

**Riigikontrolli majandusaasta aruanne**

**01.01.2022–31.12.2022**

**Asutuse nimetus: Riigikontroll**

**Asutuse registrikood: 74000056**

**Aadress: Kiriku 2/4, 15013 Tallinn**

**Telefon: +372 640 0700**

**E-post: riigikontroll@riigikontroll.ee**

**Kodulehekülg: <http://www.riigikontroll.ee>**

**Asutuse juht: Janar Holm**

**Audiitor: KL Partners OÜ**

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 55 leheküljest.

## **SISUKORD**

<b>RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE .....</b>	<b>3</b>
Kelle heaks töötab Riigikontroll? .....	3
Finantsauditi olemus .....	3
Tulemusauditi olemus.....	4
Juhtimine ja struktuur .....	6
Auditi- ja analüüsitegevus 2022. aastal .....	7
Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus .....	17
Personal .....	18
Peamised finantsnäitajad aastatel 2018–2022 .....	19
<b>RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE .....</b>	<b>20</b>
Bilanss .....	20
Tulemiaruanne .....	21
Rahavoogude aruanne.....	22
Riigieelarve täitmise aruanne .....	23
<b>RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL .....</b>	<b>33</b>
<b>SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE.....</b>	<b>34</b>
<b>LISA. RIIGIKONTROLÖRI OLULISEMAD KÕNED, KIRJAD NING ARTIKLID ..</b>	<b>36</b>

## RIIGIKONTROLI TEGEVUSARUANNE

### Kelle heaks töötab Riigikontroll?

Riigikontroll on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu audiitor, kelle ülesanne on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest talle pakkunud. Riigikontrolli töötulemused on suunatud Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele.

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussioonipartnerid, kelle ülesanne on auditite käigus teha tööd selle nimel, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seadustega raamid diskuteerimiseks, teiselt poolt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet, seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamisest adekvaatse pildi. Niisiis on suhtlemisel Riigikoguga eesmärgiks teha ettepanekuid riigi juhtimise (s.o eelkõige maksumaksja raha kasutamise) parandamiseks. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada, samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab soovitusi tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad.

Peamiselt aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll igal aastal Riigikogule esitamiseks kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. See on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus.

Maksumaksja on ses suhteahelas mõistagi kõige enam omaniku rollis: temata poleks raha, mida kasutada, selleta ei oleks põhjust raha kasutamist auditeerida ega kumbagi – ei raha kasutamist ega auditi tulemusi – arvustada. Kuna teemast sõltumata on küsimus tegelikult alati maksumaksja ehk omaniku rahas, jõuavad veebilehe ja ajakirjanduse vahendusel avalikkuse ette ka Riigikontrolli audititulemused.

Nii põhiseaduse kui ka Riigikontrolli seaduse järgi on Riigikontroll sõltumatu institutsioon, kes otsustab ise auditite tegemise, nende aja ja iseloomu üle. Riigikontroll aga ei ole huvitatud sõltumatusest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) on Riigikontroll valmis kaaluma nende soove, kelle heaks ta töötab. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilist teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgib Riigikontroll asjade käiku ka valdkondades, mida on juba auditeeritud, jälgides auditites välja toodud puuduste parandamist või võttes plaani järelauditi.

Riigikontrolli-suguste institutsioonide kohta kasutatakse rahvusvahelises pruugis väljendit „kõrgeim auditiasutus“ (*supreme audit institution*), mis tähendab peale põhitegevuse – auditite – kaasaraäkimist ka avaliku sektori muus audititegevuses. Riigikontrolli audiitorid nõustavad ametnikke juhtimise, raamatupidamise, sisekontrollisüsteemide ja siseauditi arendamisel. Kokkuvõttes ikkagi selle nimel, et jälgimise all oleks võimalikult väikeste kulutustega võimalikult suures ulatuses maksumaksja raha.

### Finantsauditi olemus

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse anda hinnang Vabariigi Valitsuse koostatud majandusaasta aruande kohta. Selle ülesande täitmiseks kavandatakse ja korraldatakse finantsauditid selliselt, et riigi seisukohast olulisemad rahavood, varad ja

kohustused saaksid auditeeritud. See võib riskihinnangutest lähtudes tähendada finantsauditeid nii ministeeriumides ja nende allasutustes kui ka riigi asutatud sihtasutustes, riigi osalusega äriühingutes jm.

Finantsaudit koosneb

- raamatupidamise aastaaruande auditist, mis sisaldab arvamust finantsaruannete kohta;
- seaduslikkuse auditist, milles vaadatakse tehingute kooskõla riigieelarve seadusega.

Raamatupidamise aastaaruannet auditeerides soovib Riigikontroll anda aruande lugejale kindlust, et aastaaruanne kajastab õigesti aruandva üksuse tegevust perioodi jooksul ja finantsolukorda perioodi lõppedes. Tehingute seaduslikkuse auditeerimisel hindab Riigikontroll, kas auditeeritav on oma majandustegevuses kinni pidanud tema tegevusele kohaldatavatest olulisematest õigusaktidest.

Samuti toob Riigikontroll hinnangut andmata välja auditi käigus tehtud tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

## **Tulemusauditi olemus**

Tulemusauditi eesmärk on anda Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele igakülgset teavet selle kohta, kui hästi on riik seatud eesmärged täitnud. Enamasti seisneb see avalikkuse informeerimises riigi tegevuses esinevatest vajakajäämistest. Ent Riigikontroll ei piirdu üksnes puuduste sedastamise ja iseloomustamisega, vaid püüab analüüsida ka probleemide põhjusi ning pakkuda ideid, kuidas neid ületada. Samuti on tulemusauditi eesmärk tuvastada parimat halduspraktikat ja aidata kaasa selle levimisele.

Tulemusauditi ja selle aluseks oleva seire objektiks on eelkõige igapäevaelus ilmnevad probleemid ja avaliku sektori tegevus nende lahendamisel. Seejuures püüab Riigikontroll keskenduda probleemidele, mis mõjutavad pikaajaliselt paljusid inimesi ning mille puhul on alust oletada süsteemseid puudusi riigi tegevuses.

Tulemusaudit keskendub põhiliselt kolmele aspektile: säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele.

**Säästlikkust** (eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist) Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnanguid säästlikkuse kohta anda tõhusust uurides.

**Tõhusust** hinnates analüüsib Riigikontroll avaliku sektori hallatavaid protsesse, seda, kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemit suurendada või saavutada sama väiksemate kuludega.

**Mõjusust** hinnates analüüsib Riigikontroll

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga (kui mõju kajastav info puudub või on ebapiisav, püütakse vajalikku teavet ise koguda).

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe saavutamise eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna vajadusi.

## **Vastavusauditi olemus**

**Vastavusauditis** hinnatakse, kas tegevus, majandustehingud ja info on olulises osas kooskõlas õiguslike alustega, mis suunavad ja piiravad auditeeritava tegevust.

Vastavusauditi üldine eesmärk on anda kindlust, et auditeeritavad koguvad ja kulutavad oma raha kooskõlas asjakohaste õiguslike alustega, ning seeläbi edendada head valitsemistava, mis seisneb läbipaistvuse ja aruandekohustuslikkuse printsiibi järgimises. Lisandväärtust andev eesmärk on probleemide väljaselgitamine, nende põhjuste avamine ja asjakohaste soovitude tegemine.

## **Juhtimine ja struktuur**

Riigikontrolli juht on alates 2018. aasta aprillist riigikontrolör Janar Holm.

Riigikontrollis oli 2022. aastal kolm struktuuriüksust:

- auditiosakond, mille peakontrolör on Ines Metsalu-Nurminen;
- analüüsiosakond, mille peakontrolör on Märt Loite;
- arendus- ja haldusteenistus, mille direktor on Maris Vaino.

Otse riigikontrolöri alluvuses olid lisaks peakontrolöridele ja direktorile tema nõunikud, abi ja kommunikatsioonijuht.

## Auditi- ja analüüsitegevus 2022. aastal

### Auditiosakond

2022. aastal valmis Riigikontrolli auditiosakonnal 13 auditit ja ülevaadet ning lisaks sellele hulk märgukirju. Auditijuhid ja audiitorid tutvustasid oma töid Riigikogu komisjonide istungitel, seminaridel, meedias ja sotsiaalmeedias.

Auditiosakonna seire ja auditite keskmes on järgmised valdkonnad: haridus, töö, sotsiaalkaitse ja tervishoid; taristu ja suurinvesteeringud; siseturvalisus ja riigikaitse; infotehnoloogia; kohalikud omavalitsused; keskkond ja säästev areng ning raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus. 2022. aastal oli osakonna põhjalikuma tähelepanu all tervishoiuvaldkonnaga seonduvad küsimused.

2022. aastal lõppenud olulisemate auditite põhisõnumeid:

#### *Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2021.–2022. aastal. Eesti tervishoiu suundumused*

Lõppenud aasta Riigikontrolli aastaaruanne parlamendile lahkas tervishoiuprobleeme. Raporti koostamiseks hindas Riigikontroll, mis on saanud probleemidest, mida on kajastatud viimase kümne aasta jooksul tehtud tervishoiuauditites ja kuidas Riigikontrolli varasemaid soovitusi on ellu viidud. Aastaaruande kokkuvõttena on tõdetud, et tervishoiuteenuste kättesaadavus ja/või kvaliteet ei pruugi tulevikus enam olla ühtlaselt ootuspärasel tasemel.

Aastaaruande põhisõnumid olid järgmised:

- Tervishoius on rahanappusest suuremaks probleemiks kujunenud tervishoiutöötajate süvenev puudus. Eriti suur puudus on õdedest, psühhiaatritest, erakorralise meditsiini arstidest ja perearstidest. Tervishoius on levinud ka ületundide tegemine. Erinevad kriisid on nii tervishoiutöötajate põuda, ületöötamist kui ka läbipõlemise riski veelgi suurendanud. Tervishoiutöötajate puudujäägist ja nende ületöötamisest on kaua räägitud, ent kiiret lahendust ei paista – probleemid pigem süvenevad.
- Haiguste ennetamisele ja varajasele avastamisele on viimastel aastatel vähe tähelepanu jagunud. Riigikontroll uuris muutusi laste osalemises tervisekontrollides, koolitervishoius ja vaksineerimises ning täiskasvanute osalemises sõeluuringutes ja hambaarsti külastamises. Neis küsimustes pole viimastel aastatel olukord paranenud. Lisaks ei jõutud COVID-19-pandeemia ajal piisavalt tegeleda terviseedendusega ja edaspidi on sellele valdkonnale vaja rohkem tähelepanu pöörata.
- Tervishoiuteenuste kättesaadavus on endiselt maakonniti ja erialati ebäühtlane. Rahvusvahelises võrdluses hindavad Eesti inimesed oma katmata ravivajadust selliseks, mis võrrelduna teiste Euroopa Liidu riikidest pärit hinnangutega on suurim. Samas on õigel ajal alustatud ravi tõhusam ja vähem kulukas, hilisem ravi vähendab tervena elatud aastate arvu, suurendab hilisemat tervishoiuteenuste mahtu ja tingib vajaduse komplekssema ravi järele. Juba praegu toob eriarsti- ja perearstiabi piiratud kättesaadavus statsionaarsesse õendusabisse ja erakorralise meditsiini osakonda haiged, keda tuleks ravida kas haiglas või perearsti juures.
- Tervishoiuvaldkonna eesmärkide ning tegelike võimaluste ja tulemuste vahel on suur lõhe. Strateegias „Eesti 2035“ ja rahvatervise arengukavas sõnastatud tervisepoliitika suundade ja sihtpunktide suhtes valitseb võrdlemisi lai konsensus. Pealispinna all on aga varjus mitmeid lahendamata küsimusi või isegi vastuolusid. Teisisõnu, plaanid on lennukad, kuid

eesmärkideni jõudmise marsruut ei ole kindlalt paigas ja/või ei jõuta kaasuvatel põhjustel (nõrk eestvedamine ja koordineerimine, ressursside vähesus) kokku leppida, kuidas finišisse jõuda.

### *Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus*

Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta andis Riigikontroll märkusega arvamuse. Tehingute seaduslikkuse kohta olulisi tähelepanekuid ei olnud.

- Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud tulemiks 274 miljonit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2021. aasta seisuga 19,4 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus kaitseväge põhivara kohta väärtuses 419 miljonit eurot. Kaitseväge varade arvestuse korraldus ja selles esinevad vead ei võimalda veenduda, et materiaalse põhivara saldo riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansis on õige. Raamatupidamise saldo õigsuse tagamise vältimatuks toiminguks on raamatupidamise ja kaitseväge põhivara analüütilise registri andmete võrdlus, mida kaitsevägi ei ole teinud.
- Riigikontroll kontrollis, kas põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministriumide valitsemisala asutused on kulude, investeringute ja finantseerimiste tehingute tegemisel lähtunud neile seadustega antud eelarvest. Riigikontrolli arvates on auditeeritud majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2021. aasta riigieelarve seadusega, riigi 2021. aasta lisaelarve seadusega ning 2021. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.
- Sarnaselt eelmise aastaga tuvastas Riigikontroll vähemolulisi vigu ministriumide eelarveridadel 2021. aasta riigieelarve seaduses ja seaduse muutmise seaduses. Riigikogule esitatud 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjast ei ole aru saada, millele raha kulub. Samuti ei ole tagatud perioodide võrreldavus, esineb aritmeetilisi vigu ja eksitavat teksti.
- Riigikontrolli hinnangul on probleemid, mis on seotud tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekuga, jäänud eelnevate aastatega võrreldes samaks.

### *Interneti juurdepääsuvõrkude rajamise tulemuslikkus*

Olulise riikliku eesmärgina on kiire interneti jõudmine iga Eesti inimeseni olnud riigi plaanides juba viimasel kahel aastakümnel.

Kuigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile on valdkonna tarvis eraldatud 35 miljonit eurot ja rakendatud erinevaid meetmeid, ei ole kiire interneti kättesaadavus turutõrkepiirkondades märkimisväärselt paranenud. Püstitatud eesmärgist on tuntavalt maha jäädud ning ülikiire interneti jõudmine kõigi vajajateni on algselt 2015. aastalt nihkunud esialgu 2020. aastale ja nüüdseks juba aastale 2030.

Ministriumide senine poliitika ehitada sooviavaldusi arvestamata võimalikult odavalt võimalikult palju kiire interneti juurdepääsuühendusi ei ole raha tõhus kasutus. Juurdepääsuvõrku on ehitatud muu hulgas sinna, kus on vähe nõudlust – seda kinnitab praegune kiire internetiga liitunute väike protsent (21%).

Euroopa Liidu järgmise eelarveperioodi raha tõhusamaks kasutamiseks tuleks Riigikontrolli hinnangul seada juurdepääsuvõrgu rajamisele selged prioriteedid ning ehitada juurdepääsuühendusi esmajärjekorras piirkondadesse, kust on laekunud enam sooviavaldusi saada kiire interneti juurdepääsuühendus, ja majapidamistesse, kes on selleks soovi avaldanud.

### *Sõjaliseks riigikaitseks inimeste reservi moodustamine*

Riigikontroll auditeeris sõjaliseks riigikaitseks inimeste reservi moodustamist ehk hindas, kas Kaitseväge võtab ajateenistusse piisavalt ajateenijaid ning kas Kaitseväge üksused on 30.06.2021. aasta seisuga vajalikul määral mehitatud ja 2021. aasta lõpu seisuga ettenähtud tasemel välja õpetatud.

Auditi tulemusena leidis Riigikontroll, et senine teenistusse võetud ajateenijate arv ning Kaitseväge üksuste mehitamise süsteem on üldiselt taganud planeeritud üksuste piisava mehitatuse ja isikkoosseisu regulaarse uuendamise. Samas ei ole paljusid reservväelasi pärast ajateenistust kutsutud õppekogunemistele. Kaitseväge lahinguvalmidust, sealhulgas üksuste mehitatust ja väljaõpet, kontrollitakse regulaarselt, kuid kontrollitulemusi kinnitavaid hindamisõppusi ei jõuta osale üksustele plaanitud ajakavas läbi viia.

Auditi peamised tähelepanekud:

- Senine teenistusse võetud ajateenijate arv ja jaotus üksuste vahel vastab riigikaitse arengukavas planeeritud üksuste ettevalmistamise ajakavale. Riigikaitse arengukava 2022–2031 järgi on plaanis suurendada Kaitseväge sõjaaja isikkoosseisu ning ajateenijate arvu kasv 4000 ajateenijani aastas lihtsustab ettenähtud üksuste mehitamist. Riigikaitse arengukavas planeeritud üksused ja võimed ei eelda tingimata ajateenijate arvu kasvu.
- Aasta-aastalt on ajateenistusest väljalangemine vähenenud, kuid sellega seoses on tegevväelaste administreeriva töö maht suurenenud. Üha suurem osa teenistust alustanud ajateenijatest selle ka läbib. See soodustab üksuste ametikohtade täitmist.
- Üksuste mehitatus on piisav, et tagada riigikaitse arengukavas planeeritud üksuste lahinguvalmidus. Viimase viie aastaga on kõikide üksuste mehitatus oluliselt paranenud, arenguruumi on enim üksustes, mida valmistab ette Kaitseliit.
- Suure osa üksuste väljaõpe on saanud Kaitseväge kontrollides registriandmete ja dokumentide põhjal väga hea hinnangu. Seda kinnitavat hindamisõppust polnud aga paljudele üksustele 2021. aasta lõpu seisuga veel läbi viidud.
- 2013. ja 2014. aastal ajateenistuse lõpetanud isikutest pea kolmandik ei ole kordagi osalenud õppekogunemisel. Neil reservväelastel on ajateenistusest möödas üsna pikk aeg ja nende väljaõppe tase on seetõttu langenud oluliselt. Sellele vaatamata ei ole Kaitseväge olulist osa neist reservväelastest kordagi näinud õppekogunemistel.

### *Gümnaasiumivõrgu kujundamine*

Üldhariduskoolide võrgu ehk lihtsalt koolivõrgu korrastamise põhitaotluseks on saavutada rahvastiku muutustega arvestav ja kaasava hariduse põhimõtetest lähtuv koolivõrk, mis tagab koolivõrgu programmi kohaselt võrdse ligipääsu kvaliteetsele haridusele kõigis Eesti piirkondades.

