

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2011. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte aasta jooksul
tähelepandust*

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2011. aastal

Riigikontrolöri kokkuvõte aasta jooksul tähelepanust

Saateks

Mõeldes tagasi aastale 2011, võib vahest öelda, et see oli Eestile hea aasta. Ma pole aga kindel, et seda saab öelda südamerahuga. Eesti majandus näitas küll head hoogu, kuid jõudsalt kasvasid ka hinnad. Tööpuudus vähenes, kuid eestlaste elatustase ei tõtta tõusule. Mul on jätkuvalt hea meel madala riigivõla üle, kuid olen mures, kuidas Euroopa võlakriis laheneb.

Ülevaade, mida hea lugeja käes hoiab, räägib palju rohkemast kui pealkiri lubab. See räägib probleemidest, mis Eesti arengut pärsivad. See näitab teile, et aeglustuva majanduskasvu ja vähenevate töökäte tingimustes ei saa riiki reformimata pakkuda kodanikele pikaajaliselt kvaliteetseid teenuseid. Siin on analüüsitud, kas valitsusel on plaan, kuidas probleeme lahendada ja Eesti elu edendada.

Ma pean teile ütlema, et valitsus on Eesti jätkusuutliku arengu probleemidest teadlik. Valitsus on koostanud ligemale sada arengukava, kuhu on kirja pannud, milliseid muutusi nad ühiskonnas näha soovivad. Neid soove on palju ja kohati käivad nad ehk üksteisele vastu, aga nad on suunatud inimeste elujärje parandamisele. Enamasti on arengukavades kenasti lahti mõtestatud ka probleemid, mis Eesti teel seisavad. Kõige laialdasemalt on seda tehtud ehk Eesti konkurentsivõime kavas „Eesti 2020“, kus on käsitletud pea kogu riigi tegevusvaldkondade hetkeolukorda ja väljakutseid.

Arengukavad on aga kõigest paber. Probleemide teadmine ei maksa midagi, kui tegusid ei järgne. Arengukavades seatud eesmärkide saavutamine nõuab ka reaalselt kogu riigi, kõikide valitsemisalade koostööd. See nõuab valitsuselt pidevat veendumist, et tegevused viivad eesmärgini. See nõuab tehtu arvestamist uute otsuste langetamisel. See nõuab prioriteetide ja kulude julget kaalumist ning vajaduse korral ümbermängimist.

Kas me võime rahuliku südamega öelda, et meil nii otsuseid langetataksegi? Kardan, et mitte. Kui me vaatame, millist rolli on arengukavad riigijuhtimisel mänginud, siis peaaegu mitte mingisugust. Nendega ei arvestata ei rahajagamisel ega otsuste langetamisel. Kuigi probleemide lahendamine ja reformide elluviimine nõuab ühist pingutust, pole valitsus ministeeriume piisavalt koostööle suunanud. Riigieelarve pannakse kokku matemaatilise valemi abil, mitte prioriteetide ja eesmärkide kaaludes ning sisulisele analüüsile toetudes.

Meil on vaja mõtlemise muutust selles, kuidas otsuseid langetame, ning meil pole selle tee leidmiseks ülemäära palju aega. Aastaks 2020 on

Eestis valitsuse enda andmetel ligikaudu 65 000 tööealist elanikku vähem kui praegu, kümme aastat hiljem juba 107 000 vähem, pensioniealisi on seevastu rohkem. Me ei tea, kaua võime loota Euroopa Liidu abirahale või mida Euroopa võlakriis meile kaasa toob. See võib kõlada retooriliselt, aga me peame kiirustama oma riigi valmisehitamisega, vajalike reformide elluviimisega.

Ja just praegu on hea hetk alata. Suurem osa riigi olulistest arengukavadest hõlmab perioodi kuni aastani 2013. Uute väljatöötamist on alustatud, juba praegu on käimas perioodi 2014–2020 Euroopa Liidu toetusraha kasutamise kavandamine. Analüüsipõhist otsustamist vajavad kahtlemata mõlemad protsessid. Väljakutsetest, mida seejuures silmas pidada, kõnelebki teie käes olev ülevaade.

Head lugemist!



Mihkel Oviir
riigikontrolör

oktoobris 2012

Sisukord

Saateks	3
I. Riigi vara ja selle kasutamine	7
Riigi 2011. aasta majandusaasta koondaruanne kajastab riigi finantsseisundit õigesti, kuid mitme ministeeriumi raamatupidamine on muutunud kehvemaks	7
Riigiasutused on võtnud riigieelarve seadusega keelatud pikaajalisi kohustusi 315 miljoni euro ulatuses	8
Riigi rahandus ja majandus	9
2011. aasta oli Eesti majandusele oodatust parem aasta	9
Suuruselt teine hinnatõus Euroopa Liidus nullis eestlaste palgakasvu	9
Hinnakasv turgutas maksutuluseid	10
Kiirel majanduskasvu aastal kulutas riik tuludest rohkem	11
Majanduskasv aeglustub, Euroopa võlakriisi mõju Eestile teadmata	12
Enamik riigi tegevusvaldkondi peab tulevikus ajama läbi ilmselt õhema rahakotiga	13
Riigi investeringud kaovad koos välistoetustega	16
Kokkuhoiust hoolimata reservid vähenevad ja võlad kasvavad	17
Valitsus teab jätkusuutliku arengu riske, kuid tegusid napib	17
Pikaajalise mõjuga probleeme teatakse, kuid nende lahendamine toimub peamiselt paberil	18
Valitsus pole ministeeriume sisulisele koostööle piisavalt suunanud	18
Valitsuse tegevuse mõju eesmärkide saavutamisele pole teada	19
Riigieelarve koostamisel valdkondade eesmärkidest ja vajaminevast rahast ei räägita	20
Riigi jätkusuutlikuks arenguks on valitsusel vaja mõista oma tegevuse tulemusi ja seda infot ka arvestada	21
Vaja on Riigikogu ja valitsuse otsust, millist infot nad riigijuhtimiseks vajavad	21
II. Riigi tegevusvaldkondade areng ja probleemid	22
Haridussüsteem ootab muutusi	22
Hea aeg vajalikud reformid ära teha	22
Üldhariduse koolivõrk on endiselt valupunkt	23
Kõrghariduses on segane üleminekuperiood	25
Teadus- ja arendustegevus vajab sisukamat lähenemist	28
Lisaks rahastamise suurendamisele on vaja selgemaid eesmärke ja rohkem teadlasi	28
Riigi suutlikkus edendada teadus- ja arendustegevust võtmevaldkondades on kesine	30
Tervishoius tähtsad otsused ikka tegemata	32
Hoolimata deklareeritud soovist ei ole terviseedenduse rahastamine kasvanud	32
Tervishoiuteenuste kättesaadavus väheneb	33
Ravimite kättesaadavust saaks parandada	36
Riigi tegevus tööhõive tagamisel	38
Töötute toetamise praegune korraldus ei too lahendust struktuursele tööpuudusele	40
Pikaajalise töötuse probleemi lahendamisse peab riik täiendavalt panustama	41
Tööhõive parandamiseks planeeritakse luua töövõimetuskindlustus	43
2010. aasta auditist „Riigi tegevus puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel“ ning 2011. aasta auditist „Järeldus riigi tegevusest turvalise töökeskkonna tagamisel“.	45
Riik pole otsustanud, kust saab Eesti elektri pikas perspektiivis	46
Uute elektrijaamade rajamisel tuleb arvestada nende keskkonnamõju, kulu tarbijale ning konkurentsivõimet	47
Riigil puudub taastuvenergia arendamiseks pikaajaline plaan	50
Põllumajanduse edukus ei tohiks tulla puhta veekeskkonna arvelt	52

Peipsi järve suurim reostus pärineb põllumajandusest	52
Väetiste kasutamine ei tohi saada takistuseks veekogude hea seisundi saavutamisel	53
Veekogude kaitseks on vaja hästi toimivaid veemajanduskavasid	55
Kulukas teehoole	55
Riigimaanteede hoolduse kulud kasvavad kiiresti	56
Järelevalve teehooldes üle on nõrk	58
Kultuuripoliitika vajab tegemist	59
Riigi roll kultuuri ja spordi toetamisel ootab lahtimõtestamist	59
Betoonist jõutakse ka sisuni	62
Raha jagamist saab teha läbipaistvamaks ja kasutamise kontrolli tõhusamaks	64
III. Probleemid kohalikes omavalitsustes	66
Paremad avalikud teenused parandaksid Eesti konkurentsivõimet	66
Riik ja omavalitsused on ülesannete jaotamises ja rahastamises eri seisukohtadel	67
Võimalus hinnata teenuste kvaliteeti aitaks otsustada omavalitsuste võimekuse üle	68
Maakondlikud omavalitsusliidud ei ole täitnud neile pandud lootusi	70
Euroopa Liidu raha üle, mida on kasutatud valdade ja linnade arendamiseks, puudub tervikpilt	71
Projektide tulemusi hinnates ei saa toetuda struktuuritoetuste infosüsteemi andmetele	73
Avaliku ja erasektori koostöövormi valik ja rahaliste kohustuste võtmine ei ole läbi analüüsitud	74

I. Riigi vara ja selle kasutamine

Loe lähemalt

Riigikontrolli aruandeid ministeeriumide 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta aadressilt www.riigikontroll.ee

1. Maksumaksja raha antakse Vabariigi Valitsusele Riigikogu nõusolekul kasutada kindlate eesmärkide saavutamiseks, nt tööpuuduse leevendamiseks, abivajajate toetamiseks või arstiabi kättesaadavuse parandamiseks. Valitsus peab raha kulutama tulemuslikult, aga ka õiguspäraselt ja läbipaistvalt. Riigikontrolli ülesandeks on aidata avalikkusel mõista, kuidas riigivalitsejad oma kohusega toime on tulnud. Selleks teeb Riigikontroll tulemusauditeid, vastavusauditeid ning finantsauditeid.

2. Finantsaudititega selgitab Riigikontroll välja, kas põhiseaduslikud asutused ja ministeeriumid on käinud riigivaraga ümber seaduslikult ja heaperemehelikult ning oma tegevuse ka nõuetekohaselt raamatupidamises üles märkinud. Riigikontroll annab hinnangu riigi kui terviku, kõikide ministeeriumide ja põhiseaduslike asutuste tegevusele igal aastal. Aruanded esitatakse Riigikogule ja neid saab lugeda Riigikontrolli kodulehelt.

Riigi 2011. aasta majandusaasta koondaruanne kajastab riigi finantsseisundit õigesti, kuid mitme ministeeriumi raamatupidamine on muutunud kehvemaks

3. Riigikontrolli arvates kajastab riigi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Teisalt, kui eelmisel aastal tõdes Riigikontroll, et paranenud on ka valitsemisalade raamatupidamise korraldus, siis 2011. aastal muutus mitme ministeeriumi finantsarvestuse kvaliteet kehvemaks. Riigikontroll leiab, et selle on põhjustanud raamatupidamise tsentraliseerimise reform, mille elluviimine ei ole läbi mõeldud.

4. Et vähendada ministeeriumide halduskulusid, algatas Rahandusministeerium 2009. aastal riigi tugiteenuste tsentraliseerimise projekti, mille eesmärgiks on standardiseerida ministeeriumide tegevus ja infosüsteemid palga- ja personaliarvestuse ning raamatupidamise alal. Esmalt ühendati ministeeriumi ja tema allasutuste raamatupidamine alates 2010. aastast järgmistes valitsemisalades: Siseministeerium, Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium (v.a Sotsiaalkindlustusamet) ja Põllumajandusministeerium (v.a PRIA, Jõudluskontrolli Keskus).

5. Kuna tsentraliseerimiseks vajalikke infotehnoloogilisi lahendusi polnud piisavalt ette valmistatud, muutunud töökorraldus tekitas ministeeriumis ja allasutustes segadust ning tsentraliseerimise ajastus topelttööd, tõi reform kaasa hoopis raamatupidamise kvaliteedi halvenemise. Projektis osalenud valitsemisaladest ei tuvastanud Riigikontroll märkimisväärsed probleeme vaid Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitsemisalas. Tsentraliseerimise tulemusena pole esialgu vähenenud ka halduskulud ega ametnike arv.

Raamatupidamise tsentraliseerimine on kulude kokkuhoiu asemel toonud seni kaasa finantsarvestuse kvaliteedi languse

6. Valitsus läheb aga riigi tugiteenuste projektiga edasi. 2011. aasta lõpul nõustus valitsus rahandusministri plaaniga luua Riigi Tugiteenuste Keskus, mis pakuks riigiasutustele finants-, personali- ja palgaarvestuse teenuseid. Riigikontroll toetab raamatupidamise tsentraliseerimist, kuid leiab, et seda ei peaks tegema rutates. Läbi tuleb mõelda reformi eesmärk, valitsemisalade eripära, töökorralduslikud muudatused ning ette valmistada infotehnoloogilised lahendused.

Tugiteenuste tsentraliseerimine ei tohi vähendada asutuste juhtide kontrolli riigivara kasutamise ja säilimise üle

7. Majandusarvestus hõlmab nii raamatupidamist, eelarvestamist kui ka kuluarvestust. See on tervikprotsess, mille lõhkumisel võib hajuda vastutus tugiteenuste keskuse, ministeeriumi ja allasutuse vahel. Riigiasutuste juhtidel tuleb teadvustada, et vaatamata sellele, kuidas arvestuse pidamine on korraldatud, jääb vastutus raamatupidamise aastaaruande õigsuse eest neile. Riigivaraseaduse järgi vastutavad riigivara eesmärgipärase, otstarbeka, säästliku ja heaperemeheliku kasutamise eest riigivara valitsejad. Selge vastutus, ülesanded ja sisuline kontroll riigivara kasutamise ja säilimise üle peavad riigiasutustele jääma ka uue korralduse puhul.

8. Tugiteenuste keskuse teenindamisele on praeguseks üle viidud Justiitsministeeriumi valitsemisala, plaanis on viia ka Rahandusministeerium ning ettevalmistused käivad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi osas. Samas pole Riigikontrolli hinnangul praegu selge, milliseid probleeme tahetakse tugiteenuste keskuse loomisega lahendada. Riigikontroll toetab raamatupidamise tsentraliseerimist esialgu ministeeriumidesse. Edasine tsentraliseerimine keskusesse peab põhinema selle sammu käigus väljaselgitatud kasul ning olema selgelt eesmärgistatud. Kuni see pole tehtud, ei peaks Riigikontrolli hinnangul rohkemate ministeeriumide raamatupidamist keskuse ülesandeks andma.

Maksumaksja raha on valdavalt kasutatud seaduslikult, kuid mõned eksimused korduvad aastast aastasse

9. Vabariigi Valitsus tohib maksumaksja raha kasutada ainult Riigikogu antud volituse kohaselt. Teha võib vaid neid kulusid, mis on riigieelarve seadusega lubatud. Sarnaselt varasemaga leidis Riigikontroll, et ka 2011. aastal ei pidanud ministeeriumid sellest nõudest alati kinni. Levinuim eksimus on see, et riigiasutused kasutavad investeeringuteks ettenähtud raha majandamiskuludeks või vastupidi. Riigiasutuste sellisele toimimisele on Riigikontroll tähelepanu juhtinud nüüdseks juba seitsmendat aastat järjest. Seekord leiti eksimusi viie ministeeriumi valitsemisalas. Ehkki rikkumised pole summaliselt suured, kahandavad need eelarve läbipaistvust ja on seetõttu taunitavad.

Riigiasutused on võtnud riigieelarve seadusega keelatud pikaajalisi kohustusi 315 miljoni euro ulatuses

10. Teine ja summaliselt märksa tõsisem rikkumine on seotud riigile pikaajaliste kohustuste võtmisega. Riigieelarve seadusega on keelatud riigiasutusel võtta laenu või kasutada kapitalirenti, kui Riigikogu pole selleks luba andnud. Ometi nähtub, et ministeeriumid kasutavad kontoritehnika ja sõidukite liisimiseks usinalt kapitalirenti. Samuti on viimastel aastatel muutunud tavapäraseks sõlmida rendilepinguid, mida riigiasutus ei saa kogu laenujääki ja finantseerimiskulusid tasumata katkestada. Riigi 2011. aasta raamatupidamise aruande järgi on selliseid kohustusi riigil kokku 315 miljoni euro ulatuses.

11. Riigikontrolli hinnangul tuleb katkestamatute rendilepingutega võetavad kohustused riigieelarves ette näha, vastasel korral ei tohi neid lepinguid sõlmida. Kohustused, mis on võetud kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepingutega, tuleb eelarve koostamisel arvestada finantseerimistehingute hulka. Kuna tavaliselt selliseid lepinguid enne tähtaega ei lõpetata, siis on oluline lepingutega võetud pikaajalised kohustused eelarves selgelt välja tuua.

Riigi rahandus ja majandus

2011. aasta oli Eesti majandusele oodatust parem aasta

12. Eesti majandus on viimastel aastatel olnud nii Euroopa Liidu suurimaks tõusjaks kui ka langejaks. 2006. aasta 10,3% kasv asendus 2009. aastal 14,2% langusega, et siis jälle kosuma hakata. Tagasihoidliku 2010. aasta järel ulatus 2011. aasta majanduskasv 7,6%-ni, mida ei ületanud ükski Euroopa Liidu liikmesriik.

13. Majanduskasvu mootoriks kujunes eksport. Eesti peamiste kaubanduspartnerite majandusele polnud võlakriis veel olulist mõju avaldanud ja tellimused Eesti ettevõtetele kasvasid jõudsalt. Majanduskasvu panustasid pea kõik tegevusalad, veduriks oli töötlev tööstus. Kui 2010. aasta augustis prognoosis Rahandusministeerium 2011. aasta kaupade ja teenuste ekspordi kasvuks 9%, siis tegelikult suurenemiseks kujunes 24,9%.

14. Samas teeb Riigikontrolli murelikuks, et valitsusel ja avalikkusel pole täpseid andmeid, kui suure osa ekspordist moodustavad Eesti ettevõtete loodud kaubad ja pakutavad teenused. Märtsis 2012 avaldatud Riigikontrolli aruandes „Veoste piiriületus Eesti ja Venemaa vahelisel maismaapiiril“ on välja toodud, et tegelikult kajastatakse statistikas Eesti ekspordina ka teistest riikidest pärit kaupade väljavedu ehk arvesse läheb ka Eestit läbiv transiitkaup. Näiteks hindavad Statistikaameti töötajad, et Eesti päritoluga kaupade osatähtsus Eesti ekspordis Venemaale moodustas 2010. aastal veidi üle kolmandiku. Osa ekspordist on ka teadmata päritoluga: tegemist võib olla Eesti toodanguga, aga võib ka mitte. Ehkki Statistikaamet lähtub andmete kogumisel rahvusvahelistest nõuetest, leiab Riigikontroll, et Eesti majanduse kasvumootori – ekspordi – mõistmiseks ja toetamiseks on vaja meil teada ka nn rahvusliku ekspordi andmeid.

15. Kasvanud välistellimused ja paranenud majandusolukord muutsid võimalikuks uute inimeste palkamise ja/või olemasolevate töötajate tasu suurendamise. Registreeritud tööpuudus leevenes 2010. aasta 16,9%-lt 12,5%-ni, mis oli samuti parem tulemus, kui Rahandusministeerium prognoosinud oli (vt tabel 1). Ka keskmine palk kasvas oodatust kiiremini – 2,6% asemel 5,4%, kuid kuna hinnad tõusid aastaga 5%, suurenes Eesti inimeste ostujõud vaid 0,4% võrra. Euroopa Liidu liikmesriikidest kasvasid hinnad kiiremini ainult Rumeenias.

Eesti ekspordistatistikas kajastatakse ka kaupu ja teenuseid, mis ei ole Eesti päritoluga

Suuruselt teine hinnatõus Euroopa Liidus nullis eestlaste palgakasvu

Tabel 1. Valitud majandusnäitajate 2011. a prognoos ja tegelikkus

Näitaja	2010	2011 prognoos	2011 tegelik
SKT reaalkasv (%)	2,3	3,6	7,6
Ekspordikasv (%)	21,7	9	24,9
Tööpuudus (%)	16,9	15,4	12,5
Keskmise palga reaalkasv (%)	-2	0,1	0,4
Tarbijahinnaindeks (%)	3	2,5	5

Allikas: Rahandusministeeriumi 2010. ja 2012. a suvine majandusprognoos

16. Keskmise reaalkasv 0,4% tõus on siiski parem tulemus, kui Rahandusministeerium oli 2011. aastaks prognoosinud. Kasvanud sissetulekud ja paranenud tööhõive tõid 2011. aasta teises pooles kaasa ka sisenõudluse suurenemise, mis ekspordi kõrval majanduskasvu panustas.

17. Majandusolukorra paranemine, tööhõive ja inflatsiooni kasv mõjusid hästi riigi rahakotile. Võrreldes 2010. aastaga suurenes 2011. aastal kõikide maksuliikide laekumine – välja arvatud tollimaks – 4,04 miljardilt eurolt 4,34 miljardi euron. Seda oli ca 120 miljoni euro võrra rohkem, kui Rahandusministeerium oli 2011. aastaks prognoosinud.

Hinnakasv turgutas maksutulused



Urmas Nemvalts, Postimees

18. Maksutulude loodetust parem laekumine tähendas head ka riigi eelarvetasakaalule. Kui suvel 2010 prognoosis Rahandusministeerium, et 2011. aastal kulutab valitsussektor rohkem, kui tulused laekub, siis tegelikkuses läks vastupidi. Prognoositud 239 miljoni eurose puudujäägi asemel ületasid valitsussektori tulud kulusid 164 miljoni euro võrra ehk 1% SKTst (vt tabel 2).

Tabel 2. Valitsussektori eelarvepositsioon: 2011. a prognoos ja tegelik olukord (protsent SKTst)

	2010	2011 prognoos	2011 tegelik
Keskvalitsus ehk riigieelarve	-0,6	-2	0
Kohalikud omavalitsused	0,6	-0,2	0,1
Sotsiaalkindlustusfondid ehk haigekassa ja töötukassa	0,2	0,6	0,9
Kokku	0,1	-1,6	1

Allikas: Rahandusministeeriumi 2010. a ja 2012. a suvine majandusprognoos

19. Peamist rolli mängisid valitsussektori eelarvepositsiooni parandamisel Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa. Haigekassa 2011. aasta tulud ületasid kulusid 13 miljoni ja töötukassa tulud 135 miljoni euro võrra. Riigieelarve olukorda parandas oodatust suuremate maksutulude kõrval märkimisväärselt ka heitmekvootide müügitulu, mille abil keskvalitsus 2011. aasta tasakaalus eelarvega lõpetas. Linnade-valdade eelarve püsis riigi kehtestatud laenupiirangute tõttu samuti tasakaalus.

Kiirel majanduskasvu aastal kulutas riik tuludest rohkem

Riigikassa reservid vähenesid

20. Riigieelarve alusel tehtavad kulud pole aga ainsad tehingud, mis riigikassast raha välja viivad. Kindlatel juhtudel, kui Riigikogu on riigieelarve seadusega loa andnud, võib valitsus kasutada raha nii, et see eelarve tasakaalu arvutamisel kuluna arvesse ei lähe. Näiteks osta äriühingute osakuid, järelmaksuga masinaid ja seadmeid. Raha tuleb riigikassast ka sel juhul välja maksta, kuid see ei lähe otseselt kuluna arvesse.

21. Finantseerimistehingute väljamakseteks tuleb aga samuti raha leida. Nii ületasid Rahandusministeeriumi andmetel riigieelarve kulutused 2011. aastal tulusid 282 miljoni euro võrra. Puudujäägi tõttu kahanes riigieelarve kassareserv aastaga 683 miljonilt eurolt 604 miljoni euroni, kuid vähenemine oleks olnud suuremgi, kui riigikassa käsutusse poleks toodud haigekassa vaba raha ca 170 miljonit eurot. Sotsiaalkindlustusfondidega sõlmitud lepingute järgi alustati haigekassa vaba raha võtmisega riigieelarve kassareservi detsembris 2011 ja töötukassa raha liitmisega jaanuaris 2012 (vt tabel 3).

Tabel 3. Riigikassa hallatavad reservid (miljonites eurodes)

Reservi nimetus	Turuväärtus		
	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
Stabiliseerimisreserv	302	320	333
Riigieelarve varade kassareserv, sh	903	683	604
▪ riigieelarve kassareserv + vaba raha	623	484	240
▪ omandireformi reservfond	28	28	31
▪ riikliku pensionikassa erakorraline reserv	118	0	0
▪ riigikassa klientide raha	134	171	334
Haigekassa reservkapital*	53	54	6
Haigekassa kassatagavara*	147	137	27
Töötukassa reservkapital**	21	22	26
RIIGIKASSA KOKKU	1 427	1 216	997

* Haigekassa reservkapital ja kassareserv liideti riigi pangakontsernikontoga detsembris 2011.

** Töötukassa reservkapital liideti riigi pangakontsernikontoga jaanuaris 2012.

Allikas: Rahandusministeerium

Riigivõlg ei kasvanud, kuid garantiikohustused suurenesid pea kümme korda – 2,3 miljardi euroni

22. Uusi laenulepinguid valitsus 2011. aastal ei sõlminud ja riigivõlakirju ei emiteerinud, kuid suurendas kapitalirendikohustust. Aasta lõpuks moodustas valitsussektori võlg 965 miljonit eurot ehk 6% SKTst, mis on jätkuvalt Euroopa Liidu madalaim võlakoormus. Suurem osa võlast on kohalike omavalitsuste kanda, summas 539 miljonit eurot. Arvestuslikult

kajastub Eesti võlakoormuses ka meie osa Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi (EFSF) väljastatud laenudes, 2011. aastal oli see ca 14 miljonit eurot.



Urmas Nemvalts,
Postimees

23. EFSFiga liitumise tõttu kasvasid hüppeliselt Eesti riigi garantiikohustused. 2010. aasta lõpuks oli riik andnud garantiisid üldsummas 269 miljonit eurot, millele 2011. aastal lisandus garantiikohustus EFSFi ees summas 1,98 miljardit eurot. 2011. aasta lõpuks oli riik andnud üldgarantiisid summas 2,3 miljardit eurot. 2012. aastal kasvasid riigi potentsiaalsed kohustused veelgi, kui Riigikogu ratifitseeris Euroopa Stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamislepingu. Selle kohaselt peab Eesti maksma ESMi 148,8 miljonit eurot ja lisaks maksimaalselt 1,15 miljardit eurot, kui asjakohane sissenõue tuleb.

Majanduskasv aeglustub, Euroopa võlakriisi mõju Eestile teadmata

24. 2011. aastal alanud kiire majanduskasv hakkas aasta lõpus raugema. Kui aasta arvestuses kokku kasvas SKT 7,6%, siis viimases kvartalis 4,5%, 2012. aasta esimeses kvartalis 3,6% ja teises kvartalis 2%.

25. Et Euroopa võlakriisi lahenemine on jätkuvalt ebakindel ja Eesti peamiste kaubanduspartnerite majandusväljavaated halvenenud, on tellimused Eesti ettevõtetele vähenema hakanud. Kaupade eksport 2012. aasta mais oli 8% väiksem kui aasta varem. Majanduskasvu aeglustumist mõjutas nüüd eelkõige varem kasvu vedanud töötleva tööstuse lisandväärtuse vähenemine. Toodang on 2012. aastal vähenenud enamikus majandusharudes. Kiirust hakkas kaotama ka sisenõudluse kasvutempo, mis alanes 2012. aasta esimeses kvartalis 1,6%-ni, eratarbimise aastakasv pidurdus 5%-lt 3%-ni.

26. Kuna majandusosaldust ja kindlustunnet peegeldavad näitajad on langenud, prognoosib Rahandusministeerium, et Eesti majanduskasv aeglustub järgmistes kvartalites veelgi. 2012. aasta majanduskasvuks ootab Rahandusministeerium 2,2%, aastateks 2013–2016 kasvu vahemikus 3–3,6%.

Urmas Nemvalts,
Postimees



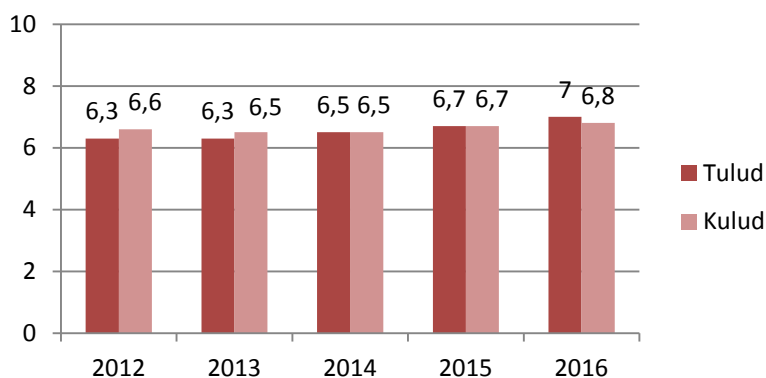
27. Jätkuvalt on suureks küsimärgiks Euroopa võlakriisi areng ja selle mõju Eestile. Meetmed võlgade ohjeldamiseks pole finantsturge lõpliku lahenduse leidmises veennud. Positiivsed sõnumid on jäänud lühiajaliseks ja asendunud taas usaldamatuse kasvuga riikide eelarvepoliitika vastu. Suurriikidest oli 2012. aasta suvel vaid Saksamaa majandususkaldusindeks suurem ajaloolisest keskmisest.

28. Eesti on võlakriisi lahendamisse panustamas Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi ja Euroopa Stabiliseerimismehhanismi kaudu. EFSFi kaudu on Eesti nõustunud tagama fondi antavaid laene maksimaalselt 1,98 miljardi euro ulatuses, ESMi tuleb Eestil sisse maksta 148,8 miljonit eurot ja lisaks maksimaalselt 1,15 miljard eurot, kui vastav sissenõue tuleb (vt ka p 23). Oma viimases majandusprognosis nendib Rahandusministeerium, et ebakindlus võlakriisi osas püsib ning ei ole välistatud, et Euroopa tasandil rakendatud meetmed annavad tagasilöögi majandusarengule või struktuursed reformid ei anna veel oodatud tulemusi.

Enamik riigi tegevusvaldkondi peab tulevikus ajama läbi ilmselt õhema rahakotiga

29. Ehkki Eesti majanduskasv stabiliseerub Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt Euroopa Liidu keskmisest kõrgema taseme juures (ca 3%), ei too see kaasa riigieelarve tulude ja kulude olulist kasvu (vt joonis 1).

Joonis 1. Riigieelarve tulud ja kulud perioodil 2012–2016 (miljardites eurodes)*



* Võrreldavuse huvides ei ole aastate 2013+ andmetes kajastatud raamatupidamislikku muutust, mis lisas 2013. aasta eelarve eelnõu tuludele ja kuludele veidi üle miljardi euro. Allikas: Rahandusministeerium

30. Võrreldes 2012. aastaga kasvavad riigieelarve tulud 2015. aastaks 371 miljoni euro võrra – 6,3 miljardilt eurolt 6,7 miljardi euroni. Suuremat hüpet ootab Rahandusministeerium 2016. aastal, mil riigieelarve tulud peaksid ületama 7 miljardi euro piiri. Kulude poolelt on riik otsustanud asuda suhteliselt enam kokku hoidma, et viia eelarve tasakaalu ja hiljem ülejääki. Riigieelarve kulud jäävad 2013. ja 2014. aastal samale tasemele mis 2012. aastal (ca 6,5 miljardit eurot). Aastaks 2016 suurenevad riigieelarve kulud küll 6,8 miljardi euroni, kuid võrreldes majandusarenguga on seda jätkuvalt suhteliselt vähem kui eelmistel aastatel. Kui 2012. aastal kulutab valitsussektor mahus 43% SKTst, siis aastal 2015 mahus 35%. Valitsuse eesmärk viia riigieelarve ülejääki saavutatakse Rahandusministeeriumi prognooside kohaselt 2014. aastal. Aastal 2016 ületavad Rahandusministeeriumi ootuste kohaselt riigieelarve tulud kulusid 195 miljoni euro võrra.

Sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna kulud suurenevad, hariduse ja majanduse toetamise kulud vähenevad

31. Rahandusministeerium on prognoosinud ka seda, kui palju üks või teine valdkond tulevikus raha võiks saada. Neist prognoosidest nähtub, et võrreldes 2012. aastaga võivad aastaks 2015 lisaraha loota riigikaitse, tervishoiu- ja sotsiaalvaldkond. Kulutused haridusele, avalikule korrale, majanduse toetamisele, keskkonnakaitsele ja üldistele avaliku sektori teenustele aga vähenevad (vt tabel 4).

32. Rahandusministeeriumi prognoosides pole arvestatud Euroopa Liidu toetustega aastateks 2014–2020, kuna jagunemine valdkondade vahel pole veel selge. Teisalt on senine kogemus näidanud, et raha märkimisväärse väljamaksmiseni jõutakse kaks aastat pärast eelarveperioodi algust. Paljude ja eriti välistoetustest rohkem sõltuvate tegevusvaldkondade jaoks tähendab see, et vähemasti aastatel 2013–2015 tuleb ilmselt hakkama saada vähema rahaga.

Tabel 4. Valitsussektori kulud valitsemisfunktsioonide kaupa (miljonites eurodes)*

	2012	2013	2015*	Muutus 2015 vs 2012
Üldised avaliku sektori teenused	468	443	440	–28
Riigikaitse	351	354	420	69
Avalik kord ja julgeolek	234	212	220	–14
Majandus	635	602	440	–195
Keskkonnakaitse	284	195	120	–164
Elamu- ja kommunaalmajandus	50	53	60	10
Tervishoid	651	726	800	149
Vaba aeg, kultuur ja religioon	418	425	480	63
Haridus	1 236	1 186	1 140	–96
Sotsiaalne kaitse	2 772	2 708	2 940	168

* Ei sisalda Euroopa Liidu toetusi aastateks 2014–2020.

