

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2006. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte
aasta jooksul tähele pandust*

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2006. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte
aasta jooksul tähele pandust*

Riigikontrolöri eessõna

Käesolev ülevaade võtab kokku osa Riigikontrolli tööst riigi vara auditeerimisel 2006. ja 2007. aastal. Ülevaates on esitatud valik riigi vara ja selle majandamisega seotud probleemidest, millele Riigikontroll peab vajalikuks eraldi Riigikogu ja avalikkuse tähelepanu juhtida. 2006. aasta eelarve täitmisest, valitsuse raamatupidamise korraldusest ja aruandlusest saab täpsemalt lugeda riigi majandusaasta koondaruandest ning Riigikontrolli hinnangust sellele.

Ülevaates toodud näited on esitatud probleemide ilmestamiseks. Riigikontroll on aruandes esitanud vaid väikese osa auditites tehtud tähelepanekutest ja see ei tohiks olla ministeeriumide võrdluse aluseks riigi vara valitsemisel. Käesoleva ülevaate aluseks olevad auditiaruanded on täismahus kättesaadavad meie koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

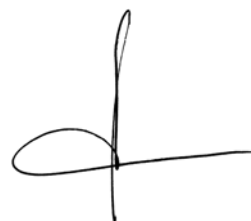
Riigikontrolli eesmärk on aidata riigil olla hea peremees. Riigikontrolli pakutav sõltumatu info aitab Riigikogul muuta parlamentaarset kontrolli tõhusamaks. Parlamentaarset kontrolli vajadust on rõhutanud ka Riigikogu, moodustades paremaks koostööks Riigikontrolli ja Vabariigi Valitsusega eraldi komisjoni.

Seadusloome alt vabanenud aja ja energia võiks kulutada üha rohkem selleks, et nõuda aru, kuidas raha on kulutatud ja kas selle raha eest on saavutatud soovitud tulemusi.

Riigikogu auditikomisjoni tööle suurema kaalu andmine aitaks avalikkusele senisest oluliselt rohkem näidata parlamendi tegelikku tööd ja vähendada nende hulka, kes suhtuvad parlamendi töösse skeptiliselt. Just auditikomisjon saab olla hoovaks, mille kaudu Riigikogu kaitseb reaalselt maksumaksja huve.

Et anda parlamendile sellist infot, mis on toeks otsustuste tegemisel, seab Riigikontroll endale selgeks prioriteediks auditid, kus vaadeldakse, kas ühele või teisele programmile eraldatud raha eest on jõutud tulemusteni, mille saavutamiseks raha anti.

Mihkel Oviir
riigikontrolör



Sisukord

I. Riigi vara ja eelarve	5
Raha ja väärtpaberid	5
Varud	5
Riigi osalused äriühingutes	6
Hooned ja maa	8
Bioloogilised varad	8
Varade arvestus ja aruandlus	9
Kohustused	9
Riigi tulud ja kulud	10
Riigieelarve	11
Majandustehingute seaduslikkus	13
Euroopa Liidu toetusraha kasutamine 2004–2006	13
II. Riigi ülesanded ja teenused	16
Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas	16
Riigi valmisolek hädaolukordadeks	27
Koolikohustuse täitmine	35
Põllumajanduse jätkusuutlikkus	43
Reoveekäitlussüsteemide rajamine	46
Kultuurimälestiste säilimine	48
Museaalide säilimine	55
Taastusravi ja puuetega isikute rehabilitatsiooniteenus	59
III. Kohalike omavalitsuste arvestus ja aruandlus	63
IV. Muud tähelepanekud	69
Haridus- ja Teadusministeerium	69
Justiitsministeerium	72
Kaitseministeerium	72
Keskkonnaministeerium	72
Kultuuriministeerium	74
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	75
Põllumajandusministeerium	75
Rahandusministeerium	77
Siseministeerium	77
Sotsiaalministeerium	78
Välisministeerium	81
Riigikantselei	82
V. Eelmise aasta tähelepanekud ja soovitused	83

I. Riigi vara ja eelarve

Riik tähendab riigi majandusaasta koondaruande kontekstis konsolideerituna riigiasutusi koos riigi valitseva mõju all olevate tütarettevõtete ja sihtasutustega.

1. **Riigi** majandusaasta koondaruandes esitatud riigi bilansimaht on kasvanud 9% ehk 147 miljardi kroonini. Riigi tegevuse arvestuslik tulem suurenes 70% ehk 7,6 miljardi kroonini. Riigieelarve täideti 101% ja planeeritust rohkem laekus 953 miljonit krooni. Eelarvest tehti kulusid 3,2 miljardi krooni eest vähem, kui tulusid laekus. Riigi käibevaradest olid olulisemad raha pangakontodel (11,7 miljardit) ja väärtpaberites (finantsinvesteeringud 15,9 miljardit) ning põhivarast materiaalne põhivara (71 miljardit). Vt tabel 1.

Tabel 1. Varad riigi bilansis (mln kr)

	2006	2005	Muutus	%
Käibevara	42 058	33 011	9 047	27
Raha ja pangakontod	11 740	9 321	2 419	26
Finantsinvesteeringud	15 885	10 888	4 997	46
Nõuded ja ettemaksed	12 230	10 984	1 246	11
Varud ja muu käibevara	2 203	1 818	385	21
Põhivara	105 249	102 379	2 870	3
Osalused sihtasutustes ja ettevõtetes	2 314	3 058	-744	-24
Finantsinvesteeringud	254	194	60	31
Muud nõuded ja ettemaksed	2 025	1 783	242	14
Kinnisvarainvesteeringud	1017	847	170	20
Materiaalne põhivara	71 191	67 698	3 493	5
Immateriaalne põhivara	488	374	144	30
Bioloogilised varad	27 960	28 425	-465	-2
Varad kokku	147 307	135 390	11 917	9

Allikas: Riigi majandusaasta koondaruanne 2006

Raha ja väärtpaberid

Raha pangakontodel ja väärtpaberid on kasvanud 7,4 miljardit krooni

2. Varade väärtus suurenes 2006. aastal 9% ehk 11,9 miljardi krooni võrra. Sellest enim suurenes käibevarade maksumus, s.o 27% ehk 9 miljardit, seda peamiselt raha ja pangakontode, finantsinvesteeringute ning maksunõuete kasvu tulemusel. Raha hulk pangakontodel kasvas 26% (2,4 miljardit), see tulenes peamiselt tähtajaliste deposiitide kasvust riigi osalusega äriühingutes. Raha, mis on lühiajaliselt investeeritud võlakirjadesse, kasvas 46% (5 miljardit).

Varud

3. Riigil oli varusid 1,940 miljardi krooni eest, millest Kaitseministeeriumi relvastus, laskemoon, lõhkematerjal, vormivarustus,

kütte- ja määrdeained jm moodustasid 53% ehk 1,034 miljardit. Siseministeriumis on samaliigilisi varusid 87 miljoni krooni eest. Ülejäänud varud on peamiselt Vedelkütusevaru Agentuuri ASi poolt Eestis hoitav kütusevaru (190 miljoni krooni) ning riigi osalusega äriühingute, asutatud sihtasutuste ja ministeriumide tegevusvarud. Riik on mobilisatsiooni- (4 miljoni) ja meditsiinivahendite (6 miljoni) varudesse paigutanud 10 miljoni krooni. Varud suurenesid 2006. aastal 15% ehk 247 miljoni krooni, sh Eesti Energia ASis 60, Vedelkütusevaru Agentuuri ASis 144 ja riigiasutustes 43 miljoni krooni.

Laoarvestus ja varude planeerimine Kaitseministeriumis on probleemne

4. 92,4% Kaitseministeriumi varudest paikneb Kaitseväge Logistikakeskuses, kelle tegevuse eesmärgiks on tagada Eesti Kaitsevägele ja Kaitseliidule logistiline toetus. Logistikakeskusesel paikneb üle riigi ca 140 ladu. Nende haldamine, korrashoid ja valve on keeruline, eelkõige varude suure koguse, spetsiifika (nt lõhkeained, sõjatehnika) ja paiknemise tõttu.

5. Riigikontroll hindas logistikakeskuses varude haldamist, sh hoiustamist, väljastamist ja arvestust. Parandamist vajaks logistikakeskuse varude soetamise, hoidmise ja väljastamise, samuti varude võõrandamise ja hävitamise planeerimine ning korraldamine. Laovarude liikumise analüüsile ei pöörata piisavalt tähelepanu, mistõttu puudub ülevaade, kas ladudes on vajalikul hulgal vajalikke varusid. Samuti on olemasolevate varude seisukorra, kasuliku eluea ja realiseerimiskõlblikkuse hindamine pealiskaudne.

6. Auditi käigus selgus ka, et lõhkematerjalide ja lahingumoonala ladusid kasutatakse, ilma et asjakohane komisjon oleks need kaitseväes kehtestatud korra alusel kasutamiskõlblikuks tunnistanud. Seetõttu puudub kindlus, et kasutusel olevad lõhkematerjalide ja lahingumoonala laod on ohutud.

7. Samuti ilmnesid probleemid kaitsejõududele välisabi korras saadetud varudega. Mitmed välisabi korras saadud varud on logistikakeskuses arvele võetud kuni aastase hilinemisega (sh Rootsist saabunud sõidukid ja meditsiinivarustus).

Riigi osalused äriühingutes

Riigi osaluste arv on vähenenud ja dividenditulu suurenenud

8. 2006. a lõpu seisuga osales riik 43 äriühingus, neist 31-s oli ta ainuomanik. Aasta jooksul võõrandas riik osaluse 7 äriühingus. 2007. aasta sügiskuu seisuga on plaanis võõrandada veel vähemalt kaks osalust. Endiselt on suurimaks osaluste valitsejaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, kelle valitsemisalasse kuulub 18 riigi osalusega äriühingut. Suuruselt teiseks valitsejaks on Rahandusministerium 8 äriühinguga.

9. Riigi osalusega tütar- ja sidusettevõtete varade maht oli aastaga suurenenud 5,7% ehk 48,2 miljardi kroonini. Dividende laekus võrreldes 2005. aastaga riigile 52% enam ehk 1,3 miljardit krooni. Suurenemine tulenes peamiselt Eesti Energia ASi arvelt, kellelt riik võttis dividendidena 2006. aastal 500 miljoni krooni.

Riigi järelevalve ei ole heaperemehelik

10. Arvestades äriühingute olulisust riigi jaoks, korraldas Riigikontroll 2006. aastal auditi, mille eesmärgiks oli anda vastus küsimusele, kui hästi

on riik käitunud peremehena ning korraldanud järelevalvet äriühingutes toimuva üle. Selleks hinnati järelevalve toimimist Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Põllumajandusministeeriumi valitseda olevates äriühingutes.

Riigi huvid võivad jääda kaitsmata

11. Audit käigus tuvastati järelevalve korralduses olulisi puudujääke, millest tulenevalt puudub Riigikontrollil kindlus, et riigi äriühingute suunamine ning järelevalve on korraldatud otstarbekalt ja toimivalt.

12. Lisaks osalemise põhjustele peaksid Riigikontrolli arvates igas äriühingus olema kindlaks määratud ka riigi osalemise strateegilised eesmärgid. Strateegilised eesmärgid peaksid kajastuma riigi arengukavades, mis annaksid ministritele selge aluse äriühingute valitsemiseks ja nendes osalemise tulemuslikkuse hindamiseks. Praegustes arengukavades need eesmärgid kas puuduvad või on määratud juhuslikult üksikute tegevuste või valdkondade kaupa.

Äriühingute valitsemine ei ole hinnatav ega läbipaistev

13. Seadusandja on andnud ministritele õiguse suunata äriühingute nõukogu tegevust ning nõuda nõukogu liikmetelt aru nii nõukogu enda kui ka juhatuse tegevuse kohta. Seejuures peab minister esitama oma suunised kirjalikult või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, et hiljem saaks suunise täitmist kontrollida.

14. Audit näitas paraku, et ministrid nõukogusid ei suuna. Suuniste puudumist kinnitasid ka intervjuud nõukogu esimeestega. Selle asemel on ministeeriumid omaniku seisukohad edastanud üldjuhul otse juhatusele, mitte ministri kaudu nõukogule.

15. Riigikontrolli hinnangul ei ole kaudsete suuniste ja juhtimisahelast minister-nõukogu möödaminek äriühingute suunamisel ja järelevalve teostamisel põhjendatud, sest see vähendab juhtimise läbipaistvust ning hajutab osapoolte vastutust.

16. Ministri tegevus ei saa piirduda ainult nõukogu liikmete nimetamisega, vaid riigi esindajana peaks just minister andma nõukogule selged ja mõõdetavad juhised selle kohta, millised on riigi huvid äriühingus osalemisel või sihtasutuse eesmärkide täitmisel ning kuidas peab nõukogu tegema järelevalvet juhatuse tegevuse üle.

Nõukogu järelevalve juhatuse tegevuse üle on ebahütlane

17. Kuigi äriühingute osaluste valitsemine jaguneb erinevate ministeeriumide vahel, on riik kui omanik neil üks. Hea peremehena peaks riik järelevalvet osaluste üle korraldama samadel alustel. Paraku näitas audit, et riik ei ole äriühingute omanikuna selgelt kindlaks määranud nõukogu järelevalveülesandeid. Samuti vahetuvad nõukogu liikmed tihti, mistõttu nõukogude tehtav järelevalve on ebahütlane ning erineva tasemega. Rahandusministeerium on märkinud, et järelevalve täpsem sätestamine seadustes ei ole vajalik ning et nõukogud peaksid ise vastavalt suurusele ja spetsiifikale oma tööpõhimõtted kindlaks määrama.

18. Audit näitas ka, et nõukogu järelevalvet parandama pidanud auditikomiteed ei ole neile pandud eesmärki olla järelevalve tegemisel nõukogu nõustaja enamasti täitnud. Kirjalikke järelevalvesoovitusi, -hinnanguid ja -ettepanekuid olid auditikomiteed teinud vaid üksikutel juhtudel. Riigikontroll ei pea õigeks, et nõukogu järelevalve sisu on avatud auditikomitee ülesannetena. Nii on tekkinud olukord, kus auditikomitee dubleerib järelevalves nõukogu ning tekkiv lisaväärtus on väike.

Hooned ja maa

Põhivarasse investeeriti rohkem, kui see amortiseerus

19. Kogu põhivarade väärtus (sh hooned ja maa) on suurenenud 3% ehk 2,9 miljardit krooni. Materiaalne põhivara (maa, hooned, seadmed jm) moodustab 68% põhivarast ja kasvas eelmisel aastal 3,5 miljardit krooni. Investeeringuid tehti materiaalsesse põhivarasse 8,4 miljardit krooni, mis on 3,8 miljardit rohkem kui samal perioodil arvestatud kulum. Võrreldes 2005. aastaga tehti investeeringuid 1,2 miljardi võrra rohkem. Enim investeeriti hoonetesse ning masinatesse ja seadmetesse. Aasta lõpu seisuga oli pooleli olevaid objekte 6,3 miljardi krooni eest.

20. Riigil oli 31.12.2006. a seisuga 22 024 maatükki, mille üldpindala oli 12 599 km² ja hinnanguline väärtus 745 miljonit krooni. Rajatisi oli 6503, nende koguväärtus 2201 miljonit. Hooneid oli riigil aasta lõpu seisuga 5403, nende kasulik üldpindala 2,5 miljonit m² ning elamispindu 4378 (4264 korterit ja lisaks 114 maja) üldpindalaga 239 000 m². 2006. a jooksul võõrandas riik 481 maatükki koos 142 rajatise ja 372 hoonega.

Tulu kinnisvara võõrandamisest suurenes

21. Võrreldes 2005. aastaga suurenes 2006. aastal oluliselt tulu, mida riik sai riigivara müügist. Kui 2005. aastal saadi tulu riigivara müügist rohkem kui 236 miljonit krooni, siis 2006. aastal ületas riigivara müügitulu juba ühe miljardi. Saadud tulust enamiku andis maatükkide, hoonete ja rajatiste müük. Tulu oluline suurenemine oli tingitud põhiliselt kolmest asjaolust:

- 2006. a riigieelarve seadusega motiveeriti kinnisvara valitsejaid sooritama võõrandamistehinguid riigile parimatel tingimustel, jättes vara võõrandajale kuni 2/3 müüdud vara väärtusest. Suurema osa müügitulu kasutamise võimalus oli ilmselge stiimul, mis sundis riigivara valitsejaid oma müügistrateegiaid varasemast paremini läbi töötama ja ellu rakendama.
- Müüki pandi palju hinnalist kinnisvara (kinnisvaraarenduseks sobivad maatükid Tallinna linnas, mereäärased krundid, looduslikult kaunid paigad), mille järele kinnisvaraturul valitses suur nõudmine.
- 2004. aastal alanud kinnisvarabuum oli 2006. aastal oma haripunktis, see tähendab et harvad ei olnud juhtumid, kui riigi kinnisvara õnnestus müüa silmapaistvalt hea hinnaga.

Bioloogilised varad

22. Riigil oli bioloogilist vara 27,96 miljardi krooni väärtuses, mis moodustab 19% kogu riigi varadest. 98% sellest on Keskkonnaministeeriumi bilansis kajastatud riigi mets, mida haldab riigi tulundusasutus Riigimetsa Majandamise Keskus.

Riigimetsa tagavara vähenes

23. Eelmise aastaga võrreldes vähenes metsade väärtus bilansis 465 miljoni krooni võrra. Riigi majandusaasta koondaruande kohaselt oli see tingitud metsa turuväärtuse vähenemisest. Keskkonnaministeeriumi 2006. a majandusaasta aruandes nimetatakse riigimetsa kui bioloogilise vara väärtuse vähenemise peamise põhjusena puidu keskmise müügihinna langust. Samuti on osaliselt vähenemise põhjuseks (0,26 mln tm) metsa kaitse alla võtmine ning seetõttu arvati need metsad riigi bilansist välja.

Riigimetsa arvestuses on puudusi

24. Riigikontrolli hinnangul on metsaarvestuses puudusi ja riigi bioloogiliste varade saldo 27,96 miljardit krooni ei pruugi olla täpne järgmistel põhjustel:

- Riigikontroll auditeeris Riigimetsa Majandamise Keskuse tegevust riigimetsa haldamisel ja jõudis järeldusele, et riigimetsa arvestuses on märkimisväärsed puudusi. Näiteks ei osutunud võimalikuks selgitada, palju on riigil metsa ja millest täpselt on põhjustatud selle vähenemine.
- 01.01.2007 jõustunud metsaseaduse alusel võeti kasutusele uus metsade korraldamise juhend, millega täpsustati metsade tagavara arvutamise mudeleid, mistõttu tuleb järgnevatel aastatel bioloogilise vara saldot korrigeerida.

Varade arvestus ja aruandlus

25. Ülevaade riigi varadest annab ka riigi majandusaasta koondaruanne. Riigikontroll auditeeris ja hindas selles esitatud info õigsust ning leidis, et riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige. Mahus, mis oli vajalik, et anda hinnangut riigi majandusaasta koondaruandele, auditeeris Riigikontroll raamatupidamise arvestust kõigis ministeeriumides.

26. Riigikontroll leidis, et kõik probleemid raamatupidamiskorralduses on samad mis eelmistel aastatel. Puudusi esines peamiselt inventuuride korraldamisel ning põhivara ja nõuete arvestuses. Vaatamata üksikutele probleemidele on riigi majandusaasta koondaruanne olulises osas õige.

Kohustused

27. Riigi kohustustest suurimad on võetud laenud (11 miljardit) ja kohustuslikud eraldised, näiteks pensionideks (10 miljardit). Laenukohustustest veerandi moodustavad valitsuse poolt tagasimakstavad laenud, ülejäänud on võtnud riigi osalusega äriühingud (vt tabel 2).

Tabel 2. Kohustused riigi bilansis (mln kr)

	2006	2005	Muutus	%
Lühiajalised kohustused	17 449	13 875	3 574	26
Võlad, saadud ettemaksed ja muud	14 743	12734	2 009	16
Eraldised	504	452	52	12
Laenukohustused	2 202	689	1 513	220
Pikaajalised kohustused	22 565	22 722	-157	-1
Muud kohustused ja ettemaksed	4 284	2 581	1 703	66
Eraldised	9 476	9 109	367	4
Laenukohustused	8 805	11 032	-2 227	-20
Kohustused kokku	40 014	36 597	3 417	9

Allikas: Riigi majandusaasta koondaruanne 2006

Kohustused suurenesid, kuid nende täitmisega probleeme ei ole

28. Riigi kohustused on 2006. aastal suurenenud 9% (3,4 miljardi võrra). Pikaajalised kohustused on vähenenud ligi 200 miljoni võrra. Seevastu on lühiajalised kohustused kasvanud ligi 3,6 miljardi võrra, kusjuures enim on kasvanud 2007. aastal riigi poolt tagasi makstavad laenud, maksude

ettemaksed ja maksuvõlad. Riigil oli eelmise aasta lõpus piisavalt raha, et tagada kõigi lühi- ja pikaajaliste kohustuste kohene tasumine.

29. Laenukohustused (pika- ja lühiajalised) vähenesid 2006. a jooksul 0,8 miljardi võrra, tagasi maksti laene 1,6 miljardit ja uusi laene võeti 0,8 miljardit. Uusi laene võtsid peamiselt riigi osalusega äriühingud.

30. Maksude ettemakseid on tehtud kõige rohkem käibemaksu ja üksikisiku tulumaksu osas. Maksuvõlgadena on kajastatud edasiandmisele kuuluvad maksud (nt haigekassale, töötukassale, kohalikele omavalitsustele). Kohustuse kasv on tingitud maksude suuremast laekumisest (majanduskasvust tingituna), aga ka üleliigsete laovarude tasu Euroopa Komisjonile maksmise kohustusest.

31. Riigi reservid suurenesid 2006. aastal 4,5 miljardi võrra, seda peamiselt pensionikassa erakorralise reservi kasvu tõttu.

Riigi tulud ja kulud

Tulud kasvasid rohkem kui kulud

32. Riigi tulud (tekkepõhises arvestuses) kasvasid 2006. aastal 20% ehk 14,7 miljardit. Peamine kasv tulenes maksude suurenemisest: tulu maksudest (sotsiaal- ja käibemaks) kasvas 10,4 miljardit. Ligi 3 miljardi võrra kasvas ka kaupade ja teenuste müügist saadud tulu. Vt tabel 3.

Tabel 3. Tulud ja kulud riigi tulemiaruanDES (mln kr)

	2006	2005	Muutus	%
Tegevustulud	89 340	74 605	14 735	20
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	63 894	53 485	10 409	19
Kaupade ja teenuste müük	18 343	15 434	2 909	19
Saadud toetused	3 788	3 056	732	24
Muud tulud	3 315	2 630	685	26
Tegevuskulud	-81 584	-70 052	11532	16
Antud toetused	-32 232	-27 746	4486	16
Edasiantud maksud ja muud	-21 153	-17 608	3545	20
Tööjõukulud	-11 577	-10 484	1093	10
Majandamiskulud	-10 061	-9 390	671	7
Põhivara kulum ja väärtuse muutus	-5 449	-3 332	2117	64
Muud kulud	-1 112	-1 492	-380	-25
Finantstulud ja -kulud	-175	-158	17	11
Intressikulud	-1 154	-1 069	85	8
Tulud hoiustelt ja väärtpaberitelt	1 059	393	666	169
Muud finantstulud ja -kulud	-80	518	-598	-115
Tulem	7 581	4 395	3 186	72

Allikas: Riigi majandusaasta koondaruanne 2006

33. Riigi kulud (tekkepõhises arvestuses) kasvasid 16,5% ehk 11,5 miljardi krooni võrra. Suurim osa kasvust on arvestuslik ja tuleneb põhivara amortisatsioonikuludest ning väärtuse muutusest.

34. Riigiasutuste kulud moodustasid riigi terviku kuludest 88% ja nende kasv võrreldes 2005. aastaga oli 19% ehk 11,4 miljardit krooni. Sellest 4,7 miljardit tuli toetuste maksmise kasvust (sotsiaaltoetused ja põhivara soetamise toetused) ning 3,8 miljardit krooni suurenesid edasikandmisele kuuluvad maksud (haigekassa, omavalitsused jt). Kõige vähem kasvasid tööjõu- ja majandamiskulud: 11%.

Riigieelarve

35. Riigieelarve täideti 101,4%. Kokku laekus riigile 2006. aastal 953 miljonit krooni rohkem tulu, kui eelarves (ja lisaeelarves) planeeriti, ehk 67,86 miljardit. Riigieelarvest tehti kulusid 64,65 miljardit krooni ehk 3,2 miljardit vähem, kui tulusid laekus. Võttes arvesse ka eelmisel aastal kasutamata jäänud jäägi, kanti järgmisesse aastasse edasi 4,5 ja reservidesse 1,5 miljardit krooni.



Urmas Nemvalts,
Postimees

36. Eelarve tuludest moodustasid maksutulud 82% ehk 55,2 miljardit krooni. Maksutulud kasvasid võrreldes 2005. aastaga viiendiku. Mittemaksulised tulud moodustasid 12,7 miljardit krooni, mis on 30% enam kui eelmisel aastal.

Tabel 4. Riigieelarve täitmine (mln kr)

2006	Eelarve	Täitmine	%
Tulud	66 905	67 857	101
Kulud	66 626	64 653	97

Allikas: Riigi majandusaasta koondaruanne 2006

Eelarve ja selle täitmise aruande vaheline seos vajab parandamist

37. Riigikogu kinnitas 2005. a detsembris Vabariigi Valitsuse esitatud 2006. a riigieelarve. Kaks aastat hiljem on Vabariigi Valitsus esitanud Riigikogule kinnitamiseks 2006. a riigi majandusaasta koondaruande. Olemuslikult on need kaks dokumenti seotud: ühega antakse luba

maksumaksja raha kulutada ning teisega antakse aru, kuhu ja kuidas see raha kulus.

38. Riigikontroll on pidevalt valitsusele ette heitnud, et koostatud aruanne pole piisavalt ülevaatlik ning informatiivne. Samas on areng viimastel aastatel olnud märgatav. Rahandusministeeriumis kokku pandud aruanne annab asjatundjale selge ülevaate riigi ressursidest, kohustustest, tuludest ja kuludest. Üks, mida aruandest ei leia, on vastus küsimusele, kas maksumaksja raha kulutati selleks, milleks seda küsiti. Puudub selge seos nii riigi eelarve strateegias kui ka eelarve eelnõu seletuskirjas antud lubaduste ja saavutatud tulemuste vahel. Sellekohane ülevaade on aga Riigikontrolli hinnangul hädavajalik, vastasel juhul kaotab kogu valitsuse aruandlus mõtte.

Sisuline ülevaade eelarve täitmisest puudub

39. Rahandusministeerium on aruandesse koondanud ministeeriumide kaupa nende tegevuskavade täitmise aruanded, kuid need on koostatud viisil, mis ei võimalda hinnata tegelikku eelarve rahakasutust. Seost samas aruandes toodud riigieelarve täitmise aruandega ja eelarve eelnõu seletuskirjaga pole võimalik luua. Riigieelarve täitmise aruanne on riigi majandusaasta aruande üks osa. Aruanne on koostatud sarnaselt riigieelarvega kulupõhiselt (tegevuskulu, investeeringud jm). Kui enne riigieelarve kinnitamist esitas valitsus Riigikogule ka eelarve eelnõu seletuskirja (ehk põhjenduse, kuhu raha kulutatakse), siis aruandes sellist seletuskirja ei ole.

40. Näiteid, mis iseloomustavad eelarve ja aruandluse seoste puudumist, on võimalik tuua väga palju. Näiteks ei selgu aruandest, kas

- kutseõppeasutused said lubatud investeeringud paanitud mahus ja summas 166 miljonit krooni tehtud; kas soovitud 22 objekti, mis kavandati 2006. a jooksul lõpetada, ka lõpetati;
- AS Vedelkütusevaru Agentuur täitis oma 2006. a kohustuse hoida vähemalt 25 päeva keskmisele sisemaisele tarbimisele vastavat varu, milleks eraldati 840 miljonit krooni.

Raha ja tegevusi ei ole võimalik omavahel kokku viia

41. Veelgi segasem on olukord strateegiliste ja mõjueesmärkidega. Sama probleemi on välja toonud ka Rahandusministeerium ise. Riigi majandusaasta koondaruande alguses nenditakse, et „puuduvad ühtlustatud põhimõtted ja tehnikad eelarve täitmise jälgimiseks eesmärkide saavutamiseks tehtud kulutuste kaudu, mistõttu nende arvestamist ei saa [-] lugeda piisavalt usaldusväärseks”.

42. Teine probleem, mida ministeerium on tõstatanud ja Riigikontroll on eelnevatel aastatel välja toonud, on see, et koondaruandes esitatud „raamatupidamisaruandlus ja riigieelarve täitmise aruanne ei ole omavahel seostatavad”. Kuna raamatupidamise aruanded on koostatud tekkepõhiselt, eelarve täitmise aruanne kassapõhiselt, pole tulud ja kulud neis aruannetes võrreldavad. Puudub ka eraldi aruanne, mis nende omavahelisi erinevusi selgitaks.

Riigikogu kaasatakse strateegilisse planeerimisse minimaalselt

43. Riigi eelarvestrateegia (RES) on riigieelarve koostamise aluseks. Riigieelarve seaduse kohaselt on RESi kinnitamine Vabariigi Valitsuse ülesanne. Riigikontroll tunnustab Rahandusministeeriumi viimaste aastate tegevust riigi eelarvestrateegia väljaarendamisel. RESi koostamine on Riigikogu tahtel riigieelarve seadusest tulenevalt valitsuskeskne,

Rahandusministeerium on kavandanud olulisi muudatusi aastaks 2010

võimalikult laiapõhjalise üksmeele saavutamiseks oleks Riigikontrolli hinnangul tervitatav kaasata rohkem ka teisi osapooli.

44. Probleemid on päevakorral juba mitu aastat, kuid senine praktika on visa muutuma. Rahandusministeerium on alustanud tegevusi, et muuta eelarve tekke- ja tulemuspõhiseks ning aruandlus läbipaistvamaks. Seekord on antud lubadus eelarvereform lõpule viia aastaks 2010.

45. Riigikontroll toetab igati seda, et eelarve muutuks läbipaistvamaks. Igal Riigikogu liikmel peab olema võimalik mõista eelarveid ja aruandeid lugedes, kuhu ja mida maksumaksja raha eest soovitakse teha ning mida ka tegelikult tehti. Kui valitsus hakkab esitama süsteemset ja arusaadavat infot, siis on võimalik seda ka sisuliselt auditeerida.

Majandustehingute seaduslikkus

46. Riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks hindas Riigikontroll ministeeriumide ja Riigikantselei majandustehingute vastavust riigieelarve seadusele ning 2006. aasta riigieelarve ja lisaeelarve seadusele ning vaatas ka riigihangete seaduse täitmist.

47. Riigikontrolli hinnangul olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2006. aasta riigieelarve seaduse ja 2006. aasta lisaeelarve seadusega. Samas eksiti riigieelarve seaduse vastu, võttes lubamatuid kohustusi, ning tehti investeeringuid majanduskuludest.

48. Samuti nagu varasematel aastatel, leidis Riigikontroll ka käesoleval aastal, et riigiasutused olid rikkunud riigihangete seadust, jättes korraldamata nõutud **riigihanked**. Asutused ostsid mitmeid teenuseid ja kaupu ilma riigihanget korraldamata vähemalt 76 miljoni krooni eest.

49. Enim levinud riigihangete seaduse rikkumised olid järgmised: jäeti esitamata riigihangete deklaratsioone või esitati need hilinemisega; ei võetud pakkumisi vähemalt kolmelt pakkujalt; riigihange jagati osadeks. Sageli oli riigihankemenetluse tulemusel kokku lepitud summat oluliselt ületatud ning paljudel puhkudel puudus täiendav hankedokumentatsioon (nt saadud pakkumised, vara üleandmise-vastuvõtmise aktid, ostu-müügilepingud).

Euroopa Liidu toetusraha kasutamine 2004–2006

50. Perioodil 2004–2006 on Eestil olnud võimalus kasutada Euroopa Liidu (EL) fondidest toetusraha kokku umbes 20 miljardi krooni ulatuses. Uuel finantsperioodil (2007–2013) kasvab summa ligi 65 miljardini.

51. Infot Euroopa Liidu toetusraha kasutamise kohta Eestis on avalikustatud mitmesugustes erinevates dokumentides, igaüks neist on koostatud oma kindla eesmärgi täitmiseks. Eri käsitusviiside ja esitatud info mitmekülgsuse tõttu ei paku need dokumendid eraldi võetuna selget ülevaadet toetuste kavandamise ja kasutamise kohta.

