



RAHANDUSMINISTEERIUM

EELARVEREVISJONI NULLBAASILISE EELARVE PROJEKTI RAPORT 2026

Koostaja: Rahandusministeerium

Tallinn, 2025

Sisukord

Kokkuvõte	4
1. Kliimaministeeriumi valitsemisala	11
2.1. Valitsemisala ulatus, ülesanded ja administratiivne struktuur	11
2.2. Valitsemisala tegevuspõhine vaade	12
2.3. Valitsemisala eelarve ja selle kasutamine	15
2.4. Kinnisvara	27
2.5. Tõhustamise eesmärgil läbiviidud, käimasolevad ja planeeritud reformid	29
2.6. Edasise tõhustamise fookus	35
2. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala	52
3.1. Valitsemisala ulatus, ülesanded ja administratiivne struktuur	52
3.2. Valitsemisala tegevuspõhine vaade.....	53
3.3. Valitsemisala eelarve ja selle kasutamine	56
3.4. Kinnisvara	66
3.5. Tõhustamise eesmärgil läbiviidud, käimasolevad ja planeeritud reformid	68
3.6. Edasise tõhustamise fookus	73
3. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala	86
4.1. Valitsemisala ulatus, ülesanded ja administratiivne struktuur	86
4.2. Valitsemisala tegevuspõhine vaade.....	88
4.3. Valitsemisala eelarve ja selle kasutamine	89
4.4. Kinnisvara	100
4.5. Tõhustamise eesmärgil läbiviidud, käimasolevad ja planeeritud reformid	102
4.6. Edasise tõhustamise fookus	108
4. Välisministeeriumi valitsemisala	126
5.1. Valitsemisala ulatus, ülesanded ja administratiivne struktuur	126
5.2. Valitsemisala tegevuspõhine vaade.....	127
5.3. Valitsemisala eelarve ja selle kasutamine	128
5.4. Kinnisvara	135
5.5. Tõhustamise eesmärgil läbiviidud, käimasolevad ja planeeritud reformid	136
5.6. Edasise tõhustamise fookus	140

Kokkuvõte

Käesolev dokument on ülevaade riigieelarve revisjoni 2023–2027 ühe töösuuna – nullbaasilise eelarve projekti – III tsükli (2025–2026) tegevustest ja tulemustest.

Revisjoni taust ja olemus

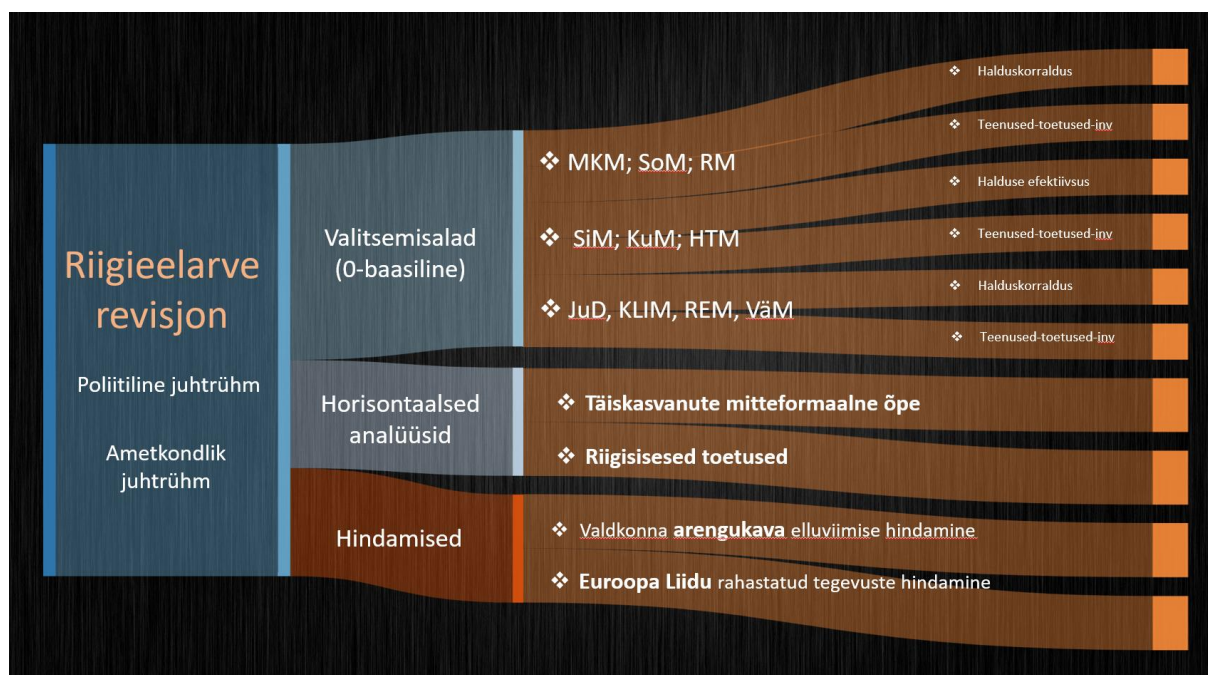
Riigieelarve revisjoni kava kiideti heaks 31.08.2023 valitsuskabineti nõupidamisel. Sihiks seati katta revisjoniga nelja aasta jooksul (2023–2027) kogu riigieelarve. Revisjoni eesmärk on riigi eelarvevahendite tõhus kasutus: tagada, et riik pakub eesmärkidest lähtuvalt asjakohaseid teenuseid ja tegevusi ning teeb seda optimaalsete kuludega. Ühtlasi kujundatakse revisjoni käigus välja püsivad protsessid ja instrumendid, mis võimaldavad riigi kulutuste eesmärgipärasust ja tõhusust regulaarselt hinnata.

Revisjon jaguneb kolmeks üksteist täiendavaks töösuunaks.

Nullbaasilise eelarve projekt ehk ministeeriumide valitsemisalade eelarvete analüüs. Selle lähtekoht on tegevuspõhine riigieelarve (TERE), kus on kajastatud riigiasutuste teenused, eesmärgid, mõõdikud ja kulud. Analüüsi eesmärk on välja selgitada kulude vähendamise võimalused – teenuste või tegevuste lõpetamine või vähendamine ja nende eelarvekasutuse tõhustamine –, et vabanevate vahenditega suurendada vaba eelarveruumi ja rahastada uusi prioriteete.

Horisontaalsed tõhustamiskavad on temaatilised, enamasti valdkondadeülesed analüüsid nii strateegilisel kui ka taktikalisel tasandil. Nende tulemuseks on konkreetsed ettepanekud korrastada riigiasutuste teenuseid või struktuure, kasutada eelarvevahendeid tõhusamalt vm.

Hindamised (ingl *policy evaluation*). Hindamise käigus analüüsitakse tegevuste tulemuslikkust ja mõjusust ning strateegilistes arengudokumentides seatud eesmärkide asjakohasust, saavutamist ja muutmisvajadust. Tulemuseks on soovitusel valdkonnapoliitika tõhususe, tulemuslikkuse ja mõjususe suurendamiseks.



Joonis 1. Eelarverevisjoni põhimõtteskeem ja III tsükli teemad.

Töösuunad moodustavad terviku, millel on üks eesmärk – riigieelarve tõhusam kasutus. Nullbaasilise eelarve projektis tehtud üldisema tasandi analüüs võib anda ettepanekuid temaatiliste tõhustamiskavade läbiviimiseks kas ühe valitsemisala piires või valitsemisalade üleselt; sarnaste järeldusteni võib jõuda ka hindamiste kaudu. Samuti võib Vabariigi Valitsus anda tõhustamiskava läbiviimiseks korralduse muudel kaalutlustel.

Revisjoni teostab koostöös kaasatud valitsemisaladega Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond; vajaduse korral moodustatakse töösuundade kaupa töörühmi Rahandusministeeriumi ja teiste ministeeriumide valitsemisalade esindajatest. Ametkondlikul tasandil koordineerib revisjoni ametkondlik juhtrühm, mida juhivad Rahandusministeeriumi eelarvepoliitika asekanstler ja kuhu kuuluvad ministeeriumide eelarvepoliitika valdkonna juhtivad ametnikud, samuti esindajad Riigikantseleist, Riigikogu Arenguseire Keskusest. Nullbaasilise eelarve projekti kaasatud valitsemisalade ministritest moodustatakse rahandusministri juhtimisel poliitiline juhtrühm, mille koosseis muutub igal aastal.

Nullbaasilise eelarve projektis analüüsitavad valitsemisalad ja tõhustamiskavade teemad otsustatakse iga-aastase eelarveprotsessi käigus. III tsükli osalesid Kliimaministeeriumi (KLIM), Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi (REM), Justiits- ja digiministeeriumi (JDM) ning Välisministeeriumi (VÄM) valitsemisalad.

Ülevaade metoodikast ja protsessist

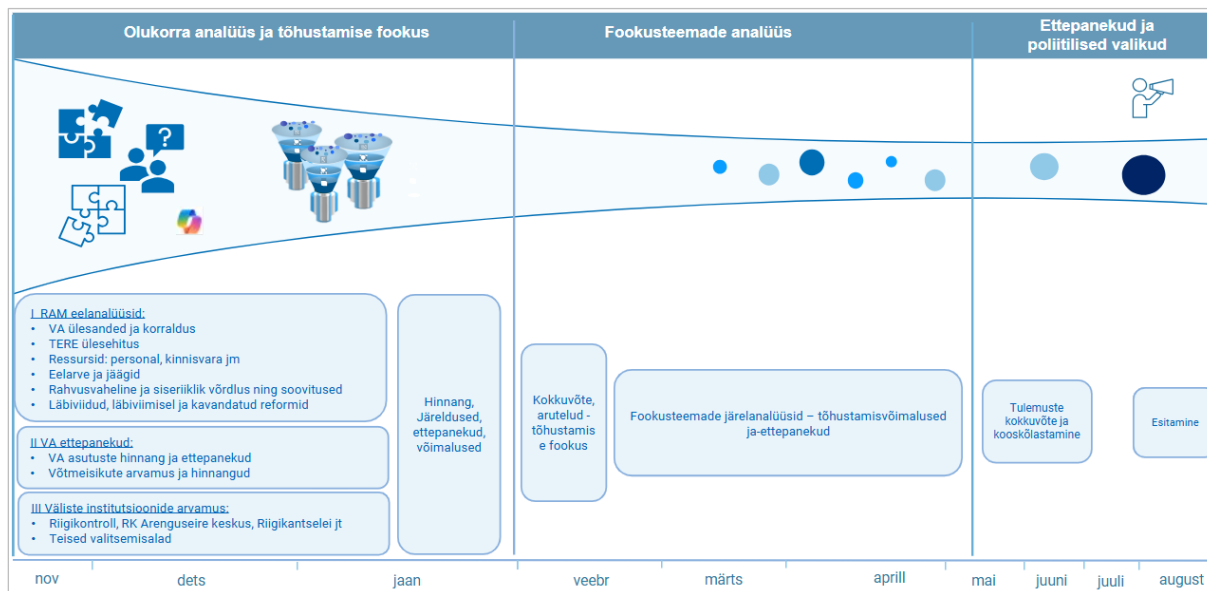
Nullbaasilise eelarve projekti ülesanne on analüüsida riigieelarvet ning teenuseid ja tegevusi, et tuvastada nende hulgas ebavajalikud või ebatõhusad ja pakkuda välja kulubaasi vähendavad muudatused. Erinevalt tavapärasest üldkärpest ei ole eesmärk kulude kärpimine kui selline, vaid objektiviivsete aluste leidmine eelarvevahendite tõhusamaks kasutamiseks. Teenuste kvaliteedi

langust ei käsitata tõhususe suurenemisena, kuigi teadliku valikuna võib kokkuhoiu nimel ka seda teha.

Analüüsi lähtekoht on tegevuspõhise eelarvestamise süsteem (TERE), mis katab kogu riigieelarve. Riigieelarve on sisustatud teenustega kui tegevuspõhiste arvestusobjektidega (TERE teenused). Teenusteks on jaotatud ka ministeeriumide valitsemisalade ning keskvalitsuse ametite ja hallatavate asutuste vastutusvaldkonnad ja riigieelarvest rahastatavad ülesanded, mis tulenevad Vabariigi Valitsuse seadusest, põhimäärustest, muudest seadustest, avalikust huvist lähtuvatest vajadustest jm. Ressursside ja tegevuste kuluarvestust peetakse teenuspõhiselt riigieelarve kuluarvestuse infosüsteemis (KAIS). Teenused on neid koondavate programmide, tulemusvaldkondade ja arengukavade kaudu seotud riigi strateegiliste eesmärkidega (strateegia „Eesti 2035“).

TERE rakendamises on endiselt kitsaskohti: metoodikat alles arendatakse ning valitsemisalade ülesannete teenustesse jaotamise ja kuluarvestuse praktika on ebaühtlane. Sellegipoolest on TERE ainus keskselt kättesaadav süsteem, mis seob tegevuspõhiselt kulud ning riigi teenused ja tegevused. Sellele tuginemine aitab nii valitsemisaladel kui ka Rahandusministeeriumil tegevuspõhise eelarvestamise kitsaskohti paremini mõista, süsteemi parendada ja tõsta seeläbi riigieelarve juhtimisinfo kvaliteeti. Suurim väljakutse riigi tegevuste ja kulude keskses analüüsis on siiski – lisaks ebaühtlaselt moodustatud teenustele ja kuluarvestuse erinevustele – keskselt kättesaadava ja võrreldava sisulise info puudumine riigi teenuste ehk ülesannete ja tegevuste kohta. Seetõttu on TERE andmed analüüsis üks alus teiste kõrval.

Projekti III tsükli lähenemine ja protsess kujunes järgmiseks.



Joonis 2. Nullbaasilise eelarve projekti III tsükli metoodika ja protsess.

I etapis koostas Rahandusministeerium KAISI ja SAP aruandluskeskkonna andmete alusel ülevaate valitsemisalade viimaste aastate eelarvetest ja kuludest, sealhulgas tegevuspõhise jaotuse põhimõtetest, ning analüüsis eelarve täitmist ja jääke. Koostöös valitsemisalade esindajatega koguti hinnanguid ja ettepanekuid valitsemisala asutustelt. Valdkondade tõhususe kohta antud hinnangute ja soovitude väljaselgitamiseks vaadati läbi asjakohased siseriiklikud

analüüsid ja auditid (Riigikontroll, Arenguseire Keskus jt) ning rahvusvahelised soovitusel ja parimad praktikad (Euroopa Komisjon, OECD jt). Vaatluse alla võeti valitsemisalas läbi viidud ja käimasolevad reformid ning muud tõhusust mõjutavad protsessid. Etapi tulemusena sõeluti koostöös ministeeriumidega välja tõhustamist vajavad teemad. Kuna sageli oli tegemist arenevate protsessidega, hõlmas valik nii käimasolevaid, planeeritavaid kui ka revisjoni käigus tõstatatud teemasid ja ettepanekuid.

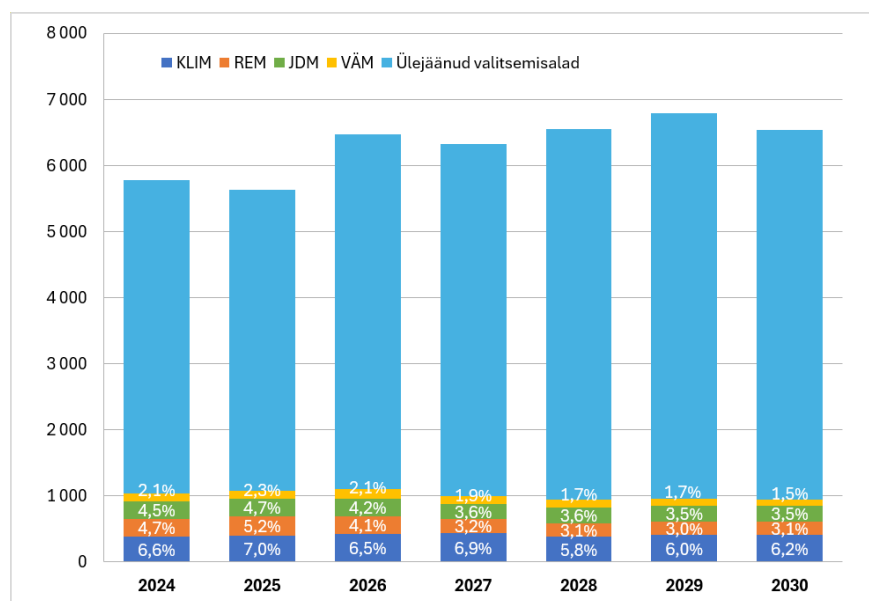
II etapis töötati sõelale jäänud teemadega edasi: erinevaid osapooli kaasates selgitati välja teemaga seotud olukord ja taust, tõhustamisvõimalused ning edasine tegevuskava. Töö käigus langesid mõned teemad välja, kui selgus, et tõhustamisvajadus või -võimalused puuduvad. Rahandusministeeriumi strateegiatolitus analüüsis lisaks valitsemisalade tegevuspõhiste programmide ülesehituse loogikat, programmide jaotamist planeerimistasanditeks ja -osadeks ning tulemusinfo esitamist. Selle põhjal tehakse valitsemisaladele ettepanekud nii programmide struktuuri kui ka programmdokumentide ülesehituse ja sisu muutmiseks.

III etapis võeti tulemused kokku ja esitatakse ülevaade tõhustamisteemadest ja -ettepanekutest.

III tsükli tulemuste kokkuvõte

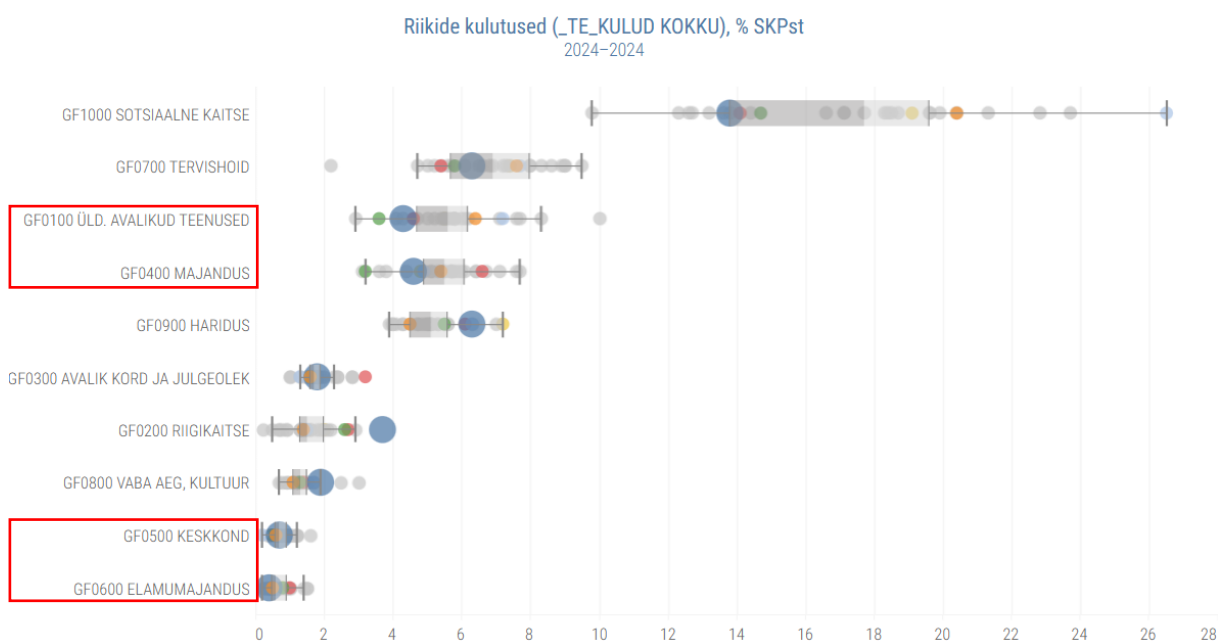
28.08.2025 valitsuskabineti nõupidamisel otsustati eelarverevisjoni kolmandal aastal (oktoober 2025 kuni august 2026) nullbaasilise eelarve projektiga hõlmata Kliimaministeeriumi (KLIM), Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi (REM), Justiits- ja digiministeeriumi (JDM) ning Välisministeeriumi (VÄM). Kolme tsükli järgselt on analüüsimata veel Kaitseministeeriumi (KAM) valitsemisala.

III tsükli analüüsitud nelja valitsemisala eelarve moodustab 2026. a riigieelarve piirmääraga kuludest ühtekokku 17%.



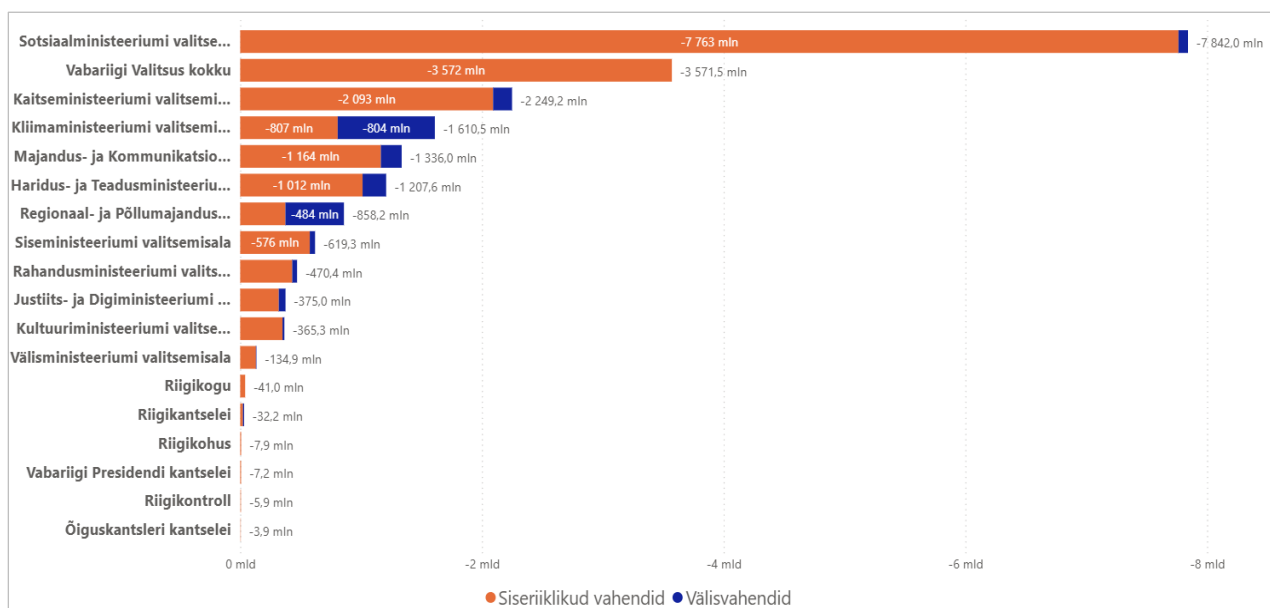
Joonis 3. Valitsemisalade eelarvete osakaal riigieelarves (piirmääraga kulud) 2024–2030.

Kui vaadata nelja valitsemisala valdkondade kulutasemeid EL riikide võrdluses, siis on tegemist suuresti kulutasemetelt pigem EL keskmisest madalama tasemega pea kõigis teemades.



Joonis 4. EL riikide valitsussektori kulutused valdkondade lõikes SKPga võrrelduna 2024. aastal (COFOG). Eesti on tähistatud suurema sinise punktiga.

Kliimaministeeriumi ning Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisalade eripäraks võrreldes teiste valitsemisaladega on suur välisvahendite osakaal kogueelarves. Revisjonis on fookuses eelkõige piirmääraga eelarvevahendite (liik 20) kasutamine ning seal kokkuhoiuvõimaluste leidmine.



Joonis 5. Eelarvete üldmahud ning siseriiklike vahendite ja välisvahendite (liik 40, 41) osakaalud valitsemisalade lõikes (2026).

Sarnaselt II tsükli tulemustele on III tsükli revisjoni tulemusena väljakujunenud enamik tõhustamist vajavatest teemadest eelkõige sisulised valdkondlikud reformid, mille otsest vahetut rahalist kokkuhoidu on keeruline prognoosida ja arvutada ning mille tõhustamisprotsess või sellest tulenev mõju ning tõhususe realiseerumine on pikaajaline, avaldudes kas otsese kokkuhoiu, tulude suurenemise, kulude parema juhitavuse või pikaajaliste eelarveriskide vähenemisena. Enamik käsitletud muudatusi eeldab sisulisi ja institutsionaalseid reforme ning nende rahaline mõju realiseerub järk-järgult. Allpool on toodud ülevaade eelkõige olulisematest mõõdetava rahalise väärtusega teemadest valitsemisalade lõikes, lisaks valitsemisalade eelarvejääkide analüüsi tulemusel tõstatatud teemadest.

Kliimaministeeriumi valitsemisas olid olulisemad eelarvemõjuga teemad Transpordiameti regionaalse teenindusvõrgu ja kinnisvara optimeerimine ning liikuvusvaldkonna killustunud juhtimise korrastamise vajadus. Väiksema külastatavusega büroode sulgemine, Saue büroo ühendamine Tallinna teenindusega ja Tallinna üksuste koondamine ühte kompleksi vähendaksid püsikulusid – näiteks nelja piirkondliku büroo sulgemise ja Saue büroo Tallinna büroo koosseisu viimine võimaldaks hoida kokku ligikaudu 0,25 miljonit eurot aastas. Liikuvusameti loomise ettepaneku sisuks on Transpordiameti ümberkujundamine keskseks rakendusasutuseks, mis ühendaks taristu, bussi- ja rongiliikluse planeerimise ning ühistranspordikeskuste koordineerimise – ülesanded, mis hetkel on jaotatud eri ministeeriumide, asutuste ja ühistranspordikeskuste vahel, mistõttu puudub ühtne vastutus liinivõrgu, sõiduplaanide, piletisüsteemide, taristuinvesteeringute ja rahastamise tervikliku kavandamise eest. Ühtne juhtimismudel võimaldaks siduda eri transpordiliigid paremini tervikteekondadeks ning suunata investeeringuid ja toetusi sinna, kus nende mõju liikuvuse eesmärkidele on suurim.

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisas oli olulisem eelarvemõjuga teema universaalse postiteenuse ajakohastamine kahaneva kirjaturu tingimustes. Teenusestandardi, hinnastamise ja hankemudeli muutmine ning posti- ja pakivõrgu ühendamine vähendaksid dotatsioonivajadust. AS-i Eesti Post võõrandamisest saadava tulu kasutamine võlakoormuse vähendamiseks annaks hinnanguliselt 1,8–2,4 miljoni euro suuruse aastase riigi intressikuludes.

Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisas olid olulisemad eelarvemõjuga teemad vanglasüsteemi taristu ja teenuste kohandamine kinnipeetavate arvu vähenemisele ning riigi IKT-halduse konsolideerimine. Vanglate kasutamata võimekuse väljarentimise võimalik tulu on sõltuvalt majutatavate vangide mahust 2–30 miljonit eurot aastas. IT-baasteenuste koondamine Riigi Infosüsteemi Ametisse, väiksemate IT-majade ühendamine Digiriigi Keskusesse ning tugevam keskne arhitektuurijuhtimine annaks alates 2029. aastast hinnanguliselt 8–11 miljonit eurot kokkuhoidu aastas.

Välisministeeriumi valitsemisas oli olulisem eelarvemõjuga teema välisesinduste kinnisvaraportfelli pikaajaline kulutõhusus. Välismaal kinnisvara omamise, rentimise ja ühiskasutuse võrdlemiseks tuleks rakendada kogukulupõhist otsustusraamistikku. Stabiilsetes asukohtades tuleks põhjendatud juhul eelistada kinnisvara omandamist, mis perspektiivis võimaldaks kokkuhoidu püsiva rentimise kuluga võrreldes. Kinnisvara väljaostuks vajalike investeeringute suurusjärk on kokku ligikaudu 165 miljonit eurot ja objektide keskmine tasuvusaeg 17 aastat.

Eelarvejääkide analüüsis tõusid esile Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuse 12,4 miljoni euro suurune eelarve jääk ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi 1,1 miljoni euro ulatuses asutustes tegevuspõhises vaates tööjõu- ja majandamiskulude kontode vahel korduvalt

üle kantud vahendid. RIT-i puhul tegi Rahandusministeerium ettepaneku jäägi arvelt arvata 6 miljonit eurot 2026. aasta piirmääraga eelarvest välja ja hinnata valdkonna edasist rahastamisvajadust RES 2027–2030 protsessis. REM-i puhul puudub korduvalt üle kantud ja täiendavalt liigendatud vahendite kasutamiseks õiguslik alus, mistõttu tehti ettepanek vähendada 2026. aasta eelarvet vastava summa võrra.

Valitsemisaladele eraldatud sihtotstarbeliste vahendite läbivaatamisel selgus, et nn reisilaevanduse toetusmeedet planeeritud kujul ei rakendata ning selleks aastateks 2027–2029 kavandatud 32,2 miljonit eurot tuleks Kliimaministeeriumi baaseelarvest välja arvata. Samuti Rohuküla sadama kai rekonstrueerimiseks eraldatud vahendite ülejääk 2,26 miljonit euro.

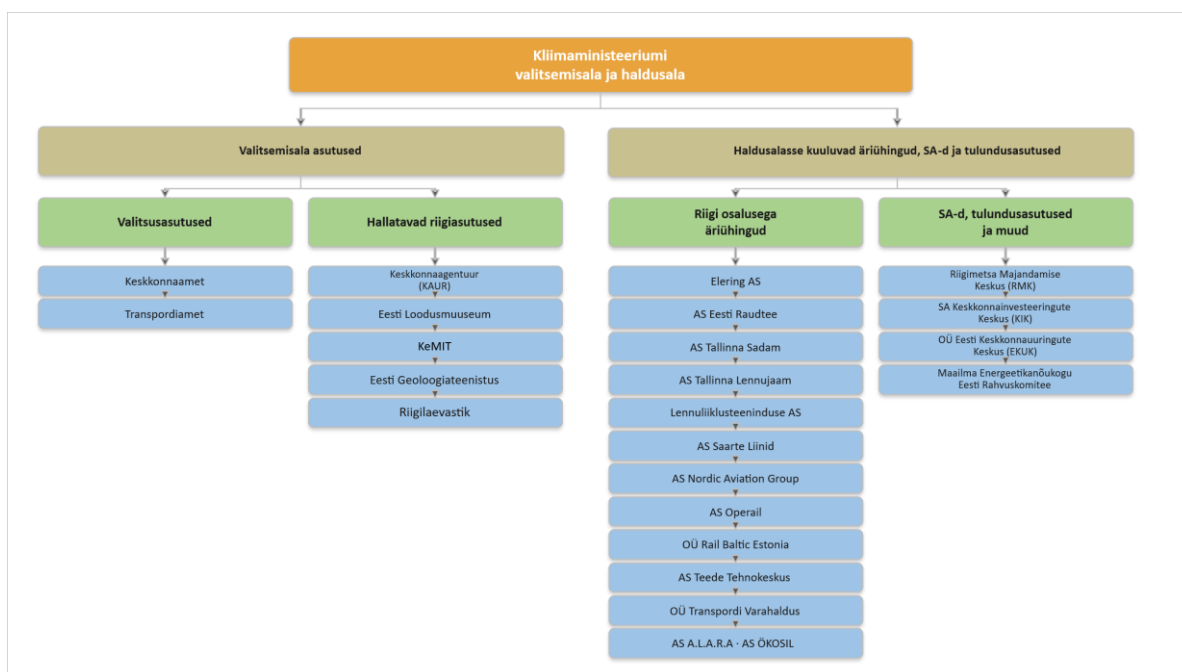
1. Kliimaministeeriumi valitsemisala

2.1. Valitsemisala ulatus, ülesanded ja administratiivne struktuur

Kliimaministeerium (KLIM) moodustati 2023. aastal endise Keskkonnaministeeriumi ja Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumist üle toodud nelja valdkonna (energeetika, transport, ehitus ja meremajandus) liitmisel, samal ajal kui Maa-amet liikus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalasse.

KLIMi valitsemisala ülesanneteks on keskkonnahoidliku arengu edendamine, kliimapolitiika kavandamine koos kliimakavade koostamise, elluviimise ja täitmise järelevalvega, ettevõtluse suunamine puhtamate tehnoloogiate poole, meremajanduse rahvusvahelise konkurentsivõime ja riigi veesõidukipargi arendamine, taastuvenergia arendamise kiirendamine ja taastuvenergiaprojektide koordineerimine, ringmajandus ja jäätmekäitlus, keskkonna- ja looduskaitse, loodusvarade kasutamise ja kaitse korraldamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatlused, loodus- ja mereuuringud, veekaitse ja -kasutus, merekeskkonna kaitse, välisõhu kaitse, kiirgus- ja tuumaohutus, keskkonnaseire ning energeetika ja maapõueressursid. Lisaks kuuluvad KLIMi valitsemisala pädevusse liikluskorraldus ja transport (raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel) ning elamumajandus ja ehitus. Poliitiliselt on KLIM valitsemisala jaotatud kahe ministri vahel: energeetika- ja keskkonnaminister ning taristuminister.

KLIMi valitsemisalas (vt joonis 6) on valitsusasutustest Keskkonnaamet ja Transpordiamet. Hallatavatest asutustest on haldusalas Keskkonnaagentuur, Riigilaevastik (alustas 2024. a alguses), Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (KeMIT), Eesti Loodusmuuseum ja Eesti Geoloogiateenistus. KLIMi haldusalas on hulk riigi osalusega äriühinguid ja sihtasutusi.



Joonis 6. Kliimaministeeriumi valitsemisala ja haldusala (2026).

KLIM valitsemisala riigiasutuste töötajate arv on vahemikus 2023-2024 olnud kokkuvõttes suhteliselt stabiilne, valitsemisala sisemiselt on märkimisväärselt vähenenud Keskkonnaameti ja Transpordiameti töötajate arv ning suurenenud ministeeriumi töötajate arv. KLIMi töötajate arv on perioodil 2023-2025 kasvanud, kuid arvestama peab, et KLIMi loomisel tuli MKMist üle vähem töötajaid kui vajalik oli, samuti lahkusid osad töötajad ümberkorralduste käigus. 2024-2025 võrdluses on KLIMi töötajate arv vähenenud 17 töötaja võrra (-6%).

Tabel 1. Kliimaministeeriumi valitsemisala riigiasutuste töötajate arv 2023-2025.

Asutus	Töötajate arv*			Muutus 2023 - 2025	
	2023	2024	2025	Arv	%
Kliimaministeerium	238	284	267	29	12%
Eesti Geoloogiateenistus	51	53	60	9	18%
Eesti Loodusmuuseum	20	20	21	1	5%
Keskkonnaagentuur	206	204	203	-3	-1%
Keskkonnaamet	533	519	498	-35	-7%
Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus	88	101	102	14	16%
Riigilaevastik	165	227	226	61	37%
Transpordiamet	694	653	645	-49	-7%
Kokku	1995	2061	2022	27	1%

*Täistöötajale taandatud aasta keskmine töötajate arv

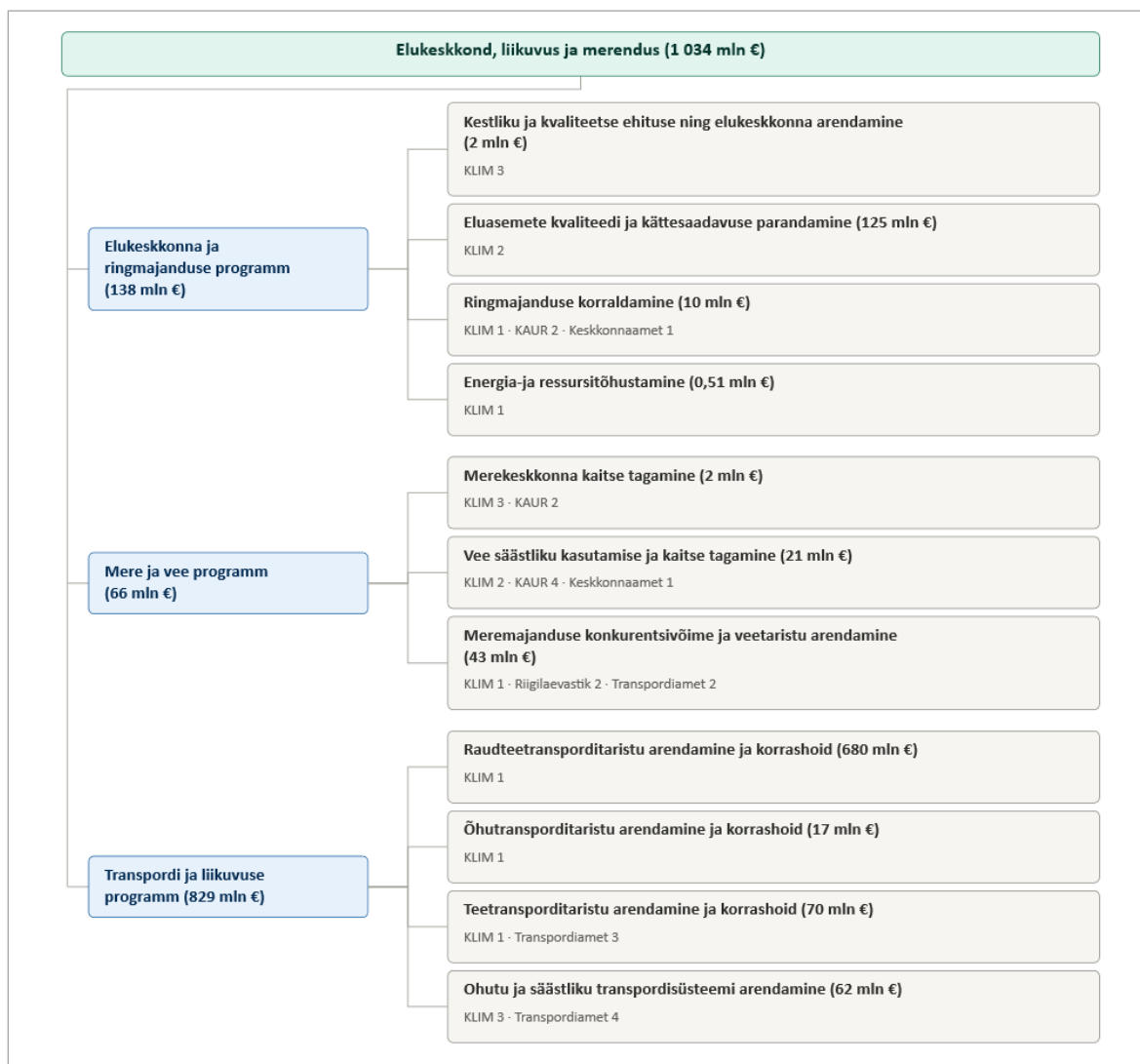
2.2. Valitsemisala tegevuspõhine vaade

KLIM valitsemisala tegevused ja eelarve jaguneb kahe tulemusvaldkonda: „Kliima, energeetika ja elurikkus“ ning „Elukeskkond, liikuvus ja merendus“. Valitsemisala hõlmab (vt Joonis 7 ja 8) kuut programmi, 23 programmi tegevust ja 94 teenust. Teenuseid osutab kaheksa asutust. Kummagi tulemusvaldkonna kohta ei ole Vabariigi Valitsuse ega Riigikogu kinnitatud arengudokumenti, mis kataks tulemusvaldkonda tervikuna. Mõlemad tulemusvaldkonnad on kehtinud alates 2025. aastast ja tekkisid valitsuse struktuurimuudatuste ning Kliimaministeeriumi asutamise käigus mitme sisult erineva poliitikavaldkonna kokkupanekul.

