Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Kas riik on teinud ettevalmistusi Euroopa Liidu toetusraha vähenemiseks pärast aastat 2020?

Riigikontrolli aruanne Riigikogule
Tallinn, 30. november 2017

Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Kas riik on teinud ettevalmistusi Euroopa Liidu toetusraha vähenemiseks pärast aastat 2020?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Eesti riik on iseseisvuse taastamisest alates saanud miljardeid eurosid tagastamatut välisabi. Valdavalt on see tulnud Euroopa Liidult. Praegusel eelarveperioodil, aastatel 2014–2020, eraldab Euroopa Liit Eestile 4,4 miljardit eurot[1].

Viimase kümne aasta jooksul on keskmiselt ligikaudu pool valitsussektori investeeringuist ja *ca* 11% Eesti riigieelarve kuludest tehtud välistoetuste abiga, peamiselt Euroopa Liidu toel.

Aastal 2021 algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil on Eestil kasutada tõenäoliselt märkimisväärselt vähem toetusraha. Eestile eraldatava raha hulk pole veel teada, ent Ühendkuningriigi Euroopa Liidust lahkumise mõju arvestamata kahaneb see Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul kuni 40% ehk *ca* 1,5 miljardi euro võrra[2].

Mida me auditeerisime?

Riigikontrolli auditi eesmärk oli hinnata, kas riik on teinud ettevalmistusi, et tagada riigi ülesannete täitmine ka Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral.

Auditi eesmärgi saavutamiseks koostas Riigikontroll küsimustiku, mis hõlmab praegu Euroopa Liidu toetustest rahastatavaid tegevusi. Tegevuse rakendamise eest vastutavalt valitsemisalalt (rakendusasutuselt) palus Riigikontroll järgmisi hinnanguid:

- millised praegu Euroopa Liidu toel finantseeritavad tegevused peaksid jätkuma ka järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil;
- kui palju on nendeks tegevusteks eeldatavasti raha vaja;
- kuidas kavandatakse rahastada tegevusi siis, kui kasutada on vähem toetusraha;
- millised võiksid olla eeldatavad mõjud valitsemisala valdkondlike eesmärkide saavutamisele ja/või avalike teenuste

[1] Euroopa Liidu struktuuri- ja investeerimisfondidest. Lisaks on Eestil võimalik taotleda täiendavat toetust muudest Euroopa Liidu rahastamisinstrumentidest.

[2] Kalandus- ja põllumajandustoetusi arvestamata.

tagamisele, kui vajaliku tegevuse peaks siiski lõpetama või rahastamist vähendama.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Euroopa Liidu toetused on juba pea 15 aastat aidanud Eesti riiki arendada. Eesti maksumaksja elukeskkonda tehtud investeeringud on märkimisväärses osas saanud teoks tänu Euroopa Liidu toetustele, mis nüüd kahanema hakkavad. Riigi valmisolekust ja otsustest sõltub, kas leitakse viis toetada Eesti ja siinsete inimeste käekäiku parimal viisil ka siis, kui kasutada on senisest märksa vähem välist abi.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi käigus ministeeriumide antud hinnangud viitavad, et riik kasutab Euroopa Liidu toetusi ka pikaajaliselt vajalike tegevuste rahastamiseks ning riigil on ülesandeid, mis sõltuvad olulises osas Euroopa Liidu toetustest. 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.

Rahandusministeerium ei pea vajalikuks koostada eraldi strateegia, millega valmistuda ette Euroopa Liidu toetuste kahanemiseks, sest ministeeriumi kinnitusel lahendatakse toetusraha vähenemisega kaasnevad küsimused ning langetatakse vajalikud otsused riigi finantsjuhtimisprotsesside, sh riigi eelarvestrateegiate koostamise käigus.

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

Riigi vajadusi, võimalusi ja kuluvalikute alternatiive kahanevate välistoetuste korral tuleb analüüsida ning käsitleda terviklikult ja arusaadavalt. Laiapõhjalisemaks prioriteetide seadmiseks tuleks Euroopa Liidu järgmise eelarveperioodi planeerimisse kaasata ka Riigikogu.

- 90% praegu ELi toel rahastatavatest tegevustest on ministeeriumide hinnangul vajalikud ka pärast aastat 2020. Riigil on ülesandeid ja tegevusi, mille rahastamiseks on riigi omatulude asemel kasutatud osaliselt ELi toetusraha. Üheks näiteks on riigi teedevõrgu arendamine, mida finantseeritakse aastatel 2014–2020 *ca* 36% ulatuses ELi toel. Samuti on peamiselt ELi toetustest rahastatud töövõimereformi elluviimist ning finantseeritakse mitmete tööturuteenuste pakkumist. Ettevõtluse ja regionaalarengu rahaline toetamine toimub *ca* 85–90% ulatuses ELi fondidest.

- ELi toetuste vähenemise korral loodavad ministeeriumid, et vajalikud tegevused viiakse ellu riigi muudest tuludest. Tegevusi, millega jätkamist ministeeriumid ka järgmisel ELi eelarveperioodil vajalikuks peavad, rahastatakse praegusel perioodil ELi toetustest 3 miljardi euro ulatuses.

- ELi toetustest finantseeritavate ja ka edaspidi vajalike tegevuste rahastamise oluline vähenemine puudutaks ministeeriumide hinnangul paljusid riigi ülesandeid ja eesmärke. Siiski, riigis ei ole terviklikult kogutud infot, millised riigi ülesanded ja (tegevus)valdkonnad ning kui suures ulatuses sõltuvad Euroopa Liidu toetustest.

- Vajadust alustada ettevalmistusi ELi toetuste kahanemiseks nägi Rahandusministeerium juba aastal 2013, eraldi strateegiat siiski ei koostatud. Rahandusministeeriumi hinnangul oli muu hulgas põhjuseks, et ministeeriumide esitatud info ei olnud strateegia koostamiseks piisav ning seetõttu pöörduti mõtte juurde lahendada võimalikud küsimused muude riigi finantsjuhtimisprotsesside raames.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana üksikasjalik teave, milliste finantsjuhtimisprotsesside ja -reformide raames ning kuidas valmistutakse ELi toetuste tõenäoliseks vähenemiseks järgmisel ELi eelarveperioodil.

- Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana analüüs, milline on ELi toetuste osakaal erinevate riigi ülesannete ja (tegevus/tulemus)valdkondade rahastamisel käesoleval ELi eelarveperioodil ning kuidas kavandatakse vajalike tegevuste rahastamine tulevikus, kui ELi toetused vähenevad.

- Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana järgmise ELi eelarveperioodi toetuste kavandamise prognoositav aja- ja tegevuskava, sh millised olulisemad otsused tuleb teha ning kes ja ligikaudu millal peaks need planeerimisprotsessis tegema.

- Vaadata koostöös teiste ministritega üle võimalused kiirendada ELi käimasoleva eelarveperioodi toetuste kasutamise tulemuste hindamist, alustada esimesel võimalusel asjakohaste (valdkondlike) arengukavade uuendamise/väljatöötamisega ning leppida kokku arengukavade uuendamise protsess.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:
Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on praeguse seisuga *ca* 150 miljonit eurot aastas ehk *ca* 1,5% riigieelarve mahust n-ö püsikulude (sotsiaalteenused vms) maht, mida ELi käimasoleval eelarveperioodil rahastatakse ELi toel ja mille rahastamine peab eeldatavasti jätkuma ka edaspidi.

Rahandusministeerium on seisukohal, et ministeeriumid ja teised ELi raha kasutajad ei saa automaatselt eeldada ühegi kulu jätkumist või asendamist riigisiseste vahenditega pärast ELi eelarveperioodi 2014–2020 lõppu 2023. aastal.

Ministeerium ei jaga ka intervjuude käigus valitsemisalade väljendatud valdavat seisukohta, et järgmise ELi eelarveperioodi kavandamisega on sisulisemalt ja põhjalikumalt otstarbekas alustada siis, kui on teada Eestile või pigem valitsemisalale eraldatav toetussumma. Ministeerium ei poolda lähenemist, et esmalt tuleb ELi toetusraha jaotada ministeeriumide

vahel ja alles seejärel hinnata olemasoleva summa raames valdkonna vajadusi.

Rahandusministeeriumi eestvedamisel on alustatud mitmete süsteemsete tegevustega, mis on pikaajalise vaatega ja olulised just välisraha vähenemise ehk n-ö väljumisstrateegia kontekstis. Näiteks tekkepõhisele eelarvele üleminek aastal 2017 ning 2020. aastast tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku ettevalmistused. Riigi ülesannete rahastamise jätkusuutlikkuse küsimusi käsitletakse iga riigi eelarvestrateegia ja eelarve koostamise protsessis. Samuti on ministeerium hakanud olulise uuendusena kasutama riigieelarve protsessis tõhustamiskavu (*spending review*) jms.

Vastuseks Riigikontrolli soovitustele kajastab Rahandusministeerium nimetatud protsesse, haakuvaid reforme ning muu hulgas järgmise ELi eelarveperioodiks valmistumise aja- ja tegevuskava riigi eelarvestrateegias 2019–2022. Samuti tuuakse selgemini välja ELi toetuste osakaal valdkondade rahastamisel.

ELi toetuste kasutamise olulisemate hindamiste varasemaks toomise kohta märgib ministeerium, et struktuuriraha rakendamine on alles hiljuti kasvanud täiemahuliseks, mistõttu on arvestatav ja kvaliteetne seireinfo alles kujunemas. Seetõttu pole muu hulgas struktuuriraha kasutamise ulatuslik ja varasem vahehindamine otstarbekas just info kvaliteedi ja ulatuse mõttes, kuivõrd vahehindamisel on oluline väljundite kõrval hinnata ka juba tulemusi ja võimaluse korral ka esialgset mõju. Küll aga tehakse juba jooksvalt väiksemaid valdkondlikke hindamisi ja analüüse, mille põhjal tegevusi ja rõhuasetusi muudetakse.

Sisukord

Euroopa Liidu toetustest rahastatakse ministeeriumide hinnangul ka riigi ülesannete täitmiseks pikaajaliselt vajalikke tegevusi 5

Eesti on viimased kümme aastat rahastanud märkimisväärse osa riigi investeeringutest ja kuludest Euroopa Liidu toel 5

Aastal 2021 algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil on Eestil kasutada eeldatavasti märkimisväärselt vähem toetusraha 6

Ministeeriumide hinnangud viitavad, et Euroopa Liidu toetustest rahastatakse ka riigi ülesannete täitmiseks pikaajaliselt vajalikke tegevusi 8

Tegevusi, millega ministeeriumide hinnangul peaks jätkama ka järgmisel eelarveperioodil, rahastatakse praegusel perioodil Euroopa Liidu toetustest 3 miljardi euro ulatuses 9

Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral loodavad ministeeriumid, et vajalikud tegevused viiakse ellu riigi muudest tuludest 11

Euroopa Liidu toetuste kahanemise kompenseerimine riigi (maksu)tuludest võib rahvastiku vähenemise ja vananemise tõttu osutuda keeruliseks 11

Euroopa Liidu toetustest finantseeritavate ja ka edaspidi vajalike tegevuste rahastamise oluline vähenemine puudutaks ministeeriumide hinnangul paljusid riigi ülesandeid ja eesmärke 12

Eestile eraldatavate Euroopa Liidu toetuste tõenäoline vähenemine pärast aastat 2020 vajab tähelepanu juba praegu 13

Vajadust alustada ettevalmistusi Euroopa Liidu toetuste kahanemiseks nägi Rahandusministeerium juba aastal 2013, eraldi strateegiat siiski ei koostatud 13

Riigis ei ole terviklikult kogutud infot, millised riigi ülesanded ja (tegevus)valdkonnad sõltuvad Euroopa Liidu toetustest enim 14

Rahandusministeeriumi hinnangul lahendatakse Euroopa Liidu toetuste vähenemisest tulenevad võimalikud küsimused riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete koostamise raames 15

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused 17

Auditi iseloomustus 21

Valdkondlikud alaaruanded 23

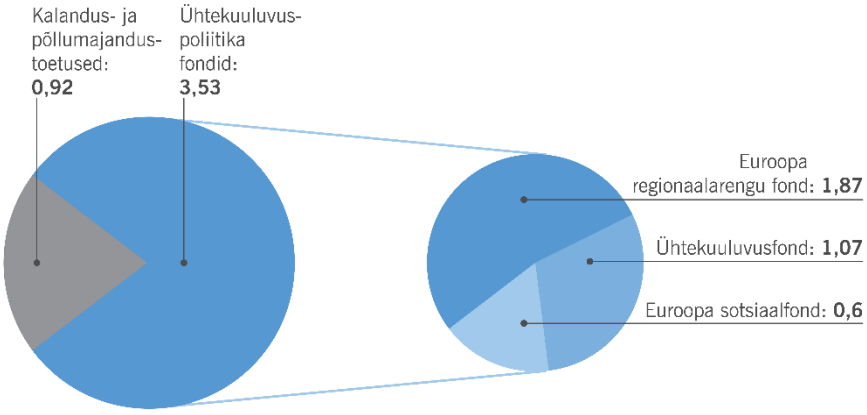
Euroopa Liidu toetustest rahastatakse ministeeriumide hinnangul ka riigi ülesannete täitmiseks pikaajaliselt vajalikke tegevusi

Eesti on viimased kümme aastat rahastanud märkimisväärse osa riigi investeeringutest ja kuludest Euroopa Liidu toel

1. Eesti riik on iseseisvuse taastamisest alates saanud miljardeid eurosid tagastamatut välisabi, mis valdavalt on tulnud Euroopa Liidult. Välistoetused suurenesid oluliselt aastast 2000, mil Eesti sai hakata kasutama Euroopa Liidu kandidaatriigile mõeldud fonde. Liikmesriigina oli Eestil aastatel 2004–2006 kasutada 371 miljonit eurot toetusi. Ajavahemikul 2007–2013 eraldas Euroopa Liit Eestile 3,4 miljardit eurot, millele lisandusid põllumajanduse ja kalandusvaldkonna toetused.

2. Aastatel 2014–2020 toetab Euroopa Liit Eestit 4,4 miljardi euroga. Sellest *ca* 3,5 miljardit eurot läheb ühtekuuluvuspoliitika toetustena näiteks hariduse, ettevõtluse, transpordi, infoühiskonna ja keskkonnavaldkonna arendamiseks ning ligikaudu 900 miljonit eurot põllumajanduse ja kalandusvaldkonna toetamiseks[3]. Eesti saab raha lisaks taotleda ka muudest Euroopa Liidu fondidest. Käesolevas auditiaruandes on käsitletud ühtekuuluvuspoliitika toetusi, põllumajanduse ja kalandusvaldkonna toetusi käsitletud pole (vt joonis 1).

Joonis 1. Euroopa Liidu toetused Eestile eelarveperioodil 2014–2020 (miljardites eurodes)



Allikas: Rahandusministeerium

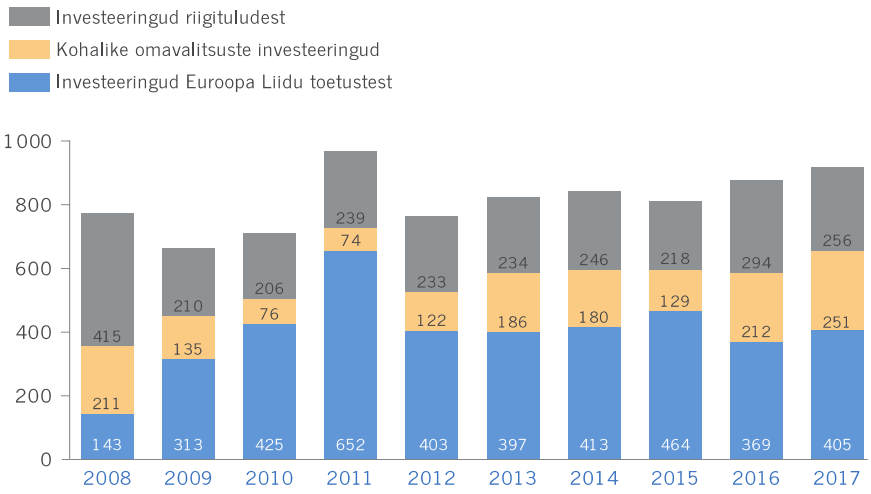
Pea pool riigi investeeringutest ja kümnendik kogukuludest tehakse välistoetuste abil

3. Viimase kümne aasta jooksul on keskmiselt *ca* 11% Eesti riigieelarve kuludest tehtud välistoetuste abiga, peamiselt Euroopa Liidu toel. Välistoetuste osakaal on suur riigi (valitsussektori) investeeringute puhul,

[3] Euroopa Liit eraldab Eestile perioodil 2014–2020 raha peamiselt viie erineva fondi kaudu. Fondide erinevate planeerimispõhimõtete 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. Käesolev aruanne käsitleb ühtekuuluvuspoliitika toetusi, kuna põllumajanduse ja kalanduse toetused kujunevad teistel, eelkõige poliitilistel alustel ning ei lähtu liikmesriigi sisemajanduse koguprodukti ega kogurahvatulu näitajatest.

ulatudes näiteks viimase kümne aasta jooksul keskmiselt pea 50%ni (vt joonis 2).

Joonis 2. Valitsussektori investeeringud Euroopa Liidu toetustest, riigi omatuludest ning omavalitsuste eelarvest aastatel 2008–2017 (miljonites eurodes)



Allikas: Rahandusministeerium

Euroopa Liidu toetusraha roll Eesti riigi arengus jääb märkimisväärseks ka lähiaastatel

4. Värskeimas riigi eelarvestrateegias aastateks 2018–2021 ei ole Rahandusministeerium esitanud enam prognoosi, kui suur on välistoetuste osakaal riigi kulude ning investeeringute rahastamisel. Ministeeriumi varsematest prognoosidest, sh riigi eelarvestrateegiast aastateks 2017–2020 nähtub, et Euroopa Liidu toetused jäävad Eesti riigi toimimise ja arendamise seisukohalt märkimisväärselt oluliseks ka ELi praeguse eelarveperioodi lõpuni[4]. Aastatel 2018–2020 rahastatakse *ca* 50% valitsussektori investeeringutest ja 10% kuludest jätkuvalt ELi toetustest.

Aastal 2021 algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil on Eestil kasutada eeldatavasti märkimisväärselt vähem toetusraha

5. Euroopa Liidu toetusraha eesmärk on aidata vähem arenenud liikmesriikidel jõuda arengus järele jõukamatele ning tasandada piirkondlikke arenguerinevusi. Riigi majanduslikku võimekust hinnatakse eelkõige sisemajanduse koguprodukti (SKP) kaudu, mistõttu sõltub riigile eraldatava Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ja Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) toetusraha hulk eelkõige SKP suurusest inimese kohta.

ESF — Euroopa Sotsiaalfond (kogumaht 74 miljardit eurot aastatel 2014–2020)
ERF — Euroopa Regionaalarengu Fond (kogumaht 325 miljardit eurot aastatel 2014–2020)

Eestist saab tõenäoliselt üleminekuriik – üleminekuriigid saavad vähem toetusi

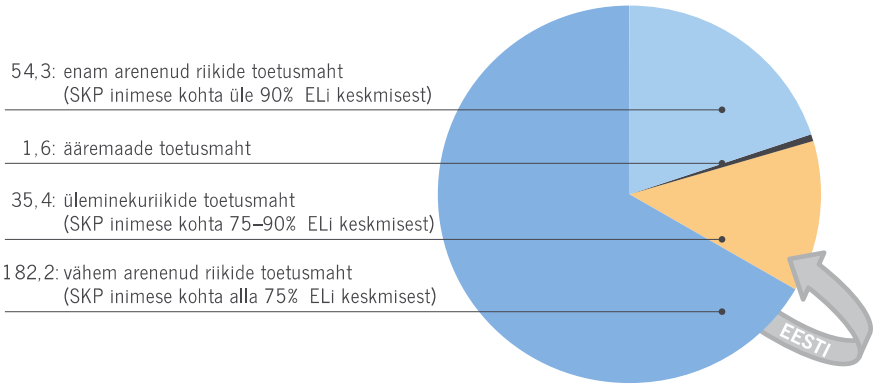
6. Proportsionaalselt suurema toetuse saavad Euroopa Liidu eelarvest liikmesriigid, kelle SKP inimese kohta on väiksem kui 75% ELi keskmisest ning kogurahvatulu[5] alla 90% ELi keskmisest. Kuna Eesti SKP inimese kohta moodustab viimastel andmetel *ca* 75% ELi keskmisest ja majandus on tõusuteel, on tõenäoline, et järgmisel ELi eelarveperioodil väheneb Eestile eraldatav ERFi ja ESFi toetus oluliselt

[4] Käimasoleva Euroopa Liidu eelarveperioodi ametlik kestus on aastad 2014–2020, aga toetusraha on lubatud kasutada aastani 2023.

[5] Kogurahvatulu leidmiseks liidetakse SKP-le mitteresidentidelt saadud esmased tulud ning lahutatakse neile makstavad esmased tulud. (Statistikaamet).

ning riik peab valmistuma ka ajaks, mil Euroopa Liidu eelarvesse tuleb maksta rohkem, kui sealt raha tagasi saab (vt joonis 3).

Joonis 3. Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi toetuse suurus vähem arenenud, ülemineku- ja enam arenenud riikidele eelarveperioodil 2014–2020 (miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Komisjon

7. Ühtekuuluvusfondist (ÜF) eraldatava toetuse suurus sõltub liikmesriigi rahvamajanduse kogutulust ehk kogurahvatulust ja toetuse suurus väheneb märkimisväärselt, kui liikmesriigi kogurahvatulu ületab 90% ELi keskmisest[6]. Eesti kogurahvatulu inimese kohta lähiaastatel ilmselt 90% ELi keskmist ei ületa, kuid ÜFist rahastamise vähendamine oli ELi käesoleva eelarveperioodi kavandamise ajal ELi tasandil intensiivse arutelu all ning kokkulepped sündisid suurte raskustega. Seega tuleks valmis olla ka Ühtekuuluvusfondi rahastuse kahanemiseks pärast 2020. aastat.

Eestile eraldatav ELi toetusraha võib järgmisel eelarveperioodi kahaneda Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul *ca* 40%

8. Eestile järgmisel ELi eelarveperioodil eraldatava toetuse suurus selgub ilmselt aastal 2019, kuid Ühendkuningriigi Euroopa Liidust tõenäolise lahkumise mõjusid arvestamata kahaneb Eestile eraldatav toetussumma võrreldes praeguse eelarveperioodiga Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul *ca* 40% ehk ligikaudu 1,5 miljardi euro võrra.

Mida Riigikontroll analüüsis?

9. Riigikontrolli auditi eesmärk oli hinnata, kas riik on teinud ettevalmistusi, et tagada riigi ülesannete täitmine ka ELi väheneva toetusraha korral.

10. Auditi eesmärgi saavutamiseks koostas Riigikontroll kõiki praegu ELi toel rahastatavaid tegevusi hõlmava küsimustiku ja palus tegevuse elluviimise eest vastutavalt valitsemisalalt (rakendusasutuselt) järgmisi kirjalikke hinnanguid[7]: a) millised praegu Euroopa Liidu toel

[6] Vaata Euroopa Sotsiaalfondist raha eraldamise põhimõtteid siit http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=525&langId=en; Euroopa Regionaalarengu Fondi põhimõtteid siit http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html ja Ühtekuuluvusfondi põhimõtteid siit http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.3.html

[7] Küsimustik saadeti perioodi 2014–2020 ELi toetuste järgmistele rakendusasutustele: Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Keskkonnaministeerium, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Kultuuriministeerium, Riigikantselei.

finantseeritavad tegevused peaksid eeldatavasti jätkuma ka järgmisel ELi eelarveperioodil; b) milline on nende tegevuste eeldatav rahastamisvajadus; c) kuidas on kavas tegevusi rahastada, kui kasutada on vähem toetusraha; d) millised võiksid olla eeldatavad mõjud valitsemisala valdkondlike eesmärkide saavutamisele ja/või avalike teenuste tagamisele, kui vajaliku tegevuse peaks siiski lõpetama või rahastamist vähendama. Tegevuste nimekirjana võeti aluseks Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. aasta korralduse nr 325 lisa: „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri".

11. Lisaks intervjueeris Riigikontroll Rahandusministeeriumi kui ELi toetuste rakendamise korraldusasutuse ametnikke, samuti ministeeriumide välistoetuste kasutamist koordineerivaid ja toetuse sisulise kasutamise eest vastutajaid. Ankeetküsimustike vastuste, läbiviidud intervjuude ning auditeeritute esitatud materjalide põhjal selgitas Riigikontroll välja, kas riigis on kujundatud seisukoht, milliste tegevustega tuleb ka järgmisel ELi eelarveperioodil jätkata ning kuidas neid rahastada. Samuti, kas Rahandusministeeriumi eestvedamisel keskselt või valitsemisala enda initsiatiivil on välja töötatud tegevuskava ning tehtud/tehakse ettevalmistusi riigi ülesannete täitmiseks ELi toetuste vähenemise tingimustes.

12. Auditeeritud esitasid oma kirjalikud hinnangud kevadel 2017 ning uuendasid soovi korral andmeid ja seisukohti septembris 2017. Riigikontroll koostas ka valdkondlikud alaaruanded (nt hariduse ja teaduse rahastamine ELi toetustest, sotsiaal- ja töövaldkonna rahastamine ELi toetustest) ja need on lisatud käesoleva aruande lõppu. Need aruanded hõlmavad vajaduse korral mitme rakendusasutuse tegevusi ning käsitlevad valdkonna temaatikat süvitsi.

Ministeeriumide hinnangud viitavad, et Euroopa Liidu toetustest rahastatakse ka riigi ülesannete täitmiseks pikaajaliselt vajalikke tegevusi

ELi toetus on mõeldud liikmesriikide arengutaseme ühtlustamiseks ja täiendavaks kiirendamiseks

13. ELi toetusraha kasutamise üks põhimõtteid on, et liikmesriik ei tohiks selle abil finantseerida oma n-ö tavakohustusi – toetusraha on ajutise iseloomuga mingi kindla ja piiritletud projekti või lühiajalise ning selgelt eesmärgistatud tegevuse finantseerimiseks, et liikmesriikide arengut täiendavalt kiirendada ning vähem arenenuid järele aidata.

14. Perioodil 2014–2020 finantseeritakse Euroopa ühtekuuluvuspoliitika toetustest *ca* 3,2 miljardi[8] euro suuruse toetusraha abil 133 tegevust, mille elluviimiseks lisab riik kohustusliku kaasfinantseeringuna *ca* 550 miljonit eurot. Riigi kohustusliku kaasfinantseeringu osakaal on tegevuseti veidi erinev, keskmiselt moodustab see *ca* 15% tegevuste kogueelarvest. Lisaks riigi panusele peab toetuse saaja sõltuvalt tegevusest lisama raha ka omalt poolt.

90% praegu ELi toel rahastatavatest tegevustest on ministeeriumide hinnangul vajalikud ka pärast aastat 2020

15. Riigikontrollile auditi käigus antud valitsemisalade hinnangutest nähtub, et ministeeriumid peavad järgmisel ELi eelarveperioodil vajalikuks jätkata pea kõigi tegevustega, mida praegu ELi toetusraha abil

[8] ESFist, ÜFist ja ERFist Eestile eraldatav kogusumma on *ca* 3,5 miljardit eurot, kuid sellest *ca* 100 miljonit eurot moodustab toetuste administreerimiseks kuluv tehniline abi ja *ca* 200 miljonit eurot tulemusreserv, mille kasutamine pole veel otsustatud.

ellu viiakse. 133 tegevusest peaks jätkuma 117 ehk *ca* 90% (vt täpsemalt ministeeriumide hinnanguid valdkondade alaaruannetest).

16. Loobuda on ministeeriumide prognoosi kohaselt võimalik 16 tegevusest. Näiteks ei pea ministeeriumide hinnangul järgmisel eelarveperioodil enam rahastama esmatasandi tervisekeskuste investeeringuid, kaugküttekatelde ja soojustorustiku renoveerimist või rajamist ning tänavavalgustuse taristu renoveerimist.

Kolmandiku vajalike tegevuste puhul ei osatud veel hinnata, kelle vastutada tegevuse elluviimine peaks jääma

17. Ehkki ministeeriumid peavad tegevustega jätkamist valdavalt vajalikuks, ei osatud *ca* 30% tegevuste puhul hinnata, kelle vastutada tegevuse elluviimine edaspidi peaks jääma, kas näiteks ministeeriumi või omavalitsuste kanda.

18. Ministeeriumide hinnangud ei tähenda, et ELi toel finantseeritakse 90% ulatuses riigi igapäevakulusid. Teisalt viitavad ministeeriumide prognoosid ning kättesaadav finantsinfo, et Euroopa Liidu toetustest rahastatakse ühekordsete investeeringute kõrval riigi arengu seisukohalt olulisi tegevusi, mille järgi on ka järgmisel ELi eelarveperioodil vajadus ning millest pole toetusraha vähenemisel kerge loobuda.

19. Seejuures on riigil ülesandeid ja tegevusvaldkondi, mille rahastamiseks on riigi omatulude asemel kasutatud osaliselt ELi toetusraha. Üheks näiteks on riigi teedevõrgu arendamine, mida finantseeritakse aastatel 2014–2020 *ca* 36% ulatuses ELi toel.

20. Riigikontrolli 2013. aastal avalikustatud aruandes „Riigi põhimaanteede renoveerimine “ on välja toodud, et kuigi toona pidi riik kasutama teehoiu rahastamiseks *ca* 70% kütuseaktsiisiks prognoositud rahast, asendati viiendik sellest ELi toetusrahaga. Riigikassasse laekunud kütuseaktsiisi tulu kasutati riigi muude kulude, näiteks pensionide maksmise finantseerimiseks. Praeguseks on seadusest kaotatud nõue rahastada teehoiutöid kindla protsendi ulatuses kütuseaktsiisist.

21. Samuti on peamiselt ELi toetustest rahastatud töövõimereformi elluviimist ning finantseeritakse mitmete tööturuteenuste pakkumist. Ettevõtluse ja regionaalarengu rahaline toetamine toimub *ca* 85–90% ulatuses ELi fondidest.

Tegevusi, millega ministeeriumide hinnangul peaks jätkama ka järgmisel eelarveperioodil, rahastatakse praegusel perioodil Euroopa Liidu toetustest 3 miljardi euro ulatuses

22. Riigikontroll soovis valitsemisaladelt ka hinnangut, kui palju raha kulub eeldatavasti järgmisel ELi eelarveperioodil nende tegevuste tarvis, millega peaks ka pärast aastat 2020 jätkama.

23. Arvulisi hinnanguid kõik valitsemisalad ei andnud, mistõttu ei saa tervikuna välja selgitada, milliseks kujuneb praegu ELi toel finantseeritavate tegevuste rahastamisvajadus pärast aastat 2020. Ministeeriumide vastuseid saab analüüsida täpsusastmega, kas tegevuse rahastamisvajadus pigem suureneb, ei muutu, pigem väheneb või lõppeb.

Tegevusi, millest saab ministeeriumide hinnangul järgmisel ELi eelarveperioodil loobuda, rahastatakse praegusel perioodil ELi toetustest 265 miljoni euro ulatuses

24. Eesti saab aastatel 2014–2020 ELilt ühtekuuluvuspoliitika toetust kokku *ca* 3,2 miljardit eurot. Tegevusi, millega ministeeriumid peavad vajalikuks jätkata ka järgmisel ELi eelarveperioodil, rahastatakse praegusel perioodil ELi toetustest 3 miljardi euro ulatuses.

25. Tegevusi, millest saab ministeeriumide hinnangul järgmisel ELi eelarveperioodil loobuda, rahastatakse praegusel perioodil ELi toetustest 265 miljoni euro ulatuses (vt täpsemalt valdkondlikest alaaruannetest).

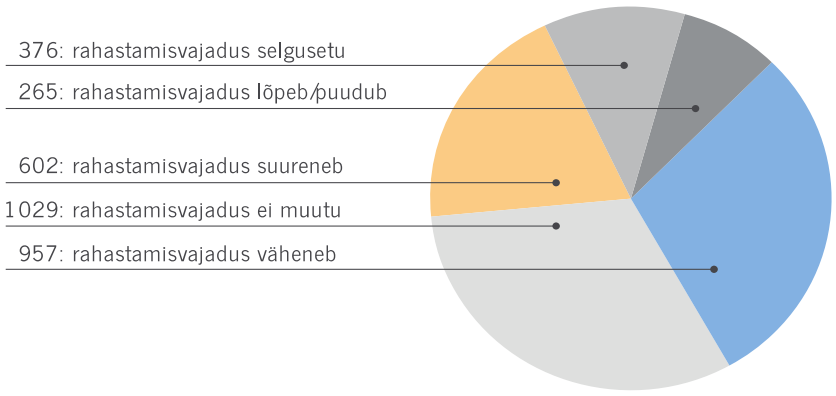
26. Tegevusi, mille rahastamine peaks ministeeriumide hinnangul järgmisel ELi eelarveperioodil suurenema, rahastatakse käesoleval ELi eelarveperioodil *ca* 600 miljoni euro ulatuses. Sellisteks tegevusteks on näiteks koolide ajakohastamine, raudteede rekonstrueerimine, madala haridustasemega ja täiskasvanud inimeste ümber- ning täiendusõppe toetamine, teaduse ja kõrghariduse rahvusvahelistumise toetamine, ekspordikasvu ergutamine, eakate, erivajadusega ja toimetulekuraskustega inimestele ning peredele töölesaamist toetavate hoolekandeteenuste tagamine, keskkonnasõbraliku transpordisüsteemide rajamine.

27. Veidi enam kui 1 miljard eurot on tegevuste eelarve, mille rahastamisvajadus jääb ministeeriumide hinnangul eeldatavasti samaks. Näiteks ei tohiks ministeeriumide arvates väheneda merereostustõrjevõimekuse finantseerimine, kulud telekommunikatsioonitaristu uuendamisele ning rajamisele, digitaalse kirjaoskuse suurendamise rahastamine ning teede rekonstrueerimise või uuendamise kulud.

28. *Ca* 960 miljoni euro ulatuses rahastatakse käesoleval perioodil ELi toel tegevusi, mille rahastamisvajadus võib ministeeriumide arvates küll väheneda, kuid millega jätkamine on siiski vajalik. Sellised tegevused puudutavad näiteks turismi toetamist, investeeringuid ühisveevärgi ja kanalisatsiooni ehitamisse ning rekonstrueerimisse ning koolide IKTtaristu rahastamist.

29. 117 vajalikust tegevusest 21 puhul ei osanud ministeeriumid rahastamisvajadust hinnata – nende tegevuste eelarve on praegusel perioodil *ca* 376 miljonit eurot (vt joonist 4 ja täpsemalt hinnanguid valdkondade kaupa alaaruannetest).

Joonis 4. Euroopa Liidu toel rahastatavate tegevuste eelarved perioodil 2014–2020 ja nende rahastamisvajadus järgmisel eelarveperioodil rakendusasutuste hinnangute alusel (miljonites eurodes)*



* Joonisel toodud eelarved sisaldavad vaid ELi toetusi ehk ei sisalda riiklikku kaasfinantseeringut ega võimalikku kasusaaja rahalist panust.

Allikas: Riigikontroll rakendusasutuste hinnangute põhjal

Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral loodavad ministeeriumid, et vajalikud tegevused viiakse ellu riigi muudest tuludest

30. Enam kui poolte tegevuste puhul, millega jätkamist ministeeriumid vajalikuks pidasid, pole selgust, millisest allikast tegevust ELi toetuste vähenemise korral rahastama hakatakse. Paljuski loodetakse riigieelarve muude tulude peale (vt ministeeriumide hinnanguid täpsemalt valdkondlikest alaaruannetest).

Ministeeriumid näevad toetuste vähenemisel vajaliku katteallikana riigi muid tulusid

31. 117 tegevusest, mille jätkamist valitsemisalad vajalikuks peavad, hinnati 50 tegevuse ehk 42% puhul, et tegevust kavandatakse rahastada valitsemisala eelarvest, ülejäänute prognoositavat rahastamisallikat ei osatud nimetada.