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal (stabiilsusprogramm 2012)

Kas teadsite, et

aastal 2016 kulub pea pool riigieelarvest sotsiaalkuludeks.

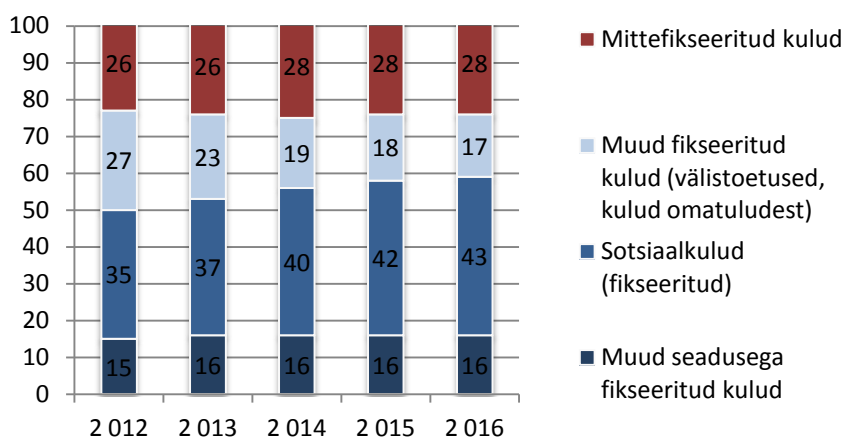
33. Riigikaitsekulude suurendamise on valitsus nimetanud prioriteediks, sotsiaalkulud kasvavad peamiselt seetõttu, et kulude kasv on õigusaktidega ette määratud või muul kujul fikseeritud ning nende vähendamine pole kerge. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt suurenevad sotsiaalkulud 40%-lt ca 50%-ni riigieelarvest. Kui valitsusel on eesmärk viia eelarve tasakaalu ja ülejääki, siis peavad kasvavate sotsiaalkulude rahastamiseks teised valdkonnad vähema rahaga toime tulema.



Urmas Nemvalts,
Postimees

34. Ilmekas on fakt, et kui ajavahemikul 2006–2010 suurenesid riigieelarve tulud 29%, siis fikseeritud kulud kasvasid sama ajaga 62%. Fikseeritud kulude osakaal riigieelarves pole ka hiljem vähenenud ega vähene Rahandusministeeriumi prognooside järgi märkimisväärselt ka tulevikus (vt joonis 2).

Joonis 2. Riigieelarve kulude struktuur aastatel 2012–2016 (protsentides)



Allikas: riigi eelarvestrateegia 2013–2016

35. Riigi eelarvestrateegia perioodi 2013–2016 kohaselt on 2012. aastal ligikaudu 76% kuludest seotud õigusaktide täitmise või tulude laekumisega. Riigi mittefikseeritud kulude osakaal kasvab paari protsendi

võrra suuresti seetõttu, et ajavahemiku 2007–2013 välistoetuste väljamaksed vähenevad.

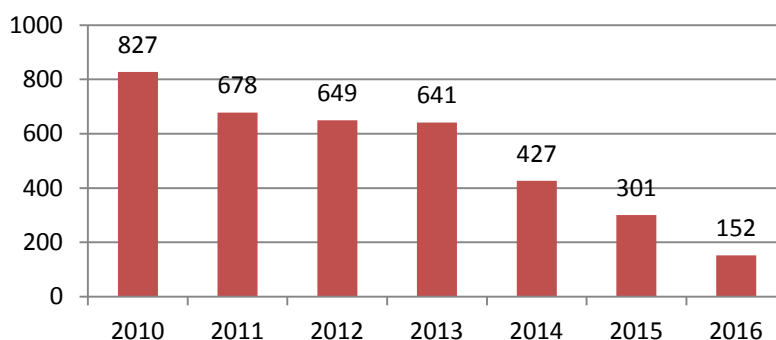
Riigi investeeringud kaovad koos välistoetustega

Kas teadsite, et

2010. aastaga võrreldes vähenevad valitsemisalade investeeringud ilma Euroopa Liidu uue perioodi toetuseta 2016. aastaks viis korda.

36. Seda, et riigi oma raha kulub valdavalt olemasolevate kohustuste täitmiseks, näiteks sotsiaaltoetuste maksmiseks, ja välistoetused on peamine allikas n-ö riigi arengurahaks, näitab ilmekalt ministeeriumide investeeringutega lähiaastatel toimuv (vt joonis 3). Valitsemisalade investeeringud vähenevad 2010. aasta 827 miljonilt eurolt 152 miljoni euroni aastaks 2016. Vähendamise peamiseks põhjuseks on Euroopa Liidu praeguse perioodi raha lõppemine. Uue toetusperioodi raha pole joonisel arvesse võetud, kuid olulisel määral jõutakse seda kasutama hakata ilmselt alles 2016. aastast alates.

Joonis 3. Valitsemisalade investeeringud riigieelarves (miljonites eurodes)



* Ei sisalda Euroopa Liidu toetusi aastateks 2014–2020.

Allikas: riigi eelarvestrateegia 2013–2016

37. Seetõttu tabab rahastamise langus rohkem neid valdkondi, mida on seni suuresti välistoetustest rahastatud. Uue perioodi toetuseta kahaneksid keskkonnakaitse kulutused võrreldes 2012. aastaga 2015. aastaks 58% võrra – 120 miljoni euroni – ja majandusvaldkonna kulud 31% võrra – 440 miljoni euroni. Kuna uue perioodi toetusi jõutakse suures mahus rakendada hakata ilmselt alles 2016. aastal, on kulude langus paljudele riigi tegevusvaldkondadele väga tõenäoline. Välistoetustest tehtud investeeringuid tuleb aga üleval pidada ka vahepealsel perioodil, uuel eelarveperioodil ja aastatel 2020+, mil Eesti saab ilmselt vähem toetusi.



Kokkuhoiust hoolimata reservid vähenevad ja võlad kasvavad

38. Enne kui riigieelarve tulud hakkavad Rahandusministeeriumi hinnangul kulusid ületama, moodustab riigieelarve puudujääk aastatel 2012–2014 veidi enam kui 400 miljonit eurot. Kulutused riigieelarvest on aga tegelikult suuremadki. Koos finantseerimistingutega tuleb Rahandusministeeriumi hinnangu kohaselt kuni aastani 2015 riigikassast välja maksta ca miljard eurot rohkem, kui sinna tulusid laekub.

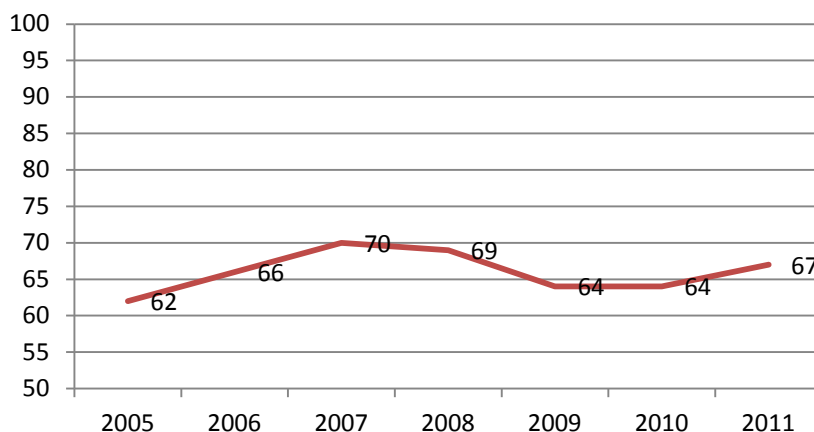
39. Puudujääk tuleb aga kuidagi katta ja seda saab teha reservide arvel või laenu võttes. Rahandusministeeriumi prognoosidest nähtub, et kasutatakse mõlemat võimalust. Valitsussektori reservid kahanevad 9,9%-lt SKTst 2011. aastal kuni 7%-ni aastaks 2016. Valitsussektori võlakoormus suureneb vastavalt 6%-lt 10,3%-ni. 2012. aastal ületavad riigi võlad reserve. Nii jääb see kogu prognoositud perioodiks. Märkimisväärset mõju avaldab ka Eesti osalemine EFSFis, mis arvestuslikult loetakse Eesti riigi võlakoorma hulka.

Valitsus teab jätkusuutliku arengu riske, kuid tegusid napib

40. Analüüsides valitsuse majandus- ja rahanduspoliitilisi plaane, nähtub, et riigi jätkusuutliku arengu tagamise peamiseks abinõuks on riigieelarve ülejääki viimine ja reservide taastamine. Juba mitmendat aastat ütleb rahandusminister eelarvetaotluse koostamise juhendis ministeeriumidele, et ainus arvestatav eelarveline kate uutele tegevustele on prioriteetide ülevaatamine valdkondade sees. Samasugune juhend anti ka 2013. aasta riigieelarve tarbeks.

41. Euroopa Liidu toetusraha vähenemine tähendab seetõttu paljudele valdkondadele esialgu vähemalt lühiajalist eelarve vähenemist (2014–2015). Kuid eelarve märkimisväärset kasvu ei paista ka kaugemas tulevikus. Rahandusministeeriumi detailsemad prognoosid lõpevad küll aastaga 2016, kuid majanduskasvu stabiliseerumine kolme protsendi juures perioodiks 2020 ja tööealise elanikkonna vähenemine 100 000 võrra aastaks 2030 ei tööta kiiret eelarvetulude kasvu. Eesti inimeste ostujõu kasvu Euroopa Liidu keskmisega võrreldes valitsus küll ei prognoosi, kuid viimastel andmetel moodustab see 67% Euroopa 27 liikmesriigi keskmisest (vt joonis 4).

Joonis 4. Eesti elanike ostujõud* 2005–2011 võrreldes EL-27 keskmisega (protsentides)



* SKT inimese kohta ostujõu standardi järgi

Allikas: Statistikaamet

Valitsus on riigi arengu juhtimiseks võtnud vastu enam kui sada strateegiadokumenti

42. Arvestades rahvastikumuutusi ja riigi rahalisi võimalusi tulevikus, peaks riigil olema selge, mida tähendab praeguste kitsaste olude kestmine riigi toimimisele. Millise kvaliteedi ja kättesaadavusega teenuseid suudab riik oma kodanikele pakkuda näiteks aastal 2020 või 2030? Millised on valitsuse eesmärgid Eesti elu edendamisel ja inimeste heaolu suurendamisel?

43. Neile küsimustele peaks vastuse leidma valitsuse või Riigikogu kinnitatud arengukavadest. Mida valitsus soovib saavutada ja milliseid muutusi Eesti ühiskonnas näha, on valitsus ise kirja pannud enam kui sajasse strateegiadokumenti. Vanim kehtiv arengukava pärineb aastast 1994, suurem osa neist lõpeb aastaga 2013 ning mõni on koostatud aastani 2020 ja 2030.

44. Arengukavades on lahti kirjutatud, milliseid probleeme valitsus valdkonnas näeb, milliseid eesmärke seab, mida kavatseb eesmärkide saavutamiseks ette võtta ja kuidas oma tegevuse tulemusi mõõta. Seaduste ja kordade kohaselt peavad riigiasutused lähtuma arengukavadest oma igapäevatöös, riigieelarvest raha taotlemisel ja selle kulutamisel.

45. „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ on üks uuem ja riiki enam hõlmav arengukava, kust pärinevad ka eespool viidatud majanduskasvu ja tööalist elanikkonda puudutavad prognoosid pikemaks ajaks. Selles valitsuse 2012. aastal kinnitatud kavas on käsitletud pea kõigi riigi tegevusvaldkondade probleeme ja seatud sihte nende lahendamiseks aastani 2020 (vt p-d 67–228). Kava on üks neist arengukavadest, mida Rahandusministeerium on nimetanud katusstrateegiaks. See paikneb arengukavade hierarhia tipus ja sellega peaksid arvestama kõik ministrid. „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ on ka üks strateegiaid, mille põhjal planeeritakse Euroopa Liidu toetused aastateks 2014–2020.

Pikaajalise mõjuga probleeme teatakse, kuid nende lahendamine toimub peamiselt paberil

46. Riigikontroll nõustub, et enamjaolt on „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““ (ja ka teistes ajakohasemates strateegiates) kirjeldatud Eesti valdkondade jätkusuutliku arengu riske asjakohaselt, kuid praktilises elus ei suuna valitsus ministeeriume probleemide lahendamiseks vajalikule koostööle piisavalt, ei hinda küllaldaselt oma senise tegevuse tulemusi ega võta reformide elluviimise ja eesmärkide saavutamise vajadust riigieelarve koostamisel üldjuhul arvesse.

47. 2012. aasta sügisel avalikustatud aruandes „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“ leidis Riigikontroll, et valitsus on kuluka ja ametnike tööaega võtva arengukavade süsteemi küll loonud, kuid ei kasuta seda tegelikult riigi juhtimisel.

Valitsus pole ministeeriume sisulisele koostööle piisavalt suunanud

48. Ühiskondlikult oluliste eesmärkide saavutamine ja reformide elluviimine nõuab üldjuhul mitme ministeeriumi koostööd, kuid ministeeriumid vastasid Riigikontrollile, et üleriigilised kavad, nagu „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ või riigi eelarvestrateegia, neid sisulisele koostööle enamasti ei too. Rohkem kui üht ministeeriumi hõlmavate arengukavade ja riigi eelarvestrateegia koostamisel planeeritud ühistegevused jäävad ministeeriumide hinnangul peamiselt paberile, rahastamist ja valitsemisala juhtimist mõjutab kavandatud koostöö üsna vähe.

Valitsuse tegevuse mõju eesmärkide saavutamisele pole teada

49. Näiteks ütles Keskkonnaministeerium, et kasvuhoonegaaside emissiooni näitaja on küll üleriigilises „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““, kuid selle näitaja arengut pole seni riigis terviklikult juhitud. Paljud kasvuhoonegaase mõjutavad meetmed asuvad teistes valitsemisalades ja kasvuhoonegaasidega toimuv on pigem kõrvalmõju kui juhitud ja eesmärgipärane tegevus. Ka teiste ministeeriumide hinnangutest nähtub, et keskendutakse enda valitsemisala meetmete elluviimisele, kuid koostööd tehes või valitsuse kui terviku tegevuse tulemuste väljaselgitamist toimub vähe. Auditi käigus leidsid kõik auditeeritud ministeeriumid, et omavahelist koostööd peaks parandama.

50. Nii valitsebki olukord, kus näitajad valitsuse tegevuse hindamiseks on küll seatud ja üldjuhul on need ka asjakohased, kuid kuidas näitajad valitsuse tegevuse tulemusena muutunud on, pole teada.

51. Riigikontroll hindas, kas valitsus selgitab välja oma tegevuse mõju järgmistele arengukavades seatud eesmärkidele ja näitajatele:

- tööhõive määr,
- keskmine elatustase regiooni,
- suhtelise vaesuse määr,
- tootlikkus EL-27 keskmisest,
- kuritegevuse määr,
- madala haridustasemega mitteõppivate noorte osakaal,
- kasvuhoonegaaside emissioon,
- taastuvenergia osakaal lõpptarbimisest.

52. Riigi arengu seisukohalt kaheksa väga olulise näitaja analüüsist selgus, et ühegi puhul polnud valitsusel täpsemat teadmist, milline oli riigi tegevuse mõju eesmärgi saavutamisele. Oma tegevuse tulemuslikkuse hindamine seisneb peamiselt projektide, toetuste ja investeeringute vahetute tagajärgede väljaselgitamises. Näiteks on regionaalministrile teada, kui paljud saavad kohaliku omavalitsusse rajatud turismiobjektist kasu, kuid pole teada, kuidas mõjutavad regionaalministri meetmed näiteks piirkonnas elavate inimeste sissetulekut või muid regionaalarengu strateegia näitajaid. Samamoodi on tegevuste vahetud tagajärjed teada ka teistes valitsemisalades, kuid neid ei seostata suurte mõjunäitajate ja eesmärkidega.

53. Auditi käigus leidsid viiest ministeeriumist neli, et oma tegevuse mõju väljaselgitamine on murekoht. Üks põhjus on see, et mõju hindamiseks pole leitud usaldusväärset metoodikat. Ministeeriumide vastustest nähtub ka, et arengukavade süsteemi formaalsete nõuete täitmise kõrval ei jätku neil aega ega raha oma tegevuse mõju sisuliseks väljaselgitamiseks.

54. Ehk teiste sõnadega – üks põhjus, miks oma tegevuse mõju välja ei selgitata ega võeta arengukavasid tõsiselt, on see, et riigieelarve koostamisel ei mängi selline info mingit rolli. Alates majanduskriisist on Rahandusministeerium kujundanud ministeeriumide eelarve kindla

valemi alusel ja riigieelarve läbirääkimiste eesmärk pole olnud mitte prioriteetide kaalumise, vaid matemaatiliselt arvutatud piirsummade hoidmine.

Riigieelarve koostamisel valdkondade eesmärkidest ja vajaminevast rahast ei räägita

55. Kui 2013. aasta eelarve koostamise juhendis ütleb Rahandusministeerium, et hoolimata piirsummadepõhisest arvestamisest ei tohi tegemata jääda olulised reformid, siis Riigikontrollile vastasid ministeeriumid nii, et seni pole rahastamisotsuste mõju ühiskonna jaoks oluliste eesmärkide saavutamisele hinnatud. Auditeeritud viiest ministeeriumist neli leidsid, et sisulises mõttes eelarveläbirääkimisi ei toimu.

56. Riigikontroll vaatas läbi Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Siseministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta riigieelarve koostamise taotlused, samuti Rahandusministeeriumis läbirääkimisteks koostatud materjalid, kus on fikseeritud mõlema poole lisataotluste argumendid. Nimetatud viis ministeeriumi taotlesid lisaraha kokku rohkem kui 200 miljonit eurot, kuid vaid kahel juhul viidati arengukavale või toodi välja, mida tähendab lisaraha andmine või andmata jätmine eesmärkide saavutamisele.

Eesmärkide saavutamise vajadust ministeeriumid Rahandusministeeriumiga eelarve üle läbi rääkides põhjendusena ei kasuta

57. Rahandusministeeriumi koostatud memodest ja eelarveläbirääkimiste protokollidest nähtub, et ühiskonna arengut otseselt puudutavates küsimustes ei kasuta eelarve üle läbi rääkides sisulisi analüüse ei Rahandusministeerium ega ka teine läbirääkimistel osalev ministeerium. Väga põhimõttelistes küsimustes, nagu näiteks toimetulekutoetuse või hariduskulude suurendamine, kasutab üks pool argumenti, et seda raha on lihtsalt vaja, ja teine pool pareerib, et raha lihtsalt pole.

58. Kui Rahandusministeerium julgustab ministeeriume põhjalikult analüüsitud ja otsustamisküpsede taotlustega välja tulema, siis seni pole valitsus ei arengukavade koostamise ega eelarvestamise kaudu ministeeriume oma tegevuse mõju hindamisele motiveerinud. Seetõttu leiavad ministeeriumid, et ei nemad ega Rahandusministeerium pole valmis riigieelarvet säärase info alusel koostama. Hinnangut toetab ka auditi käigus selgunud tõsiasi, et ehkki ministeeriumid peavad riigieelarve tegemiseks esitama igal aastal oma valdkondade kohta mitmeid kavasid ja aruandeid, ei kasuta Rahandusministeerium seda infot riigieelarve koostamisel.

Loe lähemalt

auditaruandest „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“ Riigikontrolli kodulehelt www.riigikontroll.ee

59. Kokkuvõtvalt on olukord selline, et arengukavade süsteem on küll formaalselt loodud, arengukavade koostamise, ülevaatamise ja nende kohta aruandmise peale kulutatakse märkimisväärselt raha ja aega, kuid sisuliselt seda riigi juhtimisel ja otsuste langetamisel ei kasutata. Nii valitsemisala nelja-aastase arengukava kui ka üheaastase tegevuskava kohta ütlesid auditeeritud ministeeriumid, et koostavad neid eelkõige seetõttu, et nii on ette nähtud. Valitsemisala juhtimiseks on arengukavad liiga abstraktsed, kuna ei teata oma tegevuse ja arengukavades seatud näitajate vahelisi seoseid. Nii juhitakse ministeeriume ikkagi tööplaani alusel, kus on üksiktegevused konkreetselt kirjas. Kas tegevuskava täitmise aruannet kasutatakse uute otsuste langetamisel, selle kohta vastasid viiest ministeeriumist neli, et teevad aruandeid seetõttu, et Rahandusministeerium seda nõuab.

Kust ja millist infot saab avalikkus selle kohta, kui tulemuslikult on valitsus maksumaksja raha kasutanud?

60. Olukorras, kus valitsus hindab oma tegevuse tulemusi vähe, kerkib eriti oluliseks küsimus, kas avalikkus saab infot selle kohta, kui tulemuslikult on valitsus maksumaksja raha kasutanud.

61. Valitsus kinnitab igaks aastaks tegevuskava, kus ütleb, mida soovib aasta jooksul korda saata. Näiteks 2012. aastaks on valitsus seadnud 69 eesmärki ja nende saavutamise hindamiseks 232 näitajat. Kui eelarveaasta läbi saab, saadavad ministeeriumid Rahandusministeeriumile aruande selle kohta, kuidas õnnestus tegevuskava ellu viia. Rahandusministeerium koondab ministeeriumide aruanded üheks riigi tegevusaruandeks ja lisab selle riigi majandusaasta koondaruande koosseisu, mille kinnitab Riigikogu.

62. Auditi käigus leidis Riigikontroll, et riigi 2010. aasta tegevusaruandesse jõudsid auditeeritud viie ministeeriumi kohta vaid valitsuse kordaminekud, ehkki ministeeriumid olid raporteerinud ka 68st saavutamata eesmärgist ja ellu viimata tegevustest. Väärib märkimist, et suurel majanduslanguse aastal 2009 polnud riigi tegevusaruande järgi ühtegi probleemi ega jäänud saavutamata ükski eesmärk.

63. Auditi mõjul on Rahandusministeerium kajastanud valitsuse kordaminekuid 2011. aasta tegevusaruandes tasakaalukamalt, saavutamata eesmärgi ja murenoote leiab mitme valitsemisala aruandest. Küsimus on aga jätkuvalt, milline on demograafilise, majandusliku ja rahandusliku arengu mõju Eesti riigi jätkusuutlikkusele.

Riigi jätkusuutlikuks arenguks on valitsusel vaja mõista oma tegevuse tulemusi ja seda infot ka arvestada

64. Valitsus võtab iga päev vastu otsuseid, mis mõjutavad Eesti elanike igapäevaelu ja heaolu. Valitsuse tegevusest sõltub paljuski, kui kättesaadav ja kvaliteetne on arstiabi, millised on hariduse omandamise võimalused, mil määral toetatakse eakaid ja abivajajaid. Et kasutada maksumaksja raha otstarbekalt, langetada parimaid valikuid ning tagada riigi toimimise sisuline jätkusuutlikkus, on vaja valitsusel teada oma tegevuse tulemusi ning seda infot ka riigijuhtimisel arvestada.

Vaja on Riigikogu ja valitsuse otsust, millist infot nad riigijuhtimiseks vajavad

65. Riigikontroll leiab, et vaja on Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse selget seisukohta, millist (tulemus)infot nad riigi arengueesmärkide juhtimiseks vajavad. See tähendab otsustamist, kas võtta eesmärgiks riigi tegevuse mõjude ulatuslikum hindamine ja tulemuste kasutamine juhtimisotsuste langetamisel või vähendada strateegilise planeerimise süsteemi ülalpidamisega kaasnevat halduskoormust ning kulusid. Selleks tuleb välja selgitada, millises ulatuses on mõistlik mõjude hindamist riigijuhtimisega siduda, milline on ministeeriumide arvamus ja valmisolek. Auditaruandes „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“ on Riigikontroll soovitanud tegevuskava, kuidas arvamused ja ettepanekud välja selgitada ja vajalike otsusteni jõuda.

66. Aastaga 2013 lõpeb suurem osa riigi olulistest arengukavadest ja välja töötatakse uusi. Juba praegu kavandatakse Euroopa Liidu raha kasutamist perioodiks 2014–2020. Analüüsipõhist otsustamist vajavad kahtlemata mõlemad protsessid. Vald kondlikest väljakutsetest, mida silmas pidades, on kõneldud aruande järgmises peatükis.

II. Riigi tegevusvaldkondade areng ja probleemid

Haridussüsteem ootab muutusi

Haridussüsteem vajab terviklikku planeerimist

Hea aeg vajalikud reformid ära teha

67. Kahel viimasel aastal on haridusele kulunud riigieelarvest ligikaudu 11%, s.o umbes 700 miljonit eurot aastas¹. Kuigi kõrgharidusreformi elluviimiseks ning üldhariduse koolivõrgu korrastamiseks on Haridus- ja Teadusministeerium lubanud lisaraha, vähenevad riigieelarve strateegia järgi haridusvaldkonna kulud (vt ka p 31). Seetõttu on valitsuse ees väljakutse, kuidas olemasolevat raha paremini ära kasutada ning õpilaste arvu kahanemisele vaatamata tagada haridussüsteemile stabiilne keskkond.



Urmas Nemvalts,
Postimees

68. Riigikontroll on mitmes varasemas auditis tähelepanu juhtinud, et haridussüsteemi eri tasandite planeerimine ei peaks toimuma eraldi. Nii näiteks on eraldi arengukavad üldharidusele, kutseharidusele, kõrgharidusele ja teadusele. Kuigi haridustasandid sõltuvad tihedalt üksteisest, ei ole need arengukavad alati omavahel kooskõlas. Ka „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““ on valitsus ise probleemina välja toonud, et siiani on gümnaasiumi-, kutse- ja kõrghariduse õppekohti ning riiklikku koolitustellimust planeeritud eraldi. Käimasoleva kõrgharidusreformi üks põhjusi on vajadus loobuda õpilaste arvu vähenemise tõttu nn pearahal põhinevast rahastamissüsteemist. Sama küsimus on tegelikult esil aga ka üld- ja kutsehariduse rahastamises, sest sealgi sõltub koolile eraldatava raha hulk suuresti õpilaste arvust.

69. Kõigil haridustasanditel tuleb leida tasakaal hariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse vahel. Haridussüsteemilt oodatakse üha enam, et see suudaks viia inimeste oskused ja teadmised kokku tööturu vajadustega. Eesti tööjõu-uuringu järgi on Eestis hõivatute hulgas ca 12% üleharituid

¹ 2011. ja 2012. a riigieelarve seletuskirjad, arvestus COFOG klassifikaatori alusel.

ja ca 2,5% alaharituid. „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ kohaselt on vaja suurendada erialase, s.o kutse- või kõrgharidusega tööealiste inimeste hulka, sest endiselt ei ole ligi kolmandikul Eesti tööjõust erialast ettevalmistust (st on kas põhi- või üldkeskharidusega).

Aastal 2013 lõpeb ajavahemik, mille kohta on koostatud enamik arengukavasid

70. Enamik arengukavasid, milles on käsitletud hariduselu, hõlmab perioodi kuni aastani 2013. See annab Haridus- ja Teadusministeeriumile hea võimaluse kogu haridussüsteemi arengusuunad tervikuna üle vaadata ja ajakohastada. Kuna 2014. aastal algab ka uus Euroopa Liidu tõukefondide periood, siis on vaja samuti selgust, milliseid tegevusi on vaja nende fondide toel ellu viia.

71. SA Eesti Koostöökogu ja MTÜ Eesti Haridusfoorum koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga püüdsid küll juba eelmisel aastal hariduselu eesmärkides tervikuna kokku leppida, kuid nende koostatud „Eesti haridusstrateegia aastani 2020“ pole Vabariigi Valitsuse heakskiitu pälvinud. 2013. aasta on aga peagi käes ning uute arengukavade koostamine peaks juba hooga käima. Valitsuse strateegilise planeerimise korra järgi peaks valitsus enne arengukava koostamist kinnitama arengukava koostamise ettepaneku, et otsustada, millised arengukavad välja töötada ning millised ministeeriumid kaasata. 2012. aasta oktoobriks on valitsus heaks kiitnud aga üksnes teadus- ja arendustegevuse uue strateegia koostamise ettepaneku. Ministeeriumidele on kooskõlastamiseks esitatud ka noortevaldkonna arengukava väljatöötamise kavatsus. Haridus- ja Teadusministeeriumi tööplaani järgi pidi 2012. aasta septembriks valitsusse jõudma üldhariduse arengukava koostamise ettepanek. Ministeeriumi selgituse järgi esitatakse valitsusele aga hoopis laiem ettepanek koostada haridusvaldkonnas elukestva õppe strateegia. Käesoleva ülevaate valmimise ajaks ei ole see ettepanek veel valitsusse jõudnud.

Üldhariduse koolivõrk on endiselt valupunkt

72. Eesti üldharidussüsteemil on kolm suurt tihedalt seotud väljakutset: koolivõrgu kohandamine paratamatute demograafiliste muutuste järgi, õpetajate oskused ja motivatsioon ning uute õppekavade rakendamine.

73. Kui vaadata viimasel aastakümnel toimunud muutusi õpilaste arvus, siis on meie üldhariduskoolides ligi 71 500 õpilast vähem kui kümme aastat tagasi (vt ka tabel 5). Samal ajal on koolide arv vähenenud 114 võrra. Kui õpilaste arv on vähenenud ligi kolmandiku võrra, siis koolide arv kuuendiku võrra. Aastal 2016 õpib prognooside järgi küll põhikoolis ligi 15 000 õpilast rohkem kui praegu, ent see ei korva viimasel aastakümnel toimunud langust.

Kümne aastaga on õpilaste arv vähenenud kolmandiku ja koolide arv kuuendiku võrra

Tabel 5. Ülevaade üldhariduskoolide õpilaste, õpetajate ametikohtade ja koolide arvust ning õpilaste arvust õpetajate ametikohtade kohta aastatel 2004/2005–2011/2012

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Üldhariduskoolide õpilaste arv	190 879	180 963	170 994	161 961	154 481	149 641	145 939	142 983
Üldhariduskoolide õpetajate ametikohtade arv	13 864	13 670	13 003	12 845	12 452	12 203	11 970	11 902
Üldhariduskoolide õpilaste arv õpetaja ametikoha kohta	13,8	13,2	13,2	12,6	12,4	12,3	12,2	12
Üldhariduskoolide arv	604	603	601	589	582	575	561	556

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Õpetajate ametikohti on prognoositust enam

Kas teadsite, et

- Massiaru algkoolis õppis eelmisel õppeaastal 4 õpilast,
- Kabala põhikoolis õppis 9 klassi peale kokku 22 õpilast ning
- Puka ja Aseri gümnaasiumi gümnaasiumiastmes õppis 17 õpilast.

Riik investeerib enne, kui on otsustanud koolivõrgu saatus

Loe lähemalt

hariduslike erivajadustega laste õppekorraldusest Riigikontrolli 2006. aasta auditaruandest „Erivajadustega laste õppimisvõimalused“.

74. Koolivõrgu korrastamine on paratamatu, et riik suudaks tulevikus õpetajatele väärilist palka maksta. Muutused õpetajate ametikohtades ei ole kaasas käinud õpilaste arvu muutusega. 1997. aastal oli üldhariduskoolides ühe õpetaja kohta 18,7 õpilast, 2011. aastal oli ühe õpetaja ametikoha kohta 12 õpilast. Haridus- ja Teadusministeerium prognoosis selle aastatuhande alguses, et aastaks 2008 on Eestis veidi üle 9000 õpetaja ametikoha. Tegelikult on see arv ligi 12 000 ehk veerandi võrra rohkem, kui prognoositi.

75. Kuigi hariduse korraldus on Riigikontrolli hinnangul eelkõige riigi, mitte kohaliku elu küsimus, on üldhariduse koolivõrku riigil ilma omavalitsuste toeta keeruline korrastada. Samas näitavad meie naabrite kogemused, et see pole võimatu ülesanne. Nii Läti kui ka Soome näiteks on viimase viie aasta jooksul sulgenud 15% oma üldhariduskoolidest. Läti puhul saab rääkida nii demograafilisest kui ka majanduslikust survest, kuid Soomes on see majanduslik otsus. Seal suletakse aastas üle saja üldhariduskooli, kuna nende ülalpidamine pole otstarbekas.

76. Riik saab omavalitsustele eeskuju näidata esmalt riigikoolide võrgu korrastamisega. 2011/2012. õppeaastal tegutses 29 riigikooli, millest enamik mõeldud küll erivajadustega lastele. Haridus- ja Teadusministeerium on lubanud, et 2012. aasta lõpuks valmib ka riigikoolide ümberkorraldamise kava. Mõned otsused riigikoolide kohta on aga juba tehtud. 2011/2012. aasta oli viimane õppeaasta Helme Sanatoorsele Internaatkoolile. Keila-Joa Sanatoorse Internaatkooli tegevus lõpetatakse pärast 2012/2013. õppeaastat. Aga juba enne, kui on otsustatud, millised koolid jäävad, ja kinnitatud riigikoolide ümberkorraldamise kava, on plaanitud praegustesse koolidesse ulatuslikke investeeringuid. Valitsus kinnitas juba 2008. aastal meetme „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamise“ investeeringukava, mille alusel investeeritakse ELi tõukefondidest saadud ja täiendavat raha kokku 31 miljonit eurot 20 riigikooli ning viie munitsipaal-kooli korrastamiseks. Lisaks on lähiajal plaanitud üldhariduskoolidesse kokku investeerida ligi 80 miljonit eurot CO₂-kvoodiraha, sellest viis miljonit eurot hariduslike erivajadustega õpilaste riigikoolidesse (loe sama probleemi kohta omavalitsustes p-st 257).



