

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

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

Saateks

Head lugejad

„Riigikontrolli audit tõi numbrite keeles esile tõsiasja, mida kõik juba ammu teavad.“ Nii juhatas Eesti Televisiooni uudistesaaate juht Priit Kuusk nädalapäevad tagasi sisse loo, mis rääkis tervishoiu sasipuntrast, pere- ja eriarstiabi lahendamata probleemidest, mis lõpuks sunnivad inimesi ka tavaliste hädadega otsima abi haiglate erakorralise meditsiini osakondadest. Ja rahulolematud on taas kõik – nii iga päev läbipõlemise piiril töötavad arstid kui ka patsiendid, kes ootavad kuude kaupa, et saada ravi.

Jah, saatejuhil on õigus, et kõik teavad seda ammu. Nii on saanud öelda paljude Riigikontrolli auditisõnumite kohta, mis on aastate jooksul avaldatud, ja paistab, et saab ilmselt ka tulevikus. Miks siis aga ei jõuta tihti peamiseni – selleni, et üks või teine probleem saaks ometi ära lahendatud?

Kuna mul on üsna pikaajaline kantslerikogemus, saan ma täitevvõimu aparaadist nii mõnigi kord aru, et tihtipeale ei jätku inimestel üha uute ja uute ülesannete lasu all n-õ igapäevase tulekahjukustutamise kõrvalt enam jaksu tegelda süsteemsete muudatustega. Sellised muudatused on enamasti ka ebapopulaarsed ega leia seega laiemat poliitilist toetust. Need on millegi sulgemised, äravõtmised, vähendamised, lisaks kõik see, mis taastaks kodaniku enese vastutuse ja vähendaks riiklikku ettehooldust. Pealegi toovad muudatused vähemasti mõneks ajaks kaasa ka lisakulud.

Kogemuse põhjal võin kinnitada, et on samas ka olukordi, kus poliitiline pool veab tegelikult probleemi lahendamist, kuid kinnise mõtlemisega ametnikkond ei tule järele. Olenemata aga sellest, kes või mis on parasjagu piduriks, kasvavad süsteemsed probleemid ühel hetkel üle pea ja nende lahendamine muutub talumatult kalliks. Seega on küsimus, kas orienteeruda tegelikule lahendusele või ajutisele leevendusele ehk näilisele lahendusele.

Tänavuses ülevaates on keskmes paljude hulgast viis valdkonda, millele Riigikontroll on ka varem tähelepanu juhtinud. Kuigi need valdkonnad on Eesti arengu ning inimeste heaolu seisukohalt olulised, on lahendused probleemidele olnud kas osalised, näivad või on otsused üldse taas edasi lükatud: pensionikindlustuse süsteem, tervishoiusüsteem, uus töövõime toetamise süsteem ning sise- ja välisturvalisus. Võib taas öelda, et kõik ju teavad ammu neid probleeme. Just sellepärast aga ongi tähtis tuua need

teemad põhimõttel „laulame neid laule jälle“ taas fookusesse, et rõhutada jätkuvat vajadust leida lahendused.

Nii mõnigi kord kostab reaktsioonina, et kõik lahendused on juba töös. Siin tuleb aga alati vaadata, kas tegu on tõelisuse või näivusega. Näiteks, alles mõni aeg tagasi prognoosis Rahandusministeerium, et pensionikindlustuse eelarve on olulises puudujäägis vähemalt aastani 2050. Nüüd aga jõuab eelarve Sotsiaalministeeriumi ning Rahandusministeeriumi 2016. aastal koostatud analüüsi põhjal tasakaalu juba 2024.–2025. aastal. Kas tõesti on juhtunud ime? Tegelikult pole. Selle taga pole vanaduspensionikulude vähenemine ega sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise järsk kasv, vaid muudatus, millega kantakse varasem töövõimetuspensionide kulu pensionikindlustuse eelarvest riigieelarvesse. Aga ega riigil sellest raha rohkem ei teki.

Või võtame tervishoiusüsteemi. Selle rahalise olukorra parandamiseks tegi valitsus 2017. aasta aprillis olulise otsuse hakata edaspidi riigieelarvest tasuma mittetöötavate pensionäride eest sotsiaalmaksu ravi-kindlustuse osa. Kuid – pensionäride eest makstav sotsiaalmaks ei lähe paraku tervikuna lisatuluks tervishoidu, sest samal ajal otsustati tuua haigekassasse üle mitmed uued rahastamiskohustused: kiirabi, HIVi- ja tuberkuloosiravimid, vaktsiinid jm, mille eest maksti varem riigieelarvest eraldi. Üle poole sellest lisatulust kulub just nende uute kohustuste rahastamiseks.

Või kuidas hakkasid kümme aastat tagasi ambulatoorse ravi järjekorrad äkitselt vähem ületama lubatud maksimaalset ooteaega? Eesti Haigekassa nõukogu pikendas 2009. aasta majanduskriisi ajal ambulatoorse ravi järjekordade lubatud maksimumpikkust 4 nädalalt 6 nädalani. Seda ei ole senini tagasi muudetud. On ka muid valdkondi, kus seatud eesmärki ei ole suudetud saavutada, ja siis on eesmärki korrigeeritud. Mida mõõdad, seda saad.

Peale seekordses ülevaates käsitletud teemade vajavad süsteemset tähelepanu muidugi ka hariduspoliitika, teaduspoliitika, innovatsioonipoliitika, kultuuripoliitika, sotsiaalkaitsepoliitika laiemalt jne jne jne. Seda kõike väga rõõmustava teadmise taustal, et Eesti riik pole olnud kunagi jõukam kui praegu. Eesti riigikassasse laekuvad prognoosi kohaselt tulud lähiaastatel hästi, riigitulud suurenesid jõudsalt ka möödunud aastatel.

On märkimisväärne, et riigieelarve tulud on 10 aastaga kasvanud suisa ligi 66%. Muide, 1993. aastal olid Eesti eelarvetulud umbes 265 miljonit eurot, 25 aastat hiljem on nad üle 10 miljardi. See on olnud erakordne areng. Samas ei maksa unustada, et riigieelarve kuludest poole võtavad sotsiaal- ja tervishoiukulud, ca 80% riigieelarve kuludest on broneeritud ning tulude kasv läheb peamiselt nimetatud kahe valdkonna rahastamiseks. Paljud teised valdkonnad peavad märkimisväärses osas lootma Euroopa Liidu toetustele. On teada näiteks, et riigieelarvelistest investeeringutest pool tehakse Euroopa Liidu toel. Euroopa Liidu toetused ei kesta aga igavesti, ja sellele on Riigikontroll korduvalt tähelepanu juhtinud.

Üksnes rahaga siiski riiki ei juhita ja muresid ei lahendata. Saabuvas valimistsükklis ei tohiks järele anda kiusatusele tulla välja üha uute ja uute initsiatiividega, kulukate lubadustega, et oma mõtetest tõrjuda teadmist,

et oleks vaja kõigepealt ära lahendada hulk aastaid lahendust oodanud probleeme.

Selle asemel, et üha uusi asendustegevusi välja mõelda, peaksime tegelikult otsustama, mida me riigina ikkagi teeme ja mida ei tee, vaatama üle kõik tegevused ja ülesanded. Ning otsustama, kuidas me saame korda need asjad, mis on kõige alus, asjad, mida „kõik juba ammu teavad“, mis on olulised ning millega mittetegelemine või süsteemse tegelemise puudumine viib tagajärgedeni, mis otseselt mõjutavad Eesti heaolu ning ühiskonda.

Riigikontroll püüab omalt poolt olla abiks, et otsuste tegijatel oleks võimalikult mitmekülgne ja usaldusväärne info probleemidest ning nende põhjustest.



Janar Holm
riigikontrolör

12. novembril 2018

Sisukord

I. Riigi raamatupidamise tase on paranenud ja sellele on aidanud kaasa riigi tugiteenuste tsentraliseerimine	5
II. Eesti majanduse ja riigieelarve kasvu kõrval on ka olulisi arenguriske	7
III. Riik viib pensionikindlustuse eelarve tasakaalu, tõstes töövõimetus pensionide kulu riigieelarvesse	13
IV. Töövõimekao ennetamine on töövõimereformi õnnestumise eeldus	16
V. Tervishoiusüsteemi rahastamine vajab täiendavaid lahendusi – ravijärjekorrad on pikad ning katmata ravivajadus suur	17
VI. Politseinike arvu vähenemine seab kahtluse alla Politsei- ja Piirivalveameti suutlikkuse ülesandeid täita	22
VII. Riigi kaitsekulude puhul on oluline arvestada vajadusega arendada iseseisvat kaitsevõimet	25

I. Riigi raamatupidamise tase on paranenud ja sellele on aidanud kaasa riigi tugiteenuste tsentraliseerimine

Kui palju ja millist vara Eesti riigil on?

1. Eesti riik pole olnud kunagi jõukam kui praegu. 2017. aasta lõpu seisuga oli avalikul sektoril vara koguväärtuses ca 31,1 miljardit eurot, mis on ligi 2,5 miljardit eurot enam kui aasta varem. Varade hulka ei arvata pelgalt riigikassas olevat ja sinna laekuvat raha, mida iga-aastase riigieelarve kaudu Eesti elu edasiviimiseks kasutatakse. Riigil on näiteks ka maad ja metsa, hooneid ja rajatisi, väärtuslikke osalusi äriühingutes. Riigi varaga ümberkäimise oskus mõjutab Eesti inimeste igapäevaelu ning ühiskonna arengut.

Millest tuleb juttu tänavuses Riigikontrolli aastaülevaates?

2. Riigikontrolli ülesanne on volituste kohaselt hinnata riigi vara kasutamise seaduslikkust, aga ka tulemuslikkust. Selleks kujundab Riigikontroll igal aastal seisukoha riigi raamatupidamisaruande õigsuse kohta ning teeb enda sõltumatu valiku järgi auditeid, et selgitada välja, kuidas on saavutatud riigile olulisi eesmärke erinevates tegevusvaldkondades. Igal sügisel tutvustab riigikontrolör peamisi tähelepanekuid ja rõhuasetusi Riigikogu ees.

3. Tänavuses Riigikontrolli aastaülevaates on tehtud esmalt tavapärane sissevaade riigi raamatupidamisse ning majanduse ja riigi rahanduse olukorda. Neid teemasid on käsitletud aruande selles ja järgmises peatükis. Etteruttavalt saab öelda, et riigi raamatupidamine on jätkuvalt heal tasemel ning riigi rahanduslik seis ei ole kasvava majanduse taustal riigi kõige suuremaks murekohaks.

4. Küll aga soovib Riigikontroll tänavuses ülevaates juhtida tähelepanu mitmele arenguriskile, mille eiramine mõjutab nii rahanduse kui ka majanduse tulevikuväljavaateid. Eriti siis, kui majanduse kasvutrend peaks pöörduma või riigisisese otsused või soovimatus otsustada pärsivad põhimõtteliste küsimuste lahendamist. Riigikontroll on võtnud sel aastal lisaks kõnelda riigi pensionisüsteemist, tööturust, tervishoiust ning sise- ja välisturvalisuse küsimustest. Neist on kirjutatud käesoleva aastaülevaate peatükkides kolm kuni seitse.

Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige ja 2017. aasta riigieelarve täitmise aruanne on usaldusväärne

Riigi raamatupidamise aastaaruanne hõlmab ministeeriume, Riigikantseleid, põhiseaduslikke institutsioone, riigi äriühinguid ja sihtasutusi ning riigitulundusasutust Riigimetsa Majandamise Keskus.

5. Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima **riigi raamatupidamise aastaaruande** õigsust ning riigi tehingute seaduslikkust. Audititoimingute tulemusel jõudis Riigikontroll järelduseni, et riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab kõigis olulistes osades õigesti riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Teadmiseks, et

2017. aasta eelarve koostati esimest korda tekkepõhisest põhimõttest lähtudes.

6. 2017. aastal olid riigi majandustehingud Riigikontrolli arvates olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2017. aasta riigieelarve seadusega ja selle muutmise seadusega. Aruandes on usaldusväärset kajastatud info riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

7. Samas, ülevaade sellest, milleks riigieelarves ettenähtud summasid võib kasutada, on Riigikontrolli hinnangul pigem kahanenud. Vähendatud on riigieelarve seaduses kulude esitamise informatiivsust: kui varasemate

aastate eelarveseadustes eristati kulusid nende sihtotstarbe järgi (nt oli eelarves esitatud toetuste sisu ja saaja), siis aastate jooksul on sellest loobutud ning nüüd on see info toodud vaid üksikute kulude kohta.

