

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2014.–2015. aastal

*Riigikontrolöri kokkuvõte Eesti riigi arengu,
majanduse ja tööturu probleemidest*

Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2014.–2015. aastal

Riigikontrolöri kokkuvõte Eesti riigi arengu, majanduse ja tööturu probleemidest

Saateks

2014. aasta andmetel jõudis Eesti reaalne SKP näitaja juba päris lähedale buumiaastate tipule. Kahanevas tempos, aga siiski jätkab majandus 2015. aastal kasvu. Inimeste reaalne sissetulek on suurenenud, selles on oma oluline osa hindade peaaegu olematu kasvul. Samuti on suurem osa neist, kes on tahtnud ja jaksanud, ka endale töökoha leidnud. Miks ei võiks selle olukorraga rahul olla ja pingutamise lõpetada?

Eelkõige seepärast, et Eesti majanduse kroonilised hädad on taandunud makromajanduslike näitajate positiivsuse varju, kuid mitte kadunud. Probleemide sõlme on pigem koomale tõmmatud, mitte lahti harutatud. Eesti majanduse masinavärk ei tööta oma parimal võimalikul moel ja probleemide lahendamiseks ei piisa vaid ühe-kahe ministeeriumi pingutustest.

Üks sõlmküsimustest on seotud tööturu toimimise ja tootlikkusega rahvastiku kahanemise tingimustes. Seepärast on Riigikontroll sel aastal suunanud oma ülevaates tähelepanu just tööturule, kus luuakse tegelikke väärtusi ja mida otseselt mõjutab tööd tegevate inimeste arv. Tööturule, mis paljuski tänu tööle käivatele Eesti eakamatele inimestele ei näita praegu veel kahanemise märke, aga kus suurte majandusnäitajate positiivse taseme taustal on kestvad ning keerulised probleemid.

On ilmekas, et majanduskriisist taastumise käigus hakkas kiiresti kasvama Eesti SKP ning ka tootlikkus tegi perioodil 2009–2010 peaaegu 5%-lise hüppe Euroopa keskmise suunas. Kohe kui hakkas paranema tööhõive ja kriisi käigus töö kaotanud inimesed naasid tööturule, hakkas aga tootlikkuse kasv pidurduma.

Probleem on selles, et Eesti majanduses ei ole veel toimunud muutusi, mis pakuks suuremale osale Eesti tööjõust selliseid töökohti, kus oleks võimalik luua rohkem lisandväärtust. Samavõrd on probleem ka see, et paljude Eesti töötajate oskused ei pruugi sobida selleks, et töötada keskn- ning kõrgtehnoloogilistel töökohtadel. Tähelepanuväärne on, et töötud ning töökohad ei paikne samades Eesti piirkondades. Kui kriisi puhkedes rääkis valitsus kriisi ärakasutamisest, siis loodetigi, et kriisi käigus tööturu ebakõlad lahenevad. Mõneti see nii ka juhtus, kuid mitte sedavõrd ulatuslikult, et viia Eesti majandus uuele arengutasemele.

Eesti tööturu probleemid on keerukad ja üht imelahendust ei ole. Riigikontroll näeb järjest sagemini olukordi, kus riigiasutuste üksikud tegevused või projektid on oodatud tulemused rohkem või vähem

saavutanud, kuid üldine probleem pole lahenenud. See on tuntud ka kui silotornide probleem, mis tõsiselt pärsib valitsemise tõhusust.

Valitsus on lubanud just selles vallas teha suuri muudatusi, lõhkuda müüre eri ametkondade vahelt ja muuta seeläbi valitsemist efektiivsemaks. Praeguseks ei ole tegudega kuigi kaugele jõutud.

Samas on positiivne näha, et lisaks valitsemiskorralduse ülevaatamisele on valitsuse tegevuskavva võetud paljud soovitud, mis Riigikontroll on viimasel paari aastal valitsusele auditites teinud. Julgen seda pidada Riigikontrolli tegevuse mõjukuks.

Positiivne on ka jätkuvalt konservatiivne lähenemine riigieelarve kulude kasvatamisele ning püüdlus võidelda riigivalitsemisel tarbetu bürokraatiaga. Viimase edukaks alistamiseks on e-riigis vaja vallata ning valitseda infot. Seda nii riigiparaadi töö tõhusamaks korraldamiseks kui ka teenuste pakkumiseks kodanikele.

Paraku, kas keerukusest või ajanappusest tingitult, jätab infoga ümberkäimine näiteks valitsuse otsuste tegemisel veel paljuski soovida. See ei puuduta üksnes seda, mida ning kuidas lastakse oma tegevusest välja paista avalikkusele, vaid ka seda, kuidas ise infot töödeldakse ning kasutatakse otsuste tegemisel. Kiirustamine, pealiskaudsus ja vahel ka lohakas hakkab Riigikontrollile liigagi tihti silma. Olgu selleks aruanded, mida valitsusele esitatakse, või kaalutlused ja kalkulatsioonid uute algatuste tarvis.

Riigikontroll püüab sellele vastu seista ning aidata olukorda parandada iga auditi ja iga märgukirjaga. Ka käesoleva ülevaatega. Selleks oleme lisaks tööturu põhiteemale esitanud lugejale tavapäraselt oma tähelepanekud riigi raamatupidamise, aruandluse ning rahanduse kohta.

Loodan, et Riigikontrolli selleaastane ülevaade aitab objektiivselt täiendada lugejate arusaamu praegusest olukorrast riigi rahanduses ning probleemidest tööturul. Samuti võiks see aidata valitsusel eristada olulist ning ebaolulist, asuda läbimõeldult, koordineeritult ning sisuliselt lahendama Eesti arengu jaoks kriitilisi tööturuprobleeme, et saada üle kidurast tootlikkuse kasvust ja anda Eesti majanduse arengule uus hoog.



Alar Karis
riigikontrolör

novembris 2015

Sisukord

Riigivara kasutamine: planeerimisest aruandluseni	4
Riigi raamatupidamine on jätkuvalt heal tasemel	4
Valitsuse tegevuse aruandlus ei anna täit kindlust riigivara tulemusliku ja mõjusa kasutamise kohta	6
Riigi rahanduse käekäik 2014. aastal ja lähituleviku väljavaated	8
Majandus kasvas 2014. aastal oodatust rohkem, 2015.–2016. aasta väljavaated on loodetust tagasihoidlikumad	8
Riigieelarve on tasakaalus ja riigivõlg väike, kuid vaba raha on eelarves jätkuvalt vähe ja investeerimisvõimekus sõltub välistoetustest	9
Vähene tootlikkus ja tööturu struktuursed probleemid on Eesti olulisemad arenguriskid	18
Valitsuse tegevus tööturu struktuursete probleemide lahendamisel	27
Ida-Virumaa 2015. aasta koondamislaine tasakaalustamiseks valitsusel eraldi tegevuskava ei ole	28
Valitsuse majandus- ja ettevõtluspoliitika ei kujunda tööturunõudlust sihipäraselt	30
Valitsuse tegevus ettevõtluse regionaalsel ergutamisel ja töökohtade loomisel: liiga hilja ja liiga vähe	34
Valitsuse info tööjõu pakkumise suunamiseks on puudulik	36
Valitsuse hariduspoliitikast ei piisa tööturu struktuursete probleemide lahendamiseks	37
Valitsuse aktiivsed tööturumeetmed ei suuda tuua lahendust tööturu struktuursetele probleemidele	43
<i>Deus ex machina</i> : rändepoliitika, pealtnäha lihtne lahendus tööturu probleemidele	49
Riigikontrolli soovitusel tööturuprobleemide lahendamiseks ja tööjõu tootlikkuse kasvu toetamiseks	50
Lisa. Riigikontrolli auditeid tööturu valdkonnas 2005–2015	52

Riigivara kasutamine: planeerimisest aruandluseni

1. Maksimaksja raha antakse Vabariigi Valitsusele Riigikogu nõusolekul kasutada kindlate eesmärkide saavutamiseks, näiteks tööpuuduse leevendamiseks, abivajajate toetamiseks või arstiabi kättesaadavuse parandamiseks. Valitsus ja kohalikud omavalitsused peavad raha kasutamist hoolikalt planeerima, kulutama seda raha tulemuslikult ja õiguspäraselt ning andma tulemustest aru. Riigikontrolli ülesanne on auditeid tehes aidata avalikkusel mõista, kuidas on riigivalitsejad oma kohustusega toime tulnud ja kas avalikkusele esitatud info peab paika. Selleks teeb Riigikontroll tulemusauditeid, vastavusauditeid ning finantsauditeid.

Teadmiseks, et

Riigikontrolli auditid leiata veebilehelt www.riigikontroll.ee.

2. Riigikontroll annab hinnangu riigi kui terviku, kõikide ministeeriumide ja põhiseaduslike asutuste raha kasutusele igal aastal. Igal aastal auditeerib Riigikontroll võimaluste kohaselt ka ministeeriumide tegevuse tulemuslikkust ning mõju, samuti kohalikke omavalitsusi puudutavaid olulisi probleeme. Üksikasjalikumad selgitused auditites leitu kohta ning soovitusel on esitatud auditiaruannetes, mis on avaldatud Riigikontrolli kodulehel.

Riigi raamatupidamine on jätkuvalt heal tasemel

Teadmiseks, et

riigi majandusaasta koondaruanne, mille koosseisus olevat riigi raamatupidamise aastaaruannet Riigikontroll auditeerib, on ainus finantsaruanne, mille Vabariigi Valitsus Riigikogule esitab. Selle aruande auditi tulemusena loob Riigikontroll kindluse, et Riigikogule ja avalikkusele esitatavad riigi raamatupidamise näitajad annavad õige info riigi finantsseisu ja lõppenud aasta majandustulemuse kohta.

3. Riigikontroll on finantsauditite tulemusena kinnitanud, et riigi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruanne¹ kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Samuti on Riigikontrolli arvates riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine valdavalt hästi korraldatud ning raamatupidamise aastaaruanded valdavalt ilma oluliste vigadeta.

4. Arvamuse kujundamisel võtab Riigikontroll arvesse ka audiitorbüroode vandeaudiitorite tehtud tööd, sest kui Riigikontroll teeb audititoiminguid riigiasutustes ise, siis sihtasutusi, äriühinguid ja tulundusasutust auditeerivad audiitorbüroode vandeaudiitorid.

Teadmiseks, et

Riigikontrolli soovitus kaotada ministeeriumide täiemahulised majandusaasta aruanded hoiab kokku ca 340 inimtööpäeva, mille hinnanguline rahaline mõju on 50 000 eurot aastas.

5. Täiemahulise aruande² asemel koostab ministeerium edaspidi vaid bilansi ja tulemiaruaruande, riigieelarve täitmise aruande ning tegevuskava täitmise aruande. Täiemahuline majandusaasta aruanne koostatakse vaid riigi tasemel. Selle muudatuse tulemusena hoitakse kokku tööaega, mis kulub praegu mahukate aastaaruannete koostamiseks ja auditeerimiseks. Nimetatud muudatus aruandluses ei tähenda aga, et Riigikontroll ei jätkaks igal aastal ministeeriumide rahakasutuse auditeerimist. Muudatuste eelnõu on Riigikogu menetluses.

¹ Riigi raamatupidamise aastaaruanne hõlmab ministeeriume, Riigikantseleid, põhiseaduslike institutsioonide, riigi äriühinguid ja -sihtasutusi ning riigi tulundusasutust Riigimetsa Majandamise Keskust.

² Ministeeriumi majandusaasta aruanne on seni koosnenud tegevusaruandest, raamatupidamise aastaaruandest, raamatupidamise aastaaruande lisadest. Tegevusaruande koosseisus on muu hulgas esitatud tegevuskavade täitmise aruanne ja raamatupidamise aastaaruande koosseisus on teiste põhjaruannete hulgas esitatud riigieelarve täitmise aruanne.

Riigiasutuste majandustehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadustega

6. Riigikontrolli hinnangul sooritasid riigiasutused 2014. aastal majandustehingud olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2014. aasta riigieelarvega. See tähendab, et riigieelarve seaduse järgimises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud. Vaatamata sellele korduvad mõned eksimused aastast aastasse.

7. Riigiasutused eksivad järjepidevalt pikaajaliste rendilepingute eelarvestamisel, jättes pikaajalistest katkestamatutest rendilepingutest tulenevad kohustused finantseerimistehinguna eelarvesse kavandamata. Sisuliselt tähendab see, et valitsus võtab Riigikogu loata kohustusi ka tulevaste eelarveaastate arvelt (vt tabel 1).

Tabel 1. Katkestamatud rendikohustused 31.12.2014. aasta seisuga (konsolideerimata andmed)

Kohustuse pikkus	Summa (miljonit eurot)
Kuni 1 aasta	55,6
1–5 aastat	135,9
5 ja enam aastat	183,5
Kokku	375,0

Allikas: riigi raamatupidamise aastaaruanne 2014

8. Sellise käitumise põhjused ei ole lõpuni selged, kuid võivad olla seotud nii ministeeriumide puuduliku planeerimisoskusega kui ka riigieelarve kasutuse liigse jäikusega. Paljud sellised kohustused on seotud sõidukite soetamisega, vastav audit on Riigikontrollil juba käimas.

9. Riigikontroll leidis ka, et mõned riigiasutused olid eksinud tehingute majandusliku sisu hindamisel ning teinud majandamiskuludeks ette nähtud rahast investeeringuid ja ka vastupidi. Siin on probleemid seotud eelkõige puuduliku planeerimisega riigiasutustes.

10. Iga-aastaste finantsauditite raames hindab Riigikontroll, kas riigieelarve täitmise aruanne³ annab usaldusväärset teavet riigi tulude ja nende arvelt tehtud kulude ja investeeringute kohta. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigieelarve täitmise aruanne selle kasutajale piisavalt selge. Kuigi aruande esitusviis on paranenud, ei ole endiselt riigieelarve täitmise aruandes eelnevast eelarveaastast aruandeaastasse kantud raha eristatav aruandeaasta kuludest.

11. Riigikontrolli hinnangul on raha ülekandmise põhjuste selgitamine, analüüs ning avalikustamine oluline, et tagada selle raha kasutamise läbipaistvus ning eelarvete tõhusam planeerimine. Praegu ei saa riigieelarve täitmise aruande lugeja teada, kui palju, mis otstarbel raha ja miks jäi ministeeriumides varasemal aastal ja aruandeaastal kasutamata. Seda ei ole selgitatud ka aruande lisades.

Järgmise aastasse ülekantava raha asjus on aruanne endiselt ebaselge

Teadmiseks, et

näiteks kanti 2014. aasta eelarvesse varasemal aastal kulutamata jäänud 550 miljonit eurot, mis moodustab 2014. aasta kuludest 7,3%.

³ Selles aruandes esitatakse eelarve ridadele vastavalt tehtud kulutused ja kogutud tulud, tegevuste ja tulemuste kohta seal infot ei esitata.

Valitsuse tegevuse aruandlus ei anna täit kindlust riigivara tulemusliku ja mõjusa kasutamise kohta

Tegevustest aruandmine ei anna selgust, millele raha kulus

12. Valitsuse tegevusest ja saavutatud tulemustest annab igal aastal valikulise koondülevaate valitsuse tegevusaruanne, mis kuulub riigi majandusaasta koondaruande koosseisu. Kuna selle aruande koostamise põhimõtted ja esitusviis on pidevas muutuses ning sisule nõuded puuduvad, ei ole Riigikontrollil olnud seda dokumenti täies ulatuses vastavuskontrolli mõttes võimalik auditeerida.

13. Eelarve planeerimise ning eelarve täitmise aruandluse info ebapiisavuse ning ebaselguse kohta on Riigikontroll teinud märkusi mitmetes auditites. Olukord on viimase viie aasta jooksul mõneti paranenud: tekkinud on stabiilsem struktuur ning esitatakse nii saavutusi kui ka tegematajätmissi.

14. Probleem on aga endiselt analüüsi puudumine ehk selgitused selle kohta, mida näidikute muutused räägivad valitsuse astunud sammude ja eriti kulutatud raha kohta. Samuti see, kas ja kui palju ollakse lähemal valdkonna suurte probleemide lahendamisele.

15. Analüüsi vajakajäämistele kohta, mis ilmnevad näiteks valitsusele koostatavates tegevuskavade aruannetes, on ilmekas näide ettevõtluse kasvustrateegia rakenduskava 2014. aasta täitmise aruanne. Aruandest selgus, et viivitused Euroopa Liidu (EL) raha kasutuselevõtul peatasid sisuliselt aastaks ettevõtluse toetamise, kuid selgitusi, miks tekkisid viivitused ning millised on nende tagajärjed majanduse arendamisele tervikuna, ei esitatud. Riigikontroll juhtis sellele tähelepanu, kuid valitsus kinnitas aruande teemasse süvenemata. Sellised pealiskaudsuse ja analüüsi puudumise probleemid võimenduvad valdkonnaüleste probleemide, näiteks tööturuprobleemide käsitlemisel.

16. Riigikontrolli audiitorid, lähtudes majandusaasta koondaruande tegevusaruandest, analüüsisid, kuidas erinevatest tööturuprobleemide puudutavatest majandusarengu ja sotsiaalelu näitajate muutustest aru antakse. Sealhulgas vaadati, milline on nende näitajate muutuste seos rahaga. Riigikontroll jälgis näitajate kasutamist olulisemates riigi arengut käsitlevates arengukavades, arengukavade rakenduskavades ning ministriumide ja riigi majandusaasta 2014. aasta aruannetes.

17. Ministriumide majandusaasta aruannetes oli tööturu ja majandusarenguga seotud näitajaid kokku üle 30. Näitajate muutuste selgitamisel ilmnisid aga probleemid, sest valdavalt oli esitatud lihtsalt näitajate muutus ilma selgituseta selle kohta, mis on muutuse põhjus ja kuidas see on seotud ministriumi tegevusega.

18. Valdkonnaülesteid seoseid näiteks töötutele mõeldud koolitustel osalemise ning nende hilisema hõive näitajate vahel ei olnud majandusaasta aruannetes käsitletud. Kui majandusaasta aruanne ongi terviklik vaade valdkonnale, siis oleks võimalik teha aruandes viide valdkonna detailsematele arengukavadele ja nende aruannetele, aga seda ei tehta.

19. Kestev aruandlusprobleem ilmnis kulutatud raha, tegevuste ning tulemuste seoste esitamisel. Tegevusaruandes toodud näitajate muutuste ning riigieelarvest kulutatud raha seoste kohta pole võimalik ei

Tegevuste, tulemuste ja rahastamise info tuleks omavahel siduda

ministeeriumide majandusaasta aruandest ega riigi koondaruandest midagi välja lugeda.

Teadmiseks, et

näiteks riigi 2014. aasta majandusaasta koondaruandes toodud ülevaatest tegevuskavade täitmise kohta võib lugeda, et 2014. aasta tööhõive määra sihttase oli 20–64aastaste vanuserühmas 71,5% ning selle tegelik tase 74%. Elluviidud tegevuste loetelust ei leia aga ühtegi sellist, mis oleks selle taseme saavutamisele kuidagi kaasa aidanud. Lisatud selgitus viitab sellele, et hõivatute arvu kasv oli seotud positiivsete trendidega Eesti tööturul. Puudub ka järeldus, kas sellises olukorras tuleks ministeeriumi tegevuses midagi muuta, tegevusi lõpetada või jätkata vanaviisi.

20. Tegevusaruande koosseisus esitavad ministeeriumid küll tegevuskava täitmise aruande, milles on toodud põhiliste valdkondlike näitajate muutused ja oma tegevuste tulemuste kirjeldus, kuid puudub info selle kohta, kui palju need tegevused maksma läksid või kuidas need tegevused on üldse seotud valdkondlike näitajate muutustega.

21. Näiteks on Sotsiaalministeeriumi aruandes kirjas üldkulud osutatud tööturuteenuste ja toetuste kohta, kuid sellest ei saa teada, milliste meetmete raha kulus ja milline oli selle kulutatud raha mõju tööturu olukorrale. Seesuguste probleemide põhjused on selles, et ministeeriumid poliitika kujundajana mõeldavad oma tegevuse tulemust eelkõige eelnõude ning kulunud raha hulgaga ning n-ö päristegevus koos n-ö päriselu muutustega toimub haldusala asutustes (nt Eesti Töötukassa), kus omakorda keskendutakse oma tegevuse väljunditele: korraldatud koolitused, osavõtjate arv, väljamakstud toetused jm. Poliitikatasandi vaade, rakendustasandi vaade ja rahavaade ei lõimu analüütiliselt kompaktselt koondvaateks.

22. Riigieelarve täitmise aruandes on kulud küll esitatud muu hulgas kümne valitsemisfunktsiooni kaupa (COFOG⁴), mis on vajalik kulude jaotamiseks rahvusvahelise statistika tarvis, kuid selline üldistusaste ei võimalda teha jooksva aasta eelarve alusel järeldusi selle kohta, kui palju on valitsus panustanud raha näiteks ühe või teise tööturuprobleemi lahendamiseks ja millised on tulemused.

23. Võiks arvata, et tervikliku info saab avalikkus, Riigikogu ja valitsus konkreetsete arengukavade aruannetest, aga nagu näitas Riigikontrolli 2012. aasta audit „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“, ei ole ka sealt võimalik vajalikku teavet saada. Alternatiiv oleks veel spetsiifilised uuringud või mõjuanalüüsid, aga ka siin ei ole lood Riigikontrolli 2011. aasta auditi „Õigusaktide mõju hindamise korraldus“ ja 2015. aasta auditi „Riigi tegevus uuringute tellimisel“ tulemuste kohaselt paremad.

24. Riigikontrolli hinnangul ei anna praegune eelarvearuandlus avalikkusele kindlust ega loo selgust riigi tulemusliku ja mõjusa tegevuse ning riigi vara kasutamise kohta. Teavet kas ei ole üldse või on see laiali mitmetes, tavalugejale nagu Riigikogu liige keeruliselt seostatud dokumentides. Selle tõttu ei saa Riigikogu teha maksimaalselt ülevaatlikul infol põhinevaid teadmispõhiseid otsuseid. Majandusaasta aruannete juurde kuuluvas tegevusaruandes peab arusaadavuse ja läbipaistvuse huvides esitama infot oluliste näitajate muutuste kohta koos nendele meetmetele kulutatud rahaga ning selgitusega, mida näitaja muutus tähendab laiemas, valdkonnaprobleemide vaates.

⁴ COFOG (*Classification of the Function of Government*) on rahvusvaheline valitsemisfunktsioonide klassifikaator, mis on välja arendatud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioonis (OECD) ning on kinnitatud standardina rahvamajanduse arvepidamises. [Vassiljeva, Maria. Valitsemissektori kulud funktsiooni järgi. Eesti Statistika Kvartalikirj, 2/12, lk 53.](#)

Riigi rahanduse käekäik 2014. aastal ja lähituleviku väljavaated

25. Valitsuse tegevuste ning rahastamismudelite paljususe juures kipuvad olulised valdkonnaülesed teemad jääma tagaplaanile ning poliitiliselt tulisemad üksikküsimused tõusma esile. Riigikontroll püüab oma erapooletu auditeerimistegevusega seda olukorda tasakaalustada ning tuua lisaks raamatupidamisreeglite järgimise kontrollimisele esile ka need ebamugavad, kuid vajalikud küsimused, mida tuleb lahendada, et Eesti majandus ning inimeste heaolu jätkuvalt edeneks. Selleks vaatas Riigikontroll esmalt, mis on toimunud 2014. aastal, millisena näeb valitsus lähiaastatel Eesti majandusarengut ning millised on riigi tulude ja kulude prognoosid.

Majandus kasvas 2014. aastal oodatust rohkem, 2015.–2016. aasta väljavaated on loodetust tagasihoidlikumad

26. Eesti valitsuse eesmärk on pärast iseseisvuse taastamist olnud vähendada mahajäämist võrreldes arenenud Euroopaga, viia inimeste ja riigi jõukus Euroopa rikkaste riikide tasemele. Lihtsustatult oli ja on selle ülesande täitmiseks vaja Eesti majandusel kasvada kiiremini kui nende riikide majandus, kellega end võrdleme ja kellele soovime järele jõuda. Kuni ülemaailmse finantskriisini see väikeste ja ajutiste tagasilöökidega õnnestuski – Eesti sisemajanduse koguprodukt (SKP) näitas paremat kasvutempot kui enamikus riikides lähemal ja kaugemal Euroopas.

27. Ajavahemikul 2005–2007, mil SKP reaalkasv ulatus keskmiselt pea 10%-ni aastas, oli kerge tekkima arvamus, et nii jääbki ja jõudmine jõukuselt Euroopa keskmike hulka on vaid paarikümne aasta küsimus. 2008. aastal alanud üleilmne majanduskriis tegi aga selgeks, et elujärg oli kiiresti paranenud peamiselt odava laenuraha toel, mitte oskusest luua ja müüa kallimaid tooteid ja teenuseid ning et rikkuse kasvatamine nõuab nii valitsuselt kui ka tööandjatelt ja töövõtjatelt pingutusi.

28. 2009. aasta 14,7%-line majanduslangus oli üks maailma suurimaid tagasiminekuid, kuid SKP kahanemine asendus juba järgmisel aastal taas kasvuga, mis on jätkunud mõõdukas tempos praeguseni.

