

Omavalitsuste rahastamine toetusfondist

*Miks omavalitsuste toetusfondi ümberkujundamine
omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks ei
edene?*

Omavalitsuste rahastamine toetusfondist

Miks omavalitsuste toetusfondi ümberkujundamine omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks ei edene?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

kohalikud omavalitsused saavad valdava osa oma tuludest üksikisiku tulumaksu laekumistest ning riigieelarve tasandus- ja toetusfondist.

Tasandusfondi eesmärk on ühtlustada omavalitsuste tulusid, kusjuures selle raha täpset kasutusotstarvet riik omavalitsustele ette ei määra.

Toetusfondist eraldatakse omavalitsustele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks toetustena (8) ja riiklike ülesannete täitmise eest hüvitistena (2) raha, mille kasutamise sihtotsarve on määratud.

2022. aastal on toetusfondi kogusumma 509 miljonit eurot, millest suurim osa on üldharidustoetus – 380 miljonit eurot.

Toetusfondist omavalitsuslike ülesannete täitmiseks mõeldud toetuste sihtotstarbe ehk kasutuspiirangute kaotamine tähendaks, et selles ulatuses suurendataks omavalitsuste tulubaasi: füüsilise isiku tulumaksu tulu + tasandusfondi.

2017. aastal läbi viidud haldusreformi üks peamisi eesmärke oli tekitada Eestis suuremad ja võimekamad omavalitsused, kes muu hulgas suudaksid olla ka tugevad ja usaldusväärsed partnerid keskvalitsusele. Jätkusammuna sooviti omavalitsustele üle anda rohkem õigusi ja vastutust, muu hulgas pidi Rahandusministeeriumi eestvedamisel ja valitsuse heakskiidul algatatud plaan suurendama linnade ja valdade finantsautonoomiat, kaotades riigilt tuleva toetusfondi rahalt kasutuspiirangud. Selle plaani teostegemine on aga jäänud toppama, sest osa ministeeriume ja omavalitsusi ei usalda üksteist. Nii ongi omavalitsuste õigus otsustada ise oma tulude ja nende kasutamise üle Eestis jätkuvalt märksa piiratum kui näiteks Põhjamaades. Riik on omavalitsuste eelarvetuludest ca 20% ulatuses ette ära otsustanud, milleks on õige raha kasutada.

Riigikontrolli hinnangul on Rahandusministeerium teinud aastate jooksul tõhusat tööd, arvutades läbi eelarvega seotud võimalused suurendada omavalitsuste otsustusõigust ja koos sellega ka vastutust ning loobuda raha sildistamisest, plaani teostamine on aga täitevvõimu ja seadusandliku võimu otsuste ootel. Omavalitsuste finantsautonoomia suurendamise plaanis on jäänud konkreetset edasise osas üha vähemaks ja omavalitsuste raha kasutuspiirangutest loobumise lõpptähtajad on nihkunud järjest kaugemasse tulevikku (algsest aastast 2021 on saanud analüüsidokumentides juba 2035 jne).

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:

- Auditiga kogutud info viitab, et kasutuspiirangute kaotamine toetusfondi toetustelt seisab ennekõike Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning omavalitsuste vastastikuse usaldamatuse taga, sellest ülesaamine eeldab otsuseid ja kokkuleppeid.
- Ministeeriumid pelgavad, et valdkonda senimaani suunatud raha läheb piirangute kaotamise järel omavalitsuses edaspidi mujale (nt õpetajate palgaraha teedesse ja vastupidi), omavalitsused omakorda seda, et riik kehtestab edaspidi täiendavaid valdkondlikke nõudeid, mille kuluvajadust rahastamismudel arvesse ei võta.
- Auditeerimise käigus osapooltelt kogutud info ei sisalda kasutuspiirangutega jätkamise toetuseks olulisi ega sisulisi argumente, kasutuspiirangute mõju toetatavates valdkondades toimunud või

Teadmiseks, et

näiteks õpetajate palgakulude katmisel on omavalitsuste omapanus kasvanud alates 2013. aastast 10% kiiremini kui riigilt saadud toetus.

Teadmiseks, et

peale omavalitsuslike ülesannete rahastatakse toetusfondist ka riiklike ülesandeid, mille kulud tuleb omavalitsustele hüvitada. Erinevalt omavalitsuslikest ülesannetest jätkuks nende sihtotstarbeline toetamine toetusfondist ka edaspidi.

soovitavale arengule on ebamäärane. Ei ole esitatud tõendusmaterjali, mis näitaks, et positiivsed muutused (nt teenuse saajate arvu kasv, palgakasv) on toimunud just toetusraha kasutuspiirangute mõjul. Ainus kasutuspiirangutest tulenev mõõdetav mõju on rahakulu toetatud valdkonnas, kuid omavalitsused rahastavad neid valdkondi juba praegu enamasti suuremas mahus, kui saavad riigilt toetust, ja omapanus on viimastel aastatel kasvanud.

- Toetusfondist rahastatavate riiklike ülesannete kulude hüvitamise meetodika ei ole asjakohane, kuna hüvitatavate kulude koosseis erineb sarnase eesmärgiga ülesannete puhul põhjendamatult. Nii rahvastikuregistri kannete kui ka toimetulekutoetuse taotluste menetlemisel on eesmärk hüvitada omavalitsustele töökoha kulu, kuid neist esimesel juhul võetakse töökoha maksumuses arvesse nelja, teisel juhul vaid kahte liiki kulusid. Töökoha hind on toimetulekutoetuse taotluste menetlemisel seetõttu ca 40% väiksem ja omavalitsused saavad seeläbi sisuliselt kahju.

Riigikontroll leiab, et 2017. aastal Rahandusministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse võetud suund – kaotada omavalitsuslike ülesannetega seotud toetusfondi toetustelt kasutuspiirangud – pakub võimalusi parandada avaliku raha kasutamise tõhusust. Tuleviku suhtes kindlustunde puudumist, mis põhjustab vastastikust usaldamatust, saab ületada selgete kokkulepetega osapoolte vahel ja nendeni jõudmist peaks koordineerima Rahandusministeerium. Murekohad on vaja kõigi osapooltega kõigi toetuste üle selgeks rääkida korraga. Senine praktika – otsida lahendusi toetuste ja osapoolte kaupa pigem eraldi – ei ole edu toonud. Samuti on reformi pidurdanud eri asutuste taktika põhjendada otsuste edasilükkamist vajadusega olukorda täiendavalt analüüsida.

Riigikontroll leiab, et oluline on koos osapooltega Rahandusministeeriumi algatatud ja valitsuse tasandil heaks kiidetud protsessi konkretiseerida ja teha ära otsused, millal piirangud kaotatakse, et nii ministeeriumitel kui ka omavalitsustel oleks võimalik toimida selge perspektiivi tingimustes.

Riigikontroll tegi eelnevat arvestades soovitused riigihalduse ministriile: kaaluda võimalust teha 2023. aastal omavalitsustega peetavate riigieelarve läbirääkimiste käigus osapooli kaasates konkreetne kokkulepe kasutuspiirangute kaotamise ja selle tähtaegade kohta. Seejärel oleks võimalik algatada sama aasta lõpuks asjakohaste õigusaktide muutmine, et fikseerida muutuste tähtajad õigusaktides.

Riiklike ülesannete kulude hüvitamise meetodika ühtlustamiseks tegi Riigikontroll soovitus sotsiaalkaitseministrile.

[Nii riigihalduse minister kui ka sotsiaalkaitseminister olid saanud soovitustega põhimõtteliselt nõus, lubades oma tegevuses neid 2023. aastal järgida.](#)

Hea on tõdeda, et kasutuspiirangute kaotamine on osa toetuste puhul saanud selgema perspektiivi juba käesoleva auditi lõpetamise ajal. Vahetult enne auditiaruande avalikustamist võeti Riigikogus vastu sotsiaalhoolekande seaduse muudatused, millega otsustati asendus- ja järeelhooldusteenuse toetus ning matusetootus viia toetusfondist üle omavalitsuste tulubaasi alates aastast 2024.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	4
Toetusfondi ümberkorraldamine omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks	6
Toetusfondi sihtotstarbe kaotamine ei edene, plaanid on suuresti ellu viimata	6
Seisak on tekkinud eelkõige vastastikuse usalduse puudumise tõttu	9
Sihtotstarbe mõõdetav mõju on enamasti vaid rahakulu toetatud valdkonnas	10
Omavalitsuste omapanus toetatavate valdkondade rahastamisel kasvab kiiremini kui riigi toetus	12
Protsessi tuleb tuua tagasi konkreetsus	13
Riiklike ülesannete kulude hüvitamine toetusfondist	14
Hüvitiste meetodika on selge, kuid ülesannete erinev kuluarvestus ei ole põhjendatud	15
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritu vastused	17
Auditi iseloomustus	19
Auditi eesmärk	19
Lisa A. Auditi käigus läbi viidud intervjuud	21
Lisa B. KOVide kulude analüüsis kasutatud andmed	22

Valdkonna ülevaade

1. Omaavalitsustel (edaspidi ka KOV) on põhiseadusest tulenev õigus ja kohustus otsustada ning korraldada iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi. See hõlmab ka otsuseid, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ette nähtud raha. See õigus on osa KOVide finantsautonoomiast.

Kuidas kujunevad KOVi tulud ja mis on toetusfond?

Teadmiseks, et

enamik tuludest laekub KOVidele riigieelarve kaudu. Eesti KOVide suhteliselt suur sõltumine riigieelarve kaudu laekuvatest tuludest paistab silma ka võrdluses muu Euroopaga. OECD poolt viimati 2019. aastal kogutud andmetest selgub, et maksude või majandustegevuse kaudu maksumaksjalt otse KOVi eelarvesse laekuva tulu osakaal on Eestis vaid 12%. Eesti jagas selles arvestuses esikohta Leeduga, samal ajal kui Soomes oli vastav näitaja 71% ja Rootsis 64%.

Allikas: [Subnational governments in OECD countries: key data](#). OECD, 2019

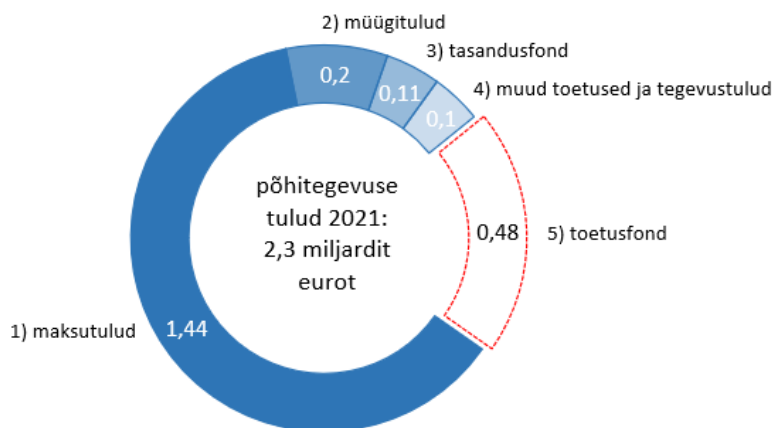
Tasandusfond on KOVidele eraldatav sihtotstarbeline toetus, et ühtlustada KOVide võrdluses ülesannete rahastamise võimalusi.

Juhtumipõhine toetus on investeeringuteks ja tegevuskuludeks makstav juhtumipõhine toetus. Toetuse vajalikkuse ja tingimuste üle otsustab konkreetne ministerium, kes rahastab seda oma valitsemisala eelarvest.

Mis valdkondi toetusfondist rahastatakse?