Tulemusvaldkonna „Elukeskkond, liikuvus ja merendus“ üldeesmärk on, et Eestis on kõigi vajadusi arvestav elukeskkond, liikuvuslahendused ning konkurentsivõimeline majandus. Tulemusvaldkonda tervikuna panustab kuus programmi kolme ministeeriumi (Kliimaministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumvastutusalas), KLIMi hallata on elukeskkonna ja ringmajanduse, transpordi ja liikuvuse ning mere ja vee programmid. Vastutus jaguneb elukeskkonna ja ringmajanduse, merenduse ja veekeskonna ning liikuvuse asestantsleri vahel. Programmistruktuuris on ajalooline pärand — mitmed programmid on varasemate Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Keskkonnaministeeriumi programmide kombinatsioonid, mis on kohandatud uue ministeeriumi struktuuriga.

Alusdokumendid katavad programme osaliselt. Elukeskkonna ja ringmajanduse programm tugineb riiklikule jäätmekavale, ringmajanduse arengukavale 2035 ja osaliselt ehituse pikale

vaatele 2035, kuid terviklik arengukava puudub ning hoonete energiatõhususe teema kattub energeetika programmiga. Transpordi ja liikuvuse programmil on ainsana selge alusdokument, Vabariigi Valitsuse kinnitatud transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035, kuigi ka see haakub transpordikütuste ja taastuvenergia kaudu energiamajanduse arengukavaga. Mere ja vee programm tugineb veemajanduskavadele ja merestrateegia meetmeprogrammile ning ühendab kaks olemuslikult erinevat suunda: merenduse kui majandusharu ja veekeskkonna kui keskkonnapoliitika valdkonna.

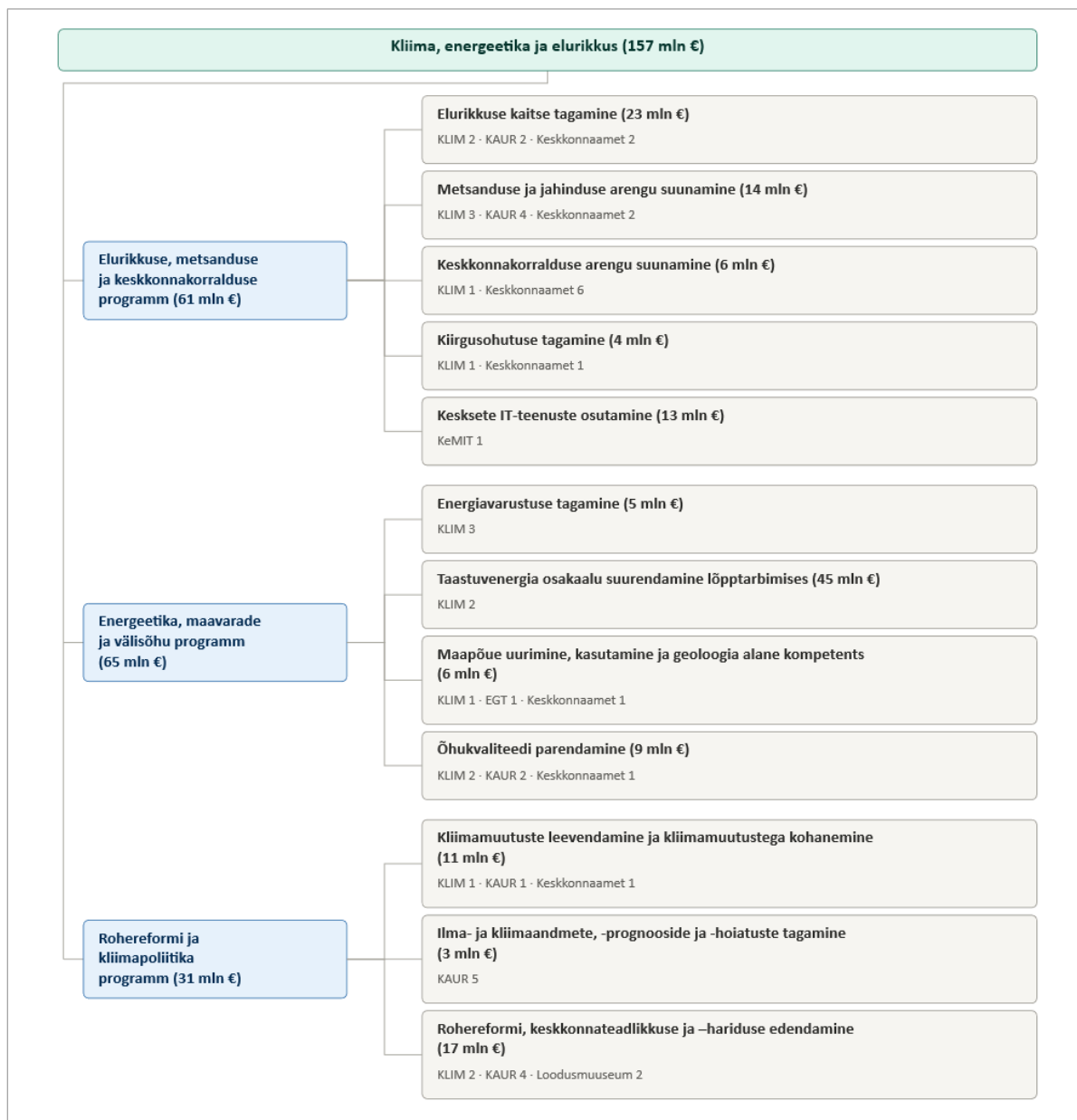


Joonis 7. Tulemusvaldkonna „Elukeskkond, liikuvus ja merendus“ jaotus¹.

Tulemusvaldkonna „Kliima, energeetika ja elurikkus“ üldeesmärk on, et Eestis on elurikas loodus, jätkusuutlik energia varustuskindlus, keskkonnateadlik ühiskond ja kliimakindel majandus. Eesmärgi saavutamist toetavad kolm programmi: elurikkuse, metsanduse ja keskkonnakorralduse programm (vastutab elurikkuse ja keskkonnakaitse asekanstler); energeetika, maavarade ja välisõhu programm (energeetika ja maavarade asekanstler) ning

¹ Iseloomustavate mahtude aluseks on riigieelarve (2026. a algne eelarve) kulud, käibemaksuta. Programmi tegevuste all on selle raames teenuseid rakendavad asutused ja nende teenuste arv.

keskkonnahoidliku arengu ja kliimapoliitika programm (rohereformi asekantsler). Varem olid need teemad jaotatud tulemusvaldkondade „Keskfond” ja „Energeetika” vahel, mis kajastasid endise Keskkonnaministeeriumi ja osaliselt endise Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalasid.



Joonis 8. Tulemusvaldkonna „Kliima, energeetika ja elurikkus” jaotus²

Strateegiline alus on programmide lõikes ebaühtlane. Energeetika programm tugineb 2026. aasta alguses vastu võetud energiamajanduse arengukavale aastani 2035, mis katab programmi tegevusi osaliselt; lisaks koondab eesmärgi Euroopa Liidu määrusest tulenev riiklik energia- ja kliimakava 2030, mis ei ole eraldiseisev arengukava. Elurikkuse programmi aluseks on olnud keskkonnanstrateegia aastani 2030, mis on katusdokument, mitte klassikaline valdkondlik

² Iseloomustavate mahtude aluseks on riigieelarve (2026. a algne eelarve) kulud, käibemaksuta. Programmi tegevuste all on selle raames teenuseid rakendavad asutused ja nende teenuste arv.

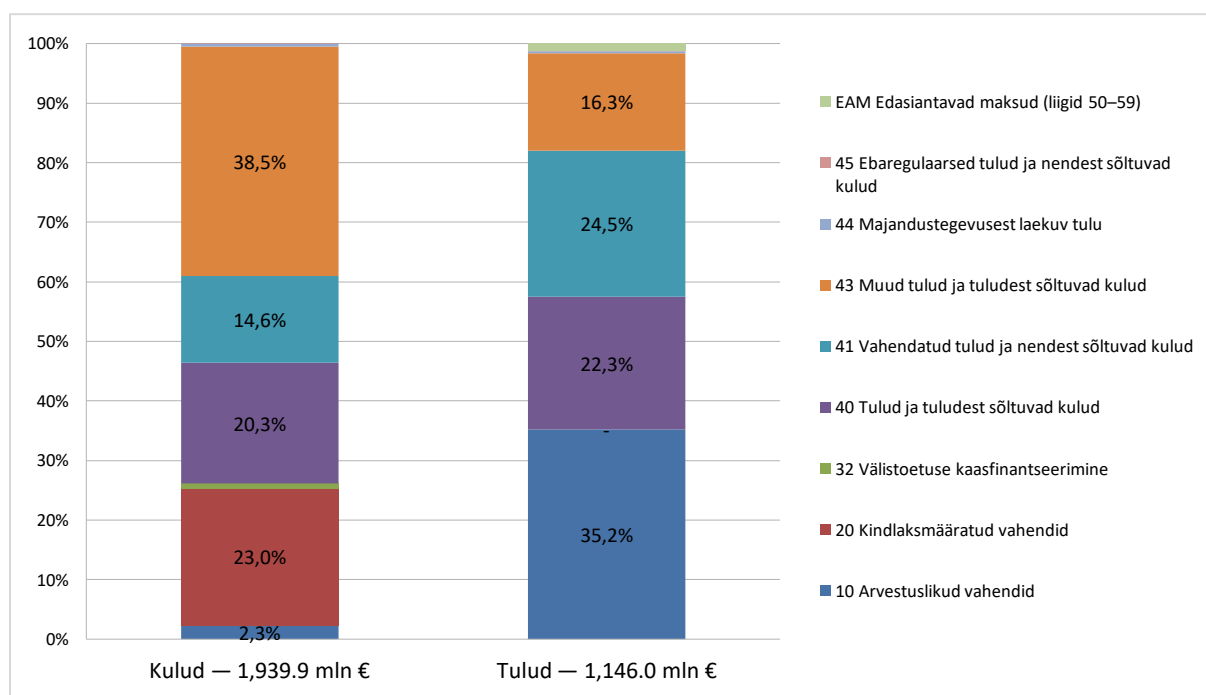
arengukava; metsanduse arengukava aastani 2035 on alles menetluses. Kliimapolitiika programm tugineb kliimapolitiika põhialustele aastani 2050, mis on visioonidokument ega kehtesta programmide alaeesmärke.

2.3. Valitsemisala eelarve ja selle kasutamine

Peatükk annab üldistatud ülevaate valitsemisala 2025. aasta kulude struktuurist ja olulisematest kulukohtadest, samuti eelarvemahu muutumisest viimastel aastatel ning 2025. aasta eelarvejääkidest ja nende põhjustest. Revisjoni fookuses on eelkõige riigieelarve piirmääraga eelarve kasutus.

Valitsemisala tulud ja kulud

KLIM valitsemisala eelarve tulude ja kulude struktuur tervikuna on mitmekesine (vt Joonis 9). Suurima osakaaluga on arvestuslikud vahendid (liik 10) — mootorsõidukite registreerimistasu, dividendid ja liiklusregistri lõivud. Järgnevad välistoetused (liik 40 ja 41) ja muud tulud (liik 43), mis peamiselt on kasvuhoonegaaside heitkoguse ühikute enampakkumistulud. Ülejäänud osa (40,9%) valitsemisala eelarvest kaetakse riigi üldistest maksutuludest (piirmääraga vahendid).



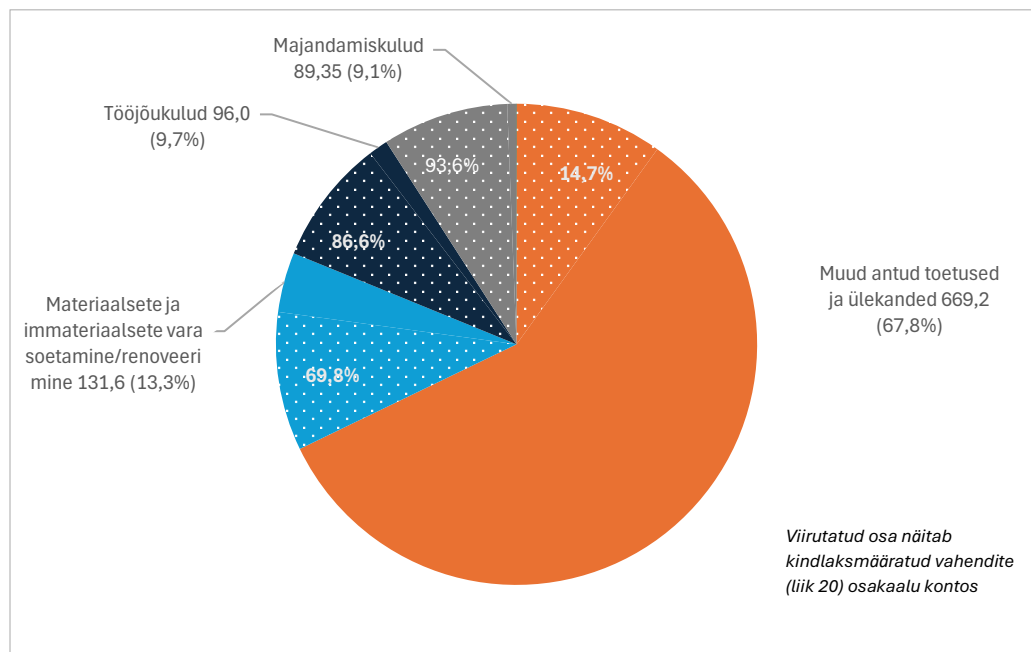
Joonis 9. KLIM valitsemisala kulude ja tulude eelarve struktuur liikide lõikes (2025. a lõplik eelarve³).

Kulude eelarves on suurim kululiik tuludest sõltuvad kulud (liik 43), osakaaluga 38%, mille sisuks on kvoodimüügi tulust rahastatavad kliima- ja energiameedmed. Kindlaksmääratud vahendid (liik 20) katavad 23% ning välistoetustega seotud liigid 40 ja 41 kokku 35%. Tulude ja kulude jaotus

³ Piirmääraga ja piirmäärata vahendid, kõik liigid ja kogu majanduslik sisu.

liigiti ei kattu. Liik 43 on kulupoolel ligi neli korda suurem kui tulupoolel, sest kvoodimüügi tulu on laekunud varasematel aastatel ja kulub 2025. aastal. Liik 10 on vastupidi tulupoolel üheksa korda suurem — need laekumised (tasud, dividendid ja lõivud) lähevad valitsemisala kaudu riigi üldisesse tulubaasi, rahastamata valitsemisala enda tegevust.

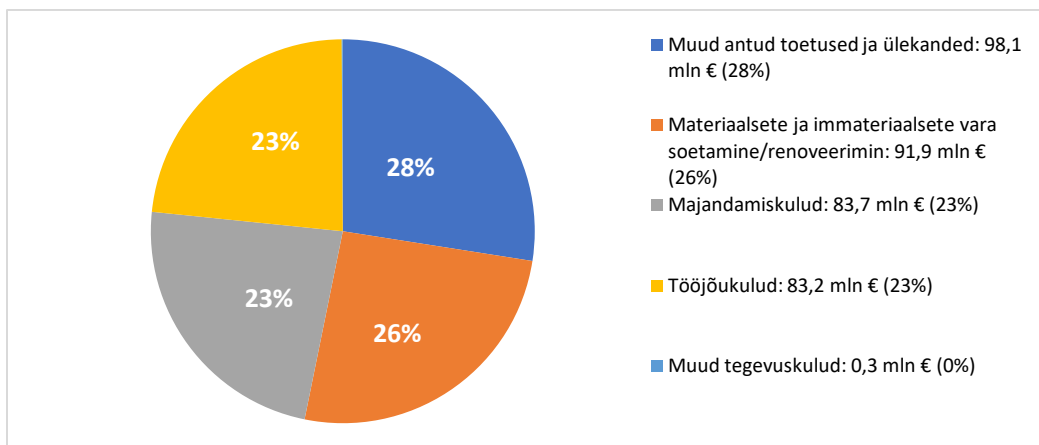
KLIM valitsemisala 2025. a tegelike kulude maht oli 986,5 mln eurot⁴, sellest 470,4 mln eurot moodustasid välisvahendid (47,7%). Kõige suurema osakaalu (67,8%) moodustasid toetused ja ülekanded (vt Joonis 10).



Joonis 10. Kliimaministeeriumi valitsemisala 2025. a tegelike kulude jaotus kontode lõikes, mln €.

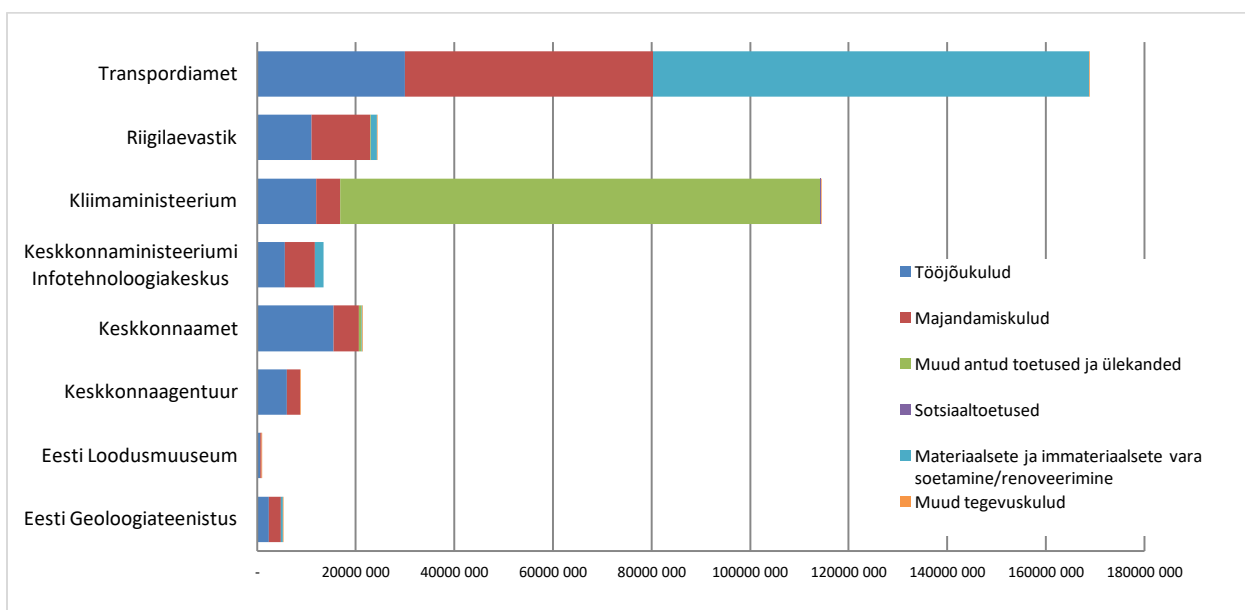
KLIM valitsemisala piirmääraga eelarve (liik 20) kulude ja investeerinute 2025. a tegelikud kulud olid 357,2 mln eurot. Kuludest ligi poole (45,6%) moodustasid Transpordiameti kulud ja kolmandiku (32%) Kliimaministeeriumi kulud. Ka piirmääraga eelarve kuludest (vt Joonis 11) on kõige suurema osakaaluga (28%) on antud toetused ja ülekanded, mis enamikus (99%) paiknevad

⁴ Piimäärata ja piirmääraga vahendid, kulud ja investeeringud, kõik liigid, 2025 RETA



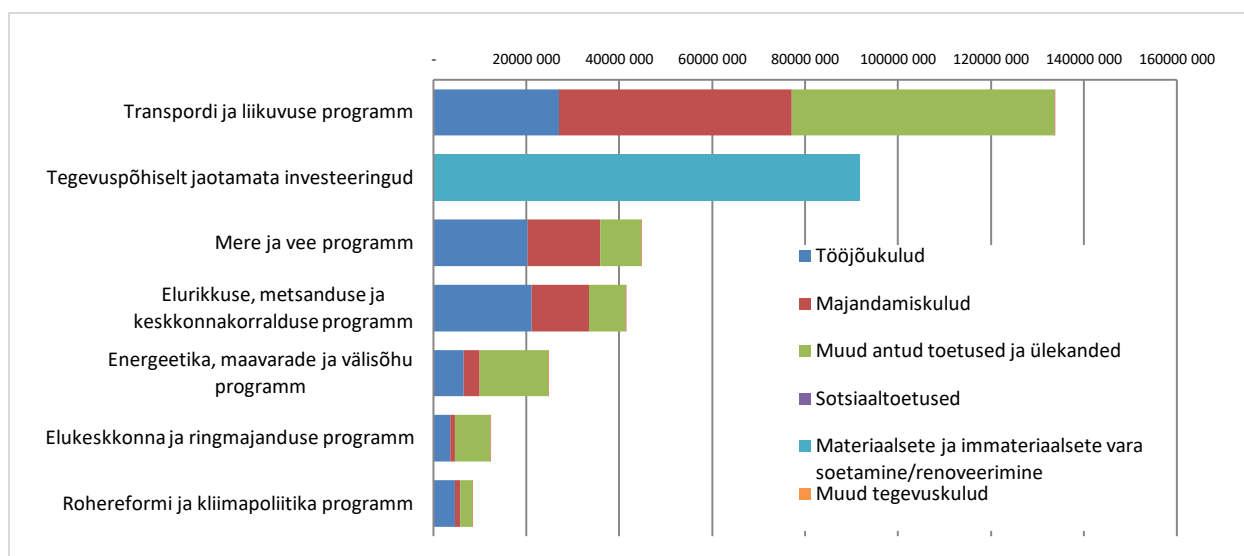
Joonis 11. Kliimaministeeriumi valitsemisala piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus kontode lõikes (2025. a täitmine, kulud ja investeeringud, liik 20).

ministeeriumi kuludes (vt Joonis 12), neist omakorda suurema osa (36%) moodustab iga-aastane toetus AS-ile Eesti Raudtee (kahjumi katmiseks), muud olulisemad on KIKi keskkonnaprogrammi (11%) ja AS Tallinna Lennujaama (10%) toetused. Investeeringutest 96% on Transpordiameti eelarves, millest omakorda 84% on riigimaanteede remondivahendid.



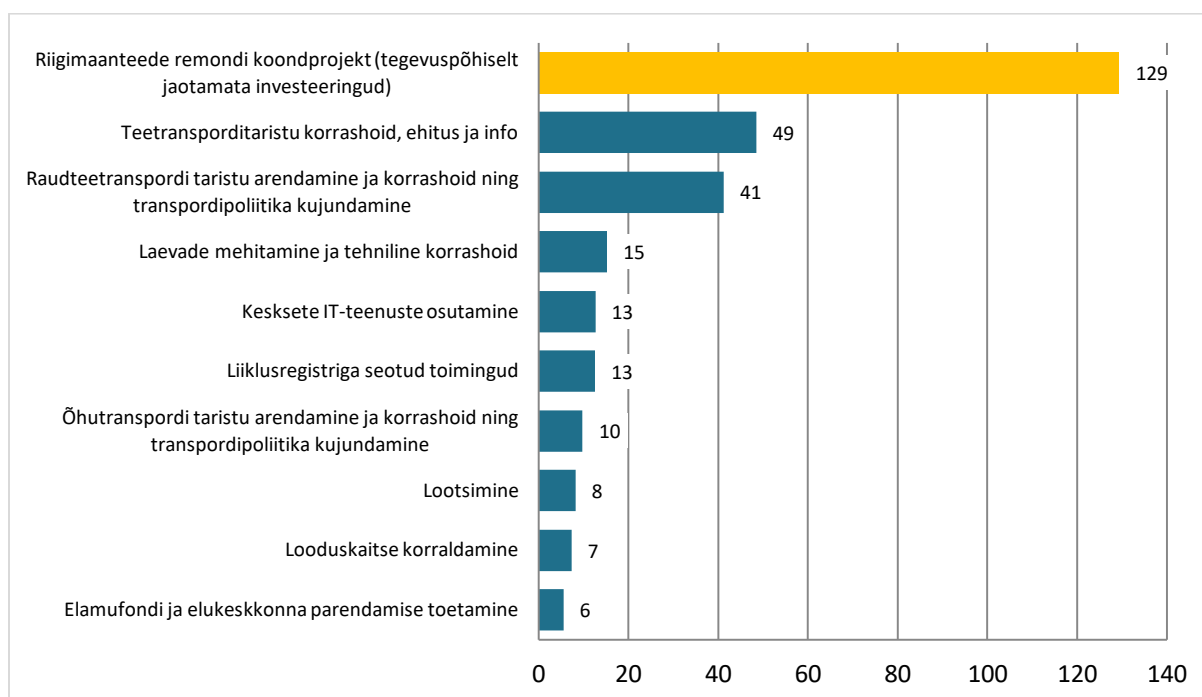
Joonis 12. Kliimaministeeriumi valitsemisala 2025. a piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus asutuste ja kontode lõikes (2025 täitmine, kulud ja investeeringud, €).

Tegevuspõhiselt on kõige suurema mahuga transpordi ja liikuvuse programm, mille tegelik osakaal on suurem, kui võtta arvesse tegevuspõhiselt jaotamata investeeringute mahtu ning sisulist jaotust.



Joonis 13. Kliimaministeeriumi valitsemisala piirmääraga 2025. a eelarve tegelike kulude jaotus programmide ja kontode lõikes (2025 täitmine, liik20, €).

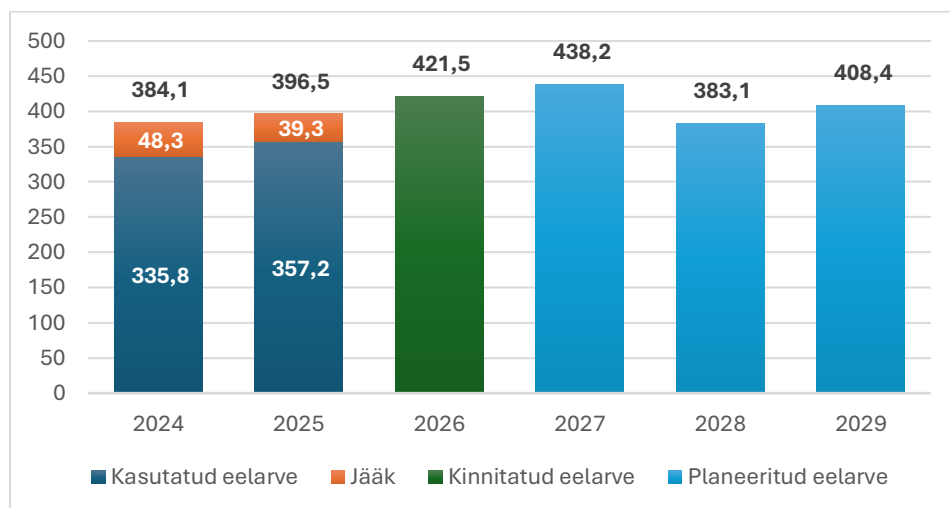
Ka teenuste lõikes vaadates on kõige suuremad kulukohad valitsemisalas transporditaristuga seotud kulud – kõige suurema mahu moodustab riigimaanteede remondiks kuluvad vahendid.



Joonis 14. Kliimaministeeriumi valitsemisala TOP 10 teenust 2026. a algse eelarve mahu järgi (kulud ja investeeringud ilma käibemaksuta).

Eelarve dünaamika

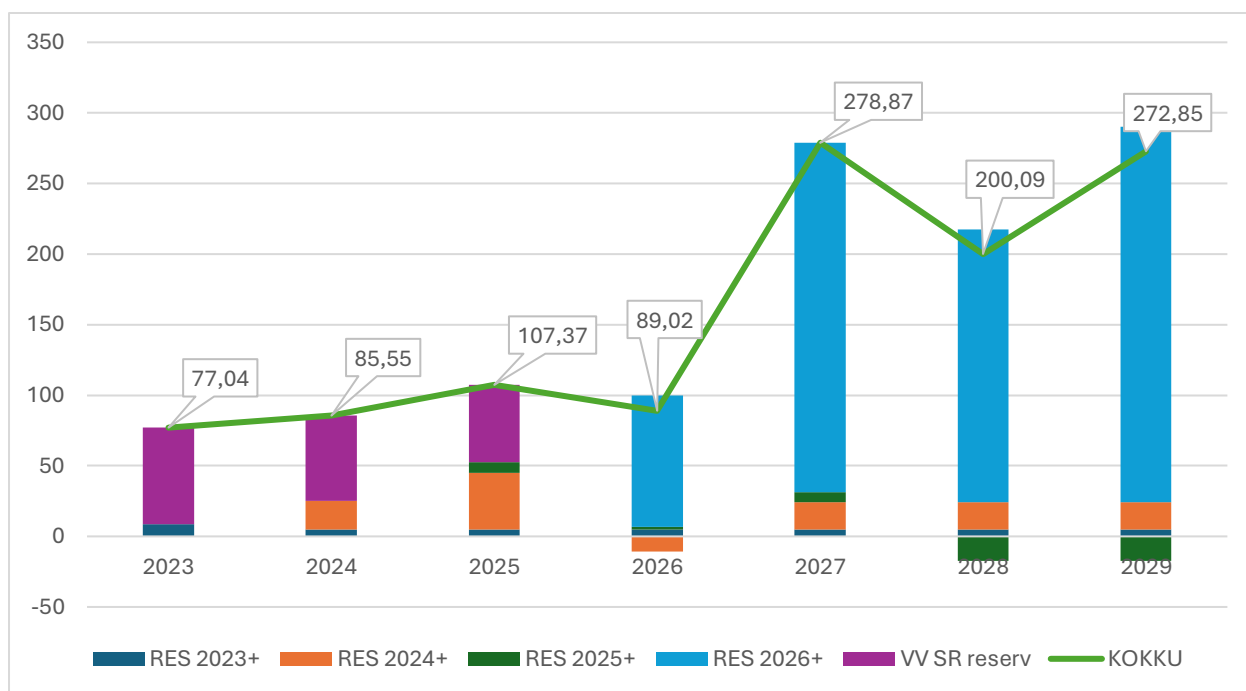
KLIMI valitsemisala piirmääraga eelarve on perioodil 2024-2026 kasvanud 37,4 mln euro võrra (10%).



Joonis 15. Kliimaministeeriumi valitsemisala eelarve dünaamika 2024-2029 (kulud ja investeeringud, liik 20, mln €)⁵

Eelarve kasvu on eelkõige mõjutanud viimaste aastate riigieelarve strateegia meetmetest ja Vabariigi Valitsuse strateegilisest reservist (VV SR) eraldatud vahendid (vt Joonis 16). Järgevalt olulisemad RES meetmetena ja reservieraldistena valitsemisala eelarvesse lisanud vahendid. RES 2023-2026 olid selleks eelkõige palgafondi täiendavad vahendid (ca 5 mln aastas). RES2024-2027 raames lisandusid vahendid riigiteede remondi- ja hoolduseks vahendeid (ligi 66 mln eurot perioodiks 2024-2027), suurendati riigilaevastiku baasrahastust (2,7 mln aastas), samas rakendati ka kokkuhoiumeetmeid (6,8-7,3 mln aastas). RES 2025-2028 raames andis tooni tegevuskulude ja muude toetuste kuni 10%-line kärbe (10 mln 2025, 15,47 mln 2026 ja 19,31 mln aastas alates 2027), lisaraha anti Tallinn-Pärnu mnt ehituse riigi omaosaluse katmiseks (40 mln 2025-2027). RES 2026-2029 eraldati suuremas mahus täiendavaid vahendeid Rail Baltica ehituseks (116 mln nn CO2 vahenditest ning 267 mln riigieelarve vahenditest kogu RES perioodil), reisilaevanduse toetusmeetmeks (41 mln RES perioodil), teede ja raudteede projektidele (46 mln RES perioodiks), lisaks suunati mootorsõiduki maksust vahendeid teehoidu (261 mln RES perioodiks), tõsteti riigilaevanduse tegevuskulud ja investeeringud reservist baaseelarvesse (54 mln RES perioodil) ning eraldati täiendavaid vahendeid riigilaevastiku investeeringuteks (5 mln RES perioodil), samas vähendati erinevaid toetusi (8,5 mln võrra RES perioodil ja kärbiti ühekordselt ülekantavaid vahendeid (5 mln 2026).

⁵ 2024 ja 2025 – riigieelarve täitmise aruanne (RETA), 2026 – kinnitatud eelarve koos muudatustega juuli seisuga, 2027-2029 – kehtivas riigieelarve strateegias planeeritud eelarve

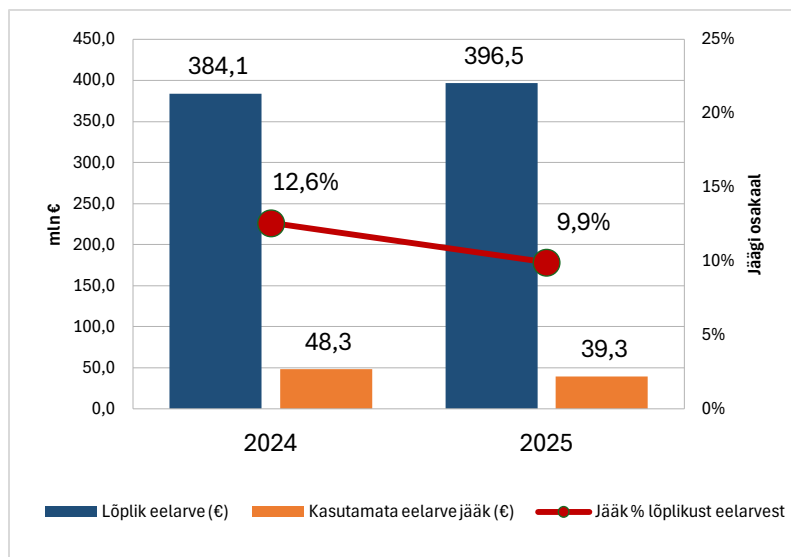


Joonis 16. Riigieelarve strateegia meetmete ja reservieraldiste mõju Kliimaministeeriumi valitsemisala eelarvele 2023-2029, võrreldes RES 2022-2025 baastasemega.

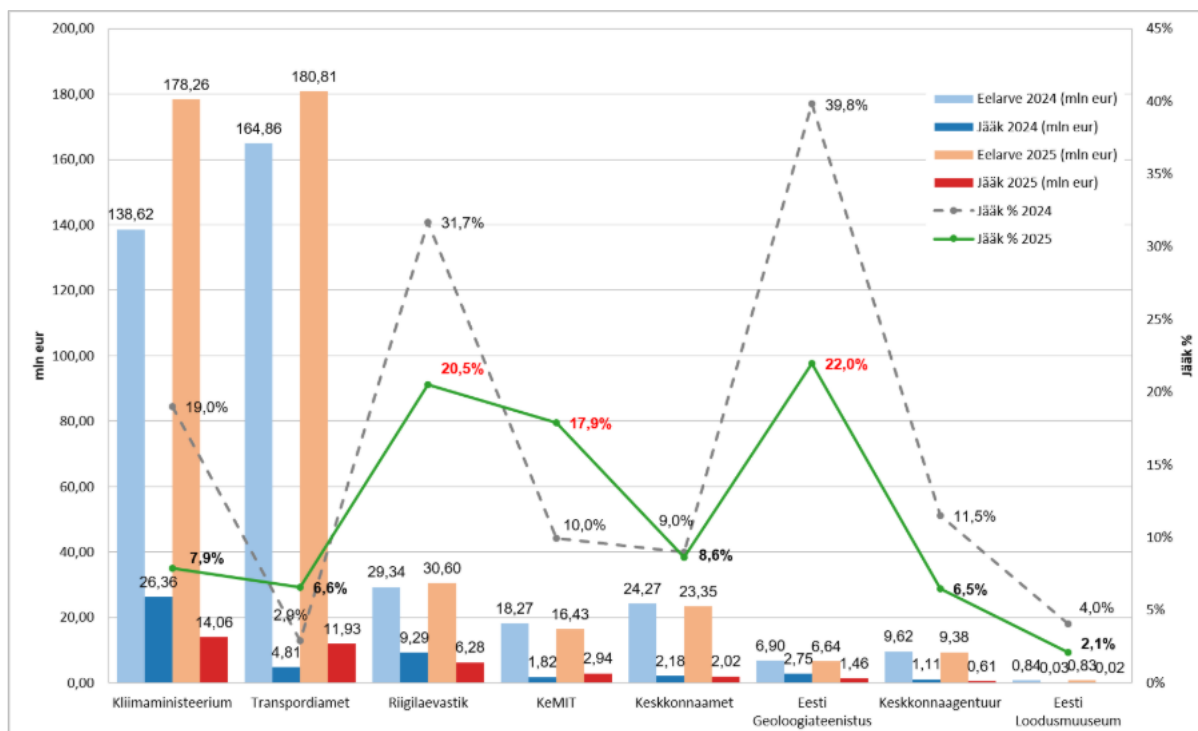
KLIMi reservieraldised on eelkõige seotud AS Eesti Raudtee toetamisega (kahjumi katmine, 26 mln 2023, 31 mln 2024, 35 mln 2025). Lisaks on suuremate eraldistena vahendeid eraldatud kodutarbijate energiakompensatsiooniks (30 mln 2023), jaotusvõrgu kliimakindluse suurendamiseks (15,7 mln 2024) ja riigilaevastiku tegevuskuludeks ja investeeringuteks (11,5 mln 2024 ja 13,4 mln 2025) jt vajadusteks. Alates 2026. aastast reservi planeeritud vahenditest on olulisemad AS Eesti Raudtee toetus (kahjumi katmiseks 39-41 mln aastas) ja talvisteks jäämurdetöödeks (2,4 mln aastas).

Eelarve kasutamine ja jäägid

2025. aastal oli Kliimaministeeriumi (KLIM) valitsemisala piirmääraga eelarve (liik 20) maht 396,5 miljonit eurot, mis võrreldes 2024. aastaga suurenes 12,4 miljoni euro ehk 3% võrra. 2025. aasta jääk vähenes võrreldes 2024. aastaga 48,3 miljonilt eurolt 39,3 miljonile eurole ehk 9,0 miljoni euro võrra (18,7%). Nii eelarvest kui jääkidest moodustavad suurima osakaalu Transpordiameti, Kliimaministeeriumi ning Riigilaevastiku eelarved ja jäägid. Jäägi vähenemine tervikuna viitab eelarvevahendite varasemast aktiivsemale kasutamisele ning eelarve täitmise paranemisele võrreldes 2024. aastaga.



Joonis 17. KLIM valitsemisala piirmääraga eelarve (liik20) ja jäägid 2024-2025.



Joonis 18. Kliimaministeeriumi valitsemisala 2024-2025 eelarve ja jäägid asutuste lõikes mln € (kulud ja investeeringud, eelarve liik 20).