29. 2014. aastal moodustas SKP jooksevhindades 20 miljardit eurot ehk reaalkasvuna 2,9% enam kui aasta varem. Veel septembris 2014 oli Rahandusministeerium oodanud kasvuks 0,5%, sest polnud teada, et Statistikaamet asub SKP aegridu ülespoole korrigeerima. ELi 28 liikmesriigi keskmine kasv oli 2014. aastal 1,4% (vt tabel 2), Eestist kiiremat kasvu näitas seitse liikmesriiki.

Tabel 2. SKP reaalkasv Eestis ja osas ELi liikmesriikides 2009–2014 (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eesti	-14,7	2,5	7,6	5,2	1,6	2,9
ELi 28 keskmine	-4,4	2,1	1,7	-0,5	0,2	1,4
Läti	-14,3	-3,8	6,2	4,0	3,0	2,4
Leedu	-14,8	1,6	6,0	3,8	3,5	3,0
Soome	-8,3	3,0	2,6	-1,4	-1,1	-0,4
Rootsi	-5,2	6,0	2,7	-0,3	1,2	2,3

Allikas: Rahandusministeerium, Eurostati algandmed 08.11.2015. aasta seisuga

Majandusosaldu on Euroopas keskmiselt suurenenud ja Eestis vähenenud

Majandusosaldu – usaldus, mida mõõdetakse majandusosalduindeksi kaudu, mis on Euroopa Komisjoni avaldatav töötleva tööstuse, jaekaubanduse, ehituse, teeninduse ja tarbijate sesoonselt silutud kindlustunde indikaatorite koondnäitaja.

Ettevõtete investeerimisaktiivsus jätkuvalt vähenenud

Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon – valitsussektoris kuuluvate keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide (haigekassa ning töötukassa) kogutulude ja kogukulude vahe. Eelarvepositsioon kajastatakse tekkepõhises arvestuses, mis lihtsustatult tähendab, et kulu võetakse n-ö arvele kohustuse tekkimise hetkel, mitte raha väljamaksmise hetkel (nagu toimitakse kassapõhises arvestuses).

30. Teisalt näeb Rahandusministeerium, et käesoleva ja 2016. aasta majanduskasv jääb veidi tagasihoidlikumaks, kui ootas ministeerium kevadel. Aastaks 2015 on Rahandusministeerium prognoosinud SKP reaalkasvu 1,7% ja järgmiseks aastaks 2,6% (ehk vastavalt 0,3% ja 0,2% võrra vähem kui kevadel).

31. Rahandusministeerium on oma suvises prognoosis märkinud, et kui Euroopa Liidus keskmiselt on käesoleval aastal **majandusosaldu** suurenenud, siis Eestis on see samal ajal laiapõhjaliselt vähenenud ning sellega eristub Eesti ka lähematest naabritest. Majanduskasvu prognoosi allapoole korrigeerimise on tinginud ka Eesti kaubanduspartnerite, eelkõige Soome ja Venemaa majanduse oodatust kehvem areng.

32. Kevadel arvatud tagasihoidliku ekspordikasvu asemel on Rahandusministeerium prognoosinud käesolevaks aastaks ekspordi kahanemist 0,5%, kahandatud on ka 2016. ning 2017. aasta kasvootusi.

33. Vähesse nõudluse, kahanemistrendiga kindlustunde ning vabade tootmisvõimsuste tõttu püsib ettevõtete investeerimisaktiivsus vähenenud. Investeeringud kahanesid 2014. aastal 3,1% ja vähenevad prognoosi kohaselt käesoleval aastal veel 2%.

34. Rahandusministeeriumi hinnangul peaks Eesti majandus märkimisväärselt hoogu juurde saama 2016. aastal, kui prognooside kohaselt hakkavad kasvama nii investeeringud kui ka kaupade ja teenuste eksport. Perioodil 2017–2019 jääb SKP reaalkasv ootuste kohaselt vahemikku 3,0–3,4%.

Riigieelarve on tasakaalus ja riigivõlg väike, kuid vaba raha on eelarves jätkuvalt vähe ja investeerimisvõimekus sõltub välislootustest

35. On märkimisväärne, et suure majanduslanguse ajal ei lõdvendatud riigi eelarvepoliitikat ja kriis ei halvendanud oluliselt riigi rahalist seisu. **Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon** oli sügaval kriisiaastal 2009 puudujäägis vaid 2,2%-ga SKPst. Eestiga sarnase majanduslangusega Läti ja Leedu puudujääk moodustas ligikaudu 9% SKPst.

36. Aastatel 2010–2014 on valitsussektori eelarve olnud tasakaalu lähedal, ulatudes 0,3%-lisest defitsiidist 1,2% ülejäägini SKPst. 2014. aastal oli valitsussektori nominaalne ülejääk 0,7% SKPst. ELi 28 liikmesriiki olid koondpildis puudujäägis, mis keskmiselt moodustas 3,0% SKPst (vt tabel 3). Eesti oli üks neljast (lisaks Luksemburgile,

Saksamaale ja Taanile) ELi liikmesriigist, kelle valitsussektori eelarve oli 2014. aastal ülejäägis.

Tabel 3. Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon Eestis ja osas ELi liikmesriikides perioodil 2009–2014 (% SKPst)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eesti	-2,2	0,2	1,2	-0,3	-0,1	0,7
ELi 28 keskmine	-6,7	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-3,0
Läti	-9,1	-8,5	-3,4	-0,8	-0,9	-1,5
Leedu	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7
Soome	-2,5	-2,6	-1,0	-2,1	-2,5	-3,3
Rootsi	-0,7	0,0	-0,1	-0,9	-1,4	-1,7

Allikas: Eurostati algandmed 08.11.2015. aasta seisuga

Maksud laekusid oodatust paremini ja valitsussektori eelarve oli 2014. aastal ülejäägis

Teadmiseks, et

Eesti Töötukassa eelarvepositsioon oli 2014. aastal 78 miljoni euroga nominaalses ülejäägis.

2015. aastal peaks valitsussektori eelarve olema ülejäägis, 2016. aastal on ees väike puudujääk

37. Valitsussektori eelarveülejäak saavutati 2014. aastal paljuski tänu oodatust paremale maksulaekumisele eelkõige tulumaksu ja käibemaksu osas, samuti ei kasutatud ära kõiki eelarves kavandatud kulusid. Tulumaksu parem laekumine võimaldas kohalikel omavalitsustel lõpetada aasta prognoositust väiksema puudujäägiga. Keskvalitsuse nominaalne eelarvepositsioon oli ülejäägis mahus 0,4% SKPst ning sotsiaalkindlustusfondide (haigekassa ja töötukassa) ülejäak moodustas 0,3% SKPst. Töötuskindlustushüvitiste kulu oli kavandatud väiksem, kuid ravikindlustuskulud suuremad.

38. Viimases majandusprognoosis ootab Rahandusministeerium valitsussektorile samuti väikest ülejäaki mahus 0,4% SKPst. Eelkõige peaks see tulenema maksude heast laekumisest, sh kommertspankade erakorraliste dividendide tulumaksust ja töötukassa ülejäägist. 2016. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja kohaselt on järgmisel aastal valitsussektori eelarve nominaalselt 26 miljoni euro võrra (0,1% SKPst) defitsiidis, kuid perioodil 2017–2019 on eelarve taas ülejäägis (vt tabel 4).

Tabel 4. Valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos aastateks 2015–2019 (miljonites eurodes)

	2015	2016	2017	2018	2019
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (mln eurot) sh	89	-26	16	204	352
▪ riigieelarve	68	-10	75	213	202
▪ muu keskvalitsus	9	-11	-15	-9	147
▪ haigekassa ja töötukassa	20	31	36	38	44
▪ kohalikud omavalitsused	-7	-36	-79	-37	-42
Valitsussektori struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst)	1,0	0,6	0,3	0,6	1,0
Valitsuse struktuurselt tasandatud eelarvepositsioon (% SKPst suvise prognoosi riskistsenaariumi järgi)	1,4	0,2	-0,2	-	-

Allikas: Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvine majandusprognoos ja 2016. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri

Valitsusektori struktuurne

eelarvepositsioon leitakse, kui nominaalsest positsioonist eemaldatakse lisaks majandustsükli mõjule ka ühekordsed ja ajutised tegurid, mis võivad eelarvepositsiooni moonutada.

Rahandusministeerium ja Euroopa Komisjon näevad Eesti eelarveolukorda erinevalt

SKP lõhe on tegeliku SKP taseme ja potentsiaalse SKP taseme (s.o maksimaalne koguprodukti (SKP) tase olemasolevaid tootmissendeid kasutades (tööjõud, kapital, tootlikkus/oskused), mille korral ei tekitata ülemäärast hinnatõusurvet) erinevus.

Allikas: [Rahandusministeeriumi 2015. aasta kevadise majandusprognoosi seletuskiri, lk 40](#)

Eelarvenõukogu – sõltumatu nõuandev kogu, mille ülesanne on hinnata Eesti eelarvepoliitikat ja kuhu kuulub kuus liiget.

Maksutulused laekus 2014. aastal prognoositust enam, aga riigieelarve tulud tervikuna jäid oodatust 210 miljoni euro võrra väiksemaks

39. Euroopa Liidu liikmesriikide eelarvepuudujääkide ohjeldamiseks on rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud valitsusektori eelarve tasakaalu puudutavad reeglid, kuid aluseks ei võeta nominaalset eelarvepositsiooni, millest ülevaates seni on juttu olnud, vaid **struktuurne eelarvepositsioon**.

40. 2014. aasta algusest kehtinud riigieelarve seaduse järgi peab valitsusektori struktuurne eelarve olema tasakaalus või ülejäägis. Teiste sõnadega, kui eemaldada valitsusektori eelarvele ühekordselt või ajutiselt mõju avaldavad tegurid ning majandustsükli mõju, siis ei tohi valitsusektori kogukulud kogutulust ületada.

41. Arvestusse minevad ühekordsed meetmed otsustatakse igal üksikul juhul eraldi, näiteks on nendeks rahvusvaheliste heitmekvootide müügist saadud tulud ja investeringukulud, teatud tingimustel riigi äriühingutest võetud dividendid jms.

42. Valitsusektori struktuurne eelarvepositsioon oli Rahandusministeeriumi andmetel 2014. aastal ülejäägis 1,2%-ga SKPst ning ülejääki hoitakse kogu prognoosiperioodil. Samas on Rahandusministeerium oma viimati avaldatud majandusprognoosis märkinud, et kevadel 2015 oli Euroopa Komisjon seisukohal, et Eesti valitsusektori struktuurne eelarvepositsioon jääb 2015. ja 2016. aastal ilmselt hoopis puudujääki (vastavalt 0,4% ja 0,7% SKPst).

43. Erinevused Rahandusministeeriumi ja Euroopa Komisjoni vaates tulenevad erinevatest hinnangutest **SKP lõhe** ja ühekordsete tegurite arvestamisele. Rahandusministeerium on jäänud oma seisukoha juurde, kuid kuna ELi institutsioonid hindavad liikmesriikide eelarvepoliitikat Euroopa Komisjoni prognoosi alusel, on Rahandusministeeriumi soovitusel võetud siiski riskide maandamiseks eesmärgiks suurem ülejääk, mis peaks ka Euroopa Komisjoni nõudeid rahuldama.

44. Samas näeb Rahandusministeerium oma suvise majandusprognoosi riskistsenaariumis valitsusektori struktuurse eelarvepositsiooni langemist puudujääki ohuna, juhul kui Eesti majandusareng peaks jääma oodatust tagasihoidlikumaks. Riskistsenaariumi rakendumine tooks Rahandusministeeriumi hinnangul 2017. aastal kaasa puudujäägi 0,2% SKPst (vt tabel 4), kuid seda ei luba aga riigieelarve seadus ja selle vältimiseks tuleb valitsusel leida asjakohased meetmed.

45. Eesti majanduse ülekuumenemisele, sellest tulenevatele riskidele seoses maksulaekumistega ja ohuga eelarve tasakaalunäitajatele juhtis tähelepanu oma viimases avalduses⁵ ka **eelarvenõukogu**. Tasakaalus struktuurse positsiooni säilitamiseks soovitab eelarvenõukogu koostada lähiaastatel eelarved väikese nominaalse ülejäägiga.

46. Riigieelarve tulused laekus 2014. aastal 7,8 miljardit eurot, mis oli küll ca 200 miljonit eurot rohkem kui 2013. aastal, kuid ligikaudu 200 miljonit eurot vähem, kui 2014. aasta riigieelarvesse planeeriti. Seejuures laekus maksutulused oodatust ca 20 miljonit eurot rohkem, s.o kogusummas 6,6 miljardit eurot. Riigieelarve kogutulude oodatust tagasihoidlikum laekumine oli tingitud eelkõige CO₂-müügitulude

⁵ [Eelarvenõukogu arvamus Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvise majandusprognoosi kohta.](#)

vähenedisest ja asjaolust, et Euroopa Liidu toetusi ei jõutud kavandatud mahus kasutada (vt tabel 5).

Tabel 5. 2014. aasta riigieelarvesse prognoositud tulud ja tegelikud laekumised (miljonites eurodes)

Tulu liik	2014 eelarve	2014 tegelik	Erinevus
Riigieelarve tulud kokku, sh	8 018	7 808	-210
Maksutulud kokku, sh	6 625	6 645	+19
▪ füüsilise isiku tulumaks	331	346	+14
▪ juriidilise isiku tulumaks	326	345	+19
▪ sotsiaalmaks	2 246	2 232	-13
▪ raskeveokimaks	4	4	0
▪ käibemaks	1 673	1 697	+24
▪ hasartmängumaks	22	23	+1
▪ tollimaks	29	30	+2
▪ alkoholiaktsiis	225	220	-5
▪ tubakaaktsiis	175	178	+3
▪ kütuseaktsiis	402	404	+2
▪ pakendiaktsiis	0,2	0,2	0
▪ elektriaktsiis	34	33	-1
▪ edasiantavad maksud	1 158	1 131	-27
Mittemaksulised tulud, sh	1 393	1 164	-229
▪ kaupade ja teenuste müük	135	158	+23
▪ saadud toetused	903	665	-238
▪ muud tulud	158	156	-2
▪ finantstulud	197	185	-12

Allikas: Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvine majandusprognoos ja eelarve täitmise aruanne

Viivitused ELi toetuste kasutamisel vähendavad riigieelarve tuluprognoosi

Finantstulud koosnevad omanikutuludest (dividendid ja Eesti Panga kasumieraldis) ning riigikassale laekuvatest intressituludest.

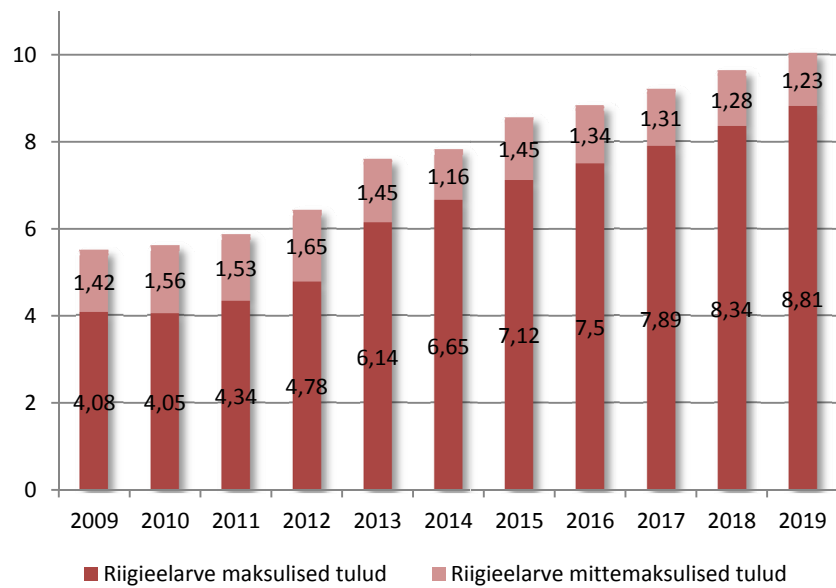
Allikas: Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvine majandusprognoos, lk 54

47. Käesolevaks aastaks prognoosib Rahandusministeerium viimastel andmetel⁶ riigieelarve tulusid mahus ca 8,6 miljardit eurot, mis on pea 100 miljonit eurot rohkem kui ministeeriumi kevadise majandusprognoosi hinnang. Sealjuures on maksutulude ootust korrigeeritud ca 150 miljoni euro võrra suuremaks, sh juriidilise isiku tulumaksu prognoosi 84 miljoni ja käibemaksu oodatavat laekumist 39 miljoni võrra suuremaks.

48. Seevastu mittemaksulisi tulusid ootab Rahandusministeerium 2015. aastal riigikassasse võrreldes kevadprognoosiga 61 miljoni euro võrra vähem, seda peamiselt välistoetuste kasutamise edasilükkumise ja **finantstulude** kavandatust madalama laekumise tõttu.

49. Järgmisel neljal aastal kasvavad Rahandusministeeriumi hinnangul riigieelarve tulud kogu prognoosiperioodi vältel keskmiselt 4,5% aastas, ületades 2019. aastal 10 miljardi euro piiri (vt joonis 1).

⁶ Vt lähemalt 2016. aasta riigieelarve eelnõu seletuskiri.

Joonis 1. Riigieelarve tulud perioodil 2009–2019 (miljardites eurodes)*

Edasiantavad maksud – tulud, mille keskvalitsus edasi annab (nt füüsilise isiku tulumaks, kogumispensionimakse).

* Aastatel 2009–2012 pole riigieelarve maksutuludes arvestatud edasiantavate maksudega, neid hakati kajastama riigieelarve tulude seas alates 2013. aastast.

Allikas: Rahandusministeeriumi eelarve täitmise aruanded, 2015. aasta suvine majandusprognos ja 2016. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri

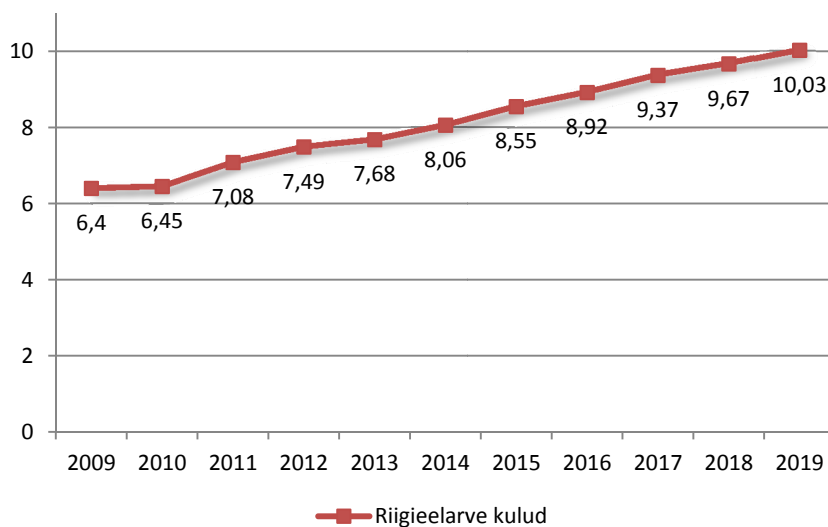
50. Riigieelarve 2014. aasta kulud jäid Rahandusministeeriumi riigieelarve täitmise aruande kohaselt ligikaudu 2013. aasta tasemele, suurenedes 0,5% summani ca 7,8 miljardit eurot. Kasv tulenes peamiselt tööjõu- ja majandamiskuludest, toetused ja investeeringud vähenesid.

51. Riigiasutused investeerisid ise 193 miljonit eurot ja andsid 245 miljoni ulatuses investeeringutoetusi. 2014. aasta riigieelarve täitmise ülevaates on Rahandusministeerium tõdenud, et ELi 2014.–2020. aasta eelarveperioodi plaanitud raha kasutusele üldse ei võetud ning kavandatust rohkem võttis aega ka ELi eelmise eelarveperioodi jääkide ümbersuunamine.

52. Riigi tegevusvaldkondadest kulus enim raha sotsiaalkaitsele ja tervishoiule, mis moodustasid 2014. aastal ligikaudu 3,7 miljardit eurot ehk 46% riigieelarvest.

53. Käesoleva aasta riigieelarve kuludeks on kavandatud ligikaudu 8,5 miljardit eurot, mis on ca 6% enam, kui kinnitati seadusega 2014. aasta riigieelarve mahuks. Perioodiks 2016–2019 on Rahandusministeerium prognoosinud kulude kasvu keskmiselt 4% aastas, ulatudes sarnaselt tuludega 10 miljardi euroni aastaks 2019 (vt joonis 2).

Joonis 2. Riigieelarve kulud perioodil 2009–2019 (miljardites eurodes)



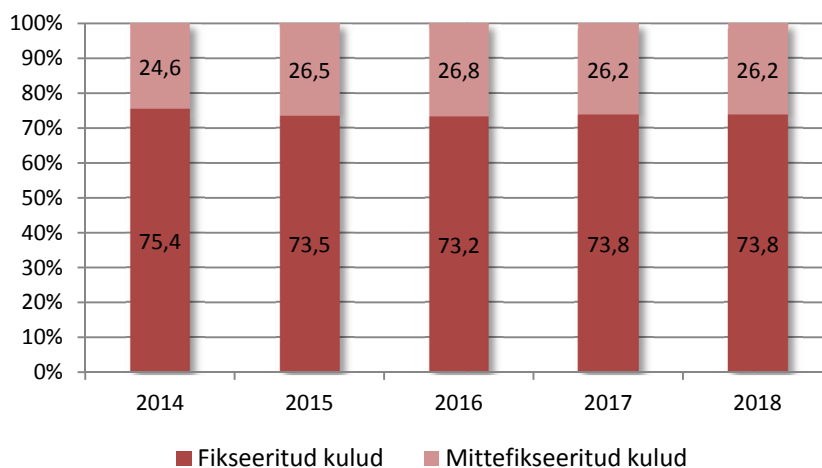
Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2016–2019 ja 2016. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri

Riigieelarve kasvab, kuid enamik sellest läheb varem kindlaksmääratud kulude katteks

54. Erinevalt eelmistest aastatest ei esitanud Rahandusministeerium uusimas riigi eelarvestrateegias (aastateks 2016–2019) järgmiste aastate kulude jaotust riigi tegevusvaldkondade kaupa ega infot selle kohta, kui suur osa kuludest on n-ö fikseeritud ehk ette kindlaks määratud.

55. 2014. aasta kevadel koostatud riigi eelarvestrateegias aastateks 2015–2018 moodustavad seadustega või muul viisil kindlaks määratud kulud ligikaudu kolmveerandi riigieelarvest ja see ei muutu oluliselt ka nähtavas tulevikus (vt joonis 3).

Joonis 3. Riigieelarve kulude jagunemine fikseeritud ja vabalt kasutatavateks kuludeks (% riigieelarvest)



Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2015–2018

56. Sõltuvalt sellest, milliseid kulusid liigitada fikseerituteks, võib n-ö vabalt kasutatava riigieelarveraha hulk muutuda. Rahandusministeerium on läbi aastate esitanud seda infot erinevas liigituses.

Endiselt on suurimad sotsiaalse kaitse valdkonna kulud

57. Riigi tegevusvaldkondadest kasutatakse kõige enam riigieelarve raha sotsiaalse kaitse finantseerimiseks. Rahandusministeeriumi andmetel moodustavad kulud sotsiaalsele kaitsele 2015. aastal 33,4% riigieelarve kogukuludest ehk 14,1% SKPst. Riigi n-ö sotsiaalkulud on aasta-aastalt kasvanud ja ka 2016. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kohaselt on see üks kolmest riigi tegevusvaldkonnast, mis suhtena SKPsse tuleval aastal lisaraha võib loota (vt tabel 6).