52. Seetõttu koostas Riigikontroll eriaruande, et saada ülevaade Euroopa Liidust Eestile esimesel liitumisjärgsel finantsperioodil makstud toetusraha kasutamise kohta. Riigikontroll soovis materjalide analüüsi

Riigihange tuli 2006. aastal korraldada kui eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta oli

- 1) asjade ostmisel või teenuste tellimisel 300 000 krooni ja üle selle;
- 2) ehitustööde tellimisel 2 miljonit krooni ja üle selle.

tulemusel saada teada, kas Eesti on valmis Euroopa Komisjonile deklareerima, et Eestis rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad ning Euroopa Liidu toetusraha on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega.

Riigikontroll koondas kõik ELi raha kohta antud hinnangud ja arvamused

53. Aruande koostamise aluseks olid enamikus avalikult kättesaadavad materjalid (nt õigusaktid, välisabi ülevaated, seirearuanded, hindamisaruanded, Euroopa Kontrollikoja aruanded, ELi struktuurifondide auditeerimise aastaraamatud). Samuti mõned Riigikontrolli enda tehtud auditid.

Formaalseid nõudeid raha kasutamisel täideti hästi

54. Analüüs võimaldas teha järgmised põhijäreldused:

- Kui tugineda ministeeriumide ja nende allasutuste, seirekomisjonide ning väliste hindajate arvamustele ja järeldustele, võib väita, et Eesti tuli formaalsete kriteeriumide üle otsustades Euroopa Liidu toetusraha kasutamise ajavahemikul 2004–2006 üldjoontes hästi toime.
- Samas ei ole seni veel piisavalt analüüsitud toetuste kasutamise tulemuslikkust ja tulemuste püsivust ehk seda, kas ka tegelikkuses on Euroopa teiste riikide maksumaksjate toetust kasutatud nii, et sellest sündinud kasu on püsiv ehk kas see on aidanud Eestit järele teistele, enam arenenud liikmesriikidele.

Raha kasutamise tulemuslikkust ei tea, sest seda pole veel hinnatud

ELi raha „äratoomine” on paranenud

55. Pärast Eesti saamist Euroopa Liidu liikmeks on nn euroraha kasutamine vastavuses kavandatuga aasta-aastalt paremaks läinud ehk Eesti on suutnud saada olevast rahast üha enam ära kulutada. Eelarves ette nähtud eurorahast suutis Eesti 2006. a seisuga ära kasutada 73%.

56. 2006. a lõpuks oli Eestil 7% ehk 1,4 miljardit krooni kasutamata summast, mida meil oleks võimalik kasutada. Et seda eelmisest finantsperioodist kasutamata jäänud raha siiski päästa, tuleb praegu tegelda nii vanade projektide klaarimisega kui ka uutega ning see paneb ministeeriumidele aasta-kahe vältel lisakoormuse.

Finantsjuhtimine ja haldussuutlikkus vajavad parandamist

57. Selleks et Eestil oleks võimalik kogu meile eraldatud raha ära kasutada, vajab tõsist parandamist finantsjuhtimine ja haldussuutlikkus. Suurt mõju avaldab tööjõu volavus: inimesed püsivad liiga lühikest aega ametis ega suuda keerulistes ELi reeglites orienteeruda. Samuti vahetuvad inimesed ühe projekti kestel, katkestades projektiga seotud mälu järjepidevuse.

Vormi eelistatakse sisule

Hinnatakse peamiselt vaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme

58. Üldjuhul hinnatakse kõigi euroraha kasutamise kohta tehtud audititega, ülevaadetega jm vaid juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimivust ning kuludokumentide õigsust. Ehk teisisõnu – vaadatakse pabereid, kordasid ja süsteeme. Ainuüksi protseduurireeglite ülevaatamine ja kinnitamine ei taga Riigikontrolli arvates nende tegelikku täitmist.

59. Seirearuannetest nähtub, et heaks on kiidetud ka projekte, mis ei olnud täies mahus isegi formaalsete kriteeriumide alusel abikõlblikud ehk

õigustatud raha saama.¹ Nii võibki juhtuda, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid toetusraha menetlemiseks on olemas, loodud süsteemid on olulises osas Euroopa Komisjoni nõuetega vastavuses, aga tegelikult võib raha raisku minna.

60. Riigikontroll nendib, et paraku on formaalset suhtumist toetanud ka asjaolu, et toetusega seatud eesmärkide saavutamisele pöörab Euroopa Komisjon vähem tähelepanu kui formaalsete kriteeriumite täitmisele. Seetõttu on ka Eestis pigem keskendutud toetusraha kasutamise formaalsete reeglite järgimisele, sest nende mittetäitmine võib kaasa tuua toetusraha tagasinõudmise. Seda isegi siis, kui sisulist poolt vaadates on tegelikkuses käitutud mõistlikult ja sisulised eesmärgid on täidetud.

61. Segadust tekitab ka asjaolu, et rahastatud tegevuse tulemuslikkuse mõõtmiseks seatud näitajad ehk mõõdikud ei sobi alati mõõtmiseks või on liiga üldsõnalised ja annavad palju tõlgendamisruumi. Sellele järeldusele jõuti hindamisaruannetes.²

62. Riigikontrolli hinnangul tuleb riigil järgida mõlemat: nii euroraha kasutamise reeglite täitmist kui ka hinnata soovitud eesmärkide saavutamist.

¹ Eesti riiklik arengukava ELi struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006: 2004, 2005, 2006. aasta seirearuanded

² Eesti riiklik arengukava ELi struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006: 1. prioriteedi hindamine. Ernst&Young, 30.06.2006; Eesti riiklik arengukava ELi struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006: rakendamise hindamine. PricewaterhouseCoopers, 12.12.2005

II. Riigi ülesanded ja teenused

Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas

63. Riigikontroll auditeeris avalike teenuste kättesaadavuse paranemist ja vastavust hea halduse põhimõttele, arvestades info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) vahendite järjest suuremat levikut.

Hea halduse põhimõtte järgi peavad inimesed saama oma õigusi kasutada ja kohustusi täita võimalikult kiiresti ja mugavalt

64. Haldusmenetluse seaduse järgi sooritatakse haldusmenetlus eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Riigikohus on seadust tõlgendades asunud seisukohale, et riik ja kohalik omavalitsus peavad hoiduma inimeste põhjendamatust koormamisest. Liigseks koormamiseks tuleks Riigikontrolli hinnangul pidada ka IKT-lahenduste mitterakendamist olukorras, kus nende rakendamine on tegelikult võimalik ja põhjendatud.

65. Eestis kasutab Interneti 2/3 rahvastikust, peaaegu kogu Eesti on kaetud Interneti-levialaga ja loodud on vajalik infrastruktuur e-teenuste osutamiseks. Isiku kaugtuvastamist ja tavaallkirjastamisega võrdsustatud digitaallkirjastamist võimaldab ID-kaart, mis on kohustuslik esmane isikutunnistus, loob piisavad eeldused elektroonilise haldusmenetluse rakendamiseks. Samas on puudu kodanikeskusest avalike teenuste elektroonilisele kujule viimisel, mida näitab ka see, et e-valitsemise vahendeid ja võimalusi kasutab märksa väiksem osa rahvastikust, kui võiks loodud eeldusi arvestades oodata.

66. Avalike e-teenuste arendamist on Eestis juba aastaid kajastatud riiklikes infoühiskonna ja infopoliitika strateegiadokumentides. Neist „Infopoliitika põhialused 2004–2006” seadis üheks põhieesmärgiks e-teenuste juurutamise kogu avalikus sektoris ajavahemikul 2004–2009. „Eesti infoühiskonna arengukavas aastani 2013” on rõhutatud kasutajasõbralike avalike teenuste osutamise vajalikkust.

Riigikontroll hindas avaliku teenuse osutamise koostööla hea halduse põhimõttega

67. Avalikud teenused on võimalik jaotada kahte suurde rühma:

- esiteks, soodustavate haldusaktide andmine (nt toetuse määramine) ning õiguste kasutamiseks (nt valimistel hääletamine) ja kohustuste täitmiseks (nt maksude deklareerimine) keskkonna loomine;
- teiseks, n-ö ehtsad avalikud teenused nagu jäätmekäitlus, vee- ja energiavarustus, ühistransport, arstiabi jm.

Kas teadsite, et

möödunud, 2006. aastal kasutas avaliku võimuga suhtlemiseks (info saamiseks avaliku sektori veebilehtedelt, plankide allalaadimiseks, täidetud avalduste saatmiseks) Interneti kõigest ~ 29% 16–74-aastastest inimestest.

68. Riigikontroll valis auditeerimiseks nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste pakutavaid enam kasutatavaid teenuseid³, analüüsid:

- nende teenuste kohta käiva info kättesaadavust;
- võimalust taotleda soodustavat haldusakti (nt sünnitoetuse määramist) või täita kohustust (nt elukohateate esitamine elukoha registreerimiseks) Interneti teel, kasutades vajaduse korral digitaallkirja;
- riigi või omavalitsuse asutuses teenuse osutamiseks tehtavaid toiminguid ja inimestelt dokumentide nõudmise või isikliku ilmumise nõudmise põhjendatust.



Eesti kui eduka e-riigi kuulsus põhineb ammustel lahendustel

Urmas Nemvalts, Postimees

Info kättesaadavus on probleemne

69. Teave õiguse kasutamise tingimuste või kohustuse täitmise korra kohta on üldjuhul inimestele kättesaadav. Kui teabeportaalis (www.eesti.ee) on koondatud riigiasutustega suhtlemisel vajalikud plangid ja suur hulk teavet avalike teenuste kohta, siis kohalike omavalitsuste kodulehekülgedel ei ole sageli kogu teave ühes kohas ega hõlpsasti mõistetavas vormis. Ka teenuse taotlemise plank ning abistav info selle täitmise, edastamise ja vastuse saamise korra kohta on sageli paigutatud eraldi teenuse kohta käivast teabest või hoopis puudu.

Sünnitoetuse kohta saab üldjuhul lugeda vaid määrusest

70. Näiteks on kohaliku omavalitsuse poolt makstava sünnitoetuse taotlemise aluste ja korra kohta võimalik lugeda veebilehel avalikustatud sotsiaaltoetusi käsitlevast määrusest, kuid enamikul juhtudest puudub taotluse plank ja täpsem info taotlemise korra kohta.

³ Auditeerimiseks valitud teenuste hulka kuulusid elukoha registreerimine, sünni ja surma registreerimine, kohaliku omavalitsuse poolt makstava sünni- ja matuse-toetuse taotlemine, projekteerimistingimuste määramine ning ehitusloa taotlemine ja väljastamine, ehitus- ja reisisettevõtjana registreerumine, füüsilise isiku tuludeklaratsiooni esitamine e-maksuametis, statistiliste aruannete esitamine eStat-keskkonna kaudu, riikliku perehüvitise, vanemahüvitise, tootjakaotuspensioni taotlemine, õppelaenu kustutamine lapse sünni korral, töötuks registreerimine ja töötutoetuse taotlemine, EL kodaniku tähtajalise ja alalise elamisõiguse registreerimine, välismaalasele töötamiseks elamisloa taotlemine ja pikendamine, viisakutse taotlemine ning ettevõtte kaughaldusportaali kaudu äriregistri kannete muutmine.

Elukohateate planke on raske leida

Süvaviide – viide, mis ei osuta mingi kodulehe esilehele, vaid alaleheküljele.

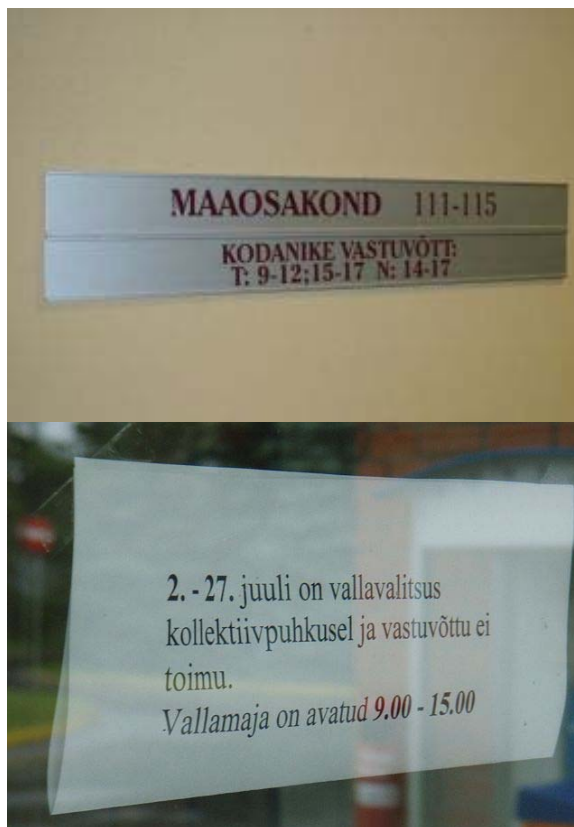
Viited riigi ja omavalitsuste samaliigilistele teenustele on puudulikud

Eesti- ja venekeelne veebiinfo on erinev

71. Elukohateate esitamise kohana oli enamik vaadeldud omavalitsusi viidanud teabeportaalile või selle plankide lehele, kust inimene peaks pikast plankide loetelust ise vajaliku plangi leidma, mitte konkreetsele elukohateate plangile. Mõnel juhul oli valla või linna kodulehel **süvaviide** ASi Andmevara kodulehele, kus elukohateate vorm polnud auditi ajal enam kättesaadav ja suunas külalise avalehele.

72. Tihti annavad samaliigilist toetust nii riik kui ka kohalik omavalitsus (nt sünni- ja matusetoetus). Kahjuks aga leiab vaid väheste omavalitsuste veebilehelt infot mõlemal tasandil pakutava teenuse kohta, kuigi ka omavalitsuse enda huvides peaks olema oma inimestele neile kasuliku ning oluliste elusündmuste puhul vajaliku teabe jagamine.

73. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (KMA) kodulehel on teenuseid põhjalikult kirjeldatud, samas erinevad mõnede teenuste kirjelduse eesti- ning võõrkeelsed versioonid. Näiteks ei ole viisakutse kinnitamise taotlemise vene- ja ingliskeelsetes versioonides välja toodud taotluse elektroonilise ja posti teel esitamise võimalust, kuigi viisakutse esitamise õigus on ka elamisloaga ja püsivalt Eestis viibivatel välismaalastel.



Töötaval inimesel on keeruline leida sobivat aega ametiasutuste külastamiseks, sest vastuvõtt toimub asutustes päevasel ajal. Suvekuudel pole inimestel mõnes kohalikus omavalitsuses üldse võimalik abi saada.

Foto: Riigikontroll

74. Info puudumine või selle raskendatud kättesaadavus võivad luua inimesele pooliku või kallutatud ettekujutuse tema õigustest ning kohustustest. Lisaks koormab see nii ametnikke, kellel kulub rohkem aega inimeste info juurde juhatamisele, kui ka taotlejaid, kes elektroonilise asjaajamise keerulisuse tõttu peavad vastuvõtuajal asutusse kohale minema.

75. Riigikontroll soovitas koondada teenuse kohta käiva teabe ühte kohta, lisada lihtsas keeles üksikasjaliku selgituse teenuse taotlemise ja saamise

korra kohta, sh teenuse taotlemisel esitatava plangi ja juhised selle täitmiseks ning saatmiseks.

Digitaalallkirja kasutamise võimalused on loodud, kuid praktikas ebamugavad



Riigi Infosüsteemide Arenduskeskuse kommunikatsioonijuht Rica Semjonova õhutab kõiki kasutama ID-kaardi võimalusi.

Foto: Toomas Huik/Postimees/Scanpix

Teenuse saamiseks vajaliku taotluse esitamine on digitaalselt allkirjastatud kujul enamasti võimalik, kuid paljudel juhtudel puudub elektrooniliselt täidetav vorm või on selle salvestamine ning digitaalselt allkirjastatult saatmine ülemäära keeruline

76. Digitaalallkirja seaduse kohaselt on digitaalallkirjal samasugune õiguslik jõud nagu omakäelisel allkirjal. Haldusmenetluse seaduse § 5 järgi on elektrooniline asjaajamine võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega. Õigusakti või volikirja võib anda elektroonilises vormis seaduses või määrukses sätestatud juhtudel. Haldusmenetluse seaduse § 14 lõike 4 kohaselt tuleb toetuse vm haldusakti saamiseks esitatav taotlus digitaalselt allkirjastada; §-d 25 ja 27 lubavad haldusakti või muu dokumendi isikule kätte toimetada ka elektrooniliselt.

77. Kõikide avalike teenuste osutamine ilma isiklikku ilmumist või paberil olevate dokumentide esitamist nõudmata ei ole mõistlik, vahel koguni mitte võimalik. Näiteks on ilmselgelt põhjendatud isikliku ilmumise nõudmine isikut tõendava dokumendi või elamisloa esmakordsel taotlemisel, tõenäoliselt ka tööturuteenuse kasutamisel. Enamasti on aga avaliku teenuse osutaja ja selle taotleja vaheline elektrooniline suhtlus ning teenuse osutamiseks vajalike andmete hankimine andmekogudest võimalik ja seepärast hea halduse põhimõttest tulenevalt ka nõutav.

78. Asutuste kodulehel avalikustatud plankide analüüs näitas, et need on tihtipeale kujul, mis võimaldab vaid tühja plangi väljaprintimist või mida on küll võimalik arvutis täita, kuid mitte salvestada ilma selleks eraldi tarkvara kasutamata. Samas on blanketi digitaalseks allkirjastamiseks ning selle elektrooniliseks esitamiseks vajalik see täidetuna arvutis salvestada.

79. Näiteks soovitati KMA kodulehel täidetud ankeedi salvestamiseks nii tasulist kui ka vabavara, kuid viimane ei võimaldanud proovimisel taotluse ankeeti salvestada, nii et sellesse sisestatud andmed oleksid loetavad.

80. Ametnikele teeb menetluse ebamugavamaks asjaolu, et enamik asutusi ei võimalda inimesel teenuse taotlemisel elektroonilisel teel sisestada andmeid veebivormi kujul, mis võimaldaks need otse üle kanda asutuse andmekogusse. Enamasti kasutatakse eraldi planki ning sellest tulenevalt peab taotluse vastu võtnud ametnik täiendavalt sisestama inimese esitatud andmed käsitsi asutuse andmebaasi.

81. Seega oleks nii ametniku kui ka teenust saada sooviva inimese seisukohalt mugavam veebivormide kasutamine, mille puhul langeks ära ametniku kohustus andmeid eraldi sisestada ja taotleja vajadus kasutada eraldi tarkvara. Tartu linna poolt kodanikuportaalis pakutav veebivorm lapsetoetuse taotlemiseks on üks näide kasutajasõbralikust lahendusest.

Kodanikult nõutakse andmeid, mis on juba andmekogudes olemas

82. Hea halduse põhimõtte kohaselt on keelatud inimeste põhjendamatu jooksumine. Näiteks ei ole mõistlikku põhjendust abielutunnistuse paberkoopia esitamise nõudmisel, kui usaldusväärsed andmed perekonnaseisu kohta saab rahvastikuregistrist. Piisaks taotluse

Asutused ei hangi isiku õiguse või kohustuse üle otsustamiseks andmeid riigi või omavalitsuste andmekogudest ning koormavad inimest erinevate tõendavate dokumentide esitamise nõudmisega

Kas teadsite, et

Rahvastikuregistri seaduse § 6 kohaselt on **registri andmetel** informatiivne, statistiline, kuid seadusega ette nähtud juhtudel ka õiguslik tähendus.

Alati kui avaliku ülesande täitmisel kasutatakse sellise inimese andmeid, kelle andmed on kantud rahvastikuregistrisse, **tuleb lähtuda** rahvastikuregistri andmetest.

Eesti perekonnaseisuasutuste poolt 2006. aasta 1. jaanuarist alates koostatud perekonnaseisuaktide alusel rahvastikuregistrisse kantud andmetel on **sama õiguslik tähendus** kui perekonnaseisuakti kandel.

elektroonilisest täitmisest ja saatmisest, taotleja väidete õigsust saab ja tuleb kontrollida riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogudest.

83. Riigikontroll uuris, kas kasutajale pakutakse teenust Interneti teel ning kas teenuse osutamisel on kasutusel vajalikud andmebaasid. Selgus, et 20-st valimis olnud teenusest 8 juhul ei kasutata teenuse osutamise käigus elektrooniliselt kõiki vajalikke andmekogusid. Menetluses on paralleelselt kasutusel paberdokumendid, mida üldjuhul küsitakse teenuse kasutajalt. 20 uuritavast teenusest on 7 (35%) lõppkasutajale elektrooniliselt saadaval nii, et ametiasutusse minek ei ole vajalik. Seega on valimi teenustest veidi alla poole saadaval elektrooniliselt.

84. Lapse sünni registreerimisel perekonnaseisuasutuses on endiselt vaja esitada sünnitõend. Vaid kaks sünnitushaiglat edastavad praegu andmeid sündide kohta rahvastikuregistrisse tervishoiuasutuste infosüsteemi kaudu ning annavad elektrooniliselt isikukoodi. Nende puhul poleks enam vaja lapse sündi registreerima tulevalt vanemalt sünnitõendit nõuda ja seega oleks võimalik sündi registreerida ka elektrooniliselt, ilma perekonnaseisuametniku juurde kohale minemata. Mitmete hilisemate riiklike ja kohaliku omavalitsuse teenuste taotlemisel nõutakse jätkuvalt sünnitunnistust. Sellise dokumendi nõudmiseks ei ole vajadust, kui neid andmeid on võimalik saada rahvastikuregistrist. Sotsiaalministeeriumi arendatav surmapõhjuste registri rakendamine kaotaks vajaduse esitada perekonnaseisuametis surma registreerimisel paberil arstlik surmatõend.

85. Riikliku õppelaenu kustutamine lapse sünni korral toimub praegu pankade vahendusel. Olgugi et pank ise laenu kustutamise otsust ei tee, vaid üksnes edastab andmed pädevale asutusele, nõuab ta ikkagi taotlejalt paberdokumente. Paberdokumendid koos taotlusega edastatakse asutusele, kellel on juurdepääs samadele andmetele registris. Praeguseks on Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus alustanud riikliku õppelaenu kustutamise protsessi lihtsustamist.

86. KMA teenindusbüroos dokumendi korduval taotlemisel tehakse endiselt koopia taotleja isikut tõendavast dokumendist, ehkki KMA on ise selle välja andnud ja kõik andmed selle kohta on KMA registrites olemas.

87. Töötuks registreerimisel ja tööturutoetuse saamisel tuleb taotlejal minna Tööturuametisse ja esitada paberdokumente. Kui tööturuteenuste efektiivsuse huvides on töötu aktiveerimine ja tema isiklik kohaleilmumine põhjendatud, siis dokumentide nõudmise asemel peaks Tööturuamet kasutama maksimaalselt riiklikes registrites olevaid andmeid, mitte nõudma töötult paberdokumentide esitamist.

Riigilõivu tasumist peab tõendama dokumendiga

88. Paljude avalike teenuste saamiseks tuleb tasuda riigilõiv, kuid riigi tasandil puudub keskne elektrooniline lahendus, mis võimaldaks teenuse osutamise käigus tasuda riigilõivu ning ilma menetlust katkestamata saada reaajas tagasisidet lõivu tasumise kohta. Auditi toimumise ajal oli menetluse käigus riigilõivu tasumine ja selle kontroll võimalik vaid ettevõtte kaughaldusportaali vahendusel äriregistris kandeavalduste muutmisel. Muudel juhtudel nõutakse endiselt inimeselt maksekorralduse koopiat või muud kinnitust riigilõivu tasumise kohta.

Asutustelt elektrooniline haldusakti saamine on probleem

89. Asutustest ei saa üldjuhul haldusakte kätte digitaalselt allkirjastatult ja taotlustes puudub ka koht sellise soovi avaldamiseks.

90. Kuigi valimisse sattunud kohalikud omavalitsused väitsid eranditult, et taotluses märkides või eraldi nõudes on võimalik teade teenuse osutamise kohta või ka haldusakt ise saada elektrooniliselt, puudus taotlustes koht, kus sellist soovi avaldada. Valdavas osas taotlustes ei küsitud ka taotleja e-posti aadressi.

91. On ka näiteid, kus riigil puudub kohustus haldusakti vastuvõtmisest isikut teavitada. Näiteks ei kohusta majandustegevuse registri seadus registripidajat taotlejat registreerimisest teavitama.

Tehakse ilmselgelt üleliigsed haldusprotseduurid

92. Riigikontroll leidis avaliku teenuse osutamisel tehtavaid toiminguid analüüsid, et mõnel juhul rakendatakse protseduure, mis pole vajalikud.

93. Kuigi rahvastikuregistris kajastub lapse sünni fakt ja vanemate elukoht, peavad enamikus vaadeldud kohalikest omavalitsustest lapse vanemad esitama eraldi taotluse **sünnitoetuse** saamiseks. Ometi oleks võimalik soodustuse adressaadid vabastada tarbetust koormusest. Kui soodustuse tekkimise aluseks on juba tuvastatud fakt, nt lapse sünd vanematele, kelle elukoht on registreeritud teatud vallas või linnas, ja muid asjaolusid pole vaja kontrollida, oleks võimalik soodustus määrata taotlust nõudmata, leides inimesele mugavaima võimaluse soodustuse kättesaamiseks.

94. Info sündmuse toimumise kohta tekib andmekogusse, millele asutusel on juurdepääs, ning ülemäärast pingutust ei nõua uue kirje lisandumisest ametniku elektrooniline teavitamine ning ametnikul selle info kontrollimine. Kui tegemist on rahalise soodustusega, tuleb teada saada soodustuse saaja arvelduskonto number ja ka selleks on erinevaid inimesele mugavamaid võimalusi. Näiteks saaks asutus küsida omal initsiatiivil inimeselt, millisele kontole ta soovib sünnitoetuse laekumist. Inimene peaks sellisel juhul taotluse esitama vaid siis, kui ta mingist soodustusest soovib loobuda.

95. Sellise muutuse ellukutsumine eeldaks põhimõttelist muudatust suhtumises avalikesse teenustesse: enam poleks inimene see, kes peaks teenust või soodustust asutusse küsima minema, vaid ametniku ülesandeks saaks inimese, kellel on mingi sündmuse tõttu selleks õigus tekkinud, teenuse juurde juhatamine. See ei välista muidugi võimalust teenusest keelduda neil, kes seda saada ei soovi. Kirjeldatud mõtteviis eeldaks juba olemasolevate infotehnoloogiliste lahenduste senisest tõhusamat kasutamist. Kuna kõigil 227 kohalikul omavalitsusel ei ole võimalust ega ka mõtet üksteisest eraldi lahendusi luua, eeldab see koostööd maakondlikul tasemel.

96. Teiseks näiteks on Euroopa Liidu kodanikud, kellel tuleb Eestisse elama asudes esmalt **registreerida elukoht** kohalikus omavalitsuses, seejärel minna KMAse ja taotleda isikut tõendavat dokumenti. Samuti pole elamisloaga välismaalastel võimalik taotleda **elamisloa pikendamist** elektrooniliste kanalite kaudu, kuigi tehnilisi takistusi selleks ei ole ning

Sünnitoetuse saamiseks peab eraldi tõendama lapse sünni ja vanemate elukohta

Avalikesse teenustesse suhtumine tuleb muuta ametnikukeskselt kodanikukeskseks

Eesti kodanikele on seesugune võimalus passi ja ID-kaardi korduvaks taotlemiseks loodud.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Küsitakse infot, mida teenuse osutamiseks ei vajata

97. Lisaks on paljud plangid üle koormatud teenuse osutamise seisukohalt ebavajalike andmetega, millel võib parimal juhul olla vaid statistiline väärtus. Nende andmete vajalikkust tuleks analüüsida nii otstarbekuse kui ka andmekaitse seisukohast. Asutused ei tohiks tõsise vajaduseta luua andmebaase, millesse koguvad andmed, mis on riigi põhiregistris juba olemas. Asutusel tuleb lähtuda riigi põhiregistris olevatest andmetest ning vajaduse korral koguda täiendavaid andmeid, seostades need põhiregistris olevate andmetega.

Kohati on andmekogude kasutamine ja riskasutamine võimatu

98. Sageli on erinevate registrite ja andmekogude kasutamine avalike teenuste osutamisel võimatu nende ülesehituse ja andmete kvaliteedi tõttu. Kuna andmekogude mittekasutamist on põhjendatud muu hulgas väitega, et andmekogu kasutamiseks puudub võimalus või selles olevad andmed ei ole usaldusväärsed, analüüsis Riigikontroll valimi põhjal ka andmekogudes olevate andmete kvaliteedi tagamise süsteemi ja andmekogu kasutamise korraldust.

Puudub nn semantiline koosvõime, s.t tarkvarasüsteemide võime teistelt infosüsteemidelt saadud andmeid adekvaatselt kasutada

99. Üheks peamiseks probleemiks nii teenuste kasutajatele kui ka teenust osutavatele ametnikele kasutajasõbralikumate lahenduste loomisel on andmekogude puudulik infotehnoloogiline semantiline koosvõime. Semantilise koosvõime arendamine on alles algusjärgus, kuigi see hõlbustaks eri infosüsteemide integreerimist, kaardistamist ning mõjusat ja üheselt mõistetavat infovahetust.

100. Näiteks ei võimalda politsei infosüsteem POLIS ja kohtutäiturite infosüsteem TäitIS omavahelist andmevahetust, mistõttu kohtutäiturid peavad TäitISes uuesti sisestama väärteo-otsuste andmed, kuigi politsei on need andmed eelnevalt oma andmekogusse sisestanud. Politseil puudub omakorda jooksev ülevaade laekunud trahvidest ja sellest, milliste rikkumiste eest määratud trahvid on laekunud. Kokkuvõttes sunnib andmekogude semantilise koosvõime puudumine täitma dubleerivaid ülesandeid ega võimalda vastu võtta statistilistel analüüsidel põhinevaid juhtimisotsuseid.

101. Samuti ilmnes, et Tööturuamet ei ole seni korraldanud andmevahetust rahvastiku- ja maksukohuslaste registriga, mille andmed on olulised

töötuks registreerimisel ja töötutoetuse määramisel ning seetõttu nõutakse taotlejalt dokumentide esitamist paberil.

102. Riigikontrolli auditeeritud avalike teenuste osutamisel oli rahvastikuregister enim vajatav ja kasutatav andmekogu. Rahvastikuregistri andmed olid vajalikud 20 teenusest 16 puhul ja seda registrit kasutati neist 13 teenuse puhul (81%).

Andmed ei ole kvaliteetsed

103. Rahvastikuregistri andmete kvaliteediga ei olnud ametnikud rahul. Enim märgiti, et elukoha aadressiandmetest ei saa lähtuda, sest nende alusel ei ole tihti võimalik isikuga kontakti saada. Ometi on neil andmetel õiguslik tähendus nii valimistel kui ka sotsiaaltoetuste määramisel ja asutus on kohustatud lähtuma rahvastikuregistri andmetest.

Elukohaandmete puhul tuleb riigil lähtuda vaid rahvastikuregistri andmetest

Andmekogude kasutust ja kvaliteeti saab parandada

104. Riigikontroll leiab, et elukohaandmete korrastamiseks tuleks teenuse puhul, kus on vajalik elukohaandmete esitamine, lähtuda alati rahvastikuregistri andmetest ning loobuda dubleerivate elukohaandmete nõudmisest ja kogumisest teistes andmebaasides. Lisaks tuleks teenuste puhul, kus nõutakse isiku elukohaandmete esitamist, luua kasutajale võimalus elukohaandmete ajakohastamiseks asutuses kohapeal, nii et selleks ei tuleks minna teise ametiasutusse.

Rahvastikuregistris tuleks määrata isiku kontakt- (posti- ja e-posti-) aadress

105. Lisaks tuleks rahvastikuregistris soodustada kontaktaadressi laiemat kasutuselevõttu. See oleks isiku määratud posti- või elektronposti aadress, mille kaudu saaksid avalikku teenust osutavad asutused inimesega suhelda. Kontaktaadressi kasutamine aitaks ametiasutustel paremini suhelda inimestega, kellel on mitu elukohta või kes lihtsalt eelistavad elektroonilist suhtlust.

106. Elektronposti puhul on suurepärane võimalus kasutada ametlikku e-posti aadressi, mis on olemas igal isikukoodi omaval Eesti elanikul (sarnane aadress on olemas ka äriregistris registreeritud juriidilistel isikutel) ja mida kasutaja saab suunata mõnele teisele enda poolt enam kasutatavale e-posti aadressile.