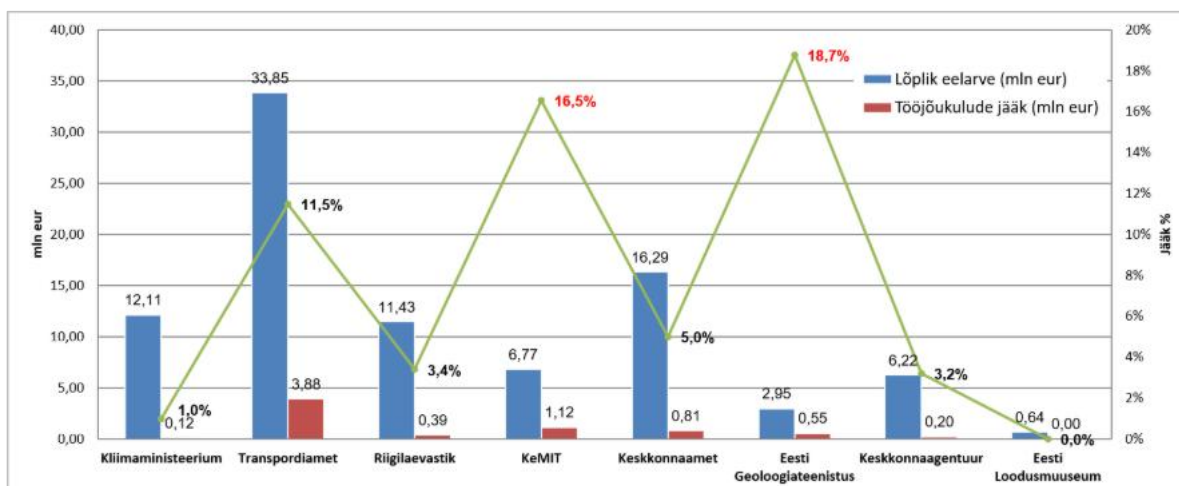
Tabel 2. Kliimaministeeriumi valitsemisala 2024-2025 eelarve ja jäägid asutuste lõikes (piirmääraga eelarve, liik 20, mln €).

Asutus	2024			2025		
	Lõplik eelarve	Eelarve jääk	Jäägi %	Lõplik eelarve	Eelarve jääk	Jäägi %
Kliimaministeerium	138 619 195	26 358 835	19,0%	178 260 545	14 063 222	7,9%

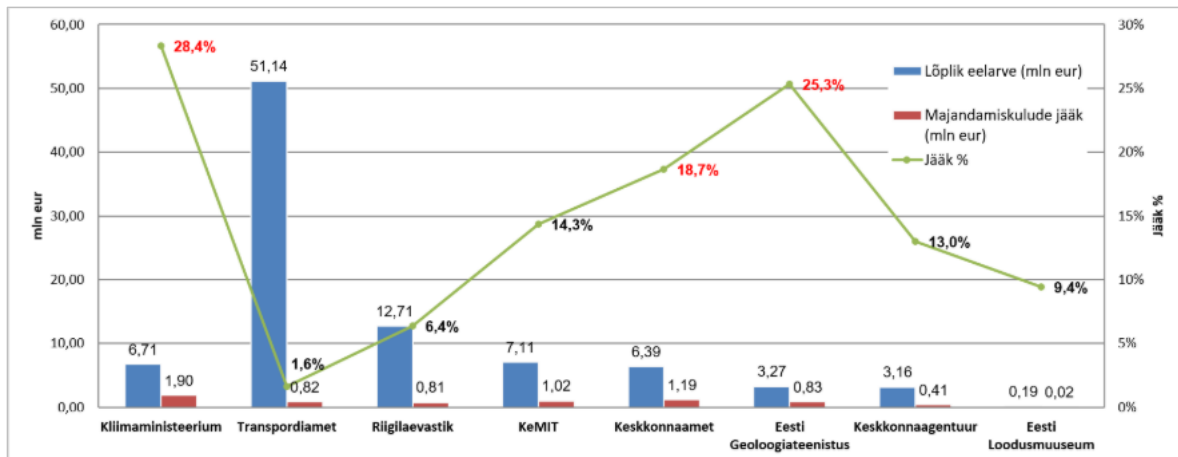
Transpordiamet	164 858 533	4 806 193	2,9%	180 805 718	11 927 842	6,6%
Riigilaevastik	29 338 457	9 288 707	31,7%	30 599 637	6 275 749	20,5%
KeMIT	18 268 406	1 820 939	10,0%	16 434 442	2 943 108	17,9%
Keskkonnaamet	24 268 017	2 180 386	9,0%	23 353 862	2 015 888	8,6%
Eesti Geoloogiateenistus	6 898 657	2 745 827	39,8%	6 642 620	1 459 236	22,0%
Keskkonnaagentuur	9 618 210	1 106 618	11,5%	9 379 829	607 927	6,5%
Eesti Loodusmuuseum	839 795	33 977	4,0%	830 341	17 473	2,1%
Kokku	392 709 271	48 341 482	12,3%	446 306 994	39 310 444	8,8%

Tabel 3. Kliimaministeeriumi valitsemisala 2025. a eelarve jääk kontode lõikes (piirmääraga eelarve, liik 20, mln €).

Konto	Lõplik eelarve	Eelarve jääk	Jäägi %
Muud antud toetused ja ülekanded	110 195 995	12 055 288	10,9%
Materiaalsete ja immateriaalsete vara soetamine/renoveerimine	154 831 610	13 165 590	8,5%
Majandamiskulud	90 673 729	7 005 721	7,7%
Tööjõukulud	90 264 974	7 068 592	7,8%
Muud tegevuskulud	312 964	9 303	3,0%
Sotsiaaltoetused	27 250	5 950	21,8%
Kokku	446 306 994	39 310 444	8,8%



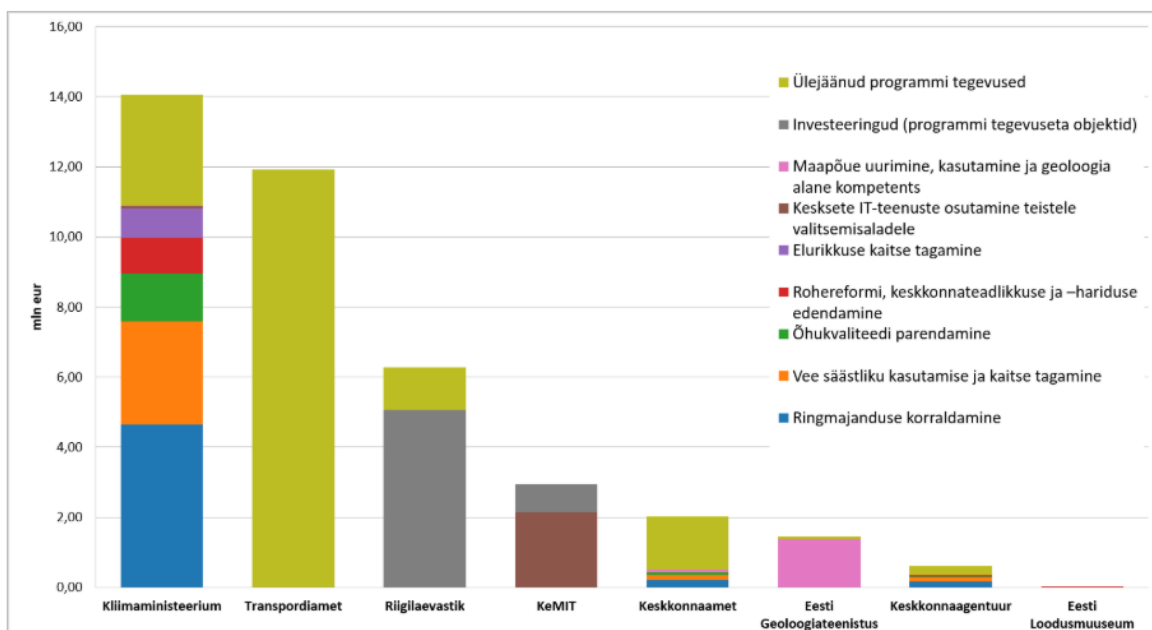
Joonis 19. Kliimaministeeriumi valitsemisala asutuste tööjõukulude jäägid 2025 (eelarve liik 20).



Joonis 20. Kliimaministeeriumi valitsemisala asutuste majanduskulude jäägid 2025 (eelarve liik 20).

KLIM valitsemisala 2025. a jääkide analüüsis võeti sisulise vaatluse alla kas asutuste, kontode ja programmide tegevuste lõikes jäägid, mis ületavad 15% lõplikust eelarve mahust ning on summaliselt üle 500 000 euro.

KLIM valitsemisalas on 2025. aasta eelarve jääkide alusel viis asutust, kus programmitegevuste või kontode lõikes eelarve jääk ületas nimetatud tingimusi. Nendeks on Eesti Geoloogiateenistus (kogujääk 22%, 1,46 mln eurot), Riigilaevastik (kogujääk 20,5%, 6,28 mln eurot), Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (kogujääk 17,92%, 2,94 mln eurot), Kliimaministeerium (majandamiskulude jääk 28,4%, 1,9 mln eurot) ja Keskkonnaamet (majandamiskulude jääk 18,7%, 1,19 mln eurot). Võrreldes 2024. aastaga on Eesti Geoloogiateenistuse ja Riigilaevastiku jääkide osakaal vähenenud (vastavalt -17,8 protsendipunkti ja -11,2 protsendipunkti), samas kui Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse jääk on suurenenud (+7,9 protsendipunkti).



Joonis 21. Kliimaministeeriumi suurema jäägiga programmitegevused asutuste lõikes (nimeliselt eristatud tegevused mille jääk on üle 15% ja 500 tuhande euro).

Eesti Geoloogiateenistus

Eesti Geoloogiateenistuse jääk koondub peamiselt programmitegevusse „Maapõue uurimine, kasutamine ja geoloogia alane kompetents“ (KLEM0301), kus jääk ulatub 1,38 mln euron (22,2%). Jäägid on tekkinud eelkõige tööjõu- ja majandamiskulude real. Eesti Geoloogiateenistuse kulude jääki on mõjutanud fosforiidi ja kaasnevate ressursside teadus- ja arendustegevusele suunatud uuringu (FIONA) tegevuste pikendamine esialgselt 2025. aasta lõpult kuni 2026. a lõpuni (tööjõukulude jääk 0,24 mln ning majanduskulude jääk 0,67 mln), ajutiselt täitmata töökohad seoses töötajate eemalolekuga (tööjõukulude jääk 0,27 mln), samuti asjaolu, et Maa-ameti geoloogia-alaste ülesannete üle toomine Eesti Geoloogiateenistusse 2025. a 1. jaanuarist ei tulnud üle Maa-ameti töötajad ning uute värbamine võttis aega ning tekkis ajutine jääk (tööjõukulude jääk 0,039 mln). Uurimis- ja arendustöid viiakse ellu vastavalt üldgeoloogiliste uurimistööde lubadele. Lisaks sisaldab jääk vahendeid Riigi Kinnisvara AS-ile, mida ei kanta üle järgmisesse eelarveaastas.

Riigilaevastik

Riigilaevastiku jääk on summaliselt suurim ning tuleneb peamiselt investeeringukuludest, kus jääk ulatub ligikaudu 5,06 mln euron (osakaal 80,64% vastava tegevuse eelarvest). Tegemist on Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist eraldatud vahenditega investeeringuteks (Rahandusministeeriumi 28.05.2025 käskkiri nr 39). 2025. aastal viidi läbi hanked ja sõlmiti lepingud nii uute veesõidukite soetamiseks kui olemasolevate hooldus- ja remondiinvesteeringute tegemiseks, kuid lepingute täitmine jätkub 2026. aastal. Seetõttu on jääk olemuselt ajutine ja seotud investeeringute ajastusega. Programmi tegevused „Meremajanduse konkurentsivõime ja veetaristu arendamine“ jääk (ca 1,21 mln eurot; 4,99%) tuleneb peamiselt tööjõu- ja majandamiskuludest ning ei ole võrreldes investeerimistegevustega kriitilise mõjuga. Üldpildis on Riigilaevastiku jääkide osakaal võrreldes 2024. aastaga vähenenud, kuid investeeringupõhiste projektide tõttu püsib jääk jätkuvalt kõrgel tasemel.

Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus

Infotehnoloogiakeskuse jääk on 2025. aastal kasvanud ning koondub nii arendusprojektidesse kui ka kesksete IT-teenuste osutamisse. Investeeringute jääk on 804 839 eurot (31,50%), mis on seotud IT arendusprojektidega (nt liiklusregister, TarkTee, digitaalehitus) ning rahvusvahelise eFTI projekti omafinantseeringuga. Samuti sisaldab see avaandmete direktiivi rakendamiseks eraldatud vahendeid (Rahandusministeeriumi 11.07.2025 käskkiri nr 49), mille osas viidi 2025. aastal läbi hanked, kuid arenduste tegelik teostus jätkub 2026. aastal. Programmi tegevuses „Kesksete IT-teenuste osutamine“ (KLEK0301) on jääk 2,14 mln eurot (15,42%), mis tuleneb valdavalt tööjõu- ja majandamiskuludest. See viitab võimalikule alakasutusele või ajastuse erinevustele teenuste osutamisel.

Kliimaministeerium

Osakaalu järgi olid KLIMi kuludes suurima osakaaluga majanduskulude jääk, mis moodustas 2025. aastal 28,4% planeeritud mahust ehk ligikaudu 1,9 mln eurot. Jääk on tekkinud peamiselt eelarve ümberkorralduste, tugitegevuste vähendamise ning tegevuste ja lepinguliste kohustuste osalise edasilükkamise tõttu 2026. aastasse. Teadus- ja arendustegevuse vahendid suunatakse rohereformi ja keskkonnateadlikkuse programmidesse ning need on juba lepingutega kaetud. Ülejäänud vahendid kasutatakse 2026. aastal konkreetsete kohustuste täitmiseks, sealhulgas seireks, analüüsideks, uuringuteks, välisprojektideks ja keskkonnategevusteks. Samuti on

nendega kavandatud katta prioriteetseid kulusid, näiteks Kohtla-Järve poolkoksimäe hooldust ja seiret.

Mahuliselt on suurim KLIMi toetuste ja ülekannete jääk, kokku 12,04 mln eurot (11,0% toetuste ja ülekannete eelarvest), mis moodustab valdava osa mitme programmi tegevuse (ringmajanduse korraldamine; vee säästliku kasutamise ja kaitse tagamine; õhukvaliteedi parendamine; rohereformi, keskkonnateadlikkuse ja -hariduse edendamine; elurikkuse kaitse tagamine) jääkidest. Jäägi moodustavad enamikus KIK keskkonnaprogrammi jäägid (kokku 6,4 mln eurot), kus 2025. a eelarvesse planeeritud vahendite arvelt on toetuse saajatega lepingud sõlmitud, kuid osa kulusid tekib 2026. aastal. Programmide vaheline jaotus sõltub igal aastal määratavast toetusmeetmete proportsioonist. Ülejäänud moodustavad peamiselt keskkonnaprogrammi investeeringutoetuse ning VV sihtotstarbelisest reservist 2025. a ALARA AS-le eraldatud toetuse jäägid.

Keskkonnaamet

Keskkonnaameti majanduskulude jääk moodustas 2025. aastal 18,7% planeeritud mahust ehk ligikaudu 1,19 mln eurot. Suurema osa jäägist moodustab elurikkuse, metsanduse ja keskkonnakorralduse programm, mille jäägiks oli 917 386 eurot, millest ca 167 000 eurot olid vahendid RKAS'ile. Jääk tekkis peamiselt seetõttu, et osa tegevusi (nt seired, inventuurid, niitude taastamine, lepingulised tööd ja toetused) lükkusid edasi või ei kasutatud kogu eelarvet ära. Mitmed tööd ja kulud kanduvad edasi 2026. aastasse, kus neid kasutatakse samadel eesmärkidel, sh seirete tegemiseks, lepingute täitmiseks ja toetuste maksmiseks. Lisaks suunatakse osa vahenditest 2026. aastal varustuse uuendamisse, töötajate tervisekontrolli ning suuremateks korralduslikeks ja IT-arendustega seotud kuludeks.

Kokkuvõtteks on suuremate jääkide peamised põhjused on seotud:

- investeeringute ajastusega (eelkõige Riigilaevastik ja IT-arendused),
- hangete ja lepingute täitmise nihkumisega järgmisse eelarveaastasse,
- tööjõu- ja majandamiskulude alakasutusega.

Positiivse trendina on mitmes asutuses jääkide osakaal võrreldes 2024. aastaga vähenenud (eriti Eesti Geoloogiateenistuses ja Riigilaevastikus). Samas vajab jätkuvalt tähelepanu IT-valdkonna jääkide kasv ning tööjõukulude planeerimise täpsus, et vähendada eelarve täitmise riske ja parandada vahendite kasutamise ajastust.

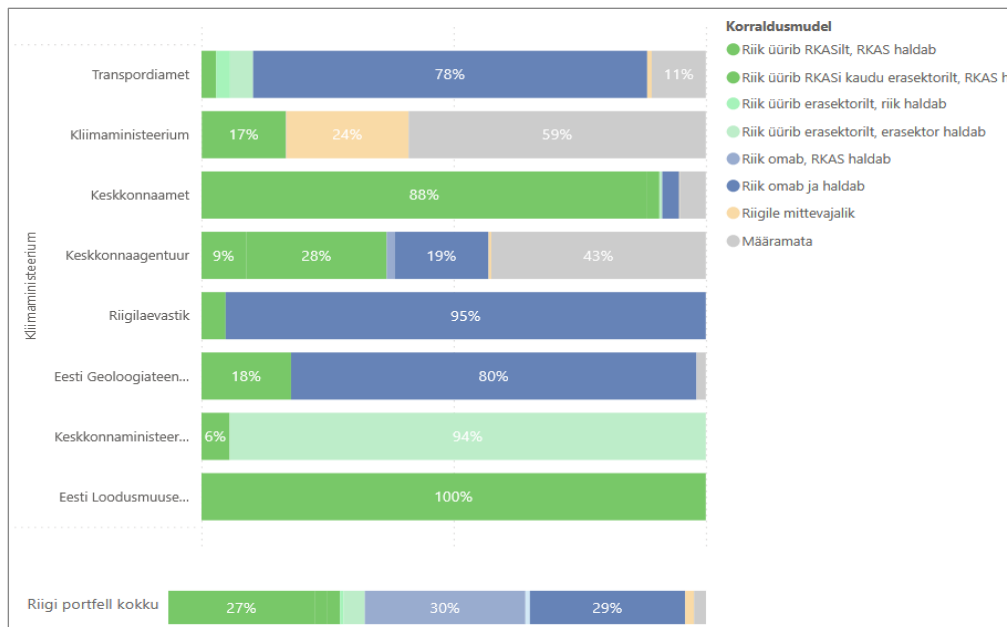
2.4. Kinnisvara

KLIM-i valitsemisala riigiasutuste⁶ hoonestatud kinnisvara maht on 63 120 m² ehk ligikaudu 3% riigi 2,44 miljoni ruutmeetri suurusest portfelist. KLIMi hoonestatud kinnisvaraportfell on riigi, uuikõige heterogeensem: klassikalist büroopinda on vähe ning valdav osa on funktsionaalne eritaristu – tule tornid ja navigatsioonimärgid, sadamarajatised ja laevastikubaasid,

⁶ Välja arvatud Riigimetsa Majandamise Keskus, Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut, Keskkonnateabe Keskus.

Keskkonnaagentuuri mõõtejaamad, Keskkonnaameti ja Transpordiameti piirkondlikud teenindusbürood, EGT Arbavere kompleks, teadus- ja muuseumitaristu (valmiv Loodusmaja) jpm erinevad hooned.

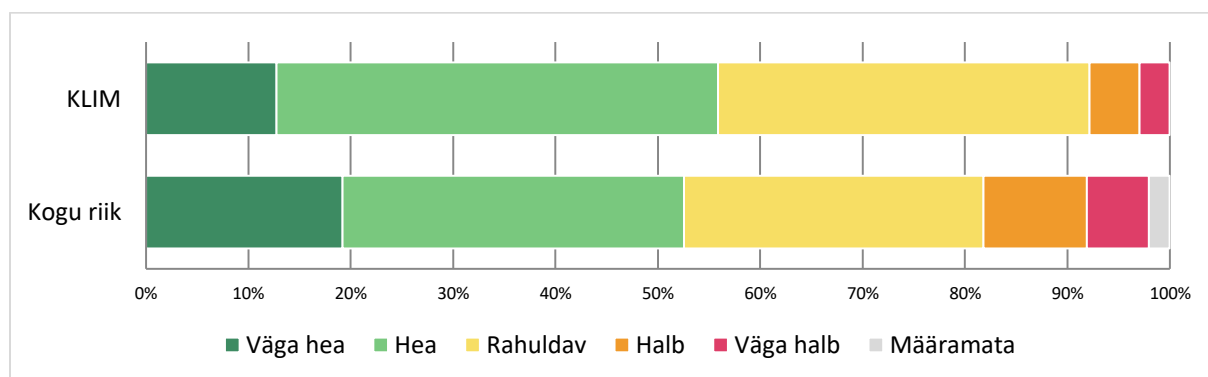
KLIM valitsemisalas on võrreldes teistega rohkem riigi omandis ja hallata olevaid hooneid, st mis ei ole üle antud Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi (RKAS) haldusesse.



Joonis 22. Kliimaministeeriumi valitsemisala hoonestatud kinnisvara korraldusmudel asutuste lõikes (2026).

KLIM valitsemisala hooned on seisukorra poolest keskmisest paremas, energiatõhususe poolest aga selgelt halvemas olukorras.

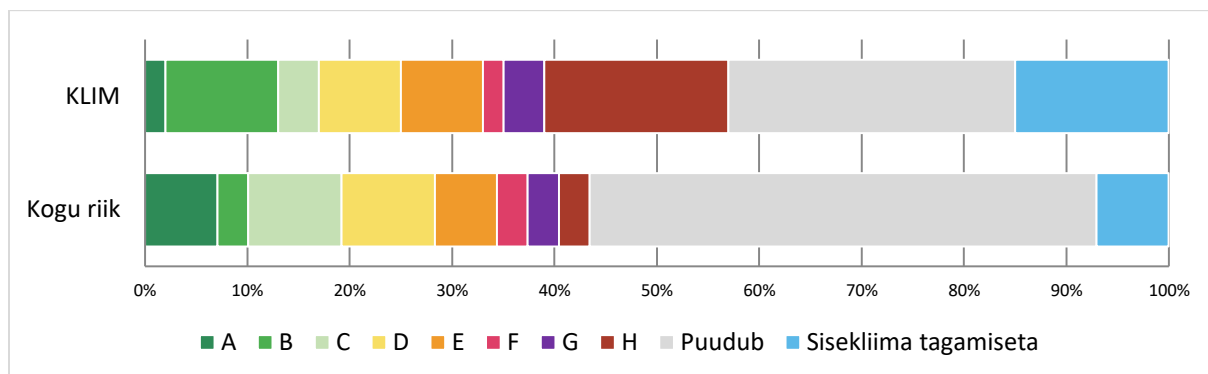
Väga heas või heas seisus on 57% pinnast, mis ületab riigi keskmist (52%), ning halvas või väga halvas seisus on vaid 8% (riigis 16%).



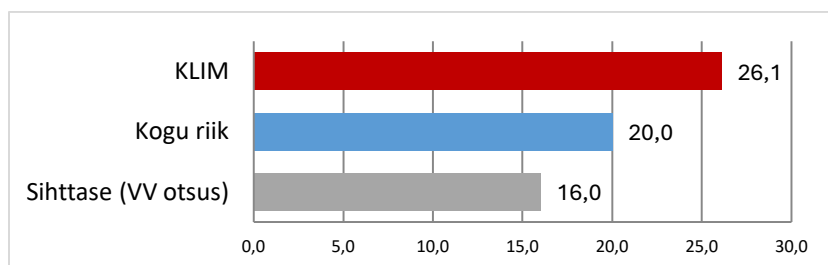
Joonis 23. Kliimaministeeriumi hoonestatud kinnisvara seisukord (2026).

Energiatõhususe poolelt on pilt vastupidine: A–C klassi kuulub 17% pinnast (riigis 19%), F–H klassi aga 24% ehk ligi kolm korda enam kui riigis keskmiselt (9%), sh üksnes H-klassi 18%. Energiamärgis puudub 28%-l pinnast (riigis 49%) ja sisekliima on tagamata 15%-l (riigis 7%). Büroopinda kasutatakse 26,1 m² täiskoormusega töötaja kohta – tunduvalt üle riigi keskmise (20,0) ja VV sihttaseme (16).

Kehva energiaklassiga pind koondub eelkõige vanematesse teenindus- ja tootmisotstarbelistesse hoonetesse ning eritaristusse, kus sisekliimat ei tagatagi ning kus klassikalised energiatõhususe meetmed seetõttu ei rakendu.



Joonis 24. Kliimaministeeriumi valitsemisala hoonestatud kinnisvara energiatõhusus (energiamärgise klass, 2026).



Joonis 25. Kliimaministeeriumi valitsemisala büroopindade kasutus (m²/täiskoormusega töötaja (TKT) kohta).

Olulisematest objektidest on 2026. a kevade seisuga töös Loodusmuuseumi ja Keskkonnamaja püstitamine Vesilennuki tn-le (70,9 mln €, üleandmine 1.11.2026), Riigilaevastiku Rohuküla sadama kai rekonstrueerimine (2,2 mln €) ja TRAM Virtsu tuletorni püstitamine (0,2 mln €).

Hoonestatud kinnisvaraga seotud probleemid ja väljakutsed.

- Büroopinna kasutus 26,1 m²/TKT (vt Joonis 25) on riigi halvimaid ega vasta valitsuse seatud sihttasemele (vajalik pindade konsolideerimine).
- Suur F–H klassi hoonete osakaal nõuab tegevuskava vähemalt E-klassi saavutamiseks 2030. aastaks (osa kehva märgisega hooneid vabaneb Loodusmaja valmides).
- Transpordiameti büroode ja esinduse ulatuslik võrgustik (sh Tallinnas mitmel aadressil asumine) ei soodusta kahaneva kasutuse tingimustes büroopinna kasutuse tõhustamist, mistõttu oleks vajalik läbi viia konsolideerimine.
- Sadama- ja navigatsioonitaristu investeerimisvajadus on suur ja raskesti võrreldav tavapärase hoonestatud varaga.

2.5. Tõhustamise eesmärgil läbiviidud, käimasolevad ja planeeritud reformid

Peamised väljakutsed

KLIMi peamised tõhususega seotud väljakutsed tulenevad 2023. aastal ühe ministeeriumi alla koondatud valdkondade rollijaotuse ja koostöö jätkuvast kujundamisest. Eelarvele avaldavad survet ka eri ministeeriumidest üle tulnud valdkondade palgatasemete ühtlustamine ning tugitegevuste vajalikus mahus tagamine järgnevatel aastatel. Hoolimata valdkondade ühendamisest on nende juhtimine ka pärast reformi osaliselt killustunud. Näiteks on transpordi- ja liikuvusvaldkonnas ühistranspordi korraldamine viidud REMi vastutusalasse.

Eelarvesurvet suurendavad ka suuremahuliste taristuprojektide, sealhulgas Rail Balticu ja taastuenergia arenduste, tegelike kulude kasv võrreldes kavandatud rahastusega. KLIMi hinnangul on mitu valdkonda, näiteks keskkonnaseire, teehooldus ja liiklusohutus, struktuurselt alarahastatud, mistõttu kavandatud tegevused jäävad ära või lükkuvad edasi. Täiendavat survet tekitab vajadus kiirendada dekarboniseerimise eesmärkide saavutamiseks vajalikke tegevusi ja investeeringuid, eelkõige hoonete energiatõhususe parandamist ja transpordi dekarboniseerimist.

Kliimaministeeriumi valitsemisala tõhususega seotud soovitused

KLIMi valitsemisala valdkondadega seoses on siseriiklike ja rahvusvaheliste institutsioonide (Riigikontroll, OECD, Rahvusvaheline Energiaagentuur ja Euroopa Komisjon) poolt Kliimaministeeriumi valitsemisala tõhususe suurendamiseks tehtud mitmeid soovitusi (KLIM valdkondade programmide, tulemusaruannete ning avalikult kättesaadavatele auditi- ja analüüsimaterjalide põhjal)

Peamised siseriiklikud ja rahvusvahelised soovitused on olnud alljärgnevad:

- **Transpordiameti loomise tulemuslikkus (*Riigikontroll, 2025*)**

Riigikontroll tuvastas, et aastatel 2020–2023 on juhtimis- ja tööjõukulude kokkuhoiu eesmärgid valdavalt saavutatud, kuid ameti kasutuses olevate büroohoonete haldamiskulu on samal ajal kasvanud 11,8% ning kolme endise ameti infosüsteemid on liidetud üksnes tugiteenuste, mitte põhitegevuse tasandil. Soovitus: Vähendada büroopindasid täiendavalt ja viia lõpuni põhiteenuste infosüsteemide ühildamine, et realiseerida konsolideerimisreformi täisulatuses.

- **Taastuenergia (tuuleparkide) arendamise kiirendamine (*Riigikontroll, 2024*)**

Audit näitas, et planeeringu- ja keskkonnamõju hindamise (KMH) menetlusi ei ole õnnestunud piisavalt tõhustada, mis seab ohtu 2030. aasta taastuvelektri eesmärgi täitmise. Soovitus: Kliimaministeeriumil leppida koostöös Keskkonnaameti, mõjuhindajate ja ekspertidega kokku aktsepteeritava keskkonnamõju piirid ja peamised hinnatavad mõjud, et fokuseerida ja kiirendada tuuleparkide KMH-menetlusi.

- **Rail Balticu projekti riskijuhtimine (*Balti riikide riigikontrollide ühisülevaade, 2024*)**

Ülevaade tuvastas, et projekti riski- ja muudatustejuhtimine ei ole 2019. aasta ühisauditiga võrreldes märkimisväärselt paranenud, samas kui projekti hinnanguline maksumus on 2017. aastast kasvanud 5,8 miljardilt 23,8 miljardi euron (2023. a seisuga). Soovitus: Arendada

kogu projekti hõlmav terviklik riski- ja muudatustejuhtimise süsteem, mis võimaldaks kulude kasvu varakult tuvastada ja kontrolli all hoida.

- **Üürimajade programmi tulemuslikkus (Riigikontroll, 2024)**

Programm, mis 1.07.2023 seisuga kuulub Kliimaministeeriumi valitsemisalasse, ei ole Riigikontrolli hinnangul tööjõu mobiilsuse ja ettevõtluse edendamisel olnud tulemuslik – suures osas auditeeritud üürimajadest oli korterid osaliselt välja üürimata ja üürnike hulgas oli ka mittetöötavaid isikuid. Soovitus: Kehtestada ühtne metoodika üürimajade programmi majandusmõju hindamiseks, kohustada toetust saanud omavalitsusi mõju analüüsima ning tagada, et toetus ei kujuneks sisuliselt tagastamatuks laenuks, kui üürimaja ei võeta ettenähtud otstarbel kasutusele.

- **Keskkonnatasude arvestuse tõhustamine (Riigikontroll, 2025)**

Riigikontrolli järelduste kohaselt ei ole praegune järelevalve piisav tagamaks, et keskkonnatasusid makstakse tegeliku kasutuse alusel ja ettevõtjaid koheldakse võrdselt, mistõttu võib riigil olla jäänud saamata suures ulatuses saastetasu. Soovitus: Välja töötada ja kehtestada selged keskkonnakasutuse arvestamise metoodikad või juhendid eri valdkondades, samuti lisada kohustuslikule kontrollile alluvate mõõtevahendite nimistusse ka keskkonnakasutuse arvestuse aluseks olevad seadmed ning jäätmete taaskasutamise puhul hinnata kas tegevus ka päriselt vastab taaskasutuse kriteeriumitele.

- **Valitsemisala struktuurireformi hinnang (OECD Economic Survey: Estonia 2024)**

OECD hindab positiivselt 2023. aasta reformi, millega koondati kliima-, energia-, transpordi- ja ehitusvaldkond ühtsesse Kliimaministeeriumisse, tõstes esile, et see peaks parandama poliitikavaldkondade koostööd ja tervikliku rohepöörde juhtimist. Soovitus: Jätkata kindlama kohustumisega põlevkivi kasutuselt kõrvaldamist energiatootmises ning süsinikuhindade järjepidevat tõstmist, et toetada valitsemisala kliimaeesmärkide saavutamist.

- **Energiamaksustuse keskkonnapõhisus (IEA, Estonia 2023 Energy Policy Review)**

IEA tõi esile, et Eesti energiaaktsiiside määrad ei põhine praegu kasvuhoonegaaside heitel ega muudel keskkonnanäitajatel. Soovitus: Siduda energia maksustamine senisest enam keskkonnamõjuga, et suunata tarbimist tõhusamate ja taastuvate lahenduste kasutuselevõtu suunas.

- **Hoonete energiatõhusus (2024. a Euroopa poolaasta Eesti riigiaruanne, SWD(2024) 606)**

Komisjon rõhutas vajadust jätkata kavandatud investeeringute elluviimist, pöörates erilist tähelepanu era- ja avaliku sektori hoonete energiatõhususe parandamisele. Soovitus: Suunata Kliimaministeeriumi valitsemisala investeeringud jätkuvalt hoonete energiatõhususe suurendamisele kui ühele kulutõhusaimale kliimameetmele.

Tõhusust suurendavad reformid ja muudatused KLIM valitsemisala valdkondades (2020-2025)

Kliimaministeeriumi valitsemisala valdkondadega seoses on alates 2020. aastast ellu viidud või elluviimisel mitmeid reforme ning muudatusi, mis on eeldatavalt suurendanud või suurendavad riigieelarve vahendite kasutamise tõhusust:

Transpordivaldkond

- **Transpordivaldkonna ametite konsolideerimine (Transpordiameti loomine) (elluviidud, 2021)**
1. jaanuaril 2021 moodustati ühtne Transpordiamet, mis koondas varasemad maantee-, vee-, lennuametid ühe asutuse alla. Reformi käigus ühtlustati asutuste tugiteenused (personal, IT, majandusarvestus), konsolideeriti juhtimisstruktuur ja optimeeriti tööprotsessid, mis võimaldas senisest süsteemsemat liikuvuse planeerimist ja liiklusohutusprogrammide elluviimist. Mõju eelarve tõhususele: Vähendab eri ametite dubleerivaid juhtimistasandeid ja püsikulusid (sh tugiteenuste ja juhtimise mitmekordset ülalpidamist) ning võimaldab valdkonna ressursside ühtsemat ja tõhusamat planeerimist.
- **Riigilaevastiku asutamine ja veesõidukite keskne haldus (elluviidud, 2023–2024)**
2023. aastal asutati Riigilaevastik eesmärgiga koondada eri ametite (Politsei- ja Piirivalveamet, Transpordiamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet jt) veesõidukite haldamine ühe asutuse alla. 2024. aastal kinnitati asutuse loomine lõplikult ning alustati laevade hoolduse, remondi ja mehitamise senisest tsentraalsemat korraldamist, mis loob eelduse ühiste kütuse- ja varuosadehangete tegemiseks ning laevade riskasutuseks eri ametite vahel. Mõju eelarve tõhususele: Varasema analüüsi kohaselt on prognoositav kokkuvõtte järgneva 10 aasta jooksul ligikaudu 34 miljonit eurot. Lisaks on Riigilaevastik saavutanud sisemist efektiivsust, võimaldades partneritele (nt Politsei- ja Piirivalveametile) veesõidukite kasutamiseks oluliselt rohkem töötunde, kui selleks on eraldatud eelarvelisi vahendeid.
- **MaaS X-tee ja ühistranspordi piletiühilduvus (elluviimisel, 2021–2024)**
2021. aastal alustati Tallinna regiooni transpordikorralduse analüüsiga. 2022. aastal rakendati Põhja-Eesti ühispilet, 2023. aastal käivitati MaaS X-tee arendusprojekt piletisüsteemide ja andmete ühildamiseks ning 2024. aastal sõlmiti leping uue ühistranspordiregistri tarkvara juurutamiseks. Mõju eelarve tõhususele: Piletisüsteemide ja andmete integreerimine ning liinivõrgu senisest parem planeerimine tõstab ühistranspordikorralduse kulutõhusust ja parandab samal ajal teenuse kvaliteeti.

Ehitusvaldkond

- **E-ehituse arendus ja BIM-põhine ehitusluba (elluviidud, 2021–2024)**
2021.–2022. aastal viidi 85% Ehitisregistri (EHR) funktsionaalsusest üle mikroteenuste arhitektuurile ja Riigipilve. 2023. aastal piloteeriti BIM-põhist (ehitusinformatsiooni modelleerimisel tuginevat) menetlust ning 2024. aastal jõudis kasutajateni täielik BIM-põhine ehitusloa rakendus koos automaatkontrollidega. Samal aastal suleti ka vana Ehitisregister ning andmed koondati uuele platvormile. Mõju eelarve tõhususele: Uus menetluskeskkond koos automaatkontrollidega lühendas ehitus- ja kasutuslubade menetlusaegu keskmiselt üle 25%, vähendades nii ametite halduskoormust kui menetlejate ajakulu.
- **Jätkusuutliku rahastamis- ja rakendusmudeli loomine taskukohaste üürielamute sektori loomiseks Eestis (elluviimisel alates 2026)**
2026. aasta veebruaris käivitas Kliimaministeerium koostööprojekti Euroopa Investeeringispangaga (EIB), et töötada välja jätkusuutlik rahastamis- ja rakendusmudel taskukohaste üürielamute sektori loomiseks Eestis. Kuni 2027. aasta märtsini kestav 13-kuuline nõustamisprojekt hõlmab turu ja olemasolevate takistuste analüüsi, rahastamis- ja rakendusvõimaluste väljatöötamist, pikaajalise tegevuskava koostamist ning

investeeringisvalmis projektide väljaselgitamist koostöös kohalike omavalitsuste ja erasektori partneritega. Projekti üldeesmärk on luua turupõhine ja rahaliselt jätkusuutlik süsteem, mis suurendab kvaliteetsete ja taskukohaste üürielamute pakkumist – eelkõige väljaspool suuremaid linnakeskusi – ning kaasab samal ajal rohkem erasektori investeeringuid. Eesmärk on ette valmistada esimene investeeringu etapp mahus 100–120 miljonit eurot, mille käigus luuakse üle Eesti vähemalt 1000 uut eluaset.

Keskkonnavaldkond

- **„Keskkonnakaitseluba 3.0“ ja loamenetluste automatiseerimine** (*elluviidud, 2021–2023*)
2021. aastal käivitati projekt keskkonnaloa andmise protsessi põhjalikuks uuendamiseks. 2022. aastal koostati seaduseelnõu, mille eesmärk on vabastada Keskkonnaameti ressursi lihtsustatud menetluste kasutuselevõtu kaudu. 2023. aastal juurutati kiirgustegavuse registreering, mis asendab varem nõutud mahuka loamenetluse automatiseeritud protsessiga. Mõju eelarve tõhususele: Vabastab ametnike ressursi rutiinset loamenetlemisest, võimaldades senisest enam suunata tähelepanu suurema keskkonnamõjuga menetlustele.
- **Keskkonnaameti ja Keskkonnainspektsiooni ühendamise** (*elluviidud, 2021–2022*)
2021. aastal liideti kaks asutust üheks ühendametiks eesmärgiga tõhustada järelevalvet ja loamenetlemist. 2022. aastal viidi aastaaruandluse kontroll üle riskipõhisele mudelile ning võeti kasutusele andmeanalüütika töövahendid, mis asendasid senise manuaalse kontrolli. Mõju eelarve tõhususele: Suurendas tähtjaks esitatud aruannete osakaalu ja vähendas kontrollimisele kuluvat personali tööaega, võimaldades järelevalveressurssi kasutada senisest riskipõhisemalt.
- **Katastri ja maatoimingute täisdigitaalsed platvormid** (*elluviidud, 2022–2023*)
2022. aastal käivitati uued platvormid (kataster.ee, riigivara.kataster.ee), mis integreeriti Riigi Kinnisvararegistriga. 2023. aastal lisandus piiratud asjaõiguse ruumiandmete süsteem PARI, mis on integreeritud e-Notari ja kinnistusraamatuga, võimaldades registrite vahel automaatset andmevahetust. Mõju eelarve tõhususele: Kiirendab maatoimingute menetlemist ja vähendab andmete dubleerimist eri riiklikes registrites, vähendades seeläbi käsitsitöö mahtu ja sellega seotud kulusid.
- **Keskkonnamaja rajamine (kinnisvara konsolideerimine)** (*elluviimisel, alates 2022*)
Jätkati valitsemisala asutuste kolimist ühte energiasäästlikku ühishoonesse (Keskkonnamaja), mille ehitusel on rõhk puidu kasutamisel ja kaasaegsetel energiatõhusatel tehnoloogiatel. Mõju eelarve tõhususele: Asutuste kasutuses oleva büroopinna maht väheneb prognoositavalt ligikaudu 38% võrra, mis toob kaasa püsikulude (üür, haldus, energia) märkimisväärse kokkuhoiu.

