

# Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2016.–2017. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte riigi majanduse ja  
rahanduse väljavaadetest ning riigi varaga seotud  
probleemidest*



# Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2016.–2017. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte riigi majanduse ja rahanduse väljavaadetest ning riigi varaga seotud probleemidest*

---

## Saateks

Eesti riik ja ühiskond on pikki aastaid saanud enda arengu, funktsioonide ja investeeringute rahastamisel kasutada tagastamatut välisabi, eelkõige Euroopa Liidu toetusi. See on raha, mille teiste riikide maksumaksjad on Euroopa solidaarsuse põhimõttel usaldanud meile selleks, et teha ühekordseid kulutusi elujärje püsivaks parandamiseks. Seepärast me ei saa ega tohigi jääda lõputult vaatama omamoodi nõudliku ootusega jõukamate liidu liikmesriikide poole, pidades seesugust abi loomulikuks ja vääramatuks osaks meie elust ja sissetulekutest ning arvates, et keegi teine peabki meile raha andma. Eri põhjustel terendabki nüüd aeg, mil Eesti saadav välisabi hakkab kahanema.

Mõni kuu tagasi, 26. septembril, möödus 30 aastat päevast, mil ilmus ajalehes Edasi IME ehk ise majandava Eesti programm, mis on saanud üheks oluliseks sümboolseks tähiseks Eesti iseseisvuse taastamise teel. Ja kuigi aeg ja kogu Eesti on nüüdseks täiesti muutunud, on toonane sõnum aktuaalne ka praegu – Eesti peaks suutma end ise majandada. Selleks et meil ei kujuneks välja välisabisõltuvust, eriti mitmesuguste investeeringute vallas, keskendubki Riigikontrolli tänavune aastaülevaade just välisabirahale.

Elujõuline ja kestlik riik peab oma funktsioneerimise üles ehitama sellele rahale, mida me ise oleme suutelised oma käte ja ajudega teenima. Ma ei kahtle, et Eesti seda suudab, me ei ole kunagi olnud nii jõukad kui praegu. Me suudame aga oma ühiskonna arengut ja jõukust suunata ning kasvatada paremini ja tulemuslikumalt, kui eluks ilma välisabita piisavalt varakult ja läbimõeldult valmistuda.

Praegusi häid aegu on mõistlik kasutada ka selleks, et valmistuda aegadeks, mis ei ole nii head, kogudes reserve ning tehes kulutuste kasvu ohjeldamiseks ja uute tulude tekkimise soodustamiseks reforme. Nii on oluline, et valitsus toetaks just neid tugevusi, mis on end ajas tõestanud kui tulutoovad: hariduse edendamine ning ettevõtlikkuse, loovuse, innovaatilisuse ja leidlikkuse soosimine. Ajas on end tõestanud ka vajadus korraldada riiki mõistuspäraselt. Ka erinevaid reforme tehes võiksime küsida, õigemini peaksime endalt küsima, milline osa neist loob majanduses lisandväärtust, unustamata seejuures ka ühiskonna sidusust ning ebavõrdsuse vähendamist.

Ei ole liigne taas meelde tuletada juba korduvalt kõneks olnud vajadust hinnata oma mõtetes kriitiliselt kõike, millega riik praegu tegeleb, ja mõelda läbi, mis on ka tegelikult vajalik. Seda tuleks teha sõltumata sellest, kas välisabi voog jätkub samamoodi või väheneb. Valikute

tegemisel aitab meid lihtne küsimus: kas me teeksime seda või teist ning praegusel moel ka siis, kui peaksime kõik selle otsusega kaasnevad kulud võtma enda kanda. Ja enne kui vastata, võiks võtta järelemõtlemiseks pausi. Praegu on selliseks mõtteharjutuseks sobiv aeg.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alar Karis', written in a cursive style.

Alar Karis  
riigikontrolör

6. novembril 2017

## Sisukord

<b>Riigi raamatupidamine on jätkuvalt hästi korraldatud, kuid muudatused finantsjuhtimises vajavad põhjalikku läbimõtet</b>	<b>4</b>
Riigi varad on aastaga suurenenud veidi enam kui 200 miljoni euro võrra pea 29 miljardi euroni	4
Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	4
Riigieelarve täitmise aruanne on usaldusväärne, kuid riigieelarve arusaadavus pigem kahaneb	4
Üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele vajab läbimõtet ning reformi positiivsete ja negatiivsete külgede kaalumist	6
<b>Riigi majanduse ja tulude kasvu periood annab võimaluse suurendada reserve</b>	<b>7</b>
Eesti majandus on kasvanud oodatust kiiremini, selles on suur roll ehitamisel ja sisetarbimisel	7
Kui majandusel läheb hästi, oleks mõistlik kasutada hästi laekuvaid tulusid riigi reservide suurendamiseks	9
Eesti majanduse üks teravamaid väljakutseid on jätkuvalt kasvatada tootlikkust	10
Aastaks 2021 suurenevad prognooside kohaselt riigieelarve tulud 2 miljardi euro võrra, kuid reservid ei kasva	11
Riigieelarve fikseeritud kulude osakaal jätkab kasvamist, pool riigieelarvest läheb sotsiaal- ja tervishoiukuludeks	13
Oluline osa riigi investeeringutest tehakse välistoetuste abiga	15
<b>Eestile eraldatav Euroopa Liidu toetus väheneb pärast aastat 2020 ja see vajab tähelepanu juba praegu</b>	<b>16</b>
Eesti on saanud miljardeid eurosid välistoetust	16
Euroopa Liidu toel rahastatakse ka riigi ülesannete täitmiseks pikaajaliselt vajalikke tegevusi	18
Tegevusi, mida tuleb ministeeriumide hinnangul jätkata ka järgmisel eelarveperioodil, rahastab Euroopa Liit praegusel perioodil 3 miljardi euro ulatuses	18
Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral loodavad ministeeriumid vajalikud tegevused ellu viia riigi muude tulude eest	19
Euroopa Liidu toetuse võimalik vähenemine puudutaks paljusid riigi ülesandeid ja eesmärke	19
Rahandusministeeriumi hinnangul lahendatakse Euroopa Liidu toetuste vähenemisest tulenevad võimalikud küsimused eelkõige riigi eelarvestrateegiate koostamise käigus	21

## Riigi raamatupidamine on jätkuvalt hästi korraldatud, kuid muudatused finantsjuhtimises vajavad põhjalikku läbimõtet

**Riigi varad on aastaga suurenenud veidi enam kui 200 miljoni euro võrra pea 29 miljardi euroni**

1. Riigi varast kõneldes mõeldakse sageli Eesti inimestelt kogutud maksudele, mida Vabariigi Valitsus Eesti elu edendamiseks Riigikogu loal kasutab. 2018. aasta riigieelarve ehk riigi tulude ja kulude plaani kohaselt on Eesti riigi toimimise ning arengusse kavas suunata ühe aasta jooksul esimest korda rohkem kui 10 miljardit eurot. Veidi enam kui miljardi sellest moodustab väline rahaline abi, peamiselt Euroopa Liidult. Valitsus on rõhutanud, et need kulud peavad toetama Eesti rahvaarvu, julgeoleku, ühiskondliku heaolu ja majanduse kasvu. Tõsi, eelarve eelnõu alles ootab Riigikogu heakskiitu.

2. Riigikassasse laekuvate tulude kõrval on Eesti avalikul sektoril siiski ka palju muud vara, mida kasutatakse riigi igapäevaste ülesannete täitmiseks ja avalike teenuste tagamiseks. Näiteks on riigil miljardite eurode väärtuses metsa, maad, hooneid, teid ja rajatisi. Riik on ka kümnete äriühingute omanik ja neist paljude tegevus on seotud Eesti inimestele teenuste pakkumisega.

3. 2016. aasta lõpu seisuga oli avalikul sektoril vara koguväärtuses ca 28,7 miljardit eurot. Selle vara kasutamise seaduslikkuse ja tulemuslikkuse hindamine on volituste kohaselt Riigikontrolli ülesanne. Riigikontroll annab hinnangu riigi kui terviku ja kõikide ministriumide raha kasutusele igal aastal.

**Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige**

4. Riigikontroll jõudis tehtud finantsauditite tulemusena järeldusele, et riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Samuti on Riigikontrolli arvates riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine hästi korraldatud ning raamatupidamise aastaaruanded valdavalt ilma oluliste vigadeta.

**Riigieelarve täitmise aruanne on usaldusväärne, kuid riigieelarve arusaadavus pigem kahaneb**

5. Riigikontrolli arvates sooritasid riigiasutused 2016. aastal majandustehingud olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2016. aasta riigieelarvega. See tähendab, et riigieelarve seaduste järgimises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

6. Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetuludena 8,58 miljardit, kuludena 8,25 miljardit, investeeringutena 299,34 miljonit ja finantseerimistehingutena 26,49 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

**Maksutulude kasutamise kõrval mõjutab Eesti arengut ka riigi oskus hallata maad ja metsa, hooneid ning rajatisi**

**Riigi raamatupidamise aastaaruanne** hõlmab ministeeriume, Riigikantsleid, põhiseaduslike institutsioone, riigi äriühinguid ja sihtasutusi ning riigitulundusasutust Riigimetsa Majandamise Keskus.

