate traditsiooniliseks osaks ka hinnang eelneva aasta raamatupidamise aastaaruandele. Ja sama traditsiooniliselt saan kinnitada, et riigi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Ja nii nagu on seda teinud minu eelkäijad riigikontrolöri ametis – kahel korral Mihkel Oviir ja kolmel korral Alar Karis –, ei saa ma jätta küsimata analoogselt küsimust, nagu äsja esitas Riina Sikkut: mis kasu on 2018. aasta koondaruandest 13. novembril 2019, kui juba peagi võtate siin saalis vastu 2020. aasta riigieelarve. Kui võtate. Sellelaadse küsimuse üle on Riigikontrollis pead murtud juba vähemalt 15 aastat.

Vahetult enne jooksva aasta lõppu on eelmise aasta majandusaasta aruannet kinnitatud Riigikogus juba mitukümmend aastat. Seda nii enne e-riiki kui ka e-riigi ajal. Rootsisis seevastu esitatakse finantsaruanne parlamendile juba aprillikuus, Soomes mõnevõrra hiljem. Aga mõlemal juhul on seda aruannet võimalik kasutada järgneva aasta riigieelarve koostamisel.

Võiks ehk ka Eestis arutada, milline peaks olema selle aruande sisu, et sellest oleks kellelegi praktilist kasu peale tulevaste raamatupidamisarheoloogide. Arvan, et riigi majandusaasta koondaruandes on võimalik oluliselt lihtsamalt ja selgemalt öelda, milleks antud raha kulutati ja mida selle eest saavutati. Ja ka seda, mis jäi saavutamata ja miks. Ja esitada tõesti ainult kõige olulisema info. Ja mõelda tuleks, kas tänapäeval üldse sellisel kujul taolist aastaaruannet vaja on. Tehnoloogilised lahendused võimaldaks ju *online*-režiimis näidata pidevalt riigi majandusnäitajaid ja teha neist igal hetkel n-ö pildistusi-väljavõtteid.

Austatud Riigikogu

Lõpetuseks mõned sõnad ka riigieelarve teemal. Rahandusministeeriumi ekspertidel on viimasel ajal kombeks pea kõikide eelarvet ja aruandlust puudutavate küsimuste ja probleemide puhul rahustada: kõik mured lahendab tegevuspõhine eelarvestamine.

Aga ei lahenda. Vastupidi. Iga-aastane riigieelarve on aasta-aastalt järjest vähem arusaadav ja informatiivne. Seda on kurtnud läbi aastate Riigikontrollile paljud Riigikogu liikmed sõltumata sellest, kas nad on parasjagu opositsioonis või koalitsioonis.

Järgmise aasta riigieelarves täismahus käivitunud tegevuspõhine eelarvestamine on seevastu avanud täiesti uued võimalused muuta riigieelarve dokument veelgi keerulisemaks. Kusjuures probleem ei ole tegevuspõhises eelarvestamises, kus infot esitatakse programmide kaupa. Olgu eelarve mille põhine iganes, arusaadavalt saab seda ikka esitada. Eriti digiajastul.

Valitsus on otsustanud teha riigieelarve revisjoni. Selle revisjoni käigus oleks mõistlik teha ka riigieelarve dokumendi ja majandusaasta aruande revisjon. Kui riigi strateegilist arengut suunavast kesksest dokumendist on otsustajatel ja avalikkusel võimalik lihtsamini aru saada, annab see ka võimaluse teha paremaid otsuseid kokkuhoiduks.

Võtsin siia kaasa ka ühe mõtte tänavusest kevadest. Praegune valitsus astus ametisse 29. aprillil – kõigest üks kuu ja kaks päeva enne seaduses ettenähtud riigi eelarvestrateegia esitamise tähtaega. Strateegia esitati tähtaegselt ära. Oleks võinud halvemini minna.

Kui valitsus oleks pikemate koalitsiooniläbirääkimiste korral ametisse asunud näiteks kuu aega hiljem, siis oleks aega jäänud kaks päeva. Sellel korral nii ei läinud, kuid järgmistel kordadel võib minna.

Arvan, et finantsplaneerimise kvaliteedi huvides oleks tulevikku silmas pidades mõistlik suurem paindlikkus – leppida kokku miinimumaeg valitsuse ametisse astumisest eelarvestrateegia esitamiseni. Olgu see kas või üks kuu – et valitsusele oleks tagatud minimaalne aeg sisulisteks debattideks.

Lisaks tuleb tähele panna, et eelarve koostamise protsessis oleme sellest aastast endale mingil põhjusel püstitanud täiendavad uued kõrgused, mida siis kangelaslikult ületada.

Nimelt näeb nüüd seadus ette, et eelarvestrateegiaga samas ajakavas ehk kevadel tuleb valitsusel heaks kiita ka järgneva aasta riigieelarve eelnõu. Just nimelt eelnõu, mitte kavand, nagu tavapäraselt. Kas on mõistlik teha aastaks kaks riigieelarve eelnõu – üks kevadel ja teine sügisel? Miks on vaja enne suvist majandusprognoosi näha vaeva riigieelarve seadusega sellises detailsuses?

Samal ajal me ju tegelikult kõik teame, et kevadine dokument ei saa olla tõsiseltvõetav ning tegelik eelarve valmib sügisel?