Urmas Nemvalts,
Postimees

Alustatud on põhikooli ja gümnaasiumi lahutamise

Kas teadsite, et

2011/2012. õppeaastal tegutses umbes 200 gümnaasiumi (s.o üle 90%), kus gümnaasiumiosas õppis vähem kui uue õppekava rakendamiseks ettenähtud 252 õpilast.

77. Muutusi koolivõrgus eeldab ka üleminek uutele riiklikele õppekavadele, mis seab põhikoolile ja gümnaasiumile erinevad eesmärgid ning gümnaasiumidele kohustuse pakkuda õpilastele vähemalt kolme õppesuunda. Kuna põhikooli- ja gümnaasiumiastme lahutamine edenes visalt ja kohalikud omavalitsused ei ole suutnud omavahel kokku leppida koolivõrgu korrastamises, otsustati alustada riigigümnaasiumide moodustamisega. Siiani on aga ebaselge, milliste kriteeriumide alusel otsustatakse, kuhu riigigümnaasiumid tulevad.

78. 2011/2012. õppeaastal alustas Tartus nn puhta gümnaasiumi ja munitsipaalkoolina tegevust Tartu Jaan Poska Gümnaasium. 2012/2013. õppeaastal alustas tööd riigigümnaasiumina Viljandi Gümnaasium. Alustatud on ka ettevalmistustega riigigümnaasiumide moodustamiseks nii Jõgeval kui ka Haapsalus. Samuti on Vabariigi Valitsus otsustanud kasutada Eesti Rahva Muuseumi ehitamiseks planeeritud raha hoopis gümnaasiumireformi elluviimiseks kogusummas kuni 24 miljonit eurot. Valitsusel on plaan selle rahaga toetada viie kuni seitsme maakonnakeskuse gümnaasiumi renoveerimist ning plaani järgi peavad need tööd olema lõpetatud hiljemalt 2015. aasta augustiks. Nende tingimuste täitmiseks peab gümnaasiumiastmes olema vähemalt kolm paralleelklassi ehk arvestuslikult 252 õpilast. Põhikooli- ja gümnaasiumiastme lahutamine vastab ka „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““ seatud eesmärgile käsitleda neid haridustasandeid eraldi, mis peaks omakorda aitama kutseõpet populariseerida.

79. Riigikontroll tunnustab haridus- ja teadusministri edusamme koolivõrgu korrastamisel, mille eesmärgiks on tagada kõigile kvaliteetne haridus ning võimaldada õpetajatele väärilist palka maksta. Samas ei tohi tagaplaanile jääda, et koolivõrgu kokkutõmbamisega õpilaste koolitee pikeneb. Selliste probleemide lahendamiseks on väga oluline tegeleda samal ajal ka koolitranspordi ning õpilaskodudega.

Kõrghariduses on segane üleminekuperiood

80. Riigikontroll tõi 2012. aasta aruandes „Kõrgkoolide tulemuslepingute täitmine“ välja, et kõrgkoolid ei suuda täita riiklikku koolitustellimust ehk tööturule ei tule nii palju kõrgharidusega spetsialiste, kui riik on tellinud ja koolid lubanud. Kuigi võrreldes 2008. aastaga on riikliku koolitustellimuse täitmine veidi paranenud, on lõpetanute arvu tagamisega probleeme endiselt kõikidel õppetasemetel. Riigi tellitud hulgal spetsialiste ei suuda kõrgkoolid anda isegi siis, kui arvestada lisaks tasulise õppe lõpetanuid. Probleemiks on lõpetanute tagamine eeskätt riigile prioriteetsetes valdkondades, nagu loodus- ja täppisteadused ning tehnika, tootmise ja ehituse valdkond.

81. Peamiselt jääb tellimus täitmata seetõttu, et õpingud katkestatakse (keskmiselt katkestab õpingud 15,1% üliõpilastest). Katkestamise põhjusteks on omakorda suutmatus õpingutega toime tulla ning majanduslikud raskused. Kõige rohkem jäetakse õpingud pooleli just loodus- ja täppisteadustes – pea viiendik üliõpilastest. Riigieksamite sooritamise statistika ei tööta ka neile erialadele sisseastujate hulga kasvu.

Riigieksamite sooritamise ja kõrgkooliõpingute katkestamise statistika ei tööta sisseastujate ega lõpetajate arvu kasvu

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2008. aasta auditiaruandest „Riikliku koolitustellimuse täitmine“ ja
- 2012. aasta auditiaruandest „Kõrgkoolide tulemuslepingute täitmine“.

Urmas Nemvalts,
Postimees

Kõrgkoolide koostöös on tublisti arenguruumi

82. „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““ on rõhutatud, et kõrgharidussüsteemi muutmise üks suuremaid eesmärgi on ühelt poolt jagada enam kõrgkoolide vahel ülesandeid ja teistelt poolt parandada koostööd. Riigikontroll aga leidis 2012. aastal lõppenud auditis, et enamikku (68%) erialasid (samasse õppekavade rühma kuuluvaid õppekavasid) oli riigi raha eest võimalik õppida vähemalt kahes õppeasutuses ning ligikaudu kolmandikku erialadest õpetati vähemalt kolmes õppeasutuses. Riik on püüdnud kõrgkooli koostööle suunata, soodustades ühisõppekavade loomist. Alates 2010. aastast on küll hakatud looma ühisõppekavasid (õiguslik alus loodi selleks juba 2008. aastal), kuid nende roll kõrgharidusmaastikul ei ole veel oluline. Praeguseks on moodustatud 12 ühisõppekava, mille järgi õppis möödunud õppeaastal alla 0,5% kõigist üliõpilastest.

Riiklik koolitustellimus asendatakse tulemusnäitajatel põhineva tegevustoetusega

83. Riigikontroll juhtis 2008. aasta kõrghariduse auditis tähelepanu sellele, et riikliku koolitustellimuse süsteem tegelikkuses ei tööta. Kõrgkoolid ei suuda täita lepingut, kuid selle tagajärjel pole midagi juhtunud. Kuigi seaduse alusel oleks Haridus- ja Teadusministeeriumil olnud õigus lepingu täitmata jätmise korral järgmiste aastate koolitustellimust vähendada, ei soovinud ministeerium seda õigust praktikas kunagi rakendada. Et demograafilise olukorra tõttu väheneb jätkuvalt kõrgkooliõpinguteks võimekate sisseastujate arv, on kõrgkoolide jaoks üha keerulisem tagada piisaval hulgal lõpetanuid. Rahastamise vähendamine oleks koolid majanduslikult raskesse olukorda pannud. Seetõttu otsustas Haridus- ja Teadusministeerium kõrghariduse rahastamise aluspõhimõtteid muuta.

Riigikogu kinnitas pooliku reformi

Kas teadsite, et

- kõrgkoolide rahastamissüsteemi on viimase 15 aasta jooksul muudetud viis korda;
- riiklik koolitustellimus rahastamise aluspõhimõtteks võeti kasutusele 1997. aastal ning
- lõpetajate arvu hakkas riik tellima alates 2002. aastast.

84. Riigikogu võttis 10.5.2012 vastu ülikooliseaduse ja teiste seaduste muudatused, mille alusel senine riiklikul koolitustellimusel põhinenud rahastamine asendub tulemusnäitajatel põhineva tegevustoetusega. Riigikontrolli hinnangul töötas Haridus- ja Teadusministeerium uue kõrgkoolide rahastamiskorra kiirustades välja ning jättis Riigikogule tegelikult esitamata uue kõrgkoolide rahastamise täpsemad põhimõtted, soovides otsustamise delegeerida Vabariigi Valitsusele. Seaduseelnõule lisatud seletuskirjas tõdes ministeerium rakendusaktide projektide kohta, et see on vaid väga esialgne ettepanek, mis võib muutuda. Sisuliselt pidi Riigikogu vastu võtma seaduseelnõu, ilma et teaks, kuidas hakkab kõrgkoolide rahastamine tulevikus toimuma ja millised kriteeriumid mõjutavad seda, kui palju üks või teine kõrgkool raha saab. Olukord päädis sellega, et Vabariigi President jättis seaduse välja kuulutamata ning Riigikogu arutas eelnõu uuesti. Ka parandatud ülikooliseadus, milles

on välja toodud hulga tulemusnäitajaid, mida arvestada kõrgkoolide rahastamisel, jätab suure osa kõrgkoolide rahastamispõhimõtetest lahtiseks. Milliseid näitajaid, kuidas ja kui suures ulatuses rahastamisel siiski arvestatakse, peaks selgeks saama alles Vabariigi Valitsuse asjakohase määruse, konkreetsete lepingute sõlmimise ja rahastamisotsuste tegemise järel.

Uus rahastamiskord on veel ebaselge ega garanteeri rohkem lõpetajaid

Kas teadsite, et

- **62%** riigieelarvevälises ehk tasulises õppes õppivatest **üliõpilastest õppis 2011/2012. õppeaastal sotsiaalteadusi, õigust ja ärimist**. Riigieelarvelises ehk tasuta õppes oli asjakohane näitaja **17%**;
- ainult **5%** tasulises õppes õppijatest **õppisid loodus- ja täppisteadusi**. Tasuta õppes oli asjakohane näitaja **13%**.

Rahastamine hakkab sõltuma peamiselt läbirääkimistest

Kas teadsite, et

tasuta kõrgharidus, mis rakendub järgmisel aastal sisseastunute jaoks, tähendab, et **kõik lävendi ületanud** tudengid saavad eestikeelses õppes õppida tasuta. Võrreldes 2011/2012. õppeaastaga peaks Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul **tasuta õppekohtade arv suurenema 3500 võrra**.

85. Kõrghariduse uus rahastamiskord jätab segaseks, kas ja kuidas hakkab riik sekkuma õppekohtade loomisesse erinevatel erialadel. Haridus- ja Teadusministeerium lepib kõrgkoolidega kokku, millistes õppesuundades või milliste õppekavade järgi on koolil õigus tasuta ja tasulist õpet pakkuda. Kõrgkoolid kehtestavad vastuvõtutingimused. Seega, lävendid ja vastuvõtupiirangud endiselt jäävad, sest pole ju mõeldav, et kõrgkoolid võtaksid vastu näiteks kõik lavakunsti või õigusteadust õppida soovivad sisseastujad. Ka tulevikus pole lootust, et kõik soovijad saavad ülikoolis õppida tasuta ja soovitud eriala, kuid tasuta õppesse pääsemise teeb lihtsamaks tasuta õppekohtade arvu suurendamine.

86. Uue rahastamiskorraga küll luuakse juurde tasuta õppekohti, kuid see ei ole piisav, et rahuldada praegust nõudlust kõigil erialadel. Samuti erineb praegu oluliselt tasuta ja tasuliste õppekohtade erialaline jaotus, mistõttu tuleb otsustada, kuidas jagada tasuta õppekohad õppevaldkondade vahel. Ainuüksi üliõpilaste soovide arvestamine viiks praeguse õppekohtade jaotuse paigast ära. Samuti ei ole selge, kuidas riik tagab endale vajalikul arvul spetsialiste tulevikus, sest juba praegu on erialasid, kus tasuta õpe ei meelita üliõpilasi õppima. Haridus- ja Teadusministeerium on lubanud, et riigile oluliste erialade õppimist hakatakse toetama stipendiumiga. Riigikontroll juhib tähelepanu, et riigieelarve raha sellise stipendiumi maksmiseks ei ole üheski dokumendis selgelt planeeritud ning stipendiumide rakendamine on senisest koolitustellimuse süsteemist oluliselt kallim meede, millega mõjutada noorte erialavalikut.

87. Riigikontrolli hinnangul ei tohiks ülikoolide rahastamisega eksperimenteerida. Ka varem kehtinud seadusega oli lubatud arvestada rahastamisel erinevaid tulemusnäitajaid, kuid ministeerium ei saavutanud selles edu. Haridus- ja Teadusministeeriumi teatel on valitsusliidus juba kokku lepitud, et kõrgharidusreformi elluviimiseks eraldatakse järgmistel aastatel kõrgkoolidele lisaraha (2013. a 6,1 mln, 2014. a 18,8 mln, 2015. a 33 mln, 2016. a 33 mln eurot). Samas jääb arusaamatuks, kuidas on võimalik lisaraha jagada enne, kui on sõlmitud tegevustoetuse lepingud, lepitud kokku oodatavates tulemusnäitajates ning selgunud tulemused. Uus rahastamissüsteem suurendab seega küll nii kõrgkoolide kui ka ministeeriumi halduskoormust, kuid ei ole piisavalt analüüsitud, kas see kõrgkoolide tegevuse tulemuslikkust oluliselt parandab. Rahastamine peaks põhinema küll tulemusnäitajatel, kuid pole selge, mis saab siis, kui tulemuslepinguid ei täideta. Võib ka juhtuda, et kõrgharidusreform sisuliselt suurt midagi ei muudagi. Riigikontrolli hinnangul on selline rahastamissüsteem, kus üldiseid põhimõtteid on õigusaktides seatud vähe ning raha jagamine otsustatakse suuresti (lepingute üle) läbirääkimiste käigus, läbipaistmatu ja ohustab kõrgkoolide autonoomiat.

Avalik-õiguslike ülikoolide finantsolukord on rahuldav, kuid tulevik ebaselge

88. Senine ülikoolide finantsolukord on rahuldav. Raamatupidamislikult on siiski ülikoolide kulud ületanud tulusid ja seda peamiselt hoonete ja muu põhivara kulumise ehk amortisatsiooni tõttu. Seoses suurte investeeringutega on oht, et ka tulevikus jääb tegevustulem amortisatsiooni tõttu negatiivseks (kulud ületavad tulusid). Lühiajaline negatiivne tegevustulem ei tähenda, et ülikoolid ei tuleks majandamisega toime. Samas kui tegevustulem on negatiivne pikemat aega, siis see vähendab ülikoolide suutlikkust parendada oma kinnisvara ning tagada varade säilimine. Viimasel aastal enim tähelepanu köitnud Eesti Kunstiakadeemia finantsraskused on tingitud eeskätt ebaõnnestumisest uue hoone ehitamise kavandamisel, muu majandamine on olnud hea.

89. Riigikontroll analüüsis, milline on uue rahastamissüsteemi mõju avalik-õiguslike ülikoolide majanduslikule toimetulekule. Kuna uues rahastamissüsteemis on veel palju määramatust ning pole teada, kuidas muutub tasulisest õppesaadud tulu suurus, on prognoose teha raske. Ülikoolide tulevikuprognoosid on siiski optimistlikud, kuid lähtuvad eeldusest, et raha tuleb juurde. Kõikide ülikoolide puhul on aga ohumärkideks kasvav laenukoormus, jätkuv mahukas investeerimine taristusse ning investeeringutega kaasnev ülalpidamiskulude suurenemine. Need võivad viia olukorrani, kus ülikoolid ei suuda oma kohustusi katta. Siiani on täpselt reguleerimata, milline on riigi roll avalik-õiguslike ülikoolide finantsraskuste lahendamisel. Piiratud on ka riigi võimalused reguleerida avalik-õiguslike ülikoolide poolt finantskohustuste võtmist.

90. Nii Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium kui ka Justiitsministeerium kinnitasid Riigikontrollile, et õiguselguse loomiseks on vajalik avalik-õiguslike ülikoolide vastutuse täpsem reguleerimine seaduses. Justiitsministeeriumi 2012. aasta tööplaanis on seatud ülesandeks töötada välja riigi halduskorralduse kontseptsioon, käsitleda sh avalik-õiguslike juriidiliste isikute enesekorralduse sisu, ulatust ja võimalikke erisusi eri avalik-õiguslike isikute puhul, riigi järelevalvet, juhtorganite vastutust ja rahastamist.

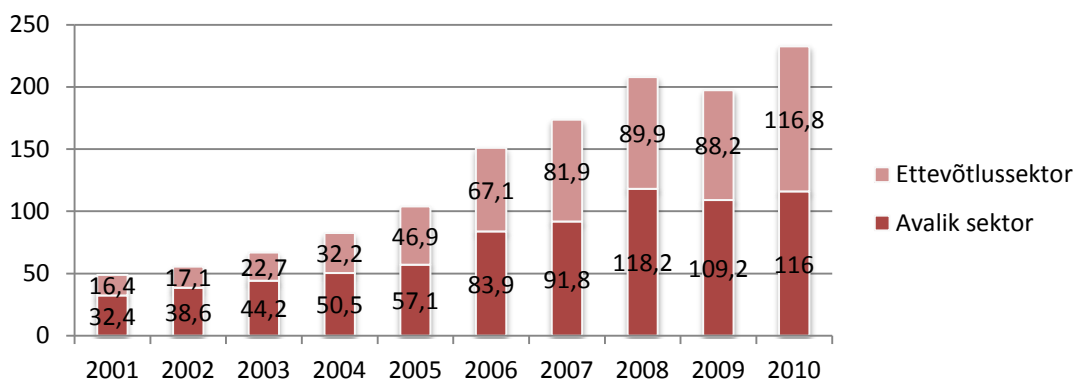
Teadus- ja arendustegevus vajab sisukamat lähenemist

Lisaks rahastamise suurendamisele on vaja selgemaid eesmärke ja rohkem teadlasi

Teadus- ja arendustegevuse rahastamises on olnud suur kasv

91. Eesti riik on aasta-aastalt pidanud vajalikuks üha enam panustada teadmispõhise majanduse arendamisse ning suurendanud selleks teadus- ja arendustegevuse rahastamist, mille kasv on olnud kiireim Euroopas. Eesti Statistikaameti hinnangul jõudis 2010. aastal teadus- ja arendustegevuse rahastamine juba 232,76 miljoni euroni, mis moodustas 1,63% sisemajanduse kogutoodangust. Võrdlusena võib tuua, et 2001. aastal kulutati teadus- ja arendustegevusele Eestis kõigest 0,7% SKTst. Kulutuste kasv on olnud pidev, üksnes 2009. aastal kulutused langesid võrreldes 2008. aastaga, kuid nüüdseks on kulutused ületanud taas 2008. aasta taseme. Teadus- ja arendustegevuse rahastamise allikad jagunevad avaliku sektori ning ettevõtlussektori vahel peaaegu pooleks, jõudes olukorrani, kus 2010. aastal ületas esmakordselt ettevõtlussektori panus avaliku sektori oma.

Joonis 5. Avaliku sektori ja ettevõtlussektori panus teadus- ja arendustegevuse rahastamisse aastatel 2001–2010 (miljonites eurodes)



Allikas: Statistikaamet

Püstitatud eesmärkide saavutamine on keeruline

Kas teadsite, et

teadus- ja arendustegevusse panustatakse Euroopa Liidu tõukefondidest **perioodil 2007–2013** Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu **üle poole miljardi euro**.

2011. aastal kulutati teadus- ja arendustegevusele **Haridus- ja Teadusministeeriumi** eelarvest nii Eesti riigi kui ka Euroopa Liidu raha **ligi 140 miljonit eurot**.

Teaduspotentsiaal vajab reaalselt rakendamist

Kas teadsite, et

Eesti teadlased publitseerisid 2009. aastal Thomson Reutersi Web of Science'i indekseeritud teadusajakirjades 0,47 artiklit teadlase kohta.

Lätis oli asjakohane näitaja 0,11, **Leedus** 0,27 ning **Soomes** 0,62.

92. Teaduse rahastamine on aasta-aastalt kasvanud summaarselt nii kasumitaotluseta sektori kui ka ettevõtlussektori poolt, kuid eesmärk on suurendada teadus- ja arendustegevuse kogukulutusi koguni 3%-ni SKTst. Strateegias „Teadmistepõhine Eesti aastateks 2007–2013“ sooviti selle tasemeni jõuda juba 2013. aastaks, „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““ on loodetud sama eesmärk saavutada 2020. aastaks. Rahastamise kõrval jäävad 2013. aastaks aga saavutamata ka need näitajad, mis peaksid väljendama teadus- ja arendustegevuse majanduslikku kasu ehk tööhõive ja tootlikkuse näitajad. Ilmselt ei suudeta täita ka näitajat, mis puudutab Eesti tööhõivet kõrg- ja keskkõrgtehnoloogilises tööstuses ja teeninduses. (Eesmärk oli, et aastaks 2013 on kasvanud tööhõive nendes valdkondades 11%-ni, kuid 2010. aastal oli see kõigest 5,7% ja on pigem näidanud langustrendi, kuigi majanduslangus oleks võinud selle näitaja saavutamisele ehk isegi kaasa aidata.) Samuti ei saavutata seatud näitajat, mis puudutab ettevõtete tootlikkust töötaja kohta EL-25 keskmisest. (Eesmärk oli, et ettevõtete tootlikkus võiks 2013. aastal olla 80%, kuid 2010. aastal oli see 69,3% ja seega maha jäänud juba selleks ajaks püstitatud eesmärgist.)

93. Positiivse poole pealt võiks veel välja tuua, et viimastel aastatel on hästi läinud kõrgetasemeliste teaduspublikatsioonide² arvu suurendamisel. Eesti teadlased on juba praegu suutnud täita 2013. aasta eesmärgi, milleks oli 1200 publitseeritud artiklit aastas (2010 oli vastav näitaja 1484 ja ületas 2011. aastal juba 1500 piiri). Samuti on Eesti teadlased väga edukad näiteks Euroopa Liidu 7. raamprogrammist rahastamise saamisel, olles edukad tervelt 24,01% juhtudel (ELi keskmine edukuse määr 21,68%). Eesti teadlased on seega edukalt lõimunud maailmateadusesse ning on rahvusvaheliselt üha enam konkurentsivõimelised. Publikatsioonid on olulised teadlastele oma teadusliku taseme tõestamiseks ning edasise rahastamise taotlemiseks. Riigi seisukohalt tuleks aga enam tähelepanu suunata sellele, kuidas teadlaste tööst saaks teadmispõhine majandus ja kuidas teadussaavutusi ühiskonnaelu edendamisel ära kasutada.

94. Haridus- ja Teadusministeerium on alustanud ka uue teadus- ja arendustegevuse strateegia ettevalmistamisega, kus soovitakse välja tuua

² Thomson Reutersi Web of Science'i indekseeritud publikatsioonid.

Eesti teadus- ja arendustegevuse eesmärgid aastani 2020. Uus arengukava peaks toetama „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““ toodud eesmärkide täitmist. Eesmärkideks on muu hulgas, et aastaks 2020 peaks teadus- ja arendustegevuse rahastamine jõudma 3%-ni SKTst ning tootlikkus hõivatu kohta peaks tõusma 80%-ni ELi keskmisest.

Riigi suutlikkus edendada teadus- ja arendustegevust võtmevaldkondades on kesine

Võtmevaldkonnad – strateegia „Teadmistepõhine Eesti 2007–2013“ alusel eelisarendatavad valdkonnad: biotehnoloogia, energiatehnoloogia, materjalitehnoloogia, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, tervishoid, keskkonnakaitse.

Riiklik teadus- ja arendusprogramm – lühidalt öeldes on tegemist võtmevaldkondade edendamiseks mitme ministeeriumi poolt elluviidavate tegevuste kogumiga.

95. Eesti riik on otsustanud, et teadus- ja arendustegevuses tuleb panustada eelkõige suure lisandväärtusega sektoritesse ning välja valinud eelisarendatavad **võtmevaldkonnad**. Vajadus fokuseerida Eesti teadus- ja arendustegevus kitsamatele valdkondadele toodi välja juba strateegias „Teadmistepõhine Eesti 2002–2006“ ning nende valdkondade arendamiseks otsustati luua **riiklikud programmid**, kuid paraku tegudeni ei jõutud. Uuesti tuldi teadus- ja arendustegevuse fokuseerimise idee juurde tagasi strateegias „Teadmistepõhine Eesti aastateks 2007–2013“, kus leiti jällegi, et võtmevaldkondade eelisarendamiseks on kõige sobivam tööriist riiklik teadus- ja arendusprogramm. ELi tõukefondide raha planeerides otsustati kuue riikliku teadus- ja arendusprogrammi rahastamiseks eraldada kokku 54,6 miljonit eurot. Programmide väljatöötamist ning elluviimist pidid korraldama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (biotehnoloogia, energiatehnoloogia, materjalitehnoloogia) ning Haridus- ja Teadusministeerium (info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, tervishoid, keskkonnakaitse). Programmide käivitumine hilines oluliselt strateegias plaanitud ajakavaga võrreldes, kuid 2011. aasta lõpuks on viis programmi käivitatud ning materjalitehnoloogia programmi otsustati mitte käivitada, kuigi selleks mõeldud raha kulutatakse ära, nimetades seda tegevust eelprogrammiks.

Vähemus teadlastest peab ära tegema enamuse tööst

96. Riigikontroll analüüsis, milline osa Eestis tehtavast teadus- ja arendustegevusest on seotud võtmevaldkondadega. Selgus, et juba praegu mahub võtmevaldkondade alla 45% kõigist Eesti Teadusfondi 2011. aastal rahastatud projektidest ning koguni ligi 2/3 kõigist sihtfinantseerimise teemadest. Teisalt tegutses 2011. aastal neis valdkondades kokku 1122 sihttraha saanud doktorikraadiga teadlast. See moodustab umbes viiendiku kõigist kasumitaotluseta institutsionaalsetes sektorites tegutsevatest teadlastest ja inseneridest ning kaks viiendikku doktorikraadiga teadlastest. See tähendab, et enamik teadusprojekte on seotud vähemusega teadlastest. Teadusrahad on koondunud edukamate teadusrühmade kätte. Üksnes raha juurde andes, pööramata piisavalt tähelepanu teadlaste juurdekasvule, ei ole võimalik teadlaste koormust suurendada. Doktoriope lõpetanute arv võtmevaldkondades on küll järkjärgult kasvanud, kuid see tõusutrend ei eristu doktoriope üldisest trendist ning võtmevaldkonnad suurt tuge doktoriopest ei saa.

Võtmevaldkondade rahastamine toimub mitmest allikast

Kas teadsite, et

programmi „DoRa“ raames on kavas Eestisse tuua kuni 40 välisõppejõudu, kes tegutsevad peamiselt võtmevaldkondades;

programmi „Primus“ raames on kavas Eestisse tuua kuni 104 järel doktorit ja 15 tipteadlast, kes peaksid tegutsema peamiselt võtmevaldkondades.

97. Paralleelselt võtmevaldkondade edendamise riiklike teadus- ja arendusprogrammide planeerimisega avasid nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui ka Haridus- ja Teadusministeerium terve hulga muid meetmeid ja programme, mille rahaga sooviti samuti toetada eeskätt võtmevaldkondade arendamist. Nii näiteks sätestati võtmevaldkondadele eeliseid Haridus- ja Teadusministeeriumi programmides „DoRa“, „Mobilitas“ ja „Teaduse rahvusvahelistumine“. Ka Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus eelistab anda raha just võtmevaldkondades elluviidavatele projektidele. See on viinud

olukorrani, kus võtmevaldkondade arendamiseks toimib paralleelselt kaks eraldi süsteemi ja neid tegevusi koordineeritakse omavahel nõrgalt või ei koordineerita üldse.

Ministeeriumidevaheline koostöö on olnud nõrk

98. Võtmevaldkonnad on seotud mitme ministeeriumi tegevusalaga, kuid ministeeriumide koostöö tegevuste planeerimisel ja elluviimisel on olnud puudulik. Kuna enamik teadus- ja arendustegevusele mõeldud rahast on Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarvesse planeeritud, siis on jäänud teiste ministeeriumide huvi võtmevaldkondade arendamise vastu tagasihoidlikuks. Samas on võtmevaldkondadega otseselt seotud nii Sotsiaalministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi kui ka Keskkonnaministeeriumi tegevused. Neile ministeeriumidele ei planeeritud olulisi ülesandeid ega ka otsest vastutust tegevuste elluviimise eest, mistõttu pole nad ka olnud piisavalt motiveeritud tegevustes osalema.

Kas teadsite, et

ELi tõukefondidest toetatakse aastatel 2008–2013 muu hulgas

- teadus- ja arendustegevuse ja kõrghariduse **taristu** ajakohastamist 115,3 miljoni euroga,
- **tehnoloogia arenduskeskuseid** 62,9 miljoni euroga ning
- **teaduse tippkeskuseid** 44,7 miljoni euroga.

Riigi tegevus teadus- ja arendustegevuse arendamisel tulevikus on ebaselge

99. Kuna riigi tegevus võtmevaldkondade edendamisel on olnud eklektiline ning paralleelselt rahastatakse Eesti teaduse võtmevaldkondi mitmest meetmest, siis pole võimalik saada ülevaadet, kui palju Eesti riik kulutab meie võtmevaldkondade arendamisele ja mis on kõik need tegevused, millega võtmevaldkondi arendatakse. Ainuüksi Euroopa Liidu tõukefondidest rahastatakse enam kui 20 meetet või programmi, mis on kõik suunatud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni arendamisele ning kõigi nende kohta peetakse eraldi aruandlust. Nii on väga raske hinnata, kui palju riik kulutab oma eesmärkide saavutamiseks võtmevaldkondade arendamisel ning kuidas erinevad tegevused on üksteist toetanud.

100. Arvestades, et teadusvaldkondades kompetentsuse väljaarendamine on pikaajaline tegevus ning selles konkurentsivõime säilitamine vajab pidevat tööd, siis on oluline selliseid tegevusi planeerida ette pikka aega ning panna paika tähtajaliste programmide üleminekutegevused. Praegu kinnitatud riiklikes programmides, mis kestavad aastateni 2013–2015, pole toodud üleminekutegevusi, mis rakenduksid pärast programmide lõppemist. Ka riiklikud strateegiad ei anna selles osas täit selgust. Kui vaadata „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ rakendusplaani, siis peaks võtmevaldkondade arendamine jätkuma kuues võtmevaldkonnas vähemalt aastani 2016. Samas on Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia koostamise ettepanekus toodud, et tulevikus tuleb riiklikud programmid selgelt siduda strateegiliste prioriteetidega, vähendada nende arvu ja tõhustada elluviimist.

Raha on, kuid väljamõtlemine, mida sellega saavutada, on läinud vaevaliselt

101. Riigi tegevus võtmevaldkondade eelisarendamisel on siiani takerdunud peamiselt tegijate puuduse taha. Üksnes teadus- ja arendustegevuse kulutuste suurendamisest ei piisa, et toetada teadmispõhise majanduse arengut. Ka rahastamise järsu suurendamisega ei ole võimalik kiirelt uusi teadusrühmi avada või olemasolevaid laiendada. Võib küll käivitada terve hulga tegevusi, kuid kui ei suudeta paika panna konkreetseid eesmärke, mida ikkagi riik võtmevaldkondades saavutada tahab, siis on raske hinnata, kas kõik tehtu oli ka asjakohane ja vajalik. Keeruliselt on läinud ka nende ettevõtete leidmine, kes suudaksid teadlaste tööd rakendada. Näiteks aastaid planeeritud materjalitehnoloogiaprogrammi käivitumine luhtus

eeluuringu järelduste kohaselt suuresti Eesti vastava ettevõtlussektori nõrkuse tõttu. Ka riik ise peaks oma soovide seadmisel konkreetsem olema ning esmalt veenduma, et tellitud uuringuid ja töid ka tegelikult praktikas rakendada soovitakse.

Tervishoius tähtsad otsused ikka tegemata

102. Riigikontroll on aastaid juhtinud oma auditites ja ülevaadetes tähelepanu sellele, et tervishoiu rahastamine ei ole mitmetel põhjustel jätkusuutlik ning see võib hakata piirama tervishoiuteenuste kättesaadavust juba lähiaastatel. Lisaks sellele on Riigikontroll korduvalt käsitlenud tervishoiukorralduslikke probleeme, mida lahendamata ei ole võimalik tervishoiusektorit efektiivsemaks muuta: haiglavõrgu reform jäi pooleli, perearstiabi ei täida oma rolli päris sellisena nagu esialgu mõeldud ning järelevalve tervishoiu üle on puudulik. Kuigi perearstiabi parema korralduse nimel on Sotsiaalministeerium teinud palju tööd, on teised probleemid endiselt lahenduseta.

103. „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ kohaselt on üks olulisemaid Eesti ees seisvaid ülesandeid tervena elatud eluaastate suurendamine tervisekäitumise parandamise ja tervishoiutaristu arendamise ning õnnetusjuhtumite edasise vähendamise teel. Enneaegne suremus ja inimeste tervisekäitumine on konkurentsivõime kava kohaselt olulisemad ohud Eesti konkurentsivõime kasvule.