2. Peamiselt saavad KOVid oma tulud neile laekuvatest maksudest ja riigieelarvest makstavatest toetustest (vt joonis 1). Maksutulust moodustab enamuse omakorda füüsilise isiku tulumaks (2021. aastal ca 95%).

Joonis 1. KOVide 2021. aasta põhitegevuse tulude suurus (miljardit eurot) ja tulude koosseis



Allikas: <https://www.fin.ee/>

3. Toetusfond on üks kolmest seadusega¹ ette nähtud viisist, kuidas KOVid saab riigieelarvest toetada. Lisaks toetusfondile on veel **tasandusfond** ja **juhtumipõhised toetused**. Toetusfond on sihtotstarbeline ja toetuse suurus KOVi kohta kujuneb üksnes arvnäitajate alusel, mis on kindlaks määratud valdkondlike seadustega ja nende väärtused riigieelarvega. Toetusfondi jaotamise ja kasutamise täpsemaid tingimusi reguleerib Vabariigi Valitsuse (edaspidi ka valitsus) sellekohane määrus.²

4. Maksutulud koos müügitulu, tasandusfondi ja muude tuludega moodustavad KOVide tulubaasi. Kui maksudest ja tasandusfondist laekuvat raha saavad KOVid oma ülesannete täitmiseks kasutada oma vajaduste ja eripärade kohaselt, siis toetusfondist makstavate toetuste kasutamisel ei ole KOVidel täielikku otsustusõigust. Riigieelarvest hüvitatakse KOVidele samuti kulu nende ülesannete täitmise eest, mis ei ole seotud kohaliku elu korraldamisega, vaid on olemuselt riikliku iseloomuga.

5. 2022. aastal on toetusfondi suuruseks 509 miljonit eurot. Fondis on eri liiki toetused peamiselt hariduse, sotsiaalkaitse ja teehoiu valdkonnas (vt tabel 1). Suurim on üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus (edaspidi ka üldharidustoetus), mis moodustab fondist ca 75%.

¹ Riigieelarve seadus, 4. ptk 5. jagu.

² Vabariigi Valitsuse 06.02.2015. a määrus nr 16.

Teadmiseks, et

üldhariduskoolide pidamise toetusel on kaheksa alaliiki:

- 1) põhikooli õpetajate palgatoetus (270 mln);
- 2) gümnaasiumiõpetajate palgatoetus (39 mln);
- 3) koolijuhtide palgatoetus (15 mln);
- 4) õpetajate ja koolijuhtide täienduskoolituse toetus (2 mln);
- 5) õppekirjanduse toetus (8 mln);
- 6) koolilõuna toetus (24 mln);
- 7) tõhustatud ja eritoe osutamise tegevustoetus (21 mln) ning
- 8) kultuurirahastuse toetus (1 mln).

Üks põhilistest arvnäitajatest, mille alusel eelnimetatud toetusi KOVide vahel jaotatakse, on õpilaste arv. Suurematest KOVides on näiteks Tallinna toetussumma ca 113 miljonit. Kõige väiksem on toetussumma Ruhnu vallal: ca 0,125 miljonit eurot.

Teadmiseks, et

toetusfondi koosseis on olnud viimasel kümnel aastal võrdlemisi muutuv. Kui praegu on fondis 10 toetust, siis näiteks 2012. aastal oli toetusi 5 ja 2017. aastal 12.

Kuidas on toetusfondi osatähtsus KOVide rahastamisel muutunud?

Teadmiseks, et

2018. aastast alates makstakse toetusfondi kaudu asendushooldus- ja järelhooldustoetust, matusetoetust ning üldhariduskoolide toetuse osana tõhustatud ja eritoe tegevustoetust. Samuti suurendati oluliselt koolieelsete lasteasutuste õpetajate palgatoetust ning huvihariduse ja -tegevuse toetust.

COVID-19-mõjude leevendamiseks maksti aastatel 2020–2021 KOVidele toetusfondi kaudu tulude stabiliseerimise toetust ja 2020. aastal ka täiendavat toetust teehoiuks.

Tabel 1. KOVide toetusfondi toetused 2022 (2022. aasta septembrikuu seisuga)

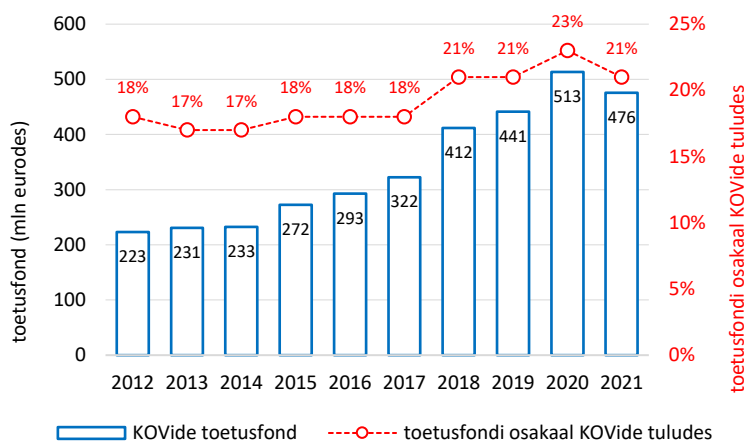
Toetuse liik	Toetuse suurus 2022 (mln eurot)	Osakaal toetusfondist
1) üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus	380,7	74,86%
2) kohalike teede hoiutoetus	29,3	5,76%
3) asendus- ja järelhooldusteenuse toetus	19	3,74%
4) koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjookulude toetus	15	2,95%
5) huvihariduse ja huvitegevuse toetus	10,3	2,03%
6) matusetoetus	4	0,79%
7) raske ja sügava puudega lapsele abi osutamise toetus	2,7	0,53%
8) üle antud endiste riigiteede toetus	0,06	0,01%
9) toimetulekutoetuse maksmise hüvitis	46,1	9,06%
10) rahvastikutoimingute hüvitis	1,4	0,28%

Allikas: www.fin.ee

6. Toetusfondi 10 toetusest on 8 mõeldud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks (vt tabel 1, toetused 1–8). Riiklike ülesannete täitmisega on seotud hüvitised toimetulekutoetuste maksmiseks ja rahvastikutoimingute eest. Samas tähendab toetusrahale määratud sihtotstarve, et ka omavalitsuslike ülesannete puhul on KOVi eest ette ära otsustatud, kuidas toetusraha on õige kasutada. Näiteks üldharidustoetuse raames makstavat õpetajate palgatoetust saab kasutada ennekõike vaid õpetajate tasustamiseks, koolilõuna toetusest saab katta vaid koolilõuna kulusid, teehoiu- toetusest teehoiukulusid jne. Valdkondade vahel raha ümber tõsta ei saa.

7. Toetusfondist saavad KOVid ca 1/5 oma tuludest (vt joonis 2). Sel tasemel on toetusfond püsinud enam-vähem alates 2018. aastast, kui fondi lisati uusi toetusi või suurendati oluliselt seniseid toetusi hariduse ja sotsiaalkaitse valdkonnas. Toetusfondi kaudu rahastati samuti aastatel 2020–2021 meetmeid, millega KOVid said COVID-19-mõju leevendada.

Joonis 2. Toetuste kogusumma toetusfondis ja selle osakaal KOVide kogutuludes 2012–2021



Allikas: <https://www.fin.ee>

Mis on toetusfondi tähendus KOVide finantsautonoomia põhimõtete taustal?

8. KOVide finantsautonoomia aluspõhimõtted tulenevad põhiseadusest. KOVidele piisava finantsautonoomia tagamine on keskne idee samuti Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas³, mille kohaselt määravad finantsautonoomia sisu põhiliselt kaks tingimust:

- KOVidel peab olema võimalus teenida vähemalt osa oma tuludest maksude ja koormistena, mille suuruse üle saavad nad ise otsustada;
- KOVidele antavaid toetusi ei tohiks üldjuhul seostada konkreetsete projektidega ega võtta neilt sellega vabadust tegutseda oma ülesannete piires iseseisvalt.

9. Omavalitsuslike ülesannete püsiv rahastamine sihtotstarbeliste toetustega on viimasega seega vastuolus.

Toetusfondi ümberkorraldamine omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks

Auditi lähtekoht

Teadmiseks, et

KOVide finantsautonoomia suurendamine oli 2019. aasta Riigikogu valimistel üheks programmiliseks eesmärgiks enam-vähem kõigil praegu Riigikogus (2019–2023 koosseis) esindatud erakondadel.

Allikas: <https://www.fin.ee/riigi-rahendus-ja-maksud/majandus-ja-rahendusprognosisid/erakondade-valimisprogrammide-analuusid>

10. 2017. aastal viidi läbi omavalitsuste haldusterritoriaalne reform. Nii selle ajal kui ka järel on poliitilises retoorikas olnud ülekaalus seisukoht, et lisaks piiride muutmisele peab reform saama ka sisulise jätku, millega KOVi rolli ja vastutust avalike ülesannete korraldamisel suurendatakse. Osana sellest on rõhutatud samuti vajadust anda KOVidele suurem finantsautonoomia ja vähendada sõltumist riigieelarvest laekuvatest sihtotstarbelistest toetustest. See võimaldab parandada muu hulgas avaliku raha kasutamise tõhusust, kuna suurendab KOVide vastutust tulemuste eest ja suunab neid kulutuste vajadust paremini läbi mõtlema.⁴ Kui raha ei pea enam ilmtingimata riigi ette kirjutatud viisil ära kulutama, saab KOVides pakkuda paindlikke ja olusid paremini arvestavaid lahendusi, mis aitavad vältida asjatuid kulusid.

11. Toetusfondi toetuste sihtotstarvete kaotamine vähendaks samuti nii riigi kui ka KOVide halduskoormust, kuna koos sellega kaoks vajadus kontrollida sihtotstarvetest kinnipidamist, koguda ja analüüsida selleks vajalikke andmeid ning reageerida kõrvalekalletele.

12. Toetusfondi toetustelt sihtotstarvete kaotamine ja nende tõstmine KOVide tulubaasi on olnud eesmärgiks pea kõikidel Vabariigi Valitsustel pärast haldusreformi. Reformist on juba mõnda aega möödas, mistõttu analüüsis Riigikontroll, mida on selle eesmärgi saavutamiseks tehtud ja mis asjaoludel ei ole eesmärgini veel jõutud.

Toetusfondi sihtotstarbe kaotamine ei edene, plaanid on suuresti ellu viimata

13. KOVide finantsautonoomia suurendamine jõudis varasemast põhjalikumalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016. aastal, kui samal aastal ametisse astunud valitsus seadis selleks konkreetseid eesmärgid. Nende raames kohustati riigihalduse ministrit esitama 2017.

³ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (RT II 1994, 26, 95), artikkel 9.

⁴ Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers. 2019, OECD.

aasta aprilliks valitsusele seisukoht, kuidas omavalitsuste tulubaas eesmärke arvestades ümber kujundada.

14. Minister esitas nõutud tähtjaks valitsusele memorandum, milles tegi ettepaneku tõsta toetusfondist omavalitsuslike ülesannetega seotud sihtotstarbelised toetused hiljemalt aastaks 2021 KOVide tulubaasi, jaotades need KOVidele laekuva tulumaksutulu ja tasandusfondi vahel. Teisisõnu – riigi kindlaks määratud otstarbega toetused kaotatakse ja samas mahus suurendatakse KOVide tulu, mida nad saavad kasutada oma äranägemise järgi. Valitsus kiitis ministri esitatud ettepanekud ja tähtjaid 2017. aasta septembris heaks.