Igal inimesel võiks olla Internetis oma kodanikukonto

107. Pikemas perspektiivis võiks riik mõelda igale isikule Internetis nn kodanikukonto loomisele. See oleks koht, kuhu inimesele laekuksid riigilt (nt kui juhiloo kehtivus lõpeb, läheneb maamaksu tasumise tähtaeg, tuleb maksta väärteotrahv, tekib võimalus kustutada õppelaen lapse sünni korral) ning kohalikult omavalitsuselt (nt kui registreeritud elukoha läheduses on kehtestamisel uus detailplaneering, lapse sünniga kaasneb toetus, rakendub uus jäätmeveo kord) teated ja kirjad. Info uue teate laekumisest jõuaks inimese ametlikule e-postiaadressile ning inimene saaks nn kodanikukontole sisenedes tutvuda talle saadetud teatega. Menetluste puhul, kus teate kättetoimetamine on olulise tähtsusega, võib samuti esmalt teavitada inimest sama kanalit kaudu, ning kui ei ole võimalik saada kinnitust, et inimene on edastatud dokumendiga tutvunud, siis saata see hiljem (tähitud) postiga.

Olulisemaid kõigile kohalikele omavalitsustele teenuste pakkumiseks vajalikke infosüsteeme peaks arendama riik

108. Kui riik seab kohalikele omavalitsusele ülesande (nt jäätmekäitluse korraldamine, ehitusjärelevalve teostamine, registrite pidamine), peaks riik tagama ka selle täitmiseks infosüsteemid. Registri tsentraalne loomine on märkimisväärselt odavam ja töökindlam lahendus, kui selle eraldi arendamine kõigis 227 kohalikus omavalitsuses. Kasutajatel oleks märkimisväärselt mugavam süsteemi ühesugune ülesehitus ning võrdne kättesaadavus kõigis omavalitsustes. Kuigi riik ei saa kohustada omavalitsusi konkreetset infotehnoloogilist rakendust kasutama, peaks riik need siiski kättesaadavaks tegema, et ka väiksemate ressurssidega omavalitsused oleksid võimelised inimestele pakkuma võimalikult kvaliteetset teenust.

Andmekogusid ei jõuta tähtajaks viia vastavusse turvalisus- ja kvaliteedinõuetega

109. 1. jaanuaril 2008 jõustuva „Avaliku teabe seaduse” muudatuste kohaselt on andmekogu riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mida kasutatakse seadusega või selle alusel antud õigusaktiga pandud ülesannete täitmiseks.

Kas teadsite, et

Vabariigi Valitsuse 12.08.2004. a määrusega nr 273 kehtestati **infosüsteemi 3-astmeline etalon turbe süsteem (ISKE)** ehk meetmete kogumik, mis on vajalik andmete turvalisuse saavutamiseks ja säilitamiseks.



Urmas Nemvalts,
Postimees

110. Alates 2008. a 1. jaanuarist hakkab ka andmekogude kohta kehtima nüüdisaegsem regulatsioon, mis on lisatud avaliku teabe seadusesse. Varem kehtinud andmekogude seadusega kooskõlas asutatud riiklike registrite pidamise põhimäärused ja nende alusel peetavad andmekogud ning muud riigi ja omavalitsuste andmekogud tuleb viia selle seadusega kooskõlla kuue kuu jooksul andmekogude seaduse kehtetuks tunnistamisest arvates (s.t 1. juuliks 2008).

111. See tähendab, et 1. juuliks 2008 tuleb üle vaadata peaaegu kõik avaliku sektori andmekogud ning viia need vastavusse turvalisus- ja kvaliteedinõuetega.

112. Riigikontroll leidis valimisse kuulunud teenuste osutamiseks vajalikke andmekogusid⁴ analüüsides, et 22-st uuritud andmekogust on turvaklassid määranud vaid 11-l ja 4 puhul on seda tööd alustatud. Kuna määru järgi on andmekogudes turvaklasside määramise ja vastavate turvameetmete rakendamise hilisem tähtaeg 01.01.2008, ei pruugi mitmed andmekogude vastutavad töötajad suuta kehtestatud nõudeid õigeaegselt täita.

113. Arvestades, et ISKE on kohustuslik nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse andmekogude pidamisel kasutatavate infosüsteemide ning nendega seotud infovaradele turvalisuse tagamiseks, ei anna enam kasutatavate andmekogude vaatlemine tegelikku pilti kõigi kasutatavate andmekogude turvalisuse suhtes rakendatud meetmetest. Samas puudub riigil ülevaade, kui suurt hulka andmekogusid ja asutusi see kohustus puudutab ning millises mahus on tegevusi juba alustatud.

Ei kontrollita, kas ametnikud kasutavad andmekogusid sihipäraselt

114. Teenistusliku järelevalve käigus tuleb kontrollida, kas ametnik kasutab inimese õiguste ja kohustuste üle otsustamisel andmekogudes olevaid andmeid, s.t ei nõua isikult registrikande aluseks olnud dokumenti või siis ei tee otsust soodustuse andmiseks andmekogust kontrollimata, kas isikul on õigus sellele soodustusele.

115. Teiselt poolt tuleks kontrollida ka seda, kas päringud on põhjendatud. Lisaks ohule, et ametnik koormab inimest asjatute nõudmistega, võib kontrollisüsteemide puudumisel juhtuda, et päringuid tehakse selleks tegelikku vajadust omamata. See võib endast kujutada ohtu inimese perekonna- ja eraelu puutumatusele, mille kaitse peab riik tagama.

Põhjendamata päringute oht on eriti tõsine kohaliku omavalitsuse asutustes

116. Riigikontroll leidis, et vaid üksikud suuremad linnad ja vallad kontrollivad pisteliselt ametnike tehtud päringute põhjendatust. Isikuandmete kaitse seisukohalt peaksid seda tegema kõik omavalitsused, samuti oleks vajalik, et inimesel oleks võimalik näha tema kohta ametnike poolt tehtud päringuid (osaliselt on see võimalik kodanikuportaali vahendusel), et vajaduse korral küsida päringute tegemise põhjuste kohta. See võimaldaks nii asutusel kui ka inimesel kontrollida ametniku tehtud päringute põhjendatust ja nende seotust ametniku töökohustustega.

Kuigi enamikul asutustest on olemas elektroonilised taotluste esitamise kanalid, on tihti peale nende kanalite kasutajate arv marginaalne

Üksikud positiivsed näited ei luba e-teenuseid pidada toimivaks

117. Statistikaameti poolt juriidilistele isikutele andmete esitamiseks loodud eStat-lahendusega on liitunud vaid 15 protsenti potentsiaalsetest kasutajatest. Samuti on majandusüksuste puhul, kellel on kanda suurim halduskoormus seoses andmete esitamisega, elektroonselt edastatud aruannete osatähtsus kõikidest Statistikaametile esitatud aruannetest vaid

⁴ Valimisse sattunud avalike teenuste osutamine on seotud alljärgnevate andmekogudega: rahvastikuregister, maksukohustuslaste register, äriregister, riiklik pensionikindlustuse register, karistusregister, ravikindlustuse andmekogu, ehtisregister, Eesti hariduse infosüsteem (EHIS), elektrooniline kinnistusraamat, töötuskindlustuse andmekogu, kaitseväeteenistuskohustuslike Eesti kodanike riiklik register, esimese ja teise astme kohtute statistika ja lahendite andmekogu, Riigikohtu kohtulahendite register, KMA andmekogu, piiriületuste andmekogu, POLIS infosüsteem, riigi- ja KOV asutuste riiklik register, maakataster, meditsiiniline sünniregister, kutseregister, tehnilise järelevalve infosüsteem, majandustegevuse register.

ca 30%. Elektroonilise kanali vähese kasutamise põhjuseid on mitu, üks probleem on kindlasti selles, et puudub lahendus ettevõtte raamatupidamis- või personalitarkvaras juba sisalduvate andmete automaatseks kandmiseks aruandevormidele.

118. Auditi valimisse kuulunud 25 kohalikust omavalitsusest kinnitas 24, et nad suudavad vastu võtta digitaalselt allkirjastatud avaldusi, kuid selle võimaluse kasutajaid on väga vähe. Näiteks ei esitatud neist 17-le 2006. aastal ühtegi elektroonilist elukohateadet.

119. Riigikontrollile on silma hakanud muret tekitav tendents: e-teenuste pakkumine sotsiaalvaldkonnas jääb oma arendustegevuselt ja kasutusmugavuselt tihti peale maha teiste valdkondade e-lahendustest. Parandada tuleb aga ka nende teenuste kasutajamugavust, millega inimestele raha jagatakse, mitte keskenduda ainult nende teenustele, millega maksumaksjatelt raha kogutakse.



Kodakondsus- ja Migratsiooniameti teenindussaal Tallinnas Lastekodu tänaval

Foto: Riigikontroll

E-teenuste osas on tervikuna palju arenguruumi

120. Asutusel juba olemas olevate andmetega eeltäidetud taotlusvormide puudumine, info keeruline kättesaadavus, elektrooniliselt mittetäidetavate plankide kasutamine, spetsiaaltarkvara vajadus dokumentide salvestamiseks ning paljude andmete dubleeriv küsimine erinevate asutuste poolt ei ole kindlasti kaasa aidanud inimeste ja ka ametnike aega kokku hoidvate elektrooniliste lahenduste laiemale kasutusele.

121. Situatsioonis, kus meedia kajastab pidevalt Eesti võrdlemisi madalat tootlikkust ja kurdetakse vabade töökäte puudumise üle, on põhjendamatu, et inimesi sunnitakse tulema riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustesse ning ootama oma järjekorda, seda enam, et väga paljudel juhtudel on vastuvõtuajad vaid päeval või paaril nädalas ning pea eranditult päevasel ajal.

Riigi valmisolek hädaolukordadeks

122. Riigikontroll hindas Eesti valmisolekut hädaolukordades toimetulekuks ajendatuna suurenenud gripipandeemia tekke ohust maailmas ning mere- ja rannikureostuse juhtumitest Eestis. Hädaolukordadeks valmisolek on üks oluline sisejulgeoleku aspekte, mis aga kipub ressursipuuduses vaevlevas valdkonnas esmatahtsate küsimuste hulgast välja jääma. Enne hädaolukorra tekkimist on ju tegemist abstraktse probleemiga, mille lahendamiseks aja ja raha kulutamine toimub justkui teiste probleemide arvelt.

Hädaolukorraks valmisolek eeldab korralikku ennetustööd ning selget ja täidetavat plaani

123. Riik on hädaolukorraks küllalt hästi valmis, kui

- kõik võimalikud hädaolukorrad ja nende tekkepõhjused on välja selgitatud,
- mõeldavate hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja võimalike kahjude ulatust on õigesti hinnatud,
- abinõud, mis võimaldaksid hädaolukorda põhjustavat õnnetust vältida või vähemalt kahjude ulatust vähendada, on selgeks tehtud ja võimaluste kohaselt kasutusele võetud,
- on olemas „aukudeta” kõiki hädaolukorra lahendamiseks vajalikke inimesi ja toiminguid hõlmav plaan hädaolukorras tegutsemiseks,
- konkreetsed inimesed teavad oma plaanijärgseid ülesandeid ja oskavad neid täita,
- hädaolukorra lahendamise juhtimist ja osapoolte koostööd on õppustel harjutatud,
- hädaolukorras tegutsemise plaani täitmiseks on olemas või vajaduse korral kättesaadavad vajalikud isikukaitsevahendid, ravimid, seadmed jm.

124. Hädaolukordade tekkimise tõenäosuse ja tagajärgede raskuse täpne hindamine on äärmiselt tähtis juba seetõttu, et maksumaksja raha tuleb kasutada säästlikult ja üksnes küllalt oluliste eesmärkide saavutamiseks. Ei ole mõtet teha plaane, mille täitmiseks ressursse tegelikult nagunii ei ole.

Ressursid on piiratud ja sellega tuleb arvestada

125. Samas on küllalt suure hädaolukorra tekkimise tõenäosuse ja/või tagajärgede raskuse korral targem teha kulutusi hädaolukorra ja sellest tingitud kahjude ärahoidmiseks ning ennetusmeetmeid arvesse võttes ka hädaolukorras tegutsemise ettevalmistamiseks. Riigieelarve piiratus sunnib teatud ulatuses riske aktsepteerima, see on paratamatu.

126. Riigikontroll hindas valmisolekut neljaks hädaolukorraks, mille tekkimise tõenäosus on suur ja/või tagajärjed rasked. Need hädaolukorrad on

- lindude gripp,
- gripipandeemia,

- ulatuslik merereostus,
- transpordiõnnetus ohtlike kemikaalidega.

127. Vaatamata ministeeriumide tõsistele ja tunnustust väärivatele pingutustele ei ole Eesti praegu nõutaval tasemel valmis inimeste, vara ja keskkonna kaitseks lindude gripi, gripipandeemia, ulatusliku merereostuse ega ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud ulatusliku reostuse hädaolukorraks. (Vt ka tabel 4)

Tabel 4. Kokkuvõte hädaolukordadeks valmisolekust

Kriteerium	looma-taud	pan-deemia	mere-reostus	ohtlik veos
Riskianalüüs	+	+	+/-	+/-
Plaan	+	+/-	+/-	—
Plaani rakendamine	+/-	+/-	+/-	—

128. Suhteliselt vähese pingutuse ja lühikese ajaga on võimalik saavutada nõutaval tasemel valmisolek lindude gripi hädaolukorraks. Äramärgimist väärib ka gripipandeemia hädaolukorraks valmisoleku parandamiseks tehtud töö, ent nõutava taseme saavutamine nõuab veel pingutusi ja võtab aega.

129. Vaatamata sellele, et auditeeritud perioodil koostati riiklik merereostustõrjeplaan, tuleb auditi lõppedes nentida nõutaval tasemel valmisoleku puudumist ulatusliku merereostuse hädaolukorraks. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud ulatusliku reostuse hädaolukorraks valmisoleku tase on selgelt puudulik.

Lindude gripi hädaolukorra ennetamine on tõhus, kuid hädaolukorraks ettevalmistuses on mõned puudused

Kas teadsite, et

lindude gripi üht vormi nimetatakse **linnugripiks**, mis nakkab A/H5N1 viirustüvega haigestunud linnult inimesele.

Eestis, Lätis ja Leedus ei ole seni linnugripi diagnoositud

130. Lindude gripp on äge kiiresti leviv väga patogeenne lindude viirushaigus, mis kuulub eriti ohtlike loomataudide hulka. Lindude gripp võib linnult kanduda üle linnule ja loomale. Linnugripi ülekandumise tõenäosus linnult inimesele on üsna väike ning riskirühmaks peetakse eelkõige linnukasvatajaid.

131. Linnugripi ohustab eelkõige linde (haiguse piiramiseks on maailmas tapetud üle 200 miljoni linnu). Põhiline lindude ränne Eestisse käib Hollandi kaudu, kus linnugripi ei ole tuvastatud. Teine oluline rändetee läheb üle Balkani, Doonau delta ja Musta mere ranniku. Eelmisel aastal jõudis linnugriip ka Euroopa Liidu riikidesse (Saksamaa, Austria, Itaalia, Kreeka, Bulgaaria, Taani ja Rootsi). 2007. a algul esines puhanguid ka Suurbritannias ja Ungaris, kuid Eestis, Lätis ja Leedus linnugripi diagnoositud ei ole.

132. Peamised puudused, mis takistavad valmisolekut linnugripiks, on Riigikontrolli hinnangul järgmised:

- seaduses ja plaanis ei kajastu loomatauditõrje komisjonide toimimine kriisireguleerimise meeskondadena, mistõttu ei ole selge, kes hädaolukorra lahendamist juhib;



Ettevalmistused haigete kanade matmiseks Indias 20.02.2006

Foto AP/Scanpix

Kas teadsite, et maailmas esinenud suurimad gripilained on

- **Hispaania** gripp H1N1 (1918–1919), haigestus 25–30% rahvastikust;
- **Aasia** gripp H2N2 (1957–1958), haigestus 30–80% rahvastikust;
- **Hongkongi** gripp H3N2 (1968–1969), haigestus 15–40% rahvastikust;
- **Vene** gripp H1N1 (1977–1978), haigestus 9% rahvastikust.

Puuduva seaduse tõttu saab gripi leviku vältimiseks vajalikke abinõusid rakendada alles siis, kui gripipandeemia on Eestis juba puhkenud ja kahjud seega tekkinud või vältimatuks muutunud

- lindude gripi tõrje koolitusi ja õppusi ei ole korraldatud kõikides maakondades, mistõttu ei ole tagatud kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek.

133. Riigikontrolli soovitusel pöllumajandusministrile puudutasid põhiliselt loomatauditõrje seaduse ja loomatauditõrje situatsiooniplaani täiendamist ning koolituse ja õppuste korraldamist.

Gripipandeemia hädaolukorraks Eesti valmis ei ole

134. Pandeemia on ulatuslikult üle riigipiiride leviv epideemia, millega kaasneb paljude inimeste haigestumine ja suur suremus. Gripipandeemia ohuna käsitatakse gripepideemia puhkemist Eesti naaberriikides või mujal Euroopas.

135. Gripipandeemia oht tekib, kui

- ringlusse ilmub uus, varem mitteesinev gripiviirus,
- leiab kinnitust viiruse aktiivne levimine inimeselt inimesele ja
- uus viirus on suure haigust tekitava võimega.

136. Pandeemilise potentsiaaliga on eeskätt A-gripi viirused. On leitud, et gripipandeemia korral võib 8 nädala jooksul haigestuda ca 25% rahvastikust (98% haigetest vajab ambulatoorset ja 2% eriti raskeid haigusi haiglaravi) ning surra võib ca 0,37% rahvastikust.

137. Lisaks tervikliku kõiki ametkondi ja isikuid hõlmava gripipandeemia korral tegutsemise plaani puudumisele ilmnes auditi käigus, et üksiku pandeemiliseks muutuda võiva gripi juhtumi korral ei ole võimalik kehtestada karantiini ega rakendada muid pandeemia tekkimist ärahoidvaid meetmeid.

138. Sotsiaalministeerium on selle probleemi lahendamiseks vajaliku seaduseelnõu ette valmistanud, ent see on takerdunud vaidlustesse eelnõu põhiseaduspärasuse ümber. Kuna põhiseaduse § 28 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus tervise kaitsele ja § 34 teine lause lubab liikumisvabadust piirata ka nakkushaiguse leviku tõkestamiseks, on Riigikontroll seisukohal, et põhiõiguste piiramine tõsiste inimekahjude vältimise eesmärgil on põhiseadusega kooskõlas. Riigikontrolli hinnangul on riik oma kohustused jätnud põhiseadusvastaselt täitmata siis, kui gripipandeemia vältimiseks ei ole ette nähtud kõiki õigusriigis mõeldavaid võimalusi.

Pandeemia korral tegutsemise kava hõlmab üksnes tervisevaldkonda

139. Gripipandeemiaks valmisoleku plaan ei hõlma kõikide gripi-pandeemia hädaolukorra lahendamise kaasatavate ametkondade ja isikute ülesandeid. Selge rollijaotuse ja juhtimiskorraldusega plaan hõlmab üksnes tervisevaldkonda, ent ainult tervisevaldkonnas tegutsemisest gripipandeemia hädaolukorra lahendamiseks ei piisa.

140. Gripipandeemia hädaolukorraks valmisoleku tagamiseks peab olema koostatud valdkondadeülene valmisoleku plaan ja korraldatud kaasatud osapoolte tegevus. Vaja on kehtestada ja rakendada liikumispääringuid, tagada kaasatud isikute tervise kaitse, transport, toitlustamine jm.

Auditeerimisel selgus ka see, et riskirühma kuuluvatele operatiivselt ja strateegiliselt tähtsaid ametiülesandeid täitvatele isikutele ei ole varutud piisavalt isikukaitsevahendeid ega gripivastaseid ravimeid.



Linnugripi surnud nooruki
matusetalitus Türgis
05.01.2006

Foto: Reuters/Scanpix

141. Koolituste ja õppuste korraldamise ning vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavuse tagamisega on tervisevaldkonnas hädaolukorras tegutsemise plaani rakendamiseks esialgsed eeldused loodud. Siiski ei ole kõikides maakondades gripipandeemia tõrje koolitusi ja õppusi korraldatud, mistõttu ei ole kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek tagatud.

**Sotsiaal- ja Siseministeerium
parandasid märkimisväärselt
valmisoleku taset juba auditi
välitel**

142. Tunnustada tuleb asjaolu, et Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium on oma koostöö tulemusel auditeeritud perioodil gripi-
pandeemia hädaolukorraks valmisoleku taset märkimisväärselt
parandanud.

143. Riigikontrolli soovitusel sotsiaalministrile puudutasid põhiliselt gripipandeemia hädaolukorraks valmisoleku parandamiseks nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse täiendamist, gripipandeemiaks valmisoleku plaani täiendamist ning puuduvate varude soetamist.

Ulatusliku merereostuse oht on suur

144. Merereostusena käsitleti auditis naftareostust merel, mis võib jõuda rannikule, kusjuures ulatusliku merereostuse tagajärjel kahjustub Läänemere merekeskkond või rannik ning majanduslikud tagajärjed on rasked ja pikaajalised. Ulatusliku merereostusena käsitleti riiklikus merereostustõrjeplaanis kirjeldatud 2. ja 3. astme naftareostust.

145. Teadlased on nimetanud ulatuslikku naftareostust katastroofiks, millega kaasnevad tagajärjed on Läänemere riikide merekeskkonnale pöördumatud. Sellest tulenevalt peab Rahvusvaheline Mereorganisatsioon (IMO, *International Maritime Organisation*) Läänemerd eriti tundlikuks piirkonnaks. Läänemere riikidel on õigus kehtestada naftatransiidile lisanõudeid, sh laevade kvaliteedi ja laevameeskonna liikmete kompetentsuse kohta.

146. Mööda Soome lahte veeti 2004. aastal 110 miljonit tonni naftat, mille transportimiseks tegid tankerid 2005. aastal ainuüksi 1700–1800 täislastis reisi, neist Eesti vetes 977. Suurimad naftatankerid, mis Läänemerele

liiguvad, on ca 150 000 tonni suuruse mahutavusega, mis on võrreldav suurkatastroofe põhjustanud laevade Exxon Valdezi või Torrey Canyoniga. Üldjuhul on aga Soome lahes liiklevate tankerite maht 30 000–50 000 tonni. Prognoosi järgi suureneb 2010. aastaks vedude kogumaht 190 miljoni tonnini.



Tanker Alambra, mis tekitas viimase aja tõsisema merereostuse Eestis 2000. aastal, kui Muuga sadamas lekkis merre ligi 300 tonni toornaftat.

Foto Küllike Rooväli/
Postimees/Scanpix

Valmisolek ulatusliku merereostuse hädaolukorraks ei ole piisav

147. Siseministeeriumi ei ole seaduses ega merereostustõrjeplaanis määratud üldvastutajaks ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise eest, mistõttu puudub kindlus, et Siseministeerium praktikas juhtministeeriumi ülesandeid täidab.

148. Ulatusliku merereostuse hädaolukorra ennetamine ei ole tõhus, sest terviklikku riskianalüüsi ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks ei ole koostatud ning seire on ulatusliku merereostuse varajaseks avastamiseks ebapiisav.

149. Ettevalmistus ulatusliku merereostuse hädaolukorraks on ebapiisav eelkõige ressursipuuduse tõttu. Optimaalne ressursivajadus on määratud Helsingi konventsiooni (HELCOM) soovitude miinimumnõuetega. Süsteemset ülevaadet olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest ei ole, puuduvate ressursside hankimise korraldus ei ole otstarbekas.

150. Auditi ajal koostati riiklik merereostustõrjeplaan, paraku puuduvad jätkuvalt eeldused plaani rakendamiseks. Eesti reostustõrjesuutlikkus ei vasta Helsingi konventsiooni miinimumnõuetele.

Riigi valmisolek ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud ulatusliku reostuse hädaolukorraks ei ole piisav

151. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusena käsitleti maantee- või raudteetranspordil tekkinud õnnetust kemikaaliga, mis oma omaduste tõttu võib kahjustada tervist, keskkonda või vara. Näiteks võivad esimese astme raudteeõnnetusega kaasneda ulatuslik tulekahju, ulatuslik keskkonnareostus, inimohvrid ja raudteeliikluse pikaajaline katkemine.

152. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse tagajärjed võivad olla väga rasked. Ühe 60-tonnise ammooniumnitraadi kaubavaguni plahvatus korral võib plahvatus 150 meetri raadiuses põhjustada raskeid purustusi, kaitsmata inimeste vigastusi ja hukkumist. Ohuala võib epitsentrist ulatuda 850 meetrini. Ühe ammooniumnitraaditsisterni plahvatus korral

Siseministeerium parandas auditi ajal ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku taset märkimisväärselt

võib 850 meetri raadiuses kaitsmata inimestest hukkuda kuni 50%. Ohuala võib epitsentrist ulatuda 5000 meetrini.

Raudteeveosed kujutavad endast ohtu Harju, Järva, Lääne-Viru, Ida-Viru, Jõgeva, Tartu, Põlva, Valga ja Võru maakonnas

Võimalikku ohtu kätkeb ka kemikaalide maanteetransport

153. Eestis pole 15 aasta jooksul juhtunud ühtki tõsisemat ohtlike kemikaalidega raudteeõnnetust. Väiksemad õnnetused lähiajaloost on 2004. aastal Ülemiste kaubajaama raudteeharu kõrval vanade liiprite riida süttimine, mis tekitas suure tulekahju, ning tuule ebasoodsa suuna tõttu jõudis kuumus ja leek peaaegu naftarongideni. Lisaks on toimunud lähiminevikus kaks masuuditsisterni rööbastelt mahajooksu ja leket Ülemiste jaama lähistel: masuudileke Muuga sadama harul (54 t), propaanitsisterni mahajooks rööbastelt Lasnamäel Peterburi mnt lähedal.

154. Võimalikku riski kujutab ka ohtlike ainete vedu maanteedel. Suurimad ohud võivad realiseeruda Eesti põhimaanteedel ning nendele asuvatel raudteeülesõidukohtadel. Eriti ohtlikud on paakautod tiheda hoonestusega ümbritsetud bensiinitanklates tankla mahutite täitmise alal.



Kollast fosforit vedanud rongi rööbastelt väljasõitmise järgse suurõnnetuse likvideerimine Ukrainas 16. juulil 2007. MürGINE pilv ulatus üle kümnete külade, sundides ametivõime sadu inimesi evakueerima.

Foto: Reuters/Scanpix

155. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud ulatusliku reostuse ennetamise ja selleks valmistumise eest vastutavat juhtministeeriumi ei ole määratud. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud ulatusliku reostuse hädaolukorra lahendamise terviklikku plaani, mis määraks kindlaks kõikide kaasatud osapoolte rollid ning hõlmaks kõiki hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse, ei ole. Muu hulgas ei ole läbi mõeldud ohupiirkonnas asuvate inimeste evakueerimise korraldust ega sellega kaasnevate riskide maandamist (nt valveta jäänud vara kaitse).



Erivarustuses päästetöötajad likvideerisid Ukrainas tänavu suvel kollast fosforit vedanud rongi rööbastelt väljasõitmise järgse suurõnnetuse tagajärgi veel ligi nädal pärast õnnetust.

Foto: Reuters/Scanpix

156. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra ennetamise muudavad lisaks eeltoodule ebatõhusaks järgmised asjaolud:

- ei ole koostatud hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks terviklikku riskianalüüsi, muu hulgas ei sisalda olemasolev analüüs evakueerimise vajaduse analüüsi;
- kõik käsitlemist vajavad riskid ei ole maandatud, sh ei jälgita piisavalt ohtlike veoste transportimist, samuti ei võimalda ettevõtjate kohustusliku vastutuskindlustuse miinimummäär katta võimalikke kahjusid;
- ohtlike veoste riikliku järelevalve korraldus ei ole tõhus, sest pädevate asutuste omavaheline tööjaotus on ebaselge ning kontrollimine (sh märgistuse kontroll) ei toimu piisavas ulatuses.

157. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks ettevalmistuse hindamisel ilmnesid järgmised probleemid:

- ei ole koostatud hädaolukorras tegutsemise terviklikku plaani, muu hulgas ei käsitle olemasolev plaan inimeste evakueerimist;
- ei ole tagatud hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus, s.t et ei ole koostatud koondülevaadet olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest ning korraldatud ressursside kooskõlastatud hankimist;
- reostustõrjekoolitusi ja -õppusi ei ole korraldatud piisavalt, et tagada kaasatud osapoolte valmisolek.

Hädaolukorraks valmisoleku tagamise korraldus ei ole tõhus

**Võtmeküsimus
hädaolukordadeks
valmisoleku tagamisel on
kogu Eestit hõlmav käsitlus
ühe ametkonna keskse
käsitluse asemel**

158. Hädaolukorra lahendamine on võimalik vaid mitmete riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste, valitsusväliste organisatsioonide ja üksikisikute koostöös. Seega ei saa hädaolukorras tegutsemist kavandada asutuste kaupa: plaan peab hõlmama kõikide kaasatavate isikute ja asutuste ülesandeid ning ülesannete täitmiseks eelduste loomist

(isikukaitsevahendite olemasolu, vajalike seadmete kättesaadavus, ühisõppused jpm).

159. Vältimatu on hädaolukordadeks valmistumise korralduse muutmine nii, et iga hädaolukorra jaoks oleks selgelt määratud vastutav ministeerium (või kõikide hädaolukordade eest vastutavaks Siseministeerium), kellel on talle pandud kohustuste täitmiseks vajalikud õigused.

Koolikohustuse täitmine

160. Õppimine on kooliealistel lastel põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega määratud ulatuses kohustuslik. Eestis peavad koolis käima kõik 7–17-aastased lapsed, kellel pole koolikohustust edasi lükatud ning kes pole põhiharidust omandanud

161. Vähemalt põhihariduse pakkumist on nii Eesti kui ka Euroopa Liit deklareerinud oma strateegilise eesmärgina. Euroopa Liidu Lissaboni strateegia ja Eesti üldharidussüsteemi arengukavas on rõhutatud, et haridussüsteem peab võimaldama omandada vähemalt põhihariduse. Üks ELi 2010. a hariduseesmärke on tagada, et vähemalt 85% 20–24-aastastest isikutest oleks omandanud minimaalselt keskhariduse. Eestis on 2005. aastal 22-aastaste vähemalt keskhariduse omandanute osakaal 2000. aastaga võrreldes vähenenud 83,6%-lt 80,9%-ni.

Kas teadsite, et

2006. aastal oli

- **põhihariduseta isikuid** kogu tööealisest rahvastikust 4,6%;
- **töötuse määr** põhihariduseta isikutel oli 16,7%. Samal ajal oli keskmine töötuse määr 5,9%;
- **keskmine brutopalk** põhihariduseta isikutel moodustas 62% keskmisest brutopalgast;
- **20% kõigist kinnipeetavatest ja 16% kõigist kriminaalhooldusalustest** moodustasid põhihariduseta isikud.

Statistikaamet, Justiitsministeerium

162. Hariduse omandamine on oluline nii üksikisiku kui ka riigi seisukohalt. Põhihariduse omandamine tagab võimaluse jätkata õpinguid gümnaasiumis või kutsekoolis ning seeläbi omandada endale parem positsioon tööturul. Näiteks ilmneb tööturustatistikast, et põhihariduseta inimestel on raskem tööd leida ning töötuse määr nende hulgas on keskmisest mitu korda suurem. Samuti on põhihariduseta isikute sissetulekud tunduvalt väiksemad.

Urmas Nemvalts,
Postimees



163. 2003. aastal uuris Riigikontroll audiga „Põhikoolist väljalangenute taastamine haridussüsteemi” seoseid haridustase ning kuritegevuse vahel ning leidis, et madal haridustase on ka oluliseks kuritegevuse riskiteguriks. Põhihariduseta isikute osakaal kinnipeetavatest on märgatavalt suurem kui nende osakaal kogu rahvastikust.

On selgusetu, kas laps peab olema vaid kooli nimekirjas või peab ka koolis käima

Koolikohustuse (mitte)täitmise mõiste on endiselt täpsustamata

164. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus määrab küll piirid, millal ja kui kaua laps peab koolis käima, kuid ei ütle täpsemalt, mida koolis käimine tähendab. Koolikohustuse (mitte)täitmise mõiste keskne määratlemine on vajalik, et täpsustada õpilaste kohustusi ning anda selged juhised, milliste nõuete täitmist õpilastelt oodata. Samuti aitaks see eri osapooltel (koolil, kohalikul omavalitsusel) võtta õigel ajal tarvitusele meetmeid, et aidata raskustesse sattunud õpilastel põhiharidus omandada. Lisaks võimaldab

see koguda riigil teavet selle kohta, kui suurel hulgal õpilastest on risk põhiharidust mitte omandada.