8. Samuti on Riigikontroll juhtinud aastaid tähelepanu sellele, et riigieelarve seletuskirja kvaliteeti tuleb paranda. Mida üldisem on vormilt iga-aastane riigieelarve seadus, seda olulisemaks muutub riigieelarve seletuskirja ülesehitus, sisu, selgus ning teabe võrreldavus ajas. Riigieelarve seletuskiri on peamine allikas riigieelarve seaduse ja kuluotsuste mõistmisel.

Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimise reform on toonud kaasa finants-, personali- ja palgaarvestuse taseme ühtlustumise

9. Rahandusministeerium algatas 2009. aastal riigi tugiteenuste tsentraliseerimise projekti. Selle eesmärk oli standardiseerida ministeeriumide tegevus ja infosüsteemid palga- ja personaliarvestuse ja raamatupidamise alal ning vähendada nõnda ministeeriumide halduskulusid.

10. Riigikontrolli hinnangul võib ligi kümme aastat kestnud tsentraliseerimisprojekti pidada tulemuslikuks. Riigikontrolli 2018. aasta kevadel lõppenud audit näitab, et kuigi projekt läks planeeritust kallimaks, on finants-, personali- ja palgaarvestuse kvaliteet paranenud ühtsete arvestusstandardite juurutamise, ühtse majandustarkvara kasutusele võtmise ning arvestuse pidamise koondamise tulemusena. See on aga loonud omakorda eelduse kulude kokkuhoiuks tulevikus, kuna riigiasutused investeerivad varasemate kümnete erinevate üksikprogrammide asemel tarkvara arendamisse ühtselt. Samuti aitab spetsialiseerumine ja kompetentsuse koondumine kasutada efektiivsemalt tööjõudu. Seepärast leiab Riigikontroll, et mõistlik oleks rakendada sarnast mudelit ka kohalike omavalitsuste puhul ehk koondada arvestusteenus kesksesse üksusesse.

11. 2015. aastal loodud **Riigi Tugiteenuste Keskus** osutas algselt finants-, personali- ja palgaarvestuse teenust, kuid praeguseks on valdkondi tunduvalt laiendatud. 2017. aastal lisandus riigihangete tsentraliseeritud korraldamine. Alates jaanuarist 2018 täidab keskus ka hüpoteegipidaja ülesandeid. Hüpoteek on seatud maareformi käigus erastatud maale Eesti Vabariigi kasuks ja sellega seonduv oli varem maavalitsuste ülesanne. Septembris 2018 lisandus toetuste korraldamise ja andmise teenus. Tegu on toetustega, mille jagamisega tegelesid siiani Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja Rahandusministeerium ning mille kogumaht on ligi miljard eurot. Ka riiginõuete haldamine on otsustatud konsolideerida Riigi Tugiteenuste Keskusesse.

12. Osutatavate teenuste valdkonna hoogsa laienemise tõttu on Riigikontrolli arvates oluline järjepidevalt analüüsida ja hinnata, kas keskus on suuteline ülesannete lisandumise korral pakkuma kvaliteetseid teenuseid, tegemata sisekontrollisüsteemides järeleandmisi.

13. Riigikontrollil on hea meel tõdeda, et riigi raamatupidamine on jätkuvalt heal tasemel. Riigi Tugiteenuste Keskuse loomise otstarbekus ja tegevuse senised tulemused annavad põhjust soovitada sarnase keskse lahenduse kasutuselevõttu ka kohalike omavalitsuste puhul.

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditist „[Riigiasutuste tugiteenuste tsentraliseerimine](#)“.

Riigi tugiteenuste reform on olnud tulemuslik

Riigi Tugiteenuste Keskus osutab teenust kümne ministeeriumi valitsemisala asutustele, Riigikantseleile ja Riigikontrollile, aga ka teistele juriidilistele isikutele nagu Eesti Rahvusraamatukogu ja riigi asutatud sihtasutused Eesti Kunstimuuseum, Integratsiooni Sihtasutus, Eesti Kontsert ja Eesti Maaelumuuseumid.

II. Eesti majanduse ja riigieelarve kasvu kõrval on ka olulisi arenguriske

Eesti majanduskasv aeglustub veidi, kuid kaubanduspartnerite ootuspärase arengu korral jätkub stabiilne majandustõus ka edaspidi

14. Aastal 2008 alguse saanud globaalne finantskriis vähendas ettevõtjate kindlustunnet ja investeerimisjulgust. Erasektori säästlik käitumine viis selleni, et tekkis tellimustest hoidumise ehk riikidevahelist kaubavahetust pärssiv ring. Olukord, kus ettevõtjad ootasid kaupade-teenuste nõudluse taastumist ega astunud selles osas n-ö esimest sammu, ei soodustanud aga majanduse kasvule pöördumist.

15. Euroopa Liidu institutsioonide ning riikide valitsuste abinõud – eelkõige riikide suuremad kulutused ning Euroopa Keskpanga rahapakkumise meetmed – hakkasid siiski pikapeale vilja kandma ning Euroopa Liidu majandus suundus taas püsivamale kasvule 2013. aastast.

16. Pärast 2009. aasta järsku majanduslangust oli Eesti majandus näidanud märkimisväärset taastumist juba 2011. aastal, mil enamik Euroopa majandusi alles kiratses.

17. Eesti sisemajanduse koguprodukti (SKP) 14,7% langus aastal 2009 asendus 2011. aastal 7,6% kasvuga ning püsis plusspoolel ka järgnevatel aastatel. 2017. aastal üllatas Eesti majandus paljusid analüütikuid 4,9% kasvuga. 2018. aastal ja järgnevatel aastatel majanduskasv Rahandusministeeriumi prognoosi¹ kohaselt küll veidi aeglustub, kuid suureneb siiski stabiilselt vastavuses sellega, millised ressursid Eesti käsutuses on ehk milline on Eesti majanduse kasvupotentsiaal (vt tabel 1).

Tabel 1. Valik Eesti majandusnäitajaid 2017. aastal ja prognoos aastateks 2018–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
SKP reaalkasv (%)	4,9	3,6	3,0	2,9	2,8	2,7
Ekspordikasv (%)	3,5	3,4	3,8	3,8	3,7	3,7
Investeeringute kasv (%) [*]	12,5	-1,0	4,4	4,2	4,2	3,9
Eratarbimise kasv (%)	2,5	4,0	3,9	3,0	2,9	2,8

^{*} Kapitali kogumahutus põhivarasse.

Allikas: Rahandusministeeriumi 2018. aasta suvine majandusprognoos

Eesti majandus kasvas aastal 2017 oodatust kiiremini – 4,9%

Majanduskasvu veduriks on jätkuvalt ehitussektor

18. Suurima panuse majanduskasvu andis nii eelmisel aastal kui ka 2018. aasta esimesel poolaastal ehitussektor. Märkimisväärne osa majanduskasvus on ka töötleva tööstusel, logistikasektoril ning info- ja sidevaldkonnal. Sisemisi riske ja tasakaalustamatust Rahandusministeerium Eesti majanduses ei näe. Teiste sõnadega, kui Eesti eksporditurgudel jätkub ootuspärane areng (näiteks ei eskaleeru rahvusvahelised kaubanduspinged), on ka Eestis oodata edasist stabiilset SKP kasvu.

19. Ka Eesti eksport kasvas 2017. aastal tugevasti ning kui mitte arvestada vähese lisandväärtusega sideseadmete kaubarühma, siis turuosa

¹ Rahandusministeeriumi 12.09.2018 avaldatud majandusprognoos.

välisurgudel suurenes. Rahandusministeeriumi hinnangul jääb ekspordikasv 2018. aastal mullusega pea samale tasemele ning stabiilne kaubavahetus jätkub prognoosiperioodi lõpuni ehk aastani 2022 (vt tabel 1 eespool).

20. Kaupade ja teenuste võrdluses on 2018. aastal ekspordikasvu seni veidi suurema panuse andnud teenuste sektor, eelkõige infotehnoloogilised teenused, samuti veoteenuste eksport. Kaupadest on käesoleval aastal ekspordikasvu vedanud põlevkiviõli, puidutoodete ja puitehitiste ning masinate ja seadmete müük.

21. Eesti majanduse näitajaist on ehk murettekitavam ettevõtjate märkimisväärne ettevaatlikkus võtta ette uusi investeeringuid, mis võimaldaksid toetada tulevast majanduskasvu. Investeeringud kahanesis nii aastal 2014 kui ka 2015 ning pöördusid siis tugevale tõusule 2017. aastal – 12,5 protsenti. 2018. aastal vähenevad Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt investeeringud 1% (vt tabel 1 eespool).

Ettevõtjad on ettevaatlikud investeerima

22. 2017. aasta investeeringute kasvu taga on valitsussektori ja Euroopa Liidu raha toel tehtud üksikud väga suured investeeringud ehitussektoris, samuti töötlevas tööstuses ning veonduses. Teisalt nendib Rahandusministeerium, et ettevõtete investeerimisvalmidus on siiski vähene, äraootav ning majanduskasvu üheks tugitalaks olev investeerimistegevus pole stabiilne.

Eraisikud on ettevaatlikud tarbima

23. Ettevaatlikud on oma kuluotsuste tegemisel ka eraisikud, kes eelistavad tarbimise asemel pigem säästa. Eratarbimise kasv püsib järgmistel aastatel prognooside kohaselt 3–4% lähedal (vt tabel 1 eespool), kuid selle panus majanduskasvu on vähene. Rahandusministeeriumi hinnangul võib seda selgitada asjaoluga, et sissetulekud on küll kiirelt kasvanud, kuid inimesed ei usu selle jätkumisse.

Aeg näitab, kas elanike suur säästmishuvi ja ettevõtete tagasihoidlik investeerimisaktiivsus on kriisi pikk vari, mis taandub aegamööda. Kui see on aga uus normaalsus, siis jäävad kohalikud säästnud tuleviku kasvu nimel kohaliku majandusse investeerimata ja Eesti kasvupotentsiaal jääb madalamaks.

Rahandusministeerium 2018. aasta suvises majandusprognoosis

Riigi maksutulud kasvavad jõudsalt, eelarve on tasakaalus ning nii võlad kui ka reservid kahanevad

Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon – valitsussektoris kuuluvate keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide (haigekassa ning töötukassa) kogutulude ja kogukulude vahe.

Eelarvepositsioon kajastatakse tekkepõhises arvestuses, mis lihtsustatult tähendab, et kulu võetakse arvele kohustuse tekkimise hetkel, mitte raha väljamaksmise hetkel (nagu toimitakse kassapõhises arvestuses).

24. Riigi rahanduse olukorda tavatsetakse vaadata eelkõige läbi valitsussektori prisma ehk selle kaudu, kui suured on keskvalitsuse (peamiselt riigieelarvelised asutused), kohalike omavalitsuste ning sotsiaalkindlustusfondide (Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa) tulud ja kulud; kui palju on neil rahalisi reserve ning kui palju võlgu.

25. 2017. aastal oli valitsussektori eelarve tervikuna puudujäägis summas 91 miljonit eurot ehk 0,4% SKPst. Puudujäägis olid keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused, samas kui haigekassa ja töötukassa lõpetasid 2017. aasta eelarvelise ülejäägiga (vt tabel 2). Ilma sotsiaalkindlustusfondide panuseta oleks **valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon** osutunud poolteist korda kehvemaks (–0,6% SKPst).

Maksud laekuvad 2018. aastal üle ootuste hästi, ülejäägis on nii riigieelarve kui ka kohalike omavalitsuste, haigekassa ja töötukassa eelarve

26. 2018. aasta valitsussektori eelarvepositsioon kujuneb Rahandusministeeriumi hinnangul oodatust paremaks. Kui 2018. aasta riigieelarve oli koostatud teadmisega, et valitsussektor jääb 36 miljoni euroga miinusesse, siis värske hinnangu kohaselt, arvestades ka 2019. aasta riigieelarve eelnõuga, jõutakse 154 miljoni euroga plussi. Muutuse taga on eelkõige parem maksulaekumine, mille tulemusena on ülejäägis kõik valitsussektori üksused (vt tabel 2).