Kas teadsite, et

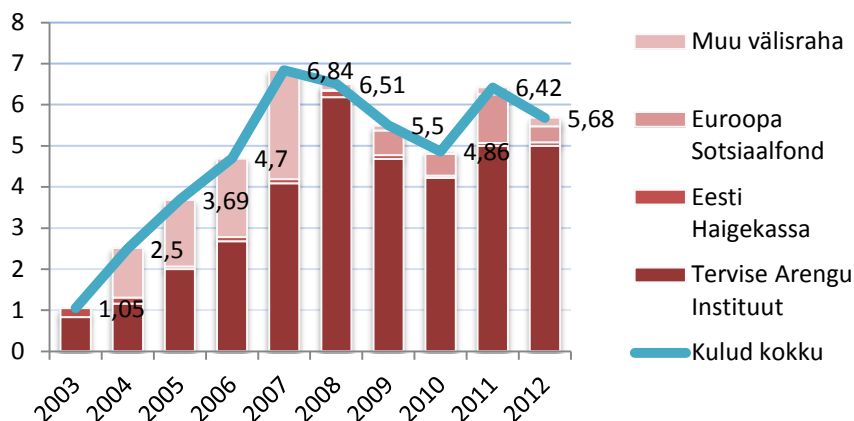
viimastel aastatel on Tervise Arengu Instituut muu hulgas rahastanud järgmisi rahvaterviseprogramme:

- Eesti riiklik HIV ja AIDSi strateegia aastateks 2006–2015;
- narkomaania ennetamise riiklik strateegia aastani 2012;
- südame- ja veresoonehaiguste ennetamise riiklik strateegia 2005–2020;
- riiklik vähistrateegia 2007–2015.

Hoolimata deklareeritud soovist ei ole terviseedenduse rahastamine kasvanud

104. Vabariigi Valitsuse hinnangul on tervena elatud eluaastate suurendamise üks eeldusi parandada inimeste tervisekäitumist. Kui aga vaadata Tervise Arengu Instituudi rahvaterviseprogrammide käsituses oleva raha hulka, siis hoolimata rahastamise kasvust 2011. aastal on 2012. aastal rahastamine vähenenud. Nagu jooniselt 6 näha, vähenes kriisi ajal rahvaterviseprogrammide riigipoolne rahastamine (joonisel Tervise Arengu Instituudi raha) ning kasvas Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) osakaal. Nüüd aga on ESFi raha kasutamise võimalused ammendumas, kuid riigieelarve raha samas mahus lisatud ei ole.

Joonis 6. Tervise Arengu Instituudi rahvaterviseprogrammide rahastamine ja allikad aastatel 2003–2012 (miljonites eurodes)



Allikas: Tervise Arengu Instituut

Kas teadsite, et

alkoholi- ja tubakaaktsiisi tasuti 2011. aastal kokku üle 300 miljoni euro ning

rahvaterviseprogrammidele kulutati samal ajal alla 6,5 miljoni euro.

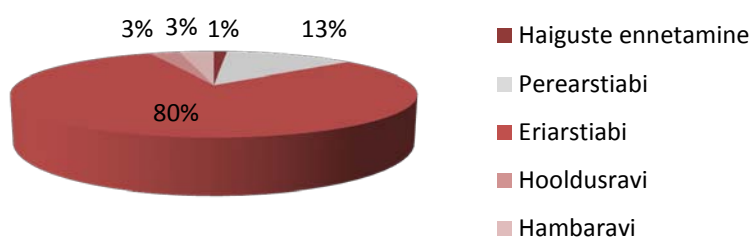
Loe lähemalt

Riigikontrolli 2011. aasta auditist „Perearstiabi korraldus“.

105. Lisaks terviseedendamisele on tervishoiu üks alustalasid esmatasandi tervishoid. Ravikindlustuse eelarvest rahastatakse esmatasandi tervishoiu rahast ennekõike perearstiabi teenuse osutamist. Joonisel 7 on aga näha, et ravikindlustusrahast tervishoiuteenustele kuluvatest summadest läheb 80% eriarstiabile. Perearstiabile ja haiguste ennetamiseks kulub teenuste kuludest vastavalt 12,7% ja 1,3%.

106. Seega, kui vaadata tervishoiu rahastamise üldiseid tendentse, siis ei saa öelda, et riik oleks suunanud raha nendesse valdkondadesse, mis pikas perspektiivis aitavad kaasa tervena elatud eluaastate kasvule, sest terviseedenduse kulud on vähenenud ning esmatasandi tervishoiu ja haiguste ennetamise kulude osakaal pole kasvanud.

Joonis 7. Ravikindlustusrahast tervishoiuteenustele kuluva raha jagunemine 2012. aasta eelarve kohaselt



Allikas: Eesti Haigekassa

Tervishoiuteenuste kättesaadavus väheneb

107. Aastal 2009 tegid Vabariigi Valitsus ja Eesti Haigekassa nõukogu mitmeid otsuseid, mis on viimastel aastatel mõjutanud tervishoiuteenuste osutamise jätkusuutlikkust ning kättesaadavust. Ühest küljest maksti tervishoiuteenuste eest aastatel 2009–2011 hinnakirjast 5–6% madalamat hinda, teisest küljest aga pikendati maksimaalseid lubatud ravijärjekordi. Alates 2009. aastast on Eesti Haigekassa nõukogu otsuse alusel maksimaalne ambulatoorse ravijärjekorra pikkus 6 nädalat, varem oli selleks 4 nädalat. Riigikontrolli hinnangul on see halvendanud tervishoiuteenuste kättesaadavust.



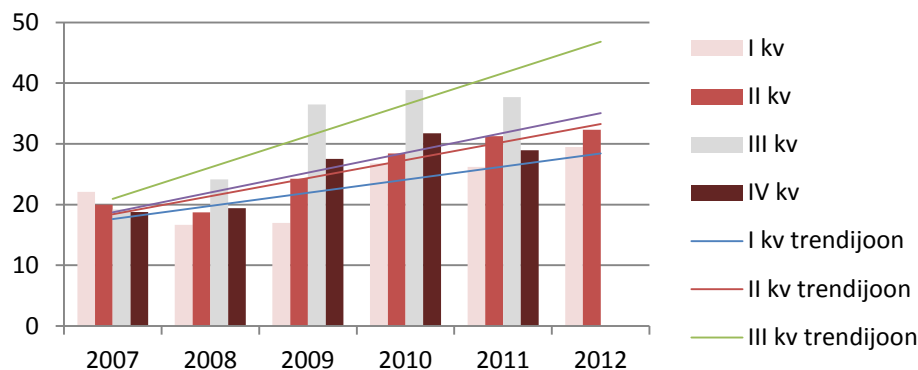
Urmas Nemvalts,
Postimees

108. Kui vaadata viimaste aastate järjekordade keskmiste pikkuste muutusi kvartalite kaupa, siis on näha, et aasta-aastalt on järjekorrad paari päeva

Ravijärjekorrad kasvavad

võrra kasvanud (vt joonis 8). Ühest küljest on selle taga maksimaalse ravijärjekorra lubatud pikkuse kasv, aga teisest küljest ka muud tervishoiuprobleemid, millele Riigikontroll on varem tähelepanu juhtinud, näiteks personalipuudus.

Joonis 8. Ravijärjekordade keskmine pikkus kvartalite kaupa aastatel 2007–2012 (päevades)



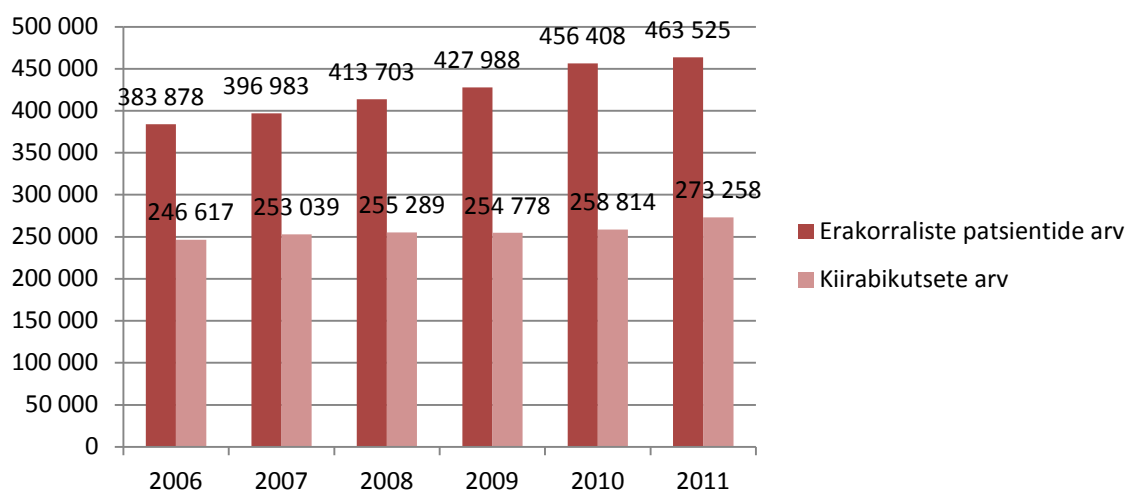
Allikas: Riigikontrolli analüüs, Eesti Haigekassa andmed

109. Viimase uuringu „Elanike hinnangud tervisele ja arstiabile 2011“ kohaselt sai 2011. aastal eriarsti külastanutest 61% viimasel registreerimisel eriarsti vastuvõtule soovitud ajal, 2010. aastal 59%, kuid perioodil 2006–2009 oli soovitud ajal saanud aga olnud rohkem (66–77%). Sama tendents on ka perearstiabi kättesaadavuses: 84% vastajaist sai vastuvõtule soovitud ajal. 2010. aastal oli nende osakaal veidi väiksem (80%). Samas oli see aga perioodil 2006–2009 olnud mõnevõrra suurem (87–90%).

Erakorraliste patsientide arv kasvab

110. Mida kauem peab isik oma ravi ootama seda suurema tõenäosusega tuleb talle osutada erakorralist abi. Erakorraline abi on üldjuhul aga kallim kui plaaniline ravi, ka võib erakorralist abi vajav inimene olla halvemas seisus ning tema tervist on keerulisem või võimatu taastada.

Joonis 9. Erakorraliste patsientide ja kiirabikutsete arv aastatel 2006–2012



Allikas: Tervise Arengu Instituut

111. Kui vaadata joonisel 9 erakorraliste patsientide arvu muutust, siis aastatel 2006–2011 on nende arv kasvanud 20% võrra. Eriti kiiresti

suurenes nende arv 2010. aastal, kui erakorralisi patsiente oli pea 7% võrra rohkem sellele eelnenud aastast. Seda võib osaliselt seostada ka 2009. aastal tehtud otsustega suurendada järjekordade lubatud pikkust ja maksta tervishoiuteenuste eest vähem. Aastate jooksul on kasvanud ka kiirabikutsete arv.

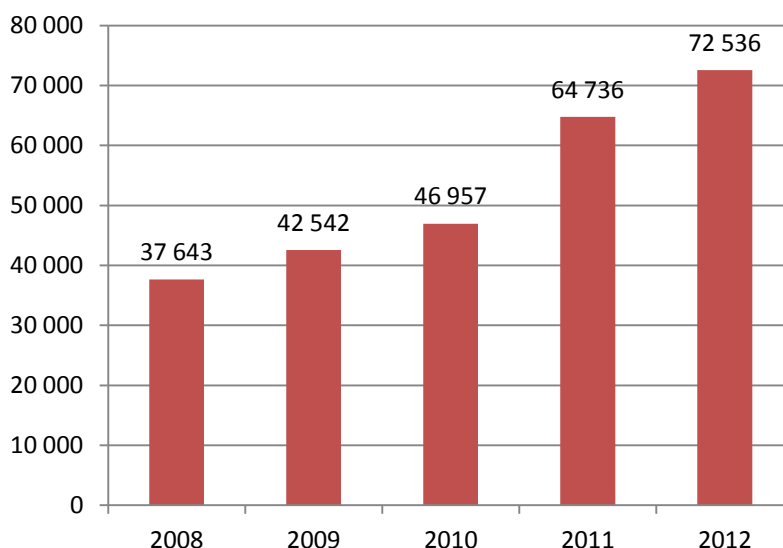
Ravikindlustamata isikute raviküsimus on lahenduseta

Kas teadsite, et

ravikindlustuseta on üle 70 000 tööealise inimese.

112. Tervishoiuteenuste kättesaadavuse eelduseks on praeguse tervishoiukorralduse juures ravikindlustuse olemasolu. Vältimatut abi osutatakse siiski ka ravikindlustamata isikutele. Kuigi ravikindlustus on tagatud mitmetele sotsiaalsetele rühmadele, kes ise ravikindlustusse ei panusta (nt registreeritud töötud, pensionärid, lapsed), pole 2012. aasta alguse seisuga kindlustust 7%-l tööealisest rahvastikust (inimestest vanuses 15–74) (vt joonis 10). Ravikindlustamata isikutega seoses on perearstid korduvalt toonud välja probleemi, et nende nimistusse kuuluvad paljud kindlustamata isikud, keda küll arvatakse nimistu liikmeks, kuid kelle eest Eesti Haigekassa raha ei maksa. Kuna ravikindlustamata on isikud tihti just maapiirkondades, kus perearstide nimistud niigi väiksed, võib see takistada oluliselt perearstiabi arengut maal ning põhjustada arstide lahkumist.

Joonis 10. Ravikindlustamata isikute arvu muutus aastatel 2008–2012 (2012. a andmed on aasta alguse seisuga)*



*Statistika on esitatud rännet arvestades.

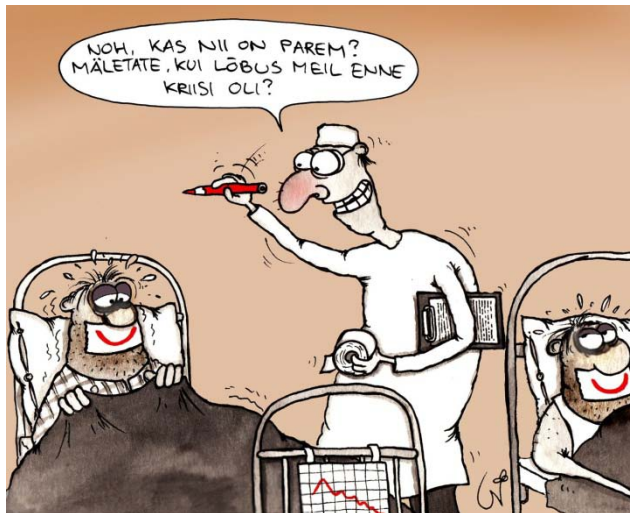
Allikas: Sotsiaalministeerium

113. Arvestades riigi seatud eesmärgi – suur tööhõive, pensioniea tõus –, tuleks Sotsiaalministeeriumil mõelda sellele, kuidas tagada tööealise elanikkonna töövõime ning hea tervis. Ravikindlustamata isikute probleemile on tähelepanu juhtinud ka Maaailma Terviseorganisatsioon (WHO) oma ülevaadetes: WHO on välja toonud, et ravikindlustuse puudumine viib need inimesed kasutama kallimat nn kõrgema taseme arstiabi, sest vältimatut abi osutatakse samal tasandil ehk haiglas. WHO hinnangul võiks vähemalt esmatasandi arstiabi olla kättesaadav kõigile, mitte ainult kindlustatud isikutele.

Rahastamise senine korraldus lahendusi ei paku

114. Riigikontroll juhtis oma 2010. aasta ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta tähelepanu sellele, et uuringu „Eesti tervishoiu rahastamise jätkusuutlikkus“ kohaselt ei suuda praegune tervishoiu

rahastamise süsteem varem või hiljem tervishoiukulusid katta. Parimal juhul jätkub puudujäägi katmiseks Eesti Haigekassa reservidest 2019. aastani. Seejärel tuleb tervishoiusüsteemi täiendavalt rahastada kas riigieelarvest või inimeste omaosaluse suurendamise teel. Uuringu koostajate hinnangul jõuab täiendav iga-aastane rahastamisvajadus 2030. aastaks 510 miljoni euroni.



Urmas Nemvalts,
Postimees

115. Käesoleva ülevaate punktis 31 on välja toodud, et tervishoid on üks väheseid valdkondi, mille kulud lähiaastatel kasvavad, kuid see ei paku olulist leevendust tervishoiu praegustele probleemidele. Rahastamise planeeritud suurenemise taga on tööhõive loodetavast suurenemisest tulenev sotsiaalmaksu laekumise kasv. Prognoosides on seda kasvu juba arvestatud. Eeldatavalt kulub lisaraha tervishoiuteenuste hinnatõusu (ennekõike personalikulude kasvu) kompenseerimiseks ning teenuste kättesaadavust sel viisil parandada ei ole võimalik.

116. Seega, arvestades varasemaid uuringuid, mille kohaselt tervishoiu senine rahastamine ei ole jätkusuutlik, ning kriisi tingimustes tehtud otsuste mõju, ei ole edaspidi võimalik tervishoiuteenuseid pakkuda samas mahus kui varem. Et vältida teenuste kättesaadavuse edaspidist vähenemist ning luua võimalusi ravikindlustuskatte laienemiseks, peaks riik üle vaatama tervishoiu rahastamise alused ning kaaluma senise vaid tööjõumaksudel põhineva süsteemi muutmist.

Ravimite kättesaadavust saaks parandada

117. Üheks pika ja täisväärtusliku elu elamise eelduseks on ravimite hea kättesaadavus. Arvestades tervishoiuteenuste ja ravivõimaluste arengut viimastel aastakümnetel on võimalik üha rohkematele patsientidele osutada **ambulaatorset ravi**. Selleks on aga oluline ravimite hea kättesaadavus, sh nende soodne hind.

Ambulaatorne ravi – ravi ja profülaktika patsiendi kodus või arsti vastuvõtul polikliinikus; ravi ei eelda ööpäevaringset haiglas viibimist.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2012. aasta auditist „Ravimite hüvitamise korraldus“.

118. Vaadates Eesti ravimiturгу, tuleb tõdeda, et ravimite kättesaadavus ei ole hea, seda nii nimestiku kui ka hinna poolest. Ravimid jõuavad Eesti turule aeglaselt, need on kallid ning arstide, apteekrite ja patsientide käitumine ei ole alati ratsionaalne. Ravimite hüvitamise korralduse puuduste taga on riigi suutmatus korraldada ravimiturгу, menetleda ravimite müügilubade ja soodusnimekirja lisamise taotlusi tähtaegselt ning teha järelevalvet arstide ja apteekrite üle.

Ravimiturul puudub konkurents

Vertikaalne integratsioon – ettevõtte laienemine tarneahelas. Käsitletud juhul tähendab see, et ravimite hulgiturul on osaline ja/või terviklik kontroll apteegi üle.

Ravimid jõuavad turule aeglaselt

Riiklik müügiluba – luba, mis annab võimaluse ravimit müüa vaid Eestis.

Soodusravimite nimekiri – sotsiaalministri kehtestatud nimekiri, kus on kirjas kõik Eesti Haigekassa hüvitatavad ravimid ja nende väljakirjutamise tingimused.

Riik ei suuda tagada arstide ja apteekide korrektset käitumist

Ravimi piirhind – soodustingimustel väljastatavate ravimite loetelusse kantud sama toimeainega ravimite hüvitamise aluseks olev hind.

Kas teadsite, et

7 miljonit eurot aastas kaotavad patsiendid piirhinnast kallimaid ravimeid ostes.

119. Võrreldes paljude teiste Euroopa riikide ja ka lähinaabritega iseloomustab Eesti ravimiturgu suur kontsentreeritus. Hulgitüügiturg kuulub suuresti kahele hulgimüüjale, kes omakorda kontrollivad ka jaemüügiturgu. Suur hulk apteeke kuulub otseselt või kaudselt hulgimüüjatele või kasutavad apteegid nendega seotud kaubamärke ning on seetõttu tihedalt hulgimüüjaga seotud. Kahe suurema hulgimüüja mõjusfääris on Eestis sisuliselt 81% apteekidest: 33% apteekidest kuulub kahe suurema hulgimüüja enamusosalusse; 8,6% vähemusosalusse; 35% apteekidest kasutab kahe suurema hulgimüüja apteegikettide kaubamärke ning 4,5% apteekidest on muul viisil seotud ühe suurema hulgimüüjaga.

120. Kui paljudes riikides on ravimiturul mitmeid piiranguid (nt apteegi omanik tohib olla vaid farmatseut), siis Eestis praegu selliseid piiranguid rakendatud ei ole. Konkurentsi puuduse ja ravimite **vertikaalse integratsiooni** tagajärjeks on ravimite kättesaadavuse vähenemine, kuna apteekidel puudub motivatsioon ja vajadus pidada läbirääkimisi hindade üle. Riigikontroll näitas oma auditis, et haiglad ostavad samu ravimeid apteekidest pea 10% odavamalt, kuigi nende soetusmahud on väiksemad.

121. Ravimid on kättesaadavad juhul, kui neile antakse Eestis mõistliku aja jooksul müügiluba. Uuringud on näidanud, et Eestis jõuavad ravimid müügile aeglasemalt kui teistes ELi riikides. Kuigi Raviamet teeb kõik, et ELi partneritega koostöös antavaid müügilube menetleda ettenähtud aja piires, on tagaplaanile jäänud müügiload, mis annavad õiguse müüa ravimeid vaid Eestis. **Riiklike müügilubade** menetlemine võtab ettenähtust pea kolm korda kauem aega.

122. Patsientide jaoks on oluline, et ravimid jõuaksid **soodusravimite nimekirja**. Sellisel juhul võtab Eesti Haigekassa üle osa tasu maksmise kohustusest ehk haigekassa n-ö kompenseerib osa patsiendi ravimikulust ning seetõttu on ravim patsiendile odavam. Riigikontroll analüüsis uute ravimite lisamist soodusnimekirja ning leidis, et see protsess kestab lubamatult kaua. Kuigi menetlus peaks lõppema 180 päeva jooksul, kulub üldjuhul üle 500 päeva. Riigikontrolli hinnangul ei ole see mõistlik.

123. Kuigi juba 7 aastat on kehtinud nõue, et arstid peavad üldjuhul retsepti välja kirjutama nii, et seal poleks konkreetse ravimi nimi, vaid kõigest toimeaine, siis ei küündinud õigesti välja kirjutatud retseptide osakaal aastaid isegi pooleni väljakirjutatud retseptidest. Alles Riigikontrolli auditi käigus 2012. aastal kasvas see 2/3-ni retseptidest. Kui retseptile on kirjutatud konkreetse ravimi nimi, siis ei ole patsiendil võimalust osta teist ja odavamat ravimit. Auditi tulemused näitasid, et tihti ostavadki patsiendid **piirhinnast** kallimaid ravimeid.

124. Samas ei käitu ka apteegid korrektselt. Raviameti järelevalve käigus on selgunud, et hoolimata nõuetest ei ole odavaimaid ravimeid apteekidest alati saada. Nii näiteks leiti 55% apteekides probleeme piirhinnaga või alla selle müügis olevate ravimite puhul, kusjuures 29% apteekides puudus mõne toimeaine puhul piirhinnaga või alla selle maksev ravim ja 26% apteekides oli puudu mõne ravimi mõni pakend.

125. Riigikontroll on varemgi juhtinud tähelepanu sellele, et järelevalve tervishoius ei ole piisav. Kuna Sotsiaalministeeriumi korraldatud järelevalve arstide ja apteekrite üle on puudulik, on arstid saanud aastaid ignoreerida retseptide väljakirjutamise nõudeid ning apteekides pole alati kõiki ravimeid saada. Need puudused mõjutavad aga ennekõike patsiente,

sest nii pole neil soodsaid ravimeid alati saada või nad maksavad nende eest põhjendamatult palju.



Urmas Nemvalts,
Postimees

126. Kuigi probleemid ravimituru suletusega, arstide tegevusega retseptide väljakirjutamisel ning apteekide võimetusega alati pakkuda soodsamaid ravimeid on aastaid teada, ei ole Sotsiaalministeerium suutnud korraldust parandada.

127. Ravimite kättesaadavuse parandamiseks tuleb riigil parandada oma haldussuutlikkust ning Sotsiaalministeerium peab üle vaatama oma tegevuse prioriteedid. Ühest küljest tuleb tagada ravimite müügiloa ja soodusnimekirja lisamise menetlustähtaegadest kinnipidamine, teisest küljest luua toimiv järelevalvekorraldus, mis tagaks toimeainepõhiste retseptide väljakirjutamise ning ravimite kättesaadavuse apteekides.

128. Kuna ravimite hindu ja kättesaadavust mõjutab ka tugev vertikaalne integratsioon ravimiturul, siis võiks algatada seaduse muudatuse, mille kohaselt ravimite hulgimüügiga tegelev ettevõtte ei võiks otseselt ega kaudselt omada apteeki.

Riigi tegevus tööhoive tagamisel

Eesti rahvastik väheneb ja vananeb

129. Järgnevatel aastatel toimub Eesti rahvastikus kaks olulist muutust: tööeliste inimeste arv väheneb ning suureneb pensioniealiste arv. Prognooside järgi kasvab 65aastaste ja vanemate inimeste osakaal praeguselt 17%-lt aastaks 2025 ligikaudu 22%-ni. Samal ajal väheneb rahvastik lähiaastatel põhiliselt tööeliste inimeste arvelt. Prognooside järgi on meil 2025. aastaks 73 000 – 88 000 ja 20 aasta pärast juba 100 000 tööelist inimest vähem.

130. 2011. aasta rahvaloenduse esialgsed tulemused osutavad aga sellele, et reaalne rahvaarv on 45 426 inimese võrra väiksem Statistikaameti arvestuslikust ja ka seni prognoositud rahvaarvust³, kusjuures arvestusliku ja rahvaloenduse esialgsete tulemuste kohase rahvaarvu suurim vahe hõlmas nooremaid vanuserühmi. Sellest tulenevalt võib Eestis tegelik tööelise elanikkonna vähenemine olla suurem.

³ Statistikaameti andmetel oli 01.01.2012. a seisuga Eestis kokku 1 339 662 inimest, neist vanuses 15–74 a 1 024 267 inimest. Rahvaloenduse esialgsetel andmetel oli 31.12.2011. a seisuga Eestis 1 294 236 inimest, neist vanuses 15–74 oli 988 091 inimest.

131. Selline demograafiline areng tähendab, et maksumaksjaid on vähem ja kasvab riigi tuge vajavate inimeste arv. Eesti praegusele sotsiaalkindlustussüsteemile tähendab see eeskätt finantsilise ja sotsiaalse kestlikkuse ohtu. Kuna süsteemi rahastamine tugineb suures osas töötajate palgafondi maksustamisele, kahanevad tööelise elanikkonna vähenemisel oluliselt sotsiaalkindlustustulud. Seni prognoositud demograafiline surve sotsiaalkindlustussüsteemide finantsilisele kestlikkusele osutub rahvaloenduse esialgseid tulemusi arvestades suuremaks kui seni arvatud.

Kas teadsite, et

tööhõive määr vanuserühmas 20–64 a oli aastatel 2010–2011 vastavalt 66,4 ja 70,1%.

132. Riigi majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks on üheks oluliseks lähiaastate ülesandeks suurendada tööhõivet. Sellise eesmärgi on riik omale lähiaastateks seadnud nii valitsuse strateegias „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““, riigi eelarvestrateegias kui ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis. „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ kohaselt on plaanis 20–64aastaste tööhõive määr suurendada 2015. aastaks 72% ning 2020. aastaks 76%-ni.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Loe lähemalt

2012. aastal valmivast auditist „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“.

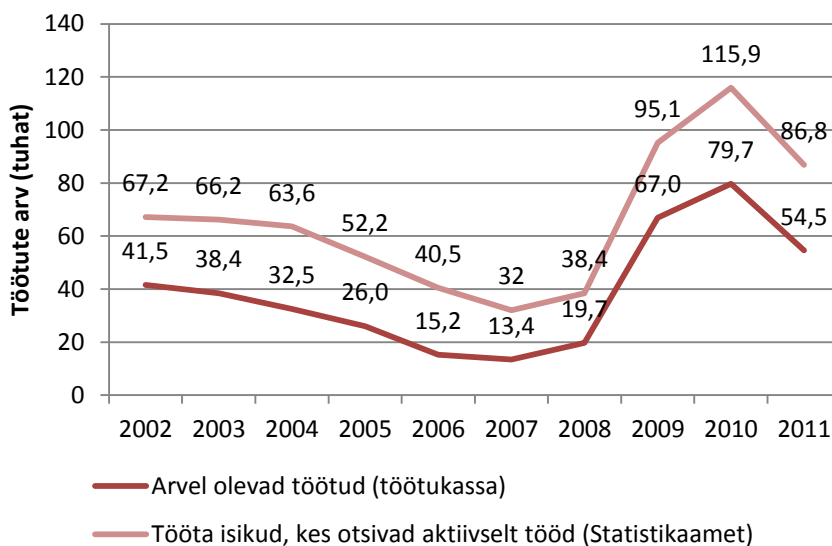
133. Tööhõive suurendamiseks väheneva ja vananeva rahvastiku tingimustes tuleks luua tingimused, mis võimaldavad inimestel võimalikult kaua tööturul aktiivsena püsida. Kuigi „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““ seatud hõive suurendamise eesmärk võib tunduda tagasihoidlik, on valitsus öelnud, et tegelikkuses teeb eesmärgi täitmise tõsiseks väljakutseks pikaajalise ja struktuurse tööpuuduse võrdlemisi suur osakaal kogu tööpuuduses, mis teeb inimeste töölerakendamise raskeks. Suuremat tööhõivet on võimalik tagada vaid siis, kui riik suudab vähendada pikaajalist töötust ning lahendada struktuursest tööpuudusest tulenevad probleemid.

Riik ei aita kõiki töötuid

134. Tööhõive suurendamise eelduseks on, et riigil on ülevaade kõikidest töötutest. Paraku on Eesti Töötukassas töötuna arvel vaid osa töötutest. Statistikaameti andmetel oli 2011. aastal töötuid kokku 86 800, töötukassas registreeritud töötuid oli samal ajal 54 600 (vt joonis 11). Seega oli Eestis pea 32 200 töötut, kes otsisid tööd, kuid töötukassas töötuna registreeritud ei olnud ja kes ei saanud seega töötusajaks riigilt abi. Sotsiaalministeeriumi andmetel ei pöördunud 2011. a töötukassa poole 40 800 töötut ehk 47% töötutest. Lõhe töötute ja registreeritud töötute vahel on viimastel aastatel kasvanud absoluutarvudes viimase 10 aasta suurimaks. Riik on praegu üles ehitanud süsteemi, kus töötud saavad abi vaid siis, kui nad on registreeritud ja riigil puudub suuresti ülevaade sellest, mis saab nendest

töötutest, kes arvel pole, kuid kes aktiivselt tööd otsivad. Kui inimesed aga abi ei saa, siis võivad nad sattuda pikaajalisse töötusse või loobuda tööotsingutest sootuks.

Joonis 11. Töötute ja registreeritud töötute arvu muutus 2002–2011



Allikas: Statistikaameti ja töötukassa andmed

Töötute toetamise praegune korraldus ei too lahendust struktuursele tööpuudusele

135. Riik ise on deklareerinud, et suurim lahendamist vajav probleem on struktuurne tööpuudus. Riigikontroll analüüsis auditis „Riigi tegevus töötute toomisel tööturule“ pakutavate töökohtade ja töötute eelneval ametialal omandatud oskuste ja teadmiste vastavust perioodil 2008–2011.

136. Analüüs näitas, et registreeritud töötute teadmised ja oskused ei vasta enam tööjõuvajadusele paljudes sektorites. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööjõuvajaduse prognoosi kohaselt moodustavad edaspidi loodavatest ametikohtadest pea 70% sellised, kus vajatakse spetsialiste. Registreeritud töötutest suure osa moodustavad aga lihttöölised, oskus- ja käsitöölised ning teenindajad.

137. Erinevusele töötute teadmiste ja oskuste ning tööandjate vajaduste vahel viitab ka statistika. Näiteks on perioodil 2009–2011 töötukassa kaudu pakutavate vakantside arv kasvanud 251%, samal ajal on aga registreeritud töötute arv vähenenud 19% ehk registreeritud töötute arv on kahanenud 12 427 inimese võrra, vakantside arv kasvanud aga 36 358 võrra. Kuigi üheks sellise olukorra tekkimise põhjuseks on tööandjate kasvav aktiivsus töötukassa kaudu sobivat tööjõudu otsida, näitab see ühtlasi, et vaatamata suurele hulgale pakutavatele töökohtadele ei saa paljud töötud tööle.

138. Tööhõive määra kasvu tagab see, kui luuakse töökohti, mis on vajalikud pikemas perspektiivis ning mille lisandväärtus on suur. Seejuures on oluline, et täiskasvanuharidussüsteem aitaks selle eesmärgi saavutamisele võimalikult palju kaasa ning tagaks isikute, sh töötute kvalifikatsiooni parandamise täiendus- ja ümberõppe kaudu.

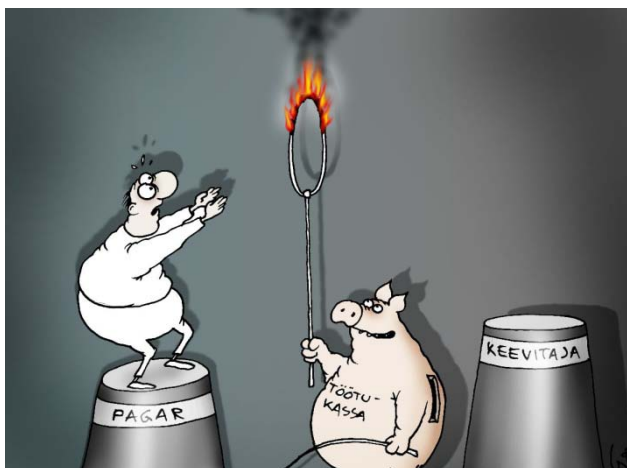
Tööandjad kurdavad kvalifitseeritud tööjõu puuduse üle

Kas teadsite, et

2011. a KPMG korraldatud ettevõtjate küsitlusuuringu tulemused näitasid, et enamik ettevõtjaid hindas kvalifitseeritud tööjõu leidmist keeruliseks ning vaid 2% hindas sobiva töötaja leidmist lihtsaks

Süsteem ei toeta töötuid vajalike oskuste omandamisel

139. Praegu pakub töötukassa töötutele vaid lühiajalisi enesetäiendamise võimalusi, mille tulemusena ei ole võimalik töötute oskusi tööturunõudmistele vastavale tasemele viia. Osa töötutest vajab samal ajal ka võimalust pikemalt õppida, et omandada uus kvalifikatsioon või täiendada senist. Eestis aga ei ole võimalik samal ajal olla töötu ning omandada haridust mõnes kõrg- või kutsekoolis, nii et säiliks töötutele mõeldud sotsiaalsed tagatised.⁴



Urmas Nemvalts,
Postimees

140. Riigikontrolli hinnangul näitavad loodud süsteemi rakendamise tulemused, et riigi tegevus ei ole olnud piisav struktuurse tööpuuduse lahendamisel ning praeguse süsteemi puhul ei ole töötutel häid võimalusi endale uus amet õppida, mistõttu on tulevikus piiratud võimalused praeguseid töötuid rakendada suuremat lisandväärtust loovatel töökohtadel.