Tabel 6. Riigieelarve kulud tegevusalade kaupa 2015. aasta riigieelarve seaduse ja 2016. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kohaselt (% SKPst)

Tegevusala	2015	2016 eelnõu	Muutus
Üldised valitsussektori teenused	7,2	7,6	0,4
Riigikaitse	1,9	2,0	0,1
Avalik kord ja julgeolek	2,1	2,1	0,0
Majandus	5,1	4,9	-0,2
Keskkonnakaitse	1,3	0,8	-0,5
Elamu- ja kommunaalmajandus	0,0	0,0	0,0
Tervishoid	5,5	5,2	-0,3
Vaba aeg, kultuur ja religioon	1,1	1,1	0,0
Haridus	4,0	3,7	-0,3
Sotsiaalne kaitse	14,1	14,3	0,2
Riigieelarve kulud kokku (% SKPst)	42,2	41,6	-0,6

Allikas: riigieelarve 2016. aasta seaduse eelnõu seletuskiri

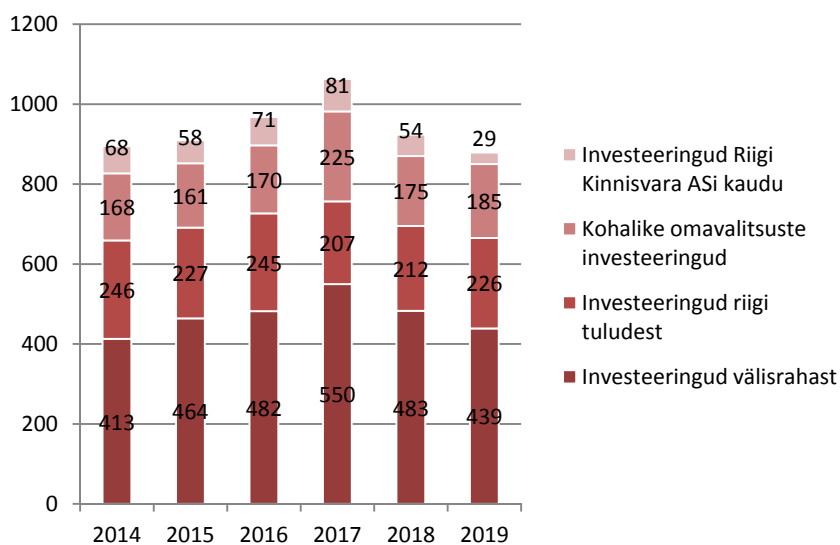
58. Rahandusministeerium ei prognoosi riigieelarve kulude jaotumist tegevusvaldkondade kaupa pikemalt ette kui aastani 2016. Regulaarsetes majandusprognoosides esitab Rahandusministeerium küll valitsussektori (NB! mitte riigieelarve) kulud valitsemisfunktsioonide järgi (sama jaotus, mis tabelis 6) kuni aastani 2019, kuid sisult on need andmed raskesti mõistetavad ja pole võrreldavad riigieelarve eelnõu seletuskirjas toodud valitsemisfunktsioonide klassifikaatori (COFOG) jaotusega.

59. Kuna SKP ja riigieelarve kogukulud kasvavad kiiremini kui ELi toetuste maht, kahaneb välistoetuste osakaal 2015. aasta 11,7%-lt keskmiselt ligikaudu 10%-ni riigieelarve kogukuludest perioodil 2016–2019. Samas kuluvad riigieelarve suuremad võimalused valdavalt sotsiaal- jm fikseeritud kulude rahastamiseks ning investeeringute elluviimine sõltub endiselt suuresti välistoetustest.

Investeeringurahast pool tuleb välisrahast

60. Valitsussektori investeeringuteks kavandati 2014. aastal 949 miljonit eurot, millest 26% rahastati riigituludest, 44% ELi investeeringutoetustest ja ülejäänud kohalike omavalitsuste rahast, Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi kaudu ning heitmekvoodi müügituludest. Sarnases proportsioonis on kavas investeeringuid rahastada kogu prognoosiperioodi vältel ja riigitulude osakaal pigem kahaneb. 2017. aastal tehakse veidi vähem kui viiendik investeeringutest riigituludest ja rohkem kui pool välisrahast (vt joonis 4).

Joonis 4. Valitsussektori investeeringud perioodil 2014–2019 (miljonites eurodes)*



* 2014. aasta summas ei ole kajastatud investeeringud kvoodimüügi tuludest, alates 2015. aastast sisalduvad need tulud välisvahenditest tehtavates investeeringutes.

Allikas: riigi eelarvestrateegia aastateks 2015–2018 ja 2016–2019

61. Valitsussektori investimisplaanid kinnitavad, et riigi omatulud kuluvad valdavas osas fikseeritud kulude katmiseks ning riigi pikaajalisse arengusse panustavad investeeringud jäävad jätkuvalt eelkõige välisrahastuse kanda.

Riigivõlg on väike, kuid kohalike omavalitsuste laenukoormus kasvab kiiresti

62. Valitsussektori võlakoormus moodustas 2014. aasta lõpu seisuga ligikaudu 2,1 miljardit eurot ehk 10,4% SKPst. Aastaga oli võlg kasvanud 183 miljonit euro võrra, millest 27 miljonit oli arvestuslik ja seotud Eesti osalemisega Euroopa Finantsstabiilsuse Fondis (EFSF). Eesti on nõustunud teatud osas garanteerima EFSFi väljaantud laene, mis kajastuvad Eesti võlakoormuses, ja sel viisil võib Eesti laenukoormuse näitaja kasvada ka siis, kui ise laenu juurde ei võeta.

63. Eesti riigivõlg on jätkuvalt ELi väikseim, täpsemalt ligikaudu kaheksa korda väiksem kui 28 liikmesriigi keskmine (vt tabel 7).

Tabel 7. Valitsussektori võlakoormus Eestis ja osas ELi liikmesriikides perioodil 2009–2014 (% SKPst)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eesti	7,0	6,6	5,9	9,5	9,9	10,4
ELi 28 keskmine	73,0	78,4	81,0	83,8	85,5	86,8
Läti	36,6	47,5	42,8	41,4	39,1	40,6
Leedu	29,0	36,2	37,2	39,8	38,8	40,7
Soome	41,7	47,1	48,5	52,9	55,6	59,3
Rootsi	40,4	37,6	36,9	37,2	39,8	44,9

Allikas: Eurostati algandmed 08.11.2015. aasta seisuga

64. Käesolevaks aastaks ja ka järgmisteks on Rahandusministeerium prognoosinud võla püsimist summaliselt ligikaudu samal tasemel. Suhtena SKPsse tähendab see, et võlakoormus peaks alanema.

Rahandusministeeriumi ootuse kohaselt kahaneb riigivõlg 7,6%-ni SKPst aastal 2019 (vt tabel 8).

Tabel 8. Valitsussektori võlakoormus 2014 ja selle prognoos 2015–2019 (miljonites eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Võlg kokku, sh	2 073	2 057	2 093	2 156	2 147	1 980
keskvalitsus, sh	1 316	1 294	1 294	1 278	1 232	1 023
▪ EFSFi mõju	485	492	498	505	512	519
▪ keskvalitsus ilma EFSFita	831	802	798	773	720	504
kohalikud omavalitsused	757	763	799	878	914	957
Võlg kokku %-na SKPst	10,4	10,0	9,6	9,3	8,7	7,6

Allikas: Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvine majandusprognoos ja 2016. aasta riigielarve seaduse eelnõu seletuskiri

65. Rahandusministeeriumi prognoosist nähtub, et EFSFi mõju arvestamata kahaneb keskvalitsuse võlg kogu prognoosiperioodi jooksul ja kohalike omavalitsuste laenukoormus kasvab. Kui 2019. aasta lõpuks peaks keskvalitsuse võlg ilma EFSFita alanema pea 300 miljoni euro võrra, siis kohalike omavalitsuste võlg kasvab ca 200 miljoni võrra.

66. Valitsussektori **likviidsed finantsvarad** olid 2014. aasta lõpu seisuga peaaegu niisama suured kui võlad: võlad ületasid likviidseid finantsvarasid 34 miljoni euroga. Seejuures kasvasid nii keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste kui ka sotsiaalkindlustusfondide finantsvarad. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt vähenevad valitsussektori finantsvarad veidi käesoleval ja järgmisel aastal ning hakkavad aastast 2017 kasvama (vt tabel 9).

Tabel 9. Valitsussektori likviidsed finantsvarad 2014 ja nende prognoos 2015–2019 (miljonites eurodes)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Reservid kokku sh	2 039	1 965	1 833	1 927	2 108	2 280
keskvalitsus	958	899	737	794	938	1 066
kohalikud omavalitsused	292	257	257	257	257	257
sotsiaalkindlustusfondid	789	809	840	875	913	958

Allikas: Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvine majandusprognoos ja 2016. aasta riigielarve seaduse eelnõu seletuskiri

67. Aastal 2019 peaksid Rahandusministeeriumi ootuste kohaselt olema valitsussektori likviidsed finantsvarad võlast 300 miljoni euro võrra suuremad. Sotsiaalkindlustusfondide finantsvarad ulatuvad prognoosi kohaselt pea miljardi euroni, kohalike omavalitsuste likviidsed finantsvarad jäävad praegusele tasemele.

68. Riigi rahanduse stabiilse olukorra taustal on riigi majandus Rahandusministeeriumi hinnangul 2015.–2016. aastal⁷ toimimas ikkagi alla oma potentsiaali. Selle peamiseks teguriks on väliskeskkond ja üldine vähene nõudlus toodete ja teenuste järele. Inimestele ning ettevõtetele näiteks toetuste ja soodustuste andmise teel saab riik seda nõudlust mõnevõrra ja mõnda aega toetada. Siiski on oluline see, kuidas valitsus

⁷Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvise majandusprognoosi seletuskiri, lk 42–43.

Valitsussektori likviidsed finantsvarad hakkavad kasvama, kuid kohalike omavalitsuste omad mitte

Likviidsed finantsvarad on riigile kuuluv või riigi hoitav raha, väärtpaberid ja muu finantsvara, mis ei kuulu stabiliseerimisreservi.

Teadmiseks, et

Rahandusministeerium hindab Eesti potentsiaali lähedaseks reaalseks majanduskasvuks 3,5% kasvutempot.

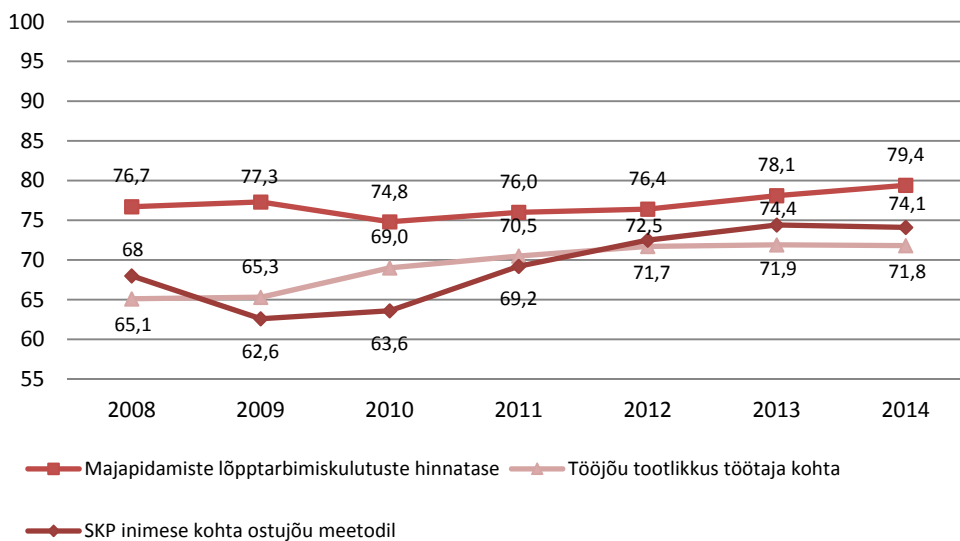
samal ajal suudab lahendada neid majanduse probleeme, mis ei lahene iseenesest, kuid mille lahendamata jätmine pärsib meie heaolu kasvu ka siis, kui väliskeskkond peaks taas meie eksporti hakkama kasvatama.

Vähene tootlikkus ja tööturu struktuursed probleemid on Eesti olulisemad arenguriskid

69. Eesti majandusliku arengutaseme lähenemist teistele riikidele ja ELi keskmisele tavatsetakse vaadata peamiselt kolme näitaja alusel: a) SKP inimese kohta ostujõu standardi alusel, mis tinglikult näitab riigi ja selle inimeste tulutaset võrdlevalt teiste riikidega hinnaerinevusi arvesse võttes; b) tööjõu tootlikkus kui riigi jõukuse kasvu üks eeldus; c) majapidamiste lõpptarbimise hinnatase. Nimetatud kolme näitajat on kasutatud konvergenksi ehk oluliste majandusnäitajate ühtlustumise hindamiseks ka Rahandusministeeriumi majandusprognosides ning riigiüleles Eesti konkurentsivõimekavas „Eesti 2020“.

70. Lihtsustatult vaadates nähtub rahvusvahelisest statistikast, et viimasel viiel aastal on Eesti lähenenud Euroopa keskmisele tasemele kõigi näitajate poolest – enim hindade kui ka inimese kohta loodava SKP võrdluses, kuid tootlikkus töötaja kohta on kasvanud aeglasemalt, jäädes viimasel kolmel aastal samale tasemele (vt joonis 5).

Joonis 5. Eesti konvergenst ehk oluliste majandusnäitajate ühtlustumine Euroopa Liiduga (EL 28 = 100%)



Allikas: Riigikontrolli arvutused Eurostati algandmete alusel 26.10.2015. aasta seisuga

71. Vähene tootlikkus pärsib majandusarengut ja on üheks takistuseks Eesti lähenemisel jõukatele riikidele. Näiteks juunis 2014 avalikustatud analüüsis⁸ leidis Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), et Eesti heaolutase paraneb küll pidevalt, kuid aeglustub tempos.

72. OECD hinnangul oli Eesti juba aastaks 2012 valdavalt oma kiire n-ö järelejõudmise potentsiaali realiseerinud. OECD koostatud edetabeli

⁸ Growth Prospects and Fiscal Requirements over the Long Term. OECD Economic Outlook, 2014.

kohaselt paigutus Eesti nn ostujõu alusel 2012. aastal OECD 34 liikmesriigi seas 29. kohale. 2030. aastaks on OECD prognoosinud Eesti tõusmist 24. kohale.

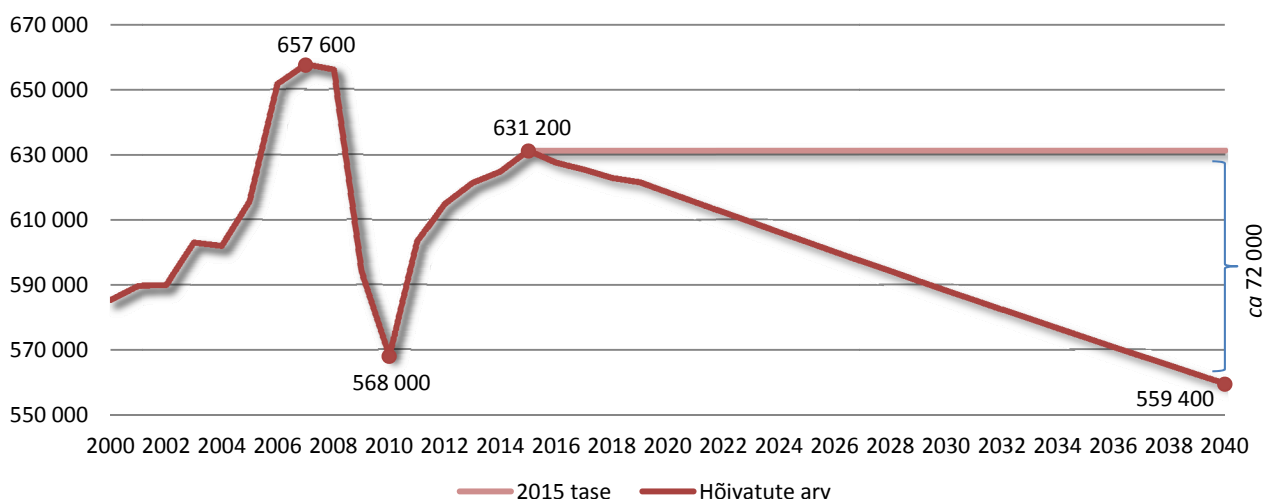
73. OECD analüüsist nähtub, et SKP kasv sõltub järgmistel aastakümnetel pea täielikult riigi majanduse suutlikkusest kasvatada tootlikkust (vt joonis 7) ja kasutada teadmisi ning tehnoloogiaid riigi ja inimeste tulutaseme tõstmiseks. See tähendab investeerimist materiaalsesse varasse ja uutesse tehnoloogiatesse, aga veelgi enam inimvarasse, s.t nii praegustesse kui ka tulevastesse töötajatesse. See tähendab pingutusi nii riigile kui ka tööandjatele ja töövõtjatele.

74. Euroopa Komisjoni hinnangul on rahvastiku vähenemise ja vananemise tõttu Euroopa Liidu majanduskasvu samuti võimalik tagada vaid tootlikkuse kasvutempot mitmekordistades.⁹ Kasvu saavutamine üksnes puuduvat tööjõudu kapitaliga asendades ei ole aga sotsiaalselt jätkusuutlik.¹⁰ Tehnoloogia uuendamine ja investeeringute mahu suurendamine peab seetõttu käima käsikäes tööjõu potentsiaali arendamisega. Inimeste, s.t nii noorte õppurite, praegu töötavate kui ka mittetöötavate inimeste oskuste ning teadmiste parandamine peab olema aluseks, millelt investeeringute abiga saavutatakse majanduse ning heaolu kestlik ja tempokas kasv.

75. Rahvastiku vähenemine on Eestis juba teadvustatud asjaolu, millel on ka reaalne ja läbiv mõju tööturule. 2014. aastal oli Eestis hõivatud ca 624 000 inimest, mis on üle 30 000 inimese vähem kui majandusbuumi tipus 2007. aastal. Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvise majandusprognoosi kohaselt väheneb alates 2016. aastast hõivatute hulk pikas perspektiivis pidevalt, keskmiselt 0,5% aastas. Joonisel 6 on näidatud üht võimalikku stsenaariumi, mille järgi jääb juhul, kui seni tööturul tööd mitteteinud inimesed ei hakka seda lähiajal tegema, aastaks 2040 tööturule ligikaudu 70 000 inimest vähem kui praegu.

Tööjõu hulk hakkab vähenema

Joonis 6. Hõivatute arv perioodil 2000–2014 ning prognoos 2015–2040*



* Rahandusministeeriumi prognoos 2015–2019; Riigikontrolli arvutus perioodi 2015–2040 kohta Rahandusministeeriumi prognoositud hõivatute arvu muutuse põhjal.

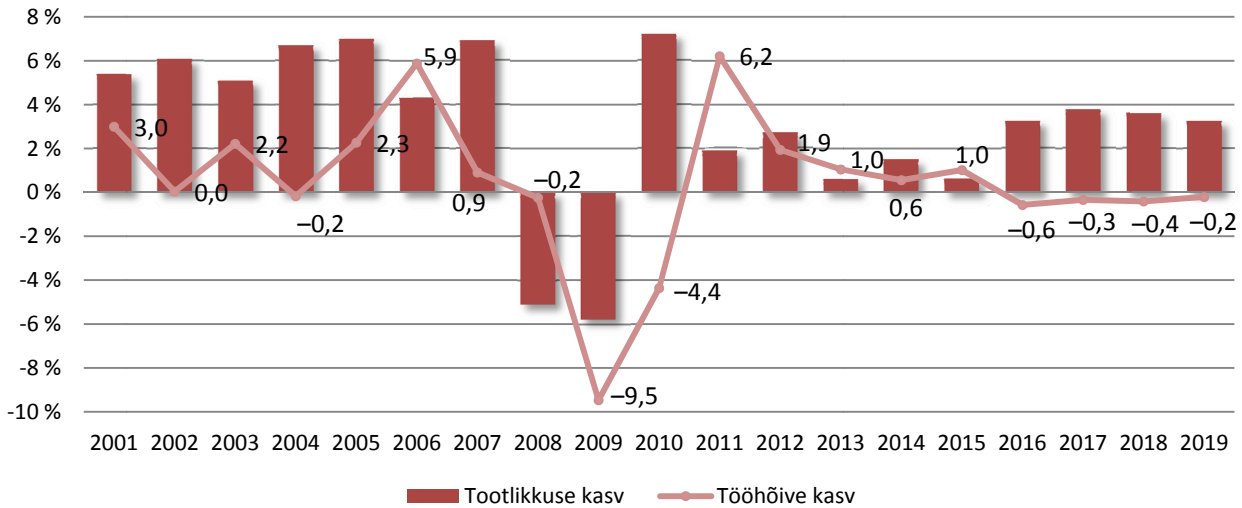
Allikas: Rahandusministeerium, Riigikontrolli arvutused

⁹ Employment and Social Developments in Europe 2014. Euroopa Komisjon, lk 105.

¹⁰ Sealsamas, 109.

76. Majanduskasvu hoidmine eeldab suuremat panustamist tootlikkuse suurendamisse ning tööjõu kadu tuleb majanduskasvu säilitamiseks kompenseerida tootlikkuse päris olulise kasvuga (vt joonis 7).

Joonis 7. Eesti tootlikkuse* ja hõivatute muutused (%) perioodil 2001–2014 (2015–2019 on prognoos)



* Reaalne SKP hõivatu kohta

Allikas: Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvine majandusprognoos, Riigikontrolli arvutused

77. Vaatamata oluliselt väiksemale töökäte hulgale võrreldes 2007. aastaga on Eesti SKP reaalne maht¹¹ jõudnud 2014. aastaks peaaegu samale tasemele. See tähendab, et Eesti majandus on suutnud vähemaga rohkem. Võtmeküsimus järgmisteks aastakümneteks on, kuidas olemasolevate töökätega saaks veelgi enam ära teha.

Eesti tööturu struktuursete probleemide mõistmiseks peab analüüsima üldisi näitajaid sügavuti

78. Eesti tööturu olukorda iseloomustavad üldised näitajad on pärast sügavat kriisi taastunud. Eelkõige võib esile tuua hõive määra taastumise kiirust, aga ka ELi kontekstis madalat või isegi väga madalat töötuse taset ning pikaajalise töötuse vähenemist töötute hulgas.¹² Loetellu võib lisada veel ka töötukassa suurenenud rahalise reservi. Need olulised ja positiivsed makromajanduslikud näitajad lubaks justkui järeldada, et Eesti tööturu olukord on probleemivaba, kuid nii see ei ole.

79. Eesti tööõiguses tööandjatele loodud kiire koondamise võimalused lubavad ettevõtetel majandusraskuste korral kiiresti töötajate ja töökohtade hulka vähendada, suurendades nõnda tööpuudust ja vähendades nii olemasolevate kui ka vabade töökohtade hulka. Majanduse kasvades võetakse tööle aga piltlikult öeldes kõik, kes selleks vähegi soovi avaldavad.

¹¹ Võrreldud on Statistikaameti 2007. ja 2014. aasta sesoonselt ja tööpäevade arvuga korrigeeritud SKP väärtusi 2010. aasta hindades.

¹² Tööturu Ülevaade. Eesti Pank, 2/2015, lk 4 ja lk 18–19.

Teadmiseks, et

töäjõu ühikukulu kolme aasta kasv on 2015. aasta esimesel poolel 13,6%. See on suurem kui 9%, mis on seatud euroala riikide üheks piirmääraks, mis viitab makromajanduslikule tasakaalustamatusele.

Allikas: Tööturu Ülevaade, 2/2015, Eesti Pank, lk 26

Kiiresti paranev tööhõive ja vähenev tööpuudus juhvivad Eesti tööturu struktuursetelt probleemidelt tähelepanu kõrvale

Töökohad ja töötud ei asu ühes piirkonnas: töökohad on Harjumaal, töötud Ida-Virumaal

80. Töötuse määr Eestis oli 2014. aastal 7,4% (15–74aastaste seas), mis on väiksem kui Eesti Panga väljatoodud Eesti n-ö loomuliku töötuse määr (ca 8%¹³), mille puhul on surve kiireks palkade tõusuks tööturul. Nii nagu möödunud buumi ajal, on ka praeguse rahuliku majandusarengu perioodil tekkinud surve palga kasvaks, mis toimub tootlikkuse kasvust kiiremini.^{14, 15} See ohustab Eesti majanduse konkurentsivõimet ning pälvib kindlasti ka Euroopa Komisjoni tähelepanu kui oluline makromajanduslik häiresignaal.

81. Eesti ettevõtjaid ja majandust on juba palju aastaid vaevanud tööturu nn struktuurset probleemid, mis on nii valdkonna ekspertidele kui ka valitsusele ammu teada.^{16, 17} Tööturu struktuurset probleemid seisnevad töäjõu nõudluse ning pakkumise mittevastavuses, mis üldiselt ja lihtsustatult väljenduvad

- töötuses sellega, et olemasolev töäjõud ei vasta ettevõtjate ootustele. See tähendab, et tööd otsivate inimeste oskuste ja teadmiste puudumise või töötajate ja töökohtade eri kohas paiknemise tõttu ei leia töötaja ning ettevõtja teineteist;
- hõives sellega, et hõivatute seas on palju üle- ja alakvalifitseeritud isikuid. See viitab taas sellele, et töötajate oskused ja teadmised ei ühti pakutava töö jaoks vajalike oskustega.

82. Selliste probleemide tagajärjeks võib olla töötus või töötaja ja tööandja rahulolematu töösuhete ning majandusele tervikuna tähendab see majanduskasvu potentsiaali kasutamata jätmist. Edaspidi ongi vaadatud lähemalt Eesti tööturu struktuursetid probleeme.

83. Eesti üks olulisemaid tööturu struktuursetid probleeme on see, et töökohad ja potentsiaalsed töötajad asuvad eri piirkondades (vt tabel 10). Seepärast tuleb Eestis kindlasti vaadata ka tööturu regionaalset pilti lähemalt.

Tabel 10. Vakantsete töökohtade ja töötute (vanuses 15–74 aastat) arvud 2014. aastal

Piirkond	Vakantsed ametikohad	Töötud	Töötute ja vabade ametikohtade suhe
Kogu Eesti	7 231	49 600	6,9
▪ Harju maakond	4 852	21 500	4,4
▪ Hiiu maakond	58	200	3,4
▪ Ida-Viru maakond	390	9 400	24,1
▪ Jõgeva maakond	54	1 000	18,5

¹³ Rahapoliitika ja Majandus. Eesti Pank, 1/2015, lk 23.