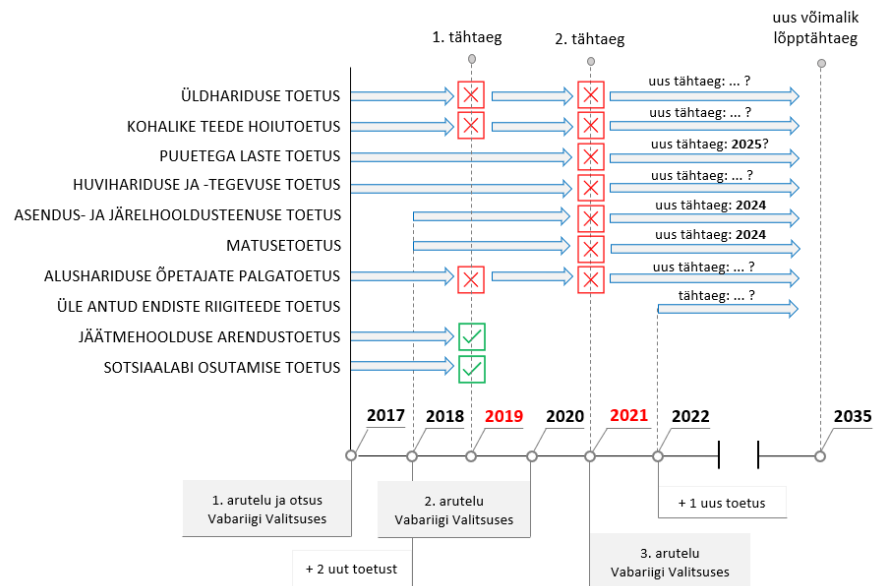
Teadmiseks, et

2019. aastaks toetusfondist KOVide tulubaasi tõstetud jäätmehoolduse arendamise toetust maksti KOVidele 2018. aastal 2,2 miljonit ning sotsiaaltoetuste ja -teenuste osutamise toetust 2,5 miljonit eurot. Omavalitsuslike ülesannetega seotud toetuste kogusummas moodustas see 1,3%.

Toetuste tulubaasi üleviimisega suurendati KOVidele üle kantava füüsilise isiku tulumaksu osa 0,03 protsendipunkti võrra. Samuti suurendati tasandusfondi.

15. Ministri ettepanekule lisatud analüüsides nägi Rahandusministeerium ette, et osa toetusi võiks tulubaasi üle viia juba aastaks 2019, sh mahult suurimad toetused nagu üldharidustoetus ja teehoiutoetus (vt joonis 3). Reaalsus on aga see, et 2019. aastaks kaotati sihtotstarbed vaid kahelt väiksemalt toetuselt, mis olid 2017. aastal toetusfondis – toetus jäätmehoolduse arendamiseks ja sotsiaalabi osutamiseks. Ülejäänud toetuste osas ei õnnestunud muutust saavutada ka aastaks 2021 ning neist paljude puhul ei ole ka selge, millal see edaspidi toimuda võiks. Uusi konkreetseid tähtaegu ei ole välja pakutud ja uue üldise lõpptähtajana on analüüsidokumentides välja toodud võrdlemisi kauge 2035. aasta.

Joonis 3. Toetusfondi toetuste KOVide tulubaasi üleviimisega seotud ajalised sihid ja olulisem areng alates 2017 (audititoimingute läbiviimise ajal)



Allikas: Riigikontroll

Vabariigi Valitsuse ja omavalitsuste läbirääkimised riigieelarve üle – riigieelarve seadusest (§ 46) tulenev korralise koostöö formaat omavalitsuste liitude esindajate ja Vabariigi Valitsuse esindajate vahel.

Läbirääkimiste tulemusena lepitakse muu hulgas kokku põhimõtted, mis käsitlevad KOVidele riigieelarvest edasi antavaid makse, toetuste ja hüvitiste suurust ja eraldamist. Läbirääkimised toimuvad igal aastal.

16. Rahandusministeeriumi väitel õnnestus jäätmehoolduse arendamise toetuse ja sotsiaalabi osutamise toetuse kiire üleviimine tulubaasi suuresti tänu toonaste valdkondlike ministrite initsiatiivile – ministrid mõistsid muutuse vajalikkust hästi. Sellest, milliseid muid tegevusi 2019. aastaks seatud eesmärkide täitmiseks läbi viidi, auditi käigus head ülevaadet ei tekkinud, kuna tõendeid selle aja kohta on vähe. Teada on, et küsimust arutati 2018. aastal ka **Vabariigi Valitsuse ja omavalitsuste läbirääkimistel riigieelarve üle**, kus valitsuse esindajad märkisid, et täpsem ajakava, millal viiakse ülejäänud toetused üle tulubaasi, on koostamisel.

17. Rahandusministeeriumi aktiivsust toetusfondi ümberkujundamist juhtiva ministeeriumina on paremini märgata alates 2019. aastast, kui küsimus võeti uuesti ka samal aastal alustanud valitsuse tegevusprogrammi. Rahandusministeerium intensiivistas veenmistööd valdkondlikes ministeeriumites, sh käidi ühiselt Põhjamaades sealsete süsteemide ja reformidega tutvumas, tehti teemakohaseid ettekandeid ministeeriumite korraldatud kohtumistel, kus selgitati plaanitavate muutuste olemust ja kasu jms.

18. Umbes samal ajal hakkas Rahandusministeerium koguma ka valdkondlike ministeeriumite seisukohti ametlikult. Neist ilmneb, et sihtotstarvete kaotamist aastaks 2021 ei peeta võimalikuks ja muudatustega seoses nähakse mitmeid ohte. Nii näiteks osutas Haridus- ja Teadusministeerium 2019. aastal Rahandusministeeriumile saadetud arvamuses, et üldharidustoetuselt sihtotstarbe kaotamisega kaasnevaid riske on vähe analüüsitud. Samuti leiti, et toetuse üleviimine 2021. aastaks ei ole võimalik põhjusel, et selle eelduseks olevad seadusemuudatused võtavad rohkem aega. Riigikontroll juhib tähelepanu, et valitsuse tasandil 2017. aastal ministeeriumite vahel tehtud põhimõttelisest kokkuleppesist sihtotstarbed kaotada oli selleks ajaks möödas juba kaks aastat.

Teadmiseks, et

Rahandusministeerium on ka Vabariigi Valitsusele välja pakkunud (2020), kuidas toetuste tulubaasi üleviimine võiks toimuda. Kui üldistada, siis eesmärk on jaotada võimalikult palju senistest toetustest ümber KOVidele laekuva tulumaksu ja vähemal määral tasandusfondi kaudu. Tasakaal nende vahel püütakse kujundada nii, et uus mudel tagab praegusega võrreldes võimalikult sarnase laekumise.

Tasandusfondi viiakse näiteks õpetajate palgatoetus ja indekseeritaks, et toetada palgakasvu. Ülejäänud osa üldharidustoetusest (koolilõunatoetus jms) ning kõik muud toetused kaotatakse ning suurendatakse vastavalt KOVidele laekuvat tulumaksu protsenti. Täiendatakse ka tasandusfondi arvestusmetoodikat, et säilitada KOVide vahel senist tulude tasakaalu.

19. Vabariigi Valitsuses on toetusfondi ümberkujundamist pärast 2017. aastat arutatud korra veel 2020. ja 2021. aastal, ent konkreetseid muudatusi ei otsustatud ega uusi tähtaegu selleks enam ei antud. Peeti vajalikuks, et Rahandusministeerium kogub ministeeriumitelt veel täiendavaid seisukohti, neid analüüsitakse ja arutatakse. Samas kui ministeeriumitele 2021. aastal viimati sellekohane ettepanek tehti, esitas oma seisukohad Rahandusministeeriumile vaid Sotsiaalministeerium.

20. Sotsiaalministeerium on samuti 2022. aasta kevadel analüüsinud, kuidas toetuse tulubaasi üleviimine võiks mõjuda asendushooldus- ja järeelhooldusteenustele, ning pakkunud välja, et üleviimiseni võiks jõuda 2024. aastal. Lisaks märkis Sotsiaalministeerium, et matusetootuse üleviimisel tulubaasi arvestatakse samuti aastaga 2024 ja puuetega laste toetuse puhul aastaga 2025. Neist kahe esimese puhul on jõutud käesoleva auditiaruande avalikustamise ajaks ka seaduse tasemel otsuseni⁵. Lähemast tulevikust on need ühed vähesed konkreetset tähtajad, mis ministeeriumid auditi ajal edasiste plaanidega seoses välja käisid. Muu osas midagi kindlat ei ole.

21. Sihtotstarvete kaotamine on ühe teemana olnud järjepidevalt päevakorral ka valitsuse ja omaavalitsuste läbirääkimistel riigieelarve üle. Osapooled on väljendatud sellele põhimõttelist toetust, kuid otsustavaid edasiminekuid sellest tõdemusest ei ole tekkinud. 2017. aastal paljulubavalt alanud sihtotstarvete kaotamise protsess on jäänud seega toppama. Riigikontrolli arvates on see kaotanud aja jooksul oma eesmärkides ka konkretsust ja edasised plaanid on mitme toetuse osas ebamäärased. Protsess on jätkuvalt kinni analüüsi ja seisukohtade kujundamise faasis, kus see praeguseks kulutatud aega arvestades enam olema ei peaks.

⁵ 07.12.2022 võeti Riigikogus vastu sotsiaalhoolekande seaduse muudatused, millega otsustati asendus- ja järeelhooldusteenuse toetus ning matusetootus viia toetusfondist üle KOVide tulubaasi alates aastast 2024.

Mis on vastuseisu ja ebakindluse põhjused?

Teadmiseks, et

Sotsiaalministeerium on oma 2022. aasta kevadel koostatud analüüsis toonud välja, et asendushoolduse toetuse tulubaasi üleviimise põhiline risk on rahastamise vähenemine (raha suunatakse mujale, pakutakse odavamalt teenust kui seni-maani). Samas möönab ministeerium, et risk ei ole suur ning muutustes nähakse ka häid külgi (suurem paindlikkus).

Teadmiseks, et

õpetajate töötasu alammäär tuleb leppida kokku läbirääkimistel, mille osapoolteks on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (§ 76) järgi haridus- ja teadusminister, omaavalitsuste volitatud esindajad ning õpetajate ühenduste volitatud esindajad.

Omaavalitsuste poolelt osaleb läbirääkimistel praegu Eesti Linnade ja Valdade Liit, kuid üksnes konsulteeriva osapoolena, kuna enamaks ei ole saanud KOVIDelt volitust.

Seisak on tekkinud eelkõige vastastikuse usalduse puudumise tõttu

22. Seda, et valdkondlikud ministeeriumid⁶ üldjuhul ei toeta sihtotstarvete kaotamist või siis toetavad seda tingimuslikult, väljendati selgelt ka auditi käigus. Kardetakse kontrolli kaotamist valdkonna rahastamise üle ja rahastamise üldist vähenemist, kuna arvatakse, et KOVID ei jätka seda senises mahus, kui selleks enam sundi ei ole. Põhjalikke argumente selle kinnituseks ministeeriumitel aga pakkuda ei olnud. Erandiks Sotsiaalministeerium, kes oli juba eespool osutatud analüüsis asendushoolduse kohta kirjeldanud rahastamismuudatuste võimalikke positiivseid ja negatiivseid külgi. Samas näitab seegi, et kartus muutuste ees on ennekõike tunnetuslik, millel tugevat faktilist alust ei ole. Kartus muudatuste ees taandub tegelikult küsimusele, kas omaavalitsusi usaldatakse või mitte, ning näib, et praegu ministeeriumitel usaldust napib.