Kokkuvõtteks

E täht e-Eesti ees ei peaks tähendama ainult elektroonilist Eestit, vaid võiks tähendada ka efektiivset Eestit, eesmärkidega Eestit ja energilist Eestit. Selleks et võidelda asjatu asjatamisega, ei lähe paljudel juhtudel vaja digiteerimist või õigusaktide muutmist. Meie põhjanaabrid on tõestanud, et vaja on lihtsalt tahet ja tegutsemist.

Nii nagu oleme meie, on ka soomlased hädas bürokraatiaga. Seepärast seadis ka Soome valitsus mõned aastad tagasi eesmärgiks bürokraatiat vähendada. Kuna nad olid hädas suurprojektide menetlemisega, võtsid nad nullbürokraatia rakendamise praktilise katsena ette päriselu projekti.

Selleks sai Äänikoski suurtööstusega seotud planeeringute ja lubade menetlemine. Tulemusena läbiti kogu protsess 9 kuuga. Selle ajaga menetleti kaks detailplaneeringut, tehti keskkonnamõtjude hindamised ja menetleti kümme korda keskkonnaluba, nende hulgas ehitusluba. Ja seda kõike, ilma et oleks muudetud ühtegi seadust. Seega oli edu võtmeks tahe probleem lahendada. Seda kogemust rakendatakse seal nüüd ka teistele analoogsetele menetlusprotsessidele.

Eestis hakkasime bürokraatia vähendamiseks selgitama kõigepealt õigusaktide nõudeid ja tegelema nende muutmisega. Soomlased aga tõestasid, et õnnestumiseks ei ole vaja muuta õigusakte, vaid suhtumist.

Just selline suhtumine ja tahe teenib meid ka kauges tulevikus. Siis, kui keegi enam ei mäleta, mis on Nokia ja miks teda Eestis kunagi üldse otsiti.

Täna!

Riigikontrolör Janar Holmi vastus Riigikogu liikme Jevgeni Ossinovski kirjalikule küsimusele ravimite hindade kohta jae- ja haiglaapteekide võrdluses

Austatud Jevgeni Ossinovski

Soovisite Riigikontrollilt vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse paragrahvile 147 vastuseid järgmistele küsimustele:

- 1. Kas Riigikontrollil oleks võimalik viia läbi korduvanalüüs, võrreldes samade (või analoogsete) ravimipakendite müügihindasid haigla- ja jaeapteekidele 2018. ja 2011. aastal?**
- 2. Kui jah, kui palju on 7 aastaga hulgimüüjate hinnakujundus muutunud jae- ja haiglaapteekide võrdluses? Kas jaeapteegi klientidele on olukord muutunud suhteliselt paremaks või mitte?**

Riigikontroll tegi Teie küsimusele vastamiseks päringu Raviametile. Kui hõlmata 2011. aasta I–III kvartali hulgimüügi hindu arvestades kõiki ravimeid, mida müüdi nii jae- kui ka haiglaapteekidele, oli Raviameti andmetel keskmine pakendi hulgihind jaeapteekides 13% kallim kui haiglaapteekides. 2018. aasta I–III kvartali andmeid vaadates oli keskmine pakendi hulgihinna erinevus samasuguses vaates 10%.

Jae- ja haiglaapteegid ostavad Eestis ravimeid tegevusluba omavatelt hulgimüüjatelt. Raviameti hinnangul ostavad haiglaapteegid paljusid ravimeid hangetega, mis paneb hulgimüüjad omavahel hinna alusel konkureerima. Riigikontroll järeldas 2012. aasta auditis, et arvestades seda, milliste hindadega müüakse ravimeid üldapteekidele võrreldes haiglaapteekidega, ei taga ravimituru korraldus patsientidele ravimite optimaalset hinda. Hinnavahe püsimine viitab sellele, et olukord ei ole suurel määral muutunud.

Lugupidamisega
Janar
riigikontrolör

Holm

21. november 2019

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Valitsus on pistnud käe sügavale töötajate ja tööandjate hoiupörsasse“ ajalehes Äripäev 21. märtsil 2019

Töötajana maksame iga kuu oma palgast 1,6% töötuskindlustusmakset. Tööandja panustab töötaja eest omakorda lisaks 0,8%. Kokku maksavad töötaja ja tööandja Eesti Töötukassale töötasult 2,4% sundkindlustusmakset, millega tagatakse töötajale hüvitis töötuks jäämise korral. Aga praktikas ei kindlustata töötuskindlustusmaksetega ainult töötusega seotud riske, vaid keskvalitsus maksab sellest rahast ka jooksvaid kulusid. Just töötajate ja tööandjate makstav töötuskindlustusraha moodustab suurema osa Eesti riigi likviidsusreservist.

Töötuskindlustusmaksed on muutunud valitsusele omamoodi mugavaks eelarveinstrumendiks, mis ühelt poolt aitab näidata valitsussektori eelarve tasakaalu ning teiselt poolt võimaldab kasutada kindlustusmaksetena laekuvat töötajatele ja tööandjatele kuuluvat raha likviidsusreservi varjus selleks, et rahastada uusi säravaid valimiseelseid ja -järgseid lubadusi. Kuidas nii on juhtunud?