¹⁴ Tööturu Ülevaade, 1/2015, Eesti Pank.

¹⁵ Rahandusministeeriumi 2015. aasta suvise majandusprognoosi seletuskiri, lk 29.

¹⁶ Konjunktuuriinstituudi Eesti rahvusvahelise konkurentsivõime aastaraamatud 2010–2014.

¹⁷ Eesti Inimarengu Aruanne 2012/2013. Eesti maailmas. Eesti Koostöökogu. Tallinn, 2013.

▪ Järva maakond	85	1 200	14,1
▪ Lääne maakond	51	800	15,7
▪ Lääne-Viru maakond	253	2 300	9,1
▪ Põlva maakond	65	1 400	21,5
▪ Pärnu maakond	309	3 200	10,4
▪ Rapla maakond	86	1 300	15,1
▪ Saare maakond	104	1 500	14,4
▪ Tartu maakond	626	3 100	5,0
▪ Valga maakond	66	1 100	16,7
▪ Viljandi maakond	135	900	6,7
▪ Võru maakond	97	800	8,2

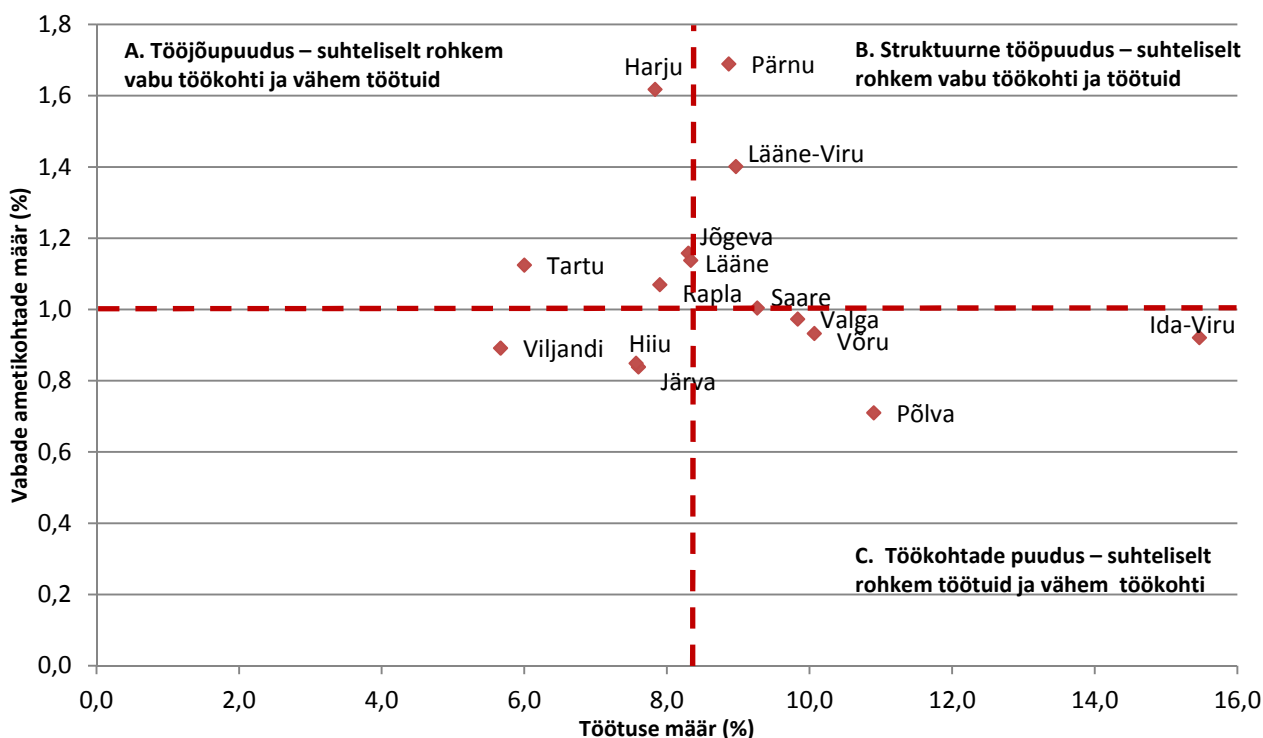
Allikas: Statistikaamet

Mediaan on järjestatud arvrea keskmine liige, kui arvreas on paaritu arv liikmeid, ja kahe keskmise liikme aritmeetiline keskmine, kui arvreas on paarisarv liikmeid.

Allikas: Statistikaameti sõnastik

84. Joonisel 8 on fikseeritud perioodi 2012–2014 keskmise tööpuuduse ja vabade töökohtade jaotus maakondlikult. Jagades joonise töötuse ja vabade töökohtade määra **mediaani** järgi tinglikult neljaks alaks, on näha kolme probleemset rühma: ala A – tööjõu suhteline vähesus; ala B – vabad töökohad ja töötud ei sobitu ning ala C – töökohtade vähesus.

Joonis 8. Vabade töökohtade ja töötuse määrad maakonniti, 2012.–2014. aasta keskmine*



* Joonis on jaotatud neljaks töötuse määra ja vabade ametikohtade määra mediaani alusel.

Allikas: Statistikaamet, Riigikontrolli täiendused

85. Struktuursete probleemide vaates väärivad tähelepanu eelkõige need maakonnad, kus töötuse määra ja vabade töökohtade määra erinevus on maakondade mediaanist suurem. Suurem tööpuudus ning samal ajal ka suurem vabade töökohtade määr on probleemiks Pärnu-, Saare-, Jõgeva-, Lääne- ning Lääne-Virumaal (vt joonis 8 ala B). See tähendab, et vabad

töökohad ja tööd teha soovijad ei sobitu omavahel piisavalt hästi. Eesti puhul on sellise sobimatuse oluliseks põhjuseks peetud teadmiste ning oskuste mittevastavust.^{18, 19, 20, 21}

86. Suhteliselt suur töötus ja väike vabade töökohtade määr võrreldes teiste maakondadega on Ida-Virumaal ja Põlvamaal, aga ka Võru- ja Valgamaal (vt joonis 8 ala C). See tähendab, et seal on võrreldes teiste maakondadega suurem vabade töökohtade puudus. Tabelis 10 on ka absoluutarvudes Ida-Virumaa töötute ning töökohtade kontrast väga ilmikas, s.o iga vaba töökoha kohta on 24 töötut.

87. Olukorras, kus on suhteliselt rohkem vabu töökohti ning vähem töötuid (vt joonis 8 ala A), on probleemiks sobiva tööjõu puudus. Joonisel 8 jäävad sellesse alasse Harju-, Tartu- ning Raplamaa. Harjumaa eristub muust Eestist selgelt ka sellega, et siin on absoluutarvudes korraka nii palju töötuid kui ka vabu töökohti (vt tabel 10). See olukord võib olla osaliselt põhjustatud majandustegevuse koondumisest pealinna piirkonda, kus liigub suhteliselt rohkem inimesi kiiresti ühest tööturuseisundist teise (hõive, töötus ja mitteaktiivsus).

Teadmiseks, et

võrreldes 2008. aastaga kasvas 2014. aastal Eestis registreeritud ettevõtete arv 46%, ulatudes 2014. aasta lõpuks pea 114 000-ni.

88. Suur osa ettevõtlusest on praegu kontsentreerunud Harjumaale: 54% Eestis registreeritud ettevõtetest asub Harjumaal ja 11% Tartumaal (viimaste, 2013. aasta SKP näitajate alusel oli Harjumaa SKP 61,3% ja Tartumaa 10% Eesti SKPst). Vaatamata ettevõtete kriisijärgsele kiirele tekkele ka teistes piirkondades, ei ole muu Eesti Harju- ja Tartumaale järele suutnud võtta ning ettevõtete arvu osakaal piirkonniti ei ole perioodil 2008–2014 oluliselt muutunud. Ettevõtluse kontsentratsioon tõmbab ligi uut tööjõudu, mis omakorda tekitab uut ettevõtlust ning töökohti tulevikus just Harjumaale. See omakorda põhjustab olulise tegurina jätkuvalt riigisisest rännet ning regionaalset tasakaalustamatust.

Ida Virumaal loodi 2013. aastal suurimat lisandväärtust töötaja kohta, töökohti aga nappis ja napib ka praegu

89. Kui tööturuprobleeme kõrvutada piirkondliku tootlikkuse andmetega (vt joonis 9), siis selgub, et tootlikkuse suurendamise mõttes oleks kõige kasulikum lahendada Ida-Virumaa, Harju- ja Tartumaa probleeme. Piirkondades loodava lisandväärtuse vaates on kõige edukam just suure tööpuudusega Ida-Virumaa oma ressursimahukate suurtööstustega, kus näiteks 2013. aastal loodi Eesti suurimat lisandväärtust töötaja kohta.²² Samas on selge, et Ida-Virumaa tootlikkuse näitajad on väga suures sõltuvuses energiahindadest ja seotud looduskeskkonda tõsiselt koormava tööstusharuga. Need asjaolud lisavad täiendava aspekti struktuursetele tööturuprobleemidele Ida-Virumaal ning muudavad nende probleemide lahendamise Kirde-Eestis eriti keeruliseks.

¹⁸ Demmou, Lilas. Matching Skills and Jobs in Estonia. OECD Economics Department Working Papers No. 1007. 2012.

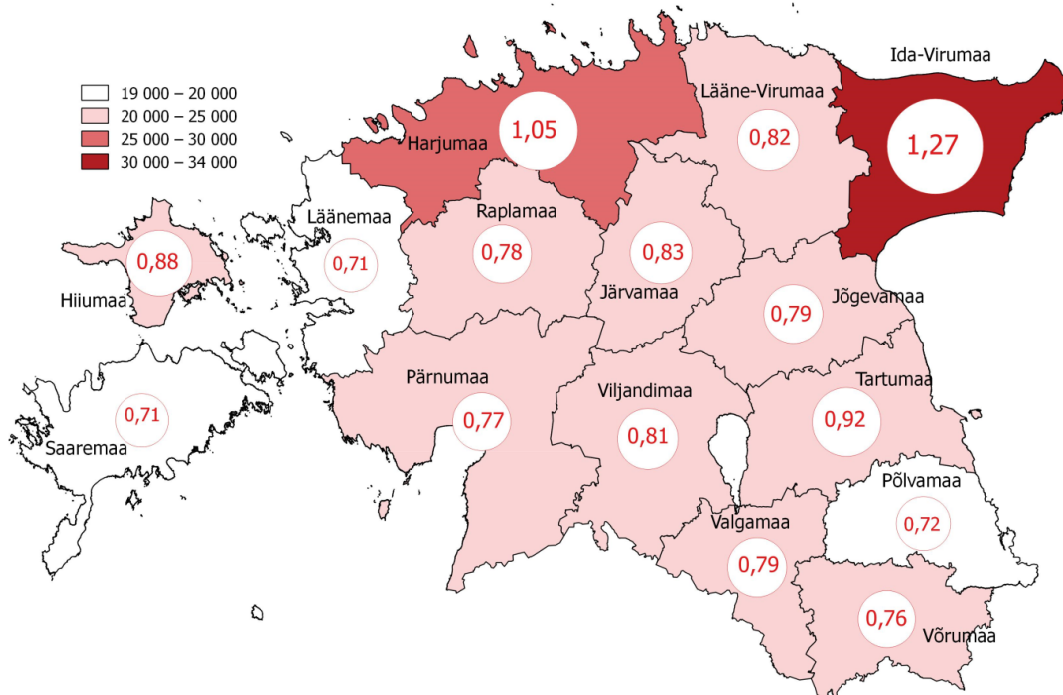
¹⁹ Halapuu, Vivika. Oskuste ja hariduse mittevastavuse mõõtmine Eestis PIAACi andmete baasil. PIAAC uuringu temaatiline aruanne nr 7. 2015.

²⁰ Valk, Aune; Silm, Gerli. Haridus ja oskused. PIAACi uuringu temaatiline aruanne nr 6. 2015.

²¹ Eesti tööturg täna ja homme. Inimeste oskuste ja tööturu vajaduste ühitamise rakkerühm. Tallinn, Riigikantselei, 2014.

²² Värskemaid andmeid maakonniti lisandväärtuse kohta ei ole Statistikaamet veel avaldanud.

Joonis 9. Lisandväärtus töötaja kohta eurodes ja selle suhe Eesti keskmisesse 2013. aastal

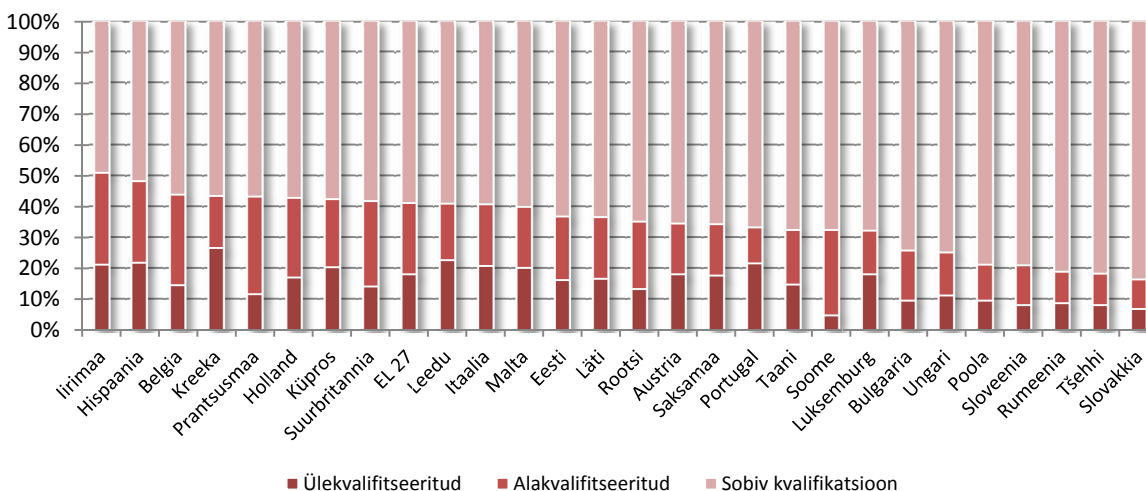


Allikas: Allikas: Statistikaamet (aruanne EM027)

Töötajate oskused ei vasta pakutavatele töökohtadele

90. Hõivega seotud tööturuprobleeme kirjeldatakse üle- ja alaharitute osakaalu kaudu töajõust. Teadmiste ja oskuste ebakõla 11 aasta (periood 2001–2011) keskmist taset illustreerib joonis 10. Tööjõu-uuringute andmetel hindas Eesti puhul igast viiest töötajast tinglikult üks, et on oma töö jaoks üle kvalifitseeritud, ja üks, et alakvalifitseeritud. Selle tulemusega oleme Euroopa keskmike hulgas. Samas iseloomustab näiteks Euroopa ettevõtete küsitluse järgi just Eestit ja ka teisi Balti riike selliste ettevõtjate suur hulk, kes peavad töötajate oskuste sobimatust oma ettevõtete arengut takistavaks oluliseks probleemiks.²³

Joonis 10. Keskmine sobimatu kvalifikatsiooniga juhtumite arv (2001–2011) ELi 27 liikmesriigis (% hõivatutest vanuses 25–64)*

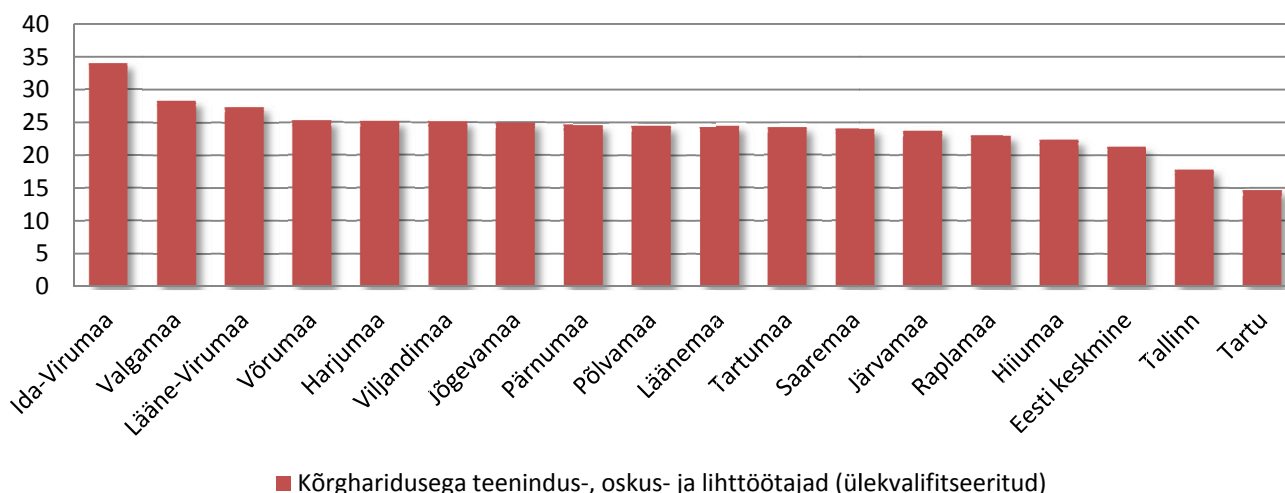


* Üle kvalifitseeritud (või alakvalifitseeritud) töötajad on need, kelle kõrgeim omandatud haridustase on kõrgem (või madalam), kui on tema töökojal nõutava kvalifikatsiooni tase. Allikas: Employment and Social Developments in Europe 2014. Euroopa Komisjon, 2015, lk 125.

²³ European Company Survey 2013, lk 63.

91. Üle- ja alakvalifitseeritust on uurinud näiteks Haridus- ja Teadusministeerium koostöös Statistikaameti ja Poliitikauuringute Keskusega Praxis ning leidnud oma uuringus, et ligikaudu neljandik kõrgharidusega inimestest (Ida-Virumaal lausa kolmandik) töötab töökohtadel, mis ei vaja sellist haridustaset, s.t nad on üle kvalifitseeritud (vt joonis 11). Sellised ebakõlad ei ole sündinud üleöö ja sellele on kaasa aidanud nii majanduskeskkonna šokid alates 1990ndatest, vajalike kutseoskuste muutumine, aga ka rahvastiku vähenemine.

Joonis 11. Kõrgharidusega teenindus-, oskus- ja lihttöötajad (üle kvalifitseeritud) maakonniti (% maakonnas töötavatest inimestest²⁴)



Allikas: Riigikontroll on joonise koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi, Statistikaameti ja Poliitikauuringute Keskuse Praxis 2014. aasta uuringu „Täiskasvanuhariduse prioriteetsed sihtrühmad maakonniti“ andmete alusel

92. Ülekvalifitseeritus võib olla statistiline moonutus olukorras, kus palju aega tagasi omandatud kõrgharidus on praegu tööturul nõutud oskuste kõrval pelgalt formaalne näitaja. Tõsisem on olukord, kui vaadata, kui palju ja millise haridustasemega lõpetajaid on lähitulevikus kutse- ja kõrghariduses.

93. Viimastel aastatel on kutse- ja kõrghariduse lõpetajate arv olnud arvestuslikult üldiselt piisav prognoositud tööjõuvajaduse katmiseks, kuid seoses noorte arvu vähenemisega on oodata ka lõpetajate arvu vähenemist, samuti ei siirdu kõik lõpetajad tööturule.

94. Aastatel 2014–2023 väheneb kesk-, kutse- ja kõrghariduse lõpetajate keskmine arv võrreldes perioodiga 2008–2014 suurusjärgus 15–30%, juhul kui edukas osalemine õppes jääks praegusele tasemele. Suuremat vähenemist on oodata kesk- ja kutsehariduse lõpetajate arvus, kõrghariduses on tagasilöökk väiksem. Suurimad ebakõlad tööturu vajaduste ja pakkumise vahel tulevad viimase tööjõuvajaduse prognoosi kohaselt välja eelkõige kutseharidust eeldavatel ametikohtadel.²⁵

95. Probleemaatilised valdkonnad on peaaegu kõik tehnikaalad ning ehitus, põllumajandus ja loomakasvatuse, metsandus, kalandus ja

²⁴ Metoodika kohta vt täpsemalt: Haridus- ja Teadusministeerium, Statistikaamet ja Poliitikauuringute Keskus Praxis. Täiskasvanuhariduse prioriteetsed sihtrühmad maakonniti. 2014, lk 11–12.

²⁵ Tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoos aastani 2023. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2015.

meditsiin.²⁶ Kokkuvõtlikult – kuna noorte arv väheneb niikuinii ja kuna kõik noored ei asu tööle, hakkab tööjõu puudus kimbutama eelkõige nimetatud valdkondi ja struktuursed probleemid süvenevad.

Ettevõtjatele on tööturu struktuursed probleemid läbi aegade olnud suureks väljakutseks

Teadmiseks, et

2015. aastal on Eesti koondpositsioon IMD konkurentsivõime edetabelis 31. Võrreldes 2014. aastaga on see ühe koha võrra kehvem.

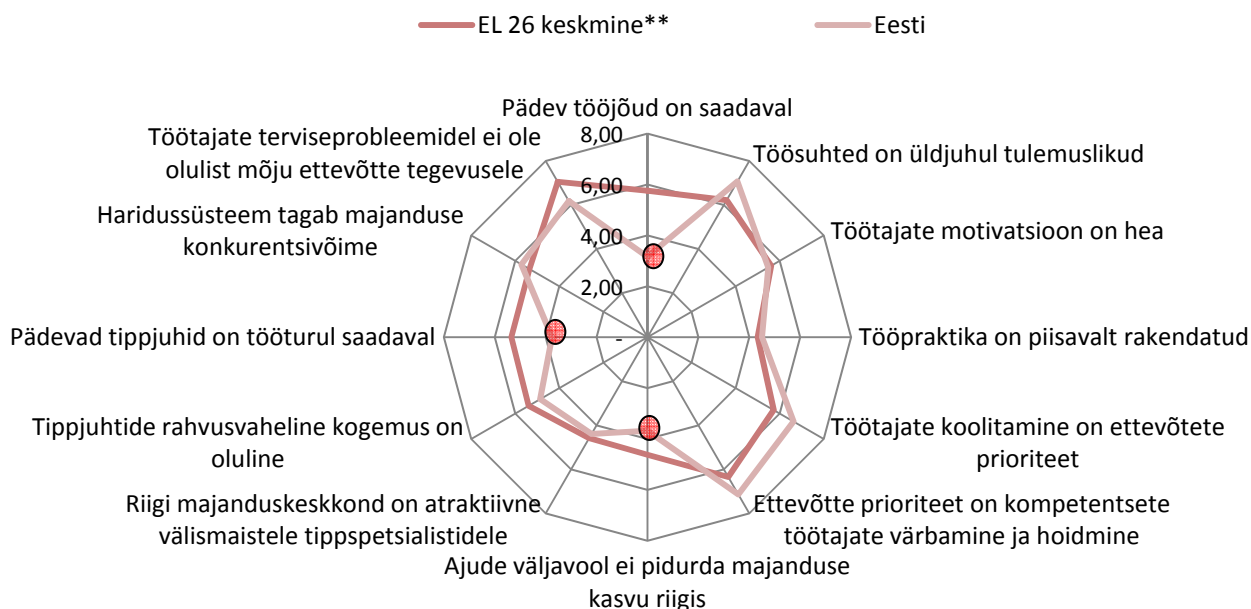
Allikas:
<http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/scoreboard.pdf>

96. Valitsuse majanduspoliitika tulemuslikkuse ühe näitaja – Lausanne’is asuva *Institute for Management Development*’i (IMD) konkurentsivõime edetabeli – kohaselt oli Eesti tootlikkuse alusel 2014. aasta analüüsitud 60 riigi seas 41. kohal. Tööturu olukorra hinnangutes asetustime 60 riigi seas 42. kohale. IMD eraldi uuringus²⁷ töötajate oskuste kohta on välja toodud tööjõu kättesaadavuse probleemid, kus kvalifitseeritud tööjõu kättesaadavuse aspektiks paigutub Eesti 60 riigi hulgas 57. kohale. Meist tahapoole jäid vaid Brasiilia, Bulgaaria ja Lõuna-Aafrika Vabariik.

97. Maailma Majandusfoorumi (WEF) riikide konkurentsivõime hindamise raportites on viimase 10 aasta jooksul kõigi osalevate riikide (üle 140 riigi) ettevõtjate küsitluste abil välja toodud tegureid, mis igas riigis äritegevust enim takistavad. Eesti ettevõtjate hinnangul takistas 2014. aastal kõige enam äritegevust kvalifitseeritud töötajate nappus.

98. Sama hinnangut illustreerib ka 2014. aasta Euroopa Komisjoni koostatud tööjõu ülevaates esitatud joonis (vt joonis 12). Joonisel 12 on kujutatud ettevõtjate antud hinnangud 12 väitele. Selle kohaselt peavad Eesti ettevõtjad oma peamiseks probleemideks oskustööjõu kättesaadavust, pädevate tippjuhtide nappust tööturul ja n-ö ajude väljavoolu Eestist (vt punased ringid joonisel 12). Nende hinnangutega eristuvad Eesti ettevõtjad selgelt ELi 26 riigi keskmisest näitajast.