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

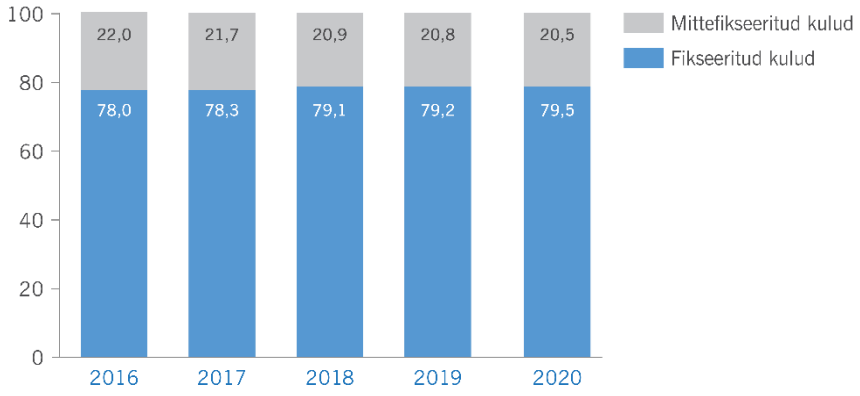
32. Eesti majanduse ja riigitulude laekumise lähiaastate väljavaated on Rahandusministeeriumi värskeima, suvise majandusprognoosi kohaselt küll paranenud ning Eesti riigi rahandus on muu Euroopaga võrreldes heas korras, kuid rahvastikumuutused ja maailmamajanduse habras stabiilsus seavad riigieelarvele nii tulude kui ka kulude poolelt vaadatuna riske ja survet.

33. Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohaselt kasvavad riigieelarve tulud aastatel 2018–2021 keskmiselt 5,6% aastas, kuid vabalt kasutatavat raha on riigieelarves jätkuvalt vähe.

80% riigieelarve kuludest on ette broneeritud

34. Suurem osa riigieelarve kulusid on ette kindlaks määratud. Sellised fikseeritud kulud moodustasid Rahandusministeeriumi andmetel 2016. aastal 78% riigieelarvest. Prognoosi kohaselt väheneb riigi arengu suunamiseks paindlikult kasutatava vaba raha hulk proportsionaalselt veidi veelgi – aastal 2020 moodustavad ette kindlaks määratud kulud pea 80% riigieelarvest (vt joonis 5).

Joonis 5. Riigieelarve kulude jagunemine fikseeritud ja mittefikseeritud kuludeks aastatel 2016–2020 (% riigieelarvest)*



Allikas: Rahandusministeerium

Riigi tulude kasv läheb peamiselt sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna rahastamiseks

35. Suur osa riigieelarvest ja valdav osa tulude kasvust kasutatakse sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna rahastamiseks. Rahandusministeeriumi andmetel moodustasid sotsiaal- ja tervishoiukulud 2016. aastal 47% riigieelarve kogukuludest. Aastaks 2021 kasvab osakaal ministeeriumi hinnangul 50%ni.

36. Seega, kui ministeeriumid loodavad ka järgmisel ELi eelarveperioodil vajalike tegevuste rahastamisel riigieelarvele, võib riigieelarve kulu- ja tulustruktuuri ning demograafilisi arenguid arvestades n-ö puudu jääva raha leidmine riigi muudest tuludest osutuda keerukaks.

Euroopa Liidu toetustest finantseeritavate ja ka edaspidi vajalike tegevuste rahastamise oluline vähenemine puudutaks ministeeriumide hinnangul paljusid riigi ülesandeid ja eesmärke

37. Lisaks rahastamisvajaduse ja -allikate prognoosimisele soovis Riigikontroll ministeeriumidelt ka hinnangut, kas ja kuidas mõjutaks praegu ELi toel rahastatavate ja ka järgmisel eelarveperioodil vajalike tegevuste finantseerimise vähendamine või lõpetamine riigi ülesannete täitmist ja/või avalike teenuste kättesaadavust/kvaliteeti.

Rahastamise vähendamine puudutaks negatiivselt paljusid riigi tegevusi ja eesmärke

38. Konkreetset ja arvulist mõju avalike teenuste kättesaadavusele ning kvaliteedile või riigi ülesannete täitmisele ministeeriumid valdavalt oma hinnangutes välja ei toonud. Küll aga iseloomustasid valitsemisalad üldistatult, mida rahastamise oluline vähendamine või lõpetamine kaasa võiks tuua.

39. Sotsiaalministeerium juhtis tähelepanu, et ELi toetustest on rahastatud osa riigi ning omavalitsuse teenuseid. Teiste hulgas on sellisteks eakate ja erivajadustega inimeste hoolekandeteenused, mille osutamise kohustus tuleneb seadusest. Kui järgmisel ELi eelarveperioodil ei saada vajalikke ELi toetusi või lisaraha riigieelarvest ning ilmneb, et omavalitsused ei suuda ELi toetuste abil osutatud teenuste pakkumist jätkata, on üks võimalik tagajärg teenuste mahu vähenemine.

40. Samuti märkis Sotsiaalministeerium, et näiteks kui ELi raha järgmisel perioodil jääb vähemaks, kuid peaks tekkima vajadus teha täiendavaid investeeringuid tervishoiuvaldkonnas või erihoolekande taristusse, siis tuleb need teha teenuse osutajate omavahenditest. Erilisi võimalusi suurhaiglate ja erihoolekandeteenuse pakkujate tuluallikate suurendamiseks siiski ette näha pole.

41. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tõi muu hulgas esile, et kui transpordivaldkonna rahastamine peaks pärast 2020. aastat vähenema, on reaalne tagajärg teede- ja raudteevõrgu kvaliteedi halvenemine. Puudulik investeerimine raudteesse võib viia reisirongiteenuse kvaliteedi või kättesaadavuse languseni.

42. Ettevõtluse toetamine sõltub praegu *ca* 90% ulatuses Euroopa Liidu rahast. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul mõjutaks ELi raha oluline vähenemine negatiivselt Eesti arengueesmärke, näiteks teadus- ja arendustegevust ning ettevõtete uuendusmeelsust. Ekspordi arendamise ja turismitoetuste lõpetamine pärsiks Eesti konkurentsivõimet välisturgudel ning Eesti atraktiivsust turismi sihtkohana.

43. IT-valdkonna puudulik rahastamine võib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul viia muu hulgas e-teenuste kvaliteedi languseni või halduskoormust vähendavate teenuste ebapiisava arendamiseni.

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

45. Rahastuse lõppemine või kahanemine mõjuks Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnike hinnangul pärssivalt ka elukestva õppe arengule. Väheneks täiskasvanute tasemeõppesse tagasipöördumine ning õppes osalemist poleks võimalik enam toetada. Ametnike sõnul väheneks ilmselt ka kvaliteetse ja asjakohase täienduskoolituse ning ümberõppe kättesaadavus.

46. Keskkonnaministeeriumi eksperdid leiavad, et kui ELi järgmisel eelarveperioodil ei ole Eestil kasutada piisavalt toetusraha seniste tegevuste jätkamiseks ning kulude katmiseks ei leita ka riigisiseselt raha, võib selle tõttu edasi lükkuda mitmete ELi direktiivides seatud keskkonnaeesmärkideni jõudmine, nagu veekogude hea seisundi saavutamine või elurikkuse vähenemise peatamine. Halvemal juhul võib liigse keskkonnasurve ja ebapiisavate leevendusmeetmete tõttu keskkonnaseisund ka kehvemaks muutuda. Siseministeerium tõi esile, et investeeringute vähendamine (ELi toetustest) võib tähendada tagasilööki reostustõrjevõimekuse suurendamise teel.

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

Eestile eraldatavate Euroopa Liidu toetuste tõenäoline vähenemine pärast aastat 2020 vajab tähelepanu juba praegu

Vajadust alustada ettevalmistusi Euroopa Liidu toetuste kahanemiseks nägi Rahandusministeerium juba aastal 2013, eraldi strateegiat siiski ei koostatud

48. Euroopa Liidu toetuste kasutamist korraldavaks asutuseks on Rahandusministeerium. Põhimääruse kohaselt on ministeeriumi ülesandeks muu hulgas koordineerida riigi strateegilist planeerimist ning juhtida riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamist.

49. Valdkonna üldkoordineerijana algatas Rahandusministeerium aastal 2013 protsessi, mille eesmärk oli koostada terviklik strateegia, et valmistuda ELi toetuste tõenäoliseks vähenemiseks aastal 2021 algaval ELi eelarveperioodil. Rahandusministeerium soovis valitsemisaladelt samalaadset infot nagu Riigikontroll oma auditiga: milliste perioodil 2014–2020 ELi toel rahastatavate tegevustega peaks asjaomase ministeeriumi hinnangul jätkama ka pärast aastat 2020 ja kui palju kulub selleks prognooside kohaselt raha.

50. Rahandusministeeriumi ametnike sõnul otsustati eraldiseisva strateegia koostamisega siiski mitte edasi minna, muu hulgas seetõttu, et ministeeriumide esitatud info polnud selleks piisav. Ministeeriumid esitasid prognoosid vähem kui poolte tegevuste kohta, info oli ebaühtlane ega vastanud Rahandusministeeriumi soovitud vormile/sisule.

51. Rahandusministeeriumi ametnike hinnangul oli ministeeriumide valmisolek strateegiat koostada vähene. Valitsemisalad ei pidanud võimalikuks või otstarbekaks nii kaugeleulatuvaid prognoose teha. Seetõttu oli info kogumine keeruline, saadud teave lünklik ning praktiliselt kasutamatu.

Ministeeriumid ei pea järgmiseks Euroopa Liidu eelarveperioodiks eraldi valmistumist üldjoontes otstarbekaks enne aastat 2018/2019

52. Riigikontrolli intervjueeritud ministeeriumide ametnikud väljendasid valdavalt seisukohta, et järgmise ELi eelarveperioodi kavandamisega on sisulisemalt ja põhjalikumalt otstarbekas alustada siis, kui on teada Eestile või pigem valitsemisalale eraldatav toetussumma.

53. Ministeeriumid viitasid ka, et järgmise perioodi planeerimisele peavad aluse ja sisu andma praegu rakendatavate meetmete tulemuste vahehindamised, mis prognooside kohaselt valmivad peamiselt aastal 2018/2019. Samas, osa intervjueerituid tõi lisaks esile, et ELi toetuste kahanemist ja selleks valmistumist käsitleva tegevuskava koostamise vajalikkuse seab kahtluse alla asjaolu, et kui ministeerium ka asjakohase info on Rahandusministeeriumile esitanud, ei ole sellel olnud nähtavat mõju eelarvelistele otsustele.

54. Keskse suunamiseta on valitsemisalade vahel ja sees pööratud prognoosimisele ning ettevaatavale analüüsile, milliseid tegevusi, millises mahus ja millistest katteallikatest rahastada, erineval määral tähelepanu. Vastuseks Riigikontrolli päringutele kujundasid valitsemisalade ametnikud küll enamasti seisukoha, milline on nende tulevikku vaatav eksperdihinnang, kuid analüüsile tuginevaid tegevuskavu pole tellimuse puudumise tõttu ministeeriumi ega riigi tasandil koostatud. Samas nähtub Riigikontrollile antud vastustest, et vajaduse korral oleks valmisolek/eksperditeadmine ministeeriumi ja/või riigi kui terviku tasandil strateegia koostamiseks olemas.

Riigis ei ole terviklikult kogutud infot, millised riigi ülesanded ja (tegevus)valdkonnad sõltuvad Euroopa Liidu toetustest enim

55. Riigis ei ole üldjuhul peetud oluliseks küsimust, kui suur on Euroopa Liidu toetuste osakaal riigi ülesannete ja tegevuste rahastamisel.

56. Riigi infosüsteemid võimaldavad välja selgitada, kui suur on näiteks välistoetuste osakaal riigieelarve kogukuludest, valitsemisala kogukuludest ning valitsussektori investeeringutest, kuid riigi tegevusvaldkondade või muu seesuguse kaupa arvestust ei peeta.

57. Rahandusministeerium leiab, et vastav ülevaade ja info võiks olemas olla ministeeriumi/valitsemisala enda vastutusvaldkonna piires. Ministeeriumidelt saadud teabe kohaselt neil aga üldjuhul samuti selline info puudub.

58. Iga ELi toetusest rahastatava tegevuse puhul on teada küll riikliku kohustusliku kaasfinantseeringu määr, kuid ministeeriumide hinnangul on üldiselt keeruline välja selgitada, kui palju annab riik riigieelarvest

samadel eesmärkidel raha muudest riigi tuludest ja riiklike programmide raames. Sellise info tekitamine on sõltunud valitsemisala sisemisest soovist ning ministeeriumid on siin toiminud erinevalt.

Rahandusministeeriumi hinnangul lahendatakse Euroopa Liidu toetuste vähenemisest tulenevad võimalikud küsimused riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete koostamise raames

Rahandusministeeriumi kinnitusel valmistutakse ELi toetuste võimalikuks kahanemiseks mitmete riigi finantsjuhtimise protsesside raames

59. Rahandusministeerium sõnul pole eraldi strateegiat ELi toetuste kahanemise ettevalmistusteks küll koostatud, kuid toetusraha vähenemisega kaasnevad võimalikud küsimused leiavad lahenduse ning vajalikud otsused saavad langetatud riigi finantsjuhtimise protsesside raames.

60. Ministeerium toob esile tekkepõhisele eelarvestamisele ülemineku aastal 2017 ning tegevuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtu aastal 2020. Rahandusministeeriumi hinnangul on uuenduste näol tegemist riigi juhtimise olulise arenguga, mis aitab saada täpsema ülevaate riigi raha kasutamisest ning on eeldus paremate juhtimisotsuste tegemiseks.

61. Reformide abil saab ministeeriumi kinnitusel muu hulgas tuvastada riigi teenuseid, mis on ebavajalikud või väheefektiivsed, ning otsustada, milliste ressursside abil on kõige mõistlikum üht või teist teenust osutada.

62. Ministeeriumi hinnangul pole eraldi strateegiat toetusraha kahanemisest tulenevate võimalike negatiivsete mõjude vältimiseks koostada vajalik ka seetõttu, et riigi võimalusi ja vajadusi puudutavad analüüsid ning otsused tehakse riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete koostamise raames, käsitledes koos nii välistoetusi kui ka riigi muid tulusid.

63. Seega on Rahandusministeeriumil ootus, et võimalikud probleemid ELi toetuste vähenemisega seonduvalt tõusevad või tõstetakse esile ministeeriumide poolt riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete koostamise arutelude käigus. Nii valmistutakse ministeeriumi kinnitusel ELi toetusraha vähenemiseks paindlikult ja vastavalt vajadusele. Lisaks on välistoetused tähelepanu all mitmete käimasolevate (nt riigieelarve tõhustamiskavade koostamine) või kavandatavate protsesside raames.

ELi toetuste kahanemiseks tuleb valmistuda nähtavalt ühel või teisel viisil

64. Riigikontroll nõustub, et peamine ei ole ELi toetuste vähenemiseks valmistumise vorm, vaid et seda tehtaks sisuliselt, läbimõeldult ning läbipaistvalt. Auditi käigus kogutud ministeeriumide prognoosid ja hinnangud ning kasutada olev finantsinfo viitab sellele, ELi toetuste vähenemine pärast aastat 2020 on väljavaade, millele tuleb kindlasti ühel või teisel viisil tähelepanu pöörata.

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

66. Seetõttu ootab Riigikontroll, et järgmise, aastaid 2019–2022 puudutava eelarvestrateegia koosseisus esitaks Rahandusministeerium üksikasjaliku selgituse ning aja- ja tegevuskava, kuidas ja milliste tegevustega ELi toetuste tõenäoliseks vähenemiseks valmistutakse.

67. Esitatav teave peaks Riigikontrolli hinnangul hõlmama muu hulgas infot, millised riigi (tegevus)valdkonnad ja ülesanded ning millises ulatuses sõltuvad ELi toetustest, ning kuidas kavandatakse vajalike tegevuste rahastamine tulevikus, kui ELi toetused vähenevad. Riigi vajadusi, võimalusi ja kuluvalikute alternatiive kahanevate välistoetuste korral tuleb analüüsida ning käsitleda terviklikult ja arusaadavalt. Laiapõhjalisemaks prioriteetide seadmiseks tuleks ELi järgmise eelarveperioodi paneerimisse kaasata ka Riigikogu.

Mida Riigikontroll soovitab?

68. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana üksikasjalik teave, milliste finantsjuhtimisprotsesside ja -reformide raames ning kuidas valmistutakse ELi toetuste tõenäoliseks vähenemiseks järgmisel ELi eelarveperioodil.
- Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana analüüs, milline on ELi toetuste osakaal erinevate riigi ülesannete ja (tegevus/tulemus)valdkondade rahastamisel käesoleval ELi eelarveperioodil ning kuidas kavandatakse vajalike tegevuste rahastamine tulevikus, kui ELi toetused vähenevad.
- Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana järgmise ELi eelarveperioodi toetuste kavandamise prognoositav aja- ja tegevuskava, sh millised olulisemad otsused, kelle poolt ja ligikaudu millal tuleb planeerimisprotsessis teha.
- Koostöös teiste ministritega vaadata üle võimalused kiirendada käimasoleva ELi eelarveperioodi toetuste kasutamise tulemuste hindamist, alustada esimesel võimalusel asjakohaste (valdkondlike) arengukavade uuendamise/väljatöötamisega ning leppida kokku arengukavade uuendamise protsess.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:
Rahandusministeerium kajastab nimetatud protsesse, haakuvaid reforme ning mh järgmise EL eelarveperioodiks valmistumise aja- ja tegevuskava riigi eelarvestrateegias 2019–2022. Samuti tuuakse selgemini välja EL toetuste osakaal valdkondade rahastamisel.

EL toetuste kasutamise olulisemate hindamiste varasemaks toomise puhul märgime, et struktuurivahendite rakendamine on alles hiljuti kasvanud täiemahuliseks, mistõttu arvestatav ja kvaliteetne seireinfo on alles kujunemas. Seetõttu pole mh ulatusliku struktuurivahendite vahehindamise varasem läbiviimine otstarbekas just info kvaliteedi ja ulatuse mõttes, kuivõrd vahehindamisel on oluline väljundite kõrval hinnata ka juba tulemusi ja võimalusel ka esialgset mõju. Küll aga viiakse juba jooksvalt läbi väiksemaid valdkondlikke hindamisi ja analüüse, mille põhjal tegevusi ja rõhuasetusi muudetakse.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Rahandusminister ja riigihalduse minister saatsid 11. novembril 2017 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Ministrite üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri ning majandus- ja taristuministri vastus: esitame oma arvamused valdkondade kaupa:

IT-valdkond. MKM ei nimetanud Riigikontrollile võimalikke rahastamisalternatiive, kui kasutada olev toetussumma peaks järgmisel ELi eelarveperioodil oluliselt kahanema, sest meie hinnangul tuleb need otsused langetada riigi eelarvestrateegiate koostamise käigus jooksvalt vastavalt tekkinud või muutunud vajadustele. Samas oleme alustanud mitmete tegevustega, et muuta olemasolevaid toiminguid ja teenuseid efektiivsemaks (nt Riigipilve kasutamine, vabavara kasutamise võimalused, teenuste hinnastamine). Rahastamisperioodi 2014–2020 projekte rahastatakse tegelikult aastani 2023 ja eelmiste perioodide praktika on näidanud, et seda rahastuskõlblikku perioodi on võimalik veel aasta võrra pikendada. Kuna IT sektori tehnoloogia areng on sedavõrd kiire ja arengusuunad on ennustamatud, ei ole IT-valdkonnas otstarbekas koostada detailseid rahastamisplaane 6–7 aastaks ette.

Transport. Riigi taristu peaks jääma suuremas osas riigi eelarvest rahastatavaks ning riigiteede ja raudteede rahastamine peab kvaliteedi säilitamiseks jääma samale tasemele kui hetkel. Kui järgmisel aastal algavad MFF 2020+ läbirääkimised, on võimalik aru saada, millistele teemadele ja mis mahus on võimalik EL-lt toetust saada. Peame mõistlikuks Riigikontrolli soovitust küsida Maanteeametilt prognoose valmivate teelõikude hooldamise aastase kogukulu kohta.

Ettevõtlus. Ettevõtlustoetused on mõeldud ainult turutõrgete likvideerimiseks ja riigi vaates oluliste protsesside tagant tõukamiseks (nagu näiteks hetkel ettevõtlusteadlikkuse tõstmine või innovaatiliste tegevuste alustamine/toetamine). Seda, millised on turutõrked 6 aasta pärast või millised olulised protsessid vajavad riigipoolset toetust, ei ole võimalik ja seega ka mõistlik täpselt paika panna. Oluline on riigi sekkumise paindlikkus ja ametnike suutlikkus kiiresti muutunud vajadustele reageerida ning sellest valitsusele selgelt teada anda.

Haridus- ja teadusministri vastus: edastame Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoha kontrolliaruande „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest" eelnõu ja Haridus- ja Teadusministeeriumi puudutava valdkondliku lisa kohta. Oleme suures osas nõus Riigikontrolli poolt auditi käigus tehtud tähelepanekute ning antud hinnangute ja soovitustega. Siiski juhime kontrolliaruande eelnõu valdkondlikus lisas tähelepanu punkti 25 esimesele tähelepanekule. Tähelepaneku praegune sõnastus on järgnev:

„Nii üldhariduses kui ka kõrgharidus- ja teadusvaldkonnas on küll aastani 2020 üldisemad strateegilisemad sihid kokku lepitud, kuid pole konkreetseid töötavaid rahastamismudeleid, mis tagaksid üldhariduskoolidele, ülikoolidele ja teadusasutustele kindlustunde selles, et nende tegevusi selgelt kokkulepitud ulatuses pärast 2020. aastat riigieelarvest rahastatakse."

Oleme nõus, et praegusel hetkel on nii üldhariduses kui ka kõrgharidus- ja teadusvaldkonnas üldisemad strateegilised sihid kokku lepitud aastani 2020. Samas peame vajalikuks märkida, et nimetatud valdkondlike strateegiate uuendamise protsess on õige pea käivitumas ning aastaks 2020, kui seniste strateegiate periood lõppeb, on ka uus strateegiline raamistik kokku lepitud. Samuti ei saa me nõustuda väitega, nagu puuduksid töötavad konkreetsed rahastamismudelid, mis tagaksid üldhariduskoolidele, ülikoolidele ja teadusasutustele kindlustunde selles, et nende tegevusi selgelt kokkulepitud ulatuses pärast 2020. aastat riigieelarvest rahastatakse. Haridus- ja Teadusministeerium on üle läinud programmipõhisele planeerimisele ja meie programmide tsükkel hõlmab sama perioodi, mis riigi eelarvestrateegia (RES). Käesoleva aasta lõpus kinnitatakse HTMi programmid perioodiks 2018–2021 ning RES-i vaade peaks olema koolidele ka kindel tagatis edasise rahastamise osas. Sellega seoses teeme ettepaneku kustutada see lõik kui segadust tekitav või asendada see järgneva sõnastusega:

„Nii üldhariduses kui ka kõrgharidus- ja teadusvaldkonnas on üldisemad strateegilisemad sihid kokku lepitud aastani 2020 ning antud perioodi lõpuks uuendatakse ja lepitakse kokku ka uus strateegiline raamistik. Haridus- ja Teadusministeerium on üle läinud programmipõhisele eelarvestamisele, mille tsükkel ühtib RES-i tsükliga ja see tagab üldhariduskoolidele, ülikoolidele ja teadusasutustele kindlustunde selles, et nende tegevusi selgelt kokkulepitud ulatuses pärast 2020. aastat riigieelarvest rahastatakse."

Keskkonnaministri vastus: Riigikontrolli aruandes on kirjeldatud asjaolusid, mis võivad viia Eestile eraldatava EL struktuuritoetuse vähenemiseni. Koostöös valdkondade eest vastutavate ministeeriumide esindajatega analüüsiti 2014–2020 eelarveperioodi meetmete rakendamist edaspidi ja auditi tulemusena tehti soovitused järgneva eelarveperioodi planeerimiseks. Täname Riigikontrolli audiitoreid teema tõstatamise, sisukate tähelepanekute ja soovituste eest.

Nõustume audiitorite järeldustega EL toetuste planeerimisel. Keskkonnaga seotud valdkondades hea seisudi saavutamiseks, säilitamiseks või negatiivse mõju ärahoidmiseks on vajalik investeeringute järjepidevus. Euroopa Komisjon on lubanud esitleda Euroopa Liidu järgmist mitmeaastast finantsraamistikku 2018. aasta suvel. Seejärel on võimalik langetada konkreetseid otsuseid, kuidas valmistuda ELi toetuste tõenäoliseks vähenemiseks.

Soovitasite rahandusministril koostöös teiste ministritega vaadata üle võimalused käimasoleva ELi eelarveperioodi toetuste kasutamise tulemuste hindamise kiirendamiseks. Märgime, et vahehindamiste planeerimisel arvestame ka projektide ajakavaga ja osaliselt ilmnevad tulemused teatud aja jooksul pärast projekti lõpetamist.

Juhiksime tähelepanu, et tabelis nr 1 on energia- ja ressursijuhtimise alase teadlikkuse tõstmise meetme tegevuse ELi raha osakaal 50%, kuid täpne määr on Vabariigi Valitsuse 29.09.2016 korralduse nr 325 kohaselt 100%. Vastavalt palume muuta ka teksti 4. punktis.

Kultuuriministri vastus: täname Teid auditi „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest" läbiviimise eest. Kultuuriministeeriumil ei ole tähelepanekuid ega kommentaare eelpool nimetatud kontrolliaruande eelnõule.

Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus: täname, et andsite võimaluse tutvuda struktuurivahendite auditi eelnõuga ja selle võimalikule parendamisele kaasa aidata. Tunnustame Riigikontrolli tööd välisvahendite vähenemiseks valmistumise teema käsitlemisel ja sellele tähelepanu juhtimisel. Meil on hea meel, et koos valitsemisaladega on ära tehtud suur töö ning välja toodud hulgaliselt meetmeid, kus toetuse andmine Euroopa Liidu vahenditest ei peaks edaspidi jätkuma üldse või praegusel määral. See annab meile täiendava kindlustunde, et Eesti suudab kohaneda võimaliku EL vahendite vähenemisega, mille põhjuseks on eelkõige Eesti majanduse ja Eesti riigi võimekuse kasv ning samm-sammuline jõudmine vähem abi vajavate riikide hulka.

1. Struktuurivahendite vähenemisest üldiselt. Kui ühtekuuluvuspoliitika põhimõtteid oluliselt ei muudeta, siis Brexitit arvestamata saab Eesti järgmisel EL eelarveperioodil jätkuvalt vähemalt 60% senisest struktuurivahendite mahust ehk *ca* 2 mld eurot. Seega saaks Eesti vähem *ca* 1,5 mld eurot ehk aastakeskmiselt 150 mln eurot, kui võtta aluseks, et vahendite rakendusperiood on perioodi ametlikust pikkusest 3 aasta võrra pikem ehk kokku 10 aastat. Seejuures tuleb arvestada, et sellele mahule lisanduvad maaelu ja kalanduse toetused ning eeldavalt kasvab ka Euroopa Komisjoni kesksete rahastusallikate osatähtsus liikmesriikide arenguvajaduste katmisel. Meie esialgsel hinnangul on tänase seisuga *ca* 150 mln eurot ehk *ca* 1,5% riigieelarve mahust eurot aastas see n-ö püsikulude (sotsiaalteenused vms) maht, mida käimasoleval EL finantsperioodil kaetakse EL vahenditest ja mille rahastamine riigi poolt peab eeldatavalt jätkuma. EL järgmise eelarveperioodi fiskaalraamistiku ettepanek avalikustatakse 2018. aasta mais ning seejärel hakatakse täpsustama ühtekuuluvuspoliitika prioriteete ja fondipõhiseid reegleid. Seetõttu on alles selgumisel, mis mahus tuleb jätkamist vajavate tegevuste kulusid järgmisel perioodil rahastada riigieelarvest ja mis valdkondi saab edendada struktuurivahendite toel.

Samas oleme korraldusasutusena Riigikontrolli läbi viidud infokorjega üsna sarnase andmekogumise teekonna läbinud ning sellest tulenevalt kavandanud ja rakendanud erinevaid lähenemisi muu hulgas välisvahendite vähenemiseks valmistumiseks. Samuti lähtuti Rahandusministeeriumi eestvedamisel juba struktuurivahendite kavandamisel põhimõtetest, et toetused ja investeeringud peavad panustama Eesti konkurentsivõime kasvu ning olema eelkõige ühekordseks arenguimpulsiks. Samu põhimõtteid järgime ja tähtsustame ka Euroopa Liidu uue eelarveperioodi kavandamisel.

Juhime tähelepanu, et *ca* 1,7 mld eurot ehk *ca* 50% struktuurivahenditest on EL 2014–2020 perioodil kavandatud investeeringuteks. Selle tulemusena saab mitme valdkonna suuremahuline investeerimisvajadus rahuldatud. Selliseks valdkonnaks on nt veemajandustaristu üle 2000 inimekvivalendi suurustes asulates. Investeeringute tegevuste finantseerimise mahu muutmine on vajadusel lihtsamini hallatav, sest tegemist on põhiosas projektidega, millel on konkreetne lõpp ning ka toetusesaajad ei saa üldjuhul selliste tegevuste jätkumist eeldada. Samuti tuleb arvestada sellega, et koos majanduskasvuga suureneb ka riigi võimekus investeeringute tegemiseks. Hea meel on tõdeda, et ka ministeeriumid leiavad, et paljude investeerimismeetmete rahastamine ei pea tingimata jätkuma tulevikus samas mahus või lõpeb sootuks, sest vajalikud tegevused on piisavas ulatuses ellu viidud ja tulemused saavutatud.

Lisaks tuleb arvestada, et tagastamatute toetuste kõrval on nt ettevõtlusele üha suuremaks toeks ka riigi pakutavad finantsinstrumendid (laenud, käendused, garantiid), mille mahuks käimasoleval finantsperioodil on *ca* 150 mln eurot. Kuivõrd finantsinstrumendid laekuvad ja vabanevad riigile tagasi, siis võib eelmise ja käesoleva perioodi vahendite koondmaht perioodi lõpuks olla piisav sektori vajadusteks ning edaspidi puudub vajadus täiendavat välisabi sektorisse suunata.

2. Rahandusministri vastus Riigikontrolli soovitustele. Palume allpool välja toodud protsessid jätkuvalt konkreetselt välja tuua, sh sobivas ulatuses auditi kokkuvõttes. Seejuures ei pea me adekvaatseks sõnumit, et riik ei ole alustanud mõtestatult ja pikaajaliselt ette vaadates ettevalmistusi, kuidas täita oma ülesandeid või saavutada eesmärke välisvahendite vähenemisel.

2.1. Me ei jaga intervjuude käigus valitsemisalade väljendatud valdavat seisukohta, et järgmise ELi eelarveperioodi kavandamisega on sisulisemalt ja põhjalikumalt otstarbekas alustada siis, kui on teada Eestile või pigem valitsemisalale eraldatav toetussumma. Me ei poolda lähenemist, et esmalt tuleb EL vahendid jaotada ministeeriumite vahel ja alles seejärel hinnata olemasoleva summa raames valdkonna vajadusi. Samuti on Rahandusministeerium seisukohal, et ministeeriumid ja teised EL vahendite kasutajad ei saa automaatselt eeldada ühegi kulu jätkumist või asendamist riigisiseste vahenditega pärast EL 2014–2020 eelarveperioodi rakendamise lõppu 2023. aastal. Auditis välja toodud ministeeriumite seisukohti tegevuste jätkumise vajalikkuse osas saab käsitleda pigem läbirääkimiste lähtekohana analoogselt riigieelarve taotlustega, mis samuti igal aastal ületavad riigi rahalisi võimalusi oluliselt.

Leiame, et valitsemisalade seisukohad pea kõigi EL toetusraha abil elluviidavate tegevuste rahastamise vältimatu jätkamisvajaduse kohta on hinnangulised, värsketest uuringutest veel valdavalt toetamata ja eeldatavalt ka partneritega põhjalikult läbi arutamata. Juhime ka tähelepanu, et ligikaudu pooled strateegilised dokumendid lõpevad 2020. a, mistõttu on EL 2021+ vaates puudu oluline osa alusinfost, milliste tegevustega, mis mahus ja mis allikast on riigil tegelikult vajalik jätkata. Peame ühtlasi väga oluliseks, et Riigikontroll annaks ka omapoolse hinnangu rakendusasutuste seisukohtadele ja nende poolt antud info kasutatavusele ja selle viisidele riigi eesmärkide ja ressursside planeerimisel. Selliselt loodaks auditiga välisvahendite vähenemise arutellu lisaväärtust.

2.2. Struktuurivahendite vähenemise juures tuleb ühtlasi arvestada, et isegi kui struktuurivahendid vähenevad *ca* kolmandiku võrra, siis vähenemine ei pruugi kajastuda proportsionaalselt kõikides tulemusvaldkondades. Osa tulemusvaldkondade rahastamine võib jätkuvate oluliste arenguvajaduste tõttu jätkuda samas mahus või isegi kasvada. Samuti palume viidata, et audit keskendub valdavalt struktuurivahenditele, jättes kõrvale maaelu toetused ja Euroopa Liidu kesksed rahastusallikad.

2.3. Rahandusministeeriumi eestvedamisel ja kaasabil on alustatud süsteemselt ja pikaajalise vaatega mitmete tegevustega, mis on olulised just välisvahendite vähenemise ehk n-ö väljumisstrateegia kontekstis. Teisisõnu, n-ö väljumisstrateegia lähenemise asemel, mis andis aruande lisas toodud kõikuva kvaliteedi ja kasutatavuse tasemega infoga sarnase teabe, on riigil käimas erinevad protsessid, mis kujundavad hoopis kvaliteetsema eesmärkide ja teenuste rahastamise vajaduste baasteadmise.

- Tekkepõhisele eelarvele üleminek 2017. a ning 2020. aastast tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku ettevalmistused. Tegemist on olulise arenguga riigi juhtimises, mis aitab saada täpsema ülevaate riigi raha kasutamisest ning on oluline eeldus paremate juhtimisotsuste tegemiseks. Tegevuspõhisele riigieelarvele üleminek ja selles raames tegevuspõhise kuluarvestuse juurutamine annab tõesema informatsiooni programmide ja teenuste maksumuse kohta, mis omakorda võimaldab tõsta efektiivsust ja teha paremaid juhtimisotsuseid. Nii saab mh tuvastada teenuseid, mis on ebavajalikud või väheefektiivsed, ning otsustada, milliste ressursside abil on kõige mõistlik üht või teist teenust osutada.

- Riigi ülesannete rahastamise jätkusuutlikkuse küsimusi käsitletakse iga riigieelarve strateegia ja eelarve protsessis, kasvatades baasfinantseerimist või kujundades ümber sekkumist. Nt teaduse baasfinantseerimise kasv, mis parandab ülikoolide ja

teadusasutuste võimet katta püsikulusid, mida pikka aega rahastati olulises mahus struktuurivahenditest (teadustaristu ülevalpidamine, õppejõudude töötasud jms). Samuti nt juurdepääsu elektroonilistele teadusajakirjadele (teadusandmebaasid) finantseeriti pikka aega üksnes struktuuritoetustest, kuid millele kavandati püsiv kate 2017. aasta riigieelarve koostamisel.

- Rahandusministeerium on hakanud olulise uuendusena kasutama riigieelarve protsessis tõhustamiskavu (*spending review*), mis samuti aitavad kaasa kvaliteetse info loomisele, millised riigi on riigi poolt osutatavad teenused ja funktsioonid, kui palju sõltutakse finantseerimisel välisallikast ning kas teenuse edasiseks osutamiseks on vajalik kavandada üleminek teisele rahastusallikale. Nt Vabariigi Valitsus otsustas 16.02.2017 viia läbi tõhustamiskava „Ettevõtlus, innovatsioon" valdkonnas, mille üheks eesmärgiks on välja tuua ettepanekuid „kuidas luua eeldusi ja väljuda järk-järgult Euroopa Liidu struktuurivahendite toetusmeetmetest". Ettepanekud esitatakse valitsusele hiljemalt 01.04.2018.

- Riigireformi ja riigiülesannete analüüsi raames on algatatud eri projekte, kus vaadatakse üle riigiülesannete osutamine. Sh on välja töötatud metoodika, mis aitab asutustel endil analüüsida teenuse osutamist.

- Rahandusministeerium on koos Riigikantseleiga juba kaalumas riigi pikaajalise planeerimise vajadusi ja lahendusi, kus muu hulgas valdkondlike eesmärkide poole liikumist käsitletaks rahastusallikast sõltumatult. Samuti on eesmärk tagada strateegilise arengudokumentide olulise osa ülevaatamisel ja uuendamisel sidus koordineerimine.

Rahandusministeerium kajastab nimetatud protsesse, haakuvaid reforme ning mh järgmise EL eelarveperioodiks valmistumise aja- ja tegevuskava riigi eelarvestrateegias 2019–2022.