**Finantseerimistehingud** on tehingud finantsvarade (nt väärtpaberid) või -kohustustega (nt laenud).

## Riigieelarve seadusega määratud kulude informatiivsus väheneb

7. Kui riigieelarve võrreldavus riigieelarve täitmise aruandega on aastate jooksul vähehaaval paranenud, siis ülevaade sellest, milleks eelarves 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. Kuigi Vabariigi Valitsus näeb selles võimalust kasutada eelarveraha paindlikult, kahandab see teisalt Riigikogu ja avalikkuse võimalust eelarveotsuseid jälgida ning nende tegemisel kaasa rääkida. Juunis 2017 vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise seaduse kohaselt väheneb aastaelarve seadusega määratavate kulude informatiivsus veelgi. Riigikogu ei kinnita enam kulude majanduslikku otstarvet, seda hakkab otsustama iga valdkonna eest vastutav minister.

9. Täidesaatva ja seadusandliku võimu rollide puhul on oluline tasakaal. See tähendab, et muude järelevalvemehhanismide kõrval peab Riigikogul ja avalikkusel Vabariigi Valitsuse tegevuse hindamiseks olema piisavalt infot. Selle üks eeldus on sobiva konkreetusastmega riigieelarve seadus ning sisukas ja ühtlase kvaliteediga seletuskiri.

## Riigieelarve seletuskirja saab muuta sisukamaks

10. Riigieelarve seletuskirja analüüsid jõi Riigikontroll järeldusele, et 2016. aasta riigieelarve seletuskiri oli ebaühtlase kvaliteediga. Selles oli nii selgitamata kulusid, avamata mitmeid olulisi muudatusi tuludes ja kuludes kui ka liigset infot, mis ei aidanud kaasa eelarve mõistmisele. Näiteks ei olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi puhul selgitatud, milliseid finantsvarasid oli plaanis eelarveseadusega eraldatud 32,65 miljoni euro eest soetada.

11. Seletuskirjas polnud selgitatud ka mitmeid märkimisväärseid muudatusi eelarve summades võrreldes eelneva aastaga. Samas esitati mitme ministeeriumi valitsemisalas selgitusi summade kohta, mis olid ebaolulised. Näiteks oli Siseministeeriumi eelarves selgitatud tulused summas 140, 1600 ja 2128 eurot. Justiitsministeeriumi osas oli selgitatud varude ja põhivara müügi tulu summas 300 eurot.

12. Juunis 2017 riigieelarve seaduse muutmise seadusega vastu võetud muudatused suurendavad oluliselt riigieelarve seletuskirja rolli eelarve menetlemises, sest detailsem info rahastatavate tegevuste kohta esitatakse edaspidi vaid seal.

13. Seega on Rahandusministeeriumi koostatav riigieelarve seletuskiri äärmiselt oluline dokument, mis peab sisaldama piisavalt infot rahastatavate tegevuste sisu kohta ja toetama kaalutletud eelarveotsuste vastuvõtmist. Info peab olema usaldusväärne, piisav ja üheselt arusaadav. Samuti peab seletuskirjast selguma, kes vastutab konkreetse eelarveraha seadusliku ning tulemusliku kasutuse eest.

## Üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele vajab läbimõtet ja reformi positiivsete ja negatiivsete külgede kaalumist

14. Vabariigi Valitsus on võtnud suuna asuda alates 2020. aastast koostama riigieelarvet tegevuspõhiselt ehk määrata kindlaks, kui suured on erinevate riigi tulemusvaldkondade tulud ja kulud ning kaotada riigieelarve majandusliku sisu (nt tegevuskulud, eraldised) detailsus või vähendada seda.

15. Rahandusministeeriumi hinnangul peaks see muudatus andma ülevaate, kui palju panustab riik raha eri valdkondades seatud eesmärkide saavutamisse. Tegevuspõhisele riigieelarvele üleminek peaks ministeeriumi arvates looma eeldused valitsemisalade tõhusamaks koostööks, et siduda paremini eesmärgid, tegevused ja ressursid.

### Teadmiseks, et

eelarvestamise meetodeid on mitmeid: kassapõhine, tekkepõhine, tulemuspõhine, tegevuspõhine, kulupõhine, 0-baasiline jms. Samuti on võimalik kasutada n-ö hübriidmeetodeid, mis on segu erinevatest meetoditest. Kõige ressursisäästlikumaks peetakse üldiselt kassapõhist ja kulupõhist eelarvestamist.

16. Riigikontroll leiab, et teatud ulatuses võib tegevuspõhise kuluarvestuse rakendamine luua eeldused eelarveraha tõhusamaks kasutamiseks, ent tegevuspõhise riigieelarve koostamine ei pruugi olla ainus või efektiivsem viis selle eesmärgi saavutamiseks. Sellele viitab Haridus- ja Teadusministeeriumi pilootprojekti kogemus: ministeerium koostas valitsemisala 2016. aasta eelarve tegevuspõhisena.

17. Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärk oli raha, tegevuste ja tulemuste parem seostamine ning juhtimisinfo kvaliteedi parandamine, et seeläbi tõhustada poliitika kujundamist ja otsuste tegemist. Riigikontrolli hinnangul pole neid eesmärke praeguseks saavutatud. Ministeeriumi sõnul oli üleminek töömahukas ja koormav. Riigikontrollil puudub kindlus, kas selle tulemusena loodud infot on võimalik kasutada juhtimisotsuste tegemiseks ning veelgi keerulisem on hinnata selliselt planeeritud raha kasutuse tulemuslikkust.

18. Rahandusministeerium ei jaga Riigikontrolli arvamust. Ministeeriumi hinnangul Riigikontrolli väljatoodud riskid ei realiseeru, tegevuspõhine eelarve annab ministeeriumi kinnitusel läbipaistvama ja arusaadavama ülevaate riigi kulutusest ning raha kasutamise tulemustest. Kuna tegemist on Rahandusministeeriumi prognoosiga ja Riigikontrollile pole tutvustatud terviklahendust, kuidas hakkab täpsemalt tulevikus eelarvestamine toimuma, pole Riigikontrollil tegevuspõhise eelarvestamise otstarbekust võimalik kinnitada.

### Muudatused riigieelarve koostamises peavad aitama teha kaalutletumaid kuluotsuseid

19. Tegevuspõhine eelarvestamine võib kahandada ka Riigikogu võimalusi eelarveotsuseid suunata. Tegevuspõhisel eelarvestamisel koostatakse riigieelarve tulemusvaldkondade ja programmide kaupa, mille loetelu määrab Vabariigi Valitsus. Valitsusel on võimalik tulemusvaldkondade ja programmide sisu omal äranägemisel ja soovitud regulaarsusega muuta.

20. Praegu ei ole veel täpsemalt teada, millises vormis ja kui detailselt kirjutatakse (riigieelarve seletuskirjas) lahti tulemusvaldkondade ja programmide sisu, s.t millise info põhjal hakkab Riigikogu otsustama selle üle, kui palju raha ühele või teisele tulemusvaldkonnale ja programmile eraldada. Samuti pole selge, kuidas tagatakse võrreldavus eelnevate aastate eelarve kasutamise ja mis on samuti vajalik teave uute eelarveotsuste tegemisel.



21. Kui riigieelarve programmilist jaotust muudetakse sagedasti ja programmide sisu kohta ei esitata piisavalt infot ning Riigikogu ei hakka ise eelarvega antud raha kasutamist senisest täpsemalt jälgima, siis väheneb märkimisväärselt Riigikogu võimalus mõista eelarve kujunemist ja rääkida selle koostamisel sisuliselt kaasa.

22. Ka Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni koostatud ja 2016. aastal avaldatud ülevaatest „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“<sup>1</sup> nähtub, et probleem on jätkuvalt aktuaalne ning riigieelarve on ka Riigikogu liikmetele raskesti mõistetav. Riigieelarvest sisuliselt arusaamiseks on tarvis süvitsi tunda raamatupidamist, rahandus- ja majandustermineid ning leida väga palju aega erinevate materjalide koos analüüsimiseks. Riigi raha Eesti arengule parimal viisil kasutamise eelduseks on aga see, et nii avalikkus kui ka Riigikogu, kes valitsuse esitatud kulude plaanile heakskiidu peab andma, mõistaksid, miks, millele ja kui palju avalikku raha kulutatakse.

## Riigi majanduse ja tulude kasvu periood annab võimaluse suurendada reserve

### Eesti majandus on kasvanud oodatust kiiremini, selles on suur roll ehitamisel ja sisetarbimisel

23. Eesti parlamendi ja valitsuse üks peamisi eesmärke on aastate jooksul olnud kasvatada siinsete inimeste ja riigi jõukust ning suurendada ühiskondlikku sidusust. Riikide arengut tavatsetakse võrrelda sadade näitajate abil ja kõige laialdasemalt kasutatavaks majandliku edukuse mõõdupuuks peetakse riigi sisemajanduse koguprodukti (SKP).

24. 2016. aastal kasvas Eesti SKP 2,1%, mis on veidi enam kui Euroopa Liidu 28 liikmesriigis keskmiselt. ELi 28 riigi SKP suurenes samal ajal 1,9% võrra. Naaberriikide Läti ja Leedu sisemajanduse koguprodukt suurenes vastavalt 2,2% ja 2,3%. Pärast aastaid kestnud langust pöördus tõusuteele ka Soome majandus, kasvades 2016. aastal 1,9%. Jätkuvalt head kasvu näitas Eesti üks peamisi kaubanduspartnereid Rootsi (vt tabel 1). ELi liikmesriikidest kasvas möödunud aastal kõige kiiremini Malta majandus (5,5%).