Koolivõrk peaks arenema kooskõlas õpilaste arvu ja asukoha muutustega. Sellega nõustuvad kõik. Ometi ei ole Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) ning omavalitsused ülejäänud

gümnaasiumivõrgu arendamise küsimustes üksmeelt saavutanud. HTM tahab õpet koondada ja on maakonnakeskustesse asutanud riigigümnaasiumid. Paljud omavalitsused aga jätkavad väikeste munitsipaalgümnaasiumite pidamist, sest üldkeskhariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse kohta puuduvad selged nõuded, mis oleks koolide jätkamise või sulgemise aluseks. Peale selle kahtlevad omavalitsused, kas nende õpilastele jaguks riigigümnaasiumites piisavalt õppekohti ning tagatud oleks hästi toimiv transport ja majutus.

Gümnaasiumivõrgu korrastamist takistab riigi ja kohalike omavalitsuste erinev seisukoht konkreetsete koolide tuleviku ja gümnaasiumivõrgu kohta tervikuna. Probleemi lahendamist pidurdab ka hajutatud vastutus – gümnaasiumivõrgu eest vastutavad nii riik kui ka kohalikud omavalitsused.

Auditi peamised tähelepanekud olid järgmised:

- Gümnaasiumivõrgu reformimise vajadust on teadvustanud nii riik kui ka omavalitsused, paberil on eesmärgid paigas, ent kavatsuste ja nende elluviimise vahel on lõhe. Eestis on gümnaasiumite arv vähenenud, aga mitte oodatud ulatuses. 2014. aastal seati eesmärgiks saavutada ühtlaselt kvaliteetne ja valikuterohke gümnaasiumiõpe kõikides maakondades. Selleni jõudmise vahe-eesmärgina oli kavas 2020. aastaks vähendada statsionaarses õppes üldkeskhariduse omandamise võimalust pakkuvate koolide arvu 202-lt u 100-ni. 2020/2021. õa-l tegutses 158 kooli.
- Üldkeskhariduse kvaliteedi ja kättesaadavuse kohta puuduvad selged nõuded, mis oleks gümnaasiumivõrgu korrastamise aluseks. HTMil ja omavalitsustel ei ole kokkulepet, kui palju üldkeskhariduse õppekohti on maakonniti vaja ning mil moel need kohad tulevikus soovijatele tagatakse. Eestis ei ole ühtset arusaama tulevases gümnaasiumivõrgust. Selle tekkimist pärsib selgusetus, kas gümnaasiume peab tulevikus riik või omavalitsused või jätkub praegune olukord, kus seaduse kohaselt vastutavad mõlemad.
- Riigigümnaasiumite rajamise kogemus näitab, et õpilased on rahul, kuigi mõned eesmärgid nagu õppekohtade täituvus, tõhus pinnakasutus ja õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavus ei ole veel 100% saavutatud.

#### *Ohtlike ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise korralduse järelaudit*

2018. aasta auditis juhtis Riigikontroll tähelepanu sellele, et Eestis on probleeme käitlemata ohtlike jäätmete kuhjumisega, mis oli oluliselt suurenenud, ning et Keskkonnaministeeriumil tuleks pöörata tähelepanu ohtlike jäätmete käitlemise korraldamisele, sh selle sõltumisele vähestest käitlusvõimalustest. Toona lubas Keskkonnaministeerium, et jäätmete kuhjumist analüüsitakse ning ohtlike jäätmete käitlemist käsitletakse ringmajanduse arengukavas.

2022. aastal tehtud järelaudit näitas, et Keskkonnaministeerium ei ole teinud otsuseid ohtlike jäätmete käitlemise korraldamise parandamiseks ega ole suutnud töötada välja toimivat Vaivara ohtlike jäätmete käitluskeskuse majandamisvormi, mille korral kataksid kõik ohtlike jäätmete ladestamisega ja keskuse toimimisega seotud kulud jäätmete tekitajad.

Tehislike radioaktiivsete jäätmete lõppladustuspaiga rajamise eeltööd on käima läinud, kuid puudub raha lõppladustuspaiga pikaajaliseks finantseerimiseks riigi poolt.

Auditi peamised tähelepanekud:

- Keskkonnaministeerium ei ole suutnud 22 aasta jooksul tagada riigi omandis oleva Vaivara ohtlike jäätmete käitluskeskuse (OJKK) isemajandamist ja ei ole kindel, et seda suudetakse teha tulevikus. See läheb vastuollu põhimõttega, et saastajad peavad ise kõik oma kulud

katma. Vaivara OJKK käitamisleping lõpeb 2023. aastal. Keskuse majandamise tulevikuplaanide tegemisel tuleb arvestada, et praeguste ladestusmahtude juures täitub Keskkonnaministeeriumi kavandatud ladestusala laiendus 10–12 aastaga, keskuse asukoht ei pruugi olla atraktiivne mitteladestatavate jäätmete käitlemiseks ja tegelike kulude arvestamisel teenuse hinda kujuneks see kaks korda suuremaks praegusest.

- Keskkonnaministeerium koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumiga ei ole leidnud lahendust tehnilike radioaktiivsete jäätmete lõpladustuspaiga rajamise pikaajalisele rahastamisele, et anda kindlus selle tähtaegseks valmimiseks 2040. aastal. Lõpladustuspaiga rajamine on ajakriitiline projekt, kus viivitused seavad kahtluse alla selle õigeaegse valmimise ja toovad kaasa kallinemise. Juba ladustuspaiga projekteerimiseelsed tegevused on viibinud ja nende maksumus on poole kallim esialgu kavandatust.

### *Ehitusmaavaradega varustamise kindlus*

Viimastel aastatel hoogustunud ehitustegevuse tulemusel on nõudlus olulisemate ehitusmaavarade järele kasvanud. Kui Eesti täidaks Euroopa Liidu ees võetud kohustused ehitada aastaks 2030 valmis suured taristuprojektid – neljarajalised üleeuroopalisse teedevõrgustikku TEN-T kuuluvad maanteed ja Rail Balticu raudteetrass –, siis senistest karjääridest kaevandatavast kohalikest ehitusmaavarast praeguste uuringute ja analüüside alusel ehitamise lõpuleviimiseks ei jätkuks.

Et Eesti riigile ja ühiskonnale majanduslikult ning julgeolekuliselt olulised taristuprojektid ellu viia, on vaja juba lähitulevikus avada ehitusmaavarade kaevandamiseks uusi karjääre ning see nõuab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt, Keskkonnaministeeriumilt ja omavalitsustelt senisest märksa ulatuslikumat ja tõhusamat koostööd.

Kuigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) on teadlik, et suurte taristuobjektide rajamise korral kasvaks lähiaastatel vajadus ehitusmaavarade järele võrreldes varasemate aastate kaevandamismahtudega hüppeliselt, pole ta selleks olukorraks piisavalt valmistunud. Nii ei ole MKM välja töötanud alternatiivseid lahendusi ehitusmaavarade asendamiseks juhul, kui kohalikud karjäärid ei peaks mingil põhjusel vajadusi katma või nende avamine peaks venima, ega ole hinnanud sellise arengu võimalikke mõjusid.

Kuigi kohalike ehitusmaavarade puudujäägi osaliseks asendamiseks on erinevaid võimalusi – nende asemel saab teatud ulatuses kasutada alternatiivseid materjale ja neid maavarasid saab ka Eestisse importida –, on samas vaja teadvustada, et maavarade importimine tõstaks võrreldes kohalike maavarade kasutamisega objektide maksumust järsult. Seetõttu on oluline ennekõike pöörata tähelepanu kohalike kaevandamisvõimaluste optimaalsele kasutamisele.

Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et suurem osa Eesti ehitusmaavara varust on arvele võetud nüüdseks kehtivuse kaotanud uuringukorra ja sellest tulenevate kvaliteedinõuete alusel, mistõttu pole varude kasutamise võimalused täpselt teada ning varustuskindluse hindamine on seetõttu raskendatud. Osa omal ajal aktiivse tarbevaruna arvele võetud maavaradest ei pruugi olla tegelikult kaevandatavad (looduskaitsealised vms põhjustel) ja seetõttu võib olla kaevandamiseks sobivat varu arvestatud tegelikkusest suuremana.

Senised probleemid uute karjääride avamisel viitavad ka vajadusele, et Keskkonnaministeeriumil tuleks välja töötada kaevandajate suhtes süsteemne lähenemine, kuidas avatud ja avatavad karjäärid saaks optimaalse ning kokkulepitud aja jooksul ammendatud ning kiiresti korrastatud. Selle eesmärk on, et võimalikult vähe tekiks karjääriga seotud häiringuid ja et need

oleksid võimalikult lühiajalised ning selge ajalise perspektiiviga omavalitsuse ja kohalike elanike jaoks.

#### *Omavalitsuste rahastamine toetusfondist*

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

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

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

#### *Fookus aastaks 2023*

2023. aastal on auditiosakonna fookuses energeetikaga seotud teemad. Peamised järeldused valdkonna probleemide ja arengusuundumuste kohta on kavas koondada ülevaatesse riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2022.–2023. aastal.

## **Analüüsiosakond**

2022. aastal valmis Riigikontrolli analüüsiosakonnal 3 ülevaadet, mille põhjal koostati 2 aruannet ning 1 märgukiri. Tööde tulemusi tutvustati Riigikogu komisjonide istungitel ja meedias. Järgnevalt on tutvustatud lõppenud aasta olulisemate analüüsides põhisõnumeid.

### *Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid*

Riigikontroll osutas riskile, et riigil on raskusi eurotoetuste kasutamisega. Näiteks kulutati 2021. aastal 588 miljonit eurot plaanitust vähem, mis tähendab, et kasutati vaid 61 protsenti kavandatust. Mahajäämus plaanidest on pikaajalisem, vaadeldud 2017–2021 aasta puhul keskmiselt 318 miljonit eurot riigieelarvesse planeeritud välisloetustest aastas. Raha ei pruugi kiirete ümbertõstmiste toel minna küll kaduma, kuid selle eest saab kiire hinnatõusu tingimustes vähem koole, tervisekeskuseid, teid ja muud tarvilikku.

Välisloetuste edaspidi sujuvamaks kasutamiseks saaks rohkem teha nii valitsus kui ka ametnikud. Riigijuhid peaks hoiduma raha killustamisest liiga paljude tegevuste vahel ning vajalike otsustega mitte viivitama. Välisloetuste rakendussüsteemi tuleb inimestega tugevdada ja/või jagada nende tööaega paindlikult, et kiirendada protsesse, mis eelnevad toetusmeetmete avamisele. Otsida ja kasutada tuleks ka kulude menetluse lihtsustamise võimalusi, mis vähendaks nii toetuse andja kui ka saaja koormust.

### *Ülevaade Eesti Töötukassa koolitustest*

Riigikontrollile nähtus, et töötukassa vahendusel on aastatel 2018–2020 lõpetanud erialaoskusi andva koolituse 28 000 töötut. Aasta jooksul pärast koolituse läbimist jõudis töötutest tagasi tööturule kolmveerand ja vähem kui pooled leidsid ameti, mis on seotud koolitusel õpituga. Ehkki töötukassa pakub koolitusi üha rohkem ja selleks kulub aina suuremaid summasid, puudub töötukassal seni ülevaade sellest, kas koolitusest on uue töö leidmisel kasu. Kui töötukassa ei analüüsi, kuhu inimesed koolituse lõpetamise järel tööle asuvad ning kas leitud töö ja õpitud oskused on omavahel seotud, ei saa olla kindel, et raha läheb õigesse kohta ning pakutud koolitused on tööturu vajadustega seotud.

Riigikontroll soovitas, et töötukassa ei saa võtta üksnes koolituste vahendaja rolli, vaid peab rohkem pöörama tähelepanu pakutava kvaliteedile, samuti seadma rahakasutusele täpsemaid eesmärke.

### *Tähelepanekud meresõidu ohutuse ja reostuse vältimise rahvusvaheliste nõuete ja kohustuste täitmise kohta*

Riigikontroll analüüsis, kas Eesti administratsioon on valmis uueks Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni kohustusliku auditiks, mis toimub kahe aasta pärast, ning leidis, et juba 12 aastat tagasi toimunud auditis leitud probleemidest on mitmed senini lahendamata. Kehtestamata on konkreetne ülesannete jaotus ja ajakava; probleeme on konventsioonide muudatuste menetlemise, tõlgete ja avaldamisega, samuti seonduva raporteerimiskohustuse täitmise; puudus on spetsialistidest. Riigikontroll saatis majandus- ja taristuministrile ning keskkonnaministrile oma sellekohased tähelepanekud, küsides milliste meetmetega ning mis ajaks märkused lahendatakse.

### *Fookus aastaks 2023*

Analüüsiosakonna fookuses 2023. aastal on jätkata tööd maksumaksja rahaga ettevõtete toetamise riskide teemal ning käsitleda riigile kuuluvate ettevõtete, sh lennufirma Nordica käekäiku. Samuti alustatakse analüüsi pensionisüsteemi rahalise jätkusuutlikkuse ja ettevõtlast häiriva bürokraatia kohta.

## **Riigikontrolli auditiaruanded ja muud publikatsioonid 2022. aastal**

*(Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab neist mitut, on see toodud kõigi juures, välja arvatud kõiki ministereid puudutav auditiaruanne riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, mis on märgitud vaid aruannet kokku paneva Rahandusministeeriumi juures.)*

### **Haridus- ja Teadusministeerium**

- Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid
- Gümnaasiumivõrgu kujundamine

### **Kaitseministeerium**

- Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2020. ja 2021. aasta raamatupidamise aastaaruannete kohta
- Sõjaliseks riigikaitseks inimeste reservi moodustamine

### **Keskkonnaministeerium**

- Ehitusmaavaradega varustamise kindlus
- Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid
- Ohtlike ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise korraldus (järelaudit)
- Keskkonnanäesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed

### **Maaeluministeerium**

- Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid
- Keskkonnanäesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed

### **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**

- Omavalitsuste rahastamine toetusfondist
- Ehitusmaavaradega varustamise kindlus
- Riigiteede rahastamise jätkusuutlikkus
- Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid
- Kohalike teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine
- Keskkonnanäesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed
- Interneti juurdepääsuvõrkude rajamise tulemuslikkus
- Tähelepanekud meresõidu ohutuse ja reostuse vältimise rahvusvaheliste nõuete ja kohustuste täitmise kohta (märgukiri)

### **Rahandusministeerium**

- Omavalitsuste rahastamine toetusfondist
- Ehitusmaavaradega varustamise kindlus
- Riigiteede rahastamise jätkusuutlikkus
- Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid

- Ülevaade Eesti Töötukassa koolitustest
- Keskkonnaeesmärkidega vastuolus olevad majandusmeetmed

### **Siseministeerium**

- Omavalitsuste rahastamine toetusfondist

### **Sotsiaalministeerium**

- Omavalitsuste rahastamine toetusfondist
- Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2021.–2022. aastal. Eesti tervishoiu suundumused
- Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid
- Ülevaade Eesti Töötukassa koolitustest
- Tallinna Haigla ehitamise ettevalmistamise probleemid ja riskid (märgukiri Vabariigi Valitsusele)

### **Riigikantselei**

- Riigiteede rahastamise jätkusuutlikkus
- Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid

### **Kohaliku omavalitsuse valdkond**

- Omavalitsuste rahastamine toetusfondist
- Gümnaasiumivõrgu kujundamine
- Kohalike teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine

### **Varia**

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2021.–2022. aastal. Eesti tervishoiu suundumused

\* \* \*

Kõik auditaruanded ja riigikontrolöri kirjad peaministrile on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

\* \* \*

Riigikontrolli esindajad tutvustasid auditaruandeid riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungitel, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Janar Holm pidas parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne, vastas Riigikogu liikmete küsimustele, saatis märgukirju, avaldas artikleid ja tutvustas Riigikontrolli töö tulemusi konverentsidel nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt (vt „Lisa“).

\* \* \*

Rumeenia president Klaus Iohannis autasustas 2022. aasta septembris mitmeid Euroopa kõrgeimate kontrolliasutuste juhte, nende hulgas ka Eesti riigikontrolöri Janar Holmi, riikliku ordeniga. Autasu anti tunnustuse märgiks erakordse panuse eest avaliku sektori auditi arendamisse. Holm pälvis Rumeenia tähe komandöri auastme.

\* \* \*

President Alar Karis tegi detsembris 2022 Riigikogule ettepaneku nimetada järgmiseks viieks aastaks riigikontrolöri ametisse Janar Holm, kes on olnud selles ametis 2018. aasta aprillist.

„Janar Holmi terviklik vaade riigile ning tema isikuomadused – põhjalikkus, tasakaalukus, sõltumatus, objektiivsus, õiglane meel ja konstruktiivsus – annavad talle tugeva aluse riigikontrolöri ülesannete täitmiseks. Seetõttu arvan, et Janar Holm on sobiv kandidaat riigikontrolöri ametisse,“ lausus president Karis.

\* \* \*

Riigikontroll andis trükisena ja ka elektrooniliselt välja kogumiku „Riigikontrolör Mihkel Oviir. Aastakõned Riigikogus ning valik ettekandeid, artikleid ja kirju 2003–2013 (koostanud Toomas Mattson, toimetanud Urve Pirso, Jane Lepasaar, kujundanud Artur Kuus).

2022. aastal mainiti ajakirjanduses Riigikontrolli ja riigikontrolöri tööd 3075 materjalis.

## **Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus**

Arendus- ja haldusteenistuse ülesanne on toetada Riigikontrolli põhitegevust ehk auditite tegemist. Toetus hõlmab auditite kvaliteedi- ja meetoodikatuge, andmeanalüütika arendust, personalitööd, välissuhtlust, infotehnoloogia kasutamist, hoone haldust ja asjaajamist, finantsjuhtimist ja raamatupidamist ning õigusnõustamist.

Arendusvaldkonna peamised ülesanded on seotud Riigikontrolli auditite kvaliteedi tagamise süsteemi käigushoidmise ja arendamisega, organisatsiooni strateegilise planeerimise korraldamise, teabehalduse tagamise, õigusnõustamise, personalitöö tagamise, välissuhtluse korralduse ja auditite tegemiseks vajalike infosüsteemide arendamisega.

Auditikvaliteedi ja -meetoodika ning asjaajamise valdkonnas keskenduti lisaks auditimeeskondade jooksvale nõustamisele ning toetamisele dokumendihaldussüsteemi auditimooduli täiendamisele ning auditi dokumenteerimise praktikate ühtlustamisele. Hoone halduse ja asjaajamise valdkonnas toimus lisaks tavapärasele tööle peamiste teenuseosutajate vahetus ning võeti kasutusele energiasäästumeetmed.