Joonis 12. Ettevõtjate hinnangud* tööjõuga seotud väidetele oma riigis



* Hinnangud on antud skaalal 1–10: 10 – olen väitega täiesti nõus ja 1 – ei ole väitega üldse nõus.

** Puuduvad andmed Malta ja Küprose kohta.

Allikas: Employment and Social Developments in Europe 2014. Euroopa Komisjon 2015, lk 110.

²⁶ Tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoos aastani 2023. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2015.

²⁷ IMD World Talent Report 2014. IMD, 2014, lk 24.

99. Konjunktuuriinstituut mõeldab ettevõtjate kindlustunnet, mille järgi peavad ettevõtjad 2015. aasta teisel poolel äri arengu suurimaks takistuseks nõudluse puudumist teenuste ja toodangu järele. Sellel foonil on tööjõuga seotud probleemid mõnevõrra taandunud, kuid selliste hinnangute varasema muutumise põhjal võib ennustada, et majanduse kasvufaasis teravnevad tööjõuga seotud probleemid taas.

Valitsuse tegevus tööturu struktuursete probleemide lahendamisel

100. Tööturu struktuursete probleemid (vt ka p-d 81–82) on olemuselt sellised, et neid täielikult kaotada ei ole võimalik ning need ei lahene ka iseenesest. Ühtlasi puudub täisvabal turul täpne info tööjõu vajaduse ning pakkumise kohta. See tähendab näiteks, et tööturul osalejad ei tea, mis toimub või hakkab toimuma majanduses; hariduse korraldajad ei tea, milliseid oskusi ja teadmisi vajatakse tööturul nüüd ja tulevikus; tööandjad ei tea täpselt, millised on tööd otsivate inimeste oskused ja teadmised. Seda olukorda saab tasakaalustada riik.

Valitsuse hoovad probleeme lahendada on põhiliselt majandus-, haridus- ja tööturupoliitika valdkonnas

101. Klassikaliselt saab riik tööturul toimuvat mõjutada esmalt selle kaudu, et suureneks loodavate töökohtade hulk ja seeläbi ka vajadus tööjõu järele. See ei ole seesama, mis riigi poolt töökohtade loomine, mis on vaba turumajandusega riigis väga äärmuslik samm. Teisalt saab suunata jõupingutused sellele, et tööjõud oleks sobiv tööturul olevate töökohtade täitmiseks. Nii nagu arenenud riikides, on ka Eesti valitsus nii ühe kui ka teise suuna meetmeid rakendanud.

102. Tööturuprobleemide lahendamiseks tuleb valitsusel neid meetmeid koordineeritult ellu viia. Enam levinud ja vahetu mõjuga meetmed kuuluvad majandus- ja ettevõtluspoliitika, tööturu-, haridus-, regionaal- ja rahvastikupoliitika hulka (vt tabel 11). Neis valdkondades on Riigikontroll teinud viimasel viiel aastal ka auditeid (vt lisa).

103. Tabelis 11 kirjeldatud poliitikavaldkonnad pole siiski ainsad, mis tööturule mõju avaldavad. Lisaks on kaudse mõjuga näiteks sotsiaalpoliitika erinevad meetmed, mis määravad inimeste motivatsiooni tööturul osaleda, ning ka maksupoliitika meetmed, mis võivad ettevõtete tegevust töökohtade loomisel ja tööjõu värbamisel ning koolitamisel mõjutada.

104. Kõiki tabelis 11 kirjeldatud poliitikavaldkondi juhivad Eestis eri ministeeriumid, millel on oma eesmärgid ja eelarve, ning see muudab valdkonnaüleste probleemide lahendamise valitsusele keerulisemaks. Koostöö puudumise korral võib pall seetõttu valitsemisalade vahel maha kukkuda. Probleemide mõistmiseks on kasulik vaadata konkreetseid juhtumeid, mida on käsitletud edaspidi.

Tabel 11. Peamised käesolevas ülevaates käsitletud tööturu struktuursete probleemide lahendamisele suunatud poliitikavaldkonnad

Poliitika	Eesmärk	Käsitletud tööturu-probleemi aspekt	Vastutav ministerium
Majandus- ja ettevõtlus-poliitika	Suunata tööjõu nõudlust. Majanduspoliitika eesmärk on kujundada majanduse struktuuri ning seeläbi ka loodavate töökohtade hulka ja iseloomu.	Tööjõu nõudluse ja pakkumise analüüs, tööjõu prognoos. Tarkade töökohtade loomise soodustamine ja majanduse struktuuri kujundamine	Majandus- ja Kommunikatsiooni ministerium
Regionaal-poliitika	Suunata nii tööjõu pakkumist kui ka nõudlust. Regionaal-poliitika eraldiseisvalt saab luua minimaalselt võrdsed võimalused nii ettevõtjale kui ka töötajale kogu Eesti alal tegutsemiseks. Regionaalpoliitiliselt võidakse aga teiste valitsuse sammudega hariduses, majanduses või tööturul põhjendatult eelistada üht või teist piirkonda võrreldes ülejäänutega ja võtta arvesse piirkondlikke eripärasid.	Piirkondlike erinevuste ühtlustamine	Rahandus-ministerium
Haridus-poliitika	Suunata tööjõu pakkumist kooskõlas nõudlusega. Hariduspoliitika kaudu tuleb, arvestades majanduspoliitilisi eesmärke ja signaale tööturult, luua noortele võimalused omandada teadmised ning oskused, millele oleks võimalik ehitada üles edukas töökarjäär. Hariduspoliitika on oluline nii töökäijatele kui ka töötutele. Elukestev õpe tagab töötajale, et tema oskused ja teadmised on tööturul ajakohased, ning tööta jäänud inimestele, et nad saavad vajaduse korral intensiivset järeleaitamist, et taas tööd leida.	Hariduse omandamisest eemalejääjate hulga vähendamine. Tööturuseenustel põhineva kvaliteetse hariduse pakkumise tagamine. Teadmiste ja oskuste ajakohastamise võimaldamine	Haridus- ja Teadus-ministerium
Tööturu-poliitika	Suunata tööjõu pakkumist. Tööturupoliitika jaguneb 1) passiivseks, mille abil pakub riik inimestele rahaliste toetuste kaudu n-õ turvavõrku sissetulekute vähenemise puhuks, kui inimene kaotab oma töö; ning 2) aktiivseks, kus erinevate koolituste, nõustamiste ja ka rahaliste toetuste kaudu abistatakse inimest uue töö leidmisel.	Töötute ja mitteaktiivsete inimeste toomine tööturule	Sotsiaal-ministerium
Rahvastiku-poliitika	Suunata tööjõu pakkumist, soodustades iibe kasvu ning reguleerides migratsiooni.	Rände reguleerimine	Siseministerium

Ida-Virumaa 2015. aasta koondamislaine tasakaalustamiseks valitsusel eraldi tegevuskava ei ole

105. Selleks, et pall valitsemisalade vahel maha ei kukus, on tarvis reaalset koostööd. Päriselus on selleks palliks konkreetne inimene ja seda kindlasti tööturuprobleemide puhul. Toimiva koostöö kriteeriumiks on ametnike tegelik käitumine reaalsete juhtumite lahendamisel.

106. Tööturuvaldkonna piirkondlikult terava probleemina kerkis käesoleva aasta keskel esile Ida-Virumaal koondamislaine, mille ajendiks on ettevõtjate sõnul äärmiselt ebasoodsad majanduslikud olud. ASil Nitrofert, Eesti Energia ASil ja veel mõnel tööstusettevõttel on olnud kavas koondada 2015. aasta teises pooles kokku ligikaudu 1000 inimest ja seda peamiselt Ida-Virumaal asuvatest tootmisüksustest. Riigikontroll uuris selle juhtumi varal Sotsiaalministeeriumist, Eesti Töötukassalt, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist ning Ida-Virumaa Tööstusalade Arenduse SA esindajalt, milline on olnud eri osapoolte koostöö ning valmisolek, et tulla toime erakorraliste tööturuprobleemidega.

107. Septembris 2015 toimunud intervjuude käigus selgus, et töötukassa on hinnanud tööturule tagasitoomist vajavate inimeste hulga oluliselt väiksemaks, kui on avalikkusele esitletud koondatavate koguarv. Seda

põhjusel, et koondatute hulgas on nii juba teisel töökohal töötavaid kui ka vanaduspensionialisi inimesi. Samuti on palju soodustingimustel vanaduspensionile minejaid, aga ka neid, kes lähevad väljateenitud aastate pensionile.

Eesti Töötukassal on raha Ida-Virumaa koondamiste tarbeks piisavalt

Globaliseerumisfondi eesmärk on toetada maailmamajanduse struktuurimuutuste tõttu töö kaotanud inimesi ümberõppel ja töö leidmisel.

108. Intervjuu Sotsiaalministeeriumis kinnitas, et käesoleva aasta Ida-Virumaa sündmusi ei ole põhjust nimetada kriisiks ning töötukassa tavapärase valmisolek ning rahareserv on piisav olukorra ohjamiseks. Planeeritud ja kooskõlastatud tegevust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga selles küsimuses ei ole toimunud. Toimub tavapärase tegevus.

109. Kui põlevkivitööstuses peaks toimuma maailmaturu energiakandjate hinnalanguse tõttu veelgi suurema mahuga koondamised, on töötukassal olemas erakorralises mahus teenuste jaoks raha reservides ning võimalus taotleda abi **globaliseerumisfondist**. See fond ongi mõeldud massikoondamiste tagajärgede leevendamiseks. Samas, mingeid eriteenuseid või programmi ASi Nitrofert, põlevkivitööstuse ega ka Ida-Virumaa jaoks ei eksisteeri. Sisuliselt käsitleb töötukassa kõiki, ka erakorralisi koondamisjuhtumeid, individuaalselt: olemasolevate meetmete kombinatsioon, mis oleks sobilik vastava juhtumi korral, kavandatakse iga kord eraldi.

110. Töötukassa nõustajad on suhelnud ettevõtetega ning konkreetset ASi Nitrofert puhul korraldanud koondatavatele töötajatele ühe töömessi, infotunde, töötube ja individuaalseid nõustamisi. Kuna piirkonnas on pidevalt pakkuda suurusjärgus 450 vaba töökohta, peaks töötukassa hinnangul olema piisavalt võimalusi, et tööd teha soovivad inimesed taas tööd saaksid.

Ida-Virumaa Tööstusalade Arenduse SA-le on plaanis tööstusparkide arendamiseks eraldada 2016. aasta eelarvest 700 000 eurot

111. Riigikontrolli kohtumisel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Ida-Virumaa Tööstusalade Arenduse SA esindajatega leiti samuti, et kriisiks ei saa tekkinud olukorda pidada. Ajakirjanduse vahendusel tekkinud tähelepanu ajal juhtus see, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium palus sihtasutuselt plaani, kuidas saaks kiirendada investorite toomist tööstusparkidesse. Plaan ministeeriumile esitati ning 2016. aastal on ministeeriumil kavas sihtasutusele eraldada arendustööks lisaraha.²⁸

Planeeritud mahus töökohti Ida-Virumaa tööstusparkides 2019. aastaks ei teki

112. Raha eraldamine ei tähenda aga sihtasutuse hinnangul, et tööstusparkides hakkaksid kohe ning kiirendatult uued tehased kerkima ja sobivad töökohad tekkima. Praegu on Narva Logistika- ja Tööstuspargis hõivatuid ca 300 ja kõige paremal juhul võiks aasta lõpuks veel sama palju uusi töötajaid töö leida. Aastaks 2019 planeeritud 4400 töökoha loomine on sihtasutuse arvates kindlasti ebatõenäoline ning selle eesmärgi saavutamiseks on sihtasutuse juhatus taotlenud nõukogult kaks aastat pikendust.

113. Reaalselt ei ole aga sihtasutusel olulist koordineeritud tegevust konkreetset sel aastal toimuvate suurte koondamiste jaoks. Toimub tööstusparkide arendamise tavapärase töö, kus tehingud ei ole vaatamata tehtud broneeringutele kunagi 100% kindlad ning ka kindlad projektid ei pruugi täielikult realiseeruda.

²⁸ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul ei ole siinkohal tegemist riigiabi andmisega.

114. Töökohtade loomist mõjutab tööstusalade arenduse sihtasutus selle kaudu, et kohustab investoreile krunti müües neid peale investeerimise ka töökohti looma. Selle tingimuse täitmist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kinnitusel kontrollitakse ja siiani on ettevõtted oma lepingulised kohustused täitnud. Seepärast pole olnud vaja investoritega lepinguid lõpetada, milleks sihtasutus on endale lepinguga õiguse jätnud. Seda, millised töökohad täpselt luuakse ja millist töötasu makstakse, sihtasutus kontrollida ei saa.

115. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi mõju sihtasutuse juhtimisel on sihtasutuse nõukogus piiratud vaid ühe häälega seitsmest.²⁹ Ka arendusraha ei eralda ministeerium sihtasutusele riigieelarvest, vaid selle nimel tuleb võistelda koos teiste taotlejatega toetuste taotlusvoorudes, mida korraldab Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus. Koostöö Eesti Töötukassaga toimub sihtasutuse töötajate ja töötukassa piirkonna esindajate vahel tavapärasel korral, kuid nagu öeldud, midagi erilist seoses suurkoondamisega plaanitud ei ole. Seega võib öelda, et ka tööturu nõudluse kujundamisel toimub Ida Virumaa juhtumi korral tegevus nii nagu alati.

Valitsusasutuste reaktsioon Ida-Virumaa 2015. aasta koondamislainele näitab, kui hästi või halvasti toimib valitsusasutuste koostöö tegelikult

116. Riigikontrolli hinnangul peaks Sotsiaalministeerium koostöös töötukassa ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga võtma erakorralise jälgimise alla Ida-Virumaal 2015. aastal koondatute käekäigu. Võrrelda tuleks neid koondatuid, kes on saanud abi riigi tugimeetmetest, nendega, kes on toimetanud omal käel. Selleks tuleb detailselt vaadata, millistele töökohtadele inimesed realselt asuvad, et mõista, kas ning kuidas toimivad koos riigi tegevused töökohtade loomisel ja töötutele tööturuteenuste pakkumisel. Samuti on oluline mõista, miks teatud juhtudel inimesed siiski tööle ei saa ja kas siin oleks abi riigipoolsetest sammudest (nt uued või muudetud tööturuteenused) või senise tegevuspraktika kiirest muutmisest.

117. Miks tööturгу mõjutavate valitsusasutuste igapäevane töö ei lähtu ühisest planeerimisest ega vastastikku toetavatest tegevustest ning mida teha, et lahendada keerukaid struktuurseid probleeme? Sellele on Riigikontroll püüdnud vastuseid otsida ülevaate järgmises osas, kus on eraldi vaatluse all majandus- ja ettevõtluspoliitika, haridus-, tööturu- ja rändepoliitika ning läbivalt regionaalpoliitika need aspektid, mida Riigikontroll on viimase viie aasta jooksul oma vastava valdkonna auditites tähele pannud ning mis seostuvad tööturu struktuursete probleemidega. Analüüsitud on seda, kas valitsus on teinud piisavalt selleks, et korvata töökäte vähenemist ning suurendada struktuursete probleemide lahendamiseks olemasoleva tööjõu panust majanduskasvu.

Valitsuse majandus- ja ettevõtluspoliitika ei kujunda tööturunõudlust sihipäraselt

Valitsusel pole selgust, milles peaks Eesti majandus nutikas olema, kus ja kui palju peaks nn tarku töökohti tekkima

118. Majanduspoliitika kaudu soovib valitsus mõjutada Eesti majanduse arengut ja seeläbi omakorda ka seda, milliste teadmiste ja oskustega tööjõudu on vaja. Seni on valitsuse majanduspoliitika eesmärk olnud eelkõige muuta majanduskeskkond atraktiivsemaks ja sekkuda vähe. Ettevõtlusele antavad otsetoetused on olnud üldised, teatud probleemide

²⁹ Sihtasutuse asutajateks on Eesti Vabariik (asutajaõiguste teostaja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Narva, Kohtla-Järve ja Kiviõli linn ning Jõhvi vald. Lisaks on nõukogus üks Rahandusministeeriumi ja üks Keskkonnaministeeriumi esindaja.

lahendamisele suunatud, näiteks eksporditurgude kohta info pakkumine, tehnoloogilise mahajäämuse vähendamine või ettevõtja ja teadlase suhtluse edendamine. Ettevõtluse toetamise seniste meetmete mõju on olnud erinev, kuid oodatud nihet kogu Eesti majanduses see kaasa ei ole toonud.³⁰

119. Majandusvaldkonna uutes arengukavades on nutika spetsialiseerumise kontseptsiooni³¹ kõrval keeruline näha riigi ettevõtlustoetuste fookustamises suuri suunamuutusi. Ettevõtluse toetamise muudatused, millega liigutakse otsetoetuste maksimiselt laenude, garantiide jms kasutamise poole, on põhimõtteliselt suunatud kõigile ettevõtetele ning ei eelista ühtki sektorit ega väärtusahelat.

Nutikas spetsialiseerumine – väetis sellele taimele, mis kasvab

120. Nutika spetsialiseerumise kohaselt on tihedas konkurentsivõrre oluline leida turunišid, ära tunda see, mida osatakse ja suudetakse teha efektiivsemalt ning loominguilisemalt, et liikuda globaalses väärtusahelas osadesse või sektoritesse, kus luuakse rohkem lisandväärtust.³² Kontseptsioonis on rõhutatud, et riigid on erinevad ja toetuma peaks eelkõige majanduse olemasolevatele, traditsioonilistele tugevustele, mitte rõhuma ainult (kohati vägisi ja kunstlikult) kõrgtehnoloogilistele majandusharudele. Majanduse traditsioonilisi tugevusi ja mõistlikult kõrgtehnoloogilisi majandusharusid silmas pidades tuleks arendada ka riigi teaduspotsentiaali.

121. Nutika spetsialiseerumise toetajate analüüside põhjal on paljudes Euroopa piirkondades teadus- ja arendustegevuse suutlikkuse, töötajate hariduse ja oskuste ning tööstuse struktuuri seosed nõrgad. Seda ei lahenda töötajate ümberõpetamine ühe lähenemisviisi alusel, kõrgtehnoloogiliste sektorite prioriseerimine ega ka universaalne arengumudel. Nutika spetsialiseerumise puhul on vaja arvestada kohalikke olusid. Poliitika peab olema suunatud valdkondadele, kus ettevõtjad leiavad võimalusi nii protsessi- kui ka tooteinnovatsiooniks.

122. Euroopa Komisjon on rõhutanud, et majanduspoliitika ja valitud kasvuvaldkondade testimine peab toimuma paindlikul katse ja eksituse meetodil, kus riik on valmis kiirelt oma valikuid ja meetmeid üle vaatama. Selle eelduseks peab komisjon operatiivse info ja tõhusa jälgimissüsteemi olemasolu. Vajadusest tunda senisest põhjalikumalt Eesti ettevõtete potentsiaali ja probleeme ning saada otsuste langetamiseks andmeid, on kirjutanud ka Riigikontroll ettevõtlustoetuste mõju hinnanud auditi aruandes (2010) ning innovatsioonimeetmete mõju analüüsinud aruandes (2014).

Valitsuse valitud eelisarendatavad kasvuvaldkonnad ei pruugi olla Eesti jaoks parimad

123. Eesti Arengufondi töö tulemusel kiitis Vabariigi Valitsus Eesti ettevõtluse kasvustrateegia raames 2013. aastal heaks kolm eelisarendatavat kasvuvaldkonda (vt tabel 12), millest peaksid toetusmeetmeid välja mõeldes lähtuma majandus-, haridus- ja regionaalpoliitika kujundajad ning rakendajad.

³⁰ „Eesti 2020“ vahearuanne. Riigikantselei, 2015, lk 2.

³¹ Euroopa Komisjoni eestvedamisel aastal 2012 valminud nutika spetsialiseerumise kontseptsioonis on analüüsitud senise majanduspoliitika puudujääke ning pakutud välja, kuidas liikmesriigid võiksid oma ettevõtlus- ja innovatsioonipoliitika ümber mõtestada.

³² Knowledge for Growth. Prospects for science, technology and innovation. Selected papers from Research Commissioner Janez Potocnik's Expert Group. Euroopa Komisjon, 2009.

124. 2015. aasta aprillis avalikustas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium aga oma analüüsi ja eelisarendatavate valdkondade valiku, millest ilmneb, et pole täielikult selge, kuidas Eesti Arengufond on nende kasvvaldkondadeni jõudnud ja need valinud. Analüüsi järgi on fondi meetodika ebaselge ning järeldused pole piisavalt põhjendatud. Fond omakorda kritiseeris Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi meetodikat. Arutelude tulemusel otsustati seesuguste olukordade vältimiseks moodustada ekspertide tööühm.

Tabel 12. Eesti Arengufondi nutika spetsialiseerumise valdkonnad vs. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valik

Eesti Arengufondi valdkonnad	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valdkonnad
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia horisontaalselt läbi teiste sektorite	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
Tervisetehnoloogiad ja -teenused	Logistika
Ressursside efektiivsem kasutamine*	Puidutööstus
	Masinaehitus
	Toiduainete tootmine

* Maailma kasvav rahvaarv suurendab tõenäoliselt vajadust üha efektiivsemalt ressursse kasutada ning Eesti potentsiaal on selles kõige suurem järgmistes valdkondades: a) materjaliteadus ja -tööstus; b) nn targa maja kontseptsiooni arendamine (nii IT-lahendused kui ka majade efektiivsem ehitamine (passiivmaja)); c) tervist toetava toiduga seonduv.

Allikas: Eesti Arengufond ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

125. Riigikontrolli hinnangul on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nutika spetsialiseerumise analüüs sisukas, hea täiendus Eesti Arengufondi algele analüüsile, hoolimata sellest, et on tehtud liiga hilja, siis kui valitsus oli juba otsused langetanud. Juhtunu näitab jätkuvalt poliitika kujundamise ebakõlasid ning vajadust leida toimivad lahendused, et korrigeerida nutika spetsialiseerumise fookust. Vastasel juhul kujundab algselt tehtud ebatäpne valik kogu ettevõtluse toetuste jagamist ja horisontaalseid valikuid teistes valdkondades kuni ELi uue eelarveperioodini aastal 2021. Teisalt muudaks pidev valikute korrigeerimine mõttetuks kogu fookustamise ja toetusi jagatakse edasi sama killustatult kui varem.

126. Raha on plaanis nutika spetsialiseerumise põhimõtete alusel kasutada majanduse konkurentsivõime toetuseks järgmise viie aasta jooksul koos kaasfinantseerimisega ca 150 miljonit eurot.³³ Kuna nutika spetsialiseerumise põhimõtet on Euroopa Komisjonile antud selgituste kohaselt plaanis rakendada ka teistes valdkondades³⁴ ELi raha kasutamisel, siis tekitavad fookustamise ebakõlad koordinatsiooni-probleeme ja väheneb toetusmeetmete koosmõju.

127. Nii praeguseks aegunud „Eesti ettevõtluspoliitika 2007–2013“ kui ka uus „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020“ peavad Eesti konkurentsivõime kasvatamist muu hulgas kvalifitseeritud tööjõu olemasolu toel suureks majanduspoliitiliseks väljakutseks.

³³ Vt lähemalt „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava meetmete nimekirja koos jõustunud õigusaktide ja seletuskirjadega“.

³⁴ Euroopa Komisjoniga sõlmitud rahastamisperioodi 2014–2020 partnerluslepe kohaselt on nutika spetsialiseerumisega otseselt seotud veel [Eesti infoühiskonna arengukava 2020](#), [Eesti elukestva õppe strateegia 2020](#) ja [Eesti maaelu arengukava 2014–2020](#).

Valitsusel puudub selgus, millist tööjõudu, kui palju ja kuidas tuleks koolitada, et oluliselt paraneks tööjõu tootlikkus

128. Teisalt on majanduspoliitika kujundajad jäänud üsna pealiskaudseks selles, millist tööjõudu soovitud majandusarengu saavutamiseks täpsemalt vaja on. Kui eesmärk on suurendada eksporti ja lisandväärtust, luua ja müüa keerulisemaid ning kallimaid tooteid, soodustades selleks töökohtade teket või mitte, siis kui palju ja millise ettevalmistusega inimesi selleks vaja on? Millist tööjõudu on vaja ning kust seda võtta, et majanduses realiseeruksid nutikale spetsialiseerumisele seatud ootused?

129. Eesti majanduspoliitilised arengukavad sellele selget vastust ei anna. Kui tööjõu pakkumise teemal ehk töötajate harimise, koolitamise, ümber- ja täiendusõppe kohta võib valitsuse plaanidest palju lugeda, siis tööjõu nõudluse pool – kui palju, mis valdkonnas, milliste teadmiste ja oskustega inimesi on ettevõtetal vaja – on vähem selge.

130. Eesti ettevõtluse kasvustrateegias on aastateks 2014–2020 seatud üldeesmärk kasvatada tootlikkust ja tööhõivet ning märgitud õigesti, et hariduse sisu vastavus tööturul nõutavale on tootlikkuse, lisandväärtuse ja seeläbi rahvusliku rikkuse suurendamise kriitiline tegur. Täpsustatud aga ei ole, milliseid teadmisi ja oskusi võiks tulevikus vaja minna ning kas haridus-, majandus- ja tööturupoliitika kujundamisel ning elluviimisel peaks midagi senisest teisiti tegema.