23. Mõne toetuse puhul soovivad ministeeriumid jõuda tulemuseni, kus sihtotstarbe kaotamise eeltingimuseks seatakse valdkondlikud arengud, mis ei ole rahastamisega otseselt seotud. Näiteks on Haridus- ja Teadusministeeriumil kolm põhitingimust, mille täitmisel ollakse üldharidus-toetuselt sihtotstarbe kaotamisega nõus – 1) KOVID võtavad Eesti Linnade ja Valdade Liidu tasandil üle Haridus- ja Teadusministeeriumi senise rolli üldhariduskooli õpetajate alampalga läbirääkimistel; 2) KOVIDega saavutatakse kokkulepe, kuidas toimida pärast Riigikohtu 2017. aasta otsust⁷ üldhariduskoolide tegevuskulude katmisel, kui lapsed ei käi elukohajärgse KOVI koolis; 3) gümnaasiumite pidamine antakse täielikult riigi korraldada.

24. Toetusfondi kaudu toimuva rahastamise ümberkorraldamiseks on asjakohane neist vaid esimene. Riik väljuks ühe osapoolena õpetaja palga senisest rahastamisskeemist ja on vaja saada selgus, kes KOVIDe poolelt ministeeriumi rolli palgaläbirääkimistel üle võtab. Ülejäänul ei saa tingimuste mittetäitmine olla Riigikontrolli arvates takistuseks ja sedalaadi tingimuste seadmine n-ö vahetuskaubana ei ole ka põhimõtteliselt õige. Sarnane seis oli asendushooldus- ja järelhooldusteenuse toetusega. Sotsiaalministeerium põhjendas toetuselt sihtotstarbe kaotamise viibimist muu hulgas sooviga teenuste nõudeid eelnevalt veel täiendada, mis aga ei saa olla sihtotstarvete kaotamise vältimatu eeldus. Nõudeid sotsiaalteenustele tuleb vajaduste muutumise korral ilmselt ajakohastada ka edaspidi, sh nende teenuste⁸ puhul, mida riigieelarvest sihtotstarbeliselt ei rahastata.

25. Auditi käigus tuli välja, et ka KOVIDe positsioon sihtotstarvete kaotamise küsimuses ei ole kindel ega ühetaoline, kuigi riigieelarve läbirääkimistel on toetuste üleviimist tulubaasi soovitud juba pikemat aega. Eesti Linnade ja Valdade Liidu selgitustest ilmnes, et tegelikult ei ole veel liidus ega KOVIDe vahel konsensust, mis tingimustel toetuste

⁶ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium.

⁷ Üldiselt peab sellisel juhul osalema kooli tegevuskulude katmises lapse elukohajärgne KOV, ent Riigikohtu 2017. aasta otsuse järgi tuleb elukohajärgse KOVI asemel osalema tegevuskulude katmises riik, kui elukohajärgses KOVis on lapsele koolikoht tagatud (Riigikohtu otsus nr 5-17-8).

⁸ KOVIDe korraldada on kokku 13 sotsiaalteenust (sotsiaalhoolekande seadus, 2. ptk 2. jagu), millest sihtotstarbeliselt rahastatakse 2.

üleviimine tulubaasi võiks toimuda. Põhjalikke arutelusid ei ole olnud ja ühtset seisukohta ei ole kujundatud.

26. Sihtotstarvete kaotamises näevad omavalitsuse esindajad nii riske kui ka võimalusi. Suuremad KOVid (Tallinn, Tartu) on põhimõtteliselt muutuste poolt, kuid peavad vajalikuks, et ka KOVide rahastamise üldised põhimõtted korrastatakse. Soovitakse vältida olukordi, kus pärast toetuste tulubaasi üleviimist kehtestab riik nendes valdkondades uusi kulukaid nõudeid, kuid rahastamismudel sellele ei reageeri. Eelkõige kehtib see haridus- ja sotsiaalvaldkonna kohta.

27. Sarnaselt valdkondlike ministeeriumite hoiakutega paistab Riigi-kontrolli arvates ka KOVide arvamustest välja usaldamatus. Kardetakse, et sihtotstarvete kaotamisel jäädakse vastaspoole, siinkohal riigi tegevuse tõttu kaotajaks. KOVide seisukohtadest nähtub samuti, et toetuste tulubaasi üleviimise kava meetoodilist poolt ja tulubaasi edasise kujunemise põhimõtteid väga hästi ei teata, mis näitab, et KOVid on jäänud toetusfondi ümberkujundamise protsessis partnerina tagaplaanile ja Rahandusministeeriumi tähelepanu on olnud rohkem ministeeriumitel. Väideti ka, et seisukohti toetusfondi ümberkujundamise küsimuses ei ole neilt süsteemselt kogutud.

Sihtotstarbe mõõdetav mõju on enamasti vaid rahakulu toetatud valdkonnas

28. Riigikontroll analüüsis samuti, mis eesmärgid on valdkondlikud ministeeriumid toetusfondi toetuste sihtotstarvetele, s.o toetusraha kasutuspiirangutele, seadnud ja kuidas nende täitmist jälgitakse. Sellest peaks selguma sihtotstarvete põhjendatus riigi vaatest.

29. Toetamise eesmärgid ja kasutuspiirangute ulatus on enamjaolt lahti seletatud valdkondlikes seadustes: üldharidustoetus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, matusetoetus sotsiaalhoolekande seaduses jne. Erandiks koolieelsete lasteasutuste õpetajate palgatoetus ja kohalike teede hoiutoetus, mida reguleerib vaid toetusfondi määrus⁹. Eesmärkide kohta jagasid ministeeriumite esindajad täpsustavaid selgitusi ka auditi käigus ning kui neid kokkuvõtlikult üldistada, on eesmärkideks kas palgataseme kasv teatud ametikohtadel (täpsemalt haridussektoris) või teatud kriitiliste teenuste kättesaadavuse tagamine ja parandamine.

30. Kõige detailsemalt on toetuse eesmärgid ja kasutuspiirangud reguleeritud haridusvaldkonna toetustel ning kõige üldsõnalisemad on need kohalike teede hoiutoetusel. Näiteks üldharidustoetuse koosseisu kuuluvat põhikooliõpetajate palgatoetust tohib üldjuhul kasutada vaid õpetajate töö tasustamiseks põhikooli astmes. Gümnaasiumis tunde andvatele õpetajatele võib sellest palga maksta üksnes siis, kui selle aluseks on valla- või linnavolikogu otsus, milles on seda valikut põhjendatud kavandatavate muudatustega koolivõrgu korrastamisel. Õpetajate palgatoetuse ülejääki võib kasutada samuti tugispetsialistide töötasuks, kuid siis, kui tugispetsialistile on tagatud õpetaja alampalgaga samaväärne töötasu. Teehoiutoetuse puhul piirduvad riigi ettekirjutused KOVidele seevastu vaid tegevusvaldkonnaga – toetusraha peab minema teehoidu ja muid ettekirjutusi toetuse kasutamise kohta ei ole.

Mis on sihtotstarvete eesmärgid?

Teadmiseks, et

riik on teinud strateegilise valiku pakkuda ise gümnaasiumiharidust ja loonud alates 2012. aastast riigigümnaasiume (praegu 16). Soov on, et KOVid lõpetavad järkjärgult gümnaasiumite pidamise ja seda püütakse mõjutada ka õpetajate palgatoetuse kaudu.

⁹ Vabariigi Valitsuse [06.02.2015. a määrus nr 16](#).

Kuidas eesmärkide täitmist jälgitakse?

Teadmiseks, et

huvitegevuse ja -hariduse toetusega seoses tuleb KOVil koostada huvitegevuse kava ja esitada kord aastas selle täitmise aruanne Haridus- ja Noorteametile. Asendushooldus- ja järelhooldusteenuse ning puuetega laste teenuste olulisemate näitajate kohta esitavad KOVid igal aastal andmeid aruandluskeskkonnas S-veeb.

Teadmiseks, et

oli KOVid, kes tõid auditi käigus välja, et huvihariduse ja -tegevuse aruandlusele kuulub ebaproportsionaalselt palju aega ja see on põhjendamatu koormav.

Teadmiseks, et

alushariduse õpetajate palgatoetuse üks tingimusi on, et KOV on tõstnud lasteaia-õpetaja palga alammäära 90%-ni kooli-õpetaja palga alammäärast ehk toetust makstakse eesmärgi täitmise eest n-ö tagantjärele. 2021. aastal oli vastav tase saavutatud kõikidel KOVidel ning toetusraha jaotati KOVide vahel proportsionaalselt laste arvuga.

31. Enamiku toetuste puhul ei ole kindlaid näitajaid, mille kohta ministriumid korrapäraselt andmeid koguvad, et veenduda eesmärkide täitmisel. Omaette aruandlus on sisse seatud kolme toetuse kasutamise kohta – huvitegevuse toetus, asendushooldus- ja järelhooldusteenuse toetus ja puuetega laste toetus. Kõigil nimetatud juhtudel kogutakse andmeid teenuste kaupa neid saanud isikute arvu ning kahe viimase puhul ka teenuste rahastamisallikate kohta. Korrapäraselt jälgitakse samuti kooli- ja lasteaiaõpetajate töajaloo toetuste puhul vastava ametikoha keskmist palka, mille jaoks vajalikud andmed saadakse riigi andmekogudest ja KOVide üldisest finantsaruandlusest.

32. Kui toetuse kasutamisega seoses teatud näitajaid jälgitakse, on nende näitajate väärtused üldjuhul ajas kasvanud – näiteks teenust saanud isikute arv, õpetajate palk. Samas ei saa Riigikontrolli hinnangul positiivset muutust pidada toetusraha kasutuspiirangu mõjuks. Muutus ei ole kasutuspiiranguga seotud või on see saavutatud eeskätt muude asjaolude mõjul. Näiteks:

- Sotsiaalministeerium tõi välja, et asendushoolduses on toetusega seoses üheks jälgitavaks näitajaks peresarnaste teenusmodelite eelistamine, mistõttu peaks perekodus ja hooldusperes olevate laste osakaal suurenema võrdluses asenduskodudes olevate laste osakaaluga. Selline muutus on aja jooksul ka toimunud, kuid see ei ole toetusele sihtotstarbega seotud kasutuspiirangute mõju, kuna toetusraha võib kasutada täiendavate piiranguteta kõigi nimetatud teenuste osutamiseks.
- Puuetega laste toetuse kasutamisel jälgitakse teenuse saajate arvu muutust, mis peaks iseloomustama teenuse kättesaadavust. Vald-konna suurem rahastamine ja teenuse saajate arvu oluline kasv on viimastel aastatel saavutatud, kuid mitte toetusfondi, vaid euroraha toel.
- Huvitegevuses on aruannete järgi teenuse saajate arv järsult kasvanud (nt 2020. ja 2019. a võrdluses 22%). Samas tunnistas Haridus- ja Teadusministeerium, et kogutavad andmed on ebatäpsed (nt on aruannetes kohati teenuse saajaid rohkem kui KOVid lapsi). Usaldusväärseid andmeid toetuse mõju kohta ei ole.