Tabel 2. Eesti riigi rahanduse valitud näitajad aastal 2017 ja prognoos aastateks 2018–2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst), sh	-0,4	0,6	0,5	0,4	0,2	0,1
keskvalitsus,	-0,4	0,1	0,3	0,4	0,4	0,2
haigekassa ja töötukassa,	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
omavalitsused	-0,2	0,3	0,0	-0,1	-0,3	-0,1
Riigieelarve kogutulud (mln eurot), sh	9 329	10 424	11 064	11 613	11 937	12 380
maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed,	6 724	7 326	7 768	8 201	8 633	9 058
mittemaksulised tulud,	1 241	1 611	1 700	1 727	1 534	1 466
edasiantavad tulud	1 364	1 488	1 596	1 685	1 770	1 856
Valitsussektori likviidsed finantsvarad (mln eurot)	2 045	2 164	2 052	2 048	2 018	1 956
Valitsussektori võlg (mln eurot)	2 064	2 075	1 997	1 903	1 818	1 725
Valitsussektori struktuurset tasandatud eelarvepositsioon (% SKP-st)	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Allikas: 2019. aasta riigieelarve eelnõu

Edasiantavad tulud — õigusaktiga ette nähtud maksud, lõivud, trahvid ja muud koormised, mille peab maksu koguja edastama õigusaktis määratud saajale, näiteks kohalikule omavalitsusele.

Maksud laekuvad vähemalt kuni aastani 2022 paremini, kui varem prognoositud

27. Riigieelarve tulud suurenevad prognoosi kohaselt 2017. aasta 9,3 miljardilt eurot 2018. aastal 10,4 miljardi euroni ehk ca 12%. Seda on 116 miljonit eurot rohkem, kui 2018. aasta riigieelarvet koostades prognoositi. Oodatust paremini laekuvad eelkõige sotsiaalmaks, käibemaks ning füüsilise isiku tulumaks, mis on peamiselt tingitud sellest, et maksumaksjad kasutavad oma maksuvaba tulu väiksemas ulatuses, kui neil jooksvate tulude järgi õigus oleks.

28. 2018. aasta riigieelarvesse kavandatuga võrreldes laekub käesoleval aastal eeldatavasti vähem alkoholiaktsiisi (-105 miljonit eurot), tubakaaktsiisi (-18 miljonit eurot), kütuseaktsiisi (-35 miljonit eurot) ning juriidilise isiku tulumaksu (-21 miljonit eurot). Riigieelarve

koondtulude prognoosi on Rahandusministeerium võrreldes kevadel 2018 oodatuga suurendanud kõigi prognoosiperioodi aastate suhtes.

29. Perioodil 2018–2022 suurenevad riigieelarve tulud hinnanguliselt keskmiselt ligikaudu 6% aastas, aastatel 2021–2022 avaldab tulude kasvule negatiivset mõju Euroopa Liidu toetuste vähenemine – ELi eelarveperioodi 2014–2020 toetused saavad kasutatud ning uue eelarveperioodi raha mahukam kasutamine toimub ilmselt aastatel 2023+.

30. Riigieelarve tulude kasv ei tähenda aga, et riik plaaniks laekumisest vähem kulutada ja reserve koguda – prognoositust suuremad tulud lähevad jooksvate kulutuste katmiseks. Siiski jääb valitsussektori eelarve prognoosiperioodi lõpuni väiksesse nominaalsesse ülejääki.

Riigieelarve tulude kasv kasutatakse jooksvate kulude katmiseks ning võlgade vähendamiseks, reserve ei suurendata

31. Peale riigikassasse jooksvalt laekuvate tulude kasutatakse riigi tegevuse finantseerimiseks ka reserve (valitsussektori likviidsed finantsvarad), mis kahanevad aastaks 2022 võrreldes 2017. aasta lõpu seisuga ca 90 miljoni euro võrra. Riik maksab sõlmitud lepingute kohaselt tagasi ka võetud laene, nii et aastal 2022 peaks riigil olema reserve veidi alla kahe miljardi euro ja võlgu vastavalt 1,7 miljardit eurot (vt tabel 2 eespool).

Riik kasutab oma igapäevakulude katmiseks ka haigekassa ja töötukassa reserve

32. Kahel varasemal aastal on Riigikontroll juhtinud tähelepanu sellele, et haigekassa ja töötukassa reservide kasutamine riigi likviidsusprobleemide lahendamiseks ei ole kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ega töötuskindlustuse seadusega. Need seadused lubavad Rahandusministeeriumil haigekassa ja töötukassa raha üksnes hoida, aga mitte kasutada igapäevakulude katteks.

33. Samuti on Riigikontroll soovitanud rahandusministril töötada välja stabiliseerimisreservi optimaalse suuruse leidmise põhimõtted ja reguleerida arvestusmetoodika ning hinnata võimalike erakorraliste kulutuste olemust ja suurust. Praegu ei ole kokku lepitud ega õigusaktidega kindlaks määratud, millisteks väljamakseteks ja kui kauaks peaks kriisolu korras stabiliseerimisreservist jätkuma.

34. Valitsussektori nominaalse eelarvepositsiooni kõrval, millest ülevaates seni on juttu olnud, kasutatakse riigi rahanduse olukorra hindamiseks ka struktuurse eelarvepositsiooni näitajat. Struktuurne eelarvepositsioon leitakse, kui nominaalsest positsioonist eemaldatakse lisaks majandustsükli mõjule ka ühekordsed ja ajutised tegurid, mis võivad eelarvepositsiooni moonutada. Eesti on riigisisest kehtestanud struktuurset eelarvepositsiooni käsitleva nõude. Riigieelarve seaduse järgi võib valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk moodustada aastas kuni 0,5% SKPst, kui eelnevatel aastatel on kogunenud vastavat miinust kattev ülejääk.

Valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk kujunes 2017. aastal suuremaks, kui riigieelarve seadusega lubatud 0,5% SKPst

35. Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oli Rahandusministeeriumi viimase hinnangu kohaselt 2017. aastal puudujäägis 0,7% SKPst. Riigieelarve baasseaduse järgi võib struktuurne eelarvepuudujääk aastas olla kuni 0,5% SKPst, aga seda eelnevate aastate ülejäägi arvelt. Kuna sama seaduse järgi ei tohi eelarvet **planeerida** suurema puudujäägiga, siis ei saa öelda, et riigieelarve seadust oleks rikutud.

36. 2017. aasta riigieelarve koostati teadmisega, et puudujääk jääb lubatud piiridesse. Küll aga vähendab tagantjärele hinnang võimalusi kavandada puudujäägiga eelarveid edaspidi. Aastatel 2020–2022 ongi

valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon kavandatud prognoosi kohaselt tasakaalus või väikeses ülejäägis.

Riigieelarve tulud on 10 aastaga kasvanud ca 66%. Jätkuvalt on olulisi probleeme, mis on lahendatud näiliselt või mille lahendamist on edasi lükatud

37. Eesti riigikassasse laekuvad prognoosi kohaselt tulud lähiaastatel hästi, riigi tulud suurenesid jõudsalt ka möödunud aastatel. Väärrib näiteks esiletoomist, et ka sügava majanduslanguse aastal 2009, kui Euroopa Liidu liikmesriikidest kahanes vaid Leedu SKP Eesti omast veidi rohkem, suurenesid riigikassasse laekuvad summad võrreldes eelneva aastaga ikkagi.

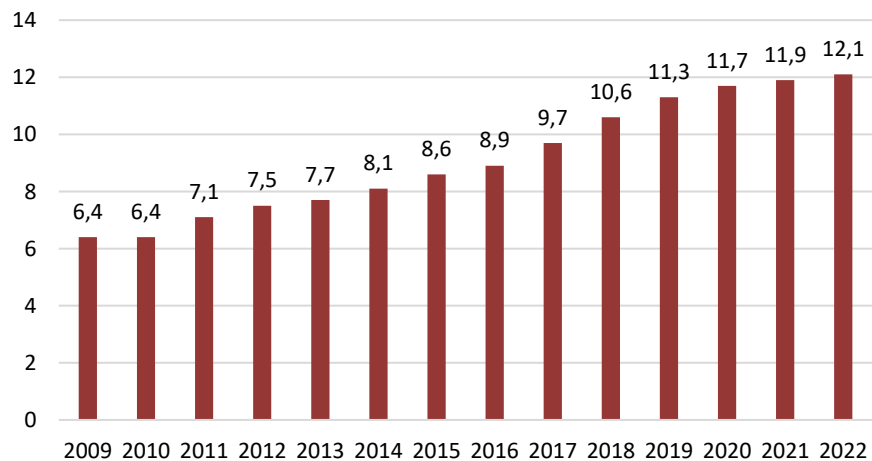
Ka aastal 2009, kui majandus kahanes 14,7%, suutis riik tulusid kasvatada, peamiselt välistoetuste abiga

38. Märkimisväärne roll selles, et Eesti suutis ka kriisiaastatel oma funktsioone täita, teha investeringuid ja rahastada vajalikke kulusid, oli välisel abil, peamiselt Euroopa Liidu toetustel. Euroopa Liidu toetusi sai Eesti kasutada juba aastal 2000. Esimesel täiemahulisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, aastatel 2007–2013, toetas Euroopa Liit Eestit ca 4,4 miljardi euroga ning käesoleval Euroopa Liidu eelarveperioodil 2014–2020 samuti 4,4 miljardi euroga².

Riigieelarve kulud kasvavad aasta-aastalt, 2022. aastaks 12 miljardi euron

39. Ettevõtjate ja maksumaksjate tegevuse tulemusena ning välistoetuste abiga on Eesti riigieelarve kasvanud 2009. aasta 6,4 miljardilt eurolt 10,6 miljardi euronni aastal 2018 ning ületab prognoosi kohaselt 2022. aastal 12 miljardi euro piiri (vt joonis 1).

Joonis 1. Riigieelarve kulud aastatel 2009–2018 ja prognoos aastateks 2019–2022 (miljard eurot)



Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022

40. Eesti riigi majandus taastus suurest kriisist, suudeti kasvatada riigitulusid, kasutada Euroopa Liidu ja teiste välispartnerite toetusi ning hoida seejuures korras riigi rahandus. Stabiilne ja Eesti majanduse potentsiaalile vastav kasv jätkub Rahandusministeeriumi hinnangul ka nähtavas tulevikus. Riigieelarve tuleb aasta-aastalt suurem.

² Ühtekuuluvuspoliitika fondide, Eesti maaelu arengukava ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi rakenduskava raha. Lisanduvad põllumajanduslikud otsetoetused ja toetused muudest fondidest ning programmidest.

Oluliste küsimustega peab tegelema juba pelgalt majanduslike ja rahanduslike riskide pärast

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditist „[Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest](#)“.

Vaja on tegevuskava, kuidas tulla toime välistoetuste vähenemisega

41. Üksnes rahaga riiki ei juhita ja muresid ei lahendata. Teisalt, kui kriis sunnib tegema kiireid otsuseid, siis head ajad annavad võimaluse pöörata läbimõeldumalt tähelepanu probleemidele ja Eesti arenguriskidele, mis seni pole piisavat või sisulist käsitlust saanud või mille osas on vajalikke otsuseid edasi lükatud.

42. Head ajad võivad kergelt ka kehvemateks pöörduda ning selleks tuleb valmis olla. Globaalne finantskriis tabas maailma justkui ootamatult. Ka Rahandusministeerium nendib oma prognoosis, et Eesti-suguse väikese ja avatud majanduse käekäik sõltub paljuski sellest, mis toimub kaubanduspartnerite turgudel. Näiteks on reaalne risk, et riigid või majanduslikud liidud pöörduvad proteksionismi teele, turgudel tekib taas usaldamatus ning ühtäkki võib olla keeruline leida partnereid, kellele oma tooteid ja teenuseid müüa. See on loo majanduslik külg.

43. Eesti riigi rahandus on muu Euroopaga võrreldes kahe peamiselt kasutatava parameetri – eelarvetasakaal ja riigivõlg – alusel eeskujulik. Eesti riigivõlg moodustas 2017. aasta seisuga 8,7% SKPst, mis on Euroopa Liidu liikmesriikide seas väikseim. Liikmesriikide keskmine riigivõlg oli 81,6% SKPst ning näiteks Kreeka kui suurima võlatasemega liikmesriigi riigivõlg moodustas 176,1% SKPst. Sellest hoolimata on Eestil ka rahanduslikust küljest ettevaatlikuks tegevaid aspekte.