Energeetika ja varude valdkond

- **Võrguliitumiste vabastamine ja elektriturureform (696 SE)** (*elluviidud, 2022–2023*)
2022. aastal valmistati ette elektrituruseaduse muudatus (696 SE), mille eesmärk oli uuendada võrguga liitumise põhimõtteid, sealhulgas kehtestada tagatise nõue. 2023. aastal jõustunud reform vabastas arendajate poolt „lukku“ jäänud, kuid kasutamata liitumisvõimsused. Mõju eelarve tõhususele: Reformi tulemusel vabastati ligikaudu 4400

MVA broneeritud, kuid kasutamata liitumisvõimsust, vältides sellega asjatuid investeeringuid elektrivõrgu laiendamisse.

- **AS Eesti Varude Keskuse asutamine** (*elluviidud, 2021*)

Loodi ühtne julgeolekuvarude haldamise keskus, mis asendas senise AS-i Eesti Vedelkütusevaru Agentuur. Reformiga koondati kütuse-, toidu- ja ravimivarude haldamine ühtse juhtimise alla. Mõju eelarve tõhususele: Võimaldab tsentraliseeritud riskijuhtimist ning riiklike varude soetamise ja hoiustamisega seotud kulude optimeerimist.

Kalandusvaldkond

- **Kalanduse järelevalvesüsteem OKAS2** (*elluviimisel, rakendub 01.01.2025*)

Arendati välja ja võeti kasutusele uuendatud andmekogu OKAS2, mis võimaldab järelevalveandmete talletamist masinloetaval kujul. Süsteem asendab senised hajutatud andmed ning võimaldab nende süsteemset analüüsi. Mõju eelarve tõhususele: Võimaldab suunata järelevalveressurssi senisest riskipõhisemalt, tõstes kontrollide efektiivsust ilma personali arvu suurendamata.

Valdkonnaülesed muudatused

- **Maa- ja Ruumiameti (MARU) loomine** (*tegevus algas 01.01.2025*)

2023. aastal alustati ettevalmistusi ruumilooma kompetentsikeskuse loomiseks. 2024. aastal loodi Maa- ja Ruumiamet, mis koondab maa-, planeerimis- ja ehituspoliitika tervikliku juhtimise ühe asutuse alla ning ühendab senini killustatud planeerimisprotsessid. Mõju eelarve tõhususele: Vähendab halduskoormust ja parandab elukeskkonna kujundamise strateegilist kvaliteeti tänu asutustevahelisele sünergiale ja killustatuse vähenemisele.

- **Tegevuskulude kokkuhoid vastavalt RES 2025–2028**

Lisaks üksikutele struktuurireformidele rakendati sarnaselt teiste valitsemisaladega riigi eelarvestrateegias (RES) 2025–2028 tegevuskulude ja toetuste 10%-list kärbet. Sellest lähtuvalt on Kliimaministeeriumi valitsemisala kokkuhoid perioodil 2025–2028 kokku 64,1 miljonit eurot, sellest tegevuskuludelt 62 miljonit eurot ja investeeringutelt 2,1 miljonit eurot. Kokkuhoid puudutab kõiki valitsemisala asutusi, kusjuures Eesti Loodusmuuseumile rakendub kärbe alates 2027. aastast. Perioodil 2025–2028 väheneb tööjõukulu kokku ligikaudu 9 miljonit eurot, majandamiskulu 39,7 miljonit eurot, tegevustoetused 13,3 miljonit eurot ja investeeringud 2,1 miljonit eurot.

Kulude kokkuhoiuks korrigeeritakse asutuste tegevusi ja nende mahtu: vähendatakse büroopindasid ja sõidukite arvu, väheneb ka töökohtade arv (kokku 197 ametikohta) ning sellega seotud majandamiskulud (koolitused, lähetused). Samuti kärbitakse valitsemisala info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) halduse ja arenduse kulusid ning loobutakse osast IT-rakendustest.

Tabel 4. Kavandatav kokkuhoid asutuste lõikes (RES 2025–2028).

Asutus	Kokkuhoiu mõju
Transpordiamet	Tööjõu- ja majandamiskulude vähendamine töökorralduse optimeerimise kaudu; kokkuhoid juba saavutatud sõidukikulude, hoonete energiakulude ja rendilepingute vähendamise ning

	teenistujate ümberpaigutamise teel. Talvise navigatsiooni kulud liikusid alates 2025. aastast Riigilaevastiku eelarvesse.
Keskkonnaamet	Tööjõukulude vähendamine (sh inspektorite öise valveteenuse lõpetamine) ja büroopindade vähendamine; operatiivseire, kontrollseire ja võõrliikide (nt karuputke) tõrje mahu vähendamine.
Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus	IT-teenuste ja tugikulude optimeerimine: Oracle Exadata kasutusele ei võeta, Oracle'i kasutust vähendatakse; vana ehitisregistri rakendus suletud; Riigipilve Kubernetese teenustase langetatud; PlanPro arenduskulude ja serveriruumi kulude vähendamine; osa teenuseid tõstetakse ümber AWS pilve.
Keskkonnaagentuur	Tööjõu-, transpordi- ja kinnisvarakulude vähendamine (sh sõidukite ja pindade vähendamine); riikliku seire eelarve ja metsakorralduse teenuse mahu vähendamine tööprotsesside automatiseerimise ja riskipõhisema kontrolli kaudu.
Riigilaevastik	Regionaalse võimekuse vähendamine (Saaremaa ja Pärnu üksuste koondamine, kaughalduse tsentraliseerimine Tallinnasse); lootsiteenuse ajalise kättesaadavuse vähendamine (24 tunnilt 16 tunnile); laevade laialdasem riskasutus eri ametite vahel.
Eesti Geoloogiateenistus	Uurimis- ja arendustööde kulude ning töötajatega seotud majandamiskulude (lähetus-, koolitus- ja inventarikulu) vähendamine.

Kokkuvõte

Kliimaministeeriumi valitsemisalas on alates 2020. aastast ellu viidud rida struktureid reforme ja protsessimuudatusi, mis üheskoos on suurendanud eelarvevahendite kasutamise tõhusust. Asutuste konsolideerimine (Transpordiamet, Riigilaevastik, Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksioon, Maa- ja Ruumiamet) on vähendanud dubleerivaid juhtimis- ja tugifunktsioone. Digitaliseerimine ja menetluste automatiseerimine (e-ehitus ja BIM, katastri platvormid, keskkonnanõu automatiseerimine, OKAS2) on lühendanud menetlusaegu ja vabastanud ametnike ressursi rutiinsest tööst. Taristu ja vara ühiskasutus (Keskkonnamaja, laevade riskasutus, elektrivõrgu liitumismõimsuste vabastamine) on vähendanud püsikulusid ja ebaefektiivset ressursikasutust. Neid struktureid muudatusi täiendab RES 2025–2028 raames kavandatud otsene tegevuskulude kokkuhoid summas 64,1 miljonit eurot, mis saavutatakse peamiselt tööjõu-, majandamis- ja tegevustoetuste kulude vähendamise ning IKT-kulude optimeerimise kaudu.

2.6. Edasise tõhustamise fookus

Kliimaministeeriumi valitsemisalas käsitleti revisjoni käigus seitset tõhustamisteemat, millest pikemat käsitlust väärivad Transpordiameti regionaalse võrgustiku ja kinnisvara optimeerimine ning liikuvuse valdkonna juhtimismudel, ülejäänud teemad on esitatud lühidalt koos peamiste tõhustamisvõimalustega. Teemaring kujunes kahe-etapiliselt, kus Rahandusministeerium tugines Riigikontrolli auditite tähelepanekutele, OECD ja Euroopa Komisjoni seisukohtadele ning

siseriiklikele analüüsidele, sealhulgas Arenguseire Keskuse uuringutele. Teises etapis lisandus ja täpsustati teemasid koostöös ministeeriumiga.

Transpordiameti regionaalse võrgustiku ja kinnisvara optimeerimine

Taust

Transpordiameti hooned paiknesid 2026. aasta märtsi seisuga üle Eesti 23 asukohas. Neist kolm on üksnes klienditeenindusbürood, 14 hoones asuvad nii klienditeenindusbürood kui ka Transpordiameti piirkondlikud esindused, viis hoonet on ainult piirkondlike esinduste kasutuses ning ühes hoones paiknevad vee- ja maismaaliikluse juhtimiskeskused. Regionaalsed keskused asuvad põhja regioonis Tallinnas, lõunas Tartus, idas Jõhvis ja läänes Pärnus. Lisaks haldab Transpordiamet Eesti Maanteemuuseumi hoonetekompleksi, 55 tuletorni ja 72 tulepaaki.

Kinnisvaraportfelli on optimeeritud peamiselt teenindusbüroode ja piirkondlike esinduste koondamisega samasse asukohta. Tegevusvaldkondade ja teenuste koondamisest hoolimata on probleemiks büroopindade vähene kasutus, hoonete madal energiatõhusus ning eelarvet koormavad eriotstarbelised, sealhulgas muinsuskaitsealused objektid. Amet on eelarveliste võimaluste piires ja tasuvust arvestades parandanud hoonete energiatõhusust ning kavatseb seda jätkata. Piiranguks on muu hulgas hoonete asukoht piirkondades, kus puudub kaugkütte võimalus. Killustunud hoonevõrgustiku ja olemasolevate ruumilahenduste tõttu ei ole optimaalset pinnakasutust võimalik saavutada. Amet on praeguseks hinnanud piirkonniti iga hoonet ja pakutavat teenuste valikut ning rakendanud meetmeid pinnakasutuse tõhustamiseks.

Transpordiameti büroovõrgustik kujunes ameti eelkäijate ajal maakondliku jaotuse alusel, mil teenuseid ei olnud võimalik digitaalselt osutada. Kümne aastaga vähenes teenindusbüroode külastajate arv enam kui poole võrra: 585 000 külastajalt 2015. aastal 217 000 külastajani 2025. aastal. Ainuüksi 2025. aastal vähenes olemasolevate teenindusbüroode külastajate arv 2024. aastaga võrreldes 22%. Muutuse peamine põhjus on e-teenuste osakaalu kasv. 2026. aastaks oli e-toimingute keskmine osakaal 83% teenustest, mida saab kasutada nii e-teeninduses kui ka büroos. E-teenuste kasutamist on soodustanud ka väiksemad riigilõivud.

Kõige vähem külastatakse Valga, Rapla, Põlva, Jõgeva ja Haapsalu bürood ning kõigis neis on külastajate arv viimastel aastatel vähenenud. Büroode regionaalset paiknemist ja Tallinna lähedust arvestades on küsitav ka eraldi teenindusbüroo säilitamine Saue.

Kõige killustunum on hoonevõrgustik Tallinnas. Lisaks Heli tänava teenindusbüroole paiknevad Transpordiameti esindused Teelise 4 ja Valge 4 ning liiklusjuhtimiskeskused Valge 3. Tallinna lähiümbruses Saue kasutab amet rendipinda, mille leping lõpeb 31. mail 2027. Kasutatavate kinnistute pindala on kokku üle 42 000 ruutmeetri ja hoonete pindala üle 12 000 ruutmeetri. Neis hoonetes töötab kokku 397 inimest.

Mitmes asukohas paiknemine raskendab büroopinna vähendamist riigiasutustele kehtestatud sihttasemeni. Hooned on valdavalt amortiseerunud ning vajavad kapitaalremonti ja energiatõhususe parandamist. Ka liiklusjuhtimiskeskuste tingimused ei vasta pingestunud julgeolekuolukorrast tulenevatele vajadustele. Heli tänava teenindusbüroo ja Teelise tänava esinduse naaberkinnistutel toimub aktiivne elamuarendus. Kõige kriitilisem on olukord Heli tänava teenindusbüroo ümbruses, kus raskeveokite juurdepääs on raskendatud ja häirib

elupiirkonda. Sõidueksamid ning bürood külastavad kliendid suurendavad piirkonna liikluskorrumust veelgi. Seetõttu ei vasta Tallinna teenindusbüroo praegune asukoht enam ameti vajadustele.

Probleem

2021. aastal Maanteeameti, Lennuameti ja Veeteede Ameti ühendamisel loodud Transpordiamet päris kolmelt ametilt killustunud ja liiga suure kinnisvaraportfelli, mis ei vasta tänapäevase digitaalse teenusemudeli ega hübriidtöö vajadustele. Kuigi ühendamise eesmärk oli suurendada tegevuste sünergiaid ja vähendada kulusid, on füüsiline võrgustik jäänud osaliselt dubleerivaks ja energiakulukaks. Sellele juhtis tähelepanu ka Riigikontrolli 2025. aasta audit. Teenuste digitaliseerimise järel on osa maakonnabüroosid alakasutatud ning nende ülalpidamine ebatõhus. Seetõttu on vaja optimeerida nii esinduste võrgustikku kui ka kinnisvaraportfelli.

Tõhustamisvõimalused

E-teenuste osakaalu kasvu ja selle suundumuse jätkumist arvestades on esmase analüüsi põhjal lähiaastatel põhjendatud sulgeda Eestis vähemalt neli teenindusbürood. Seda toetab ka riigi suunis vähendada aastatel 2026–2028 märkimisväärselt asutuse tegevuskulusid, mida ei ole praeguse büroovõrgustiku säilitamisel võimalik kavandatud mahus saavutada.

Esmane tõhustamisvõimalus on piirkondlike teenindusbüroode arvu vähendamine. Füüsiliste külastuste vähenemist, e-teenuste osakaalu kasvu, büroode paiknemist ja alternatiivsete büroode kaugust arvestades oleks otstarbekas sulgeda väiksema külastatavusega bürood. Samuti tuleks pärast Saue büroo rendilepingu lõppemist 2027. aasta mais lõpetada büroo tegevus Saue ja teenindada selle kliente Tallinna büroo kaudu.

Teine tõhustamisvõimalus on koondada Transpordiameti Tallinna esindused ja juhtimiskeskused ühte asukohta ning luua nende põhjal ameti ühishoone ehk peahoone. Kasutatavat hoonepinda oleks võimalik vähendada ligikaudu 25% ehk 12 000 ruutmeetrit umbes 9 000 ruutmeetriini ning kasutatavat territooriumi ligi neli korda. Keskuses paikneksid bürooruumid, klienditeenindus, teooria- ja sõidueksamite ruumid ning liiklusjuhtimiskeskused. Tegevuste koondamine parandaks ka transpordiliikideülest koordinatsiooni. Koostöö ja sünergia suurendamiseks võiks kaaluda AS-i Eesti Raudtee peakontori paigutamist samasse hoonesse.

Peahooneks võiks võtta kasutusele sobiva riigile kuuluva hoone või rajada uus hoone. Asukoha valikul tuleb arvestada juurdepääsuga nii ühistranspordile kui ka rasketehnikale ning võimalusega paigutada liiklusjuhtimiskeskused ja võimalik kriisistaap maa-alustesse ruumidesse. Uue hoone rajamist saaks osaliselt rahastada olemasolevate kinnistute müügist. Transpordiameti hinnangul võiks nende kinnistute müügihind olla 12–15 miljonit eurot ning uue hoone rajamise maksumus 14–18 miljonit eurot.

Mõju riigieelarvele

- Nelja piirkondliku teenindusbüroo sulgemine võimaldaks vähendada kinnistute ülalpidamiskulusid ligikaudu 70 000 euro võrra aastas. Sellele võib lisanduda tööjõu- ja sõidukipargikulude kokkuhoid.
- Saue büroo sulgemine pärast rendilepingu lõppemist ning klientide teenindamine Tallinna büroo kaudu võimaldaks säästa ligikaudu 180 000 eurot aastas.

- Tallinna piirkonna kinnistute ülalpidamiskulud olid 2025. aasta andmetel ligikaudu 900 000 eurot aastas. Kinnistute kogupindala on 42 000 ruutmeetrit; lisaks hoonetele hõlmavad need eksamisõiduplatsi, registreerimiseelse ülevaatuse angaari ja parklaid.

Esinduste ja büroode koondamine ühte nüüdisaegsesse ning sobiva asukohaga hoonesse võimaldaks säästa eelkõige töhusama pinnakasutuse ja energiatõhusama hoone arvelt. Samuti saaks ameti igapäevatööd korraldada kulutõhusamalt, näiteks sõidukeid ja seadmeid paindlikumalt kasutada. Jooksvate kulude täpse kokkuhoiu saab hinnata pärast eelistatud lahenduse valimist.

Liikuvuse valdkonna juhtimismudel

Taust

Transpordiamet loodi 1. jaanuaril 2021 Maanteeameti, Veeteede Ameti ja Lennuameti ühendamisel. Reformiga kavandati ametile ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis täidetud raudteevaldkonna ülesanded. Eesmärk oli koondada seni eraldiseisvad transpordivaldkonna asutused ühtse juhtimise alla, luua eeldused eri transpordiliike hõlmavaks liikuvuse kavandamiseks ja korraldamiseks ning suurendada juhtimise, tugitegevuste ja kinnisvara kasutamise tõhusust. Raudteevaldkond jäi siiski loodud ametist välja, kuigi selle ühendamine maanteetranspordi ja taristu arendamisega oleks võimaldanud märkimisväärset sünergiat nii ohutuspoliitika rakendamisel kui ka taristuinvesteeringute kavandamisel ja elluviimisel.

2023. aasta ministeeriumide reformiga jagati üldine transpordipoliitika ja taristu ning riigisisese ühistranspordi korraldamine eri ministeeriumide vahel. KLIM vastutab transpordipoliitika ja investeeringute eest, raudteetaristut haldab AS Eesti Raudtee ning Rail Balticu projekti viib ellu RB Rail AS. REMi vastutusalasse kuulub ühistranspordi korraldamine, sealhulgas Elron ja ühistranspordikeskused. Elron kasutab Viljandi suuna teenindamiseks ka Edelaraudtee AS-i taristut.

Selle tulemusena ei ole täielikult realiseerunud üks Transpordiameti loomise põhieesmärged: kujundada ametist kõiki transpordiliike, sealhulgas raudteed ja ühistransporti, hõlmav rakendustasandi liikuvuse pädevuskeskus. Reform tekitas uue ülesande: säilitada eri ministeeriumide vastutusalasse jagatud transpordiliikide terviklik käsitlus ja koostöö.

Valdkonda iseloomustab pikaajaline rahastamispuudujääk. Teede korrashoid on olnud aastaid alarahastatud ning tekkinud teehoiuvõla kõrvaldamine muutub aja jooksul üha kulukamaks. Raudteetaristu püsikulusid kaetakse lisaks kasutustasudele Vabariigi Valitsuse reservist ning need kulud kasvavad. Riigikontrolli hinnangul on aastatel 2026–2030 riigiteede seisukorra säilitamiseks, teede ja raudteede ehitamiseks ning raudteeohutuse suurendamiseks puudu vähemalt 1,35 miljardit eurot.

Ka ühistransport sõltub ulatuslikult riigieelarvelistest toetustest. Bussi- ja rongiliikluse toetused on aasta-aastalt kasvanud: 2024. aastal toetas riik ühistranspordiga sõitjate vedu kokku 148,5 miljoni euroga. Toetused kasvavad reisijate arvust kiiremini, kuid seni ei ole määratud, milline teenustase vastaks ühelt poolt inimeste liikumisvajadustele ning oleks teiselt poolt riigieelarve seisukohalt kestlik.

Praegune vastutuse jaotus takistab eri transpordiliike ühendava, sujuva, tõhusa ja keskkonnahoidliku liikuvussüsteemi arengut. Kliimaeesmärkide saavutamine eeldab autokasutuse vähendamist, kuid KLIMil on keeruline kavandada üleriigilist, inimeste vajadustest lähtuvat uksest ukseni liikumist, sest bussiliinide, sõiduplaanide ja piletisüsteemide korraldamine ei kuulu tema vastutusalasse. Samal ajal vastutab KLIM raudteetaristu eest, kuid reisirongiliikluse tellimine ja arendamine kuulub REMile.

Transpordikulude jagunemine eri ministeeriumide vahel tähendab, et taristuinvesteeringud ja ühistransporditoetused konkureerivad riigieelarves omavahel. Näiteks tõi KLIMi valitsemisalas eelarvekärpe täitmiseks rakendatud raudteetaristu kasutustasude tõstmine kaasa suuremad kulud riigieelarvest toetatavas rongiliikluses. REMil on omakorda keeruline ühistransporti kavandada, kui tal puudub kontroll taristu seisukorra ja arendamise üle.

REMi valitsemisalas puudub keskne ühistransporti korraldav rakendusasutus. Ühistranspordikeskused on piirkondlikud ja erineva võimekusega ning keskse rakendusasutuse ülesandeid, sealhulgas ühistranspordihangete korraldamist, täidab ministeeriumi ühistranspordiosakond. REM kavandab ühistranspordikeskuste koostöö suurendamist ja tegevuste konsolideerimist, kuigi riigil on Transpordiameti näol juba olemas asutus, mis loodi algselt liikuvuse keskseks rakenduslikuks pädevuskeskuseks. Kehtiva valitsuskorralduse tõttu ei ole aga üht riigiametit praktiliselt võimalik kasutada kahe ministeeriumi valitsemisalas.

Ühistranspordi korraldamise viimist REMi vastutusalasse põhjendati vajadusega siduda liikuvus tugevamalt regionaalarenguga ning arvestada paremini kohalikke vajadusi. Praktikas ei ole see eesmärk täielikult realiseerunud. Kohalikud omavalitsused peavad transpordiküsimustes suhtlema kahe ministeeriumiga: REMiga liinivõrgu ning KLIMiga taristu ja teehoolduse küsimustes. Ühistranspordikeskustel puudub tugev keskne pädevuskeskus, mis pakuks andmeanalüüsi ja tehnilist tuge, ning ka andmete kogumine ja haldamine on killustunud.

Samuti puudub terviklik investeeringute ja tegevuskulude prioriseerimine: näiteks ei hinnata ühes otsustusraamistikus, kas suurema mõju annaks maantee ehitamine või olulise bussiliini toetamine. Riigikontroll märkis 2025. aasta auditis „Transpordiameti loomine ja selle tulemused“, et saavutamata on jäänud eesmärk luua kõiki transpordiliike korraldav rakendusasutus, mis viiks ellu kogu valdkonda hõlmavat poliitikat ja projekte. Samuti ei ole saavutatud ühtset eelarvejuhtimist, mis võimaldaks paindlikumalt rahastada uuenduslikke lahendusi, seada valdkonnaüleseid prioriteete ja parandada avalike teenuste kvaliteeti. Kokkuvõttes ei vasta killustunud juhtimismudel tänapäevase tervikliku liikuvuse põhimõtetele.

Probleem

Eesti transpordisüsteemi peamine probleem on juhtimise killustatus. Raudteetaristu, rongi- ja bussiliiklus ning maanteetaristu arendamine toimivad suuresti eraldiseisvalt. Seetõttu ei kujune ühistranspordist autole piisavalt konkurentsivõimelist alternatiivi.

Peamised kitsaskohad on järgmised:

- **Ühtse juhtimise puudumine.** Transpordiliike ja institutsioone juhitakse paralleelselt ilma tervikliku rakendusmodelita. Selle tagajärjeks on ebaotstarbekad liinivõrgud, ühildamata sõiduplaanid ja kehvad ümberistumisvõimalused.
- **Ebatõhus ressursikasutus.** Riik toetab kohati paralleelselt samasuunalist bussi- ja rongiliiklust. Dubleerimine suurendab kulusid, kuid ei vähenda autokasutust, sest teenused ei moodusta reisija jaoks ühtset tervikut.

- **Rahastamise ebakindlus.** Pärast transiiditulude vähenemist puudub raudteetaristul pikaajaline ja stabiilne rahastamismudel. Planeerimist raskendavad sõltuvus reservieraldistest ning suurprojektide, sealhulgas Rail Balticu ajakava- ja rahastusriskid.
- **Institutsionaalne killustatus.** Ühistranspordikeskuste arvukus ja erinevad tööpraktikad takistavad ühtset kavandamist ning mastaabisäästu saavutamist. Taristuehituse pädevus ja töötajad on jaotunud AS-i Eesti Raudtee, RB Rail AS-i, Transpordiameti ja Edelaraudtee AS-i vahel. Liiklusohutuse ülesanded on samuti killustunud: Transpordiamet vastutab üldise liiklusohutuse eest, kuid raudteeohutus ja -järelevalve kuuluvad Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile.
- **Teenuste vähene integreeritus.** Puudub terviklik lahendus, mis seoks piletisüsteemid, liinivõrgu ja taristuarenduse reisijasõbralikuks tervikuks.

Tõhustamisvõimalused

- **Institutsionaalne konsolideerimine ja Liikuvusameti loomine.** Transpordivaldkonna rakenduslikud ülesanded tuleks koondada ühte tugevasse pädevuskeskusesse. Transpordiameti võiks kujundada ümber Liikuvusametiks, mis vastutaks nii maantee- ja raudteetaristu kui ka bussi- ja rongiliikluse korraldamise eest. Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035 ning laiemalt transpordipoliitika elluviimise vastutus oleks selgelt määratud ning poliitikakujundajal oleks üks rakenduspartner. Mitmeliigilise transpordi planeerimise keskse pädevuse tugevdamist soovitas ka Rahvusvaheline Transpordifoorum 2020. aasta Eesti transpordipoliitika analüüsis. Sellisel asutusel peaks olema tugev tehniline pädevus ning vastutus transpordimudeli arendamise ja rakendamise eest. Transpordiamet arendab RITA+ programmi toel juba mitmeliigilist liikuvusmudelit, mida saab tulevikus kasutada eri transpordiliikide sekkumiste ja investeringute kavandamiseks ning nende mõju hindamiseks.
- **Ühistranspordikeskuste keskne koordineerimine.** Liikuvusamet võiks võtta üle ühistranspordikeskuste strateegilise koordineerimise, andmeanalüüsi, teenustasemete ühtlustamise ja ühishangete korraldamise. Ühistranspordikeskuste ülesandeks jääks kohaliku sisendi andmine ja teenuse kvaliteedi järelevalve. See toetaks ka kavatsust anda kohaliku tähtsusega ühistranspordi korraldamine kohalikele omavalitsustele, sest ülejäänud liinivõrk vajaks senisest rohkem maakonnaülest kavandamist. Kohalikel omavalitsustel oleks seejuures üks keskne partner. Raudtee- ja bussiliikluse tihedam sidumine võimaldaks arendada ühist piletisüsteemi, parandada rongidele ettevedu ning muuta peatuste ja ümberistumissõlmede juurdepääs paremaks.
- **Andmepõhine ja eri transpordiliike ühendav planeerimine.** Kõigi liikumisandmete koondamine ühe haldaja kätte võimaldaks kavandada teenuseid tegelike liikumisvajaduste alusel. Keskne pädevuskeskus saaks kehtestada teenustasemed, parandada transpordiliikide koordineerimist, arendada ühist piletisüsteemi ning vältida andmekogumise, uuringute, hangete ja tugiteenuste dubleerimist. Samuti tasuks kaaluda maismaatranspordi ohutuse ja järelevalve pädevuse koondamist Transpordiametisse, viies sinna Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametist üle raudteeohutuse ja -järelevalve ülesanded. See võimaldaks rakendada ühtsemat liiklusohutuspoliitikat, sealhulgas raudteeülesõitude ja -käikude ohutuse parandamisel.
- **Rahastamise terviklikum korraldamine.** Taristu ja ühistranspordi eraldi rahastamine eri valitsemisaladest ei võimalda suunata vahendeid järjekindlalt sinna, kus nende mõju

liikuvuse eesmärkidele on suurim. Ühtne Liikuvusamet võimaldaks paremini tuvastada liinivõrgu ja ümberistumissõlmede ebatõhusust, korraldada ühiseid piletisüsteemi- ja taristuhankeid ning võrrelda investeerimisotsuste mõju ühetaolistel alustel.

Nii saaks näiteks võrrelda raudteeülesõidu eri ohutuslahendusi või kavandada tervikteekondi, mis ühendavad auto-, bussi-, ratta- ja rongiliikluse. Praegu võivad selliste otsuste puhul põrkuda kahe ministeeriumi eesmärgid ja eelarvevõimalused.

Merereostuse seire ja tõrje vastutusahel

Probleem

Eesti merereostustõrje süsteem ja tehniline varustatus on aastakümnete jooksul märkimisväärselt arenenud ning väiksemate igapäevaste lekete kõrvaldamiseks on olemas piisav võimekus. Valmisolek suurõnnetusteks võib aga olla ebapiisav: Eesti avamere reostustõrjevõimekus moodustab ligikaudu 53% HELCOMi soovituslikust miinimumtasemest, mis on 4,5 km² ööpäevas. Samuti puudub võimekus reageerida merealadel toimuvatele keemiaõnnetustele. Puudujääke võivad süvendada ebasoodsad ilmastiku- ja jääolud.

Merereostuse seire ja tõrje tõhusust piiravad vastutuse ja ressursside killustatus, seirevõimekuse puudujäägid, sealhulgas satelliidi- ja radarikativuse lüngad, reageerimisvarustuse ebaühtlane paiknemine ja tehnika vananemine. Lisaks takistavad tõhusat tegutsemist puudulik andmevahetus, napp süsteemne väljaõpe ning vabatahtlike ja kohalike struktuuride ebaselgelt määratud roll.

Samal ajal kasvavad merereostuse riskid. Neid suurendavad Venemaa nõuetele mittevastava varilaevastiku tihe liiklus, isetekkelised ankruvalad, korrodeeruvad ajaloolised laevavrakid ning kavandatavad meretuulepargid.

Nende tegurite koosmõjul võib reostuse hilinenud avastamine, puudulik koordineerimine või ebapiisav avamere tõrjevõimekus põhjustada ulatusliku keskkonnakahju ja riigile märksa suuremaid erakorralisi kulusid kui piisava, ajakohastatud ja terviklikult korraldatud reostustõrjevõimekuse loomine.

Taust

Merereostuse seire ja tõrje ülesanded on Eestis ajalooliselt jagunenud mitme ministeeriumi ja asutuse vahel. Reostustõrjes osalevad või kaasatakse juhtumipõhiselt Kaitseväge, Politsei- ja Piirivalveamet, Riigilaevastik, Transpordiamet, Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur, Päästeamet ning vajaduse korral teised riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ja juriidilised isikud.

Merealal juhib reostustõrjet ja seiret Kaitseväge ning piiriveekogudel Politsei- ja Piirivalveamet. Avamerel juhib reostustõrjet ja korraldab reostuse kogumist merevägi. Operatiivjuhtimist ja esmase teabe kogumist korraldab ööpäev läbi mereväe operatsioonikeskus. Merepäästet juhib Politsei- ja Piirivalveameti merevalvekeskus JRCC Tallinn, mis on tavaliselt esmane kontaktpunkt reostuse avastamisel ja teavitab juhtumist teisi asutusi.

Transpordiamet vastutab navigatsioonikorralduse eest. Keskkonnaamet täidab eksperdi, järelevalve tegija ja menetleja ülesandeid ning Keskkonnaagentuur hindab keskkonnamõju. Päästeamet koordineerib tegevust rannikul ning kaasab vabatahtlikke ja kohalikke omavalitsusi. Riigilaevastik haldab muu hulgas varem Politsei- ja Piirivalveametile kuulunud ning 2023. aastal mereväe alluvusse viidud suuremaid laevu. Samuti toetab Riigilaevastik mereväge ja Politsei- ja Piirivalveametit, saates sündmuskohale reostustõrjevõimekusega laevu.

Asutuste tavapäraseid tegevuskulud kaetakse nende eelarvest. Erakorralised ja otsesed tõrjekulud kaetakse vastutava juhtasutuse vahendusel Vabariigi Valitsuse reservist ning nõutakse võimaluse korral sisse reostuse põhjustajalt.

2023. aastal vastu võetud merereostustõrje plaan on operatiivkoostööd parandanud. Õigeaegne avastamine ja kiire reageerimine eeldavad siiski mitme asutuse katkematut infovahetust ja sujuvat koostööd. Keerukas on ka laevastiku juhtimine ja logistika. Näiteks võib õhuseire käigus kogutud teave jõuda mereväe operatsioonikeskusesse viivitusega, sest fotosid töödeldakse alles pärast lennuki maandumist.

Reostusproovi peab võtma pädev proovivõtja. Proovivõtjate koolitamise ja pädevuse tagamise eest vastutab Keskkonnaamet. Aastas koolitatakse 10–12 inimest, kuid see ei taga proovivõtja viibimist reostuse avastanud alusel. Kliimaministeeriumi tellitud 2022. aasta reostusjuhtumite analüüsi kohaselt ei olnud ligi pooltel juhtudel võimalik reostusainet määrata või jäi proov võtmata. See näitab, et pädevate proovivõtjate kättesaadavus sündmuskohal ei ole alati tagatud.

HELCOMi soovituslikust reostustõrjevõimekuse miinimumtasemest, mis on 4,5 km² ööpäevas, suudab Eesti praegu tagada ligikaudu 2,4–3 km² ööpäevas. Puudu on eelkõige avamerepoomidest ja reostuse kogumise seadmetest. Ainult osa varustusest sobib kasutamiseks jääoludes, mistõttu võib talvine kogumisvõimekus väheneda kuni poole võrra. Mere keemiareostuse tõrjevõimekus puudub täielikult ning sellise õnnetuse korral tuleks tugineda naaberriikide abile.

Riigi reostustõrjevõimekusega laevad paiknevad peamiselt Põhja-Eestis. Lääne-Eesti saarte, Väinamere ja Liivi lahe piirkonnas puudub püsiv avamere reostustõrjevõimekusega laev. Seetõttu võib sündmuskohale jõudmine võtta liiga kaua aega ja suurendada rannikureostuse ohtu. Osa sadamates kasutatavaid reostustõrjelaevu on vananenud ja nende kasutusega lõppemas. Meretuuleparkide piirkondades tegutsemiseks napib väiksemaid, hea manööverdusvõimega reostustõrjelaevu ja erilahendusi.

Julgeolekuolukorra halvenedes on Läänemere reostusrisk suurenenud. Alates 2022. aastast on üheks oluliseks riskiteguriks Venemaa varilaevastik, kuhu kuuluvad sageli halvas tehnilises seisukorras, ebapiisava kindlustuskaitse või küsitava pädevusega meeskonnaga alused. Riske suurendavad ka isetekkelised tiheda laevaliiklusega ankruaalad ja ohtlike ainete ümberpumpamine laevalt laevale.

Pikaajalist ohtu kujutavad ka maailmasõdade ajast pärinevad laevavrakid. Eesti vetes on ligikaudu 700 vrakki, millest ligi 60 võivad olla keskkonnoohtlikud. Riske suurendavad ka kliimamuutusega seotud tormide sagenemine ja tugevnemine ning ebakorrapäraseid jääolud.

Olemasoleva tõrjevõimekuse ebapiisavus võib negatiivse stsenaariumi korral põhjustada ulatusliku keskkonna- ja majanduskahju ning märkimisväärse erakorralise kulu riigieelarvele. Kui reostuse põhjustajat ei suudeta tuvastada, jäävad kulud riigi kanda.

Ühe tonni reostuse kogumise maksumuseks on eri allikates hinnatud 11 000–30 000 eurot. Reostuse kogu sotsiaal-majanduslik ja keskkonnakahju võib olla ligikaudu 2,5 korda suurem kui selle kogumise kulu. Mudelarvutuste kohaselt võiks 3000 tonni raske kütteõli lekke kõrvaldamine maksta merel 8,7 miljonit ja rannikul veel 6,7 miljonit eurot. 30 000-tonnise lekke kõrvaldamise hinnanguline maksumus oleks 95 miljonit eurot. Keskmise suurusega varilaevastiku tankeri õnnetuse otsesed koristuskulud võivad ulatuda sadadesse miljonitesse eurodesse ning sotsiaal-majanduslik ja keskkonnakahju miljarditesse eurodesse.

Tõhustamisvõimalused

Tõhustamisvõimalused on seotud eelkõige merereostuse seire- ja tõrjevõimekuse parandamisega, et vähendada suurõnnetuse korral võimalikku keskkonnakahju ja riigieelarve kulu:

- Suurendada laevastiku mitmeotstarbelisust ning kavandada jäämurdja Tarmo asenduslaevale nafta- ja keemiareostuse tõrjevõimekus.
- Arendada välja Eesti mereala kattev nutipoiide seirevõrgustik „Merehunt“.
- Täiustada reostuse leviku modelleerimise lahendusi.
- Arendada välja dünaamiline reostusriskide hindamise tööriist.
- Rakendada keskkonnamõjupõhiseid veeteetasusid, mille alusel maksaksid suurema keskkonnamõju ja reostusriskiga laevad kõrgemat tasu.
- Luua võimekus eemaldada kütus ennetavalt kõige ohtlikumatest vrakkidest.
- Võtta seires ja tõrjes kasutusele autonoomsed robotlaevad ja droonid, kui nende kulutõhusus ja töökindlus on tõendatud.
- Tagada Lääne-Eestis väiksemate reostustõrjelaevade võimekus, mille kogumisvõime on vähemalt 0,6 km² ööpäevas.
- Kehtestada meretuuleparkide rajamisel spetsiifilised reostustõrjenõuded, näiteks varustada hoolduslaevad tõrjevahenditega, paigaldada automaatsed õlidetektorid ja statsionaarsed poomid ning nõuda arendajalt reostustõrjeplaani.
- Vaadata üle merevee reostusproovide võtmise pädevusnõuded ning hinnata, kas senise litsentsimudeli asemel või kõrval aitaks kiiret reageerimist paremini tagada ulatuslikum väljaõpe ja suurem koolitatud proovivõtjate arv.

Mõju riigieelarvele

Merereostuse seire- ja tõrjevõimekuse suurendamine eeldab täiendavaid riigieelarvelisi kulusid. Suurem valmisolek võib aga vähendada suurõnnetuse korral kordades suuremaid reostuse kõrvaldamise, keskkonnakahju hüvitamise ja majandusmõju kulusid. Meetmete kavandamisel tuleks võrrelda nende investeerimis- ja püsikulusid saavutatava riskivähendusega ning seada meetmed selle alusel tähtsuse järjekorda.

Jäämurdmise teenuse tõhusus

Probleem

Eesti pikaajaline jäämurdevõimekus ei ole piisav, sest see sõltub talvede raskusest ja vananeva laevastiku tehnilisest seisukorrast. Muutlikes jääoludes võivad pikaajalised fikseeritud tasuga valmisolekulepingud (Botnica) olla kulukad: tasu makstakse ka vähese kasutusega perioodide

eest ning lepingu paindlikkus tegelike oludega kohanemiseks on piiratud. Samal ajal on riigi teised jäämurdjad tehniliselt vananenud ning nende ülalpidamis- ja remondikulud kasvavad.

Ebapiisav jäämurdevõimekus ohustab külma talve korral sadamate, kaubavedude ja elutähtsate teenuste toimepidevust ning võib kriisiolukorras mõjutada ka riigikaitse logistikat. Planeerimisriski näitavad viimaste talvede suured erinevused: 2023/2024. aasta jäämurdeperiood kestis 104 päeva ja abi osutati 210 laevale; 2025/2026. aastal kestis periood 98 päeva ning Soome lahel abistati 58 ja Pärnu lahel 115 laeva. Mõlemal talvel rakendati kogu riigi jäämurdevõimekus. Seevastu 2024/2025. aasta talvel jäämurdevajadust ei tekkinud.