Andmeanalüütika valdkonna arendusprojektid hõlmasid eelkõige riigi majandusaasta koondaruande automatiseeritud andmevahetuse lahenduse arendamist ning ühtlasi töötati välja sotsiaalmeedias avaliku raha eest tehtud keelatud valimiskampaania ja poliitilise mainekujunduse tuvastamise infotehnoloogilise tööriista prototüüp.

Välissuhtluse valdkonnas viidi ellu EUROSAI IT-töörühma (ITWG) tegevuskava. Kavast lähtudes korraldati kaks suurüritust: ITWG virtuaalne kevadkoosolek ning ITWG aastakoosolek hübriidvormis Rumeenias. Ühtlasi alustati EUROSAI IT-töörühma koolitusprogrammi „IT audit mitte-IT-audiitoritele“ väljatöötamist ning valmis esimene moodul „IT audit kõrgeimas auditasutus“. Välissuhtluse valdkonna koordineerimisel uuendati ja viidi läbi keskkonnaauditi avatud e-kursusi (MOOC).

Infotehnoloogia valdkonnas toetati lisaks jooksvale tööle ja IT-taristu turvalisuse parandamisele andmeanalüütika arendusprojektide elluviimist.

Personalitöö, finantsarvestuse ja õigusnõustamise valdkonnas suuri muudatusi ei toimunud ning jätkus tavapärane töö.

## **Personal**

2022. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 81 inimest, kellest aktiivselt töötas 78. Üldine tööjõu voolavus aasta jooksul oli 9,1%.

Riigikontrolli teenistujaist ligi 52% on asutuses töötanud üle kümne aasta, 27% 1–5 aastat ning 6–10 aastat töötanute osakaal on 21%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97,4%, sh 88,5% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2022. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 32% ja naisi 68%. Teenistujate keskmine vanus oli 44 aastat ning suurim on 41–50aastaste teenistujate vanuserühm (47%), sellele järgneb 31–40aastaste teenistujate vanuserühm (28%).

## Peamised finantsnäitajad aastatel 2018–2022

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

	2022	2021	2020	2019	2018
<b>Bilansinäitajad</b>					
Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes)*	630	520	416	396	398
Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	630	520	416	396	398
<b>Tulemiaruaruande näitajad</b>					
Tegevustulud (tuhandetes eurodes)	49	26	10	1	0
Tegevuskulud (tuhandetes eurodes)	-5 422	-5 060	-4 755	-5 396	-5 102
Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes)	0	0	0	0	0
<b>Muud näitajad</b>					
Töötajate keskmine arv (inimest taandatuna täistööajale)	77	74	80	82	80
<b>Eelarve ja selle täitmise näitajad</b>					
Tulude eelarve (tuhandetes eurodes)	0	0	0	0	0
Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	49	26	10	1	0
Kulude eelarve (tuhandetes eurodes)	6 189	5 807	5 120	6 054	5 916
Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	5 400	4 809	4 553	5 899	5 613

\* Korrigeeritud tekkepõhiste siirete esitusviisi muudatustest tulenevalt.

Riigikontrolli tegevust rahastatakse riigieelarvest, mille kinnitab iga aasta kohta Riigikogu.

## RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

### Bilanss (tuhandetes eurodes)

	Lisa	31.12.2022	31.12.2021
<b>Varad</b>			
Käibevara			
nõuded ja ettemaksed	3	303	295
<b>Käibevara kokku</b>		<b>303</b>	<b>295</b>
Põhivara			
materiaalne põhivara	4	18	29
immateriaalne põhivara	5	309	196
<b>Põhivara kokku</b>		<b>327</b>	<b>225</b>
<b>Varad kokku</b>		<b>630</b>	<b>520</b>
<b>Kohustised</b>			
Lühiajalised kohustised			
võlad tarnijatele		145	71
võlad töövõtjatele	6	234	252
maksuvõlad	7	153	122
laenukohustised		49	26
<b>Lühiajalised kohustised kokku</b>		<b>581</b>	<b>471</b>
Pikaajalised kohustised			
eraldised	8	49	49
<b>Pikaajalised kohustised kokku</b>		<b>49</b>	<b>49</b>
<b>Kohustised kokku</b>		<b>630</b>	<b>520</b>
<b>Kohustised ja netovara kokku</b>		<b>630</b>	<b>520</b>

**Tulemiaruanne** (tuhandetes eurodes)

	<b>Lisa</b>	<b>2022</b>	<b>2021</b>
<b>Tegevustulud</b>			
saadud välismaine sihtfinantseerimine		49	26
<b>Tegevustulud kokku</b>		<b>49</b>	<b>26</b>
<b>Tegevuskulud</b>			
tööjõukulud	10	-3 906	-3 502
majandamiskulud	11	-1 220	-1 246
muud tegevuskulud	12	-244	-250
põhivara amortisatsioon	4, 5	-52	-61
<b>Tegevuskulud kokku</b>		<b>-5 422</b>	<b>-5 059</b>
<b>Tegevustulem kokku</b>		<b>-5 373</b>	<b>-5 033</b>
<b>Aruandeperioodi tulem</b>		<b>-5 373</b>	<b>-5 033</b>
<b>Netofinantseerimine eelarvest</b>			
<b>Saadud siirded</b>			
Siirded teiste riigiraamatupidamis- kohustuslastega	2	5 383	4 997
Tekkepõhised siirded		-10	36
<b>Saadud siirded kokku</b>		<b>5 373</b>	<b>5 033</b>
<b>Tulem</b>		<b>0</b>	<b>0</b>

**Rahavoogude aruanne** (tuhandetes eurodes)

	<b>Lisa</b>	<b>2022</b>	<b>2021</b>
<b>Rahavood põhitegevusest</b>			
tegevustulem		-5 373	-5 033
põhivara amortisatsioon	4, 5	52	61
käibemaksukulu põhivara soetuseks	12	22	21
põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus		-18	-23
põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus		10	93
<b>Kokku rahavood põhitegevusest</b>		<b>-5 307</b>	<b>-4 882</b>
<b>Rahavood investeerimisest</b>			
tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel	4, 5, 12	-99	-142
<b>Kokku rahavood investeerimisest</b>		<b>-99</b>	<b>-142</b>
<b>Rahavood finantseerimisest</b>			
rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega	2	5 383	4 997
arvelduskrediidi muutus		22	26
<b>Kokku rahavood finantseerimisest</b>		<b>5 405</b>	<b>5 023</b>
<b>Puhas rahavoog</b>		<b>0</b>	<b>0</b>

## Riigieelarve täitmise aruanne (tuhandetes eurodes)

Sisu selgitus	Esialgne eelarve	Lõplik eelarve	Täitmine	Täitmise ja lõpliku eelarve vahe
<b>KULUD</b>	<b>-5 214</b>	<b>-6 189</b>	<b>-5 400</b>	<b>789</b>
sh arvestuslikud vahendid				
põhivara amortisatsioon	-64	-64	-52	12
riigikontrolöri tööjõukulu	-74	-74	-74	0
sotsiaalmaks	-24	-24	-24	0
esinduskulu	-13	-13	-13	0
sh piirmääraga vahendid	-4 825	-5 800	-5 015	785
sh käibemaks	-214	-214	-222	-8
<b>INVESTEERINGUD</b>	<b>-120</b>	<b>-203</b>	<b>-177</b>	<b>26</b>
sh piirmääraga vahendid	-100	-134	-114	20
välisvahendite arvelt		-41	-41	0
käibemaks	-20	-28	-22	6

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisas 13.

Kulude ja investeeringute kogusummast tuuakse eraldi välja piirmääraga vahendid, lähtudes riigieelarve seaduse §-st 32. Piirmäärata vahenditeks peetakse kulusid, mille suurus tuleneb seadusest või mille tegemise võimalikkus sõltub tulu tekkimisest ja millele riigieelarve seaduses esitatud eelarve piirmäärana ei kehti. Riigikontrolli piirmäärata kuludeks on riigikontrolöri tööjõukulud, mille suurus määratakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse alusel.

## **Raamatupidamise aastaaruande lisad**

### **Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused**

Riigikontrolli 2022. aasta raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga ja riigieelarve seadusega. Selle põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses, avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis ning Raamatupidamise Toimkonna juhendites osas, mis ei erine avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendist.

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud tuhandetes eurodes.

#### **Finantsvarad ja -kohustised**

Finantsvaradeks peetakse raha, lühiajalisi finantsinvesteeringuid, nõudeid ostjate vastu ja muid lühi- ja pikaajalisi nõudeid. Finantskohustisteks peetakse tarnijatele tasumata arveid ning muid lühi- ja pikaajalisi võlakohustisi.

Finantsvarad ja -kohustised võetakse algul arvele nende soetusmaksumuses, milleks on finantsvara või -kohustise eest makstud või saadud tasu õiglane väärtus. Algne soetusmaksumus sisaldab kõiki finantsvara või -kohustisega otseselt seotud tehingukulutusi. Finantsvara eemaldatakse bilansist siis, kui asutus kaotab õiguse finantsvarast tulenevatele rahavoogudele või annab kolmandale osapoolle üle varast tulenevad rahavood ning enamiku finantsvaraga seotud riskidest ja hüvedest. Finantskohustis eemaldatakse bilansist siis, kui see on rahuldatud, lõpetatud või aegunud.

Nõuded ja finantskohustised kajastatakse bilansis korrigeeritud soetusmaksumuses.

#### **Raha**

Riigiasutustele kasutamiseks vajalik raha on tsentraliseeritud Rahandusministeeriumisse (riigikassasse). Igal tööpäeval saab Riigikontroll riigikassast raha ülekannete tegemiseks ja annab riigikassasse Riigikontrollile tulnud laekumised. Arveldusi riigikassaga kajastatakse aruandluses siiretena. Rahavoogude aruandes on kasutatud kaudset meetodit, kus tegevustulemit on korrigeeritud mitterahaliste tulude ja kuludega ning nõuete ja kohustiste muutusega ning eristatud rahavood investeerimis- ja finantseerimistegevusest. Arveldused riigikassaga on kajastatud finantseerimistegevuse rahavoogudes (netofinantseerimine eelarvest).

#### **Arvestus- ja esitusvaluuta**

Riigikontrolli tehingute arvestusvaluuta ja aruande esitusvaluuta on euro.

#### **Varade ja kohustiste jaotus lühi- ja pikaajaliseks**

Varad ja kohustised on bilansis jaotatud lühi- ja pikaajaliseks, lähtudes sellest, kas vara või kohustise eeldatav kasutusiga või maksetähtaeg saabub ühe aasta jooksul või kauem arvestatuna bilansikuupäevast.

#### **Nõuded**

Nõuded kajastatakse korrigeeritud soetusmaksumuses (s.o nominaalväärtus miinus tagasimaksud ning vajaduse korral tehtavad allahindlused).

#### **Materiaalne ja immateriaalne põhivara**

Materiaalseks ja immateriaalseks (füüsilise substantsita) põhivaraks peetakse varasid hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 5000 eurost (ilma

käibemaksuta). Põhivara soetusmaksumusse arvatakse kulutused, mis on vajalikud vara kasutusele võtmiseks, v.a põhivara soetamisega kaasnevad maksud, lõivud, laenukasutus-, koolitus- ja lähetuskulud, mis kajastatakse nende tekkimisel aruandeperioodi kuluna.

Väljaminekud põhivara rekonstrueerimiseks, mis vastavad materiaalse põhivara mõistele ja vara bilansis kajastamise kriteeriumidele, liidetakse põhivara maksumusele.

Põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Kulumi arvestamisel kasutatakse lineaarset meetodit. Amortisatsioonimäär määratakse igale põhivaraobjektile eraldi, lähtudes selle hinnangulisest kasulikust tööeast.

Materiaalne ja immateriaalne põhivara eemaldatakse bilansist kas nende müümise hetkel või siis, kui nende edasine kasutamine või müük ei tekita tõenäoliselt majanduslikku kasu.

Materiaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel sõiduauto kasuliku elueaga 5 aastat ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmed kasuliku elueaga 3–5 aastat.

Immateriaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel arvutitarkvara kasuliku elueaga 3–5 aastat. Riigikontrolli dokumendihaldussüsteemi kasulikuks elueaks on arvestatud 10 aastat.

### **Renditud varad**

Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

### **Eraldised ja tingimuslikud kohustised**

Bilansis kajastatakse eraldisena enne bilansipäeva tekkinud kohustisi, millel on seaduslik või lepinguline alus või mis tulenevad aruandekohustuslase senisest tegevuspraktikast, mis nõuab varast loobumist ja mille suurust saab usaldusväärset hinnata, kuid mille lõplik maksumus või maksetähtaeg ei ole kindlalt fikseeritud. Pikaajalised eraldised diskonteeritakse intressimääraga 4%.

Töösuhete lõppemise hüvitist kajastatakse eraldisena bilansis juhul, kui maksmise kohustus tuleneb seadusest, selle realiseerumine on tõenäoline ja seda saab usaldusväärset mõõta.

Lubadused, garantiid ja muud kohustused, mille realiseerumise tõenäosus on väike või mille suurus ei ole usaldusväärset mõõdetav, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades tingimuslike kohustistena.

### **Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine**

Välisvaluutas fikseeritud tehingute kajastamisel on aluseks võetud tehingu toimumise päeval kehtinud Euroopa Keskpanga valuutakursid. Välisvaluutas fikseeritud monetaarsed finantsvarad ja -kohustised hinnatakse aasta lõpu seisuga ümber bilansipäeval ametlikult kehtinud Euroopa Keskpanga valuutakursside alusel. Välisvaluutatehingutest saadud kasum ja kahjum kajastatakse tulemiaruanDES kuluna.

### **Kulude arvestus**

Kulusid kajastatakse tekkepõhiselt. Põhivara või varude soetamisega kaasnevad mittetagastatavad maksud ja lõivud kajastatakse soetamise momendil kuluna, mitte varade ega varude soetusmaksumusena.

### **Siirded**

Riigi rahalisi vahendeid haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond, kes annab riigiasutustele raha ülekannete tegemiseks ja saab riigiasutustelt neile laekunud raha ülekandepäeval. Vastavaid rahalisi liikumisi kajastatakse siiretena. Samuti kajastatakse

siiretena teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega toimunud muid varade, kohustiste, tulude ja kulude vastastikuseid üleandmisi.

Riigikontroll kannab kõik saadud tulud riigieelarvesse ning saab kõikideks kulutusteks raha riigieelarvest, mistõttu on tekkepõhise arvestuse tulemlati null. Aruandeperioodi jooksul tehakse siirete kandeid kassapõhiselt. Aruandeperioodi lõpul tehakse tekkepõhine korrigeerimine, millega viiakse tulemiaruanne nulli. Kui aruandeperioodil on positiivne tulemlati, siis see kajastatakse bilansis kohustisena (Rahandusministeeriumi ees), ja kui on negatiivne tulemlati, siis see kajastatakse bilansis nõudena (Rahandusministeeriumi vastu).

2020. aastal on muudetud mitterahaliste siirete esitusviisi bilansis. Täiendavat mitterahalist siiret Rahandusministeeriumilt ei kajastata enam bilansis netovarade muutusena, vaid see kajastub nõudena.

### **Sihtfinantseerimine**

Sihtfinantseerimine kajastatakse tuluna tegevuskulude tegemise või põhivara soetamise perioodil, kui sihtfinantseerimise tingimustega ei kaasne sisuline tagasinõude või laekumata jäämise risk; kui eksisteerib sisuline tagasinõude või laekumata jäämise risk, kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna vastava riski kadumisel. Kui sihtfinantseerimine on küll laekunud, kuid selle arvel ei ole veel kulutusi tehtud, kajastatakse saadud vahendid ettemaksena. Kui sihtfinantseerimise saamisega seotud kulutused on tehtud ja puudub sisuline toetuse laekumata jäämise risk, kuid toetus on veel laekumata, kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna ja nõudena.

Kui sihtfinantseeritavate tegevuskulude finantseerimisel kasutatakse n-ö Rahandusministeeriumi sildfinantseeringut, siis bilansis kajastatakse seda kui laenukohustist (arvelduskrediit)

### **Bilansipäevajärgsed sündmused**

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmnesid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 24.05.2023 vahel, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Koroonaviiruse mõjust Riigikontrolli tegevusele. Aruande koostamise päeva seisuga on hinnatud viiruse mõju asutuse tööle ja kuludele. Hetkel ei ole teada olulist mõju Riigikontrolli tööle ega kuludele. Võimalikke mõjusid hinnatakse regulaarselt ja võetakse vajaduse korral kasutusele meetmed töö ümberkorraldamiseks.

Riigikogu nimetas riigikontrolör Janar Holmi uueks viieaastaseks perioodiks riigikontrolörriks.

Bilansipäevajärgsed sündmused, mida ei ole varade ja kohustiste hindamisel arvesse võetud, kuid mis võivad oluliselt mõjutada järgmise aruandeaasta tulemust, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades.

### **Riigieelarve täitmise aruanne**

Aruande ülesehituses on arvestatud 2021. aasta riigieelarve seaduse § 1 osas 3 („Riigikontroll“) määratud kirjetega. Aruanne on võrreldav tulemiaruandega (vt lisa 13).

### **Tehingud seotud osapooltega ja teiste avaliku sektori üksustega**

Raamatupidamise aastaaruandes avalikustatakse tehingud seotud osapooltega. Seotud osapooled on riigikontrolör, peakontrolörid ja direktor, samuti nende lähedased pereliikmed ja juriidilised isikud, kelle üle nimetatud isikutel on kontroll või oluline mõju. Neile makstud tasud ja arvestatud eraldised on avalikustatud lisades 10 ja 8. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega on avalikustatud lisas 2.

**Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega (tuhandetes eurodes)**

Nõuded ja kohustised	Lühiajalised nõuded ja ettemaksed	Lühiajalised kohustised
<b>31.12.2021</b>		
riigiraamatupidamiskohustuslased	291	122
<b>Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku</b>	<b>291</b>	<b>122</b>
<b>31.12.2022</b>		
riigiraamatupidamiskohustuslased	302	153
<b>Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku</b>	<b>302</b>	<b>153</b>

Kohustistest moodustasid maksukohustised 153 000 eurot (31.12.2021. a seisuga 122 000 eurot, vt lisa 7).

Tegevuskulud	2022	2021
riigiraamatupidamiskohustuslased	276	274
riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	697	676
kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused	2	3
muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused	3	5
avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused)	0	0
<b>Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku</b>	<b>978</b>	<b>958</b>

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu ca 244 000 eurot (31.12.2021. a seisuga ca 250 000 eurot, vt lisa 12). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile ca 687 000 eurot (2021. aastal ca 670 000 eurot).

Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2022	2021
siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne)	5 383	4 997
siire tulemi elimineerimisest	-10	36
<b>Kokku siirded tulemiaruanandes</b>	<b>5 373</b>	<b>5 033</b>

**Lisa 3. Nõuded ja ettemaksed (tuhandetes eurodes)**

	31.12.2022	31.12.2021
Nõuded täiendavate puhkusepäevade hüvitise eest	0	1
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	1	4
Saamata sihtfinantseerimine	49	26
Tekkepõhiste siirete nõue Rahandusministeeriumi vastu	253	264
<b>Nõuded ja ettemaksed kokku</b>	<b>303</b>	<b>295</b>

**Lisa 4. Materiaalne põhivara** (tuhandetes eurodes)

	<b>Infotehnoloogia- seadmed</b>	<b>Transpordivahendid</b>	<b>Kokku</b>
<b>Seisuga 31.12.2021</b>			
Soetusmaksumus	127	19	146
Akumuleeritud kulum	-100	-17	-117
Jääkmaksumus	27	2	29
<b>2022. aasta liikumised</b>			
Amortisatsioonikulu	-9	-2	-11
<b>Liikumised kokku</b>	<b>-9</b>	<b>-2</b>	<b>-11</b>
<b>31.12.2022</b>			
Soetusmaksumus	127	19	146
Akumuleeritud kulum	-109	-19	-128
Jääkmaksumus	18	0	18

**Lisa 5. Immateriaalne põhivara** (tuhandetes eurodes)

	<b>Tarkvara</b>	<b>Kokku</b>
<b>31.12.2021</b>		
Soetusmaksumus	461	461
Akumuleeritud kulum	-265	-265
Jääkmaksumus	196	196
<b>2022. aasta liikumised</b>		
Soetused ja parendused	154	154
Amortisatsioonikulu	-41	-41
<b>Liikumised kokku</b>	<b>113</b>	<b>113</b>
<b>31.12.2022</b>		
Soetusmaksumus	615	615
Akumuleeritud kulum	-306	-306
Jääkmaksumus	309	309

2022. aastal loodi avaliku raha eest varjatud valimiskampaania ja poliitilise mainekujunduse tuvastamise rakendus (nn kratt), et tuvastada avaliku rahaga kinni makstud meedia ebaseaduslikku kasutamist Eestis toimuvate valimiste käigus, investeeringu maksumus 47 880 eurot.

Samuti töötati välja riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditite andmeladu, millega automatiseeriti andmevoog Riigi Tugiteenuste Keskuse hallatavast riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogust ja ASi Unifiedpost hallatavast ostuarvete infosüsteemist Fitekin ning milles töödeldakse andmeid auditi riskide tuvastamiseks. Investeeringu maksumus 106 386 eurot.

**Lisa 6. Võlad töötajatele** (tuhandetes eurodes)

	31.12.2022	31.12.2021
Töötasu võlgnevus	7	26
Deklareerimata kinni peetud ja arvestatud maksud	4	18
Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised	223	208
<b>Võlad töötajatele kokku</b>	<b>234</b>	<b>252</b>

**Lisa 7. Maksuvõlad** (tuhandetes eurodes)

	31.12.2022	31.12.2021
Sotsiaalmaks	90	72
Tulumaks	49	40
Töötuskindlustusmaks	6	5
Kogumispension	4	3
Erisoodustuste tulumaks	4	2
<b>Muud kohustised ja saadud ettemaksud kokku</b>	<b>153</b>	<b>122</b>

**Lisa 8. Eraldised** (tuhandetes eurodes)

	Perioodi algul	Kasutatud perioodi jooksul	Tühistatud/ lisandunud perioodi jooksul	Arvestatud intressikulu	Üle antud	Perioodi lõpul
<b>2021</b>						
Töösuhte lõppemise hüvitis	49	0	0	0	0	49
<b>Kokku</b>	<b>49</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>49</b>
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	49					49
<b>2022</b>						
Töösuhte lõppemise hüvitis	49	0	0	0	0	49
<b>Kokku</b>	<b>49</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>49</b>
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	49					49

2019. aasta lõpul arvestati riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis summas 49 000 eurot eraldise ja tööjõukuluna. Riigikontrolöri ametiaeg lõppeb 2023. aastal.

**Lisa 9. Siduvad kohustised** (tuhandetes eurodes)

	31.12.2022	31.12.2021
<b>Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel</b>		
Hooned	139	166
<b>Kokku</b>	<b>139</b>	<b>166</b>

Hoonete rendikuluna on arvestatud Riigi Kinnisvara ASiga sõlmitud lepingu alusel Riigikontrolli büroohoonete kolme kuu kasutusrendimaksed, kuna leping on katkestatav 30päevase etteteatamistähtajaga ning sisaldab rentnikupoole ülesütlemise korral võimalikku trahvinõuet kahe kuu rendimakse ulatuses.

**Lisa 10. Tööjõukulud** (tuhandetes eurodes)

	2022	2021
<b>Töötasukulud</b>		
avaliku teenistuse ametnike töötasud	2 093	1 872
töötajate töötasud	690	633
valitavate ja ametisse nimetatute töötasud	74	70
ajutiste lepinguliste töötajate töötasud	3	9
<b>Töötasukulud kokku</b>	<b>2 860</b>	<b>2 584</b>
<b>Erisoodustused</b>		
sotsiaalkindlustusmaks	964	865
töötuskindlustusmaks	22	20
tulumaks erisoodustustelt	12	7
<b>Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku</b>	<b>998</b>	<b>892</b>
<b>Tööjõukulud kokku</b>	<b>3 906</b>	<b>3 502</b>
<b>Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale</b>		
avaliku teenistuse ametnikud	57	54
töötajad	19	19
valitavad ja ametisse nimetatud isikud	1	1
<b>Kokku</b>	<b>77</b>	<b>74</b>
<b>Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud</b>		
	<b>2022</b>	<b>2021</b>
riigikontrolör	74	70
peakontrolörid	125	115
direktor	58	53
<b>Kokku</b>	<b>257</b>	<b>238</b>

**Lisa 11. Majandamiskulud** (tuhandetes eurodes)

	2022	2021
Administreerimiskulud	163	222
Uurimis- ja arendustööd	24	77
Lähetuskulud	57	7
Koolituskulud	58	47
Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud	693	670
Sõidukite ülalpidamiskulud	16	16
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	176	180
Inventari majandamiskulud	3	3
Töötervishoiu kulud	15	11
Mitmesugused majanduskulud	15	13
<b>Kokku</b>	<b>1 220</b>	<b>1 246</b>

**Lisa 12. Muud tegevuskulud** (tuhandetes eurodes)

	2022	2021
Käibemaksukulu tegevuskuludelt	222	229
Käibemaksukulu põhivara soetuselt	22	21
<b>Kokku</b>	<b>244</b>	<b>250</b>

Rahavoogude aruandes on käibemaksukulu põhivara soetuselt kajastatud investeeringute grupis.

**Lisa 13. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta** (tuhandetes eurodes)**Lõpliku eelarve kujunemine**

	Eelarvepositsiooni kaasatud kulud	Investeeringud
Esialgne eelarve 2022. a riigieelarve seaduse alusel	-5 214	-120
Riigieelarve muutmise seadus 30.11.2022	34	-34
Üle toodud eelmisest aastast rahandusministri 19.05.2022. a käskkirja nr 110 alusel	-1 008	0
Sildfinantseerimine 26.07.2022	0	-49
<b>Kokku lõplik eelarve</b>	<b>-6 189</b>	<b>-203</b>

## Võrdlus tulemiarundega

	<b>Tegelikud kulud</b>
<b>Tulud kokku tulemiarundes</b>	<b>49</b>
<b>Kulud kokku tulemiarundes</b>	<b>-5 422</b>
<b>Kulud riigieelarve täitmise aruandes</b>	
kulud koos käibemaksuga	-5 400
investeeringu käibemaksu kulu	-22
<b>Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku</b>	<b>-5 422</b>
<b>Tulud riigieelarvesse</b>	<b>49</b>

## **RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL**

Riigikontrolli 31.12.2022 lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest. Sellele on lisatud sõltumatu vandeaudiitori aruanne.

Riigikontrolli tegevjuhtkond on koostanud majandusaasta aruande ning riigikontrolör on selle läbi vaadanud ja Riigikogule esitamiseks heaks kiitnud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm  
riigikontrolör

24.05.2023

## SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE

Riigikogule

### Arvamus

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (Asutus) raamatupidamise aastaaruannet, mis sisaldab bilanssi seisuga 31. detsember 2022 ning tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ja riigieelarve täitmise aruannet eeltoodud kuupäeval lõppenud majandusaasta kohta ja raamatupidamise aastaaruande lisasid, sealhulgas märkimisväärsete arvestuspõhimõtete kokkuvõtet.

Meie arvates kajastab kaasnev Asutuse raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest osades õiglaselt Asutuse finantsseisundit seisuga 31. detsember 2022 ning sellel kuupäeval lõppenud majandusaasta finantstulemust, rahavoogusid ja riigieelarve täitmist kooskõlas riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja Eesti finantsaruandluse standardiga.

### Arvamuse alus

Viisime auditi läbi kooskõlas riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti). Meie kohustusi vastavalt nendele standarditele kirjeldatakse täiendavalt meie aruande osas „Vandeauditori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga”. Me oleme Asutusest sõltumatud kooskõlas kutseliste arvestuseksperide eetikakoodeksiga (Eesti) (sh sõltumatuse standardid), ja oleme täitnud oma muud eetikaalased kohustused vastavalt nendele nõuetele. Me usume, et auditi tõendusmaterjal, mille oleme hankinud, on piisav ja asjakohane aluse andmiseks meie arvamusele.

### Muu informatsioon

Juhtkond vastutab muu informatsiooni eest. Muu informatsioon hõlmab Riigikontrolli tegevusaruannet, kuid ei hõlma raamatupidamise aastaaruannet ega meie asjaomast vandeauditori aruannet.

Meie arvamus raamatupidamise aastaaruande kohta ei hõlma muud informatsiooni ja me ei tee selle kohta mingis vormis kindlustandvat järeldust.

Seoses meie raamatupidamise aastaaruande auditiga on meie kohustus lugeda muud informatsiooni ja kaaluda seda tehes, kas muu informatsioon lahknab oluliselt raamatupidamise aastaaruandest või meie poolt auditi käigus saadud teadmistest või tundub muul viisil olevat oluliselt väärkajastatud.

Kui me teeme tehtud töö põhjal järelduse, et muu informatsioon on oluliselt väärkajastatud, oleme kohustatud sellest faktist aru andma. Meil ei ole sellega seoses millegi kohta aru anda.

### Juhtkonna kohustused seoses raamatupidamise aastaaruandega

Juhtkond vastutab raamatupidamise aastaaruande koostamise ja õiglase esitamise eest kooskõlas riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja Eesti finantsaruandluse standardiga ja sellise sisekontrolli eest, nagu juhtkond peab vajalikuks, et võimaldada kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta raamatupidamise aastaaruande koostamist.

Raamatupidamise aastaaruande koostamisel on juhtkond kohustatud hindama Asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt tegutsevana, esitama infot, kui see on asjakohane, tegevuse jätkuvusega seotud asjaolude kohta ja kasutama tegevuse jätkuvuse arvestuse alusprintsipi, välja arvatud juhul, kui juhtkond kavatseb kas Asutuse likvideerida või tegevuse lõpetada või tal puudub sellele realistlik alternatiiv.

### Vandeauditori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga

Meie eesmärk on saada põhjendatud kindlus selle kohta, kas raamatupidamise aastaaruanne tervikuna on kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta, ja anda välja vandeauditori aruanne, mis sisaldab

meie arvamust. Põhjendatud kindlus on kõrgetasemeline kindlus, kuid see ei taga, et olulise väärkajastamise eksisteerimisel see kooskõlas Riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti) läbiviidud auditi käigus alati avastatakse. Väärkajastamised võivad tuleneda pettusest või veast ja neid peetakse oluliseks siis, kui võib põhjendatult eeldada, et need võivad üksikult või koos mõjutada majanduslikke otsuseid, mida kasutajad raamatupidamise aastaaruande alusel teevad.

Kasutame auditeerides vastavalt rahvusvaheliste auditeerimise standarditele (Eesti) kutsealast otsustust ja säilitame kutsealase skeptitsismi kogu auditi käigus. Me teeme ka järgmist:

- teeme kindlaks ja hindame raamatupidamise aastaaruande kas pettusest või veast tuleneva olulise väärkajastamise riskid, kavandame ja teostame auditiprotseduure vastuseks nendele riskidele ning hangime piisava ja asjakohase auditi tõendusmaterjali, mis on aluseks meie arvamusele. Pettusest tuleneva olulise väärkajastamise mitteavastamise risk on suurem kui veast tuleneva väärkajastamise puhul, sest pettus võib tähendada salakokkulepet, võltsimist, info esitamata jätmist, väaresitiste tegemist või sisekontrolli eiramist;
- omandame arusaamise auditi puhul asjassepuutuvast sisekontrollist, et kavandada nendes tingimustes asjakohaseid auditiprotseduure, kuid mitte arvamuse avaldamiseks Asutuse sisekontrolli tulemuslikkuse kohta;
- hindame kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust ning juhtkonna arvestushinnangute ja nendega seoses avalikustatud info põhjendatust;
- teeme järelduse juhtkonna poolt tegevuse jätkuvuse arvestuse alusprintsipi kasutamise asjakohasuse kohta ja saadud auditi tõendusmaterjali põhjal selle kohta, kas esineb olulist ebakindlust sündmuste või tingimuste suhtes, mis võivad tekitada märkimisväärset kahtlust Asutuse suutlikkuses jätkata jätkuvalt tegutsevana. Kui me teeme järelduse, et eksisteerib oluline ebakindlus, oleme kohustatud juhtima vandeaudiitori aruandes tähelepanu raamatupidamise aastaaruandes selle kohta avalikustatud infole või kui avalikustatud info on ebapiisav, siis modifitseerima oma arvamust. Meie järeldused põhinevad vandeaudiitori aruande kuupäevani saadud auditi tõendusmaterjalil. Tulevased sündmused või tingimused võivad siiski kahjustada Asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt tegutsevana;
- hindame raamatupidamise aastaaruande üldist esitusviisi, struktuuri ja sisu, sealhulgas avalikustatud informatsiooni, ning seda, kas raamatupidamise aastaaruande esitab aluseks olevaid tehinguid ja sündmusi viisil, millega saavutatakse õiglane esitusviis.

Me vahetame nendega, kelle ülesandeks on valitsemine, infot muu hulgas auditi planeeritud ulatuse ja ajastuse ning märkimisväärsete auditi tähelepanekute kohta, sealhulgas mistahes sisekontrolli märkimisväärsete puuduste kohta, mille oleme tuvastanud auditi käigus.

24. mai 2023

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Kadri Koop

Vandeaudiitor nr 700

KL Partners OÜ

Tegevusluba nr 149

Pärnu mnt 20, Tallinn 10141

## LISA. RIIGIKONTROLÖRI OLULISEMAD KÕNED, KIRJAD NING ARTIKLID

### Riigikontrolör Janar Holmi kõne 15. novembril 2022 Riigikogu täiskogu ees riigi rahandusest aastal 2021 ja tervishoiuvaldkonna suundumustest

Austatud istungi juhataja, lugupeetud Riigikogu liikmed

Tutvustan teile Riigikontrolli kahte aruannet. Oleme need teie jaoks tänavu koondanud ühtede kaante vahele ja nad moodustavad parlamendi jaoks omamoodi mõttelise ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta, nii nagu see on traditsiooniks saanud. Esimene neist aruannetest on audit riigi majandusaasta aruande kohta, mis käsitleb põhiliselt riigi raha ja tehinguid. See on trükise sinise kaanega poolel.

Teine on ülevaade, mis traditsiooniliselt käsitleb olulisemaid probleeme ühes või teises riigielu valdkonnas. Käesoleval aastal on teemaks Eesti tervishoid ja selle suundumused, mõju meie kõige väärtuslikumale varale – inimvarale. Selle terviseetemelise koondpildi leiate aruande punase kaanega poolelt. Aga terviseetemedest räägin pisut hiljem.

Esmalt rahaasjadest – riigi majandusaasta aruandest –, millest äsja rääkis ka rahandusminister. Saan Riigikogule kinnitada – nii nagu ka eelmistel aastatel ja nii nagu ütles äsja ka rahandusminister –, et möödunud aasta riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige ehk see kajastab õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid.

Seal on siiski ka üks märkus, mida oleme teinud nüüd juba mitmendat aastat järjest. See käib kaitseväge põhivara kajastamise kohta. Et probleemid seal on kestnud juba mitu aastat, peab Riigikontroll sellele teemale ilmselt peatselt taas tähelepanu pöörama.

Riigikontroll annab hinnangu ka sellele, kas riigi majandustehingud on olnud kooskõlas riigieelarve seaduse ja riigieelarvega. Kaks aastat tagasi, samuti novembris, kui hilistel õhtutundidel siin teie ees olin, võtsin endale korraks ennustaja rolli ja ütlesin, tsiteerin: „Olen juba praegu üsna kindel, et [---] saan kahe aasta pärast siin teile majandusaasta koondaruandest rääkides kinnitada, et kõik 2021. aastal tehtud majandustehingud on kooskõlas praegu Riigikogus menetletava 2021. aasta riigieelarve seadusega.“ Tsitaadi lõpp.

Ja täna võingi kinnitada, et mu ennustus on täide läinud – Eesti riigi 2021. aasta majandustehingud olid kooskõlas 2021. aasta riigieelarve seadusega. Kaks aastat tagasi ennustust tehes ei võtnud ma tegelikult mingeid riske, sest riigieelarve on jõudnud sedavõrd suurele üldistusastmele, et lisaks sellele, et eelarvest pole võimalik aru saada, on seda isegi ülimalt suuri pingutusi tehes raske ka rikkuda.

Rõhutan ka probleemi, mis on siin saalis teada ja mida Riigikogu liikmed on aasta-aastalt üha sagedamini tõstatanud – eelarvega ei seata täitevvõimule kuigivõrd selgelt ette, kuidas ja milleks raha kasutada. Kui raha kasutamise otstarve ja piirid pole selgelt teada, ei ole võimalik kuigi sisukalt hinnata, kas valitsus ja tema asutused on järginud riigieelarve raha kasutamisel Riigikogu tahet. Seda probleemi on läbi ajaloo rõhutanud kõik riigikontrolörid.