**Tabel 1. SKP reaalkasv Eestis ja osas ELi liikmesriikides aastatel 2012–2016 (%)**

	2012	2013	2014	2015	2016
Eesti	4,3	1,9	2,9	1,7	2,1
ELi 28 keskmine	-0,4	0,3	1,8	2,3	1,9
Läti	4,0	2,4	1,9	2,8	2,2
Leedu	3,8	3,5	3,5	1,8	2,3
Soome	-1,4	-0,8	-0,6	0,0	1,9
Rootsi	-0,3	1,2	2,6	4,5	3,3

<sup>1</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/82253fbb-8c75-4d87-89e9-85369b7b4030>

**Rahandusministeerium on praegu Eesti majanduse lähituleviku suhtes optimistlikum kui tänava kevadel**

25. Euroopa majanduses 2016. aasta teisest poolest alanud märkimisväärne kindlustunde kasv on jätkunud praeguseni ja lähinaabrite oodatust paremad majandustulemused on mõjutanud positiivselt ka Eesti SKPd. 2017. aasta esimeses pooles kasvas Eesti majandus 5,2%.

26. Majanduse oodatust kiirem kasv on julgustanud Rahandusministeeriumi nägema ka lähituleviku väljavaateid paremana kui varem prognoositud. Värskes, septembris 2017 avalikustatud majandusprognoosis on ministeerium muutnud kasvuootusi paremaks kogu prognoosiperioodi ulatuses. Kui aprillis ootas ministeerium käesoleva aasta kasvuks 2,4%, siis nüüd 4,3%. Aastate 2018 ja 2019 SKP prognoosi on suurendatud 0,2% võrra vastavalt 3,3%-ni ja 3%-ni. Optimistlikumaks on muudetud ka järgmiste aastate ootusi näiteks tööhõive, palgakasvu ja investeringute suhtes.

27. Siiski on nii Rahandusministeerium ise<sup>2</sup>, Eesti Pank<sup>3</sup> kui ka majandusanalüütikud viidanud mitmetele maailma ja Eesti majanduse riskidele, mida 2017. aasta senise kiire SKP suurenemise juures tähele panna.

**Eesti ettevõtjate ja tarbijate kindlustunne on viimastel kuudel pigem veidi kahanenud**

28. Rahandusministeerium toob oma prognoosis välja, et optimism Euroopa majanduses võib siiski osutada lühiajaliseks ja hapraks ning jätkuvalt ei ole kindel, millises suunas maailmamajandus järgmistel aastatel liigub. Euroopa Komisjoni avaldatav majandusosalduindeks, mis kerkis juunis Eestis viimase seitsme aasta tippasemele, alanes taas juulis-augustis. Languse taga on ettevõtjate halvenenud hinnangud majanduse ja turutingimuste üldseisundile, eriti tööstuses ja teeninduses. Et inimeste kindlustunde püsivaks suurenemiseks peaksid positiivsed sõnumid ja areng kestma pikemalt, sellele viitab ka asjaolu, et ettevõtete ja kodumajapidamiste säästud on suuremad kui kunagi varem.

**Ehitussektor ei saa olla pikaajaliselt peamine majanduskasvu vedur**

29. Väärrib tähelepanu, et säilinud ekspordivõimekuse kõrval on 2017. aasta esimese poolaasta kiirese majanduskasvu panustanud siiski kõige enam ehitussektor ning peamiselt sisetarbimisele orienteeritud teenindusharud nagu kaubandus, info ja side ning kutse- ja tehnikalane tegevus, mis tagasid kokku üle poole kogu lisandväärtuse juurdekasvust.

30. Tööstussektori panus majanduskasvu on küll viimasel poolaastal suurenenud, ning ehkki Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt kiireneb lähiaastatel ka eksportiva tööstuse ja teenindusvaldkonna kasv, jääb ministeeriumi hinnangul majanduskasvu ka edaspidi vedama ehitussektor ja sisetarbimisele suunatud teenindus.

31. Eesti ehitusturgu on 2017. aasta esimesel poolaastal korterelamute kiirenenud rajamise kõrval mõjutanud enim riigi tellimuste suurenemine, mis väljendus rajatiste ehitamise 42%-ses kasvus. Kasvu veavad olulisel määral taristuobjektide ehituse ja rekonstrueerimise tööd, mida rahastatakse eelkõige Euroopa Liidu toetustest.

32. Sisetarbimisele ja ehitussektorile tuginev majanduskasv pole aga ühelt poolt jätkusuutlik, teisalt on samal ajal oht majanduse (lühiajaliseks)

<sup>2</sup> <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/majandusprognoosid>

<sup>3</sup> <https://www.eestipank.ee/press/majandus-seilab-parituules-21092017>

ülekuumenemiseks, kui riik suunab raha majandusse investeringute jm kulutuste kaudu forsseeritult ajal, mil majandus kasvab kiiremini, kui kasutada olevaid tootmisressursse arvestades eeldada võiks.

### **Kui majandusel läheb hästi, oleks mõistlik kasutada hästi laekuvaid tulusid riigi reservide suurendamiseks**

33. 2008. aastal alanud üleilmne finants- ja usalduskriis näitas, et ajavahemikul 2005–2007 ligi 10%-ni jõudnud majanduskasv polnud tegelikult Eestile jõukohane. See tähendab, et SKP kiire suurenemine ei olnud mitte meie konkurentsivõime kasvu tulemus, vaid tingitud eelkõige odava laenuraha kättesaadavusest väga suures ulatuses. Objektiivselt Eesti käsutuses olevaid ressursse arvestades oleks kestlik majanduskasv olnud oluliselt tagasihoidlikum.

34. Ehkki Eestis ei saa rääkida naasnud buumiajast ja eriti veel sellisest, mis haaraks majanduse tegevusalasid laialdaselt, näitab Rahandusministeeriumi värske majandusprognoos, et sel ja järgmisel aastal kasvab Eesti majandus veidi kiiremini, kui Eesti kasutada olevaid ressursse arvestades eeldada võiks.

35. Majandus saab kestliku arengu tempot ületada vaid lühikest aega, sest tootmisvõimalusi ületav nõudlus viib juba keskpikas perspektiivis hindade kasvu, tööjõukulude surve suurenemise ning konkurentsivõime vähenemiseni. Eestis võib juba mõnda aega täheldada nii tarbija- kui ka tootmishindade kasvu.

36. Veduriks on siin ehitussektor, mis ühteaegu saab suuri tellimusi nii riigilt, ettevõtetelt kui ka eraisikutelt. Aastatel 2020–2021 peaks Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt küll Eesti majanduskasv ühtlustuma potentsiaalse ehk jätkusuutliku majanduskasvu tasemega. Teisalt on Vabariigi Valitsusel kavas stimuleerida majandust täiendavalt suuremahuliste investeerimisprojektide kaudu ning ehitussektorile avaldab mõju ka Rail Balticu rajamine.

37. Ehitussektorile ja sellega seotud tegevustele annavad need investeringud veel hoogu juurde, kuid küsitav on nende panus Eesti majanduse potentsiaali kasvu. Samal ajal püsivad kulutused teadus- ja arendustegevusse allpool ELi keskmist, 1,5% juures SKPst. Võrreldes Eesti konkurentsivõime kavaga „Eesti 2020“ seatud eesmärgiga (3% SKPst) on teadus- ja arendustegevuse kulutustes toimunud viimastel aastatel tagasimineku. Toodete-teenuste keerukuse ning majanduse potentsiaali kasvatamisel on aga just teadus- ja arendustegevus väga oluline komponent.

38. Suurenenud majanduskasvu valguses optimistlikumaks muudetud riigieelarve tuluprognoos ning Eesti jätkuvalt Euroopa väikseim riigivõlg täiendavaid riigipoolseid investeringuid rahalises vaates pealtnäha justkui võimaldaks. Teisalt on ehitussektori ülekuumenemise korral võimalik buumi jõudmine ka teistesse sektoritesse. Tekib negatiivne palga- ja töötururiske ning avalik sektor võib hakata konkureerima investeringute tegemise võimekuse pärast erasektoriga – kiiresti kallinevate hindade tingimustes kannatab ka lõpuks avaliku sektori tellimuste täitmine.

**Kiire majanduskasvu üle saab rõõmustada, kuid kestlik kasv peab tuginema eelkõige Eesti konkurentsivõimele**

**Riik peaks täiendavat raha majandusse suunama siis, kui ettevõtetel taas raske on**

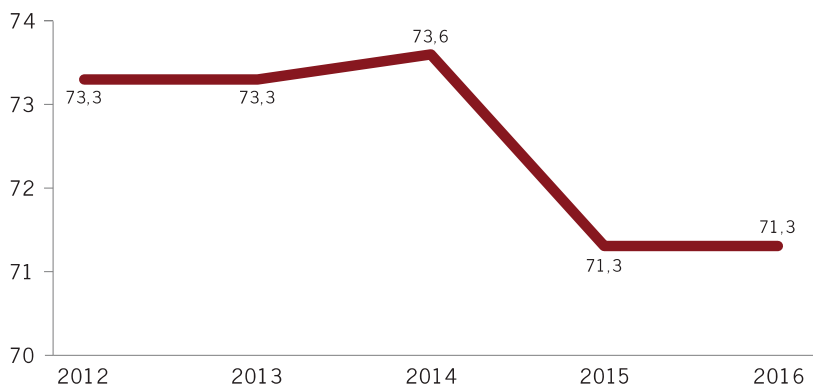
## Eesti tööjõu tootlikkus on ELi keskmisega võrreldes väiksem kui viis aastat tagasi

### Eesti majanduse üks teravamaid väljakutseid on jätkuvalt kasvatada tootlikkust

39. Eesti Pank on rõhutanud, et ehkki ettevõtted on suutnud ka kiirenevate tööjõukulude tingimustes kasumeid taas suurendada, ei ole ettevõtjate, töövõtjate ja riigi jõukuse kasv pikaajaliselt võimalik, kui Eesti ettevõtete tootlikkuse kasv ei edesta naabrite oma. Tootlikkuse kiduv kasv on aga just üks Eesti majanduse teravamaid probleeme ja väljakutseid.