44. Eesti riigieelarve kulud on jätkuvalt ca 80% ulatuses fikseeritud, mõnede ekspertide arvates enamgi. Vabalt ja paindlikult kasutatavat raha on vähe.³ Riigieelarve kuludest poole võtavad sotsiaal- ja tervishoiukulud ning paljud teised valdkonnad peavad märkimisväärses osas lootma Euroopa Liidu toetustele. On teada näiteks, et riigieelarvelistest investeeringutest pool tehakse Euroopa Liidu toel. Euroopa Liidu toetused ei kesta aga igavesti.

45. Riigikontroll juhtis 2017. aasta sügisel avalikustatud auditis „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ tähelepanu, et riik kasutab Euroopa Liidu toetusi ka pikaajaliselt vajalike tegevuste rahastamiseks ning riigil on ülesandeid, mis sõltuvad olulises osas Euroopa Liidu toetustest.⁴ Kuna riigieelarve kulud on valdavalt broneeritud ning riigitulude kasvu kasutatakse peamiselt suurenevate sotsiaal- ja tervishoiukulude rahastamiseks, tuleb riigi arengu rahastamisele kahanevate Euroopa Liidu toetuste tingimustes pärast aastat 2020 pöörata tähelepanu juba praegu.

46. Riigikontroll soovitas Rahandusministeeriumil esitada aastaid 2019–2022 puudutavas riigi eelarvestrateegias üksikasjalik selgitus ning aja- ja tegevuskava, kuidas ja milliste riigi rahanduslike protsesside raames Euroopa Liidu toetuste vähenemiseks valmistutakse. Vastuses Riigikontrollile lubas minister seda ka teha, kuid vastavat aja- ega tegevuskava tänavu kevadel valminud riigi eelarvestrateegiasse siiski ei lisatud. Pole veel teada, kui palju toetused pärast aastat 2020 vähenevad, aga riik ei saa oma toimimises välisele abile lootma, vähemalt Eesti arengutaseme juures.

³ Rahandusministeerium esitas viimati fikseeritud kulude jaotuse/hinnangu aasta 2016 kohta. Alates aastast 2017 pole fikseeritud kulude andmeid ega prognoosi enam avaldatud, kuna Rahandusministeeriumi sõnul on väljatöötamisel uus arvestusmetoodika.

⁴ Näiteks on Euroopa Liidu toel rahastatud märkimisväärses ulatuses riigi teedevõrgu arendamist, töövõimereformi elluviimist ning ettevõtluse ja regionaalarengu toetamist.

47. Riigikontroll leiab, et tuleb hoolikalt kaaluda, millele riigi piiratud ressursse kasutada. Küsimused, millal, kui palju ja millesse investeerida; kas häid aegu kasutada reservide kogumiseks või vastupidi, võtta juurde ka odavalt pakutavat laenu, et edendada majanduskasvu toetavaid investeeringuid; mida, keda, kuidas ja kui palju maksustada; kuidas haridus- ja rändepoliitikaga suunata tööjõupakkumist ning teadus- ja arendustegevuse ja innovatsioonipoliitikaga suurendada majanduses lisandväärtuse loomist, – on vaid mõned, mis vajavad vastamist.

48. Riigikontroll käsitleb oma selleaastases ülevaates järgmisena viit teemaderingi ja valdkonda, mis on Eestile ühiskondliku arengu seisukohalt olulised. Nendele valdkondadele kulutab riik enam kui poole eelarvest ja need konkureerivad ühele ja samale rahale, kuid rahastamisotsused pole alati olnud kaalutletud, läbipaistvad, sisulised või on sootuks edasi lükatud. Nende valdkondade riskide eiramine võib varem või hiljem tuua kaasa riigi rahanduse praeguse seisu halvenemise. Muu hulgas peab olema selge plaan, kuidas oma riiki arendada ka välise rahalise abita.

III. Riik viib pensionikindlustuse eelarve tasakaalu, tõstes töövoimetuspensionide kulu riigieelarvesse

2017. aastal ei piisanud pensionide väljamaksmiseks peale sotsiaalmaksu osa ka riigile jäävast füüsilise isiku tulumaksust

49. Eesti riiklik pensionikindlustuse süsteem on olnud aastast 2008 puudujäägis, see tähendab, et pensionide väljamaksmiseks pole sotsiaalmaksu pensioniosa laekumisest piisanud. Näiteks aastal 2014 tuli riigi muudest tuludest leida pensionideks 360 miljonit eurot, aastaks 2017 kasvas puudujääk ligikaudu 380 miljoni euroni.

50. Riikliku pensionikindlustuse kulud moodustavad 2018. aastal 1,7 miljardit eurot ehk ligikaudu 16,5% riigieelarve kogukuludest. Aastaks 2022 kasvavad pensionikindlustuse kulud prognooside kohaselt 2,1 miljardi euroni, mis moodustab ca 17,5% riigieelarvest. Kui riigieelarve kogukulud suurenevad 2022. aastaks võrreldes 2018. aastaga ca 1,5 miljardi euro võrra, siis sellest kasvust ligi 375 miljonit eurot moodustavad riikliku pensionikindlustuse kulud.

Valitsus on astunud ja astumas samme pensionikindlustuse kestlikkuse tagamiseks, kuid võtnud kasutusele ka näilised abinõud

51. Vabariigi Valitsus on mõistnud riikliku pensionikindlustuse jätkusuutlikkuse riske ning teinud olukorra parandamiseks mitu olulist otsust, sh arvestanud osaliselt soovustega, mida Riigikontroll andis oma 2014. aasta auditis „Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus“.

52. 2018. aastal kiitis valitsus heaks pensionireformi eelnõu, millega soovitakse muuta pensionile jäämise aeg alates 2021. aastast paindlikumaks ning soodustada kauem töötamist. Seejuures kavandatakse pensionisüsteemis rakendada **automaatset kohandamismehhanismi**, sidudes pensioniea muutumise alates 2027. aastast keskmise oodatava eluea muutumisega⁶, ning soodustada panustamist kogumispensionidesse. Need algatused on vajalikud.

Automaatne kohandamismehhanism – vahend hüvitiste, õiguste ja/või sissemaksete kohandamiseks vastavalt muutustele kokkulepitud näitajates.⁵

⁵ Roheline raamat: piisav, jätkusuutlik ja kindel Euroopa pensionisüsteem. Euroopa Komisjon, 2010. SEK(2010)830.

⁶ Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (613 SE) eelnõu I lugemine on Riigikogus lõpetatud.

Eripension – tavapensionist suurem, otseselt isiku palgast sõltuv ning kindla ametikohaga (nt politseiametnik, prokurör, kaitseväelane) seotud pension, mida hakatakse maksta enamasti oluliselt varem, kui saabub vanaduspensioniiiga.

Teadmiseks, et

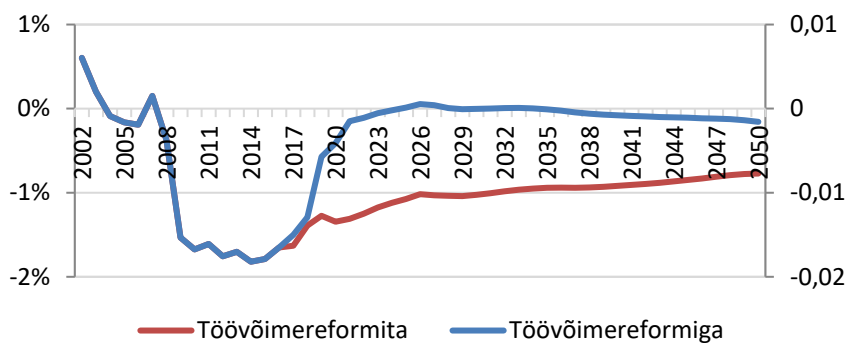
ajavahemikul 2008–2017 olid riikliku pensionikindlustuse kulud kokku pea 3 miljardit eurot suuremad kui tulud.

Suur osa ca 100 000 töövõimetuspensionärist nimetatakse ümber töövõimekaoga inimesteks

53. Ühtlasi kaotati 2018. aastal viimased eripensionid. Muudatusega tagatakse inimeste võrdne kohtlemine pensionisüsteemis, vähendatakse pensionide väljamaksmise edasilükatud rahalisi kohustusi ning aidatakse kaasa tööhõive suurendamisele.

54. Alles mõni aeg tagasi prognoosis Rahandusministeerium pensionikindlustuse eelarve olulist puudujääki vähemalt aastani 2050. Nüüd aga jõuab eelarve Sotsiaalministeeriumi ning Rahandusministeeriumi 2016. aastal koostatud analüüsi põhjal tasakaalu 2024.–2025. aastal (vt joonis 2). Selle taga pole vanaduspensionikulude vähenemine ega sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa laekumise järsk kasv, vaid muudatus, millega kantakse varasem töövõimetuspensionide kulu pensionikindlustuse eelarvest riigieelarvesse. See tähendab, et edaspidi tuleb vähenenud töövõimega inimestele maksta igakuist toetust mitte enam sotsiaalmaksu, vaid teiste riigi tulude arvelt.

Joonis 2. Riikliku pensionikindlustuse eelarve koos prognoosiga aastatel 2002–2050 (% SKPst)



Allikas: Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium

55. Töövõimereformi käigus nimetatakse töövõime hindamise järel suur osa ligikaudu 100 000 töövõimetuspensionärist ümber töövõimekaoga inimesteks. Töövõimekaoga inimestele ei maksa Sotsiaalkindlustusamet enam pensioni, vaid neile makstakse riigieelarvest töötukassa kaudu töövõimetoetust. Töötukassa on üle võtnud ka töövõime hindamise ning alustanud töövõimekaoga inimeste tööle aitamiseks ja töötamise toetamiseks täiendavate teenuste pakkumisega.

56. Uus süsteem peaks looma töövõimekaoga inimestele oluliselt parema tugisüsteemi ning parandama nende võimalusi tööle minna. Kõnealune reform on töövõimekaoga inimeste abistamise seisukohast igati vajalik.

57. Samas ei ole töövõimereformiga tehtud muudatus sisuline lahendus riikliku pensionikindlustussüsteemi vaatest – töövõimetuspensionide kulu tõsteti pensionikindlustuse eelarvest välja ning seeläbi saavutati eelarve tasakaal. Osa pensionikindlustuse ja Sotsiaalkindlustusameti kuludest muudeti töötukassa ja riigieelarve muude kulude n-ö loomulikuks osaks.

58. Töövõimetoetuse maksmiseks on 2018. aastal kavandatud 179 miljonit eurot, millele lisanduvad töövõime hindamise kulud (8 miljonit eurot) ja töövõimekaoga inimestele suunatud teenuste kulud (24 miljonit eurot)⁷. Kui töövõimetoetuse kulud kaetakse riigieelarve muudest

⁷ Töötukassa eelarve

tuludest, siis töövõime hindamise ja teenuste kulud töötukassa ning ELi tõukefondide rahast. 2022. aastaks suurenevad töövõimetoetuse kulud prognoosi kohaselt vähemalt 360 miljoni euroni.

59. Töövõimekaoga inimestega seotud kulude osaline ülekandmine töötukassale on tõenäoliselt üks põhjus, miks töötuskindlustusmaks määra pole langetatud, ehkki vähene tööpuudus ja suur tööhõive seda võimaldaks. Samuti võib põhjuseks olla asjaolu, et töötukassa tulude säilitamine mõjutab positiivselt valitsussektori eelarvepositsiooni ning aitab tasakaalustada valitsussektori teiste osade puudujääki.

60. Samas on Sotsiaalministeeriumi sõnul peamine põhjus, miks töötuskindlustusmaks määrad on samaks jäänud, seisneb vastutsüklilises majanduspoliitikas – majanduse kasvufaasis on vaja raha säästa, et langusfaasis oleks raha kasvavate kuludega toime tulla ning paindlikult reageerida tööjõuturul toimuvatele muudatustele.⁸

61. Soodsate majandusolude tõttu on töötukassasse kogunenud märkimisväärne reserv. Majandustingimuste olulise halvenemise korral, mil sissemaksed süsteemi vähenevad ja väljamaksed suurenevad, kasvaks surve töötukassa kuludele ja tegevustele. Seejuures tuleb arvestada, et töötukassa sihtrühmad ja tegevused on oluliselt laienenud: teenused tuleb tagada mitte ainult töö kaotanud inimestele, vaid samal ajal tuleb tegeleda ka töövõimereformi sihtrühma tööturule toomise ja töötavate inimeste hõives püsimise toetamisega.