Pool reservist on läinud

2011. aastal liideti Eesti Haigekassa pangakontod riigikassa kontsernikontoga ning 2012. aastal tehti sama töötukassa pangakontodega. Töötukassa ning haigekassa rahast sai riigi igapäevaste kulutuste rahakoti ehk riigi likviidsete finantsvarade osa. Iseenesest oli see mõistlik samm, mis võimaldab paindlikumalt juhtida riigi rahavoogusid ja hoida kokku finantskulusid.

Samas ei muudetud raha sihtotstarvet ning raha jäi endiselt töötukassa ja haigekassa omaks. Nii sai 2012. aasta lõpus likviidsusreservi mahuks 1,1 miljardit eurot, millest 306 miljonit oli keskvalitsuse enda vaba raha ning ülejäänud 800 miljonit oli töötukassa, haigekassa, välistoetuste ning riigile kuuluvate sihtasutuste raha.

Praeguseks ei ole sellest palju järele jäänud. Keskvalitsuse enda vaba raha sai likviidsusreservis otsa juba 2015. aasta novembris, sellest ajast peale on riigi jooksvaid kulusid makstud peamiselt töötukassa rahast. Likviidsusreservis oli kolm kuud tagasi ehk 2018. aasta lõpus 677 miljonit eurot ning mis kõige olulisem – selle sees on 1,3 miljardit töötukassa, haigekassa ja teiste eespool viidatud institutsioonide raha.

Kuna maakera sees ei saa olla sellest suuremat maakera, tähendab see seda, et keskvalitsus on riigi igapäevaste maksete tegemiseks kasutanud ära kogu oma raha ja lisaks ca 643 miljonit eurot haigekassa, töötukassa ja teiste reserve ja ka alles olev likviidsusreserv põhineb samade asutuste rahal.

Ehk siis teisisõnu, rahandusministeerium on hoiustanud 1,3 miljardit teiste institutsioonide raha ja ligi poole sellest oma tavapärase maksete tegemiseks ära kasutanud. Kujundlikult võiks seda võrrelda töötukassalt ja teistelt raha võlgu võtmisega.

Seda valitsuse nii-öelda panka, kust on seni olnud hea raha võtta, on toitnud peamiselt töötukassale laekuvate töötuskindlustusmaksete jääk. See on aasta-aastalt suurenenud: 2012. aastal oli see 472 miljonit eurot, 2015. aastal 663 miljonit, 2017. aasta lõpus 777 miljonit ja 2018. aasta lõpus oli jääk ca 833 miljonit eurot.

Määra põhjendus silmakirjalik

Niisiis on raha töötururiskide maandamiseks nüüdseks jõudsalt kogunenud, kuid vaatamata sellele ei ole töötuskindlustusmakse määrasid langetatud. Muu hulgas viitega vajadusele koguda

heal ajal varusid, et siis tööturu jaoks keerulisemal ajal kogutut kasutada. Mõte ja lähenemine iseenesest on ju väga õige, aga paraku on see põhjendus toodud enamasti silmakirjaks, mille taga on tajuda pigem muid motiive.

Likviidsusreservist kaetakse igapäevavajadusi, ent riigil on ka teine reserv – stabiliseerimisreserv –, mis on mõeldud mustadeks päevadeks ja mida saab kasutada ainult riigikogu otsusel. Selle suurus oli 2018. aasta lõpus 411 miljonit eurot. Kui võrrelda rangete kasutusreeglitega stabiliseerimisreservi mahtu, siis selgub, et isegi kogu selles oleva rahaga ei kata ära keskvalitsuse kohustust töötukassa, haigekassa ja teiste institutsioonide ees.

Rahandusminister on seisukohal, et raha hoidmine ongi praegu kulukam, mõistlikum on seda kasutada, ning kui kriis saabub ja raha on vaja töötukassale ja teistele tagasi anda, võetakse vajaduse korral näiteks laenu. Teoorias on see tõesti nii ja senises praktikas ei ole sellega tõrkeid olnud, kuid majanduslanguse tingimustes ei pruugi see rahandusministeeriumi optimismist hoolimata kuigi lihtsalt käia.

Surve muuta standardeid

Konservatiivsete valikute asemel on surve standardeid korrigeerida – nii nagu juhtus eelmise aasta suvel. Nimelt näevad õigusaktid ette likviidsuspuhvi miinimumtaseme. Kuni 2018. aasta juulini lähtuti miinimumtaseme määramisel põhimõttest, et puhvi maht peab võimaldama riigi väljamaksete tegemise vähemalt üheksa kuu ulatuses. Alates juulikuust alandati selle taset kuue kuu peale. Kui seda tehtud ei oleks, siis oleksime ilmselt praegu olukorras, kus likviidsuspuhvis oleks vähem raha, kui varasema kehtestatud sihttasemega oli ette nähtud.

Riigikontroll rõhutas toona, et miinimumtaseme vähendamine on iseenesest aktsepteeritav, juhul kui on tagatud, et ka väiksema puhvi korral on riigil piisavad reservid ajaks, kui olukord peaks järsult muutuma. Kirjeldatud näide on viide tendentsile, et valitsus ja riigikogu kohandavad reegleid, lähtudes pigem soovist kulutada, mitte seda ohjes hoida.