40. Euroopa Liidu statistikaameti Eurostat andmetest nähtub, et Eesti tööjõu tootlikkus on võrreldes Euroopa Liidu keskmisega olnud kuus aastat sisuliselt samal tasemel ja viimasel paaril aastal pigem kahanenud. 2016. aasta lõpu seisuga moodustas tootlikkus 71,3% ELi 28 liikmesriigi keskmisest, mis on väiksem kui aastatel 2012–2014 (vt joonis 1).

**Joonis 1. Eesti tööjõu tootlikkus töötaja kohta võrrelduna Euroopa Liidu keskmisega 2012–2016 (EL 28 = 100%)**



Allikas: Eurostat 27.10.2017. a seisuga

### Teadmiseks, et

ühest küljest näitab tööjõu ühikukulu, kui suurte tööjõukuludega luuakse üht ühikut SKPd ning teisest küljest väljendab see SKP loomisel kasutatud tööjõukulude ja tööjõu tootlikkuse suhet.

41. Samal ajal on Eestis tööjõukulud kasvanud tootlikkusest kiiremini. Üks majanduse rahvusvahelist konkurentsivõimet ilmestav näitaja on tööjõu ühikukulu, mis oli 2016. aastal 23% kõrgem kui 2010. aastal. See tähendab, et Eestis valminud toodang nõuab ligi veerandi võrra rohkem tööjõukulusid. Samas on näiteks Soomes-Rootsis tööjõu ühikukulu samal ajal tõusnud 11%. Kuigi tööjõu ühikukulu Eestis 2017. aasta esimesel poolaastal langes ehk tootlikkus kasvas palkadest kiiremini, hoiatab Eesti Pank, et ilma täiendavate investeeringuteta tootlikkuse suurendamise ja jätkuva palgasurve tõttu tööturul võib see kasv jääda ajutiseks.

42. Ka Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti konkurentsivõimet käsitleva arengukava „Eesti 2020“ üks eesmärk on kasvatada tootlikkust tööjõukuludest kiiremini. Selle eesmärgi saavutamiseks on jätkuvalt probleeme. Kui Riigikontroll 2014. aastal „Eesti 2020“ näitajate, sh ka majandusarengu indikaatoreid käsitles, oli tööjõukulude olukord parem kui aastal 2016 (vt tabel 2).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal. Riigikontroll, 2014, lk 22–23. <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaaruanneparlamendile/tabid/110/language/et-EE/Default.aspx>.

Tabel 2. Eesti konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ tootlikkuse ja tööjõukulude näitajate muutumine

Eesmärk ja näitaja	2014	2016	Eesmärk 2020	2016 vs. 2014 olukorra muutus
Suurendada tootlikkust hõivatu kohta ELi keskmisega võrreldes. <i>Tootlikkuse määr hõivatu kohta ELi keskmisega võrreldes.</i>	73,6%	71,3%	80%	Halvenenud.
Tööjõukulude kasv ei ületa tootlikkuse kasvutempot. <i>Tööjõu ühikukulu reaalnäitaja muutus.</i>	1,7%	4,3%	0%	Halvenenud.

Allikad: Riigikantselei 27.04.2017. a konkurentsivõime kava „Eesti 2020“, taustinfo Riigikantselei EE2020 avaloht ja Eurostat

43. Tootlikkuse kasvu üks eeldusi on ettevõtete soov ja võimekus investeerida. Mitte alati pole sellised investeeringud seotud ehitustegevusega, kuid kui riigi liiga aktiivne investeerimispoliitika saab takistuseks vajalikele erasektori investeeringutele (sest ehitades, uusi tarkvaralahendusi tellides või muid teenuseid ostes konkureerivad riik ja erasektor samadele töötajatele), võib see pärssida ka tootlikkuse kasvu.

44. Riigil on seetõttu oluline jälgida majanduskonjunktuuri ja kasutada täiendavat raha majanduse elavdamiseks taas siis, kui erasektoril kehvemini läheb. Selleks aga peab seda raha koguma ja säilitama laenuvõimekuse.

### Aastaks 2021 suurenevad prognooside kohaselt riigieelarve tulud 2 miljardi euro võrra, kuid reservid ei kasva

45. Ehkki maksumuudatustest<sup>5</sup> ja piirikaubandusest tulenevatel põhjustel on 2017. aasta maksutulude prognoosi küll veidi vähendatud, laekub makse 2017. aastal ootuste kohaselt siiski ligikaudu 6,7 miljardit ehk ligikaudu 376 miljoni euro võrra rohkem kui aastal 2016.<sup>6</sup>

46. Riigieelarve kogutulud kasvavad Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt perioodil 2017–2021 keskmiselt 5,6% võrra aastas ehk 9,3 miljardilt 11,3 miljardi euroni aastaks 2021 (vt ka tabel 2). Sellest maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed suurenevad samal perioodil 6,7 miljardilt 8,6 miljardi euroni, mittemaksud tulud Euroopa Liidu toetuste järkjärgulise ärakasutamise tõttu kahanevad ca 300 miljoni euro võrra ligikaudu 1 miljardi euroni ning edasiantavad tulud kasvavad veidi rohkem kui 1,7 miljardi euroni.

47. Teisalt nähtub Rahandusministeeriumi suvisest majandusprognoosist, et riigieelarve kasvavad võimalused kasutatakse jooksvate kulude tarbeks ning reserve suurendama ega võlasummat vähendada ei asuta. Valitsussektori eelarvepositsiooni ehk tulusid ja kulusid soovitakse prognoosi kohaselt hoida küll tasakaalu lähedal ning prognoosi on kiirenenud SKP kasvu ootuses võrreldes kevadega parandatud, kuid riigi reservid jäävad praegusega samale tasemele (vt tabel 3).

### Riigieelarve tulude kasv kasutatakse jooksvate kulude katteks

**Edasiantavad tulud** – õigusaktis ettenähtud maksud, lõivud, trahvid ja muud koormised, mis kuuluvad maksu koguja poolt edastamisele õigusaktis määratud saajale, näiteks kohaliku omavalitsusele.

<sup>5</sup> Näiteks üldise maksuvaba tulu tõstmine, pensionide täiendava maksuvaba tulu tõstmine.

<sup>6</sup> Ilma edasiantavate tuludeta. Alates 2017. aasta suvisest majandusprognoosist esitab Rahandusministeerium riigieelarve tulude prognoosi tekkepõhisena.

**Tabel 3. Rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majandusprognoosi valitud näitajad aastateks 2016–2021**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Riigieelarve kogutulud (mln eurot), sh</b>	<b>8 634</b>	<b>9 356</b>	<b>10 312</b>	<b>10 832</b>	<b>11 142</b>	<b>11 295</b>
maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	6 319	6 695	7 280	7 669	8 027	8 601
mittemaksulised tulud	1 051	1 299	1 592	1 632	1 495	968
edasiantavad tulud	1 265	1 360	1 439	1 531	1 620	1 707
<b>Valitsussektori likviidsed finantsvarad (mln eurot)</b>	<b>2 044</b>	<b>1 955</b>	<b>1 835</b>	<b>1 798</b>	<b>1 837</b>	<b>1 934</b>
<b>Valitsussektori võlg (mln eurot)</b>	<b>1 984</b>	<b>2 067</b>	<b>2 101</b>	<b>2 225</b>	<b>2 107</b>	<b>2 018</b>
<b>Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst), sh</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>
keskvalitsus	0,1	0,1	-0,3	-0,3	0,2	0,8
haigekassa ja töötukassa	0,03	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
omavalitsused	0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
<b>Valitsussektori struktuurset tasandatud eelarvepositsioon (% SKP-st)</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>

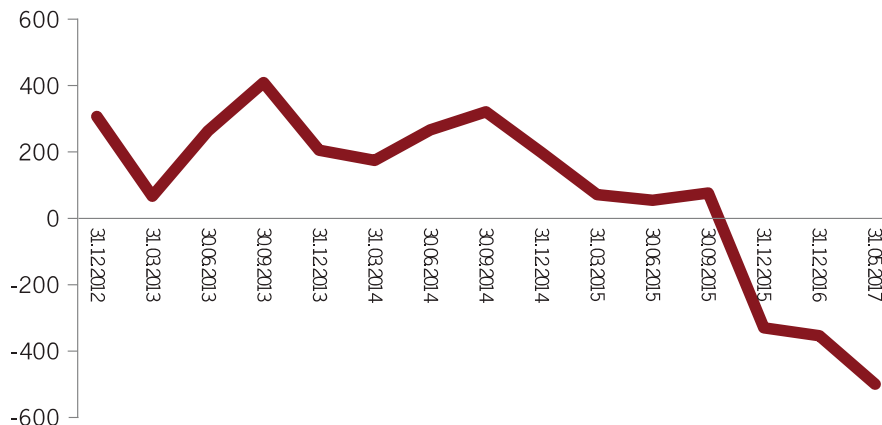
Allikas: Rahandusministeeriumi 2017. aasta suvine majandusprognoos

**Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon** – valitsussektorisse 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).