62. Töötukassa on teinud arvutusi, kui kiiresti kahaneks majanduslanguse tingimustes töötukassa reserv, kui töötuskindlustusmaks määrad jäävad praegusele tasemele. Näiteks, kui töötuse määr sarnaselt eelmise majanduskriisiga kiiresti kasvaks ning korduks sarnane stsenaarium, jätkuks töötukassa reservist umbes kolmeks aastaks.

63. Rahandusministeerium on riigi eelarvestrateegias aastateks 2019–2022 esitatud pikaajalise jätkusuutlikkuse analüüsis nentunud, et pensioniea kasvu ja teise pensionisamba väljamaksete rakendamise tõttu on demograafiliste muudatuste surve Eesti riigi rahandusele võrreldes enamiku Euroopa Liidu riikidega väike.

64. Teisalt näitavad ministeeriumi hinnangul analüüsid, et pensionide (esimese ja teise samba summana) ja keskmise palga suhe pikemas perspektiivis halveneb, mistõttu võib pensionisüsteem tulevikus vajada lisaotsuseid.

65. Riigikontrolli hinnangul on valitsuse initsiatiiv tegeleda pensionisüsteemi jätkusuutlikkusega tervitatav, kuid lahendused peaksid olema eelkõige sisulised. Esimese sammuna oleks vajalik, et Riigikogu võtaks vastu riikliku pensionikindlustuse jätkusuutlikkuse parandamisega seotud otsused, sh kiidaks heaks automaatse kohandamismehhanismi kasutusele võtmise.⁹

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditist „[Riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus](#)“.

Pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse tagamiseks on vaja otsuseid

⁸ Vabariigi Valitsuse määruse „Töötuskindlustusmaks määrad aastatel 2019–2022“ eelnõu seletuskiri.

⁹ Riigikogu ei ole veel langetanud otsust riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (613 SE) kohta.

Soodustingimustel vanaduspensioni makstakse isikule, kes on teinud teatud aja tervist kahjustavat ja raskete tööttingimustega tööd Eesti Vabariigi Valitsuse kinnitatud tootmisalade, tööde, kutsealade ja ametikohtade nimekirja järgi.

Väljateenitud aastate pension määratakse nende kutsealade töötajatele, kes teevad tööd, millega kaasneb enne vanaduspensioniiikka jõudmist kutsealase töövõime kaotus või vähenemine, mis takistab sellel kutsealal töötamise jätkamist.

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditist „[Riigi tegevus töövõimereformi ettevalmistamisel](#)“.

Statistikaameti hinnangul registreeritakse umbes pooled tööõnnetustest

Tööõnnetused toovad Eestile hinnanguliselt kahju 0,5% SKPst aastas, s.o 2017. aastal umbes 118 miljonit eurot

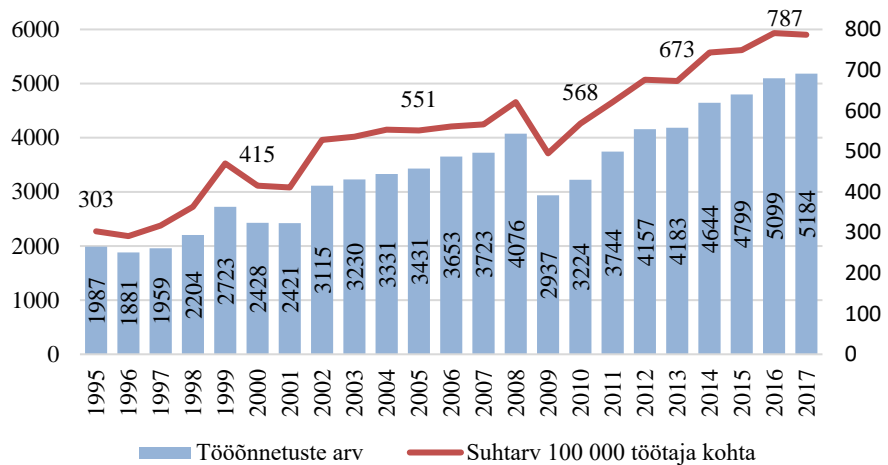
66. Seni on valitsusel ja Riigikogul tegemata mitmed otsused, mis aitaksid pensionisüsteemi jätkusuutlikkust täiendavalt parandada. Näiteks on tänini kaotamata soodustingimustel vanaduspension ja väljateenitud aastate pension, mille maksmise alused ei ole aja jooksul muutunud tööttingimuste tõttu enam asjakohased ning mille asemel tuleks panna rõhku töötajate tervise kaitsele ja toetada nende võimalikult pikalt tööturul aktiivsena püsimist. Nende pensioniliikide kaotamine võimaldaks ühtlasi hoida kokku pensionikindlustuse kulusid.

IV. Töövõimekao ennetamine on töövõimereformi õnnestumise eeldus

67. Töövõimereformi ettevalmistamisel juhtis Riigikontroll tähelepanu, et reformi elluviimisel ei tohi ära unustada selle üht algset eesmärki – ennetada töövõimekadu ning pidurdada seeläbi töövõimekaoga inimeste arvu ja riigi kulude kasvu.¹⁰

68. Rahvusvaheline praktika¹¹ on näidanud, et töövõime säilimise aspektist on kõige tõhusam tagada inimesele turvaline töökeskkond. Eestis oli registreeritud tööõnnetusi 2017. aastal pea 5200 ning tööõnnetuste arv on alates 2009. aastast pidevalt kasvanud (vt joonis 3).

Joonis 3. Registreeritud tööõnnetuste arv ja tööõnnetusi 100 000 töötaja kohta aastatel 1995–2017



Allikas: Tööinspeksioon

69. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) hinnangul on tööõnnetuste ja kutsehaiguste kulu Euroopa Liidus 3,3% SKPst aastas, sh moodustavad 0,4% SKPst tööõnnetuste kulud. Eestis on tööõnnetustega seotud kulu 0,1% SKPst võrra ELi keskmisest suurem. Kulu majandusele väljendub seeläbi, et inimesed on tööõnnetuse tõttu tööturult eemal või kui sellega kaasneb töövõimekadu, loovad pärast vähem majanduslikku lisandväärtust. Kõige parema tööohutusega Euroopa Liidu riikides on

¹⁰ Seletuskiri töövõimetoetuse seaduse eelnõu juurde.

¹¹ Samas.

tööõnnetuste tõttu kaotatud eluaastate arv hinnanguliselt 2–3 korda väiksem kui Eestis.¹²

Tööandjad pole motiveeritud töökeskkonna ohutusse investeerima

70. Tööinspektsiooni hinnangul on peamine tööõnnetuste kasvu põhjus Eesti tööandjate vähenenud motivatsioon investeerida töökeskkonda ja töötajasse.¹³ Samas peab ka töötaja teadvustama töökeskkonna ohutegureid ning aitama oma käitumisega kaasa, et töökeskkond oleks ohutum. Kergemate tööõnnetuste korral on nii töötajal kui ka tööandjal motivatsioon tööõnnetust varjata, sest lihtsam ja odavam on pöörduda erakorralise meditsiini osakonda või perearsti poole, kes vajaduse korral suunab eriarsti vastuvõtule. Kulud kaetakse solidaarsest ravikindlustusest.

71. Mitmetes riikides sõltub ettevõtete maksukoormus sellest, kui palju tööõnnetusi või kutsehaigestumisi nende ettevõttes toimub. Eestis see nii ei ole. Töökeskkonna ohutuse eest hea seisva tööandja maksukoormus lähtub tööjõukuludest samamoodi nagu selle tööandja maksukoormus, kes ei panusta töökeskkonna ohutusse.

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditist „[Järeleaudit riigi tegevusest turvalise töökeskkonna tagamisel](#).“

72. Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse loomist on planeeritud 25 aastat, kuid tulemusteta. Juulis 2018 algatas Sotsiaalministeerium tööõnnetuskindlustuse väljatöötamise kavatsuse, kuid pole teada, kas initsiatiiv leiab toetuse. Ministeerium on lahenduse väljatöötamisel arvestanud Riigikontrolli soovitusi osaliselt. Samas ei pruugi praegune välja pakutud lahendus olla piisav, et suurendada tööandjate motivatsiooni panustada töökeskkonna ohutusse. Kasvav tööõnnetuste arv ning kulud ühiskonnale nõuavad aga probleemiga tegelemist.

73. **Riigikontrolli hinnangul tuleks luua eelkõige tööandjatele motivatsioon ennetada töövõimekao tekkimist sellega, et tagatakse turvaline töökeskkond. Seejuures ei tohiks töövõimekao ennetamisel piirduda üksnes tööõnnetuste vähendamisega, vaid pöörata järgmises etapis tähelepanu ka kutsehaiguste ennetamisele.**

V. Tervishoiusüsteemi rahastamine vajab täiendavaid lahendusi – ravijärjekorrad on pikad ning katmata ravivajadus suur

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditist „[Erakorraline meditsiin](#)“.

74. Riigikontroll on auditites ja varasemates aastaülevaadetes juhtinud tähelepanu sellele, et ravikindlustuse kulud kasvavad, kuid tervishoiuteenuste kättesaadavus on jätkuvalt probleemiks. Tööealiste inimeste arvu vähenemine, rahvastiku vananemine ja tervishoiuteenuste üldisest suurem kulude kasv – uued ravivõimalused ja kiire palgakasv – on peamised tegurid, mis suurendavad survet Eesti tervishoiusüsteemile ja rahastusele.¹⁴ Näiteks kasvavad eriarstiabi kulud rahvastiku vananemise tõttu ligi 17 miljoni euro võrra aastas.¹⁵

¹² Tööõnnetuskindlustuse väljatöötamise kavatsus (03.07.2018).

¹³ Riigi tegevus töövõimereformi ettevalmistamisel. Riigikontroll, 2017.

¹⁴ Rahandusministeeriumi hinnangul on ravi keskmine maksumus aastaid kasvanud üldisest hinnatasemest märkimisväärselt kiiremini – sõltuvalt ravitüübist 5–10% aastas.

¹⁵ Pille Banhard. Eelarvele paneb aluse põhjalik ravivajaduse kaardistamine. Haigekassa, 2016.

Ravijärjekorrad on pikenenud

75. Arstiabi kehva kättesaadavust peegeldavad pikad ravijärjekorrad, mis on aasta-aastalt pigem kasvanud (vt joonis 4).

Teadmiseks, et

Eesti Haigekassa nõukogu 13.01.2013. a otsuse kohaselt ei tohiks ambulatoorse eriarstiabi järjekord ületada 42 päeva; plaanilise eriarstiabi, päevaravi ning viljatusravi korral on maksimaalselt lubatud ravijärjekorraks 240 päeva.

Teadmiseks, et

Eesti Haigekassa nõukogu pikendas 2009. a majanduskriisi ajal ambulatoorse ravi järjekordade maksimumpikkust 4 nädalalt 6 nädalani. Seda ei ole senini tagasi muudetud.

Ortopeedia – kirurgilise meditsiini eriala, mis tegeleb luude, lihaste ja liigeste vigastuste diagnoosimise ning raviga.

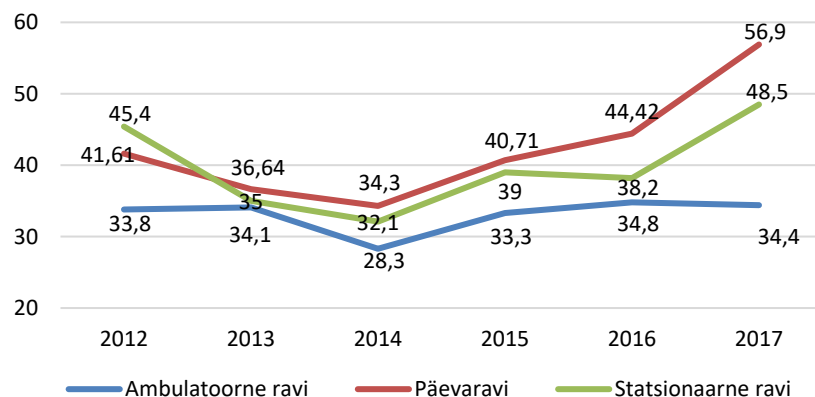
Otorinolarüngoloogia – meditsiini-eriala, mis hõlmab kõrva-nina-kurguhaiguste diagnoosimist ja ravi.