131. Ettevõtluse kasvustrateegias on küll väga lühidalt edasi antud, mida majanduspoliitika kujundajad ootavad haridus- ja tööpoliitikast, kuid tulemuste saavutamise eest nemad ei vastuta. Kvalifitseeritud tööjõu ja ettevõtluse arenguks vajaliku teaduspotsiaali arendamise ülesanne lasub Haridus- ja Teadusministeeriumil.

132. Ettevõtluse kasvustrateegias on kirjeldatud koostöövormid, mis peaksid tagama koordineeritud majandus-, haridus- ja tööturupoliitika, kuid kuna arengukavade tasandil seda täpsemalt ei ole avatud, suureneb veelgi risk, et iga valitsemisala tegeleb n-ö enda arengukavaga ja reaalsuses napib ühist läbimõtlemit ning tegutsemist. Ministeeriumidel jagub enda valitsemisalaga piirnevate ülesannete kõrval vähe tähelepanu ja ressursi, et teha ühist pingutust nõudvate eesmärkide (nt tööhõive või tootlikkuse kasv) saavutamiseks koostööd. Seda on näidanud paljud Riigikontrolli auditid (vt nt aruannet „Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel“³⁵).

133. Positiivse sammuna valdkonnaüleste valikute tegemisel tuleb märkida 2014/2015. õppeaastal ülikoolidele erialastipendiumite eraldamist, mis peaks jätkuma ka tulevikus ja motiveerima eelisarendatavates valdkondades õppima asumist.

134. Kokkuvõttes – valitsus on valinud sellise majanduspoliitika, mille puhul on tööturunõudlus kujunenud suuresti iseeneslikult. Riigikontrolli majandusvaldkonnas tehtud auditite³⁶ alusel võib öelda, et valitsuse poliitika näib pigem soosivat ettevõtete tootlikkuse kasvu, ilma et kindlasti loodaks uusi töökohti. See ei tähenda, et töökohtade arvu kasvu iseenesest ei jälgitaks, sest ELi toetuste jagamisel on uute töökohtade

³⁵ Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel. Riigikontroll, 2012.

³⁶ Riigi ettevõtlustoetuste mõju Eesti majanduse konkurentsivõimele. Riigikontroll, 2010; Innovatsiooni toetusmeetmete mõju ettevõtete konkurentsivõimele. Riigikontroll, 2014.

loomine ja hõivemäära suurendamine oluline kriteerium ning üks Euroopa 2020 konkurentsivõime kava³⁷ eesmärke.

135. Selline töökohtade juurdeloomiseta tootlikkuse kasvatamise vaikiv eelistamine ei ole praegu probleem, sest ettevõtjate hinnangul ei jätku niigi töötajaid nn tarkadele töökohtadele. Probleemiks muutub see aga siis, kui soovitakse majanduskasvu kiirendada ja tekitada selleks suurt lisandväärtust loovaid töökohti oluliselt juurde. Riigikontrolli hinnangul on seepärast vaja seostada majandus-, sh ettevõtluspoliitika selgelt tööturu arengu eesmärkidega ning mitte jätta tööturu arendamist üksnes tööjõu pakkumist suunavate riigiasutuste ülesandeks.

Valitsuse tegevus ettevõtluse regionaalsel ergutamisel ja töökohtade loomisel: liiga hilja ja liiga vähe

136. Peale üldiste ettevõtluse toetamise ja majanduspoliitiliste sammude on valitsusel võimalus suunata tööturunõudlust ka piirkondlikult, regionaalpoliitiliste meetmete kaudu. Piirkondade konkurentsivõimet suurendades ja ühtlast arengut soodustades saab valitsus otseselt mõjutada eespool kirjeldatud Eesti tööturu oluliste probleemide – töökohad ja võimalikud töötajad asuvad eri piirkondades ning osas piirkondades ei teki uusi töökohti – lahendamist.

137. Olukorras, kus inimesed koonduvad linnadesse ja eriti pealinna, kus juba on rohkem elanikke ja töökohti, mis pakuvad tasuvamat ning mitmekesisemat töövalikut, on lahenduste leidmine piirkondliku ebaühtluse tasakaalustamiseks valitsuse jaoks keeruline ja kallis. Parimal juhul saab valitsus ettevõtjate ning inimeste valikute tagajärgi halduskorralduse muudatuste ning otsesemalt regionaalse majanduspoliitika meetmetega leevendada.

138. Kuigi juba vähemalt kahe viimase haldusreformi kava raames on arutatud, et ettevõtluse arendamise ja töökohtade loomist soodustava ülesande võiks anda pärast haldusreformi kohalikele omavalitsustele, ei ole omavalitsuste ülesannete täiendamine siiani plaanidesse jõudnud. Tulevaste omavalitsuste minimaalne elanike arv on praeguseks fikseeritud, aga sisuliste aruteludeni, kuidas omavalitsused ise saaksid panustada ettevõtluse arendamisse ja töökohtade loomisse, ei ole haldusreformi ekspertiisikomisjon jõudnud.

139. Üks võimalus, kuidas omavalitsused saaksid mingilgi viisil oma territooriumil töökohtade teket suunata, on anda neile ettevõtluse arendamise otstarbel maad. Viimaks on see ettepanek valitsuses välja töötatud, kuid olukorras, kus töökohtade loomine ja töökäte leidmine suurtes linnades on hõlpsam ning ka muud meetmed (nt maksuerisused) ei toeta ettevõtte loomist maal, jääb maa andmise võimaluse mõju Riigikontrolli arvates väheseks.

140. Teine võimalus, mille mõju võiks analüüsida, on ettevõtjate maksupoliitiliste meetmetega motiveerimine (nt vähendades regionaalselt kriitilistes piirkondades alustavatel ettevõtetel oluliselt tööjõumakse, vabastades neid maamaksust).

³⁷ Euroopa 2020. aastal. Aruka jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. Euroopa Liidu 03.03.2010.

Riigireformi keskmesse on vaja võtta omavalitsuste võimekuse suurendamine

Regionaalselt arendatakse ettevõtlust peamiselt Euroopa Liidu rahaga

141. Ettevõtluse arendamisel ja töökohtade loomisel nähakse olulist rolli ELi regionaalarengu valdkonna toetustel. Uuel perioodil investeeritakse piirkondade konkurentsivõime tugevdamiseks 135 miljonit eurot. Eesmärk on tööhõive ja ettevõtlusaktiivsuse kasv väljaspool Tallinna ja Tartu piirkonda. Turismi, tööstusalade, ettevõtlusinkubaatorite, tootearenduskeskuste ja linnaruumi arendamise kaudu loodetakse luua kokku 1700 töökohta.

142. Kuna toetust saavate tegevuste kaudu panustatakse tööhõivesse erinevalt (nt tööstusalade väljaarendamine võib luua kümneid kordi rohkem töökohti kui turismiobjektid) ning projektide valik tehakse maakondades, siis on risk, et töökohtade loomise järel ikkagi ei parane riigiülene regionaalne tasakaal ega vähene töötajate ning töökohtade piirkondliku paiknemise ebakõla.

143. Lisaks investeeringutele toetatakse piirkondade konkurentsivõime tugevdamise meetmest 7,5 miljoni euro ulatuses piirkondlikke algatusi, mille eesmärk on suurendada tööhõivet ja tugevdada ettevõtlikkust. Selleks selgitatakse välja piirkondlike organisatsioonide koostöös olemasolevad algatused maakonnas.

144. Luuakse 15 maakondlikku programmi ja koostatakse aastateks 2015–2020 tegevuskavad, mille peab kinnitama riigihalduse minister. Kuigi nimetatud meetmete maakondlikud kavad pidid valmima ja tegevused käivituma 2015. aasta sügisel, ei ole kavasid seni kinnitatud ega tegevustega algust tehtud. Seetõttu puudub täpsem ülevaade, kas ja mil moel võiksid nende programmide abil leevendust leida tööturu regionaalsed probleemid.

Teadmiseks, et

Kagu-Eesti tegevuskava aastateks 2015–2020 hõlmab Põlva-, Valga- ja Võrumaad, Kirde-Eesti maakondadest on tegevuskava ainult Ida-Virumaa kohta aastateks 2015–2020.

145. Regionaalarengu seisukohalt on valitsus kinnitanud ka kaks piirkondlikku tegevuskava: Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti jaoks. Need tegevuskavad peaksid käsitlema piirkonna arenguprobleeme terviklikult ning suurendama just nende paikkondadega seonduvate teemade tähtsust valitsuse silmis.

146. Tegelikult on aga mõlemad tegevuskavad eri arengukavadest ja ELi toetuste meetmetest kokku pandud ning kujutavad endast vastava piirkonnaga seonduvate tegevuste kirjeldust. Nendele tegevuskavadele lisandväärtust andvaid uusi algatusi ja koostoimet tugevdavaid meetmeid praktiliselt ei ole. Kui Kagu-Eesti tegevuskava puhul näeb valitsus vähemalt teoreetiliselt, et sellest piirkonnast tulevaid projekte ja ettevõtjaid võiks rahastamisotsuste tegemisel ning riigihangete läbiviimisel eelistada, siis Ida-Virumaa tegevuskavas midagi sellist ei ole.

147. Piirkondlike tegevuskavade arutelude käigus on ministrid kabineti-nõupidamistel väljendanud kahtlust, et kui piirduakse vaid varem kokkulepitud tegevuste kirjeldamisega, on küsitav, kas eraldi tegevuskava on tarvis. Olemasolevate tegevuste piirkondlike loeteludena muutuvad need tegevuskavad deklaratsioonideks, millest ei ole abi tööturu- ega majandusprobleemide lahendamisel neis piirkondades.

148. Riigikontrolli hinnangul on riigi tasandi meetmed majanduslike, sh tööturu regionaalsete probleemide lahendamiseks raskesti prognoositava mõjuga, hilinevad ja liiga üldised, et piirkondlike tööturueeliseid maksimaalselt ära tunda ja ära kasutada. Teisalt, kuna majanduse arendamine ei ole kohalike omavalitsuste otsene ülesanne,

kujundavad piirkondlikku töökohtade teket endiselt pigem demograafilised protsessid (sh tööjõu ränne), kohalikud huvid ja juhus.

Valitsuse info tööjõu pakkumise suunamiseks on puudulik

149. Kui majanduspoliitika üks hoobadest on tööturunõudluse kujundamine, siis on oluline sellega käsikäes jälgida ka tööjõupakkumist. Selleks, et hariduspoliitika, aga ka aktiivne tööturupoliitika juhendused tööturunõudlusest ning koostoimes tekiks positiivne koosmõju, on vaja õiget infot tööturul vajalike teadmiste ja oskuste ning töökohtade hulga kohta. Seda infot saab valitsus tööjõuvajaduse prognoosimise kaudu.³⁸

150. Tööjõuvajaduse prognoosimine on eelkõige Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanne. Ministeerium on jõudumööda püüdnud selle koostamise kaasata seotud osapooli ning eksperte. Prognoosi koostamisel üritatakse hinnata tegevusalade tulevikusuundumusi ja vaadata, kui paljud praegustest töötajatest lõpetavad lähiaastatel töö ning kui palju töökohti seetõttu vabaneb.

151. Senised prognoosid on lähtunud siiski pigem n-õ eilsetest töökohtadest, tööturu struktuuri staatilisusest ja väljakujunenud trendidest. Lihtsustatult: püütakse asendada olemasolevad töötajad sarnastega ka tulevikus. Teistel riikidel on aga juba kasutusel tulevikku vaatavad prognoosimudelid, milles arvestatakse majanduses toimuvaid muutusi laiemalt (sh tehnoloogilisi arendusi).³⁹

152. Infot napib ka selle kohta, milliste teadmiste ja oskustega töötajaid tööandjad tegelikult vajavad, kuna selliseid andmeid ei ole seni kogutud. Nende puuduste tõttu ei ole seni tööjõuvajaduse prognoosi edukalt saanud kasutada ka Haridus- ja Teadusministeerium, et suunata hariduspoliitika kujundajana täpsemalt õppekavaarendust ja riiklikku koolitustellimust.

153. Puudulik info tööjõuvajaduse kohta raskendab ka Eesti Töötukassa edukat toimimist. Peamine kitsaskoht on see, et olemasolevad prognoosid ei anna töötukassale sisendit, milles oleks arvestatud tööturu arengut ja regionaalseid erinevusi ning mida saaks arvestada tööturuteenuste osutamisel ja rakendamisel.

154. Kuna tööjõuvajaduse väljaselgitamine ja kujundamine on olnud Eesti tööturu suur väljakutse, siis loodi Vabariigi Valitsuse 2012. aasta korraldusega kaheks aastaks ministeeriumide, tööandjate ja kohalike omavalitsuste esindajaist koosnev töörühm, kelle ülesanne on leida lahendus, kuidas ühitada inimeste oskused ja tööturuvajadused.

155. Töörühma töö tulemusena otsustati välja arendada tööturu seire ja prognoosi ning oskuste arendamise koordineerimisüsteem ehk OSKA. Selle süsteemi väljaarendamise tegevused on täpsemalt ette nähtud Eesti elukestva õppe strateegia 2020 rakendusprogrammis „Tööturu ja õppe tihedama seostamise programm“.⁴⁰ Programmi maksumuseks on aastani 2020 kavandatud 51 miljonit eurot. OSKA väljaarendamist rahastatakse

³⁸ Viimane prognoos: „Tööjõuvajaduse ja pakkumise prognoos aastani 2023“. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2015

³⁹ [Building on skills forecasts – Comparing methods and applications. Conference proceedings. Research Paper no 18. Euroopa Liit, 2012.](#)

⁴⁰ [Tööturu ja õppe tihedama seostamise programm 2015–2018.](#) Haridus- ja Teadusministeerium, 2015.

Tööjõuvajaduse prognoosimist on aastaid alatähtsustatud

Teadmiseks, et

ELi meetme „Piirkondade konkurentsivõime tõstmine“ raha toel planeeritud ja loodud töökohtade arv varieerub väga palju:

- parima näitena plaanis Kohtla-Järve linnavalitsus luua 35 ja lõi 150 töökohta;
- kehvema näitena plaanis Virumaa Tööstusparki MTÜ luua 119 töökohta, kuid ei loonud ühtki töökohta.

Allikas: Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, 2015

Pea igal poliitikakujundajal on tööturu arengule oma hinnangud ja meetodid selle prognoosimiseks

ELi tõukefondide toel. Rahastamise mahtu täpsustatakse igal aastal riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve arutelude käigus.

OSKA rakendamise käigus tuleb 2016. aastal koostada uue kvaliteediga terviklik tööjõuvajaduse prognoos

Teadmiseks, et

kutseseadusega loodi tööjõu oskuste arendamise ja konkurentsivõime edendamise ning elukestva õppe korraldamisega seotud institutsioonide esindajatest koordinaatsioonikogu.

Koordinaatsioonikogusse kuuluvad Haridus- ja Teadusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Eesti Töötukassa, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Töandjate Keskliidu, Eesti Ametiühingute Keskliidu ning Teenistujate Ametiliitude Organisatsiooni esindajad.

Allikas: kutseseadus

Kõrgem haridustase aitab nii inimest kui ka riiki, aga ei lahenda täielikult tööturu struktuursete probleeme

156. OSKA väljaarendamise üks eesmärke on ühendada tööturu osapoolte eksperditeadmised süsteemiks, mis toetaks haridus- ja koolitusteenuste struktuuri, mahu ja sisu planeerimist. OSKA analüüsi- ja prognoositulemused peaksid tulevikus saama sisendiks kvalifikatsiooni- ja karjäärinõustamissüsteemile, õppeasutuste õppekavaarendusele ja Eesti Töötukassa pakutavatele tööturuteenustele. 2016. aastast alates on kavas koostada terviklik tööturu koolitustellimus, milles arvestatakse, kui palju ja milliste oskustega tööjõudu on vaja ning milline on demograafiline situatsioon.

157. OSKA-le pandud ootused realiseeruvad vaid juhul, kui väljatöötatav süsteem rahuldab kõigi osapoolte vajadusi. Praegu ei ole veel käegakatsutavaid tulemusi ette näidata ja seepärast on valitsusasutuste koostöö tööturuprobleemide lahendamisel endiselt raskendatud. Jätkuvalt on raske teha tööturusegnalide põhjal järeldusi, mida haridussüsteemis ette võtta tuleks. Kas midagi neist ebakõladest OSKA abil ka laheneb, saab näha alles aastate pärast. Eraldi küsimus on ka selles, kas OSKA-laadse seire- ja koordinaatsioonisüsteemi ülalpidamine on Eestile jõukohane ka ilma ELi rahata.

158. Riigikontrolli hinnangul on OSKA edukaks rakendamiseks vaja, et valitsus pööraks erilist tähelepanu projekti käekäigule. Maandada tuleb riskid, mis tulenevad projekti rahastamise ebastabiilsusest ning osapoolte väljakujunemata vastutusest nii tööjõuvajaduse prognoosimisel kui ka selle kasutamisel.

Valitsuse hariduspoliitikast ei piisa tööturu struktuursete probleemide lahendamiseks

159. Hariduspoliitika eesmärk on tagada inimestele eduka eneseteostuse võimalused ühiskonnas. Tööturu struktuursete probleemide vaates tuleb noortele tagada tugev baasharidus, et nad omandaksid teadmised ja oskused, mis on tööturul vajalikud. Hariduspoliitika mängib kesksel rollil ka töötavate inimeste puhul, et pakkuda neile võimalusi oma oskusi ja teadmisi ajakohastada või ümber õppida.

160. Statistikaameti andmetest selle kohta, kuidas Eesti inimesed on osalenud tööturul viimase viie aasta jooksul, on näha, et mida kõrgem haridus, seda suurem on tõenäosus osaleda tööturul ja mitte jääda töötuks (vt tabel 13). Nagu paljud tööturuteemalised ülevaated on näidanud, tagab kõrgem haridustase ka suurema sissetuleku ning paremad eeldused lisandväärtust loovateks arendus- ja teadustegevusteks ning ettevõtlusega tegelemiseks. Need omakorda aitavad kaasa riigi majandusarengule.

Tabel 13. 15–74aastased haridustaseme* ja hõive järgi, 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Esimese taseme või madalam haridus					
Tööjõud	66 000	70 100	65 100	61 200	58 000
hõivatud	46 000	52 200	50 200	52 100	50 200
töötud	20 000	17 900	15 000	9 100	7 900
Mitteaktiivsed	135 200	121 800	118 000	107 700	96 600
Kokku	201 200	192 000	183 100	168 900	154 600
Töötuse määr, %	30,4	25,6	23,0	14,9	13,6
Teise taseme haridus (k.a teise taseme järgne või kolmanda taseme eelne haridus)					
Tööjõud	373 600	367 700	360 600	354 200	349 000
hõivatud	302 400	320 900	322 700	319 900	320 100
töötud	71 200	46 800	37 900	34 200	28 900
Mitteaktiivsed	149 300	144 400	147 400	149 800	153 200
Kokku	522 800	512 100	508 000	503 900	502 300
Töötuse määr, %	19,1	12,7	10,5	9,7	8,3
Kolmanda taseme haridus					
Tööjõud	242 300	250 200	257 600	264 600	267 400
hõivatud	219 600	230 100	242 000	249 300	254 500
töötud	22 700	20 100	15 600	15 300	12 800
Mitteaktiivsed	62 100	65 700	62 000	62 900	67 100
Kokku	304 400	315 900	319 600	327 500	334 500
Töötuse määr, %	9,4	8,0	6,1	5,8	4,8

* Esimese taseme haridus või madalam (s.t alghariduse puudumine, algharidus, põhiharidus, kutseharidus põhihariduseta noortele); teise taseme haridus (s.t üldkeskharidus, kutsekeskharidus põhihariduse baasil, keskeriharidus põhihariduse baasil, kutseõpe põhihariduse baasil); teise taseme järgne ning kolmanda taseme eelne haridus (s.t kutsekeskharidus keskhariduse baasil); kolmanda taseme haridus (s.t akadeemiline kõrgharidus (bakalaureusekraad, magistrikraad), rakenduslik kõrgharidus (rakendus kõrgharidus, diplomiope, kutsekõrgharidus), keskeriharidus keskhariduse baasil, doktorikraad). UNESCO ISCED 97 (*The International Standard Classification of Education*) klassifikaatori alusel

Allikas: Statistikaamet

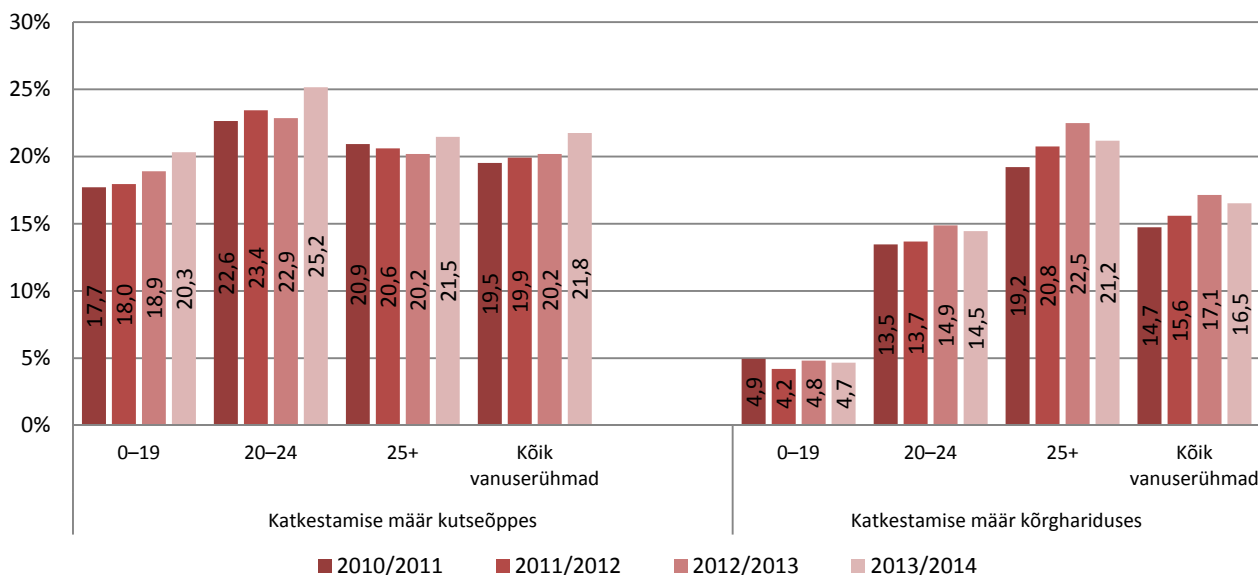
161. Seetõttu on Eesti viimase kümnendi peamiseks haridussüsteemi eesmärgiks olnud tagada, et võimalikult suur hulk inimesi omandaks võimalikult kõrgel tasemel hariduse, et oma oskuste ja teadmistega tööturul edukad olla. Sellegipoolest on Eestis jätkuvalt suureks probleemiks madala haridustasemega tööealiste inimeste arv ja õpingute katkestamine.

162. Tingimustes, kus tööturul eksisteerivad struktuurset probleemid ning info tööjõuvajaduse kohta on ebähtlane ja osaline, on mõistetav hariduspoliitika kujundajate püüd tagada haridussüsteemi toimimine nii, et tööturule sisenevad inimesed oleksid vähemalt sama heade teadmistega kui praegused töötajad. See omamoodi *status quo* lähenemine ei saa olla aga struktuursete probleemide lahendamiseks ega majanduskasvu kiirendamiseks vajalike sammude aluseks.

Õpingute katkestamine on tõsine probleem

163. Esmane ja jätkuvalt oluline lahendamist vajav probleem on haridustee pooleli jätnute suur arv kõikidel haridustasanditel. Olukorra teeb raskemaks see, et endiselt on kasvanud õpingute katkestamine tööturule kõige lähemates haridusastmetes, st nii kutse- kui ka kõrgkoolides, ning selle vähendamisel ei ole suudetud edu saavutada (vt joonis 13).

Joonis 13. Õpingute katkestamise määr (%) kutsehariduses ja kõrghariduses õppeaastate ning vanuserühmade kaupa



Allikas: Riigikontroll HaridusSilma andmete alusel

Teadmiseks, et

- kõrgharidusõpingute katkestamiste absoluutarv aastas on viimase viie õppeaasta jooksul kõikunud vahemikus 10 000 ja 11 000;
- katkestajate osakaal kõrghariduses on viimasel viiel aastal kasvanud, olles 2008/2009. õppeaastal 13,8% ja 2013/2014. aastal 16,5%.

164. 2013/2014. õppeaastal katkestas õpingud 21,8% kõigist kutseõppe õpilastest. Erilisel negatiivne on tendents, et väljalangevus kutsekeskhariduses on viimastel aastatel pidevalt suurenenud. Paljud kutseõpet alustanud noortest ei suuda õpinguid lõpetada ja jäävad ilma erialase kvalifikatsioonita, mis omakorda jätab nad tööturul raskesse seisu ja süvendab tööturu struktureid probleeme.