33. Küsitav on toetuse kasutuspiirangu mõju samuti haridusvaldkonna erinevate palgatoetuste puhul. Eesmärgiks seatud taseme on saavutanud alushariduse õpetajate keskmine palk, kuid selle toetusmeetme loogika on ka teistsugune kui muudel palgatoetustel. Kooliõpetajate palk peaks strateegiliste eesmärkide järgi jõudma tasemele 120% Eesti üldisest keskmisest palgast, mida Haridus- ja Teadusministeerium esitab ühe peamise argumendina, miks on hea säilitada toetuse kasutuspiirangud. Sellele tasemele ei ole õpetajate keskmine palk aga vaatamata toetuse kasutuspiirangutele jõudnud. 2021. aastal oli õpetajate keskmine töötasu tasemel 106% Eesti keskmisest palgast, üle 113% ei ole see viimase kümne aasta jooksul ulatunud.

34. Riigikontroll leiab, et toetusfondi sihtotstarvete mõju toetatavates valdkondades toimunud või soovitava kvalitatiivsele arengule on ebamäärane. Ei ole adekvaatseid argumente, et positiivsed muutused on toimunud just toetuse kasutuspiirangute mõjul. Ainus kasutuspiirangust tulenev mõõdetav mõju, milles saab Riigikontrolli arvates kindel olla, on

fakt, et KOVid kulutavad toetuse saamise aastal või siis pikemas vaates valdkonnas raha vähemalt toetussumma ulatuses.

Kuidas on muutunud KOVide omapanus valdkondade rahastamisel?

Omavalitsuste omapanus toetatavate valdkondade rahastamisel kasvab kiiremini kui riigi toetus

35. Riigikontroll analüüsis, kui võrd põhjendatud on ministriumite kartus, et sihtotstarvete kaotamisel valdkondade rahastamine KOVides väheneb. Vaadati, milliseid tendentse on võimalik nende valdkondade kulutuste mahus ja katteallikate struktuuris viimaste aastate andmete pealt täheldada.

36. KOVide omapanuse muutust saab kirjeldada seitsme toetuse puhul. Ülejäänud juhtudel ei ole toetatava tegevuse kulud KOVide finantsandmetes eristatavad. Võrdlusperioodi alguseks võttis Riigikontroll esimese täisaasta, millal vastavat liiki toetusega alustati või millal kehtestati praegused kasutuspiirangud.

37. Kõigi toetuste puhul on KOVide väljaminekud kasvanud kiiremini kui riigilt saadud toetus (vt tabel 2 ja lisa B). See tähendab, et võrdluses toetusfondiga on muude katteallikate osa valdkondade rahastamisel suurenenud. Kuigi muude katteallikate hulgas võib olla kohati olla ka projektipõhist rahastust (nt ELi fondidest), saab auditi teemat arvestades pidada seda siiski KOVi omapanuseks – valiku valdkonnas raha kulutada on teinud KOV. Kõige suurem on vahe KOVi omapanuse kasuks teehoiu alal, kuid ka näiteks kooliõpetajate palgakulude katmisel on KOVide endi panus kasvanud ca 10% kiiremini.

Tabel 2. Toetusfondi toetussumma ja KOVi kulude juurdekasv alates võrdlusperioodi algusest

	Juurdekasv alates võrdlusperioodi algusest (KOVide peale kokku):	
	a) toetusfondi toetus	b) KOVi kulud
Õpetajate palgatoetus (alates 2013)	80%	90%
Koolijuhtide palgatoetus (alates 2013)	21%	37%
Koolilõuna toetus (alates 2014)	66%	90%
Kohalike teede hoiutoetus (alates 2015)	19%	114%
Asendushooldus- ja järelhooldusteenuse toetus (alates 2018)	7%	36%
Koolieelsete lasteasutuste õpetajate palgatoetus (alates 2018)	11%	23%
Huvihariduse ja -tegevuse toetus (alates 2018)	0%	25%

Allikas: Riigikontroll <https://riigiraha.fin.ee/> ja [s-veebi](#) andmete põhjal

38. Toetusfondi osatähtsus kulude katteallikana on suurim kooliõpetajate palga maksmisel (vt tabel 3), mis kaetakse toetuse arvelt KOVides keskmiselt ca 95% ulatuses. Samas oli see varem veelgi suurem. Muudel juhtudel jääb toetuse osa enamasti alla 50% ning kõige vähem on riigitoetusest abi lasteaiaõpetajate palgakulu katmisel, kus toetuse osa oli 2021. aastal keskmiselt 13%. Kõikide toetuste kohta saab väita, et

vaadates KOVide keskmisi näitajaid, on toetuse osatähtsus valdkonna rahastamisel vaadeldud perioodil vähenenud.

Tabel 3. Toetusfondi osatähtsus toetatud tegevuse või valdkonna kulude katteallikana

	Toetuse osatähtsus kulude katteallikana 2021. aastal (KOVides keskmiselt)	Selle muutus perioodi algusest
Õpetajate palgatoetus (alates 2013)	95%	-1%
Koolijuhtide palgatoetus (alates 2013)	58%	-13%
Koolilõuna toetus (alates 2014)	65%	-1%
Kohalike teede hoiutoetus (alates 2015)	24%	-23%
Asendus- ja järelhooldus-teenuse toetus (alates 2018)	85%	-39%*
Koolieelsete lasteasutuste õpetajate palgatoetus (alates 2018)	13%	-1%
Huvihariduse ja -tegevuse toetus (alates 2018)	33%	-11%

* Võrdlusperioodi alguses jäi osa toetusrahast sageli jooksvale aastal KOVidel kasutamata, mida aga viimastel aastatel on esinenud järjest vähem ja KOVide kulutused on kasvanud kiiremini kui riigilt saadud toetusraha.

Allikas: Riigikontroll <https://riigiraha.fin.ee/> andmete põhjal

Kuidas on rahastamine muutunud valdkondades, kus sihtotstarbed aastal 2018 kaotati?

39. KOVi kogukulude taustal ei ole valdkonna rahastamine vähenenud ka näiteks jäätmehoolduse alal, kus KOVide sihtotstarbeline toetamine 2019. aastal lõpetati ja suurendati vastavalt tulubaasi. Arvestades nii seda kui ka eelpool kirjeldatud näitajaid, ei ole vähemalt finantsstatistika põhjal põhjust arvata, et sihtotstarvete kaotamine tooks nende valdkondade rahastamisel KOVis kaasa olulised muutused. Rahastamise mahte dikteerivad ennekõike reaalne vajadus ja kogukonna ootused, millest ei saa omavalitsejad mööda vaadata.

Mida Riigikontroll soovib?

Protsessi tuleb tuua tagasi konkreetsus

40. Riigikontroll leiab, et 2017. aastal võetud suund pakub pikemas perspektiivis võimalusi parandada avaliku raha kasutamise tõhusust ja need võimalused tuleb ära kasutada.

41. Riigikontroll leiab samuti, et argumendid sihtotstarvete kaotamise vastu ei ole enamasti sisulised, vaid põhinevad kindlustunde puudumisel tuleviku suhtes ja see põhjustab vastastikust usaldamatust. Seda saab ületada, kui rääkida murekohad selgeks nii, et Eesti Linnade ja Valdade Liit ning kõik asjassepuutuvad ministeeriumid on korruga kaasatud ja toetused korruga arutusel. Sedasi tekib parem tervikpilt muutuste olemusest ja võimalused teha asjas edasiminekuks osapooli rahuldavad kokkulepped. Senine praktika, mis on olnud lahenduste otsimine toetuste ja osapoolte kaupa pigem eraldi, ei ole edu toonud.

42. Osapoolte vahel on vaja saavutada konkreetne kokkulepe, millal sihtotstarbed kaotatakse. Selle eeltingimusena ei tohiks aktsepteerida

nõudmisi, mis ei ole seotud sihtotstarbelise toetamise praeguste eesmärkidega. Samuti ei peaks otsuste edasilükkamist enam põhjendama vajadusega olukorda täiendavalt analüüsida. Riigikontrolli arvates ei ole seetõttu ka põhjendatud, et sihtotstarvete kaotamise lõpptähtajana on sihiks võetud 2035. aasta. Muutused tuleb ellu viia varem.

43. Riigikontrolli soovitusel riigihalduse ministriks:

- kaaluda võimalusi saavutada hiljemalt 2023. aastal omaavalitsustega peetavate riigieelarve läbirääkimiste käigus kõiki osapooli ja toetusfondi toetusi hõlmav kokkulepe, mis sisaldab konkreetseid ja mõistlikke tähtaegu, millal kaotatakse omaavalitsuslike ülesannetega seotud toetustelt sihtotstarbed;
- mitte aktsepteerida sihtotstarvete kaotamise eeltingimusena nõudmisi, mis ei ole seotud toetuste praegusest sihtotstarbest tulenevate eesmärkidega;
- algselt hiljemalt 2023. aasta lõpuks toetusfondi jaotamist ja kasutamise tingimusi reguleerivate õigusaktide muutmise, et sätestada nendes toetuste kaupa konkreetseid tähtsaid sihtotstarvete kaotamiseks.

Riigihalduse ministri vastus: nõustume kontrolliaruande järelõudusega, et omaavalitsuslike ülesannetega seotud toetusfondi toetustelt kasutuspiirangute kaotamisega saame tõsta avaliku raha kasutamise tõhusust ning selle teostamist takistavast vastastikust usaldamatust saab ületada parema kommunikatsiooniga osapoolte vahel.

Peame oluliseks tõsta pärast riigikogu valimisi ja uue valitsuse moodustamist toetusfondi vahendite tulubaasi üleandmise teema uuesti aktiivselt päevakorda, et leppida 2023. aasta riigieelarve läbirääkimistel ministeeriumide ja omaavalitsustega ühiselt kokku edasi liikumise graafik. Seejuures nõustume, et üleandmise eesmärkide täitmisega otseselt mitte seotud tingimused ei saa olla õigustatud aluseks takistamiseks vajalikus suunas edasi liikumist.

Riiklike ülesannete kulude hüvitamine toetusfondist

44. Toetusfondist rahastatakse omaavalitsuslike ülesannete kõrval ka kahte riiklikku ülesannet, milleks on toimetulekutoetuste maksimine ja rahvastikutoimingud. Riiklike ülesannete täitmisega seotud kulud tuleb KOVidele riigieelarvest hüvitada, mida saab teha kas tegelike või KOVide arvestusliku keskmise kulu järgi.¹⁰ Toimetulekutoetuse ja rahvastikutoimingute korral on hüvitise määra aluseks keskmine kulu, mille suurus toimingute kohta kinnitatakse igal aastal riigieelarve seadusega.

45. 2022. aastaks on rahvastikutoiminguteks KOVidele ette nähtud kokku 1,4 miljonit eurot, toimetulekutoetuse maksimisega seotud riikliku ülesande hüvitiseks ca 0,4 miljonit eurot. Riigikontroll analüüsis, kas hüvitismäärade arvestusmeetodika on selge ja nimetatud kahe ülesande võrdluses ühesuguste asjaolude juures ühetaoline.

¹⁰ Riigieelarve seadus, § 51.

Hüvitiste metoodika on selge, kuid ülesannete erinev kuluarvestus ei ole põhjendatud

Kuidas hüvitise suurus kindlaks määratakse?

Teadmiseks, et

KOVidele hüvitatavaid rahvastiku-toiminguid on kokku 11, millest kõige suurema ajakuluga on arvestatud abielu registreerimisel (140 min) ja kõige vähem võtab aega isikukoodi loomine (10 min).

Kas hüvitiste metoodika on asjakohane?

Teadmiseks, et

hüvitise aluseks on auditis käsitletud juhtudel riigi poolt valitud keskmine arvestuslik kulu. Suuremad KOVID väitsid, et nende tegelikest kuludest jääb selle valiku tõttu osa katmata, kuna suurusel tulenevalt on neil eelkõige juhtimisega seotud kulud protsessis suuremad kui väiksematel KOVIDel.