Positiivne areng eelmisest aastast on siiski see, et kui seni on riigieelarve aasta-aastalt muutunud üha üldisemaks, siis riigieelarve baasseaduse muutmise tulemusena muudeti ka 2022. aasta riigieelarve seaduses avanev pilt mõnevõrra detailsemaks.

Nii andis Riigikogu täitevvõimule riigi raha kasutamisel senisest natuke selgemad piirid. See on mõistlik suund, et Riigikogu saab tagasi talle kuuluvat otsustusõigust ja -kohustust. Riigikontrolli hinnangul aga ei lahenda see samm siiski veel eelarve arusaadavusega seotud muresid. Samas on loomulikult väga oluline hoida riigieelarve jäikuse ja paindlikkuse vahel tasakaalu õiges kohas.

Täitevvõimul peab olema võimalik tegutseda eelarve piires nii, et eelarve iga väiksema muudatuse tõttu poleks parlamenti vaja koormata. Siin on taas vajalikud mõistlikud kokkulepped ja arutelud Riigikogu ja valitsuse vahel.

Veel positiivselt poolelt: kui vaadata näiteks viimase viie aasta riigieelarve seletuskirju, siis võin ka kinnitada, et Riigikogu menetluses oleva tuleva aasta riigieelarve seletuskiri annab senisest parema ülevaate sellest, milleks raha kavatakse kasutada. On tagatud ka senisest mõnevõrra parem võrreldavus eelmiste perioodide rahakasutusega. Kui nüüd seletuskirjast eemaldada liigne sõnavahet, oleks tulemus veelgi informatiivsem ja praktilisem. Järgmise sammuna tuleks iga-aastane eelarveseadus ka ise selgemaks muuta, et seletuskirjas toodud valitsuse kavatsuse saaks muuta õigusaktis Riigikogu tahteks. See annaks avalikkusele hiljem võimaluse ka tegelikkuses hinnata, kas raha pandi sinna, kuhu Riigikogu riigieelarvet heaks kiites seda suunata soovis.

Kahtlemata saab eelarve esitust veel ja veel lihvida. Aga kas sellel on ka suurt mõtet, kui see ei lahenda tegelikku probleemi. Ja tegeliku probleemi märksõnaks on jätkuvalt nn tegevuspõhine eelarve. Võin juba ette öelda, et minu arvates ei ole Eesti riigieelarve ka olemuselt tegelikult tegevuspõhine.

Rahandusministeerium on reklaaminud aastaid ideaalpilti, et tegevuspõhine eelarvestamine on suurema läbipaistvusega ning võimaldab valitsemisalade, tulemusvaldkondade, programmide ja teenuste kaupa planeeritud eelarvet paremini jälgida ja nentida, et riigi raha kulub sinna, kus seda kõige rohkem vaja on. Seda rõhutab ka näiteks lõppeva aasta riigieelarve seletuskiri.

Kas me nüüd sellele aastale tagasi vaadates saame öelda, et meil on infot selle kohta, kas raha läks sinna, kus seda kõige rohkem vaja on? Paraku tuleb esmalt vaeva näha ainuüksi sellega, et aru saada, mille jaoks raha üldse suunati. Seega – reaalne elu ja ideaalide maailm on paraku kaks eri asja.

Riigikontrolli suhtluses ministeeriumidega, nende inimestega, kes eelarve täitmist korraldavad, sai selgeks, et endiselt võetakse nn tegevuspõhist eelarvestamist kui keskse juhtimiseta projekti, mida on vaja rahandusministeeriumi nõudel teha, kuid mille eesmärgid ja saadavat kasu ei tunnetata – päriselu käib teiste formaatide põhjal.

Varasemate aastate auditites on Rahandusministeerium Riigikontrollile öelnud, et tegevuspõhise eelarvestamise tulemusena tekkivat juhtimisinfot hakkab kasutama Rahandusministeerium riigieelarvet koostades ja eelarveläbirääkimisi pidades ning ministrid oma valitsemisala tegevust ja eelarvet juhtides. Uurisime – aga me ei ole suutnud tuvastada, et see oleks nii läinud.

Üks asi on siiski väidatavalt paranenud. Nimelt – aasta varem kurtsid ministeeriumid, et tööd uue eelarvepildiga on palju, kuid kasu sellest on vähe ja tuge on vähe ning ka infosüsteemid ei toimi. Aasta hiljem on vähemalt eelarvega seotud infosüsteemid paremini toimima saanud. See on aga vorm, mitte sisu.

Miks me Riigikontrollis sellest väsimatult – ja võimalik, et juba paljude jaoks tüütult – räägime? Kuni selles nn tegevuspõhises eelarvestamises pole selgeid kokkuleppeid, konkreetseid eesmärgid ega tulemuste kasutajaid, on kindel, et tehakse väga palju tööd, mida kellelgi lõpuks ei ole tarvis. See ei ole mõistlik ressursikasutus.

Ma ei ütle kindlasti seda, et tegevuspõhise eelarvestamise idealistlikud eesmärgid on põhjani valed. Me lihtsalt ei suuda seda reaalselt rakendada, see eeldaks täiesti teistsugust juhtimist ja mõtlemist. Reaalsuses pöörleb maailm teistmoodi.

Ka minu vestlused Riigikogu liikmetega ei viita just kuigi suurele nõudmisele selle nn tegevuspõhise eelarve järele parlamendis. Muide, ka valitsus ei lähtu oma rahastusotsuseid tehes tegevuspõhisest eelarvepildist, vaid tegutseb praktilisemas maailmas. Seda praktilist pilti väärrib minu hinnangul ka Riigikogu kui eelarve vastuvõtja, rahvast rääkimata.

Head kuulajad!

Nüüd teisest aruandest, tervishoiust. Siin anname koondülevaate muutustest ja arengutest valdkondades, mida Riigikontroll on alates 2015. aastast tehtud terviseauditites analüüsinud. Esitasin ülevaate Riigikogu esimehele juba kaks nädalat tagasi ning paljud teemad on suures osas ka juba avalikult kajastamist leidnud. Seetõttu toon välja vaid mõningad põhijäreldused ja tähelepanekud.

Peamisest – oleme jõudnud olukorda, kus Eesti inimesed peavad olema valmis selleks, et tervishoiuteenused ei ole kõikjal riigis harjumuspäraselt, ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga kättesaadavad. Kindlasti on neid, kes ütlesid minu juttu kuuldes, et see on mõnes piirkonnas juba praegu nii. Kahjuks on neil tõenäoliselt õigus ning paraku probleem süveneb.

Viidatud probleemi peamiseks põhjuseks ei ole isegi mitte niivõrd rahapuudus, nagu tavaliselt ikka, vaid sellest veelgi suuremaks probleemiks on kujunenud tervishoiutöötajate nappus. See on aastaid räägitud, aastaid teada olnud ja aastatega süvenenud probleem. Aastate jooksul ei ole puudust olnud asjalikest ja põhjalikest tervishoiuvaldkonna probleemide analüüsides ning probleemide lahendamisele suunatud arengukavadest.

Puudu on olnud kokkulepitud eesmärkide rakendamise oskusest, võimekusest ja julgusest teha otsuseid. Võiks öelda, et aastaid on tervishoiusüsteem fanfaaride kõlades ning kõigi asjaosaliste täiel teadmisel ja lahtiste silmade all vajumas üha sügavamale ja sügavamale probleemide sohu.

Tervise- ja tööminister leidis üle-eelmisel nädalal meie aruande kommentaariks antud usutluses, et praeguseks olemegi jõudnud selle piirini, kus otsuseid enam edasi lükata ei saa. Mina seevastu kahtlustan, et me oleme tegelikult juba mõnda aega tagasi ületanud selle kriitilise piiri, kus tagasipöördumine harjumuspäraselt kättesaadava raviteenuse juurde ei ole enam võimalik. Miks?

Sest kiiret lahendust personaliprobleemidele ei ole – tervishoiutöötajate õpe kestab aastaid ning nende koolitustellimuse suurendamise tulemused oleks edu korral näha alles kaugemas tulevikus. Rõhutan, edu korral. Aga häda on juba praegu ja probleem süveneb, mitte ei ole stabiliseerunud.

Kus on spetsialistide puudus kõige suurem? Arvuliselt kõige suurem puudus õdedest, aga puudu on ka perearste, erakorralise meditsiini arste, psühhiaatreid, kliinilisi psühhologe, hooldustöötajaid ning erinevate erialade arste.

Perearstidest ligi pooled on 60-aastased ja vanemad. Aga näiteks ka psühhiaatritest on juba üle poole 60-aastased ja vanemad. Ehk siis – hinge kinni pidades tuleb loota, et pensionieas perearstid ja psühhiaatrid lükkavad pensionile mineku võimalikult kaugesse tulevikku edasi.

Lisaks lootmisele, mida on ühe tervishoiupoliitika meetmena aastaid viljeletud, on vaja teha pingutusi selleks, et arsti- või õeõpe oleks noortele atraktiivne valik. Et uusi noori liituks tervishoiutöötajate ridadega.

Positiivne on, et riiklikult rahastatud residentuuri õppekohtade arvu on viimastel aastatel suurendatud. Paraku ei täitu kõik õppekohad selliselt, nagu see oli aastaid tagasi. Käesoleval aastal jäi täitmata ligi 10% residentuuri õppekohtadest. Lisaks on teadmine, et viimasel neljal aastal katkestas keskmiselt 7% residentuuri alustanud oma õppetöö.

Õdedest – praegu on meil keskmine õdede arv 1000 elaniku kohta 6,48. Kui me sooviksime saavutada põhjamaade taset, oleks vaja juurde sama palju õdesid, kui meil praegu üldse kokku on – 9000 ringis. Juba kümmekond aastat tagasi tehtud analüüsid ja hinnangud näitasid, et kui Eesti tahab jõuda 2032. aastaks 9 õeni 1000 inimese kohta, oleks pidanud juba siis õeõppesse vastu võtma 700–800 üliõpilast aastas.

Sellise vastuvõtu tasemeni jõuame Eestis paraku alles järgmisel aastal – üheksa aastat kavandatust hiljem. Seega on ka siht – üheksa õde 1000 inimese kohta – nihkunud edasi aastani 2042. Kas seda ka siis saavutada on võimalik – see on iseküsimus.

Tervishoiutöötajate puuduse üks tagajärg on, et tervishoiuteenuste kättesaadavus on piirkonniti ja erialati ebahühtlane. Maakonna- ehk üldhaiglates on hoogsalt vähenenud nende erialade arv, kus patsientidele abi osutatakse. Näiteks kui veel 2019. aastal oli pediaater 11 üldhaiglas, siis 2021. aastal kõigest 5 haiglas; kui neuroloog oli 2019. aastal 11 üldhaiglas, siis kaks aastat hiljem vaid 6 haiglas.

Rõhutan, et need näited on viimase kolme aasta kohta ja teatud spetsialistide vähenemine üldhaiglates on olnud järsk. See omakorda tähendab, et kuna neis haiglates enam üht või teist spetsialisti tööl pole ja temalt abi ei saa, tuleb minna kuskile mujale. Liigne on vast selle juures lisada, et teenuste pakkumine ei laienenud maakonnahaiiglates ühelgi erialal. Peamine põhjus on loomulikult jällegi eriarstide puudus.

Tervishoiuteenuste koondumine suurematesse haiglatesse on ravi kvaliteedi huvides paratamatu. Paraku ei ole ravivõimaluste piirkondlik kahanemine seni olnud juhitud protsess, vaid see on olnud juhuslik. Elu ja aeg ise on teinud reforme, mida on ammu arengudokumentides vajalikena kirjeldatud, kuid mis on nendesse dokumentidesse jäänud julget otsustajat ootama.

Aastal 2000 ehk 22 aastat tagasi arvasid eksperdid haiglavõrgu arengukava ettevalmistamisel, et Eestile on 19 haigla asemel jõukohane 13 haiglat. Haiglate arv on järgnenud ajal küll muutunud, kuid vastupidises suunas ekspertide soovitatule. Nüüd on meil suisa 20 haiglavõrgu arengukava haiglat. Seda olukorras, kus tervishoiutöötajaid on vähem kui kunagi varem lähiminevikus.

Kui otsuseid teeb selleks seatud ja kutsutud otsustaja asemel elu ise, siis sõltub ravi piirkondlik kättesaadavus juhusest ja õnnest – kas konkreetsesse üldhaiglasse on veel eriarsti jäänud või mitte. Mõnes piirkonnas on juurdepääs ootuspärase kvaliteediga ravile, mõnes mitte. Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel tuleks lõpuks kokku leppida, millises mahus ja kuidas tagada tervishoiuteenuse regionaalne kättesaadavus.

Küsimus ei ole niivõrd haiglate arvus, vaid selles, milliseid teenuseid on neis haiglahoonetes võimalik hääbuvate ressurssidega tervishoiusüsteemis pakkuda – seda tuleb ausalt ja selgelt välja öelda. Mitmete e-lahenduste ja kaugteenuste arendamine ning raviteekondade ülevaatamine on mõistlik areng, mis aitab ebahühtlase kättesaadavuse muret leevendada. Aga ikkagi vaid leevendada, mitte süsteemselt lahendada. Sest lõpuks peab täpsustatud raviteekonna osaks olema või ka kaugteenust osutama ikkagi lihast ja luust tervishoiutöötaja.

Pea iga tervisevaldkonna teema, mida me oma aastaaruannet ette valmistades käsitlesime, jõudis lõpuks selleni, et puudub piisav hulk spetsialiste. Aga oli ka teisi väga suuri probleeme –

ennetuses ja haiguste varajases avastamises. Neile valdkondadele on viimastel aastatel vähe tähelepanu jagunud.

Ennetus aitab ühelt poolt hoiduda rasketest tervisehädadest, kuid teiselt poolt leevendab ka niigi koormatud tervishoiutöötajate ja tervishoiusüsteemi koormust. Üks mõtlemapanevamaid infokilde meie aastaaruandes oli minu jaoks see, et koguni 43% lastest, kes olid sündinud 2016. aastal, ei läbinud 3–6-aastasena kordagi regulaarset tervisekontrolli. Igal aastal käis neist tervisekontrollis kõigest 6%. Mis jääb aga lapseas avastamata, ei pruugi hiljem olla enam parandatav.

Ka vähiennetuses oleks võimalik palju ja kiiresti ära teha – kui sõeluuringutele kutsutud inimesed sinna ka tegelikult kohale saada. Rohkem kui seni. Ka selleks ei ole juurde vaja lõputuid analüüse ja kaunisõnalisi strateegilisi dokumente. Alustada võiks kas või vastutaja määramisest.

Eelmisel aastal siinsamas saalis rääkisin sellest, et avalikus sektoris tuleb ebamäärane kollektiivne vastutus muuta konkreetseks. Sõeluuringute korraldamine on üks nendest teemadest, kus vastutus teema eest on olnud kollektiivne – ehk teisisõnu selge peremeheta. Nimelt on sõeluuringute korraldamise ülesanded jagatud Eesti Haigekassa ja Tervise Arengu Instituudi vahel. Sotsiaalministeerium ei ole seni selgelt otsustanud, kes vastutab valdkonna kui terviku eestvedamise ja arendamise eest.

Ja muidugi peaks igaüks tundma vastutust iseenda tervise eest – kui on loodud võimalus vähile varakult jaole saada, on vastutustundlik seda võimalust ka kasutada ja minna sõeluuringule.

Tulen tagasi seisukoha juurde, et oleme juba mõnda aega tagasi ületanud selle piiri, kus tagasipöördumine harjumuspäraselt kättesaadava raviteenuse juurde oleks olnud võimalik. Kaotatud aega ei ole võimalik rahaga tagasi osta, isegi kui seda juurde laenata. Koolitamata meditsiinitöötajaid on võimatu järele koolitada – oleme tervishoiu jaoks kaotanud mitu aastakäiku gümnaasiumilõpetajaid.

Rahvastiku- ja tulevikutrende vaadates on selge, et meil ei ole oma tervisevaldkonna strateegiates kirjeldatud unistuste täitmiseks inimesi. Välja arvatud juhul, kui inimeste juurdekoolitamine määratakse selgeks prioriteediks.

Aga sellist otsust ei ole sugugi lihtne teha, sest lisaks tervishoiutöötajatele on meil puudu õpetajaid, politseinikke, päästjaid, insenere, IT-spetsialiste jne, jne. Riigikontrolli kahe aasta taguse aastaaruande järelendus nende spetsialistide kohta oli sama mis tänavu tervishoiutöötajate puhul: tuleks ausalt tunnistada, et kõikjal riigis ühetaoliselt ja ühtlase kvaliteediga avalike teenuste pakkumine käib meile senisel kujul üle jõu.

Kui võtta kõrvale ka Kutsekoja koostatud põhikutsealade hõive muutuse prognoos ning hinnang tööjõu nõudlusele, siis näeme, et kõigi välja käidud vajaduste rahuldamiseks oleks meil vaja oluliselt suurema rahvaarvuga riiki. Aga riik on meil täpselt nii suur, nagu ta on – sealjuures jääb tööealisi vähemaks ja rahvastik vananeb.

Niisiis on oluline selgelt tunnistada, et praegu peame hakkama saama vajalikust väiksema arvu arstide ja õdedega, kes on juba praegu üle koormatud, samas kui haigusi ja hädasid vähemaks ei jää.

Tervishoiuteenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele tuleb seada realistlikud eesmärgid ja teha uut olukorda arvestavaid otsuseid, kus vajadused mahuvad võimaluste raamidesse. See võib tähendada seda, et kvaliteetne arstiabi on inimestele harjumuspärasest kaugemal, kuid samal ajal on see kõigile abivajajatele kättesaadav.

Täiesti omaette suure teemana tuleb ühtlasi mõelda, kuidas uues olukorras kombineerida ühiselt ehk maksudest rahastatava ja eratervishoiu toimimist. Mõelda võiks ka sellele, kuidas motiveerida inimesi panustama enda ja eelkõige oma laste terviseprobleemide ennetamisse ning kuidas riik saaks nii käitujaid soodustada.

Riigikontrolli auditiaruannetes on tavaks aruande lõppu lisada ka ettepanekuid ja soovitusi. Teeksin sedapuhku ka oma kõne lõpus ühe ettepaneku. Ja see ei puuduta ainult täna kõneks olnud tervishoidu, vaid kõiki riigielu valdkondi.

Minu mõte tõukub sellest, et ministriumide algatatud üha uued ja uued poliitikaettepanekud trügivad sageli meie võimaluste piiridest välja. Ja ma pean siinkohal silmas ennekõike tööturul olevaid inimesi, mitte raha.

Õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel on juba pikka aega nõudeks, et seletuskirjas tuleb välja tuua seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud.

Enamasti on seal välja toodud arvutused, kui palju õigusakti rakendamine maksma läheb. Tööturu suundumusi vaadates oleks juba praegu mõistlik lisada seletuskirja ka lühike ja konkreetne alajaotus, kus kirjeldatakse õigusaktiga loodava uue või uuendatava teenuse rakendamiseks vajalike töötajate arvu, kvalifikatsiooninõudeid ning seda, kust need inimesed võetakse.

Kooskõlastamise käigus võiks hinnata, kas kavandatav tööjõud on ka tegelikult olemas või kas vajaliku hulga inimeste koolitamine on üldse realistlik. See annaks ka seadusandjale, teile, eelnõu menetledes kindlustunde, et kavatsetu võib ka tegelikult olla rakendatav.

Võimaluste hindamine on eriti oluline olukorras, kus üha rohkem soovitakse ka avalike teenuste või riigi rahastatud teenuste pakkumisel liikuda personaalsema teenuse suunas, mis tähendab seda, et teenused muutuvad ka tööjõumahukamaks. Tööjõud on samamoodi piiratud ressursid nagu raha ning vajaks eraldi hindamist ja tähelepanu.

Võttes üldistavalt kokku tänase sõnumi, toetun mõttele, mida rõhutasin ka viis aastat tagasi Riigikogu ees oma esimeses ettekandes riigikontrolörina ja mis on praegu ehk veelgi aktuaalsem kui toona: riigil on tuumikülesanded, mille toimimisest sõltub inimeste tegelik elu. Oluline on, et kõikvõimalike uute imepärase ja kulukate tegevuste väljamõtlemise kõrval jaguks meil tähelepanu ka aastaid lahendust oodanud teada-tuntud probleemidele. Need vanad probleemid ootavad jätkuvalt lahendusi, ootavad otsuseid. Kui me aga ise ei otsusta, teeb elu meie eest need otsused ise. Ja siis ei ole meil enam suurt midagi kaasa rääkida.

## **Riigikontrolör Janar Holmi vastus 1. veebruaril 2022 Riigikogu liikme Helir-Valdor Seederi kirjalikule küsimusele seoses COVID-19 vaktsiinilepingute teemalise teabepäringuga**

Austatud Helir-Valdor Seeder

Tänan Teid küsimuste eest, mis puudutavad riigi tegevust koroonakriisi tõrjumisel. Vastan Teie 18. jaanuaril 2022 esitatud küsimustele ulatuses, mida saan hetkel teha, sest osa info hindamine laiemas kontekstis ootab riigi majandusaasta koondaruande kohta tehtava auditi valmimist. Loomulikult edastan Teile Riigikontrolli järeldused võimalikult terviklikult niipea, kui see on võimalik. Osa vastuseid saan aga saata juba kohe – siin nad on rühmitatuna küsimuste kaupa.

### **Küsimus: Kas Sotsiaalministeerium on vastanud Teie teabepäringule ja väljastanud Riigikontrollile kõik COVID-19 vaktsiinide hankimisega seotud lepingud ning muud varude soetuse aluseks olevad dokumendid?**

Jah, on. Riigikontrolli audiitorid palusid Sotsiaalministeeriumil esitada meile lepingud ja muud dokumendid, mille alusel toimusid COVID-19 vaktsiinide tarned 2020. aasta lõpus ja 2021. aastal. Sotsiaalministeerium esitas meile Euroopa Komisjoni ja vaktsiinitootjate (AstraZeneca, Janssen Pharmaceutica, Moderna ja Pfizer-BioNTech) vahel sõlmitud eelostulepingud, lepingud ja Sotsiaalministeeriumi poolt lepingu alusel allkirjastatud tellimusvormid. Tellimusvormid on liikmesriikide allkirjastatud lepingulisad, mille vorm on ette nähtud Euroopa Komisjoni sõlmitud (eel)ostulepinguga. Tellimusvormides on üldjuhul fikseeritud tarnitavad kogused, hinnad, makse- ja tarnetingimused, tarnegraafikud.

### **Küsimus: Kui kaugele ja milliste järeldusteni on Riigikontrolli audiitorid jõudnud eelmainitud lepingute ja dokumentide auditeerimisel ning millal plaanite auditi tulemusi Riigikogu liikmetele tutvustada?**

Riigikontroll on teinud päringu Sotsiaalministeeriumile seoses riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande auditeerimisega. Nagu näeb ette riigieelarve seadus, on kavas audit lõpetada ja tulemused avaldada käesoleva aasta augustis. Vaktsiiniostudega seoses selgitatakse auditi käigus järgmist:

- Milliseid kohustusi on vaktsiiniostu lepingutega võetud? Kas need kohustused on raamatupidamises korrektselt kajastatud?
- Kui palju on kehtivate lepingute alusel vaktsiine tellitud? Kas tellimusvormid vastavad lepingutele?
- Kui palju on vaktsiinide eest tasutud? Kas makstud on lepingutes kokku lepitud hinnakirja kohaselt? Kas ettemaksud on olnud põhjendatud?
- Kui palju on vaktsiine Eestisse tarnitud ning kas kõik tellitud vaktsiinid on kätte saadud ja varude arvestus korrektne?

Juhul, kui meil on olulisi tähelepanekuid, siis kajastame need eespool mainitud aruandes ja mul on hea meel need ka Teile veel eraldi edastada.

Ajendatuna Teie varasematest kirjalikest küsimustest lisan selgituseks, et 31.12.2021. a seisuga on Eesti tellinud vaktsiine mitmel korral neljalt tootjalt kokku 3,46 miljonit doosi. Tellitud kogus jaguneb tootjate vahel järgmiselt: AstraZenecalt on tellitud 1,33 miljonit doosi, Janssen Pharmaceuticalt 0,3 miljonit doosi, Modernalt 0,41 miljonit doosi ja Pfizerilt-BioNTechilt 1,42 miljonit doosi. Vabariigi Valitsus on otsustanud osa tellitud vaktsiinidest (AstraZeneca ja

Janssen) annetada kolmandatele riikidele: kokku annetatakse ligikaudu 1,13 miljonit ühikut. 31.12.2021. a seisuga oli Eestisse tarnitud kokku 2,27 miljonit ühikut vaktsiini. Kõige rohkem on Eestisse jõudnud Pfizeri-BioNTechi toodetud vaktsiine (1,56 miljonit doosi, see sisaldab ka Soomelt laenatud doose).

Terviseameti andmetel on riigieelarvest 31.12.2021. a seisuga makstud vaktsiinide eest kokku 23,9 miljonit eurot. Seejuures on oluline rõhutada, et lepingutes on eri tootjatega kokku lepitud erinevates maksetingimustes: osale tootjatest on tehtud ettemakseid (nt Moderna) ning teistele tootjatele ei ole veel kõikide tellitud dooside eest makstud (nt AstraZeneca).

Detailsema info lepingutingimuste, sh tarne- ja maksetingimuste kohta saab Teile anda tervise- ja tööminister, kes on Eesti riigi poolt allkirjastanud vaktsiinide tellimusvormid. Samuti saab tervise- ja tööminister tutvustada Teile kui Riigikogu liikmele vaktsiinidesse puutuvaid lepinguid, millega tutvumiseks on Teil täielik õigus.

## **Riigikontrolör Janar Holmi kiri Vabariigi Valitsusele 21. juunil 2022 Tallinna Haigla ehitamise ettevalmistamise probleemide ja riskide kohta – tähelepanekuid ja soovitusi Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise punkti juurde, mis käsitleb erinevate ehitusobjektide kallinemisega seotud küsimusi**

Riigikontroll keskendub tänavuses Riigikogu jaoks ettevalmistatavas ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta tervisevaldkonnale, sh tervishoiuteenuste kättesaadavusele. Ülevaate koostamise ettevalmistamise ja valdkonna arengu seire eesmärgil on Riigikontroll võimaluste piires jälginud Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku kavandamise käiku, sest see on Vabariigi Valitsuse soovi kohaselt Eesti riigi üheks lähiaastate mahukamaks investeeringuks, mida soovitakse rahastada ka Euroopa Liidu taasterahastu kaudu. Valitsuse materjalide järgi on Tallinna haigla väljaarendamisega seotud investeeringute eesmärk nii meditsiinipersonali kui ka tehnilise baasi võimekuse parem ärakasutamine, kaasaegsete ravitingimuste loomine nii Harjumaa kui ka teiste maakondade elanikele ning tervishoiukriisidele vastupanuvõime kasvatamine. Planeeritav haigla mõjutab selle suuruse tõttu ka ülejäänud haiglavõrku. Seepärast on oluline, et uue haigla puhul oleks juba planeerimisfaasis lisaks finantseerimisele läbi mõeldud ja kõigi osapooltega läbi räägitud ka meditsiinilinnaku funktsioonid Eesti haiglavõrku kui tervikut silmas pidades

Riigikontroll on aastaid hinnanud suuremahuliste investeeringutega seotud riiklike projektide (Rail Baltic, idapiiri väljaehitus jt) riske ja nende riskide maandamise mooduseid. Selle kogemuspagasi pinnalt on põhjust pöörata Tallinna Haigla projektile viivitamatut tähelepanu ning saada selgus terves reas küsimustes, et vältida halvavaid tagasilööke, sest see on üks objektidest, mida on juba praegu tabanud ja mida mõjutab ka edaspidi ehitushindade oluline tõus ning mis on samas finantseerimise kaudu seotud Euroopa Komisjoniga tehtud kokkulepetega.

Riigikontrolli hinnangul oleks muutunud oludes vaja Tallinna Haigla uue kompleksi kogumaksumus täiendavalt üle hinnata. Lisaks haigla ehitusmaksumusele on praegu ebaselge ka kavandatava haigla tegevusvorm ja omanik, otsustamata on investeeringukulude katmise osakaal Tallinna linna ja riigi vahel. Samuti on risk, et Tallinna Haiglas ei kavandata eriarstiabi teenuseid osutada Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Ida-Tallinna Keskhaigla teenuste summana, vaid lisaks planeeritakse uude kompleksi dubleerivalt teistes haiglates juba osutatavaid teenuseid. Seega tuleks veenduda, et ei ehitata osaliselt midagi sellist, mis on juba praegu piirkondlikes haiglates (Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Tallinna Lastehaigla) olemas ja mis tekitaks dubleerimist koos sellega kaasnevate täiendavate kuludega.

Et Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku projekteerimine juba käib ja Vabariigi Valitsuse selgeks sooviks ning Euroopa Komisjonile antud lubaduseks on olnud, et uus haigla valmib juba 2026. aastal, siis soovib Riigikontroll investeeringuga eduka edasiliikumise tagamiseks Vabariigi Valitsusel küsida Sotsiaalministeeriumilt kiiremas korras ülevaade järgmistes küsimustes:

**1. Välja tuleks selgitada Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku rajamise eeldatav kogumaksumus (sh eraldi tooduna planeerimise maksumus, projekteerimise maksumus, ehitusmaksumus, meditsiinitehnoloogia maksumus, muu sisustuse maksumus). Need maksumused tuleks esitada realistlike vahemikena, sest täpse summa esitamine on dünaamiliselt muutuv olukorras võimatu ja enesepetlik.**

2021. aasta sügisel hinnati Tallinna Haigla eeldatavaks kogumaksumuseks 520 miljonit eurot. Sellest planeerimise, projekteerimise ja ehituse kavandatavaks maksumuseks oli 450 miljonit ning investeringuks seadmetesse 70 miljonit eurot.

14. aprillil 2022 Riigikontrollile saadetud kirjas hindas tervise- ja tööminister Tallinna Haigla maksumuseks (2022. aasta aprilli seisuga) 537,6 miljonit eurot ning koos kriisahaigla võimekusega (koos võimaliku täiendava maa-aluse korrusega, mis seotud kriisivalmidusega) ca 585 miljonit eurot. Arvestades viimastel kuudel oluliselt tõusnud ehitushinda ja riigiasutuste kogemust ehitushangete läbiviimisel, on see maksumuse hinnang Riigikontrolli arvates liiga optimistlik.

**Riigikontrolli soovitus:** Vabariigi Valitsusele tuleks esitada hinnavaheemikena info Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku maksumuse kohta (koos vastava eksperthinnanguga) praegu ning prognoosid eri variantidega hinnavaheemikena olukorraks, kus ehitusturul toimuv tingib täiendava hinnakasvu. Samuti oleks vaja määrata talumislagi, mille puhul pöörduakse alternatiivide juurde ehk millisest maksumusest alates peavad finantseerimise osapooled seda üle jõu käivaks ja peavad otstarbekaks uusehitise asemel pigem seniste hoonete renoveerimist vms.

## **2. Tuleks kokku leppida Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku rajamise rahastamise allikad – kes hoone ehitamist rahastab ja millises osas.**

Töö- ja terviseministri 2022. aasta 14. aprilli kirja kohaselt on 280 miljonit eurot planeeritud katta Euroopa Liidu taasterahastust ning vähemalt 140 miljonit eurot Tallinna linna poolt. Seega on investeringuteks kate 420 miljoni ulatuses.

Sõltuvalt sellest, kas otsustatakse ehitada täiendav korrus kriisahaigla loomiseks või mitte, on katteta vähemalt 120–165 miljonit eurot. Arvestades ehitushindade tõusu on tegelik puudujääk veelgi suurem. Kokku on leppimata, millise osa katab riik ja millise Tallinn ning kuidas jaotatakse riskid juba teadaoleva kallinemise või tulevikus tekkida võivate täiendavate kallinemiste puhuks. Rahastamise allikad ja vastutus peaks olema selged enne, kui ehitustegevus algab.

Segadus selle ümber, kes ikkagi tagab rahastuse, on suur. Näiteks taaste- ja vastupidavuskavas on rahastamise kohustust kirjeldatud mitmel erineval viisil ja erinevale maitsele:

- **Rahastuse tagab Tallinna linn** (lk 303) – „Hoone täismahus valmis ehitamiseks vajalik täiendav rahastus tuleb Tallinna linnalt ja võimalusel muudest allikatest ning kajastatakse tekkepõhiselt vastavate aastate eelarvetes.“
- **Rahastuse tagab Vabariigi Valitsus** (lk 323) – „Taastekava kinnitamisega võtab Vabariigi Valitsus kohustuse kavasse lisatud investeringud realiseerida ning tagada rahaliste vahendite õigeaegne olemasolu vastavalt investeringu plaanile.“
- **Rahastuse tagab Tallinna linn** (lk 329) – „Põhja-Eesti meditsiinilinnaku ehitamist ei ole kavandatud rahastada teistest ELi programmidest. Investeringu tervikmaksumuse tagamiseks kaasab täiendavad vahendid Tallinna linn.“
- **Jagatud kohustus** (lk 325) – „Investeringuga loodavast Põhja-Eesti meditsiinilinnakust rahastatakse projekteerimist ning osalist ehitustegevust taaste ja vastupidavusraha-  
stust summas 280 mln eurot, riigieelarve tuludest ja Tallinna linna poolt kaetakse ülejäänud ehitustegevuse ja juhtimiskulud mahus 93,15 mln eurot. Tallinna linna poolt kaetakse sisustamise kulud mahus 70 mln eurot. Riik ja linn tagavad oma eelarvetest vajaliku täiendava rahastuse Põhja-Eesti meditsiinilinnaku valmimiseks.“

Töö- ja terviseminister selgitas oma 2022. aasta 14. aprilli kirjas Riigikontrollile, et „Eesti taaste- ja vastupidavuskavast on planeeritud katta 280 miljonit eurot, Tallinna linn panustab projekti vähemalt 140 miljonit eurot ning jätkuvad läbirääkimised riigi ja pealinna vahel ülejäänud kulude katmiseks. Projekti ehitusmaksumus moodustab kogusummast *ca* 2/3. Lõplik ehitushind ja täpsemad jaotused selguvad projekti järgmiste etappide käigus“.

**Riigikontrolli soovitus:** Vabariigi Valitsusele tuleks esitada info Tallinna Haigla Lasnamäe meditsiinilinnaku rahastamise kohta – millise osa kogumaksumusest rahastab riik ja millise osa rahastab Tallinna linn.

### **3. Tuleks kokku leppida, kas Euroopa Liidu taasterahastu 280 miljoni euro mitte-eraldamise korral katab puudujäägi riik või Tallinna linn või teevad nad seda koos kokkulepitud summas või proportsioonis.**

Eesti saab Euroopa Liidu taasterahastust 280 miljonit eurot Tallinna haigla ehituseks ainult sel juhul, kui hoone kasutusloa menetlus on algatatud 2026. aasta suvel. Kui selleks tähtjaks ei ole hoone kasutusloa menetlust algatatud, jääb Eesti sellest rahast ilma ning siis tuleb raha leida riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Arvestades objekti keerukust, on väga suur risk, et tähtjaks Tallinna Haigla kasutusloa menetlust algatada ei jõuta. Taaste- ja vastupidavuskavas on selgelt fikseeritud, et **kogu** hoone (129 000 m<sup>2</sup>) kasutusloa menetlus peab olema algatatud 2026. aasta suvel. Arutatud on ka võimalust, et rahastamiseks piisab ainult hoone ühe osa suhtes kasutusloa menetlemise algatamisest. Paraku ei ole see ilma kokkulepitud taaste- ja vastupidavuskava muutmata võimalik ning muuta saab seda ainult kokkuleppel Euroopa Komisjoniga.

**Riigikontrolli soovitus:** Vabariigi Valitsusele tuleks esitada info riskide jaotamise kohta riigi ja Tallinna linna vahel ning alternatiivne rahastusplaan, kui Tallinna Haigla ehitust ei saa rahastada 280 miljoni euro ulatuses taaste- ja vastupidavuskavasse planeeritud rahast.

### **4. Tuleks kokku leppida, milline on Tallinna Haigla tegevusvorm ning kas riik osaleb sõltuvalt tegevusvormist Tallinna Haigla asutajaõiguste teostajana, aktsionärina või muul moel.**

2021. aasta sügisel kinnitatud taaste- ja vastupidavuskava kohaselt on Tallinna Haigla omanikeks Tallinna linn ja riik (lk 323). Samuti on dokumendis viide sellele, et Tallinna Haigla tegevusvormiks on aktsiaselts (lk 324). Samas on tervise- ja tööminister oma 2022. aasta 14. aprilli kirjas selgitanud, et esmalt asutab Tallinna linn projekti elluviimiseks (ehitamiseks) sihtasutuse Tallinna Haigla Arendus ning hiljem moodustatav sihtasutus on võimalik asutada ka riigi ja linna ühise sihtasutusena ning see hakkab korraldama haigla sisulist tegevust. Seega, otsust veel ei ole.