Taust

Jäämurdmine on Eestis strateegiliselt oluline avalik teenus, sest jäärohketel talvedel sõltub sellest kaubalaevade ligipääs enamikule Liivi ja Soome lahe sadamatele. Teenust korraldab Transpordiamet peamiselt Soome lahe sadamates, sealhulgas Muugal, Sillamäel ja Kundas, ning Pärnu lahel. Väinamere sadamatele ja saarestikule riik jäämurdeteenust ei osuta.

Riik kasutab jäämurdmiseks laevu Tarmo, EVA-316 ja Botnica, millest viimane kuulub TS Shippingule. Jäämurdevõime on ka reisiparvlaevadel, mereväe alustel ja mõnel äriühingutele kuuluval laeval.

TS Shipping osutab Botnicaga avalikku jäämurdeteenust aastatel 2022–2032 ajavahemikul 20. detsembrist 20. aprillini. Lepingu kogumaksumus on ligikaudu 54,2 miljonit eurot ehk keskmiselt 5,4 miljonit eurot aastas. Alates 2025/2026. aasta tööperioodist võib tasu indekseerida Eesti tarbijahinnaindeksiga, kuid mitte üle 3% aastas. Transpordiamet tasub kõigi 120 lepingulise prahipäeva eest sõltumata sellest, kui palju laeva tegelikult jäämurdmiseks kasutatakse. Näiteks 2020. aastal oli rakendusaste 68%. Juunist oktoobri lõpuni kasutatakse Botnicat Põhja-Kanada arktilistes vetes rauamaagi veol. Pärast lepingu lõppemist 2032. aastal võib teenuse hind märkimisväärselt, hinnanguliselt kuni kaks korda, suurened.

Jäämurdja Tarmo on 63 ja EVA-316 46 aastat vana. Mõlema valmisolekus hoidmine on kulukas ning tehniliste rikete risk suureneb. Tarmo tehniline ressurss ammendub eeldatavasti 2028. aastal ja laev on otsustatud asendada. Uue laeva hinnanguline maksumus on 122 miljonit eurot. Kuna eeldatav Euroopa Liidu toetus vähenes 33,6 miljoni euronit ning riigi eelarvestrateegias ei ole 88,4 miljoni euro suuruse omafinantseeringu katteks vahendeid, on uue laeva ehitamisest esialgu loobutud. Selle asemel kaalutakse mitmeotstarbelise jäämurdevõimega laeva pikaajalist prahtimist koos väljaostuvõimalusega. Ilma uue jäämurdjata suudaks Eesti alates 2029. aastast tagada Soome lahel teenuse üksnes pehmetel talvedel.

EVA-316 tehnilise eluea pikendamiseks on 2026. aastal kavandatud nelja miljoni euro suurune klassiremont, mis hõlmab peajõuseadme muundurite vahetamist. Järgmise kümnendi jooksul tuleb ka see laev asendada. Jäämurdjate riskasutust Soome ja Liivi lahel piirab nende süvis.

Transpordiameti 2023. aastal tellitud uuringu „Eesti jäämurdeteenuse osutamise alternatiivide analüüs“ kohaselt ei ole karmi talve korral võimalik kõiki laevu mõistliku aja jooksul teenindada ühe jäämurdjaga. Soojadel ja keskmistel talvedel on minimaalselt vaja üht nüüdisaegset jäämurdjat Soome lahele ja üht väiksemat jäämurdjat Liivi lahele.

Jäämurdevajadust võivad tulevikus suurendada karmistuvad keskkonnanõuded. Heitkoguste vähendamiseks väheneb laevade mootorivõimsus ja muutub kerekuju, mistõttu halveneb nende iseseisev jääläbimisvõime. Avameretuulepargid võivad muuta jää liikumist ja soodustada rüsijää

teket. Venemaa nõuetele mittevastava varilaevastiku tihedam liiklus suurendab reostusriski, kuid Eesti võime likvideerida reostust rasketes jääoludes on väga piiratud.

Jäämurdeteenuse baasrahastus ei kata lepingulisi kohustusi. Riigi eelarvestrateegias ette nähtud ligikaudu 5,9 miljonile eurole aastas lisaks on seni tulnud puudujääk, umbes kaks miljonit eurot aastas, katta Vabariigi Valitsuse reservist. Ainuüksi Tarmo aastane valmisolekukulu on ilma suuremahuliste dokitöödeta hinnanguliselt kaks miljonit eurot.

Riigieelarve seisukohalt on peamised kulusurved ja riskid järgmised:

- pikaajalise fikseeritud tasuga Botnica lepingu vähene paindlikkus muutlike jääolude korral;
- piiratud turust tulenev oht, et teenuse hankimine vabaturult muutub pikaajaliselt kallimaks;
- vananenud laevade kasvavad ülalpidamis- ja remondikulud ning remondivõlg;
- uute laevade ehitushinna kasv, mida on hinnatud ligikaudu 10%-le aastas;
- oht, et külma talve ja ulatusliku kriisi kokkulangemisel ei piisa sadamate, kaubavedude, elutähtsate teenuste ega riigikaitse logistika toimimiseks jäämurdevõimekusest.

Tõhustamisvõimalused

Tõhustamise eesmärk on vähendada pikaajalist kulusurvet ning maandada varustuskindluse, julgeoleku ja erakorraliste kulude riske:

- Uue laeva prahtimisel tuleks leppida kokku Botnica lepingust paindlikum tasumudel: väiksem fikseeritud valmisolekutasu, suurem tasu tegelikult tehtud töö eest ning võimalus kasutada laeva pehmetel talvedel muude tellimuste täitmiseks.
- Uued laevad peaksid olema mitmeotstarbelised. Lisaks jäämurdmisele võiksid need teha mereuuringuid ja kaabliremonti, tõrjuda merereostust jääoludes, osaleda otsingu- ja päästetöödel ning patrullimisel, toimida kriisijuhtimiskeskuse ja mereväe toetuslaevana ning võimaluse korral osutada avamereenergeetika ja -vesiviljeluse teenuseid.
- Liivi lähel tuleks uue laeva kõrval hinnata odavama alternatiivina eemaldatava jäämurdevööri soetamist ja võimsa merepukseri rentimist talveperioodiks. See võimaldaks kasutada laeva jäävabal ajal muudeks töödeks ja vähendada püsivaid mehitamiskulusid.
- Kaaluda tuleks kõrge jääklassi ja väikese süvisega mitmeotstarbelise laeva pikaajalist prahtimist koos riigi väljaostuoptsiooniga kogu lepinguperioodi vältel. Erasektori investering vähendaks riigi esialgset kapitalivajadust, samal ajal kui mehitamine ja tehniline juhtimine võiks jääda Riigilaevastikule.
- Soomega tuleks sõlmida kokkulepe täiendava jäämurdevõime kasutamiseks kriisiolukorras.
- Satelliitseire ja tehisintellekti abil tuleks optimeerida laevade marsruute ning jäämurdjate kasutust.
- Järgmise Euroopa Liidu eelarveperioodi vahenditest tuleks taotleda rahastust jäämurdevõime arendamiseks.

Mõju riigieelarvele

Senise lahenduse jätkamine ehk uue jäämurdja soetamise edasilükkamine ja täiendavate prahilepingute sõlmimine oleks hinnanguliselt 182,8 miljonit eurot kallim kui uue

mitmeotstarbelise jäämurdja soetamine. Tarmo kasutusea pikendamine 15 aasta võrra nõuaks meresõidukõlblikkuse säilitamiseks veel 50–56 miljoni euro suurust investeeringut. Ilma sellise investeeringuta piirduksid Tarmo aastased kulud ligikaudu kahe miljoni euro suuruse valmisolekukuluga, kuid suureneks ulatuslike ja kallite rikete tõenäosus.

Edasised tegevused

- Teha turu-uuring täiendava mitmeotstarbelise jäämurdevõimega laeva pikaajalise prahtimise, väljaostuvõimaluste ja maksumuse kohta

Kriitilise taristu kaitse

Probleem

Kliimaministeerium (KLIM) korraldab Eestis 22 elutähtsast teenusest kaheksa toimepidevust ning on seega suurima elutähtsate teenuste arvuga valitsemisala. Nende teenuste ulatuslik häire või katkestus võib põhjustada riikliku hädaolukorra, ohustada inimeste elu ja tervist, häirida teiste elutähtsate ja üldhuviteenuste toimimist, põhjustada ulatuslikku keskkonnakahju ning mõjutada märkimisväärselt riigi majandust ja riigikaitset. Teenuse toimepidevus sõltub muu hulgas kriitilisest taristust, seadmetest, personalist ja varudest.

Eelarverevisjoni seisukohalt seisneb probleem selles, et elutähtsate teenuste ebapiisav toimepidevuse korraldus ja kriisideks valmisolek suurendavad tulevase eelarveriske. Kui riskide hindamise, toimepidevuse seire, kriitiliste sõltuvuste kaardistamise, õppuste, investeerimisvajaduste koondamise ja kaitsemeetmete ettevalmistamise võimekus ei ole piisav, võivad puudused ilmneda alles kriisi ajal, mil lahendused on kallimad, ajakriitilisemad ja ühiskonnale suurema mõjuga.

Taust

Hädaolukorra seaduse alusel korraldab KLIM järgmiste elutähtsate teenuste toimepidevust: elektri, maagaasi ja vedelkütusega varustamine; riigiteede sõidetavuse tagamine; lennuväljade, aeronavigatsiooniteenuse, avaliku raudtee ja sadamate toimimine. Neli viimast teenust lisandusid KLIMi vastutusalasse 2024. aasta oktoobris jõustunud seadusemuudatusega.

KLIMi valdkondades on 45 elutähtsa teenuse osutajat (ETO), kes vastavad eriseadustes sätestatud kriteeriumidele. Riigikogus menetletava elektrituruseaduse muudatusega kavandatakse elektrivaldkonna ETO-de kriteeriumide muutmist, mille tulemusel võib lisanduda veel seitse teenuseosutajat.

Seega ei ole tegemist 2026. aastal tekkinud uue ülesandega, vaid juba jõustunud kohustuste sisulise rakendamise ja selleks vajaliku võimekusega. Lisandunud ülesannete täitmiseks ei ole seni eraldatud täiendavaid vahendeid. Eelarverevisjoni seisukohalt tuleb hinnata, kas KLIMi korraldus-, seire- ja koordineerimisvõimekus vastab teenuste tegelikule riskitasemele, nende vastastikustele sõltuvustele ning muutunud julgeolekuolukorrale.

KLIM peab elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutusena (ETKA) kehtestama kõigi oma valdkonna elutähtsate teenuste kirjelduse ja toimepidevuse nõuded. Need hõlmavad muu hulgas teenustaset, valmisolekut osutada teenust teiste elutähtsate teenuste katkestuse korral, katkestuste ennetamist, teenuse taastamist ja teavitamise korda. Lisaks peab ministeerium määrama valdkondlikud ETO-d, nõustama neid kriisideks valmistumisel, kinnitama nende

riskianalüüsid ja toimepidevuse plaanid ning tegema järelevalvet nõuete täitmise ja õppuste korraldamise üle.

Iga elutähtsa teenuse kohta tuleb koostada riiklik hädaolukorra lahendamise plaan, seda korrapäraselt ajakohastada ning korraldada vähemalt kord kahe aasta jooksul koostöös partneritega õppus. Planeerimisel tuleb arvestada kõigi võimalike ohtude ja kriisiolukordadega tsiviilkriisist sõjalise ohuni. Erinevalt enamikust ministeeriumidest peab KLIM juhtima ka elutähtsa teenuse katkestusest põhjustatud hädaolukorra lahendamist. See eeldab ööpäevaringset reageerimisvõimekust, mida ministeeriumil praegu ametlikult ei ole. Muutunud ohukeskkonnas tuleb KLIMil siiski iga kuu reageerida eri ulatusega intsidentidele ja koordineerida nende lahendamist riigi tasandil.

Põhikoormus langeb KLIMi kriisiosakonnale, kus on 4,5 ametikohta. Osakond koordineerib ministeeriumi ja valitsemisala kriisireguleerimist ning riigikaitse ülesandeid ja infoturbe juhtimissüsteemi rakendamist. Samuti tagab osakond ööpäevaringse valmisoleku võtta vastu teavet intsidentide ning elutähtsate teenuste häirete ja katkestuste kohta, korraldab kriisiaegset infovahetust, koordineerib ETO-de riskianalüüside ja toimepidevuse plaanide kinnitamist ning infoturbeauditeid. Valdkondliku sisendi annavad ministeeriumi sisuosakonnad.

Kõigi elutähtsate teenuste toimepidevuse nõuded on praeguseks ministri määrustega kehtestatud. Elektri-, maagaasi-, lennundus-, sadama- ja raudteevaldkonnas on ETO-d määratud; vedelkütuse ja riigiteede sõidetavuse valdkonnas on see veel pooleli. Kõik ETO-d peavad 2026. aasta lõpuks koostama või ajakohastama oma riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani. See eeldab KLIMilt 45 ETO nõustamist ja nende dokumentide kinnitamist.

Samal ajal peab KLIM koostama lennunduse, sadamate ja raudtee riiklikud hädaolukorra lahendamise plaanid ning ajakohastama elektri-, maagaasi-, vedelkütuse- ja riigiteede valdkonna olemasolevad plaanid. Iga plaani kohta tuleb korraldada riigi tasandi kriisireguleerimisõppus ning kogu protsessi vähemalt kord kahe aasta jooksul korrata.

KLIMi vastutusalas olevad teenused on tugevalt vastastikku sõltuvad. Näiteks sõltub kütuse kättesaadavus elektrist ja logistika omakorda kütusest. Elektrikatkestus võib häirida side- ja andmesüsteeme, liiklusjuhtimist ning sadamate, raudtee, lennuväljade, kütuse- ja gaasivarustuse toimimist. Transpordiühenduste, sadamate või raudtee häired võivad omakorda kahjustada varustuskindlust, kriitiliste kaupade liikumist ja riigikaitse valmisolekut.

Seetõttu ei piisa üksikute teenuste formaalsetest riskianalüüsides ja plaanidest. Vaja on tervikvaadet kriitilistele sõlmpunktidele ja sõltuvustele, teenuste taastamisaegadele ning investeerimisvajadustele.

2025. aastal ankruga kahjustatud EstLink 2 ühenduse parandamine maksis ligikaudu 70 miljonit eurot ja kestis seitse kuud. Kõrgemast elektrihinnast ühiskonnale tekkinud kogukulu on hinnatud ligikaudu 300 miljonile eurole. Tõhusama veealuse seiresüsteemi hinnanguline maksumus on seevastu 20–30 miljonit eurot. See näide osutab, et kriisi ennetamine võib olla märksa odavam kui selle tagajärgede kõrvaldamine.

Seetõttu tuleb koostöös ETO-de ja partnerasutustega leida kulutõhusaimad lahendused, mis vähendavad intsidentide tõenäosust, mõju ja kaasnevaid kulusid ETO-dele, riigieelarvele ning ühiskonnale. Näiteks sõltub merealuse energiataristu turvalisus ka Kaitseministeeriumi valitsemisala võimekusest.

Tõhustamisvõimalused

Kriitilise taristu ja elutähtsate teenuste puhul ei tähenda tõhustamine tegevuste vähendamist, vaid korralduse riskipõhist tugevdamist. Eesmärk on suunata piiratud eelarvevahendid meetmetesse, mis vähendavad kõige enam teenusekatkestuste, taastamise ja kriiside kulusid.

Esiteks tuleb tugevdada ETO-de nõustamist ning nende riskianalüüside, toimepidevuse plaanide ja õppuste kontrolli. Samuti tuleb suurendada KLIMi riiklikku kriisijuhtimisvõimekust. See aitab vähendada nii intsidentide tõenäosust kui ka nende võimalikku mõju ja eelarvekulu.

Teiseks tuleb toimepidevusvajadused siduda selgemalt KLIMi eelarve- ja juhtimisprotsessiga. Eelarveotsuseid tuleks teha võrreldava riskivähenduse alusel: milline risk väheneb, millise teenuse toimepidevus paraneb ning milline võimalik tulevane kulu jääb ennetava tegevuse tulemusel ära.

Samuti tuleb määrata vajalike investeeringute sobivaimad rahastusallikad. Võimalikud lahendused on ETO-de omafinantseering, kui selleks on õiguslik alus; riigieelarve vahendid, mille puhul võib olla vaja riigiabi luba; ning Euroopa Liidu järgmise mitmeaastase finantsraamistiku vahendid. Rahastusvõimaluste ettevalmistamine ja projektide esitamine eeldavad täiendavat tööjõuressurssi.

Riigikantselei eestvedamisel ajakohastatava riigikaitse arengukava 2026–2035 koostamisel on hinnatud, et KLIM vajab riigikaitse ülesannete, sealhulgas elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks, ligikaudu 4,5 miljardit eurot täiendavat rahastust. Sellele lisanduvad iga-aastased ülalpidamiskulud.

Riigi laborite konsolideerimine

Probleem

Riigi laboriteenuste korralduses esineb endiselt ebatõhusust, mis väljendub dubleerivas seadmepargis ja suurtes halduskuludes. Kõige selgemalt ilmneb see veeanalüüside valdkonnas, kus sarnaseid teenuseid osutavad paralleelselt nelja eri valitsemisala laborid: EKUK, TA, METK ja LABRIS. Laborid tegutsevad osaliselt samades piirkondades ja konkureerivad omavahel. 2025. aasta ülevaate kohaselt ei ole probleem lahendatud. Näiteks on KLIM alustanud REMiga läbirääkimisi Saaremaal tehtavate veeanalüüside konsolideerimiseks, kuid LABRIS jätkab samal ajal seal veeanalüüside tegemist.

Taust

Probleemi on käsitletud juba mitmes varasemas analüüsis. Aastatel 2017–2018 tellitud analüüs „Riiklike laborite tegevuse optimeerimise analüüs“ käsitles muu hulgas vee- ja toiduvaldkonna laboreid ning esitas ettepanekuid riikliku järelevalve ja seire analüüse tegevate laborite töökorralduse tõhustamiseks.

Rahandusministeeriumi 2021. aastal tellitud analüüs „Riigi laborite konsolideerimise analüüs“ kinnitas samu kitsaskohti. Laborite, neid haldavate ministeeriumide ning teiste asjaosaliste vähenenud koostöö ja koordineerimine põhjustavad seadmete ebaühtlast kasutust. Laboriteenuste ümberkorraldamine on osa laiemast riigi tugiteenuste konsolideerimisest, mille käigus on edasi liigutatud näiteks IT-baas- ja serveriteenuste ning arvestusteenuste koondamisega.

Veeanalüüside dubleerimine on siiski püsinud. Asutused põhjendavad paralleelset teenuseosutamist peamiselt teenuse piirkondliku kättesaadavuse ja laborite erineva valdkondliku pädevusega. 2025. aasta ülevaade kinnitab, et 2021. aasta analüüsis kirjeldatud probleemid on endiselt aktuaalsed.

Tõhustamisvõimalused

- Vähendada valitsemisalade ülest dubleerimist, koondades samas piirkonnas tehtavad veeanalüüsid võimaluse korral ühte laborisse.
- Anda Saaremaal LABRISe tehtavad veeanalüüsid üle EKUKile. See lõpetaks kahe riikliku labori paralleelse tegevuse samas piirkonnas ja rakendaks ühe 2021. aasta analüüsi ettepanekutest.
- Kaaluda laboriteenuste tellimist erasektorilt valdkondades, kus see on võimalik teenuse kvaliteeti, toimepidevust ja kättesaadavust halvendamata. See võimaldaks vähendada riigi seadmeparki ja halduskoormust.
- Hinnata enne iga konsolideerimisotsust selle mõju riigieelarvele ja teenuste ühikuhinnale. Näiteks võib veeanalüüside väljaviimine LABRISe Saaremaa laborist suurendada seal tehtavate muude, sealhulgas loomataudidega seotud analüüside ühikuhinda. Seetõttu peab iga ümberkorraldusega kaasnema terviklik kulude ja tulude analüüs.

EL 2028+ eelarveperioodi muudatustest tulenev mõju rakendussüsteemile

Probleem

Riigireformiga kavandatud ühtse rakenduskeskuse loomine ei ole lõpule viidud. Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) kõrval tegutsevad struktuurivahendite rakendusüksustena jätkuvalt Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) ja Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS) ning ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) valdkonnas Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA). Seetõttu dubleeritakse osaliselt sarnaseid ülesandeid ja jääb täielikult saavutamata ühtse rakenduskeskuse mastaabisääst.

ELi 2028. aasta järgsel eelarveperioodil kavandavad muudatused suurendavad vajadust rakendussüsteem üle vaadata. Ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) ja ÜPP reeglite ühtlustamine ning ulatuslikum üleminek tulemuspõhisele rahastamisele vähendavad eeldatavasti toetuste menetlemise ja kuludokumentide kontrollimisega seotud töömahtu. Seetõttu tuleb hinnata RTK, KIKi, EISi ja PRIA tulevast rolli välisvahendite rakendamisel ning leida võimalused süsteemi konsolideerimiseks ja tõhustamiseks.

Taust

Ühtse rakenduskeskuse loomine jäi riigireformi käigus osaliseks: RTK kõrval jätkavad rakendusüksustena KIK ja EIS ning ÜPP valdkonnas PRIA. Riigikontroll on korduvalt juhtinud tähelepanu sellele, et killustunud rakendussüsteem on taotlejale keerukam ja riigile kulukam. Keskne rakenduskeskus võimaldab vähendada rakendus- ja tugiteenuste, sealhulgas IT-, personali- ja õigusabikulusid. Seda näitab ka RTK väiksem keskmine kulu rakendatud toetuseuro kohta võrreldes eraldiseisvate rakendusüksustega. Konsolideerimisel tuleb siiski tagada valdkondliku pädevuse säilimine, sest selle võimalik nõrgenemine on olnud üks peamisi tsentraliseerimise vastuargumente.

Kliimaministeeriumi valitsemisala andmed osutavad samuti konsolideerimisvõimalusele. 2021. aasta järgse perioodi struktuurivahenditest rakendab KIK ligikaudu 7,7% ja RTK 66% ning tehnilise abi vahenditest vastavalt 10,6% ja 58,8%. KIKi rakendus- ja halduskulu toetuseuro kohta on RTK omast suurem. RTK rakendab juba ligikaudu kaks kolmandikku valitsemisala välisvahenditest ning haldab kesket menetlussüsteemi SFOS nii struktuurivahendite kui ka riigisiseste toetuste puhul. 2024. aasta lõpu seisuga rahastati KIKis struktuurivahendite tehnilisest abist ligikaudu 28 ametikohta, samal ajal kui töotajaid oli kokku 88. Neist ametikohtadest ligikaudu pooled olid projektikoordinaatorid, ülejäänud juhid, juristid, järelevalvespetsialistid ja assistendid. KIKi ülesanded on viimastel aastatel samal ajal laienenud: lisaks rakendusüksuse rollile tegeleb asutus keskkonnavaldkonna arendustegevuste ja koostööprojektide algatamise ning elluviimisega. Erametsakeskuse liitumise järel lisandus ka riigieelarvest ja ÜPP vahenditest rahastatavate metsandustoetuste rakendamine. Ülesannete laienemise tõttu suurendati 2025. aastal KIKi juhatuse koosseisu.

Struktuurivahendite rakendusüksuse ülesannete võimalik üleandmine RTK-le puudutaks hinnanguliselt 32% KIKi töötajatest ja tegevuskuludest. Hinnang ei hõlma ÜPP rakendussüsteemi võimalikke muudatusi metsandustoetuste puhul ega riigisiseste toetuste täiendavat konsolideerimist, mis võiks mõju suurendada.

Tõhustamisvõimalused:

- Viia ühtse rakenduskeskuse loomine lõpule, koondades KIKi ja EISi rakendusüksuse ülesanded võimalikult suures ulatuses RTK-sse ning hinnates samas ka riigisiseste toetuste rakendamise konsolideerimist.
- Analüüsida kogu toetuste rakendussüsteemi konsolideerimise ja töökorralduse optimeerimise võimalusi, lähtudes ELi 2028. aasta järgsel eelarveperioodil kavandatavast tulemuspõhisest rahastamisest.
- Määrata enne konsolideerimist kindlaks ülesanded, mille puhul on valdkondliku pädevuse säilitamine rakendusasutuses põhjendatud, ning korraldada pädevuse hoidmine selgelt ja kulutõhusalt.
- Hinnata ümberkorralduse mõju rakenduskuludele, töötajate arvule, toetuste menetlusajale ja taotlejate halduskoormusele.

Muud teemad ja tõhustamisvõimalused

Algselt tõstatatud laiemast loetelust jäid edasisest käsitlest välja valitsemisala asutuste ülesannete jaotus Keskkonnaameti, Keskkonnaagentuuri ja Riigimetsa Majandamise Keskuse vahel, keskkonnatasude ja sissenõudmise tõhustamine, valdkonna riigiülesannete delegeerimine äriühingutele ja valitsemisala sõidukipargi haldus.

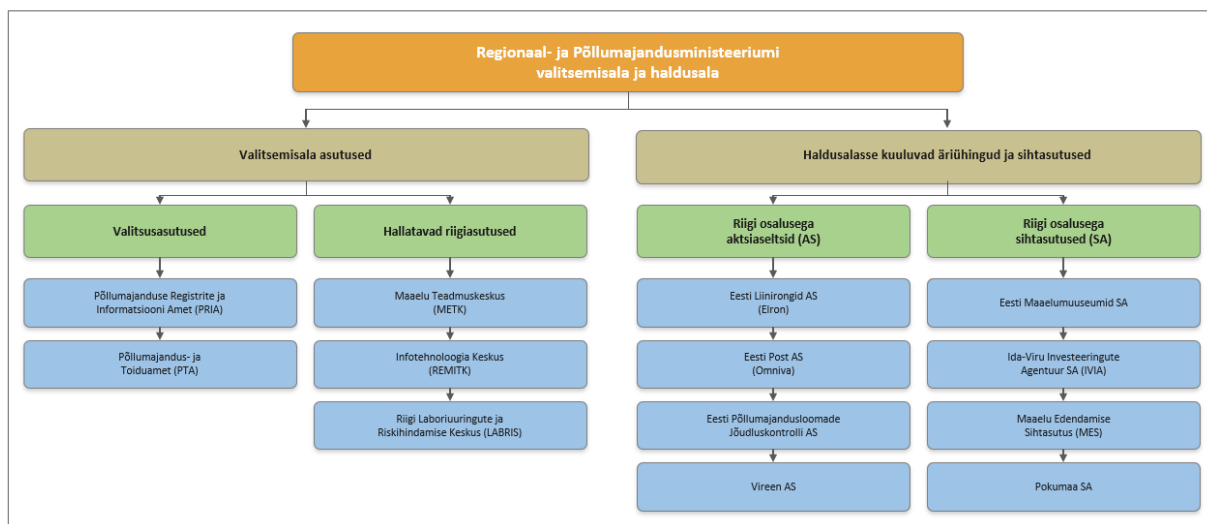
2. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala

3.1. Valitsemisala ulatus, ülesanded ja administratiivne struktuur

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (REM) loodi 1. juulist 2023 Maaeluministeeriumi ümberkorraldamisega, eesmärgiks maaelu- ja regionaalteemad ühe ministri juhtida ning vähendada piirkondlikku mahajäämust. Rahandusministeeriumist tulid üle regionaalpoliitika, KOV-poliitika ja -finantsjuhtimine ning ruumiline planeerimine, Keskkonnaministeeriumist Maa-amet ja MKM-ist riigisisene ühistransport. Alates 2025. a viidi REMi alt Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse ruumilise planeerimise korraldamine ja maa- ja ruumivaldkonna ülesanded (sh Maa-amet).

REM peamiseks rolliks on kavandada ja viia ellu riigi regionaal-, maaelu-, põllumajandus- ning kalanduspoliitikat, samuti kujundada kohalike omavalitsuste ja regionaalhalduse poliitikat ning korraldada riigisisest ühistransporti ja postisidet. Valitsemisala laiem eesmärk on tagada Eestis tasakaalustatud piirkondlik areng, konkurentsivõimeline ja kestlik toidutootmine, elujõulised kogukonnad ning kvaliteetne elukeskkond ja avalike teenuste kättesaadavus kogu riigis.

REM valitsemisalas on valitsusasutustest Põllumajandus- ja Toiduamet (PTA) ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA). Hallatavatest riigiasutustest on valitsemisalas Maaelu Teadmuskeskus (METK), Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus (LABRIS) ning alates 1. juunist 2025 valitsemisala IT-keskus REMITK. Haldusalas on mitmed riigi osalusega äriühingud ja sihtasutused.



Joonis 26. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala ja haldusala struktuur (2026).

Valitsemisala riigieelarvelistes asutustes töötas 2025. a (täistööajale arvestatuna) kokku 1406 töötajat.

Tabel 5. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala riigiasutuste töötajate arv 2023-2025.

Asutus	Töötajate arv*			Muutus 2023 - 2025	
	2023	2024	2025	Arv	%
Maa-Amet	272	272	0	-272	-100%
Maaelu Teadmuskeskus	281	302	296	15	5%
Põllumajandus- ja Toiduamet	452	455	378	-74	-16%
Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet	342	349	326	-16	-5%
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	268	298	262	-6	-2%
REMITK			18	18	0%
Riigi Laboriuuringite ja Riskihindamise Keskus	121	125	126	5	4%
Kokku	1736	1801	1406	-330	-19%

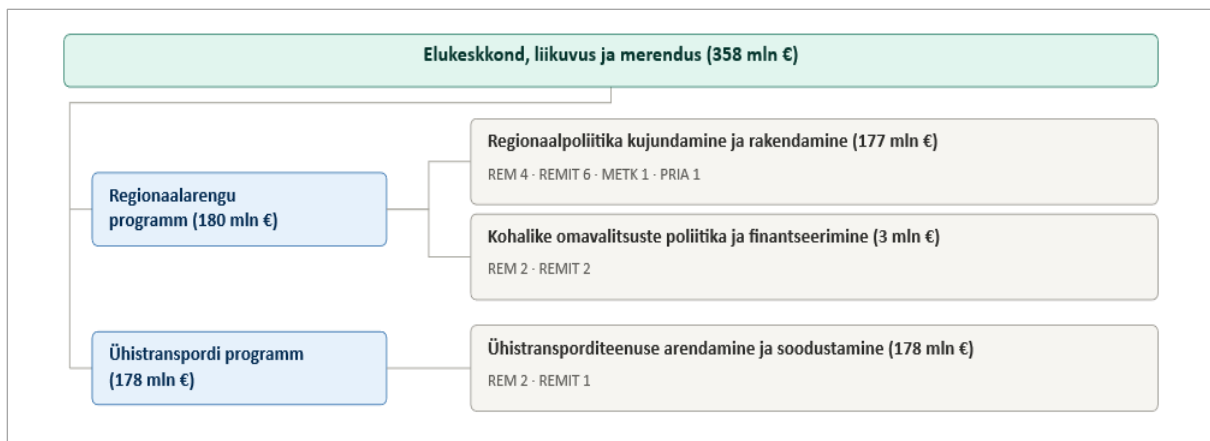
*Täistöötajale taandatud aasta keskmine töötajate arv.

3.2. Valitsemisala tegevuspõhine vaade

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala tegevused ja eelarve jaotuvad kahte tulemusvaldkonda: „Põllumajandus ja kalandus“ ning „Elukeskkond, liikuvus ja merendus“. Valitsemisala hõlmab nelja programmi, 18 programmi tegevust ja 99 teenust. Teenuseid osutab kuus asutust.

Tulemusvaldkonna „Põllumajandus ja kalandus“ strateegiline alusdokument on „Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030“ (PõKa), mille üldeesmärk on, et Eesti toit on eelistatud, elurikkus on hoitud, toidusektori ettevõtted on edukad ning maa- ja rannakogukonnad elujõulised. Arengukaval on kaks alaeesmärki: tark ja kestlik põllumajandus, toidutootmine ja maaelu koos ohutu toidu ja hoitud keskkonnaga ning kestlik kalandus, mis tagab valdkonna konkurentsivõime ja kalavarude jätkusuutliku majandamise. Arengukava viiakse ellu kahe programmiga: biomajanduse programm (vastutab biomajanduse asekanstler) ja toiduohutuse programm (toiduohutuse asekanstler).

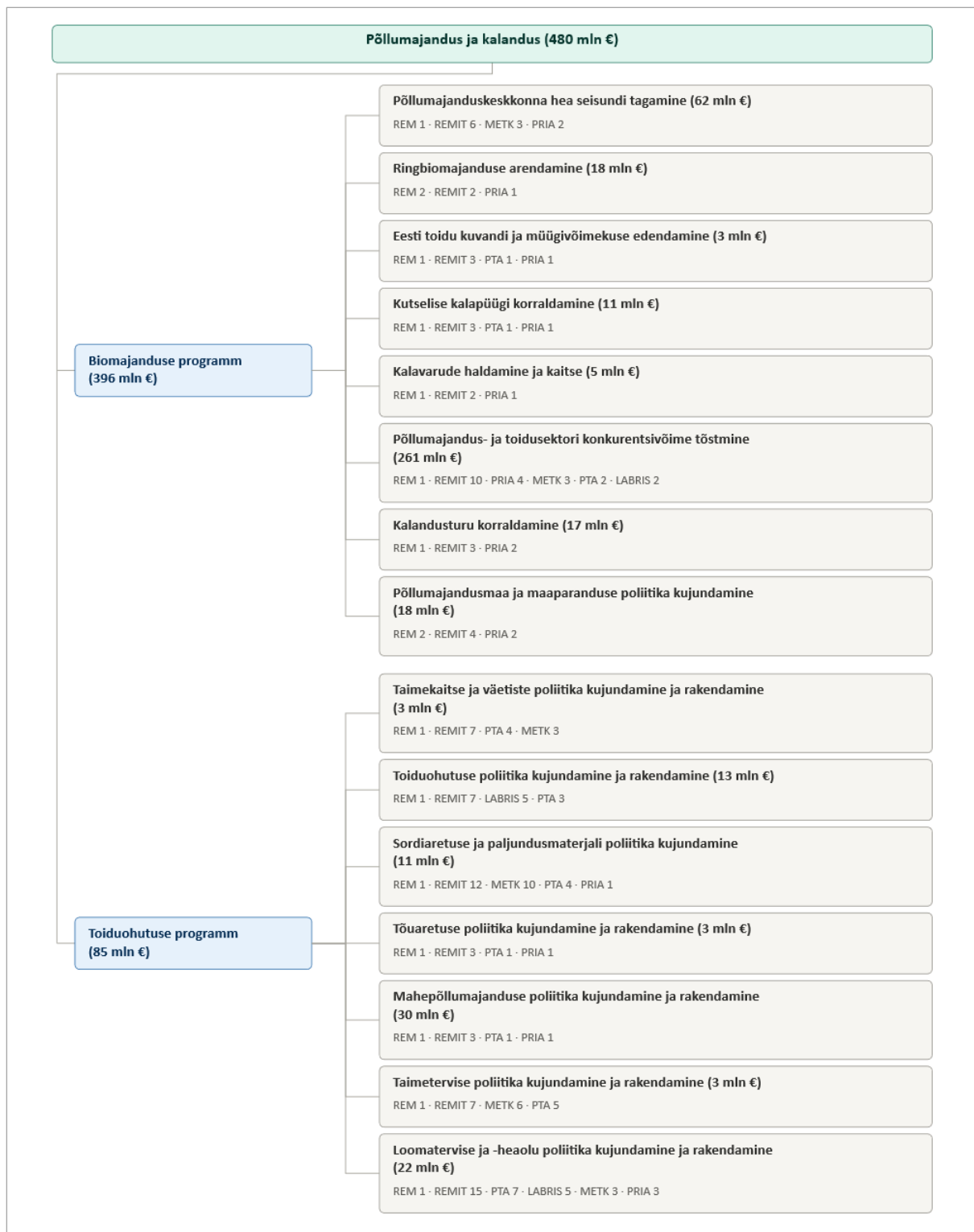
Valdkonna rahastamine toimub peamiselt Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika fondide (EAGF ja EAFRD) ning Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kaudu, mistõttu on arengukava eesmärkide elluviimine tihedalt seotud ÜPP strateegiakava ja EMKVF meetmete rakendamisega.



Joonis 27. Tulemusvaldkonna „Elukeskkond, liikuvus ja merendus“ jaotus⁷

Tulemusvaldkonna „Elukeskkond, liikuvus ja merendus“ eesmärk on, et Eestis on kõigi vajadusi arvestav elukeskkond, liikuvuslahendused ning konkurentsivõimeline majandus. Tulemusvaldkond moodustati 2023. aastal valitsemisala vastutusvaldkondade ümberjagamise tulemusena ning koondab kolme valitsemisala programme: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kaks, Kliimaministeeriumi kolm ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ühe. Kogu tulemusvaldkonda hõlmavat valdkonna arengukava ei ole ega ole ka kavandatud. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi osa on regionaalarengu programm ja ühistranspordi programm, mõlemad regionaalarengu asekantsleri vastutusel. Ühistranspordi programm on seotud transpordi ja liikuvuse arengukavaga 2021–2035, mille eesmärkidesse panustab ka Kliimaministeeriumi transpordi ja liikuvuse programm. Regionaalarengu programmil ühte konkreetset alusdokumenti ei ole — regionaalareng ja kohalike omavalitsuste poliitika on läbivad teemad, mis seonduvad üleriigilise planeeringu „Eesti 2035+“, strateegia „Eesti 2035“ ja PõKaga.

⁷ Iseloomustavate mahtude aluseks on riigieelarve (2026. a algne eelarve) kulud, käibemaksuta. Programmi tegevuste all on selle raames teenuseid rakendavad asutused ja nende teenuste arv.



Joonis 28. Tulemusvaldkonna „Põllumajandus ja kalandus“ jaotus⁸

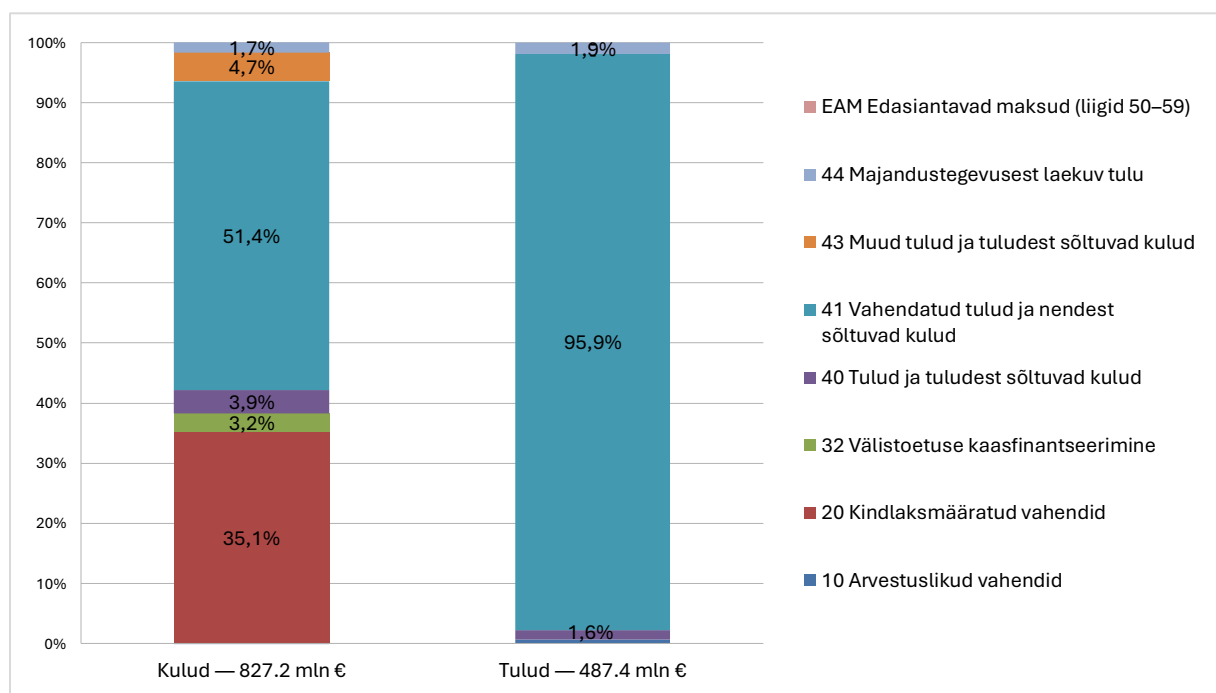
⁸ Iseloomustavate mahtude aluseks on riigieelarve (2026. a algne eelarve) kulud, käibemaksuta. Programmi tegevuste all on selle raames teenuseid rakendavad asutused ja nende teenuste arv.