Teadmiseks, et

2022. alguses käivitatud energiakulude hinnatõusu kompenseerimise meede kuni keskmise sissetulekuga leibkondadele oli oma toimeleoluga poolest sarnane toimetulekutoetusega. Tegemist oli samuti KOVIDele pandud riikliku ülesandega, kuid selle eest makstava hüvitise arvestamisel lähtuti mitte toimetulekutoetuse, vaid rahvastikutoimingute hüvitise kulustruktuurist. Hüvitise suurus oli 7,44 eurot menetluse kohta ehk suurem kui vastav summa toimetulekutoetuse maksmisel (5,94 eurot).

46. Nii toimetulekutoetuse kui ka rahvastikutoimingute puhul on hüvitise suurus kindlaks määratud, lähtudes toimingu hinnangulisest ajakulust ja töökoha arvestuslikust kulust, mis omavahel läbi korrutatakse.

47. Suuremaid vahesid toimingute hinnas tingib just erinevus ajakulu hinnangutes. Toimetulekutoetuse taotluse menetlemisel on arvestatud toimingu ajakuluks 22 minutit¹¹, rahvastikutoimingutel 10–140 minutit. Kui toimetulekutoetuse menetluskulude katteks makstakse 2022. aastal ühe menetletud taotluse kohta 5,94 eurot, ulatub ajamahukamate toimingute tasu rahvastikuregistris üle 50 euro.

48. Ajakulu hinnangud on saanud mõõtmiste tulemusena, mida KOVID ei pea alati täpseks, kuid Riigikontrollil on tagantjärele keeruline nende asjakohasust hinnata. Andmeid ka ajakohastatakse aeg-ajalt. Näiteks märkisid Siseministeeriumi esindajad, et 2020. aastal tehti KOVIDes uued ajakulu mõõtmised ning praegused 2017. aastal maavalitsuste lõpetamisel paika pandud hinnangud on kavas hüvitise valemis ära muuta. Asi on viibinud COVID-19-kriisi tõttu.

49. Ajakulu hinnangute erinevus ülesannete vahel on põhjendatav suuresti ka konkreetse toimingu eripäraga ning ülesanded ei ole selles mõttes omavahel võrreldavad. Probleemiks hüvitiste metoodikas on aga töökoha tunnitasmäär, mille kulude koosseis ei ole ülesannete võrdluses ühetaoline.

50. Kui rahvastikutoimingute puhul võetakse arvesse nelja liiki kulusid, siis toimetulekutoetuse menetluskulude hüvitamisel vaid kahte liiki kulusid (vt tabel 4). Ühe töökoha tunnitasmäär on toimetulekutoetuse menetlustes seetõttu ca 40% väiksem. Selline erinevus ei ole Riigikontrolli hinnangul põhjendatud ning võib ka väita, et KOVID on saanud seeläbi kahju. Muus osas on kulude määratlus ja keskmise kulu arvestamise metoodika enam-vähem ühetaoline.

Tabel 4. Töökoha kulude koosseis ja töökoha tunnitasmäär toimetulekutoetuse ja rahvastikutoimingute hüvitise arvestamisel 2022. aastal

	Toimetulekutoetuse maksmine	Rahvastikuregistri toimingud
1) Tööjõukulud	Jah	Jah
2) Majandamiskulud	Jah	Jah
3) Põhivara amortisatsioon	Ei	Jah
4) Juhtimistoe kulud	Ei	Jah
Töökoha tunnitasmäär eurodes 2022. aastal	16,03	22,33

Allikas: Riigikontrolli auditi käigus kogutud andmete põhjal

51. Riigikontroll on varem auditeerinud riiklike ülesannete kulude hüvitamist KOVIDele 2013. aastal, kui seda analüüsiti seoses andmete esitamise riigi andmekogudele¹². Võrreldes tookord tuvastatuga on

¹¹ 20 min + 10% lisatoiminguteks.

¹² Riigikontrolli 31.10.2013. a audit „[Andmete esitamine riigi andmekogudele valdades ja linnades](#)“.

rahvastikuregistritoimingute ja toimetulekutoetuse menetluskulude hüvitise kujunemine praegu märksa paremini jälgitav. Hüvitiste metoodika on Riigikontrolli hinnangul selge ja läbipaistev, kuid kulude arvestuspõhimõtted ei ole ühetaolised ning need tuleb esimesel võimalusel ühtlustada.

52. Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile: muuta hiljemalt 2023. aastal toimetulekutoetuse menetluskulude KOVidele hüvitamise põhimõtteid nii, et hüvitis katab sama liiki kulusid, mida kaetakse KOVidele rahvastikuregistri toimingute tegemisel.

Sotsiaalkaitseministri vastus: oleme nõus, et toimetulekutoetuse menetluskulude hüvitamise põhimõtted vajavad uuendamist, ja esitasime taotluse menetluskulude suurendamiseks ka käesoleva aasta riigieelarve läbirääkimiste raames, ent see ei leidnud sel korral heakskiitu. Saame vajaduse tõstatada uuesti 2023. aastal RES koostamise raames.

Oleme samas Sotsiaalministeeriumi 2023. aasta tööplaani lisanud kogu toimetulekutoetuse süsteemi ülevaatamise. Koos sellega vaatame üle ka KOV ülesanded toetuse menetlemisel ja selle rahastuse. Kuna toimetulekutoetuse menetlemisele on lisandunud abivajaduse hindamine ja vajalikele toetavatele teenustele suunamine, on oluline hinnata menetluskulude hüvitamise põhimõtteid terviklikult.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile soovitusi. Ministrid saatsid 10.11.2022 ja 28.11.2022 oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditeeritud kohta

Eesti Linnade ja Valdade Liit: tutvunud Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande „Omavalitsuste rahastamine toetusfondist“ eelnõuga, esitame järgmise arvamus. Leiame, et kontrolliaruandes esitatud tähelepanekud on põhjendatud ja probleemid asjakohaselt välja toodud. Kohalike omavalitsuste finantsautonoomia suurendamine on Eesti Linnade ja Valdade Liidu tegevuse üks põhisuundi ning iga-aastased riigieelarve läbirääkimised annavad kahtlemata võimaluse rääkida läbi ka kontrolliaruandes tõstatatud teemade osas.

Haridus- ja Teadusministeerium: nõustume Riigikontrolli seisukohaga, et 2017. aastal võetud suund omavalitsuslike ülesannetega seotud toetusfondi toetustelt kasutuspiirangute kaotamiseks on pikemas perspektiivis 2035 õige.

Selleks, et sihtotstarbeliste toetuste osakaal väheneks ja kohalike omavalitsuste autonoomsus oma põhiülesannete täitmisel kasvaks, on vajalikud järgmised sammud:

1) Kokku leppida selge vastutus hariduse korraldamisel kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel ja sellest tulenevalt korrastada tervikuna kohaliku omavalitsuse rahastamise põhimõtteid.

Sihtotstarbelisi toetuseid ei ole mõistlik käsitleda eraldiseisva teemana omavalitsuste üldise tulubaasi arengutest. Sama seisukohta avaldasid auditis ka suuremad omavalitsused (Tallinn, Tartu), kes on põhimõtteliselt muutuste poolt, kuid peavad vajalikuks, et omavalitsuste rahastamise üldised põhimõtted korrastataks.

Juhime tähelepanu, et Eestis puuduvad teaduspõhised uuringud sellest, kuidas on linnad ja vallad Eesti taasiseseisvumise ajast „Kohalike omavalitsuste korralduse seaduses“ (1993) sätestatud ülesannetega hakkama saanud. Haridus- ja Teadusministeerium on teinud ettepaneku kaaluda vastavasisulise uuringu tellimist, kuid see on jäänud tähelepanuta.

Kohaliku omavalitsuse autonoomsus ei ole haridusküsimustes eraldiseisvaks eesmärgiks, sest põhiülesanne on tagada kvaliteetse hariduse kättesaadavus. Riigikontrolli auditeerimine „Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2013.–2014. aastal“ toob välja, et hariduse kvaliteedi ja juhtimise eest riigis vastutab Haridus- ja Teadusministeerium ning kui kohalikud omavalitsused ei suuda või ei taha kvaliteetset haridust anda, peab riik koolipidamise rolli omavalitsustelt üle võtma. Haridus- ja Teadusministeeriumi käes on kõik vajalikud hoovad, et algatada asjakohaste seaduste muutmine.

Haridusseaduse eelnõu kooskõlastusprotsess toimus Haridus- ja Teadusministeeriumi eestvedamisel aastal 2015. Paraku ei oldud siis valmis eelnõu menetlemiseks Riigikogus. Vastutuse selgus on ka Riigikontrolli 2022. aasta aruande „Gümnaasiumi võrgu kujundamine“ üheks olulisemaks soovitus: Riigikontroll soovib haridus- ja teadusministril otsustada, milline valitsemistasand vastutab üldkeskhariduse omandamise võimaluse pakkumise eest, leppida kokku ühe vastutajaga süsteemile ülemineku korraldus, koostada vajalikud õigusaktide eelnõud ja esitada need Riigikogule otsustamiseks.

Haridusvaldkonna arengukava 2035, mis on Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud 2021. a, on seadnud eesmärgiks keskhariduse korralduses riigi senisest suurema vastutuse. Paljudelt omavalitsustelt on keskhariduse pidamise vastutus riigi ja omavalitsuste vaheliste kokkulepetega üle võetud. Haridus- ja teadusminister on Riigikontrollile kinnitanud, et ette on valmistamisel keskhariduse vastutuse ja korraldusega seonduvad seadusemuudatused ja need esitatakse Vabariigi Valitsusega kooskõlastatult Riigikogule otsustamiseks hiljemalt 2024. aastal.

Perioodil 2022–2024 on riigi ja omavalitsuste ühiseks väljakutseks eestikeelsele õppele ülemineku ja üleminekuks vajaliku koolivõrgu korrastamine. Mitmete Ida-Viru omavalitsuste põhikoole on Haridus- ja Teadusministeerium juba üle võtnud või üle võtmas riigi pidamiseks, et tagada eestikeelsele õppele ülemineku võimekus ja viia ellu suuremahulisi muudatusi. Muudatuste tulemusena väheneb kohalike omavalitsuste vastutus oma põhiülesannete täitmisel ning võib omakorda tuua kaasa vajaduse ümber kujundada tulubaasi kujunemise põhimõtteid.

2) Eesti Linnade ja Valdade Liidu liikmetel on vajalik kokku leppida ühised seisukohad ja tegevusplaan sihtotstarbeliste toetuste tulubaasi liikumise tingimuste täitmisel

Kohalike omavalitsustega on riigieelarve läbirääkimistel saavutatud järgmine kokkulepe: „toetame suunda, et pikema perspektiiviga muudatused, st põhihariduse, alus- ja huvihariduse sihtotstarbelise toetuse tulubaasi üleviimine, keskhariduse vastutuse riigile üleandmine ja koostöö keskhariduse õppekohtade osas KOVide ja eraõiguslike juriidiliste isikutega, toimuks samal ajal. Muudatuste eelduseks on, et õpetajate töötasu läbirääkimiste protsessi arengud ja põhihariduse korralduseks riigieelarvelise rahastuse jaotus tulubaasis on kokku lepitud. Tegevuskulude arvelduse arengute osas tuleb leida omavalitsuste vahelised kokkulepped.“

Üldhariduskooli õpetajate töötasu alammäära läbirääkimisi ei ole seni veel toimunud, sest siiani on puudunud omavalitsustel valmisolek läbirääkimiste osaleda. Samuti puudub Eesti Linnade ja Valdade Liidul selge seisukoht, kas seda vastutust soovitakse tulevikus kanda või mitte.