Töötute kõikidele probleemidele töötukassa lahendusi ei paku

141. Lisaks vajaliku kvalifikatsiooni puudumisele on paljude töötute puhul ka muud takistused, mis ei luba neil tööturule naasta. Nii töötukassa ise kui ka töötud on leidnud, et tihti on end töötuna arvelevõtnutel tõsiseid sotsiaalseid probleeme (hooldusvajadus perekonnas, lasteaiakoha puudumine, elukohamure), mida lahendamata ei ole isikul võimalik tööle minna. Need on aga probleemid, mida ei saa lahendada kõigest töötukassa, vaid sinna peavad olema kaasatud nii omaavalitsused kui ka riigiasutused.

Pikaajalise töötuse probleemi lahendamisse peab riik täiendavalt panustama

142. Töötute oskuste ja teadmiste ning tööjõuvajaduse mittevastavuse üheks tagajärjeks on pikaajalise töötuse ja heitumuse kasv või selle püsimine kõrgel tasemel. Riik on probleemi teadvustanud ning seadnud eesmärgiks pikaajalise töötuse vähendamise ning inimeste sissetulekute, elukvaliteedi ja sotsiaalse turvalisuse kasvu.

Heitunu – ilma töötä isik, kes ei otsi enam aktiivselt tööd, kuna on kaotanud lootuse seda leida.

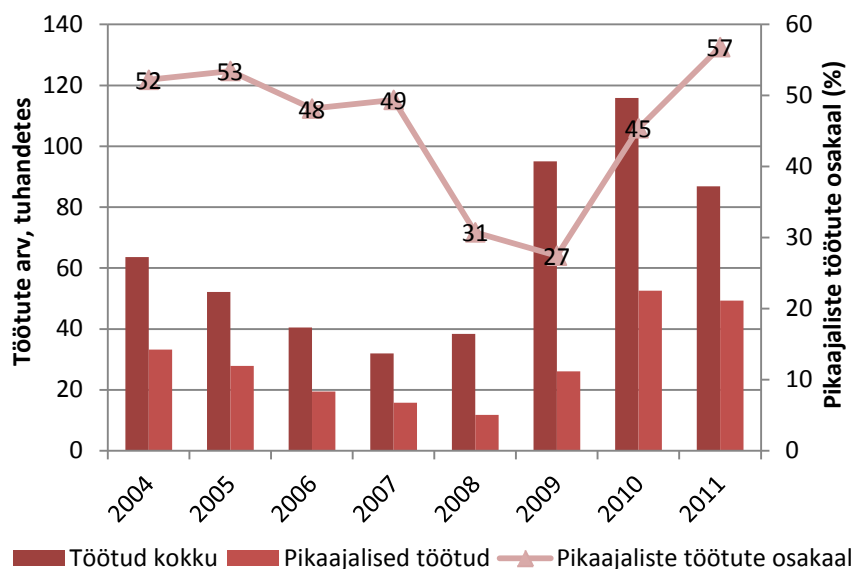
143. Riigikontrolli hinnangul näitab pikaajaliste töötute abistamise ja ennetamise süsteemi edukust pikaajaliste töötute madal ja kahanev osakaal töötute hulgas eeldusel, et pikaajalistest töötutest ei saa **heitunuid**.

⁴ Inimest ei võeta töötuna arvele, kui ta õpib päevases õppevormis või täiskoormusega õppes (välja arvatud juhul, kui täiskoormusega õppes õppiv inimene on viimase 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või viibib akadeemilisel puhkusel).

Pikaajaliste töötute osakaal on kasvanud

144. Võrreldes 2010. aasta tipptasemega on viimasel ajal töötute arv tasapisi hakanud kahanema. Samas on jooniselt 12 näha, et aasta või kauem ehk pikka aega töötä olnud inimeste osakaal töötutest on viimastel aastatel kasvanud: kui 2010. aastal oli see 45%, siis 2011. aastal juba 57%.

Joonis 12. Töötute arvu ja pikaajaliste töötute arvu osakaalu muutus

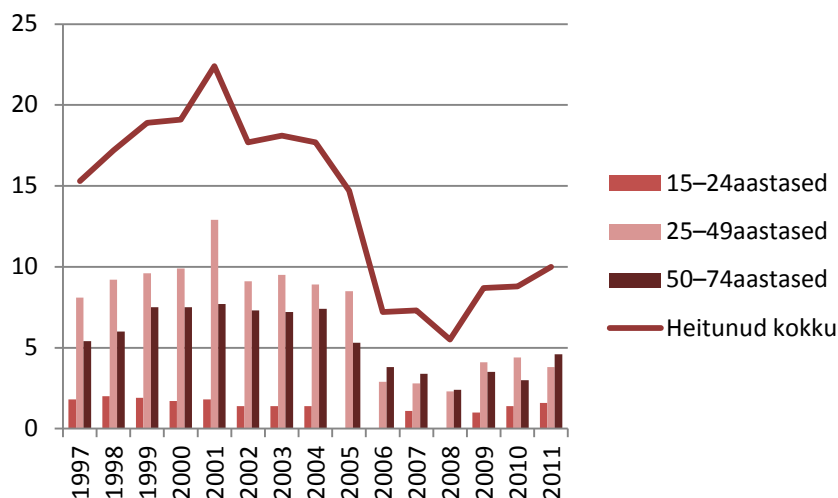


Allikas: Statistikaamet

145. Samal ajal on kasvanud ka heitunute arv ja seda kõikides vanuserühmades (vt joonis 13). Kokku oli eelmisel aastal heitunuid ligikaudu 10 000. Eriti murettekitav on see, et 2011. aastal oli heitunuid 15–24aastaste vanuserühmas võrreldes 2006. aastaga kolm korda enam.

146. Hõive kasvatamiseks on valitsus näinud, et ennekõike tuleb tegeleda pikaajalise töötuse ja struktuurse tööpuudusega. Hoolimata sellest, et valitsus on sellised eesmärgid deklareerinud, pole tõstatatud puuduste lahendamiseni sisuliselt jõutud.

Joonis 13. Heitunute arvu muutus vanuserühmiti perioodil 1997–2011 (tuhat inimest)



Allikas: Eesti Statistikaamet

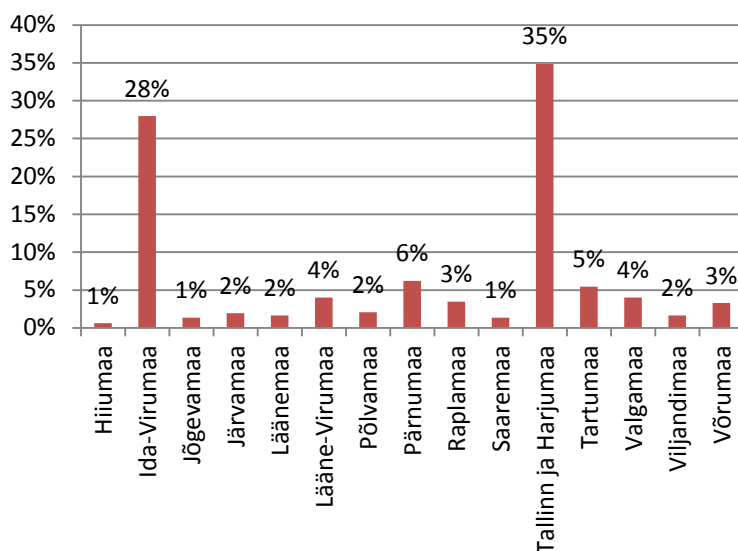
Paindlikke piirkonna eripära arvestavaid lahendusi pole

Kas teadsite, et

pikaajaline töötus on valdavalt nn struktuurne töötus, see tähendab, et töötajad on ebasobiva kvalifikatsiooniga, asuvad geograafiliselt ebasobivas kohas või nad kuuluvad elanikerühma, kellel on ligipääs töökohtadele mingil muul põhjusel piiratud.

147. Joonisel 14 on näidatud pikaajaliste töötute jaotust maakondade kaupa. Joonisel eristuvad selgelt kaks piirkonda: Harjumaa (k.a Tallinn) ja Ida-Virumaa. Töötukassa on deklareerinud, et nende teenused on kõigile kättesaadavad ja sõltumata isiku elukohast on võimalus saada ühesugust abi. Samas on jooniselt näha, et töötuseprobleemi tuleb lahendada piirkonniti erinevalt, ning kui Eestis tahetakse pikaajalist töötust vähendada, tuleb ennekõike tegeleda nende kahe piirkonnaga.

Joonis 14. Pikaajaliste töötute jaotus töötukassa osakondade kaupa 30.06.2012. a seisuga



Allikas: Töötukassa andmed

148. Mõlemas piirkonnas on pikaajalise töötuse põhjuseks struktuurne tööpuudus. Harjumaal ja Tallinnas on küll töökohti, kuid inimeste puudulik kvalifikatsioon ei luba neil nendel ametikohtadel töötada, Ida-Virumaal mängivad pikaajalise töötuse puhul lisaks rolli selle geograafiline paiknemine ja inimeste etniline taust, kuna 82% pikaajalistest töötutest ei valda riigikeelt. Need kaks esilekerkivat maakonda on ehedad näited sellest, kuidas praegune töötukassa loodud süsteem tegelikke probleeme lahendada ei suuda.

149. Riigikontrolli hinnangul on riigi tegevus töötuse vähendamisel olnud ebapiisav, kuna pikaajaliste töötute osakaalu kasv töötute hulgas näitab ühelt poolt, et inimestel on probleeme töö leidmisega, ja teiselt poolt, et riik ei ole suutnud loodud süsteemi abil pikaajalist töötust ennetada.

150. Selleks et tööpuudust vähendada, peaks riik pöörama tähelepanu kõikidele töötutele, ka nendele, kes arvel ei ole, et ennetada muu hulgas ka pikaajalise töötuse teket ja heitumust. Struktuurse tööpuuduse vähendamiseks tuleks riigil senisest enam panustada nende probleemide lahendamisse, mis takistavad töötutel tööturule naasta. Seejuures tuleb arvesse võtta piirkonna eripära ning pakkuda selle järgi lahendusi.

Tööhõive parandamiseks planeeritakse luua töövõimetuskindlustus

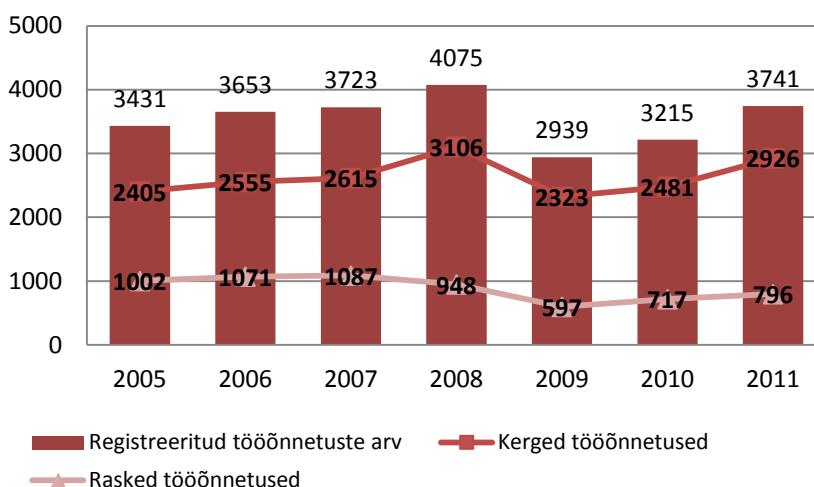
151. Lisaks töötute tööle aitamisele on tööhõive suurendamisel oluline vähendada ka nende hulka, kes kaotavad töö või pole muul põhjusel enam hõivatud. Mittehõivatute hulk kasvab näiteks ka terviseprobleemide tõttu, mida omakorda mõjutab inimeste tööelu kvaliteet. Üheks tööelu kvaliteeti

mõjutavaks teguriks on töökeskkonna ohutus. Valitsusliidu tegevusprogrammi⁵ järgi on kavas luua tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustussüsteem, mis motiveerib töötajaid hoolima oma tervisest ja tööandjaid pakkuma oma töötajale tervislikku töökeskkonda.

Tööõnnetuste ja töösurmade arv kasvanud

152. Töökeskkonna ohutus on Eestis jätkuvalt probleemiks. Tööinspektsiooni 2011. aasta töökeskkonna ülevaates on kirjas, et majanduslangus on jätnud töökeskkonda olulise jälje, mis väljendub ka tööõnnetuste kasvus. Ühest küljest tööintensiivsus küll kasvab, kuid kokku püütakse hoida kõikvõimalike tööohutust tagavate abinõude pealt.⁶ 2011. aastal kasvas töökeskkonna üheks näitajaks olev tööõnnetuste arv võrreldes 2010. aastaga 526 tööõnnetuse võrra ehk 16,4%. Raskete tööõnnetuste arv kasvas aastaga ligi 11% ehk 79 tööõnnetuse võrra (vt joonis 15). 2010. aastal oli 17 surmaga lõppenud tööõnnetust, 2011ndal 19.

Joonis 15. Tööõnnetuste arv aastatel 2005–2011



Allikas: Tööinspektsioon

153. Tööinspektsiooni andmetel tulenevad tööõnnetuste arvu kasvu põhjused eeskätt tööintensiivsuse suurenemisest ning selliste uute töötajate töölevõtmisest, kellel on kas vähesed töökogemused või kellele ei ole korraldatud piisavat juhendamist ja väljaõpet.

Töövõimetuspensionäride arv kasvab jätkuvalt

154. Töökeskkonna ohutuse parandamisele lisaks tuleks tõhustada ka töövõimetuse määramise ja töövõimetuspensionide maksmise süsteemi. Riigikontroll näitas oma 2010. aastal lõppenud auditis „Riigi tegevus puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel“, et praegune süsteem ei soodusta töövõime kaotanud isikute naasmist tööturule.

155. Töövõimetuspensionäride arv on aasta-aastalt kasvanud. Püsiva töövõimetuse määramisel hinnatakse isiku võimet teha seda tööd, mida ta varem on teinud. Riik ei hinda seda, kas isik oleks võimeline endale elatist teenima mõnda muud ametit pidades. Paljud nõrgema tervisega inimesed on majanduskriisi ajal kaotanud töö ning sissetuleku saamiseks taotletakse püsivat töövõimetust. Püsivalt töövõimetuid inimesi, kes on töörealised, kuid ei tööta, on ligikaudu 62 000. Kokku oli 2011. aastal

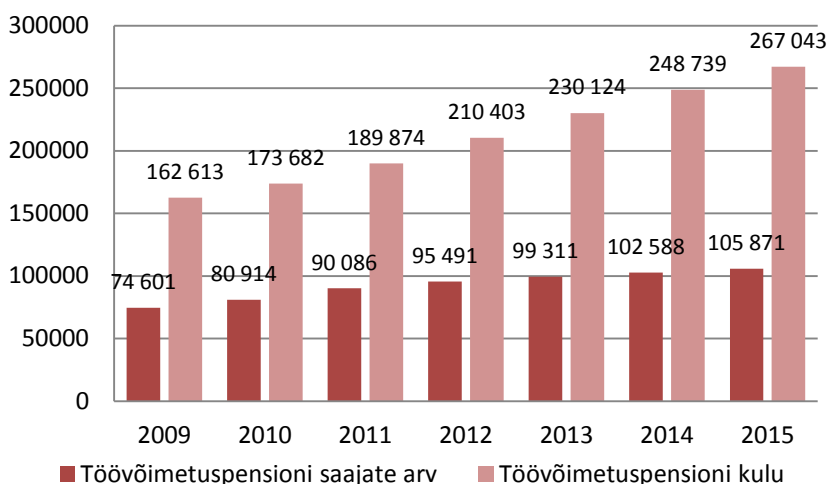
⁵ Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm. 2011. <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>

⁶ Vt [http://www.ti.ee/public/files/TKY_2011\(1\).pdf](http://www.ti.ee/public/files/TKY_2011(1).pdf)

püsivalt töövõimetuid inimesi 90 086 ja töövõimetuspensionide kulu ligikaudu 190 miljonit eurot. Aastaks 2015 prognoositakse juba 267 miljoni euro suurust kulu (vt joonis 16).

156. Töövõimetutele inimestele rakendatakse üksnes passiivseid meetmeid, s.o makstakse hüvitist ning antakse soodustusi. Tööandjad ei vastuta töövõime kaotusega inimeste tööle tagasipöördumise eest, samuti ei rakenda riik aktiivselt meetmeid töövõime kaotusega isikute töö hoidmiseks või nende tööle tagasipöördumiseks. Püsiv töövõimetus tähendab sageli püsivat eemalejäämist tööturult, seetõttu on ka nende isikute abivajadus suur.

Joonis 16. Töövõimetuspensionäride arvu ja töövõimetuspensiooni kulu ja prognoos aastatel 2009–2015



Allikas: Sotsiaalkindlustusamet, Praxis

Kas teadsite, et

Euroopa Liidu kliimapoliitika eesmärgid on seatud aastateni 2030 ja 2050, ent **Eesti** asjakohased arengukavad hõlmavad kõige enam kümmet aastat.

Loomisel on töövõimetusega seotud uus sotsiaalkindlustussüsteem

Loe lähemalt

2010. aasta auditist „Riigi tegevus puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel“ ning 2011. aasta auditist „Järeldudit riigi tegevusest turvalise töökeskkonna tagamisel“.

157. Riigikontrolli hinnangul väärib tähelepanu, et Sotsiaalministeerium on näinud süsteemis samu probleeme, mida Riigikontroll oma auditis, ning on alustanud uue töövõimetuskindlustuse loomist. Ministeeriumi hinnangul on otstarbekas kogu töövõimetuse skeem tervikuna ümber korraldada. Uue süsteemi peamine eesmärk oleks inimese töövõime säilitamine, töötuse ennetamine ja inimese töölenaasmine ning tööandjate motiveerimine töökeskkonda parandama. Ajutise töövõimetuse ja püsiva töövõimetuse skeem ühendatakse ühtseks töövõimetusskeemiks ning sellesse loimitakse ka tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus, mis peaks parandama ka töökeskkonda. Ajutise töövõimetuse hüvitist ei hakka enam maksma haigekassa ning püsiva töövõimetuse hüvitist (töövõimetuspensiooni) Sotsiaalkindlustusamet. Mõlema hüvitise maksmine koondatakse ühte asutusse, kes ühel ajal hindab isiku allesjäänud töövõimet, osutab abi isiku töösuhte säilitamiseks ja pakub tööturuteenuseid sobiva töö leidmiseks. Sotsiaalministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga peab 2012. aasta lõpuks esitama valitsusele eelnõu töövõimetusega seotud ühtse sotsiaalkindlustusskeemi loomise kohta.



Urmas Nemvalts,
Postimees

158. Sotsiaalministeeriumi algatus võtta ette valdkonna kujundamisel suured struktuuralsed reformid on oluline. Uut süsteemi ei looda vaid ühes kitsas valdkonnas, vaid analüüsitakse probleeme laiemalt ning senist sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna vahel killustatud töövõimetussüsteemi üritatakse muuta isikukeskseks. Riigikontrolli hinnangul on see algatus teretulnud, kuna ühest küljest väheneb surve töövõimetuspensionikulude edaspidiseks tõusuks, teisest küljest aga on võimalik tuua üha enam inimesi tööturule ning sellega vähendada demograafilist survet ja sotsiaalkulude edasist kasvu. Kuna uue süsteemiga kavatakse liita ka tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus, siis aitaks planeeritav reform parandada ka töökeskkonda.

Riik pole otsustanud, kust saab Eesti elektri pikas perspektiivis

Vähemalt pool praegusest elektritootmisvõimsusest tuleb sulgeda hiljemalt 2024. aastal

159. Eesti energeetikat ootavad lähikümneks ees suured muutused. See nõuab mitme põhimõttelise otsuse langetamist: kuidas tagatakse tarbijatele elektriga varustatus ning kui palju ja milliseid elektrijaamu Eestisse soovitakse rajada. Kuna energiamajandust puudutavad otsused on kulukad ja pikaajalise mõjuga, siis tuleb otsustamisel vaadata pikalt ette.

160. Otsuste tegemiseks annab suuna kätte Euroopa Liidu kliima- ja energiapoliitika, milles on seatud eesmärgiks vähendada energiatootmises CO₂-heitmeid 2050. aastaks vähemalt 93% võrra. Sisuliselt tähendab see elektritootmise muutmist CO₂ vabaks.

161. Praegu toodetakse valdav osa Eesti elektrienergiast kahes põlevkivielektrijaamas, mille võimsusest (2000 MW) vähemalt pool tuleb keskkonnanõuetele mittevastavuse või amortiseerumise tõttu hiljemalt 2024. aastal sulgeda. Muutuste vajadust näeb ka Vabariigi Valitsus, kes on „Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““ seadnud eesmärgiks arendada energiasektor konkurentsivõimeliseks ja säästlikuks. Kõige rohkem puudutab see elektritootmist, kus põlevkivi kõrval tuleb võtta rohkem kasutusele muid tootmisallikaid. Edaspidi soovitakse suurendada eelkõige elektri ja soojuse koostootmist ja tuuleenergia kasutamist. Lisaks peetakse riigi konkurentsivõime seisukohast oluliseks vähendada majanduse energia- ja ressursimahukust.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Uute elektrijaamade rajamisel tuleb arvestada nende keskkonnamõju, kulu tarbijale ning konkurentsivõimet

162. Põlevkivielektri tootmine mõjutab ulatuslikult keskkonda. Põlevkivi kaevandamise ja elektri tootmise käigus tekib ca 70% kogu Eesti CO₂-heitmetest, ca 70% tava- ja ca 82% ohtlikest jäätmetest ning kaevandustest ja karjääridest väljapumbatav vesi moodustab ligikaudu 80% kogu Eestis kasutatud veest. Kuigi põlevkivielektri tootmisel saab vähendada väävli- ja lämmastikuheitmeid, pole praeguseks tehnoloogiat, millega kahandada oluliselt CO₂-heitmeid, jäätmeid ning veekulu.

Riigi soodustused on taganud põlevkivielektri odava hinna

Kas teadsite, et

praegune **põlevkivi piirhind** 10 eurot tonni eest on madalam selle tegelikust kütteväärtusest. 2011. aasta keskmine **kivisõe hind** oli ca 99 eurot tonni eest. Kivisõe kütteväärtus on ca 22,5 MJ/kg ja põlevkivil ca 10 MJ/kg.

163. Saasterohkusele vaatamata on riigisisese tooraine olemasolu aidanud siiani tagada Eesti sõltumatus teiste riikide elektritootjatest. Põlevkivi madal hind on võimaldanud riigil hoida ka tarbijatele müüdava elektri suhteliselt odavana. Tänu soodsale hinnale on viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud ka elektri eksport. Ent põlevkivielektri hind on madal vaid näiliselt, sest selles ei ole võetud täielikult arvesse tootmisega kaasnevaid kulusid keskkonnale ja tervisele. Liitudes Euroopa Liidu avatud elektrituruga, hakkavad elektritootjad konkureerima teiste riikide tootjatega ning nõue vähendada elektritootmise kasvuhoonegaase võtab põlevkivielektrilt konkurentsieelise.

Kas teadsite, et

tasuta CO₂-kvooti said Eesti Energia kõrval ka teised elektritootjad, kuid oluliselt väiksemas koguses. Perioodil 2008–2012 sai Eesti Energia jagatud CO₂-kvoodist 71%, perioodil 2013–2019 saab aga 94%.

164. Põlevkivienergeetikat on soodustatud mitmel moel. Näiteks aastatel 2008–2012 eraldas riik Eesti Energiale tasuta CO₂-kvooti väärtuses 680 miljonit eurot. Aastatel 2013–2019 on kavas Eesti Energiale eraldada tasuta CO₂-kvooti lisaks 308 miljoni euro väärtuses, et ehitada kaks uut põlevkivielektrijaama. Põlevkivienergeetikat on toetatud ka sellega, et võrreldes teiste sektoritega tuleb selles valdkonnas maksta väiksemaid jäätmeladestus- ning veekasutustasusid. Põlevkivielektri hinda pole arvestatud ka mitmeid muid tootmisega seotud kulusid: tervisele põhjustatud kahju, põlevkivituha ja aheraine ladestute sulgemine, põhja- ja pinnavee saastamine, maastiku rikkumine jms.

165. Et Eesti Energia saaks ellu viia kavandatud investeeringud, on riik suurendanud ka äriühingu aktsiakapitali. Aastal 2012 eraldas riik Eesti Energiale aktsiakapitali suurendamiseks 150 miljonit eurot. 2013. aastal on kavas aktsiakapitali suurendada veelgi 200 miljoni euro võrra.

166. Eesti elektritootmist on siiani rendatud põhimõtte järgi, et energiapuuduse tagamiseks peaks siin tootma vähemalt sama palju

elektrit, kui tarbitakse. Kuna Eesti avab aastal 2013 täielikult oma elektrituru, pole meil enam võimalik tagada Eesti energiajulgeolekut sõltumatult teistest meie turupiirkonna riikidest. Põhja- ja Baltimaade elektrituru piirkonnas on Eesti elektritootmisvõimsus edaspidi kogu turupiirkonna käsutuses ja siin toodetud elektrit saavad osta kõik meie turupiirkonna tarbijad. Samal ajal on Eesti tarbijate käsutuses teiste meie regiooni riikide tootmisvõimsus. See tähendab, et Eesti riik ei saa hoida siin toodetavat elektrit ainult riigisiseseks tarbimiseks ja sõltume avatud turul kogu turupiirkonnas kasutada olevatest elektrijaamadest ja elektriühendustest.

167. Seega sõltub meie energiajulgeolek edaspidi kogu turupiirkonnast, kuid avatud turul ei saa Eesti enam elektri hind 100% mõjutada. Elektri lõpphind hakkab 1/3 ulatuses kujunema avatud turul ja 2/3 ulatuses määrab hinna riik, kelle kehtestada on maksude, võrgutasude ja taastuvenergiatoetuse suurus.

168. Samuti on pikas perspektiivis oluline, et siin toodetud elekter oleks turul ka konkurentsivõimeline. Avatud elektrituru senine praktika Põhjamaades on näidanud, et kõige konkurentsivõimelisemad on süsinikuvabad elektritootmisviisid ehk turule pääsevad esimesena elektrit müüma need, kes kasutavad tootmiseks tuule-, päikese-, hüdro- ja tuumaenergiat. Kui nendest allikatest suudetakse tarbijate nõudlus katta, jäävad fossiilkütustest (sh põlevkivi) elektri tootjad turult kõrvale. Samas tuleb arvestada, et sarnaselt fossiilkütustest tootmisega vajab ka süsinikuvaba tootmise laialdasem areng suuri investeeringuid (nt võrkude arendamiseks ja ka tuule kõikumist kompenseerivate jaamade rajamiseks), milleks on vaja toetust.

169. Tulevikus hakkab põlevkivielektri konkurentsivõimet mõjutama esmajoones ELi kliimapoliitika, mille nurgakiviks on kasvuhoonegaasidega kauplemise süsteem. Selle eesmärk on CO₂-kvoodi hinna abil muuta süsinikurikas elekter nii kalliks, et mõistlikum on rajada vähese süsinikusaldusega tootmisvõimsused. Praegu ei ole CO₂-kvoodi hind küll soovitud tasemel, kuid Euroopa Komisjon soovib lähema 10 aasta jooksul näha kvoodi hinna olulist tõusu. Lisaks CO₂-kvoodile hakkab põlevkivielektri konkurentsivõimet mõjutama ka valitsuse plaan suurendada keskkonnatasusid tööjõukulude maksustamise arvelt.

Riigil tuleb otsustada, kuidas tagada kümnendi pärast tarbijate varustamine elektriga

170. Eeltoodust sõltumata tuleb hiljemalt 2024. aastal amortiseerumise või keskkonnanõuetele mittevastavuse tõttu vähemalt pool praegusest põlevkivielektri tootmisvõimsusest sulgeda. Seega peab riik otsustama, kuidas tagatakse edaspidi tarbijate varustamine elektriga.

171. Varustuskindluse tagamiseks on kolm võimalust:

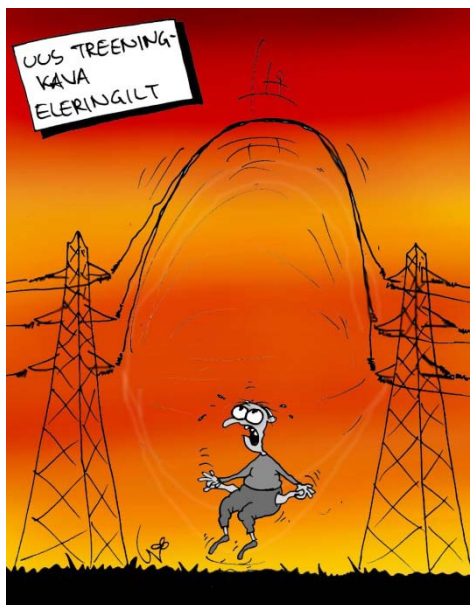
- soodustada Balti- ja Põhjamaades, st meie turupiirkonna riikides elektrijaamade loomist;
- investeerida riikidevahelistesse elektriühendusliinidesse ning
- soodustada Eestis asuvate elektrijaamade loomist.

172. Juhul kui otsustatakse investeerida teiste riikide elektrijaamadesse meie turupiirkonnas, on samuti oluline selle võimsuse konkurentsivõime. Eesti riik ei saa kuidagi tagada – nagu ka enda riigisisese võimsuse

Kas teadsite, et

Eesti Energia kaalub võimaliku investeeringuna omandada osalus **Leedu** uues plaanitavas 1300 MW tuumaelektrijaamas.

puhul –, et elekter jõuaks Eesti tarbijani odavamalt. Tarbija saab selle investeeringu eest vastu vaid suurema varustuskindluse juhul, kui selle teise riigi ja Eesti vahel on piisavalt võimsad elektriühendusliinid. Kui eduka investeeringu on teinud riigile kuuluv ettevõtte, siis jõuab osa kasumist riigieelarvesse. Seega tuleb tootmisvõimsuse rajamisel igal juhul arvestada nii selle majanduslikku otstarbekust, keskkonnamõju leevendamise kulusid kui ka kasutada olevaid elektriühendusliine.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Kas teadsite, et

Venemaa rajab Kaliningradi oblastisse 1200 MW võimsusega tuumaelektrijaama, mis võiks nende plaanide kohaselt elektriga varustada ka Euroopat;

Valgevene plaanib rajada 2400 MW võimsusega tuumaelektrijaama Leedu piiri lähedale.

173. Balti- ja Põhjamaade turu piirkonda (sh Eestisse) investeerimise kasumlikkust mõjutab ka see, kas Euroopa Liitu mittekuuluvad riigid Venemaa ja Valgevene rajavad oma territooriumile uued elektrijaamad ja hakkavad elektrit müüma avatud elektriturul. Kuna neis riikides on Euroopa Liiduga võrreldes väiksemad keskkonna- ja tuumaohutusnõuded, siis saavad nad pakkuda elektrit odavama hinnaga. Kuigi Euroopa Komisjon on arutanud, kas maksustada kolmandatest riikidest elektri sisseostu, pole seni asjakohaseid samme astunud. Samas ei hakata elektriimporti tõenäoliselt keelama, kuna energiaalane koostöö kolmandate riikidega on oluline. Selline olukord tekitab aga investorites ebakindlust meie turupiirkonna tootmisvõimsustesse investeerimisel.

174. Elektriühendusliinidesse Eesti juba investeerib. Aastaks 2014 valmiva ühendusliiniga Estlink2 kasvab Eesti-Soome ülekandevõimsus 1000 MW-le. Koos praeguste Eesti-Läti 800MW ühendusliinidega võimaldavad need ühendused Eesti elektritootjatel juba edukalt elektriturul kaubelda. Veelgi paremaks muudavad elektriga kauplemise aastaks 2015 plaanitud Leedu-Rootsi vaheline ühendus 700 MW ja Leedu-Poola vaheline ühendus 500 MW. Need ühendusliinid tagavad Balti riikidele väga hea ühendatuse Kesk-Euroopa ja Skandinaavia elektrisüsteemidega. Sellise võimsusega ühendusliinide olemasolu korral võib Eesti enda tarvis kogu elektri vajaduse korral ka sisse osta.

Kas teadsite, et

- ELi taastuvenergia direktiivi järgi peab Eesti aastaks 2020 saavutama olukorra, et tarbitud energiast 25% on toodetud taastuvatest energiaallikatest;
- juba 2010. aasta lõpuks moodustas taastuvenergia 24,3% tarbitud energiast;
- valdavalt kasutatakse taastuvenergiat puiduga köetavates eramajades.