Samuti tuuakse selgemini välja EL toetuste osakaal valdkondade rahastamisel. Seejuures juhime tähelepanu, et riigi infosüsteemid võimaldavad välisvahendite arvestust pidada ka tegevusvaldkondade (COFOG) kaupa ning tegevuspõhine eelarve võimaldab tulevikus jälgida välisvahendite panust tulemusvaldkonna, programmi, meetme, tegevuse ja teenuse lõikes.

2.4. EL toetuste kasutamise olulisemate hindamiste varasemaks toomise puhul märgime, et struktuurivahendite rakendamine on alles hiljuti kasvanud täiemahuliseks, mistõttu arvestatav ja kvaliteetne seireinfo on alles kujunemas. Seetõttu pole mh ulatusliku struktuurivahendite vahehindamise varasem läbiviimine otstarbekas just info kvaliteedi ja ulatuse mõttes, kuivõrd vahehindamisel on oluline väljundite kõrval hinnata ka juba tulemusi ja võimalusel ka esialgset mõju. Küll aga viiakse juba jooksvalt läbi väiksemaid valdkondlikke hindamisi ja analüüse, mille põhjal tegevusi ja rõhuasetusi muudetakse.

Kokkuvõttes oleme seisukohal, et Euroopa Liidu uue eelarveperioodi EL vahenditega seotud eelarvelised otsused tuleb Eesti ja EL prioriteete arvestades teha sünkroonselt riigi eelarvestrateegia koostamise protsessis ja EL vahendeid puudutavate läbirääkimiste käigus juba alates 2019–2022 eelarvestrateegia koostamisest nii kiiresti, kui võimaldavad EL tasandi otsused uue perioodi vahendite kasutamise üldtingimuste kohta. Ainult selline lähenemine võimaldab parimal viisil kasutada riigisiseste ja EL eelarve vahendite pakutavaid võimalusi.

Siseministri vastus: täname auditi eest. Nõustume riigikontrolli seisukohaga, et järgmise perioodi EL vahendite kasutusele võtmine peab olema ühtselt kavandatud, võtma arvesse toetuste vähenemise võimalikkust ja põhinema ministeeriumite ning Riigikogu laiapõhjalisel arutelul.

Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus: täname kontrolliaruande „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest" eelnõu edastamise eest. Lisaks mitteametlikul kooskõlastamisel lahendatud märkustele soovime täpsustada haigekassa rahastamise jätkusuutlikkust seoses Tartu Ülikooli Kliinikumi ja Põhja-Eesti Regionaalhaigla investeeringutega. Olete aruandes ühe peamise tähelepanekuna välja toonud, et haigekassa eelarve on viimastel aastatel olnud defitsiidis ning olemasolevat haiglate rahastamise mudelit arvesse võttes puudub kindlus, et investeeringuprojektides prognoositud tulubaas on jätkusuutlik. Soovime lisada, et Vabariigi Valitsus võttis 2017. a aprillis vastu haigekassa rahastamise jätkusuutlikkust parandavad otsused. Vastav seadusemuudatus on Riigikogus menetluses ning muudatuse jõustumisajaks on plaanitud 1. jaanuar 2018.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
68. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile: ▪ Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana üksikasjalik teave, milliste finantsjuhtimisprotsesside ja -reformide raames ning kuidas valmistutakse ELi toetuste tõenäoliseks vähenemiseks järgmisel ELi eelarveperioodil. ▪ Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana analüüs, milline on ELi toetuste osakaal erinevate riigi ülesannete ja (tegevus/tulemus)valdkondade rahastamisel käesoleval ELi eelarveperioodil ning kuidas kavandatakse vajalike tegevuste rahastamine tulevikus, kui ELi toetused vähenevad. ▪ Esitada riigi eelarvestrateegia aastateks 2019–2022 osana järgmise ELi eelarveperioodi toetuste kavandamise prognoositav aja- ja tegevuskava, sh millised	**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Rahandusministeerium kajastab nimetatud protsesse, haakuvaid reforme ning mh järgmise EL eelarveperioodiks valmistumise aja- ja tegevuskava riigi eelarvestrateegias 2019–2022. Samuti tuuakse selgemini välja EL toetuste osakaal valdkondade rahastamisel. EL toetuste kasutamise olulisemate hindamiste varasemaks toomise puhul märgime, et struktuurivahendite rakendamine on alles hiljuti kasvanud täiemahuliseks, mistõttu arvestatav ja kvaliteetne seireinfo on alles kujunemas. Seetõttu pole mh ulatusliku struktuurivahendite vahehindamise varasem läbiviimine otstarbekas just info kvaliteedi ja ulatuse mõttes, kuivõrd vahehindamisel on oluline väljundite kõrval hinnata ka juba tulemusi ja võimalusel ka esialgset mõju. Küll aga viiakse juba jooksvalt läbi väiksemaid valdkondlikke hindamisi ja analüüse, mille põhjal tegevusi ja rõhuasetusi muudetakse.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
olulisemad otsused, kelle poolt ja ligikaudu millal tuleb planeerimisprotsessis teha. ▪ Koostöös teiste ministritega vaadata üle võimalused kiirendada käimasoleva ELi eelarveperioodi toetuste kasutamise tulemuste hindamist, alustada esimesel võimalusel asjakohaste (valdkondlike) arengukavade uuendamise/väljatöötamisega ning leppida kokku arengukavade uuendamise protsess.	

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi üldeesmärk oli hinnata, kas riik on teinud ettevalmistusi või kas riigil on pikaajaline kava, kuidas tagada riigi ülesannete täitmine vähenevate Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika toetuste korral.

Auditi ulatus ja käsitlusviis

Audit hõlmab Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondidest (Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond ja Ühtekuuluvusfond) jagatavaid toetusi.

Auditi eesmärgi saavutamiseks koostas Riigikontroll küsimustiku, mis hõlmab praegu ELi toetustest rahastatavaid tegevusi, ja palus tegevuse elluviimise eest vastutavalt valitsemisalalt (rakendusasutuselt) järgmisi kirjalikke hinnanguid: a) millised praegu ELi toetusrahast finantseeritavad tegevused peaksid eeldatavasti jätkuma ka järgmisel ELi eelarveperioodil; b) milline on nende tegevuste eeldatav rahastamisvajadus; c) kuidas kavandatakse tegevuste rahastamine, kui kasutada on vähem toetusraha; d) millised võiksid olla eeldatavad mõjud valitsemisala valdkondlike eesmärkide saavutamisele ja/või avalike teenuste tagamisele, kui vajaliku tegevuse peaks siiski lõpetama või rahastamist vähendama. Tegevuste nimekirjana võeti aluseks Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. aasta korralduse nr 325 lisa: „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri“.

Lisaks intervjueeris Riigikontroll Rahandusministeeriumi kui ELi toetuste rakendamise korraldusasutuse ja üldkoordineerija ametnikke, samuti ministeeriumide välistoetuste kasutamist koordineerivaid ja toetuse sisulise kasutamise eest vastutajaid. Ankeetküsimustike vastuste, läbiviidud intervjuude ning auditeeritute esitatud materjalide põhjal selgitas Riigikontroll välja, kas riigis on kujundatud seisukoht, milliste tegevustega tuleb jätkata ning kuidas neid rahastatakse. Samuti, kas Rahandusministeeriumi eestvedamisel keskselt või valitsemisala enda initsiatiivil on välja töötatud tegevuskava ning tehtud/tehakse ettevalmistusi riigi ülesannete täitmiseks, kui ELi toetused vähenevad.

Auditeeritud esitasid oma kirjalikud hinnangud kevadel 2017 ning vajaduse korral uuendasid andmeid ja seisukohti septembris 2017.

Käesoleva aruande lisadena koostas Riigikontroll valdkondlikud alaaruanded, millele käesolev kokkuvõttev aruanne tugineb. Valdkondlikud alaaruanded on leitavad ka Riigikontrolli veebilehel www.riigikontroll.ee.

Auditeeritud olid Rahandusministeerium ja valdkondlikud ministeeriumid vastavalt alaauditite ulatusele: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium, Siseministeerium, Kultuuriministeerium, Rahandusministeerium.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi hinnang lähtub järgmistest kriteeriumidest.

1) Valitsemisaladel on enda rakendatavatest tegevustest ning Rahandusministeeriumil on riigi kui terviku suhtes ülevaade: a) millised praegu ELi toetusrahast finantseeritavad tegevused peaksid eeldatavasti jätkuma ka järgmisel ELi eelarveperioodil; b) milline on nende tegevuste eeldatav rahastamisvajadus; c) kuidas kavandatakse tegevuste rahastamine, kui kasutada on vähem toetusraha; d) millised võiksid olla eeldatavad mõjud valitsemisala valdkondlike eesmärkide saavutamisele ja/või avalike teenuste tagamisele, kui vajaliku tegevuse peaks siiski lõpetama või rahastamist vähendama.

2) Riik on teinud ettevalmistusi või riigil on pikaajaline kava, kuidas tagada riigi ülesannete täitmine ELi ühtekuuluvuspoliitika vähenevate toetuste korral.

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati septembris 2017.

Auditi meeskond:

Auditijuht Ermo Liedemann, audiitorid Lauri Matsulevitš ja osaliselt Eerik Hanni ning Merle Tammann.

Valdkondlikud alaaruanded:

„Töö-, sotsiaal- ja tervishoiu valdkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ (auditijuht Mart Vain);

„Hariduse ja teaduse ja tööturul vajalike oskuste arengut ning inimeste lõimumist ja kohanemist soosivate tegevuste rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ (auditijuht Raina Loom);

„Ettevõtluse rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ (auditijuht Ermo Liedemann);

„Regionaalarengu rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ (auditijuht Ermo Liedemann);

„Keskkonnavaldkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ (auditijuht Airi Andresson);

„IT-valdkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ (auditijuht Toomas Viira);

„Transporditaristu renoveerimise ja ehitamise rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ (auditijuht Kaire Kuldpere);

„Keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku rahastamine Euroopa Liidu toetustest“ (auditijuht Meelis Peerna).

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsioonijuhilt telefonil +372 640 0777 või e-posti teel riigikontroll@riigikontroll.ee.

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/17/70099/18.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Valdkondlikud alaaruanded

Lisa 1. Töö-, sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Mis saab töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna toetamisest järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, pärast aastat 2020?

Olulised faktid ja arvud

645 miljonit eurot

suunab riik töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna arendamiseks perioodil 2014–2020.

Enamik sellest kulub töövõimereformi elluviimisele, hoolekandeteenuste arendamisele ning tervishoiu ja erihoolekande taristu uuendamisele.

504 miljonit eurot

sellest tuleb Euroopa Liidust, 141 miljonit riigilt ja toetuse saajatelt.

Peamised tähelepanekud

- Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on aastal 2021 algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada *ca* 40% võrra vähem ELi toetusi.
- Sotsiaalministeerium näeb vajadust jätkata pea kõiki praegu ELi rahast finantseeritavaid tegevusi. Kas ja milliste tegevustega täpselt järgmisel ELi eelarveperioodil jätkatakse, otsustatakse aastatel 2019–2020.
- ELi toetustest on olulisel määral rahastatud mitmed riigi ning kohaliku omavalitsuse teenused, mille osutamise kohustus tuleneb seadusest. Seega ei saa ELi toetuste lõppedes nende osutamisest loobuda. Kui järgmisel ELi eelarveperioodil ei saada EList või riigieelarvest lisaraha, on võimalik kokkuhoiu koht nende teenuste mahu vähendamine.
- Olemasolevat haiglate rahastamise mudelit arvesse võttes puudub kindlus, et investeeringuprojektides prognoositud tulubaas on jätkusuutlik, sest haiglate tulud sõltuvad suures osas haigekassa rahalisest võimekusest. Haigekassa eelarve on viimastel aastatel olnud defitsiidis. Kuigi 2017. aastal otsustati tervishoidu suunata lisaraha, ei pruugi see olla piisav käesoleval ELi eelarveperioodil ehitatud ravikorpuste täiemahuliseks kasutamiseks.
- Sotsiaalministeerium ei ole koostanud riigieelarve strateegiast eraldiseisvat ettevaatavat tegevuskava, kuidas rahastada töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna tegevusi vajalikus mahus ELi toetuste vähenemise korral. Eraldi kava koostamist ei pea ministeerium põhjendatuks, sest ministeeriumi hinnangul tuleb need otsused langetada riigieelarvestrateegia koostamise käigus.

Kui palju ja milleks kasutab riik Euroopa Liidu raha töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonnas ning milliste tegevustega peaks jätkama ka järgmisel, aastal 2021 algaval eelarveperioodil?

„Heaolu arengukava 2016–2023“ kohaselt on sotsiaal- ja töövaldkonna kesksed eesmärgid saavutada kõrgem hõive ning suurem sotsiaalne kaasatus. Võimalikult paljude inimeste tööle aitamine ning tööl hoidmine parandab nende iseseisvat toimetulekut ning leevendab tööjõupuudust. Viimast on peetud üheks olulisemaks Eesti majandusarengut pärssivaks teguriks.[1]

Eelnimetatud eesmärkide saavutamiseks rahastab riik perioodil 2014–2020 Euroopa Liidu toetustest töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonda *ca* 504 miljoni euroga[2], millele lisandub riiklik kaasfinantseering 31,7 miljonit eurot ning toetuse saajad lisavad omalt poolt 109 miljonit eurot. Seega moodustab ELi rahastamise osakaal töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna toetamisel 78%. Suurema mahuga tegevustest finantseerib riik ELi raha toel järgmisi:

- lapsehoiu ja puudega laste ning tööturul osalemist toetavaid hoolekandeteenuseid;
- töövõimereformi elluviimist ja tööturuteenuste laiendamist uutele sihtrühmadele;
- tervishoiu- ja hoolekandetaristu arendamist.

Perioodil 2014–2020 rahastab riik kokku 15 otseselt või kaudselt inimeste tööle aitamist või tööl hoidmist soodustavat tegevust (vt tegevuste rahastamismahte tabelist 1). Täies mahus rahastatakse ELi vahenditest töövõime toetamise skeemi loomist ja juurutamist ning alkoholi liigtarvitamise nõustamisteenuse ning raviteenuse arendamist ja rakendamist. Neid alkoholi tarvitamisega seotud teenuseid ei ole Eestis varem riiklikest (sh haigekassa) vahenditest süsteemselt osutatud. Teisi tegevusi finantseeritakse osaliselt kas riigi ja/või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Sotsiaalministeeriumi sõnul tuleks jätkata pea kõigi praeguste tegevustega – ühe tegevuse puhul 15st leidis ministeerium, et tegevust pole järgmisel ELi finantsperioodil vaja rahastada. Ministeeriumi hinnangul kahe tegevuse rahastamisvajadus suureneb ning selliseid tegevusi, mille puhul see väheneks, ei ole. Kõigi ülejäänud tegevuste puhul ei osanud ministeerium öelda, kas rahastamisvajadus suureneb, väheneb või jääb samaks. Kõikide tegevuste puhul otsustatakse täpsem rahastamisvajadus aastatel 2019–2020, millele eelnevad tegevuste hindamised.

Rahastamisvajaduse kasvuga tuleb Sotsiaalministeeriumi sõnul arvestada puudega lastele tugiteenuste ning eakatele ja erivajadustega inimestele hoolekandeteenuste osutamise puhul. Pole otsustatud, kui palju nende tegevuste eelarved kasvavad, kuid perioodil 2014–2020 kulub nende peale veidi üle 82 miljoni euro. Samas on ministeerium lisanud, et näiteks puuetega laste abistamiseks vajaminev raha ei kata juba käesoleval perioodil tegelikku vajadust, sest puuetega laste arv on igal aastal kasvanud. Selleks et näiteks hoiuteenust piisavas mahus osutada, on järgmise ELi perioodi alguseks vaja tagada omavalitsustele täiendav rahastus.

Esmatasandi tervisekeskuste ehitamisega planeeritakse sel perioodil lõpuni jõuda, see tähendab, et uuel perioodil neid investeeringuid teha pole vaja.

[1] Josing, Marje. Äritegevust enim takistavad tegurid Eestis. Konjunktuur, nr 4 (191). 2014.

[2] Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korralduse nr 325 lisa „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri”.

Tabel 1. Sotsiaalministeeriumi hinnang praegu Euroopa Liidu toetustest finantseeritavate töö-, tervishoiu- ja sotsiaalvaldkonna rahastamisvajaduse kohta järgmisel ELi eelarveperioodil (2021+)

Värvispikker: Vajadus lõpeb | Vajadus pigem kasvab | Ei oska rahastamise vajadust hinnata

Meede	Rahastamine perioodil 2014–2020 kokku (€)	sh, ELi raha (€)	ELi raha osakaal (%)	Vajadus järgmisel ELi eelarve-perioodil (€)	Rahastamisallikas järgmisel eelarve-perioodil toetuste vähenemise korral
Lapsehoid ja puudega laste hoolekandeteenused					
Tugiteenused puudega lastele	38 317 168	32 569 592	85	Otsustatakse 2019–2020	Alates 01.01.2017 üle antud omavalitsustele
Lapsehoiu kohtade loomine	7 662 833	6 513 408	85	Otsustatakse 2019–2020	Kohaliku omavalitsuse eelarve
Tööturul osalemist toetavad hoolekandeteenused					
Hoolekande teenused eakatele ja erivajadustega inimestele	43 980 450	37 383 383	85	Otsustatakse 2019–2020	Kohaliku omavalitsuse eelarve (nt tugiisikuteenus) ja riigieelarve (nt rehabilitatsioon)
Asendushoolduse teenuse arendamine	6 000 000	5 100 000	85	Otsustatakse 2019–2020	Pärast 2018. a rahastavad teenust omavalitsused. Arendustegevusi rahastatakse Sotsiaal-ministeeriumi eelarvest
Tugiteenused vanglast vabanenutele	1 824 956	1 551 213	85	Otsustatakse 2019–2020	Olemuselt omavalitsuse eelarvest rahastatavad teenused (v.a majutus-teenus). Tegemist on pilootprojektiga
Alkoholi liigtarvitamise raviteenuse arendamine	10 199 791	8 669 822	85	Otsustatakse 2019–2020	Eesti Haigekassa
Investeeringud tervishoiu- ja hoolekande taristu arendamiseks					
Haiglavõrgu pädevus-keskuste kaasajastamine	93 600 000	46 800 000	50	Otsustatakse 2019–2020	Riigieelarve ja teenuse-osutaja omavahendid
Esmatasandi tervise-keskuste arendamine	114 025 000	85 591 250	75	Otsustatakse 2019–2020	Eeldatavasti rahastamis-vajadus järgmisel perioodil puudub
Erihoolekandeasutuste reorganiseerimine	56 000 000	47 600 000	85	Otsustatakse 2019–2020	Riigieelarve ja teenuse-osutaja omavahendid
Puuetega inimeste eluase-me füüsiline kohandamine	12 000 000	10 200 000	85	Otsustatakse 2019–2020	Kohaliku omavalitsuse eelarve
Töövõime toetamise skeemi loomine ja juurutamine					
Töövõimereformi sihtrühmale tööturuteenuste osutamine	187 471 322	159 350 624	85	Otsustatakse 2019–2020	Töötuskindlustusvahendid ja/või riigieelarve
Tegevused töötingimuste edendamiseks	7 400 000	6 290 000	85	Otsustatakse 2019–2020	Töötuskindlustusvahendid ja/või riigieelarve
Töövõime toetamise reformi elluviimine	4 040 000	3 434 000	85	Otsustatakse 2019–2020	Töötuskindlustusvahendid ja/või riigieelarve
Tööturuteenused tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks					
Tööturuteenuste laienda-mine uutele sihtrühmadele	53 365 142	45 360 371	85	Otsustatakse 2019–2020	Töötuskindlustusvahendid ja/või riigieelarve
Enim puudust kannatavatele inimestele toiduabi ostmine ja jagamine					
Toiduabi ostmine ja jagamine	8 943 443	7 601 926	85	Otsustatakse 2019–2020	Omavalitsuse eelarve

Allikas: Riigikontroll Sotsiaalministeeriumi andmetel; Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldus nr 325

Uue töövõimetoetuse süsteemi puhul on nii Sotsiaalministeeriumi kui ka töötukassa sõnul keeruline hinnata, milliseks kujuneb pärast 2021. aastat teenuste tegelik vajadus. Selle meetme vahehindamine toimub 2018. aastal ning järelhindamine 2021. aastal, sest suurem osa töövõimekaoga inimestest hakkab töötukassast teenuseid saama alates 2017. aastast. Vahehindamise järel on võimalik anda esimesi hinnanguid, milliste teenustega ja millises mahus oleks vajalik jätkata.

Mis võib juhtuda töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonnas toetatavate tegevuste ärajäämisel või rahastamise olulisel vähenemisel?

Rahandusministeerium on mitteametlikus hinnangus öelnud, et tõenäoliselt saab Eesti järgmisel ELi rahastamisperioodil *ca* 40% võrra vähem toetusi. Kuna uue perioodi rahastamise prioriteedid ning eelarve maht ei ole teada, siis ei osanud Sotsiaalministeerium anda hinnangut, kas ja kui palju võiks selle valguses raha puudu jääda nende haldusala tegevusteks järgmisel ELi eelarveperioodil. Sotsiaalministeerium ei ole veel koostanud ega tellinud stsenaariumianalüüse, mis käsitleks ELi toetuste vähenemise mõju praegustele töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna tegevustele ning riigi eesmärkidele. Valdkonna rahastamine on olulisel määral seotud kohalike omavalitsuste, töötukassa ning haigekassa eelarvetega.

ELi rahast toetatakse sotsiaalteenuste arendamist ning pakkumist. Sotsiaalteenuste osutamise kohustus tuleneb sotsiaalhoolekande seadusest ja kõiki neist ei ole võimalik ära jätta. Samas on hoolekandeteenuste osutamise kvaliteet omavalitsustes ebaühtlane ning teenused ei ole abivajajatele alati kättesaadavad peamiselt raha või kompetentsi nappuse tõttu.[3, 4] Riigikontrolli läbiviidud intervjuudes tõid omavalitsusliidud välja, et suurim probleem on tugiisikuteenuse, isikliku abistaja teenuse ja sotsiaaltransporditeenuse osutamine ning töövõimereform suurendab nõudlust nende teenuste järele veelgi.[5, 6]

2016. aastal Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringust „Sotsiaalteenuste arendamise analüüs maakondades 2016–2020“ selgus, et 2014. aastal osutas tugiisikuteenust 44% omavalitsustest, kuid tugiisikuteenuse arendamist plaanivad kõik maakonnad, sest keskmiselt on planeeritud sihtrühma 50% kasvu. 2014. aasta andmetel osutas 22% omavalitsustest isikliku abistaja teenust, kuid keskmiselt on planeeritud sihtrühma kasvuks 60%.[7] Sama analüüsi kohaselt on oodata sotsiaaltranspordi sihtrühma kasvu pea 40%. Juhul kui omavalitsustel järgmisel eelarveperioodil ELi raha taotleda pole võimalik või pole tagatud muu täiendav rahastus, võib suureneda nende omavalitsuste hulk, kes ei suuda kõigile abivajajatele teenuseid osutada. Teenuste vähenedes suureneb sihtrühma vajadus abi järele ning nende pereliikmed võivad loobuda täiskohaga tööl käimisest, et aidata pereliiget.

Tööturuteenuste, sh töövõimereformi raames välja arendatud meetmete edasist rahastamist järgmisel ELi eelarveperioodil näeb Sotsiaalministeerium eelkõige töötuskindlustuse rahast.[8] Kui töötukassa peaks kõiki käesoleva perioodi tegevusi hakkama rahastama omavahenditest, siis eeldaks see töötuskindlustusmakse määra tõstmist.[9, 10] Juhul kui ELi toetuse lõppemisega samasse aega peaks jääma majanduslangus ning töötuse kasv, siis ei välista töötukassa ka võimalust, et kõigile abi pakkumiseks tuleks töötuskindlustusmakse määra tõsta seaduses sätestatud maksimummäärast kõrgemaks.[11] Teenuste mahu vähendamine sihtrühmale piiraks väiksema konkurentsivõimega

---

[3] Rasu, A. (2016). Sotsiaalteenuste arendamine maakondades 2016–2020. Läänemaa Arenduskeskus.

[4] Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika vahenditest kavandatavate finantsinstrumentide eelhindamine. Lõpparuanne. (2014). Rahandusministeerium.

[5] Riigikontrolli intervjuu Eesti Maaomavalitsuste Liiduga 31.05.2016.

[6] Riigikontrolli intervjuu Eesti Linnade Liiduga 15.06.2016.

[7] Sotsiaalministeeriumi s-veebi andmed.

[8] Eraldi tuleb otsustada, kas ja kuidas jätkatakse Sotsiaalkindlustusameti kaudu pakutavate teenustega ning Tööinspektsiooni nõustamisteenusega.

[9] Ajavahemikul 2015–2018 on töötuskindlustusmakse määr 0,8% (tööandja) ja 1,6% (töötaja). Töötuskindlustuse seaduse järgi peab töötaja töötuskindlustuse maksemäär jääma vahemikku 0,5–2,8% ning tööandja maksemäär vahemikku määr 0,25–1,4%.

[10] Intervjuu töötukassas, 15.12.2016.

[11] Intervjuu töötukassas, 15.12.2016.

sihtrühmade tööturule sisenemist, seal püsimist ja ligipääsu töökohtadele ning seeläbi vähendaks nende iseseisvat toimetulekut. Eesti Töötukassa kalkulatsiooni „Töötuskindlustusmakse määrade arvestus aastateks 2018–2021“ kohaselt pole vajadust töötuskindlustusmakse määrasid aastani 2021 muuta.

Juhul kui ELi rahahulk järgmisel perioodil väheneb, kuid peaks tekkima vajadus teha täiendavaid investeeringuid tervishoiuvaldkonda või erihoolekandetaristusse, siis Sotsiaalministeeriumi hinnangul tuleb need teha teenuse osutajate omavahenditest. Erilisi võimalusi suurhaiglate ja erihoolekandeteenuse pakkujate tuluallikate suurendamiseks siiski ette näha pole.

Olemasolevat haiglate rahastamise mudelit arvesse võttes puudub kindlus, et investeeringu-projektides prognoositud tulubaas on jätkusuutlik, sest haiglate tulud sõltuvad suures osas haigekassa rahalisest võimekusest. Haigekassa eelarve on viimastel aastatel olnud defitsiidis. Näiteks ei ole tulenevalt alarahastamisest suurhaiglatel võimalik rakendada töösse kogu arengukavast tulenevat tegevust, sest haigekassa lepingute maht ja sellest tulenevad praegused haigla koosseisud seda ei võimalda. Suurhaiglate võimekus ja patsientide vajadused on jätkuvalt suuremad kui haigekassapoolne ravijuhtude tellimus.[12] Kuigi 2017. aastal otsustati tervishoidu suunata lisaraha, ei pruugi see olla piisav käesoleval ELi eelarveperioodil ehitatud ravikorpuste täiemahuliseks kasutamiseks. Poliitikauuringute keskuse Praxis 2016. aasta uuringust[13] selgub, et pikas perspektiivis hakkavad haigekassa kulud aina suuremas mahus ületama tulusid ning see tekitab haigekassa reservides puudujäägi.

Seega, vaatamata investeeringuprojektide ettevalmistavas etapis tehtud põhjalikele analüüsidele (finants- ja tasuvusanalüüs), võib Riigikontrolli hinnangul kriitiliseks muutujaks kujuneda haigekassa finantsvõimekus kõiki kulutusi katta. Seetõttu on oluline, et paralleelselt investeeringute tegemisega oleks tagatud jätkusuutlik rahastamine ning see, et ravi kättesaadavus ega kvaliteet ei halveneks.

Erihoolekande taristu arendamiseks järgmisel ELi eelarveperioodil pole tõenäoliselt oluliselt raha juurde vaja, sest hoolekandeasutused saavad põhiosas renoveeritud. Siiski tuleb Riigikontrolli hinnangul tehtud investeeringute valguses tähelepanelikult jälgida olukorda, kus rahvastik vananeb ja vajadus hoolekandeteenuste järele kasvab. Oluline on, et ka edaspidi suudetakse kõikidele erihoolekannet vajajatele neile vajalikku teenust piisavas mahus osutada. Teenuste mahu jätkusuutlikkuse tagamiseks on ministeeriumil kavas teenuste struktuuri mõnevõrra muuta.

Nimelt on erihoolekande suurimaks kuluks sellised teenused, mida pakutakse ööpäev läbi. Riik kompenseerib praegu osaliselt nende klientide omaosalust, kelle sissetulekud ei võimalda ööpäevaringse teenuse maksumust täielikult katta. Nende isikute ring, kelle eest riik on tasunud omaosalust, on viimase viie aastaga suurenenud 58%.[14] Seetõttu kavatseb riik hakata põhjalikumalt hindama, kas isik igal juhul vajab ööpäevaringset erihooldusteenust. Kui see pole põhjendatud, siis pakutakse talle päevase või õhtuse toetusega kogukonnas elamise teenust, kusjuures osa isikuid võib liikuda ka tagasi koju. Samas kaasneb sellega oht, et inimene ei saa vajalikus mahus iseseisvalt hakkama ning pereliige on sunnitud töökoormust vähendama (nt liigub hooldaja täiskohaga töölt osakohaga tööle). Ka AS Hoolekandeteenused möönab, et risk selleks on olemas, et mõni pereliige on sunnitud töölt lahkuma ja asuma erihoolekannet vajavat inimest hooldama.[15] Sotsiaalministeeriumi hinnangul saab aga olukorras, kus pereliige näeb, et isik vajab siiski rohkemal määral tuge, jooksvalt teenuse osutamisega seotud mahu üle vaadata või teenusevajadust uuesti hinnata.

Esmatasandi tervisekeskused valmivad käesoleval ELi finantsperioodil ning järgmisel perioodil raha selleks tegevuseks vaja ei ole. Järgmisel eelarveperioodil rahastamise vähenemise võimalikku mõju vt täpsemalt tabelist 2.

[12] Tartu Ülikooli Kliinikumi 2015. a majandusaasta aruanne, vt http://www.regionaalhaigla.ee/et/regionaalhaigla-voimekus-raviteenust-pakkuda-praegusest-lepingumahust-suurem.

[13] Ravikindlustuse pikaajalise prognoosimudeli uuendamine ning uute poliitikastsenaariumite analüüs. Sotsiaalministeerium, Praxis, 2016.

[14] Sotsiaalkindlustusameti päringu andmed

[15] Intervjuu AS Hoolekandeteenused, 07.11.2016

Tabel 2. Euroopa Liidu toetustest rahastatavate tervise-, töö- ja sotsiaalvaldkonna tegevuste lõppemise või rahastamise olulise vähenemise võimalikud mõjud

Värvispikker: Mõju neutraalne | Mõju negatiivne

Meede	Võimalik rahastamise ärajäämise/vähenemise mõju
Lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenused	
Tugiteenused puudega lastele	Hoolduskoormus kasvab. Puudega laste tugiteenuste kättesaadavuse vähenemine vähendab nende hooldajate tööturul osalemist ning halvendab laste sotsiaal-majanduslikku olukorda ja piirab laste arenguvõimalusi.
Lapsehoiu kohtade loomine	Tegevuse edaspidine rahastamine sõltub sündimuse muutusest. Kui sündimus oluliselt kasvab, võib olla vaja tegevust jätkata. Kui selleks raha ei leita, kannatab riigi eesmärk hõive suurendamiseks ja tööjõupuuduse vähendamiseks, kuna vanemad peavad lastega rohkem kodus olema. Sotsiaalministeerium on öelnud, et kui sündimus ei kasva, siis puudub vajadus tegevusega jätkata, sest lapsehoiukohti on loodud piisavalt.
Tööturul osalemist toetavad hoolekandeteenused	
Hoolekand teenused eakatele ja erivajadustega inimestele	Omavalitsuste võimaluste vähenemine/kadumine kasutada ELi raha teenuste arendamiseks ja osutamiseks võib vähendada hoolduskoormusega, erivajadusega ja toimetulekuraskustega inimeste tööturul osalemist. Samuti võib väheneda erivajadusega inimeste iseseisev toimetulek.
Asendushooldusteenuse arendamine	Sotsiaalministeeriumi hinnangul ei ole täiendavaid arendustegevusi edaspidi vaja teha ning käesoleval perioodil tehtud tegevuste jätkusuutlikkus on tagatud sisemiste vahendite abil.
Tugiteenused vanglast vabanenutele	Tugiteenuste ärajätmine või vähendamine võib pärssida korduvkuritegevuse vähenemist.
Alkoholi liigtarvitamise raviteenuse arendamine	Alkoholi tarvitamisest tingitud psüühikahäirete ja psühhiaatrilise abi eest tasuvad suures osas patsiendid ise. Alkoholi liigtarvitamine on Eestis suurim haiguskoormust põhjustav terviserisk. Teenuste mahu vähendamine võib tähendada suuremat hulka terviseriskide ja -probleemidega inimesi.
Investeeringud tervishoiuteenuste ja hoolekande taristu arendamiseks	
Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine	Uue perioodi puhul näevad teenuse osutajad väljakutsena seda, kuidas tagada käesoleva perioodi rahast ehitatud ravikorpuste täiemahuline kasutamine. Kui tervishoiuteenuste osutamiseks ei ole vajalikus mahus raha, ei pruugi uued ravikorpused aidata parandada ravi kättesaadavust.
Esmatasandi tervisekeskuste arendamine	Objektid saavad käesoleval perioodil valmis.
Erihoolekandeasutuste reorganiseerimine	Investeeringuteks tõenäoliselt lisaraha pole vaja, sest olulises osas saavad objektid käesoleval perioodil valmis.
Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine	Sotsiaalministeeriumi hinnangul eluaseme füüsilise kohandamise teenuse kättesaadavus ei muutu, kuna järgmisel perioodil on selle tagamine kohaliku omavalitsuse kohustus. Siiski on kohalike omavalitsuste võimekus teenust pakkuda (sh mitmetel omavalitsustel puudub teenuse osutamise kogemus) erinev ning kohustuse üle andmine ei pruugi tähendada, et pereliikmete hoolduskoormus väheneb.
Töövõime toetamise skeemi loomine ja juurutamine	
Töövõimereformi sihtrühmale tööturuteenuste osutamine	Teenuste vähendamine piirab väiksema konkurentsivõimega sihtrühmade tööturule sisenemist, seal püsimist ja ligipääsu töökohtadele.
Tegevused töötingimuste edendamiseks	
Töövõime toetamise reformi elluviimine	
Tööturuteenused tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks	
Tööturuteenuste laiendamine uutele sihtrühmadele	Teenuste vähendamine võib pärssida noorte, vanemaealiste ning pikaajaliste töötute hõivet ning suurendada töötuse piirkondlikke erinevusi.
Enim puudust kannatavatele inimestele toiduabi ostmine ja jagamine	
Toiduabi ostmine ja jagamine	Eestis puudub riiklik toiduabiskeem. Selle puudumisel on ELi toetusel antud toiduabi andmise jätkamine olulise tähtsusega vaestele inimestele.

Allikas: Sotsiaalministeerium; Riigikontroll

Kas Sotsiaalministeeriumil on kava, kuidas rahastada vajalikke töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna tegevusi, kui Euroopa Liidu toetused vähenevad?

Sotsiaalministeeriumi hinnangul tuleks jätkata pea kõigi käesoleval perioodil ELi toetustest rahastatavate tegevustega. Ministeerium ei osanud 2017. aasta septembri seisuga anda edaspidisele täpsele rahastamisvajadusele hinnangut, kuna mitmed tegevused on hiljuti käivitunud ning suuremate reformide puhul on tegevuste elluviimine alanud 2017. aastal. Kõikide tegevuste puhul otsustatakse täpsem rahastamisvajadus aastatel 2019–2020. Põhjuseks on see, et mitmete tegevuste vahe- ja lõpphindamised seisavad alles ees. Samuti ei ole Euroopa Komisjon veel paika pannud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku prioriteete ning arutluse all on muu hulgas ka see, millised fondid kokku tõstetakse. Eelnev mõjutab seda, milline on lõplik rahasumma, mis konkreetsele liikmesriigile eraldatakse, ning Sotsiaalministeeriumi sõnul on see edasiste uute arendustegevuste aluseks.

Sotsiaalministeerium on nimetanud küll võimalikke rahastamisallikaid (nt riigieelarve, kohalike omavalitsuste eelarve, ravikindlustuse eelarve, töötukassa eelarve, tervishoiuteenuse osutajate eelarve), kuid täpsemat strateegiat/tegevuskava, kuidas rahastada töö-, sotsiaal- ja tervisevaldkonna tegevusi vajalikus mahus, kui kasutada olev toetussumma peaks järgmisel ELi eelarveperioodil oluliselt kahanema, koostatud ei ole. Eraldi kava koostamist ei pea Sotsiaalministeerium vajalikuks ning ministeeriumi hinnangul tuleks need otsused langetada riigi eelarvestrateegia koostamise raames.