3.3. Valitsemisala eelarve ja selle kasutamine

Peatükk annab üldistatud ülevaate valitsemisala 2025. aasta kulude struktuurist ja olulisematest kulukohtadest, samuti eelarvemahu muutumisest viimastel aastatel ning 2025. aasta eelarvejääkidest ja nende põhjustest. Revisjoni fookuses on eelkõige riigieelarve piirmääraga eelarve kasutus.

Valitsemisala tulud ja kulud

REM tuludest (vt Joonis 29) enamiku, ehk 96% moodustavad liik 41 (vahendatud tulud ja tuludest sõltuvad kulud) toetused - Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi otsetoetused, maaelu arengu vahendid ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi toetused. Väikeses osas on tulusid majandustegevusest. Eelarve kulude eelarvest 41,1% kaetakse riigi üldistest maksutuludest (piirmääraga vahendid). Kuludes on samuti suurima osakaaluga (51%) liik 41 vahendid, mis liiguvad PRIA kaudu tootjatele. Kindlaksmääratud vahendid (liik 20) katavad 35% ning ülejäänud liigid kokku alla 15% lõplikust eelarvest. Kokkuvõttes üle poole eelarvest on läbiv vahendamine, mille maht ja ajastus sõltuvad Euroopa Liidu rahastusperioodi väljamaksegraafikust, mitte riigisisestest eelarvevalikutest.

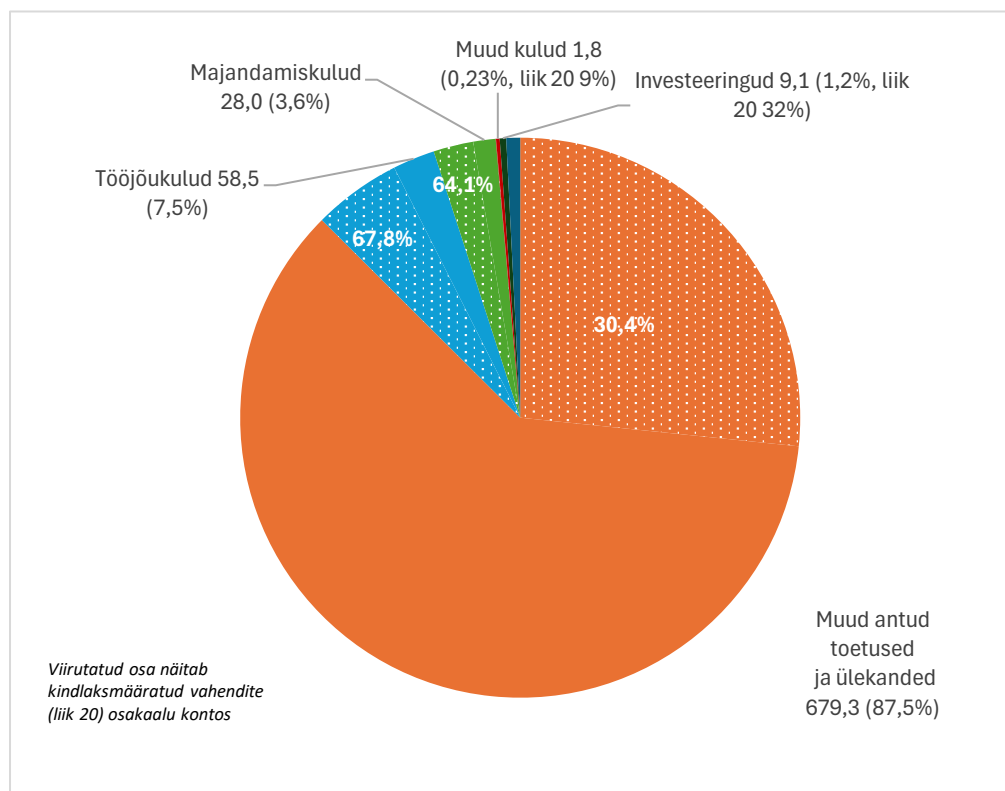


Joonis 29. REM valitsemisala kulude ja tulude eelarve struktuur liikide lõikes (2025. a lõplik eelarve⁹).

⁹ Piirmääraga ja piirmäärata vahendid, kõik liigid ja kogu majanduslik sisu.

Eelarvest üle poole (ligikaudu 58%) kaetakse välisvahenditest — maaelu, põllumajanduse ja kalanduse valdkonnas moodustavad välisvahendid 83% ning regionaalarengu ja ühistranspordi valdkondades 38%.

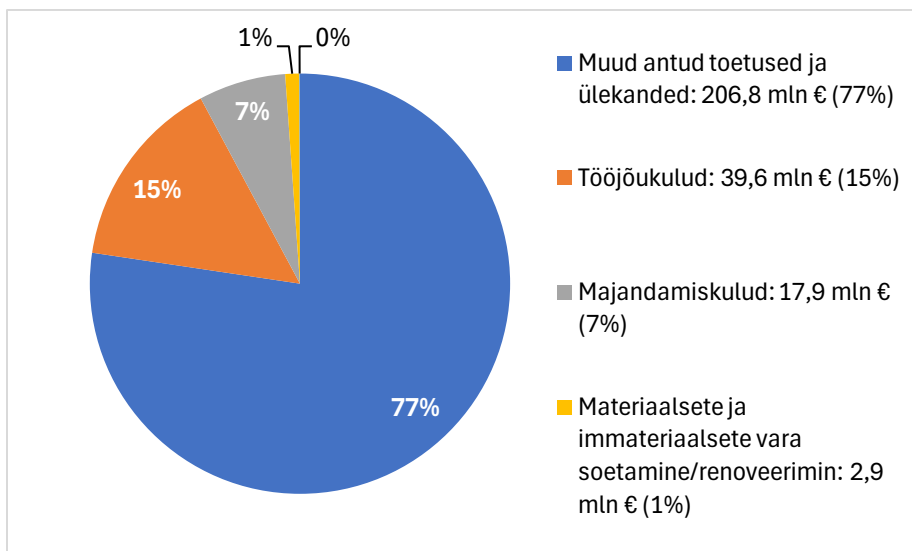
REM valitsemisala 2025. a tegelike kulude maht oli 776,6 mln eurot¹⁰, sellest 449,0 mln eurot moodustasid välisvahendid (57,8%). Kõige suurema osakaalu moodustasid toetused ja ülekanded – 67,8% kuludest (vt Joonis 30).



Joonis 30. REM valitsemisala 2025. a tegelike kulude (kulud ja investeeringud) jaotus kontode lõikes, mln €).

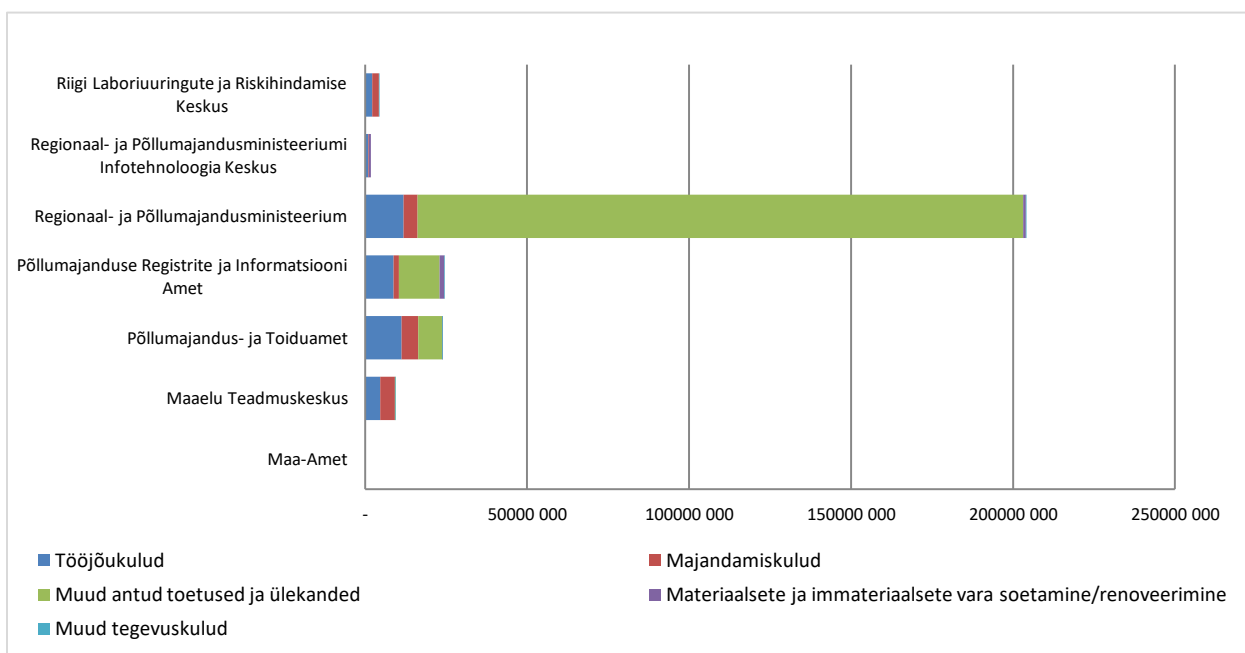
REM valitsemisala piirmääraga eelarve (vt Joonis 31) maht (liik 20) kulude ja investeeringute 2025. a tegelikud kulud olid 267,3 mln eurot, millest moodustasid 77% antud toetused ja ülekanded, millest omakorda ligi 77% on ühistranspordi toetused ja dotatsioonid, toetustest 9% on regionaalarengutoetused.

¹⁰ Piimäärata ja piirmääraga vahendid, kulud ja investeeringud, kõik liigid, 2025 RETA



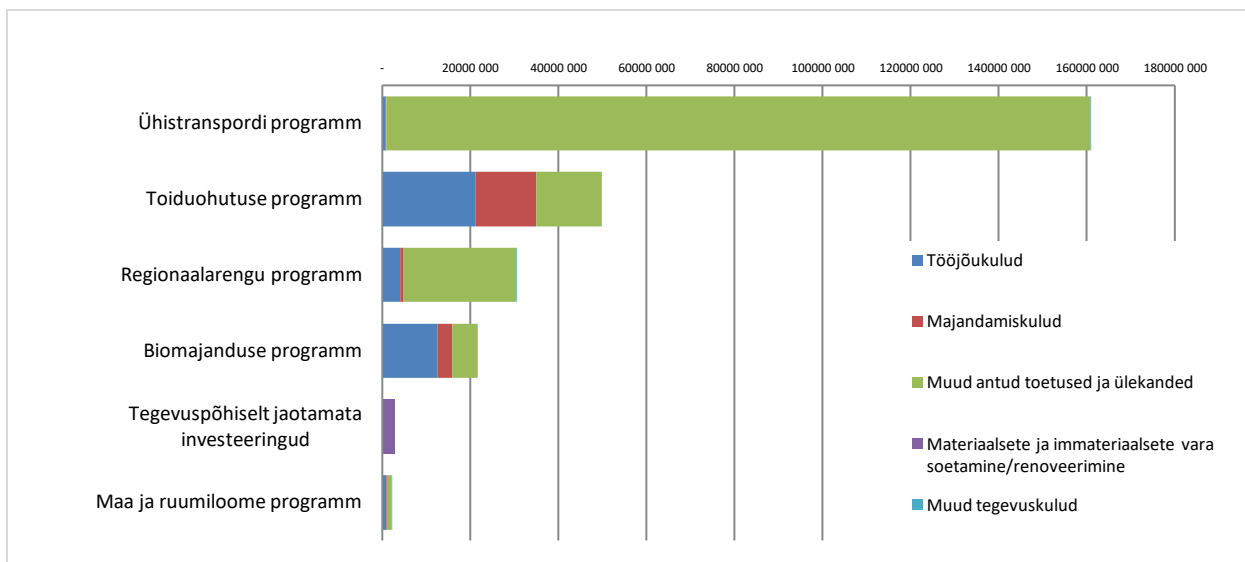
Joonis 31. REM valitsemisala piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus kontode lõikes (2025. a täitmine, kulud ja investeeringud, liik20).

Suurima osakaaluga (76%) on ministeeriumi eelarve, milles paikevad enamik valitsemisala toetusvahenditest.

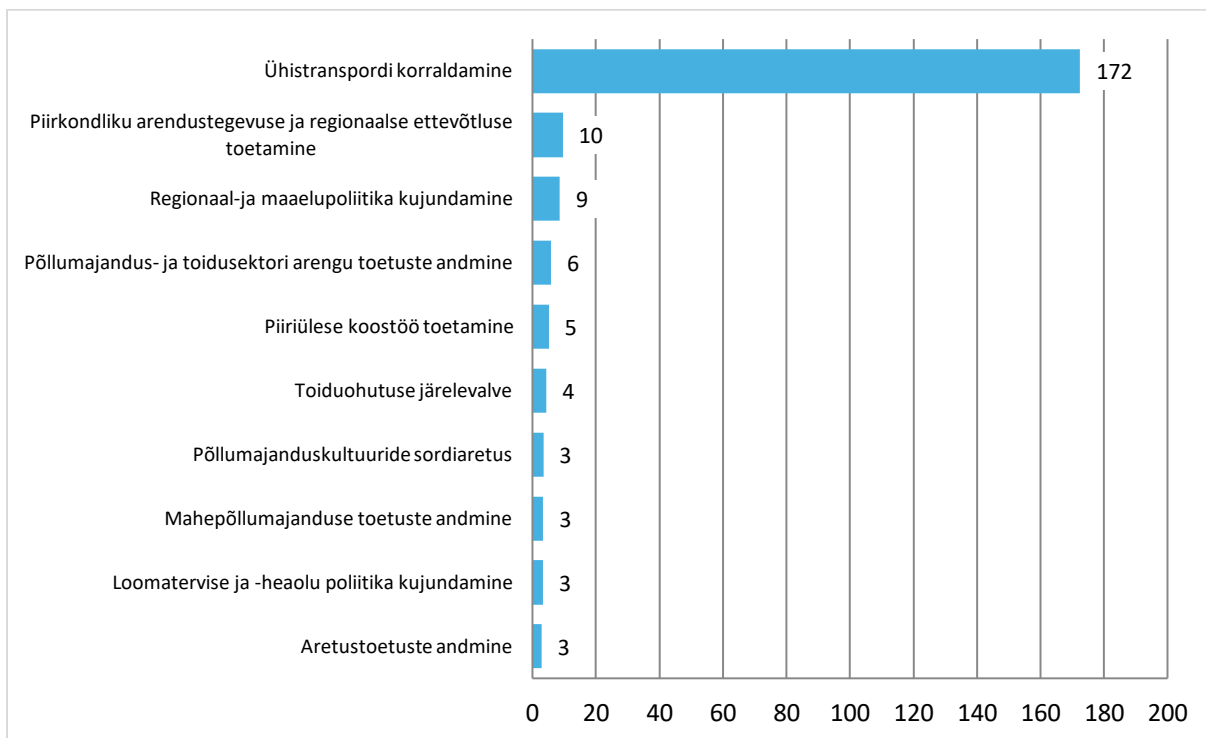


Joonis 32. REM valitsemisala piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus asutuste ja kontode lõikes (2025 täitmine, liik20, kulud ja investeeringud, €).

Arvestades ühistranspordipoliitika osakaalu valitsemisala eelarves on ka tegevuspõhiselt suurima mahuga ühistranspordi programm, mis pea täies mahus koosneb ühistransporditoetustest. Samuti on teenuste lõikes kõige suurema mahuga ühistranspordi korraldamise teenus.



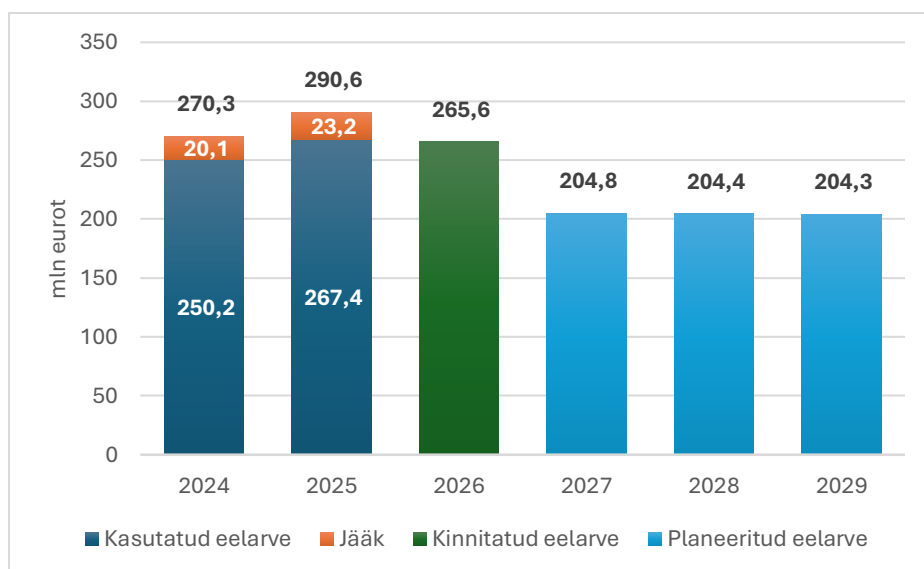
Joonis 33. REM valitsemisala piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus programmide ja kontode lõikes (2025 täitmine, liik20, kulud ja investeeringud, €).



Joonis 34. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi TOP10 teenuste 2026. a algse eelarve mahu järgi (kulud ja investeeringud ilma käibemaksuta).

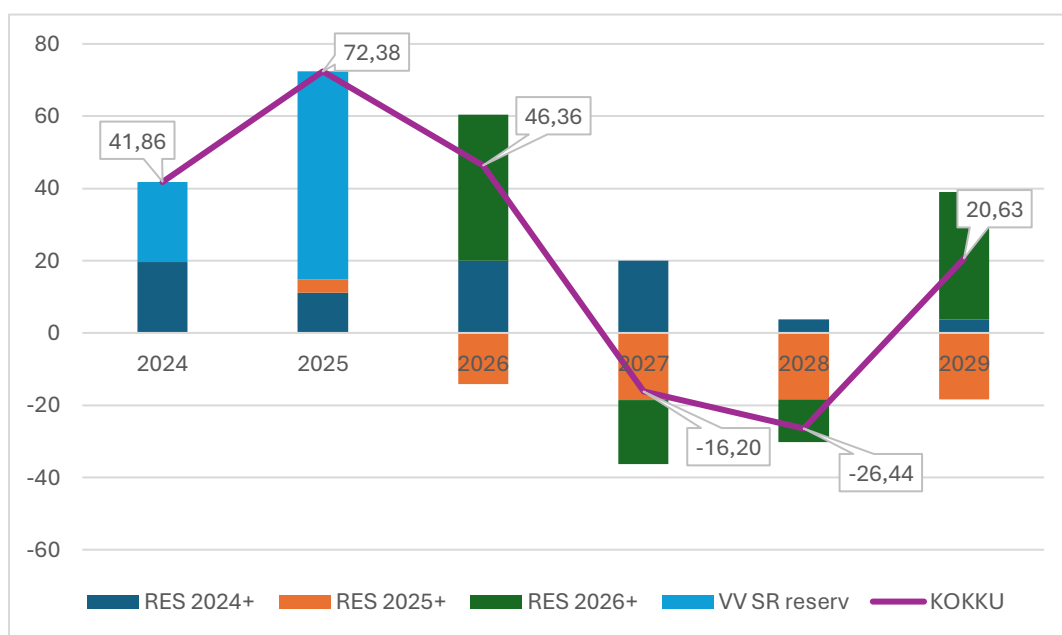
Eelarve dünaamika

Valitsemisala lõpliku eelarve 2025. a võrreldes 2024. aastaga suurenes 7% võrra. 2026. a juuli seisuga kinnitatud eelarve ning järgnevateks aastateks planeeritud eelarved on esialgu väiksema mahuga. Valitsemisala eelarve on võrreldes algsest planeerituga iga-aastaselt tõusnud, seda eelkõige Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisse reservi planeeritud eraldiste tõttu, samuti riigieelarve strateegia meetmetega eraldatud vahendite toel.



Joonis 35. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala eelarve dünaamika 2024-2029 (piirmääraga eelarve, kulud ja investeeringud, mln €)¹¹

Erinevate aastate riigieelarve strateegia meetmete ja reservieraldiste summaarne mõju valitsemisala eelarvele võrreldes RES 2023-2026 baastasemega on esitatud alljärgneval joonisel.



Joonis 36. Riigieelarve strateegia meetmete ja reservieraldiste summaarne mõju Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi eelarvele perioodil 2024-2029 võrreldes RES 2023-2026 baastasemega.

RES 2024-2027 meetmetest olid suurema mõjuga ühistranspordi lisarahastamine (kokku 44,2 mln eurot RES perioodiks), lasteaeade ja koolides mahetoiduga jätkamine (1,16 mln eurot

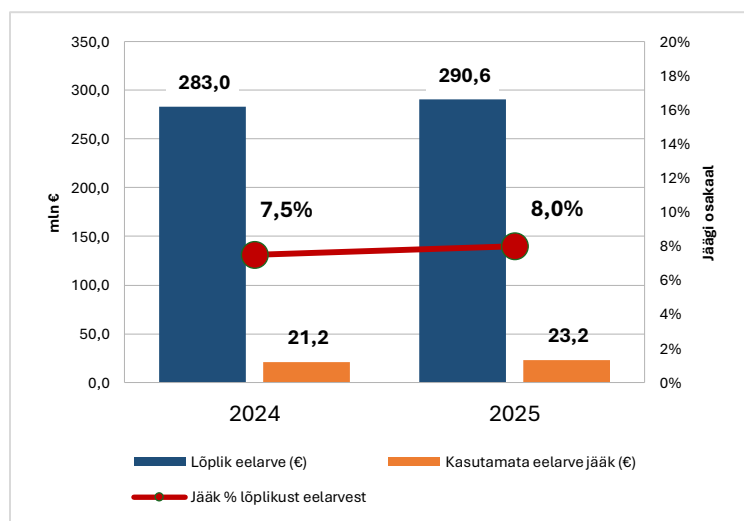
¹¹ 2024 ja 2025 – riigieelarve täitmise aruanne (RETA), 2026 – kinnitatud eelarve koos muudatustega juuli seisuga, 2027-2029 – kehtivas riigieelarve strateegias planeeritud eelarve. Arvestusest on välja arvestatud 2025. a MKMi alla üle viidud Maa-ameti 2024. a eelarveandmed.

aastas) ja riiklike eriplaneeringute lisarahastamine (1 mln eurot aastas). RES 2025-2027 meetmetest olid olulisemad Tartu-Riia rongiühenduse avaliku liiniveo toetus (2 mln eurot aastas) ning tegevuskulude ja muude toetuste 10%-line kärbe (10,8 mln 2025, 17,91 mln 2026, 22,38 mln aastas alates 2027). RES 2026-2029 meetmetest olid olulisemad ühistranspordi dotatsioon (54,77 mln eurot 2026), CO2 meetmetest rahastatavate meetmete mahu vähendamine (-28,5 mln eurot RES perioodil) ning loomataudide ja taimekahjustajate seire ja tõrje lisavahendid (1,75 mln aastas).

Reservieraldistest on olulisemad ühistranspordi arendamise lisavahendid (18,3 mln 2024), KOVide pikaajalise hoolduse täiendavate kulude kate (1,3 mln 2024), ühistranspordi dotatsiooni puudujäägi kate (37,7 mln 2025), sigade Aafrika katku ennetamiseks ja tõrjeks ning uuringuteks eraldatud vahendid (kokku ligi 8 mln eurot 2025). 2026. aasta on reservi planeeritud vahendid sigade aafrika katku ja ohtlike loomataudide ennetamisega seotud vahendid (1,8 mln) ja põllumajandusettevõtete tootlike investeeringute täiendavad toetusvahendid (4,5 mln). Perioodiks 2027-2029 on reservi planeeritud ühistranspordi dotatsiooni lisavahendid (66-77 mln eurot aastas).

Eelarve jäägid

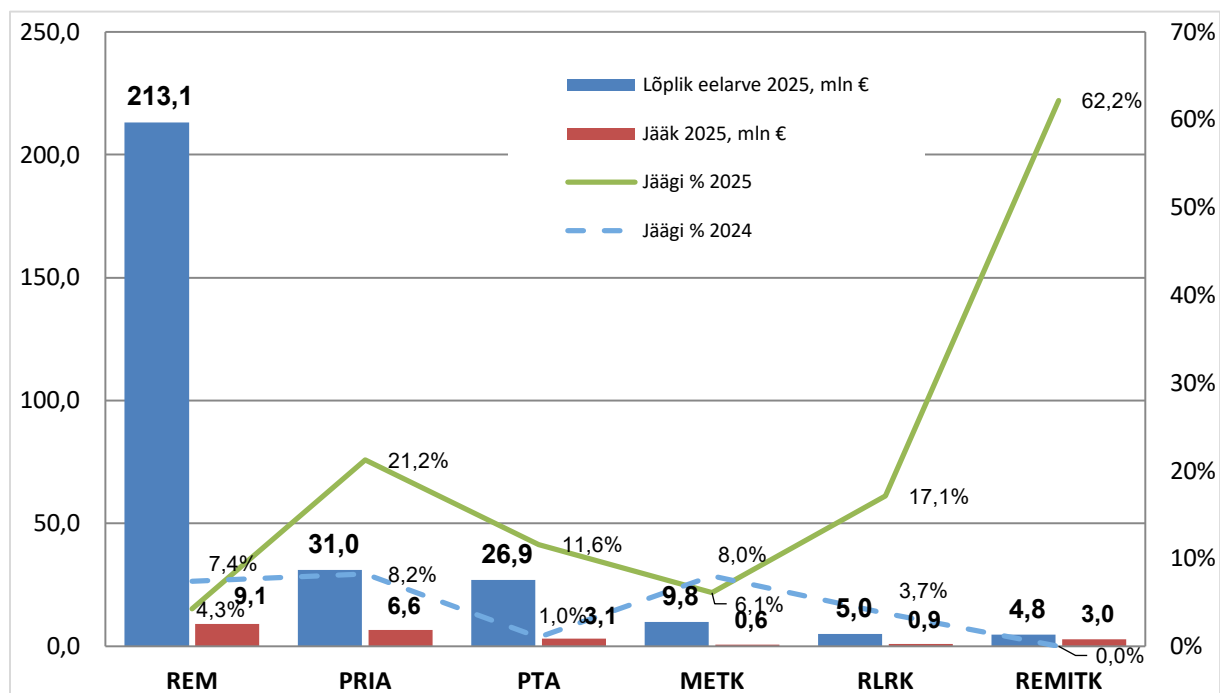
2025. aastal oli Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala piirmääraga eelarve maht 290,6 mln eurot, millest kasutamata jäi 23,2 mln eurot. Eelarvejääk moodustas 8,0% valitsemisala eelarvest, mis oli 0,5 protsendipunkti võrra suurem kui 2024. aastal. Jäägi tõusu peamiseks põhjuseks oli eelkõige sigade Aafrika katku (SAK) likvideerimiseks ja ennetamiseks Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist eraldatud vahendid 2025. a lõpus, mistõttu kasutamine toimub valdavas osas 2026. aastal.



Joonis 37. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi eelarve ja jäägid 2024-2025 (piirmääraga eelarve (liik20), mln €).

Ministeeriumi jäägi osakaal vähenes ligi poole võrra, samas PRIA ning PTA jäägid kasvasid nii absoluutselt kui ka osakaaluna võrreldes 2024. aastaga, seda samuti SAKi likvideerimiseks ja ennetamiseks 2025. a lõpus eraldatud vahendite tõttu, mille rakendamine toimub 2026. aastal.

Asutuse võrdluses ilmnevad 2025. aastal erinevad trendid. Ministeeriumi jäägi osakaal vähenes ligi poole võrra, samas PRIA ning PTA jäägid kasvasid nii absoluutselt kui ka osakaaluna võrreldes 2024. aastaga. Suurima osakaaluga lõplikust eelarvest oli 2025. a juulist asutatud REMITKi jääk - 64%.



Joonis 38. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala eelarve ja jäägid asutuste lõikes 2024-2025 (liik 20, mln€).

Tabel 6. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala eelarve ja jäägid asutuste lõikes 2024-2025 (liik 20, mln€)*

Asutus	Lõplik eelarve 2024	Jääk 2024	Jäägi %	Lõplik eelarve 2025	Jääk 2025	Jäägi %2
METK	10 434 728	830 358	8%	9 814 148	598 133	6%
PTA	17 367 240	179 639	1%	26 896 046	3 125 615	12%
PRIA	27 948 532	2 901 533	10%	31 003 981	6 583 042	21%
REM	211 264 525	16 051 612	8%	213 101 382	9 102 597	4%
REMITK	0	0	-	4 756 002	2 957 384	62%
LABRIS	3 630 857	136 121	4%	5 030 785	861 620	17%
KOKKU	270 645 884	20 099 264	7%	290 602 343	23 228 391	8%

*Võrreldavuse huvides on arvestusest välja Maa-amet.

REM valitsemisalas tuvastati 2025. aasta eelarve täitmise analüüsi¹² käigus viis asutust, milles asutuse, programmitegevuse või kontode lõikes ületas eelarve jääk 15% planeeritud mahust ning oli summaliselt üle 500 000 euro.

Asutuste lõikes ületasid vaatlusalust kriteeriumit kolm asutuse jäägid – REMIT, PRIA LABRIS.

REMITK puhul oli jääk 62% lõplikust eelarvest (3 mln), jääk moodustus nii personali- ja majanduskuludest (1,8 mln), kui ka investeeringutest (1,1 mln). Peamiseks põhjuseks REMITK loodi 1. juulil 2025, kuid üksuse mehitamine toimus alles 2025 aasta oktoobris ja jätkub 2026. aastal, mistõttu jäi osa 2025. aastaks planeeritud eelarvest kasutamata.

PRIA puhul oli jääk 21% lõplikust eelarvest (6,6 mln), mis suuremas osas moodustus toetuste jäägist (4,3 mln, 31%) ja investeeringutest (1,0 mln, 43%).

Tabel 7. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutuste suurema osakaaluga jäägid kontode lõikes (liik 20).

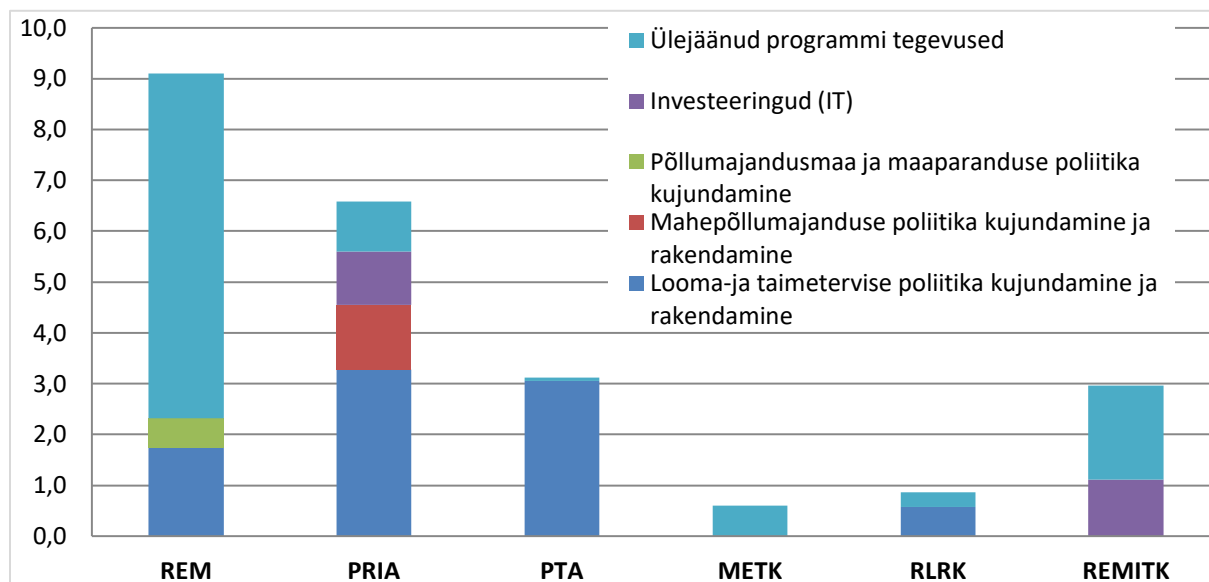
Asutus	Konto	Jääk, €	Jäägi %
PRIA	Toetused	4 433 331	31,0%
REM	Personali- ja majandamiskulud	3 009 865	17,5%
PTA	Majandamiskulud	3 129 079	46,8%
REMITK	Personali- ja majandamiskulud	1 842 273	61,7%
PRIA	Investeeringud	1 054 798	43,5%
REMITK	Investeeringud	1 113 212	63,3%
REM	Majandamiskulud	1 119 325	62,8%
LABRIS	Majandamiskulud	523 488	48,1%

Programmi tegevustest ületas kriteeriumi kolm programmi tegevust – Looma- ja taimetervise poliitika kujundamine ja rakendamine (9,0 mln, 28,6%), mahepõllumajanduse poliitika kujundamine ja rakendamine (1,5 mln, 26%) ning põllumajandusmaa ja maaparanduse poliitika kujundamine (0,9 mln, 30,2%). Programmi tegevuse „Looma- ja taimetervise poliitika kujundamine ja rakendamine“ jäägi suurema osa moodustavad PRIA antud toetused ja ülekanded (2,99 mln) ning osaliselt ka tööjõukulud (0,22 mln), LABRIS tööjõukulud (0,47 mln) ja majandamiskulud (0,33 mln), PTA majandamiskulud (3,28 mln) ning REMi majandamiskulud (1,47 mln) ning muud antud toetused ja ülekanded (0,42 mln). Jäägi põhjuseks on eelkõige Sigade Aafrika katku (SAK) tõrjeks erakorraliselt eraldatud vahendite, mis eraldati valitsemisala eelarvesse eelarveaasta lõpus (sh 30.detsembril) ning mida ei olnudki võimalik 2025. a kasutada, jääk (7,8 mln) eurot,

¹² Analüüsi aluseks on võetud eelarve liik 20 kindlaksmääratud vahendite eelarve ja täitmise summad

Programmitegevuse „Mahepõllumajanduse poliitika kujundamine ja rakendamine“ (1,5 mln, 26,0%) jäägist moodustavad enamiku PRIA antud toetuste ja ülekannete jääk summas 1,2 mln eurot. Jääk sisaldab mahekoolitoidu (0,6 mln) ja koolikava toetuse (0,5 mln) jääke. Toetused on õppeaasta-põhised, st kasutamine sõltub sellest, millised koolid on õppeaasta alguses programmidega liitunud.

Programmitegevuse „Põllumajandusmaa ja maaparanduse poliitika kujundamine“ (0,9 mln, 30,2%), mille jääk koosneb peamiselt REMi majandamiskuludest.



Joonis 39 Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala suurima jäägiga programmitegevused mln € („ülejäanud programmitegevused“ kategooria sisaldab kõiki programmitegevusi, mille jääk oli alla 15% ja 500 000 €)

Kokkuvõttes koondusid 2025. aasta suuremad jäägid eelkõige looma- ja taimetervise poliitika kujundamise ja rakendamisega seotud tegevustesse, mis moodustasid märkimisväärse osa mitme asutuse jääkidest. Suurimad kasutamata vahendid tekkisid majandamiskuludes, tööjõukuludes ning antud toetustes ja ülekannetes.

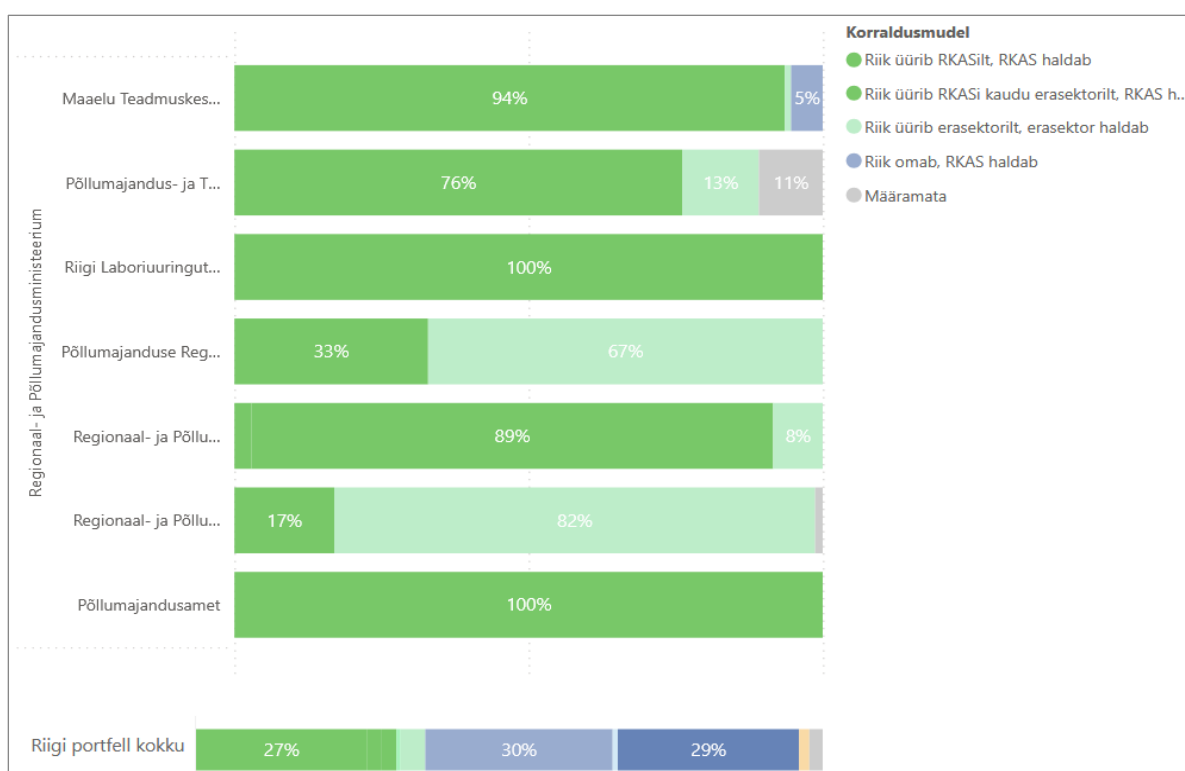
Jääkide peamised põhjusteks olid:

- Sigade Aafrika katku (SAK) tõrjeks riigi reservist saadud lisavahendid – suured summad eraldati alles aasta teises pooles/IV kvartalis, mistõttu taotlusvoorud ja väljamaksed nihkusid 2026. aastasse (PRIA, PTA, LABRIS, osaliselt REM).
- Uue ühtse IT-asutuse REMITK loomise viibimine – asutus loodi juriidiliselt alles 05.06.2025 ja mehitati valdavalt oktoobris–novembris ning mehitamine jätkus 2026. aastal, mis mõjutas nii personali- ja majandamiskulusid kui IT-investeeringuid (REMITK, PRIA, REM).
- Hangete ja investeeringute ajastuse nihkumine – REMITK loomisega seotud ümberkorraldused lükkasid hankeid edasi või tingisid nende uuesti läbiviimise.
- Valdkonnaspetsiifilised, õppeaasta-põhised toetusskeemid – mahepõllumajanduse toetuste (mahekoolitoid, koolikava) kasutus sõltub õppeaastaga liitunud koolidest; 2025. a sügisest lisandunud 300 km eelistuse nõue vähendas osalust.
- Täitmata ametikohad – valitsemisalas oli 2025. a lõpus täitmata 197 ametikohta (27% vähem kui 2024. a), mis mõjutas personalikulude täitmist laiemalt. Ametikohtade täitmise raskused on tingitud ka asjaolust, et REMi valitsemisala palgatasemed on sarnaste asutuste keskmisega võrreldes madalamad.