48. Riigi reservidest kõneldes tasub aga tähelepanu pöörata, et valitsussektori likviidsed finantsvarad ei ole pelgalt valitsuse n-õ enda raha, mida valitsus saaks vajaduse korral täiel määral vabalt kasutada, näiteks riigieelarve kulude katmiseks või muude kohustuste täitmiseks, sest reservide hulgas kajastatakse ka kohalike omavalitsuste, avalik-õiguslike asutuste jms isikute likviidseid varasid.

49. Valitsuse osa likviidsetest reservidest amendus 2015. aasta sügisel. 2017. aasta mai lõpu seisuga oli valitsus oma kulude ning kohustuste katmiseks kasutanud ligikaudu 500 miljoni euro ulatuses Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa raha, mida alates 2012. aastast hoitakse riigikassas ja mille valitsus peab olema valmis sotsiaalkindlustusfondide töö tagamiseks igal hetkel kasutamiseks võimaldama (vt joonis 2).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Valitsusel on võimalik kasutada ka stabiliseerimisreservi, mille suurus oli 2017. aasta septembrikuu seisuga 413 miljonit eurot, kuid seda vaid erakorraliselt ja Riigikogu loal.

**Joonis 2. Valitsuse likviidsete reservide suurus aastatel 2012–2017 (miljonites eurodes)**

Allikas: Rahandusministeerium

## Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa reservide kasutamine riigi igapäevakulude rahastamiseks vajab õigusselgust

### Loe lähemalt

Riigikontrolli auditiaruandest „[Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus](#)“

## Aastal 2020 on ca 80% riigieelarve kuludest ette broneeritud

50. Riigikontrolli hinnangul on sotsiaalkindlustusfondide raha ja reservide liitmisel n-ö valitsuse rahaga tekkinud olukord, kus haigekassa ja töötukassa raha on kasutatud vastuolus nii Eesti Haigekassa kui ka töötuskindlustuse seadusega. Nende seaduste järgi ei ole haigekassa ega töötukassa raha lubatud kasutada millekski muuks kui vaid nende seadustes sätestatud ülesannete täitmiseks.

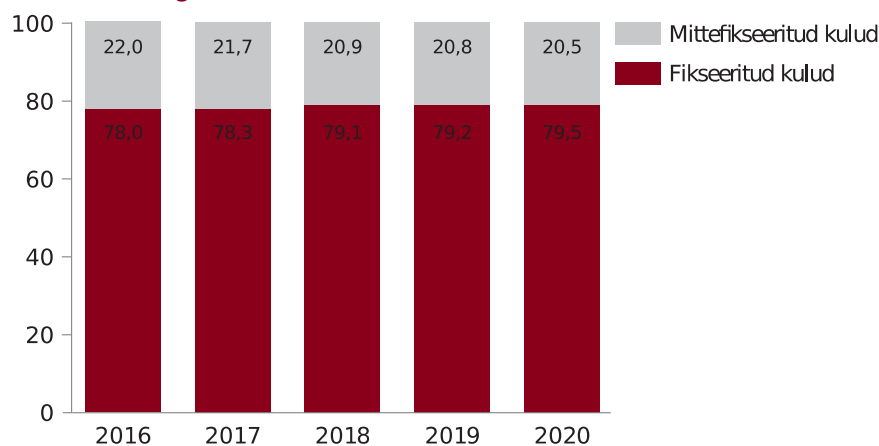
51. Sellele vaatamata on Rahandusministeerium riigieelarve seadusele viidates kasutanud seda raha ka riigi väljamaksete tegemiseks. Kuna Rahandusministeerium on haigekassa ja töötukassa raha kasutamise asjus Riigikontrolliga erineval arvamusel, küsis Riigikontroll selles küsimuses õiguskantsleri seisukohta. Õiguskantsler jõudis Riigikontrolliga samale arvamusele ja vastas, et riigieelarve seaduse sõnastus ei arvesta Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa eesmärkide ning neile avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele pandud mitmete piirangutega nende vara kasutamisel ega ole kooskõlas Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustuse seadusega, mis räägivad üksnes raha hoidmisest riigikassas.

52. Seega on ka õiguskantsleri hinnangul riigieelarve seadus Eesti Haigekassa seaduse ja töötuskindlustusseadusega vastuolus, ning kui Riigikogu soovib sellist rahakasutust lubada, tuleb see seadustega selgelt ette näha ja viia õigusaktid kooskõlla.

## Riigieelarve fikseeritud kulude osakaal jätkab kasvamist, pool riigieelarvest läheb sotsiaal- ja tervishoiukuludeks

53. Suurem osa riigieelarve kuludest on seadustega või muul viisil ette kindlaks määratud. Sellised fikseeritud kulud moodustasid Rahandusministeeriumi andmetel 2016. aastal 78% riigieelarvest ning prognoosi kohaselt moodustavad aastal 2020 ette kindlaks määratud kulud pea 80% riigieelarvest (vt joonis 3).

**Joonis 3. Riigieelarve kulude jagunemine fikseeritud ja mittefikseeritud kuludeks aastatel 2016–2020 (% riigieelarvest)\***



\* Rahandusministeerium ei ole aastal 2017 fikseeritud kulude prognoosi uuendanud uue arvestusmetoodika väljatöötamise tõttu. Seetõttu ei ole erinevalt teistest prognooside sisaldavatest joonistest esitatud siin 2021. aasta prognoosi.

Allikas: Rahandusministeeriumi andmed Riigikontrollile 2016. aasta sügisel

54. Fikseeritud kulude osakaalu kasv tähendab, et riigieelarve tulud ja kulud küll suurenevad, kuid väheneb proportsionaalselt riigi arengu suunamiseks paindlikult kasutatava vaba raha hulk. Ehkki Rahandusministeerium on fikseeritud kulude suurt osakaalu näinud probleemina aastaid, ei ole riigieelarve kasutamise paindlikkust suurendatud.

### Sotsiaal- ja tervishoiukulud moodustavad poole riigieelarvest

55. Riigi tegevusvaldkondadest kasutatakse riigieelarve raha enim sotsiaalse kaitse rahastamiseks. Kui aastal 2016 moodustasid Rahandusministeeriumi andmetel sotsiaal- ja tervishoiukulud 47% riigieelarve kogukuludest, siis aastaks 2020 kasvab osakaal ministeeriumi hinnangul 50%-ni.

56. Riigi tegevusvaldkondade kulude jaotuse prognoos on toodud Rahandusministeeriumi 2017. aasta suvise majandusprognoosis, kuid silmas tuleb pidada, et tegemist pole riigieelarve, vaid valitsussektori kuludega (vt tabel 4 ja valitsussektori definitsiooni tabel 3 kõrvalt).

**Tabel 4. Valitsussektori kulud tegevusalade kaupa aastal 2016 ja 2017 ning prognoos aastaks 2021 (% SKPst)**

Tegevusala	2016	2017	2021	Muutus 2021 vs. 2017
Üldised valitsussektori teenused	4,0	4,4	4,4	0,0
Riigikaitse	2,0	2,0	2,0	0,0
Avalik kord ja julgeolek	1,6	1,6	1,4	-0,2
Majandus	4,6	4,9	4,0	-0,9
Keskkonnakaitse	0,5	0,5	0,5	0,0
Elamu- ja kommunaalmajandus	0,3	0,3	0,3	0,0
Tervishoid	5,7	5,6	5,6	0,0
Vaba aeg, kultuur ja religioon	1,7	1,8	1,7	-0,1
Haridus	6,2	5,9	5,2	-0,7
Sotsiaalne kaitse	13,4	13,0	12,9	-0,1
Valitsussektori kulud kokku	40,1	40,0	37,9	-2,1

Allikas: Rahandusministeeriumi 2017. aasta suvine majandusprognoos



57. Andmetest nähtub, et võrreldes aastaga 2017 püsib osakaaluna SKPst riigi erinevate tegevusvaldkondade rahastamine umbes samal tasemel.

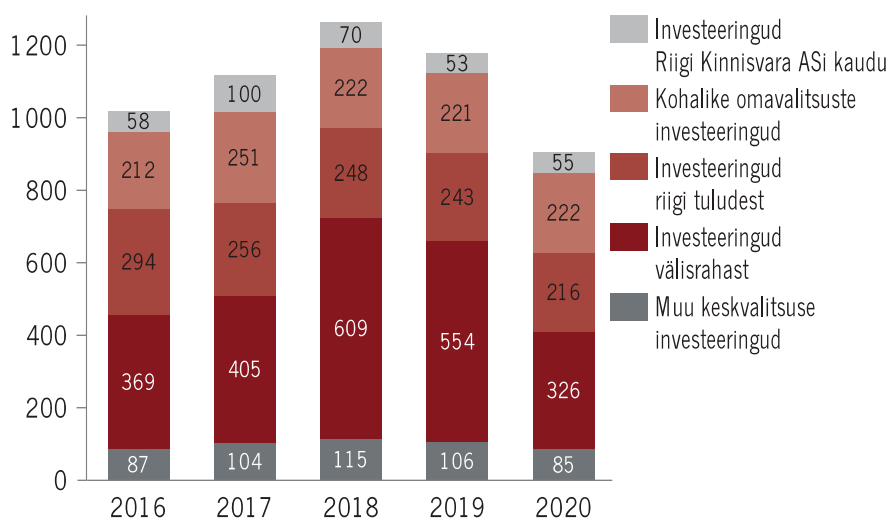
### Oluline osa riigi investeeringutest tehakse välisraha abiga

58. Seni pole pärast Eesti iseseisvuse taastamist ühelgi aastal olnud riigieelarve tulud eelmisest aastast väiksemad. Märkimisväärne roll on olnud selles erinevatel välisraha toetustel, eelkõige Euroopa Liidu abil, mida Eesti on saanud kasutada miljardite eurode ulatuses.