Kombatakse seaduse piire

Mõnikord jäävad aga ka kulutamise reeglid kohandamata ja toimitakse väljaspool õigusruumi või selle piire kombates. Juba aastaid on riigikontroll juhtinud tähelepanu sellele, et haigekassa ja töötukassa reservide kasutamine riigi likviidsusprobleemide lahendamiseks ei ole kooskõlas ei haigekassa seaduse ega töötuskindlustuse seadusega. Need seadused lubavad rahandusministeeriumil haigekassa ja töötukassa raha üksnes hoida, aga mitte kasutada igapäevakulude katteks.

Riigikontrolli tähelepanu juhtimise peale muudeti riigieelarve baasseadust, kuid muutmata jäeti töötuskindlustuse seadus ja haigekassa seadus. Tegelikult vajaks selline raha kasutamine siiski riigikogult selget ja ühemõttelist nõusolekut. Eelnõu on rahandusministeeriumil juba umbes aasta tagasi valminud, kuid menetlusse antud ei ole, alustati venitamist ja leiti, et las temaga tegeleb hoopis sotsiaalministeerium. Riigikogu ise ei ole astunud samme, et õiguslikku selgust luua.

Probleem süveneb

Arvestades valimiskampania käigus antud uusi suuri lubadusi ja seniseid kohustusi, on tõesti keeruline ette kujutada, et lähiaastate jooksul leitakse jõudu keskvalitsuse eelarvepositsiooni parandada ja taastada kokku üle 600 miljoni euro ulatuses seniseid töötukassa ja teiste hoiustajate reserve. Ja seda veel olukorras, kus hakkab vähenema Euroopa Liidust saadav toetus. On ka teadmata, kust võetakse sajad lisamiljonid, mis on vajalikud näiteks töövõimereformi,

tervishoiusüsteemi, infrastruktuuri ja teiste kulumahukate valdkondade taseme hoidmise ja arendamise jaoks.

Seega on näha, et probleem võib süveneda ja surve töötukassa järelejäänud hoiuste täiendavale kulutamisele on suur. Teha soodsa majanduskonjunktuuri tingimuses eelarvevalikuid, mis pole suunatud reservide hoidmisele ja kogumisele, ei tundu mõistlik.

Laenuvõtmine kui säärane on aga Eestis olnud pikka aega põhjuseta demoniseeritud. Reserv ja laen ei ole teineteist välistavad valikud. Laenu võiks võtta küll, kuid seda just investeringuteks riigi ja ühiskonna tulevikku, mitte jooksvate kulude ning üle jõu käivate püsikulude rahastamiseks

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Riigil on piirid, ambitsioonidel mitte“ Riigikontrolli blogis 29. mail 2019

Keemial ja poliitikal on omajagu ühist. Keemilise reaktsiooni kiirendamiseks on vaja katalüsaatorit. Katalüsaatorit on enamasti vaja ka riigielu puudutavate keerulisemate probleemide lahendamiseks. Kuid probleemide tegeliku lahendamise käivitajaks ei ole paljudel juhtudel teadmine, et probleemi lahendamise vajadus on pakiline, vaid miski muu ja sageli ootamatu.

Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise ajutise kontrolljoone ehk edaspidi idapiiri korrastamise katalüsaatoriks sai 2014. aastal riigiametnikuga piiril toimunud intsident, mille tulemusena jõudsid avalikkuse ette pildid kohati väga mannetus olukorras olevast idapiirist, mis oma väljanägemise poolest ei erinenud padrikust.

Täiendava, kuid võib-olla ka põhilise võimenduse andsid lähenevad Riigikogu valimised. Ja tekkinud reaktsioonile andis lisaenergiat piirikontrolli eest vastutavate inimeste taju, et avanenud on võimaluste aken, ning nende arusaadav soov seda mitme asjaolu kokkulangemisel tekkinud fooni kasutada ära pikaajalise probleemi lahendamiseks – teha parim piir, millest võiks saada ka Euroopa Liidu välispiiri standard.

Riigil on piirid, ambitsioonidel mitte. Plahvatuslik segu oli sündinud. Selle tulemusena esitati valitsuskabinetile kiirkorras, nelja kuuga, piirilahendus ligikaudse hinnasildiga 79,5 miljonit eurot, millest 71,3 miljonit oli piiri väljaehitamise kulu ja 8,2 miljonit tegevuskulude lisavajadus aastateks 2016–2019. Enne polnud üle 20 aasta olnud mingit tulist ruttu, kuigi piiri pikkus ja kontrolljoone olukord on teada olnud juba 1990ndate algusest. Kui jõe- ja järvepiirile rajati heal tasemel tehniline valve juba aastaid tagasi, siis maismaal asuva kontrolljoone korrastamine ei olnud kuni 2014. aasta sügiseni valitsuse ega Siseministeeriumi jaoks prioriteet. Seda mitmel põhjusel, millest rõhutatuna on ikka räägitud sellest, et Eesti-Vene piirileping oli puudu. Nüüd on piirileping küll allkirjastatud, kuid on ratifitseerimata. Siseministeerium taotles idapiiri osaliseks väljaehitamiseks ühe korra lisaraha (4,3 miljonit eurot), see oli 2012. aastal. Ülejäänud ajal oli idapiiri prioriteetsus ka Politsei- ja Piirivalveameti enda investeeringute lisataotlejate pingereas tagapool kolmandal-neljandal positsioonil ehk mitte n-ö põletavate vajaduste hulgas.