165. Praegu on õiguslikus mõttes selgusetu, kas koolikohustuse täitmiseks piisab, kui õpilane on mõne kooli nimekirjas, või on ka oluline, et ta koolis tegelikult käiks ning õppetööst osa võtaks. Üldiselt on koolid oma kodukorras reguleerinud, et osavõtt koolitundidest on kohustuslik ning puududa võib kuni 3 päeva vanema kirjalikul loal ning edasi ainult arstitõendi alusel.

166. Riigikontroll soovitas juba 2002. aastal auditis „Koolikohustuse täitmise tagamine” toonasele haridusministrile määrata kindlaks, mida mõista koolikohustuse mittetäitmise all. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole seda senini teinud.

Arvestus koolikohustuslike laste üle on lünklik

167. Koolikohustuse täitmise esmaseks eelduseks on, et laps on mõne kooli nimekirjas. Koolikohustuslike laste üle arvestuse pidamine ja koolikohustuse täitmise kontrollimine on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi kohalike omavalitsuste ülesanne. Igal linnal-vallal peab olema ülevaade kõikidest koolikohustuslikus eas olevatest lastest, sh ka nendest, kes ei ole ühegi kooli nimekirjas. Alates 2004. aastast peetakse õpilaste üle arvestust ka **Eesti Hariduse Infosüsteemis**.

Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS) – riiklik register, kuhu kogutakse andmeid õpilaste, õpetajate, õppeasutuste, õppekavade ja koolituslubade ning haridust tõendavate dokumentide kohta.

Omavalitsused ega riik ei tea, kui palju on neid lapsi, kes peaksid koolis käima, aga ei käi seal

168. Intervjuudest kohalike omavalitsuste esindajatega ning rahvastikuregistri ja EHISe andmete võrdlusest selgus, et täielikku ülevaadet siiski omavalitsustel ei ole. Eelkõige puudutab probleem neid lapsi, kes pole kooli jõudnudki, on lahkunud välismaale või kelle asukoht on jäänud ühest koolist teise ülemineku käigus teadmata. Kui laps on asunud õppima mõne teise omavalitsuse kooli, siis on omavalitsusel võimalik seda alates 2007. a kevadest kontrollida EHISest. Kui aga õpilane on läinud kooli välismaal ilma sellest kooli või rahvastikuregistrit teavitamata või pole üldse ühessegi kooli õppima asunud, siis on omavalitsusel väga raske välja selgitada lapse tegelikku asukohta.

169. Kohalike omavalitsuste esindajad pidasid probleemiks puudulikke elukohaandmeid rahvastikuregistris, kuigi rahvastikuregistri seaduse järgi on elukoha registreerimine kohustuslik. Rahvastikuregistri andmetest selgus, et koolikohustuslikus eas olevatest isikutest 2763-l (ehk 1,9%-l) andmed elukoha kohta puudusid.

Riik ei suuda tagada, et kõik lapsed kooli jõuavad

Lapsi, kes ei ole ühegi kooli nimekirjas, on 7826

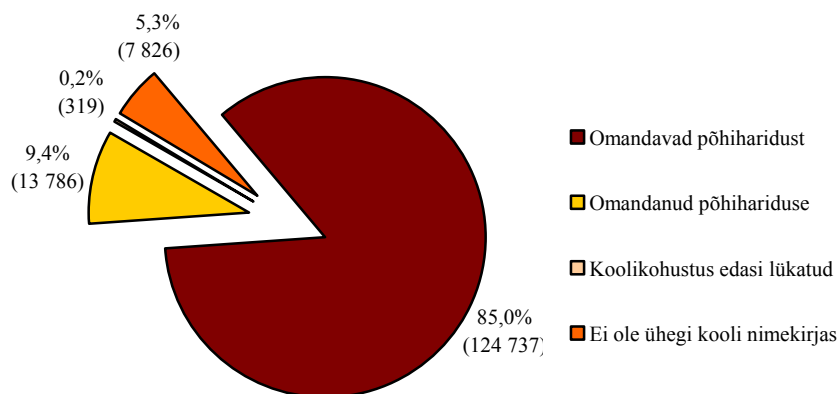
170. Ka riigis tervikuna puudub ülevaade, kas kõik koolikohustuslikud lapsed käivad koolis. Selle väljaselgitamiseks uuris Riigikontroll, kui paljud lapsed, kes oleks pidanud 01.01.2007. a seisuga koolis käima, ei olnud ühegi kooli nimekirjas. Rahvastikuregistri andmetel on koolikohustuslikus eas isikuid kokku 146 668. Selliseid koolikohustuslikke isikuid, kes oleks pidanud täitma koolikohustust, kuid kes ei olnud kirjas ühegi kooli nimekirjas, oli kokku 7826 (vt joonis 1).

Pooled lapsed, kes ei ole ühegi kooli nimekirjas, õpivad või elavad välismaal

171. Koolikohustuslikest lastest, kes ei olnud ühegi kooli nimekirjas, olid ligikaudu pooled asunud elama välismaale. Lisaks pole 70 last ühegi kooli nimekirjas kooli vahetamise tõttu, olles ühest koolist lahkunud, kuid teise kooli veel mitte jõudnud. Arvestades välismaale siirdunud ja kooli

vahetavad õpilased koolide nimekirjadest puuduvatest õpilastest maha, jääb järele 3847 isikut. Neid isikuid võib pidada koolikohustuse täitmise seisukohast kadunud lasteks.

Joonis 1. Koolikohustuslikus eas isikud õppimise staatuse järgi



Allikas: Rahvastikuregister; EHIS; nõustamiskomisjonide materjalid; Riigikontrolli arvutused

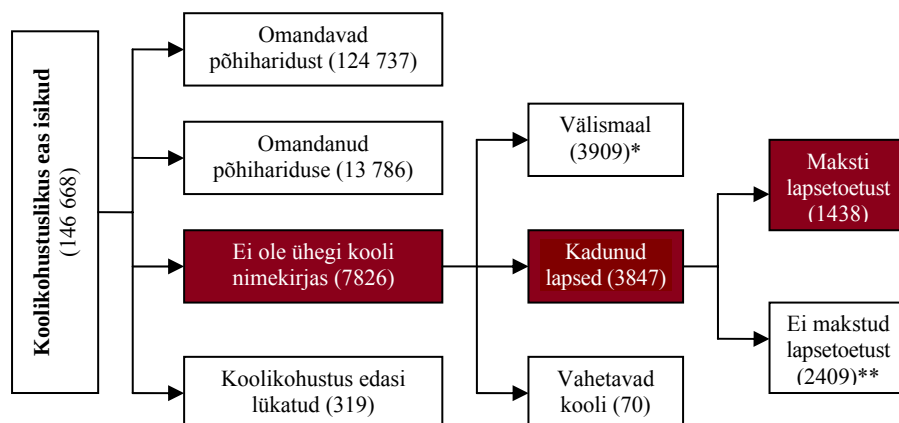
172. Kadunud lastest 53%-l on rahvastikuregistri andmetel elukoht Eestis ning 47%-l registris elukoha andmed puudusid. Siseministeeriumi esindajate selgitusel võib rahvastikuregistris elukoha andmeteta isikute puhul olla tegu isikutega, kel on topeltkodakondsus ja kes tegelikult Eestis ei ela.

173. Päring Sotsiaalkindlustusametile näitas, et osa **kadunud laste** eest (1438) on siiski makstud lapsetoetust. Kuigi lapsetoetuse maksmine ja koolikohustuse täitmine ei ole omavahel seotud, näitavad andmed lapsetoetuse maksmise kohta, et isikud elavad tõenäoliselt Eestis. Need, kelle eest riik lapsetoetust ei maksa, ei viibi suure tõenäosusega Eestis (vt joonis 2).

Nn kadunud lapsi on 3847, neist 1438 eest makstakse lapsetoetust

Kadunud lapsed – mõistetakse on kasutatud nende laste kohta, kes rahvastikuregistri andmetel on koolikohustuslikus eas, elavad Eestis või kelle elukoht on märkimata, kellel ei ole koolikohustust edasi lükatud ning kes ei ole EHISe andmetel omandamas või omandanud põhiharidust.

Joonis 2. Riigikontrolli arvutuste skeem koolikohustust mittetäitvate laste leidmiseks



*Hõlmab isikuid, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoha aadress oli välismaal või kes olid katkestanud põhihariduse omandamise lahkumise tõttu välismaale.

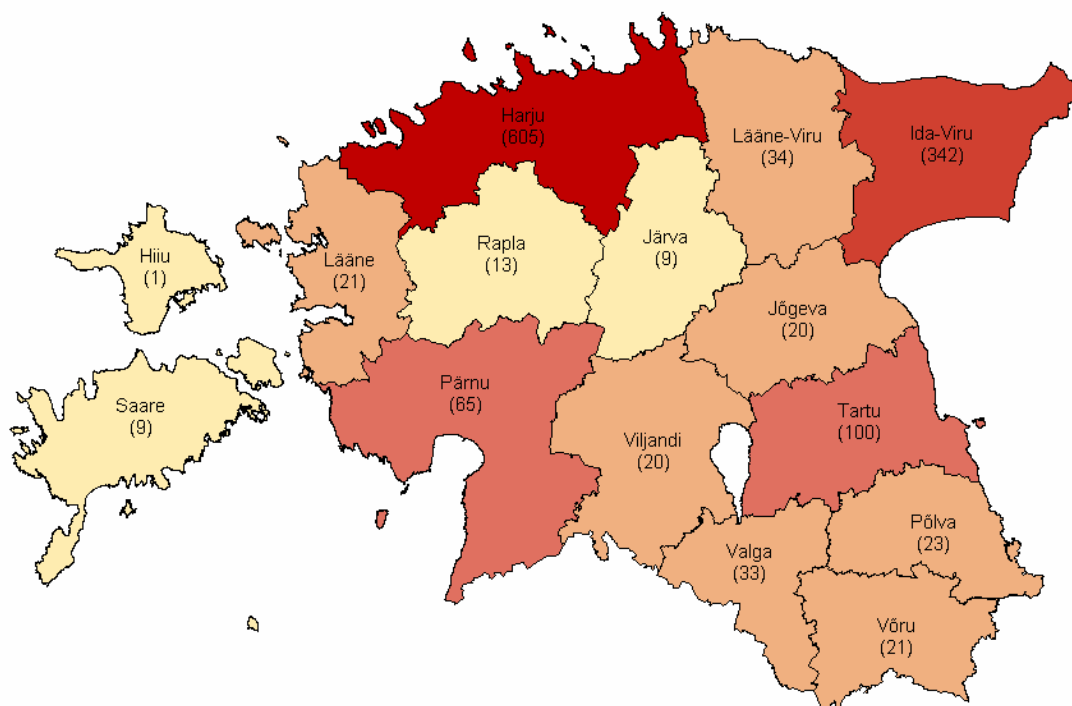
**Need isikud ei ela tõenäoliselt Eestis.

Allikad: Rahvastikuregister, EHIS, Sotsiaalkindlustusamet; Riigikontrolli arvutused

174. Kokkuvõttes on Eestis 1438 koolikohustuslikus eas olevat last, kelle eest maksti lapsetoetust (01.01.2007. a seisuga), kuid kes ei ole ühegi kooli nimekirjas ega ole ka põhiharidust omandanud. Neist 1316 elukohaks on rahvastikuregistris märgitud Eesti aadress, 122 elukoha andmed puuduvad. Valdav osa neist lastest on Eesti kodakondsusega (1054), järgnevad Vene kodakondsusega isikud (254), 97 lapsel oli rahvastikuregistri andmetes kodakondsus määramata. Poiste ja tüdrukute osakaal selles rühmas on võrdne (vastavalt 51% ja 49%). Vanuselises jaotuses on esindatud kõik vanuserühmad.

175. Maakondlik ülevaade lastest, kes puudusid koolide nimekirjadest, elasid Eestis ja said lapsetoetust, on esitatud joonisel 3. Kõige enam kadunud lapsi on Harjumaal (605, neist 495 Tallinnas) ja Ida-Virumaal (342, neist 189 Narvas), teistes maakondades on neid märgatavalt vähem.

Joonis 3. Selliste koolide nimekirjadest puuduvate koolikohustuslike isikute maakondlik jaotus, kelle elukoht oli registreeritud Eestis ning kelle eest maksti lapsetoetust (01.01.2007. a seisuga)



Allikas: Rahvastikuregister, EHIS, Sotsiaalkindlustusamet, Riigikontrolli arvutused

Koolist puudumine on üha süvenev probleem

Enam kui 2% õpilastest puudub koolist põhjendamata pikka aega

176. Lisaks koolikohustuslikus eas lastele, kes ei ole ühegi kooli nimekirjas, leidub palju selliseid õpilasi, kes puudumiste tõttu ei täida koolikohustust. Koolide ja kohalike omavalitsuste esindajad hindasid õpilaste puudumist püsivaks või isegi süvenevaks probleemiks.

Riigil ei ole puudumistest ülevaadet

177. Andmeid õpilaste puudumiste kohta koguvad koolid. Samas ei ole riigil ülevaadet õpilaste puudumistest ning seega pole ka teada, kui paljudel õpilastel võib olla probleeme koolikohustuse täitmisega. Alates 2006/2007. õa-st tuli EHISesse esitada andmeid pikaajaliste

põhjendamata puudumiste kohta, kuid 01.12.2006. a seisuga oli seda nõuet täitnud vaid 6 kooli.

E-kool – eraõiguslik Interneti-põhine õppeinfosüsteem, mis ühendab kõiki õppetööga seotud osapooli ning kus peetakse arvestust õppetundide, puudumiste, hinnete, koduste ülesannete jms üle.

Kas teadsite, et 2005/2006. õa-l

- **puudus vähemalt ühest tunnist 94% õpilastest**, seejuures põhjusega puudus vähemalt ühest tunnist 82% ja põhjendamata 69% õpilastest;
- **puudus iga õpilane koolist keskmiselt 3 nädalat**, seejuures 2 nädalat põhjusega ja 1 nädala põhjendamata;
- **puudus igast toimunud tunnist keskmiselt 2,5 õpilast**, seejuures 1,8 õpilast põhjusega ja 0,7 õpilast põhjendamata.

Allikas: E-kool; Riigikontrolli arvutused

Kas teadsite, et 2005/2006. õa-l

- maksis riik õpetajale ühe tunni eest iga õpilase kohta **keskmiselt 12 kr palgaraha**, s.t kui õpilane tunnist puudub, maksab riik 12 kr teenuse eest, mida õpilane ei tarbi;
- aastas kokku kulutas riik **ligikaudu 150 mln kr** tundide eest, millest õpilased puudusid (arvestades, et koolides õppis kokku 137 033 õpilast ja iga õpilane puudus õppeaastas keskmiselt 91 tundi).

Eelnevad andmed hõlmavad ainult riigieelarve tasandusfondist õpetajate palgaraha ega võta arvesse õpikute soetamiseks makstavat toetust, investeeringuid, tasuta koolilõunaid, juhtimiskulusid vms.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi ning e-kooli andmed, Riigikontrolli arvutused

178. Riigikontroll lähtus puudumiste analüüsimisel **e-kooli** andmetest. Ligikaudu kolmandik koolidest kasutab oma igapäevatöös e-kooli, mis muu hulgas võimaldab pidada arvestust õpilaste puudumiste üle. E-kooli kasutavad peamiselt suuremad koolid, hõlmatud õpilaste arvu poolest on e-kool esinduslik (40% kõikidest põhikooli õpilastest), kuid suuremad ja linnapiirkonna koolid võivad olla üle esindatud võrreldes väikeste ja maapiirkondade koolidega.

179. Riigikontrollile e-kooli poolt edastatud statistilise ülevaate põhjal selgus, et 2005/2006. õa-l puudus e-kooli kasutanud koolide 53 087 põhikooliõpilast kokku üle 4,8 miljoni tunni. Vähemalt ühe tunni oli õppeaasta jooksul puudunud enamik õpilasi. Keskmiselt puudus iga õpilane õppeaasta jooksul 10% tundidest, seejuures kolmandik puudunud tundidest olid põhjendamata puudumised. Mida vanema klassiga on tegemist, seda rohkem puudutakse ning seda suurem on põhjendamata puudumiste osakaal.

180. Suurbritannia kõrgeima kontrolliasutuse 2005. a auditi andmetel oli põhjendamata ja põhjusega puudumiste suhe on 1 : 6. Eestis on sama suhe 1 : 2,5 (ühe põhjendamata puudumise kohta on 2,5 põhjusega puudumist). Seega, Eestis on põhjendamata puudumiste osakaal kõigist puudumistest suur.

181. Riigikontroll küsis koolidelt, kui paljud õpilased on mõnes õppeveerandis põhjendamata puudunud rohkem kui 20% tundidest. Selgus, et 2005/2006. õa-l puudus mõnes õppeveerandis põhjendamata enam kui 20% tundidest 2,3% õpilasest. Kui laiendada saadud tulemus kõikidele 2005/2006. õa-l päevases õppevormis põhihariduse omandajatele, puudus põhjendamata pikka aega ligikaudu 3100 õpilast. Põhjendamata puudumine muutub tõsiseks probleemiks alates 6. klassist, kus pikaajalised põhjendamata puudujad moodustasid 2% õpilastest. Kõige kriitilisem on aga 8. klass, kus pikaajaliste põhjendamata puudujate osakaal ulatus üle 5%.

182. Kõrvutades e-kooli andmeid ja Riigikontrolli küsitluse tulemusi, on näha, et koolist puudumised on seotud paljude õpilastega ning on seetõttu tõsiseks probleemiks nii põhihariduse omandamise kui ka riigi kulude seisukohalt. Õpilaste puudumine tähendab riigile kaudseid kulusid, kuna õpilased ei kasuta maksumaksja raha eest saadud võimalust õppetöös osaleda. Seetõttu tuleks puudumisele ja sellest tulenevatele probleemidele pöörata rohkem tähelepanu ja vajaduse korral toetada õpilasi õppetöös osalemisel. Ilmselt pole praktikas võimalik puudumisi nullini viia, kuid puudumiste arvu peaks kindlasti vähendama, sest puudumised on peamised algpõhjused õppetööst mahajäämisel ja hilisematel probleemide tekkimisel.

Paljudel õpilastel on probleeme õppetöös edasijõudmisega

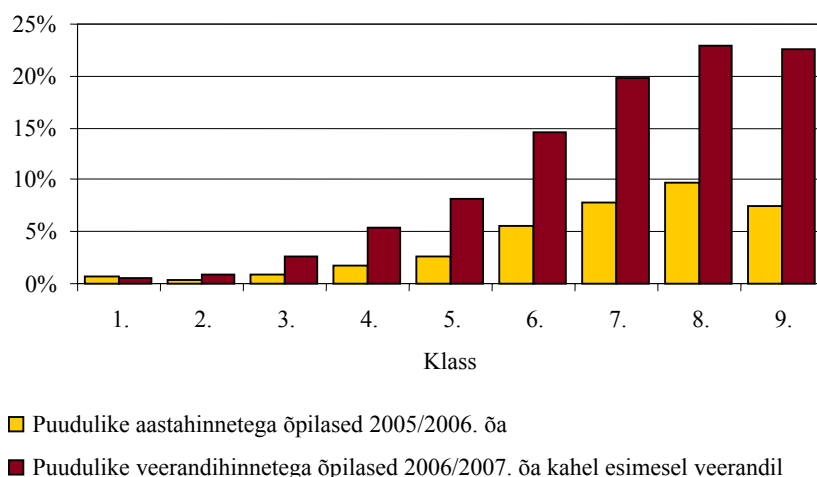
183. Põhihariduse omandamisel on oluliseks näitajaks ka õpilaste õpitulemused. Edasijõudmatus õppetöös viib enamasti olukorrani, kus õpilane ei omanda õppekavaga ettenähtud teadmisi ja oskusi ning ta lahkeb põhikoolist ilma põhihariduseta.

184. Õpilaste edasijõudmise parandamine on seatud eesmärgiks ka üldharidussüsteemi arengukavas aastateks 2007–2013. Edasijõudmise näitajaks on võetud puudulikud aastahinded õpilase kohta. Kui 2003/2004. õa oli vastav näitaja 0,18, siis aastaks 2010 on seatud eesmärgiks vähendada puudulike aastahinnete arvu suhet õpilaste koguarvu kohta päevases õppevormis 0,14-ni ja 2013. aastaks 0,1-ni. Põhikooli osas oli 2003/2004. õa puudulike aastahindeid õpilase kohta koguni 0,21, olles suurim 8. klassis (0,45).

5%-l õpilastest on puudulikud aastahinded

185. Ülevaate saamiseks õpilastest, kellel on probleeme õppetöös edasijõudmisega, küsis Riigikontroll koolidelt, kui paljudel õpilasetel on olnud puudulikke aasta- või veerandihindeid. Küsitlusest selgus, et 2005/2006. õa-l oli puudulikke aastahindeid 5%-l õpilastest. Sarnaselt pikaajalise põhjendamata puudumisega on puudulikud aastahinded suuremaks probleemiks alates 6. klassist, kus puudulike aastahinnetega õpilaste arv ulatus juba üle 5%. Kõige probleemsem on 8. klass, kus puudulike aastahinnetega õpilasi oli juba ligi 10%. Puudulike veerandihinnete olukord on veelgi murettekitavam (vt joonis 4).

Joonis 4. Puudulike aasta- ja veerandihinnetega õpilaste osakaal kõikidest põhikooli õpilastest



Allikas: Riigikontrolli küsitlus

Kooli pooleli jätjate arv püsib endiselt suur

Õpingud katkestab igal aastal ligi 1000 õpilast

186. Paljud põhihariduse omandajad jätavad oma haridustee pooleli (vt tabel 5). Enim on põhihariduseta katkestajaid kolmandas kooliastmes.

187. Andmed õpingute katkestamise kohta kajastuvad EHISes. Siiski esineb andmetes ebatäpsusi, mistõttu puudub kindlustunne katkestajate täpse arvu ja katkestamise põhjuste osas. Näiteks on osal juhtudel märgitud küll katkestamise aeg, kuid mitte katkestamise põhjust. Samuti on osa koole sisestanud EHISesse tõenäoliselt ekslikult valesid andmeid ning valede andmete kustutamiseks on õpilane koolist esmalt välja arvatud, kajastudes seetõttu ka katkestajate hulgas, ja siis õigete andmetega uuesti kooli nimekirja lisatud.

Tabel 5. Katkestajate arv ja osakaal kõikidest põhihariduse omandajatest 2000/2001.–2005/2006. õa*

Õppeaasta	1.–9. klass		7.–9. klass	
	Põhihariduseta katkestajate arv	%	Väljalangejate arv	%
2000/2001	1 025	0,57	901	1,45
2001/2002	907	0,52	758	1,18
2002/2003	1 145	0,69	1 005	1,54
2003/2004	959	0,59	867	1,34
2004/2005	Arvutuspõhimõtte muutumise tõttu usaldusväärsed andmed puuduvad			
2005/2006	946	0,69	853	1,48

* Haridus- ja Teadusministeerium võttis alates 2006. aastast kasutusele mõiste „põhihariduseta katkestajad”, varem räägiti „väljalangejatest”. 7.–9. klassi väljalangejateks peetakse isikut, kes katkestab õpingud üldhariduse päevases õppevormis 7.–9. klassini.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium; üldhariduse arengukava aastateks 2007–2013

Koolikohustuse täitmist toetavate meetmete rakendamine kasvab, kuid probleemid ei vähene

188. Koolid ning kohalikud omavalitsused kui koolipidajad on loonud koolis käimise ja õppetöös edasijõudmise toetamiseks nii enda eestvedamisel kui ka riigi toel mitmesuguseid tugiteenuseid, õppevorme, õppekavasid vms. Ammendavat loetelu rakendatud meetmetest ei ole võimalik välja tuua, sest põhimõtteliselt võib selleks pidada igasugust koolikohustuse täitmise toetamiseks või tagamiseks ette võetud tegevust.

189. Audit näitas, et koolides kasutatakse eelkõige neid meetmeid, mis on koolile kättesaadavad. Sellest tulenevalt on võimalused koolides väga erinevad. Kõige enam levinud meede on pikapäevarühm, mida rakendas viimasel õppeaastal 77% koolidest. Koolid ise hindavad kõige tulemuslikumaks tasandusklassi, õpilaskodu ja kasvatusraskustega laste klassi, kuid neid rakendas ainult 6–9% koolidest.

190. Samuti kasutavad koolid õpilaste mõjutamiseks näiteks õpilase hoolekogusse ja õppenõukogusse suunamist, vestlust vanema või õpilasega. Mitmed koolid on loonud eraldi koolisisesed meetmeid, näiteks kasvatuskomisjoni, tugivõrgustiku, tunnirahuklassi jm.

Meetmete rakendamine ei ole kaasa toonud koolikohustuse täitmise paranemist

191. Kõik Riigikontrolli analüüsitud andmeallikad näitavad, et meetmete rakendamine, k.a selgelt probleemsetele lastele, on oluliselt kasvanud. Riigieelarvest eraldatakse aasta-aastalt meetmetele ka enam raha. Vaatamata sellele ei ole aga koolikohustuse täitmise näitajad nagu põhihariduseta katkestajad, puudulikud veerandi- ja aastahinded ning puudumiste hulk oluliselt paranenud.

192. Koolid põhjendasid Riigikontrollile meetmete kasutamise kasvu probleemsete laste arvu suurenemisega. Erinevaid koolist puudumist ja õppeedukuse langust esile kutsuvaid põhjuseid on viimaste aastate jooksul juurde tulnud. Näiteks on viimastel aastatel sagenenud juhtumid, kus põhikoolilapsed ei tule kooli, kuna käivad tööl. Samuti on koolide

hinnangul kasvanud vanemate hoolimatus laste koolis käimise suhtes, mistõttu palju lapsi ei jõua kooli.

193. Lisaks kinnitasid koolid, et mõnede õpilaste puhul ei ole aidanud ükski meede. Vaatamata mitmete meetmete rakendamisele jäävad mõned lapsed ikkagi klassikursust kordama või langevad koolist välja. Õpilaste probleemid ulatuvad sageli väljapoole kooli ning siis pole koolil ega kohalikul omavalitsusel üldjuhul võimalik õpilast aidata.

Sätestamata on lapse ja vanema vastutus koolikohustuse täitmise eest

Probleem algab kodust

194. Tõsiseks probleemiks koolikohustuse täitmisega raskustesse sattunud õpilaste puhul on asjaolu, et laste vanemad ei mõista ega hinda sageli õigesti koolikohustuse täitmise sisu. Koolide praktika näitab tihti vanemate ükskõikset ja hoolimatut suhtumist lapse koolis käimisesse. Koolil on küll võimalik mõjutada õpilast, kuid mitte vanemaid ja kodust olukorda. Enamik kohalike omavalitsuste esindajaid tõdes, et üldjuhul peituvad koolikohustust mittetäitvate õpilaste puhul põhjused kodus, paljudel juhtudel vajab abi üks vanematest või terve perekond. Vanemate hoolimatu suhtumine lapse koolis käimisesse ilmnes ka õpilaste intervjuudest.

195. Samas pole koolidel ega omavalitsustel sageli võimalik vanemaid mõjutada. Seaduslikke meetmeid vanemate mõjutamiseks pole piisavalt. Kuigi põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestab, et vanematel on kohustus luua lapsele kodus soodsad tingimused õppimiseks ja koolikohustuse täitmiseks, pole tegelikult sellel sättel kaalu, sest puudub sanktsioon juhaks, kui vanem jätab selle kohustuse täitmata.

196. Auditi tulemusena soovitas Riigikontroll haridus- ja teadusministril ajakohastada üldharidust reguleerivaid õigusakte, täiustada info kogumist koolikohustuse täitmise kohta ning välja arendada maakondlikud õpiabi keskused, mis peaksid tagama tugimeetmete parema kättesaadavuse probleemsetele lastele ning nende vanematele.

197. Oma vastuskirjas Riigikontrollile lubas haridus- ja teadusminister parandada arvestust koolikohustuslike laste üle ning andmete kogumist koolikohustuse täitmise näitajate ja rakendatud meetmete kohta tagamaks, et kõik lapsed jõuavad kooli ning võtavad õppetööst vajalikul määral osa. Ministeeriumis valmistatakse ette põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused, mis täpsustavad kooli ja kohaliku omavalitsuse ülesandeid tugimeetmete pakkumisel. Koostöös Siseministeeriumiga planeeritakse luua töörühm, et täpsustada omavalitsuste ülesandeid nn kadunud laste otsimisel. Samuti lubas minister arutada tugimeetmete rakendamise ja vanemate vastutuse teemat Sotsiaal- ning Justiitsministeeriumiga.

Põllumajanduse jätkusuutlikkus

Põllumajanduse jätkusuutlikkus ei ole tagatud

198. Põllumajanduse ja maaelu toetustele vaatamata satub üle 2/3 praegustest põllumajanduslikest majapidamistest eelseisvatel aastatel tõsisesse raskustesse. Kutselistest põllumajandustootjatest suudaks toetuste vähenemise korral jätkata vaid 1/5. Raskuste ennetamiseks peaks paljud tootjad mitmekesistama lähiaastail oma elatusallikaid.

Riik kulutab konkurentsivõime suurendamiseks 26 miljardit

199. Riik on teinud ja teeb põllumajandussektori konkurentsivõime parandamiseks ja maaelu tasakaalustatud arendamiseks suuri kulutusi. Aastatel 2007–2013 makstakse Euroopa Liidu otsetoetusi ning maaelu arengukava alusel maaelu- ja põllumajandustoetusi kokku ligikaudu 26 miljardit ehk aastas keskmiselt ligi 4 miljardit krooni.

200. Ehkki maal elab üle 400 000 inimese, on valdav osa maaelu- ja põllumajandustoetustest ette nähtud 27 000-le põllumajandusega tegelejale. Neist 6700 on kutselised põllumehed.

Rohkem kui 2/3-l põllumeestest võivad olla ees rasked ajad

Seniste tegevuste toetamine ei pruugi olla piisav



Paljalt seapõrsaga tänapäeva põllumees end ära ei toida.

Foto: Margus Ansu/Postimees/Scanpix

201. Kuigi miljardilised toetused peegelduvad suurenenud investeeringutes, maakasutuses ja kasvavas lisandväärtuses, näitas Riigikontrolli audit, et finantsperioodil 2007–2013 makstavad toetused ei paranda põllumajandustootjate tootlikkust sedavõrd, et nad suudaksid konkureerida teiste ELi põllumeestega. Ligi 70% praegu tegutsevatest põllumajanduslikest majapidamistest satub eelseisvatel aastatel tõsisesse raskustesse. Kutselistest tootjatest suudaks toetuste vähenemise korral jätkata vaid viiendik.

202. Paljud väikese ja keskmise suurusega tootjad satuvad raskustesse juba lähiaastatel. Kõiki põllumajanduslike majapidamiste suurusrühmi hõlmanud analüüs näitas, et tootjate probleemid leevenduvad toetuste mõjul aastani 2010, seejärel langevad enam kui pooled, enamasti keskmise ja väikese suurusega tootjad, põllumajanduslike majapidamiste konkurentsist välja.

Konkurentsivõime on kehv

203. Põllumajandussektori konkurentsivõime tervikuna on kehv. Tulemusnäitajate (saagikus, produktiivsus, lisandväärtuse loomine) poolest jääb Eesti Euroopa Liidu vanadest liikmesriikidest (nn EL-15) mitu korda maha. Efektiivselt suudavad toota vaid suurettevõtjad.

204. Eesti põllumajanduses on ka tööjõu tootlikkus väga väike: 10 korda väiksem kui Hollandis ja 5 korda väiksem kui EL-15 keskmine (2004. a andmed). Võrreldes teiste ELi riikidega on Eestis tööjõu tootlikkus suurem vaid Läti ja Leedu tööjõu tootlikkusest.

Tootlikkus on madal ja materiaalne baas nõrk

205. Paljude tootjate materiaalne baas on nõrk. Kasutusel olev vara on vananenud. Maamajanduse Infokeskuse andmetel olid pooled ehitistest 2005. aastal vanemad kui 20 aastat ning 70% masinatest ja seadmetest oli soetatud üle 10 aasta tagasi. Seetõttu ei suudeta konkureerida teiste riikide tootjatega. Haritava maa väiksuse tõttu ei ole otstarbekas soetada suure tootlikkusega maaharimismasinaid, loomade väike arv tingib suhteliselt suured kulutused toodanguühiku kohta.

206. Suured tootjad on viimastel aastatel teinud suuri investeeringuid, keskmised ja väikesed on investeerinud väga vähe. Eelkõige suurte

tootjate investeeringute tulemusel suurenes keskmiselt ühel tootjal oleva vara maksumus aastail 2001–2005 ligi kaks korda, s.o 2,1 miljoni kroonini. Samas oli väikestel tootjatel 2005. aastal põhivara keskmiselt vaid 0,5 miljoni krooni väärtuses. Ligikaudu veerand tootjatest ei investeerinud aastatel 2001–2005 üldse.