Kuigi alushariduse korraldus on olnud Eesti taasiseseisvumise algusest kohaliku omavalitsuse ülesanne ja rahastus kokku lepitud omavalitsuste tulubaasi vahenditest, siis kahjuks ei ole omavalitsuste eestvedamisel suudetud senini lasteaiaõpetajate palgakasvu läbirääkimisi pidada. See oli ka põhjuseks, miks riik lasteaiaõpetajate palgatoetuse meetme 2017. aastal välja töötas. Riigieelarvest sihitatud lisarahatoel ja kohalikele omavalitsustele seatud tingimustega said lasteaiaõpetajate töötasude mitmekordsed erinevused kogu riigis tasandatud. Edasine lasteaiaõpetajate palgakasv on kohalike omavalitsuste vastutus, mida saab teha tulubaasi kasvu vahenditest.

Viimasel ajal on nii kohalikud omavalitsused kui ka Riigikogu kultuurikomisjon avaldanud seisukohti, et riigi vastutus peaks olema suurem ka huvihariduse õpetajate ja kohaliku omavalitsuste erinevate töötajate palgakasvu meetmete väljatöötamisel¹³ Nende ettepanekute rakendamise mõjul suurenevad sihtotstarbeliste toetuse mahud ja väheneb kohalike omavalitsuse autonoomsus.

Haridus- ja Teadusministeerium tunnustab Riigikontrolli kohalike omavalitsuste ülesandeid, vastutust ja rahastust käsitlevate auditite koostamise eest perioodil 2013–2022.

Rõhutame, et kohalikele omavalitsustele antavate sihtotstarbeliste toetuste analüüsist on kasu siis, kui lepitakse kokku selge vastutus hariduse korraldamisel ja vastutusest lähtuvad omavalitsuste üldised tulubaasi arengud.

Riigikontrolli märkus: haridusvaldkonna erinevate eesmärkide seostamine toetusfondi ümberkujundamisega ei tohi olla meelevaldne. Oleme auditi aruandes märkinud, et sihtotstarvete kaotamise eeltingimusena ei peaks esitama ega aktsepteerima eesmärke, mis ei kattu sihtotstarvete praeguste eesmärkidega. Toome aruandes ka välja, millised eeltingimused on asjakohased ja millised mitte. Enne õpetajate palgatoetusel sihtotstarbe kaotamist peaks looma selguse õpetajate alampalga läbirääkimiste osapooltes, kui Haridus- ja Teadusministeerium sihtotstarvete kaotamise järel rahatamisskeemist väljuks.

Audit näitas samuti, et ainus kontrollitav eesmärk praegustel sihtotstarvetel on see, et KOVID kulutavad toetatavas valdkonnas raha toetussumma ulatuses. Seda nad on ka teinud ja enamgi. Samuti on KOVIDe omapanus toetatavate valdkondade rahastamisel viimastel aastatel kasvanud märksa kiiremini kui riigilt saadud toetus. Kaalukaid sisulisi argumente sihtotstarvetega jätkamise kasuks Riigikontrolli arvates ei ole.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
<p>Toetusfondi ümberkujundamine omavalitsuslike ülesannete rahastamisel</p> <p>43. Soovitus riigihalduse ministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ kaaluda võimalusi saavutada hiljemalt 2023. aastal omavalitsustega peetavate riigieelarve läbirääkimiste käigus kõiki osapooli ja toetusfondi toetusi hõlmav kokkulepe, mis sisaldab konkreetseid ja mõistlikke tähtaegu, millal kaotatakse omavalitsuslike ülesannetega seotud toetustel sihtotstarbed; ▪ mitte aktsepteerida sihtotstarvete kaotamise eeltingimusena nõudmisi, mis ei ole seotud toetuste praegusest sihtotstarbest tulenevate eesmärkidega; ▪ algatada hiljemalt 2023. aasta lõpuks toetusfondi jaotamist ja kasutamise tingimusi reguleerivate õigusaktide muutmine, et sätestada nendes toetuste kaupa konkreetset tähtajat sihtotstarvete kaotamiseks. <p>p-d 10–42</p>	<p>Riigihalduse ministri vastus: nõustume kontrolliaruande järeldusega, et omavalitsuslike ülesannetega seotud toetusfondi toetustel kasutuspiirangute kaotamisega saame tõsta avaliku raha kasutamise tõhusust ning selle teostamist takistavast vastastikust usaldamatust saab ületada parema kommunikatsiooniga osapoolte vahel.</p> <p>Peame oluliseks tõsta pärast riigikogu valimisi ja uue valitsuse moodustamist toetusfondi vahendite tulubaasi üleandmise teema uuesti aktiivselt päevakorda, et leppida 2023. aasta riigieelarve läbirääkimistel ministeeriumide ja omavalitsustega ühiselt kokku edasi liikumise graafik. Seejuures nõustume, et üleandmise eesmärkide täitmisega otseselt mitte seotud tingimused ei saa olla õigustatud aluseks takistamiseks vajalikus suunas edasi liikumist.</p>
<p>Riiklike ülesannete rahastamine toetusfondist</p> <p>52. Soovitus sotsiaalkaitseministrile: muuta hiljemalt 2023. aastal toimetulekutoetuse menetluskulude KOVIDele hüvitamise põhimõtteid nii, et hüvitis katab sama liiki kulusid, mida kaetakse KOVIDele rahvastikuregistri toimingute tegemisel.</p> <p>p-d 44–51</p>	<p>Sotsiaalkaitseministri vastus: oleme nõus, et toimetulekutoetuse menetluskulude hüvitamise põhimõtted vajavad uuendamist, ja esitasime taotluse menetluskulude suurendamiseks ka käesoleva aasta riigieelarve läbirääkimiste raames, ent see ei leidnud sel korral heakskiitu. Saame vajaduse tõstatada uuesti 2023. aastal RES koostamise raames.</p> <p>Oleme samas Sotsiaalministeeriumi 2023. aasta tööplani lisanud kogu toimetulekutoetuse süsteemi ülevaatamise. Koos sellega vaatame üle ka KOVID ülesanded toetuse menetlemisel ja selle rahastuse. Kuna toimetulekutoetuse menetlemisele on lisandunud abivajaduse hindamine ja vajalikele toetatavatele teenustele suunamine, on oluline hinnata menetluskulude hüvitamise põhimõtteid terviklikult.</p>

¹³ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/9c4d3761-84a3-43aa-a4c2-9215aa42123a>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Töö eesmärk oli teha kindlaks põhjused, miks omavalitsuste toetusfondi ümberkujundamine omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks ei edene, ja teha seda arvestades soovitusi, et toetusfondi ümberkujundamist kiirendada.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Töö analüüsi Rahandusministeeriumi ja valdkondlike ministeeriumite tegevust toetusfondi ümberkujundamisel, lähtudes Vabariigi Valitsuses 2017. aastal võetud suunast. Lisaks analüüsi toetusfondist rahastatavate riiklike ülesannete hüvitise arvestusmetoodikat.

Audititoimingud viidi läbi järgmiste küsimuste alusel:

1) Mis põhjustel on täitmata Vabariigi Valitsuse 2017. aasta otsus kaotada aastaks 2021 enamikult omavalitsuste toetusfondi toetustelt nende kasutamist piirav sihtotstarve?

- Mida on otsuse täitmiseks perioodil 2017–2021 tehtud?
- Millised on valdkondlike ministeeriumite seisukohad sihtotstarbe vajalikkuse küsimuses?
- Millised on KOVide seisukohad sihtotstarbe vajalikkuse küsimuses?

2) Kas toetusfondi praegusele toetusele seatud eesmärged on võimalik saavutada ka ilma toetuse kasutamist piirava sihtotstarbeta?

- Kuidas ja milliste näitajate alusel on valdkondlikud ministeeriumid toetuse sihtotstarbega seatud eesmärkide täitmist jälginud ja toetuse kasutamist kontrollinud?
- Kuidas on sihtotstarbega seatud eesmärkide täitmist kirjeldavate näitajate väärtused viimase kümne aastaga muutunud?
- Kuidas on viimasel kümnel aastal muutunud omavalitsuste endi panus toetatava valdkonna rahastamisel?
- Kui 2018. aastal osa toetuste puhul sihtotstarve kaotati ja toetus lisati omavalitsuste tulubaasi, siis kuidas on see mõjutanud vastavate valdkondade eesmärkide täitmist ja rahastamist?
- Millised on peale toetuse sihtotstarbe määramise võimalikud alternatiivid samade valdkondlike eesmärkide saavutamiseks?

3) Kas riiklike ülesannete täitmisega seotud kulude toetusfondist hüvitamise metoodika on asjakohane?

- Kas hüvitamise põhimõtted on selged ja läbipaistvad?
- Kas ühetaolisi kulusid hüvitatakse eri ülesannete puhul ühetaoliselt?

1. ja 2. küsimuse raames kogutud infot ja tehtud järeldusi on kirjeldatud aruande p-des 13–39; 3. küsimusega seonduvat p-des 44–51. Aruandes ei käsitleta sihtotstarvete praegusele eesmärkidele alternatiivide pakkumise küsimust, kuna selgus, et peamine tuvastatava mõjuga eesmärk on vaid rahakulu valdkonnas ning alternatiividele ei ole ministeeriumite ega KOVide tasemel ka eriti mõeldud.

Audititoimingutena viidi läbi intervjuud (vt lisa A), analüüsi teemakohaseid õigusakte, Vabariigi Valitsusele arutamiseks esitatud dokumente, ministeeriumite poolt auditi käigus esitatud analüüse ja muid dokumente. Samuti analüüsi toetusfondi toetuste ja KOVide kulude dünaamikat (vt lisa B).

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud tehti põhisas 2022. aasta mais ja juunis ning lõpetati augustis.

Auditi meeskond:

Audiitorid Illar Tõnisson, Elin Vako ja auditijuht Tambet Drell.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post 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 80092.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Lisa A. Auditi käigus läbi viidud intervjuud

Asutus/ühing	Asutust/ühingut intervjueeritud esindanud isikud
Rahandusministeerium	Sulev Liivik (kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna juhataja), Andrus Jõgi (kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna nõunik)
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	Julia Bergštein (teedetalituse juhataja)
Haridus- ja Teadusministeerium	Piret Sapp (kohalike omavalitsuste koostöö ja koolivõrgu nõunik), Salle Andresson (üldehariduse peaekspert), Hille Vares (finantsanalüütik), Riin Tamm (noorte- ja andepoliitika osakonna juhataja)
Sotsiaalministeerium	Hanna Vseviov (asekantsler), Ivar Sikk (hoolekande osakonna juhataja), Helen Jõks (laste ja perede osakonna nõunik)
Keskkonnaministeerium	Kaupo Heinma (asekantsler)
Siseministeerium	Enel Pungas (rahvastiku toimingute osakonna juhataja), Mari Käbi (nõunik), Terje Maurer (nõunik, teenistussuhe peatunud)
Eesti Linnade ja Valdade Liit	Veikko Luhalaid (tegevdirektor), Jan Trei (asedirektor), Toomas Johanson (nõunik), Rait Pihelgas (asedirektor), Tiina Üksvärav (nõunik)
Tallinna Linnavalitsus	Silver Tamm (linna finantsdirektor), Veiko Tammearu (konsultant), Maarja Valler, Anne Viinapuu, Anne Altermann (juhtivspetsialistid)
Tartu Linnavalitsus	Jüri Mölder (linnasekretär), Küllli Lust (rahandusosakonna juhataja), Indrek Kuusk (rahandusosakonna eelarveteenistuse juhataja)
Pärnu Linnavalitsus	Meelis Kukk (abilinnapea)
Rapla Vallavalitsus	Küllike Orul (finantsjuht)
Elva Vallavalitsus	Heiki Hansen (abivallavanem)
Valga Vallavalitsus	Annely Adrat (rahandusteenistuse juhataja)