2014.–2015. aasta piiriteemalisest suursaginast läks veel kolm aastat mööda, ja pärast piiri-maastikuga täpsemat tutvumist ja projekteerimist ilmnes, et piirilahendus läheb Eesti maksu-maksjale oluliselt kallimaks kui varem umbkaudu hinnatud 79,5 miljonit. Ja suisa kordades.

Mõtiskleda võib selle üle, kuidas on võimalik, et rohkem kui 20 aastat pärast iseseisvuse ja piirivalve taastamist võis üldse olla olukord, kus kontrolljoone maastiku ja pinnasega seonduv sai olla uudiseks. Aga see on teine teema. Tõsiasi on aga see, et 2014. aasta lõpus – 2015. aasta alguses nelja kuuga üles ehitatud hinnaoptimism sai 2018. aasta alguses tagasilöögi. Õppetunniks sai ehk see, et ainulaadsed ja keerukad projektid vajavad kvaliteetseks ettevalmistamiseks rohkem aega kui vaid mõned kuud.

Et idapiiri ehituse puhul on tegu suure investeeringuga, mis mõjutab oluliselt Eesti lähiaastate riigieelarvet, siis pidasin mõistlikuks anda parlamendile ja mitmeks aastaks riigi eelarvestrateegiat kokku panevale uuele valitsusele riigi kõrgeima auditiasutuse ülevaate selle kohta, mis seni idapiiri asjus tehtud. Aga eriti selle kohta, mis võiks otsustajatele pakkuda järelemõtlemise ainet projektiga edasiminekul. Sellise ülevaate koostamiseks avaldas Riigikontrollile soovi ka siseminister.

Riigikontrolli analoog, Ühendkuningriigi kõrgeim kontrolliasutus (*National Audit Office*), on oma suure ja aastakümnetepikkuse kogemuse põhjal juhendmaterjalides sõnastanud üldised ohumärgid, mida suurprojektide juhtimisel tuleks tähele panna ja mille esinemisel on otsustajatel põhjust tunda muret ning küsida lisainfot. Ohumärk on näiteks see, kui:

- minister või projekti eestvedaja soovib murrangulist projekti;
- projektitiim annab algatamise faasis konkreetse summa (mitte hinnangulise vahemiku) projekti maksumuse kohta;
- kaldutakse tahtlikult või optimistlikult alahindama kulusid, et tagada projekti heakskiit;
- alternatiivid lükatakse liiga vara kõrvale ja välistatakse sellega valikuvõimalus;
- kallinemise lahendusena pakutakse projekti lõpptähtaja pikendamist.

Idapiiriprojekt on justkui õpikunäide olukorra kohta, kus kõik eelloetletud ohumärgid on osaliselt või täielikult realiseerunud. Riigikontroll sai ülevaadet tehes kinnituse probleemidele, mille esitasin mullusuvises kirjavahetuses Siseministeeriumiga. Seda vaatamata sellele, et tollane siseminister hoogsalt mitmed Riigikontrolli probleemiasetused ebatäpsetena tagasi püüdis lükata.

Miks Riigikontroll oli 2018. aasta suvel murelik ning on jätkuvalt murelik? Eelmise aasta augustis kiitis valitsus heaks idapiirilahenduse ning esimese etapi ehitamise hange on välja kuulutatud, kuid pole teada, kas ainus välja töötatud ja eelarvestatud piirilahendus sai mõju ja maksumuse kombinatsioonis parim võimalikest. Puudub võimalus hinnata seda teiste tänapäevaste piirilahenduste kõrval, sest sisulisi alternatiive välja ei töötatud, rääkimata nende eelarvestamisest.

Vastuseks Riigikontrolli samasisulisele kriitikale 2018. aasta suvel edastas Siseministeerium Riigikontrollile neli arendusvisiooni üldist kirjeldust, mida Siseministeeriumis 2014. aasta lõpus ja 2015. aasta alguses oli kaalutud. Selles on tänapäevaseks kirjeldatud piirilahenduse kõrval pakutud alternatiividena olukorra samaks jätmist ning kahte poolikut mittetänapäevast lahendust, mida ei saa pidada sisulisteks ega tõsiseltvõetavateks. Aga isegi neid mittesisulisi alternatiive ei olnud välja toodud varasemates valitsusele esitatud materjalides, mis käsitlesid piiriarutelusid.

Kindlasti aitab 2018. aasta augustis valitsuskabinetis heaks kiidetud piirilahendus valmimise järel olukorra idapiiril paremini kontrolli alla saada. Kas aga Eesti saab endale parima võimaliku piirilahenduse, mis vastab riigi reaalsele vajadusele ja on sealjuures optimaalse hinnaga? Kui meil on õnne, siis see võib nii olla. Kuid 320-miljonilise rahastamisotsuse (sh 70 miljonit hoolduskulud) tegemisel ei peaks õnnel olema ka liiga suurt rolli. Küsimus alternatiivide kohta ei ole Riigikontrolli kius, vaid osa tavapärasest otsustusprotsessist, kus kõige kulutõhusama lahenduse leidmiseks selgitatakse välja erinevad võimalikud lahendused. Praegu saab öelda, et otsustati edasi minna ainsa välja töötatud ja pakutud lahendusega.