Maaelu arengut tuleb käsitleda tervikuna

Maaelu arenguks ei piisa vaid põllumajanduse toetamisest

207. Riigi ees seisab Euroopa Liidu põllumajanduse otsetoetuste vähenemise järel valik, kas suunata miljardid kroonid Eesti maksumaksjate raha põllumajandustootmise ebaefektiivsesse ossa, mis pole jätkusuutlik, või vaadelda maaelu arengut laiemalt, toetada inimeste ümberõpet, tööviljakuse kasvu, panustada maaelulaadi kui säärase säilitamisse. Vajadust näha maaelu laiemalt kui põllumajandus on rõhutanud ka Euroopa Komisjon.

208. Riigikontroll ei pea õigeks, et Põllumajandusministeerium käsitleb riigi maaelupoliitikat eelkõige kui põllumajanduspoliitikat. Sellest tulenevalt korraldab ministeerium Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi raha kasutamist, seostamata seda arengusuundadega, mida viiakse ellu liidu teistest fondidest saadava raha toel.

209. Riigikontrolli hinnangul tuleb maaelu arengut terviklikult käsitleda, alates infrastruktuurist ning lõpetades haridus- ja tervishoiuprobleemidega. Riigikontroll tõdes auditi käigus, et ükski institutsioon ei tegele sellega, et põhjalikult hinnata riigi kavandatud meetmete tervikmõju maapiirkondade sotsiaal-majanduslikule arengule. Praegu lähtuvad eri ministeeriumid oma valdkonna prioriteetidest, kuid võimalust arendada eri meetmete koosmõju kaudu maaelu terviklikult ei kasutata. Samuti pole Põllumajandusministeerium, kelle ülesandeks on luua tingimused maaelu jätkusuutlikuks ja mitmekesiseks arenguks, suutnud maaelu süsteemselt kujundada.

210. Kuigi riigis on kümneid maaelu arendamist puudutavaid valdkondlikke arengukavasid, pole need omavahel piisavalt seotud. Seetõttu ei saa riigi kavandatud meetmete mõju maapiirkondade sotsiaal-majanduslikule arengule komplekselt hinnata.

211. Maaelu tasakaalustatud arendamiseks ei piisa vaid põllumajandusliku ettevõtluse toetamisest, vaid tagada tuleb hea ja alati läbipääsetav teedevõrk, kvaliteetne elektrienergiaga varustatus, side- ja telekommunikatsiooniteenused; samuti kättesaadav ja kvaliteetne üldharidus, tervishoid, kultuuriline teenindus.

Üheks lahenduseks on tegevuse mitmekesistamine

212. Osa tootjaid peab paratamatult lisisissetuleku saamise pärast mitmekesistama oma tegevust väljaspool põllumajandust. Maal on aga vähe neid, kes oleksid nõus traditsioonilise tootmise asemel arendama muid tootmissuundi. Turuinfo tootjatele on puudunud ja ministeeriumi selgitustöö selles vallas on olnud vähene.

213. Riigikontroll soovitab ka rakendada muid abinõusid, et põllumajanduslikust tootmisest vabanevad inimesed leiaksid töö võimalikult elukoha lähedal, elukohast kaugemal tööl käimise soodustamiseks tuleks aga parandada teede seisundit ja ühistranspordiühendust. Samuti tuleks tähelepanu pöörata tootmisest

vabanevate töötajate ümberõppele ja elumuutustega kaasnevate sotsiaalprobleemide lahendamisele.



Suured kontrastid:
lagunenud laut Järvamaal...

Foto: Lauri Kulpsoo/
Postimees/Scanpix



... ning näide
ettevõtlikkusest ja targast
toimetamisest – ülilmoodne
Väandra OÜ Sõõrike
suurfarm Väandra vallas
Pärnumaal.

Foto: Henn Soodla/
Pärnu Postimees/Scanpix

214. Konkreetseid ettepanekuid, mis Põllumajandusministeeriumile annaksid suuremad volitused teiste ministeeriumide asjakohase töö senisest enamaks mõjutamiseks, pole Põllumajandusministeerium valitsusele esitanud ja valitsus pole seda ministeeriumilt ka nõudnud.

215. Riigikontrolli auditi üheks oluliseks eesmärgiks oli ergutada ühiskonnas, Riigikogus ja valitsuses mõttevahetust põllumajanduse ja maaelu tuleviku teemal veel enne, kui suured probleemid nelja-viie aasta pärast otsest mõju hakkavad avaldama.

Eesti ei suuda ELile antud lubadusi ja 2010. seatud eesmärki saavutada



Selline pilt peab olema Eestist aastaks 2010 kadunud.

Foto: Henn Soodla/Pärnu Postimees/Scanpix

Vähemalt 6 miljardit krooni on puudu

Ka lisaraha ei kata projektide kogu kallinemist

Reoveekäitlussüsteemide rajamine

216. Keskkonnanõuete täitmiseks peab Eesti parandama nii joogi- kui ka reovee puhastamise kvaliteeti. 2010. a lõpuks tuleb reovesi kokku koguda ja puhastada kõigis asulates.

217. Selleks on Euroopa Liit näinud Eestile aastateks 2004–2006 Ühtekuuluvusfondist ette toetust 2,6 miljardit krooni. Aastatel 2007–2013 suureneb EL abi veelgi ning Eestile eraldatakse reoveesüsteemi uuendamiseks 7 miljardit krooni.

218. Riigikontroll hindas auditis „Reoveekäitluse arendamine maapiirkondades Ühtekuuluvusfondi projektide toel” ÜFist rahastatavate projektide ettevalmistamise ja käivitamise edukust ning nende toel arendatud veemajanduse jätkusuutlikkust. Hinnati kolme projekti: Läänesaarte, Matsalu ja Emajõe-Võhandu.

219. Audit näitas, et Eesti ei suuda 2010. aastaks tagada kõigis asulates reovee piisavat puhastust, mistõttu võib Euroopa Liit algtada rikkumismenetluse. Samuti pole ÜFi projektide abil ehitatavad reoveekäitlussüsteemid jätkusuutlikud, sest vee ja kanalisatsiooni hinnas ei arvestata kulusid ning pole selge, kuidas toimub uute rajatiste majandamine.

Reoveekäitluse rahastamine vajab kiireid otsuseid

220. Keskkonnaministeeriumi hinnangul kulub kõigis asulates reoveekäitluse ELi nõuetega vastavusse viimiseks 2007.–2013. a 18 miljardit krooni. Praegu on aga sellel perioodil kavas kulutada veemajanduse ja jäätmekäitluse arendamiseks vaid 12 miljardit (sh Ühtekuuluvusfondi, Eesti riigi ja omavalitsuste omafinantseering).

221. Ehitushindade kallinemise tõttu on pidurdunud ka käimasolevate reoveeprojektide elluviimine ning nende lõpetamiseks tuleb leida lisaraha. Tänapäevaseks on üheksast EL toetatavast projektist lõpetatud kaks. Ülejäänutes on ehitustööd alanud või liiga kallite pakkumiste tõttu hanked peatatud.

222. Kuigi riik on Ühtekuuluvusfondi transpordi- ja keskkonnasektori projektide rakendamiseks eraldanud ligi 975 miljonit krooni, ei jätku sellest pooleli olevate reoveeprojektide lõpetamiseks. 2007. aasta augusti seisuga oli Keskkonnaministeeriumi hinnangul pooleli olevate reoveeprojektide elluviimiseks puudu veel 2,7 miljardit krooni. Kuna projektide kallinemist pole võimalik katta üksnes omavalitsuste omaosaluse suurendamisega ega Keskkonnainvesteeringute Keskuse eelarvest, tuleb projekte toetada riigieelarvest.

223. Et perioodi 2004–2006 projektide Ühtekuuluvusfondi raha ei ole võimalik projektide vahel ümber tõsta ja projektide ärajätmine tooks kaasa neile projektidele ÜFist eraldatud raha kaotsimineku, siis näeb Keskkonnaministeerium lahendusena projektide ulatuse muutmist ja projektide jagamist erinevateks faasideks. Sellise ettepaneku on Keskkonnaministeerium teinud ka Euroopa Komisjonile.

224. Konkurentsi suurendamiseks soovib Keskkonnaministeerium kaasata väiksemaid ehitusettevõtteid ja jaotada hanked väiksemateks

osadeks või korraldada väiksemamahulisi hankeid. Riigikontrolli hinnangul võivad kavandatavad abinõud küll vähendada pooleli olevate projektide maksumust, kuid nende rakendamiseks kuluv aeg pikendab projektide lõpptähtaega veelgi.



Tänapäevane reoveepuhasti Viljandis Kõstis avati kaks aastat tagasi.

Foto: Elmo Riig/Sakala/Scanpix

Omavalitsused ei ole suutelised projektides osalema

Projektid pole jätkusuutlikud, sest vee ja kanalisatsiooni hind on liiga madal

Reoveesüsteemide korrastamisel on keskne roll kohalikel omavalitsustel

225. Vajalike finantside puudumise kõrval on reoveeprojektide elluviimist takistanud probleemid omavalitsuste kaasamisega. Kui omavalitsus pole mingil põhjusel huvitatud projektis osalemisest, siis ei ole Keskkonnaministeeriumil praegu mingit võimalust teda selleks kohustada. Mitmed omavalitsused ei saa projektis osaleda, sest nende võimalus projekti kaasrahastada (sh laenu abil) on väga väike. Osa omavalitsustest oli projektis osalemiseks halvasti valmistunud, muu hulgas puudus ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava.

226. Samuti pole omavalitsused huvitatud kehtestama selliseid reoveehindu, mis tagaks reoveesüsteemide jätkusuutliku majandamise. Vee ja kanalisatsiooni tariife pole paljudes omavalitsustes juba aastaid vajalikul määral tõstetud ja need ei kata teenuse osutamise tegelikke kulusid. Seetõttu ei piisa tariifidega teenitavast tulust süsteemi renoveerimiseks ja uuendamiseks tulevikus – ei nende rajatiste puhul, mis olid olemas enne Ühtekuuluvusfondi projekti, ega nende, mis ehitatakse projekti käigus. Nii võib kujuneda olukord, kus seadmete amortiseerumisel tuleb nende väljavahetamise kulud katta riigil, kuna omavalitsused ja vee-ettevõtted pole selleks vajalikku raha kogunud.

Kultuurimälestiste säilimine

Riik ei ole teinud piisavalt, et täita oma põhiseaduslikku ülesannet tagada kultuuripärandi säilimine

227. Muinsuskaitseamet on viimaste aastate jooksul oluliselt panustanud oma ülesannete täitmisse ja püüdnud puudusi võimaluste kohaselt likvideerida, kuid mitmed korralduslikud probleemid ja varasemad tegematajätmissed ohustavad endiselt mälestiste säilimist ning takistavad valdkonna efektiivset toimimist.

228. Riigikontroll auditeeris Muinsuskaitseameti tegevust kultuurimälestiste kaitsmisel eesmärgiga hinnata, kas olulised kultuuriväärtused on rikkumise ja hävimise eest kaitstud. Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumidest:

- riigil peab olema ülevaade mälestistest ja nende seisukorrast;
- kaitse alla on võetud kõik ja ainult sellised mälestised, millel on kultuuriväärtus;
- mälestiste omanikud peavad olema teadlikud oma õigustest ja kohustustest;
- järelevalve tagab rikkumiste avastamise ja ennetamise;
- rakendatud meetmed rikkumiste ärahoidmiseks, endise olukorra taastamiseks või rikkujate karistamiseks on mõjusad.

Kultuurimälestiste säilimise eest vastutavad omanikud

229. Eestis on üle 25 000 kultuurimälestise (vt tabel 6). Mälestiste säilimise tagamiseks on riik omanikele kehtestanud hoolduskohustused ja omandikitsendused, mis teeb eeskätt arhitektuurimälestiste omanikele oma vara korrashoidmise kulukaks. Riigi (Muinsuskaitseameti) põhiülesanne on tagada, et kaitse all oleksid säilitamist vääriavad kultuuriväärtused; teha järelevalvet mälestiste ja muinsuskaitsealade üle; anda omanikele nõu mälestise hooldamiseks ja kasutamiseks. 2007. aastal kulutab riik Muinsuskaitseameti tegevusele 54,8 miljonit krooni, sellest ligi 39 miljonit eraldatakse toetusteks mälestiste omanikele.

Tabel 6. Ülevaate kultuurimälestistest

Mälestise liik	Mälestiste arv
Arhitektuurimälestised	5 236
Ajaloomälestised	1 245
Arheoloogiamälestised	6 606
Kunstimälestised	12 607
Tehnikamälestised	34
Kokku	25 596*

* Mälestise liikide summa ei võrdu „Kokku” summaga, sest üks mälestis võib korraga kuuluda mitmesse liiki.
Allikas: Kultuurimälestiste register, 01.04.2007

Säilinud kultuuripärandist puudub süsteemne ülevaade

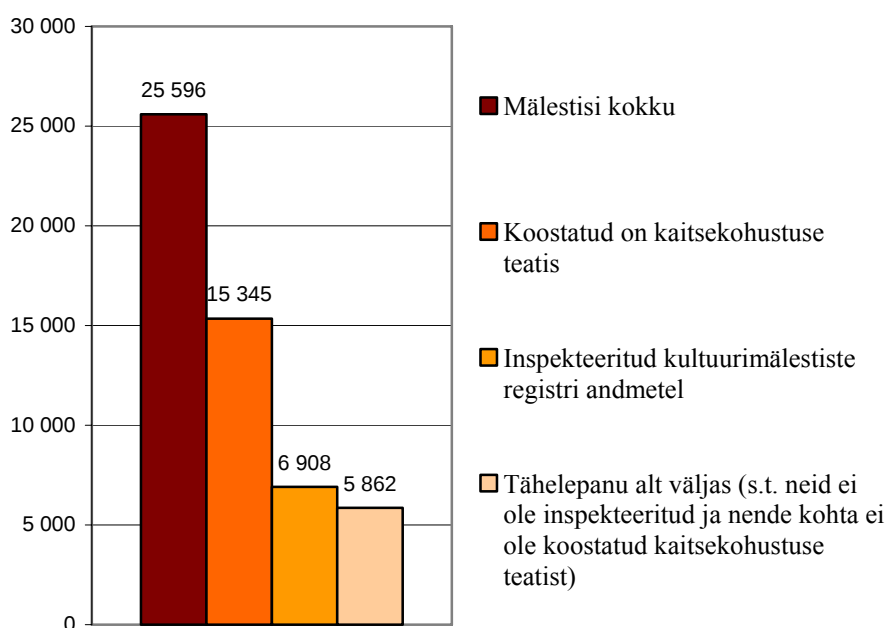
Säilinud materiaalsest pärandist ülevaate saamiseks on vaja teha uuringuid

230. Uuringud on aluseks, et otsustada, mida, mis hulgal ja kuidas kultuuripärandina säilitada. Praegu puudub riigil süsteemne ülevaade eri ajaloo perioodide pärandist, sest uuringuid on tehtud osaliselt ja täpset uuringute kava ei ole välja töötatud.

231. Valdav osa mälestisi on kaitse alla võetud aastatel 1997–1999, kui võeti üle nõukogudeaegsed mälestiste nimekirjad. Tookord jõuti mälestised üle vaadata osaliselt, ehitiste (arhitektuuri- ja mõned ajaloomälestised) mälestise tunnustele vastavust hinnata ei jõutud, neid ei ole süstemaatiliselt jõutud üle vaadata ka tänaseks.

232. Ka auditi käigus kogutud info kinnitas, et suure hulga kultuurimälestistega ei ole jõutud tegeleda: kaitsekohustuse teatis on koostamata ligikaudu 40% mälestistele; inspekteeritud on kultuurimälestiste registri andmetel 6908 mälestist, s.o 27% mälestistest; täiesti tähelepanu alt väljas on 5862 mälestist, s.t 23% mälestistest on sellised, mida ei ole inspekteeritud ning mille kohta pole koostatud kaitsekohustuse teatist (vt joonis 5).

Joonis 5. Ülevaade mälestistele kaitsekohustuste teatiste koostamisest ja inspekteerimisest



Allikad: Kultuurimälestiste riiklik register, Riigikontrolli analüüs

Kaitse all on väga erinevas seisundis mälestisi

233. Kuna säilinud kultuuripärandist teemade kaupa ülevaade puudub, siis hoitakse ka küsitavate või kadunud mälestisetunnustega asju pigem kaitse all, kui lõpetatakse nende riiklik kaitse. Mälestise staatuses on siiani mälestisi, mille kohta on juba 2–3 aastat tagasi inspekteerimiste sissekannetes märgitud, et mälestis on sisuliselt hävinud ja vaja oleks kaitse lõpetada. Samas jälgib Muinsuskaitseamet kaitse alla võtmisel, et mälestiste hulk oluliselt ei kasvaks, kuna neil napib ressursse juba praeguse mälestiste hulga haldamiseks. Muinsuskaitseameti töötajatega tehtud intervjuudest selgus, et mitmel korral on asi kaitse alla võetud selle hävimisohu tekke ilmnemisel, samal ajal ei jõuta kaitse alla võtta väärtuslikke korrastatud hooneid.

234. Riigikontrolli soovitas Muinsuskaitseametil töötada välja kaitse alla võtmiseks ning kaitse alt väljaarvamiseks vajalik alusmetoodika ning korraldada planeeritud uuringud. Amet vastas, et nende 2008.–2011. a arengukavas on ette nähtud koostada kaitse alla võtmise kontseptsioon

ning jätkata pärandi väljaselgitamiseks uuringute ja ekspertiiside tegemist.

Kultuurimälestiste registris olev info ei ole täielik

235. Kultuurimälestiste arvestust peetakse kultuurimälestiste riiklikus registris. Paljud ettenähtud andmeväljad on aga täitmata, seda ka juhul, kui need andmed on Muinsuskaitseametis olemas või maakonnainspektoritel teada.

Uusi andmeid ei sisestata järjepidevalt infosüsteemi

236. Andmete mittesisestamine pärsib Muinsuskaitseameti tegevust, kuna sisestamata andmeid peavad teised töötajad (nt uus töötaja) uuesti otsima ning täitmata andmevälja võidakse tõlgendada valesti. Näiteks puudub märkimisväärse osa mälestiste seisundi ja inspekteerimiste kohta infosüsteemis usaldusväärne info. Inspekteerimiste andmed sisestatakse registrisse tihtipeale mitme kuu pärast või jäetakse üldse sisestamata.

237. Oluliseks puuduseks on ka avalikkusele mälestiste kohta piisava ja ajakohase info kättesaadavus. Maakatastrisse ei ole kõik muinsuskaitsealised piirangud kantud ning see tekitab segadust kinnisvara omanikele ja ostjatele.

238. Riigikontrolli soovitas Muinsuskaitseametil kanda kõik uued andmed kultuurimälestiste registrisse õigel ajal ning kavandada tegevused vanema info digitaliseerimiseks. Amet vastas, et on oma arengukavas seadnud eesmärgiks kanda 50% mälestiste kohta 2009. aastaks registrisse mälestist kirjeldav andmestik ning 2011. aastaks maakatastrisse kõik piirangud.

Mälestiste omanikud ei ole alati teadlikud oma kohustustest

239. Riigi oluliseks ülesandeks kultuuripärandi säilimisel on omanike ja avalikkuse teavitamine mälestise olemasolust ja kehtivatest nõuetest. Olulisemad abinõud on omanikele või valdajatele kaitsekohustuse teatiste koostamine ning mälestiste tähistamine. Omanike teadlikkus on ka üks põhieeldusi kultuuripärandi säilitamisel ja väärtustamisel.

240. Riigikontrolli küsitlusele vastanud arhitektuurimälestiste omanikest 17% ei tea üldse, et neile kuulub mälestis. 47% vastanutest märkis, et nad ei ole mälestiseomanike kohustustega kursis. Neist enamusele (80%) ei ole Muinsuskaitseamet kaitsekohustuse teatist koostanud.

Muinsuskaitseamet tõdes, et praeguste ressurssidega kulub kõikide mälestiste kaitsekohustuste teatiste koostamiseks ja omanikele väljasaatmiseks veel vähemalt 10 aastat

241. Omanike teadmatus mälestisega kaasnevatest remondi- ja ehitustööde piirangutest on põhjustanud tõenäoliselt mitmete mälestiste rikkumisi. Sellele viitavad Riigikontrolli poolt arhitektuurimälestiste omanike hulgas korraldatud küsitluse vastused, kus ligikaudu 38% arhitektuurimälestiste omanikest, kes ei olnud oma kohustustest teadlikud, märkis, et on teinud mälestisel remonditöid ilma Muinsuskaitseametiga kooskõlastamata.

242. Riigikontrolli soovitas Muinsuskaitseametil tagada, et kõik mälestiste ja nende kaitsevööndite omanikud saaksid lähiaastatel kaitsekohustuse teatised. Ameti vastusest selgus, et teatiste koostamise korraldust muudetakse tõhusamaks ja mõjusamaks, kuid ameti 2007. a ressursi põhjal tõdetakse, et kõigile mälestiseomanikele teatiste andmiseks kulub veel vähemalt 10 aastat.

Kõige suuremas ohus on arhitektuurimälestised

243. Kõige enam on rikkumistest ja hävimisest ohustatud arhitektuurimälestised (hooldamatuse tõttu lagunemine, mälestist kahjustavad remondi- ja ehitustööd, põlengud). Teadaolevate andmete põhjal on kõigist arhitektuurimälestistest avariilises või halvas seisundis, s.o hädasti remonti või hooldust vajavaid mälestisi kokku 1156 ehk 26,3%.

244. Ka muinsuskaitseinspektorid keskenduvad peamiselt arhitektuurimälestiste inspekteerimisele, mida restaureeritakse, kus on uus omanik või mille rikkumise kohta on kolmandatelt isikutelt saadud infot. Kõige vähem jõutakse tegeleda interjööride inspekteerimisega, kuid Riigikontrolli küsitlusest selgus, et 67% oma kohustustest mitteteadlikest omanikest on teinud interjöörides remonditöid. Seega jäävad tõenäoliselt paljud rikkumised avastamata.



Avariilises seisundis arhitektuurimälestis – Kirna mõisa peahoone Järvamaal, eraomandis.

Foto: Riigikontroll

Riigimaal asuvad mälestised on unarusse jäetud

Reformimata riigimaa – maa, mida pole tagastatud, erastatud, antud munitsipaalomandisse ega jäetud riigi omandisse.

245. Mitmed **reformimata riigimaal** asuvad kultuurimälestised, enamasti hooned või rajatised, on hävinud või jõudnud avariiohtlikku olukorda, sest reformimata riigimaal asuvaid mälestisi ei taha omavalitsused ja

riigiasutused omaks võtta ning hallata, kuna mälestise omamisega kaasnevad muinsuskaitsekohustused, hoone on halvas seisukorras, kasutuskõlbmatu ning sellele funktsiooni leidmine on keeruline ja nõuaks suurt investeerimist.

246. Omandireformi käsitlevate õigusaktide⁵ kohaselt vastutavad reformimisele kuuluva vara säilimise eest seni, kuni vara ei ole tagastatud ega erastatud, need isikud, kelle bilansis vara on. Kuna ei ole selge, kelle bilansis reformimata riigimaal asuv mälestis peaks olema, puudub praegu ka mälestise säilimise eest vastutaja. Muinsuskaitseamet ei tea, kellele kaitsekohustuse teatist koostada ning kellele teha ettekirjutus, et sundida omanikku või valdajat täitma talle muinsuskaitseadusega pandud kohustusi. Praeguseks ei ole reformimata riigimaal asuvate mälestiste korrashoiu ja säilimise probleemile lahendust leitud.

247. Riigikontroll soovitas Muinsuskaitseametil selgitada koostöös teiste riigiasutustega välja muinsuskaitse varade omanikud-haldajad ja koostada neile kaitsekohustuse teatised. Muinsuskaitseamet lubas 2007. aastal pöörduda teiste riigiasutuste (Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium jt) poole, et täpsustada nende hallata olevate kultuuriväärtuslike objektide hulka ja seisundit ning teavitada omanikke nende kohustustest ja õigustest.

Suurem osa mälestistest on tähistamata

248. Mälestiste säilimise tagamisel ja avalikkuse teavitamisel kultuuripärandist on oluline tegevus mälestiste tähistamine. Muinsuskaitseadus paneb Muinsuskaitseametile kohustuse kõik mälestised tähistada. Täpne ülevaade, kui palju mälestisi on tähistatud, Muinsuskaitseametil praegu puudub.

249. Teada on, et suurem osa mälestistest on tähistamata. Kultuurimälestiste registri andmetel on tähistatud kokku 16% arheoloogia-, ajaloo- ja arhitektuurimälestistest. Kolmes linnas on halduslepingu alusel antud mälestiste tähistamise ülesanne kohalikule omavalitsusele. Omavalitsused on tähistanud ainult arhitektuurimälestisi. Tallinna linn on tähised paigaldanud umbes 130 mälestisele. Kokku on Tallinna linnas 767 arhitektuurimälestist. Tartu linn on tähistanud 252 arhitektuurimälestisest 20. Haapsalu linnas on enamik 32 arhitektuurimälestisest tähistatud.

Tähistamata mälestisi ei leita üles

250. Riigikontrolli küsitlusest selgus, et Muinsuskaitseameti inspektorite hinnangul on mälestiste mittetähistamise põhjusteks ajapuudus, paigaldamiseks vajalike abivahendite ja tööjõu puudumine, tähiste piiratud arv. Samuti märgiti, et tähistamine ei ole prioriteetne ülesanne ning väga halvas seisundis mälestisele on tähise paigaldamine kohatu. Tähistamata jäämise oluline puudus tuli välja ka inspekteerimiste sissekannetest, kus pea neljandikul juhtudel olid inspektorid mälestise hävinud seisundi põhjenduseks märkinud asjaolu, et mälestist ei leitud inspekteerimise käigus üles.

251. Riigikontroll soovitas Muinsuskaitseametil korraldada kõigi mälestiste tähistamine ning kultuuriministril kaaluda vallasmälestiste

⁵ Näiteks omandireformi aluste seadus, § 18 lg 2; eluruumide erastamise seadus, § 6

tähistamise vajalikkust ja võimalikkust. Amet vastas, et tähistamise paremaks korraldamiseks plaanitakse teha koostööd omavalitsuste ja Kaitseliiduga. Kultuuriminister lubas muinsuskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamisel kaaluda ka vallasmälestiste tähistamiseks vajaliku erandi sätestamist.

Toetuste jagamise alused ei ole läbipaistvad

252. Mälestiste omanikel on õigus taotleda Muinsuskaitseameti kaudu riigieelarvest toetust mälestise hooldamiseks, sealhulgas valve- ja signalisatsioonisüsteemi paigaldamiseks, mälestise konserveerimiseks, restaureerimiseks või optimaalsete säilitustingimuste loomiseks. Auditi käigus tehtud intervjuudest selgus, et riigieelarveliste toetuste jagamisel lähtutakse teatud prioriteetidest, kuigi need ei ole ametlikult kinnitatud. Eelisjärjekorras toetatakse kõige halvemas seisukorras mälestisi, kasutuses olevaid hooneid, mille seisukord raskendab nende kasutamist, ja olulisemaid mälestisi.

Üle poole omanikest ei tea, et mälestise hooldamiseks või remontimiseks on võimalik riigilt toetust taotleda

253. Mõned muinsuskaitsetöötajad märkisid intervjuudes, et toetusraha vähesuse tõttu (veidi üle 1 miljoni krooni maakonna kohta) amet toetusi laialdaselt ei reklaami, vaid pigem teavitatakse toetuse võimalusest neid omanikke, kellel on eelmainitud prioriteetidest lähtuvalt suurem võimalus toetust saada.

254. Samas ei eraldatud näiteks 2007. aastal Valga maakonnas toetusraha mitte ühelegi avariilises seisus mälestisele, kuigi taotluste pingereas oli mitu sellist mälestist. Küll aga eraldas Riigikogu eelarvest lisaraha (1,32 miljonit) ühele mälestisele – Riidaja mõisahoonale, mis ei ole väga halvas seisukorras.

255. Valgamaa toetusraha jagamise otsustas Muinsuskaitseameti asemel Riigikogu ning Riigikogu rahanduskomisjoni kirja alusel kinnitas jaotuse kultuuriminister oma valitsemisala eelarves. Samamoodi otsustas 2007. aastal Riigikogu Pärnumaale mõeldud toetusraha 1,4 miljonit krooni Muinsuskaitseameti arvamust arvestamata ära jagada Koonga mõisa peahoone, Pärnu Nikolai 26 asuva koolihoone, Sindi kalevivabriku hoone nr 1 ja Voltveti kõrtsihoone vahel.

256. Riigikontrolli soovitas Muinsuskaitseametil kinnitada ja avalikustada toetuste prioriteedid ning tagada, et kõik omanikud oleksid teadlikud toetuse võimalusest. Toetuste jagamisel soovitati lähtuda eelkõige toetuse eesmärgist, sõltumata mälestiste jaotumisest maakonniti.

Karistused mälestiste rikkumise eest ei ole alati mõjusad

Muinsuskaitseamet ei tee omanikule ettekirjutust juhul, kui amet ei suuda tõestada, et omanik on teadlik mälestise olemasolust

257. Kui amet on jätnud oma ülesanded täitmata ega ole omanikule koostanud kaitsekohustuse teatist (teatis on koostamata 40% mälestiste omanikele) või puudub muu kirjalik tõend selle kohta, et mälestise omanikku on tema vara mälestise staatusest ja sellega kaasnevatest kohustustest ja õigustest teavitatud, ei tehta omanikule rikkumiste korral ettekirjutust ega määrata trahve või kohaldata sunniraha.

258. Muinsuskaitseametil on õigus kohaldada sunniraha või rahatrahvi, kui omanik ei täida seadusest tulenevaid kohustusi mälestise säilimise tagamiseks. Muinsuskaitseamet on ühe kohustuse täitmata jätmisel

määranud sunniraha suuruseks 3000–5000 krooni. Ühes ettekirjutuses võib olla mitu kohustust, kuid sunniraha piirmäär on 10 000 krooni.

259. Enamasti on sunnivahendite kohaldamine olnud mõjus, erandiks on suuremates linnades asuvate mälestiste omanikud. Tallinnas on pea pooltel juhtudel ettekirjutusest tulenevad kohustused jäetud täitmata ning enamik omanikest on pidanud tasuma sunniraha. Kõige markantsem on juhtum Tallinna vanalinna muinsuskaitsealal, kus omanikule on 2 aasta jooksul tehtud 6 ettekirjutust, muutusi aga toimunud ei ole. Omanik on tasunud kogu ettekirjutusega kohaldatud sunniraha.

Suuremates linnades pole sunniraha mõjus

260. Auditi käigus intervjueeritute nägid eriti praeguste kinnisvarahindadega võrreldes sunniraha piirmäära suuruse (10 000 krooni) mõjus probleemi Tallinna, aga ka Pärnu muinsuskaitse töötajad. Ehitusvaldkonnas karistumäärade ja sunnivahendite tõsiseltvõetavuse ja tõhususe probleemile on ka õiguskantsler tähelepanu juhtinud juba oma 2005. a tegevuse ülevaates.

261. 2006. aastal on riigikassa väljavõtte kohaselt trahve ja sunniraha kokku tasutud vaid 97 524 krooni. Eraldi arvestust väärtegude eest määratud trahvide ja ettekirjutusega kohaldatud sunnirahade kohta Muinsuskaitseamet ei pea ja pole teada, kas kõik määratud sunnirahad ja trahvid on laekunud.

262. Riigikontrolli soovitas algatada sunniraha piirmäära tõstmiseks seaduse muutmise. Kultuuriminister vastas, et analüüsib koos Muinsuskaitseametiga sunnirahade ja trahvimäärade muutmise vajalikkust ning vajaduse korral koostab seadusemuudatuse eelnõu.

Museaalide säilimine

263. Riigikontroll auditeeris muuseumivarade arvestust, säilimist ja kasutamist viimati 2004. aastal. Kuna probleemid olid märkimisväärsed, hindas Riigikontroll 2007. aastal, kas olukord on paranenud.

264. 2006. a lõpuks oli koos filiaalidega Eestis kokku 59 riigimuuseumi (vt tabel 7). Võrreldes 2005. aastaga, püsis see arv muutumatuna: avati KUMU ja Iloni Imedemaa Haapsalus ning suleti Rüütelkonna hoone ja näitusesaal Soolalaos. Riigi asutatud sihtasutustele ja aktsiaseltsidele kuuluvate muuseumide arv koos filiaalidega oli 11, SA Virumaa Muuseumid haldusesse lisandus Viru-Nigula Koduloomuuseum.