Lisa 2. Hariduse ja teaduse, tööturul vajalike oskuste arengut ning lõimumist ja kohanemist soosivate tegevuste rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Mis saab haridus- ja teadusvaldkonna ja tööturul vajalike oskuste arengut ning inimeste lõimumist ja kohanemist soosivate tegevuste toetamisest järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, pärast aastat 2020?

Olulised faktid ja arvud

815 miljonit eurot

suunab riik eelarveperioodil 2014–2020 haridus- ja teadusvaldkonda, tööturul vajalike oskuste arendamisse ning inimeste lõimumist ja kohanemist soosivatesse tegevustesse. Riik toetab koolide ja teadusasutuste taristu arendamist ning uuendusliku õppevara loomist, teaduse konkurentsivõime ja kvaliteedi kasvu, haridustöötajate koolitamist ja täiskasvanute osalust elukestvas õppes, tööturu ja hariduse tihedamat sidusust, riskirühmade ja vähelõimunute ühiskondliku aktiivsuse kasvu ning lõimumist ja uussisserändajate kohanemist.

693 miljonit eurot

sellest rahast tuleb Euroopa Liidult, 122 miljonit riigilt ja toetuse saajatelt.

Peamised tähelepanekud

- Ministeeriumide esindajate hinnangul peaks pärast eelarveperioodi 2014–2020[16] jätkama peaaegu kõigi praegu Euroopa Liidu kaasabil rahastatavate tegevustega. Enamiku tegevustega, mis soosivad haridus- ja teadusvaldkonna ning tööturul vajalike oskuste arengut ja inimeste lõimumist, saab uuel eelarveperioodil jätkata ka siis, kui Euroopa Liidu toetus väheneb või lõppeb, rahastades neid nii riigieelarvest kui ka valitsemisala ressurssidest. Tõenäoliselt jätkab Euroopa Liit mitmete toetustegvuste rahastamist ka järgmisel eelarveperioodil, ent vastupidise olukorra puhul on ministeeriumid valmis otsima lahendusi, et rahastada vajalikke teenuseid ja tegevusi.

- Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on aastal 2021 algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt *ca* 40% võrra vähem Euroopa Liidu toetusi. Toetuste vähenemise mõju ei ole ministeeriumid veel täpsemalt hinnanud, aga nii ministeeriumide kui ka Riigikontrolli hinnangul on haridus- ja teadusvaldkonna ja tööturul vajalike oskuste arendamisel, inimeste lõimumis- ja uute sisserändajate kohanemistegevuste rahastamises mõned probleemid, millele tuleb juba praegu tähelepanu pöörata.

- Omavalitsuste võimekust jätkata meetmetegevuste pakkumise ja rahastamisega ei ole analüüsitud. Nende tegevuste maksumus, mis on juba otsustatud või kaalutakse omavalitsustele üle anda, on praegusel eelarveperioodil 369 miljonit eurot. On teada, et koolivõrgu korrastamise kui kõige ressursimahukama meetme kulud kasvavad üle 231 miljoni euro. Kas aga omavalitsused suudavad oma koolide puhul vajalikus mahus koolivõrguinvesteeringuid jätkata, pole praeguseks selge;

- Ministeeriumide esindajate hinnangul on omavalitsused edaspidi oluline osapool, kes rahastab mitmetele riskirühmadele, vähelõimunud inimestele ja uutele sisserändajatele vajalikke tugiteenuseid. Tõenäoliselt abivajajate hulk suureneb ja sellega seoses kasvab ka rahastamisvajadus. Kuigi ministeeriumid on teinud ära suure eeltöö, et jätkata Euroopa Liidu toel meetmete elluviimisega – töötatakse välja mitmed uued teenused ja katsetatakse neid ja antakse

[16] 2020. aastaga ei lõppe ELi praeguse eelarveperioodi toetused. Toetuste kasutamine kestab on kuni 2023 lõpuni.

neile hinnang, puuduvad siiski veel täpsemad analüüsid, kui palju teenuseid vajatakse, pakutakse ja rahastatakse;

- Siseministeerium loodab edasiseks uussisserändajaid ja vastavaid institutsioone toetavate tegevuste rahastamiseks luua iseseisva ning jätkusuutliku kohaliku tasandi koostöömudeli, kaasates selleks teisi ministeeriume, omavalitsusi ja era- ning kolmanda sektori esindajaid. Hetkel ei ole aga veel selge, kes ja millises mahus järgmisel eelarveperioodil rahastamisse panustab;

- Ebaselge on ka teadus- ja arendustegevuse edasine rahastamine. Senised meetmetegevused jäävad küll hinnangute järgi Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala eelarvesse, kuid teaduse rahastamise süsteem ei kata juba praegu vajalikke kulusid ning teadusinstitutsioonide arendus- ja teadustöö rahastamine sõltub suuresti Euroopa Liidu toetustest. Teaduse rahastamisel on riigi senine siht – 1% SKPst – jäänud isegi toetuste kaasabil saavutamata. Kuigi nii avaliku kui ka erasektori kulutuste osakaalu teaduse rahastamisel on kavas suurendada, tuleb põhjalikult analüüsida ja jõuda selgusele, kuidas valdkonda jätkusuutlikult rahastada ehk teisisõnu, millistes allikatest ja millises mahus teadustegevust rahastama hakatakse, kui Euroopa Liidu toetused vähenevad;

- Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM), Sotsiaalministeeriumi (SOM), Siseministeeriumi (SIM) ning Kultuuriministeeriumi (KUM) esindajad märkisid, et konkreetsemalt asutakse valdkondlikke prioriteete ja rahastamisplaane välja töötama pärast 2018. aasta vahehindamisi. Osaliselt on algatatud arutelud ja alustatud ka normdokumentide muutmisega, et rahastamismudelid ümber kujundada. Siiski ei ole mitmete meetmetegevuste puhul seni veel täpsemaid arutelusid toimunud ega edasistes koostöö- ja rahastusvõimalustes kokku lepitud, kuigi ministeeriumid peavad vajalikuks teisi osapooli kaasata.

Kui palju kasutab riik Euroopa Liidu raha, et arendada haridus- ja teadusvaldkonda ning tööturul vajalikke oskusi ning toetada inimeste lõimumist ja kohanemist, ning milliste praeguste tegevustega peaks jätkama ka järgmisel, aastal 2021 algaval eelarveperioodil?

Haridus- ja teadusvaldkond kuulus eelmisel (2007–2013) ja kuulub ka praegusel eelarveperioodil (2014–2020) Euroopa Liidu poliitika kohaselt valdkondade[17] hulka, mida eelisarendatakse ning finantseeritakse märkimisväärsus mahus Euroopa Liidu toel.[18]

Üld-, kutse- ja kõrghariduse valdkonnas juhindutakse tegevuste elluviimisel Eesti elukestva õppe strateegiast 2020[19]. Teadusvaldkonna eesmärgid ja tegevused on kindlaks määratud Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegias 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti“[20]. Inimeste lõimumis- ja kohanemistegevuste eesmärgid on kajastatud strateegias „Lõimuv Eesti 2020“[21] ja noortevaldkonna eesmärgid „Noortevaldkonna arengukavas 2014–2020“[22].

Kõigi eelnimetatud strateegiate ja arengukavade elluviimist finantseerib riik ELi toel:

- haridus- ja noorsootöötajate koolitamist;
- haridusvaldkonna tugiteenuste kättesaadavuse parendamist;
- koolivõrgu korrastamist;
- õppe ja tööturu vajaduste ühildamist ning ettevõtlusõpet;
- täiskasvanute oskuste parandamist;
- noorte (sh riskirühmade) tööhõivevalmiduse toetamist;
- teaduse ja kõrghariduse kvaliteedi, konkurentsivõime, rahvusvahelistumise ja valdkondliku taristu parandamist;
- lõimumisprogrammide ja koostöö arendamist.

Haridus- ja teadusvaldkonna ning tööturul vajalike oskuste arendamiseks ning inimeste lõimumist ja kohanemist soosivateks tegevusteks annab EL aastatel 2014–2020 Eestile 693 miljonit eurot. ELi rahastuse osakaal on 85%. Toetuste saajad, kelle hulgas on nii riigi keskvalitsuse asutusi, omavalitsusi kui ka eraettevõtteid, lisavad omalt poolt 15% ehk kokku 122 miljonit eurot.[23]

Kõigi ministeeriumide hulgas läbi viidud Riigikontrolli küsitlus näitas, et pole veel selge, milliseid tegevusi EL järgmisel eelarveperioodil hariduse ja teaduse valdkonnas, tööturul vajalike oskuste arendamise valdkonnas ning lõimumise ja kohanemise valdkonnas rahastab, aga peaaegu kõigi praeguste tegevustega plaanitakse ühel või teisel viisil jätkata. Ministeeriumide esindajate hinnangul väheneb järgmisel eelarveperioodil mitmete tegevuste rahastamine (33st tegevusest 12 puhul). Ette on nähtud vaid mõne üksiku tegevuse lõpetamine. Rahastamisvajadus väheneb HTMi, KUMi ja SIMi esindajate sõnul eelkõige seetõttu, et praegusel eelarveperioodil tehtavad suured investeeringud (nt koolivõrguinvesteeringud) lõppevad ja loodavad süsteemid (nt lõimumistegevuste infosüsteemid) valmivad (vt tabel 1).

[17] Eesti Euroopa Liidu poliitika 2015–2019. https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/EL/elpol-2015-2019.pdf
[18] Tõukefondid. https://www.hm.ee/et/tegevused/rahastamine/toukefondid
[19] https://www.hm.ee/et/elukestva-oppe-strateegia-2020
[20] https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3290/1201/4002/strateegia.pdf#
[21] http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/le2020_arengukava_uuendatud_2016.pdf
[22] https://www.hm.ee/sites/default/files/nak_est.pdf
[23] Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korralduse nr 325 lisa „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri“

Üld- ja kutsehariduse valdkonnas jätkatakse ministeeriumi esindajate hinnangul järgmisel eelarveperioodil rohkemal või vähemal määral kõigi tegevustega. Nende elluviimiseks kulub praegusel perioodil 354 240 003 eurot ehk 43% kogusummast (815 mln eurot), millest ELi toetused moodustavad 85%. Samas väheneb HTMi esindajate hinnangul enamiku tegevuste rahastus järgmisel eelarveperioodil, sest mitmed suuremahulised koolide taristu ja õppevara investeeringud saavad tehtud. Samuti jääb raha vähemaks õpetajate ja haridusjuhtide koolituseks, mida praegusel perioodil rahastatakse suures osas ELi toel, et saavutada üleminek nüüdisaegsele õpikäsitusele. Järgmisel eelarveperioodil rahastab prognooside kohaselt riik keskseid haridusasutuste juhtide koolitusi, haridussüsteemi muudatustest tulenevaid koolitusi õpetajatele ja keskseid arendus- ja hindamistegevusi. Haridustugiteenuste pakkumine ja noorsootöötajate koolitamine jätkub hinnangute kohaselt samas mahus. Küll aga suureneb HTMi esindajate hinnangul niigi kõige mahukama eelarvega (231 469 544 miljonit eurot ehk 65% üld- ja kutsehariduse rahast) koolide ajakohastamise maht ning selle rahastamine peaks edaspidi olema peamiselt KOVide ülesanne (vt tabel 1).

Kõrghariduse ja teaduse valdkonnas on kavas jätkata samuti kõigi tegevustega. Käesoleval eelarveperioodil kulub nendeks tegevusteks 318 870 445 eurot ehk 39% kogusummast (815 mln eurot), millest 85% moodustavad EL toetused. Kõige suuremahulisemad taristuinvesteeringud saavad suures osas tehtud, mistõttu väheneb HTMi hinnangul kulu järgmisel perioodil arvestatavalt. Samas on vajadus suurendada teaduse kvaliteedi, konkurentsivõime ja rahvusvahelist arengut toetavaid tegevusi (vastavate tegevuste rahastus kasvab *ca* 26%). Kõrghariduse stipendiumeid nutika spetsialiseerumise valdkonnas ja teaduse populariseerimist soovitakse rahastada edasi praeguses mahus (vt tabel 1).

Tööturul vajalike oskuste arengut ning inimeste kohanemist ja lõimumist toetavate tegevuste kogueelarve praegusel perioodil on 142 330 004 eurot, millest ELi toetused moodustavad 85%. Neist tegevustest lõpetatakse HTMi meede „keeleõppetegevused edukamaks toimetulekuks tööturul“, mille tarvis oli ette nähtud 826 170 eurot ja mis oli mõeldud arengukiirendina lisaks tavapärastele keeleõppevõimalustele. Töötavate ja töötuna mitteregistreeritud täiskasvanute karjäärinõustamise rahastamine (praeguses kogusummas üle 5 mln euro) läheb SOMi esindajate hinnangul tõenäoliselt järgmisel perioodil Eesti Töötukassa eelarvesse. Rahastamise jätkusuutlikkuse ühe alternatiivina võib SOMi sõnul kaaluda ka töötuskindlustushüvitise maksumäära suurendamist. Ministeeriumide esindajate sõnul on kavas suurendada täiskasvanute taseme- ja täienduskoolituse ning nende oskuste arendamise rahastamist. Lõimumist toetavate tegevuste osas väheneb järgmisel eelarveperioodil süsteemide ja võrgustike arendamise kulu, suureneb aga uussisserändajate kohanemiskoolituste rahastamine. Enam rahastatakse ka lõimumisprogramme, et ühiskonda vähelõimunud püsielanikud saaksid rohkem tööle ja oleksid ühiskondlikult aktiivsemad. Suurendada on kavas ka neid tegevusi, mis toetavad tõrjutute riskirühma kuuluvaid noori ja riskiperesid (vt tabel 1).

Järgmisel eelarveperioodil on Riigikontrolli küsitlustulemuste põhjal võetud suund suurendada omavalitsuste vastutust haridustegevuste ülevõtmisel ja rahastamisel. Eelkõige jääb omavalitsuste ülesandeks koolivõrgu korrastamine, haridustugiteenuste ja riskirühmadele tugiteenuste pakkumine. Samuti jäävad koolide taristu, IKT-seadmete haldamine ja loodava digiõppevara edasiarendamine KOVide ülesandeks.

HTMi hinnangul ei pea ESFi toel loodava uue õppevara haldamise kulusid koolipidajad katma. Seda hallatakse keskselt teenusepõhiselt, seda korraldavad õppekirjanduse pakkujad või HTM. Et koolide võrguühenduste ajakohastamiseks raha saada, peab koolipidaja kinnitama, et pärast lõppmakse saamist tegutseb kool vähemalt järgneva viie aasta jooksul samas hoones. Rahastatakse kõiki võrkude ja seadmete haldamisega seotud kulusid. Koolide sisevõrgu (sh seadmete) edasiste halduskulude kalkulatsioonid on küll olemas, ent puudub kindlus, et kõik toetust saavad koolid on võimelised edaspidi kogu oma digitaristu vajalikku haldamist ja arendamist täismahus rahastama. Põhikoolide digitaristu täiendamistoetuse saamiseks peab koolipidaja kinnitama, et tagab kooli digitaristu jätkusuutliku ajakohastamise ja vajadustele vastavuse ega vähenda oma investeeringuid kooli digitaristu arendamiseks ning käigushoidmiseks. HTMi esindajate sõnul on see koolipidaja vastutus ja vajadust keskse tugevama koordineerimise järele ei ole.

Koolivõrgu korrastamise käigus toimuval jätkusuutlike koolide ajakohastamisel jaguneb edasine vastutus riigigümnaasiumide puhul riigile ja põhikoolide puhul KOVidele. HTMi esindajad leidsid, et kui järgmisel eelarveperioodil on võimalik raha suunata ka koolivõrgu korrastamisse, siis jätkatakse ka

selle tegevusega. Hetkel ei teata veel järgmise perioodi prioriteete ega valdkondlikku jagunemist. Kui lisaraha koolivõrgu korrastamiseks KOVidele ei õnnestu planeerida, on tõenäoline, et kõik KOVid ei ole võimelised kõigi sihtrühma kuuluvate koolide korrastamist rahastama.

Praeguse plaani järgi antakse järgmisel eelarveperioodil kindlasti KOVidele üle 3 meetmetegevust (praeguses kogusummas *ca* 69 mln eurot). Lisaks kaalutakse anda KOVidele täielikult või osaliselt üle veel 8 meetmetegevust (praeguses kogusummas *ca* 304 mln eurot ehk 38% kogu haridus- ja teadusvaldkonna meetmetest). Kui palju raha järgmisel eelarveperioodil KOVidele meetmetegevuste tarvis kokku antakse, ei ole veel teada (vt tabel 1).

Tabel 1. Ministeeriumide hinnang selle kohta, kui palju on vaja raha, et jätkata praegu Euroopa Liidu toel rahastatavate haridus- ja teadusvaldkonna ning tööturul vajalike oskuste arengut soosivate tegevustega järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil (2021+)

Värvispikker: Vajadus lõppeb / pigem väheneb | Vajadus ei muutu | Vajadus pigem kasvab

	Rahastamine 2014–2020 kokku (€)	Sh ELi raha (€)	ELi raha osakaal (%)	Vajadus järgmisel ELi eelarve-perioodil (€)	Rahastamisallikas järgmisel eelarve-perioodil toetuste vähenemise korral
Üld- ja kutseharidus					
Koolivõrgu korrastamise käigus toimuv jätkusuutlike koolide kaasajastamine	231 469 544	196 749 112	85	Pole selge	KOV ja riigikoolid riigieelarvest
Uuendusliku õppevara arendamine ja kasutuselevõtt	40 350 000	34 297 500	85	Pole selge	KOV ja riigieelarve
Haridustugiteenuste (karjääri- ja õppenõustamine) arendamine ja kättesaadavus	34 927 542	29 688 410	85	*ca* 34 927 542	KOV
Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus	22 732 623	19 199 222	85	*ca* 9 093 049	Peamiselt KOV + riigieelarve
Koolide IKT taristu	13 235 294	11 250 000	85	Pole selge	KOV
Väikelahendused HEV õpilaste integreerimiseks tavakoolidesse	9 500 000	8 075 000	85	*ca* 2 375 000	KOV ja riigikoolid riigieelarvest
Noorsootöötajate koolitus	2 025 000	1 721 250	85	*ca* 2 025 000	Riigieelarve
Kõrgharidus ja teadus					
Institutsionaalne arendusprogramm TA-asutustele ja kõrgkoolidele	129 411 765	110 000 000	85	*ca* 77 647 059	Riigieelarve
Teaduse ja kõrghariduse rahvusvahelistumine, mobiilsuse ja järelkasvu toetamine	57 941 559	49 250 325	85	*ca* 75 324 027	Riigieelarve
Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks	41 176 471	35 000 000	85	*ca* 49 000 000	Riigieelarve + KOV + erasektor
Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri toetamine	30 923 147	26 284 675	85	Pole selge	Riigieelarve
Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine	29 442 301	24 937 721	85	*ca* 38 274 991	Riigieelarve
Kõrghariduse erialastipendiumid nutika spetsialiseerumise kasvuvaldkondades	25 269 320	21 478 922	85	Pole selge	Riigieelarve
Teaduse populariseerimine	4 705 882	4 000 000	85	*ca* 4 705 882	Riigieelarve + KOV + erasektor
Tööturul vajalikke oskusi ning inimeste kohanemist ja lõimumist toetav tegevus					
Tööturu vajadustele vastava kutse- ja kõrghariduse arendamine	34 853 830	29 625 757	85	Pole selge	Riigieelarve, vajadusel muude tegevuste arvelt
Täiskasvanute täienduskoolitus ja ümberõpe	31 700 000	26 945 000	85	Pole selge	Riigieelarve
Ebavõrsete olude mõju vähendamine, tõrjutuse ennetamine ja noorte töö-hõivelisuse toetamine (sh NEET-noored)	16 510 000	14 033 000	85	Pole selge	Kaalutakse anda KOVidele

Digitaalse kirjaoskuse suurendamine	8 500 000	7 225 000	85	*ca* 8 500 000	Riigieelarve (MKM)
Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel	8 370 000	7 114 500	85	Pole selge	Riigieelarve (HTM)
Lõimumisprogrammi väljatöötamine ja pakkumine	6 972 500	5 926 625	85	Pole selge	Riigieelarve (KUM)
Kohanemiskoolituste väljatöötamine, piloteerimine ja rakendamine	6 789 200	5 770 820	85	Pole selge	Riigieelarve (SIM)
Madala haridustasemega täiskasvanute tagasitoomine tasemekoolitusse ja õppes osalemise toetamine	6 000 000	5 100 000	85	Pole selge	KOV või riigieelarve (HTM)
Karjäärinõustamise kättesaadavuse suurendamine	5 200 004	4 420 003	85	Pole selge	Riigieelarve (SOM) või Eesti Töötukassa
Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi loomine	4 400 000	3 740 000	85	4 400 000	Riigieelarve (SOM, HTM, MKM)
Kutsehariduse kvaliteedi hindamine ja kindlustamine	2 550 000	2 167 500	85	Pole selge	Riigieelarve (HTM)
(Lõimumise) nõustamis- ja infosüsteemi väljatöötamine ja rakendamine	2 277 500	1 935 875	85	Pole selge	Kaalutakse anda KOVidele
(Lõimumise/kohanemise) tugivõrgustike kontseptsiooni väljatöötamine ja rakendamine	2 200 800	1 870 680	85	Pole selge	Kaalutakse anda KOVidele
Riskikäitumise ennetamine ning võrgustikutöö meetodil riskis olevate perede probleemide väljaselgitamine ja lahendamine ning turvalise elukeskkonna arendamine	1 931 250	1 641 563	85	*c*a 1 931 250	Riigieelarve (SOM või HTM) ja KOVid
Õigusrikkumise taustaga noorte tööturule kaasamine	690 000	586 500	85	Pole selge	Koostöömudel (SOM, HTM, KOVid, Eesti Töötukassa)
Keeleõppetegevused edukamaks toimetulekuks tööturul	826 170	702 243	85	0	Tegevusest loobutakse
(Lõimumise) koostöö ja kommunikatsioonitegevused	750 000	637 500	85	Pole selge	Riigieelarve (KUM)
Riskis olevatele noortele arenguvõimaluste pakkumine SPIN-programmi abil	1 298 750	1 103 938	85	974 063	Koostöömudel (SOM, HTM, KOVid, Eesti Töötukassa)
(Lõimumise/kohanemise) infoplatvormi ja selle tugiteenuste väljatöötamine ja rakendamine	510 000	433 500	85	*ca* 357 000	Riigieelarve (SIM)
Kokku	815 440 452	692 912 641	85	Pole selge	

Allikas: Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldus nr 325, Riigikontrolli küsitlus

Riigikontrolli küsitlustulemustest selgus, et haridus- ja teadusvaldkonnas loodetakse ka järgmisel eelarveperioodil mitmete meetmetegevuste rahastamiseks ELi toetusi saada, eelkõige teadus- ja arendusvalkdonnas, kus mitmed projektid jätkuvad ja on võimalik osaleda ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammist rahastatavate uute grantide konkurssidel.

KUMi ja SIMi hinnangul rahastab EL kindlasti edasi ka inimeste lõimumist soodustavaid tegevusi ja ilmselt ka noorte ning riskirühmade valdkondi. Siiski ei ole praegu veel teada ELi kesksed valdkondlikud rahastamisprioriteedid ning ei saa prognoosida ka järgmise eelarveperioodi toetussummasid. Seetõttu peaks riik esmajoones välja selgitama valdkonnad ja tegevused, mille rahastamisega tuleks järgmisel eelarveperioodil jätkata, ning planeerida neile valdkondadele ja tegevustele realistlikud katteallikad.

Mis võib juhtuda haridus- ja teadusvaldkonna ning tööturul vajalike oskuste arengut ning inimeste lõimumist ja kohanemist soosivate tegevuste ärajäämisel või rahastamise olulisel vähenemisel?

Riigikontrolli küsitlustulemused ja ministeeriumides läbiviidud intervjuud näitasid, et praeguseks ei ole veel tellitud ega tehtud mõjuanalüüse, et selgitada, mis juhtuks praegu pakutavate avalike teenuste rahastamise ja teenuste kättesaadavusega, kui ELi toetused vähenevad. Ministeeriumid andsid siiski esialgse hinnangu, kuidas rahastamise vähendamine võiks avalikke teenuseid mõjutada.

Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajate praeguste hinnangute kohaselt on rahastamise vähenemisel peamine probleem hariduse kvaliteedi kehvemaks muutumine kõikidel haridusastmetel, s.o üldhariduses, kutsehariduses ning kõrghariduses. Kõige ulatuslikumalt mõjutab hariduse kvaliteedi kehvenemine kõrgharidust ja teadust. 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. Ühtlasi jääksid riigi poolt rahastamata suure ühiskondliku mõjuga valdkondlikud teadusprojektid.

Rahastamise lõppemine või vähenemine mõjuks pärssivalt ka elukestvas õppes osalemisele. Väheneks täiskasvanute tagasipöördumine tasemeõppesse ning õppes osalemist poleks võimalik enam toetada. Väheneks ka kvaliteetse ja asjakohase täienduskoolituse ja ümberõppe kättesaadavus. Probleem on seda kõnekam põhjusel, et täiskasvanute elukestvas õppes osalemise osakaal (15,7%) on aastaks 2020 seatud sihttasemest (20%) praegu veel kaugel.[24]

Muutuva majanduskeskkonna vajadustega kohanemist pärsiks ka ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe lõpetamine koolides. Ettevõtlusõpe on aga ELi üks prioriteet haridusvaldkonnas.[25]

Kui haridustugiteenused, karjääri- ja õppenõustamisteenused ning noorte ebavõrdsete olude ja tõrjutuse vähendamise tegevused lõpetatakse, kasvab Siseministeeriumi esindajate hinnangul sotsiaalsüsteemi koormus, kuna suureneb tööpuudus ja sotsiaalteenuste ning toetuste vajadus.

Kultuuri- ja Siseministeeriumi esindajad hindasid, et inimeste kohanemist toetavate teenuste puudumine või halb korraldus ja kättesaadavus takistab uussisserändajate edasist lõimumist, kuna puuduvad eeldused edukaks osalemiseks tööturul, elukestvas õppes ning ühiskonnas laiemalt. Isolatsiooni jäämine võib omakorda tuua pikas perspektiivis kaasa suurema sõltumise sotsiaaltoetustest ja teistest riigi pakutavatest tugiteenustest, sh eriti pererändega saabunute ning Eestis rahvusvahelise kaitse saanud inimeste puhul. Turvalise riigi ja ühiskonna huvides on tagada Eestisse saabuvate välismaalaste kohanemine.

Kuna paljude meetmetegevuste puhul nähakse edasiste rakendajate ja rahastajatena omavalitsusi, saab teenuste jätkusuutlikkuse puhul määravaks KOVide võimekus teenuste rahastamist jätkata. Kuigi õpetajate ja haridusasutuste juhtide täiendusõppe tagamine on koolipidaja (riik või KOV) ülesanne, on seda käesoleval eelarveperioodil lisaks tehtud ELi toel. Seega sõltub nende täiendusõpe tulevikus veelgi suuremal määral KOVide valmisolekust. Kui omavalitsus ei täida oma kohustust haridusasutuse töötajaskonda arendada, mõjutab see oluliselt pakutava hariduse kvaliteeti (vt täpsemalt tabel 2).

[24] Haridus- ja Teadusministeeriumi aastaanalüüs 2017. https://www.hm.ee/sites/default/files/uuringud/htmaastaanaluus2017_kokkuvote.pdf
[25] Eesti elukestva õppe strateegia 2020. https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf

Kas Haridus- ja Teadusministeeriumil, Kultuuriministeeriumil, Siseministeeriumil ning Sotsiaalministeeriumil on kava, kuidas rahastada Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral vajalikus mahus tegevusi, mis soosivad haridus- ja teadusvaldkonna ning tööturul vajalike oskuste arengut ning inimeste lõimumist ja kohanemist?

Ministeeriumide esindajad on Riigikontrolli auditi raames kujundanud seisukoha, milliste ELi toetustest rahastatavate tegevustega peaks jätkama ka järgmisel ELi eelarveperioodil ning kuidas muutub eeldatavast tegevuste rahastamisvajadus ning millistest allikatest kaetakse vajalikud kulud.

Kuigi ministeeriumid on koostanud strateegiaid, kuidas hakkama saada ELi rahata (nn väljumisstrateegia), ei ole ühelgi ministeeriumil praeguseks veel selget strateegiat ega kindlaid kokkuleppeid edasiste rahastus- ja koostöömudelite kohta. Samas kinnitasid ministeeriumide esindajad, et enne toetuste kasutamise vahehindamiste tulemusi ja ELi poliitika järgmiste suundade selgumist ei ole alust väljumisstrateegiaid koostama hakata. Ministeeriumide valdkondade spetsialistid valmistavad aastaks 2018 ette vahehindamised, mille käigus tehakse ka põhjalik analüüs, mida riigi järgmise eelarvestrateegia kujundamisel arvestatakse. Need tulemused on üheks sisendiks järgmise eelarveperioodi plaanide seadmisel, valdkondlike strateegiate uuendamisel ja ka võimalike väljumisstrateegiate loomisel.

Ministeeriumide eelarve planeerijad ootavad selgust, kui palju saavad Eesti ja konkreetsemalt ministeerium ning valdkonnad järgmisel eelarveperioodil ELi raha. Seda ei ole Euroopa Komisjoni tasandil veel kokku lepitud. Kuigi Rahandusministeerium ootab igal aastal ministeeriumidelt uuendatud seisukohta, kui suur on praeguste tegevuste rahastamisvajadus järgmisel eelarveperioodil, puudub ministeeriumidel selgus ja kindlus, kas ja mil moel väljumisstrateegiat üldse eelarve planeerimisel arvestatakse.

Riigikontrolli läbiviidud intervjuudest selgus, et valdkondade juhtimisega tegelevad ametnikud teavad, milliste praeguste tegevustega tuleks jätkata ka ELi toetuste vähenemise korral. Samas on Riigikontrolli hinnangul haridus- ja teadusvaldkonna ja tööturul vajalike oskuste arendamisel, inimeste lõimumis- ja uute sisserändajate kohanemistegevuste rahastamises mõned probleemid, millele tuleb tähelepanu pöörata.

- Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad kinnitasid, et nii üldhariduses kui ka kõrgharidus- ja teadusvaldkonnas on üldisemad strateegilisemad sihid kokku lepitud aastani 2020 ning selle perioodi lõpuks uuendatakse ja lepitakse kokku ka uus strateegiline raamistik. Haridus- ja Teadusministeerium on üle läinud programmipõhisele eelarvestamisele, mille tsükkel ühtib riigi eelarvestrateegia tsükliga ja see tagab ministeeriumi esindajate hinnangul üldhariduskoolidele, ülikoolidele ja teadusasutustele kindlustunde selles, et nende tegevusi selgelt kokkulepitud ulatuses pärast 2020. aastat riigieelarvest rahastatakse. Riigikontroll leiab, et lisaks Haridus- ja Teadusministeeriumi kavandatud strateegilise raamistiku uuendamisele on vajalik üle vaadata ka üldharidussüsteemi ning kõrghariduse ja teaduse rahastamise süsteemi alused. See on vajalik selleks, et tagada selgus õppeasutustele selgus, kui suur on riigieelarvest rahastamine ja millised on selle tingimused. Ainuüksi programmipõhine eelarvestamine ei taga üldhariduskoolidele, ülikoolidele ja teadusasutustele kindlustunnet selles, et nende tegevusi selgelt kokkulepitud ulatuses pärast 2020. aastat riigieelarvest rahastatakse.

- ELi toetuste lõppemise või vähenemise korral on ministeeriumid väljendanud vajadust ja valmisolekut rahastada 19 meetmetegevuse kulud täielikult ja jätkata 3 meetmetegevuse rahastamist vähemalt osaliselt valitsemisala eelarvest. Seega on 22 ehk enamiku haridus- ja teadusvaldkonna arengut, tööturul vajalike oskuste arengut, inimeste lõimumist ja kohanemist toetavate meetmetegevuse jätkamise vastutus täielikult või osaliselt ka järgmisel eelarveperioodil valitsemisala ministeeriumidel. 3 meetmetegevuse puhul pole siiski veel selge, millise valitsemisala vastutusalasse tegevuse rahastamine järgmisel eelarveperioodil kuulub, ja paari meetmetegevuse puhul loodetakse ka ministeeriumide, KOVide ja erasektori koostööle, kuid osapooled ei ole veel midagi kokku lepitud (vt tabel 1).

- Omavalitsuste võimekust meetmetegevuste rahastamisega jätkata ei ole analüüsitud. Nendeks meetmetegevusteks, mis on otsustatud või kaalutakse KOVidele üle anda, kulub praegusel perioodil 369 miljonit eurot (st meetmete kogumaksumus, sisaldab ka riigigümnaasiumide kulusid). On teada, et suurenevad koolivõrgu korrastamise kui kõige ressursimahukama meetme kulud. Samuti soovivad ministeeriumid, et KOVid rahastaksid mitmeid lõimumisteenuseid ja riskirühmade tugiteenuseid, mille suhtes eeldatakse rahastamisvajaduse kasvu abivajavate sihtrühmade suurenemise tõttu, kuid täpsemad prognoosid ja analüüsid puuduvad. Kuigi praegusel eelarveperioodil tehakse ESFi toel ära mitmed olulised investeeringud ja arendustööd ning mõne KOVidele üleantava meetmetegevuse maht väheneb, on liiga palju ebaselgust ja ka kallinevaid meetmetegevusi ning seega oht, et KOVide rahastamisvastutus võib kasvada ebarealistlikult suureks.

- Samuti on problemaatiline edasine teaduse rahastamine. Asjakohased meetmetegevused jäävad küll HTMi valitsemisala eelarvesse, kuid teadusinstitutsioonide arendus- ja teadustöö rahastamissüsteem ei kata juba praegu kulusid ning selle rahastus sõltub suuresti ELi erinevatest toetustest (nt grandikonkursid, ELi teadusuuringute ja innovatsiooni programm). Teaduse rahastamisel on senised riigi sihid jäänud isegi toetuste kaasabil saavutamata.[26] Kuigi nii avaliku kui ka erasektori kulutuste osakaalu teaduse rahastamisel on kavas suurendada, on vaja põhjalikult analüüsida ja jõuda selgusele, kuidas, millistest allikatest ja millises mahus teadus- ja arendustegevust rahastada, kui EL toetused vähenevad.