2015. aastaks kiirkorras kokku pandud ja 79,5 miljoni euroga hinnastatud piiriahenduse puhul sooviti ajafaktorit arvestades lõplik lahendus või lahendused täpsustada projekteerimise käigus – ootusega, et püsitakse esialgse hinna piirides. Jääb aga arusaamatuks, miks ei saanud tänapäevase piirilahenduse alternatiivid teemaks aastatel 2015–2018, kui hakkas selguma, et prognoositud 79,5 miljonist on saanud koos hoolduskuludega 320-miljoniline investeerimisprojekt. Kui teekonnal ostuvaliku tegemisest kassani selgub, et hind on neljakordistunud, siis heaperemehelik suhtumine maksumaksja rahakotti ja talupojamõistus võiks sundida vähemalt küsima, kas sama

või lähedase tulemuse saab odavamalt. Mis on alternatiivid? Kui meil oleks 10% vähem raha, siis millised kärped tuleks teha ning milline on selle mõju projekti tulemuslikkusele? Mis on paremuselt teine lahendus ning miks see on halvem? Seda aga ei tehtud.

Idapiir tuleb korda teha ja välja ehitada – selles ei ole vaidlust. Piir ei saa olla tuvastatav ainult kaardilt. Riik peab suutma oma territooriumi kontrollida. Riigikontroll ei ole kahtluse alla seadnud ka seda, et piirirajatis peab olema tänapäevane, ning vaevalt seda keegi teinegi on teinud. Ent kuidagi ei ole võimalik nõustuda sellega, et olemas on ainult üks võimalik maismaapiiri väljaehitamise lahendus, kus näiteks piirile juurdepääsu tee on keskmiselt just iga 2,3 kilomeetri tagant või näiteks autoga patrullimise ja maastikusõidukitega (ATV) patrullimise teede osakaal saab olla ainult selline, nagu heakskiidetud lahenduses. Eriti niivõrd suure investeeringu puhul ja olukorras, kus projekt on protsessi käigus oluliselt kallinenud, ei saa pidada üleliigseks küsimusi, kas ja kui palju muutub tulemuslikkus näiteks siis, kui vähendada juurdepääsuteede arvu või mõningate teiste piirirajatiste mahtu.

Palju hakkab maismaapiiri valvamine pärast idapiiritaristu valmimist maksma? Ülevaate tegemise käigus selgus ootamatult, et rahavajadust puudutav info on vastuoluline. Kuni 2026. aastani on uue piirilahenduse täiendavaks hooldus- ja ülalpidamiskuludeks arvestatud kokku 70 miljonit eurot, kuid milline on vajadus alates 2027. aastast, selgub täpsemalt siis, kui idapiiritaristu on valmis ehitatud. Jah, on arusaadav, et paljut ei ole võimalik pika aja peale ette näha, kuid 2018. aastal piirilahenduse otsustamisel oli siseministri üks argument see, et uus väljapakutud lahendus arvestab tööealise elanikkonna vähenemisega ega tekita vajadust täiendava personali järele.

Ka 2018. aasta juulis Siseministeriumilt Riigikontrollile saadetud kirjas oli valitsuse toetatud lahenduse eelisenähtena toodud see, et selle rakendamisel personali juurde vaja pole. Nüüd on selgunud, et juba 2015. aastal oli Politsei- ja Piirivalveamet seisukohal, et valitud piirilahenduse puhul on juurde vaja umbkaudu 50 töökohta. Need on uue profiiliga ametikohad, valdavalt seire- ja valvesüsteemi operaatorid ning tehnikud, keda seni piirivalves töötanud ei ole. Kuskil ei ole aga viidatud sellele, kas lisanduvate uue profiiliga ametikohtade arvelt kaob mõni praegune täidetud ametikoht ära. Eks võib ju tekkida küsimus, miks neid lisanduvaid töökohti otsustusprotsessis välja ei toodud või miks, vastupidi, toodi otsustatud lahenduse eelisenähtena see, et töötajate arv selle lahendusega ei suurene. Teisisõnu, kodanikul võib tekkida küsimus, kas valik tehti õige info põhjal? Kas teadmatusel või tahtlikult, et valitsuselt otsus kätte saada ja avalikkust veenda – vahet pole, halvad variandid mõlemad. Eelnev seab ebakindluse varju ka selle, kas aastateks 2019–2026 hooldus- ja ülalpidamiskuludeks kavandatud 70 miljoni euro arvestus vastab tegelikkusele.

Piiriarutelu keskendus liialt konkreetsele investeeringukulule – mis on piiriehitise osad, mis on ehitusega seotud kulud, milline piir välja näeb –, kuid napimalt sai tähelepanu uue piiri kasutuskulu (hooldus- ja ülalpidamiskulud). Selleks, et luua kindlustunne ka hooldus- ja ülalpidamiskulude kohta, peaks Siseministerium esitama valitsusele piisava täpsusega prognoosi, kui palju kulub maismaapiiri valvamiseks pärast idapiiritaristu valmimist ning ka taristu hoolduseks ja ülalpidamiseks aastatel 2019–2026, tuues muu hulgas välja personaliga seotud vajadused.