59. Välisraha toetuste osakaal riigieelarve kogukulude katmises oli suurim aastal 2012, kui veidi enam kui 13% kuludest tehti erinevate välisraha toetuste arvel. Euroopa Liidu eelarveraha aastateks 2007–2013 kasutamise ammendumisega kulude osakaal veidi kahanes, kuid suureneb käesoleval aastal taas 10%-ni riigieelarvest.

60. Prognoosi kohaselt jääb aastatel 2018–2020 välisraha toetuste osakaal riigieelarve kuludest vahemikku 8,2–10,1%. Riigi eelarvestrateegia 2017–2020 kohaselt kavandati valitsussektori 2017. aasta investeeringuteks ca 1,1 miljardit eurot, millest 405 miljonit eurot ehk 37% tuleb välisraha toetustest (vt joonis 4).

**Joonis 4. Valitsussektori investeeringud aastatel 2016–2020 (miljonites eurodes)\***



\* Rahandusministeerium ei ole värskemal riigi eelarvestrateegias aastateks 2018–2021 valitsussektori investeeringute andmeid allikate kaupa joonisel toodud kujul esitanud. Seetõttu ei ole joonisel kajastatud 2021. aasta prognoosi.

Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2017–2020

61. Valitsussektori investeerimisplaanidest nähtub, et riigi omatulud kuluvad valdavalt fikseeritud kulude katmiseks ja riigi pikaajalisse arengusse panustavad investeeringud on suuresti välisraha toetuse kanda.

62. 2021. aastal algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil on Eestil aga kasutada ilmselt oluliselt vähem toetusraha. Seetõttu võttis Riigikontroll selleaastase aastaülevaate raames analüüsida ja eraldi tähelepanu pöörata küsimusele, kas riik on teinud ettevalmistusi Euroopa Liidu toetuste oluliseks vähenemiseks, et tagada riigi ülesannete täitmine ka kahanevate toetuste korral. Riigikontrolli peamisi järeldusi ja tähelepanekuid on käsitletud järgmises peatükis, mis tugineb novembris 2017 avaldatavale auditile „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest“.

## Pea pool investeeringutest tehakse välisraha toel

## Eestile eraldatav Euroopa Liidu toetus väheneb pärast aastat 2020 ja see vajab tähelepanu juba praegu<sup>8</sup>

### Eesti on saanud miljardeid eurosid välistoetust

63. Eesti riik on alates iseseisvuse taastamisest saanud miljardeid eurosid tagastamatut välistoetust, mis valdavalt on tulnud Euroopa Liidult. Eelarveperioodil 2014–2020 toetab Euroopa Liit Eestit struktuuri- ja investeerimisfondidest 4,4 miljardi euroga. Sellest ca 3,5 miljardit läheb ühtekuuluvuspoliitika toetustena näiteks hariduse, ettevõtluse, transpordi, infoühiskonna ja keskkonnavaldkonna arendamiseks ning ligikaudu 900 miljonit eurot põllumajandus- ja kalandusvaldkonna toetamiseks<sup>9</sup>.

64. Viimase kümne aasta jooksul on keskmiselt ligikaudu pool valitsussektori investeeringutest (vt joonis 5) ja veidi üle kümnendiku riigieelarve kogukuludest finantseeritud Euroopa Liidu toel.

65. Ehkki esialgne suurusjärk selgub eeldatavasti aastal 2019, on järgmisel, 2021. aastal algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt märkimisväärselt vähem toetusraha. Ühendkuningriigi Euroopa Liidust lahkumise mõju arvestamata kahaneb toetusraha võrreldes praeguse eelarveperioodiga Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul kuni 40% ehk ca 1,5 miljardi euro võrra.

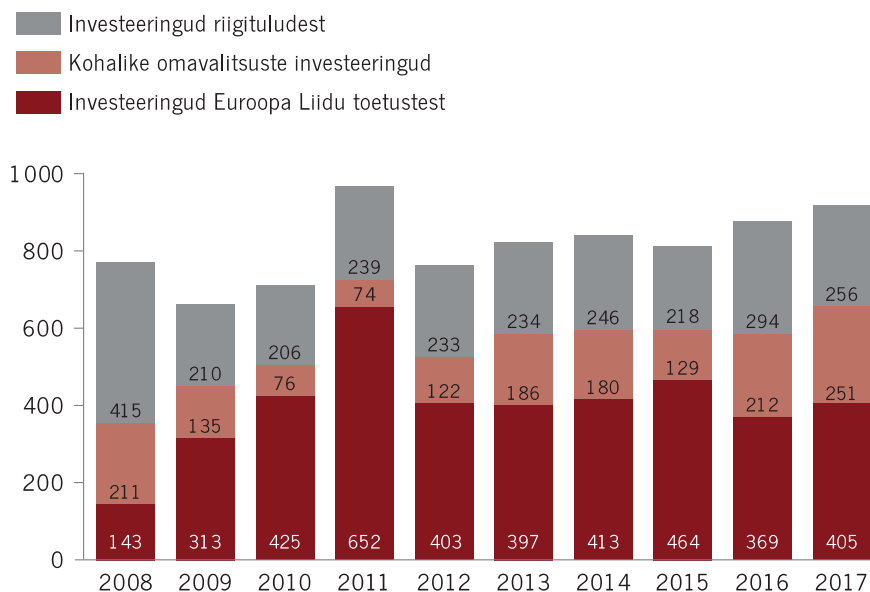
66. Euroopa Liidu toetused on juba pea 15 aastat aidanud Eesti riiki arendada, täita riigi funktsioone ning tagada avalike teenuste pakkumist. Viimasel aastakümnel Eesti maksumaksja elukeskkonda tehtud investeeringud ja kulud on märkimisväärses osas teoks saanud tänu Euroopa Liidu toetusrahale, mis nüüd jõudsalt kahanema hakkab. Riigi valmisolekust ja otsustest sõltub, kas leitakse viis Eesti ja siinsete inimeste käekäigu parimal viisil toetamiseks ka tingimustes, kus kasutada on senisest märksa vähem välist abi.

**Pea pool riigi  
investeeringutest ja  
kümnendik kogukuludest  
tehakse Euroopa Liidu toel**

<sup>8</sup> Riigikontroll koostas Riigikogule esitatava aastaülevaate tegemisega koos auditi „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest“, mis käsitleb teemat valdkondade kaupa. Riigikontroll kavandas avaldada auditaruande koos ülevaatega riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2016.–2017. aastal. Septembris 2017 esitas Riigikontroll auditi esialgse eelnõu asjassepuutuvatele ministeeriumidele ning palus avaldada arvamust. Sisulisi kommentaare esitas eelnõu kohta vaid Rahandusministeerium ja nendega on valdavalt aruandes arvestatud. Aruande eelnõu valmis 13.10.2017 ja saadeti ametlikult arvamuse avaldamiseks Rahandusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Keskkonnaministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Siseministeeriumile ja Kultuuriministeeriumile. Palve oli vastata hiljemalt 27.10.2017, et Riigikontroll saaks aruande esitada koos aastaülevaatega Riigikogule. Riigikontrolli aastaülevaate valmimise ajaks, 03.11.2017, ei olnud auditaruande kohta saanud ametlikku arvamust Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium ega Siseministeerium. Eelnevalt tulenevalt ei saa Riigikontroll avaldada auditi „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ lõpparuannet samaks ajaks, kui esitab oma aastaülevaate Riigikogule – 06.11.2017. Riigikontroll avaldab auditaruande, milles on käesoleva ülevaate peatüki detailne käsitus, esimesel võimalusel pärast seda, kui on laekunud auditeeritute ametlikud vastused.

<sup>9</sup> Euroopa Liit eraldab Eestile aastatel 2014–2020 raha peamiselt viie fondi kaudu. Fondide erinevate planeerimisühikute tõttu eristatakse põllumajanduse ja kalanduse arengule suunatud toetusi (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond, Euroopa Merendus- ja Kalandusfond) ülejäänud valdkondade toetustest (Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond). Vt täpsemalt fondide ja nende rahastatavate tegevussuundade kohta <http://www.struktuurifondid.ee/et>.

**Joonis 5. Valitsussektori investeeringud Euroopa Liidu toetustest, riigi omatuludest ning omavalitsuste eelarvest aastatel 2008–2017 (miljonites eurodes)**



Allikas: Rahandusministeerium, riigi eelarvestrateegiad ja riigieelarvete seletuskirjad

**67.** Riigikontroll tegi auditi „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest“, et selgitada välja, kas riik on teinud ettevalmistusi, et tagada riigi ülesannete täitmine ka siis, kui Euroopa Liidu toetused oluliselt vähenevad.

**68.** Auditi eesmärgi saavutamiseks koostas Riigikontroll küsimustiku, mis hõlmas praegu Euroopa Liidu toetustest rahastatavaid tegevusi ja investeeringumeetmeid, ja palus tegevuse rakendamise eest vastutavalt valitsemisosalalt (rakendusasutuselt) järgmisi kirjalikke hinnanguid:

- millised praegu Euroopa Liidu toel finantseeritavad tegevused peaksid jätkuma ka järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil;
- kui palju on nende tegevuste tarvis eeldatavasti raha vaja;
- kuidas on kavandatud tegevuste rahastamine, kui kasutada on vähem toetusraha;
- millised võiksid olla eeldatavad mõjud valitsemisala valdkondlike eesmärkide saavutamisele ja/või avalike teenuste tagamisele, kui vajaliku tegevuse peaks siiski lõpetama või rahastamist vähendama.