Digiregistratuur – tsentraalselt hallatav arsti vastuvõtule registreerimise süsteem.

E-konsultatsioon – perearstidele loodud võimalus konsulteerida terve infosüsteemi kaudu eriarstidega, et täpsustada oma patsiendi diagnoosi määrata talle ning ravi.

Osal juhtudel võimaldab see vältida eriarsti visiiti, sest perearst saab piisava info, et patsiendile määrata vajalik ravi.

Joonis 4. Ravijärjekordade keskmised pikkused aastatel 2012–2017 ravitüüpide kaupa (päevade arv)



Allikas: Riigikontroll Eesti Haigekassa andmete alusel

76. Ehkki haigekassa nõukogu on jaanuaris 2013 tehtud otsusega kinnitanud ravijärjekordade maksimumpikkused, ei suudeta neist sageli kinni pidada. Ambulatoorses ravis oli 2017. aastal 9 erialal 33st kvartalite keskmine ooteaeg pikem kui lubatud.

77. 01.01.2018. aasta seisuga ei saanud 54% patsientidest ettenähtud ooteajal ambulatoorsele ravile.¹⁶ Näiteks oli viis aastat varem see näitaja 44%. Pikad ooteajad on põhjustatud nii personalipuudusest, sh arstide vähesusest, kui ka ebapiisavast rahastamisest. Ühtlasi on nõudlus tervishoiuteenuste järele kasvanud. Tõsi, oluline põhjus on ka patsiendi valik, st patsiendile ei sobinud vastuvõtuaeg või sooviti minna konkreetse arsti vastuvõtule. Alati ei tule ka kõik patsiendid kokkulepitud ajal vastuvõtule ning mõne aja möödudes panevad uue aja arsti juurde kinni. Samas ei pea haigekassa ega haiglaid arvet selle üle, kui palju on selliseid patsiente, kes järjekorda end panna ei saanud, sest vabu visiidiage ei olnud.

78. Statsionaarses ja päevaravis jääb keskmine ooteaeg küll kehtestatud piiridesse, kuid üksikutes suuremates haiglates on mõnel erialal ooteaeg mitu korda pikem kui lubatud. Näiteks oli 01.01.2018. aasta seisuga statsionaarse ravi ooteaeg Ida-Tallinna Keskhaiglas **ortopeedia** erialal 658 päeva. Analoogne seis iseloomustab **otorinolarüngoloogia** eriala, kus ooteaeg Tartu Ülikooli Kliinikumis oli 608 päeva. Kokkuvõttes ei saanud 01.01.2018. aasta seisuga statsionaarsele ravile lubatud ooteajal 20% ja päevaravile 28% patsientidest.¹⁷

79. Ravijärjekordi võimaldaks vähendada üleriigilise **digiregistratuuri** rakendamine ja **e-konsultatsiooni** laiem kasutuselevõtt. Digiregistratuuri kaudu saaks tuvastada kõige lühema ravijärjekorraga teenusepakkuja ning siduda väljastatud digisaatekiri konkreetse broneeringuga. Seejuures ei ole patsiendil võimalik broneerida mitut aega sama eriala arsti juurde, sest see pikendab kunstlikult järjekordi. E-konsultatsiooni kaudu saadab

¹⁶ Eesti Haigekassa andmete põhjal. Näitajad käivad haiglavõrgu arengukava haiglate kohta.

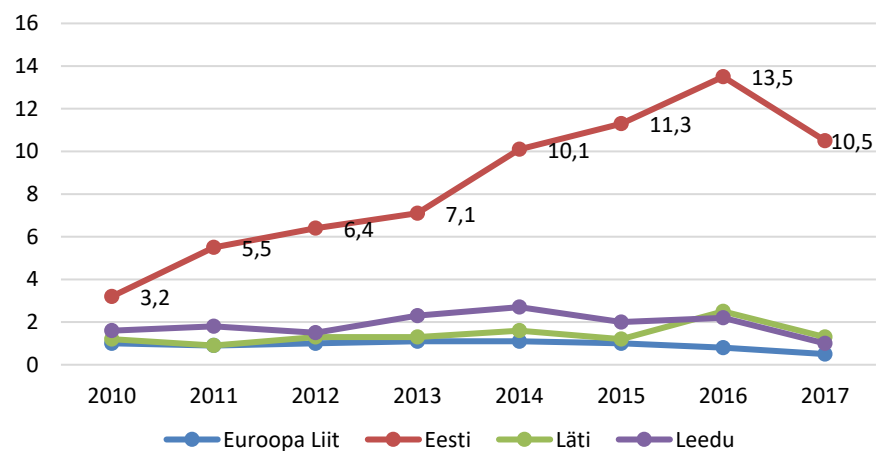
¹⁷ Samas.

perearst eriarstile juba eelnevalt läbi vaadatud patsiendi andmed ja eriarst saab vajaduse korral anda perearstile juhtnöörid, kuidas patsienti ravida või määrata patsiendile tema seisundit arvestades sobilik vastuvõtuaeg.

Inimesed tunnevad, et nad ei saa õigel ajal arstile

80. Pikad ravijärjekorrad tähendavad katmata ravivajadust, mis on Eesti inimeste hinnangul pidevalt kasvanud ning oli 2016. aastal Euroopa Liidu liikmesriikide seas suurim (vt joonis 5). 2017. aastal hindas 10,5% inimestest, et ei saanud vajalikke tervishoiuteenuseid pika ravijärjekorra tõttu (vt joonis 5). Ehkki see osakaal on võrreldes 2016. aastaga veidi vähenenud, on see jätkuvalt Euroopa Liidu liikmesriikide seas suurim näitaja. Eestis on eelkõige probleemiks hambaravi ja eriarstiabi vähene kättesaadavus.¹⁸

Joonis 5. 16aastaste ja vanemate inimeste katmata ravivajadus 2010–2017 (% vastajaist, kes ei pääsenud enda hinnangul arsti juurde pika ravijärjekorra tõttu)



Allikas: Eurostat

Pikkade ravijärjekordade tõttu pöörduvad rohkemad patsiendid erakorralise meditsiini osakonda

81. Üks viis, kuidas avaldub pikkade ravijärjekordade ning katmata ravivajaduse tagajärg, on inimeste pöördumine erakorralise meditsiini osakonda. Tervise Arengu Instituudi¹⁹ hinnangul on arsti ambulatoorsete vastuvõttude arvu vähenemine suurendanud erakorralise meditsiini osakonna töömahtu. Näiteks pöördus 2017. aastal erakorralise meditsiini osakonda ca 300 000 inimest ehk iga neljas Eesti inimene. Kokku pöörduti 462 000 korral, mida on 13% enam kui 2010. aastal.

82. Peale eriarstiabi puuduliku kättesaadavuse põhjustab erakorralise meditsiini osakonda pöördumist ka see, et perearstiabi ei ole ühtlase kvaliteediga ega piisavalt kättesaadav. Näiteks ütles 40% inimesi, kes olid pöördunud erakorralise meditsiini osakonda kergemate kaebustega, et nad ei saanud enda hinnangul õigel ajal perearsti vastuvõtule. 22% kergemate kaebustega patsientidest aga ei soovinud erinevatel põhjustel perearsti juurde minna.²⁰

83. Perearstipraksiste 2017. aasta kvaliteedihindamine andis kõrgema hinnangu 43%-le hindamises osalenud praksistest ning ülejäänute tase jäi madalamaks. Samas ei ole kordagi hinnatud ca kolmandikku

¹⁸ Statistikaamet, TH54: 16-aastaste ja vanemate arstiabi kättesaadavus arstiabi liigi ja elukoha järgi.

¹⁹ Eva Anderson. Arsti ambulatoorsed vastuvõttud ja koduvisiitid 2004–2014. Tervise Arengu Instituut, 2016.

²⁰ Erakorraline meditsiin. Riigikontroll, 2018.

Valitsus on astunud vajalikke samme, kuid arstiabi kättesaadavuse ja süsteemi kestlikkuse tagamiseks tuleb leida täiendavaid lahendusi

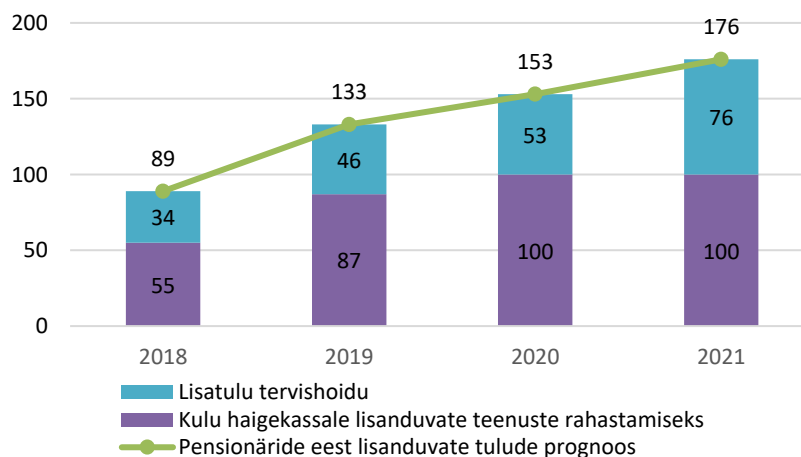
praksistest²¹. Erinev tase mõjutab patsiendi käitumist – kui patsient ei saa vajalikku teenust perearsti juurest või ta ei ole sellega rahul, otsib ta abi mujalt. Patsiendi ravimine erakorralise meditsiini osakonnas on aga üldjuhul kalleim viis seda teha.^{22, 23}

84. Tervishoiusüsteemi rahalise olukorra parandamiseks tegi valitsus 2017. aasta aprillis otsuse hakata edaspidi riigieelarvest tasuma mittetöötavate pensionäride eest sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa. See oli oluline samm, et parandada ravikindlustuse jätkusuutlikkust ning kohandada selle tulubaasi rahvastiku vananemisest tulenevate muutustega.

85. Samas on märkimisväärne, et pensionäride eest makstav sotsiaalmaks ei moodusta tervikuna lisatulu tervishoidu, sest samal ajal otsustati tuua haigekassasse üle mitmed kohustused, mida varem oli rahastatud riigieelarvest. Seejuures läheb üle poole sellest lisatulust just nende uute kohustuste rahastamiseks. Haigekassa ülesannete hulka lisandub järkjärgult aastatel 2018–2020 kiirabi, täiskasvanute hambaravi toetus, viljatusravi, HIVi ja tuberkuloosiravimite, vaktsiinide jm teenuste rahastamine (vt joonis 6).

86. Kuna seaduse muutmise aluseks olnud prognoosis pole arvestatud lisandunud teenuste kulude kasvuga aastate jooksul, puudub selgus, kui palju täpselt jääb raha tervishoiuteenuste kättesaadavuse parandamiseks. Samal ajal on tervishoidu lisaraha suunamise kõrval vaja leida täiendavaid lahendusi, et tagada tervishoiusüsteemi optimaalne ning säästlik korraldus.

Joonis 6. Mittetöötavate pensionäride eest makstava sotsiaalmaksu jagunemise prognoos aastatel 2018–2021²⁴ (miljon eurot)



Allikas: Sotsiaalministeerium

²¹ 2018. aastal võeti hinnatavate hulka ka neid praksiseid, keda varem ei olnud hinnatud, ning praksiseid, kes olid varasema hinnangu põhjal saanud kehvema tulemuse.

²² Valitsuskabineti nõupidamisele juulis 2016 esitatud memorandumis lisa „Tervishoiu lisarahastamise võimaluste analüüs ja ettepanekud tervishoiu rahastamise jätkusuutlikkuse tagamiseks“.

²³ Erakorralise meditsiini osakonna ambulatoorne raviarve on keskmiselt ligikaudu 4 korda suurem kui perearsti visiidi keskmine maksumus. Kulukamaks muudavad selle osakonna ravi eriarsti vastuvõtt ning seal tehtavad lisauuringud ja protseduurid.