Investeeringuotsuse tegemisel on investeeringukulu kõrval niisama tähtis ka uue objekti kasutamise kulu. Kasutamiskulu peaks olema loogiline osa kogu investeeringuprojektist. Ilma selleta ei saa käsitleda projekti ja kuluarvestusi täielikena. Kuigi, jah, lõplik töö selgub praktikas. Ülalpidamiskulude puhul näiteks sõltub kulu suurus ka sellest, kui pikalt uut taristut ehitatakse, kui palju muutuvad prognoosi järgi hinnad ja palgad aastate jooksul. On selge, et piiri

valvamine ise muutub taristu valmimisel praegusega võrreldes oluliselt kallimaks – ilmselt lisandub miljoneid eurosid püsikuludid aastas. Teiste sõnadega – aus on teadvustada, et kindlat ei ole siin midagi, ei selles, mis ehitus maksab, ega ka selles, milliseks hiljem piiri valvamine kokku kujuneb, sest pole täpselt teada, kui suur on tööjõu- ja ka hooldusvajadus.

Seega, kas idapiiri väljaehitamise maksumus võib tervikuna suurenda? Unikaalsete ning keerukate suurprojektide puhul on kallinemise risk alati olemas ning selle tõenäosus pigem suur. Seda kinnitab ka rahvusvaheline kogemus. Eriti kui ehitamine on kavandatud pikale perioodile. Näiteks, alles kolme nädala eest avaldas Ühendkuningriigi riigikontroll auditi suure Londonit läbiva ning ida- ning läänepoolseid eeslinna ühendava 118 kilomeetrit raudteed hõlmava nn Crossraili ehk tulevase Elizabethi liini megaehitusprojekti teemal. See on 2010. aasta alghinnanguga võrreldes nüüdseks kallinenud juba 14,8 miljardit naelalt 17,6 miljardini (20,5 miljardit eurot ehk kaks Eesti riigieelarvet) ehk lisandunud on 2,8 miljardit naela (3,2 miljardit eurot) ja läheb ilmselt veelgi kallimaks. Ning valmimise aeg on lükkunud 2010. aasta prognoosiga võrreldes mitu aastat – algse 2018. asemel on praegu sihiks aasta 2021. Rail Balticu prognoositav maksumus – 5,79 miljardit eurot – on selle projektiga võrreldes väike – Eestit läbiva osa kogumaksumuseks oli algselt arvatud 1,35 miljardit eurot, projekti täpsustused on sinnagi üht-teist lisanud ja praegu on maksumuseks 1,6 miljardit.

Siseministerium astus idapiiri väljaehitamise kallinemise riski maandamiseks asjakohaseid samme ning tellis Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsilt (RKAS) ja osühingult IB Telora piiritaristu mahu- ja kuluhinnangu, millega sai kinnituse prognoositavale hinnale. RKAS on siiski rõhutanud, et prognoosi võivad kontrollimatult muuta suuremahulised ehitustööd Eestis, nagu näiteks Rail Balticu ehitus või tee-ehituse turuolukord riigimaanteede ehitamisel. Seega ei saa maksumuse muutust välistada ja selleks tuleb valmis olla.

Mida edasi teha? Piiriprojekti esimese etapi – 23,5-kilomeetrilise lõigu – ehitamiseks on hange välja kuulutatud ning juunis esitatakse pakkumised. Eeldusel, et pakkumiste hind mahub Siseministeriumi kavandatud kuluprognoosi, oleks mõistlik see lõik kavandatud kujul välja ehitada. Aga enne järgmiste piirilõikude ehitamise hankeid tuleks valitsuse heakskiidetud piirilahendus uuesti tükkideks lahti võtta ning hinnata, kas sama tulemuslikkust on võimalik saavutada ka väiksema kuluga. Selleks ei pea piiri korrastamise protsessi peatama, vaid selle analüüsi saab teha jooksvalt kavandatud ajakava raames.

Võitjad oleme nii siis, kui selgub, et piiri on võimalik välja ehitada ka odavamalt ilma tulemuslikkuses kaotamata, kui ka siis, kui selgub, et otsustatud lahendus oli tõesti optimaalne variant. Siis saame olla kindlad, et see oligi hind, mida me peame maksma toimiva piiri eest.

Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Tormi õppetunnid: kui sõltumatus sõltub kaablist“ Riigikontrolli blogis 29. oktoobril 2019

Oleme rääkinud laiapindsest julgeolekust, pidanud kriisiõppusi, kutsunud kõiksugu eksperte end õpetama – ja ikka piisab ühest lendavast plekk-katusest, et suur osa piirimaakonnast mattuks pimedusse ja satuks kütusekriisi servale.

Võru haigla päästis kliinikujuhi sõnul vanast tankimootorist tehtud generaator. Võru haigla on niigi suhteliselt paremas olukorras kui enamik ülejäänud maakonnast, kuid muret tekitab, et elutähtsa teenuse osutamine haiglas põhineb mehhanismil, mis on küllap vanem kui suurem jagu haigla personali.