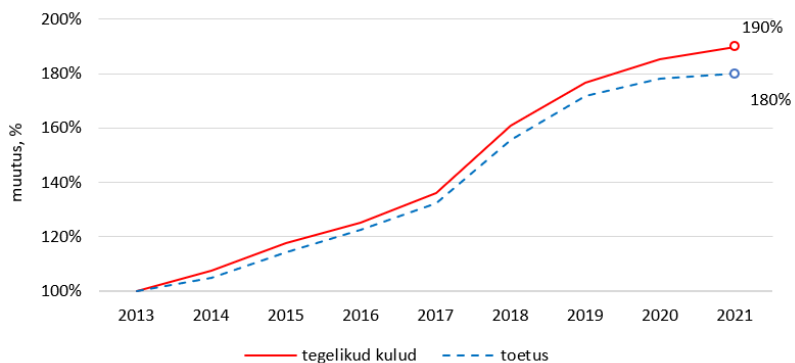
Lisa B. KOVide kulude analüüsis kasutatud andmed

Toetusfondi toetuse ja sellest rahastatud kulude dünaamikat on võimalik võrrelda 7 toetuse puhul. Ülejäänud juhtudel ei ole kulud KOVide finantsandmetes eristatavad. Kulude andmed võttis Riigikontroll rakendusest <https://riigiraha.fin.ee/> ning asendushooldus- ja järelhooldusteenuse kohta [S-veebist](#). Riigiraha rakendusest võetud finantsandmed on kõikide kulude kohta kasutatud KOVide ja nende ühingute (nt Saue valla Laagri kooli peab valla ühing) konsolideerimisgrupi tasemel konsolideeritult (s.o kulud omavahelistest tehingutest grupi sees on elimineeritud).

Järgmisena on välja toodud kulude ja toetuste dünaamika võrdlusperioodi kohta ning analüüsitud kulud tegevusala ja majandusliku sisu (konto) järgi. Joonisel 4, 5 ja 8 on palgakulule lisatud arvestuslik tööandja maksukulu (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaks), kuna toetusest saab katta tööjõukulu tervikuna, kuid KOVide finantsandmetes ei ole vastav maksukulu otseselt eristatav.

1) õpetajate palgakulu üldhariduskoolides

Joonis 4. Üldhariduskoolide õpetajate palgakulu ja selleks eraldatud toetuse suuruse muutus alates 2013



Kulud tegevusaladel:

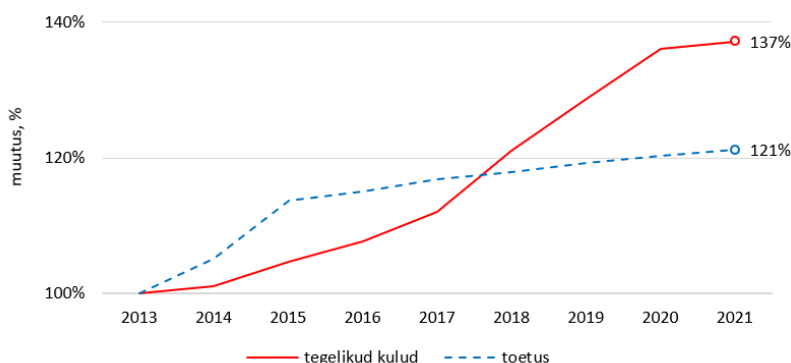
alus- ja põhihariduse kaarsed kulud (09210), algkoolid (09211), põhihariduse otsekulud / põhi- ja üldkeskharidus (09212), üldkeskhariduse õpetajate tööjõukulud / üldkeskhariduse otsekulud (09213), põhi- ja üldkeskhariduse kaarsed kulud (09220), täiskasvanute gümnaasiumide kaarsed kulud (09221).

Ja kontodel:

põhipalk ja kokku lepitud tasud (500260), boonused (500263), hüvitised ja toetused (500267), töötasud võlaõiguslike lepingute alusel (500268).

2) koolijuhtide palgakulu üldhariduskoolides

Joonis 5. Üldhariduskoolide juhtide palgakulu ja selleks eraldatud toetuse suuruse muutus alates 2013



Kulud tegevusaladel:

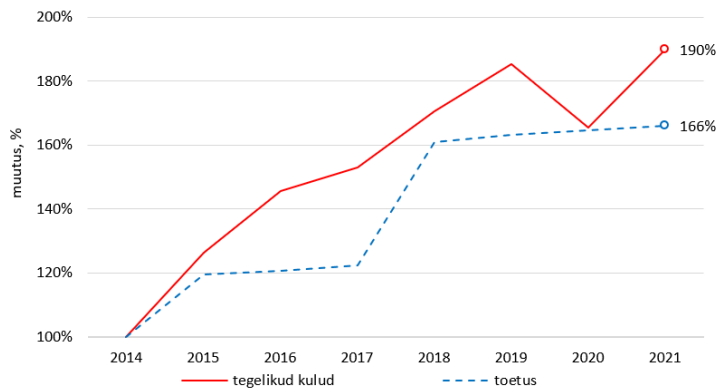
vt eelmine.

Ja kontodel:

põhipalk ja kokkulepitud tasud (500210), boonused (500213), hüvitised ja toetused (500217).

3) koolilõuna toetus

Joonis 6. Koolitoidu tegevuskulu ja selleks eraldatud toetuse suuruse muutus alates 2014

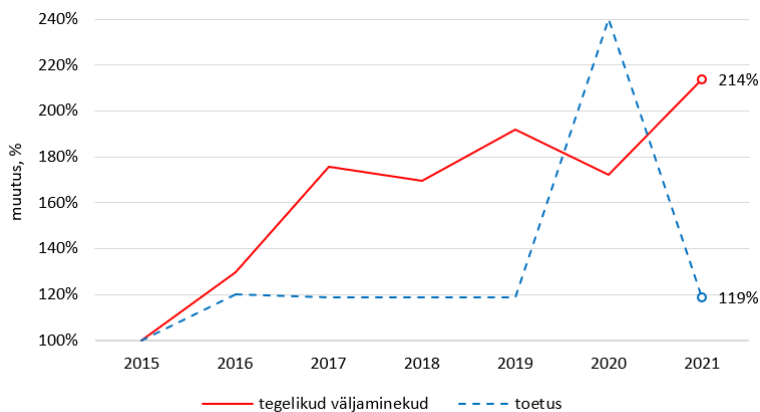


Kulud tegevusaladel:
koolitoit (09601).

Ja kontoklassides:
tööjõukulud (50), majandamiskulud (55).

4) kohalike teede hoiantoetus

Joonis 7. Teehoiu väljaminekute ja nendeks eraldatud toetuse suuruse muutus alates 2015



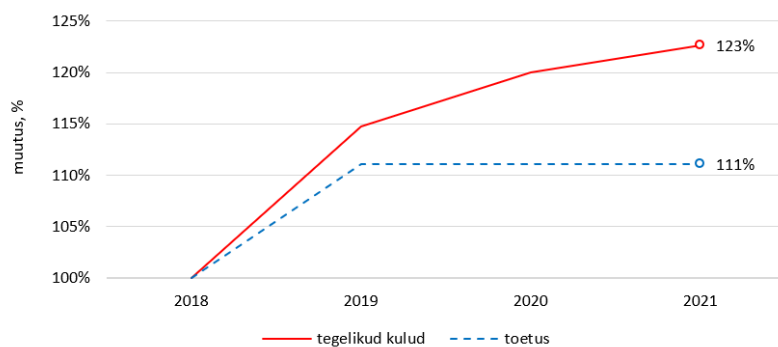
Väljaminekud tegevusaladel:
maanteetransport (04510).

Ja kontoklassides:
põhivara soetus (15), antud toetused jooksvateks kuludeks (45), tööjõukulud (50), majandamiskulud (55), muud põhitegevuse kulud (60), finantskulud (65).

NB! 2020. aastal eraldati COVID-19-meetmena KOVidele teehoiuraha topelt.

5) koolieelsete lasteasutuste õpetajate palgatoetus

Joonis 8. Koolieelsete lasteasutuste õpetajate palgakulu ja selleks eraldatud toetuse suuruse muutus alates 2018

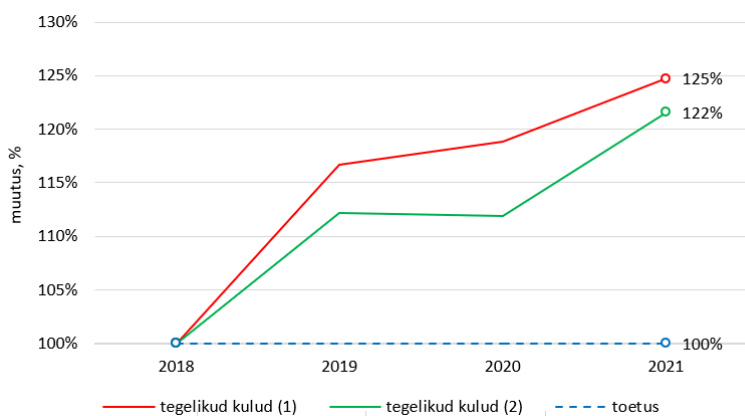


Kulud tegevusaladel:
alusharidus (09110).

Ja kontodel:
põhipalk ja kokkulepitud tasud (500260), lisatasud (500261), boonused (500263), puhkusetasud (500264), toetused (500265), hüvitised ja toetused (500267), töötasud võlaõiguslike lepingute alusel (500268).

6) huvihariduse ja -tegevuse toetus

Joonis 9. Huvihariduse ja -tegevuse kulude ja nendeks eraldatud toetuse suuruse muutus alates 2018 (esimene täisaasta)



Kulud tegevusaladel:

(1) noorte huviharidus ja huvitegevus (09510);

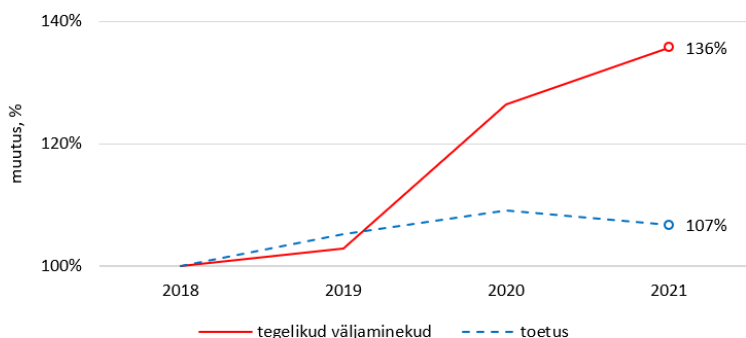
(2) noorte huviharidus ja huvitegevus (09510) + sport (8102), noorsootöö ja noortekeskused (8107), muusika (8236).

Ja kontoklassides:

antud toetused jooksvateks kuludeks (45), tööjõukulud (50), majandamiskulud (55).

7) asendushooldus- ja järelhooldusteenuse toetus

Joonis 10. Asendus- ja järelhoolduse väljaminekute ning nendeks eraldatud toetuse suuruse muutus alates 2018



S-veebi aruanne: asendushooldus- ja järelhooldusteenuse toetusfondi raha kasutus ja jääk ([vaata](#))