[26] Eesti Teadus 2016. http://www.etag.ee/wp-content/uploads/2014/01/TA_teaduskogumik_veeb.pdf

Tabel 2. Ministeeriumide hinnang selle kohta, mis võib juhtuda, kui praegu Euroopa Liidu toel rahastatavad haridus- ja teadusvaldkonna ning tööturul vajalike oskuste arengut soosivad tegevused jäävad ära või nende rahastamine oluliselt väheneb

Värvispikker: Mõju neutraalne | Mõju negatiivne

Tegevus	Võimalik rahastamise ärajäämise/vähenemise mõju ministeeriumide hinnangul
Üld- ja kutseharidus	
1.1.1. Haridustugiteenuste (karjääri- ja õppenõustamisteenuste) arendamine ja kättesaadavuse tagamine	Rajaleidja teenuseid kasutab aastas ligikaudu 100 000 klienti. Teenuste vähenemisel võib suureneda koolist väljalangevus, madala haridustasemega noorte arv, sotsiaalteenuste vajadus ja ka struktuurne tööpuudus.
1.2.1. Õpetajate ja haridusasutuste juhtide koolitus	Võib pikemas perspektiivis mõjutada hariduse kvaliteeti, kui omavalitsus ei täida koolipidaja kohustust arendada haridusasutuse töötajaskonda. Mõjutab õpetajate ja haridusasutuste juhtide täiendusõpet – pakkumise maht väheneb.
1.2.2. Noorsootöötajate koolitus	Rahastuse vähenemise või lõppemise korral ei ole tagatud piisaval hulgal ega ettevalmistusega noorsootöötajaid.
1.3.1. Uuendusliku e-õppevara arendamine üld- ja kutsehariduses. E-hindamisvahendite arendustegevus ja kasutuselevõtt. Uuenduslike õppevaralahenduste soetamine ja ühiskasutuse korraldamine	Ei mõjuta avalike teenuste kättesaadavust, pigem loob sekkumine aluse, et turule tulevad uued teenused ja uued huvitatud osapooled.
1.3.2. Koolide IKT taristu	Üldhariduskoolide kohtvõrkude kehv seisukord mõjutab kvaliteetse ja ajakohase hariduse kättesaadavust. Kuigi käesoleval ELi perioodil soovitakse korrastada kõigi üldhariduskoolide kohtvõrgud ning varustada koolid esitlustehnikaga, on viimase osas vajalikud jooksvad investeeringud.
1.4.1. Koolivõrgu korrastamise käigus toimuv jätkusuutlike koolide kaasajastamine	Väheneb omavalitsuste suutlikkus ülal pidada liiga suuri ja kulukaid hooneid. Mõistlike otsuste tegemata jätmisel on omavalitsused sunnitud tulevikus tegema ebamõistlikke otsuseid koolivõrgu suhtes.
1.4.2. Väikelahendused HEV õpilaste integreerimiseks tavakoolidesse	Kvaliteetse hariduse kättesaadavus võib väheneda. Kõik hooned ei pruugi olla sobilikud erivajadustega laste vastuvõtuks ja heaoluks.
Tööturul vajalikke oskusi ja inimeste lõimumist toetav tegevus	
1.5.1. Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi loomine	OSKA eesmärk on haridussüsteemi ja tööturupoliitika parem vastavus tööturu vajadustele. OSKA on sisendiks nii tasemekoolituse pakkumisel, haridussüsteemi kujundamisel (erialade valik, õppe sisu, õppemahud jne) kui ka täiendus- ja ümberõppe pakkumisel (sh nii töötavatele kui ka töötutele inimestele). Seega mõjutab OSKAst loobumine haridusteenuseid, tööturuteenused jm tööjõu oskuste arendamisega seotud teenuseid.
1.5.2. Tööturu vajadustele vastava kutse- ja kõrghariduse arendamine	Väheneb arendustegevuste maht ja piisavalt ei saa toetust hariduse kvaliteet ning ettevõtete ja kutsekoolide koostöö (nt praktikakorraldus, õpipoisiõpe). Väheneb riigikeele õppe tugi. Näiteks mainetegevuse rahastamise vähenemisel ei vähene õppimisvõimaluste info kättesaadavus. Käesoleval perioodil panustatakse palju kutseõppeasutuste endi kommunikatsioonivõimekuse arendamisse, sellega paraneb tulevikus koolide tehtav teavitustöö kutsehariduse maine parandamiseks.
1.5.3. Ettevõtlikkuse ja ettevõtlusõppe süsteemne arendamine kõigil haridustasemetel	Väheneb hariduse kvaliteet ja seos tööturu ning muutuva majanduskeskkonna vajadustega, kõikidel haridustasemetel – s.o üldharidus, kutseharidus ja kõrgharidus. Ettevõtlusõpe on Euroopa Liidu prioriteet haridusvaldkonnas.
1.5.4. Kutsehariduse kvaliteedi hindamine ja kindlustamine	Terve kutsehariduse kvaliteedi hindamine ja õppe õiguse taotlemise tegevused jäävad rahastuseta.
1.5.5. Keeleõppetegevused edukamaks toimetulekuks tööturul	Avalike teenuste kättesaadavust ei mõjuta.
1.6.1. Madala haridustasemega täiskasvanute tagasitoomine taseme-koolitusse ja õppes osalemise toetamine	Ilma ELi toe ja asjakohaste tegevusteta oli haridustee katkestanud täiskasvanute tasemeõppesse tagasipöördumise trend langev. See suunduks uuesti langusele.
1.6.2. Täiskasvanutele kvaliteetse ja asjakohase täienduskoolituse ja ümberõppe pakkumine kutse- ja erialase kvalifikatsiooni tõstmiseks ning elukestva õppe võtmepädevuste parandamiseks	Mõjutab mitteformaalse õppe kättesaadavust ja kvaliteeti. Õppe kättesaadavuse vähenemine tõrjub sihtrühmasid, keda takistab koolitustel osalemast koolituse liiga kallis hind. Kvaliteedilangus võib mõjutada kõiki sihtrühmasid.

1.6.3. Digitaalse kirjaoskuse suurendamine	Tööealiste inimeste kesine digitaalne kirjaoskus mõjutab kõigi kodanikele suunatud avalike (e-)teenuste kättesaadavust. Tänasega võrreldes muutub näiteks uueks oluliseks tegevuse sihtrühmaks täisealiseks saavad noored, kellel puudub ID-kaardi kasutusoskus ning kes teavad vähe riigi pakutavatest e-teenustest. Veelgi ulatuslikumalt tuleb tegeleda tööealiste inimeste erialaste IKT-oskuste arendamisega ning ümberõppega.
1.6.4. Karjäärinõustamise kättesaadavuse suurendamine	
2.6.1. Infoplatvormi ja selle tugiteenuste väljatöötamine ja rakendamine	Mõjutab otseselt uussisserändajate võimalust registreeruda kohanemiskoolitustele infoportaali kaudu. Samuti mõjutab asja- ja ajakohase info kättesaadavust kompaktsel ja arusaadaval moel nii uussisserändajatele kui ka nendega kokku puutuvatele organisatsioonidele.
2.6.2. Kohanemiskoolituste väljatöötamine, piloteerimine ja rakendamine	Mõjutab uussisserändajate kohanemist Eestis. Kohanemist toetavate teenuste puudumine või puudulik rahastus ja kättesaadavus takistab uussisserändajate edasist lõimumist, kuna puuduvad eeldused edukaks osalemiseks tööturul, elukestvas õppes ning ühiskonnas laiemalt. Isolatsiooni jäämine võib omakorda tuua pikas perspektiivis kaasa suurema sõltumise sotsiaaltoetustest ja teistest riigi pakutavatest tugiteenustest, sh eriti pererändega saabunute ning Eestis rahvusvahelise kaitse saanud inimeste puhul. Turvalise riigi ja ühiskonna huvides on tagada Eestisse saabuvate välismaalaste kohanemine – mida kiiremini välismaalased Eestis kohanevad, seda tõenäolisemalt ▪ saavad nad kiiremini aru vastuvõtva ühiskonna korraldusest ja toimimisest; ▪ hakkavad nad ise otsima võimalusi ühiskondlikus elus kaasa lüüa, sh hariduses ja tööturul; ▪ suureneb nende üldine iseseisev hakkamasaamine; ▪ väheneb risk, et nad tunnevad end vastuvõtvas ühiskonnas tõrjutuna ning mitterahulolevana ehk teisisõnu väheneb segregatsiooni ja sotsiaalse eraldatuse risk; väheneb ekstreemsusesse kalduva käitumise risk.
2.6.3. Tugivõrgustike kontseptsiooni väljatöötamine ja rakendamine	Mõjutab uussisserändajate kohanemist toetavate teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti eelkõige uussisserändajatele, lisaks aga ka teistele kaudsetele kasusaajatele, kui tugivõrgustiku üleandmine KOVidele või muudele partneritele ei ole võimalik ning teenuseid pärast ESFi toetuse lõppu uussisserändajatele sobivalt ei pakuta. Samuti on otsene mõju uussisserändajatega kokku puutuvate organisatsioonide ning teenusepakkujate võimekusele pakkuda uussisserändajatele vajaminevaid teenuseid ning toetada nende kohanemist ja hilisemat lõimumist ka kohalikul tasandil.
2.6.4. Nõustamis- ja infosüsteemi väljatöötamine ja rakendamine	Mõjutab vähe lõimunud isikute nõustamise kvaliteeti ja kättesaadavust. Arendatud teenuse kirjeldus ja veebiarendus on võimalik üle anda omavalitsustele. Tegevuse raames on ette nähtud ka KOVi töötajate koolitamine.
2.6.5. Lõimumisprogrammi väljatöötamine ja pakkumine	Eesti keele õppe, kodakondsuseksamiks ettevalmistamise, keelelise ja kultuurilise kümbluse võimaluste vähendamine seab riski alla seni suures osas tänu ELi rahale edukalt ja süsteemselt kulgenud lõimumisprotsessi, mis omakorda vähendab inimeste sotsiaalse kaasatuse taset, osaluse võimalusi, koostöövõimalusi eri kogukondade vahel ning võib osutuda teatud määral julgeolekuriskiks.
2.6.6. Koostöö- ja kommunikatsioonitegevused	Koostööprojektide rahastuse vähendamine viib kontaktide vähendamiseni eri kogukondade ja erinevate sotsiaalsete rühmade vahel, mis omakorda vähendab sidusama ühiskonna arendamise kiirust ja efektiivsust. Kommunikatsiooniprojektide jätkuv rahastamine on oluline teabe levitamise eesmärgi tarvis, üksteisemõistmise edendamisel, hoiakute kujunemisel ja kujundamisel ning kinnistamisel.
2.7.1. Ebavõrdsete olude mõju vähendamine, tõrjutuse ennetamine ja noorte tööhõivelisuse toetamine, sh lisatoe pakkumine NEET-noortele	Tõrjutusriskis noortele ennetustegevuste või teenuste hulga vähenemine ja kvaliteedi kehvenemine toob kaasa suurema koormuse riigieelarvele, sest suurenevad sotsiaal-, tööturu- ja toimetulekutoetused.
2.7.2. Õigusrikkumise taustaga noorte tööturule kaasamine	Õigusrikkumise taustaga noortele spetsiaalse STEP-programmi lõpetamine toob kaasa suurema koormuse riigieelarvele sotsiaal-, tööturu- ja toimetulekutoetuse mahu kasvamise tõttu. Mõjutab õigusrikkumise taustaga noorte tööturule kaasamise teenuse kättesaadavust, sihtrühma noortega tegelevate avaliku sektori spetsialistide, vabaühenduste jt teenusepakkujate koostöö edendamist, tööandjates noorte töölevõtmisesse positiivse hoiaku kujundamist ning tööl ilmnenud noore enesekohaste ja sotsiaalsete oskuste puudustega tegelemise arendamist.
2.7.3. Riskis olevatele noortele arenguvõimaluste pakkumine programmi SPIN abil	Riskirühma kuuluvatele noortele spetsiaalse ennetusprogrammi SPIN lõpetamine toob enesega kaasa suurema koormuse riigieelarve sotsiaal- ja haridusteenuste valdkonnale. Mõjutab noorte riskikäitumise ennetamise valdkonda.
2.7.4. Riskikäitumise ennetamine ning võrgustikutöö meetodil riskis olevate perede probleemide väljaselgitamine ja lahendamine ning turvalise elukeskkonna arendamine	Kui lõpeb käitumisoskuste mängu VEPA laiendamise rahastus, saavad olemasolevad välja koolitatud õpetajad siiski jätkata metoodika kasutamist. Mõjutab haridusvaldkonda. Kui lõpeb juhtumikorralduse mudeli laiendamise rahastus, mõjutab see sotsiaalteenuste valdkonda (lähisuhtevägivalla juhtumite lahendamine võrgustikutöö meetodil).

Kõrgharidus ja teadus	
4.1.1. Institutsionaalne arendusprogramm TA-asutustele ja kõrgkoolidele	Halveneb doktoriõppe kvaliteet – ei ole võimalik pakkuda välislektorite loenguid jms. Doktoriõppe kvaliteedi kehvemaks muutumise tõttu ei kasva peale uut põlvkonda teadlasi ja see omakorda pärsib erinevate teadusvaldkondade arengut ja teadlaste järelkasvu. Kokkuvõtvalt võib öelda, et kõrghariduse ja teaduse mobiilsuse vähenemise tõttu on oht, et kõrghariduse kvaliteedi muutub kehvemaks.
4.1.2. Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri toetamine teekaardi alusel	Väheneb teadlaste võimalus kasutada väljaarendatud taristut ning teha tipptasemel teadust. Oluliselt muutub kehvemaks tipptasemel teaduse kvaliteet.
4.1.3. Teaduse ja kõrghariduse rahvusvahelistumine, mobiilsuse ja järelkasvu toetamine	Meede loob võimalusi rahastada riigieelarvest teadust või toetab teadlasi ja TA-asutusi, et neil oleks võimalik osaleda Horisont 2020 programmilistes algatustes. Kaasatud teadlastel on võimalus osaleda tegevuse lõppedes uutel grandikonkurssidel, mida rahastatakse kas riigieelarvest või ELi teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammist. Eesti teaduse välisturundamises on oluline võtta ette tegevusi, mis viiksid Eesti tuntuse uuele tasemele, ning luua keskkond, mis end taastoodaks ning Eesti teaduse turundamine saaks osaks Eesti brändist. Rahastuse lõppemisel on oht, et kõrghariduse kvaliteet muutub kehvemaks, sest kõrghariduse ja teaduse mobiilsuse väheneb.
4.1.4. Teaduse tippkeskuste toetamine teaduse rahvusvahelise konkurentsivõime ning tippkvaliteedi tugevdamiseks	Tippteadlased otsivad uusi rahastamisvõimalusi ning väljakutseid välismaalt – nad lahkuvad Eestist ning suure tõenäosusega tagasi ei tule.
4.1.5. Teaduse populariseerimine	Noortel väheneb või kaob huvi asuda õppima LTT-valdkonna erialadele ülikoolis ning see omakorda tähendab kooliõpetajate ja ülikooli õppejõudude põuda LTT-valdkonna erialadel. Puudub teadlaste järelkasv, kui noori ei tule peale. Väheneb arstiks, bioloogiks, geograafiks, füüsikuks, keemikuks, IT-spetsialistiks õppima asujate arv. See omakorda mõjutab meie igapäevaelu.
4.2.1. Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine	Suure ühiskondliku mõjuga valdkondlikud teadusprojektid jäävad riigi poolt rahastamata ja ühiskondlikud probleemid lahendamata.
4.2.2. Kõrghariduse erialastipendiumid nutika spetsialiseerumise kasvuvaldkondades	Rahastamise vähendamine või lõppemine võib vähendada nutika spetsialiseerumise valdkonna erialade atraktiivsust ning vähendada neis valdkondades õppima asumist. Kuna stipendiumide eesmärk on toetada nominaalajaga lõpetamist, võib see takistada nutika spetsialiseerumise erialadel nominaalajaga lõpetamist või koguni suurendada katkestajate arvu.

Riigikontrolli küsitlus (Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Kultuuriministeerium)

Lisa 3. Ettevõtluse rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Mis saab ettevõtluse rahalisest toetamisest järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, pärast aastat 2020?

Olulised faktid ja arvud

800 miljonit eurot[27]

investeerib riik koos ettevõtetega ettevõtluse arendamisse aastatel 2014–2020.

Selle raha eest pakub riik laene, tagatisi ja riskikapitali, nõustab ja konsulteerib ettevõtteid, edendab ülikoolide-ettevõtete koostööd, aitab alustada ettevõtlusega ning minna välisturgudele, toetab turismitoodete arendamist ning loomemajandust.

480 miljonit eurot

sellest tuleb Euroopa Liidult, rohkem kui 300 miljonit eurot toetuse saajatelt endilt (ettevõtted, omavalitsused, ülikoolid).

Peamised tähelepanekud

- Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt *ca* 40% võrra vähem toetusraha.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium näeb vajadust jätkata järgmisel eelarveperioodil (osalt vähendatud mahus) pea kõigi praeguste toetustegevustega. Et rahastada Euroopa Liidu toetuste vähenemisel ka edaspidi vajalikke tegevusi, peab ministeerium oluliseks, et järgmisel eelarveperioodil väheneksid tagastamatud otsetoetused ning suureneks laenude, käenduste, garantiide ja nõustamise maht.
- Paljud ettevõtluse toetustegevused sõltuvad praegu 90–100% ulatuses Euroopa Liidu rahast. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul mõjutaks Euroopa Liidu raha oluline vähenemine negatiivselt Eesti arengueesmärke, näiteks teadus- ja arendustegevuse kulutusi ning ettevõtete uuendusmeelsust. Ekspordi arendamise ja turismitoetuste lõpetamine pärsiks Eesti konkurentsivõimet välisturgudel ning Eesti atraktiivsust turismi sihtkohana.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole veel kujundanud seisukohta ega koostanud terviklikku kava, milliste ettevõtluse toetustegevustega ja millises mahus jätkata Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral. Samas on ettevõtluspoliitikaga tegelevad ametnikud teadvustanud, et raha on järgmisel perioodil vähem ning võimalusi Euroopa Liidu toe kahanemisega toime tulla on kaalutud.

[27] Sh 479,8 miljonit eurot Euroopa Liidult, 11,5 miljonit eurot riigi kaasfinantseering ja 308,6 miljonit eurot toetuse saajate omafinantseering.

Kui palju ja milleks kasutab riik ettevõtluse toetamisel Euroopa Liidu raha ning milliste tegevustega peaks jätkama ka järgmisel, 2021. aastal algaval eelarveperioodil?

Eesti peamised majanduspoliitilised eesmärgid on tootlikkuse kasv, T&A-kulutuste ning innovaatilisuse suurendamine, kõrgepalgaliste töökohtade loomine ja Eesti konkurentsivõime suurendamine välisturgudel. Et neid eesmärke saavutada, toetab riik ELi raha abil peamiselt

- T&A-tegevust, sh ettevõtete ja teadusasutuste koostööd, innovaatilisi riigihankeid jms;
- riskikapitali pakkumist;
- ettevõtete suundumist välisturgudele;
- turismiteenuste arendamist;
- loomemajandust.

Ettevõtluse toetamiseks aastatel 2014–2020 annab Euroopa Liit Eestile 480 miljonit eurot. Toetuste saajad lisavad omalt poolt *ca* 309 miljonit eurot ning riik kaasfinantseeringuna *ca* 11,5 miljonit eurot.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) hinnangul jäävad alles kõik praeguste meetmetega taotletavad eesmärgid sõltumata sellest, kuidas muutub edaspidi meetmete rahastamine või millisteks meetmed kujunevad. Tõenäoliselt suureneb praegusest 23 meetme tegevusest 2 tegevuse rahastamisvajadus. 12 tegevuse rahastamisvajadus jääb ligikaudu samaks ning 9 tegevuse rahastamine väheneb. (Vt MKMi hinnanguid tabelist 1.) MKMi hinnangul suurendatakse järgmisel ELi eelarveperioodil maakondlike arenduskeskuste nõustamisvõimekust ning kasvatatakse ekspordi arendamisele suunatud tegevuste mahtu. Täpsemalt pole veel selge, kui palju nende tegevuste eelarved kasvavad, kuid aastatel 2014–2020 saavad nimetatud kaks tegevus 30,4 miljonit eurot Euroopa Liidu raha (vt tabel 1).

12 tegevuse maht jääb MKMi hinnangul samaks, mis puudutavad eelkõige T&A ning uuendusmeelsuse, loomemajanduse ja ettevõtlusteadlikkuse toetamist ning riskikapitali pakkumist. Nende tegevuste eelarve on ELi toetustest praegu *ca* 178,6 miljonit eurot.

9 tegevuse rahastamisvajadus MKMi hinnangul järgmisel ELi eelarveperioodil väheneb. Kavas on kahandada näiteks klastrite programmi rahastamist ning tõenäoliselt lõpetada tehnoloogia arenduskeskuste praegusel kujul finantseerimine. Samas säilib vajadus toetada teadmiste siiret ülikoolide ja ettevõtete vahel. Eeldatavasti väheneb ka mitmete turismitoetuste ning *start-up*-ettevõtluse toetuste maht. Jooksval eelarveperioodil katsetas valitsus innovaatiliste riigihangete toetamist. Edaspidi on MKMi eesmärk toetada seda suunda rohkem ekspertiisi ja nõustamistega. Vähem raha kulub ka tagatiste, käenduste jm finantsinstrumentide peale, kuna nende puhul saab juba varem välja laenatud raha taaskasutada. Pole täpselt teada, millises mahus toetusvajadus kahaneb, kuid aastatel 2014–2020 rahastatakse ministeeriumilt vastava hinnangu saanud 9 tegevust Euroopa Liidu toel 270 miljoni euroga.

Tabel 1. Ettevõtluse toetustegevused ja nende rahastamine aastatel 2014–2020 ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnang ettevõtlustoetuste rahastamisvajaduse ja võimalike allikate kohta järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil (2021+)

Värvispikker: Vajadus pigem väheneb | Vajadus ei muutu | Vajadus pigem kasvab

Meede	Rahastamine perioodil 2014–2020 kokku (€)	Sh ELi raha (€)	ELi raha osakaal (%)	Vajadus järgmisel ELi eelarve-perioodil (€)	Rahastamisallikas järgmisel ELi eel-arveperioodil toetuste vähenemise korral
Kapitali kättesaadavus					
Laenud, tagatised ja ekspordikindlustus	95 000 000	85 500 000	90	Pole selge[28]	Lisaraha pole vaja
Varajase faasi fondifond	66 666 667	60 000 000	90	Pole selge	Riigieelarve
Ettevõtja arenguplaan					
Ettevõtete arendustegevused	250 000 000	75 000 000	30	Pole selge	Pole selge
T&A&I toetamine					
Koostöövormid (klastrid ja TAKid)	100 000 000	50 000 000	50	Pole selge	Muud toetusprogrammid
T&A osak	13 333 333	10 000 000	75	13 333 333	Muude tegevuste arvelt
Nõudluspoole poliitikad	37 994 500	20 000 000	53	Pole selge	Lisaraha pole vaja
Start-up-ettevõtlus	7 000 000	7 000 000	100	Pole selge	Riigieelarve
TA programm nutika spetsiali-seerumise kasvu valdkondades	50 729 868	34 358 357	75	50 729 868	Riigieelarve
Ettevõtlikkus					
Ekspordi arendamine	19 500 000	19 500 000	100	Pole selge	Muude tegevuste arvelt
Ettevõtlusteadlikkus	18 437 500	18 437 500	100	18 437 500	Muude tegevuste arvelt
Nõustamine MAKides	15 571 429	10 900 000	70	Pole selge	Muude tegevuste arvelt
Starditoetus	10 384 615	8 100 000	78	10 384 615	Muude tegevuste arvelt
Loomemajandus[29]					
Loomemajanduse inkubatsioon	5 333 333	4 000 000	75	5 333 333	Osast teenustest loobutakse
Loomemajanduse tugistruktuurid	4 000 000	3 200 000	80	4 000 000	Riigieelarve / osast teenustest loobutakse
Loomemajanduse eksport	6 000 000	4 200 000	70	Pole selge	Laenud/garantiid
Loomemajanduse sidumine teiste sektoritega (väikeprojektid)	1 400 000	700 000	70	1 400 000	Pole selge
Loomemajanduse sidumine teiste sektoritega (suurprojektid)	1 400 000	1 400 000	50	1 400 000	Pole selge
Loomemajandusalane teadlikkus	2 500 000	2 500 000	100	2 500 000	Toetatavate tegevuste vähendamine
Loomemajanduse taristu ja tehnoloogiline võimekus	5 000 000	4 000 000	80	5 000 000	Pole selge
Turismi arendamine					
Turisminõudluse suurendamine	41 071 429	31 900 000	78	41 071 429	Riigieelarve
Turismiettevõtete ärimudelid	6 000 000	6 000 000	100	Pole selge	Riigieelarve
Rahvusvaheliselt huvipakkuvate atraktsioonide ja taristu väljaarendamine	39 825 000	19 912 500	50	Pole selge	Riigieelarve
Turismitoodete arenduse juhtimine	3 000 000	3 000 000	100	Pole selge	Riigieelarve
Kokku	**799 814 341**	**479 808 357**	**68**		

Allikas: Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldus nr 325; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangud

[28] Finantsinstrumentide ja riskikapitali praeguse perioodi raha saab järgmisel perioodil n-ö taaskasutada.
[29] Hetkel on otsustamata, kelle vastutusalasse järgmisel eelarveperioodil loomemajandus jääb. Loomemajanduse tegevuste kohta on arvamust küsitud nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt kui ka Kultuuriministeeriumilt, kes on meetmete rakendusasutus.

Mis võib juhtuda ettevõtlust toetavate tegevuste ärajäämisel või rahastuse olulisel vähenemisel?

MKM ei ole veel koostanud ega tellinud analüüse, mis käsitleksid terviklikult ELi toetuste vähenemise mõju praegustele ettevõtlust toetavatele tegevustele ning riigi majanduspoliitilistele eesmärkidele. Riigikontroll saab seetõttu toetuda ministeeriumide ametnike hinnangutele, mille kohaselt mõjutaks toetusmeetmete rahastamise oluline vähenemine või rahastamise lõpetamine järgmisel ELi eelarveperioodil mitmeid majandusarengu eesmärke negatiivselt.

Teadusasutuste ja ettevõtete koostöö väiksem toetamine mõjutaks MKMi hinnangul negatiivselt ettevõtete T&A-kulutusi, mis on üks riiklik eesmärk. 2015 moodustas Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse klientide T&A-kulutuste maht umbes poole Eesti ettevõtete T&A-kulutustest[30]. Kuna riigi eesmärk on välja arendada koostööstruktuurid, mis on võimelised toimima finantsiliselt iseseisvalt ja jätkusuutlikult, siis ei ole plaanis TAKide ning klastrite rahastamisega järgmisel perioodil senisel kujul jätkata. Samas teadusasutuste ja ettevõtete koostöö toetamine on MKMi hinnangul endiselt vajalik.

Samamoodi on ekspordi kasvatamine Eesti ettevõtluspoliitika oluline eesmärk ning ekspordi arendamist toetavate tegevuste lõpetamine kahandaks MKMi hinnangul Eesti konkurentsivõimet välisturgudel.

Sel perioodil alustas riik ettevõtte arenguprogrammiga, kus fookus on lisaks toetusele ka ettevõtte nõustamisel ning see peaks aitama toetust ka nutikamalt kasutada. Seesuguse arenguprogrammi lõpetamine võiks MKMi hinnangul avaldada negatiivset mõju toetusraha otstarbekale kasutamisele. MKM peab sellist terviklikku toetuste ja nõustamise kombineerimist õnnestunuks ning sellise lähenemisega tuleks isegi rahastuse vähenemise korral jätkata.

Riigi pakutav riskikapital võimaldab kergemini kaasata erainvestoreid, kes on meelsamini nõus investeerima koos riigiga. Riskikapitali pakkumise vähendamine tooks tagasi suurema vajaduse otsetoetuste järele. Väheneks ka Eesti konkurentsivõime võrreldes nende naaberriikidega, kus riiklik riskikapitali pakkumine alles jääb.

Turismi edendamine sõltub praegusel ELi eelarveperioodil samuti väga suuresti ELi toetustest. Ligikaudu 90% turismi arengukava eelarvest on rahastatud ELi toel ning rahastamise oluline vähendamine vähendaks MKMi hinnangul ka Eesti atraktiivsust turismi sihtkohana, sh kahaneks võimalus toetada spordisündmusi või muid suurüritusi.

Väiksemate ja alustavate ettevõtete toetused on seotud regionaalarengu strateegia kaudu ka piirkondade arendamisega ning tegevuste ärajäämine või vähendamine pärsiks ettevõtetele mõeldud teenuste kättesaadavust (sh ka regioonides), avaldaks negatiivset mõju ettevõtlikkusele ja ettevõtlusega alustamisele. Samamoodi nõuab *start-up*-valdkond riigi jätkuvat panust. (Vt täpsemalt MKMi hinnanguid toetuste vähenemise või ärajäämise mõjule tabelist 2.)

Kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on kava, kuidas ettevõtlust toetada, kui Euroopa Liidu toetused vähenevad?

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikud on Riigikontrolli auditi käigus kujundanud seisukoha, milliste praegu ELi toel rahastatavate ettevõtlust toetatavate tegevustega peaks jätkama ka järgmisel ELi eelarveperioodil ning kuidas muutub eeldatavasti nende tegevuste rahastamisvajadus.

Teisalt ei ole veel ministeeriumis koostatud terviklikku ega täpsemat kava, kuidas ja millises mahus pakkuda ettevõtlustoetusi, kui kasutada olev toetussumma peaks järgmisel ELi eelarveperioodil oluliselt kahanema. MKMi hinnangul tuleks enne ära oodata ettevõtlustoetuste tulemuslikkuse vahehindamine aastatel 2018–2019, samuti peaks enne olema teatav selgus, kui palju ettevõtlusvaldkond uuel perioodil raha saab.

[30] Vastavalt 63,6 MEUR ja 139 MEUR. EAS, Statistikaamet

Samas selgus Riigikontrolli läbiviidud intervjuudest, et ettevõtluspoliitikaga tegelevad ametnikud on teadlikud, et ELi toetus võib kolmandiku võrra väheneda, ning neil on olemas arvamus praeguste tegevustega jätkamise vajaduse kohta.

Kuidas riik ettevõtlustoetusi pärast 2020. aastat jagab?

Ettevõtluse, turismi ja loomemajanduse toetusi jagab praegusel ELi eelarveperioodil Eestis Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS). 2016 suvel tegi Rahandusministeerium ettepaneku Euroopa Liidu raha jagavate rakendusüksuste (EAS ettevõtlusvaldkonnas, Innove ja Archimedes haridusvaldkonnas jt) ümberkorraldamiseks. Kava järgi koondaks riik kogu Euroopa Liidu struktuuritoetuste jagamise ühte asutusse. Esialgu pidi selline liitmine toimuma juba 2017. aastal, kuid Rahandusministeerium on plaani kiirest elluviimisest loobunud ning ühendasutust praegusel eelarveperioodil ei asutata.

Samas on nii EASi kui ka teiste rakendusüksuste puhul tegemist üha rohkem kompetentsuskeskustega, näiteks tegeleb otseselt toetuste jagamisega vaid *ca* viiendik EASi töötajaist. Kompetentsus ja teadmine, mis on vajalik valdkonnapoliitika kujundamiseks ja elluviimiseks on üha rohkem liikunud rakendusüksusesse. Nii on kasvanud ka rakendusüksuste roll poliitikakujundamisel ja meetmete ettevalmistamisel.

EASi hinnangul on see teadmine otseselt seotud ka toetuste andmisega. See tähendab, et rahajagamise koondamine ühte rakendusüksusse muudaks toetuste jagamise tehnilisemaks ning EASi kui kompetentsuskeskuse side toetuste jagamise ning MKMiga nõrgeneks. Seni on EAS rakendusüksuste liitmiseks valmistumas selliselt, et koondab praegused neli toetuste üksust, mis tegelevad taotluste menetlemisega, üheks menetlusüksuseks, mille saaks vajaduse korral loodava suure rakendusüksusega liita.

Tabel 2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnang ettevõtlust toetavate tegevuste lõppemise või rahastamise olulise vähenemise võimalike mõjude ja rahastamisallikate kohta

Värvispikker: Mõju neutraalne | Mõju negatiivne

Tegevus	Võimalik rahastamise ärajäämise/vähenemise mõju MKMi hinnangul
Kapitali kättesaadavuse parandamine	
Laenude, tagatiste ja ekspordi-tehingute kindlustuse väljastamine	Tõenäoliselt ei juhtu midagi, sest seni kasutusse antud raha saab uuesti kasutada juhul, kui ELi reeglid jäävad samaks.
Varajase faasi fondifondi loomine riskikapitali pakkumiseks	Kasvaks vajadus otsetoetuste järele, sest innovaatilised äriideed on tihti kõrge riskiastmega ja erainvestorid investeerivad hea meelega koos riigiga.
Ettevõtja arenguplaan	
Arenguvajaduste väljaselgitamine ja ettevõtete arendustegevused	Ilma konsultatsiooni või nõustamiseta väheneks toetuste efektiivsus, suureneks toetuste tühimõju.
T&A&I toetamine	
Riigi rahastatavad koostöö-struktuurid (klastrid ja TAKid)	Väheneks T&A-investeeringud. Samas on praeguse tegevuse eesmärk kujundada välja toimivad koostööplatvormid, mis oleksid suutelised toimima ka ilma MKMi abita.
Teadusarendustegevuse osak	Ettevõtete-ülikoolide koostöö piirduks üksikute edumeelsete ettevõtete projektidega.
Nõudluspoole poliitikad	Kuigi toetamise ja motiveerimise vajadus säilib, on praeguse tegevuse eesmärk tekitada kompetentsus ja head näited.
Start-up-ettevõtluse hoogustamine	Oleme saavutanud maailmas juba *start-up*-riigi kuvandi. Kui sellesse ei panusta, väheneb riigi konkurentsivõime ja kuvand.
TA-programm nutika spetsialiseerumise kasvuvaldkondades	Väheneks ettevõtete võimekus pakkuda uusi tooteid ja tehnoloogiaid ning sellega kahaneks nende konkurentsivõime. See omakorda vähendab Eesti kui innovaatilise väikeriigi kuvandit. Nutikas spetsialiseerumine aitaks kasvatada majanduspotentsiaali valdkondades, kus oleme võimelised suurendama eksporti.
Ettevõtlikkuse kasvatamine	
Ekspordi arendamise tegevused	Teenused sihtrühmale muutuksid kallimaks. Kui see tegevus lõppeks, siis Eesti ettevõtete konkurentsivõime väheneks. Kõik arenenud riigid on välja töötanud oma süsteemi, mis aitab riigis tegutsevaid ettevõtteid välisturgudele.
Ettevõtlusteadlikkus	Tegevusi saab pakkuda senisest kitsamale sihtrühmale ning võimalik on ka nende hinnatõus. Kui me ei võimalda edulugudest teavitamist ja parema praktika jagamist, väheneb Eesti ettevõtete konkurentsivõime.
Nõustamine MAKides	Rahastuse ärajäämine mõjutaks halvasti ettevõtluse arendamist regionaalselt ja tervikuna. Uute regionaalsete töökohtade loomiseks peab olema tugistruktuure, kellel on piisavalt kompetentsust investorite ja olemasolevate ettevõtete teenindamiseks.
Starditoetus	Rahastuse ärajäämise korral on alustavatel ettevõtetel keeruline leida algkapitali. Oluline on ühendada riigi erinevad starditoetused üheks.
Loomemajanduse toetamine[31]	
Loomemajanduse inkubatsiooni arendamine	Teenus ei oleks regionaalselt ega kõikidele sihtrühmadele enam kättesaadav.
Loomemajanduse tugistruktuuride arendamine	See teenus peaks olema osa inkubatsiooniprotsessist. Lähtudes vahehindamise tulemustest, tuleks toetada edukamaks osutunud tegevusi ja neid osutanud arenduskeskusi.
Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine	Praegusel kujul ei ole see väga efektiivne. See tegevus peaks olema osa üldisest eksporditoetamise protsessist. Ettevõtete ekspordivõimekust kasvatavate tegevuste toetamise lõpetamine muudaks ettevõtete positsiooni rahvusvahelistel turgudel halvemaks.
Loomemajanduse sidumine teiste sektoritega (väikeprojektid)	Oluline tegevus, mis toetab ettevõtete konkurentsivõimet. Peab jätkuma, sest vastasel korral ostavad ettevõtted selle teenuse väljast sisse.
Loomemajanduse sidumine teiste sektoritega (suurprojektid)	Vt eelmist kommentaari.

[31] Loomemajanduse tegevuste kohta on arvamust küsitud nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt kui ka Kultuuriministeeriumilt, kes on meetmete rakendusasutus.

Loomemajandusalase teadlikkuse tõstmine	Laiema sihtrühmaga sihipärane ja järjepidev tegelemine ei ole enam võimalik.
Loomemajanduse taristu ja tehnoloogilise võimekuse arendamine	Loomemajanduse suurobjektid ei toimi ilma riigi abita, kuna investeeringud ise otseselt ära ei tasu, kuid riigi kuvandi, turismi ja muude kaudsete tulude näol toodavad need riigile tulu. Kui neid ei tehta, siis väheneb riigi konkurentsivõime.
Turismi arendamine	
Turisminõudluse suurendamine	Toetuse vähendamine või ärajäämine vähendaks Eesti kui sihtkoha atraktiivsust.
Turismiettevõtete ärimudelite arendamine	Majanduslikku mõju (ja tegevuse ärajätmise või vähendamise mõju) saab hinnata pärast rakendamist. Võiks olla osa *start-up*-Estonia programmist, mitte eraldiseisev tegevus.
Rahvusvaheliselt huvipakkuvate turismiatraktsioonide ja toetava taristu väljaarendamine	Tegemist on suure positiivse välismõjuga tegevusega (st projektidega kaasneb laiem sotsiaalmajanduslik mõju kui ainult projekti enda tulemus).
Turismitoodete arenduse juhtimine	Ärajäämisel või olulisel vähenemisel oleks turismitegevused rohkem killustatud ja vähem koordineeritud.

Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Lisa 4. Regionaalarengu rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Mis saab regionaalarengu toetustest järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, pärast aastat 2020?

Olulised faktid ja arvud

299 miljonit eurot[32] suunab riik perioodil 2014–2020 regionaaltoetusteks.

Riik toetab ettevõtlusega alustamist ja töökohtade loomist maapiirkondades, linnakeskuste ajakohastamist, kohaliku taristu ehitamist ja renoveerimist, lasteaiakohtade loomist ning turismi.