Suurprojekti puhul peaks juba enne projekti alustamist olema selge, kes on tulevase haigla omanik. Ilma selleta ei saa rääkida ka selgest vastutusest eesmärgi, tulemuse ja protsessi eest.

**Riigikontrolli soovitus:** Vabariigi Valitsusele tuleks esitada info Tallinna Haigla kavandatava tegevusvormi ning omandisuhete kohta.

### **5. Tuleks hinnata, kas Tallinna Haigla tegevusmahtude kavandamisel on arvestatud ka teiste haiglate funktsionaalsete arengukavadega ning on välditud põhjendamatut dubleerimist ja üleinvesteeringut.**

Tallinna Haigla rajamise ühe keskse kaalutlusena on esitatud killustatuse vähendamine, mis aitaks vähenevate tervishoiuressursside tingimustes tõhustada rahakasutust ning nii meditsiini-tehnoloogia kui ka kompetentsuse ebaotstarbekat kasutamist. Samuti peetakse oluliseks

vähendada Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Ida-Tallinna Keskhaigla vahelist konkurentsi rahale ja personalile.

Mõistlik oleks, kui Tallinna Haigla suurinvesteeringut tehes vaadatakse tervishoiusüsteemi ressursikasutust ja ressursikonkurentsi laiemalt kui ainult Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Ida-Tallinna Keskhaigla tegevusega seonduvalt. Tegevusmahtude planeerimisel tuleks arvestada ka Põhja-Eesti Regionaalhaigla ning Tallinna Lastehaigla tegevusmahtude ja arengukavadega ning teatud valdkondades ka Tartu Ülikooli Kliinikumi tegevusmahtude ja arengukavadega. Samuti tuleks planeerimisel silmas pidada laiemalt haiglavõrgu arengukava sihte ja haiglavõrgus planeeritavaid muudatusi.

Taaste- ja vastupidavuskava kohaselt on Tallinna Haiglas planeeritud eriarstiabi teenuseid osutada praeguste keskhaiglate – Lääne-Tallinna Keskhaigla ja Ida-Tallinna Keskhaigla – teenuste summana (lk 292). Mõningatele võimalikele probleemidele on tähelepanu juhtinud Põhja-Eesti Regionaalhaigla (04.02.2019. a kiri tervise- ja tööministrile). Regionaalhaigla osundab oma kirjas, et on leidnud Tallinna Haigla funktsionaalses arengukavas märke, et uude haiglasse kavandatakse mainitud keskhaiglate mahtudega võrreldes suuremat tegevusmahtu.

Riigikontroll soovis piirkondlike haiglate hinnangut raviteenuste dubleerimise riskide kohta, kuid selgus, et neil puudub info uue haigla kavandatud ravitegevuste kohta.

Vältimaks olukorda, et Tallinna Haigla kavandatavad teenused ja teenusmahud selguvad alles pärast seda, kui investeering ruumidesse ja meditsiiniseadmetesse on tehtud, tuleks haiglavõrgu teiste osalistega kohe analüüsida Tallinna Haigla kavandatavaid mahtusid ning hinnata dubleerimise ja üledimensioneerimise riske. Muu hulgas tuleks hinnata seda, kas teenusmahtude suurendamiseks piisab vastavaid meditsiinitöötajaid ning kui ei piisa, kuid mahu suurendamine on vajalik, siis peaks olema Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös ette valmistatud plaan vajalike spetsialistide koolitamiseks. Kuna Tallinna Haigla kompleksi kasutusloa taotlus kavatakse esitada juba nelja aasta pärast ehk selleks ajaks peaks olema võtta ka vajalikud inimesed, kes seal tööle hakkavad, on selge, et täiendava hulga inimeste vajaduse korral on nende koolitamise alustamisega juba hiljaks jäänud.

Põhjendamatu ja personaliga katmata dubleerimist tuleks aga kõigiti vältida, sest see ei tähendaks mitte ainult suuremat investeeringukulu, vaid ka suuremaid tervishoiukulusid tulevikus. Hinnangu andmise juures peaks osalema ka Eesti Haigekassa, kes saab anda arvamuse senisest suuremas mahus kavandatud teenuste ja ravijuhtude täiendava rahastamise võimaluse kohta.

**Riigikontrolli soovitus:** Vabariigi Valitsusele tuleks esitada Tallinna Haigla funktsionaalse arengukava ajakohastatud versioon, mis kajastab kavandatavat investeeringut, ning eelprojekti meditsiinitehnoloogia osa, millele on lisatud Eesti Haigekassa, Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja Tallinna Lastehaigla arvamused dubleerimise riskide kohta.

## **Riigikontrolör Janar Holmi vastus 6. oktoobril 2022 Riigikogu liikme Helir-Valdor Seederi kirjalikule küsimusele COVID-19-vaktsiinide ostulepingute, tarnete ja maksete kohta**

Austatud Helir-Valdor Seeder

Riigikontroll tegi riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi käigus audititoiminguid Sotsiaalministeeriumis, sh kontrollis COVID-19-vaktsiinide ostu ja varude arvestusega seonduvat. Audititoimingud tehti 31.12.2021. aasta seisuga ning vastused järgnevatele küsimustele on esitatud sama kuupäeva seisuga. Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande auditiaruandes ei ole eraldi vaktsiinide soetustega seonduvat kajastatud, kuna Riigikontroll ei leidnud puudusi, mis oleksid mõjutanud hinnangut riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta.

Riigikontroll jätkab COVID-19-vaktsiinide soetamisega seonduvat seiret ning plaanib uue aasta alguses teha kokkuvõtte 2022. aasta jooksul COVID-19-vaktsiinidega toimu kohta, mille Teile kui teema vastu huvi tundnud Riigikogu liikmele edastan niipea, kui see valmib.

Järgnevalt vastused Teie küsimustele:

### **1. Milliseid kohustusi on vaktsiiniostu lepingutega võetud? Kas need kohustused on raamatupidamises korrektselt kajastatud?**

Euroopa Komisjon ja vaktsiinitootjad on sõlminud eelostulepingud ja ostulepingud. Nendes (eel)ostulepingutes on määratud tellimusvormid, mis on liikmesriikide allkirjastatavad lepingulisad. Tellimusvormides on üldjuhul fikseeritud tarnitavad kogused, hinnad, makse- ja tarnetingimused. Eesti riigi esindajana täitis tellimusvormid Sotsiaalministeerium ja allkirjastas tervise- ja tööminister. Vaktsiinitootjate ja Eesti allkirjastatud tellimusvormidest lähtudes on Eestil kohustus tellimusvormidel kinnitatud doosid välja osta.

Auditeeritud perioodil oli minister allkirjastanud tellimusvormid viie vaktsiinitootjaga. Sellele lisandus 2022. aastal tellimusvorm veel kuuenda vaktsiinitootjaga. Nende tellimusvormide alusel on Eestil kohustus välja osta suurusjärgus 6,3 miljonit vaktsiinidoosi kogumaksumusega 90,1 miljonit eurot.

Vaktsiiniostu tehingud on riigi raamatupidamises korrektselt kajastatud. Raamatupidamises kajastatakse tehingud tekkepõhiselt ehk nende toimumise hetkel, s.t vaktsiinide laost väljastamise hetkel. Kui Eesti on tellitud vaktsiinidoosid kätte saanud, kajastatakse need bilansis varude real. Kui nende kätte saadud vaktsiinide eest on tasumata, siis on kuni makse tegemiseni bilansis üleval ka kohustus vaktsiinitootjate ees. Juhul, kui vaktsiinide eest on tasutud ettemaksuga, tasaarveldatakse vaktsiini kättesaamisel nende maksumus ettemaksuga. Kui vaktsiine ei ole kätte saadud, siis nende maksumust bilansis kohustusena ei kajastata, sest kohustavat sündmust ei ole toimunud ehk kohustust vaktsiini eest tasuda ei ole tekkinud. Kui vaktsiin võetakse kasutusse, siis kantakse see bilansist välja ning arvestatakse aruandeaasta kuludesse.

31.12.2021. aasta seisuga oli riigi bilansis ühele tarnijale tehtud ettemaks summas 1,0 miljonit eurot, vaktsiinivarusid oli arvel 205 000 doosi raamatupidamisliku väärtusega 3,2 miljonit eurot. 31.12.2021. aasta seisuga oli kätte saadud vaktsiinide eest tootjatele tasumata 2,8 miljonit eurot. Riigi 2021. aasta kuludes on kajastatud vaktsiine summas 24,8 miljonit eurot (s.o 2,1 miljonit doosi).

Alates 01.01.2023 antakse COVID-19-vaktsiinide hankimine, hoiustamine ja vaktsineerijatele jaotamine üle Eesti Haigekassale ja vaktsiine hakatakse kajastama Eesti Haigekassa bilansis.

## **2. Kui palju on kehtivate lepingute alusel vaktsiine tellitud? Kas tellimusvormid vastavad lepingutele?**

Riigikontrollile auditi käigus antud selgituste kohaselt oli auditeeritud perioodil Eesti tellinud vaktsiine viielt tootjalt kokku ligi 6,3 miljonit doosi, sealhulgas pärast 31.12.2021 tarnitavad kogused. Tellimusvormidega kokku lepitud kogus jaguneb tootjate vahel järgmiselt: AstraZenecalt on tellitud 1,3 miljonit doosi, Janssen Pharmaceuticalt 0,3 miljonit, Modernalt 0,7 miljonit, Pfizerilt-BioNTechilt 3,9 miljonit ja Novavaxilt 0,05 miljonit doosi.

2021. aastal toimusid vaktsiinide tarded neljalt esimeselt vaktsiinitootjalt. Nende nelja tootja tellimusvormides toodud hinna, koguste ja tähtaegade tingimused vastasid olulises osas lepingutes ettenähtule. Terviseametilt saadud selgituste kohaselt on tellimusvormidel toodud tarnimise eeldatavad ajad ja kogused. Üldjuhul on neid järgitud ja täidetud, kuid reaalses tarnetes oli ka erinevusi. Erinevused olid näiteks tingitud vaktsiini pakendi suurusest vms ning sellised ebakõlad on tasaarveldatud järgmiste tarnetega.

## **3. Kui palju on vaktsiinide eest tasutud? Kas makstud on lepingutes kokku lepitud hinnakirja kohaselt? Kas ettemaksed on olnud põhjendatud?**

Auditi käigus täpsustunud andmetel tasuti 2021. aastal vaktsiinide eest kokku ligi 25,4 miljonit eurot (sealhulgas nii kuludesse kantud vaktsiinid, varudes olevad vaktsiinid). Maksed jagunesid tootjate vahel järgmiselt: AstraZeneca 752 000 eurot, Janssen Pharmaceutical 595 000 eurot, Moderna 4,8 miljonit ja Pfizerilt-BioNTech 19,2 miljonit eurot.

Maksed vastasid lepingus kokku lepitud hinnakirjale, ettemaksed olid kokku lepitud Euroopa Komisjoni ja vaktsiinitootjate vahel sõlmitud (eel)ostulepingutega. Audiitorid ei tuvastanud maksetes kõrvalekaldeid lepingutes toodud hinnakokkulepetest.

## **4. Kui palju on vaktsiine Eestisse tarnitud ning kas kõik tellitud vaktsiinid on kätte saadud ja varude arvestus korrektne?**

Eestisse oli 31.12.2021. aasta seisuga tarnitud kokku ligi 2,3 miljonit vaktsiinidoosi. Tarded jagunesid tootjate vahel järgmiselt: Pfizer 1,6 miljonit doosi, Moderna 243 000 doosi, Janssen 121 000 doosi, AstraZeneca 348 000 doosi.

Erinevus tellitud vaktsiinide koguse ja tarnitud vaktsiinide koguse vahel tuleneb sellest, et osa tellitud vaktsiine ei olnud vastavalt tarnegraafikutele 31.12.2021. aasta seisuga Eestisse jõudnud, osa vaktsiine ei tarnitudki otse Eestisse, vaid need annetati kolmandatele riikidele.

Varud on raamatupidamises korrektselt kajastatud. Riigikontrolli audiitorid osalesid vaatlejana Terviseameti varude inventuuris (01.12.2021) ning veendusid, et inventuuride korraldus vastas Sotsiaalministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas varude kohta sätestatule.

## Riigikontrolör Janar Holmi artikkel „Siilina udus“ rohepöörde teemal 26. mail 2022 Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis

Rohepöördest üldise ja paatosliku jutu ajamise asemel tuleks minna märksa valdkonna-põhisemaks ja rääkida, mida me konkreetselt teeme energeetikas, transpordis, põllumajanduses, jäätmemajanduses, ehituses, tööstuses. Rohepööre vajab silda hetkeolukorra ja eesmärgi vahel, ehk selgust ja kokkuleppeid, kuidas jõuda punktist A punkti B. Vaid vaidlustes saab tegelikult selgeks, mis on reaalne ja ratsionaalne, mis on kavandatud ajaraamis päriselt jõukohane ja võimalik ning mis mitte.

\* \* \*

Umbes kümme aastat tagasi osalesin ühel valitsuserakondade esindajate kohtumisel koolivõrgu korrastamise ja õpetajate palga tõstmise teemal. Olin toona haridus- ja teadusministeeriumi kantsler ning minister oli Jaak Aaviksoo, kes oli selle teema jõuliselt ette võtnud. Eesmärgid olid ammu kokku lepitud – et õpetaja palk peaks olema 20 protsenti Eesti keskmisest suurem ja et koolivõrku tuleb kokku tõmmata. Räägitud ei olnud aga veel täpselt sellest, kuidas seda teha. Tekkis loomulikult debatte ja tüli, keegi ei olnud justkui eesmärkide vastu, küll aga olid kõik üksmeelselt selle vastu, et see just neid lähedalt puudutaks, et just nende lähedalt koolivõrgus lõige tehakse. Ja nii ei liikunud ega liikunud meie eelnõu edasi. Üks haridusministri valitsuskolleegidest küsis temalt sel nõupidamisel, kas kuidagi saaks seda reformi nii teha, et vaidlust oleks vähem ning kõik läheks rahulikult ja vaikselt. Ja Jaak Aaviksoo ütles talle iseloomuliku otsekoheusega sellele valitsuse liikmele: ei saa, sest see on päris reform.

### Vaidlused käima!

Pärisreformid seda tähendavadki, et on muutusi, mis on valusad. Kahtlemata on see väga oluline teema, millest toona juttu oli – õpetajad, koolivõrk. Rohepööre on aga mõõtnatult mastaapsem, see puudutab kõiki meie elutegevuse valdkondi, see tähendab väga põhjalikke ümberkorraldusi väga paljudes valdkondades. Sisuliselt kõiges. Kas me aga päriselt näeme tõsist vaidlust, debatti nende konkreetsete lahenduste üle? Sisulist vaidlust, et arutada, kas sellega, mis on välja pakutud, maksab edasi minna või mitte? Või kas maksab sel viisil, võib-olla tuleks tegutseda mingil muul viisil? Väga paljudes rohepöoret puudutavates valdkondades ei ole optimismist pakatavate pressiteadete foonil seda vaidlust kuigivõrd näha. Ei saa muidugi ka öelda, et vaidlust üldse ei ole, kindlasti mõnes valdkonnas on, näiteks energeetikas, sest praegune olukord lihtsalt ei lase enam nii energiaallikate kui ka elektri ja kütuse hinna jõukohasuse temast mööda vaadata.

Agas üldiselt on teema käsitus loid, sest ei ole veel selget tegevuskava, ei ole konkreetseid lahendusi. Eesmärk – kliimanetraalsuse saavutamine aastaks 2050 – on. Eesmärk, milles on kokku lepitud. Aga mis on kohapealsed üksikute valdkondade selleni jõudmise vahe-eesmärgid lähivaates, keskpikas ja pikas vaates? Mis on tähtajad? Kes on vastutajad? Millised on meetmed? Tulud? Missugune on kulu ühiskonnale? Ja nii edasi. See praegu teada ei ole. Räägitakse küll, et loosungitest on vaja teha samm realistlikkuse suunas, kuid otsusteta jäävast paljast rääkimisest pole paraku eriti kasu. Mis on üks eesmärk ilma tegevuskavata, plaanita, ilma versta-postideta? See ongi üks loosung. Küsimus ei ole aga niivõrd eesmärgis kui säärases, vaid selles, et eesmärgini jõudmiseks on vaja tegelda selleni viiva tegevuste jadaga.

Eelmisel nädalal pidas keskkonnaminister Erki Savisaar Riigikogus kõne teemal „Eesti 2035“ strateegia ja kliimapoliitika alused aastani 2050“. Ta ütles: „Rohepöörde olemuse lahtimõtestamisel on viimasel ajal käinud vilgas toimetamine, kuid selmet peensusteni definitsioone lihvida, peaksime oma energia suunama asja sisule.“ Täpselt nii see ongi. Eriti õige on see olukorras, kus iga kord, kui rohepöördest on mõni konverents või arutelu,

räägitakse sellest, et mida kaugemale otsused edasi lükata, seda kallimaks selle eesmärgi saavutamine meile läheb. Aga samas ei saa me kuidagi definitsioonide lihvimise juurest edasi, sest siit edasi tulevad konfliktid. Ja neid peljatakse.

### **Vaja teekonda punktist A punkti B**

Me oleme praegu olukorras, kus teame eesmärgi, see on kirjeldatud, teame hetkeolukorda. Selles oleme alati tugevad olnud, kui on vaja ilusate sõnadega kirjeldada, kus me oleme ja kuhu me jõuda tahame. Aga mis on see sild hetkeolukorra ja eesmärgi vahel, kuidas jõuda punktist A punkti B? Ehk siis hetkel oleme mõneti udus uitamas. Hetkeolukorra ja tuleviku vahel ei ole süsteemset teekonda teada – versteposte, teadmist maastikust, teadmist kulust.

Ehk olukord meenutab Juri Noršteini režissöörikäe all valminud tuntud multifilmi „Siil udus“. Siil küll teadis oma lõppsihti, kuhu ta tahab jõuda – külla karupojale tähti vaatama ja jooma teed vaarikamoosiga –, kuid mets, millest tee läbi läks, oli mattunud sügavasse uttu. Siil astus uttu, ilma et ta oleks teadnud, millised ohud ja ootamatused teda seal ees ootavad. Ta kaotas ära oma toidukompsu, oli vahepeal hirmunud, kukkus jökke ja pidi peaaegu ära uppuma, kohtas loomi, kellest mõni teda ehmatas, mõni aitas. Vaid õnnelikud juhused aitasid ta lõpuks udust välja ja ta jõudis sihtpunkti.