Tabel 7. Muuseumivarade ja muuseumide olulisemad näitajad 2006. aastal

	Riigimuuseumid		Riigi osalusega sihtasutused ja aktsiaseltsid	
	Kokku 2006	Muutus võrreldes 2005. aastaga, n (%)	Kokku 2006	Muutus võrreldes 2005. aastaga, n (%)
Museaalide (säilikute) arv, sh	3 991 110	6 273 (0,2)	374 063	255 317 (215,0)
▪ teaduslikult kirjeldatud	3 521 835	81 069 (2,4)	265 430	201 583 (315,7)
▪ eksponeeritud	61 496	2 445 (4,1)	1 845	–801 (30,3)
Muuseumide üldpind (m²), sh	1 084 750	–4 606 (0,4)	720 314	130 302 (22,1)
▪ ekspositsioonipind	44 211	–1 563 (3,4)	4 931	557 (12,7)
▪ hoidlate pind	21 245	561 (2,7)	647	7 (1,1)
Külastajate arv	1 072 972	142 730 (15,3)	159 932	31 982 (25,0)
Näituste arv kokku	538	–53 (9,0)	55	18 (48,6)
Muuseumide tulud (kr), sh	247 931 000	45 570 000 (22,5)	19 442 000	5 441 000 (38,9)
▪ riigilt	181 292 000	24 818 000 (15,9)	7 388 000	44 000 (0,6)
▪ omavalitsustelt	944 000	151 000 (19,0)	338 000	38 000 (12,7)
▪ annetustest ja fondidelt	7 481 000	–9 229 000 (55,2)	565 000	565 000
▪ tasulistelt teenustelt, sh piletimüügist	35 176 000 18 598 000	9 945 000 (39,4) 8 435 000 (83,0)	8 344 000 3 823 000	1 987 000 (31,3) –2 520 000 (39,7)
Jooksevkulud (kr), sh	208 029 000	38 977 000 (23,1)	17 871 000	1 856 000 (11,6)
▪ komplekteerimiskulud	3 514 000	204 000 (6,2)	1 314 000	1 129 000 (610,3)
Investeeringud (kr)	28 628 000	4 211 000 (17,2)	3 581 000	954 000 (36,3)

265. Kultuurivaldkonna üheks tähelepanuväärsemaks sündmuseks Eestis 2006. aastal võib pidada 18. veebruaril toimunud Eesti Kunstimuuseumi uue hoone (KUMU) avamist. KUMU projekteerimisest kuni avamiseni kulus 12 aastat.

Külastatavus on kasvanud

Omatulu suureneb tänu külastatavusele

266. 2006. aastat iseloomustas oluline muuseumide külastatavuse ja tulude kasv, mida mõjutas suuresti küll KUMU avamine, kuid ka teiste muuseumide külastatavus (nt Virumaa Muuseumide SAs) ja omatulu (nt Eesti Vabaõhumuuseumis, Ajaloomuuseumis, Eesti Meremuuseumis)

on suurenenud. Oluline mõju muuseumide külastatavusele ja tulule on olnud ka välituristide arvu kasvul.



Hetk KUMU kunstisaalist.

Foto: Toomas Huik/Postimees/
Scanpix

Kogude täiendamiseks eraldatakse rohkem raha

Museaalide arv on suurenenud

267. 2006. aastal suurenesid riigimuuseumide kogud 6273 museaali võrra (15%). Riigieelarvest eraldati 2006. aastal museaalide soetamis- ja hoolduskuludeks iga-aastasele 1,9 miljonile kroonile lisaks veel 1,5 miljonit krooni kunsti soetamiseks.

268. Riigi asutatud sihtasutustele ja aktsiaseltsile kuuluvate muuseumide kogud kasvasid 255 317 museaali võrra, sellest 26 502 säilikut moodustas Eesti Postimuuseumile soetatud margikogu.

269. Muuseumikogudest arvati 2006. aastal välja 329 museaali. Kõige rohkem on kogust väljaarvamisi teinud Tartu Kunstimuuseum (195), suure osa sellest on moodustanud vara tagastamised korporatsioonidele.

Ei ole teada, kas kõik museaalid on alles, sest neid ei suudeta inventeerida

Muuseumidele valmistab inventuuride korraldamine raskusi

270. 2005. aastal valminud muuseumivarade auditis leidis Riigikontroll, et kõik muuseumid ei olnud suutnud nõuetekohaseid inventuure korraldada ning seetõttu ei saanud olla kindel, et kõik kogutud museaalid on alles ja säilinud. Samuti ei olnud kõik muuseumid suutnud terve kogu ulatuses ellu viia museaalide teaduslikku kirjeldamist. 2006. a lõpuks on teaduslikult kirjeldatud 88,2% riigimuuseumidele ning 71% riigi osalusega muuseumidele kuulunud kogudest.

271. Samuti ei ole suudetud kinni pidada nõudest, et kõigis kogudes peaks olema inventuur tehtud vähemalt kord viie aasta jooksul. Riigimuuseumides inventeeriti 2006. aastal 41 379 museaali (s.o veidi üle 1% museaalide koguarvust).

Puudub ühtne infosüsteem

MUIS ei ole rakendunud

272. Ettevalmistatav muuseumide infosüsteem MUIS peaks parandama museaalide üle arvestuse pidamist ning info kättesaadavust nii muuseumitöötajatel kui ka avalikkusel, kuid selle rakendumine on veninud. Esialgse plaani kohaselt sooviti MUISi muuseumides katsetada 2005. aastal, testversioon osas muuseumides pidi rakenduma 2006. a lõpuks. Praeguse kava järgi alustatakse andmete sisestamist 2007. aastal.

Kogumispoliitikat alles kujundatakse

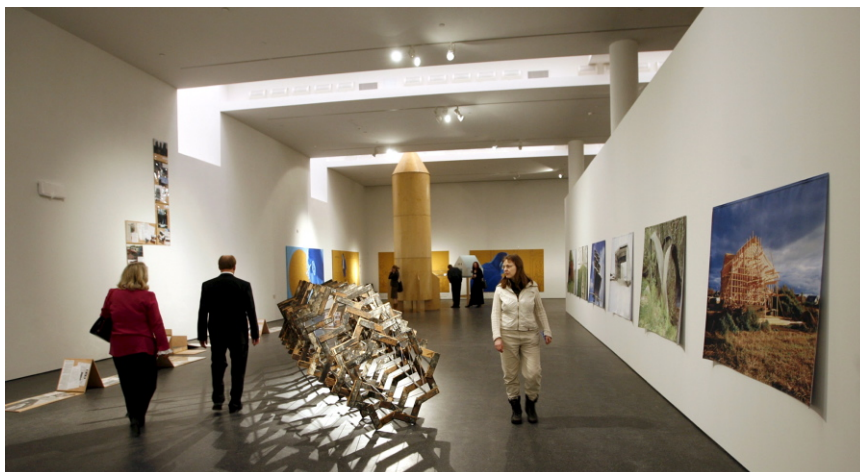
Puudub ühtne kogumispoliitika

273. Riigikontroll heitis 2005. aastal ette, et igal Eesti muuseumil ei olnud oma kogumispoliitikat, mis peaks sisaldama kogude täiendamise põhimõtteid ning kehtestama tingimused ja piirangud uute asjade omandamiseks. Samuti ei olnud riigi tasandil välja töötatud ühtset kogumispoliitikat, mis tagaks riigimuuseumide kogumistegevuse koordineerituse. Praeguseks on paljud muuseumid oma kogumispoliitika välja töötanud, kuid ühtset kogumispoliitikat ei ole, kuna puudub arusaam, milline see poliitika peaks olema ja mida sisaldama. Selle asemel on ministeeriumil plaanis senisest paremini selgitada kogumise põhimõtteid muuseumiseaduses. Menetlusse tahetakse seaduse muudatus anda järgmisel, 2008. aastal.

Endiselt on probleemiks ruumipuudus ja säilitamistingimused

Ruumikitsikus ei lahene niipea

274. Riigikontrolli audit tõi 2005. aastal välja, et muuseumide suureks probleemiks on ruumipuudus seda nii hoidlate kui ka ekspositsiooni pinna osas. Samuti ei vasta säilitamistingimused nõuetele. 2006. aastal muuseumide üldpind koguni vähenes, kuid samas on muuseumid kolinud sobivamatesse tingimustesse.



Kaasaegse kunsti avanäitus „Skaalanihe” KUMUS.

Foto: Peeter Langovits/Postimees/Scanpix

275. KUMU valmimine peaks prognooside kohaselt Eesti Kunstimuuseumi hoidlavajaduse lahendama minimaalselt lähemaks 10 aastaks. KUMUs on näituseruumide pinda 5000 m² ja kogude hoidlate pinda 1700 m². Teiste Tallinnas asuvate riigimuuseumide hoidlate probleemile (nt on suures ruumikitsikuses Teatri- ja Muusikamuuseum) peaks tooma lahenduse Tallinna ühishoidla valmimine Eesti Vabaõhumuuseumi territooriumil. Praeguseks on lõppenud hoidla ideevõistlus. Kokku on plaanitud ehitada 6500 m² hoidlapinda, esimeses ehitusetapis ehitatakse välja 3800 m².

276. 2005. a seisuga oli Tallinna muuseumidel vaja ligikaudu 9500 m² hoidlapinda. See vajadus plaanitakse rahuldada uute kõrgete ruumidega, kuhu saaks museaale mahutada hoiule mitmel tasandil.

277. Eesti Rahva Muuseumi (ERM) uue kompleksi ehitushange on plaanis välja kuulutada 2009. a sügisel. Tartumaa muuseumidele esialgu Raadile hoidlaruume ei ehitata, küll aga on detailplaneeringus hooned selleks kavandatud. Maakonnamuuseumide museaalide hoiutingimused oluliselt paranenud ei ole. Endiselt seisavad Pärnu Muuseumi Muuseumiaida ja Mahtra muuseumi rekonstrueerimise projektid, sest muuseumid ei ole projektide elluviimiseks raha leidnud. Ministeeriumist saadud info kohaselt peavad muuseumid tõukefondidest ise raha leidma ning ministeerium toetab muuseume omaosaluse tasumisel. Idee tasandil on kavas ehitada hoidlad Võrru ja Paidesse, kuid analüüsi vajaduste väljaselgitamiseks veel tehtud ei ole.

278. Arvestades, et museaalide arv pidevalt kasvab, kuid ekspositsiooni-pind on vähenenud ning hoidlate pind kasvanud tagasihoidlikult, ei ole muuseumide ruumipuuduse probleem seni veel lahenenud.

Taastusravi ja puuetega isikute rehabilitatsiooniteenus

279. Riigikontroll auditeeris 2006. aastal taastusravi ja puuetega inimeste rehabilitatsiooni korraldust. Auditite käigus selgus, et taastusravi ja rehabilitatsiooniteenuse pakkumise probleemid on paljuski samad.

Taastusravi aitab kiiremini paraneda

280. Taastusravi on suunatud häirunud funktsiooni taastamisele, säilitamisele või puudega kohanemisele. Teisisõnu on taastusravi eesmärgiks aidata haiguse või traumaga patsient võimalikult kiiresti jalule, et patsient pöörduks ruttu oma normaalse elu juurde tagasi.

281. Riigikontroll eeldas rahvusvahelistele uuringutele ja kohalike ekspertide hinnangutele tuginedes, et taastusravi õigeaegne saamine vähendab edaspidises elus isiku ja/või riigi kulusid või suurendab tulusid võrreldes nende patsientidega, kes taastusravi ei saanud. Auditi hüpotees leidis osalist tõestust. Ühe patsiendirühma (kardioloogia) puhul võis öelda, et hilisemad kulud (täpsemalt ravikulud) olid taastusravi saajatel väiksemad. Küll võib aga kindlalt väita, et taastusravi saamine parandab inimeste elukvaliteeti (sh endaga toimetulekut).

282. Taastusravi ravijuhte oli aastatel 2005 ja 2006 vastavalt 43 598 ja 52 350. Taastusravi kulud ravikindlustuse eelarves olid neil aastatel vastavalt 65,0 ja 78,5 miljonit krooni. Taastusravi teenuste struktuur muutus oluliselt 2006. a aprillist.

Puuetega inimeste rehabilitatsioon aitab paremini toime tulla

283. Rehabilitatsiooniteenus on sotsiaalteenus, mida osutab rehabilitatsioonimeeskond ning mille eesmärgiks on puudega isiku iseseisva toimetuleku, tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse suurendamine. Selle raames koostatakse puudega inimesele isiklik rehabilitatsiooniplaan, osutatakse selles plaanis märgitud teenuseid ning juhendatakse isikut rehabilitatsiooniplaanis kirjeldatud tegevusi ellu viima.

284. Rehabilitatsiooniteenust hakati laiemalt osutama 2005. aastal, kui laienes osutatavate teenuste ring ning suurenes oluliselt ka riigi eelarves selleks ette nähtud raha. Aastatel 2005 ja 2006 sai rehabilitatsiooniteenuseid vastavalt alla 8000 ja alla 12 000 isiku. Eestis on üle 110 000 puudega isiku. Rehabilitatsiooniteenustele on neil aastatel kulunud 28,2 ja 62,7 miljonit krooni. 2007. aastal suurenes teenuste eelarve 86,7 miljoni kroonini.

Teenused on halvasti kättesaadavad

285. Riigikontroll hindas oma auditi raames taastusraviteenuse kättesaadavust kolmes patsiendirühmas ning leidis 2004. a esimeste kuude andmetele toetudes, et vaid 19% taastusravi vajajatest sai seda ning neist kõigest pooled õigel ajal.

286. Taastusravi raames osutatavad teenused on peamiselt füsioteraapilised (ravi- ja vesivõimlemine). Samasuguseid teenuseid osutatakse puuetega isikutele ka rehabilitatsiooniteenustena. Riigikontroll leidis, et 2005. aastal osutati rehabilitatsiooniteenustest kõige enam just füsioteraapiateenuseid. Üheks põhjuseks võib pidada taastusraviteenuste

Tänu taastusravi teenuse osutamisele peaks ühiskonna kasu hiljem suurenema, sest õigeaegse taastusravi puudumine võib nullida ka varasema aktiivravi tulemused

Kuigi eesmärk on erinev, osutatakse mõlema süsteemi raames osaliselt samu teenuseid

Kas teadsite, et

õigus rehabilitatsiooniteenusele on

- puude raskusastet taotleval või puudega lapsel ja täiskasvanul;
- alates 16. eluaastast kuni vanaduspensionieikka jõudnud psüühikahäirega isikul, kelle töövõime kaotus on vähemalt 40%;
- alaealiste komisjoni otsuse alusel alaealisel õigusrikkujal.

Allikas: sotsiaalhoolekande seadus

Taastusravi osutatakse ka rehabilitatsiooniteenusena

Rehabilitatsiooniteenust osutatakse vaid 10%-le vajajatest

halba kättesaadavust ravikindlustuse eelarvest, mistõttu osutatakse puuetega isikutele seda teenust rehabilitatsiooni sildi all.

287. Aga ka rehabilitatsiooniteenus ise pole kuigi hästi kättesaadav. Riigikontrolli auditi käigus selgus, et 2005. aastal sai neid teenuseid vaid 7% sihtrühma kuulunud isikutest, 2006. aastal teenust saanud isikute arv küll veidi suurenes, küündides siiski vaid napilt üle 10%. Rehabilitatsioon on oma olemuselt ja eesmärgipüstituselt pikk ning järjepidevust eeldav protsess, mistõttu isik peaks saama teenust mitme aasta jooksul, kuniks tema seisundit hinnatakse uuesti. Riigikontroll leidis, et olukorras, kus aastast saab teenuseid vaid kümnendik sihtrühmast, ei taga rehabilitatsioon oma eesmärkide täitmist.



Rõõmsad Rakvere pensionärid võimeldes oma tervise eest hoolt kandmas.

Foto: Tairo Lutter/Virumaa Teataja/ Scanpix

Taastusravi teenust saab pigem linnas kui maal

288. Taastusravi teenust osutavate asutuste praeguse paiknemise tõttu on teenuse kättesaadavus ebaühtlane. Riigikontrolli analüüs näitas, et taastusravi said enam need isikud, kes elasid suurlinnades või nendes väiksemates kohalikes omavalitsustes, kus osutati taastusravi teenust. Kuna paljudel juhtudel on õigustatud pigem ambulatoorne taastusravi, kus patsiendi seisund ei eelda ööpäevaringset haiglas viibimist, siis on probleemid just ambulatoorse teenuse kättesaadavusega. Nimelt ei taga infrastruktuur seda, et isikul oleks võimalik iga päev käia taastusravi protseduuridel, kui taastusravi osutav asutus pole tema elukoha lähedal. Analüüs näitas ka seda, et ambulatoorse taastusravi halva kättesaadavuse tõttu on osa patsiente saanud ambulatoorse taastusravi asemel statsionaarset teenust, vähendades seetõttu nende ravile saamise võimalusi, kes vajavad oma raske seisundi tõttu statsionaarset teenust.

Rehabilitatsiooniteenuse vajajaid on rohkem kui raha

289. Rehabilitatsiooniteenus on halvasti kättesaadav peamiselt seetõttu, et sihtrühm on suur ja riigieelarvest eraldatud vahendid on olnud napid. Nagu taastusravi võrgu puhul, on ka rehabilitatsiooniteenuse pakkujate paiknemine ebaühtlane ning konkreetsele sihtrühmale pakutav teenus ei pruugi olla kõikjal kättesaadav. Kuna rehabilitatsiooniteenust osutatakse üldjuhul tsüklitena statsionaarselt, siis kulub päris suur osa

rehabilitatsioonirahast majutuskulude katteks, näiteks 2005. aastal 13,75% kogu rehabilitatsioonirahast.

Terapeute ei jätku

290. Riigikontroll analüüsis taastusravi auditi käigus ka seda, kui palju on Eestis vastava eriala spetsialiste – füsioterapeute ja tegevusterapeute – ning jõudis järeldusele, et vaid ideaalsete stsenaariumide rakendudes saavutatakse arengukavades seatud arvulised eesmärgid nendel erialadel töötavate spetsialistide osas. Need arengukavad aga pole arvestanud, et ka rehabilitatsioonisektor vajab sama kvalifikatsiooniga inimesi.

Teenuste kvaliteeti ei ole suudetud tagada

Puuduvad teenuse standardid

291. Teenuste kvaliteedi tagamise aluseks peaksid olema teenuse osutamise standardid. Valmisolek täita neid standardeid peaks olema rehabilitatsiooniasutusena töötamise alustamise aluseks ning standarditele vastavust tuleks kontrollida. Ainult nii tagataks, et kõik rehabilitatsiooni läbinud isikud oleksid saanud eri asutustes samaväärset teenust. Kahjuks aga ei ole riik siiani suutnud standardeid välja töötada ning see on tinginud olukorra, kus näiteks füsioteraapia teenuse nime all on isikutele jagatud ujula vabapääsmeid.

292. Praegu on teenuse kvaliteedi tagamiseks kehtestatud vaid nõuded rehabilitatsioonimeeskonna liikmetele, kuid audit näitas, et teenuseid on osutanud ka isikud väljastpoolt meeskonda või pole meeskonda kaasatud kõiki vajalikke spetsialiste ning Sotsiaalkindlustusamet on nende teenuste eest ka maksnud. Riigikontroll ei pidanud seetõttu Sotsiaalkindlustusameti järelevalvet teenuse osutajate üle piisavaks.

293. Taastusravi eelarvest rahastatakse peamiselt füsioteraapia teenuseid. Kuna füsioteraapia mõiste on suhteliselt lai, võimaldades selle raames osutada erinevaid teenuseid, ka selliseid, mille meditsiiniline põhjendatus pole kuigi suur, kuid mis oma loomu tõttu meeldivad patsientidele (nn sanatooriumiteenused), leiab Riigikontroll, et haigekassa peaks pöörama enam tähelepanu füsioteraapia teenuse raames osutatule.

294. Teine võimalus taastusravi kvaliteeti kontrollida ning parandada oleks võtta kasutusele hindamisskaalad, mis ühest küljest parandaks teenuste enda kvaliteeti ning annaks võimaluse eelistada lepingupartnerite valikul just parimaid teenusepakkujaid, kuid teisest küljest annaks võimaluse saada taastusravi just nendel patsientidel, kelle näidustus seda ravi saada on kõige suurem.

Olukorra parandamiseks tehtu lahendab probleemid vaid osaliselt

Teenuste pakkumiseks on raha juurde saadud

295. Sotsiaalministeeriumil on kavas välja töötada teenuste osutamise standardid. Samuti on 2007. aastal riigieelarves suurenenud rehabilitatsiooniks ette nähtud raha hulk, eraldi on planeeritud raha laste rehabilitatsiooniks. Samuti on ministeerium kavandanud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise kontseptsioonis, et edaspidi enam pensioniealistele isikutele puuet ei määrata ning seetõttu langeks see osa sihtrühmast rehabilitatsiooniteenuse taotlejate hulga välja.

296. Eesti Haigekassa peab taastusravi arendamist prioriteetseks. Ravikindlustuse eelarves on seepärast taastusravi maht suurenenud enam kui ravikindlustuse eelarve üldiselt. Haigekassa toetab ka teenuste kättesaadavuse parandamise ideed, kuid saab lepinguid sõlmida vaid

nendega, kes soovivad teenust osutada. Ka peab ta oluliseks taastusravi teenuste kvaliteedi tagamist ning võimaluse korral korraldab 2008. a jooksul teenuste meditsiinilise põhjendatuse kliinilise auditi.

297. Sotsiaalkindlustusamet on seadnud 2007. a üheks prioriteediks, et rehabilitatsiooniteenus vastaks täielikult seaduse nõuetele.

Puudu on erialaspetsialiste ja järjekorrad on endiselt pikad

298. Seega on nii Sotsiaalministeerium, Eesti Haigekassa kui ka Sotsiaalkindlustusamet pidanud oluliseks taastusravi ja rehabilitatsiooniteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamist. Rakendatud on mitmeid abinõusid ning kavandatud konkreetseid tegevusi. Endiselt on aga kaks olulist probleemi:

- Taastusravi pakkujate võrk ning erialaspetsialiste vähesus ei luba teenuse kättesaadavust oluliselt suurendada. Seepärast soovitas Riigikontroll Sotsiaalministeeriumil kaaluda, kas anda füsioteraapia teenuse osutamise õigus ka perearstipraksistele.
- Isikute ring, kel on õigus rehabilitatsiooniteenustele, ning rehabilitatsiooni eesmärk ei ole omavahel kooskõlas. See on viinud olukorrani, kus teenuse saamiseks on vaja pikalt järjekorras olla ning see omakorda ei taga rehabilitatsiooni järjepidevust. Rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavuse parandamiseks pani Riigikontroll ette kaaluda võimalust kitsendada teenuse saamiseks õigustatud isikute ringi.

III. Kohalike omavalitsuste arvestus ja aruandlus

299. 2006. aastal auditeeris Riigikontroll 9 kohalikku omavalitsust (KOV): Saare, Rakke, Vormsi, Toila ja Häädemeeste valda ning Kiviõli, Kuressaare, Paldiski ja Mustvee linna. Sarnaselt eelmisel aastal tehtud tähepanekutega on Riigikontroll sunnitud märkima, et kõigis üheksas auditeeritud omavalitsuses esinevad probleemid on sarnased Riigikontrolli poolt eelmisel aastal väljatooduga.

300. Lisaks vaatas Riigikontroll läbi kõigi valdade ja linnade 2005. a majandusaasta aruanded, auditeeris 30 kohalikus omavalitsuses investeeringute kavandamist ja nende vastavust arengukavadele ning haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamist.

Kõikide auditeeritud omavalitsuste sisekontrollisüsteem vajab olulist tõhustamist

Revisjonikomisjon ei täida oma ülesandeid

301. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses on omavalitsuse tegevuse kontrolliks ette nähtud moodustada volikogu revisjonikomisjon, kes töötab kas tööplaani või volikogu antud ühekordsete ülesannete alusel. Riigikontrolli tähelepanekute kohaselt ei ole revisjonikomisjon oma seaduses sätestatud eesmärki täitnud ning tema roll on jäänud valdavalt formaalseks.

302. Mitte ühegi auditeeritud KOVi volikogu ei ole kinnitanud revisjonikomisjoni tööplaani. Enamasti on revisjonikomisjonide töö seisnenud üksnes hinnangu andmises majandusaasta aruandele. Paaril juhul on revisjonikomisjon olnud mõnevõrra aktiivsem ning teinud üksikuid kontrollimisi volikogu määratud ühekordsete ülesannete alusel.

303. Vähene kontroll on kaasa toonud näiteks selle, et 2/3-s auditeeritud linnadest-valdadest tuvastas Riigikontroll valla- /linnavalitsusele töötasu ja muude hüvitiste makseid, mis olid õigusvastased. Mitmel juhul tuvastati töötasu määramist ka iseendale. Õigusvastaselt makstud tasude kogusumma oli auditeeritud omavalitsustes kokku 1,6 miljonit krooni, seejuures varieerus tasude suurus auditeeritute kaupa 4 000–800 000 kroonini.

304. Volikogu revisjonikomisjonide ebapiisava töö põhjuseks on eelkõige vajaliku kompetentsuse ja kogemuse puudumine ning komisjoni moodustamisel demokraatlike valitsemispõhimõtete eiramine. Samuti ei teadvusta omavalitsuste volikogu liikmed ja valitsuse juhid revisjonikomisjoni rolli ega funktsioonide olulisust.

305. Riigikontroll arvates peaksid omavalitsused kaaluma kontrollialase oskusteabe koondamist ning arendamist ühiselt, luues näiteks seesuguse tugifunktsiooni maakondliku omavalitsusliidu juurde, nii et volikogu revisjonikomisjonid saaksid oma tegevuses nõuandvat tuge. Samuti võiksid revisjonikomisjonid kaaluda võimaluse korral vajalike ekspertide-spetsialistide kaasamist.

Ametnike töö tasustamisel esineb sagedasti õigusrikkumisi

Enamasti oli eelarveinfo avalikustatud puudulikult

Infot ei avalikustata ettenähtud mahus ja viisil

306. Info avalikustamises, mis tuleb avaliku teabe seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi avalikkusele kättesaadavaks teha, esines olulisi puudusi kõigil auditeeritud omavalitsustel. Enamikul ei olnud avalikustatud eelarve ja selle täitmisega seotud info, samuti riigihangetega seotud info ning ametnike ametijuhendid. Väga olulisi ja põhimõttelisi puudusi esines ka dokumendiregistri avalikustamisel.

307. Kohaliku omavalitsuse tegevuse avalikkus ja läbipaistvus on üks olulisemaid põhimõtteid, et tagada demokraatlik riigikorraldus. Praegu on Riigikontrolli hinnangul omavalitsustes sellest olulisel määral mööda mindud.

Kehtestatud kordi ei järgita või on korrad vananenud

308. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on volikogu pädevuses kehtestada mitmeid omavalitsuse tegevust ja asjaajamist reguleerivaid kordi. Enamikus omavalitsustes esineb nende kordade kehtestamisel ja järgimisel olulisi puudusi. Probleemiks on sageli nimetatud kordade ajakohastamata jätmine, mistõttu need ei vasta olemasolevale õigus- ega majanduskeskkonnale.

309. Riigikontroll on seisukohal, et asjakohaste kordade puudumine, nende mittevastavus ning mittejärgimine on kaasa toonud omavalitsuse juhtide pädevuse ületamise, avaliku raha mittesihipärase kasutamise ning ülevaate puudumise omavalitsuse varadest.

Eelarvestamise tase on nõrk

Eelarvestamine ja eelarve täitmine ei toimu alati seaduste kohaselt

310. Mõnede omavalitsuste eelarve eelnõudel puudusid seletuskirjad ja eelarved ei andnud ülevaadet tegelikest kavandatud kulutustest. Läbipaistmatu eelarve ei võimalda avalikkusel teada saada, millele kavatsetakse raha kulutada, ning hiljem hinnata, kas raha kulutati selleks, milleks seda plaaniti.

Kehtestatud eelarvest ei peeta kinni

311. Kulutuste tegemisel ei kasutata eelarves määratud eraldi alati ettenähtud otstarbeks. Tehakse kulusid, milleks eelarves raha ei ole määratud või mille tegemiseks kinnitatud eelarve eraldistest ei jätku.

312. Olulisi probleeme esines eelarve reservfondi kasutamisel. Eelarve reservfond on üldjuhul mõeldud ootamatute ja enamasti ühekordsete kulude katmiseks. Mitmel juhul oli reservfondi kasutatud näiteks töötasufondi suurendamiseks ja tegevuskulude katmiseks, mis ei olnud ettenägematud.

Suhtumine eelarve regulatsioonidesse on pigem formaalne kui sisuline

313. Kahetsusväärne on asjaolu, et valdavalt on rikkumised tingitud omavalitsusjuhtide suhtumisest kehtestatud reeglitesse, milles sageli nähakse tarbetuid formaalsusi.

314. Õigusaktide mittejärgimine eelarve koostamisel ja selle täitmisel toob kaasa linna-valla rahakasutuse läbipaistmatuse, volituseta rahakasutuse ning ohu raha väärkasutuseks. On äärmiselt oluline, et omavalitsuse juhid teadvustaksid endale avalike vahendite õiguspärase ja läbipaistva kasutamise olulisust ning võtaksid tarvitusele seda tagavad meetmed.

Teadmised ja oskused ei ole piisavad

Raamatupidamise ja selle korralduse üldine tase ei ole piisav

315. Riigikontroll on oma auditite tulemusena jõudnud järeldusele, et kohalike omavalitsuste raamatupidamise üldine tase on väga madal. Raamatupidamisarvestuses esineb lubamatult palju puudusi, mis valdavalt on tingitud omavalitsuse ebapiisavast ressursside kasutusest kompetentsete raamatupidajate värbamisel ja nende koolitusel. Raamatupidajad ei ole kursis või ei kohalda oma töös seaduste muudatustega kaasnevaid nõudeid, raamatupidajate oskus kasutada raamatupidamisprogramme on puudulik ning enamasti puudub kohapeal ka efektiivne kasutajatugi.

Juhid ei tunneta oma vastutust

316. Samuti tuleb märkida, et vallavanemad ja linnapead ei tunneta oma vastutust raamatupidamise korralduse ja selle õigsuse eest, mistõttu on nii terve kõnealune valdkond kui ka raamatupidajad jäetud ilma vajalikust toetusest.

Ülevaadet kõigist varadest sageli ei ole

317. Suurimad puudused esinevad põhivaraarvestuses. Põhivara moodustab kohaliku omavalitsuse varadest ca 80–90%, mistõttu korrektne põhivaraarvestus on äärmiselt vajalik. Paljudel omavalitsustel puudub ülevaade oma varast ning selle väärtusest ning nende aruanded ei kajasta omavalitsuse finantsseisu ja majandustegevuse tulemit õigesti.

Riigi tugi linnadele-valdadele on vältimatu

318. Samas ei ole mõeldav, et kõigi omavalitsuste sisekontrollisüsteemid ja raamatupidamine jõuaks heale tasemele ilma riigi toeta. Riigikontrolli hinnangul on suur osa omavalitsustest olukorras, kus neil puudub piisav majanduslik ja intellektuaalne ressurss kõigi oma ülesannete tulemuslikuks täitmiseks ja elanikele heal tasemel avalike teenuste pakkumiseks. Riigikontroll soovib Vabariigi Valitsusel läbi mõelda omavalitsustele riigipoolse toe osutamise võimalused, näiteks konkreetse meetme kaudu raha eraldamise või asjakohaste juhendmaterjalide väljatöötamise.

Kohaliku omavalitsuse majandusaasta aruannete kvaliteet on kehv

319. Linnade-valdade majandusaasta aruanne on üheks peamiseks infoallikaks. Aruande eesmärk on anda aktuaalne, oluline, objektiivne ja võrreldav ülevaade omavalitsuse finantsseisundist, majandustulemustest ja rahavoogudest, olulistest sündmustest majandusaastal ning eeldatavatest arengusuundadest järgmisel majandusaastal. Muu hulgas peab majandusaasta aruanne andma ülevaate sellest, millistest allikatest on KOV saanud oma tegevuseks vajalikud vahendid ning kuidas neid vahendeid on kasutatud.

320. Majandusaasta aruande koostab valla-/linna-avalitsus, kes esitab selle kinnitamiseks volikogule. Volikogu peab majandusaasta aruande kinnitama hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 30. juuniks. Kinnitatud aruanne koos audiitori järeldusotsusega tuleb esitada maavalitsusele ning ka Rahandusministeeriumile, juhul kui seda ei ole avalikustatud veebilehel.