254 miljonit eurot sellest rahast tuleb Euroopa Liidult, 45 miljonit riigilt ja toetuse saajatelt.

Peamised tähelepanekud

- Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on aastal 2021 algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt *ca* 40% võrra vähem ELi toetusi.
- Rahandusministeerium näeb vajadust jätkata järgmisel eelarveperioodil kõigi praeguste rahaliste regionaaltoetustega. Väheneb ainult uute lasteaiakohtade ning väikesemahuliste ja kohaliku tähtsusega ühenduste rahastamisvajadus. Samas ei ole ministeeriumi hinnangul ELi toetuste vähenemise korral eeldatavasti võimalik tegevuste rahastamist senises mahus riigieelarvest jätkata. Kas ja milliste tegevustega järgmisel EL eelarveperioodil jätkatakse, otsustatakse aastatel 2019–2020 uue regionaalarengu strateegia koostamise ning uue ELi eelarveperioodi ettevalmistuste käigus.
- Rahandusministeeriumi hinnangul halvendaks rahastamise oluline vähenemine toetust saavate piirkondade konkurentsivõimet, väheneks töökohtade loomine ning kiireneks väljaränne. Ida-Virumaad hõlmavate tegevuste kärpimine võib tuua kaasa sotsiaalsete probleemide ja pingete kasvu.
- Rahandusministeerium ei ole kujundanud ettevaatavat tegevuskava, kuidas rahastada regionaalarengu toetusi vajalikus mahus ELi toetuste olulise vähenemise korral. Ministeeriumi hinnangul lahendatakse see uue regionaalarengu strateegia koostamisel.

[32] Riigikontrolli auditis on hõlmatud vaid Rahandusministeeriumi kaudu antavad regionaaltoetused. Peab silmas pidama, et regionaalarengut puudutavad veel erinevate tegevustega mitmed teised valitsemisalad. Lisaks on riik käesoleval ELi eelarveperioodi jooksul eraldanud ajavahemikul 2014–2016 ligikaudu 10 miljonit eurot aastas riigisiseste regionaalprogrammide raames, mis ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu toetuste rakendamisega. Rahandusministeeriumi hinnangul jätkub riigisiseste programmide rahastamine mahus *ca* 10 miljonit eurot aastas ka edaspidi.

Kui palju ja milleks kasutab riik regionaalarengu toetamisel Euroopa Liidu raha ning milliste tegevustega peaks jätkama ka järgmisel, aastal 2021 algaval eelarveperioodil?

Eesti (majandus)areng on regiooniti olnud ebaühtlane ning Eesti väiksust arvestades on piirkondlikud erinevused sissetulekutes suured.[33] Eesmärgiga tasakaalustada regionaalset arengut ning pidurdada ääremaastumist jagab riik regionaaltoetusteks perioodil 2014–2020 *ca* 254 miljonit eurot Euroopa Liidu raha. ELi raha toel finantseerib riik

- Tallinna, Tartu, Pärnu linnapiirkondades lapsehoiukohtade loomist;
- suuremates linnapiirkondades säästva linnalise liikuvuse ning inim- ja keskkonnasõbraliku avaliku linnaruumi arendamist;
- Ida-Virumaa linnapiirkondades alakasutatud alade taas elavdamist;
- ettevõtluspiirkondadesse juurdepääsuteede ja kommunikatsioonide ehitamist ning inkubatsiooni- ja tootearendusvõimaluste väljaarendamist;
- keskuste ja tagamaa ühendusi, sh ühistranspordisüsteemide arendamist ja kergliiklusteede rajamist;
- linnakeskuste avaliku ruumi uuendamist;
- turismitoodete ja -atraktsioonide ning sihtkoha kui võrgustiku arendamist;
- kohaliku ja regionaalse tasandi arendusvõimekuse kasvatamist.

Toetuste saajad, kelleks on enamasti kohalikud omavalitsused, lisavad omalt poolt veel umbes 45 miljonit. Seega moodustab ELi rahastuse osakaal regionaaltoetuste rakendamisel 85%. Lisaks on riik käesoleva ELi eelarveperioodi jooksul eraldanud ajavahemikul 2014–2016 *ca* 10 miljonit eurot aastas riigisiseste regionaalprogrammide raames, mis ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu toetuste rakendamisega. Rahandusministeeriumi hinnangul jätkub siseriiklike programmide rahastamine mahus *ca* 10 miljonit eurot aastas ka edaspidi.

Rahandusministeerium näeb vajadust jätkata järgmisel ELi eelarveperioodil praegusest 8 toetustegevusest 7-ga[34], 1 tegevuse rahastamine lõpeb. Ministeeriumi hinnangul kahaneb toetustegevuste rahastamise vajadus koos toetusest kasusaajate omaosalusega praeguselt 299 miljonilt eurolt *ca* 253 miljoni euroni.

Rahandusministeeriumi hinnangul väheneb või lõpeb vajadus lasteaiakohtade loomise meetme järele suuremates linnapiirkondades, kuna lasteaiajärjekordade probleem lahendatakse käesoleva ELi eelarveperioodi lõpuks. Ülejäänud 7 tegevuse puhul jääb Rahandusministeeriumi hinnangul rahastamisvajadus tõenäoliselt endiseks (vt tabel 1).

[33] http://www.struktuurifondid.ee/public/PA_EE_20062014_ET.pdf
[34] Tegevused 9.1.1. ja 9.2.1. (säästva linnalise liikuvuse ning inim- ja keskkonnasõbraliku avaliku linnaruumi arendamine) on siin esitatud koos.

Tabel 1. Rahandusministeeriumi hinnang praegu Euroopa Liidu toel rahastatavate regionaaltoetuste rahastamisvajaduse kohta järgmisel ELi eelarveperioodil (2021+)

Värvispikker: Vajadus pigem väheneb | Vajadus ei muutu

	Rahastamine perioodil 2014–2020 kokku (€)	sh ELi raha (€)	ELi raha osakaal (%)	Vajadus järgmisel ELi eelarve-perioodil (€)	Rahastamisallikas järgmisel eelarveperioodil toetuste vähenemise korral
Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus	3 650 000	3 102 500	85	3 650 000	Pole selge
Regionaalsed kompetentsikeskused	16 500 000	14 025 000	85	16 500 000	Pole selge
Algatused tööhõive ja ettevõtlikkuse edendamiseks	8 823 529	7 500 000	85	8 823 529	Pole selge
Piirkondade konkurentsivõime (töökohtade loomine)	128 590 882	109 302 250	85	128 590 882	Pole selge
Piirkondade konkurentsi-võime (töökohtade ja teenuste kättesaadavuse parandamine)	30 000 000	25 500 000	85	24 000 000	Pole selge
Uue lapsehoiu ja alushariduse infrastruktuuri loomine	40 000 000	34 000 000	85	0	
Säästva linnalise liikuvuse ning inim- ja keskkonna-sõbraliku avaliku linnaruumi arendamine	54 117 648	46 000 000	85	54 117 648	Pole selge
Alakasutatud linnaalade elavdamine	17 647 059	15 000 000	85	17 647 059	Pole selge
Kokku	254 977 250	298 781 618	85	253 529 118	

Allikas: Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldus nr 325

Enamiku tegevuste puhul (8-st 4), sh ka kõige suurema eelarvega piirkondade konkurentsivõime investeeringute puhul leiab Rahandusministeerium, et ELi toetuste vähenemisel ei ole eeldatavasti võimalik riigieelarvest senises mahus tegevuse rahastamist jätkata. See tähendaks üldjuhul raha võtmist valdkonna teiste tegevuste arvelt. Piirkondlikud tööhõive ja ettevõtlikkuse edendamise tegevused (sh koolitused, täiendusõpe, õppereisid, ettevõtete nõustamine) jääks ministeeriumi hinnangul senisest enam kohalike omavalitsuste kanda.

Mis võib juhtuda regionaalarengut toetavate tegevuste ärajäämisel või rahastuse olulisel vähenemisel?

Rahandusministeerium ei ole veel koostanud ega tellinud stsenaariumianalüüse, mis käsitleks ELi toetuste vähenemise mõju praegustele regionaalarengut toetavatele tegevustele ning riigi regionaalpoliitilistele eesmärkidele. Riigikontroll saab seetõttu toetuda ministeeriumide ametnike hinnangule, mille kohaselt mõjutaks toetusmeetmete rahastamise oluline vähenemine järgmisel ELi eelarveperioodil regionaalvaldkonda ja piirkondade konkurentsivõimet halvasti.

Näiteks kõige suurema, piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringute kahanemisega aeglustuks Rahandusministeeriumi hinnangul piirkondade konkurentsivõime ühtlustumine, sealjuures väheneks töökohtade loomine (vt ministeeriumi hinnanguid tabelist 2).

Tabel 2. Rahandusministeeriumi hinnangud praegu Euroopa Liidu toel rahastatavate regionaalarengu toetuste lõppemise või rahastamise olulise vähenemise võimalike mõjude kohta

Värvispikker: Mõju neutraalne | Mõju negatiivne

Tegevus	Võimalik rahastamise ärajäämise/vähenemise mõju Rahandusministeeriumi hinnangul
Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus	Langeks kohaliku ja regionaalse tasandi teenuste kvaliteet, kodanikuühenduste võimekus piirkonda arendada
Regionaalsete kompetentsikeskuste arendamine	Väheneks teadus- ja arendustegevus piirkondades ja töökohtade arv, kasvaks väljaränne regioonidest
Piirkondlikud algatused tööhõive ja ettevõtlikkuse edendamiseks	Tegu on olemuslikult avaliku sektori põhiülesandega, mille lõpetamine mõjutaks negatiivselt piirkondade konkurentsivõimet
Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringud (töökohtade loomine)	Aeglustuks piirkondade konkurentsivõime ühtlustumine ning töökohtade loomise võimekus, samuti kahaneks tulubaas piirkonnas
Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringud (töökohtade ja teenuste kättesaadavuse parandamine)	Halveneks ligipääs avalike teenustele, väheneksid regionaalse ühistranspordi kvaliteet ja kättesaadavus
Säästva linnalise liikuvuse ning inim- ja keskkonnasõbraliku avaliku linnaruumi arendamine	Kui säästvat liikuvust ei suudeta piisavas mahus arendada, võib see halvendada liikumisvalikuid ja linnakeskkonda, aidata kaasa autostumise kasvule ja suurendada CO_2-emissioone
Uue lapsehoiu ja alushariduse infrastruktuuri loomine	Vähenemise mõju on neutraalne (rahastus väheneb, kuna eesmärk loodetakse täita sel perioodil)
Tegevused alakasutatud linnaalade füüsiliseks, majanduslikuks ja sotsiaalseks elavdamiseks	Elukeskkonna kvaliteet stagneerub, kiireneb elanike väljaränne ja eskaleeruvad sotsiaalsed probleemid Ida-Virumaal

Allikas: Rahandusministeerium

Kui kärpida Ida-Virumaad hõlmavaid tegevusi alakasutatud linnaalade elavdamiseks, siis oleks tulemuseks sotsiaalsete probleemide eskaleerumine, elukeskkonna kvaliteedi stagneerumine ning elanike väljarände kiirenemine Ida-Virumaalt.

Rahandusministeeriumi hinnangul võib lõpetada või oluliselt vähendada ainult uute lasteaiakohtade loomise toetamist, kuna piisav hulk lasteaiakohti luuakse ajavahemikul 2014–2020 ning tõenäoliselt pärast 2020. aastat selleks enam raha ei eraldata.

Kas Rahandusministeeriumil on kava, kuidas rahastada vajalikke regionaalarengu toetusi, kui Euroopa Liidu toetused vähenevad?

Rahandusministeeriumi ametnikud on Riigikontrolli auditi raames kujundanud seisukoha, milliste praegu ELi toetustest rahastatavate tegevustega peaks jätkama regionaalarengu eesmärkidel ka järgmisel ELi eelarveperioodil ning kuidas muutub eeldatavalt tegevuste rahastamise vajadus. Rahandusministeeriumi hinnangul peaks jätkama kõigi praeguse seitsme tegevusega, kuid ministeerium leiab, et ELi toetuste vähenemise korral ei ole eeldatavasti riigieelarvest võimalik neid vajalikus mahus rahastada.

Ministeerium on vastuseks Riigikontrollile nimetanud küll rahastamise võimalikke alternatiive (nt omavalitsuste vastutuse suurendamine, partnerite/toetuse saajate osaluse kasv, riigieelarve prioriteetide ülevaatamine), kuid täpsemat strateegiat/tegevuskava, kuidas rahastada regionaalarengu toetusi vajalikus mahus, kui kasutada olev toetus peaks järgmisel ELi eelarveperioodil oluliselt kahanema, koostatud ei ole. Kui eelarve olulise vähenemise korral tuleb seada uued eesmärgid ja prioriteedid, toimub see ministeeriumi hinnangul järgmise regionaalarengu strateegia koostamise käigus.

Lisa 5. Keskkonnavaldkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Mis saab keskkonnavaldkonna rahalisest toetamisest järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, pärast aastat 2020?

Olulised faktid ja arvud

561 miljonit eurot[35]

suunab riik Euroopa Liidu keskkonna-investeeringuteks aastatel 2014–2020.

Riik panustab enim Euroopa Liidu keskkonna-investeeringuid koos oma-finantseerimisega ressursisäästu, veemajandusse ja reoveekäitlusse, jäätmete ringlussevõttu ja korduvkasutusse ning looduskaitsesse.

380 miljonit eurot

sellest rahast tuleb Euroopa Liidult, 181 miljonit riigilt ja toetuste saajatelt.

Peamised tähelepanekud

- Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt *ca* 40% võrra vähem toetusraha.
- Keskkonnaministeeriumi hinnangul on vaja järgmisel rahastamisperioodil jätkata enamiku tegevustega, mida seni on tehtud ELi toel ja mille kogueelarve (ELi osa + omaosalus) on umbes 2/3 senisest. Edasist toetamist ei vaja mitmed tegevused ettevõtete ressursitõhususe vallas, kus nt energia- ja ressursijuhtimiskoolituste läbiviimine ja teadlikkuse suurendamine hakkab eeldatavasti toimuma vabaturu tingimustes. Vajalike investeeringute rahastamine mitmes valdkonnas väheneb. See tähendab, et ELilt oodatav raha on *ca* 260 miljonit eurot, mis ELi toetuse vähenemise korral vajab asendamist. Toetuste vähenemisel *ca* 40% võrra tuleb ELi keskkonnainvesteeringuid asendada riigisisese rahastamisega *ca* 87 miljoni euro ulatuses.
- Keskkonnaministeerium näeb ELi toetuse vähenemisel peamise alternatiivse rahastamisallikana Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) keskkonnaprogrammi raha või riigieelarvet. KIKi keskkonnaprogrammi laekuva raha hulk on aga aasta-aastalt vähenenud, kuna keskkonnatasusid on suunatud järjest enam riigieelarve kulude katteks ning põlevkivi töötlevate ettevõtete keskkonnatasu on vähendatud.
- Kui ELi järgmisel eelarveperioodil ei saa Eesti piisavalt toetusraha seniste tegevuste jätkamiseks ning kulude katmiseks ei leita ka riigisiseselt raha, võib selle tulemusel edasi lükkuda mitmete ELi direktiivides seatud keskkonnaeesmärkide täitmine, nagu veekogude hea seisundi saavutamine või elurikkuse vähenemise peatamine, halvemal juhul võib liigse keskkonnasurve ja ebapiisavate leevendusmeetmete tõttu keskkonnaseisund ka halveneda.
- Keskkonnaministeerium ei ole kujundanud ettevaatavat tegevuskava, kuidas rahastada keskkonnavaldkonna tegevusi vajalikus mahus, kui ELi toetused oluliselt vähenevad. Eraldi tegevuskava koostamist ei pea ministeerium vajalikuks, sest otsused tuleb langetada riigi eelarvestrateegiate koostamise raames pärast seda, kui on valminud uus ELi finantsraamistik.

[35] Riigikontrolli auditis on hõlmatud vaid Euroopa Liidu tõukefondidest aastatel 2014–2020 rahastatavad keskkonnameetmed. Peab silmas pidama, et lisaks ELi rahastatud keskkonnategevustele (mille puhul kaasneb riigi ja/või toetuse saaja omafinantseering) rahastatakse erinevaid valdkondlikke keskkonnategevusi ka KIKi keskkonnaprogrammist, mis saab oma raha keskkonnatasude laekumisest.

Kui palju ja milleks kasutab riik keskkonnakaitse rahastamisel Euroopa Liidu raha ning milliste tegevustega peaks jätkama ka järgmisel, aastal 2021 algaval eelarveperioodil?

Eesti Euroopa Liidu liikmena on võtnud endale kohustuseks jagada teiste liikmesriikidega ühiseid keskkonnakaitse eesmärke ning peab enamikus keskkonnavaldkondades juhinduma ELi direktiividest. ELi keskkonnainvesteeringud on seotud ELi keskkonnapoliitika ambitsioonikate eesmärkidega ning aitavad saavutada keskkonna head seisundit. Näiteks soovitakse peatada Euroopas elurikkuse vähenemine, piirata kasvuhoonegaaside hulka, et pidurdada kliima soojenemist, saavutada siseveekogude, merekeskkonna ja põhjavee hea seisund, joogivee nõuetekohane kvaliteet, jäätmete materjalina ringlussevõtule seatud eesmärgid. Riik kasutab keskkonnainvesteeringuteks ELi raha praegusel rahastamisperioodil umbes 50 miljonit eurot aastas[36], mis viimastel aastatel on umbes kolmandiku ning lähiaastatel ligi poole võrra enam, kui riik ise KIKi keskkonnaprogrammi kaudu keskkonda investeerib.

Aastatel 2014–2020 on **ELi keskkonnainvesteeringute kogumaht *ca* 380 miljonit eurot ning see on jagatud** viieks meetmeks (vt tabel 1). ELi toetustele lisandub toetatud valdkondades riigi ja toetuse saajate omaosalus, misläbi on **rahastatud tegevuste kogumaksumus *ca* 561 miljonit eurot.** Suuremamahulised ELi keskkonnainvesteeringud tehakse järgmistesse valdkondadesse:

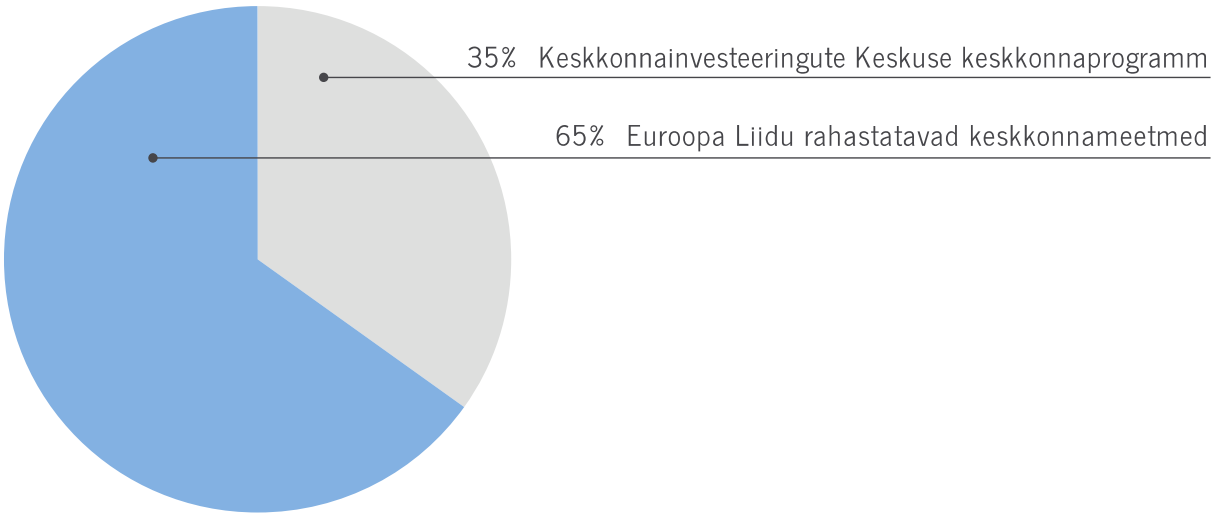
- ettevõtete ressursitõhusus (eesmärk vähendada tootmisega seotud mitmekülgset negatiivset keskkonnamõju);
- linnade ja asulate veemajanduse ja reoveekäitluse taristu rajamine ja uuendamine (eesmärk saavutada joogivee kvaliteet ning vähendada heitvee negatiivset mõju pinnaveele, põhjaveele ja merekeskkonnale);
- jäätmekäitluse edendamine (eesmärk vähendada jäätmete mitmekülgset negatiivset keskkonnamõju ning soodustada nende taaskasutamist);
- looduskaitsealuste liikide ja elupaikade kaitse üleeuroopalistel Natura 2000 aladel ning sellega seotud taristu arendamine (eesmärk kaitsta elurikkust ja ökosüsteeme).
- Need investeeringud teenivad otseselt või kaudselt eesmärki säilitada ja parandada ökosüsteemide võimet pakkuda meile elutähtsaid nn ökosüsteemi teenuseid, milleks on lihtsustatult puhas õhk, vesi, reostamata keskkonnast saadav puhas toit.

Erinevate meetme ELi toetusmäär on sõltuvalt meetmest ja tegevuse tulususe potentsiaalist *ca* 20–50 või ka kuni 100% eelarvest. Omaosaluse katab toetuse saaja (omavalitsus, ettevõte, vabaühendus) või riik. Vaadeldavate ELi toetatud tegevuste puhul katab riik kogueelarvest vaid umbes 1%.

Samas investeerib riik keskkonnakaitse valdkonda ka ise KIKi keskkonnaprogrammi kaudu, mis saab oma raha keskkonnatasude laekumisest. KIKi keskkonnaprogrammi aastane eelarvemaht on viimastel aastatel jäänud vahemikku *ca* 30–50 miljonit eurot. Suurema rahastamismahuga valdkonnad on veemajandus, keskkonnakorraldus, looduskaitse ja metsandus. Kuna KIKi keskkonnaprogrammi alamprogrammide ja ELi rahastatavate keskkonnameetmete tegevused üheselt ei kattu, on ELi ja Eesti riigi investeeringute mahu võrdlemine eri keskkonnavaldkondades probleemne. Võrdleva ülevaate ELi keskkonnainvesteeringute ja KIKi keskkonnaprogrammi mahust perioodil 2014–2020 annab joonis 1.

[36] Siit jäävad välja maaelu arengukava raames makstavad põllumajanduse keskkonnatoetused.

Joonis 1. Keskkonnainvesteeringud aastatel 2014–2020



Allikas: Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi andmete põhjal

Keskkonnaministeeriumi hinnangul on ELi toetatud 20st ministeeriumi haldusala tegevusest vaja pärast käesoleva rahastamisperioodi lõppu jätkata 16 tegevusega, mille eelarvemaht moodustab *ca* 65% käesoleva perioodi eelarvemahust (ELi investeering + omaosalus, *ca* 366 miljonit eurot). Sellest ootuspäraselt ELi rahastatav osa on *ca* 260 miljonit eurot, mis ELi rahastamise vähendamisel võib vajada asendamist (vt tabel 1). Neist kahe tegevuse eelarvemaht võib väheneda (*ca* 181 miljoni euro ehk 32% võrra kogu eelarvest), 14 tegevuse rahastamist on Keskkonnaministeeriumi hinnangul vaja järgmisel eelarveperioodil jätkata samas mahus (eelarvega 162 miljonit eurot, 29% senisest eelarvest). Nelja tegevuse toetuse kaudu rahastamise võib lõpetada (maht 14 miljonit eurot; *ca* 2% senisest eelarvest).

ELi raha vähenemise või lõppemise korral näeb Keskkonnaministeerium, et nende tegevuste puhul, mis peavad senises või ka vähenevas mahus jätkuma, rahastatakse seni ELi osa kas KIKi vahenditest või riigieelarvest. Mõne tegevuse puhul nähakse toetuse kõrval rahastamisvõimalust finantsinstrumendi kaudu (vt tabel 1).

Tabel 1. Keskkonnaministeeriumi hinnang ELi toetatud meetmete jätkumise vajalikkuse, rahastamisvajaduse ja võimalike allikate kohta perioodil 2021+ (miljonites eurodes)

Värvispikker: Rahastamisvajadus lõppeb/väheneb | Rahastamisvajadus ei muutu

Meede	Rahastamine 2014–2020 kokku (€)	Sh ELi raha (€)	ELi raha osakaal (%)	Vajadus uuel ELi eelarve-perioodil (€)	Rahastamisallikas järgmisel eelarve-perioodil toetuste vähenemise korral
Ettevõtete ressursitõhusus					
Investeeringud parimasse võimalikku ressursitõhusasse tehnoloogiasse	218 970 400	109 485 200	50	100 000 000	Finantsinstrument (laen) senise toetuse asemel
Energia- ja ressursijuhtimise alaste koolituste läbiviimine	800 000	400 000	50	0	Toetamise vajadus lõppeb
Energia- ja ressursijuhtimise alase teadlikkuse tõstmine	79 800	79 800	100	0	Toetamise vajadus lõppeb
Energia- ja ressursiauditite läbiviimine	3 000 000	1 500 000	50	0	Toetamise vajadus lõppeb
Jäätmete ringlussevõtu toetamine	40 000 000	20 000 000	50	40 000 000	Finantsinstrument, KIKi* toetus
Jäätmete korduskasutuseks ettevalmistamise toetamine	10 000 000	5 000 000	50	10 000 000	KIKi toetus
Veemajanduse taristu arendamine					
Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni süsteemide ehitamine ja rekonstrueerimine	166 147 059	141 225 000	85	104 000 000	Finantsinstrument ja KIKi toetus (nt võrdses osakaalus)
Saastunud alade ja veekogude korrastamine					
Vanade A-kategooria jäätmehoidlate korrastamine	9 700 000	8 200 000	85	0	Toetamise vajadus lõppeb
Saastunud alade ja maastikupilti risustavate ohtlike ehitiste likvideerimine ning ohtlike ainetega saastunud veekogude ja nende kaldaalalade korrastamine	37 602 000	30 600 000	85	37 600 000	KIK
Kuivendatud, ammendatud ja hüljatud turbaalade korrastamine	5 800 000	4 930 000	85	5 800 000	KIK või riigieelarve
Kaitsealuste liikide ja elupaikade säilitamine ning taastamine					
Kaitstavate elupaikade taastamine	31 452 941	26 735 000	85	31 452 941	KIK või riigieelarve
Poollooduslike koosluste hooldamiseks vajaminevad investeeringud	12 117 647	10 300 000	85	12 117 647	KIK või riigieelarve
Kaitsealade infrastruktuuri arendamine	1 176 471	1 000 000	85	1 176 471	KIK või riigieelarve
Kaitsealade külastuskorralduse infrastruktuuri rekonstrueerimine	5 882 353	5 000 000	85	5 882 353	KIK või riigieelarve
Kaitstavate maastikuväärtuste taastamine	4 705 882	4 000 000	85	4 705 882	KIK või riigieelarve
Kaitstavate liikide ja elupaikade inventuurid ja andmehõive	1 882 353	1 600 000	85	1 882 353	KIK või riigieelarve
Vooluveekogude tervendamine (kalade rändetingimuste	3 529 412	3 000 000	85	3 529 412	KIK või riigieelarve

tagamine lõhejõgedele rajatud paisudel)					
Elurikkuse sotsiaal-majanduslikult ja kliimamuutustega seostatud keskkonnaseisundi hindamiseks, prognoosiks ja andmete kättesaadavuse tagamiseks vajalikud töövahendid	1 647 059	1 400 000	85	1 647 059	KIK või riigieelarve
Ex-situ liigikaitsega seotud investeeringud	1 176 471	1 000 000	85	1 176 471	KIK või riigieelarve
Valmisoleku suurendamine keskkonnahädaolukordadele reageerimiseks					
Meteoroloogiliste ja hüdroloogiliste näitajate seire arendamine kliimamuutuste hindamiseks või prognoosimiseks	5 750 000	4 887 500	85	5 750 000	Riigieelarve
Kokku	561 419 848	380 387 500			

* *KIK – Keskkonnainvesteeringute Keskus, mille keskkonnaprogramm saab raha keskkonnatasude laekumisest.*

Allikas: Rahandusministeeriumi koduleht www.struktuurifondid.ee, hiliseim meetmemäärus seisuga 14.11.2016, Keskkonnaministeeriumi vastused Riigikontrolli küsitlusele.

Mis võib Keskkonnaministeeriumi hinnangul juhtuda, kui seni Euroopa Liidu toel rahastatud keskkonnakaitse investeeringud peaks järgmisel rahastamisperioodil oluliselt vähenema?

Kui vajalikele tegevustele antav raha väheneb ning selle katmine siseriiklikest vahenditest pole võimalik, mõjutab see Keskkonnaministeeriumi hinnangul laiemas mõttes Eesti keskkonnaeesmärkide saavutamist ning keskkonnaseisundit. Paremal juhul pikeneb ajaliselt mõnede keskkonnaeesmärkide (nt veekogude hea seisund) saavutamine, halvemal juhul võib keskkonnaseisund mõnes aspektis ka halveneda. Neis olukordades võime sattuda vastuollu ka Euroopa Liidu direktiivide eesmärkidega (nii eesmärkide tähtajaline saavutamine kui ka üldse eesmärkide saavutamise suunas liikumine).

Eriti oluliseks peab Keskkonnaministeerium Euroopa Liidu looduskaitseinvesteeringute jätkumist Natura 2000 võrgustiku alade toetamiseks, kuna elurikkuse kaitse on valdkond, kuhu tulu ei hakka kunagi laekuma (erinevalt näiteks vee või mõne muu loodusressursi tarbimisest, mida saab maksustada). Elurikas keskkond ja toimivad ökosüsteemid on ühine hüve, millega seotud kulud tuleb ühiselt kanda.

Tabel 2. Keskkonnaministeeriumi hinnang selle kohta, kuidas mõjutab keskkonnakaitse valdkonda see, kui toetavad tegevused lõppevad või rahastamine oluliselt väheneb (Riigikontroll oluliselt lühendanud)

Värvispikker: Rahastamisvajadus jääb samaks | Rahastamisvajadus pigem väheneb

Tegevus	Võimalik rahastamise ärajäämise / vähenemise mõju Keskkonnaministeeriumi hinnangul
Ettevõtete ressursitõhusus	
Investeeringud parimasse võimalikku ressursitõhusasse tehnoloogiasse	Negatiivne keskkonnamõju. Ressursimahukas majandus koormab keskkonda, halvendab selle seisundit ning ökosüsteemi pakutavate kvaliteetsete teenuste toimimist (seeläbi ka kaudne mõju inimese tervisele).
Jäätmete ringlussevõtu ja kordus-kasutuseks ettevalmistamise toetamine	Puudujäägid teatud jäätmeliikide käitlusvõimalustes, jäätmete ebaseaduslik ladestamine või ebapiisav käitlemine on oht keskkonnale, inimese tervisele ja ökosüsteemi pakutavatele teenustele. Ei pruugi saavutada ELi direktiivist tulenevat jäätmete ringlussevõtu eesmärki.
Veemajandustaristu arendamine	
Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni süsteemide ehitamine ja rekonstrueerimine	Laiem negatiivne mõju ökosüsteemiteenustele (sh veekogude ja põhjavee seisundile). Võib edasi lükkuda ELi direktiivist tulenevate eesmärkide – veetaristu nõuetekohasus ning veekeskkonna hea seisund – saavutamine. Kvaliteetse joogivee ning reoveeteenuse kättesaadavus ei ole kõigile tagatud.
Saastunud alade ja veekogude korrastamine	
Saastunud alade ja maastikupilti risustavate ohtlike ehitiste likvideerimine ning ohtlike ainetega saastunud veekogude ja nende kaldaalalade korrastamine	Halvenevad võimalused tagada põhja- ja pinnavee hea seisund ning ka inimeste tervise hea seis, kuna saastunud alad on oluline saasteallikas. Veekogude puhastamine on vaja ka seetõttu, et tagada ELi veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamine.
Kuivendatud, ammendatud ja hüljatud turbaalade korrastamine	Negatiivne mõju ökosüsteemiteenustele ja õhuheitmetele (kasvuhoonegaasid). Alade loodusliku veerežiimi taastamine on veekogude hea seisundi saavutamise eelduseks. Heas seisundis veekogud loovad ka vajalikud tingimused liikide elupaikade taastumiseks. Kuivendatud turbapinnalt suureneb märgatavalt kasvuhoonegaaside emissioon, samuti vallandub tuuleerosioon ning suureneb põlengurisk.
Kaitsealuste liikide ja elupaikade säilitamine ning taastamine	
Kaitstavate elupaikade taastamine. Poollooduslike koosluste hooldamiseks vajaminevad investeeringud	Halveneb oluliste liikide ja elupaikade seisund, väheneb üldine elurikkus ning see kahjustab ka ökosüsteemiteenuseid. Ökosüsteemiteenused, mida võimaldavad Euroopa Natura 2000 kaitsealade võrgustikud, maksavad hinnanguliselt 200–300 miljardit eurot aastas, mis teeb Eesti Natura 2000 võrgustiku panuseks 3–4,6 miljardit eurot aastas. Samuti on leitud, et iga Natura 2000 ala loob täiendavalt 3–5 töökohta, lisaks ühe turismindusega seotud töökoha ümbruskonda.
Kaitsealade infrastruktuuri arendamine ja rekonstrueerimine	Negatiivne mõju nii ökosüsteemiteenustele kui ka inimeste keskkonna-teadlikkusele. Kaitsealade infrastruktuur võimaldab loodusväärtuste kaitse tõhusamalt korraldada. Sellega luuakse alused vastavate liikide ja elu-paigatüüpide seisundi parandamisele. Infrastruktuuri puudumise korral suureneb oht, et külastajad häirivad tundlikke ohustatud liike ja hävitavad elupaiku.
Kaitstavate maastikuväärtuste taastamine	Negatiivne mõju ökosüsteemiteenustele. Tekib oht, et väheneb maastikuline mitmekesisus ja rohetaristu. See on oluline, et tagada liikide ja elupaikade seisundi säilimine ja parandamine.
Kaitstavate liikide ja elupaikade inventuurid ja andmehõive. Elurikkuse hindamiseks vajalikud töövahendid	Halveneb ökosüsteemiteenuste hindamise võimekus, elupaikade ja liikide seisundi hindamise võimekus ning erinevat tüüpi mõjude hindamise võimekus. Sedakaudu väheneb võimekus kavandada looduskaitsemeetmeid ning teave liikide ja elupaikade seisundi ning nende muutuste kohta.
Vooluveekogude tervendamine (kalade rändetingimuste tagamine lõhejõgedele rajatud paisudel)	Halb mõju veeökosüsteemide seisundile ja veekogude hea seisundi saavutamisele (ELi direktiivi eesmärk). Lisaks eeltoodud looduskaitsemeetme tegevuste juures olevale kirjeldusele – oluline on lõhejõgede elujõulisus, veekogude hea seisund ja kalade läbipääs paisudest.
Ex-situ liigikaitsega seotud investeeringud	Väheneb võimalus *Ex situ* liigikaitse raames taastada väljasuremisohus olevate liikide asurkondi tehistingimustes ning parandada seeläbi nende liikide seisundit.
Meteoroloogiliste ja hüdroloogiliste näitajate seire arendamine kliimamuutuste hindamiseks või prognoosimiseks	Halveneb võimekus teavitada hädaolukordadest, võtta kasutusele abimeetmeid ning planeerida päästetegevust. Meteoroloogiline ja hüdroloogiline info on vajalik kõigile (erineval üksikasjalikkuse tasemel).

Allikas: Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi vastuste põhjal

Kas Keskkonnaministeeriumil on kava, kuidas rahastada vajalikke keskkonnavaldkonna tegevusi Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral?

Keskkonnaministeerium ei ole koostanud järgmiseks eelarveperioodiks spetsiaalset tegevuskava, milles oleks arvestatud olukorda, kui ELi antav raha peaks märkimisväärselt vähenema. Ministeerium ei pea seesuguse kava koostamist ka vajalikuks, kuna ELi toel ei rahastata püsikulusid ning ei saa öelda, et keskkonnavaldkondade rahastamine sõltuks ELi rahast. Küll tuleb ministeeriumi sõnul arvestada, et ELi raha vähenemisel jäävad teatud investeeringud tegemata või nende tegemine viibib. Investeeringute vähenemist ei saa lubada eelkõige looduskaitse valdkonnas.

Riigi valdkondades, mille eksistents sõltub praegu ELi tõukefondidest, on ministeeriumi hinnangul vaja koostada ELi rahata hakkama saamise strateegia siis, kui EL tuleb välja uue finantsraamistikuga.