Mõistagi tekitab nii kõrge iga küsimuse, millise kriisi ajal generaator oma viimase hingetõmbe teeb. Valitsus on tegelikult otsustanud, et Sotsiaalministeerium peab haiglate elektrivarustuse probleemi lahendama 2020. aastaks, kuid puudub selgus, kuidas seda rahastada või kulusid jaotada.

Ma ei tunne end liiga hästi, et riigikontroll saab pärast nädalavahetuse Võru tormikahjustusi öelda nagu kosmonaut Zeljonõi multifilmis „Kolmanda planeedi saladus“: „Ma ju hoiatasin ...“. Torm näitas seda, mida rõhutas Riigikontrolli audit juba 2018. aasta juunis: seis on rabe ning elektriga varustamine lihtne katkema, iseseisev toimevõime aga vähestes kohtades ja seegi ebapiisav. Teame ka seda, et elektripuudus käivitab ahela – ei saa haiglasse uusi hädaabivajajaid vastu võtta, ei saa operatiivautode jaoks tanklast kütust kätte, ei saa maksta, ei saa toitu hoida riiknemast, ei saa vett kätte, ei saa tööle sõita.

Seiskunud piiripunkt

Mida meile siis see torm õpetas? Seda, et oleme elektritsivilisatsioon – peatage elektriga varustamine ja tulemuseks on suur segadus. Tanklaid, kus oleks autonoomne elektrivarustus, mida katkestused ei häiri, on kogu riigi peale mõni üksik. Võib vaid ette kujutada, milline tung nende „oaaside“ ümber tekiks, kui elektrikatkestus peaks kestma 24 ja rohkem tundi.

Pärast aastaid kestnud kulukat idapiiri väljaehitust selgub, et Luhamaa piiripunkt pole võimeline tormi mõjul tegutsema, sest andmeside kadus. Vabandust, kuid tegemist on julgeolekuobjektiga. Iga kriis sellest algabki, et kaablid katkevad või võrk kaob.

See on diagnoos, aga diagnoosimisest ei piisa, vaja on ka ravi. Juttu on olnud palju, aga kui iga kriisiõppuse kohta ostetaks üks generaator või jagataks rongijuhtidele kätte üks mootorsaag, et rööbastele langenud puid läbi saagida, oleks meie mured juba suuresti murtud.

Jah, meil on ka majandus- ja taristuministri määrus „Elutähtsa teenuse kirjeldus ja toimepidevuse nõuded vedelkütusega varustamisel“ (2018), mis peaks tagama miinimumvajaduse kütusega varustamisel. Nimelt kohustab määruse § 4 lõige 1 vedelkütusemüüjat pidama vähemalt kolmes maakonnas autonoomse elektritoitega tanklat, neist vähemalt üht Harjumaal.

See määrus on kahtlemata vajalik kohustus, kuid sellel on kaks viga. Esiteks, seda kõike on armetult vähe, kui peaks tõesti algama veidi kestvam kriis. Teiseks, määrus kohustab neid müüjaid autonoomset elektrivarustust tagama alles alates 2022. aasta 1. jaanuarist.

Tanklad peavad jätkama tööd

Seekordne kogemus näitas: käputäis autonoomse elektrivarustusega tanklaid ei suuda meie riigi toimimist tagada. Nõutavate autonoomse elektrivarustusega tanklate miinimumarvu tuleks kindlasti suurendada. Nii nagu tegutsevad valveapteegid, tuleb tagada parem, kindlam kütustega varustamine kõikides oludes.

Autonoomse elektrivarustuse laiendamine pole midagi absurdset koormavat. Tanklate toimevõimet tagavate generaatorite hinnad algavad mõnest tuhandest eurost, mis nende käibeid arvestades pole midagi võimatut. Pealegi võiks see kõik olla ettevõtjate endi huvides – nad saavad kliente teenindada ka keerulisemates oludes ega kaota tulusid.

Mõistagi ei saa kõik jääda vaid eraettevõtjate kanda, sest sel juhul tekib küsimus, mis on riigi roll. Päästeameti juht tunnistab, et ka päästeameti enamik kutselisi komandosid on iseseisva elektri tootmise võimeta. Arvestades, et tormi, mis teatud piirkonna ulatuslikult elektrita jätab, on iga mõne aasta tagant, peaksime kriitiliselt hindama, millistes kohtades tuleks kindlasti elektri tootmise võime tagada.

Lisaks, kui tõstame pilgu maakonna tasandilt riiklikule, peaksime küsima ka, kes varustab tsiviilelanikkonda kütusega, kui puhkeb laialdasem ja pikaajalisem kriis ja ilmnevad varustusraskused. Eesti on oma strateegilistest kütusevarudest hoiustanud suurt osa mere taga – küll Rootsis, Taanis või Soomes.

Kuidas need kütusevarud Eestisse jõuavad, kui näiteks tarneid mööda merd sihilikult häiritakse? Kui kaua see aega võtaks? Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium on siin jälginud vaid majanduslikku poolt, kuid mitte julgeolekuaspekti. Ometi käivad need tihti käsikäes. Valitsusjuhi vastutus on erinevad valdkonnad kokku lõimida. Torm pakkus meile hea õppetunni, õnnetuse, mille hind võinuks olla palju suurem. Kas Eesti riik suudab sellest teha vajalikud järeldused või saame teha järgmise auditi, kus tõdeme, et midagi pole muutunud?