165. Eurostati andmetel on vanuses 18–24 õpingute katkestajate arv Eestis pisut üle ELi keskmise. Samas kasvas Eestis katkestajate arv aastal 2014 võrreldes aastaga 2013 hüppeliselt.⁴¹

166. Haridustee poolelijätmine tähendab seda, et need inimesed ei panusta kutse omandamisse ning satuvad oma madalama haridustaseme tõttu suurema tõenäosusega töötute või mitteaktiivsete inimeste hulka. Mitmeis haridustee poolelijätmist analüüsinud uuringutes (nt 2014 valminud uuring „Kõrgkooliõpingute katkestamise põhjused ja ennetamise võimalused ELi riikide näitel”⁴²) on esile toodud, et õpingute katkestamiseni ei vii vaid üks konkreetne põhjus, vaid selle otsuse taga on samal ajal mitu erineva subjektiivse kaaluga põhjust.

167. Praegune haridusstatistika võimaldab arvesse võtta vaid katkestamisjuhtumid, mitte aga õpingute lõplikku poolelijätmist, mistõttu

⁴¹ [Early leavers from education and training by sex and labour status. Eurostat 10.11.2015. a seisuga.](#)

⁴² Espenberg, Kerly; Aksent, Merli; Beilmann, Mai; Vahaste, Sille; Loogus, Terje; Küht, Uta. [Kõrgkooliõpingute katkestamise põhjused ja ennetamise võimalused Euroopa Liidu riikide näitel. 2014.](#)

ei saa õpingute katkestamise tagajärjedest vahetut ülevaadet. Oluline näitaja seejuures on ka õpingud katkestanute töösuhte olemasolu. Seda infot haridusstatistika kõrval praegu ei koguta, kuigi seda infot oleks tööturu ja hariduse seoste mõistmiseks väga vaja.

168. Riigikontrolli hinnangul tuleb selleks, et lahendada õpingute katkestamise probleem, saada täpseks info katkestamise põhjuste kohta ning seeläbi muuta lahendused sihtrühmade jaoks (nt suurim riskirühm – kutsehariduse katkestajad) konkreetseks ning need ka ellu viia.

169. Seda, et õpingute katkestamine mõjutab otseselt ka inimeste edasist käekäiku ja hakkamasaamist tööturul, ilmestab viimasel ajal Euroopas, aga ka Eestis esile kerkinud nn **NEET-noorte** probleem. Eurostati andmetel ei töötanud ega õppinud 2014. aastal Eestis 13,8% ehk ca 34 000 inimest kõigest 15–29aastastest noortest.⁴³

170. Nende noorte kõrvalejäämine haridus- ja tööturusüsteemist on tõsine probleem, millel on kahjulikud tagajärjed nii ühiskonnale kui ka majandusele. Eurofoundi⁴⁴ arvestuste kohaselt kulus näiteks 2011. aastal meetmetele, mis olid suunatud 15–29aastastele mitteõppivatele ja -töötavatele noortele, Euroopas kokku 153 miljardit eurot, mis moodustas ligikaudu 1,2% nende riikide SKPst. Eestis olid need näitajad 309 miljonit eurot ja 1,93% SKPst.

171. Senised noortele suunatud meetmed on Eestis olnud üldised ja ignoreerivad asjaolu, et eri vanuserühmade – 15–19-, 20–25- ja 26–29aastased – käitumine ning probleemid, miks nad õpingutest või tööturult eemal on, erinevad selgelt.

172. Probleemi lahendamiseks on valitsus töötanud välja mõningad noortele suunatud meetmed. Näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi juhitud „Noortevaldkonna arengukava 2014–2020“ (hõlmab noori vanuses 15–26) ja Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koordineeritav „Tegevuskava Euroopa Liidu noortegarantii elluviimiseks“ (hõlmab noori kuni 26. eluaastani ning tööturule suunava meetme puhul kuni 29. eluaastani) näevad muu hulgas ette, et toetatakse noorte tööhõivevalmidust, aidates kaasa töökogemuse saamisele (sh vabatahtlikuna) ning tööelu paremale tundmisele.

173. Uute meetmete rakendamist alustatakse käesoleval aastal ning kui üldse, siis saabub oodatav mõju⁴⁵ alles aastate pärast. Riigikontrolli hinnangul on tulemuste saavutamiseks oluline, et eri osapooled teeksid koostööd ning meetmete rakendajad suudaksid leida ning motiveerida NEET-noori meetmetes osalema.

174. Ainuüksi sellest haridussüsteemi eesmärgist, et võimalikult suur hulk inimesi omandaksid võimalikult kõrge haridustaseme, tööturu struktuursete probleemide lahendamiseks ega majanduskasvu hoogustamiseks ei piisa. Riigi võimalus on suunata ka koolitustellimuse kaudu inimeste valikuid ja arengut soovitud suunas. Valitsus on „Eesti

Tööturu kontekstis on noored, kes ei õpi ega tööta, riigile kulu

NEET- (ehk *Not in Education, Employment or Training*) noored on 15–29aastased isikud, kes ei õpi ega tööta.

Koolitustellimust tuleb suunata tööandjate vajadusi arvestades

⁴³ Riigikontroll Eurostati 2.11.2015. aasta andmete alusel.

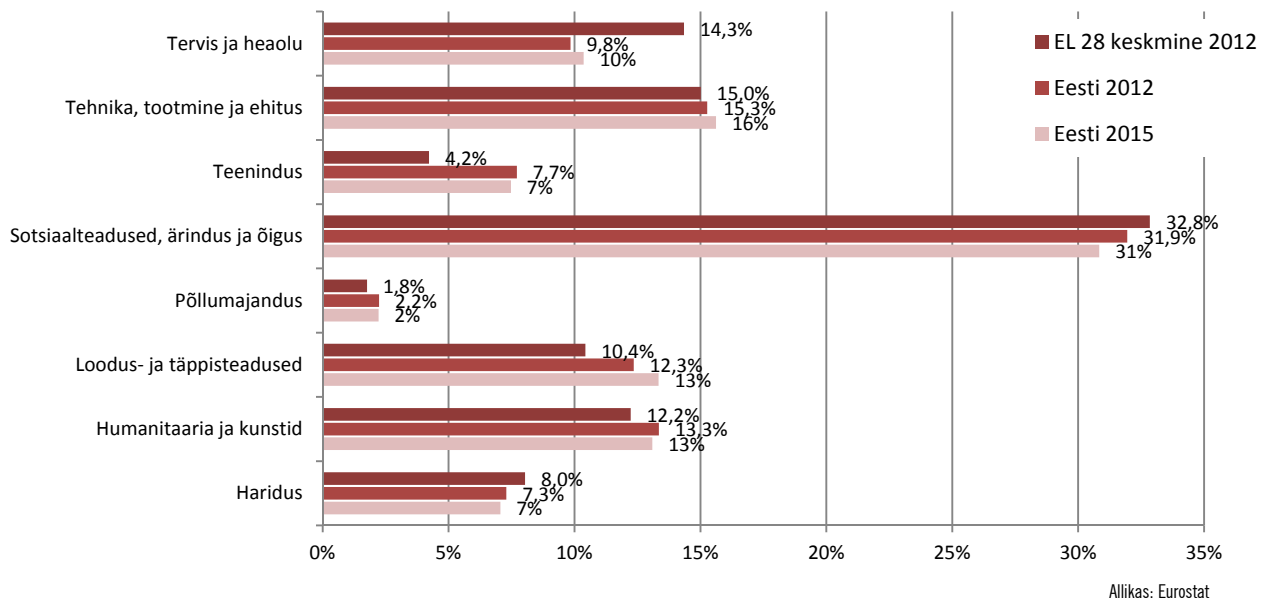
⁴⁴ Social inclusion of young people. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2015.

⁴⁵ Üldistatult on oodatav mõju selles, et noorte töötuse määr aastaks 2020 vanuserühmas 15–24 ei oleks suurem kui 10%.

elukestva õppe strateegiaga 2020⁴⁶ seadnud muu hulgas eesmärgi, et suurem hulk inimesi õpiks loodus- ja täppisteaduste (edaspidi LTT) ning tehnika, tootmise ja ehituse erialasid.

175. Vaadates üliõpilaste õppevaldkonna valikuid, on näha, et Eesti kõrgkoolides on viimastel aastatel tehnika, tootmise ja ehituse ning LTT-erialadel vastuvõtt veidi kasvanud. Sotsiaalteaduste, ärimise ja õiguse valdkonnas on vastuvõtt vähenenud, ent ületab jätkuvalt teisi õppevaldkondi tublisti (vt joonis 14). Eurostati andmetel on Eesti valdkondlike valikute poolest jätkuvalt ELi keskmise lähedal, näiteks naaberriigis Soomes õppis sotsiaalteadusi vaid 23% üliõpilastest, tehnika, tootmise ja ehituse eriala 24% tudengitest. Eestis vastavalt 31% ja 16%.⁴⁷

Joonis 14. Euroopa Liidu (28 liikmesriigi) keskmine 2012. aastal ja Eesti üliõpilaste jaotus õppevaldkondade kaupa 2012.–2015. aastal



176. Valitsus on viimastel aastatel hoogsalt LTT-valdkonna arendamisele tähelepanu pööranud ja 2014. aastal moodustasid selle valdkonna lõpetajad 24,3% kõrgharidusõppe lõpetanutest. Seda on pisut vähem kui valitsuse eesmärgiks seatud 25%. Samas leiab Haridus- ja Teadusministeerium, et 25%ni jõudmine pole piisav, et tagada teadlaste ja tippspetsialistide juurdekasv, mis on omakorda konkurentsi-võimelisema ettevõtluskeskkonna loomise eelduseks Eestis.

177. Peale LTT-valdkonna lõpetajate osakaalu suurendamise on oluline tagada, et lõpetajate oskused vastaksid paremini vastavate ettevõtlussektorite vajadustele. Tööandjate vajadused pole aga piisavalt selged ning pole ka teada, kas neil erialadel pakutav palk motiveerib noori õppima LTT-erialadel. See kinnitab veel kord, et tööjõuvajadus on vaja paremini välja selgitada.

Elukestvas õppes osalemise näitajad ei kasva

178. Eesti tööturuprobleemide põhjused on varjul nii töötutes kui ka tööl käivates inimestes. Töötavate inimeste oskused ja teadmised vajavad samuti pidevat uuendamist. Elukestva õppe strateegiaga on seatud

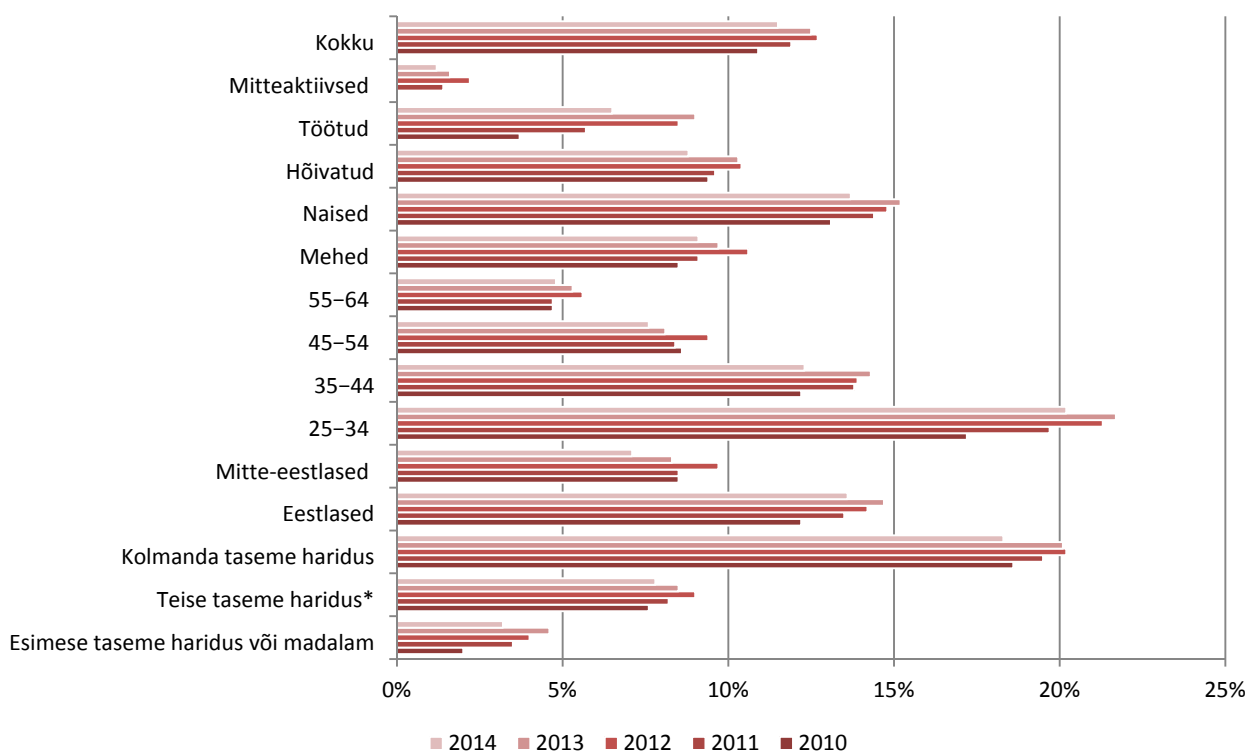
⁴⁶ Eesti elukestva õppe strateegia 2020.

⁴⁷ Tertiary students (ISCED 5-6) by field of education and sex (educ_enr15). Eurostat.

eesmärk tagada tööl käivate inimeste teadmiste ja oskuste säilitamine ning parandamine, arvestades tööturuvajadusi.

179. Samas näitab Haridus- ja Teadusministeeriumi aastaanalüüs, et 2014. aastal vähenes elukestvas õppes osalemine kõigis rühmades (vt joonis 15). Võrreldes viie aasta taguse ajaga on vähenenud mitte-eestlaste ja 45–54aastaste osalus. Senised uuringud on näidanud, et õppes ei osale need sotsiaaldemograafilised rühmad, kes seda kõige rohkem vajaksid, sh vanemad, kodus vene keelt rääkivad ja madala haridustasemega inimesed.⁴⁸ Elukestvas õppes osalemise võimalused on suuremad inimestel, kelle haridus- ja/või oskuste tase on kõrge.

Joonis 15. Täiskasvanute osalemine (%) elukestvas õppes eri rühmade kaupa, 2010–2014



* Teise taseme haridus, teise taseme järgne ning kolmanda taseme eelne haridus

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi aasta-analüüs, 2015

180. Haridus- ja Teadusministeerium on oma aastaülevaates tõdenud, et 25–64-aastaste täiskasvanute elukestvas õppes osalemise suurendamine nõuab tõsiseid jõupingutusi. Viimaste aastate põhjal on näha, et elukestvas õppe strateegiaga aastaks 2020 seatud eesmärki – 20% täiskasvanuist osaleb õppes – on prognoositust keerulisem saavutada. 2014. aastal osales elukestvas õppes (küsitlusele eelneva nelja nädala jooksul) 11,5% täiskasvanutest sihiks seatud 14% asemel.

⁴⁸ Haridus- ja Teadusministeeriumi aasta-analüüs. Üldjoontes jõuti samade sihtrühmadeni ka Statistikaameti ja Poliitikauuringute Keskuse Praxis (2014) tehtud maakondlikus uuringus.

PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) on rahvusvaheline täiskasvanute oskuste uuring, mille raames mõõdeti esmakordselt arvuti abil täiskasvanute infotöötlusoskust. Kokku osales 2011.–2012. aastal uuringus 24 riigi enam kui 165 000 inimest vanuses 16–65 aastat. Lähiaastail on uuringule lisandumas veel üheksa riigi andmed.

181. Haridus- ja Teadusministeerium leiab, et üheks selgituseks võib olla Euroopa Sotsiaalfondi meetmete toel toimunud (osalejale tasuta) koolituste vähenemine või lõppemine. Nii vähenes näiteks 2014. aastal selgelt töötute osalus, mis varasematel aastatel oli kiiresti suurenenud. Teisalt võib põhjuseks olla ka koolitusnõudluse vähenemine.

182. 2014. aastal valminud **PIAACi** elukestva õppe ja oskuste aruandes⁴⁹ on esile toodud, et Eestis mõjutavad elukestvas õppes osalemist töö sisu ja töökoha karakteristikud, mistõttu on õppes osalemisel olulisem just tööandjate käitumine. Sisuliselt tähendab see seda, et ettevõtjad, kes uuringute järgi kurdavad kvalifitseeritud tööjõu puuduse üle, ei ole ise samas korraldanud oma ettevõtte tööd nii, et see soosiks ja nõuaks töötajate osalemist täiendus- või ümberõppes.

183. Samas on oluline panna tähele, et koolitusest või õpingutest saadavatel uutel oskustel ning teadmistel või kõrgemal haridustasemel pole ilma rakendusvõimaluseta iseseisvat väärtust. Kui tööturul puudub reaalne vajadus oskuste järele, sest pole piisavalt oskustemahukaid töökohti, siis on ka täiskasvanuõppes osalemine vähene. Valitsuse jaoks on see selge signaal, et majandus- ning ettevõtluspoliitika kaudu on vaja sellest aspektist lähtudes aktiivsemalt tööturunõudlust kujundada.

184. Kokkuvõttes ei piisa Riigikontrolli hinnangul senistest täiskasvanute elukestvas õppes osalemist toetavatest meetmetest, et lahendada tööturu probleeme. Avardada tuleks juurdepääsu nii taseme- kui ka täiendus- ja ümberõppevõimalustele, motiveerides tööandjaid, et nad soodustaksid töötajate osalemist täiendus- ning ümberõppes. Näiteks on võimalik maksusoodustuste või tööandjate rahalise toetamisega tagada täiendus- ja ümberõppega kaasnevate kulude katmine. Tööandjate suurem kaasamine õppeprogrammide ja koolitusvõimaluste väljatöötamisse aitab paremini vähendada niigi suurt lõhet tööandjate ootuste ja töötajate kvalifikatsiooni vahel.

Valitsuse aktiivsed tööturumeetmed ei suuda tuua lahendust tööturu struktuursetele probleemidele

185. Klassikaliselt on tööturupoliitika ülesanne tagada maksimaalne hõive. Tööturupoliitika aktiivsete meetmete eesmärk on aga aidata inimesi, kui nad peaksid jääma töötuks. Valitsus ongi seadnud tööturupoliitikaga ülesande, et vanuserühmas 20–64 aastat oleks tööhõivemäär 2015. aastal 72,5% ning 2020. aastal 76% (s.t praeguste rahvastikuprognoside puhul 573 000 töötajat aastal 2020, mis on ca 52 000 võrra vähem kui 2014. aastal). Ka valitsuse konkreetset sammud selles vallas – töövõimereform, madalapalgaliste maksutagastus ja sotsiaalmaksu alandamine – on kõik suunatud üldise hõive suurendamisele.

186. Nende sammudega soovib valitsus suurema hulga töötavate inimeste kaudu võtta välja n-õ loomuliku dividendi. Mida rohkem inimesi töötab, seda suurem on majanduskasv, kuigi keskmiselt tootlikkus inimese kohta ei muutu. See lähenemine võib Eestis olla problemaatiline, sest praegused reservrühmad, kust töötajaid lisaks leida, on paljude eripalgeliste probleemide tõttu tööturult eemal ning nende tagasitoomine on seotud suurte kuludega.

⁴⁹ Valk, Aune; Silm, Gerli. Haridus ja oskused. PIAAC uuringu temaatiline aruanne nr 6. 2015.

Üldise tööhõive suurendamine on seotud suurte kuludega ja ei pruugi lahendada tööturu struktuurseteid probleeme

Teadmiseks, et

aastal 2014 oli tööhõivemäär 74%, ületades juba 2015. aastaks seatud eesmärgi.

187. Üldise hõivemäära suurendamise eesmärk ei sisalda otseselt ühegi struktuurse tööpuuduse komponendi lahendamist ehk teisiti öeldes, suur hõivemäär ja tööturu struktuursed probleemid võivad koos eksisteerida. Eelduslikult võib arvata, et aidates tööturule tagasi maksimaalse hulga töötajaid, saab kaudselt leevendust ka struktuurne tööpuudus.

188. Tabelis 14 on ülevaatlikult esitatud need sotsiaalsed rühmad, kust lisaks töötutele on võimalus tuua aktiivsete tööturumeetmete kaudu täiendavalt inimesi tööturule. Kindlasti ei ole neisse rühmadesse kuuluvate inimeste soov, valmisolek ja võimalused töötada ühesugused, mis tähendab valitsuse jaoks lisaprobleeme tööturuprobleemide lahendamisel.

Teadmiseks, et

tööealiste puudega isikute osakaal mitteaktiivsetest inimestest on kasvanud 2006. aasta 39,7%-lt 2013. aastaks 43,6%-ni.

Tööealistest puudega inimestest ei töötanud 2013. aastal rohkem kui 75% ning töövõimetuspensionäridest rohkem kui 57%.⁵⁰

Allikas: Statistikaamet, Sotsiaalkindlustusamet

Tabel 14. Võimalikud sotsiaalsed rühmad (15–74aastased), keda aktiivsete tööturumeetmete kaudu tööle tuua (2014. aasta seisuga)

Sotsiaalne rühm või valdkond	Inimeste arv
Tööturul olevad mittetöötavad või osalise koormusega töötavad inimesed	109 500
▪ Töötud*	49 600
▪ Osaajaga hõivatud	59 900
▪ ... vaeghõivatud	6700
Mitteaktiivsed inimesed	316 900
▪ Õpingud**	83 200
▪ Haigus või vigastus**	58 500
▪ Laste ja teiste pereliikmete eest hoolitsemine**	17 400
▪ Heitunud (kaotanud lootuse tööd leida)	6300
▪ Muud põhjused	12 800
▪ Rasedus-, sünnitus-, lapsehoolduspuhkus**	26 000
▪ Pensioniiga**	112 700

* Eesti Töötukassas registreeritud töötuid on ca 29 500.

** Eesmärk on sihtrühm osaliselt tööturule tuua.

Allikas: Statistikaameti tööjõu-uuring, Eesti Töötukassa (registreeritud töötute arv)

189. Mitteaktiivsed inimesed moodustavad suurima tööjõureservi ja selle rühma aktiveerimisele on suunatud ka valitsuse üks kallimaid meetmeid – töövõimereform. Selle reformiga soovitakse muuta suhtumist vähenenud töövõimega inimestesse ning aidata neil tööd leida. Valitsus loodab, et õige abi korral on võimalik sellest rühmast aidata küllaltki palju inimesi taas tööle. Reformi elluviimine nõuab praktiliselt kogu Sotsiaalministeeriumis töövaldkonnaga tegelevate inimeste aja ja tähelepanu ning on oht, et tööturu muude probleemidega saab tegeleda siis, kui aega üle jääb.

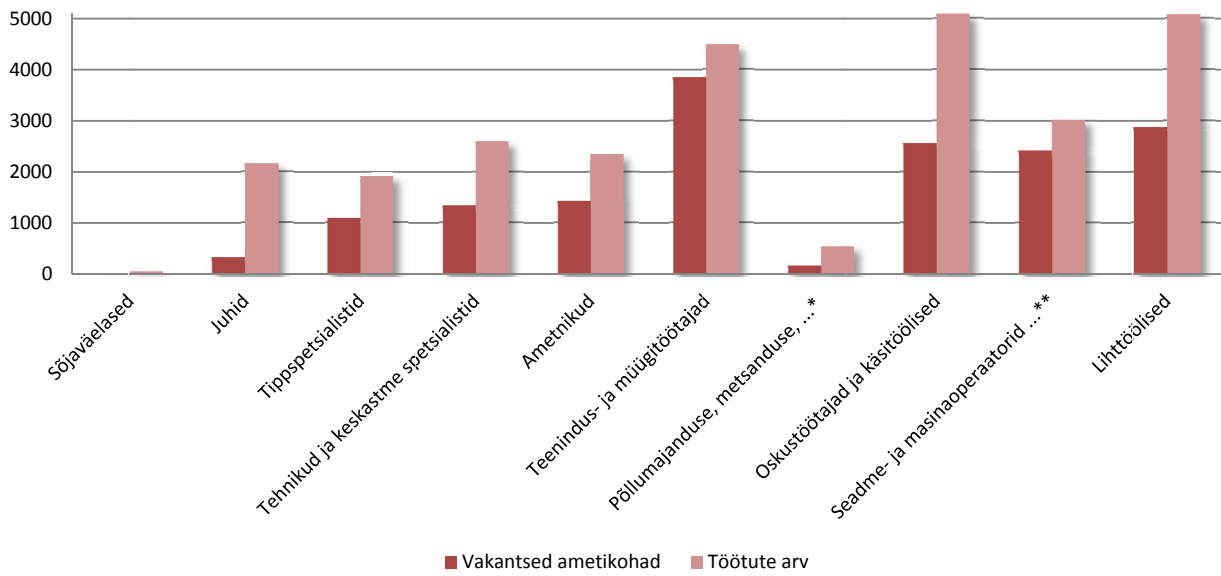
Töötute teadmised ja oskused ei vasta tööturu vajadustele

190. Samas ei pruugi töötute tööle aitamine olla kiire lahendus tööturu struktuursete probleemide lahendamisel ning eriti suurt lisandväärtust loovate töökohtade täitmisel. Miks, selgub jooniselt 16. Võrdlusest,

⁵⁰ Osale töövõimetuspensionäridest on määratud puude raskusaste ning seetõttu kajastuvad nad nii 75% kui ka 57% sees.

milles Eesti Töötukassa on kõrvutanud ühelt poolt töötute kvalifikatsiooni ja oskusi ning teiselt poolt vabasid töökohti, selgub, et selliseid töökohti, kuhu töötud sobiksid, on puudu. Joonis näitab, et arvestades töötute viimase töökohta profiili, oleks nende jaoks kõige rohkem vaja oskus- ja käsitöölise ning lihttöökohti. See ei pruugi tähendada, et isik ilmtingimata sarnast tööd ka otsiks, kuid parema statistika puudumise korral on mõistlik eeldada, et kiireima taas tööle asumise tagab jätkamine sarnasel töökohal.