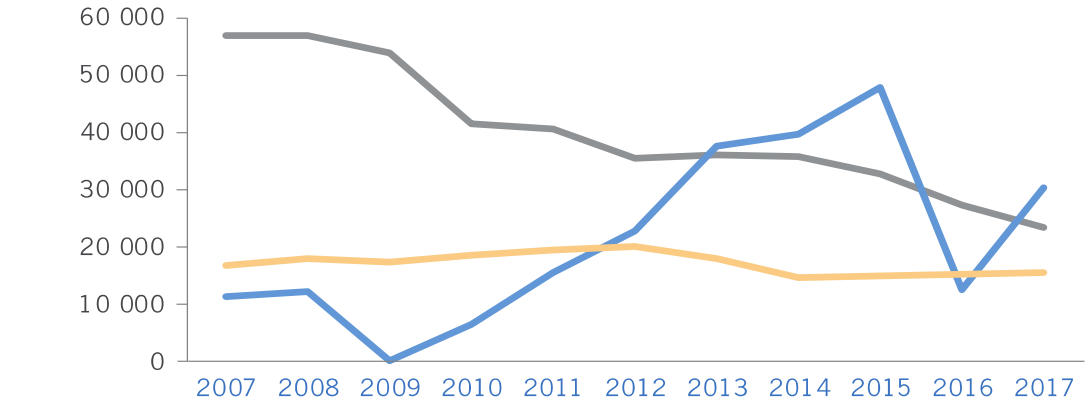
Kui ELi toetus keskkonnainvesteeringuteks väheneb, näeb Keskkonnaministeerium, et jätkuva toetusvajadusega tegevused saavad raha KIKi keskkonnaprogrammist või riigieelarvest.

Ebaselgus keskkonnainvesteeringute rahastamise tulevikus

Keskkonnaministeeriumi jaoks on tulevasi alternatiivseid rahastamisvõimalusi pikemas perspektiivis keeruline prognoosida, kuna esiteks on ebaselge keskkonnatasude laekumise maht ning teiseks pole selge, kui suures osas on keskkonnatasusid võimalik kasutada sihtotstarbeliselt.

Seni on riigisiseseid keskkonnainvesteeringuid rahastatud KIKi keskkonnaprogrammist, mis saab oma raha keskkonnatasude sihtotstarbelisest laekumisest (osa keskkonnatasudest saavad KOVid, osa suunatakse ilma sihtotstarbeta riigieelarvesse). Viimastel aastatel on järjepidevalt vähenenud keskkonnatasudest KIKile keskkonnainvesteeringuteks suunatav osa ning suurenenud on sihtotstarbeta riigieelarvesse suunatav osa. Keskkonnatasudest omavalitsustele suunatav osa on olnud stabiilsem (vt joonis 2). Viimaste aastate järsud muudatused on seotud muudatustega põlevkivi kaevandamise ressursitasus, mis moodustab ligi poole keskkonnatasude laekumisest. Arutelu all on ka põlevkivi kasutamise maksustamise põhimõtted, mis mõjutavad samuti keskkonnatasude laekumist ning sellega seotud võimalust keskkonda investeerida. Esialgse plaani järgi sooviti uued põlevkivi maksustamise põhimõtted kehtestada alates 2018. aastast, kuid ministeeriumi asekantsleri sõnul võib protsess aasta võrra edasi lükkuda.

Joonis 2. Keskkonnatasu laekumine aastatel 2007–2015 ja prognoos aastateks 2016–2017 (miljonites eurodes)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
KIK	57 060	57 007	53 809	41 715	40 645	35 680	36 223	36 013	32 874	27 491	23 604
Riigieelarve	11 650	12 341	491	6 651	15 648	22 972	37 677	39 650	47 856	12 581	30 432
KOV eelarve	17 072	18 183	17 471	18 856	19 553	20 137	18 125	14 858	14 970	15 278	15 677

Allikas: Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi andmete alusel

Keskkonnainvesteeringute planeerimise muudab mõneti keerulisemaks ka riigireformi käigus algatatud plaan ühendada ELi toetusraha jagavad rakendusüksused. Rahandusministeeriumi algatusel on arutelus olnud ELi investeeringutega tegelevate rakendusüksuste (nt KIK, EAS, KredEx) liitmine üheks rakendusüksuseks, et saavutada tõhusam ELi investeeringute haldamine. Kuna KIK tegeleb mitte üksnes ELi raha, vaid ka keskkonnainvesteeringutega riigisisestest allikatest, on KIKi ülesannete ümberkorraldamise puhul vaja ka otsustada, kuidas korraldada riigisiseste keskkonnainvesteeringute haldamine.

Seega ei ole viie aasta perspektiivis üheselt prognoositav ei keskkonnatasudest laekuva raha hulk, raha sihtotstarbelise kasutamise võimalused keskkonnainvesteeringuteks ega ka raha jagamise mehhanism (sihtotstarbeline keskkonnaprogramm või riigieelarve). KIKi keskkonnaprogrammist on rahastatud keskkonnaprojekte mahus *ca* 30 miljonit eurot aastas. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala arengukava 2017–2020 kohaselt on sellest hinnanguliselt kolmandiku moodustanud Keskkonnaministeeriumi põhitegevuseks vajalikud projektid ning sarnases mahus rahavajadus jätkub ka aastani 2020. Kui järgmisel eelarveperioodil ELi toetused vähenevad, võib olla vajalik asendada kuni *ca* 260 miljonit eurot investeeringuid, *ca* 37 miljonit eurot aastas. Seesuguses suuruses rahastamine on võimalik, kui keskkonnatasu laekuks keskkonnakasutamisest samas suurusjärgus ning seni järjest enam riigieelarvesse suunatav osa kasutataks samuti sihtotstarbeliselt vajalikeks keskkonnainvesteeringuteks.

Lisa 6. Keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Mis saab keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku rahalisest toetamisest järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, pärast aastat 2020?

Olulised faktid ja arvud

62,8 miljonit eurot	investeerib Siseministeerium aastatel 2014–2020 keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku suurendamisse.
51 miljonit eurot	sellest tuleb Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondidest. Ostetakse 83 päästesõidukit, 14 paakkonteinerit, 1 multifunktsionaalne reostustõrjelaev ja 1 reostusseirelennuk.
40%	keskmiselt Päästeameti põhi- ja tulekustutusautodest, paakautodest ja konteinerautodest vahetatakse Euroopa Liidu raha eest välja.

Peamised tähelepanekud

- Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt *ca* 40% võrra vähem toetusraha.
- Euroopa Liidu 2021. aastal algaval eelarveperioodil jääb Siseministeeriumi hinnangul keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku parandamisega seonduvate tegevuste rahastamise vajadus samaväärseks nagu perioodil 2014–2020.
- Siseministeeriumi ning Politsei- ja Piirivalveameti hinnangul võib investeeringute vähenemine suurendada tehnika rivist väljaminemise riski, esinevad lüngad lennuki kättesaadavuses, väheneb patrullimise võimekus merel. Juba 2016. aastal oli Siseministeeriumi valitsemisalas 241 eri liiki sõidukit ületanud oma kasuliku eluea. Aastatel 2022–2023 vajab Päästeametis väljavahetamist veel vähemalt 53 alarmsõidukit.
- Siseministeerium ei pea otstarbekaks järgmisse Euroopa Liidu eelarveperioodi jäävate investeeringute rahastamise stsenaariumite analüüsimist enne Euroopa Liidu rahastuse prioriteetide ja mahtude selgumist. Kui Euroopa Liidu poolne rahastamine väheneb, siis tuleb puudu jääv raha leida Siseministeeriumi hinnangul riigieelarvest.
- Kuigi käesoleval perioodil soetatakse uus reostustõrjevõimekusega laev, ei suurene riigi reostuskorjevõimekus.[37] Eesti laevade summaarne reostuskorjevõimekus on 2,4 km^2 / 24 h, kuna üks vana laev teenistust enam ei jätka. Algselt planeeris Siseministeerium Euroopa Liidu toetuse abil tõsta riigi reostustõrje võimekuse tasemeni 3 km^2 / 24 h ehk juurde soetada kaks uut laeva. Raha puudusel ostetakse üks laev. HELCOMi[38] miinimumsoovituse kohaselt peab Eesti tagama reostuskorjevõimekuse tasemel 4,5 km^2 / 24 h. Riik on Eesti keskkonnastrateegias aastani 2030 deklareerinud, et see saavutatakse aastaks 2030.

[37] Kokkuleppeliselt on ühe laeva võimekus reostust korjata 24 tunni jooksul 0,6 ruutkilomeetrilt ehk 0,6 km^2 / 24 h.

[38] HELCOM ehk Läänemere keskkonnakaitse komisjon on Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni juhtorgan (liikmed Eesti, Läti, Leedu, Taani, Euroopa Liit, Soome, Saksamaa, Poola, Venemaa ja Rootsi).

Kuidas kasutab riik keskkonnahädaolukordadeks valmistumisel Euroopa Liidu raha ning milliste tegevustega peaks jätkama ka järgmisel eelarveperioodil?

Euroopa Liidu (edaspidi EL) eelarveperioodil 2014–2020 rahastatakse ühtekuuluvuspoliitika fondidest kaht keskkonnahädaolukordadega seotud tegevust, mille kogumaksumus on **62,8 miljonit** eurot, sellest **51 miljonit** tuleb EList (vt ka tabel 1).

Keskkonnahädaolukordadeks valmistumiseks ostetakse

- 83 päästesõidukit koos varustusega;
- 14 paakkonteinerit;
- multifunktsionaalne reostustõrjevõimekusega laev koos varustusega;
- reostusseirelennuk koos varustusega.

Kuigi suur osa Siseministeeriumi valitsemisala transpordivahenditest soetatakse ELi Ühtekuuluvusfondi raha eest, saab ministeerium sõidukite ostuks toetust ka muudest ELi vahenditest, näiteks Sisejulgeolekufondist. Kokku ostetakse aastatel 2015–2020 sõidukeid 74 miljoni euro eest.

Tabel 1. Siseministeeriumi hinnang praegu ELi toel rahastatavate tegevuste rahastamisvajaduse kohta järgmisel ELi eelarveperioodil (2021+)[39]

Värvispikker: Vajadus ei muutu

Tegevus	Rahastamine perioodil 2014–2020 kokku[40] (€)	sh ELi raha (€)	ELi raha osakaal (%)	Vajadus uuel ELi eelarve-perioodil[41] (€)	Võimalik rahastamisallikas ELi toetuste vähenemise korral
Metsa- ja maastiku-põlengute likvideerimise võimekuse kasvatamine	27 760 000 €	23 596 000	85	27 760 000	Riigieelarve
Merereostustõrje-võimekuse kasvatamine	35 087 446 €	27 470 967	78[42]	35 087 446	Riigieelarve
KOKKU	**62 847 446 €**	**51 066 967**	**81**	**62 847 446**	

Allikas: Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldus nr 325, Siseministeerium

Ühtekuuluvuspoliitika fondide raha eest ostetavad sõidukid on eelkõige seotud päästevõimekuse suurendamisega metsatulekahjude kustutamisel ja merereostusseire võimekuse kasvatamisega. Siiski saab neid kasutada ka mujal. Päästeautosid hakatakse kasutama igapäevaselt ka tulekahjude kustutamiseks asulates ning laeva ja lennukit lisaks reostusseirele ka muudeks, näiteks piiri valvamisega seotud tegevusteks.

Siseministeeriumi hinnangul ei muutu keskkonnahädaolukordadeks valmistumisega seotud tegevuste rahastamisvajadus järgmisel ELi eelarveperioodil, s.t sõidukite – nii päästeautode kui ka ühe laeva ja lennuki – ostmise vajadus säilib vähemalt samas rahalises mahus. Seega läheb järgmisel perioodil vaja vähemalt 60 miljonit eurot.

[39] Tegu on eelneva finantsperioodi alusel prognoositud kuludega, mille puhul ei ole arvestatud toodete ja teenuste võimalikku hinnatõusu.

[40] Siseministeerium on 04.11.2016 Rahandusministeeriumile saadetud kirjas nr 14-12.3/154-2 „ÜKPF rakenduskava 2014–2020 muutmine“ teinud ettepaneku suurendada merereostustõrjevõimekuse kasvatamise toetust 34 926 352,6 euroni seoses seirelennuki kallinemisega.

[41] Siseministeeriumi hinnangul on mõlema tegevuse rahastamise vajadus ELi uuel eelarveperioodil samas suurusjärgus praeguse perioodi rahastusega.

[42] Laeva ja lennuki hangete planeeritust kallimaks osutumise tõttu suurendati omafinantseeringut, nii et ELi raha osakaal jääb alla 85%.

Mis juhtub, kui vajalikeks investeeringuteks ei õnnestu raha leida?

Juba 2016. aastal oli Siseministeeriumi valitsemisalas 241 eri liiki sõidukit oma kasuliku eluea ületanud ning nende väljavahetamiseks oli puudu 56 miljonit eurot. Igal aastal lisandub sõidukeid, mis jõuavad n-ö oma elukaare lõppu. Siseministeerium on arvestanud, et perioodil 2017–2024 on vaja soetusvõla vähendamiseks täiendavalt 85,2 miljonit eurot kokku ning alates 2025. aastast täiendavalt vähemalt 2,5 miljonit aastas, palju kordi rohkem aga aastatel, mil vajavad väljavahetamist kallimad sõidukid (kopterid, lennukid, laevad).

Siseministeerium on hinnanud finantsprognoosis aastani 2026[43], et praeguste eelarvetingimuste jätkudes (arvestamata ELi toetust) suudaks Päästeamet jätkusuutlikult tegutseda vaid agressiivse kokkuhoiu korral – selleks tuleks vähendada päästjate arvu 30%, päästesõidukite arvu 25% ning varade kasutusiga pikendada 50%. Kuigi kõige enam nähakse puudujääki tekkimas tööjõukuludes, on vaja lisaks investeerida ka tehnikasse. Üle poole (152 sõidukit) praegu Päästeameti kasutuses olevatest alarmsõidukitest (kokku 296 sõidukit) on ehitatud enne 2000. aastat ning kuigi ELi raha toel soetatakse käesoleval perioodil 83 uut sõidukit, vajab juba aastatel 2022–2023 väljavahetamist veel vähemalt 46 alarmsõidukit.

Soetusvõla vähendamiseks on Siseministeerium alustanud transpordivara optimeerimist, s.t analüüsitakse olemasolevate sõidukite vajadust ja kasutust. Selleks on kogu ministeeriumi valitsemisalas plaanis kasutusele võtta elektroonilise sõidupäevik, mida alates 2015. aastast on kasutanud Päästeamet ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus. Ministeeriumi ametnike sõnul eelistatakse eriotstarbeliste sõidukite asendamisel multifunktsionaalset tehnikat ning kõiki elukaare lõppu jõudnud sõidukeid ei plaanita asendada. Olemasolevate sõidukite pikemaajalise kasutuse võimaldamiseks on Siseministeerium kokkuleppel Rahandusministeeriumiga vormistanud Päästeameti 44 põhiauto kasutusrendilepingu ümber kapitalirendiks. Selle tulemusena suunati majanduskuludest 1,3 miljonit eurot transpordivara lisainvesteeringuteks. Riigi eelarvestrateegias 2018–2021 on Siseministeeriumile nähtud ette täiendavalt 10 miljonit eurot soetusvõla likvideerimiseks.

Laeva ja lennuki investeeringute kohta eri finantseerimisstsenaariumite korral Siseministeerium arvestusi teinud ei ole, kuid Politsei- ja Piirivalveamet on hinnanud võimalikku mõju teenustele juhul, kui vajalikud investeeringud jäävad tegemata. Kui investeeringute rahastamine väheneb või lõpeb, on ministeeriumi ametnike sõnul võimalik prognoosida, kuidas vähenemine teenuseid mõjutab (vt ka tabel 2).

Tabel 2. Siseministeeriumi hinnangud keskkonnahädaolukordadega seotud tegevuste rahastamise vähenemise või lõppemise võimalike mõjude kohta

Värvispikker: Mõju negatiivne

Tegevus	Võimalik mõju rahastamise vähenemisel või lõppemisel
Metsa- ja maastiku-põlengute likvideerimise võimekuse kasvatamine	Võivad pikeneda päästekomandode reageerimiskiirused. Risk, et üks või teine kasuliku eluea ületanud sõiduk rivist välja langeb, võib suurema tõenäosusega realiseeruda.
Merereostustõrjevõimekuse kasvatamine	Säilib reostustõrjevõimekus praegusel tasemel (2,4 km^2 / 24 h), jäädes HELCOMi soovitustele ligi kaks korda alla. Samuti tuleb teenistust jätkata oma kasuliku eluea ületanud laeval, mille remondiks tuleb rohkem investeerida. Säilib olukord, kus seirelennuki kättesaadavuses esinevad lüngad korraliste hoolduste ja võimalike parandustööde ajal, s.t et siis patrull-lende ei toimu ja võimalik reostus võib jääda õigel ajal märkamata.

Allikas: Siseministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet

Keskkonnastrateegias aastani 2030 on riik võtnud eesmärgi saavutada reostuskorje võimekus, mille puhul suudetakse reostus kokku korjata 4,5 ruutkilomeetri suuruselt merealalt 24 tunni jooksul. See

[43] Päästeameti finantseerimise mõju tõhusa päästevõimekuse tagamisele, sealhulgas organisatsiooni jätkusuutlikkusele. Finantsakadeemia OÜ, 2016.

eesmärk tugineb HELCOMi soovitusele ja ei puuduta ainult Siseministeeriumi valitsemisala. Politsei- ja Piirivalveameti kaks laeva moodustavad praegu poole kogu Eesti reostustõrjevõimekusest, ka Veeteede Ametil on kaks reostustõrjevõimekusega laeva.[44] Kuigi keskkonnastrateegia eesmärgid loodetakse saavutada aastaks 2030, puudub strateegial rakenduskava ehk kokku ei ole lepitud, milline asutus ja millises mahus nende eesmärkide täitmise nimel tegutseb. Siseministeerium on ametnike sõnul lähtunud reostustõrjet puudutavate eesmärkide seadmisel vaid „Siseturvalisuse arengukavast 2015–2020“, mille koostamisel on arvestatud ka käesoleva ELi eelarveperioodiga. HELCOMi soovituste täitmiseks tuleks riigil praegune laevade arv kahekordistada, rahastuse ELi-poolne vähenemine seda kahtlemata pidurdab nagu ka segadus vastutusega selle ülesande täitmise eest.

Kas Siseministeeriumil on kava, kuidas rahastada keskkonnahädaolukordadeks valmisolekut vajalikus mahus, kui Euroopa Liidu toetused vähenevad?

Juhul kui ühtekuuluvuspoliitika fondide toetusest peaks tegevuste rahastamine lõppema või vähenema, plaanib Siseministeerium taotleda rahastust riigieelarvest. Enne ELi uue eelarveperioodi rahastuse prioriteetide ja mahtude selgumist ei pea Siseministeerium otstarbekaks järgmisse eelarveperioodi jäävate investeeringute rahastamise eri stsenaariumite analüüsimist või sellest tingutuna ka pakutavate teenuste muutmise võimaluste hindamist.

Praegu kehtivad siseturvalisuse arengukava ja merenduspoliitika lõpevad aastaga 2020, s.t et strateegilised plaanid sellest aastast edasi ei ulatu. Rahandusministeerium plaanib strateegilise planeerimise reformi, mistõttu puudub Siseministeeriumil ametnike sõnul selge ülevaade, kas üldse või milliseks perioodiks tuleb pikaajalisemaid arenguplaane teha. See tähendab, et Siseministeeriumil puudub praegu vastus, kuidas ja millises mahus on võimalik rahastada investeeringuvajadusi, mis jäävad 2020. aastatesse. Ametnike hinnangul investeerimisraha käesoleva perioodiga võrdsel määral enam ühtekuuluvuspoliitika fondidest saada ei õnnestu. Siseministeeriumi valitsemisala investeeringuid võib olla võimalik rahastada peale ühtekuuluvuspoliitika fondide ka teistest ELi fondidest, mille raha jagamise prioriteedid ja korraldus on teistsugused. Üheks selliseks on näiteks Sisejulgeolekufond, kuid ka sellest fondist järgmisel ELi eelarveperioodil eraldatava raha hulk ja fondi prioriteetsed suunad ei ole praegu teada, mistõttu Siseministeeriumis vastavaid planeerimistegevusi ei toimu. Küll on ministeerium hinnanud valitsemisala sõidukite investeerimisvajadust.

Kuidas on Siseministeerium arvesse võtnud investeeringutega[45] hiljem kaasnevaid ülalpidamiskulusid?

Käimasoleva perioodi tegevuste ettevalmistamisel ei hinnanud Siseministeerium täpselt merereostustõrjevõimekuse kasvatamisega seotud investeeringuteks vajaliku summa suurust ja investeeringuga kaasnevate hilisemate püsikulude suurust. Seetõttu oldi sunnitud muutma tegevuse elluviimise käigus selle maksumust, sisu ning soovitud eesmärke. Lõpuks soetati plaanitud kahe reostustõrjelaeva ja seirelennuki asemel üks laev ja lennuk. Sellest hoolimata läksid hanked kokku 6,38 miljoni euro (22%) võrra kallimaks, kui investeeringute kavas oli planeeritud.

Investeerimisprojekti ettevalmistamisel ja rakendamisel hindas Siseministeerium erinevate tegevusstsenaariumite mõju nii teenuste osutamisele, riigieelarvele kui ka hilisematele haldus- ja ülalpidamiskuludele. Siiski ei olnud projekti ettevalmistamisel koostatud haldus- ja ülalpidamiskulude prognoosid määravaks otsuste tegemisel. 2013. aastal Rahandusministeeriumile esitatud arvutustes leidis Siseministeerium, et uue laeva ja lennuki haldus- ja ülalpidamiskulud jäävad samale tasemele varem kasutada olnud tehnika kuludega. Hilisemad arvutused näitasid aga, et haldus- ja ülalpidamiskulud kasvavad. Investeeringutega kaasnevad haldus- ja ülalpidamiskulud täpsustusid alles

[44] Kokkuleppeliselt on ühe laeva võimekus reostust korjata 24 tunni jooksul 0,6 ruutkilomeetrilt ehk eesmärgi saavutamiseks peaks Eestil olema kokku 8 laeva.

[45] Seda, kas Siseministeerium on otsuste langetamisel arvestanud investeeringutega kaasnevaid ülalpidamiskulusid, hindas Riigikontroll vaid tegevuste puhul, mis on seotud reostustõrjelaeva ja reostusseirelennuki soetamisega.

2015. aasta keskpaigaks, s.t rohkem kui 2 aastat pärast investeerimisprojekti ettevalmistustega alustamist. Siseministeerium on otsuse tegemisel olnud sisuliselt valiku ees, kas aktsepteerida suurenevat ülalpidamis- ja halduskulu või aktsepteerida teenuse katkemist, kui vana tehnika langeb rivist välja. Lõplikult selguvad uue laeva ja lennukiga kaasnevad haldus- ja ülalpidamiskulud 2018. aastal pärast nende kasutusele võtmist.

Projekti ettevalmistavas etapis ei eelnenud kuluprognooside Rahandusministeeriumile esitamisele turu-uuringut ega hilisemate haldus- ja ülalpidamiskulude põhjalikku kalkulatsiooni. Taotluse aluseks olid nn esialgsed ligikaudsed hinnad. Projekti rakendamise etapis tehtud turu-uuringu ja arvutuste täpsustamise tulemusena selgus, et projekt läheb võrreldes esialgsega 15 miljoni euro võrra (34%) kallimaks. Selle tulemusena otsustas Siseministeerium algul planeeritud kahe laeva asemel osta ühe laeva.

2016. aastal hankeid läbi viies selgus, et ka ühe lennuki ja laeva maksumus ületab planeeritut 6,38 miljoni euro (22%) võrra, s.t kui investeeringute kavas oli kahe peale kokku planeeritud kulu 28,71 miljonit eurot, siis hankelepingute summaks oli 35,09 miljonit. Vabariigi Valitsus kinnitas puudu jääva osa osalise katmise (summas 3,61 miljonit) struktuurifondide tulemusreservist.[46] Siiski jääb puudu veel 2,77 miljonit eurot, mis kaetakse Siseministeeriumi ametnike sõnul sama prioriteetse suuna[47] tulemusreservist (2,045 miljonit), Politsei- ja Piirivalveameti kasutusest vabanevate vanade õhusõidukite müügist (ligikaudu 0,7 miljonit) ja Siseministeeriumi valitsemisala 2018. aasta investeeringute arvelt.

[46] Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldus nr 325.

[47] Prioriteetne suund 8: roheline infrastruktuur ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine.

Lisa 7. Transporditaristu rekonstrueerimise ja ehitamise rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Mis saab Eesti transporditaristu rekonstrueerimisest ja ehitamisest järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, pärast aastat 2020?

Olulisemad faktid ja arvud

690 miljonit eurot

investeeritakse Euroopa Liidu eelarveperioodil 2014–2020 transporditaristu rekonstrueerimisse ja ehitamisse Eestis.[48]

Riik toetab teede- ja raudteevõrgu rekonstrueerimist ja ehitamist, sadamate ja lennujaamade investeeringuid.

447 miljonit eurot

sellest rahast tuleb Euroopa Liidult, 108 miljonit toetuse saajatelt. Lisaks eraldas Vabariigi Valitsus 135 miljonit eurot täiendavateks taristuinvesteeringuteks.

Üle 253 miljoni euro Euroopa Liidu raha kasutatakse Eestis teedevõrgu rekonstrueerimiseks ja uute teede ehitamiseks[49] ja 85 miljonit eurot kasutatakse raudteevõrgu rekonstrueerimiseks.

Peamised tähelepanekud

- Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on aastal 2021 algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt *ca* 40% võrra vähem Euroopa Liidu toetusi.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) hinnangul peaks riigiteede ja raudteede kvaliteedi säilitamiseks transpordivaldkonna rahastamine aastatel 2020+ jätkuma vähemalt praegusel tasemel. Juhul kui Euroopa Liidu toetusi pole praeguses ulatuses enam võimalik kasutada, tuleks suurendada transpordivaldkonna rahastamist riigieelarve muudest tuludest.
- Kui transpordivaldkonna rahastamine peaks pärast 2020. aastat vähenema, on MKMi hinnangul reaalne tagajärg, et riigi teede- ja raudteevõrgu kvaliteet halveneb ning saavutamata võivad jääda ka liiklusohutuse eesmärgid.
- Transpordivaldkonna rahastamise vajadust aastateks 2020+ hakkab MKM planeerima aastal 2018, kui alustab uue transpordivaldkonna arengukava koostamisega. Selleks ajaks peaks selge olema, kui palju on võimalik Euroopa Liidu raha transporditaristusse investeerida.
- Euroopa Liidu toetusi saab kasutada vaid TEN-T võrgustikku kuuluvate põhimaanteede ehitamiseks ja rekonstrueerimiseks ning nende teede olukord on paranenud. Seevastu tugi- ja

[48] Siia hulka pole arvestatud raha, mis kulub Rail Balticu projekti elluviimiseks ning riigi teedevõrgu hooldamiseks ja säilitamiseks.
[49] Riigiteede arendamiseks kasutatakse perioodil 2014–2020 ELi toetusi ligikaudu 200 miljonit eurot, ligikaudu 53 miljonit eurot ELi toetusi kasutatakse üleeuroopalise transpordivõrgustiku (TEN-T) osaks olevate teede arendamiseks omavalitsuste territooriumitel.

kõrvalmaanteede olukord on aasta-aastalt halvenenud, kuna nende arendamiseks pole piisavalt investeeritud.

- Teehoiukava kohaselt kavandatakse teehoidu tähtsuse järjekorras – teede säilitamine, rekonstrueerimine, ehitamine ja teedevõrgu arendamine. Samas on Vabariigi Valitsuse 20.10.2016 uuendatud riigiteede teehoiukavaga vähendatud riigiteede säilitamise eelarvet selleks, et ehitada Kose-Mäo teelõik neljarealiseks. See näitab, et vajaduse korral võib Vabariigi Valitsus ka prioriteete muuta.
- Teede rekonstrueerimise ja ehitamise projektide väljavalimisel on Maanteeamet tellinud tasuvusanalüüsid, milles on hinnatud hilisemaid teede hooldamise kulusid.

Riigikontrolli soovitus

Riigikontroll soovitab Maanteeametil nõuda tasuvusanalüüsi tegijalt peale tee hooldamise ühikuhindade prognoosimise alati prognoosi ka selle kohta, kui suur on rekonstrueeritava/ehitatava teelõigu hooldamise aastane kogukulu tulevikus.

Kui palju ja milleks kasutab riik transpordivaldkonnas Euroopa Liidu raha ning milliste tegevustega peaks jätkama ka järgmisel, aastal 2021 algaval EL eelarveperioodil?

Euroopa Liidu transpordipoliitika eesmärk on luua terviklik ja tõhus süsteem, mis elavdab Euroopa majandust, suurendab selle konkurentsivõimet ja tagab kvaliteetsed teenused. Selle eesmärgi täitmiseks saab Eesti Euroopa Liidu tõukefondidest raha, et arendada üleeuroopalise transpordivõrgustiku (TEN-T) osaks olevaid sadamaid, lennujaamu ning raudtee- ja teedevõrku Eestis (vt joonis 1).

Joonis 1. Eesti sadamad, lennujaamad ning raudtee- ja teedevõrgu osad, mis on üleeuroopalise transpordivõrgustiku (TEN-T) osa

Allikas: transpordi arengukava 2014–2020

Euroopa Liidu eelarveperioodil 2014–2020 rahastatakse Eesti transporditaristu rekonstrueerimist ja ehitamist ligikaudu 690 miljoni euroga. Sellest rahast on Euroopa Liidu toetus 447 miljonit eurot, millele toetuse saajad (enamjaolt riigiasutused ja omavalitsused) lisavad omaosaluse 108 miljonit eurot. Lisaks otsustas Vabariigi Valitsus 11.05.2017, et täiendavateks taristuinvesteeringuteks eraldatakse 135 miljonit eurot (vt tabel 1). Suurem osa Eesti transpordisektori investeeringutest määratakse kindlaks transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kavaga[50], mille kinnitab Vabariigi Valitsus.

Kõige suurem osa transpordivaldkonna ELi toetustest kasutatakse TEN-T võrgustikku kuuluvate **teede** rekonstrueerimiseks ja uute teede ehitamiseks: perioodil 2014–2020 kokku üle 250 miljoni euro (vt tabel 1), millest riigiteede arendamiseks kasutatakse ligikaudu 200 miljonit eurot ja TEN-T võrgustikku kuuluvate kohalike omavalitsuste teede ehitamiseks ja rekonstrueerimiseks üle 53 miljoni euro. Riigi teedevõrgu arendamiseks kasutatavad ELi toetused moodustavad perioodil 2014–2020 riigi

[50] Vabariigi Valitsuse 19.02.2015. a korraldus nr 93 „Perioodi 2014–2020 transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava kinnitamine“

teedevõrgu arendamisele kuluvast rahast ligikaudu 36%.[51] Teehoiukava[52] kohaselt suunab riik teede valdkonda perioodil 2014–2020 kokku ligikaudu 1,6 miljardit eurot, millest Euroopa Liidu toetused moodustavad ligikaudu 12,5%.

Aastatel 2014–2020 toetab Euroopa Liit TEN-T võrgustikku kuuluva **raudteetaristu** rekonstrueerimist 85 miljoni euroga (vt tabel 1). Euroopa Liidu rahale lisandub 15 miljonit eurot toetuse saajatelt[53]. Riik toetab raudteetaristu rekonstrueerimise projekte, mis on kindlaks määratud transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kavaga, ning Vabariigi Valitsus otsustas 11.05.2017 toimunud kabinetiistungil täiendavalt eraldada raudteetaristu investeeringuteks 2018.–2020. aastal 40 miljonit eurot, millest 32 miljonit eurot tuleb kasutada olemasoleva raudteevõrgu kvaliteetsemaks muutmiseks ning 8 miljonit eurot uute raudteelõikude arendamiseks (Riisipere-Turba). Lisaks on riik MKMi andmetel aastatel 2015–2017 doteerinud reisijate vedu raudteel rohkem kui 25 miljoni euroga aastas. MKMi ametnike sõnul aga riigi dotatsioon reisijate veole raudteel suureneb eeldatavasti *ca* 34 miljoni euroni alates 2018. aastast seoses raudtee kasutustasude uue arvestamise metoodika rakendumisega.

Riigikontroll palus auditi käigus MKMi ametnikel hinnata, kuidas muutub transporditaristu rekonstrueerimise ja ehitamisega seotud kaheksa tegevuse, mida toetatakse aastatel 2014–2020, rahastamise vajadus (vt tabel 1) tulevikus ning millised võiksid olla Euroopa Liidu toetuste lõppemisel vajalike tegevuste rahastamise allikad.

MKM hindas, et teede ehitamise ja rekonstrueerimise ning raudteede rekonstrueerimise ning keskkonnasõbralike, vähese CO_2-heitega transpordisüsteemide parandamise tegevuste (esimesed neli tegevust tabelis 1) rahastamisvajadus aastatel 2020+ ei muutu või suureneb. Neid tegevusi toetatakse Euroopa Liidu rahast perioodil 2014–2020 ligikaudu 388 miljoni euroga.

Kolme tegevuse puhul – lennujaamade ja sadamate investeeringud ning läbivalgustusseadme paigaldamine raudteepiirile – pidas MKM võimalikuks, et rahastamist saab vähendada. Neid kolme tegevust toetatakse perioodil 2014–2020 Euroopa Liidu rahast 46,55 miljoni euroga.

Ühe tegevuse – ühistranspordipeatustes ühendusvõimaluste parandamine – korraldamise ja rahastamise saab aastatel 2020+ MKMi hinnangul üle anda kohalikele omavalitsustele. Aastatel 2014–2020 toetatakse seda tegevust 12,75 miljoni euro Euroopa Liidu rahaga.

[51] Vabariigi Valitsuse 20.10.2016. a korraldusega nr 340 vastu võetud „Riigiteede teehoiukava aastateks 2014–2020“, Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldus nr 325 ja Vabariigi Valitsuse 11.05.2017 kabinetiistungi materjalid.
[52] Teehoiukavaga planeeritakse ainult riigiteede hoidu, kohalike omavalitsuste teede hoidu teehoiukavas ei käsitleta.
[53] AS Eesti Raudtee ja Edelaraudtee Infrastruktuuri AS

Tabel 1. Transporditaristu toetamine aastatel 2014–2020 ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnang praegu Euroopa Liidu toel rahastatavate tegevuste rahastamisvajaduse kohta järgmisel Euroopa Liidu (EL) eelarveperioodil (2021+)

Värvispikker:	Vajadus lõpeb/väheneb	Vajadus ei muutu	Vajadus pigem kasvab	Muu

	Rahastamine perioodil 2014–2020 kokku (€)	Sh ELi raha (€)	ELi raha osakaal (%)	Vajadus järgmisel ELi eelarve-perioodil (€)	Rahastamis-allikas järgmisel eelarveperioodil toetuste vähenemise korral
Teede rekonstrueerimine või uuendamine	259 004 141*	207 403 520	80	244 004 141	Riigieelarve
Raudtee rekonstrueerimine või uuendamine	140 000 000*	85 000 000	61	Pole selge	Riigieelarve
Keskkonnasõbralike ja vähese CO_2-heitega transpordisüsteemide, sh siseveeteede ja meretranspordi, sadamate ning eri transpordiliikide ühendamine ja parandamine	57 864 311	49 184 664	85	Pole selge	Riigieelarve
Uute teede ehitamine	113 660 960*	46 461 816	41	54 660 960	Riigieelarve
Lennujaamade investeeringud	91 000 000*	35 000 000	38	Pole selge	Riigieelarve
Ühendusvõimaluste parandamine ühis-transpordipeatustes (raudtee)	15 000 000	12 750 000	85	Pole selge	KOVide eelarve
Sadamate renoveerimine jäämurdeteenuse osutamiseks	10 588 235	9 000 000	85	Pole selge	Riigieelarve
Läbivalgustusseadmete paigaldamine raudteepiirile	3 000 000	2 550 000	85	Pole selge	Pole selge
Kokku	690 117 647	447 350 000	64,8%		

* Vabariigi Valitsuse 11.05.2017. a kabinetiistungil otsustati aastatel 2018–2020 eraldada riigiteede ehituseks 59 mln €, transiitteede arendamiseks omavalitsustes 15 mln € (siinses tabelis liigitatud teede rekonstrueerimise või uuendamise meetme alla), raudteevõrgu investeeringuteks 40 mln € ning Kärdla ja Pärnu lennujaama arendamiseks 21 mln €.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldus nr 325, Vabariigi Valitsuse 11.05.2017. a kabinetiistungi otsus, MKMi vastused Riigikontrolli küsitlusele

Kuigi praegu ei ole Eestile ametlikult teada, kui palju Euroopa Liidu toetusi on võimalik aastatel 2020+ kasutada, võivad Rahandusministeeriumi hinnangul Euroopa Liidu toetused väheneda umbes 40% võrra.