Mitte ühegi kohaliku omavalitsuse majandusaasta aruanne ei vastanud nõuetele

321. Riigikontroll analüüsis ja hindas kõikide omavalitsuste 2005. a majandusaasta aruandeid. Auditi eesmärgiks oli vaadata, kas linnade-valdade 2005. a majandusaasta aruanded vastavad info esituselt ja vormistuselt õigusaktide nõuetele. Auditi tulemusena leidis Riigikontroll,

et mitte ühegi omavalitsuse 2005. a majandusaasta aruanne ei vasta info esituse ja vormistuse nõuetele.

Palju nõutud infot puudus

322. Näiteks puudus rohkem kui pooltes majandusaasta aruannetes üks või mitu aruande kohustuslikku osa, 95% omavalitsuste tegevusaruanded ei sisaldanud nõutavat infot omavalitsuse tegevuse kohta, ligi viiendiku omavalitsuste raamatupidamise aastaaruannetes puudus oluline ja vajalik teave omavalitsuse finantsandmete ja -seisundi kohta, kusjuures enamikus raamatupidamise aastaaruannetes ei vastanud vähemalt üks põhiaruanne info esituse ega vormistuse nõuetele.

Audiitorid võinuks rohkem probleemidele tähelepanu juhtida

323. Kuigi mitte ühegi linna-valla majandusaasta aruanne ei vastanud vormistuselt ega info esituselt nõuetele, on vannutatud audiitorid juhtinud omavalitsuste tähelepanu raamatupidamise aastaaruandes esinevatele puudustele vaid üksikutel kordadel.

Aruande avalikustamise kohustust veebilehel ei ole

324. Lisaks olulistele puudustele vormistuses ja info esituses on majandusaasta aruanded raskesti kättesaadavad. Praegu ei ole linnad ega vallad kohustatud veebilehel avalikustama oma majandusaasta aruannet ning paljud ei ole seda ka teinud.

Aruannete kehva kvaliteedi põhjuseid on mitu

325. Riigikontrolli hinnangul on majandusaasta aruannete kehva kvaliteedi peamised põhjused järgmised:

- Valla- või linnajuhid ei tunnetanud oma vastutust majandusaasta aruande koostamise eest ning omavalitsuse raamatupidajate tase on madal.
- Majandusaasta aruannete koostamist käsitlevates õigusaktides ei ole kohaliku omavalitsuse eripära piisavalt arvesse võetud. Omavalitsus peab koostama oma majandusaasta aruande raamatupidamise seaduse kohaselt, samas on raamatupidamise seaduse nõuded mõeldud eelkõige äriühingutele ning need ei arvesta avalik-õigusliku juriidilise isiku eripära.
- Majandusaasta aruande koostamist käsitlevad õigusaktid on märkimisväärselt muutunud, kuid omavalitsused pole muudatustest teadlikud või ei suuda neid rakendada.
- Osal omavalitsusi auditeerivatel audiitoritel puuduvad teadmised avalikust sektorist, samuti napib avaliku sektori auditeerimise kogemust.
- Huvi kohalike omavalitsuste majandusaasta aruannete vastu on minimaalne, mistõttu puudub omavalitsustel motivatsioon koostada kvaliteetne aruanne. Samuti pole audiitorid motiveeritud raamatupidamise aastaaruannet kriitiliselt hindama.

Olukorda parandaks regulatsioonide täpsustamine ning raamatupidajate ja audiitorite oskuste täiendamine

326. Riigikontrolli arvates oleks olukorra parandamiseks vaja teha järgmist:

- Majandusaasta aruannete koostamist reguleerivaid norme tuleb kohaliku omavalitsuse eripärast lähtudes täpsustada.
- Raamatupidajate kvalifikatsiooni on vaja parandada. Samuti tuleb Rahandusministeeriumil oma juhendamiskohustust täita senisest

süsteemsemalt ja ulatuslikumalt, seda ennekõike asjakohaste juhendite ja seisukohtade väljatöötamise ning kohati väga erineva praktika ühtlustamise kaudu.

- Kohalikke omavalitsusi auditeerivate audiitorite kvalifikatsiooni on vaja parandada. Samuti tuleb Audiitorkogul tõhustada järelevalvet omavalitsusi auditeerivate audiitorite töö ja auditeerimiseeskirja järgimise üle.
- Läbi tuleb mõelda omavalitsuse majandusaasta aruannete avalikustamise põhimõtted ja viisid, pidades silmas seda, et aruanded oleksid avalikkusele võimalikult kergesti leitavad ning nende avalikustamine oleks võimalikult kiire ja lihtne.

Investeeringute kavandamine vajab linnade-valdade järjepideva arengu tagamiseks olulist täiustamist

327. Eesti linnad ja vallad tegid oma aruannete kohaselt 2006. a kokku ligi 4 miljardi krooni ulatuses investeeringuid, millest ligikaudu 1,2 miljardit saadi sihtotstarbelise investeeringutoetusena väljastpoolt omavalitsust. Sellele lisanduvad investeeringud, mida viiakse ellu selliste finantsskeemide abil, mille kasutamisel investeering aruannetes ei kajastu.

328. Seoses Eestile järgmise Euroopa Liidu eelarveperioodi (2007–2013) jooksul eraldatava toetusraha kasutamisega suureneb omavalitsuste tehtavate investeeringute maht lähiperioodil oluliselt. Et investeeritaks sinna, kus vajadus on kõige suurem, ja et omavalitsus ei satuks tulevikus finantsraskustesse, peavad investeeringud lähtuma nende planeerimist võimaldavatest arengukavadest.

329. Auditis „Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud” jõudis Riigikontroll järeldusele et nii riigil kui ka avalikkusel puudub ülevaade omavalitsuste prioriteetidest ja kavandatavatest investeeringutest.

330. Investeeringute kavandamise aluseks linnades-valdades on arengukava. Samas ei ole arengukavad investeeringute kavandamise pooltest võrreldavad, sest neile on seadusega kehtestatud üksnes formaalsed, mitte sisulised nõuded. Samuti on omavalitsused lisaks üldisele arengukavale kehtestanud mitmeid valdkonna ja munitsipaalasutuste arengukavasid, kus näiteks valdkonda kavandatud investeeringute maht ei ühti üldises arengukavas ette nähtuga, kuid mida kasutatakse erinevatest allikatest investeeringutoetuste taotlemisel.

331. Riigikontrolli hinnangul peaksid omavalitsused oluliselt parandama oma finantsplaneerimist. Praegu puudub nii riigil kui ka avalikkusel selgus, kas omavalitsus on võimeline oma kavandatud investeeringuid ellu viima.

332. Riigikontroll leidis ka, et ligikaudu poolte linnade-valdade eelarves ei ole investeeringud muudest kuludest läbipaistvalt eristatud. Investeeringud peaks tooma objektiti välja kas eelarve seletuskirjas või eelarve lisas ning avalikustama need oma veebilehel.

333. Investeeringute nõrka planeerimist kohalikul tasandil soodustab ka riigi investeeringutoetuste eraldamise läbipaistmatus. Nende toetuste

Puudub ülevaade prioriteetidest ja kavas olevatest investeeringutest

Arengukavad ei ole omavahel võrreldavad

Investeeringuid ei eristata muudest kuludest

eraldamisel puuduvad ühtsed kriteeriumid ning pole võimalik saada ülevaadet selle kohta, kui palju linnad-vallad üldse investeeringutoetusi saavad.

Ametnikega seotud kulude tegelikust suurusest puudub ülevaade

334. 2006. a moodustasid valdade-linnade valitsemiskulud kogukuludest keskmiselt 9%. Kuigi valitsemiseks kulunud raha osakaal eelarves ei ole suurim, on ühe või teise omavalitsuse valitsemiskulude suhteline suurus oluline näitaja selle omavalitsuse juhtimise tõhususe hindamiseks.

335. Auditi „Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamine” tulemusena leidis Riigikontroll, et kohaliku omavalitsuse haldamis- ja valitsemiskulude tegeliku suuruse kohta puudub usaldusväärne ja võrreldav info. Seetõttu ei ole võimalik teada saada, kui palju linna-valla haldamine ja valitsemine tegelikult maksab.

Probleemidele loodetakse lahendused leida peatselt

336. Probleemide lahendamiseks on Rahandusministeerium pakkunud välja uusi õigusakte ja olemasolevate õigusaktide muudatusi. Näiteks on ministeeriumi poolt ettevalmistatavad „Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu” ja „Kohaliku omavalitsuse üksuse maksejõuetuse seaduse eelnõu” esitatud erinevatele osapooltele kooskõlastamiseks.

IV. Muud tähelepanekud

337. Peatükis on lisaks eespool pikemalt käsitletud probleemidele esitatud 2006.–2007. a lõppenud auditite muid järeldusi ja tähelepanekuid. Järelduste põhjendused on toodud lühikirjeldusena ning detailsemad probleemikäsitlused on kirjas auditaruannetes. Ülevaate lihtsustamiseks on tähelepanu vääriv esitatud ministeeriumide kaupa.

Haridus- ja Teadusministeerium

Erivajadustega laste õppimisvõimalusi tuleb parandada

338. Riigikontroll uuris erivajadustega laste õppimisvõimalusi eesmärgiga hinnata, kas loodud võimalused arvestavad laste erivajadusi ning võimaldavad neil edaspidi elus hakkama saada.

339. Erivajadustega oli 2005/2006. õppeaastal 25 711 õpilast ehk ligikaudu 15% kõikidest üldharidust omandavatest õpilastest. 2006. aastal eraldati riigieelarvest erivajadustega laste riigikoolidele 215 miljonit krooni. Munitsipaal- ja erakoolidele eraldati 2006. aastal riigieelarvest erivajadustega õpilaste õpetamiseks 53,3 miljonit krooni.

340. Auditis tuvastatud puudused erivajadustega laste arvestuses, lastega tegelemisel ja neile õppimistingimuste loomisel viitasid olulistele puudustele hariduskorralduses. Riigikontroll leidis, et kuna puudub kokkulepe, missuguseid lapsi käsitleda erivajadustega lastena, ning nende laste täpne arv ei ole teada, pole võimalik planeerida vajalikke ressursse.

341. Selgus ka, et suure osaga erivajadustega lastest ei tegeleta õigel ajal ning vajalikke tugisüsteeme rakendatakse paljudele lastele liiga hilja. Erivajadustega õpilaste jaoks ei ole ka piisavalt õppevahendeid, puuduvad vajalikud spetsialistid ja õpikeskkond vajab enamikus koolides sobivamaks muutmist.

342. Erivajadustega lastele loodud õpetamissüsteemi mõjususe analüüsis hinnati laste eluteed pärast põhikooli lõpetamist. Leiti, et kolmandik erivajadustega laste kooli või klassi lõpetanutest ei ole läinud edasi õppima ning kolmandik edasi õppima läinutest on oma edasised õpingud katkestanud. Viiendik erivajadustega laste koolis või klassis põhihariduse omandanud töövõimelistest inimestest ei õpi ega tööta. Potentsiaalselt töövõimelistest inimestest ei käinud pärast põhihariduse omandamist tööl 42%, nad ei olnud ka edasi õppinud või olid edasised õpingud katkestanud.

343. Õppimine erivajadustega laste koolis ja tavakooli eriklassis on andnud õpilaste põhikoolijärgse käekäigu seisukohalt sarnaseid tulemusi. Raskemate juhtumite puhul (mõõduka või raske vaimupuudega lapsed) on andnud paremaid tulemusi erivajadustega laste koolid ning normintellektiga lapsed on saavutanud kõige paremaid tulemusi tavakooli tavaklassis.

15% õpilastest on erivajadustega

Probleemile reageeritakse liiga hilja

Paljude õppetöö katkeb pärast põhikooli

344. Haridus- ja Teadusministeerium on 2007. a jaanuaris Vabariigi Valituse poolt heaks kiidetud üldharidussüsteemi arengukavas aastateks 2007–2013 pööranud tähelepanu mitmetele Riigikontrolli osutatud kitsaskohtadele ning arvestanud tehtud soovitustega. Muudatusi plaanitakse nii õpilaste kui ka õpetajate nõustamissüsteemis, tegeletakse erivajadustega laste õppevahendite probleemiga, kavatakse välja töötada vajalikud diagnostilised ja metoodilised juhendid. Riigi Kinnisvara ASile on kordategemiseks üle antud 8 erivajadustega laste kooli.

345. Ettevalmistamisel on ka uus üldharidussüsteemi rahastamise mudel. Haridus- ja Teadusministeerium korraldas 2007. a maikuu erinevate osapooltega ümarlauanõupidamise Riigikontrolli auditis välja toodud probleemide arutamiseks ning jätkab tööd lahenduste leidmisel. Haridus- ja Teadusministeerium ning Sotsiaalministeerium valmistavad praegu ette mitmeid õigusakte eesmärgiga parandada erivajadustega laste nõustamissüsteemi, õppe-, tervishoiu- ja rehabilitatsioonikorraldust.

Sisekontrollisüsteem ja raamatupidamisarvestuse korraldus vajab tugevdamist

Inventuure korraldati puudulikult ja kogu põhivara ei olnud arvele võetud

346. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste sisekontrollisüsteem ning raamatupidamisarvestuse korraldus vajab jätkuvalt tugevdamist. Mitmes valitsemisala asutuses ei toimi sisekontrollisüsteem nii, et see tagaks varade allesoleku ja säilimise, samuti kõikehõlmava ning õige arvestuse ja kajastamise finantsaruannetes. Esines juhtumeid, kus inventuurid olid puudulikult korraldatud või raamatupidamise andmeid ei olnud viidud vastavusse inventuuriandmetega, osa põhivara oli raamatupidamises arvele võtmata, esines puudusi põhivara klassifitseerimisel kinnisvarainvesteeringuteks jm. Puudusi tuvastati ka tegevustulude, personalikulude ja majandamiskulude arvestuses.

Osteti laev, kuigi eelarves selleks raha ei olnud

347. Haridus- ja teadusminister sõlmis 04.07.2006. a lepingu Taani mereväega miinilaeva ostmiseks maksumusega 6,6 miljonit krooni Eesti Mereakadeemia tarbeks. Ministeeriumile ei olnud aga 2006. a riigieelarve seadusega selleks soetuseks raha ette nähtud, samuti ei ole planeeritud selleks raha 2007. a eelarves. Laeva ostmiseks ei korraldatud riigihanget. Riigikontrolli hinnangul võttis haridus- ja teadusminister lepingu sõlmimisega riigile 6,6 miljoni kroonise kohustuse, omamata selleks raha. Kohustuse tähtjaks täitmata jätmise eest võivad kaasneda viivised.

Ei täideta riigihangete seadust

348. Auditi tulemusena selgus, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemiseala asutustes ei järgitud paljudel juhtudel riigihangete seadust. Esines riigihangete tegemata jätmist kaupade ja teenuste ostmisel, mille maht aastas ületas riigihanke seaduses ettenähtud piirmäära. Osal juhtudel ei võetud pakkumisi vähemalt kolmelt pakkuvalt ja riigihanke deklaratsiooni riigihangete registrile ei esitatud.

349. Puuduste kõrvaldamiseks soovitas Riigikontroll haridus- ja teadusministril nõuda valitsemisala asutustelt kehtestatud arvestuspõhimõtete ja sisekontrollisüsteemi järgimist, et tagada põhivara säilimine ning kõikehõlmav ja õige arvestus. Samuti soovitas Riigikontroll ministril lahendada võimalikult kiiresti Taani riigilt ostetud laeva eest maksmise küsimus, et vähendada viiviste maksmisega riigile kaasnevat kulu.

Tallinna Tehnikaülikooli majandustegevuses esines puudusi

Põhivara väärtus ei vasta tegelikkusele

350. Auditi „Tallinna Tehnikaülikooli majandustegevus” tulemusena jõudis Riigikontroll järeldusele, et ülikooli majandustegevus oli põhiosas korraldatud heal tasemel. Samas viitasid mitmed tähelepanekud sellele, et sisekontrollisüsteem ei toimi piisavalt tagamaks materiaalsete väärtuste õiget ja usaldusväärset arvestust ning säilimist, samuti raha sihipärasest ja seaduslikku kasutamist.

351. Ülikool oli jättnud suure osa põhivaraobjekte õiglasele väärtusele ümber hindamata. Ümberhinnatud hoonete õiglase väärtuse määramiseks telliti küll eksperdihinnang, kuid ülikooli raamatupidamisarvestuses kajastati nimetatud hoonete maksumust sellest mitu korda väiksemana. Samas puudusid piisavad dokumenteeritud põhjendused ja juhtkonna hinnangud, millest lähtuti eksperdihinnangust toodud maksumuste muutmisel.

Ülevaadet varade kasutusest ei ole

352. Ülikoolil puudusid dokumenteeritud koondandmed selle kohta, kui palju põhivara kasutab ülikool oma tarbeks, kui palju on antud teiste isikute kasutusse (sh seadmed ja aparaadid) ja kui palju seisab pinda tühjana. TTÜ ei olnud enamikul juhtudest korraldanud avalikke enampakkumisi ruumide üürile andmiseks.

Tegelikult on võimalik teenida suuremat üüritulu

353. Osal juhtudest olid üürilepingud sõlmitud ülikoolile mittesoodsatel tingimustel, samuti ei olnud kasutatud varem sõlmitud üürilepingute korral võimalusi üüritulu suurendada. Ülikool ei olnud osal juhtudest esitanud arveid lepingutes ette nähtud korras ja seetõttu olid saada olevad tasud jäänud õigel ajal laekumata.

Ei täideta riigihangete seadust

354. Ülikool ei olnud mõnel juhul korraldanud riigihankeid, rikkudes sellega riigihangete seaduse nõudeid, mõnel juhul ei olnud järgitud riigihangete head tava ning riigihangete suhtes, mille hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui riigihangete seaduses toodud piirmäärad, ei olnud peetud võimaluse korral läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga.

Sularaha arvestuses oli puudusi

355. Sisekontrollisüsteem, mis peaks tagama õige ja usaldusväärse sularaha arvestuse ja säilimise ning kõikide pangatehingute kajastamise raamatupidamises õigeaegselt ja kõikehõlmavalt, ei toiminud alati. Näiteks ei esitanud osa struktuuriüksusi ettenähtud ajaks sularaha müügiaruandeid ega maksnud ülikooli kassasse kogu eelmisel perioodil laekunud raha.

356. Tegevuskulude arvestuse korraldamisel ei olnud mitmel juhul järgitud raamatupidamise seaduse, raamatupidamise hea tava, riigi raamatupidamise üldeeskirja ja ülikooli enda raamatupidamise siseeskirja nõudeid.

357. Riigikontroll tegi kontrolliaruande eelnõus ülikooli nõukogule ja rektorile mitmeid soovitusi finantsjuhtimise ja raamatupidamisarvestuse korrastamiseks. Ülikooli nõukogu arutas oma istungil Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu ning võttis vastu otsuse, millega kavandas vajalikud meetmed ülikooli majandustegevusest parema ülevaate saamiseks ja auditi käigus kindlaks tehtud puuduste kõrvaldamiseks. Oma vastuskirjas nõustus ülikool kõigi Riigikontrolli soovitustega.

Justiitsministeerium

Raamatupidamine on heal tasemel

358. Justiitsministeeriumi raamatupidamist ja majandustehinguid auditeerides jõudis Riigikontroll järeldusele, et olulised saldod majandusaasta aruandes olid kajastatud õigesti. Samuti olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega.

Kaitseministeerium

Raamatupidamise korralduse tase on paranenud

359. Kaitseministeeriumi raamatupidamise auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et vaadatud saldod majandusaasta aruandes olid olulises osas õiged. Auditi käigus tegi Riigikontroll mitmeid raamatupidamisarvestust puudutavaid tähelepanekuid, kuid summade ebaolulisuse tõttu ei mõjutanud need aruandele antud koondhinnangut.

360. Lisaks majandusaasta aruande auditile korraldas Riigikontroll Kaitseministeeriumis varude hindamiseks eraldi auditi, mille tulemusena tuvastati mitmeid puudusi Kaitseministeeriumi varude haldamisel, sh hoiustamisel, väljastamisel ja arvestuses.

361. Majandusaasta aruande auditi käigus selgus, et mitmes kaitseväe asutuses ja väeosas on kehtestatud palgaastmed, mis ei ole kooskõlas riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadusega. Töötajate palgaastmete määramisel on aluseks võetud Riigikantsleile, ministeeriumile ja Õiguskantsleri Kantsleile kehtestatud palgaastmed⁶, kuigi oleks pidanud lähtuma teistele ametiasutustele kehtestatud palgaastmetest⁷. Sellest tulenevalt on mõnedes kaitseväe asutustes määratud töötajatele lubatust kõrgemad palgaastmed.

362. Sarnaselt 2005. aastaga ostsid mitmed kaitseväe asutused ka 2006. aastal teenuseid ja kaupu ilma riigihanget korraldamata. Lisaks jäeti esitamata osa riigihangete deklaratsioone või esitati need hilinemisega. Samuti on riigivara registris osa varadest valesti kajastatud või pole neid üldse kajastatud.

363. 2006. aastal esines ka olulisi puudusi inventuuride korraldamisel, sh tulemuste dokumenteerimisel, lõppaktide vormistamisel, varude mahakandmise ettepanekute tegemisel jm.

Keskkonnaministeerium

Raamatupidamine Riiklikus Looduskaitsekeskuses ja metsaarvestus vajavad korrastamist

364. Keskkonnaministeeriumi raamatupidamise auditi tulemusel leiti, et Riikliku Looduskaitsekeskuse raamatupidamisarvestuse korraldus oli

⁶ Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, § 10 lg 6

⁷ Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, § 10 lg 8

puudulik ega taganud asutuse finantsseisundist, majandustulemustest ja rahavoogudest õige ülevaate saamist.

Endiselt esines probleeme metsaarvestusega

365. Samuti selgus, et metoodika, mida Riigimetsa Majandamise Keskus kasutab riigimetsa kui bioloogilise vara väärtuse hindamiseks, ei võimalda selle õiglase väärtuse väljaselgitamist, kuna selle metoodika kohaselt ei võeta riigimetsa õiglase väärtuse arvutamisel arvesse metsa iga-aastast juurdekasvu.

Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiskeskust ei rajatud parimal võimalikul viisil

366. Riigikontrolli hinnangul ei rajatud Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiskeskust (OJKK), mille maksumuseks kujunes 23,2 miljonit krooni, riigile parimal võimalikul viisil ja tingimustel, kuna kogumiskeskus on ehitatud teise isiku kinnistule ning hoonestusõiguse lepingu tingimused ei ole riigile soodsad. Keskkonnaministeerium ning Info- ja Tehnokeskus (ITK) ei kaalunud põhjalikumalt muid OJKK rajamise variante, näiteks keskuse ehitamist riigimaale või ettevõtja leidmist, kes oleks ise OJKK välja ehitanud.

Keskus ei ole riigi kinnistul ja hoonestusõiguse tasu on ülemäära suur

367. Hoonestusõiguse lepingus sätestatud tingimused hoonestusõiguse tasu, hoonestusõiguse tähtaja ja selle lõppemisel saadava hüvitise kohta on riigile ebasoodsad. Kahe miljoni krooni eest, mis riik maksab omanikule tasuna 10 aasta jooksul, saaks riik osta omandisse suurema kinnistu, kui OJKK praegu kasutab. Omanikult saadav hüvitis aga ei arvesta OJKK tegelikku väärtust. Keskkonnaministeerium on teinud ettevalmistusi OJKK rendile andmiseks.

Keskkonnaseire korraldamisel tuleb lähtuda andemete vajadusest

Seire korraldus ei lähtu keskkonnaprobleemidest

368. Keskkonnaseire kavandamisel ei lähtuta keskkonnaprobleemidest ning see raskendab ka tulemustest arusaamist ja nende kasutamist. Samuti puudub pikaajaline keskkonnaseire kava, kasutatud ei ole seire otstarbekama korraldamise võimalusi, näiteks oleks mõttekas seirata aeglasi keskkonnamuutusi mitmeaastase intervalliga.

369. Siiani ei ole koostatud seireprogrammi, mida näeb ette keskkonnaseire seadus. Keskkonnaminister kinnitab riikliku keskkonnaseire allprogrammid, nende eelarve ja tegijad igal aastal taotluste põhjal uuesti.

Keskkonnaseire tulemusi on raske kasutada

370. Ülevaade keskkonna seisundist peab olema kättesaadav nii keskkonnaametnikele kui ka kõigile kodanikele, kuid praegu kurdavad ka valdkonnas töötavad ametnikud andmete kättesaadavuse üle. Keskkonnaseire andmed paiknevad laiali umbes 40-s eri asutuse andmekogus. Kõige ülevaatlikuma info keskkonnaseisundi kohta annab seirekogumik, mida Info- ja Tehnokeskus avaldab iga nelja aasta järel. Praeguseks on Info- ja Tehnokeskus asunud keskkonnaregistrit arendama. Kuigi riiklikku keskkonnaseiret on tehtud üle kümne aasta, pole pikaajalisi andmekogusid suures osas loodud. Olemasolevaid, eelmisel kümnendil kogutud andmeid on väga keeruline kasutada, sest suur osa neist on paberil või praeguseks aegunud elektroonistel andmekandjatel.

Kultuuriministeerium

Raamatupidamises oli enim probleeme põhivaraarvestuses

371. Kultuuriministeeriumi raamatupidamise auditi tulemusena selgus, et läbi vaadatud saldod olid ministeeriumi raamatupidamise aruandes olulises osas õigesti kajastatud.

Inventuuride korralduses oli puudusi ja põhivara ei olnud arvele võetud

372. Auditiga selgus, et mõnes valitsemisala asutuses ei toimi sisekontrollisüsteem nii, et see tagaks varade allesoleku ja säilimise. Esines juhtumeid, kus inventuuride korraldamisel ei järgitud riigi raamatupidamise üldeeskirja ega ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja nõudeid, osa põhivara oli arvele võtmata jm. Mõnes valitsemisala asutuses lähtuti lõpetamata ehitustööde raamatupidamises kajastamisel eelarves näidatud raha kasutamise otstarbest, mitte aga kulude majanduslikust sisust.

Ei täideta riigihangete seadust

373. Esines ka juhtumeid, mil ei järgitud riigihangete seadust. Riigihanget korraldamata osteti kaupu ja teenuseid, mille maht aastas ületas seaduses ette nähtud piirmäära. Samuti esines riigihangete registrile deklaratsioonide esitamata jätmist.

374. Puuduste kõrvaldamiseks soovitas Riigikontroll kultuuriministril täiustada sisekontrollisüsteemi ja nõuda kehtestatud kordadest kinnipidamist, et tagada varade õige arvestus ning korrastada riigivara registris olevad andmed.

Rahvusoooper Estonia majandustegevuses oli puudusi

375. Rahvusoooper Estonia majandustegevuse auditeerimise tulemusena leidis Riigikontroll, et rahvusoooperi majandustegevuse korraldus vajab parandamist, sest sisekontrollisüsteem, mis peaks tagama tehingute seaduslikkuse ning materiaalsete väärtuste õige ja usaldusväärse arvestuse, ei toimi piisavalt.

Kõik tulud ja kulud ei kajastu aruandes

376. Rahvusoooperis kajastati sponsorite, toetajate ning koostööpartneritega sõlmitud lepinguid kahel moel. Osa lepingute alusel tehtud tehinguid käsitleti teenuste vahetusena ja hea raamatupidamistava kohaselt kajastati ka nende müügitulud saadud kauba või teenuse õiglases väärtuses. Osa lepingute alusel saadud teenuseid ei olnud aga kajastatud tuludena nende õiglases väärtuses. Riigikontrolli hinnangul võib seesugune praktika koostöö- ja barterlepingute raamatupidamises kajastamisel kaasa tuua vead finantsaruannetes. Selliselt koostatud aruannetest ei nähtu, kui suur on tegelik tulude ja kulude maht.

Ei täideta riigihangete seadust

377. Riigihangete korraldamisel ei ole mitmel juhul järgitud riigihangete seadust. Ühel juhul sõlmiti hankeleping pakkumise kutse dokumentides näidatust erinevatel tingimustel. Ühel juhul oli hange jaotatud osadeks, et vältida riigihanke korraldamist. Kaupade või teenuste ostmiseks ei olnud mitmel juhul peetud läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga, kui kaupade või teenuste maksumused jäid alla riigihangete maksumuse piirmäära ning pakkujaid oli palju.

378. Rahvusoooperi nõukogu kinnitatud põhikirjas on ette nähtud võimalus osaleda äriühingutes, kuigi seadus lubab rahvusoooperil oma tegevuse toetamiseks asutada vaid sihtasutuse.

379. Rahvusooperi nõukogu arutas oma istungil Riigikontrolli auditi aruannet ja kinnitas peadirektori esitatud meetmete plaani puuduste kõrvaldamiseks. Esitatud vastuse kohaselt pöörab nõukogu edaspidi suuremat tähelepanu sisekontrollisüsteemi tugevdamisele ja täiustamisele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Ministeeriumi raamatupidamine on heal tasemel

Tegevuskuludest oli vastuolus seadusega 21,8 miljoni eest tehtud investeeringuid

380. Riigikontrolli hinnangul on Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamine heal tasemel. Tehingute seaduslikkust hinnates tegi Riigikontroll märkuse riigieelarve seaduse järgimise kohta. Mitmes Maanteeameti haldusalas olevas teedevalitsuses ei olnud kulude tegemisel alati järgitud 2006. a eelarvet ja tegevuskuludeks eraldatud rahast oli soetatud põhivara ning tehtud investeeringuid kokku 21,8 miljoni krooni eest.

Ei täideta riigihangete seadust

381. Teedevalitsustes esines ka riigihangete seaduse rikkumisi: riigihankeid oli jaotatud osadeks, jäetud korraldamata riigihanke pakkumismenetlusi, eksitud riigihanke pakkumismenetluse valikul, samuti oli jäetud esitamata riigihanke deklaratsioone või esitatud neid hiline misega.

382. Eelmise aasta auditis tegi Riigikontroll mitmeid soovitusi, millest mõnesid ei olnud ministeerium ellu rakendanud. Endiselt esines erinevusi valitsemisala asutuste finantsarvestuses ja riigivara registris olevate andmete vahel.

Eelarvesse ei planeerita kõiki tulusid

383. Ka ei kajastanud sarnaselt 2005. aastaga Maanteeameti ja ameti allasutuste 2006. a eelarved nende kõiki majandustegevusest planeeritavaid tulusid ning nendest katta kavandatud kulusid. Riigikontroll jäi endiselt seisukohale, et tuleb tagada Maanteeameti ja ameti allasutuste eelarves omatulude ja nendest tehtavate kulude õige planeerimine, lähtudes eeldatavast laekumisest ja kavandatud kulutustest.

Põllumajandusministeerium

Valitsemisala raamatupidamine ei ole piisavalt koordineeritud

Valitsemisala raamatupidamise tase on ebaühtlane

384. Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise auditi käigus selgus, et Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutuste raamatupidamise tase on ebaühtlane ja vajab korramist. Samuti on asutuste raamatupidajate ministeeriumipoolne juhendamine puudulik. Valitsemisalas kehtib ühtne raamatupidamise sise-eeskiri, kuid asutustes tõlgendatakse seda erinevalt ning sellest tulenevad erinevused varade, tulude ja kulude arvestuse põhimõtetes jm.

Maaparandusbüroode raamatupidamine võiks olla tsentraliseeritud

385. Riigikontroll tuvastas ka mitmeid puudusi Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas olevate piirkondlike maaparandusbüroode majandustehingute raamatupidamises kajastamises ja tehingute seaduslikkuses. Kuivõrd maaparandusbüroodel on sarnane põhitegevus ning kõigi nende bilansimaht kokku moodustab ligikaudu 1,3% valitsemisala bilansimahust, on Riigikontroll seisukohal, et selliste asutuste raamatupidamisarvestus on otstarbekas koondada, et vältida raamatupidamise korraldusest tulenevaid vigu.

PRIA inventuuride korralduses oli endiselt puudusi

386. Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametis (PRIA) on raamatupidamise sisekontrollisüsteeme ja raamatupidamisarvestuse korraldust oluliselt parandatud, kuid inventuuride korralduses esineb endiselt puudusi. Ka oli PRIA kajastanud asutuse bilansis 13,8 miljoni krooni suuruses summas selliseid nõudeid, mis oleksid pidanud olema hinnatud ebatõenäoliselt laekuvaiks või tunnistatud lootusetuiks.

Vara renditakse ebasoodsalt ja riigihangete seadust ei järgita

387. Sarnaselt varasemate aastatega andsid Põllumajandusministeerium ja tema valitsemisala asutused riigivara kasutusse ebasoodsatel tingimustel ning alati ei olnud korraldatud riigihankemenetlusi.