Joonis 16. Registreeritud töötute kvalifikatsioonile vastavate töökohtade ja töötute võrdlus aastal 2014



* Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöötajad
 ** Seadme- ja masinaoperaatorid ning koostajad

Allikas: Eesti Töötukassa

191. Eesti tööturuprobleemide ja majanduse arengu seisukohalt on aga vaja hoopis teiste oskustega töötajaid (eelkõige spetsialiste). Vaadates töötute praegust profiili ja seda, et vähemalt hetkel ei paista Eesti majanduses massilist lihttöökohtade teket, on tegemist ebakõlaga. Samas võib selliseid töökohti osaliselt olla, aga mõnes teises piirkonnas. Seega, selleks et töötuid saaks rakendada töökohtadel, mida tööandjad loovad või mis asuvad eemal töötute praegusest elukohast, on vaja oluliselt parandada töötute teadmisi ja kutseoskusi või mobiilsust.

Eesti Töötukassa pakutavad teenused ei panusta oluliselt töötute kvalifikatsiooni kasvu

192. Töötute oskuste ja kvalifikatsiooni mittevastavus tööturul pakutavatele töökohtadele on struktuurne probleem, mida peaks aitama lahendada ka Eesti Töötukassa. Põhimõtteliselt saaks olukorda lahendada kahel moel: aidates toetuste abil luua selliseid töökohti, mis töötute kvalifikatsioonile sobiksid, või õpetades töötuid ümber.

193. Valitsus ei ole seni töökohtade tekkimiseks tingimuste loomisel käsitlenud töötuid kui olulist potentsiaalset reservi, mille toel suurendada tootlikkust ja kiirendada majanduskasvu (vt p 134). Seda ei tee ka Eesti Töötukassa, sest seda ei ole talle ülesandeks pandud. Ümberõppe puhul on aga just töötukassal enam võimalusi tulemusi saavutada. Riigikontroll uuris, kuidas Sotsiaalministeerium ja töötukassa on ümberõppe ning muude teenuste abil tööturu struktuursete probleemide vähendamiseks tegelema.

Teadmiseks, et

alates 2016. aastast on Eesti Töötukassal plaanis võtta Soome eeskujul kasutusele tööjõubaromeeter, mis saab aluseks lühiajalisele tööturuarengu prognoosile.

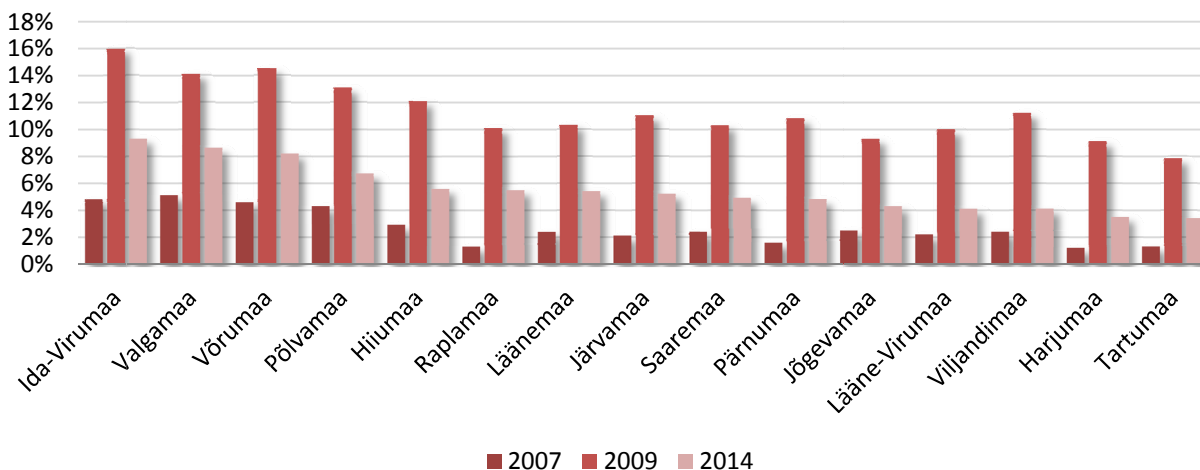
Tööpuuduse piirkondlikele probleemidele pole suudetud pakkuda toimivat lahendust

194. Struktuursete probleemide lahendamist takistab Riigikontrolli hinnangul enim see, et Eesti Töötukassa pakutavate aktiivsete tööturumeetmete kujundamise aluseks ei ole seni olnud tööjõuvajadusest (mh regiooni kaupa) lähtuv prognoos. Töötukassa ja OSKA arendamise meeskonna vahel ei ole veel toimivat koostööd, seda alles kavandatakse (vt p-d 153, 157). Praegu tugineb töötukassa tööturunõudluse kindlaksmääramisel oma hinnangutele.

195. Nagu eespool kirjeldatud, on tööturu struktuursete probleemide üks väljendusi ka regionaalselt sobimatu töökohtade ning töötajate paigutus. Sotsiaalministeerium ega Eesti Töötukassa pole seni suutnud oma teenuste abil vähendada seda, et mõnes piirkonnas on tööpuudus suurem kui mujal. Praegu katsetatakse uut mobiilsustoetuse meetet, mis Sotsiaalministeeriumi hinnangul peaks sellist ebahütlust vähendama.

196. Statistika ja Riigikontrolli auditaruannetest⁵¹ ilmneb, et tööpuudus on ühtedes ja samades piirkondades olnud pikka aega suurem kui mujal (vt joonis 17). Sellest asjaolust ning Riigikontrolli soovitude põhjal tuleks eeldada, et Sotsiaalministeerium ja Eesti Töötukassa planeerivad ning pakuvad koostöös tööturumeetmeid, mis lähtuvad piirkonna eripäradest. Ometi see nii ei ole.

Joonis 17. Registreeritud töötuse määr (%) maakonniti aastatel 2007, 2009 ja 2014*



* Maakonnad on järjestatud 2014. aasta seisul alusel.

Allikas: Eesti Töötukassa

197. Sotsiaalministeeriumi rakendatav lahendus, mille järgi lähtub tööturuteenuste planeerimine ja osutamine tööd otsivate inimeste, aga ka tööandjate individuaalsetest vajadustest, peakski tähendama seda, et arvestatakse konkreetse piirkonna eripäradega. Ometi ei ole selline lähenemine aidanud töötuse piirkondlikke erinevusi vähendada.

198. Nii Sotsiaalministeerium kui ka Eesti Töötukassa on seisukohal, et kuna tööturuteenuseid osutatakse töötute individuaalsetest vajadusest lähtudes, siis ei ole vaja tööturuteenuseid planeerides võtta aluseks maakondlikke eripärasid. Riigikontroll on aga seisukohal, et kui teatud piirkondades on aastaid olnud töötute arv suurem, ent seal tööturuteenuseid kasutanutest saavad tööle vähemad, siis järelikult ei

⁵¹ Riigi tegevus töötute toomisel tööturule. Riigikontroll, 2012. 2016. aasta I kvartalis on kavas avaldada samal teemal järelaudit.

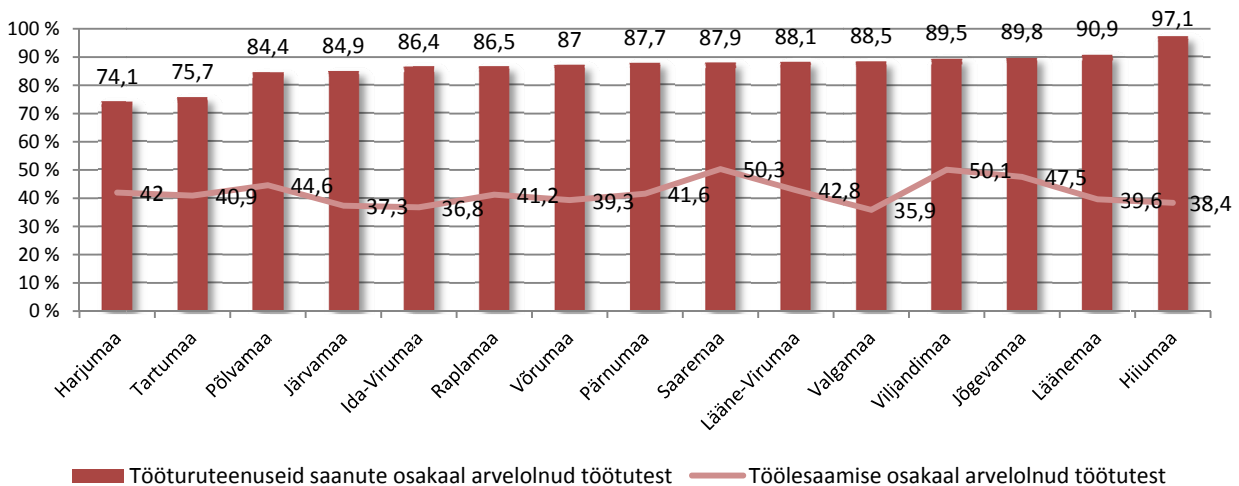
lahenda olukorda ka töötutele individuaalselt kujundatud, aga muus osas standardsete tööturuteenuste osutamine. Sinna juurde peaks käima ka majandust elavdavad, ettevõtlust soodustavad jms lahendused, et teenuseid kasutanud ja kvalifikatsiooni parandanud töötutel oleks kuhugi tööle minna. See aga eeldab, et tehakse toimivat koostööd tööturunõudlust kujundavate institutsioonidega (vt p 126).

Vähesed töötud osalevad tööalasel koolitusel

199. Teiseks oluliseks probleemiks on, et tööalast koolitust, mis mõjuanalüüside⁵² järgi on efektiivne meede, saab vaid ca viiendik registreeritud töötutest. Näiteks moodustasid Eesti Töötukassa tööalased koolitused ning ettevõtluse alustamise toetus 2014. aastal vastavalt 21,7% ja 0,5% kõikidest osutatud teenustest. Samal ajal ei ole aga ligi pooltel registreeritud töötutest mingisugust kutset. Seda võikski pakkuda tööalane koolitus. Nii töötukassal kui ka Sotsiaalministeeriumil puudub teadmine, kas tööalasel koolitusel osalenud töötuid on koolitatud vajaduspõhiselt, s.t nende ametialade tarvis, mille järele on kujunemas nõudlus.

200. Riigikontroll uuris, kas suurema tööpuudusega piirkondades osutab Eesti Töötukassa rohkem tööturuteenuseid ja kas nendest on abi ka tööle naasmisel. Analüüsi⁵³ tulemused näitasid, et töölesaamine pärast tööturuteenuste kasutamist kõikus olenevalt piirkonnast vahemikus 35,9–50,3% (vt joonis 18). Võrreldes Riigikontrolli 2012. aastal lõppenud auditi tulemustega on regionaalsed erinevused oluliselt vähenenud (varem oli töölesaamise vahemik 39–65%). Riigikontrolli hinnangul on aga vahed endiselt märkimisväärsed ning iseloomustavad olukorda, kus töötukassa pakub küll pea kõikidele töötutele teenuseid, kuid see ei anna neile võrdseid võimalusi tööd saada.

Joonis 18. Eesti Töötukassast teenuseid saanud inimeste osakaal kõikidest töötutest ja pärast osutatud teenust tööleläinute osakaal (%) kõikidest töötutest maakondade kaupa (01.10.2013 töötukassas arvel olnud töötud)



Allikas: Eesti Töötukassa andmed, Riigikontrolli analüüs

⁵² Tööturukoolituse mõjuanalüüs. Eesti Töötukassa, 2011; Programmi „Kvalifitseeritud tööjõu pakkumise suurendamine 2007–2013” teenuste hindamine. Palgatoetuse ja tööturukoolituse vahetamine. Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR, InterAct Projektid & Koolitus OÜ, aprill 2012.

⁵³ Analüüsiti kõikidele 01.01.2013 arvel olnud töötutele perioodil 01.01.2011–31.12.2014 osutatud teenuseid. Töölerakendumist hinnati pärast seda, kui teenuse osutamisest oli möödunud kuus kuud.

201. Sotsiaalministeeriumi hinnangul on Eesti Töötukassa eesmärk peale hõive suurendamise lahendada ka tööturu struktuurseid probleeme. Kuigi Riigikontroll näeb, et neid probleeme saab suuresti lahendada, pakkudes sisukaid ning seetõttu valitsuse jaoks kulukamaid ümberõppe ja täienduskoolituse meetmeid, leiab Sotsiaalministeerium, et praegused tööturuteenused ning tööhõiveprogramm 2016–2017 on lahendustena piisavad.

202. Samas on jätkuvalt vähe selliseid teenuseid, mille käigus omandavad töötud tööturul vajaminevaid uusi ametioskusi ja teadmisi. Ka töötukassa on tõdenud, et kutseoskuste olemasolu, sh kutsetunnistuse omamine, annab nende ametite puhul, kus kutse omandamine on võimalik, tööle kandideerijale eelise. Kuna tegemist on mahukate ja pikaajaliste koolitustega, siis kuulub selline koolitus ning ümberõpe ka elukestva õppe valdkonda (vt p-d 179–181). Paraku on sotsiaalselt haavatavate rühmade (sh töötute) osalemine ka elukestvas õppes tagasihoidlik.

203. Riigikontrolli tööturukoolitust puudutav analüüs⁵⁴ näitab, et 46% koolitustest on pigem üldhariva suunitlusega (nt arvutiõpe, töömotivatsiooni koolitus, eri tasandite keeleõpe, tööohutuskoolitus, ettevõtluskoolitus). Üldsuunitlusega tööturukoolitused võivad osutada vajalikuks konkreetse isiku tasandil, kuid ei tarvitse aidata töötut otseselt tööle, kuna koolitus ei ole seotud konkreetse ametialaga. Sotsiaalministeeriumi 2014. aasta andmetel moodustasid aga kõigist osalemistest erialakoolitused 70% ning muud koolitused 30%.

Töölasel koolitusel teeb kutse- või pädevuseksami alla 10%

204. Vaadates omakorda töölasel koolitusel osalenud töötuid, ilmneb, et töötud ei omanda tihti kutset ka koolituse lõppedes. Näiteks töötutest, kes olid 2013. aasta alguse seisuga arvel ja käisid Eesti Töötukassa kaudu koolitusel, osales kutse- või pädevuseksamil vaid 16%, mis teeb 8% kõikidest töötutest. Paar aastat varem oli see arv veelgi väiksem – 3%.

205. Vaatamata näitaja paranemisele on olukord, kus üle 90% töötutest ei tee pädevuseksamit ega omanda seeläbi tõendit oma oskuste ja teadmiste taseme kohta, tõsine takistus nende konkurentsivõimele tööturul ja kulu maksumaksjatele, kelle rahaga tööturuteenuseid rahastatakse. Samal ajal ei saa tööandjad olla kindlad, kas töötul on sellisel tasemel teadmised ja oskused nagu vaja, ning võivad seetõttu otsustada isikut mitte tööle võtta.

206. Probleem on ka see, et puudub info, millistel erialadel on üldse võimalik eksamit sooritada. Sotsiaalministeerium rõhutab, et kutse- ja pädevuseksameid ei ole Eestis võimalik kõigil erialadel üldse sooritada. Samas ei ole ministeerium ega töötukassa suutnud Riigikontrollile esitada vastavat ülevaadet.

207. Riigikontrolli hinnangul näitab töötute koolitamise juhtum ilmekalt, millised on tööjõureservi puhul oskuste ja teadmiste ning üldise aktiivsuse suurendamise riskikohad. Töövõimereformi käigus tööturuteenuste kasutajate ring laieneb ning Riigikontrolli tuvastatud probleemid pigem süvenevad. Küsimus ei ole üksnes rahas, sest Eesti Töötukassa varade maht ei ole olnud kunagi suurem kui praegu, vaid

⁵⁴ Analüüsiti kõikidele 01.01.2013 arvel olnud töötutele ajavahemikul 01.01.2011–31.12.2014 osutatud teenuseid. Töölerakendumist hinnati pärast seda, kui teenuse osutamisest oli möödunud kuus kuud.

eelkõige selles, milleks ja kuidas raha kasutada. Seda tuleks silmas pidada ka töövõimereformi puhul.

208. Üksnes rohkemate nõustamiste ning tavapärase koolitustega, olgugi et koostatud igale abivajajale personaalselt, ei ole Riigikontrolli hinnangul võimalik enam oluliselt parandada tööturuteenuste efektiivsust. Kindlasti ei ole sellisel lähenemisel märkimisväärset mõju struktuurse tööpuuduse likvideerimisele. Kvalitatiivne hüpe on võimalik saavutada selle kaudu, kui on olemas kvaliteetne info tööturunõudluse kohta ning arvestatakse piirkondlikke eripärasid teenuste kujundamisel. Kindlasti on vaja teenuste hulgas suurendada konkreetsete oskuste omandamisele suunatud koolituste hulka ja läbi mõelda, kes ning kuidas, peaks seda töötutele pakkuma.

209. Riigikontroll näeb riski, et olemasolevate meetmete mõju suurendamiseks ei jätku Sotsiaalministeeriumil ega ka Eesti Töötukassal piisavalt tööjõudu, sest töövõimereformi rakendamine on ka 2016. aastal peamiseks prioriteediks. Kui seetõttu näiteks tööturuteenuste mõju hindamine lakkab või seda tehakse üksikute teenuste kaupa harva nagu seni, pole võimalik edaspidi ei tööturupoliitikat ega piirkondlikest eripäradest tulenevat tööturuolukorda efektiivselt parandada ja Eesti majanduskasvu potentsiaal ei rakendu täies ulatuses.

***Deus ex machina*⁵⁵: rändepoliitika, pealtnäha lihtne lahendus tööturu probleemidele**

Immigratsioon ei ole ainus lahendus

210. Esmapilgul võib tunduda, et riigil on võimalus tööturu olukorda suhteliselt kiiresti, odavalt ja oluliselt parandada rände suunamise abil. Arvestades demograafilist survet tööturule (vt p 75), on see osaliselt õige. Eesti on seni endale eesmärgiks seadnud, et rände kaudu võiksid siia tulla ennekõike tippspetsialistid.

211. Riigikontroll uuris, kes aastatel 2005–2013 on Eestisse (väljastpoolt Euroopa Liitu) tulnud, ning lühidalt võib öelda, et peamiselt on need pererändajad, kes ühinevad Eestis elava perekonnaga, või õpirändajad. Eesmärgiga tulla Eestisse tööle on nimetatud aastatel saabunud vaid 1/3 sisserändajatest (2005–2013 tuli Eestisse kokku 5858 kolmandate riikide töörandajat, 2013. aastal oli vastav arv 576). Neist omakorda on vaid ca 30% asunud tööle suurt lisandväärtust andvates sektorites ning 16% on saanud vähemalt kahekordset Eesti keskmist palka. Viimane on kriteerium, mida on viimastel aastatel kasutatud tippspetsialisti defineerimiseks.⁵⁶

212. Kuigi Eestisse on viimastel aastatel välismaalt tulnud üha rohkem õppureid, asuvad nad üldiselt õppima samadel erialadel nagu ka Eestist pärit õppurid. Seega ei saagi Eestisse tulnud õppurid oluliselt vähendada struktuurset tööpuudust.

213. Kokkuvõtvalt, tööturuolukorras, mida iseloomustab kasvav vajadus (tipp)spetsialistide järele, on oluline lähtuda sellest ka sisserände

⁵⁵ *Deus ex machina* ehk „jumal masinast“ on võte, kus vanakreeka teatris ilmus jumal näitelavale erilise tõstuki abil lõpplahenduse andjana, piltl ootamatu, olukorraline asjaolude lahendus.

⁵⁶ Vt täpsemalt „Ülevaatest riigi rändepoliitika valikutest“. Riigikontroll, 16.06.2015.

korralduse kujundamisel. Kuigi riik on seadnud eesmärgiks⁵⁷ tuua Eestisse kõrgema teadmiste ja oskuste tasemega inimesed ning teinud muudatusi selle soodustamiseks, ei ole need seni loodetud tulemusi andnud.

214. Haridus- ja Teadusministeerium koos koolidega on teinud head tööd, mistõttu välisõppurite arv kasvab aasta-aastalt. Kuidas aga välisõppurite hulga kasvu üha paremini ära kasutada tööturul, on seni läbi mõtlemata. Paralleelselt on oluline pöörata eraldi tähelepanu pererändajate hõivesse toomisele, sest vastasel juhul jääb tööjõupuuduse tingimustes rakenduseta tuhandeid töövõimelisi inimesi, kes võiksid õige abi korral Eesti majanduse arengusse oma panuse anda. Riigikontrolli hinnangul peaks valitsus rändepoliitika muutmisel või uuendamisel arvestama Eesti tööturu struktuursete probleemidega, näiteks pagulaste paigutamisel arvestama reaalseste töökohtade olemasolu.

Riigikontrolli soovitused tööturuprobleemide lahendamiseks ja tööjõu tootlikkuse kasvu toetamiseks

Mida teha?

215. Riigikontrolli hinnangul tuleks valitsusel majanduskasvu kiirendamiseks võtta üldise hõive ning majanduskasvu kõrval erilise tähelepanu alla tööturu struktuursete probleemid, et panustada tööjõu tootlikkuse kasvu. Selleks tuleb

- **parandada majandus-, haridus-, töö-, regionaal- ja rändepoliitika koostoimet**, et ministeeriumides oleks sarnane tervikvaade probleemidest, lahenduste rakendamisest ja oodatavatest mõjudest, ning vajaduse korral koostada tegevuste koordineerimiseks näiteks tööjõu tootlikkuse kasvu tegevuskava;
- **leppida kokku**, millises valdkonnas või väärtusahelas, kui palju ja milliseid töökohti peaks Eestis majanduspoliitiliste meetmete abil kaduma, tekkima või ümber kujundatama;
- **koostada tööjõuvajaduse prognoos, mis annaks vajalikku infot nii majandus-, haridus- kui ka tööturumeetmete tulemuslikuks kujundamiseks;**
- **luua riigireformiga kohalikule omavalitsusele eeldused piirkondliku ettevõtluse arendamiseks;**
- **muuta olemasolevad piirkondlikud tegevuskavad realselt valitsuse poliitikavalikuid ja rahastamisotsuseid suunavateks instrumentideks või vastasel korral need tegevuskavad kaotada;**
- **täpsustada infot õpingute katkestajate ja katkestamise põhjuste kohta; viia seejärel fookustatult ellu hariduspoliitilised meetmed, mis on mõeldud õpingute katkestajatele, noortele töötutele ja elukestvate õpet enim vajavatele sotsiaaldemograafilistele rühmadele (vanemad, kodus vene keelt rääkivad, madala haridustasemega inimesed jt);**

⁵⁷ Eesti rahvastikupoliitika alused 2009–2013.

motiveerida ettevõtjaid panustama oma töötajate oskuste pidevasse arendamisse;

- **arendada tööturuteenuseid ka konkreetselt tööturu struktuursete probleemide lahendamiseks**, muu hulgas arvestada tööturuteenuste kujundamisel regionaalseid eripärasid, pakkuda senisest enam ametioskuste omandamisele suunatud tööturuteenuseid ning hinnata, mil määral rahastada neid teenuseid töötuskindlustusmakse rahast;
- **rakendada riigi rändepoliitika** viisil, et see toetaks maksimaalselt Eesti riigi majanduskasvu.

Lisa. Riigikontrolli auditeid tööturu valdkonnas 2010–2015

Majandus- ja ettevõtluspoliitika

23.08.2010 – **Riigi ettevõtlustoetuste mõju Eesti majanduse konkurentsivõimele**

01.12.2014 – **Innovatsiooni toetusmeetmete mõju ettevõtete konkurentsivõimele**

Regionaalpoliitika

26.11.2013 – **Järeldaudit investeeringute kavandamise kohta valdades ja linnades**

30.12.2013 – **Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järeldaudit)**

31.10.2014 – **Kinnisvaraarendajatele üle antud kohustuste täitmine kohalikes omavalitsustes**

Hariduspoliitika

17.09.2010 – **Täiskasvanute täiendus- ja ümberõpe**

Detsember 2015 – **Ülevaade täiskasvanute osalemisest kutseõppes**

Tööturupoliitika

10.03.2011 – **Järeldaudit riigi tegevusest turvalise töökeskkonna tagamisel**

04.10.2012 – **Riigi tegevus töötute toomisel tööturule**

I kvartal 2016 – **Riigi tegevus töötute toomisel tööturule (järeldaudit)**

Rahvastikupoliitika

16.06.2015 – **Ülevaade riigi rändepoliitika valikutest**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.