3.4. Kinnisvara

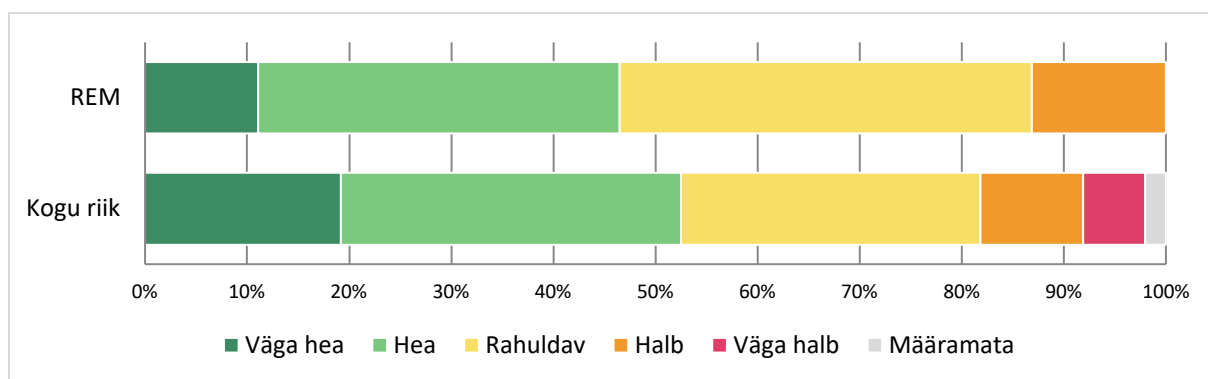
REM-i valitsemisala hoonestatud kinnisvara maht on 82 814 m² ehk ligikaudu 3% riigi kogu hoonestatud kinnisvaraportfelliga. REM-i valitsemisala hoonestatud kinnisvaraportfelli iseloomustab see, et valdavalt koosneb see teadus-, katse- ja hoiutaristust ning muuseumikompleksidest - METK peahoone ja aretuskeskused Jõgeval, Viljandi ja Võru katsekeskused, LABRIS-e laborid, SA Eesti Maaelumuuseumide kompleksid (Ülenurme, Tori, C. R. Jakobsoni talumuuseum) ning piiripunktide hooned (Luhamaa). Iseloomulik on suur hoonete arv, madal kasutusintensiivsus ja märkimisväärne osa kütmata hoiupindu, büroopinna osakaal on väike.

Hoonestatud kinnisvara on valdavas enamuse RKASe hallata, PRIA ja REMITKi puhul on rohkem erasektorilt otse üürimist.



Joonis 40. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi hoonestatud kinnisvara korraldusmodel asutuste lõikes (2026).

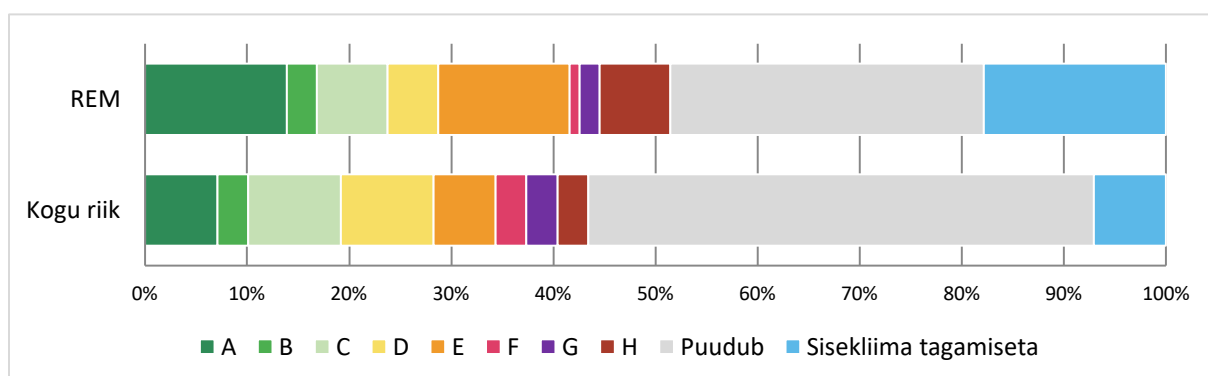
REM valitsemisala hoonete seisukord on riigi keskmisest mõnevõrra parem, kuid kriitilises seisus hooneid portfellis ei ole – probleem on pigem laiapõhjaline amortiseerumine kui üksikud avariobjektid. Väga heas või heas seisus on 46% pinnast, mis jääb riigi keskmisele (52%) mõnevõrra alla, halvas seisus on 13% (riigis halb ja väga halb kokku 16%), väga halvas seisus hooneid aga ei ole.



Joonis 41. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala hoonestatud kinnisvara seisukord (2026).

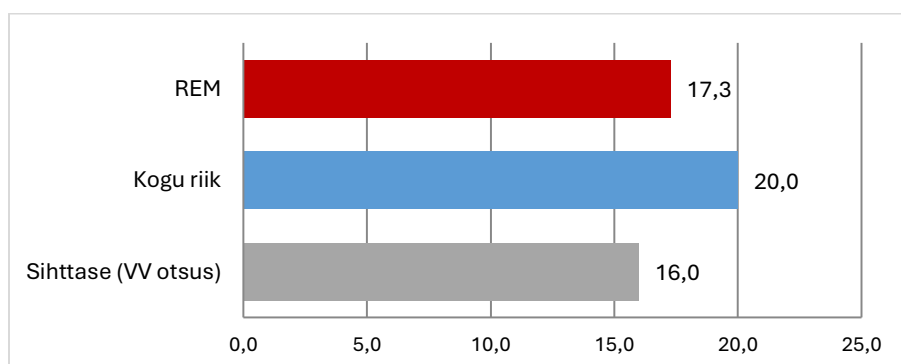
Energiatõhusus on riigi keskmisest parem: A–C klassi kuulub 24% pinnast (riigis 19%) ja F–H klassi 10% ehk sisuliselt keskmise tasemel (9%). Energiamärgis puudub 31%-l pinnast (riigis 49%) ning sisekliima on tagamata 18%-l (riigis 7%).

Energiatõhususe suhteliselt hea tulemus tuleneb viimaste aastate uusehitistest (aretuskeskus, laborid). Kõrge sisekliima tagamiseta pinna osakaal on hoidlate ja viilhallide loomulik omadus ega ole käsitletav puudusena.



Joonis 42. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi valitsemisala hoonete energiatõhusus (energiamärgise klass, 2026).

Büroopinda kasutatakse 17,3 m² töötaja kohta, mis on riigi keskmisest (20,0) parem, kuid valitsuse seatud sihttasemest (16) veidi maas.



Joonis 43. Regionaal- ja põllumajandusministeeriumi büroopindade kasutus (m²/täiskoormusega töötaja (TKT) kohta, 2026).

Olulisemad objektidest on 2026. a kevade seisuga töös METK aretuskeskuses 2 teaduskeskuse püstitamine Jõgeval (5,6 mln €, valminud ja kasutusse antud), LABRIS-e laborihoone

projekteerimine Tartus (1,8 mln €) ja Maaelumuuseumi Ülenurme viilhall-hoidla ehitus (1,5 mln €).

Probleemid ja väljakutsed:

- Laborite ja teadustaristu ruutmeetri maksumus on kõrge ning suurimad projektid (LABRIS, METK peahoone) vajavad toetuse kõrvale märkimisväärset lisaraha riigieelarvest.
- Hoidlavõrgu konsolideerimine – uute viilhallide rajamise tulemusel saab loobuda amortiseerunud hoidlatest, mis on portfelli tõhustamise peamine võimalus.
- Muuseumikompleksides (rehielamud, vesiveski) on tegemist muinsuskaitse objektidega, kus energiatõhususe meetmed on piiratud.

3.5. Tõhustamise eesmärgil läbiviidud, käimasolevad ja planeeritud reformid

REM valitsemisala väljakutsed

Tulenevalt valitsemisala eelarve eripärast — suurest sõltuvusest välisvahenditest ja toetuspõhisest kulustruktuurist — on riigieelarveliste vahenditega seotud peamised väljakutsed koondunud eelkõige ühistranspordi, investeeringute ja toetuste suunatuse valdkonda.

Ühistranspordis on struktuurseks probleemiks kasvav kulude-tulude lõhe: piletitulu katab kavakohaselt vaid ligikaudu 25% kuludest (2025. aastal) ning selle kasvatamise võimalused on piiratud, kuna suur osa reisijatest kasutab tasuta või soodussõitu. Riigieelarve baaskulude kärpete (2025–2028) tingimustes on valitsemisala IT- ja muu investeeringuvõime piiratud, mis pärssib digitaliseerimise ja taristu kaasajastamise jätkumist, samal ajal kui üldine tööjõuturu palgasurve ja nappus suurendavad tegevuskulude kasvusurvet, hoolimata halduskulude kärpimisest. Mitmed auditid (sh üürimajade programmi audit) on näidanud, et toetusmeetmete sihtrühma vajadus ja mõju ei ole alati piisavalt tõendatud, mis vähendab toetusrahade kasutamise tõhusust. Väljakutseid süvendab piirkondlik ebavõrdsus ja demograafiline surve — OECD hinnangul kontsentreerub majanduskasv jätkuvalt Tallinna piirkonda (ligi 60% SKP-st), samas kui mittepealinnaregioonide rahvaarv võib 2050. aastaks väheneda üle 15%, mis suurendab survet piirkondlike teenuste ja taristu ülalpidamiskuludele väheneva kasutajaskonna kohta — ning toidutarneahela ja ühistegevuse nõrkus, mille tõttu põllumajandustootjate sõltuvus otsetoetustest püsib suur ega toeta piisavalt struktuurset tõhususe kasvu sektoris.

Tõhususe suurendamiseks tehtud välised soovitusel ja ettepanekud

Viimase kümne aasta jooksul on nii siseriiklikud (eeskätt Riigikontroll) kui ka rahvusvahelised institutsioonid (OECD, sh OECD/ITF, ning akadeemilised uuringud) andnud REM valitsemisala tõhususe kohta rea soovitusi. Soovitused keskenduvad suuresti neljale teemale: regionaalpoliitika juhtimisele, ühistranspordi korraldusele, toetuste tulemuslikkusele ning kohalike omavalitsuste koostöövõimekusele. Olulisemad soovitusel on alljärgneval:

Regionaalpoliitika ja piirkondliku arengu suunamine

- **Kohapõhine lähenemine ja valdkondadeüleline koostöö:** OECD soovitat riiklikus regionaalpoliitikas liikuda kohapõhisele (*place-based*) lähenemisele, mis hõlmab

paindlikumat rahakasutust ja piirkondlike nõukogude kaasamist, et vähendada dubleerimist ja suurendada investeeringute mõju. Samuti soovitatakse luua regulaarne ministeeriumite vaheline dialoog regionaalarengu teemadel (nt majanduskabineti ja ametnike juhtkomitee tasandil), et paremini ühendada eri sektorite tegevusi ja rahakasutust .(OECD, 2025)

- **Regionaalsete mõjude hindamine:** Uute poliitikate ja seaduste piirkondlikku mõju tuleks süsteemsemalt hinnata. OECD soovib kaasata REMi otseselt teiste valdkondade õigusaktide ja poliitikate regionaalmõjude hindamisse ning luua selleks avalik aruandlusmehhanism (nt "regionaalmõjude töölaud"), mis aitaks vältida ebaotstarbekaid ja killustatud kulutusi.(OECD, 2025)
- **Piirkondlike tegevuskavade siduvus:** Riigikontroll on soovitanud valitsuse tasandil selgelt otsustada, kas ja kuidas jätkata piirkondlike tegevuskavadega (nt Kagu-Eesti ja Ida-Virumaa tegevuskavad). Kui tegevuskavu soovitakse ellu viia, peavad nendega kaasnema siduvad kokkulepped ja reaalne rahastus; vastasel juhul tuleks loobuda ilma tegeliku mõjuta dokumentide koostamisest, mis raiskab haldusressurssi.(Riigikontroll, 2026)

Ühistranspordi ja liikuvuse optimeerimine

- **Teenustaseme normid ja nõudluspõhisus:** Riigikontroll soovib kehtestada selged ühistranspordi teenustaseme normid, millest lähtuaksid ühtsed liinivõrgu rahastamispõhimõtted, sh piirid selle kohta, millistel tingimustel on liini ülevõltpidamine ebamõistlikult kallis. Ebatõhusad liinid tuleks asendada paindliku nõudluspõhise transpordiga (DRT). Sarnaseid järeldusi on teinud ka OECD/ITF juba 2020. aastal.(Riigikontroll, 2025)
- **Terviklik, koordineeritud transpordisüsteem:** Riigikontroll soovib luua üleriigilise süsteemi kõigi transpordiliikide (parvlaev, lennuk, rong, maakondlik ja kohalik bussitransport) koordineerimiseks ning siduda sõiduplaanid ja piletimüügisüsteemid tervikuks. OECD/ITF on lisaks soovitanud otsida hangetes mastaabisäästu ning eelistada taristu hoolduseelarvet uusehitustele. (Riigikontroll, 2025)
- **Andmepõhine planeerimine:** Riigikontroll soovib töötada välja korra, kuidas jagada ühistranspordikeskustega liikumisandmeid, et planeerimisel arvestataks lisaks olemasolevatele kasutajatele ka nende inimeste vajadusi, kes hetkel ühistransporti ei kasuta. Koostöös kohalike omavalitsustega tuleks kokku leppida busi-, kaug-, omavalitsus- ja nõudeliinide selge sisu ja jaotus ning sellest lähtuvad rahastamispõhimõtted. Auditi kohaselt on piletitulu osakaal kulude katmisel püsinud madal (kavakohaselt ca 25% 2025. aastal) ning selle olulist tõstmist piirab suur tasuta ja soodussõidu kasutajate osakaal.(Riigikontroll, 2025)

Toetuste eesmärgistatum ja tõhusam kasutamine

- **Toetuste eesmärgistamine ja läbipaistvus:** Riigisiseste toetuste jagamise põhimõtted tuleb üle vaadata: luua selgus toetuste liigitamisel, tagada taotlejatele võrdne juurdepääs, seada rahakasutusele konkreetsed, mõõdetavad eesmärgid ning teha järelevalvet saavutatud tulemuste üle.(Riigikontroll, 2025)
- **Ettevõtlustoetuste ümberkujundamine:** Riigikontroll on soovitanud kaaluda otsetoetuste jagamise asemel suuremat panustamist infrastruktuuri arendamisele ja menetluskiiruse tõstmisele, et vältida madala mõjuga ja hajutatud kulutusi. Riigikontrolli 2024. aastal

avaldatud üürimajade programmi audit tõi näitena esile, et enne uute rahastusotsuste tegemist tuleb turutõrke ulatust ja meetme mõju senisest põhjalikumalt tõendada ning mõõdikutega hinnata, vältimaks vähetulemuslikke investeeringuid. *(Riigikontroll, 2024)*

- **Põllumajandustoetuste ja toidutarneahela tõhusus:** Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi enda programmidokumentides tuuakse väljakutsena esile toidutarneahela tasakaalustamatus ja vähene ühistegevus, mis vähendab tootjate sissetulekuid ja toetuste mõjusust. Tootjate positsiooni tugevdamiseks ja toetuste tulemuslikkuse suurendamiseks nähakse ette ühistegevuse ja tootjaorganisatsioonide arendamise jätkamist, mis vähendab vajadust otsetoetuste järele pikas perspektiivis.

Kohalike omavalitsuste võimekuse ja koostöö tõstmine

- **Koostöö ja ühisteenused:** Kohalike omavalitsuste kulude vähendamiseks ja tegevuste dubleerimise vältimiseks on Riigikontroll soovitanud arendada omavalitsuste ühisteenuseid ja koostööd, näiteks ühiste hangete ja tugiteenuste (raamatupidamine, personalitöö, IT) vallas. *(Riigikontroll, 2020)*
- **Toetuste standardiseerimine KOV tasandil:** Akadeemilistes analüüsides (Tallinna Ülikool) on soovitatud standardiseerida kohalikul tasandil jagatavad toetused, kehtestades selleks ühtsed reeglid ja tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid, mis vähendaks omavalitsustevahelist ebavõrdsust ja halduskoormust. *(Tallinna Ülikool, 2021)*

REM valitsemisalas läbi viidud ja läbiviimisel olevad reformid (2020-2025)

Tõhususe suurendamiseks on REM valitsemisala valdkondades viimastel aastatel ellu viidud, käimasoleva rakendamisega või lähiajal planeeritud rida olulisemaid reforme ja struktuurseid muudatusi, mis eeldatavalt mõjutavad ka riigieelarve vahendite kasutamise tõhusust:

- **Maa- ja Ruumiameti (MARU) loomine – valdkondadeülese maakasutus- ja ruumipoliitika konsolideerimine (2024–2025)**
2024. aastal viidi läbi ettevalmistused maa-, regionaal- ja planeeringute valdkonna killustatud ülesannete koondamiseks ühe asutuse alla; uus amet alustas tööd 1. jaanuaril 2025. Samal ajal koondati ministeeriumist ning Põllumajandus- ja Toiduametist maaparanduse ülesanded MARU koosseisu, luues keskse rakendusüksuse. Mõju eelarve tõhususele: Reform vähendab dubleerimist mitme asutuse vahel, koondab kompetentsi ja ressursid ühte asutusse ning võimaldab kvaliteetsemaid ja terviklikumaid ruumiotsuseid väiksema halduskuluga.
- **Laboriteenuste ja riskihindamise koondamine (LABRIS) – riikliku laborituru korrastamine (2023)**
Veterinaar- ja Toidulaboratooriumi baasil moodustati Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus (LABRIS), koondades toidu- ja söödaohutuse ning loomatervise riskihindamise ühtsesse kompetentsikeskusesse. Mõju eelarve tõhususele: Muudatus korrastab riiklikku laboriteenuse turgu, koondab kompetentsi ühte punkti ning vähendab varem ressursikulukaks osutunud vajadust osta analüüsiteenust välismaalt. 2025. aastal RAMis läbi viidud analüüsi kohaselt on veeanalüüsise valdkonnas dubleerivaid tegevusi veel alles, mis viitab täiendavale konsolideerimispotentsiaalile.

- **Teadmussiirde ja innovatsiooni konsolideerimine (METK) (2023)**

Eesti Taimekasvatuse Instituut ja Põllumajandusuuringute Keskus ühendati Maaelu Teadmuskeskuseks (METK) ning käivitati põllumajandusliku teadmiste ja innovatsiooni süsteemi (AKIS) koordinatsioonikeskus. Mõju eelarve tõhususele: Suurendab teadus- ja arendustegevuse sidusust valdkonnas ning tagab tegevuste koordineerimise ühest keskusest, vähendades killustatust ja halduskulu.

- **Järelevalve ja andmete digitaliseerimine (2023–2024)**

Arendati antibiootikumide e-andmekogu, valmistati ette veterinaarravimite digiresept ning algatati mullastikukaardi digitaalne uuendamine. 2024. aastal muudeti kohustuslikuks e-põlluraamatu pidamine ja kutselisel kalapüügil mindi üle elektroonilisele andmeesitusele (alates 1.07.2024). Mõju eelarve tõhususele: Digiteerimine vähendab paberimajandust ja manuaalset tööd, võimaldab andmepõhist poliitikakujundamist ning automaatseid toetusõiguslikkuse kontrole, vähendades järelevalve- ja halduskulusid.

- **Riskipõhine järelevalve planeerimine (2023–2024)**

Toidujärelevalve planeerimist muudeti selliselt, et nõuetele pidevalt vastavates ettevõtetes vähendati kontrollisagedust. Mõju eelarve tõhususele: Piiratud kontrolliressurssi saab suunata tõhusamalt kõrgema riskiga ja probleemsematele objektidele, tõstes järelevalve mõjusust ilma lisaressurssideta.

- **Toetuste lihtsustatud kulumeetodid (2024)**

Maapiirkonna ettevõtlustoetustes võeti kasutusele kindlasummalised maksed ja jooksev taotlemine (varasema tähtajalise taotlusvooru asemel). Mõju eelarve tõhususele: Vähendab bürokraatiat nii taotlejale kui riigile, kuna kaob vajadus üksikasjaliku kuludokumentide kontrolli järele, mis vähendab menetluskulusid ja kiirendab toetuse jõudmist sihtrühmani.

- **Toetuste rakendamise konsolideerimine Riigi Tugiteenuste Keskusesse (RTK) (2021–2023)**

Regionaaltoetuste ja mitmete teiste meetmete rakendamine koondati Riigi Tugiteenuste Keskusesse. Mõju eelarve tõhususele: Tõi kaasa rakendusüksuste arvu vähenemise, menetlusprotsesside ühtlustamise ja otsese halduskulude kokkuhoiu, kuna dubleerivad tugifunktsioonid koondati ühte asutusse.

- **Riigimajade võrgustiku laiendamine – kinnisvarakulude optimeerimine (2021–2023)**

Maakonnakeskustesse (nt Pärnu, Valga, Jõgeva, Rapla) loodi ühtsed teenuskeskused ehk riigimajad, kuhu koondati mitme riigiasutuse kontorid. Mõju eelarve tõhususele: Võimaldab asutustel jagada pindu ja tugiteenuseid (registratuur, IT, majandusteenused), optimeerides ja vähendades riigi kinnisvara ülalpidamiskulusid.

- **Kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia ja tulubaasi reform (2023–2024)**

2024. aastal jõustus tulumaksu jaotuse ümberkorraldus vähem võimekate omavalitsuste kasuks. Aastatel 2023–2024 suurendati KOV-ide otsustusõigust maamaksu määramisel ja suunati sihtotstarbelised toetused (nt hooldekodu toetus) otse omavalitsuste tulubaasi. Mõju eelarve tõhususele: Vähendab bürokraatiat raha kasutamisel ja sihtotstarbelise aruandluse

halduskoormust ning parandab omavalitsuste motivatsiooni ja võimalust suunata vahendeid vastavalt kohalikule vajadusele.

- **Planeerimisprotsesside kiirendamine ja digitaliseerimine (PLANK) (2022–2024)**

Käivitati üleriigiline planeeringute andmekogu PLANK. Aastatel 2023–2024 jõustunud seadusemuudatused lühendavad tuuleparkide ja teiste oluliste ehitiste planeerimist 2–3 aasta võrra; 2024. aastal võeti kasutusele tehisarude ruumiandmete automaatseks tuvastamiseks. Mõju eelarve tõhususele: Vähendab halduskoormust ja menetlusaega, kiirendab investeeringute realiseerumist ning võimaldab ruumiandmete korduvkasutust, hoides kokku analüüsi- ja menetluskulusid.

- **Ühistranspordikeskuste (ÜTK) konsolideerimise reform (2024, praegu pausil)**

2024. aastal alustati piirkondlike ühistranspordikeskuste ühendamist suuremateks regionaalseteks üksusteks; reform on hetkel pausitud. Mõju eelarve tõhususele: Eesmärk on halduskoormuse vähendamine ning ülesannete kompetentsem ja kesksem täitmine.

- **Ühistranspordi tulubaasi suurendamine ja liinivõrgu reform (2024–2025)**

2024. aastal kaotati maakondlikel bussiliinidel tasuta sõit tööealisele elanikkonnale, mis tõi 2025. aastal ligikaudu 48% lisanduvat piletitulu; lennuliinide piletihindade tõus suurendas 2025. aastal piletitulu ca 6%. Samal aastal kinnitati taktipõhise liinivõrgu kontseptsioon ja jätkati nõudepõhise transpordi (DRT) juurutamist hajaasustuspriirkondades. Mõju eelarve tõhususele: Piletitulu kasv vähendab survet riigieelarvele, samas kui DRT ja liinivõrgu ümberkorraldus vähendavad ebatõhusat liiniläbisõitu ja tühisõite hajaasustuses, optimeerides kogukulusid. Riigikontrolli 2025. aasta auditi kohaselt on piletitulu osakaalu edasine kasvatamine siiski piiratud, kuna vaid ca 30% reisijatest maksab pileti eest.

- **Riigieelarve tegevuskulude ja toetuste kärbe rakendamine (2025–2028)**

Valitsemisala eelarve baaskulude kärke võrreldes varasemalt planeerituga: 2025. aastal 6%, 2026. aastal 8%, alates 2027. aastast 10%. Läbiva põhimõttega kärbiti kõiki majandamiskulusid 3%. Enim kärbiti PRIA kaudu jagatavaid toetusi (-21%), ministeeriumi toetusi MTÜ-dele (-16%), Eesti Posti toetust (-15%) ja regionaalseid toetusi (-10%). Kärbiti toetusi muuseumidele ja ühistranspordile ning lõpetati ESPON infopunkti, KOV-suunalise infoühiskonna arengu, SA Pokumaa tegevustoetuse ja sektori praktikatoetuse maksmine. Mõju eelarve tõhususele: Otsene eelarvekulude vähenemine, mille mõju valitsemisala hallatavatele valdkondadele avaldub täies mahus alates 2027. aastast. Kärpemeetmete kõrvalmõjuna on vähenenud lasteasutuste mahetoidu programmi maht (samal ajal huvi programmi vastu kasvab) ning töuaretustoetuse kärpe on vähendanud aretusühingute võimekust, mõjutades negatiivselt kohalike ja ohustatud töugude säilimist ning pikas plaanis ka toidujulgeolekut.

Kokkuvõte

REM valitsemisala valdkondades on viimastel aastatel tehtud mitmeid olulisi reforme. Struktuurireformide (MARU, LABRIS, METK) käigus on varem killustatud ülesanded koondatud väiksemasse arvu asutustesse, digitaliseerimine (PLANK, e-põlluraamat, elektrooniline kalapüügiandmete esitus, riskipõhine järelevalve) on vähendanud manuaalset halduskoormust

ning ühistranspordis (piletitulu kasv, taktipõhine liinivõrk, nõudepõhine transport) ja KOV rahastamises (tulubaasi ja finantsautonoomia reform, riigimajade võrgustik) on tugevdatud tulubaasi ja vähendatud kinnisvara- ning halduskulusid. Aastate 2025–2028 eelarvekärped on toonud otsese kulude kokkuhoiu, kuid mõne toetuse (nt tõuaretus-, turuarendustoetus) puhul kaasneb sellega valdkondlike riskide kasv, mis näitab, et lühiajaline kokkuhoid ei ole alati kooskõlas pikaajalise tõhususega. Nii Riigikontroll kui OECD on samas korduvalt osutanud, et mitmed olulised struktuursed sammud — ühistranspordi teenustaseme normide kehtestamine, piirkondlike tegevuskavade siduvuse selgitamine ja valdkondadeülese regionaalmõjude hindamise juurutamine — on seni jäänud osaliselt või täielikult rakendamata.

Tõhususe edasiseks suurendamiseks tuleks REM valitsemisalas tähelepanu pöörata eelkõige ühistranspordi korralduse süsteemsele ümberkorraldamisele (teenustaseme normid, transpordiliikide üleselt koordineeritud planeerimine ja piletimüük), regionaalpoliitika suunamise selgemale raamistamisele (piirkondlike tegevuskavade rahastuse ja siduvuse otsustamine, valdkondadeülese regionaalmõjude hindamise mehhanismi loomine) ning toetusmeetmete mõju süsteemsele mõõtmisele (tulemusnäitajad ja korrapärane mõjuhindamine enne meetmete pikendamist). Lisaks tasub jätkata kohalike omavalitsuste ühisteenuste (tugiteenused, ühishanked) laiendamist halduskulu vähendamiseks ning viia 2025. aasta analüüsi põhjal lõpuni seni dubleerivate laboriteenuste (sh veeanalüüside) koondamine LABRIS-e koosseisu.

3.6. Edasise tõhustamise fookus

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valdkonna teemaderingi kujunemine toimus kahes etapis. Esmalt koostas Rahandusministeerium lähteanalüüsi, mis tugines ennekõike Riigikontrolli auditite tähelepanekutele, aga ka OECD ja Euroopa Komisjoni seisukohtadele. Samuti olid olulised muud siseriiklikud analüüsid, sealhulgas Arenguseire Keskuse uuringud omavalitsuste efektiivsuse, koostööpraktikate ja tulubaasi kohta ning ministeeriumi tellitud analüüsidele ühistranspordikorralduse haldusmudelite, universaalse postiteenuse tuleviku ja omavalitsuste infosüsteemide kohta. Lähteanalüüsi täiendasid kohtumised Arenguseire Keskuse ja Riigikantseleiga.

Selle tulemusel tekkis esialgne, praegusest käsitlusest laiem teemade loetelu, mis hõlmas lisaks ka põllumajandustoetuste sihtimist ja mõjusust, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti infosüsteemide tehnilist võlga, riiklike laboriteenuste võimalikku dubleerimist ning järelevalvetegevuste riskipõhisust ja proportsionaalsust.

Teises etapis arutati loetelu ministeeriumiga, mille käigus osa teemasid liideti, näiteks omavalitsuste digitaliseerimine, ühised infosüsteemid ja ühise teenuskeskuse idee koondati üheks käsitluseks, ning osa teemasid jäi edasisest käsitlusest välja, kuna nende puhul olid lahendused juba käimas või ei ilmnenu eelarverevisjoni vaates piisavat tõhustamispotentsiaali. Lõplik fookus seati koostöös ministeeriumiga nendele teemadele, kus oli näha kas mõõdetavat eelarvemõju, olulist halduskoormust või selget vajadust tervikpildi järele.

Ühistranspordi korraldus

Ülevaade

Eesti ühistranspordi korraldus on kujunenud mitmetasandiliseks ja osaliselt killustunuks süsteemiks, kus riik, KOV-id, ühistranspordikeskused ning erinevad ametkonnad täidavad paralleelselt planeerimise, tellimise ja rahastamise rolle. Teenuse korraldus ei ole üles ehitatud tervikliku liikuvuslahendusena, vaid eraldi transpordiliikide ja halduspiiride vaates. Ühistranspordi korraldamine on ühelt poolt KOV tuumülesanne, mille kohaselt on tal õigus oma territooriumil korraldada elanike vajadustele vastavat ühistransporti. Samas on riigi ülesanne korraldada nõu omavalitsuste üleseid liikumisi ja kaugühendusi.

Viimastel aastatel on ühistranspordi kulud kasvanud valdavalt sisendhindade tõusu arvelt ning see ei ole toonud kaasa proportsionaalset kasu kasutuses ega liikumisviiside muutuses. Tööealiste ühistranspordikasutus jääb madalaks ning teenuse kvaliteet ja sagedus varieeruvad piirkonniti oluliselt. Paljudes asukohtades ei vasta liinivõrk inimeste tegelikele liikumisvajadustele ning ei toeta tervikteekonda (nt ühendused kodu, töö ja teenuste vahel). Teenuse kvaliteedi ühtlustamiseks on välja töötatud teenustaseme normid.

Teenuse struktuur on suures osas ajalooline. Bussiliiklus ja rongiliiklus toimivad mitmes kohas paralleelselt ilma selge rollijaotuseta, mis tähendab kohati dubleerimist samadel liikumiskoridoridel. Samal ajal ei ole nõudepõhised või paindlikumad lahendused laiemalt kasutusele võetud, kuigi hõreda asustusega piirkondades on nende potentsiaal teada ja Saaremaalt on ka toimiv lahendus eeskujuks võtta.

Rahastamine on valdavalt sisendipõhine (doteeritakse liinide arvu ja -kilomeetreid, mitte kasutust) ja riigikeskne (~90% maakonnaliinidest rahastab riik). Riik tellib maakondade vahelise liiniveo teenust, kuid KOV-id mõjutavad liinivõrku (nt kooliliinide suunamine) ilma otsese kuluvastutusega. Reisijate omaosalus on madal ja ebaühtlane ning soodustuste süsteem moonutab tegelikku nõudlust. Ligikaudu kolmandik kasutajatest maksab pileti eest, mis vähendab turusignaali mõju teenuse kujundamisele ega taga vedaja huvi kasutatavust tõsta.

Organisatsiooniliselt on süsteem killustunud: ühistranspordikeskused tegutsevad juriidiliselt autonoomselt, hangetega tegelevad ministeerium, ühistranspordikeskused kohalikud omavalitsused, taristu ja teenuse juhtimine on institutsionaalselt eraldatud. Põhja-Eestis on käivitatud ühine Tallinna ja maakonnaliinide ühine piletisüsteem, mis siiski ei hõlma teiste omavalitsuste kohalikke liine. Samuti on killustunud andmehaldus ja sellest tulenevalt ka analüüsi valmidus. Kuigi on olemas visioon liikuda integreeritud liikuvuslahenduse suunas (sh ühtne pilet, andmepõhine planeerimine, „liikuvusamet“, liikuvus teenusena ehk MaasS), ei ole need suunad tervikuna realiseerunud.

Probleem

Ühistransporti ei juhitakse kui ühtset liikuvussüsteemi, kus kulu, kasutus ja teenuse mõju on omavahel seotud. Teenust rahastatakse peamiselt mahu järgi, mitte selle järgi, kas see vastab tegelikule nõudlusele. Selle tulemusena püsivad liinid ka madala kasutuse korral ning samal ajal rahastatakse osaliselt dubleerivaid teenuseid (nt buss ja rong sarnasel lõigul).

Juhtimismudel on killustunud ning ei võimalda optimeerida süsteemi tervikuna. Riigi, KOV-ide, ühistranspordikeskuste rollid ei ole kuluvastutuse ega otsustusõiguse mõttes selgelt joondatud.

Lisaks ei ole kasutajate käitumine ja rahastamine seotud. Madal omaosalus ja ulatuslikud soodustused vähendavad nõudluse rolli teenuse kujundamisel ning ei tekita survet liinivõrgu optimeerimiseks. Tehnoloogiline ja andmeline killustatus piirab omakorda võimalust teenust reaalselt kasutuspõhiselt juhtida.

Taristu ja teenuse eraldi juhtimine tähendab, et kulude kasvu ühes osas (nt Eesti Raudtee) kompenseeritakse teises (Elron), ilma et oleks võimalik tervikpilti juhtida.

Tõhustamisvõimalused

Ühistranspordi kulutõhususe parandamise oluline eeldus on transpordiliikide selge rollijaotus, mida REM plaanib sätestada seadusega. Põhikoridoride teenindamine raudteega ning bussiliikluse sidumine etteveoteenusena võimaldab vähendada dubleerimist ja suunata ressursid sinna, kus need loovad enim kasutust ja ajavõitu. Reformi elluviimiseks muudetakse ühistranspordiseadust, mille väljatöötamiskavatsus on algatatud ja eelnõu koostamist alustatakse 2026. aasta suvel, jõustumine on kavandatud 2026. aastasse.

Rahastuse sidumine miinimumteenustaseme ja kasutusnäitajatega loob eeldused liikuda sisendipõhiselt tellimusele tulemuspõhisele korraldusele. See võimaldab lõpetada madala mõjuga liine või asendada need paindlikumate lahendustega.

Ühistranspordikeskuste hangete ja tugiteenuste suurem koondamine võimaldab vähendada ühikuhinda ning vältida olukorda, kus sarnaseid teenuseid hangitakse erinevatel tingimustel. See on üks väheseid kohti, kus mastaabisääst on otsene ja kiiresti realiseeritav.

Hajaasustusega piirkondades on võimalik kulusid vähendada nõudepõhiste lahenduste laiemal kasutamisel. See võimaldab säilitada ligipääsu teenusele ilma tühjade liinide ülevalpidamiseta, kuid eeldab paindlikumat regulatsiooni ja toimivat piletisüsteemi.

Ühtse piletisüsteemi ja andmepõhise planeerimisvõimekuse loomine võimaldab siduda erinevad liikumisviisid ühtseks teenuseks ning teha otsuseid kasutuse, mitte üksikute liinide põhjal.

Juhtimistasandil on võtmeküsimus vastutuse ja funktsioonide koondamine ning sellega seonduvalt valdkonna strateegilise juhtimise korrastamine. Transpordiameti arendamine terviklikuks liikuvusasutuseks (sh taristu ja ühistranspordi korraldus) võimaldaks siduda teenuse, andmed, piletikorralduse ja kvaliteedijärelevalve üheks juhtimisloogikaks ning vähendada killustatust.

Mõju riigieelarvele

Otsene kokkuhoid tekib hangete ja tugiteenuste koondamisest ning madala täituvusega liinide asendamisest nõudepõhiste lahendustega. Rahastuse sidumine kasutusnäitajatega ja transpordiliikide rollijaotus vähendavad bussi- ja rongiliikluse dubleerimist. Omaosaluse ja soodustuste korrastamine suurendab piletitulu.

Kuna riik rahastab ligikaudu 90% maakonnaliinidest, on peamine mõju dotatsiooni kasvutrendi pidurdamine, mitte eelarve vähenemine. Rahalist kogumõju ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik usaldusväärselt hinnata, sest see sõltub konsolideerimise ulatusest ja teenustaseme poliitilistest valikutest.

Universaalne postiteenus ja pakivõrgustik

Ülevaade

Eesti postiteenus on viimastel aastatel oluliselt muutunud. Traditsiooniliste kirja- ja postiteenuste, sh universaalse postiteenuse (UPT), maht on püsivas languses, samal ajal kui pakiteenused ja e-kaubandusega seotud logistikamahud kasvavad. See tähendab, et postiteenuste struktuur on nihkunud – valdav osa käibest ja kasutusest tuleb pakiteenustest, samas kui UPT osakaal on vähenenud nii mahtude kui majandusliku ja sotsiaalse tähenduse poolest.

UPT on riigi poolt tagatud kohustuslik teenus, mida tuleb osutada kogu riigi territooriumil, ka nõudluse langedes. Kehtiva (juuni 2026) seaduse redaktsiooni alusel hõlmab UPT kuni 2 kilogrammiste kirjade ja kuni 20 kilogrammiste postipakkide edastamist nii riigisiselt kui rahvusvaheliselt. Perioodiliste väljaannete kojukanne oli varem UPT osutaja täiendav kohustus, kuid 17.06.2026 vastu võetud postiseaduse muudatusega viidi see universaalse postiteenuse koosseisu ning selle hinnastamine käib edaspidi põhjendatud tasu ehk kulupõhise hinnastamise reeglite alusel Konkurentsiameti järelevalvel. Praktikas tähendab nende teenuste tagamine märkimisväärse füüsilise võrgustiku ülalpidamist (postkontorid, kirjastid, kojukanne), mille kasutus on oluliselt vähenenud ja mis on senise rahastamismudeli pealt majanduslikult kahjumlik.