Riigil puudub taastuvenergia arendamiseks pikaajaline plaan

175. Investeerimisel Eesti elektrijaamadesse on avatud turul elektrihinna mõjutajaid arvesse võttes selge, et 10–15 aasta pärast on mõistlik elektrit toota valdavalt taastuvatest energiaallikatest. Seda ideed toetab ka „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““, kus on rõhutatud keskkonnasäästliku majanduse olulisust. Seega tuleb taastuvatest allikatest elektritootmist edasi arendada ning välja selgitada, kui palju see maksab.

176. Eestis on taastuvenergia arendamiseks head tingimused. Märkimisväärne potentsiaal on nii tuule- kui ka biomassienergiat, kuid sellest ei piisa kogu prognoositud elektritarbimiseks. Hinnangute järgi saaks tuuleenergiast aastas elektrit toota ca 2 TWh, ilma et see tooks kaasa tõrkeid elektrisüsteemis, ning biomassist võiks koostootmisjaamades toota elektrit kuni 3,8 TWh aastas. Eestis tarbiti aastal 2011 kokku elektrit ca 7,1 TWh ning prognoosi järgi suureneb tarbimine aastaks 2025 ca 11–12 TWh aastas.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Elektri ja soojuse koostootmise arendamist pidurdab Eesti asulate vähene soojatarbimine

Kas teadsite, et

koostootmist peetakse tõhusaks vaid juhul, kui selle üldkasutegur on vähemalt 70%. See tähendab, et valdav osa toodetud soojusest leiab tarbimist.

177. Kuna biomassist on kõige tõhusam energiat toota hajali asetsevates elektri ja soojuse koostootmisjaamades, siis tuleb riigil analüüsida sooja- ja elektritootmist tervikuna ning tulemustest lähtuvalt teha arendusotsused. Peamiselt piirab tõhusa koostootmise arendamist see, et Eesti asulad on väiksed ja tarbivad seetõttu vähe soojust, mis ei võimalda rajada piisavalt suuri koostootmisettevõtteid. Väiksemate koostootmisjaamade rajamine ja opereerimine on suurte koostootmisjaamadega võrreldes kallim ning vajab elektriturul konkurentsivõime tagamiseks täiendavat toetust. Seni ei ole riik pidanud soojavarustust prioriteetseks valdkonnaks ning puudub ka selle arengukava. Seetõttu on soojamajanduse valdkonnas olnud otsustajateks peamiselt kohalikud omavalitsused, kel ei ole aga riigi elektri- ja soojavaldkonna arendamise tervikpilti. Samuti pole omavalitsustel kohustust saavutada riigi pikaajalised energeetika arendamise ja kliimamuutuste vältimise eesmärgid.

Tuuleenergia kasutamata potentsiaal on meretuuleparkides

Kas teadsite, et

meretuuleparkide ehituskulud on ligikaudu 30–50% suuremad võrreldes maismaale rajatavate tuuleparkidega. Meretuuleparks on tavaliselt 20–30 tuulikut.

178. Et tuuleenergia potentsiaali täielikult kasutada, tuleks rajada meretuulepargid. Ekspertide hinnangu järgi on võimalik praegu Eesti elektrisüsteemiga ühendada ligikaudu 900 MW tuulikuid ilma, et see tooks kaasa tõrkeid elektrisüsteemis.⁷ ASile Elering on tuuleenergia arendajad teada andnud, et aastaks 2021 on elektrivõrku ühendatud 817 MW maismaatuulikuid. Selleks et rajada üle 900 MW võimsusega tuuleparke, on vaja ehitada tasakaalustav ja kiirelt käivitav elektrijaam (nt gaasi- või pumphüdroelektrijaam), piirata tuuleparkide toodangut või rajada elektriühendusliin Rootsi või Norraga. Nende riikide hüdroelektrijaamad võimaldaksid tasakaalustada meie tuuleenergia tootmise kõikumist.

179. Uusi elektrijaamu rajatakse kõikjal Euroopas toetuste abil. Nagu kõigil Euroopa riikidel on ka Eestil olemas taastuvenergia toetusskeemid. Tuuleenergia arendamist mõjutab Eesti praegune tuuleelektri toetamise piirmäär. Näiteks makstakse taastuvenergiatoetust kuni 600 GWh toodetud tuuleenergia eest aastas ning see kogus täitub prognoosi kohaselt juba 2013. aastal. Majandus- ja kommunikatsiooniministril on plaan see piirang kaotada. Lisaks on taastuvenergia arendamist takistanud see, et riik on maksnud sama suurt toetust biomassist, biogaasist, tuulest ja päikesest elektri tootjatele. Uuema tehnoloogiaga energiaallikad aga vajaksid rohkem toetust (nt biogaas, päikeseenergia, väikese võimsusega koostootmisjaamad). Elektritootjatele toetuste kavandamisel tuleb silmas pidada ka seda, et toetust maksab Eesti tarbija, samas kui elektrienergiat müüakse kogu Balti- ja Põhjamaade turupiirkonnas.

Raha taastuvenergia arendamiseks ei pea tulema tingimata tarbijatelt

180. Taastuvenergia investeringud ei pea tulema taastuvenergia tasuna tarbijalt (nagu seni valdavalt), vaid selle asemel saaks taastuvenergia arendamiseks ja elektrivõrkude ehitamiseks kasutada Euroopa Liidu heitmekvootide kauplemise tulusid. Samuti on Euroopa Liit taastuvenergia direktiiviga ette näinud riikide koostöö, mille järgi annab üks riik näiteks raha teise riigi taastuvenergia arendamiseks. Vastutasuks saab raha andnud riik näidata talle seatud Euroopa Liidu taastuvenergia eesmärgi täitmist. Nimetatud koostöömehhanismid pole ELis veel tööle rakendunud. Koostöö tegemine eeldab, et Eesti riigil on pikaks ajaks ja selge plaan, kuidas taastuvenergiat arendada, ja tahe teiste riikidega koostööd teha.

181. Riigikontroll juhib tähelepanu, et juba lähiajal tuleb riigil lahendada mitmed elektriga varustamise probleemid. Tuleb otsustada, kuidas tagatakse Eesti tarbijate elektriga varustamine, kui aastal 2024 suletakse vähemalt pool praegusest põlevkivielektri tootmisvõimsusest; kui palju ja missuguseid elektrijaamu Eestisse rajada ning kui palju need tarbijale maksma lähevad; kuidas arendada edasi taastuvenergiat, kui EL on võtnud eesmärgiks jõuda 2050. aastaks pea süsinikuvaba elektritootmiseni.

⁷ Wind Power in Estonia – An analysis of the possibilities and limitations for wind power capacity in Estonia within the next 10 years. Ea Energy Analyses.

Põllumajanduse edukus ei tohiks tulla puhta veekeskkonna arvelt

182. Euroopa Liidu veepoliitika raamdirektiivis on eesmärgiks seatud saavutada kõigi ELi pinnaveekogude hea seisund aastaks 2015. Eestis vajab uuringute põhjal vee seisundi parandamist ligikaudu 25% vooluveekogudest ning 40% järvedest.⁸ Veekogude seisundi olulisemateks inimtegevusest tulenevateks mõjutajateks on väetiste kasutamine põllumajanduses ning reovee puhastamise tõhusus. Kuigi Eesti pinnavee reostuskoormus vähenes 1990. aastate esimesel poolel võrreldes varasemaga tööstus- ja põllumajandustootmise kahanemise tõttu oluliselt, on mitmete veekogude seisund sellele vaatamata halvenenud.

183. Paljude veekogude puhul on peamiseks probleemiks toitainetest tulenev liigne reostuskoormus ja sellest põhjustatud eutrofeerumine. Eesti keskkonnaseire andmed näitavad, et jõgedesse jõuab nii üldlämmastikku kui ka -fosforit enam-vähem niisama palju kui 15–20 aastat tagasi, kuigi selle perioodi jooksul (eriti viimase kümne jooksul) on reostusallikate korrastamiseks (nii reoveepuhastite kui ka sõnnikuhoidlate ehitamisse ja renoveerimisse) investeeritud suuri summasid ning jagatud ka põllumajandustoetusi, mis peaksid toitainete leostumist vette piirama.

Peipsi järve suurim reostus pärineb põllumajandusest

184. Riigikontroll auditeeris, kas Eesti suurima pinnaveekogu Peipsi järve seisundi parandamise meetmed on olnud tulemuslikud. Peipsi järve⁹ seisund on möödunud aastakümnete jooksul oluliselt halvenenud ning selle peamiseks põhjuseks on järve liigne rikastumine lämmastiku ja fosforiga. 2010. aasta keskkonnaseire andmete alusel on nii bioloogiliste kui ka keemiliste näitajate põhjal koondhinnang Peipsi Suurjärvele ja Lämmijärvele kesine ning Pihkva järvele halb. 2011. aasta seiretulemuste põhjal hinnati ka Lämmijärve seisund halvaks.

185. Toitainete sisaldus Peipsis on seotud nii inimtegevuse kui ka looduslike protsessidega. Keskkonnateabe Keskuse 2009. aasta andmetel on järve valgla Eesti alal inimtekkelise reostuse kõige suurem osakaal põllumajanduslikul hajureostusel, mis moodustab 68% fosfori- ja 90% lämmastikureostusest (vt joonis 17).

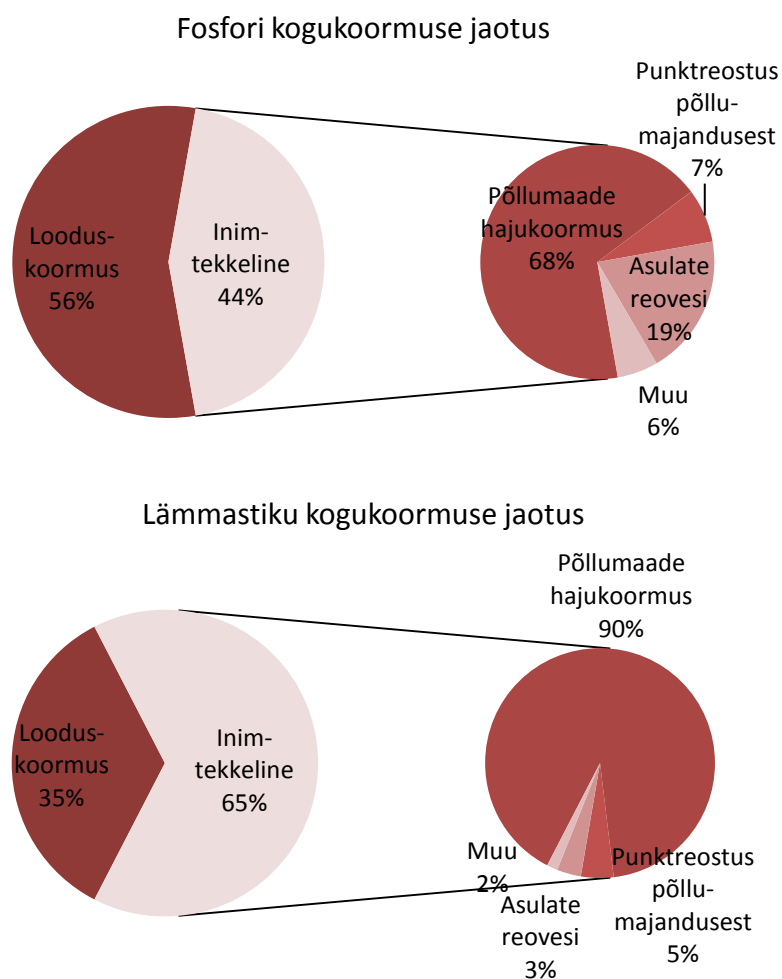
Loe lähemalt

Riigikontrolli 2012. aasta auditist „Peipsi järve seisundi parandamise meetmete tulemuslikkus“.

⁸ Eesti pinnaveekogude ökoloogiline seisund 2004–2008. Keskkonnaministeerium, 2008.

⁹ Peipsi Suurjärve, Lämmijärve ja Pihkva järve koondnimetus

Joonis 17. Fosfori ja lämmastiku kogukoormus ning inimtekkeline reostus Peipsi valgal (2009. a keskmine)



Allikas: Riigikontroll Keskkonnateabe Keskuse andmetel

Väetiste kasutamine ei tohi saada takistuseks veekogude hea seisundi saavutamisel

186. Auditis hindas Riigikontroll muu hulgas ka seda, kui oluliseks peetakse põllumajanduse hajureostuse ohjamist Peipsi järve kaitsel. Selgus, et seni on suuremat tähelepanu pööranud punktreostusallikate likvideerimisele, seda nii tegevuste kui ka rahahulga mõttes. Punktreostusallikate – reoveepuhastite, sõnnikuhoidlate jms – kordategemine on vajalik, kuid lähiaastatel on oluline veekaitseliste tegevuste raskuskeset muuta, hakates vähendama väetiste kasutamisega seotud mõju.

Põllumajandustoetuste puhul ei arvestata piisavalt veekaitsevajadust

187. Väetiste kasutamise piiramist takistab muu hulgas see, et Põllumajandusministeerium ja Keskkonnaministeerium ei ole mitmes olulises küsimuses üksmeelel. Näiteks ei olda ühel nõul isegi selles, kui suur on väetiste kasutamise roll Peipsi järve reostamisel. Kuna Põllumajandusministeeriumi arvates on väetistest põhjustatud reostus uuringutes näidatust väiksem, pole veekaitse seni olnud põllumajandustoetuste jagamisel esmatähtis. Eesti maaelu arengukava keskkonnatoetusi on jagatud nii neile ettevõtjatele, kes kasutavad väetisi

optimaalselt, kui ka neile, kes ületavad heas põllumajandustavas soovitatud väetise kasutamise norme.

Kas teadsite, et

nitraaditundlikul alal kehtiv lämmastikväetise piirang on suhteliselt leebe, kuna see võimaldab praegust taset suurendada vähemalt kolm korda. Lubatud tasemele pole Eesti põllumajanduse ajaloos ligilähedastki küünditud.

188. Põllumajandusministeerium ei pea õigeks seada väetiste kasutamisele täiendavaid piiranguid, kuna tootjad peavad vabatahtlikult järgima head põllumajandustava. Riigikontroll uuris Jõgeva ja Tartu maakonna tootjate näitel, kas head tava ka tegelikult järgitakse. Selgus, et osa tootjaid eiravad seda. Kui näiteks teravilja- ja rapsipõldudel soovitatakse hea tava kohaselt lämmastikku anda mitte üle 120 kg/ha, siis tegelikud kogused ulatusid 150–180 kg/ha. Võrreldes Eesti keskmisega kasutati Peipsi valglas väetisi poolteist korda rohkem. Kõige enam üleväetatud kultuur on raps, ehkki rapsi senise saagitaseme – poolteist tonni seemet hektarilt – tagaks ka 80 kg lämmastikku. See võib mõjutada ka Peipsi järve reostustaset.



Põllumajanduslik hajureostus (sõnniku laotamine põllule).

Kas teadsite, et

Põllumajandusuuringute Keskuse uuringutest eristub selgemini üksnes mahetootmise positiivne mõju, kus keskmine lämmastiku leostumine drenivette oli umbes poolteist korda väiksem (2,6 kg/ha) kui keskkonnasõbraliku majandamise toetust saanute põllult (4,2 kg/ha).

Allikas. Enn Loigu ettekanne 2011 Riigikontrollis

189. Lisaks väetiste hoolikamale kasutamisele tuleks tähelepanu pöörata ka veekaitsemeetmete mitmekesistamisele, et toitained mullast välja ei leostuks ja veekogudesse ei jõuaks. Audit näitas, et riik on jätnud kasutamata hulga võimalusi, mis võiksid kaasa aidata vete puhtuse tagamisele, näiteks põldude toitainete bilansi alusel keskkonnatoetuste maksmine; tehismärgalade rajamise ja puhveralade moodustamise toetamine senisest enam.

Väetiste kasutamise kontroll vajab tõhustamist

190. Väetiste kasutamise mõju vähendamisel on oluline roll ka Keskkonnainspektsiooni tehtaval järelevalvel. Juhul kui väetisi kasutatakse ülemäära või ei järgita tasakaalustatud väetamise põhimõtet, leostuvad jäägid pinna- ja põhjavette. Praegu on Keskkonnainspektsioonil tema enda sõnul väga keeruline tuvastada, kui palju väetisi või taimekaitsevahendeid iga põllumajandustootja kasutab. Näiteks juhul, kui veeproovi võtmisel tuvastatakse üleliigne lämmastiku- või fosforisisaldus vees, pole võimalik neid näitajaid siduda konkreetse väetisekasutaja tegevusega. See tähendab, et hajureostuse puhul on probleemi põhjustajaid pea võimatu tuvastada.

191. Praegu kontrollitakse põllumajanduses väetiste kasutamise puhul nõuetele vastavust, väetusplaanide olemasolu ja väetamise ajalistest piirangutest kinnipidamist, kuid tegelikku väetisekasutust ei kontrollita.

Põllumajandus- ja Keskkonnaministeeriumi koostöö peab paranema

Veekogude kaitseks on vaja hästi toimivaid veemajanduskavasid

192. Põllumajanduse ja keskkonnakaitse loimimist aitaks parendada Keskkonna- ja Põllumajandusministeeriumi veekaitsemeetmete ühine kavandamine. Peipsi järve audit näitas aga, et kaks ministeeriumit ei suuda piisavalt koordineerida omavahelist (ega oma haldusala asutuste vahelist) andmevahetust ning see toob kaasa ka erimeelsused põllumajandusreostuse osatähtsuse määramisel. Riigikontroll üritas saada ülevaadet rakendatud tegevustest ja nende mõjust, kuid see ei osutunud võimalikuks, kuna hiljem kogutud andmed veekaitse tegevuste kohta ei vastanud veemajanduskavade meetmete jaotusele ega olnud seega võrreldavad. Statistiliste andmete puhul ei ole kindlaks määratud peamisi tulemusnäitajaid, mis veekaitse eesmärkide seisukohalt on olulised ja millega meetmete edukust saaks mõõta.

193. Veekaitse tegevused ning nende olulisus peaks olema kirjas vesikondade veemajanduskavades. Neis kavades kirjeldatud eesmärged peaks arvesse võtma ka Eesti maaelu arengukava toetuste andmisel. Vesikondade veemajanduskavad kinnitati hiljem (2010) kui Eesti maaelu arengukava 2007–2013. Seetõttu on Peipsi järve kaitset käsitlevas Ida-Eesti veemajanduskavas põhirõhk peamiselt punktreostusallikate likvideerimisel ning puudulik on põllumajandusest tuleneva hajureostuse vähendamise seotud tegevuste kavandamine, kuna veemajanduskavas viidatakse asjaolule, et põllumajanduslikku hajureostust ohjeldatakse Eesti maaelu arengukava meetmetega. Need meetmed aga ei ole otseselt seotud üksnes veekaitse eesmärkide saavutamise ega anna piisavat sisendit, mille alusel hinnata terviklikult vesikonna veekaitse-eesmärkide saavutamist.

194. Riigikontroll rõhutab veel kord, et väetamisega kaasneva hajureostuse vähendamine on nii Peipsi kui ka paljude teiste veekogude seisundi parandamise üheks võtmeküsimuseks ning eeldab põllumajanduse ja keskkonnakaitse huvide tihedat loimimist. Põllumajandusministeerium on lubanud, et uue perioodi „Eesti maaelu arengukavas“ (2014–2020) kavandatakse senisest rohkem ning selgemalt veekaitse tegevusi ning ka Keskkonnaministeerium on lubanud enam tähelepanu pöörata hajureostuse ohjeldamisele.

Kulukas teehoole

195. Konkurentsivõime kavas „Eesti 2020“ on muude valdkondade kõrval ära toodud, et elu- ja ettevõtluskeskkonna jaoks on nii piiriüleselt kui ka riigisiselt konkurentsivõimelisel tasemel ühendusvõimalused väga olulised. Kavas nenditakse, et avalike teenuste kättesaadavus ei peaks hästi toimiva transpordi puhul sõltuma asukoha eripärast. Seega mõjutab teede seisukord oluliselt Eesti konkurentsivõimet ja avalike teenuste kättesaadavust.

196. Eestis on kokku ligi 60 000 km teid. Umbes kolmandik neist on minimaalse liiklusega era- või metsateed, kus riigil või kohalikul omavalitsusel hooldamise kohustust ei ole. Ülejäänud jagunevad riigimaanteedeks (kokku üle 16 000 km) ja kohalikeks teedeks (üle 23 000 km). Kõik avalikult kasutatavad teed peavad olema liiklejatele ohutud ja regulaarselt hooldatud. Rangemad nõuded on kehtestatud väga suure liiklusköormusega teedele, mida on suhteliselt vähe (nt põhimaanteed on riigis vaid 1600 km).

Loe lähemalt

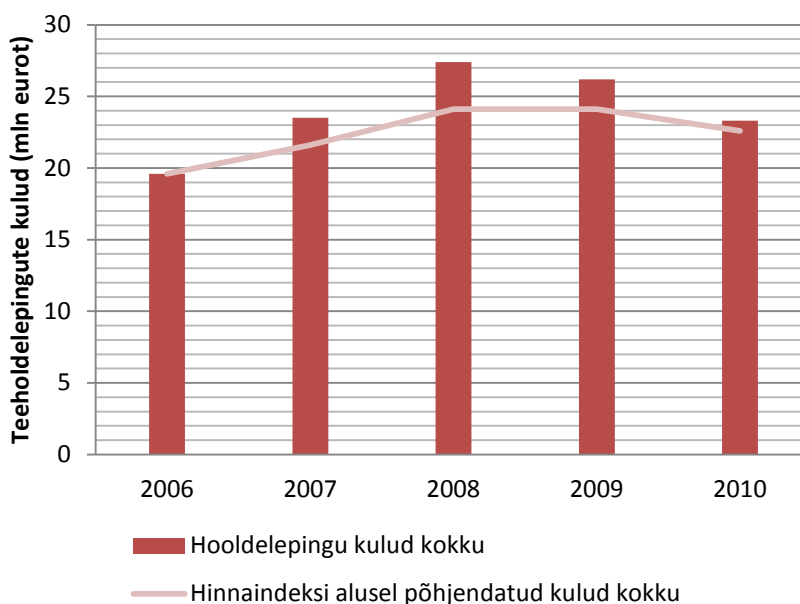
Riigikontrolli 2012. aasta auditist „Teehooldetööd ja järelevalve nende üle“.

Teehoolduse kulud on kasvanud mitu korda**Riigimaanteede hoolduse kulud kasvavad kiiresti**

197. Kui veel kümmekond aastat tagasi hooldas riigi maanteid teedevalitsuste kaudu Maanteeamet ise, siis tasapisi on kogu riigimaanteede hooldamine üle antud ettevõtetele. Maanteeameti peamiseks rolliks on viimasel ajal olnud lepingute sõlmimiseks vajalike hankekonkursside korraldamine ning teehoolduse üle järelevalve tegemine. Riigikontroll auditeeris 2011. aastal, kui heal tasemel on teehoole ja kas seda on saavutatud mõistlike kuludega.

198. 2011. aastal kulutas Maanteeamet teehooldele riigimaanteedel ligi 39 miljonit eurot. Lisaks on aasta-aastalt tõusnud ettevõtelt hoolduslepingu osana ostetavate täiendavate remonttööde hulk, nii et kokku maksab riik ettevõtetele teenuse raames ligi 50 miljonit eurot aastas. Viimase 8–9 aastaga on riigimaanteede hooluskulud kasvanud kolm korda. Teede hooldusnõuetest selliseks kulude kasvuks põhjust ei leia, sest peamised teede hooldusnõuded on aastatel 2003–2011 olnud praktiliselt muutumatud. Samuti ei saa siin süüdistada üldist inflatsiooni – hinnad on kõikjal küll tõusnud, aga mitte sellisel määral. Riigikontrolli teehooldust käsitlevas auditis on välja arvatud, et Maanteeamet on aastatel 2006–2010 maksnud teehooldajatele kokku 8 miljonit eurot rohkem, kui sarnaste tööde üldist hinnatõusu¹⁰ arvestades eeldada võiks.

Joonis 18. Eraettevõtetega hooldelepingus ette nähtud tööde maksumuse ja hooldehinnaindeksi suurenemine võrreldes 2006. aastaga



Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

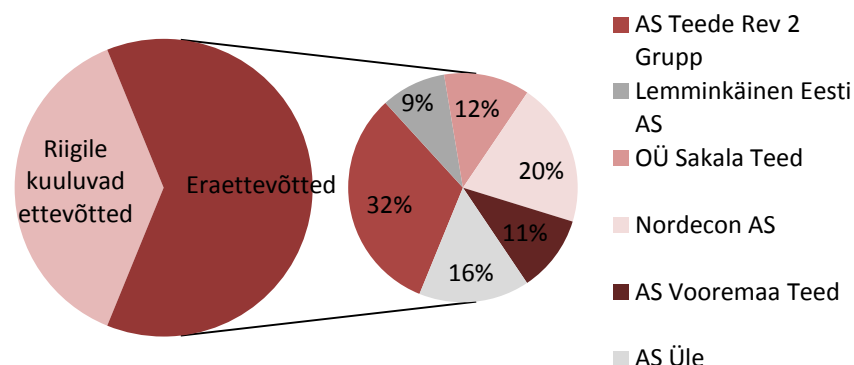
Sisuline konkurents teehoolduses puudub

199. Kulude kasvu peamiseks mootoriks on vähene konkurents teehoolde valdkonnas. Kuigi esmapilgul tundub, et turul on palju võrreldava suurusega hooldeettevõtteid, siis realselt kuus põhilist hooldeturul tegutsejat omavahel eriti võistleva ei kipu. Pooltel teehoolde hangetel on vaid üks nõuetekohane pakkumus, harva on laekunud kaks või enam pakkumist. Olenemata pakkumiste arvust on lõpptulemus alati

¹⁰ Selle mõõtmiseks on kasutatud ehitushinnaindeksit ja hooldehinnaindeksit.

etteaimatav – võitjaks on osutunud piirkonnas seni teehoolet teinud ettevõtte ja seda eranditeta.

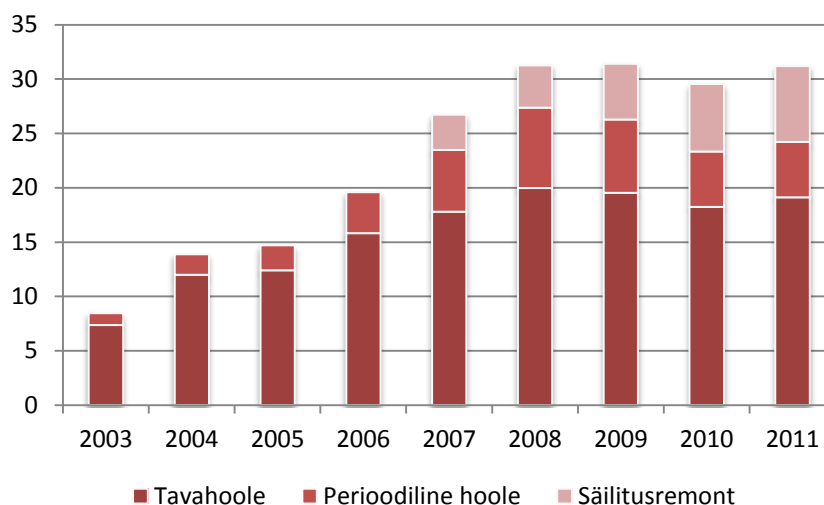
Joonis 19. Riigimaanteeede hoolduse turu jaotus riigi- ja eraettevõtete vahel 2011. aastal



Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

200. Konkurentsi puudumise tagajärjeks on, et teede hooldajad on saanud hangetel küsida neile sobivat hinda. Kui lepingu kestel on teede hooldusindeks kasvatanud teede hoolduskulusid kuni 18% aastas, siis uut lepingut sõlmides on ettevõtted saanud juurde küsida keskmiselt 40% enam raha võrreldes varem kehtinud lepinguga. Konkurentsi halvenemisele on kaasa aidanud ka Maanteeamet ise, ostes teehooldajatelt lisaks igapäevasele tavahoolele üha suuremas koguses väiksemaid remonttöid (nn perioodilist hoolet ja säilitusremonti), vähendades seega järjepidevalt sellise avaliku raha osa, mille pärast remondiettevõtted muidu konkureerida saaksid. Kuigi kiireloomuliste tööde puhul on võimalus neid lepingu alusel viivitusega tellida tõenäoliselt vajalik, ei ole seda tehtud piisava läbipaistvusega, mistõttu on kaheldav, kas täiendavate tööde hulga selline suurenemine on alati põhjendatud. Nagu näitas audit, on teehooldajatelt ostetud remonditeenused tihti tegelikust turuhinnast kallimad.

Joonis 20. Tööde maksumus eraettevõtetega sõlmitud hooldelepingutes perioodil 2003–2011 (miljonit eurot)



Allikas: Riigikontroll Maanteeameti andmete alusel

Järelevalve teehoolde üle on nõrk

201. Ettevõtjatelt riigimaanteee hoolduse sisseostmisel on oluline, et selle kvaliteeti kontrollitakse hoolega. Paraku on Maanteeameti järelevalvevõimekus praegusel kujul kesine. Järelevalvet ei tehta nõuetekohase sageduse ega ulatusega. Järelevalveametnikke on vähe ja nendegi tööaeg on sageli üle koormatud paljude muude tööülesannetega. Kui Maanteeameti enda kordade järgi tuleks lisaks iganädalasele jooksvale kontrollile teha ka põhjalikumad ülevaatused üks kord kuus, siis Riigikontrolli vaadeldud viiest piirkonnast täideti seda nõuet vaid ühes. Kõige halvem oli olukord Ida-Virumaal, kus nn perioodilist ülevaatus oli tehtud 2010. aasta jooksul vaid 2 korda nõutud 12 korra asemel.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Järelevalve vaatab puudustele läbi sõrmede

202. Samas ei kasuta Maanteeameti järelevalveametnikud ka väheseid väljasõite maksimaalselt ära. Paljusid puudusi järelevalvajad ei märka või ei pea neid piisavalt oluliseks. Enamik teedel esinevaid probleeme ongi oma olemuselt vähemalt esialgu võrdlemisi marginaalsed (niitmata teeperved, värvimata sillapiirded, puhastamata vee-äravoolukanalid sildadel jms), kuid pikemat aega neid eirates võivad need lõpuks kaasa tuua märkimisväärse kahju. Kuigi kõik tuvastatud vead tuleks järelevalvepäevikus fikseerida, eelistatakse sageli hooldajale telefonitsi teada anda, et too tuvastatud probleemid kõrvaldaks. Selline koostöö oleks operatiivsuse mõttes kahtlemata mõistlik, kuid pahatihti jäävad selgelt fikseerimata puudused lõpuks kõrvaldamata. Eriti halb on järelevalve olukord seejuures kohalike omavalitsuse hallatavatel teedel. Kui riigi teedel mõningane järelevalve siiski toimub, siis kohalikele teedele Maanteeamet, kes peaks ka nende seisundi üle järelevalvet tegema, peaaegu ei jõuagi.



Sellise täiesti käest lastud silla puhul on tagantjärele raske otsustada, kas eluohtlikult läbiroostetanud piirdeelemendid on hooldaja tegematajätmine või oli sild säärases olukorras juba enne hooldeettevõttele üleandmist. Maanteeamet eelistab selliste objektide remondi ise kinni maksta.

Sanktsioonid on peaaegu olematud

Kas teadsite, et

2,3 kilomeetri tee lumest puhastamata jätmine 2010/2011. aasta talvel nii, et tee olid nädal aega läbimatu, tõi hooldajale kaasa mahaarvamise lepingus ettenähtud hooldemaksumusest kokku 29 eurot.

203. Kuigi korraliku teehoolduse aluseks on Maanteeameti ja teede hooldaja hea koostöö, ei saa ära unustada vajadust ka lepingu täitmist jälgida ja seda nõuda. Maanteeameti pehme suhtumine nõuete hooldajapoolsetesse rikkumistesse peegeldub ilmekalt mõjutusvahendite tagasihoidlikus kasutamises. Näiteks määrati 2010. aastal Riigikontrolli vaadeldud piirkondades hooldajatele kokku trahve summas 5600 eurot, mis moodustab vaid 0,02% ettevõtjatele tavahoolde eest makstavast rahast. Võrdluseks võiks tuua, et kui politsei trahviks samasugusel määral liiklusrikkujaid, siis peaks keskmist palka teeniv autojuht maksma terve aasta jooksul kaks eurot trahvi. Et sellisel sanktsioonide ulatusel mingit reaalselt mõju ei ole, kinnitab ka Riigikontrolli kontrollisõitude tuvastatud suur puuduste arv.

Kultuuripoliitika vajab tegemist

Riigi roll kultuuri ja spordi toetamisel ootab lahtimõtestamist

204. Et otsustada riigi ühe või teise rahaeraldise tulemuslikkuse ja otstarbekuse üle, on vaja esmalt teada, miks ja mis eesmärgil riik valdkonda sekkub. Riigikontroll on mitmes varasemas auditis juhtinud tähelepanu, et kultuurivaldkondades on tihti puudu selgelt defineeritud põhimõtetest, mis seletaks, miks või kuidas riik kultuurisektorit toetab või reguleerib. Kui puuduvad selged eesmärgid, ei ole võimalik ka välja töötada kõige sobivamaid tegevusi soovitu saavutamiseks. Suur osa kultuuripoliitikast on siiani jäänud kas selge tegevuskavaga sisustamata abstraktsete loosungite või üksikute programmide väljatöötamise tasandile.