Loomsed jäätmed on ohtlikud keskkonnale, põhjustades põhjavee reostust ja parasiitide levikut

Suur osa loomsetest jäätmetest jääb nõuetekohaselt käitlemata

388. Loomsed jäätmed on peamiseks loomataudide leviku allikaks. Taudikahtlusega looma mittenõuetekohasel kahjutustamisel võib nakkus kanduda tervetele loomadele ning põhjustada ulatuslikke haiguspuhanguid. Samuti pole välistatud haiguste kandumine loomadelt inimestele. Nii näiteks suri 1990. aastatel Ühendkuningriigis miljoneid loomi surmanud ulatusliku hullulehmatõve tagajärjel üle saja inimese.

Suur osa jäätmeid jääb käitlemata ja järelevalve ei ole piisav

389. Auditi tulemusel selgus, et 2006. aastal jäi nõutud viisil käitlemata 12% veiste-, 65% lammaste- ning 60% kitsekorjustest. Osa neist söödeti tõenäoliselt lemmikloomadele või kõrvaldati muul viisil. Eriti halb on olukord Hiiumaal, kus jääb käitlemata 72% hukkunud veistest. Järelevalve loomsete jäätmete käitlemise nõuete täitmise üle ei ole piisav. Nõuete täitmise üle järelevalvet tegev Veterinaar- ja Toiduamet pole ühesuguse tõhususega kontrollinud kõiki käitlusahela lülisid, sh loomakasvatus- ja käitlusettevõttes.

Riik ei tea, kui palju loomseid jäätmeid tekib ning kui suurt osa nendest tegelikult käideldakse

390. Kuigi mitmete põllumajandusloomade kohta on riigi andmekogudes vajalikud andmed olemas, ei kasutata neid hukkunud ja utiliseeritud loomade väljaselgitamiseks. Osaliselt või täielikult puudub riigil ülevaade hukkunud sigadest, hobustest ja rahvusvahelisel reisijateveol tekkinud loomsetest toidujäätmetest.

Riigi ehitatud loomsete jäätmete käitlemise tehase ei lahenda probleemi

391. Riigi loodud infrastruktuur ei ole üles ehitatud loomsete jäätmete lõppkäitlemise eesmärgi silmas pidades. Kuigi riik on kulutanud ligi 100 miljonit krooni loomsete jäätmete käitlemise tehase rajamiseks, ei paku see lahendusi käitlusjääkide nõuetekohaseks põletamiseks. Tehase käitlusjääkide (liha-kondijahu ja tehniline rasv) ohutu kõrvaldamine ei ole seetõttu tagatud. Samuti on riigile kuuluva loomsete jäätmete tehase võimsus tänaseks ammendunud ja jäätmemahu suurenemisel või tehase pikaajalisema rikke korral puuduvad teised võimalused loomsete jäätmete nõutud viisil kahjutustamiseks.

Riigiabi andmine ei ole kooskõlas ELi reeglitega

392. Loomsete jäätmete käitlemise toetamise eeltingimusena nõuab Euroopa Liit, et riigil on hukkunud loomade ohutuks kõrvaldamiseks pikaajaline kava. Põllumajandusministeerium on riigiabi eraldanud nõutavat kava omamata. Loomsete Jäätmete Käitlemise ASi eelistamine riigiabi andmisel tootjatele on takistanud konkurentsi teket ja teenuse hinna stabiliseerumist, mistõttu toetus riigieelarvest suureneb pidevalt.

Rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi raamatupidamine on heal tasemel

393. Rahandusministeeriumi raamatupidamise auditi tulemusel järeldas Riigikontroll, et kontrollitud tehinguklassid on majandusaasta aruandes kajastatud olulises osas õigesti. Samuti on majandustehingud sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2006. a riigieelarve ja lisaeelarve seadusega. Samas täheldas Riigikontroll, et ministeerium ning Maksu- ja Tolliamet ei ole reisiteenuste ostmisel korraldanud riigihankemenetlust.

Osa miljardist kroonist intressinõuetest tuleb maha kanda

394. Samuti selgus, et maksukohustuslaste registris esineb puudusi, mis omakorda mõjutavad raamatupidamisandmete õigsust. Näiteks leidis Riigikontroll, et maksukohustuslaste registri tehniliste puuduste tõttu on Rahandusministeeriumi bilansis kajastatud 1 miljardi krooni ulatuses intressinõudeid, mis on ebatõenäoliseks hinnatud ja mis on maksukorralduse seaduse kohaselt osaliselt aegunud, kuid mida ei ole bilansist välja kantud. Täpset vea suurust ei ole võimalik hinnata, kuna seda ei võimalda maksukohustuslaste register. Kuigi see ei mõjuta ministeeriumi aastaaruannet, viitab see vajadusele täiendada maksukohustuslaste registrit. Samuti leidis Riigikontroll, et maksunõuete ja muude nõuete raamatupidamisarvestuse põhimõtted vajavad ühtlustamist.

Siseministeerium

Raamatupidamises on endiselt puudusi

Põhivara ümberhindlus on osaliselt tegemata

395. Siseministeeriumi raamatupidamise auditi käigus selgus, et põhivara ümberhindlus on 31.12.2006. a seisuga korraldatud ainult osaliselt. Põhivara on osaliselt ümber hindamata Päästeameti haldusala asutustes ning maavalitsustes ja nende hallatavates asutustes. Päästeameti valdkonnas oli eelmise aasta algul, kui oli veel 15 päästeteenistust, mis 2006. a märtsis liideti neljaks päästekeskuseks, ümberhindlus tegemata 9 päästeteenistuses.

Põhivara inventuurides oli puudusi

396. Mõnedes Siseministeeriumi valitsemiseala asutustes ei järgitud põhivarade inventuuride korraldamisel riigi raamatupidamise üldeeskirja ega Siseministeeriumi asjakohast juhendit. Lisaks on põhivara parendusi kantud kuludesse, mitte aga lisatud hoone soetusmaksumusele.

Ei täideta riigihangete seadust

397. Eksiti ka riigihangete seaduse vastu. Näiteks on Päästeamet 2006. a detsembris soetanud osaühingult Tamrex Ohutus kahes osas 24 ujuvpumpa kogumaksumusega 589 056 krooni (koos käibemaksuga) hankemenetlust korraldamata. Lisaks ei ole paljud valitsemisala asutused mitmel juhul täitnud riigihangete seaduse § 2, mille järgi esitab ostja 10 päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist riigihangete registrile riigihanke deklaratsiooni, kui hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta asjade ostmisel või teenuste tellimisel on 100 000 krooni või üle selle.

Maavalitsuste hooned ei ole arvel õiges väärtuses ja suur osa nendest pole vajalikud põhitegevuseks

398. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuli riigiasutustel põhivara ümber hinnata hiljemalt 31.12.2005. a. Maavalitsuste hoonete soetusmaksumus on riigivara registri andmetel 07.09.2006. a seisuga kokku 715 miljonit krooni.

2/3 hoonetest on ümber hindamata ja 1/4 ümberhinnatud hoonete puhul on kasutatud vale meetodit

399. Auditi tulemusel selgus, et 07.09.2006. a seisuga oli kõikidest maavalitsuse hoonetest ümber hinnatud 32% ning hooneid ümber hinnates oli tehtud vigu. Ca 27% ümber hinnatud varade puhul on kasutatud väärast hindamismeetodit. Vale meetod ei võimalda välja selgitada hoone õiglast väärtust ega taga seega täpset ja usaldusväärset finantsinfot. Masshindamise meetodil hooneid ümber hinnates on tehtud vigu ca 23%-l juhtudest, mistõttu kajastub valimisse sattunud hoonete väärtus bilansis 7,45 miljoni krooni võrra väiksemana õiglasest väärtusest.

Pooled ümber hindamata hooned on arvel alla 10 000-kroonise väärtusega

400. Ümber hindamata maavalitsuste hoonetest on Riigikontrolli arvates seadusjärgsed ümberhindamiseks kohustavad eeldused olemas ca 40%-l. Pooled ümber hindamata hoonetest on raamatupidamises arvel väiksema kui 10 000-kroonise väärtusega, mis Riigikontrolli hinnangul erineb oluliselt nende õiglasest väärtusest. Enamasti jäeti hooned ümber hindamata seetõttu, et need olid kajastatud bilansivälisena, puudusid usaldusväärsed andmed või jäeti ümberhindamine lõpule viimata, sest hindamismeetodit rakendati valesti.

Kolmandik hoonetest on kajastatud aruandes valel real

401. Lisaks maavalitsuste hoonete kajastamisele nende tegelikust väärtusest oluliselt väiksema väärtusega on 32% maavalitsuste hoonetest kajastatud raamatupidamises valel bilansikontol (nt rajatiste kontol) või hoopis bilansivälisena. Ebakorrektnel kajastamine moonutab põhivara koosseisu ja väärtust puudutavat infot raamatupidamises ning võib põhjustada vigu nii põhivara edasisel ümberhindamisel kui ka amortisatsiooni arvestamisel.

20% hoonetest on üürile antud ja 20% seisab kasutuseta

402. Ca 40% maavalitsuse hoonetest ei kasutata põhitegevuseks ega avalikuks otstarbeks. Nendest hoonetest üle poole on üürile antud (sh paljudel juhtudel turuhinnast soodsama üürihinnaga), kuid ülejäänud seisavad kasutuseta. Maavalitsuste ja nende hallatavate asutuste põhitegevuseks või muuks avalikuks otstarbeks kasutatavad hooned ja nende tehnosüsteemid on seisundis, mis tagavad hoonete säilimise ja pikemaajalise kasutamise. Kasutusel mitteolevate hoonete põhikonstruktsioonide säilimine ei ole tagatud ning tehnosüsteemide halb seisukord nendes hoonetes suurendab haldamiskulusid.

Saadav üür ei ole piisav

403. Riigikontroll on seisukohal, et maavalitsuste üürile antud hooned ja eluruumid ei täida tulu teenimise eesmärki. Auditi käigus selgus, et kasutusse antud hoonete ja ruumide üürihinnad olid turuhinnast keskmiselt 77% võrra madalamad.

Sotsiaalministeerium

Puudusi esines varade arvestuses ja rahakasutuses

404. Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise auditi käigus selgus, et Sotsiaalministeeriumi sisekontrollisüsteem ei toimi piisavalt, et tagada

ministeeriumi valitsemisel olevate varade allesolek ja säilimine, samuti kõikehõlmav ning õige arvestus ja kajastamine finantsaruannetes.

Põhivaraarvestus on probleemne

405. Osa kinnisvarast oli hindamata selle õiglasse väärtusse ning osa klassifitseerimata kinnisvarainvesteeringuks, põhivarana hoiti arvel põhivaraobjekte, mis on kasutuskõlbmatud. Eksitava põhivarainfo tõttu ei ole aga võimalik planeerida õigeaegselt uute varade soetamise vajadust ega hinnata, kas soetatavad varad on ikka asutusele vajalikud.

Inventuurid olid puudulikud

406. Esines juhtumeid, kus inventuurid olid puudulikult korraldatud või raamatupidamise andmeid ei olnud viidud vastavusse inventuuride andmetega. Puudused inventuuride korraldamisel panevad aga kahtluse alla nende usaldusväärsuse ja seetõttu ei saa olla kindel, kas kõik varad on olemas, kasutatavad ning vajalikud.

407. Auditi käigus selgus, et riigivara registris ei registreeritud kõiki seal registreerimisele kuuluvaid varasid, osa mahakantud või võõrandatud varadest olid sealt aga välja arvamata. Seetõttu ei olnud võimalik saada riigivara registrist usaldusväärset infot ega olnud tagatud riigivara otstarbeka kasutamise ja säilimise jälgimine.

Eelarvet ei kasutatud alati sihipäraselt

408. Auditi käigus tuvastati, et riigieelarve raha ei kasutatud mitmel juhul sihipäraselt ning säästlikult. Tehti põhjendamatu ettemakseid, mitmeid kulusid tehti teisteks kulutusteks ettenähtud raha arvel. Mõnel juhul oli ostetud ravimeid liiga suurtes partiides, mistõttu ravim aegus enne väljastamist patsientidele või eksisteerib risk, et ravimid aeguvad, enne kui need suudetakse ära kasutada, ja need tuleb maha kanda.

Ei täideta riigihangete seadust

409. Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused ei olnud kõigil juhtudel järginud riigihangete seadust. Osteti kaupu ilma riigihanget korraldamata, deklaratsioonid riigihangete registrile esitati hilinemisega või jäeti hoopis esitamata.

410. Puuduste kõrvaldamiseks soovitas Riigikontroll sotsiaalministril nõuda ministeeriumi ametnikelt ja valitsemisala asutustelt kehtestatud arvestuspõhimõtete ning kordade järgimist, et tagada põhivara säilimine ning kõikehõlmav ja õige arvestus ning korrastada riigivara registris olevad andmed. Samuti soovitas Riigikontroll korraldada valitsemisala asutuste juhtidele ja teistele töötajatele koolitusi, kus pöörata tähelepanu vajadusele määrata riigivara säilimise tagamiseks materiaalselt vastutavad isikud ja inventeerida vara nõuetekohaselt.

Parandada tuleb ohutu töökeskkonna tagamist

411. Riigikontroll auditeeris Sotsiaalministeeriumi ja Tööinspektsiooni tegevust ohutu töökeskkonna tagamisel, et selgitada välja, kas riik on teinud töökeskkonna parandamiseks ja tööõnnetuste vältimiseks kõik vajaliku.

Tööõnnetuste täpne arv ei ole teada

412. Auditi käigus selgus, et kuigi tööõnnetusi toimub Eestis võrreldes Euroopa Liidu vanade liikmesriikidega vähem, ületab surmaga lõppenud tööõnnetuste arv kaks korda ELi vanade liikmesriikide keskmist. See annab alust arvata, et Eestis ei registreerita kõiki tööõnnetusi, mistõttu puudub riigil ülevaade tööõnnetuste täpsest arvust.

Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust ei ole

413. Riik ei ole loonud ühtset töökeskkonna ohutuks muutmise strateegiat ning üle kümne aasta pole suudetud käivitada tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust, mis motiveeriks ühest küljest tööturu osapooli muutma töökeskkonda ohutumaks ning teisest küljest registreerima tööõnnetusi ja kutsehaigusjuhtumeid.

Teavitustöö on olnud ebapiisav

414. Lisaks sellele leidis Riigikontroll, et riik on vähe tähelepanu pööranud teavitus- ja selgitustööle, keskendudes ennetustöö raames peamiselt töökeskkonna järelevalvele. Samas on info järelevalve planeerimiseks puudulik, kuna selle eelduseks olev tööõnnetuste ja (kutse)haiguste statistika ning järelevalvetegevuse tulemuste põhjalik analüüs sisuliselt puuduvad.

Ettekirjutuste täitmist ei kontrollita

415. Tööinspektsiooni kontrollides selgus, et järelevalve käigus tehtud ettekirjutuste täitmist paljudel juhtudel ei kontrollita. Tihti rahuldutakse vaid tööandjalt saadud infoga, et ettekirjutused on täidetud, kuigi tegelikkuses ei pruugi see tähendada töökeskkonna ohutumaks muutumist. Kuna vaid väikse osa ettekirjutuste puhul veendutakse kohapeal, et need on täidetud, siis rakendatakse ettekirjutuste täitmata jätmise korral sanktsioone mõjutusvahendina harva.

416. Riigikontroll soovitas auditi tulemusena sotsiaalministril töötada koostöös sotsiaalpartneritega välja töökeskkonnapoliitika ning algatada koostöös rahandusministriga tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse rakendamine.

Järelevalvel tervishoiu teenuste osutajate üle pole selget eesmärki

417. Tervishoiuteenuse osutajatega ja tervishoiuteenustega puutuvad suuremal või vähemal määral kokku kõik Eesti inimesed. Prognoositavalt käib Eesti tervishoiussektorist 2007. aastal läbi rohkem kui 12,4 miljardit krooni.

418. Riigikontroll auditeeris Tervishoiuameti, Eesti Haigekassa ja maavanemate tegevust järelevalve tegemisel tervishoiuteenuste osutajate üle. Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas praegune järelevalvesüsteem annab adekvaatset tagasisidet selle kohta, kas tervishoiuteenuse osutajad ja tervishoiuteenused vastavad kehtestatud nõuetele, ravikindlustuse raha kasutatakse sihipäraselt ning järelevalve toetab tervishoiusüsteemi kvaliteedi arengut.

Järelevalve ei keskendu olulistele probleemidele

419. Järelevalve planeerimise aluseks olev riskianalüüs on praegu puudulik. Teemad, mille üle järelevalvet teha, valitakse pigem juhuslikult ning ei ole selge, mida kontrolli tulemustega saavutada soovitakse. Riskianalüüsi puudumise, järelevalve- ja kontrolliaktide analüüsi ning küsitletud teenuseosutajate hinnangute põhjal võib järeldada, et praegu ei keskendu järelevalve nendele valdkondadele, kus võivad esineda olulisemad probleemid, mis tervishoiuteenuse kvaliteeti või rahaliste vahendite väärkasutust kõige rohkem mõjutavad.

420. Liiga palju järelevalvest keskendub tervishoiuteenuse formaalsele küljele. Eelnevast tulenevalt on järelevalve iseloom suuresti ka probleemidele reageeriv, mitte neid ennetav. Teenuseosutajatele tähendab eesmärgipäratu järelevalve ka asjatut lisakoormust põhitegevuse kõrval. Kuna olulisemad parandamist vajavad valdkonnad tervishoiu järelevalvekorralduses ei piirne ühe järelevalveinstitutsiooniga, siis on oluline, et

Sotsiaalministeerium teadvustaks ja täidaks oma rolli tervishoiu järelevalvesüsteemi juhtimises praegusest paremini.

Hinnatakse formaalseid nõudeid, mitte tulemust

421. Järelevalve ei hinda praegu piisavalt raviteenuse sisulist kvaliteeti. Keskendutakse liialt sisendi (infrastruktuuri ja personali vastavus nõuetele) kontrollile ja väga vähe hinnatakse tervishoiuteenuse osutajate töö väljundit (tulemust). Üldine suundumus mujal maailmas on aga see, et järelevalve keskendub järjest rohkem ka väljundile. Küsitletud teenuseosutajad pidasid kõige paremaks praegu tehtava järelevalve seda osa, mis hindab teenuse sisu ja väljundit.

Eri järelevalvajad hindavad samade nõuete täitmist

422. Järelevalveinstitutsioonide töö ei ole koordineeritud. See on loonud olukorra, kus Tervishoiuamet, Eesti Haigekassa ja maavanem võivad näiteks kontrollida mõnda perearsti samal teemal kolm korda. Koostööd ei tehta nii järelevalve planeerimisel kui ka hiljem tulemuste vahetamises. Samas nõustuvad kõik osapooled, et parem koostöö on vajalik. Küsitletud perearstidest leidis ligikaudu kolmandik, et tehakse kattuvat järelevalvet, seda teevad põhiliselt haigekassa ja maavanem.

Tegevusloa saamiseks täidetud nõuded ei ole alati täidetud teenuse osutamise ajal

423. Tervishoiuamet ei kontrolli piisavalt tervishoiuteenuse osutamise õiguse andmisel (tegevusloa väljastamisel), kas tervishoiuteenuse osutaja alustab tegevust nõutud aja jooksul ning kas tegevusloa taotluses märgitud tervishoiupersonal üldse tööle asub. Riigikontrolli analüüs näitas, et osa 2005. aastal tegevusloa saanud 252-st tervishoiuteenuse osutajast ei pruukinud reaalselt tegevust alustada ning vähemalt 8% tegevusloa taotlustes nimetatud tervishoiutöötajatest ei asunud teenuseosutaja juurde tööle. See võib aga järjest teravnevas meditsiinipersonali puuduses tähendada, et mitmed tegevusloa saanud teenuseosutajad ei suuda pakkuda patsientidele kvaliteetset teenust.

424. Lisaks ei ole Tervishoiuameti peetav tervishoiutöötajate register piisavalt usaldusväärne, sest paljud tervishoiuteenuse osutajad ei pruugi registris kajastada töötajate töötamise kohta õigeid ja ajakohaseid andmeid.

Välisministeerium

Välisministeeriumi raamatupidamine on heal tasemel

425. Välisministeeriumi raamatupidamise auditi tulemusena selgus, et kontrollitud tehinguklassid on majandusaasta aruandes kajastatud olulises osas õigesti. Samuti on majandustehingud sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2006. a riigieelarve ja lisaeelarve seadusega.

Riigihangete korraldus on paranenud

426. Eelmisel aastal tegi Riigikontroll mitmeid tähelepanekuid riigihangete korraldamise kohta. Kuigi esines väiksemaid puudusi, on Riigikontrolli arvates olukord ministeeriumis riigihangete korraldamises varasemaga võrreldes paranenud: ministeeriumisisestesse kordadesse on tehtud parandusi, puudusi on võrreldes varasemaga esinenud vähem. Samas leidis Riigikontroll, et ministeerium ei ole reisiteenuste ostmisel korraldanud riigihankemenetlust.

Inventuuride korraldamine vajab tõhustamist

427. Sisekontrollisüsteemi toimivust tuleb tõhustada inventuuride korraldamises ja inventuuriandmete raamatupidamises kajastamises. Samuti tuleb üle vaadata sõlmitud rendilepingute tingimused ja vajaduse korral nende kajastamist raamatupidamises korrigeerida.

Riigikantselei

Riigikantselei raamatupidamine on heal tasemel

428. Riigikantselei raamatupidamise auditi tulemusena selgus, et kontrollitud tehinguklassid on majandusaasta aruandes kajastatud olulises osas õigesti.

Esinesid vastuolud riigieelarve seadusega

429. Samas oli mõningatel juhtudel majandustehingute sooritamisel mindud vastuollu riigieelarve seadusega. Näiteks olid Riigikantselei ja Rahvusarhiiv sõlminud pikaajalisi kohustusi võtvaid lepinguid, mis on vastuolus riigieelarve seadusega. Samuti oli majanduskuludest tehtud investeeringukulutusi. Lisaks leidis Riigikontroll, et Riigikantselei ei ole mobiilside- ja reisieenuste ostmisel korraldanud riigihanget.

430. Riigieelarve seaduse muutmise ettevalmistamist, millega peaks täpsustama pikaajaliste kohustuste võtmise põhimõtteid ja tingimusi, on Rahandusministeerium alustanud.

431. Raamatupidamisarvestust tuleb parandada ja sisekontrollisüsteemi toimivust tõhustada nii immateriaalse kui ka materiaalse põhivara kajastamisel ja inventuuride korraldamises.

V. Eelmise aasta tähelepanekud ja soovitused

432. Riigikontroll ei too Riigikogu ette igal aastal mitte ainult probleemide loetelu, vaid teeb ka soovitusi, kuidas olukorda parandada. Kuigi tegu on soovitustega, on valitsus neid eelnevatel aastatel arutanud ning andnud oma seisukoha ning lubadused.

433. Kahjuks tuleb jällegi tõdeda, et viimastel aastatel tehtud soovitustest on täielikult rakendatud vaid üksikuid. Järgnev ülevaade on koostatud Riigikontrolli eelnevate aastate aruannetes tehtud soovitustest, mida valitsus on aktsepteerinud ja lubanud rakendada, kuid pole seda veel teinud. Kõik välja toodud soovitused on Riigikontrolli hinnangul praeguseni aktuaalsed.

Riigil puudub endiselt selge kinnisvarapoliitika

434. Et saada hoonetesse tehtavatest investeeringutest suuremat kasu ja vältida edaspidi kahju tühjuna seisvalt kinnisvaralt, soovitas Riigikontroll valitsusel välja töötada riigi kinnisvarapoliitika, sh määrata kindlaks erinevate osapoolte (ministeeriumid, Rahandusministeerium, Riigi Kinnisvara AS) õigused ja kohustused selle elluviimisel.

Rahandusministeerium ei ole suutnud kolme aastaga töötada välja uut riigivaraseadust

435. Valitsus pani rahandusministrile ülesandeks täiendada kinnisvarapoliitika põhimõtteid ning Rahandusministeeriumi õigusi ja kohustusi Vabariigi Valitsuse seaduses. Samuti oli valitsus juba varem (07.10.2004) teinud Rahandusministeeriumile ülesandeks töötada 2006. a 31. detsembriks välja uus riigivaraseaduse eelnõu ning 2004. a 12. novembriks hoonete haldamise tegevuskava. Kuna nendest tähtaegadest kinni ei peetud, pandi rahandusministrile ülesandeks tuua kinnisvarapoliitika teema valitsuskabinetti 1. veebruaril 2007. Rahandusministeerium esitas valitsusele „Riigi kinnisvarapoliitika strateegia” alles septembris 2007 ja valitsuskabinet kiitis selle heaks 27.09.2007. Strateegia alusel peaks välja töötatama uus riigivaraseadus.

Hooned seisavad ja lagunevad endiselt

436. See kõik aga tähendab, et riigile kuuluvate hoonetega on olukord muutumatu: mittetulusad rendilepingud, kasutuna seisvad ja lagunevad hooned ning rajatised, puuduvad nõuded tööruumide suurusele ja tingimustele jne. Võõrandamine on aktiveerunud, sest ministeeriumidele on antud võimalus saadavast tulust osa ise ära kasutada, kuid loetelu hoonetest, mida põhitegevuseks vajatakse, ja tegevuskava nende kohta pole siiani kõik ministeeriumid loonud. Segane on ka Riigi Kinnisvara ASi roll ja edasine saatus.

Riigivara register on probleemne

437. Riigikontroll on pea igal aastal juhtinud tähelepanu riigivara registriga seotud probleemidele. Peamine neist on andmete ebatäpsus ja sellega seotud täieliku ülevaate puudumine. Samuti ei anna avalik register ülevaadet toimunud tehingutest ning ühe kinnisvaraobjektiga seotud maad ja ehitisi registri põhjal kokku viia on peaaegu võimatu.

438. Arvestuse lihtsustamiseks ja tõhusamaks kontrolliks riigi vara üle soovitas Riigikontroll viia riigivara register vastavusse tegeliku olukorraga ning kohustada riigiasutusi paari aasta jooksul kandma kõik nende valitsemisel olevad hooned, rajatised ja maa (mis on arvel katastriüksusena) kinnistusraamatusse. Hooned ja rajatised tuleks samas kanda ka ehitisregistrisse. Valitsus võttis eesmärgiks korrastada riigivara register 2005. a lõpuks ning näha uues riigivaraseaduses ette tähtjad andmete kinnistusraamatusse ja ehitisregistrisse kandmiseks. Kuna uut seadust ei ole, siis pole seda ka tehtud ning oma auditites leidis Riigikontroll endiselt puudusi riigivara registri andmetes.

439. Lisaks tekitas segadust Rahandusministeeriumi initsiatiiv sulgeda riigivararegister. 2003. aastal kooskõlastas ministeerium vara valitsejatega riigivara registri sulgemise, kuid tegelikku sulgemist sellele ei järgnenud.

Muudatusi riigieelarve seadusesse ei ole välja pakutud

440. Riigikontroll on viimasel kolmel aastal soovitanud täpsustada riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3, mille kohaselt ei ole riigiasutustel lubatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti või võtta muid selliseid kohustusi. Sama seaduse § 31 kohaselt on kohustuste võtmine teatud ulatuses justkui lubatud.

Rahandusministeerium tähtajaks ettepanekuid ei esitanud

441. Rahandusminister lubas Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni 23.10.2006. a istungil kõigi fraktsioonide esindajatele, et vastavad parandusettepanekud edastab Rahandusministeerium koos muude eelarveseadust puudutavate ettepanekutega Vabariigi Valitsusele 30.06.2007. Praeguseks seda tehtud ei ole.

442. Riigieelarve seadus vajab ka muid parandusi lisaks eespool nimetatud täpsustustele. Riigikontroll on teinud ettepaneku riigi majandusaasta aruande tähtaegade varasemaks toomiseks. Samuti on korduvalt juhitud tähelepanu sellele, et eelarve ja selle täitmise aruande (riigi majandusaasta koondaruande) vahel on raske leida seost. Sooviks on olnud ühendada tegevusaruandlus ja eelarve täitmise aruandlus ning viia need võrreldavaks eelarve planeerimise dokumentidega.

443. Rahandusministeeriumi sõnul on koostöös teiste ministeeriumidega koostamisel riigi finantsjuhtimise arenduskontseptsioon, milles lähtutakse riigi finantsjuhtimise tervikliku käsitlemise vajadusest, tulemustele suunatud eelarvestamisest, vastutuste määramisest riigieelarve raha kasutamisel, riigi finantshuvide süsteemsest tagamisest. Riigieelarve seaduse eelnõu oli kavas esitada Vabariigi Valitsusele 2007. a kolmandas kvartalis, kuid seda ei tehtud. Uueks tähtajaks pakub Rahandusministeerium 2008. a esimest poolaastat.

Kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise ja maksejõuetuse küsimused ei ole lahenenud

444. Riigikontroll on mitmel korral tõstatanud probleeme seoses kohalike omavalitsuste võetud kohustustega, mis jäävad hiljem riigi kanda. Rahandusminister lubas probleemide lahendamiseks koostada ja esitada valitsusele 1. oktoobriks 2006 finantsjuhtimist ja maksejõuetust käsitleva(te) seadus(t)e eelnõu(d).

Eelnõu saadeti kooskõlastusringile augustis 2007

445. 2006. a 23. oktoobril möönis rahandusminister Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni ees, et ministeerium alles tegeleb seaduseelnõudega, ja lubas, et seadus(ed) esitatakse Vabariigi Valitsusele kooskõlastamiseks veebruaris 2007. Riigikogu komisjon esitas seejuures ministrile soovi see vastu võtta enne 2007. a märtsi valimisi. Augustis 2007 esitati eelnõu kooskõlastusele.

Siseaudiitorite kvalifikatsiooninõudeid lubatakse aasta lõpuks

Siseaudiitorite sertifitseerimise ja töö kvaliteedi hindamise süsteem viibib

446. Riigikontroll on soovitanud pöörata suuremat tähelepanu siseaudiitorite töö kvaliteedile ja kaaluda nende oskuste sertifitseerimist. Rahandusminister lubas 2005. a 30. aprilliks need kvaliteedikriteeriumid välja töötada. Siis seda ei tehtud. 2006. a mais arutas valitsuskabinet Rahandusministeeriumi kontseptsiooni, kuidas siseauditit arendada. Arutelu tulemusel lubas Rahandusministeerium Riigikontrollile, et siseaudiitorite kutsekvalifikatsioonisüsteem töötatakse 2007. a lõpuks välja.

Riigi maareservi ei ole kindlaks määratud

Maareform ei ole lõppenud

447. Riigikontroll soovitas viia lõpuni pikale veninud maareformi, määrata seejuures kindlaks riigi maareservi ning seejärel otsustada järelejäanud maa müük või andmine munitsipaalomandisse. Valitsus pani keskkonnaministrile ülesandeks valmistada ette seaduse eelnõu maareformi lõpuleviimiseks ning esitada valitsusele tulemused maareservi kindlaksmääramisel. Praeguseks ei ole veel määratud maareformi lõpetamise tähtaega ega koostatud selleks tegevuskava.

448. Keskkonnaministeerium on lubanud määrata kindlaks riigi maareservi moodustamise põhimõtted hiljemalt 2007. a septembriks ning riigi maareservi vajaduse 2008. a II kvartaliks. Maareformi lõpuleviimiseks on kavas esitada maareformi seaduse muutmise seaduse eelnõu Vabariigi Valitsusele 2010. a lõpuks.

Probleemid äriühingute haldamisel pole lahendust leidnud

449. Riigi osalusega äriühingute juhtimise parandamiseks on Riigikontroll korduvalt soovitanud määrata kõigi riigi osalusega äriühingute korral kindlaks riigi osalemise eesmärgid ja dividendiootused ning kaaluda investeringute rahastamiseks omakapitali asemel senisest enam laenuraha kasutamist.

Äriühingutes osalemise eesmäärke ei ole kindlaks määratud

450. Valitsus otsustas, et riigi osalemine äriühingus on põhjendatud vaid juhul, kui riik saab sellest olulist otsest rahalist tulu, tegemist on loomuliku monopoliga või äriühing teostab avalikke funktsioone. Ministeeriumidele tehti ülesandeks 2006. a kevadeks määrata kindlaks äriühingutes osalemise eesmärgid ning jõuda selgusele, milline võiks olla optimaalse oma- ja võõrkapitali osakaal 2009. aastal. Rahandusminister pidi väljatöötatavas riigivaraseaduses sätestama riigi osalemise eesmärkide kindlaksmääramise põhimõtted ja protseduurid.

451. Paraku ministeeriumid valitsuse otsust ei täitnud või tegid seda osaliselt. Nii oli valitsus sunnitud 2006. aastal oma otsust kordama, seades ministeeriumidele uueks tähtajaks 2007. a kevade. Kuigi sellel aastal on valitsuse otsuse täitmisel tehtud mõningaid edusamme, esineb üksikutes ministeeriumides endiselt probleeme.