²⁴ Vabariigi Valitsus otsustas riigieelarvest täiendavalt panustada haigekassa eelarvesse 2018. aastal 7%, 2019. aastal 10%, 2020. aastal 11%, 2021. aastal 12% ja 2022. aastal 13% mittetöötavate vanaduspensionäride pensionilt.

87. 2018. aastal makstakse mittetöötavate pensionäride eest sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa 7% ehk ca 89 miljonit eurot, millest 55 miljonit eurot kasutatakse haigekassasse üle viidud teenuste rahastamiseks. Järelejäänud 34 miljonit eurot on tegelik ravikindlustuse eelarvesse lisanduv tulu, mis on suunatud arstiabi kättesaadavuse parandamiseks. Kõige enam otsustati 2018. aastal raha juurde anda lastekirurgia ja pediaatria, kardioloogia ning sisehaiguste erialadele, kokku 15,4 miljonit eurot.²⁵

Sotsiaalministeeriumi hinnangul vajaks tervishoid 200 miljonit eurot lisaraha aastas

88. Tervishoidu lisaraha suunamist ette valmistades hindas Sotsiaalministeerium, et tervishoiusüsteemi oleks vaja lisaraha minimaalselt 200 miljonit eurot aastas, et jõuda tervishoiu samasugusele rahastustasemele nagu ELis ja OECDs keskmiselt.

89. Seejuures oli Sotsiaalministeerium seisukohal, et ravikindlustus-süsteemi pikaajalise jätkusuutlikkuse tagamiseks on peale pensionäride eest panustamise vaja ravikindlustuse eelarvest välja viia nii sünnitushüvitised (2018. aasta eelarves ca 53 miljonit eurot) kui ka lapsendamishüvitised.²⁶

90. Selleks, et suurem arv inimesi saaks ravikindlustuskaitse ning väheneks inimeste omaosaluskoormus, tuleks ministeeriumi hinnangul kaaluda ka haigushüvitiste väljaviimist haigekassa eelarvest.²⁷ Kuigi mainitud hüvitiste väljaviimine haigekassa eelarvest oleks võimaldanud suunata tervishoidu enam lisaraha, oleks see samal ajal tähendanud olulist täiendavat kulu riigieelarves. Sisuliselt tähendab see, et kulud, mida riigil tuleb maksutuludest katta, jääksid mõlemal juhul samaks.

Vaatomata lisarahale on eriarstiabis 2018. aastal puudu 52 miljonit eurot

91. Selge on, et viimastel aastatel on suurenenud vahe inimeste ravivajaduse ja pakutavate teenuste vahel. Haigekassa hinnangul on perioodil 2014–2018 eriarstiabis rahastamata ravijuhtude osakaal kogunõudlusest kasvanud 5,1%-lt 7,4%-le. Tegu on nende ravijuhtudega, mille puhul on hinnatud vajalikuks patsientidele teenust osutada, kuid haigekassal raha selle teenuse eest tasuda ei ole. Võrreldes 2017. aastaga on 2018. aastal rahastamata ravijuhtude arv mõnevõrra kasvanud (2018. aastal 245 000 ravijuhtu) – seda vaatomata 34 miljoni euro suurusele lisarahale.

92. Samas peaks haigekassa ja tervishoiusüsteemi osapoolte vahel 2017. aastal sõlmitud ühiste kavatsuste protokoll järgi olema 2020. aastaks kaetud kogu ravikindlustatute nõudlus tervishoiuteenuste järele. Sotsiaalministeeriumi hinnangul on seda eesmärki keeruline saavutada, sest tervishoiutöötajate palgakasvu tõttu kasvavad tervishoiuteenuste kulud kiiresti.

Tervishoiusüsteemi tõhustamisega tuleks jätkata

93. **Riigikontrolli hinnangul on tervishoiusüsteemi jätkusuutlikkuse ja patsiendikesksuse tagamiseks vaja leida täiendavaid lahendusi, mis**

²⁵ Erialad, mis saavad lisaraha, on täpsemalt ära toodud haigekassa [2018. aasta eelarves](#).

²⁶ Riigikogus on lugemisel eelnõu, millega plaanitakse liita rasedus- ja sünnituspuhkuse ning sünnitushüvitis vanemapuhkuse ja -hüvitiste süsteemi. See tähendab, et sünnitus- ja lapsendamishüvitiste kulud tõstetakse ravikindlustuse eelarvest riigieelarvesse. Selle tasakaalustamiseks kaotatakse teatud eraldised, mida praegu makstakse riigieelarvest ravikindlustuse eelarvesse. Kokkuvõttes ei teki prognoosi kohaselt olulist mõju kummalegi eelarvele.

²⁷ Analüüs ja ettepanekud tervisesüsteemi rahastamise jätkusuutlikkuse tagamiseks. Valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memorandum, märts 2017.

ei seisne ainult süsteemi lisaraha suunamises: tähelepanu tuleks pöörata perearstiabi kättesaadavuse tagamisele ning nõrgema kvaliteediga praksiste järeleaitamisele; eriarstiabi ressursside mõistlikumaks kasutamiseks on vaja rakendada üleriigiline digiregistratuur ning laiendada e-konsultatsiooni ja muude e-tervise võimaluste kasutamist; tervishoiusüsteemi tuleks tõhusamaks muuta haiglavõrgu korrastamise kaudu. Samuti on oluline tugevdada edaspidi koostööd pere- ja eriarstiabi, õendusabi ning sotsiaalvaldkonna vahel, et tagada patsiendi ravi terviklikkus ja tõsiste terviseprobleemide ennetamine.

VI. Politseinike arvu vähenemine seab kahtluse alla Politsei- ja Piirivalveameti suutlikkuse ülesandeid täita

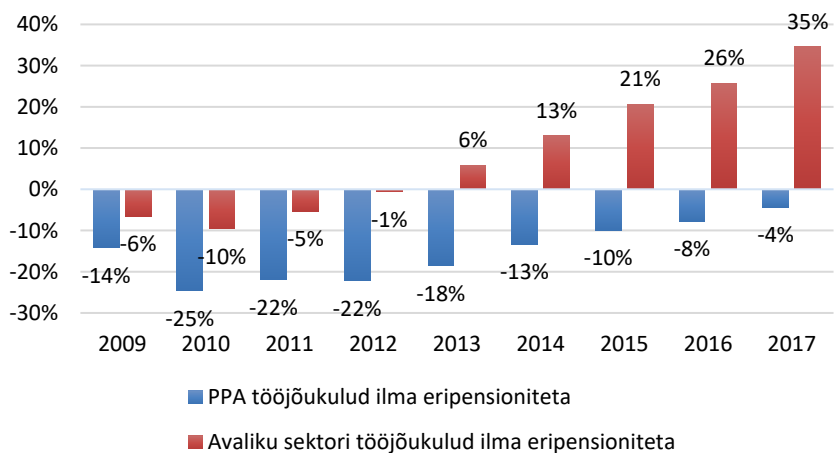
94. Aastal 2006 algasid ettevalmistused Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamiseks, mis jõudis lõpule 2010. aasta alguses, kui tööd alustas Eesti suurim, tollal 6000 töötajaga riigiasutus nimega Politsei- ja Piirivalveamet (PPA). PPA eelarve on 2018. aastal ca 220 miljonit eurot.

95. Kolme asutuse ühendamise tulemusel loodeti saavutada kokkuvõtteid kinnisvarakuludelt, tehnika soetamiselt ja haldamiselt. Vähenemise sooviti ka tugiteenistujate osakaalu töötajaskonnast nii, et töötajate koguarvu ei vähendata.

96. Riigikontrolli 2016. aastal avaldatud audit näitas, et reformi tulemusena saavutati PPA kokkuvõtteid kinnisvara ruutmeetrite vähendamise pealt töötaja kohta ja maismaasõidukite kulude kaudu. Vähenes ka tugiteenistujate osakaal kogu PPA töötajaskonnast.

97. Vastupidi plaanitule saavutati rahaliselt suurim kokkuvõtteid PPA moodustamisel töötajakuludelt, mis olid ka 9 aastat hiljem, 2017. aastal, PPA 4% väiksemad kui kolmel ühendatud asutusel kokku 2008. aastal. Samas olid avaliku sektori töötajakulud tervikuna 2017. aastal 35% suuremad kui aastal 2008 (vt joonis 7). 2008. aasta töötajakulude summa ületab PPA 2018. aastal.

Joonis 7. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ning avaliku sektori töötajakulude muutus võrreldes aastaga 2008



Allikas: saldoandmike infosüsteem, Riigikontroll

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise peamine eesmärk oli kokkuvõtteid

Loe lähemalt

Riigikontrolli auditist „Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus“.

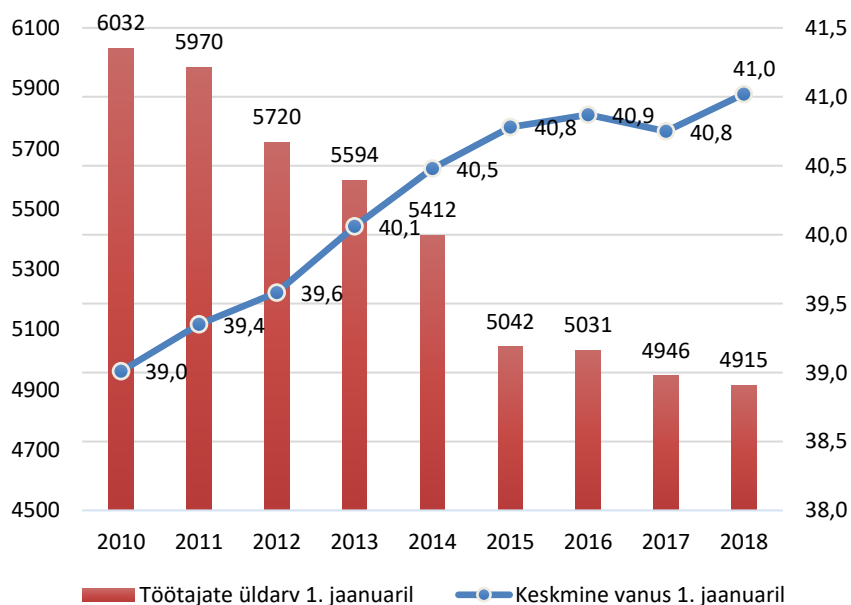
Avaliku sektori töötajakulud ületavad 2008. aasta taset kolmandiku võrra, PPA kulud on 2008. aasta tasemest väiksemad

98. PPA tööjõukulused on aidanud madalana hoida töötajate arvu oluline vähenemine viimasel kümnel aastal ja avaliku sektori keskmisega võrreldes aeglasem palkade kasv.

PPA töötajate arv kahaneb ja keskmine vanus suureneb

99. Töötajate arv PPAs on järjepidevalt vähenenud. 2018. aasta alguses oli PPAs ca 1100 töötajat vähem kui 2010. aastal, kui ühendasutus tööd alustas. Samuti on kasvanud töötajate keskmine vanus (vt joonis 8). Kui PPAsse tööle asumise ja sealt lahkumise senine trend jätkub, siis kümne aasta jooksul suureneb PPA töötajate keskmine vanus ja pensionile minejate arv.