Me ei saa õnnelike juhuste peale loota. Ainult selget rada pidi käies saame kunagi päralt jõudes istuda puutüvel nagu siil ja karupoeg, vaadata tähti ja rüübata teed vaarikamoosiga.

Mis on aga tagajärg, kui me ei jõua sellest ekslemisest-ootamisest edasi? See läheb ühiskonnale väga kulukaks. On mitmed riskid, viimasel hetkel ülepeakaela tehtavate otsuste risk, omavahelise seosega otsuste risk. Milline on sel teekonnal seatud eesmärgi poole liikumisel arusaam kuludest? On palju ettevõtjaid, kelle ees on küsimused: millesse veel tasub investeerida, kuidas suhtuda praegustesse investeeringutesse, milline on tulevane majandusmaastik – pean ennekõike silmas riigisisest ettenähtavat-kavandatavat reeglite ja piirangute maastikku. Tohutult palju on vaja kokkuleppeid, et päriselt selle eesmärgini jõuda.

Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna keskus tegi valitsusele ligi kolm aastat tagasi uuringu kliimaambitsiooni suurendamise võimalikkuse kohta ja üks põhijäreldusi oli, et kliima-neutraalse Eestini jõudmine on strateegiliselt tarkade investeeringute korral potentsiaalselt pikaajaliselt tulutoov. Rõhutan, et strateegiliselt tarkade investeeringute korral. Aga kuidas teha strateegiliselt tarku otsuseid sellises udus, kus ei ole teada, mis nurga taga täpselt ees ootab ja milline on tervikplaan? Seega on igal juhul vaja hetkeolukorra ja seatud eesmärgi vahele tugevat silda.

### **Senised läbikukkumised ei sisenda optimismi**

Meil on üksjagu näiteid ambitsioonikatest eesmärkidest, mille puhul me ei ole paljude aastatega jõudnud eesmärgi ja hetkeolukorra kirjeldamisest tulemuseni, mida tahame saavutada. Ja need on rohepöörde kui terviku taustal väikesed ja selgelt piiritletud ettevõtmised. Näiteks võttis aastaid tagasi Eesti endale kohustuse, et aastaks 2020 läheb olmejäätmetest ringlusesse 50 protsenti, aastaks 2025 juba 55 protsenti ning aastaks 2035 koguni 65 protsenti. Muide – meie ise, meie valitsus ja parlament on ise selle kohustuse võtnud. Ise oleme seda tahtnud ja nõus-olevalt noogutanud.

Kuidas meil läks aastal 2020? Keskkonnaamet ütleb, et olime umbes 30 protsendi juures, seega samal tasemel mis kümme aastat tagasi, kui see lubadus anti ja eesmärk püstitati. Seejuures olime aastal 2018 selle ringlussevõtmise protsendi eesmärgi isegi uuesti üle kinnitanud! Ei saa öelda, et selle saavutamiseks ei ole midagi tehtud. On küll. Võib-olla oleks see olukord muidu praegu hoopis halvem olnud. Ent liikumist, edenemist eesmärgi saavutamise suunas ei ole olnud. Ja siin ei ole meil kellelegi teisele otsa vaadata kui vaid iseendale.

Eestlaslikult muidugi lahendasime meid ees oodanud jäätmetrahvi probleemi ära – kuna oli võimalik arvestusmetoodikat muuta, saime teistsuguse metoodikaga arvutades naksti 50 protsenti taaskasutust kätte. Trahvist toona pääsesime, aga aastal 2025 ei ole see enam võimalik. Siis tuleb lähtuda tegelikkusest. Ehk konkreetse eesmärgina vähemalt 55 protsenti ringlussevõtmist aastaks 2025 tähendab ka tegelikkuses 55 protsenti, mitte enam mõne teise metoodika abil näidatavat 55 protsenti. Selliselt, nagu on kokku lepitud. See teema on ka osa rohepöördest – kuidas me suudame rohepööret teha sisukalt, kui me isegi palju väiksema eksamiga hakkama ei ole saanud. Miks see ebaõnnestus, mis need põhjused võivad olla? Neid põhjusi on väga palju.

Ühelt poolt vastutuse jagamine. See on keeruline ja ootab meid ka rohepöörde väga paljude teemade puhul ees. Siin on eri poolteks riik, omavalitsus, teenusepakkujad-ettevõtjad ning kõik me ise, inimesed. See tähendas palju tülisid, seda, et olemasolevat süsteemi tuli muuta. Ei õnnestunud. Üks oluline põhjus on ka see, et nende muudatuste tegemine oleks tähendanud inimestele lisakohustusi ja ka ilmselt mõningast lisakulu, kui prügi jääb sorteerimata. Ja seda sõnumit ei taha otsustajad anda.

Meil on veel selliseid eesmäärke, mille saavutamine ei ole väga ei edenenud. See on hoonete energiatõhusaks rekonstrueerimine, mis on võit inimestele, kelle kodused renoveeritakse. Reaalses rahas mõõdetav võit, aga vajab alginvesteeringut. Oluline on aga, et inimesed hakkavad kohe tundma oma rahakotti alles jääva raha tõttu ka selle investeeringu kasulikkust.

Kõik tundub ilus, aastaks 2030 on eesmärk seatud – võetud kohustus, et 50 protsenti korterelamutest peaks olema C-energiaklassile vastavaks ehk suhteliselt energiasäästlikuks muudetud. Oleme taas ise vabatahtlikult selle kohustuse võtnud. Meie enda valitsus ja Riigikogu. Riigikontrolli analüüs möödunud aastast näitab, et senises tempos ja senise rahastusega ei suuda me täita seda eesmärki ei aastaks 2030 ega aastaks 2050. Praegu rakendatakse küll väga palju erinevaid meetmeid, kuid korterelamute puhul peaksime eesmärgini jõudmiseks renoveerimisega tegelema neli korda kiiremini kui seni. See aga ei ole ilmselt reaalne. Väikeelamutega on asi veelgi keerulisem ja ka meetmeid on vähem. Rõhutan, et valitsus on viimasel ajal olulisi samme teinud, aga ikkagi on seda vähe. Näiteks keskvalitsuse hoonete puhul – riik peaks ju ise olema eeskuju rohepöördele – on plaan renoveerida kolm protsenti aastast. Selle kolme protsendiga aastast, millest jääb välja suur hulk avaliku sektori hoonetest ja omavalitsuste hooned, me 2030. aasta eesmärgi saavutamiseni ei jõua.

Ehk siis eesmärgid on õilsad, raske on neile vastu vaielda. On ju loomulik, et püüame olla oma tegevuses võimalust mööda võimalikult keskkonda säästvad ning tarbimises mõistlikud-mõõdukad. Aga kuidas motiveerida edasi liikuma? Kuidas me teeme seda rohepööret, kui me isegi niivõrd selgepiiriliste asjade puhul – nagu jäätmete ringlussevõtt ja elamute energiatõhusamaks muutmine – oleme eesmärkide saavutamisel hädas?

### **Ettevõtjad ja ühiskond ootavad selgust ja kindlust**

Riigikontrolli auditid lõpevad tavaliselt soovitustega, neist malli võttes mõned soovitused ka rohepöörde reaalseks saamise huvides.

Kõigepealt – nagu ütles ka keskkonnaminister Erki Savisaar – selle asemel, et peensusteni definitsioone lihvida, peaksime oma energia suunama asja sisule. Teiseks, rohepöördest üldise ja paatosliku rääkimise asemel tuleb minna märksa valdkonnapõhisemaks, rääkida konkreetsetelt valdkondadest, sellest, mida me nendes valdkondades teeme. Mida me teeme energeetikas, transpordis, põllumajanduses, jäätmemajanduses, ehituses, tööstuses, milles iganes. Konkreetseks tuleb minna kõigis valdkondades, seada nendes konkreetset valdkondlikud eesmärgid, vahe-eesmärgid, tähtajad, vastutajad ja nii edasi ja nii edasi.

Ei pea olema muidugi kirjeldatud, kui palju aastal 2050 miski inimestele maksma läheb. Me ei tea seda ega saagi teada, sest see on liiga kaugel aeg ja määramatust on palju. Tehnoloogia areneb, vahepeal tekib erinevaid valikuid. Me ei kontrolli loomulikult kogu võimalikku arengute jada lähematel aastakümnetel, aga me saame lähiaega panna versta-poste, mida me tahame saavutada selleks, et liikuda edasi. Ja siis samm sammu haaval nende poole liikuda. Ja kindlasti on vajalikud ka kaugemad versta-postid. Kas või näiteks selleks, et ettevõtjatel oleks selgus, millesse on mõtet investeerida ja milliste tingimustega tuleb arvestada. Ja nagu on rõhutanud ka õiguskantsler – riik peab olema sõnapidaja, stabiilsuse ja kindluse andja, mitte sõnamurdja.

Keskonnaminister käsitles paljude oluliste asjade hulgas oma Riigikogu kõnes veel üht aspekti, mida rõhutan – peame väljuma arengukavade, uuringute ning hindamiste virvarrist ning asuma reaalse tegude juurde. Täiesti nõus. Aga hindamisest ei ole pääsu, mõjusid tuleb hinnata ja tuleb hinnata seda, mis see kõik maksab. Ja kes maksab. Ja hinnata, missugune on meile jõukohane koorem kanda, millisel viisil ja tempos edasi liikuda. Sellega saab aga tegeleda siis, kui räägime asjadest just konkreetselt – mida on eesmärkideni jõudmiseks vaja ühes või teises valdkonnas teha.

### **Inimeste ees tuleb olla aus ja mitte udutada**

On väga oluline inimestele ausalt rääkida sellest, mida tähendab igapäevase rohepöörde eesmärkideni jõudmine. Inimestele tuleb ka ausalt öelda, et meile kõigile võetakse rohepöördega kohustusi ja koormisi. Nii käitumuslikke kui ka rahalisi. Me peame teadma, mida see tähendab, mis on jõukohane ja mis järjekorras. Mida tuleb muuta oma igapäevases harjumuspärasel käitumises? Millised on need vahepealsed lisakulud ja sammud ka inimeste enda jaoks?

Seda tuleb seletada. Aga tuleb ka tajuda, mille eest on inimesed valmis rohkem maksma ja mille nimel rohkem tööd tegema, ja mis ei leia mõistmist. On vaja ausalt öelda, et selleks, et tulevikus rohepöörde kasu tunda, tuleb praegu paraku maksta mitmes valdkonnas rohkem. Aga ka sellel rohkem maksmisel on tunnetuslikud piirid, millele lähenemisel tuleb olla väga ettevaatlik, sest eriti just üleminekuoludes vajavad inimesed kindlustunnet, et nende kodu on valge ja soe ning neil on toit laual. Ja seda jõukohase hinnaga.

Üks eeldusi, et üldse tekiks valmidus niigi keerulistel aegadel täiendavaid pingutusi teha ja raskusi kanda, on näidata inimestele veenvalt ka perspektiivi ja selgitada, milline on hoomatavas tulevikus saadav kasu. Ja on kahtlemata ka valdkondi, kus kasu ei tule aastaid oodata, vaid investeeringud annavad kiiremini tulu – näiteks korterite ja majade energiasäästvamaks muutmine.

Seega tuleks tänase päeva ja seatud eesmärgi vahel olev udu ära hajutada ja teha konkreetne teekaart. Avalikkuses on olnud erinevaid mõtteid sel teemal, on arutatud, kas meil peaks olema näiteks kliimaseadus, nagu on mitmes riigis. Nii on võimalik, küllap on aga ka muid erineva paindlikkuse astmega viise selgust ja kindlust saada. On aga oluline, et oleks kõigile selge, mida me kavatsime teha ja kuidas kavatsime tegutseda – kokkulepped peavad olema olemas, need peavad olema puudutatud pooltega läbi räägitud. Kui olukord muutub, tehnoloogia areneb, saavad osalised teha ka uusi kokkuleppeid.

### **Ühiskondliku rahu huvides Riigikogu rohepöördeotsused laiapõhjaliseks**

Minu arvates on ka väga tähtis, et kõik olulised otsused rohepöörde asjus teeb Riigikogu, sest need valikud mõjutavad meie kõigi ja kogu riigi elu ning tulevikku. Kuna need otsused muudavad meie elu pöördumatult ja kogu protsess kestab mitukümmend aastat, julgen kodanikuna arvata, et rohepöördeotsused parlamendis kui rahvaesinduses võiks olla tuntavalt laiemal kandepinnal kui üksnes parasjagu ühel või teisel hetkel võimul olev koalitsioon. See

oleks oluline ka ühiskondliku rahu ja sidususe huvides, et ühiskond laiapindselt üht või teist valikut aktsepteeriks – et rohepööre ei osutuks järjekordseks ühiskonna polariseerumise võimendajaks. Rohepöörde pinnal lõhestumise ohtu aitab ennetada ka see, kui ühiskond tajub, et valitsus ja parlament seisavad tõepoolest kahe jalaga maa peal ning et riigi ning inimeste huvid on kaitstud, seda ka rahvusvahelistes kooslustes.

Millegi päriselt, mitte ainult näiliselt tegemine tekitab alati vaidlusi, konflikte, debatte, tülisid. Nii on see kahtlemata ka rohepöördega. Sellist asja nagu vaikselt või märkamatult-hiilivalt kulgevat rohepööret ei ole olemas. See saab tulla vaid debattide, vaidlusega, mis sunnivad leidma vajalikke tasakaalupunkte. Me vajame ühiskonnas ja majanduses just reaalseid tasakaalupunkte, mitte ilusaid ja üldisi jutupunkte. Seega on paraku lakmuspaber selle kohta, kas midagi rohepöörde vallas ka tegelikkuses ära tehakse, see, et vaidlused on tulised ja ägedad ning tüli võib kohati tõusta taevani. See on aga siiski hea märk, sest neis vaidlustes saab tegelikult selgeks, mis on reaalne ja ratsionaalne, mis on kavandatud ajaraamis päriselt jõukohane ja võimalik ning mis mitte.

\* \* \*

*Artikkel rajaneb olulises osas ettekandel, mille riigikontrolör Janar Holm pidas 18. mail 2022 Postimehe korraldatud rahvusvahelisel konverentsil „Rohepöördest realistlikult“.*

## **Riigikontrolör Janar Holmi kiri Vene Föderatsiooni Kontrollikoja esimehele Aleksei Kudrinile 3. märtsil 2022: Venemaa ei saa Ukraina vastu sõja alustamise tõttu jätkata riigikontrollide maailmaorganisatsiooni INTOSAI eesistuja positsioonil, kus kontrollikoda on olnud aastast 2019**

Austatud härra Kudrin

Soovin, et mul oleks põhjust kirjutada Teile muudel asjaoludel, kui seda praegu teen. Näiteks selleks, et arutada, kuidas kahe naabri – Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni – kõrgeimate auditasutuste koostöös auditeerida meie mõlema riigi piirijärve – Peipsi järve – keskkonnaseisundit ja analüüsida, mida kumbki riik saaks teha, et kaubavahetus ja majanduslik koostöö saaks tuua veelgi rohkem kasu mõlema riigi rahvastele. Nii nagu meil oli näiteks neil teemadel ratsionaalne ja hea koostöö kahe kontrolliasutuse vahel enne aastat 2014. Paraku pole praegune olukord ligilähedaseltki võrreldav isegi kaheksa aasta taguse ajaga.

Kirjutan täna Teile kui maailma kõrgeimate auditiorganisatsioonide katusorganisatsiooni INTOSAI eesistujale-presidendile. Venemaa kõrgeim auditasutus on alates 2019. aastast edukalt ja professionaalselt Teie juhtimisel selles ametis oma kohuseid täitnud ja pälvinud selle eest lugupidamist.

Teades Teid kui tunnustatud majandusteadlast ja ratsionaalset endist poliitikut, usun, et mõistate väga hästi, et Vene riigi sõjapidamine Ukrainas ei loo mitte sildu INTOSAI liikmete vahel, vaid purustab neid. Nii nagu purunevad traagiliselt nii mõttelised sillad vennasrahvaste vahel kui ka päris sillad Ukrainas.

Inimesed surevad mõlemal poolel otsuse tõttu, mille on teinud Venemaa president, kelle tegevus on juba paraku hävitanud aastateks isegi lootuse sellise Venemaa majanduse tekkeks, mida Teie püüdsite aastaid tagasi üles ehitada, kui pidasite rahandusministri ametit ja algatasite majandusreformi.

Ei ole minu asi Teile nõu anda, sest Teie mõistate ka ilma selleta olukorda väga hästi. Ma loodan, et kui Te vaatate enda hinge, tunnete, et ainuõige valik on anda INTOSAI eesistumine järgmisele eesistujamaale Brasiiliale üle kohe, ootamata ära Venemaa eesistumise ametlikku lõppu sügisel (või loobuda eesistuja staatusest muul viisil).

Usun, et mõistate väga hästi, et see samm on möödapääsmatu, et mitte süvendada INTOSAI liikmeskonnas lõhestatust ja pingeid, mida Venemaa sõjakäik Ukraina vastu on tekitanud. INTOSAI eesistuja roll on aga olemuslikult liikmeskonda ühte liita. Sõja valla päästnud Venemaa ei saa praeguses olukorras enam jätkata INTOSAI eesistujana, see ei ole kooskõlas INTOSAI kogukonna väärtustega.

INTOSAI moto on teatavasti „Experientia mutua omnibus prodest“ ehk „Üksteise kogemustest võidavad kõik“. Praegusele olukorrale seda motot kohandades võib öelda, et olukord on vastupidine – sellisest kohutavast kogemusest, mida Vene riik ja selle juhid pakuvad Ukrainale, Euroopale, kogu maailmale, mitte ei võida kõik, vaid hoopis kaotavad kõik. Aga peamiseks kaotajaks on Vene rahvas ja riik ise.

Palun, et viiksite selle teadmise nendeni, kelle käes on otsus see sõda otsekohe lõpetada. Teil on oma kõrget autoriteeti ja staatust kasutades võimalik seda ka tegelikkuses riigi juhtkonnale teadvustada, erinevalt nendest Venemaa reakodanikest, keda sõja vastu protestimise eest ähvardab kinnipidamine või süüdistus riigireetmises.

\* \* \*

Eesti Riigikontroll teatas Venemaa Kontrollikoja jaoks, et lõpetab Ukraina-vastase agressiooni tõttu koostöölepe, mille kaks kõrgeimat auditasutust olid sõlminud aastal 2006.