**69.** Audit hõlmas Euroopa Regionaalarengu Fondist, Euroopa Sotsiaalfondist ja Ühtekuuluvusfondist rahastatavaid tegevusi. Aruanne ei käsitle põllumajanduse ja kalanduse toetusi, kuna need kujunevad teistel, eelkõige poliitilistel alustel ning ei lähtu liikmesriigi sisemajanduse koguprodukti ega kogurahvatulu näitajatest. Tegevuste nimekirjana võeti aluseks Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. aasta korralduse nr 325 lisa „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri”.

## **Euroopa Liidu toel rahastatakse ka riigi ülesannete täitmiseks pikaajaliselt vajalikke tegevusi**

70. Ministeeriumide antud hinnangud ja prognoosid ning kättesaadav finantsinfo viitab, et Euroopa Liidu toel rahastatakse ühekordsete investeeringute kõrval ka tegevusi, mis on riigi arengu seisukohalt olulised ja millega on vaja jätkata ka järgmisel ELi eelarveperioodil. Seejuures finantseeritakse mõnda riigi tegevusvaldkonda/ülesannet olulises osas välisotetustest (nt teede ehitus ja renoveerimine, keskkonnahoid, ettevõtluse ja regionaalarengu toetamine).

71. Auditi käigus selgus, et ministeeriumid peavad järgmisel ELi eelarveperioodil vajalikuks jätkata pea kõigi tegevustega, mida praegu viiakse ellu toetusraha abil. Valitsemisalade hinnangul on 90% neist tegevustest vajalikud ka pärast aastat 2020.

72. Ministeeriumide hinnangud ei tähenda, et ELi toel finantseeritakse 90% ulatuses riigi igapäevakulusid. Teisalt näitavad ministeeriumide seisukohad siiski, et osa tegevusi on pikaajaliselt vajalikud ja neist pole toetuste vähenemisel kerge loobuda.

## **Tegevusi, mida tuleb ministeeriumide hinnangul jätkata ka järgmisel eelarveperioodil, rahastab Euroopa Liit praegusel perioodil 3 miljardi euro ulatuses**

73. Riigikontroll soovis valitsemisaladelt ka hinnangut, kui palju vajatakse eeldatavasti raha, et jätkata nende tegevustega, mille elluviimiseks kasutatakse praegu ELi raha, ka pärast aastat 2020.

74. Rahastamisvajaduse arvulist hinnangut kõik valitsemisalad ei andnud, mistõttu ei saa teha üldistusi ega tervikuna välja selgitada, milliseks kujuneb praegu ELi toel finantseeritavate tegevuste rahastamisvajadus eeldatavasti pärast aastat 2020. Ministeeriumide vastuseid saab analüüsida täpsusastmega, kas tegevuse rahastamisvajadus pigem suureneb, ei muutu, pigem väheneb või lõppeb.

75. ELi toetuste kogueelarve aastatel 2014–2020 on ca 3,2 miljardit eurot<sup>10</sup>. Tegevusi, millega ministeeriumide hinnangul tuleb jätkata ka järgmisel ELi eelarveperioodil, rahastatakse ELi toel praegusel perioodil ca 3 miljardi euro ulatuses.

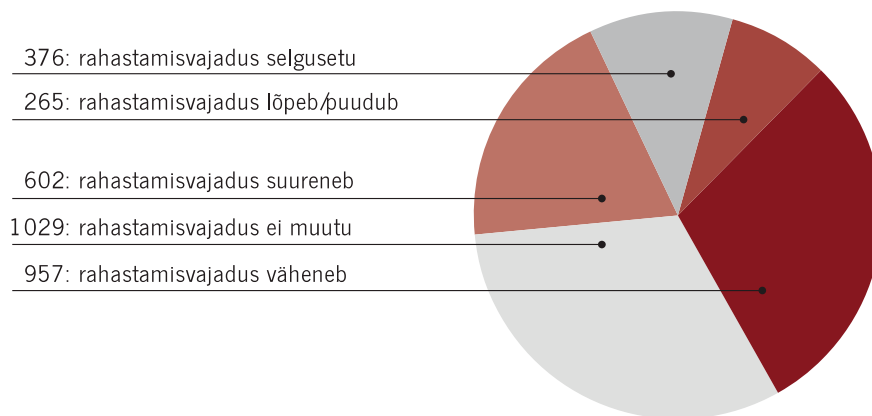
76. Nende tegevuste tarvis, mille rahastamine peaks ministeeriumide hinnangul järgmisel ELi eelarveperioodil suurenema, on praegusel eelarveperioodil ca 600 miljonit eurot. Veidi enam kui 1 miljard eurot kulub praegu tegevustele, mille rahastamisvajadus jääb ministeeriumide hinnangul eeldatavasti samaks. Ca 960 miljoni euro ulatuses rahastatakse käesoleval perioodil ELi toel tegevusi, mille rahastamisvajadus võib ministeeriumide arvates küll väheneda, kuid millega jätkamine on siiski vajalik. Ligikaudu 265 miljonit eurot on ette nähtud tegevustele, millest ministeeriumide hinnangul on järgmisel eelarveperioodil võimalik/otstarbekas loobuda (vt joonis 6 ja täpsemalt valdkondlikest alaaruanetest).

**90% Euroopa Liidu toel rahastatavatest tegevustest on ministeeriumide hinnangul vajalikud ka pärast aastat 2020**

**265 miljonit eurot maksavad need tegevused, mida praegu rahastab Euroopa Liit ja millest ministeeriumide hinnangul saab loobuda**

<sup>10</sup> Koos tulemusreservi ja tehnilise abi meetmetega on eelarve suurus ca 3,5 miljardit eurot.

### Joonis 6. Euroopa Liidu toel rahastatavate tegevuste eelarve aastatel 2014–2020 rakendusasetuste hinnangute alusel (miljonites eurodes)\*



\* Joonisel toodud eelarved sisaldavad vaid Euroopa Liidu toetusi ehk ei sisalda riikliku kaasfinantseeringut ega võimalikku kasusaaja rahalist panust.

Allikas: Riigikontroll rakendusasetuste hinnangute põhjal

**Ministeeriumid loodavad toetuste vähenemise korral leida vajaliku raha riigi muudest tuludest**

**Euroopa Liidu toetuste kahanemise kompenseerimine riigi (maksu)tuludest võib rahvastiku vähenemise ja vananemise tõttu osutada keeruliseks**

### Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral loodavad ministeeriumid vajalikud tegevused ellu viia riigi muude tulude eest

77. Veidi enam kui poolte tegevuste puhul, mida ministeeriumid pidasid vajalikuks jätkata, pole selgust, millisest allikast tegevust ELi toetuste vähenemise korral rahastama hakatakse. Paljuski loodetakse siiski riigieelarve omatulude peale. Veidi vähem kui poolte vajalikuks hinnatud tegevuste puhul näeb ministeerium rahastamisallikana jätkuvalt valitsemisala eelarvet.

78. ELi toetuste kahanemise kompenseerimine riigi maksutuludest võib Eesti väheneva ja vananeva rahvastiku tõttu osutada aga keeruliseks. Eesti majanduse ja riigitulude laekumise lähiaastate väljavaated on Rahandusministeeriumi värskema, suvise majandusprognoosi kohaselt küll paranenud ning Eesti riigi rahandus on muu Euroopaga võrreldes heas korras, kuid rahvastikumutused ja maailmamajanduse habras stabiilsus seavad riigieelarvele nii tulude kui ka kulude poolelt riske ja survet.

79. Riigi tulud Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt küll kasvavad lähiaastatel jõudsalt, kuid ca 80% riigieelarve kuludest on broneeritud ning tulude kasv läheb peamiselt sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna rahastamiseks.

80. Kui ELi toetused järgmisel eelarveperioodil vähenevad ja ministeeriumid loodavad vajalike tegevuste rahastamisel riigieelarve peale, võib eelarve kulu- ja tulustruktuuri ning riigi demograafilist arengut arvestades olla keeruline leida puudu jäävat raha riigi omatuludest. Kui aga vajalike tegevuste rahastamist oluliselt kärpida, avaldaks see ministeeriumide hinnangul riigi ülesannete täitmisele negatiivset mõju.

### Euroopa Liidu toetuse võimalik vähenemine puudutaks paljusid riigi ülesandeid ja eesmärke

81. Lisaks rahastamisvajaduse ja -allikate prognoosimisele soovis Riigikontroll ministeeriumidelt ka hinnangut, kuidas mõjutaks riigi ülesannete täitmist ja/või avalike teenuste kättesaadavust/kvaliteeti see,

kui tegevusi, mida praegu rahastatakse ELi toel ja millega tuleks jätkata ka järgmisel eelarveperioodil, rahastatakse vähem või ei rahastata enam üldse.

**Rahastamise vähendamine puudutaks negatiivselt paljusid riigi tegevusi ja eesmärke**

**82.** Konkreetset ja kvantifitseeritud mõju avalike teenuste kättesaadavusele ja kvaliteedile või Eesti arengueesmärkidele ministriumid valdavalt oma hinnangutes välja ei toonud. Küll aga iseloomustasid valitsemisalad üldistatult, mida rahastamise oluline vähendamine või lõpetamine kaasa võiks tuua.