Joonis 8. Politsei- ja Piirivalveameti täistööajale taandatud töötajate arv ja keskmine vanus aastatel 2010–2018



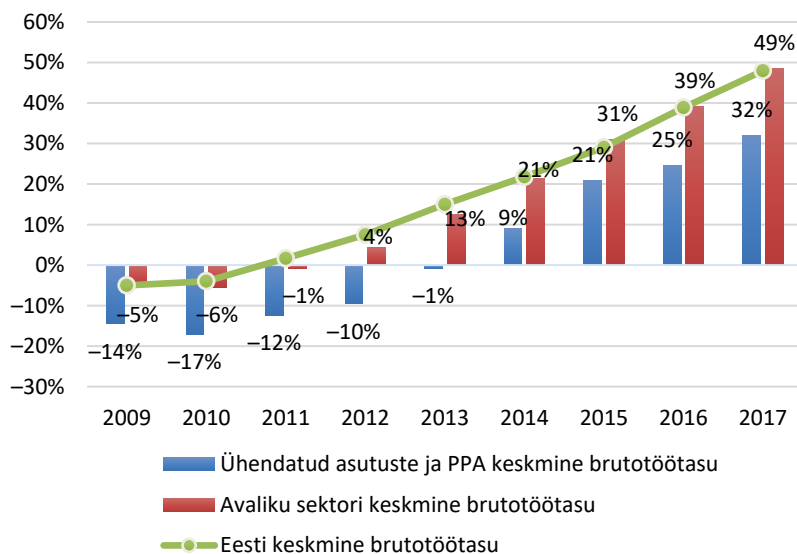
Allikas: Riigikontroll PPA personaliandmete põhjal

PPA töötajate keskmine palgatõus on jäänud riigi- ja avaliku sektori keskmisele palgatõusule alla

100. Ehkki PPA on viimastel aastatel riigieelarvest palgatõusuks raha märkimisväärselt juurde saanud, on nii Eesti keskmine kui ka avaliku sektori keskmine palk kiiremini kasvanud. Kui aastal 2017 oli avaliku sektori keskmine palk 49% suurem kui aastal 2008, siis PPA-l oli vastav keskmine näitaja 32% (vt joonis 9). Seda vahet ei kata ka 2018. aasta riigieelarves PPA töötajate palgatõusuks eraldatud raha ja 2019. aasta riigieelarve eelnõus planeeritud ca 10% suurune palgaraha tõus. Arvestada tuleb, et samal ajal kasvavad ka riigi ja avaliku sektori keskmised palgad.

101. Positiivsena saab välja tuua, et PPAs on alates 2015. aastast suudetud palkasid PPA keskmisega võrreldes mõnevõrra rohkem tõsta patrullpolitseinikel, kelle palgakasv on viimastel aastatel edestanud Eesti keskmise palga kasvu. See on aidanud aeglustada PPA töötajaskonna vähenemist. Patrullpolitseinikke töötab PPAs ca 500 (10% PPA töötajaskonnast) ja nende keskmine brutopalk koos ületundide, valve-, öö- ja pühadetundide tasuga on 2018. aastal olnud 1359 eurot.

Joonis 9. Eesti keskmine, avaliku sektori keskmine ning kolme ühendatud asutuse ja moodustatud Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) keskmine brutotöötasu muutus võrreldes 2008. aastaga



Allikas: saldoandmike infosüsteem, Statistikaamet, Riigikontroll

102. 2016. aastal avaldatud auditis „Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus“ leidis Riigikontroll, et kolme asutuse ühendamine oli tehtud küll kulutõhusalt, kuna tugiteenistujate osakaal on vähenenud, kuid juhtis tähelepanu, et kolme asutuse ülesandeid ja avalike teenuste kvaliteeti puudutavad eesmärgid jäid ühendamisel tähelepanu alt kõrvale.

103. Riigikontroll tõi auditis välja, et PPA personali edasise vähenemise või vähendamisega kaasnevat riski ja mõju siseturvalisusele tervikuna ei ole seni põhjalikult analüüsitud. Riigikontroll on samal seisukohal ka praegu.

PPA ei tohi saada liiga õhukese riigi näiteks

104. Viimastel aastatel on PPA personali palgatõusule suuremat tähelepanu pööratud ning sellega on suudetud PPA töötajaskonna vähenemist aeglustada, aga mitte peatada. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et PPA personali vähenemise mõju ülesannete täitmisele ja siseturvalisusele tervikuna tuleb põhjalikult hinnata ning sellega kaasnevad riskid maandada või leppida sellega, et näiteks liiklusjärelvalve väheneb, politsei reageerib väljakutsetele aeglasemalt või kuritegude avastamise määr väheneb.

105. Riigikontroll leiab, et PPA personali jätkuva vähenemise üks põhjus peitub selles, et PPA keskmine palgatase on jäänud avaliku sektori ja Eesti keskmise palga tõusu tempole alla. PPA personali vähenemisele aitab lisaks kaasa PPA töötajate keskmine vanus ja sellest tulenev pensioniikka jõudvate töötajate arvu kasv.

VII. Riigi kaitsekulude puhul on oluline arvestada vajadusega arendada iseseisvat kaitsevõimet

106. 2011. aastal otsustas Vabariigi Valitsus suurendada riigi kaitsekulutusi 2012. aastast kahe protsendini SKPst, mis on aastaid olnud NATO kollektiivkaitse põhimõtetest lähtuv poliitiline eesmärk. 2011. aastal küündisid kaitsekulud 2% SKP tasemeni NATO liikmesriikidest ainult Kreekal, Ühendkuningriigil ja USA-l.

107. Vahepeal on julgeolekuolukord maailmas pingestunud ning ka viimasel NATO tippkohtumisel Brüsselis 2018. aasta juulis rõhutati vajadust suurendada kõikide liikmesriikide kaitsekulud 2% tasemele SKPst. Praegu on selle eesmärgi täitnud endiselt vähesed NATO liikmesriigid, ent paljud riigid on juba kaitsekulusid suurendama asunud või plaanivad seda lähiaastatel teha.

108. Eesti on alates 2012. aastast riigikaitse arendamisel lähtunud sellest, et kaitsekuludeks on ette nähtud 2% SKPst. Kaitseministeerium ja Kaitsevägi on välja töötanud ohuhinnangutest lähtuva ja Eesti kaitsmiseks vajamineva kaitseväge struktuuri. Riigikaitse arengukavas on püstitatud iseseisva kaitsevõime arendamise pikaajalised eesmärgid, mida on alates 2013. aastast järk-järgult ellu viidud. Kaitseministeerium teab, mida Eesti kaitsmiseks vajaminevast kaitseväge struktuurist saab praeguse kaitsekulutuste taseme juures välja arendada ja mida mitte.

109. Kaitsekulude püsimine tasemel 2% SKPst võimaldab praeguse riigikaitse arengukava kehtivuse lõpuks aastal 2026 Kaitseministeeriumi hinnangul alal hoida selleks ajaks välja arendatud sõjalisi võimekusi, kuid uute väljaarendamine on küsitav.

110. NATO arvestusmetoodika kohaselt ületasid Eesti kaitsekulud 2% SKPst esimest korda aastal 2015 (2,05%), kuigi Vabariigi Valitsus oli otsustanud viia kaitsekulud 2%ni SKPst juba alates aastast 2012. Põhjus ei ole mitte selles, nagu oleks Vabariigi Valitsus või Riigikogu riigieelarvesse planeerinud raha vähem kui 2% SKPst, vaid selles, et kaitsekulude tegelik tase selgub alati alles tagantjärele, kui eelmisel aastal tehtud kaitsekulud ja tegelik SKP on kokku arvatud. Kuna majandus on viimastel aastatel kasvanud prognoositust pigem kiiremini, siis on seetõttu mitmel aastal tagantjärele selgunud, et kaitsekulude tegelik osakaal SKPst on osutunud mõnevõrra väiksemaks, kui kaitse-eelarvet koostades SKP prognoosi põhjal arvestati. Tasaarveldust hiljem aga enam ei tehta.

111. Arvestamist ja selgitamist komplitseerib veel ka SKP tagantjärele statistiline ümberarvutamine. Näiteks tänavu korrigeeris Statistikaamet aastate 2014–2017 SKP suurust. Ümberarvutus tõi kaasa varasemate perioodide SKP suuremaks korrigeerimise ning seega ka kaitsekulude protsendi märgatava vähenemise. Riigikontroll juhtis kaitsekulude SKP-arvestuse probleemidele Riigikogu ja valitsuse tähelepanu juba 2009. aasta sügisel avaldatud auditis „Kaitseotstarbelise varustuse hangete korraldus“.

112. Viimastel aastatel on kaitsekulude taseme (2% SKPst) saavutamist toetanud a) liitlaste kohalolekuga seotud kulud ja b) täiendavateks kaitseinvesteeringuteks (peamiselt laskemoona hangeteks) eraldatav raha (aastatel 2018–2022 kokku 100 miljonit eurot). Need kulud planeeritakse

Eesti kaitsekulutused on mitmel aastal tagantjärele selgunud teadmiste põhjal jäänud alla 2% SKPst, kuna majandus on kasvanud prognoositust kiiremini

2% kaitsekuludele lisaks. Nende otsusteta oleksid Kaitseministeeriumi arvestuste kohaselt tagantjärele vaates kaitsekulud 2% SKPst olnud ainult 2016. aastal.

113. Ka 2018. aastal ei ulatuks kaitsekulud ilmselt 2%ni SKPst, kui liitlaste kohaolekuga seotud kulud ja täiendavad kaitseinvesteeringud ei oleks arvestatud lisaks. Tänavune täpne kaitsekulude tase selgub alles 2019. aastal. Absoluutsummaliselt on aga kaitsekulud järsult kasvanud. Kui näiteks aastal 2011 olid kaitsekulud 280 miljonit eurot, siis tänavau selle tarvis eelarveraha 490 miljonit eurot, millele lisanduvad veel muud kulud – kokku ligi 527 miljonit eurot.

Kaitse-eelarve planeerimisel jäigalt tasemest 2% SKPst lähtumisel raisatakse igal aastal asjatult tööaega

114. Iga-aastases riigieelarve koostamise protsessis tuleb Kaitseministeeriumil lähtuda sellest, et riigikaitse arengukavaga seatud eesmärkide elluviimiseks on igal aastal kasutada raha täpselt 2% SKPst. Erinevalt teistest ministeeriumidest on Kaitseministeeriumi valitsemisala eelarve alati nelja aasta vaatega ning kõik aastad on konkreetsete tegevustega sisustatud. Kuna Rahandusministeeriumi koostatav SKP prognoos, mis on riigi eelarvestrateegia ja järgmise aasta riigieelarve koostamise aluseks, täpsustub protsessi käigus mitu korda, tuleb Kaitseministeeriumil iseseisva kaitsevõime arendamise eelarve eelnõu igal aastal mitu korda ümber teha. Iga uue prognoosi valguses tuleb otsustada, kuhu prognoosi muutuste tõttu raha suunata või mida varasema kavaga võrreldes kärpida.

115. Eelnev on kokkuvõttes väga lühikesele ajaperioodile surutud mahukas ja halduskoormust tekitav töö, mis ei tähenda pelgalt summade muutmist eelarve eelnõus, vaid nelja aasta hankeplaanides osa planeeritud hangete varasemaks või hilisemaks tõstmist. Arvestada tuleb sealjuures, mida on üldse võimalik näiteks varasemaks tõsta ja mida mitte.

Riigikaitse eesmärkide elluviimisele aitab kaasa, kui raha on aastateks ette paigas ja seda ei vähendata ega suurendata pidevalt, kui SKP prognoos täpsustub

116. Riigikontroll on seisukohal, et seda SKP 2%, mille riik on otsustanud panustada riigikaitse, ei peaks käsitlema pelgalt formaalse eesmärgina, mille saavutamine tähendab ühtlasi iseseisva kaitsevõime arendamise eesmärkide täitmist. Seda 2% tuleks käsitleda näitajana, mis aitab hinnata kaitsekulutuste osakaalu muutumist aastati ning võrrelda ennast teiste riikidega.

117. Riigikontrolli hinnangul oleks edaspidi mõistlik riigieelarve protsessis käsitleda ja ka avalikkusele esitada riigikaitse eesmärke sisuliselt ja võimepõhiselt ning hoida planeeritud kaitsekulud stabiilsena. See vältiks Kaitseministeeriumis ebavajalikku halduskoormust ja tööd, mis ei aita kaasa riigi kaitsevõime parandamisele, vaid tekitab tarbetut segadust. Küll aga toetaks sisuline ja võimepõhine eelarve koostamine riigi iseseisva kaitsevõime arenguks vajalike sammude astumist, lähtudes riigikaitse arengukavast.

118. 2020. aastal, kui võetakse ette riigikaitse arengukava uuendamine ja 4 aasta võrra pikendamine, on oluline tuua avalikkusele koos riigikaitsekuludega välja ka see, mida on Eesti iseseisvaks kaitsevõimeks vaja – mida on ühe või teise kulutaseme juures võimalik välja arendada ja mida mitte. See annaks avalikkusele selge sõnumi, mida praeguste kaitsekulude eest saadakse ja kui palju maksaks iga lisanduv võime, ning muudaks sisukamaks ka debati kaitsekulude suuruse üle.