Loe lähemalt

Eesti spordisüsteemi edukusest Riigikontrolli 2012. aasta auditist „Riigi tegevus tippspordi toetamisel“.

205. Näiteks leidis Riigikontroll auditis „Riigi tegevus tippspordi toetamisel“, et tippspordile ei ole seatud selgeid ühiskondlikke eesmärke, mistõttu ei saa ka hinnata riigi tegevuse tõhusust ja mõjusust selles valdkonnas. Olenevalt sellest, kas tippspordi eesmärkideks peetakse liikumisharrastuse edendamist, riigi tutvustamist maailmas,

majandustegevuse ja turismi arendamist, sotsiaalse eeskuju pakkumist või muud, tuleks valida ka kõige sobivamad tegevused ja spordialad, mida toetada. Täpsemast eesmärgist sõltub ka erasektori võimalik panus valdkonda. Kuna Eestis kulub tippspordile oluline osa spordivaldkonna toetustest ning tippspordi rahastamises on riigi osakaal omakorda suur, tuleks avalik huvi tippspordi toetamisel eriti selgelt sõnastada.

2013. aastal peaks Riigikogu ees ootama arutelu kultuuripoliitika arengusuundade üle

Kas teadsite, et

kultuuripoliitika arengusuundade aastani 2020 väljatöötamist saab jälgida kodulehelt <http://www.kultuuripoliitika.ee/>.

Kas teadsite, et

Siiani on aga lahti mõtestamata, mida hõlmab põhiseaduse preambulis ning ka kehtivates kultuuripoliitika põhialustes mainitud **riigi ülesanne tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade**. Põhiseaduse kommentaarides käsitletakse seda kohustust eeskätt kui eesti rahvuse säilimise garantiid, mida seotakse eelkõige keele säilimise, perekonna toetamise ja hariduse pakkumisega.

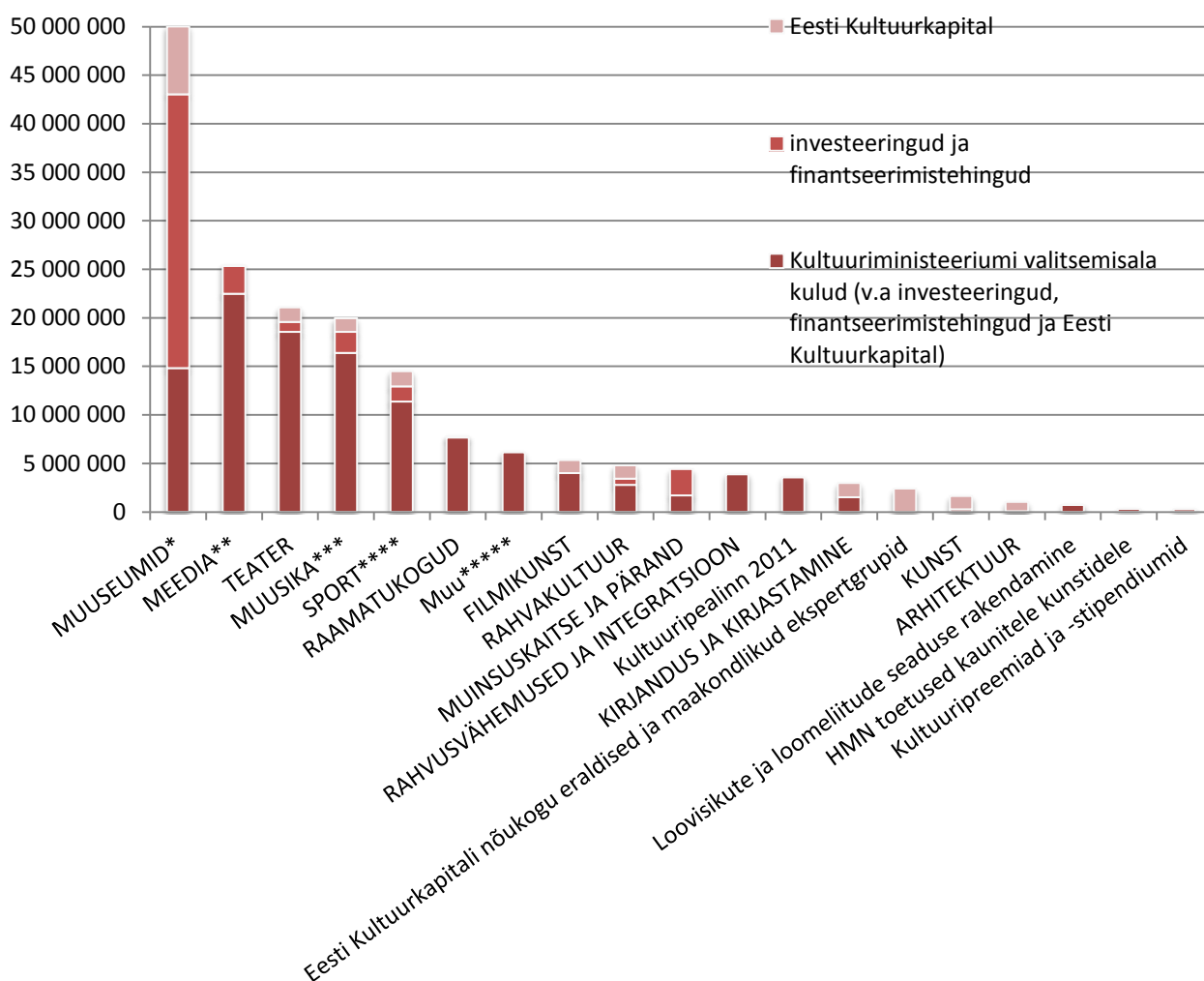
Kultuurivaldkondade rahastamine

206. Kõige laiapõhjalisem kultuuripoliitiline dokument on siiani 1998. aastal Riigikogus heaks kiidetud „Eesti riigi kultuuripoliitika põhialused“, mis ootab ajakohastamist ning kohati ka selgemat lahtimõtestamist. 2011. aastal moodustati Kultuuriministeeriumi eestvedamisel töörühm kultuuripoliitika uute arengusuundade väljatöötamiseks aastani 2020. Käesoleva aasta suveks esitasid valdkondlikud töörühmad kokkuvõtte oma ettepanekutest. Ajakava kohaselt peaks kultuuripoliitika terviktekst Riigikogule esitama 2013. aasta jaanuaris.

207. Valdkondlike arutelude tulemused näitavad, et kultuuripoliitika töörühma seisab ees keeruline ülesanne viia erinevate kultuurivaldkondade vajadused kokku riigi võimalustega, sest pea kõik valdkonnad rõhutavad vajadust oluliselt suurendada riigipoolset rahastamist. Sellele aga, kust lisaraha leida, ei ole lahendusi pakutud. Ka siiani kõige enam rahastatud valdkondade esindajad (vt ülevaadet valdkondade rahastamisest jooniselt 21) leiavad, et arenguks on vajalik suurem riigi toetus. Seetõttu vajab otsustamist, mis on kõige olulisemad tegevused ja kuidas olemasoleva raha hulga juures asju paremini korraldada või leida lisaraha. Riigieelarve strateegias ei ole ka vähemalt aastani 2016 olulist lisaraha kultuurile ette nähtud (vt punkt 35).

208. Kultuuriinimeste ettepanekutest koorub ka välja põhimõtteline küsimus, kas ja kuidas peaks kultuurisfääri ja selles tegutsevaid inimesi kohtlema teisiti ülejäänud ühiskonnast (nt maksusoodustused, stipendiumid). Kuna tegemist on suuresti ühiskonna väärtusotsusega, tuleb tunnustada Kultuuriministeeriumi otsust anda arutelu kultuuripoliitika põhialuste üle Riigikogu kätte.

209. 2011. aastal planeeriti Kultuuriministeeriumi valitsemisala rahastamiseks 173,1 miljonit eurot ehk 2,88% kogu riigieelarvest. See osakaal riigieelarvest ei ole aastate jooksul oluliselt muutunud. Joonisel 21 toodud ülevaatest on aga näha, et kultuurivaldkondade rahastamise suurus on kujunenud väga erinevaks.

Joonis 21. Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2011. aasta eelarve kulude valdkondlik jaotus (2011. a jaanuari seisuga), eurodes

Märkus: joonisel on valdkondade vahel ära jaotatud need eelarve kuluread, mis on tervikuna seotud teatud kultuurivaldkonnaga (trükitähtedega). Osa kuluridasid on jäetud valdkonniti jaotamata (nt kultuuripreemiad ja -stipendiumid, kultuuripealinn 2011 jms), kuigi ka neis sisalduvad toetused võivad olla seotud mõne konkreetse valdkonnaga, kuid nende valdkondlik jagamine oleks liiga mahukas või kohati ka võimatu töö. Igal juhul ei muudaks nende kulude ärajagamine märkimisväärselt eelarve proportsioone valdkondade vahel. Investeeringute sees on arvestatud ka välisabi ja selle kaasfinantseerimist.

* Investeeringud sisaldavad 13,6 mln euro ulatuses kavandatud tõukeraha, mis tegelikult jäi kuuel muuseumil saamata. Enamik sellest rahast oli planeeritud Eesti Rahva Muuseumi ehituse finantseerimiseks, kuid seda kasutatakse hoopis suures osas haridusreformi elluviimiseks, väike osa jääb ka muuseumivaldkonda (nt Eesti Vabaõhumuuseumi külastuskeskusele 1,3 mln eurot). Eesti Kultuurkapitali toetus muuseumidele on hasartmängumaksu seaduse alusel kultuuriehitistele sihtotstarbeliselt laekunud investeeringutoetus.

** sh Eesti Rahvusringhääling ja ringhäälingu järelevalve

*** sh rahvusoper Estonia

**** sh riiklikud preemiad ja stipendiumid ning Hasartmängumaksu Nõukogu (HMN) toetused

***** valdkonnaülelised korraldamise kulud (nt ministeeriumi tegevuskulud, välissuhted, maksukulu, infotehnoloogia, õppelaenud)

Allikad: Kultuuriministeerium, Eesti Kultuurkapital

Riigi raha hulk kultuurivaldkonnas sõltub riigiasutuste arvust

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2010. aasta auditist „Investeeringute jaotamine Kultuuriministeriumis“;
- kultuuri rahastamise alustest Riigikontrollil 2012. aasta lõpus valmivast auditist „Kultuuri rahastamise eriaruanne“.

210. Üldiselt jääb silma seaduspära, et mida rohkem on valdkonnas riigiasutusi, seda suurem hulk raha sinna läheb. Ülekaalukalt kõige rohkem raha kulub muuseumivaldkonda, kus on ka kõige enam riigiasutusi või riigi asutatud sihtasutusi. Enamiku muuseumide finantseerimisest moodustavad investeeringud. See on kooskõlas 1998. aasta kultuuripoliitika põhialustega, mille järgi „riik asetab põhirõhu olemasolevate muuseumide materiaalse ning tehnilise baasi ja ekspositsiooni tänapäeva nõuetele vastavusse viimisele“. Eesti Kultuurkapitali toetus muuseumidele on hasartmängumaksu seadusest tulenev sihtotstarbeline investeeringuraha varem Kumu ja nüüd Eesti Rahva Muuseumi uue hoone ehituseks. Enamik investeeringurahast on Euroopa Liidu tõukefondide toetus, mis võib järgnevatel rahastamisperioodidel väheneda või sootuks ära jääda.

211. Riigikontroll juhtis 2010. aastal auditis „Investeeringute jaotamine Kultuuriministeriumis“ tähelepanu, et uute hoonete ehitamisega või olemasolevate laiendamisega kaasneb oluline ülalpidamiskulude kasv. Suurenevad majandamiskulud ning tihti on vaja tööle võtta ka lisapersonali. Kultuuriinvesteeringute planeerimisel aga suurenevate kuludega ei arvestata. Kuna kultuurisektori kogueelarve niipea tõenäoliselt ei kasva, tuleb lisakulud katta sisutegevuse või teiste kultuurisektorite arvelt.

212. Tegevuskuludeks läheb kõige enam raha meediavaldkonda, mis suures osas tähendab Eesti Rahvusringhäälingu finantseerimist. Järgnevad teater ja muusika, kus samuti tegutsevad mitmed riigiasutused. Riigiasutustega n-ö mittekaetud valdkondadest saab riigieelarvest kõige enam raha sport.

213. Põhimõtteliselt erinev on ka riigipoolne toetamise viis eri kultuurivaldkondades. Kui näiteks mõnes valdkonnas, kus tegutsevad enamasti ka riigiasutused või riigi asutatud sihtasutused, luuakse riigi raha eest ka otseselt töökohti (nt teatri-, muusika-, muuseumi- või raamatukoguvaldkond), siis mujal riigieelarvest töötasusid ei rahastata ja otse kultuuritegijate palgaks jõuab sinna valdkonda suunatud rahast väike osa (nt kirjandus- ja kunstivaldkond). See ei tähenda, et kõiki kultuurivaldkondi tuleks ilmtingimata rahastada ühepalju või ühtmoodi, kuid murettekitav on olukord, kus rahastamine põhineb suuresti väljakujunenud taval, mitte selgetel ja avalikustatud kultuuripoliitilistel valikutel või analüüsitud vajadustel.

Betoonist jõutakse ka sisuni

214. Oluline osa Kultuuriministeriumi tegevusest on pikka aega olnud seotud kultuuriinvesteeringutega. Plaanid kultuuritaristu juurdeehitamiseks muutusid headel aegadel järjest optimistlikumaks. Nüüdseks on selge, et kõigi soovide rahuldamine käib riigile üle jõu ning hilisem uute hoonete ülalpidamine muutub järjest kallimaks ning sööb ära suure osa kultuurirahast. Selles valguses on tervitatav hiljutine Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu otsus uue maja ehitamise asemel panustada tehniliste võimaluste parandamisse ja personali.

215. Riigikontroll on auditites tähelepanu juhtinud, et mitmed kultuurivaldkonna õigusaktid on vananenud või tegelik elu ei ole nendega kooskõlas (nt muuseumiseadus, etendusasutuste seadus, sundeksempolari seadus ja mitmed rakendusaktid).

Mitmed õigusaktid vajavad ülevaatamist

Uus muuseumiseadus peaks jõudma Riigikogusse

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2011. aasta „Muuseumivara arvestamise, säilimise ja kasutamise järelaudistist“.

216. 2012. aasta suvel esitas Kultuuriministeerium kooskõlastamisele uue muuseumiseaduse eelnõu, milles viiakse ellu ka mitmed Riigikontrolli varasemad ettepanekud. Muu hulgas pannakse muuseumidele kohustus välja töötada muuseumivara kogumise põhimõtted, sest nagu ka seaduseelnõu seletuskirjas tunnistatakse, on mitmed muuseumikogud paisunud pikaajaliste subjektiivsete ja vahel ka emotsionaalsete kogumisotsuste tagajärjel hoomamatult suureks, sisaldades ka nõukogude perioodil muuseumidesse kohustuslikus korras arvele võetud materjali. Ei ole ka tagatud kogumistöö valdkondlik järjepidevus.

217. Samas on enamiku Eesti muuseumide suurim probleem ruumipuudus ning säilitustingimuste mittevastavus nõuetele. Muuseumide investeeringud ületavad juba niigi mitu korda teisi valdkondi ning riik ei suuda isegi olemasolevate kogude säilimist ja uurimist piisavalt tagada.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Puudub otsustamiseks vajalik info

218. Oluline puudujääk kultuurisektoris on otsustamiseks vajaliku info nappus. Ühelt poolt tähendab see puudulikku ülevaadet riigi varast või sellest varast, millega seotult on riigil kohustusi. Näiteks siiani pole ammendavat sisulist ülevaadet kõigist muuseumikogudest, kõiki muuseumikogusid ei jõuta nõuetekohaselt arvele võtta ega inventeerida. Kultuurimälestistest ja nende seisukorrast on võrreldes Riigikontrolli 2007. aasta auditi aegse olukorraga ülevaade oluliselt paranenud. Selle tulemusena sai näiteks kultuuriminister käesoleval aastal mälestiste nimekirjast välja arvata 404 asja, mis olid tunnistatud vallasmälestiseks, kuid olid samal ajal arvel ka muuseumivarana. Muuseumivarana on nende esemete kaitse nagunii tagatud ning puudub vajadus Muinsuskaitseameti täiendavaks tööks.

219. Teisalt ei ole piisavalt asja- ja ajakohaseid ülevaateid ega analüüse erinevatest kultuurisektoritest, nende osakaalust ühiskonnas ja majanduses, aktiivselt tegutsevate inimeste arvust, kultuuritarbimisest. Ühe erandina paistab siin silma Eesti Teatri Agentuuri koostatav põhjalik teatristatistika, kuid enamik statistilisi ülevaateid on kultuuripoliitiliste otsuste tegemiseks liiga üldised.

220. Puuduliku info tõttu on riigil ka keeruline planeerida vajalike toetuste suurust, kui pole teada võimalike abivajajate arvu. Kui pole teada majanduslikke väljundeid, on keeruline ka kaasa aidata kultuurisektori isemajandamisvõime arenemisele.

Raha jagamist saab teha läbipaistvamaks ja kasutamise kontrolli tõhusamaks

Hindamiskriteeriumid — põhimõtted, kuidas toetuste jagamise eesmärke võetakse arvesse konkreetsete taotluste üle otsustamisel ja nende pingeritta seadmisel. Täpsustavad enamasti üldiselt sõnastatud toetuste jagamise eesmärke.

Loe lähemalt

- Riigikontrolli 2007. aasta auditist „Kultuurimälestiste kaitse“;
- 2010. aasta auditist „Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu toetused kontsert- ja etendustegevusele“;
- 2012. aasta auditist „Riigi tegevus tippspordi toetamisel“;
- 2012. aasta lõpus valmivast „Kultuuri rahastamise eriaruandest“.

221. Riigikontroll on mitmes auditis juhtinud tähelepanu, et puuduvad selged riigi raha jagamise põhimõtted, need on liiga üldised või neid ei järgita. Näiteks juhtis 2007. aasta auditis „Kultuurimälestiste kaitse“ Riigikontroll Muinsuskaitseameti tähelepanu, et puuduvad põhimõtted, mille alusel eraldatakse mälestiste omanikele toetusi. Konkreetset **hindamiskriteeriumid** ning arheoloogia ja ajaloomälestiste osas ka toetatavate tegevuste liigid kehtestas Muinsuskaitseamet alles 2012. aastal.

222. 2010. aasta auditis „Kultuuriministeeriumi, Eesti Kultuurkapitali ja Hasartmängumaksu Nõukogu toetused kontsert- ja etendustegevusele“ leiti, et teatrile ja kontsertasutustele rahastamisel ei lähtutud etendusasutuste seaduses sätestatud rahastamise korrast. 2012. aasta juunis kehtestas kultuuriminister uue üldise korra etendusasutustele riigieelarvest toetuse määramise kohta. Käesoleva ülevaate valmimise ajaks ei ole aga uue korra alusel veel otsuseid tehtud ning Riigikontroll ei ole saanud neid ka auditeerida.

223. 2012. aasta auditist „Riigi tegevus tippspordi toetamisel“ tulemusel selgus, et raha jagamise põhimõtted tippspordis ei vasta spordiseaduse alusel kehtestatud kultuuriministri määrusele. Mõlemas viidatud auditis oli ka probleemiks, et Hasartmängumaksu Nõukogu ei järginud alati ka iseenda kehtestatud rahastamisprioriteete.

224. Viimastel aastatel on kultuuriraha jagajad tublisti tööd teinud vähemalt üldiste rahastamisaluste sätestamisega, kuid veel ei ole paika pannud selgeid otsustamiskriteeriume, mistõttu pole võimalik aru saada, mille alusel otsustatakse, kas üht või teist rahataotlust rahuldatakse või mitte. Mõnikord rakendatakse ka nn kinnitamata või mitteametlikke otsustuskriteeriume, mida ei ole avalikustatud. On ka juhtumeid, kus otsustuskriteeriumid on küll kinnitatud, kuid need ei ole avalikustatud ega taotlejatele kättesaadavaks tehtud. Selline rahajagamine on läbipaistmatu ning demokraatlikus riigis lubamatu. Lisaks ei võimalda see rahataotlejatel adekvaatselt hinnata võimalusi saada oma taotlusele positiivne otsus ning põhjustab seetõttu ülearust tööd. Edasiminekut on märgata konkreetsete rahaeraldusotsuste põhjendamise osas. Rahajagajad on aru saanud, miks otsuste põhjendamine vajalik on.

Rahastamissüsteemid on keerulised

225. Riigikontroll on mitmes auditis juhtinud tähelepanu, et kultuuri rahastamise süsteem on väga keeruline. Kujunenud on olukord, kus nii Kultuuriministeerium, Hasartmängumaksu Nõukogu, Eesti Kultuurkapital kui ka Eesti Olümpiakomitee toetavad samu sihtrühmi ja tegevusi. Ka otsustajad kattuvad. Sellisel kujul toetusi jagada ei ole otstarbekas ega säästlik. See põhjustab lisakulusid ja halduskoormust nii taotlejatele kui ka taotluste menetlejatele. Näiteks kulutavad spordialaliidud halduskuludeks pool riigilt saadud toetussummast, s.o umbes viiendiku kogueelarvest.

226. Kultuuriministeerium on küll võtnud suuna sellele, et pidevaid riigi ülesannete täitmiseks tehtavaid tegevusi tuleks rahastada riigieelarvest ja projektipõhised rahastamised jääksid selleks ette nähtud allikatele. Seda eesmärki toetavad ka 2011. aastal vastu võetud Eesti Kultuurkapitali arengusuunad, mille järgi on ette nähtud ministeeriumi ja Kultuurkapitali

vahel selgelt rollid jaotada. Vaatamata uutele arengusuundadele leidub aga endiselt näiteid, kus riigi funktsiooni rahastatakse loometegevuse toetamisele suunatud rahastamisallikast ning sama tegevuse tarbeks eraldatakse raha mitmest kohast. Rahajagamise efektiivsemaks korraldamiseks on Kultuuriministeerium teinud ka ettepaneku suunata Hasartmängumaksu Nõukogule laekuv raha Kultuurkapitali eelarvesse. See nõuab hasartmängumaksu seaduse muutmist Riigikogus.

Raha jagaja peab vastutama ka selle sihipärase kasutamise eest

227. Riigi raha jagav asutus vastutab ka selle sihipärase, seadusliku ja säästliku kasutamise eest. Kontroll riigieelarvest eraldatud raha kasutamise üle saab toimida siis, kui raha eraldaja on kehtestanud selged reeglid toetuste kasutamiseks, aruandluseks ja järelevalveks ning esitatav info on piisav. Kui veel paar aastat tagasi puudusid mõnel pool üldse kontrollisüsteemid, siis praeguseks on enamasti kontrollisüsteem küll loodud, kuid puudusi on veel selles osas, mida ja kui palju tegelikult ka kontrollida jõutakse. Tihti ei jätku kontrolliks piisavalt kvalifitseeritud tööjõudu, kuid töö hulka on võimalik vähendada aruandeformaatide parandamisega.

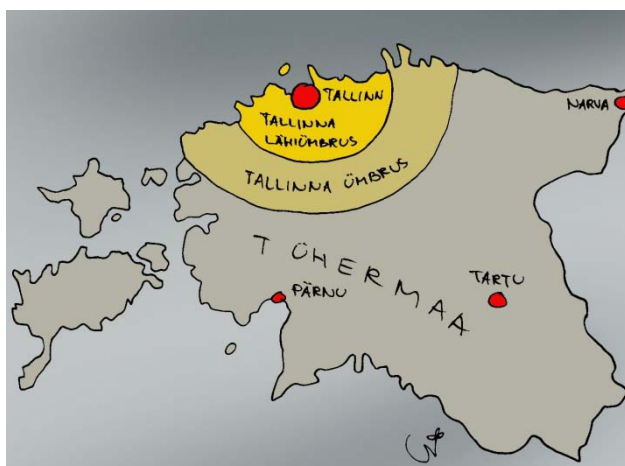
228. Riigikontroll on tähele pannud, et raha jagavad komisjonid ei tunne alati huvi esitatud aruannete vastu või neile ei võimaldata aruannetega tutvumist. Samas on taotlemistingimustes enamasti nõue, et raha ei anta aruandevõlglastele. Samuti on tihti tegemist korduvate taotlejate ja projektidega ning aruannetega sisuline tutvumine annaks komisjonile infot eelneva tegevuse tulemuslikkuse kohta.

229. Raha kasutamise sihipärasust on võimalik kontrollida, kui on selgelt kindlaks määratud raha kasutamise eesmärk. Raha saajatega sõlmitavad lepingud on vahel aga üldsõnalised ning raha eraldamise otstarvet kirjeldatakse üksnes projekti nimetusega, ka esitatud taotlused ei võimalda alati aru saada, milliste kulude katmiseks just antud rahastamisallika toetust planeeritakse kasutada. Eelkõige on see probleemiks neil juhtudel, kui projekti rahastatakse mitmest allikast, sh mitmest riigi raha jagavast institutsioonist või programmist. Näiteks otsustas käesoleva aasta kevadel Vabariigi Valitsus panna Spordikoolituse ja -teabe SA-le spordiregistri volitatud töötleja ülesanded ning otsuse kohaselt katavad 2012. aasta riigieelarves selleks ette nähtud 100 000 eurot vajalikud kulud. Riigikontroll juhtis aga Kultuuriministeeriumi tähelepanu, et sama ülesande täitmiseks on ka Hasartmängumaksu Nõukogu eraldanud sihtasutusele 25 000 eurot. Ministeeriumi ja sihtasutuse selgituste kohaselt ei olnud Hasartmängumaksu Nõukogu eraldis tegelikult mõeldud volitatud töötleja ülesannete täitmiseks, nii taotluses kui ka lepingus olid lihtsalt loetletud kõik sihtasutuse ülesanded. Riigikontrolli hinnangul on selline olukord eksitav ega võimalda saada ülevaadet riigi pandud ülesannete täitmiseks tegelikult eraldatud raha hulgast.

III. Probleemid kohalikes omavalitsustes

Paremad avalikud teenused parandaksid Eesti konkurentsivõimet

230. Eesti konkurentsivõime parandamiseks vajame kvaliteetseid avalikke teenuseid. Kohalikul omavalitsusel kui inimesele lähimal avalike teenuste pakkujal on Eesti konkurentsivõime parandamisele anda otsene panus. Seni näitavad Riigikontrolli auditid, et probleemid avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteediga on tihti seotud omavalitsuse asukoha ja võimekusega. Süsteemi nõrgad küljed on teada, kuid muudatusteks ei ole sisulist analüüsi omavalitsuste ülesannete üle ette võetud. Lahendusi nõuavad riigilt nii kohalikud omavalitsused, kes ootavad Riigikohtu 2010. aasta märtsi kohtuotsuse (omavalitsuste ülesannete jaotamist riiklikeks ja omavalitsuslikeks ning KOVide rahastamise süsteemi korrastamist) sisulist täitmist, kui ka ühiskond, kelle arvates on kohaliku omavalitsuse reformimine möödapääsmatu.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Üksikute omavalitsuste initsiatiiv ühinemiseks on nurjunud

231. Kohaliku omavalitsuse reformimisest on räägitud ja erinevaid ettepanekuid koostatud aastaid. Seni ei ole poliitilise kokkuleppe puudumise tõttu tulemusteni jõutud. Ainus võimalus, mida omavalitsustele pakutakse, on vabatahtlik ühinemine. Sellise alt üles reformi puhul, kus riik jääb kõrvaltvaataja rolli, ei ole omavalitsustel ühinemiseks motivatsiooni ega otsustavust. Kuigi omavalitsusjuhid tunnistavadki ühinemise vajadust, on takistuseks tihti hirmud ja isiklikud huvid. Praegusel kohaliku omavalitsuse volikogude valimise vahelisel ajal on kümnekond omavalitsust initsiatiivi näidanud ja teinud oma naabritele ettepaneku vabatahtlikult ühineda. Sellised katsed on seni liiva jooksnud, sest enamasti on ettepanek tagasi lükatud. Näiteks eelistas eraldiolemist tänavu ka alla tuhande elanikuga vald, kus kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkondadest vaid kahes on vajalikuks peetud eraldi ametnik tööle palgata.

232. Vabatahtliku ühinemise tõusulainele ei ole mõtet loota ka pärast seda, kui tehakse sel aastal seaduses kavandatud pisiparandused ühinemise võimaluste laiendamiseks. Omavalitsusi ei sunni ühinema soov teenuste

kvaliteeti parandada või konkurentsivõimelisemat tööjõudu leida, sest minimaalsemaidki nõudeid teenustele ei ole ja see võimaldab ka lõhet erinevate omavalitsuste võimekuses. Ühinemisele alternatiivi pakkuv omavalitsuste toimiv koostöö on pigem erand. Omavalitsuste väited, et koostööd takistavad juriidilised tõkked, on osaliselt otsitud, sest senistestki koostöövõimalustest on suur osa kasutamata. Tihti on seejuures põhjused subjektiivset laadi. Õige on, et kohaliku omavalitsuse tugevdamine ei anna tulemust, analüüsimate ja reformimata muid riigielu tasandeid. Lootus on, et Justiitsministeeriumi algatatud riigireformi arutelud aitavad punnseisust välja saada ja viivad poliitilise kokkuleppeni reformid ära teha.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse rollijaotus vajab ülevaatamist

233. Et riigi ja kohaliku omavalitsuse rollijaotus vajab ülevaatamist, viitab ka „Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““, kus on näiteks välja toodud aktiivse tööturupoliitika arendamine, transpordikorraldus ja omavalitsuste võimekuse suurendamine välisinvesteeringute Eestisse toomiseks.

234. Riigikontrolli viimasel aastal tehtud auditid näitavad, et omavalitsuste võimekamaks muutmisel on vaja muuta avalike teenuste kvaliteedi hindamist, kuna siiani ei ole olnud võimalik kvaliteeti hinnata. Ootus, et osa kohalike omavalitsuste pakutavate teenuste kvaliteet võiks paraneda nende üleandmisel maakondlikele omavalitsusliitudele, on Riigikontrolli arvates ennatlik, kuna see eeldab oluliselt tugevamaid liite. Siiani iseloomustavad maakondlikke omavalitsusliite aga samad vead ja needsamad nõrgad küljed, mis kohalikke omavalitsusigi.

Riik ja omavalitsused on ülesannete jaotamises ja rahastamises eri seisukohtadel

Vabariigi Valitsus peab Riigikohtu otsust täidetuks, omavalitsusliidud on vastupidisel seisukohal

235. Vabariigi Valitsuse valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimistel, mille põhieesmärgiks oli 2013. aasta riigieelarve ja kohalike omavalitsuste eelarvete kujundamine, selgus, et läbirääkijad on Riigikohtu 16. märtsi 2010. aasta üldkogu otsuse täitmise suhtes eri seisukohtadel. Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsioon tegi ettepaneku otsuse täitmisega edasi minna, kuid valitsuskomisjon oli seisukohal, et on Riigikohtu otsusest tulenevad ülesanded juba täitnud.

Kas teadsite, et

Eesti Linnade Liit ja Eesti Maaomavalitsuste Liit taunivad praktikat panna riiklikesse andmekogudesse andmete sisestamine ja korrastamine omavalitsustele, arvestamata täiendava tööjõu ning infotehnoloogilise arenduse vajalikkust.

Ka uutes seaduseelnõudes ei ole määratud, kas KOVi täidetavad ülesanded on omavalitsuslikud või riiklikud. Näiteks on KOVid juhtinud korraaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu ning keskkonnajärelevalve seaduse eelnõu kooskõlastusstaadiumis valitsuse tähelepanu vajadusele määrata kindlaks, kas ja mis ulatuses on tegemist riikliku ülesandega.

236. Omavalitsusliidud hindavad protsessi veel algstaadiumis olevaks ja soovivad alustada valitsusega ühise laua taga sisulist koostööd riiklike ja kohalike ülesannete kindlaksmääramiseks ning rahastamise korrastamiseks. Omavalitsusliidud on oma seisukoha, kuidas protsessiga edasi minna, valitsusele esitanud, kuid seni ei ole soovitud koostööni jõutud. Näiteks on juba 2010. aastast jäänud lahtiseks selliste valdkondade olemus nagu järelevalvekohustus, vääртеomenetlus ning riiklike registrite pidamine.

237. Kohalikul omavalitsusel on oma inimeste elukeskkonna kujundamisel mitu rolli: võtta vastu kohalikku elu ja kogukonda mõjutavaid otsuseid ning osutada teenuseid. Et Eesti kohalikud omavalitsused on ühetasandilised, siis peaks samu teenuseid suutma osutada ühtviisi nii suured linnad kui ka keskustest kaugemal asuvad ja väikesed omavalitsused. Seega peaks Eesti inimesel olema sõltumata oma elukohast võimalik saada oma vallalt või linnalt ettenähtud teenuseid.

Kõik vallad ja linnad ei ole võimelised kõiki avalikke teenuseid pakkuma

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2012. aastal valminud auditist „Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes“.

Auditeerimiseks valis Riigikontroll välja 15 väiksemat ja keskustest kaugemal asuvat omavalitsust ning analüüsis omavalitsuste kaheksat tähtsamat tegevusvaldkonda.

Arvestades teenuse mõju elaniku jaoks, valiti välja

- maakasutuse planeerimine,
- lastehoiu korraldamine,
- põhihariduse kättesaadavuse tagamine,
- sotsiaalteenuste osutamine,
- jäätmeeo korraldamine,
- ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni korraldamine,
- kohalike teede hoid,
- omavalitsuse tegevuse avalikustamine.