**83.** Näiteks sotsiaalvaldkonnas võib Sotsiaalministeeriumi hinnangul väheneda eakate või erivajadustega inimeste hoolekandeteenuste maht, kui järgmisel ELi eelarveperioodil ei saada täiendavaid ELi toetusi või lisaraha riigieelarvest. Samuti märkis Sotsiaalministeerium, et kui ELi toetused järgmisel perioodil vähenevad, ent peaks tekkima vajadus teha lisainvesteeringuid tervishoiu- või erihoolekande valdkonnas, siis tuleb need teha teenuse osutajate omavahenditest. Erilisi võimalusi suurhaiglate ja erihoolekandeteenuse pakkujate tuluallikate suurendamiseks siiski ette näha pole.

**84.** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tõi muu hulgas esile, et kui transpordivaldkonna rahastamine peaks pärast 2020. aastat vähenema, toob see endaga kaasa teede- ja raudteevõrgu kvaliteedi kehvemaks muutumise. Raudteesse liiga vähene investeerimine võib viia reisirongiteenuse kehvenemiseni. Kui IT-valdkond jätta vajaliku rahastuseta, võib see Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul viia muu hulgas selleni, et e-teenuste kvaliteet muutub kehvemaks või ei arendata senises mahus teenuseid, mis alandavad halduskoormust.

**85.** Paljud ettevõtluse toetustegevused sõltuvad praegu 90–100% ulatuses Euroopa Liidu rahast. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul mõjutaks ELi raha oluline vähenemine negatiivselt Eesti arengueesmärke, näiteks teadus- ja arendustegevust, ettevõtete uuendusmeelsust ja ekspordivõimekust.

**86.** Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajate praeguste hinnangute kohaselt on rahastuse vähenemise korral peamine probleem hariduse kvaliteedi halvenemine kõikidel haridusastmetel, s.o üldharidus, kutseharidus ning kõrgharidus. Kõige ulatuslikumalt mõjutab kvaliteedi halvenemine teadust ja kõrgharidust. Teaduse jätkusuutlikkus on oluline tegur majanduskasvu ning heaolu saavutamisel. Kui teaduse jätkusuutlikkuse probleemiga edasi ei tegeleta, võib hinnangute järgi väheneda noorte õppima asumine loodus- ja täppisteaduse valdkonna erialadele.

**87.** Rahastuse lõppemine või vähenemine mõjuks Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnike hinnangul pärssivalt ka elukestva õppe arengule. Väheneks täiskasvanute tasemeõppesse tagasipöördumine ning õppes osalemist poleks võimalik enam toetada. Väheneks ka kvaliteetse ja asjakohase täienduskoolituse ja ümberõppe kättesaadavus ning see kahandaks tööhõive määra veelgi.

**88.** Keskkonnaministeeriumi eksperdid leiavad, et kui ELi järgmisel eelarveperioodil ei saa Eesti piisavalt toetusraha seniste tegevuste jätkamiseks ning kulude katmiseks ei leita ka riigisisest raha, võib selle

tõttu edasi lükkuda mitmete ELi direktiivides seatud keskkonnanäesmärkide saavutamine, nagu veekogude seisundi parandamine ja elurikkuse vähenemise peatamine. Halvemal juhul võib liigse keskkonnasurve ja ebapiisavate leevendusmeetmete tõttu keskkonnaseisund ka halveneda.

89. Siseministerium tõi esile, et investeringute vähendamine (ELi toetustest) võib tähendada tagasilööki reostustõrjevõimekuse suurendamise teel.

90. Rahandusministerium regionaalarengu toetuste rakendusasutusena tõi esile, et vajaliku rahastuse mittaamine kahandaks muu hulgas (maa)piirkondade konkurentsivõimet ja töökohtade loomist ning väljaränne keskustesse kiireneks veelgi.

### **Rahandusministeriumi hinnangul lahendatakse Euroopa Liidu toetuste vähenemisest tulenevad võimalikud küsimused eelkõige riigi eelarvestrateegiate koostamise käigus**

91. Euroopa Liidu toetuste kasutamist korraldava asutusena algatas Rahandusministerium aastal 2013 protsessi, mille eesmärk oli koostada terviklik strateegia, kuidas saada edaspidi hakkama vähema ELi toetusrahaga. Rahandusministerium soovis valitsemisaladelt samalaadset infot nagu Riigikontroll: asjaomase ministeriumi hinnangut selle kohta, milliste aastatel 2014–2020 ELi toel rahastatavate tegevustega peaks jätkama ka pärast aastat 2020, kui palju on selleks raha vaja ja kust see raha peaks tulema.

92. Rahandusministeriumi sõnul olid ministeriumidelt saadud teave ja prognoosid puudulikud ning ebaühtlase kvaliteediga, mistõttu ei peetud otstarbekaks koostada eraldi tegevuskava, kuidas valmistuda välisloetuste kahanemiseks. Ettevalmistused ELi toetuste võimalikuks kahanemiseks toimuvad ministeriumi sõnul muude riigi finantsjuhtimisprotsesside käigus.

93. Ministerium tõi esile ka selle, et aastal 2017 minnakse üle tekkepõhisele eelarvestamisele ning aastal 2020 võetakse kasutusele tegevuspõhine eelarvestamine. Rahandusministeriumi hinnangul on uuenduste näol tegemist riigi juhtimise olulise arenguga. Need uuendused aitavad saada täpsema ülevaate riigi raha kasutamisest ning on paremate juhtimisotsuste tegemise eeldus. Reformide toel saab ministeriumi sõnul muu hulgas tuvastada teenuseid, mis on ebavajalikud või väheefektiivsed, ning otsustada, milliste ressursside abil on kõige mõistlikum üht või teist teenust osutada.

94. Ministerium leiab ka, et eraldi strateegiat toetusraha kahanemisest tulenevate negatiivsete mõjude vältimiseks koostada pole vaja, kuna riigi võimalusi ja vajadusi puudutavad analüüsid ning otsused tuleb teha riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete koostamise raames, käsitledes koos nii välisloetusi kui ka riigi muid tuluseid. Seega on Rahandusministeriumil ootus, et ELi toetuste vähendamisega seotud võimalikud probleemid tõusevad esile riigi eelarvestrateegiate arutelude käigus. Nii peaksid ettevalmistused aastateks 2021+ toimuma paindlikult ja vastavalt vajadusele.

**Strateegiat Euroopa Liidu toetuste kahanemisega toimetulekuks püüti koostada juba aastal 2013**

**Euroopa Liidu toetuste kahanemiseks tuleb valmistuda nähtavalt ühel või teisel viisil**

95. Riigikontrolli hinnangul viitavad ministriumide antud seisukohad ja prognoosid ning riigis kasutada olev finantsinfo, et Euroopa Liidu toetuste tõenäoline oluline vähenemine pärast aastat 2020 on väljavaade, millele tuleb kindlasti ühel või teisel viisil tähelepanu pöörata.

96. Auditi tulemustest selgub, et ehkki riigi infosüsteemid täpseid andmeid ei võimalda, rahastatakse ühekordsete investeeringute kõrval Euroopa Liidu toetustest ka riigi ülesandeid ja pikaajaliselt vajalikke tegevusi, mille finantseerimine võib toetuste vähenemise ja riigi majandusolukorra halvenemise korral keeruliseks osutada.

97. Kuna Eesti rahvastik väheneb ja vananeb, riigieelarve kulud on valdavalt broneeritud ning riigitulude kasvu kasutatakse peamiselt suurenevate sotsiaal- ja tervishoiukulude rahastamiseks, vajab riigi arengu rahastamine kahanevate Euroopa Liidu toetuste tingimustes pärast aastat 2020 analüüsimist ja tähelepanu juba praegu.

**Euroopa Liidu järgmise eelarveperioodi planeerimisse tuleks kaasata ka Riigikogu**

98. Riigikontroll nõustub, et peamine pole Euroopa Liidu toetuste vähenemiseks valmistumise vorm, vaid et seda tehtaks sisuliselt, läbimõeldult ning läbipaistvalt. Seetõttu ootab Riigikontroll, et järgmise, aastaid 2019–2022 puudutava riigi eelarvestrateegia koosseisus esitaks Rahandusministeerium üksikasjaliku selgituse ning aja- ja tegevuskava, kuidas ja milliste protsesside raames Euroopa Liidu toetuste tõenäoliseks vähenemiseks valmistutakse.

99. Esitav teave peaks Riigikontrolli hinnangul hõlmama muu hulgas infot, millised riigi tegevusvaldkonnad ja ülesanded ning millises ulatuses sõltuvad Euroopa Liidu toetustest ning kuidas kavandatakse vajalike tegevuste rahastamine tulevikus.

100. Riigi vajadusi, võimalusi ja kuluvalikute alternatiive kahanevate välistoetuste korral tuleb analüüsida ning käsitleda terviklikult ja arusaadavalt. Selle info ja otsustuskohtade selge väljatoomine riigi eelarvestrateegias ja muudes riigi finantsjuhtimisprotsessides on veelgi olulisem asjaolu tõttu, et üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele ning muudatused riigieelarve seaduse ja seletuskirja esitusviisis võivad vähendada avalikkuse ja Riigikogu võimalusi riigieelarve kulusid mõista ja suunata.

101. Laiapõhjalisemaks prioriteetide seadmiseks oleks oluline Euroopa Liidu järgmise eelarveperioodi planeerimisse kaasata ka Riigikogu. Kui Rahandusministeeriumi kinnitusel valmistutakse Euroopa Liidu toetuste vähenemiseks muu hulgas riigi eelarvestrateegiate koostamise käigus, tuleks Riigikontrolli hinnangul viia riigi eelarvestrateegiad ka Riigikoguni.