Võttes eelduseks, et Euroopa Liidu toetused transpordisektorile vähenevad *ca* 40% võrra, tähendaks see Riigikontrolli arvutuste järgi, et transporditaristu rekonstrueerimise ja ehitamise rahastamine riigieelarvest peaks kokku suurenema rohkem kui 155,2 miljoni euro[54] võrra kokku aastatel 2021–2027 (vt tabel 1 punased ja hallid lahtrid), et tasandada Euroopa Liidu toetusraha vähenemise mõju transporditaristule. Lisaks sellele on MKMi hinnangul vaja jätkata ka investeeringuid lennujaamadesse ning sadamatesse, seejuures pole praegu teadaoleva info põhjal võimalik välja arvutada, kui palju lisaraha need tegevused vajaksid.

[54] Tabelis 1 toodud nelja esimese tegevuse rahastamisvajaduse puudujääk, kui ELi toetused vähenevad 40%: 388,05 mln € (ELi toetused) x 0,4 = 155,2 mln €.

Mis võib juhtuda, kui transporditaristu rekonstrueerimist ja ehitamist toetavad tegevused jäävad ära või nende rahastamine oluliselt väheneb?

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul kaasnevad kõikide transpordivaldkonna praegu toetatavate tegevuste rahastamise vähenemisega negatiivsed mõjud (vt tabel 2).

Tabel 2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnang transporditaristut toetavate tegevuste lõppemise või rahastamise olulise vähendamise võimalike mõjude kohta

Värvispikker: Mõju negatiivne

Tegevus	Võimalik rahastamise lõppemise/vähenemise mõju MKMi hinnangul
Teede rekonstrueerimine või uuendamine	Võivad ära jääda suuremad investeeringud riigi teedevõrgu kvaliteedi parandamiseks ning uueks eesmärgiks võib saada teede kvaliteedi säilitamine praegusel tasemel. Rahastamise järsu vähenemise korral on oht, et riigi teedevõrgu kvaliteet ja ohutus hakkavad langema ning halvemal juhul vähendatakse riigiteede seisunditaseme nõudeid.
Uute teede ehitamine	
Lennujaamade investeeringud	Võivad tekkida probleemid rahvusvaheliste lennujaamade kvaliteedi hoidmisel ja lennuühenduste jätkusuutlikkuse tagamisel. Võib langeda ka riigisiseste lennuühenduste kvaliteet.
Sadamate renoveerimine jäämurdeteenuse osutamiseks	Mere kaubaveokoridoride talvine valmisolek kaupade vastuvõtmiseks võib väheneda ning reisilaevaühendus Tallinna ja Helsingi ning Tallinna ja Stockholmi vahel võib halveneda. On oht, et täiendavaid investeeringuid regionaalsetesse sadamatesse ei suudeta teha.
Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes (raudtee)	On oht, et ühistransporti korraldavad pädevad asutused ei suuda tulevikus ühistranspordipeatuste ülalpidamiskulusid rahastada ning peatuste kvaliteet muutub seetõttu kehvemaks.
Raudtee rekonstrueerimine või uuendamine	Võimalik, et raudtee ohutus ja kiirused vähenevad, mis võib muuta reisirongiteenuse kvaliteedi kehvemaks ja suurendada raudteeõnnetuste ja -intsidentide arvu.
Läbivalgustusseadmete paigaldamine raudteepiirile	On oht, et alates aastast 2027 tuleb piiril hakata tegema füüsilist kontrolli, mille tulemusena väheneb Narva raudteejaamas rongide läbilaskevõime ja suureneb Eesti Maksu- ja Tolliameti personalivajadus raudteel.
Keskkonnasõbralike ja vähese CO_2-heitega transpordisüsteemide, sh siseveeteede ja mere-transpordi, sadamate ning eri transpordiliikide ühendamine ja parandamine	Võimalikuks tagajärjeks on, et merenduse ja multimodaalsete ühenduste arendamise investeeringud regionaalsetesse sadamatesse, väikesaarte laevadesse ja Tallinna reisisadama ligipääsu parandamisse jäävad tulevikus tegemata. Investeeringute tegemata jätmine võib vähendada riigi turismitulusid.

Allikas: MKMi vastused Riigikontrolli küsitlusele

MKMi hinnangul on Eesti raudteevõrgu kvaliteedi hoidmiseks vaja, et riik suurendaks tulevikus valdkonna rahastamist, sest raudteetaristu kasutamise tasudelt laekuvad tulud on viimastel aastatel raudteel veetavate kaubakoguste vähenemise tõttu järsult vähenenud ning vähenevad eeldatavasti tulevikus veelgi. Praeguse rahastamise korral ei ole MKMi hinnangul võimalik riigi raudteevõrgu kvaliteeti säilitada ning selle mõistlikuks majandamiseks on MKMi ametnike sõnul tarvis riigi eelarvestrateegias ette näha pikaajaline rahastus, kuivõrd üksikotsustena tehtavad eraldised riigieelarvest ei võimalda raudteehoiu tööde ja investeeringute kavandamist. MKMi ametnike sõnul on AS Eesti Raudtee pidanud raha nappuse tõttu edasi lükkama osa investeeringuid, mis tagaksid raudteetaristu säilimise. Kui Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral riik raudteetaristu ülalpidamiseks lisaraha ei leia, tuleb rongide kiirust vähendada, mis omakorda viib reisrongiteenuse kvaliteedi kehvenemiseni.

Kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on kava, kuidas rahastada transporditaristu rekonstrueerimiseks ja ehitamiseks vajalikke tegevusi, kui Euroopa Liidu toetused vähenevad?

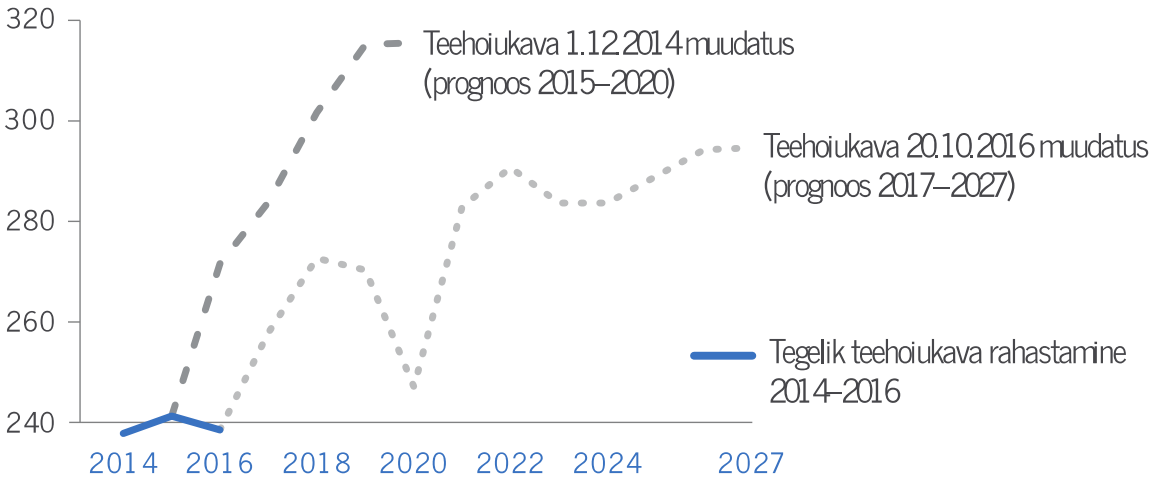
MKMi hinnangul peaks transpordivaldkonnas jätkama seitsme tegevusega kaheksast ning neid tuleks MKMi hinnangul toetusraha puudumisel või vähenemisel vajalikus mahus rahastada riigieelarvest. Tegevuse „Ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes“ rahastamine peaks jätkuma kohalike omavalitsuste eelarvest (vt tabel 1). MKMi ametnike sõnul oli ühendusvõimaluste parandamine ühistranspordipeatustes kavandatud ühekordse programmina, et saavutada „Transpordi arengukavas 2014–2020“ seatud eesmärk 8,8 miljonit rongireisijat aastaks 2020 ning vähendada autoga pendelrännet. Kui riik seab perioodil 2021+ transpordi arengukavas uued eesmärgid rongireisijate arvu kasvuks, tuleb MKMi ametnike hinnangul eesmärkide saavutamiseks tegevusi toetada vajalikus mahus riigieelarvest, juhul kui omavalitsustel pole selleks raha.

Transpordivaldkonna rahastamise täpset vajadust hakkab MKM detailsemalt planeerima aastal 2018, kui alustatakse uue transpordivaldkonna arengukava koostamisega. Selleks ajaks on MKMi hinnangul selgunud, kas ja millises ulatuses ligikaudu saab riik järgmisel eelarveperioodil transporditaristu rekonstrueerimisel ja uute objektide ehitamisel kasutada Euroopa Liidu toetusi. Praegu on riigi teedevõrgu rahastamine planeeritud riigi teehoiu kavaga 2014–2020[55] kuni aastani 2027.

Riigiteed

Vabariigi Valitsuse vastu võetud riigiteede teehoiukava aastateks 2014–2020 kohaselt peaks aastal 2021 suurenema riigieelarve raha osakaal riigi teedevõrgu rahastamisel 247 miljonilt eurolt 283 miljoni euroni aastas. Riigi teehoiu planeerimise kohta annab ülevaate joonis 2, kus on näidatud, millises mahus on riik riigieelarvest rahastanud ning plaaninud teehoidu rahastada aastatel 2014–2027. Jooniselt on näha, et 2014. aastal tehtud teehoiukava muudatuse kohaselt pidi teede rahastamine kasvama 2020 aastaks *ca* 315,5 miljoni euroni, 2016. aastal tehtud teehoiukava muudatusega on teede hoiuks plaanitavat raha aga võrreldes 2014. aastal tehtud teehoiukava muudatusega vähendatud.

Joonis 2. Riigi teehoiu tegelik (2014–2016) ja planeeritud rahastamine (2014–2027) riigi teehoiukavade (THK) järgi



Allikas: Vabariigi Valitsuse 1.12.2014. ja 20.10.2016. otsustega kinnitatud riigi teehoiukavad

Kuigi riigiteede teehoiukavas on MKMi sõnul teede kvaliteedi jätkuvaks parandamiseks rahastamisvajadus kindlaks määratud, ei ole MKMi hinnangul kindel, kas riigieelarvest teehoiuks eraldatava raha hulk katab teehoiukava vajadused ka pärast 2021. aastat, sest riigi eelarvestrateegiat 2021+ perioodi kohta pole veel koostatud. Vabariigi Valitsuse 27.04.2017 kinnitatud riigi

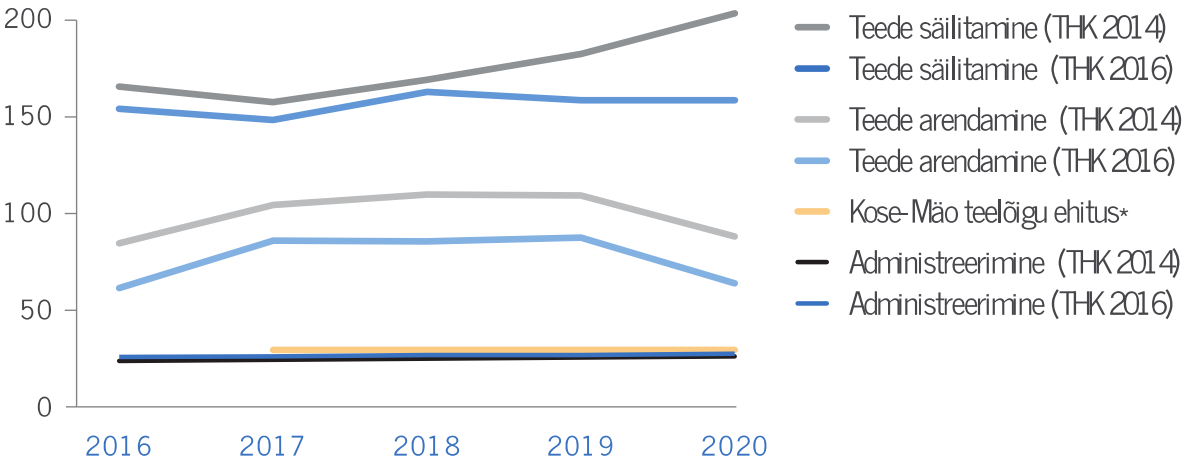
[55] https://www.mnt.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/maantee/thk_2014-2020_muutmine_2016_0.doc

eelarvestrateegias 2018–2021 on kirjas, et olulisemate transpordivaldkonna tegevuste hulka kuulub muu hulgas ka teehoiukava elluviimine, sh Kose-Mäo maanteelõigu neljarealiseks ehitamisega alustamine. Lisaks on riigi eelarvestrateegias märgitud, et riik viib ellu Vabariigi Valitsuse 11.05.2017. aasta otsusega kinnitatud taristuinvesteeringud kogusummas 135 miljonit eurot, millest uute riigiteede ehitamiseks eraldatakse 2018–2020 aastatel 59 miljonit eurot.

Maanteeameti hinnangul oleks vaja, et riik planeeriks riigiteede hoidu koos rahaliste katte-allikatega vähemalt 15 aastaks ette. See võimaldaks teeprojekte paremini planeerida, teeprojektide kvaliteeti parandada ning neid plaanipäraselt ellu viia, samuti jõuaksid turul tegutsevad ettevõtjad aegsasti avada teetöödeks vajalikud karjäärid, soetada vajaliku tehnika ning koolitada välja vajalikud inimesed. Maanteeameti ametnike sõnul on 15 aasta rahastamise kava vajalik muu hulgas ka seepärast, et rekonstrueerida TEN-T põhivõrgu teed (Tallinn-Pärnu-Ikla ja Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa) aastaks 2030 vastavalt Euroopa Nõukogu ja Parlamendi 11.12.2013 määruses nr 1315/2013 toodule[56].

Vabariigi Valitsuse 20.10.2016 uuendatud „Riigiteede teehoiukavas aastateks 2014–2020“ on kirjas, et riigiteede teehoiukava kavandamisel ja raha jaotamisel lähtutakse põhimõttest, mille kohaselt kavandatakse teehoidu tähtsuse järjekorras – säilitamine, rekonstrueerimine, ehitamine ja teedevõrgu arendamine. Sellest põhimõttest juhindumist on kinnitanud auditis läbi viidud intervjuude käigus ka MKM ning Maanteeamet. Seevastu nähtub 20.10.2016 muudetud teehoiukavast, et võrreldes varem kehtinud teehoiukavaga on vähendatud riigiteede säilitamise eelarvet, et Tallinna-Tartu maantee Kose-Mäo lõik neljarealiseks ehitada (vt joonis 3). See näitab, et Vabariigi Valitsus võib vajaduse korral vastava perioodi prioriteete muuta.

Joonis 3. Riigi teehoiukava alusel (THK) eraldatava raha jagunemine



* Tallinna-Tartu mnt Kose-Mäo teelõigu neljarealiseks ehitamine aastatel 2017–2022 läheb maksma hinnanguliselt 170 miljonit eurot. Joonisel on Kose-Mäo teelõigu ehitusmaksumus aastate 2017–2020 kohta näidatud võrdsete osadena (28,33 miljonit eurot aastas).

Allikas: Vabariigi Valitsuse 1.12.2014. ja 20.10.2016. a otsustega kinnitatud riigi teehoiukavad

Uute teede ehitamise rahastamine olemasolevate teede hooldamise ja säilitamise arvelt halvendab Maanteeameti hinnangul teede kvaliteeti. MKMi ja Maanteeameti hinnangul on riigi kõrval- ja tugiteede keskmine vanus suur ja nende teede kvaliteet halvenemas, sest säilitamiseks vajalikku teeremonti pole viimastel aastatel piisavalt tehtud. Mõneti on see tingitud sellest, et ELi toetusi on olnud võimalik kasutada vaid TEN-T võrgustikku kuuluvate riigi põhimaanteede arendamiseks.

Maanteeameti tellitud uuringu järgi ulatus 2011. aastal riigiteede remondivõlg – teedevõrgu remondi- ja hooldustööde mahajäämus – 836 miljoni euroni. See on see summa, mida on vaja, et viia riigiteed, mille teekate on halvas ja väga halvas seisus, teekatte seisukorrale „väga hea“. Et riigi teedevõrgu

[56] Euroopa Liidu Nõukogu ja Parlamendi 11.12.2013. a määruse nr 1315/2013 kohaselt peaksid liikmesriigid võtma tarvitusele asjakohased meetmed, et lõpetada Euroopa ühishuviprojektid aastaks 2030 TEN-T põhivõrgu osadel.

kvaliteeti säilitada ning paranda, on MKMi ja Maanteeameti hinnangul seega vaja, et Euroopa Liidu toetuste vähenemise korral riigi teedevõrgu rahastamine ei väheneks.

Raudtee

Auditi käigus läbi viidud intervjuudest selgus, et MKMil on plaanis Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks ette valmistada pikaajaline avaliku raudteetaristu arendamise tegevuskava. Selles määratakse kindlaks, milliseid investeeringuid raudteetaristu arendamiseks ja säilitamiseks tehakse ning millised on nende investeeringute katteallikad (sh Euroopa Liidu toetuste osa). Kava põhjal peaks Vabariigi Valitsus saama otsustada, millise kvaliteediga raudteevõrku saab ja tahab riik endale lubada. Raudteetaristu pikaajalise arendamise kava koostamise arutelul otsustas Vabariigi Valitsus 17.07.2017 toimunud kabinetiistungil, et alates 2019. aastast lõpetatakse Lelle-Pärnu raudteelõigul ~~avaliku~~ reisijateveo tellimine, sest sealne raudteelõik on amortiseerunud. Raudteetaristu arendamise kava kinnitab Vabariigi Valitsus eeldatavasti riigi eelarvestrateegia 2019–2022 koostamise raames 2018. aasta esimeses pooles.

MKMi ametnikud tõid intervjuu käigus välja, et lisaks olemasoleva raudteevõrgu ülalpidamise planeerimisele tuleks analüüsida ka kavandatava Rail Balticu raudtee mõju riigi olemasoleva raudteetaristu ülalpidamisele.

Kuidas on riigiteede valdkonna investeeringuid kavandades hinnatud ja võetud arvesse kaasnevaid ülalpidamiskulusid?

Vabariigi Valitsuse 20.10.2016. aasta korraldusega nr 340 vastu võetud „Riigiteede teehoiukavas aastateks 2014–2020“ oli ette nähtud, et 2016. aastal kulutatakse riigiteede hooldamiseks 47,6 miljonit eurot. Teehoiukava 2014–2020 järgi kasvavad riigiteede hooldamise kulud mõõdukalt (aastas *ca* 2–2,5%) aastatel 2016–2027 ning 2027. aastal peaksid need kulud ulatuma 63,7 miljoni euroni.

Maanteeamet on teede rekonstrueerimise projekte valides hinnanud, millised täiendavad haldamis- ja ülalpidamiskulud projektide elluviimisega kaasnevad.[57] Selleks on Maanteeamet tellinud arendusprojektide tasuvusanalüüsid. Riigikontroll analüüsis auditi käigus kokku kolme teeprojekti tasuvusanalüüsi ning küsis Maanteeametilt infot selle kohta, kui suur oli iga projekti puhul tee hoolduse aastakulu enne ning milliseks kujunes see pärast teeprojekti elluviimist (vt tabel 3).

Tabel 3. Maanteeameti ellu viidud teede arendusprojektid (kõik summad on antud ilma käibemaksuta)

Teeprojekti nimi	Hoolduskulu aastas enne projekti elluviimist	Tasuvusanalüüsis planeeritud hoolduskulu aastas	Hoolduskulu aastas pärast projekti valmimist
Kukruse-Jõhvi teelõik[58]	60 387,28 €	78 039 €	76 741,98 €*
Keila-Valkse teelõik	16 224 €	Ei muutu	22 887 €**
Aruvalla-Kose teelõik	40 678 €	256 776 €***	53 994 €

* Suurenenud on niidetav ala, ehitatud on uued kogujateed, kergliiklusteed, viaduktid ja sillad.

** Hoolduse ühikuhinnad ei ole muutunud. Lisandunud on 0,444 km teed, 1 sild lisakuluga *ca* 537,5 € aastas, uus niidetav ala (12,995 km) ja tõstetud on tee talvist seisunditaset 3+ peale.

*** Sisaldab vaid suvist ja talvist hooldust, ühikuhinnad on suuremad kui tegelikkuses ning lisandunud on üks sõidurida kummaski sõidusuunas.

Allikas: teeprojektide tasuvusanalüüsid, Maanteeameti andmed teehooldekulude kohta projektiga hõlmatud teelõikudel

Maanteeameti tellitud kolme teeprojekti tasuvusanalüüsidest nähtub, et tulevasi hooldekulusid on kõikides tasuvusanalüüsides arvesse võetud. Erinevused tasuvusanalüüsis arvesse võetud

[57] Maanteeameti peadirektori 02.07.2013. a käskkirjaga nr 0250 kehtestatud „Kattega riigimaanteede rekonstrueerimisobjektide valikumetoodika,“ mis sisaldab tasuvusteguri arvutamist mudeli HDM-4 põhjal.
[58] E20 Tallinna-Narva maantee km 155,9–163,2

hooldekulude ja tegelikkuses tee hooldamisele kuluva summade vahel esinesid nii Keila-Valkse kui ka Aruvalla-Kose teelõikude puhul.

Tabelist 3 nähtub, et auditi valimis olnud Kukruse-Jõhvi teelõigu projekti puhul osutusid tegelikud teehooldekulud väiksemaks, kui tasuvusanalüüsis ette nähti. Aruvalla-Kose teelõigu kohta tellitud tasuvusanalüüsi järgi pidanuksid teehooldekulud suurenema üle kuue korra, kuid tegelikkuses suurenesid need projekti elluviimise järel 32,7%. Selline erinevus tuleneb sellest, et tasuvusanalüüsi arvutustel eelduseks võetud hoolde ühikuhinnad olid peaaegu kaks korda suuremad ehitusjärgsetest tegelikest ühikuhindadest. Keila-Valkse teelõigu hooldekulud kasvasid aga projekti elluviimise järel ligi 41%, kuigi tasuvusanalüüsis hooldekulude ühikuhindade kasvu ette ei nähtud. Keila-Valkse teelõigu teehoolde ühikuhinnad ongi peaaegu samaks jäänud, kuid tee hooldamine on kallinenud, sest rekonstrueerimise järel lisandusid tee koosseisu 0,444 km uut teed (ringteed ja uued ühendused), üks sild lisakuluga *ca* 537,5 eurot aastas, uus niidetav ala (12,995 km) ja tõstetud on tee talvist seisunditaset 3+ peale (lisakulu *ca* 4746 € aastas). Keila-Valkse teelõigule koostatud tasuvusanalüüsis hooldekulusid terve rekonstrueeritava lõigu peale kokku ei arvutatud.

Lisa 8. IT-valdkonna rahastamine Euroopa Liidu toetustest

Mis saab et IT-valdkonna rahastamisest järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil, pärast aastat 2020?

Olulised faktid ja arvud

192 miljonit eurot[59] suunab riik ELi toetuste ning selle kaasfinantseerimiseks IKT-valdkonna arendamisse perioodil 2014–2020.

163 miljonit eurot sellest rahast tuleb Euroopa Liidult, 29 miljonit riigilt ja toetuse saajatelt.

Peamised tähelepanekud

- Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul on aastal 2021 algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil kasutada tõenäoliselt 40% võrra vähem ELi toetusi.
- IT-valdkonna meetme tegevuste „E-teenuste loomist ja rakendamist toetava teenuste baastaristu arendamine“, „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“, „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“ ja „Avalike teenuste koosvõime loomine“ rahastamise vajadus jääb. Uue põlvkonna lairibavõrkude arendamise rahastamisvajadus puudub, kuna see saab järgmise perioodi alguses valmis.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvates rahastamise vähendamise tulemusel väheneb innovatsiooniprojektide arv, e-teenuste kvaliteet võib halveneda ning ei arendata senises mahus teenuseid, mis kahandavad halduskoormust.
- ELi vahendite osakaal ministeeriumite haldusalade IT-majade investeeringutest on rahastamisperioodil 2014–2020 ligi kolmandik investeeringute eelarvest.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole kujundanud ettevaatavat tegevuskava, kuidas rahastada IKT-toetusi vajalikus mahus ELi toetuste olulise vähenemise korral. Eraldi kava koostamist ei pea ministeerium vajalikuks, ministeeriumi hinnangul tuleb need otsused langetada riigi eelarvestrateegiate koostamise raames n-ö jooksvalt.

[59] Summa ei sisalda meetme „Ühiskonna vajadustele vastav haridus“ kaudu antavat ELi toetust 11 250 000 eurot ja meetme „Hea ettevalmistus osalemaks tööturul“ kaudu eraldatavat ELi toetust 7 225 000 eurot ega neile summadele lisanduvat omafinantseeringut.

Kui palju ja milleks kasutab riik IT-valdkonna toetamisel Euroopa Liidu raha ning milliste tegevustega peaks jätkama ka järgmisel, aastal 2021 algaval eelarveperioodil?

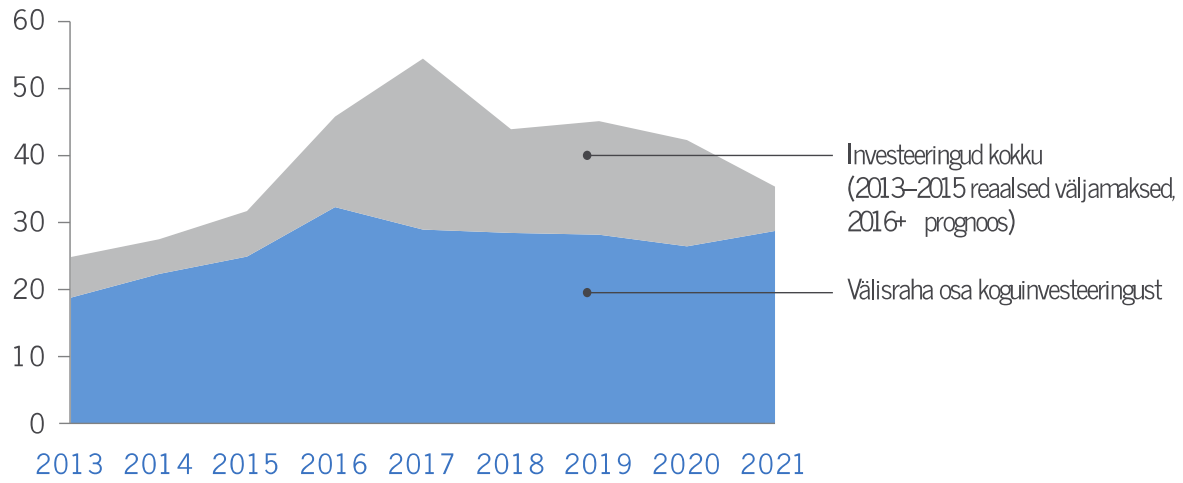
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) sektorist on kujunenud valdkond, millel on oluline mõju riigi konkurentsivõime suurendamisele, riigivalitsemise tõhususe kasvule ja kodanikele kvaliteetsemate teenuste osutamisel. Perioodil 2014–2020 toetab Euroopa Liit infoühiskonna arengut Eestis 162 880 000 euroga, millele lisandub Eesti riigi kaasfinantseering 28 743 529 eurot. Selle perioodi jooksul rahastab riik kokku 5 erinevat IKT valdkonna meetme tegevust (vt tabel 1).

Euroopa Liidu ühtekuuluvusfondide rahaga

- toetatakse internetiühenduste kättesaadavuse parandamist piirkondades, kus seni on puudunud lairibateenus;
- üleminekut X-tee versioonile 6;
- ajakohastatakse eID-baastarkvara;
- viiakse läbi koolitusi, infoühiskonda puudutavaid hindamisi, kontseptsioone, uuringuid ja analüüse, luuakse standardeid, raamistikke, metoodilisi juhendeid ja koolitusmaterjale;
- ajakohastatakse avalike teenuseid, mis on seotud e-residentidega, maksu- ja tollivaldkonnaga, avaandmete ja andmeanalüüsi kasutuselevõtu edendamisega.

IKT-projektides moodustab ELi rahastuse osakaal 85% ning 15% lisavad taotlejad. Prognooside kohaselt kasutatakse aastatel 2017–2021 välisvahendeid igal aastal investeeringuteks 28 miljoni euro ulatuses.[60]

Joonis 1. Välisvahendite osakaal riigiasutuste IT-investeeringutes perioodil 2013–2021



Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul on järgmisel Euroopa Liidu eelarveperioodil vajalik jätkata 4 praeguse IT-valdkonna toetustegevusega, kusjuures 3 meetme puhul jääb rahastus samale tasemele ning ühe tegevuse osas suureneb. Telekommunikatsiooni taristu tegevus lõpeb

[60] Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi läbiviidud IT-kulude analüüs.

jooksval perioodil ning sellega tegevusi ei ole enam plaanis ellu viia. Euroopa Liidu toetuste märkimisväärsel vähenemisel loodetakse tegevusi rahastada Eesti riigi eelarvest.

IT-valdkonna meetme tegevuste „E-teenuste loomist ja rakendamist toetava teenuste baastaristu arendamine“, „Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ ja „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“ rahastamisvajadus jääb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul samale tasemele.

Meetme tegevuse „Telekommunikatsiooni taristu uuendamine ja uue rajamine“ rahastamisvajadus puudub järgmisel perioodil, sest kavandatud baasvõrk saab valmis 2018. aastal.

Meetme tegevuse „Avalike teenuste koosvõime loomine“ rahastamisvajadus suureneb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium hinnangul 1,5 miljonit eurot, s.t. 3,5 miljonilt eurolt 5 miljonini.

Tabel 1 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnang IKT-meetmete rahastamisvajaduse ja võimalike allikate kohta perioodil 2021+

Värvispikker:	Vajadus väheneb/lõppeb	Vajadus ei muutu	Vajadus pigem kasvab

Meede	Rahastamine perioodil 2014–2020 kokku (€)	sh ELi raha (€)	ELi raha osakaal (%)	Vajadus järgmisel ELi eelarve-perioodil (€)	Rahastamis-allikas järgmisel eelarveperioodil toetuste vähene-mise korral
Uue põlvkonna lairibavõrkude arendamine	47 170 588[61]	40 095 000	85	Puudub	Pole selge
E-teenuste loomist ja rakendamist toetava teenuste baastaristu arendamine	40 882 353[62]	34 750 000	85	40 882 353	Pole selge
Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine	5 000 000[63]	4 250 000	85	5 000 000	Pole selge
Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)	95 041 176[64]	80 785 000	85	95 041 176	Pole selge
Avalike teenuste koosvõime loomine	3 529 419[65]	3 000 000	85	5 000 000	Pole selge
KOKKU	**191 623 536**	**162 880 000**	**85**		

Allikas: Riigi Infosüsteemi Amet ning Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium

Mis võib juhtuda IT-valdkonna toetavate tegevuste ärajäämisel või rahastuse olulisel vähenemisel?

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole veel koostanud ega tellinud stsenaariumianalüüse, mis käsitleks ELi toetuste vähenemise mõju. Samas on ministeerium koondanud ning analüüsinud avaliku sektori IKT kulude ning investeeringute seisu ning tuleviku vajadusi.

Ministeeriumis pigem loodetakse, et rahastamine jätkub samas mahus, mis praegusel perioodil. IT-valdkonna rahastamise olulisel vähenemisel vaadatakse prioriteedid üle. Sõltuvalt meetmete

[61] https://www.ria.ee/ee/telekommunikatsiooni-taristu.html
[62] https://www.ria.ee/ee/nutikas-teenuste-taristu.html#investeeringutekavad
[63] https://www.ria.ee/ee/nutikas-teenuste-taristu.html#teadlikkus
[64] https://www.ria.ee/ee/avalike-teenuste-arendamine-sf.html#nutikas_arendamine
[65] https://www.ria.ee/public/SF/Seletuskiri_TAT-Avalike-teenuste-koosvoime-loomine-juurde.pdf

tegevusest võib jääda tegemata ka olulisi tegevusi või saab neid teha väiksemas mahus. IT-valdkonna rahastamise täielikku lõpetamist pigem ei peeta tõenäoliseks.

„Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine“ meetme raha vähenemisel saadakse teavitustegevusi, konverentse, koolitusi, seminare vähem teha. Raha vähenemisel ei ole võimalik korraldada sellises mahus rahvusvahelisi konverentse, millel on seni olnud oluline tähtsus Eesti e-riigi kuvandi loomisel. Samuti väheneks riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste töötajatele suunatud koolituste ja teadlikkuse tõstmise ürituste maht.

Meetmete „E-teenuste loomist ja rakendamist toetava teenuste baastaristu arendamine“ ja „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine“ raha vähenemisel ei ole enam võimalik sellises mahus arendada infosüsteeme ega teha investeeringuid IT-taristusse. Investeeringute vähendamine ei pruugi anda tagasilööke kohe, kuid mõne aasta perspektiivis võib selle tulemusena väheneda teenuste kättesaadavus ja kvaliteet.

Meetme „Avalike teenuste koosvõime loomine“ raha vähenemisel ei ole võimalik enam sellises mahus teha ärianalüüsi projekti- ja väikearendusi. See võib halvendada infosüsteemide koosvõimet ja tekitada tarkvara arendusprojektide hilisemates etappides täiendavaid kulusid.

Tabel 2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangud IT-valdkonna rahastamise lõppemise või rahastamise olulise vähendamise võimalike mõjude kohta

Värvispikker:	Mõju neutraalne	Mõju negatiivne

Tegevus	Võimalik rahastamise ärajäämise/vähenemise mõju MKMi hinnangul
Lairiba arendus	
Telekommunikatsiooni taristu uuendamine ja uue rajamine	Saab valmis ning rahaküsimus ei ole päevakorras.
Nutikad teenused	
E-teenuste loomist ja rakendamist toetava teenuste baastaristu arendamine	Innovatsiooniprojekte lihtsalt ei tehtaks siis. Oluline on eluliselt tähtsate teenuste käimas hoidmine. Paljude e-teenuste kvaliteet võib kannatada. Oluline on kesksete teenuste, nt e-id, x-tee toimimise tagamine.
Infoühiskonna teadlikkuse tõstmine	Raha vähenemisel ei ole võimalik korraldada sellises mahus rahvusvahelisi konverentse, millel on seni olnud oluline tähtsus Eesti e-riigi kuvandi loomisel. Samuti väheneks riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste töötajatele suunatud koolituste ja teadlikkuse tõstmise ürituste maht.
Avalike teenuste pakkumise arendamine	
Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)	Innovatsiooniprojekte lihtsalt ei tehtaks siis. Oluline on eluliselt tähtsate teenuste käimashoidmine. Paljude e-teenuste kvaliteet võib kannatada. Oluline on kesksete teenuste, nt e-id, x-tee toimimise tagamine.
Avalike teenuste koosvõime loomine	Ei arendata isikutele elu- või ärisündmusega seotud kompleksteenuseid, mis vähendaksid nende halduskoormust. Asutusteüleseid teenuseid ei analüüsitaks enam sellises mahus. Algatusi jääb tõenäoliselt vähemaks. Keskset tuge asutustele oleks jätkuvalt vaja.

Allikas: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Kas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil on kava, kuidas rahastada vajalikke IT-valdkonna tegevusi, kui Euroopa Liidu toetused vähenevad?

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikud on Riigikontrolli auditi raames kujundanud seisukoha, milliste praegu ELi toetustest rahastatavate tegevustega peaks jätkama IKT eesmärkidel ka järgmisel ELi eelarveperioodil ning kuidas muutub eeldatavalt tegevuste rahastamisvajadus. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul peaks jätkama nelja tegevusega, milleks ministeeriumi hinnangul leitakse eelarvest raha.

Ministeerium ei ole Riigikontrollile nimetanud võimalikke rahastamisalternatiive ning ministeeriumil puudub täpsem strateegia/tegevuskava, kuidas rahastada IKT arengut vajalikus mahus, kui kasutada olev toetussumma peaks järgmisel ELi eelarveperioodil oluliselt kahanema. Eraldi strateegia või kava koostamist ei pea ministeerium vajalikuks, ministeeriumi hinnangul tuleb need otsused langetada riigi eelarvestrateegiate koostamise käigus n-ö jooksvalt.