Audit näitas, et pooled omavalitsused (15 auditeeritust 8) ei olnud teenuste osutamise formaalsed eeldusi täitnud kõigis või suuremas osas valdkondades.

238. Mitmed teenuste nõuetest on seadustes kirjas vaid formaalsena (nt on antud omavalitsusele deklaratiivne suunis mõne küsimusega tegeleda või pandud kohustus koostada mingit valdkonda reguleeriv kord), mõningates olulistest valdkondades (nt ühistransport) on nõuded nii pinnapealsed, et nende alusel pole võimalik vähimalgi määral hinnata, kas omavalitsus on valdkonna korraldamiseks eeldused loonud.

239. Varem on Riigikontroll leidnud, et paljud kohalikud omavalitsused ei tule oma ülesannetega korrektselt toime. Potentsiaalne valmisolek kõiki seaduses nimetatud ülesandeid täita on enamasti kehvem väiksemates ja keskustest kaugemal asuvates omavalitsustes. Sellele viitab ka see, et valdkondades, kus on seatud rohkem nõudeid – maakasutuse planeerimine, teehoiu korraldamine, oma tegevuse kohta vajaliku info andmine –, on ka olulisemaid vajakajäämisi. Suuremaid probleeme on olnud seal, kus omavalitsused ei ole olnud suutelised palkama endale vajalikke ametnikke, mistõttu on seadusest tulenevaid kohustusi täidetud valikuliselt. Väikestel omavalitsustel on ka eeliseid, näiteks saavad nad lahendada võimaluste olemasolu korral inimeste probleeme individuaalselt ja kiiresti.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Võimalus hinnata teenuste kvaliteeti aitaks otsustada omavalitsuste võimekuse üle

240. Seni, kuni riik ei ole määranud enamikus valdkondades omavalitsuste osutatavate teenuste kvaliteedile ega neid osutavatele ametnikele mingeidki nõudeid, ei ole võimalik objektiivselt hinnata, kas omavalitsused suudavad oma ülesandeid täita.

241. Kõigepealt tuleks riigil välja selgitada teenuste mõistlik tase, mida kohalik omavalitsus on kohustatud inimestele tagama – kehtestada minimaalsed teenusestandardid. Teenuste osutamise võimekuse pinnalt saab seejärel teha põhjendatud muudatusi halduskorralduses, mida teenuse kvaliteedi parandamine ilmselt eeldab. Muu hulgas saab otsustada, kas kõik omavalitsused peavad täitma samu ülesandeid. Riigikontrolli hinnangul peaks nõuete seadmist koordineerima ja nende täitmist analüüsima regionaalminister, kes seni pole selleks piisavalt initsiatiivi näidanud. Riigikontroll on seisukohal, et toimivate lahenduste saavutamiseks avalike teenuste kvaliteedi parandamisel peab regionaalminister võtma nii initsiatiivi kui ka koordineerima ja juhendama valdkonnaministrite tegevust.

Eriti suur probleem on teenust pakkuvate spetsialistide vähesus

Kas teadsite, et

valla või linna üldplaneeringut, mille olemasolu on omavalitsustele kohustuslik, saab planeerimisseaduse kohaselt koostada ainult vastava eriala kõrgharidusega spetsialist. Siseministeeriumi uuringu kohaselt on **erialase ettevalmistusega planeeringuspetsialistid tööl ainult ¼ omavalitsustes**. Nii peavadki kõik ülejäänud tellima oma üldplaneeringu koostamise väljastpoolt omavalitsust, mida aga planeerimistegevust koordineeriv valitsusasutus ei pea kuigi heaks praktikaks.

Veerand omavalitsustest maksab õiguslala palka Eesti keskmisest palgast vähem

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2012. aastal valminud „Ülevaatest valdade ja linnade õiguskuludest ja kohtuasjadest“.

Ülevaates on muu hulgas uuritud, mille poolest väiksemad omavalitsused oma personali, õiguskulude ja kohtuasjade põhjal suurematest erinevad.

242. Analüüsi tulemusel selguks, milline kohalik omavalitsus suudab kvaliteetset teenust pakkuda ja milline mitte. Mõistliku taseme väljaselgitamisel tuleb arvestada kuludega, mida teenuse arendamine kaasa toob. Selge on, et kulukate teenuste arendamine eeldab kriitilist arvu tarbijaid.

243. Üheks kvaliteetse teenuse vaieldamatuks eelduseks on teenust osutava spetsialisti kvalifikatsioon ja valdkonnateadmised. Praegu näeb seadus vastavusnõuded ette ainult valla- või linnasekretäri ametikohale, kus peab olema juristi kvalifikatsioon või omandatud vastav kutsetunnistus. Muudele ametnikele otsesid kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud ei ole. Uuritud väiksemates omavalitsustes töötas 3–10 ametnikku, keskmiselt oli täis- või osalise koormusega tööl 7 ametnikku. Enamik nendest ametikohtadest olid aga administratiivse iseloomuga (vallavanem/linnapea, valla-/linnasekretär, raamatupidaja, tehniline sekretär), erialaspetsialisti ametikohti oli keskmiselt igas omavalitsuses ainult kaks.

244. Spetsialistide ametikohtadest oli auditeeritud omavalitsustes kõige rohkem loodud sotsiaaltöötaja ja maakorraldaja ametikohti, mis peegeldab seega väiksemate omavalitsuste prioriteete ja vajadusi. Muu hulgas leidis Riigikontroll, et sotsiaalvaldkonna spetsialistidest oli sotsiaaltöö haridus vaid pooltel.

245. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine ei tähenda, et iga omavalitsus peaks igas valdkonnas palkama professionaalse spetsialisti, kuid see võimaldab algatada arutelu, milliseid samme tuleks astuda, et inimest teenindaks nõuetele vastav spetsialist.

246. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamisel tuleb leida vastus ka küsimusele, kas ja mil määral on ühe või teise spetsialisti teenust võimalik väljastpoolt omavalitsust tellida, kui endal vajaliku kvalifikatsiooniga ametnik puudub. Kui omavalitsus hakkab enamikku oma teenustest väljastpoolt sisse ostma põhjusel, et tal omal teenuse osutamiseks pädevus puudub, siis puudub tal järelikult ka pädevus sisseostetud teenuse kvaliteeti kontrollida. Omavalitsusametnike ülekoormatus ja tegevuse killustatus eri valdkondade vahel on probleemid, mis on Riigikontroll juba mitmes varasemas auditis esile tõstnud.

247. Omavalitsusjuhtide arvates on üheks oluliseks piduriks avalike teenuste paremal pakkumisel olnud õigusaktide ebarahuldav kvaliteet. Seost võib näha tõsiasjas, et igas neljandas omavalitsuses on valla- ja linnasekretäride tasu väiksem kui riigi keskmine ja igas kümnendas väiksem kui keskmisel palgatöötajal samas vallas või linnas. Eelkõige just viimase puhul tekib küsimus, kas sellist tasu makstes on pikemas plaanis võimalik hoida omavalitsuse palgal oma erialal pädevaid inimesi. Lisaks suuremale juristide arvule on suuremates omavalitsustes ka ametnikud paremini tasustatud ja seda mitte üksnes tasu absoluutsummade alusel. Kui väiksemas, alla 3000 elanikuga omavalitsuses ületab valla- või linnasekretäri töötasu sama omavalitsuse elanike keskmist tasu ligikaudu 1,3 korda, siis suuremates, üle 20 000 elanikuga omavalitsustes juba 3,2 korda.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2012. aasta auditist „Maakondlike omavalitsusliitude tegevus ja sisekontrollisüsteemi toimimine“.

Kas teadsite et,

kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse kohaselt on maakondliku omavalitsusliidu eesmärk järgmine: „[...] maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistevõime kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.“

Maakondlikud omavalitsusliidud ei ole täitnud neile pandud lootusi

248. Maakondlik omavalitsusliit on omavalitsuste jaoks võimalus korraldada oma ülesannete täitmist ühiselt ning see peaks aitama parandada ka elanikele osutatavate avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Kümme aastat tagasi kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadust vastu võttes seati eesmärgiks luua paremad õiguslikud alused omavalitsuste koostööks. Loodeti, et riik saab edaspidi anda omavalitsustele üle avalikke ülesandeid, mis ületavad ühe omavalitsuse piire (nt maakonnaplaneering). Leiti, et ülesannete üleandmine võimaldaks optimeerida riigi haldusaparaadi ülesehitust. Riigijuhtide sõnavõttudes põhjendati seaduse vajalikkust toikord ka sooviga saada riigielu oluliste küsimuste arutamiseks omavalitsustes selged diskussioonipartnerid.



Urmas Nemvalts,
Postimees

249. Maakondlikud omavalitsusliidud ei ole aga praegu seaduses loodetud rolli endale saanud. Seni on omavalitsuste koostöö maakondliku omavalitsusliidu tegevuse raames olnud suuresti projektipõhine ning kaalukamaid ülesandeid ei ole liidu korraldada antud. Omavalitsusliitude juhtide sõnul on kokkuleppimine probleemiks, samuti muutub omavaheline koostöö raskeks poliitiliste erimeelsuste korral.

250. Maakondlike omavalitsusliitude võimekust iseloomustavad samad puudused, mida Riigikontrol on täheldanud varem valdasid ja linnasid auditeerides. Seletatav on see sellega, et liite ja omavalitsusi juhivad ühed ja samad inimesed ning kuna nii liidul kui ka omavalitsusel tuleb juhinduda paljuski samadest nõuetest, on ka nende vastu eksimise põhjused sarnased. Maakondlike omavalitsusliitude tähtsust maakonna elanike jaoks tuleb aga näha laiemalt kui vaid huvina liitudele usaldatud raha korrektse kasutamise vastu.

Maakondliku omavalitsusliidu koht Eesti haldusmaastikul on ebamäärane

251. Riigikontrolli arvates vajab omavalitsusliitude kui ühe kõige pikaajalisema omavalitsuste koostöövormi tulevik arutelu. Praegu saab liidule seaduse alusel panna küll avalikke ülesandeid, kuid samas on liit eraõiguslik juriidiline isik ning omavalitsuste kuulumine liitu vabatahtlik. Seetõttu on omavalitsusliitude juhid tõstatanud liidu staatuse küsimuse avalikus halduses. Ettepoole vaadates näevad omavalitsusliitude juhid maakondlikku liitu avalik-õigusliku juriidilise isikuna, mille liikmeks olek on omavalitsustele kohustuslik.

252. Omavalitsusliitude juhid tajuvad samuti liidu rolli osalist kattumist maavalitsusega, kes sarnaselt liiduga peab seisma hea maakonna tasakaalustatud arengu eest. Liitude juhtide väitel on nii liitudel kui ka maavalitsustel tegevusi, mis langevad eesmärgilt kokku (nt kultuuri-, spordi- ja hariduse valdkonnas), ning see ei ole nende arvates otstarbekas.

253. Maakondlike liitude tegevusmahud on rahas mõõdetuna siiski maavalitsustega võrreldes väikesed ning rollikonflikti ulatus ei saa Riigikontrolli arvates olla avaliku huvi seisukohast suur. Tervikpildis on olulisem küsimus, kuidas liite edaspidi paremini rakendada, et jõuda omavalitsuste ülesannetes suurema koostööni. Riigikontrolli arvates vajab omavalitsusliitude tulevik selget väljaütlemist. Regionaalarengustrategia aastani 2022, mille väljatöötamist on regionaalministri eestvedamisel alustatud, pakub Riigikontrolli arvates selleks hea võimaluse.

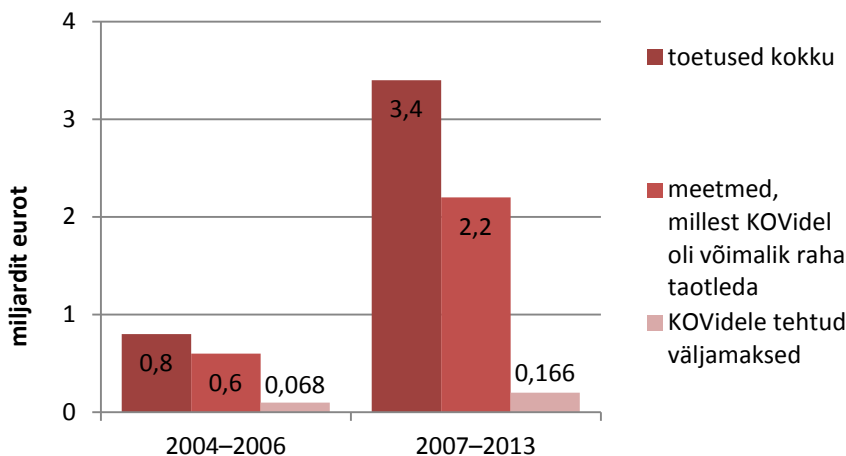
Euroopa Liidu raha üle, mida on kasutatud valdade ja linnade arendamiseks, puudub tervikpilt

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2012. aasta auditist „Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel“.

254. ELi toetustest on tehtud märkimisväärsed investeeringuid objektidesse, mille kaudu kohalik omavalitsus osutab avalikke teenuseid (vt joonis 22). Paraku puudub riigi tasemel täpne ülevaade omavalitsuste sotsiaalse taristu objektide paiknemise kohta, mistõttu on tervikuna võimatu hinnata, kuidas võiks objektide omavaheline konkurents mõjutada projektide tulemusi. Oluline on, et ELi toetust saaksid projektid, mis regionaalsete probleemide lahendamisele parimal viisil kaasa aitavad.

Joonis 22. ELi tõukefondidest Eestile eraldatud toetused kahel senisel rahastamisperioodil ning KOVide osa selles



Allikas: www.struktuurifondid.ee 31.10.2011. a seisuga

Kas teadsite, et

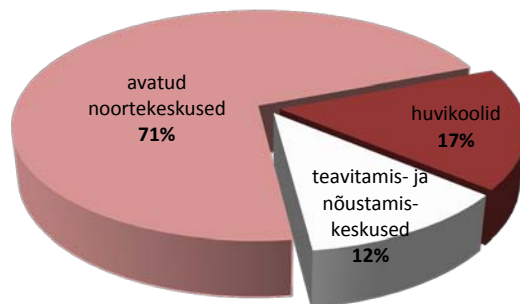
alates Eesti liitumisest ELiga on eraldatud toetusraha KOIT-kava, noortekeskuste ning teavitamis- ja nõustamiskeskuste projektidele kokku ligikaudu 168 miljonit eurot. Selle rahaga on ajakohastatud vanu ja rajatud uusi objekte ligikaudu 180 omavalitsuses.

255. Omavalitsustes tähendab see, et kultuurimaja, spordihoone, noortekeskuse vms ehitusse pandud raha toob kaasa ka muutuse avalike teenuste mahus ja kvaliteedis ning toetust saanud asutuse pakutavatel teenustel on tarbijaid ka tulevikus. Maksumaksja jaoks on niisamuti tähtis, et toetusraha investeeritakse, vaadates tulevikku pikemalt, ning aastate pärast ei meenuta toetuse kasutamist üksnes sellest soetatud varade suured ülalpidamiskulud.

256. Riigikontroll uuris ELi tõukefondide eelmisel ja sel perioodil kohalikele omavalitsustele sotsiaalse taristu ehk haridus-, kultuuri-, spordi- ja vaba aja ning sotsiaalhoolekande ja noorsootöö objektide

ehitamiseks antud raha. Vaadatud KOIT-kava ning noorsootöö ja huvihariduse investeeringute toetusmeetmed moodustasid sellest olulise osa (vt joonis 23 ja 24).

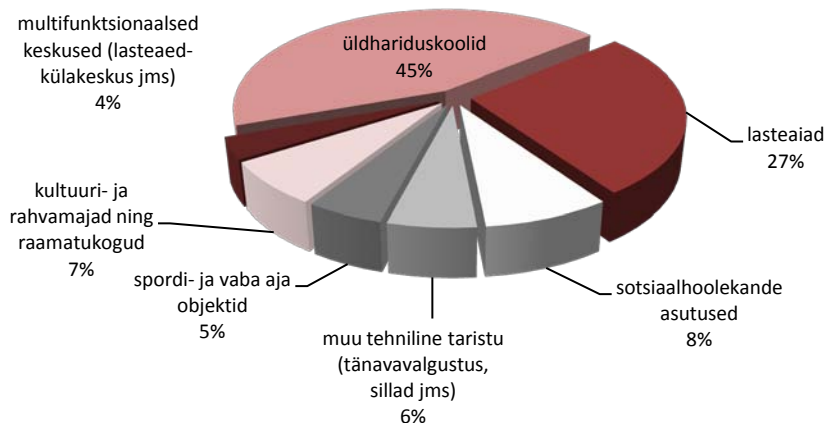
Joonis 23. Noorsootöö ja huvihariduse investeerimisprojektide valdkondlik jaotus



Allikas: Vabariigi Valitsuse 06.05.2004. a korraldus nr 344 ning 19.06.2008. a korraldus nr 282

257. Põhiosa KOIT-kava investeeringutest on tehtud üldhariduskoolidesse, kuid praeguseni ei ole selgeks vaieldud, millised koolid on üldise õpilaste arvu vähenemise taustal jätkusuutlikud ning kuidas peaks seda arvesse võtma koolide investeeringute toetamisel.

Joonis 24. KOIT-kava projektide valdkonnapõhine jaotus



Allikas: Riigikontroll EASI andmete põhjal (<http://www.eas.ee/index.php/toetatud-projektide-andmebaas/toetatud-projektid-alates-2004a-aprill,24.11.2011>)

Projektide hindamismetoodikas on liiga palju ruumi subjektiivseteks otsusteks

Kas teadsite, et

auditeeritud KOVID avaldasid nii mõnigi kord Riigikontrollile arvamust, et KOIT-kava eelistusnimekirja koostamisel prevaleerivad sisuliste argumentide ees poliitilised kokkulepped maakonna omavalitsuste vahel. Meetme määrase järgi tuleb projektide eelistusnimekirja koostööstada maakondliku omavalitsusliiduga.

258. Riigikontrolli hinnangul ei ole nii KOIT-kava projektide kui ka noorsootöö investeerimisprojektide valikuprotsess olnud piisavalt läbipaistev. Seetõttu ei ole selge, mille poolest on toetust saanud projektid paremad toetust mittesaanutest. Projektide hindamismetoodikas on suurel määral maandamata risk, et valitakse subjektiivse eelistuse põhjal ega arvestata suurimat avalikku kasu toovaid vajadusi. Tehtud valikute tagamaad on jäänud aga varju. Näiteks täheldas Riigikontroll projekti tulemusnäitajaid uurides, et sarnastes projektides ning ühe ja sama projekti eri etappides määratakse toetusest kasu saanud inimeste arvu väga erinevalt, mistõttu võib nende andmete pinnalt teha valesid järeldusi toetatavate projektide valikul ning hiljem ka aruannetes.

Kas teadsite, et

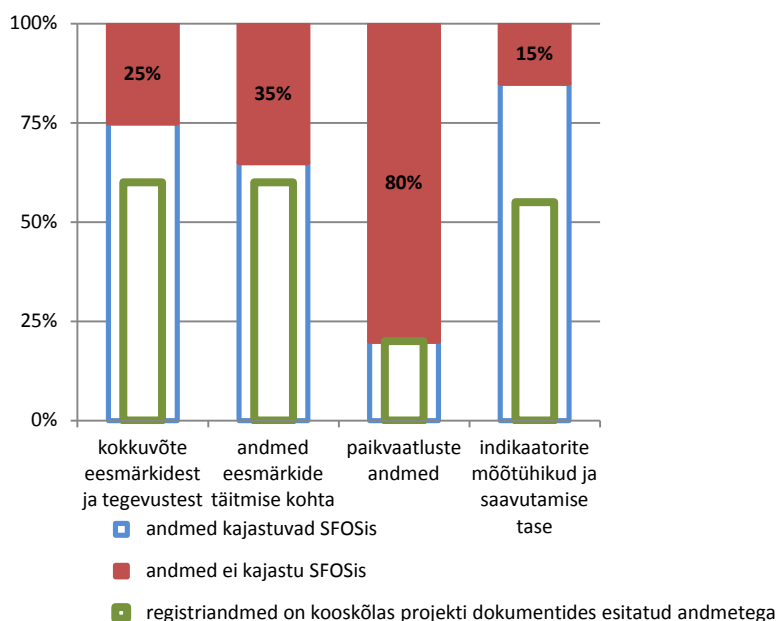
struktuuritoetuste kasutamise üle peetakse riigi tasandil arvestust, kogudes finants- ja statistilist infot struktuuritoetuse riiklikusse registrisse (edaspidi ka SFOS). Registri vastutavaks töötlejaks on Rahandusministeerium ning andmeesitajateks rakendusasutused ja -üksused.

Projektide tulemusi hinnates ei saa toetuda struktuuritoetuste infosüsteemi andmetele

259. Tulemusnäitajaid uurides soovis Riigikontroll toetuda struktuuritoetuse riiklikus registris olevatele andmetele, kuid selgus, et register sisaldab puudulikku teavet ning olulisi ebatäpsusi toetuste tulemusnäitajate kohta. Korrektsed registriandmed ja tulemusnäitajad on muu hulgas olulised Euroopa Komisjonile aru andmisel. Samuti kasutatakse registriandmeid toetuste väljamaksmisel ning nende kasutamise üle järelevalve tegemisel. Ebaõiged või registrist puuduvad andmed ei võimalda hinnata, kas projekt on oma eesmärgi täitnud. Seega kujutavad ebatäpsed andmed riski mitmes plaanis ning võivad viia valede otsusteni toetuste kasutamise korraldamisel ja kontrollimisel (vt joonis 25).

260. Rahandusministeeriumil on registri vastutava töötlejana õigus teha järelevalvet registri pidamise üle ning teha puuduste tuvastamise korral ettekirjutusi. Arvestades auditis ilmnunud vajakajäämisi, tuleb Riigikontrolli arvates kontrolli registri pidamise nõuetest kinnipidamise üle tõhustada ning puudulike andmetega registris ei tohiks leppida.

Joonis 25. Auditeeritud projektide osakaal struktuuritoetuste infosüsteemi (SFOS) kantud ja kandmata andmete kaupa, mida auditis vaadeldi



Allikas: Riigikontrolli analüüs SFOSi andmetel (SFOSi andmestik 01.08.2011. a seisuga)

ELi toetuste perioodi 2014–2020 projektide valikusüsteem tuleb kujundada läbipaistvam ning vältida subjektiivsete eelistuste mõju

261. Euroopa Komisjon kavatseb uuel struktuuritoetuste perioodil 2014–2020 panna suuremat rõhku projektide tulemuslikkusele. Senisest enam tuleb seega pöörata tähelepanu sellele, kas ja kuidas on rahastatud projektide elluviimine aidanud eesmärke saavutada ja probleeme lahendada.

262. ELi rahast toetatavatele projektidele tuleb seada eesmärgid, mis on kooskõlas vastava meetme eesmärkidega ning panustavad nende saavutamisse. Lisaks projekti ja meetme eesmärkide kooskõlale on Riigikontrolli arvates oluline, et projekti eesmärkide saavutamist on võimalik kindlate tunnustega mõõta. Näiteks olid mitme projekti puhul eesmärgid sõnastatud läbisegi nende saavutamisega kaasnevate

tagajärgedega, mida võib käsitleda ka projekti mõjudena. Riigikontrolli hinnangul olid auditis vaadeldud KOIT-kava projektidest ligikaudu 40% ning noorsootöö investeerimise projektidest pooled sellised, mille kõikide eesmärkide täitmist ei ole pärast projekti lõppu kohe võimalik mõõta. Riigikontrolli hinnangul on vaadeldud projektide lõpp- ja järelaruannete kohaselt taotluses seatud eesmärkide täitmine tuvastatav vaid pooltel juhtudel.

Avaliku ja erasektori koostöövormi valik ja rahaliste kohustuste võtmine ei ole läbi analüüsitud

averus – uudissõna (inglise keeles *public-private partnership, PPP*) tähistab avaliku ja erasektori koostööd. Sõna tunnustati presidendi sõnavõistlusel 2010. aastal ühena võitjatest.

Loe lähemalt

Riigikontrolli 2012. aastal valminud auditist „Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes“.

Seadustes ei ole averusega seonduv endiselt selge

Ebaselgus avaliku ja erasektori koostöös toob kaasa riigihangete korraldamata jätmise

263. Kohalikud omavalitsused rakendavad avalike teenuste pakkumise parandamisel investeerimise, sh struktuuritoetuste kasutamise kõrval ka muid võimalusi. Riigikontroll uuris omavalitsuste koostööd erasektoriga. Sellisel avaliku ja erasektori koostööl ehk **averusel** võib olla mitmeid vorme, kitsamas tähenduses käsitletakse averusena pikaajalist koostööd, mis on ette võetud seetõttu, et avalikul sektoril ei leidu oma arenguplaanide koheseks elluviimiseks raha ega teadmisi, mida aga suudab pakkuda erasektor. Tüüpilist averust iseloomustab asjaolu, et erapartner osaleb projektis pikema perioodi jooksul ning riskid on avaliku sektori ja erapartneri vahel jagatud.

264. Riigil puudub avaliku ja erasektori koostöö kohta süsteemne ülevaade. Seni ei ole riigi tasandil peetud vajalikuks averusprojektide analüüsimisega laiemalt tegeleda, kuigi Rahandusministeerium pidi Vabariigi Valitsuse ülesandel hakkama nende projektide kohta infot koguma ning seda oma veebilehel kättesaadavaks tegema juba 2007. aastal.

265. Eestis valitseva praktika kohaselt seisneb averus ehitustööde kontsessiooni andmises (vt joonis 26). Riigikontroll tuvastas, et valdav osa vaadeldud omavalitsusi oli ehitustööde kontsessioonina käsitletavaid projekte alustades jätnud rakendamata riigihangete seaduse ning lähtunud hoonestusõiguse konkursside korraldamisel enda kehtestatud nõuetest. Selgituse kohaselt ei osanud nad arvata, et hoonestusõiguse seadmisel peaks lähtuma riigihangete seaduse sätetest, mistõttu lähtuti üksnes oma valla- või linnavara kasutamist reguleerivatest kordadest.

Joonis 26. Ehitustööde kontsessioonideks liigituvad averusprojektid Eesti valdades ja linnades



Allikas: Riigikontrolli analüüs lepingute põhjal

Projektide elluviimise hilisem võõrandamine ei ole kooskõlas konkursi tingimustega

266. Riigikontroll tuvastas mitmete projektide puhul ka seda, et erapartneri leidmiseks korraldatud konkursside tingimustest ei ole pärast võitjaga lepingu sõlmimist kinni peetud. Projekti elluviimine võõrandati kas kohe või pärast ehitise valmimist edasi kolmandatele isikutele, kes ei oleks aga konkursil osaleda saanud oma nõrkade majandusnäitajate tõttu. Peamine põhjus koostööprojektide võõrandamiseks oli erapartneri soov lahutada projektiga seonduv tegevus oma muudest äritegevustest. Üldjuhul toimus see sel teel, et erapartner asutas averusprojekti haldamiseks eraldi äriühingu, kellele projekt võõrandati. Tavapäraselt sellisel haldamisfirmal eelnev kogemus ja märkimisväärne vara puudub.

267. Kui projekte soovitakse pärast lepingu sõlmimist võõrandada kolmandatele isikutele, saab see toimuda üksnes riigihangete seaduses lubatud tingimustel ja selline võimalus peaks Riigikontrolli hinnangul olema sätestatud juba konkursi tingimustes. Kui konkursi tingimused otsesõnu võõrandamist ei luba, aga projekt siiski võõrandatakse, on tegemist konkursi tingimuste tagantjärele muutmisega, mis ei ole kooskõlas riigihangete seaduse põhimõtetega.

268. Projekti edasimüügiks nõusoleku andmisel peab omavalitsus olema veendunud, et uue koostööpartneri taust on piisavalt selge ja ta on suuteline võetavaid kohustusi täitma. Isegi juhul, kui esialgne koostööpartner käendab uue erapartneri kohustusi omavalitsuse ees, võib esineda risk, et käendaja ei ole suuteline kohustust täitma, näiteks kui majandustegevus on võtnud teise iseloomu ja/või varasid pole piisavalt.

Omavalitsuse püüd vältida laenupiirangut läheb maksumaksjale kalliks maksmaks

269. Kuna kohaliku omavalitsuse tegutsemise üks seadusest tulenev aluspõhimõte on osutada avalikke teenuseid soodsaimatel tingimustel, tuleb ka averusprojekte ette võttes teostada neid majanduslikult võimalikult efektiivselt. Selleks tuleb projekti tingimuste määratlemisel välja valida projekti jaoks sobivaim partnerlus- ja finantseerimisvorm ning teha vajalikud eelanalüüsid, et selgitada välja projekti võimalik maksumus. Seejuures peavad omavalitsused jälgima, et need kohustused ei ületaks seadusega määratud piirnõrmi eelarveaastaks kavandatud tuludest.

Kas teadsite et,

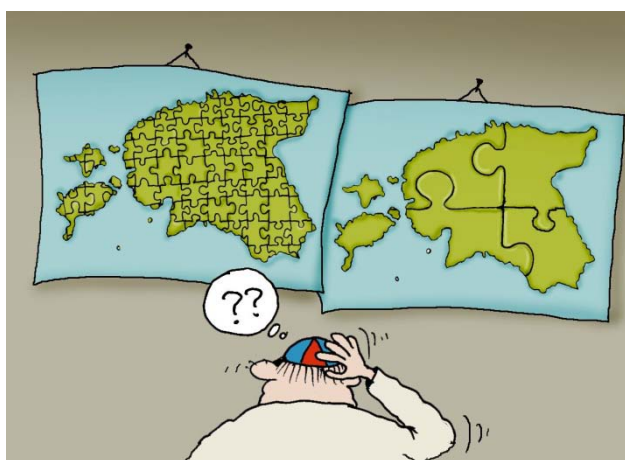
Viimsi valla finantsjuht esitas Riigikontrollile tagantjärele tehtud analüüsi, mille kohaselt oleks juhul, kui ehitust oleks finantseeritud valla võetud pangalaenuga, kujunenud projekti maksumuseks ligikaudu 830 000 eurot. Laenupiirangu vältimise tõttu ette võetud averusprojekt aga muutis kompleksi maksumaksjale lõppkokkuvõttes ligikaudu 50% kallimaks.

270. Kõik vaadeldud ehitustööde kontsessioonid, kus kohalik omavalitsus võttis ehitatud või renoveeritud objekti erapartnerilt kasutusele, tõid omavalitsustele kaasa pikaajalisi rahalisi kohustusi 6–50 aastani. Pikaajalise rahalise kohustusega projekti kasuks otsustati peaaugaltikult seetõttu, et projekti poleks eelarveraha nappuse ja laenupiirangute tõttu saanud mingil muul viisil ellu viia. Sellest johtuvalt oli erapartneri valikul otsustavaks tema finantsvõimekus, mis tegelikkuses tähendas piisava hulga omavahendite olemasolu ja võimet saada projekti rahastamiseks pangalt laenu. Üldjuhul just seetõttu leidsid omavalitsused, et alternatiivvariantide analüüsi peale polnud mõtet aega kulutada ning olulisem oli veenduda, et tulevased projektiga seotud kohustused ei koormaks ülemäära omavalitsuse eelarvet ega kannataks teiste ülesannete lahendamist.

271. Otsus averuse kasuks tehakse tavapäraselt siis, kui projekti elluviimiseks ei õnnestu toetust saada ega laenu võtta. Erapartneri valikul oli omavalitsuse jaoks otsustavaks finantsvõimekus, tagaplaanile jäi kompetentsus projektiga seotud valdkonnas. Kuigi averusprojekti kulukus võrreldes pangalaenuga on omavalitsustele hästi teada, tingib soov ehitamisega võimalikult kiiresti peale hakata otsustamise averuse kasuks.

272. Riigikontrolli arvates pole averuse kasutamine õigustatud üksnes sel motiivil, et sel ajahetkel ei saanud muid finantsseerimisskeeme ühel või teisel põhjusel rakendada, ja seda peaks vältima. Maksumaksja jaoks koormava averusvormi kasutamist võib pidada põhjendatuks, kui sellega kaasneb positiivne mõju näiteks erapartneri unikaalse kogemuse ärakasutamise näol omavalitsuse hüvanguks. Riigikontrolli arvates tuleb Rahandusministeeriumil analüüsida ellu viidud averusprojekte, võtta initsiatiiv projektidega seotud juhiste väljatöötamiseks ja nõustada projektide elluviijaid.

273. Riigikontroll leidis, et kohalikud omavalitsused ei analüüsinud ühelgi juhul enne averuse kasuks otsustamist, kas averuse eelistamine teistele koostöövormidele on põhjendatud. Samuti ei tehtud põhjalikke riskihindamisi ega üritatud analüüsida, kas on mõistlik siduda omavalitsus pikaajaliste rahaliste kohustustega tulevaste põlvkondade arvelt.



Urmas Nemvalts,
Postimees

Eesti vajab riigireformi

274. Mõeldes meie tulevastele põlvedele ja suhtudes Eesti konkurentsivõime parandamisse tõsiselt, tuleb avalikke teenuseid pakkuda oluliselt paremini ja seda üle Eesti. Selle sihini ei vii pisiparandused siin-seal, vaid eesmärgini jõudmiseks peab reform hõlmama kõiki riigielu tasandeid ja seda mitte sõnades, vaid tegudes.