Samas areneb pakivõrgustik turupõhiselt. Pakiautomaadid ja kullerteenused moodustavad juba üle kahe kolmandiku tänase UPT osutaja ehk Eesti Posti müügitulust ning moodustavad kiiresti areneva ja efektiivse teenussegmendi, kus toimub tihe konkurents. Eestis ja Baltikumis on välja kujunenud ulatuslik pakiautomaatide võrgustik, mis võimaldab pakkuda saadetiste edastamise teenust odavamalt ja paindlikumalt kui traditsiooniline postivõrk.

Kuid need kaks süsteemi – universaalne postiteenus ja pakilogistika – toimivad paralleelselt erineva loogika alusel. UPT on reguleeritud ja kulukas, pakiteenused turupõhised ja efektiivsemad. Seetõttu tekib püsikulu ja tegeliku kasutuse vahel üha suurem ebakõla.

UPT rahastamise ja hinnastamise küsimus on endiselt lahtine. Käimas on üleminek kulupõhisemale hinnamudelile, kuid samas on riigil tekkinud ka varasemate perioodide kulude hüvitamise vaidlused. Lisaks on mitmed UPT osutajale lisatud täiendavad kohustused jätkuvalt kahjumlikud ja vajavad ka tulevikus riigipoolset sihitud toetust.

Tulevikku mõjutavad ka institutsionaalsed muutused. Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt valmistab riik ette AS Eesti Post võõrandamist, mis tähendab, et riigi roll muutub teenuse osutamise tagamiselt regulatsiooni ja järelevalve poole. Samal ajal tuleb tagada, et UPT oleks jätkuvalt kättesaadav ka uue omaniku tingimustes. Omnival on UPT osutamise kohustus hankelepingu alusel kuni 2029, misjärel korraldab Konkurentsiamet 2028 uue avaliku konkursi järgmiseks viieks aastaks, ning aktsiate müügileping on kavandatud 2027. aastasse.

Probleem

Universaalset postiteenust osutatakse mahus ja viisil, mis ei vasta enam tegelikule kasutusele, kuid säilitab samad püsikulud.

Kirjakande maht väheneb, kuid kojukande tiheduse kohustus püsib, mistõttu teenuse ühikukulu kasvab. Samal ajal toimib pakiteenuste võrk tänu kasvavale mahule aina efektiivsemalt, kuid seda ei kasutata UPT osutamisel piisavalt asendava või täiendava lahendusena.

Ühtse teenusstandardi säilitamine vähenenud nõudluse tingimustes ning aina kasvav kojukande kulu suurendab püsikulu olukorras, kus odavamad alternatiivid (nt pakiautomaadid) kataksid suure osa vajadusest. Tulemuseks on kasvav püsikulu süsteemis, mille kasutus väheneb.

Tõhustamisvõimalused

Postiteenuse kulutõhususe parandamise oluline eeldus on universaalse postiteenuse teenusstandardite ja osutamiskiiside ajakohastamine, mida tehti 17.06.2026 seadusemuudatusega. Juurdepääsupunkti mõiste laiendamine (nt pakiautomaadid) võimaldab pakkuda teenust efektiivsemalt, säilitades samas kättesaadavuse.

UPT hinnastamise viimine kulupõhiseks loob selgema seose teenuse tegeliku maksumuse ja rahastamise vahel. See vähendab varjatud toetuste tekkimist ning võimaldab teha teadlikke otsuseid, milline osa teenusest vajab riiklikku toetust. Sihistatud toetamine võib olla vajalik nt haavatavate sihtgruppidele kojukande tagamiseks.

Halduskoormust vähendab ka sama seadusmuudatusega jõustuv loamenetluse lihtsustus: tegevusluba jääb kohustuslikuks üksnes UPT osutajale, ülejäänud postiettevõtjad saavad tegutseda majandustegevuste alusel ning UPT osutaja vabastati koormavast kulude hüvitamise taotluste esitamise kohustusest. Tegemist on otsese ja juba jõustunud halduskoormuse vähendusega.

Kojukande universaalse nõude asendamine paindlikuma mudeliga on üks peamisi tõhustamiskohti. Enamiku kasutajate puhul saab teenuse tagada pakiautomaatide või kogumispunktidega (kohalik kauplus, bensiinijaam vms), samas kui hajaasustuses, väikesaartel ja liikumispiirangutega klientide puhul on võimalik teenuse tagada sihitud lahenduste kaudu. (osaliselt lahendatud – alternatiivsed juurdepääsupunktid lubatud, kuid universaalne kättetoimetamise kohustus 5 päeval nädalas säilib).

Postivõrgu ja pakivõrgu käsitlemine UPT raames ühe tervikliku süsteemina võimaldab vähendada dubleerimist ja optimeerida kanderinge. Selleks otstarbeks reguleeritud pakiautomaatide vabavõrgu mudel (mitme teenusepakkuja ühiskasutus) annaks võimaluse laiendada katvust maapiirkondades ilma täiendavat paralleelset taristut rajamata.

Riigi rolli muutmine teenusepakkujalt regulaatori suunas (sh Eesti Posti võõrandamise kontekstis) võimaldab vähendada otsest kulukohustust ning viia fookuse teenuse standardite ja turu toimimise tagamisele, muuta teenuse tegelikud kulud läbipaistvaks. See eeldab selget regulatiivset raamistikku, mis tagab UPT jätkusuutlikkuse, sh ka erasektori osalusel.

Mõju riigieelarvele

Kulupõhine hinnastamine ja juurdepääsupunktide laiendamine, mis on juba seadusega kehtestatud, vähendavad varjatud toetust ning muudavad riigi kohustuse läbipaistvaks. Suurim kokkuhoiukoht on kojukanne, kuid viiepäevase kättetoimetamiskohustuse säilimine jätab osa potentsiaalset realiseerimata. Eesti Posti võõrandamine vähendab riigi otsest omanikuriski, kuid suurendab regulatiivse järelevalve kulu.

Perioodika UPT koosseisu toomine 17.06.2026 seadusega laiendas reguleeritud ja doteeritava teenuse ulatust, mis tasakaalustab kulupõhise hinnastamise kokkuhoidu, ning sihitud toetusvajadus haavatavate sihtrühmade ja hajaasustuse teenindamiseks säilib. Netomõju ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata, sest see sõltub võõrandamise tingimustest ja varasemate perioodide hüvitisvaidluste lahendist. Hinnanguliselt vähendab AS Eesti Post müügist saadav

tulu (arvestuse aluseks olev hind 80 miljonit) riigi võlakoormust ja sellest tulenevaid intressimakseid suurusjärgus 1,8–2,4 miljonit eurot, sõltuvalt erastamise lõpphinnast ja võlakirjaturu seisust.

Kohalike avalike teenuste efektiivsus, koostöö ja digitaliseerimine

Ülevaade

Eesti omavalitsused on üldiselt tõhusad, kuid nende võime pakkuda elanikele kvaliteetseid teenuseid on viimastel aastatel vähenenud. Sisendite kallinemine ja kasvav teenusvajadus tähendab, et sama ressursi eest pakutakse vähem või kehvemat teenust. Samal ajal on teenuste kättesaadavus ja kvaliteet piirkonniti ebaühtlane ning sõltub KOV-i tulubaasist, võimekusest aga ka elanikkonna tihedusest.

Teenuste korraldus on valdavalt detsentraliseeritud ning iga KOV vastutab oma teenuste, tugifunktsioonide ja infosüsteemide eest. See tähendab, et sarnaseid teenuseid ja tugitegevusi (nt IT, personal, raamatupidamine, hanked) korraldatakse ligi 78 omavalitsuses paralleelselt. Väiksematel omavalitsustel jääb seejuures puudu nii kompetentsist kui mahust, et teenust tõhusalt ja ühtlase kvaliteediga korraldada.

Koostöö KOV-ide vahel toimub vabatahtlikult ning on ebaühtlane. Kuigi on toetatud koostöös elluviidavaid pilootprojekte (nt piirkondlik IT haldus, ühised teenused), ei ole nende alusel veel kujunenud süsteemset lahendust. See tähendab, et mastaabisääst, mida koostöö võimaldaks, realiseerub vaid üksikutes piirkondades.

Digitaliseerimise vaatest on KOV-ide infosüsteemid killustunud. IT-eelarved on piiratud, teenusjuhtimise võimekus nõrk ning paljudes valdkondades ja eriti väiksemates omavalitsustes on kontroll lahenduste üle teenusepakujate käes. Kasutusel on erinevad süsteemid ja platvormid, mis ei ole omavahel hästi seotud. See toob kaasa ühiskondlikust vaatest dubleerimise, kõrgemad kulud ja turvariskid.

Paralleelselt arendatakse riiklikke ja ühisplatvorme (nt e-teenused, registrid, kaasamisplatvormid), kuid nende kasutuselevõtt KOV-ides ei ole süstemaatiline. Kasu oleks ühiste teenuskeskuste loomisest, kuid selle mõju kuludele ei ole üheselt selge – tõenäoline kasu on eelkõige kvaliteedis, mitte otseses rahalises kokkuhoius. Esimene pilootprojekt ühise teenuskeskuse loomise analüüsiks on plaanis algatada sügisel.

Probleem

KOV-ide teenuseid ja tugifunktsioone osutatakse liiga väikestes üksustes ning killustatult, mistõttu sama teenus dubleerub, kuid saavutamata jääb vajalik mastaap ja kvaliteet. Vabatahtlik koostöö ei loo piisavat stiimulit teenuste koondamiseks. Selle tulemusena hoiavad KOV-id üleval (ning arendavad) paralleelseid IT-lahendusi, tugiteenuseid ja haldusvõimekust, kuigi nende maht ei võimalda neid tõhusalt korraldada. See väljendub kõrgemas ühikukulus ja ebaühtlases teenusetasemes.

Digitaliseerimise puhul võimendab killustatus probleemi. Eraldi arendused, erinevad süsteemid ja nõrk teenusjuhtimine tähendavad, et investeringud ei anna maksimaalset kasu. Sageli sõltub KOV välisest teenusepakujast ega oma selget ülevaadet kuludest, kvaliteedist ega alternatiividest.

Lisaks ei ole rahastus ja tulemused piisavalt seotud. KOV-ide tulubaas mõjutab teenustaset, kuid riiklik süsteem ei loo piisavaid stiimuleid koostööks ega mastaabisäästu saavutamiseks. Seetõttu ei muutu killustatus ka siis, kui see on majanduslikult ebaotstarbekas.

Tõhustamisvõimalused

KOV-ide teenuste kulutõhususe parandamise oluline eeldus on mastaabitundlike funktsioonide süsteemne koondamine. Tugiteenused, eelkõige IT, personaliarvestus, finantsarvestus ja hanked võivad olla valdkonnad, kus teenust ei ole mõistlik korraldada iga KOV tasandil eraldi. Pilootprojektid (nt piirkondlik IT kompetentsikeskus) võimaldavad testida toimetumudeleid, mida saab seejärel laiendada.

Riigi ja KOV-ide ühine platvormipõhine teenusportfell loob võimaluse vähendada dubleerimist IT-lahendustes. Kui keskseid süsteeme ja pilveteenuseid kasutatakse standardina, väheneb vajadus eraldi arenduste järele ning paraneb turvalisus ja teenuse kvaliteet.

Ühiste teenuste ja platvormide kasutuselevõttu saab toetada ühishangete ja standardite kaudu. Eelkõige väiksematele KOV-idele loob see ligipääsu lahendustele, mida iseseisvalt ei oleks võimalik tõhusalt hankida ja hallata.

Lisarahastuse sidumine teenustaseme ja tehtava koostööga loob stiimuli mastaabisäästu saavutamiseks. Kui osa rahastusest sõltub teenuse kvaliteedist või koostöös osalemisest, suureneb motivatsioon teenuste ümberkorraldamiseks.

KOV-ide teenusjuhtimise võimekuse tugevdamine on eeltingimus digi-investeeringute mõjule. Ühised kompetentsikeskused või teenuskeskused aitavad tasakaalustada väiksemate omavalitsuste võimekuse puudujääke ja vähendada sõltuvust välistest teenusepakkujatest.

Finantsautonoomia suurendamine aitab siduda teenuse, kulu ja vastutuse. Kui KOV-id sõltuvad rohkem oma tulubaasist, suureneb surve teenuseid tõhusamalt korraldada ja vältida dubleerivat kulu.

Mõju riigieelarvele

Mõju riigieelarvele on kaudne, sest kulud kannavad KOV-id. Lühiajaliselt kaasnevad konsolideerimise ja ühisplatvormidele üleminekuga täiendavad kulud ning kokkuhoid avaldub alles keskpikas vaates. Dubleerivate IT-lahenduste ja tugiteenuste vähendamine 78 omavalitsuses alandab ühikukulu ja parandab küberturvalisust.

Olemasolev analüüs osutab, et ühiste teenuskeskuste tõenäoline kasu on kvaliteedis, mitte otseses rahalises kokkuhoius. Enne sügisel algatatava pilootprojekti tulemusi ei ole rahaliste sihtide seadmine põhjendatud.

Põllumajandus- ja toidusektori kriisivalmiduse kasvatamine

Ülevaade

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala on pideva ja mitmekesise riskisurve all. Kriisid ei esine üksikute eranditena, vaid korduvate sündmustena ning mitmes valdkonnas üheaegselt (nn multikriisid), milleks on loomataudid, taimekahjustajad, äärmuslikud ilmastikunähtused ning geopoliitilistest muutustest tulenevad tarneahelate häired ja hinnašokid,

aga ka julgeoleku ohud. Nende mõju ei piirdu üksikute tootjate või sektoritega, vaid kandub edasi kogu väärtusahelasse, mõjutades tootmist, töötlemist, tööhõivet ning riigi maksutulu.

Kriisid avalduvad praktikas sageli suurte majanduslike mõjudena. Näiteks loomataudid toovad kaasa nii otsese kahju tootjatele kui ka pikaajalise mõju sektori tootmisvõimele ja isevarustatusele. Samuti mõjutavad hinnašokid sisendite tasandil kogu toiduahelat ning suurendavad kulusid nii ettevõtjatele kui tarbijatele.

Praegune kriisivalmiduse mudel koosneb mitmest eraldiseisvast komponendist: riigi tegevusvarud, üksikud ennetusmeetmed, kriisiaegne operatiivne reageerimine ning vajadusel tootjatele suunatud toetused. Need ei ole aga tervikuna juhitud ühe süsteemina, vaid toimivad osaliselt paralleelselt ja reageerivalt. Kriiside ilmnemisel aktiveerub peamiseks rahastamismehhanismiks valitsuse reserv, kust kaetakse operatiivsed kulud, kompensatsioonid ja investeeringud.

Samal ajal on sektor ise majanduslikult piiratud võimekusega kriisideks valmistuma ja kõige tõsisemaid kriise üle elama seades sellega ohtu elanikkonna toiduga tagamise (toidujulgeoleku). Suur osa vajalikest investeeringutest (nt bioohutus, varugeneraatorid, vedelkütuse tankurpaagid, sisendvarud) ei ole tavaolukorras tootlikud ning jäävad seetõttu sageli tegemata. See tähendab, et kriisivalmidus sõltub suuresti riigi sekkumisest ka siis, kui riskid on teada ja korduvad.

Probleem

Põllumajandus- ja toidusektoris tekivad kriisidega seotud kulud riigieelarves peamiselt alles kriisi ajal ning läbi järjestikuste erakorraliste otsuse. Sama kriisi käsitlemiseks tehakse praktikas mitu eraldi rahastamisotsust – ennetuseks, operatiivseks reageerimiseks, kahjude hüvitamiseks ja investeeringuteks. See tähendab, et kriisi kogukulu ei ole alguses teada ning otsuseid tehakse järkjärgult vastavalt olukorra arengule. Tulemuseks on viitega reageerimine ning olukord, kus meetmed kujunevad jooksvalt, mitte ette planeeritud loogika alusel.

Selline lähenemine tähendab, et ennetavad ja kulusid vähendavad tegevused jäävad alarahastatuks, samal ajal kui suurem osa rahast kulub kahjude hilisemale likvideerimisele. Lisaks ei võimalda see kulusid ajas jagada ega riske süsteemselt maandada, mistõttu iga uus kriis tekitab vajaduse uuteks erakorralisteks otsusteks.

Tõhustamisvõimalused

Kriisivalmiduse kulutõhususe parandamise eelduseks on liikumine reageerivalt rahastamiselt ette planeeritud ja riskipõhisele mudelile. See tähendab, et korduvate kriiside katmiseks tuleks kujundada mitmeaastane rahastusmehhanism, mis võimaldaks kriisidele reageerida kohe ning väldiks vajadust mitme järjestikuse reservitaotluse järele.

Oluline on muuta kulustruktuuri nii, et suurem osa vahenditest suunatakse ennetusse ja riskide vähendamisse. Bioohutuse, seire ning tootmise kriisitaluvuse tugevdamine vähendab hilisemaid kahjusid ning võimaldab reageerida väiksemate kuludega. Selleks saab kohandada olemasolevaid toetuskeeme, sidudes toetused konkreetsete riskivähendusmeetmetega.

Kriisideks valmistumisel on vajalik kehtestada standardiseeritud tegevusmudelid. Kui peamiste kriiside jaoks on ette defineeritud sekkumispaketid koos rahastusallikate ja meetmetega, väheneb vajadus kriisi ajal meetmeid uuesti välja töötada ning otsustamine kiireneb.

Riskide jagamine riigi ja sektori vahel aitab vähendada riigi otsest kulusurvet. Selleks saab arendada kindlustuspõhiseid või ühise riski skeeme, mis motiveerivad ettevõtjaid ise panustama kriisivalmidusse ning samal ajal vähendavad hilisemaid kompensatsioonivajadusi.

Seire ja varajase hoiatuse süsteemide tugevdamine võimaldab tuvastada kriise varases faasis ning sekkuda enne, kui nende mõju eskaleerub. See on eriti oluline taudide ja ilmastikuriskide puhul, kus ajafaktor määrab kulude suuruse. Samas geopoliitilised riskid eeldavad tõhusamaid ennetusmeetmeid, sest kriisi realiseerumisel on reageerimismeetmed ebatõhusad.

Lisaks on oluline kriisivalmidust regulaarselt testida. Erinevate stsenaariumide läbimängimine võimaldab tuvastada süsteemi nõrkused ja hinnata valmisolekut enne kriisi tegelikku realiseerumist.

Mõju riigieelarvele

Kulude kogumaht ei vähene, kuid nende ajastus ja prognoositavus paranevad. Mitmeaastane riskipõhine rahastusmehhanism asendab järjestikused reservitaotlused ning vähendab kriisi ajal tehtavate kiirustatud ja kallimate otsuste hulka.

Kulustruktuuri nihutamine ennetusse suurendab lühiajaliselt kulusid, kuid vähendab keskpikas vaates kahjude likvideerimise kulu. Riskide jagamine sektoriga kindlustusskeemide kaudu vähendab riigi tingimuslikke kohustusi, kuid võib nõuda algkapitali või garantiid. Ärahoitud kahju suurusjärku ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata.

Regionaalsete investeeringute ja toetusmeetmete haldus, mõjus ja dubleerimine

Ülevaade

Riigieelarvest tehakse märkimisväärses mahus avalikke investeeringuid ja eraldatakse toetusi, millel on potentsiaal toetada regionaalsete lõhede vähendamist Eestis – kokku mitme miljardi euro ulatuses. Suurima osa moodustab Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika 2021–2027, mille maht on ligikaudu 3,3 miljardit eurot, kusjuures valitsus suunas 11.12.2025 otsusega sellest 386 miljonit eurot ehk 11,5% kaitsevõimesse ja ühiskondlikku julgeolekusse ning kaitsemeetmete taotlusvoorud avati juunis 2026, mistõttu regionaalarengu käsutuses olev efektiivne maht on väiksem. Sillele lisanduvad riigieelarvelised programmid, näiteks maakondade arengustrateegiate toetus (MATA ~ 4-5miljonit € aastas), hajaasustuse programm (2-3 mln € aastas) ning kogukondlikud programmid (KOP ~ 1 miljoni € aastas). Lisaks kasutatakse ettevõtluse ja maaelu arendamiseks EL ühise põllumajanduspoliitika vahendeid, näiteks LEADER (u 97 miljonit eurot), samuti finantsinstrumente EISI ja MESi kaudu, mille kogumaht ulatub samuti sadadesse miljonitesse eurodesse. Need poliitikameetmed on jaotunud erinevate valitsemisalade, instrumentide ja rakendusüksuste vahel.

Riigi regionaalpoliitika eesmärk on toetada piirkondlikku arengut, parandada elukeskkonda ja soodustada ettevõtlust. Samal ajal on regionaalne areng Eestis jätkuvalt ebaühtlane – majandusaktiivsus, tootlikkus ja investeeringud koonduvad suuresti Põhja-Eestisse, samas kui mitmed teised piirkonnad jäävad arengutasemelt maha. See viitab sellele, et hoolimata suurest keskkvalitsuse kasutada olevast rahalisest mahust ei suuda olemasolev toetus- ja investeerimissüsteem piisavalt mõjutada arengut piirkondlikust vaatenurgast.

Praktikas toimivad meetmed eraldi loogikate alusel. Osa neist on alt-üles vajadusi toetavad (nt LEADER, maakonna arengustrateegiate toetus), osa programmipõhised riigi eesmärkidest

lähtuvad (nt ÜKP), osa sihitud konkreetsetele üksikinvesteeringutele. Valdkonnapoliitikates on piirkondlik mõõde valdkondlike eesmärkide kõrval teisejärguline ning piirkondlike erisuste vähendamine eesmärgistamata, mistõttu jääb sihipärane panus regionaalarengusse ning riigi poliitikate omavaheline kohapõhine koordineerimine vajaka. Toetuste haldus ja otsustamine on hajutatud mitme asutuse vahel ning puudub ühtne vaade, kuidas erinevad meetmed omavahel kokku töötavad ja millist mõju nad ühiselt avaldavad.

Riigikontrolli auditis „Regionaalarengu juhtimine Kagu-Eesti näitel“ toodud kriitika näitab täiendavalt, et regionaalarengu juhtimine toimib suuresti „paberil“. Nimetatud dokumendid ei kuulu riigieelarve seaduse mõistes strateegilise planeerimise raamistikku. Seega valdkonnas olemasolevad strateegiad ja tegevuskavad ei ole kujunenud sisuliseks juhtimisvahendiks: meetmed ja seirenäitajad ei ole omavahel selgelt seotud ning valdkonnapoliitikate reaalsed otsused ei lähtu nendest kavadest. Samuti on vähe näiteid, kus regionaalsetele prioriteetidele antud „eritählepanu“ oleks tegelikult mõjutanud investeeringute või meetmete valikuid. Erandina saab siin nimetada Ida-Virumaad, kuhu suunatud õiglase ülemineku fondi vahendid (~340 miljonit €) on piirkondlikku arengu toetamisel oluliselt märgatud. Samas on veebruaris valminud OSKA Ida-Virumaa tööjõuvajaduse uuringus juhitud tähelepanu riskile, et üksnes investeeringutest ei pruugi piisata piirkonna pikaajaliseks ja laiapõhjaliseks arenguks, kui neid ei toeta terviklik haridus-, tööjõu- ja regionaalpoliitika.

Toetusmeetmetest rahastatavad investeeringud on valdavalt projektipõhised ning seotud konkreetsete taotlusvoorudega. See tähendab, et rahastamine ei pruugi toetada pikaajalisi arengutrajektoore ega piirkondlikke prioriteete, vaid sõltub projektide valmisolekust ja meetmete tingimustest. Samal ajal on ettevõtlustoetuste ja finantsinstrumentide pakkumine killustatud, samale sihtrühmale pakutakse väga laia valikut kitsalt sihitud poliitikameetmeid, mille võimalustes orienteerumine ning nende sobitamine ettevõtja tegelike vajadustega on keeruline.

Lisaks puudub süsteemne, ruumiliselt eristatud mõjuhindamine. Kuigi üksikute meetmete tulemuslikkust hinnatakse ja hankimisel on rakenduskava regionaalse mõju vahehindamine, ei ole terviklikku analüüsi, kuidas erinevad – kokku mitme miljardi euro ulatuses – investeeringud mõjutavad konkreetseid piirkondi. Kuigi meetmete ja projektide raames eraldatud toetuse kohta on valdavalt olemas geokodeeritud andmed, puudub tervikvaade kõigist regionaalse mõjuga investeeringutest, mis võimaldaks hinnata nende koondmõju ning hõlpsalt tuvastada dubleerimist.

Erinevate ametkondade regionaalne jaotus on funktsioonipõhine ja killustunud. Kuigi kasutatakse sarnaseid ruumilisi loogikaid, ei ole jaotused omavahel kooskõlas ega toeta ühtset regionaalarengu juhtimist. See tähendab, et sama piirkond võib eri poliitikates ja teenustes olla defineeritud erinevalt, mis raskendab nii investeeringute koordineerimist kui ka piirkondliku mõju juhtimist.

Probleem

Riigi investeeringuid ja toetusmeetmeid juhitakse killustatult ning ilma regionaalse tervikvaateta, mille tõttu sama eesmärki teenivad sekkumised võivad osaliselt kattuda. Samal ajal puuduvad piirkondade arendamiseks valdkondadeülesed sihid ning seetõttu jääb nende koondmõju saavutamata. Halvemal juhul töötavad riigi poliitikate elluviimiseks eraldatud toetused (tahtmatult) vastu tasakaalustatud regionaalse arengu eesmärkidele. Sünergia puudumine poliitikate vahel ning vastastikkuse võimendusefekti kasutamata jätmine suurendab survet

riigieelarvele. Kuigi regionaalsed tegevuskavad kirjeldavad piirkondlikke probleeme, ei ole regionaalpoliitika riigiüleised eesmärgid üheselt määratletud.

Investeeringud pole piisavalt kohtpõhiselt sihitud. Toetused ei lähtu süsteemselt piirkondlikest arenguvajadustest ega potentsiaalset, vaid jagunevad eri meetmete kaudu hajusalt. Selle tulemusena võivad ressursid koonduda piirkondadesse, kus on rohkem taotlusvõimekust, mitte sinna, kus arenguvajadus on suurim. Projektipõhise lähenemise korral on samas piirkonnas elluviidavate tegevuste kogum juhuslik ning eri investeeringute omavaheline võimendusefekt jääb täiel määral kasutamata.

Rahastus on killustunud nii instrumentide kui institutsioonide vahel. Sarnastele sihtrühmadele suunatud toetused erinevatest allikatest (nt MAK, EIS, MES) võivad kattuda, ilma et nende rollid oleksid selgelt eristatud.

Süsteem on üles ehitatud projektipõhiselt, mitte arengumõju põhiselt. Investeeringud tehakse üksikprojektidena ilma, et need oleksid seotud pikaajaliste regionaalsete arengutulemustega. Probleemide, meetmete ja tulemuste vahel pole selget seost ning meetmete mõju ei ole võimalik usaldusväärselt ja järjepidevalt hinnata.

Tõhustamisvõimalused

Regionaalsete investeeringute tõhustamine eeldab liikumist formaalselt strateegiapõhiselt juhtimiselt sisuliselt koordineeritud ja mõjupõhise juhtimise suunas. Selle keskmes on süsteemne muutus, kus regionaalsed arenguprobleemid seotakse otseselt konkreetsete investeerimisotsustega. Selleks tuleb kujundada püsivad investeerimisportfellid või -plaanid, mis koondavad eri meetmete vahendid ühe piirkondliku prioriteedi ümber ning loovad selge seose eesmärkide, rahastuse ja oodatava mõju vahel.

Regionaalse arengu tõhusaks suunamiseks tuleb strateegiliste prioriteetide seadmine ja investeeringute koordineerimine tuua valitsustasandile ning siduda strategiadokumentide staatus reaalse otsustusloogikaga, et need toimiksid investeerimisotsuste alusena, mitte pelgalt kirjeldavate dokumentidena.

Oluline on kehtestada selge rollijaotus toetusi jagavate institutsioonide ja meetmete vahel. Toetused ja finantsinstrumendid peavad täitma erinevaid ja üksteist täiendavaid funktsioone, mitte konkureerima samas sihtrühmas. Seda saab toetada süsteemsete kooskõlastusmehhanismidega ning topelt toetuse ja kattuvate sekkumiste selgete piirangutega.

Investeerimisloogika tuleb nihutada projektipõhiselt lähenemiselt integreeritud programmidele. Mitmeaastased ja temaatiliselt seotud investeerimispaketid võimaldavad koondada üksikprojekte terviklikeks arengulahendusteks ning suurendavad investeeringute tegelikku mõju piirkondade konkurentsivõimele ja teenuste kvaliteedile.

Ühtse geokodeeritud andmestiku loomine kõigi toetuste ja investeeringute üleselt võimaldab hinnata, kuhu vahendid on tegelikult suunatakse ning millist mõju need piirkondlikult avaldavad. See loob aluse teadlikuks otsustamiseks, võimaldab tuvastada dubleerimist ja suunata ressursse sinna, kus need annavad suurima arengumõju.

Mõju riigieelarvele

Kokkuhoid tekib kattuvate toetusmeetmete ja paralleelsete haldusstruktuuride korrastamisest ning topeltrahastuse riski vähenemisest. Ühtne geokodeeritud andmestik eeldab mõõdukast arenduskulu, kuid on eeldus dubleerimise tuvastamiseks.

Peamine mõju ei ole kulude vähenemine, vaid mitme miljardi euro ulatuses juba eraldatud vahendite suurem arengumõju, mida ei ole võimalik rahasse hinnata. Pikemas vaates võib kohapõhisem investeerimisloogika tugevdada piirkondade maksubaasi, kuid see sõltub sidumisest haridus- ja tööjõupoliitikaga.

EL 2028+ rakendussüsteemi konsolideerimise mõju REM valitsemisalale

EL 2028+ eelarveperioodi rakendussüsteem eeldab, et senised eraldiseisvad fondid (ÜKP, ÜPP, HOME jt) koondatakse ühe riigiplaani ja ühe määruse alla ning rahastamine muutub tulemuspõhiseks – maksed seotakse vahe-eesmärkide, verstapostide ja väljundite saavutamisega, mis nihutab finantsriski liikmesriigile. EL eeldab riigilt üht kontaktpunkti ja ühtset andmevahetust Komisjoniga, selget rollijaotust (koordineeriv funktsioon, korraldusasutus, ÜPP makseasutus, auditeeriv asutus) ning ühtset juhtimis- ja kontrollisüsteemi koos iga-aastase kinnituspaketiga.

Eesti tänane süsteem on aga fondipõhine ja jaguneb kolme silosse (RM/RTK – ÜKP, REM/PRIA – ÜPP, SIM – HOME) mitme korraldus- ja auditeeriva asutuse ning dubleerivate funktsioonidega. 2025-2026 läbiviidud välishindamise tulemusest järeldub, et sellist süsteemi ei ole väheneva tehnilise abi juures võimalik ülal pidada. Tegemist on pikaajalise valikuga, mis mõjutab süsteemi toimimist vähemalt 2036. aastani.

RMi ettepanek valitsusele on kujundada mudel põhimõttel „üks plaan, üks juhtimine“: strateegiline koordineerimine, riigiplaani tervikjuhtimine ja kontaktpunkt EK suunas jääb RM-i, horisontaalsed korraldus-, kontrolli- ja seirefunktsioonid koonduvad ühte kesksesse korraldusasutusse RTK-s, auditeerimine ühte kesksesse asutusse RM juures ning valdkondlikud ministriumid (REM, SIM) keskenduvad poliitikakujundamisele, sekkumiste disainile ja tulemusvastutusele. Elluviimine eeldab kolme otsust: kokkulepe ühe korraldus- ja ühe auditeeriva asutuse mudelis, infosüsteemide valmidus SFOSi baasil koos PRIA süsteemide liidestamisega ning üks riigiplaani rakendamise seadus, mille alusel reguleeritakse valdkondlikud erisused.

Mõju REM valitsemisalale. REM-i roll koondub poliitikakujundajaks: ministriumist liiguvad ära korraldusasutuse horisontaalsed ülesanded, juhtimis- ja kontrollisüsteemiga seotud järelevalve ning rahavoogude ja maksetega seotud tegevused, samuti koondub auditifunktsioon kesksesse auditeerivasse asutusse. REM-ile jäävad ÜPP-osa sisustamine riigiplaanis ja läbiraakimistel osalemine, valdkondlik seire koos alaseirekomisjoni tööga, aruandluse koordineerimine, sektori kaasamine ja kommunikatsioon ning makseasutuse akrediteerimisega seotud koordineerimine. PRIA säilitab ÜPP makseasutuse ja andmehaldusasutuse rolli, maksed ja võlgade halduse, LEADERi ning põllumassiivide registri ja IT-võimekuse, kuid tema ülesanded piiritletakse nii, et need ei dubleeri kesksel korraldusasutust. Praktilise mõjuna eeldab muudatus REM/PRIA ja RTK ühist arendustööd juba enne 2028. aastat, kuna riigiplaani raporteerimine hakkab toimuma SFOSis ja PRIA infosüsteemidele luuakse andmete edastamiseks liides.

Mõju riigieelarvele. Konsolideerimisest eeldatav kokkuhoid tuleb dubleerivate juhtimis-, kontrolli- ja auditifunktsioonide kaotamisest, täiendava koordineeriva tasandi vältimisest ning tulemuspõhisest rahastamisest tulenevast menetluste lihtsustamisest. 2021–2027 perioodi süsteemi ülalpidamine maksab ligikaudu 238 mln €, millest riigieelarveline panus on ~63 mln €. Killustatud süsteemiga jätkamisel tuleks 2028+ perioodil lisaks EL halduskulude eelarvele (221,9

mln €) panustada riigieelarvest ca 45 mln €. Konsolideeritud mudelis mahub süsteem tehnilise abi eelarvesse ja see lisapanus väheneb oluliselt või jääb ära. Seejuures kasvab vahendatava toetuse maht ligi viiendiku võrra ehk väiksema ressursiga hallatakse suuremat rahastust.

Teemad, milles eelarverevisjoni vaates tõhustamispotentsiaali ei tuvastatud

Algselt tõstatatud laiemast loetelust jäi edasisest käsitlest välja neli teemat, milleks on põllumajandustoetuste sihtimine ja mõjus, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti infosüsteemide tehniline võlg, riiklike laboriteenuste võimalik dubleerimine ning järelevalvetevõimade riskipõhisus ja proportsionaalsus, kuna nende puhul olid lahendused juba käimas või ei ilmnunud eelarverevisjoni vaates piisavat tõhustamispotentsiaali.

3. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala

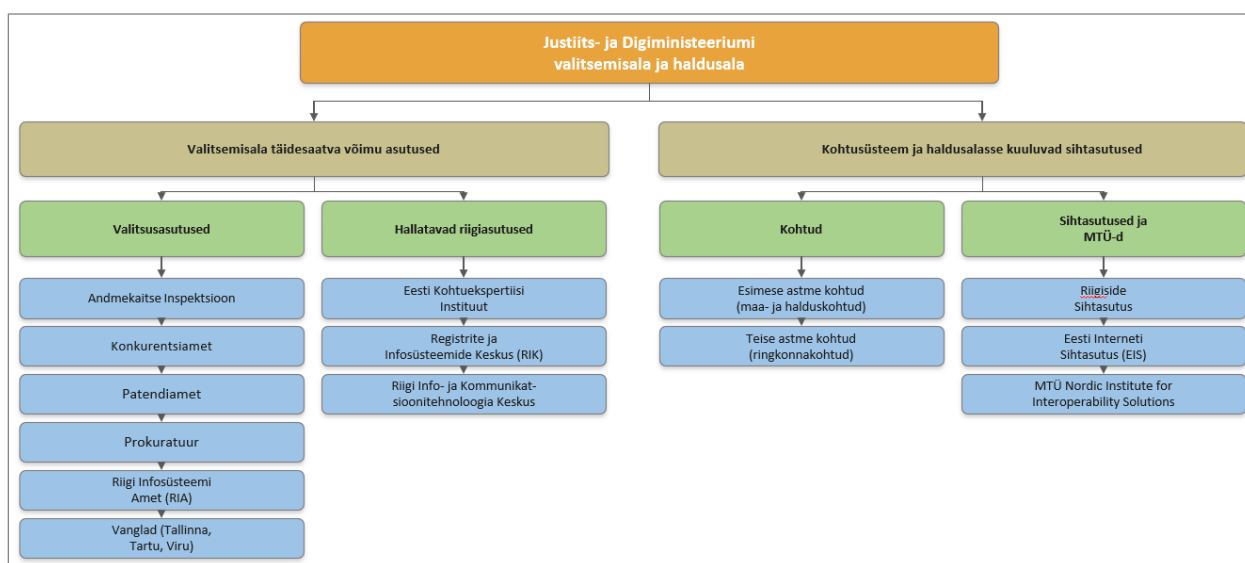
4.1. Valitsemisala ulatus, ülesanded ja administratiivne struktuur

Justiits- ja Digiministeeriumi (JDM) valitsemisala jaguneb kaheks põhivaldkonnaks: õigusriigi toimimise tagamine ning digiühiskonna ja riigi digitaristu arendamine.

Õigusriigi valdkonnas kuuluvad ministeeriumi ülesannete hulka õiguspoliitika, sealhulgas kriminaalpoliitika kavandamine ja elluviimine, õigusloome kvaliteedi tagamine ja koordineerimine, bürokraatia vähendamine, õigusaktide süstematiseerimine ning Riigi Teataja väljaandmine. Ministeerium korraldab esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri ja vanglate tegevust, kohtuekspertiisi, notarite ametitegevust ja õigusteenust. Samuti kuuluvad valitsemisalasse välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine, intellektuaalse omandi valdkonna koordineerimine, konkurentsijärelevalve poliitika kujundamine ja konkurentsijärelevalve korraldamine, kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle järelevalve tegemine ning andmekaitseküsimused.

Digiühiskonna valdkonnas, mis lisandus ministeeriumi valitsemisalasse 2025. aastal, kuuluvad ministeeriumi ülesannete hulka digiühiskonna poliitika kavandamine ja selle elluviimise koordineerimine, avalike e-teenuste arendamise koordineerimine ja nende ühtse platvormi arendamine ning digiteadmiste edendamine. Ministeerium korraldab üleriigiliselt digiarengut ja küberturvalisust ning teeb nende üle järelevalvet, kujundab ja koordineerib riigi infosüsteemide ja andmepoliitika arengut, koordineerib kesksete võrgu- ja infosüsteemide arendamist ning korraldab telekommunikatsiooni valdkonda.

Valitsusasutustest on JDMi valitsemisalas Andmekaitse Inspeksioon, Konkurentsiamet, Patendiamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Prokuratuur ja vanglad (Tallinna, Tartu ja Viru vangla). Hallatavatest riigiasutustest on valitsemisalas Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Registrate ja Infosüsteemide Keskus (RIK) ning Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus (RIT). Ministeerium haldab koostöös kohtute haldamise nõukojaga ka esimese ja teise astme kohtuid ning teostab Riigiside Sihtasutuse asutajaõigusi.



Joonis 44. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala ja haldusala (2026).

JDMi valitsemisala riigieelarvelistest asutustest on perioodil 2023-2025 töötajate arv suurenenud ministeeriumis (eelkõige digivaldkonna lisandumisega seoses) ja digivaldkonna asutustes (RIA ja RIT), vähenenud vanglateenistuse töötajate arv, seda eriti Tartu vanglas, mis 2026. aastaks on lõpetanud sisuliselt Eesti vangide teenindamise ning alustab Rootsile vanglateenuse osutamist.

Tabel 8. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala riigiasutuste töötajate arv 2023-2025.

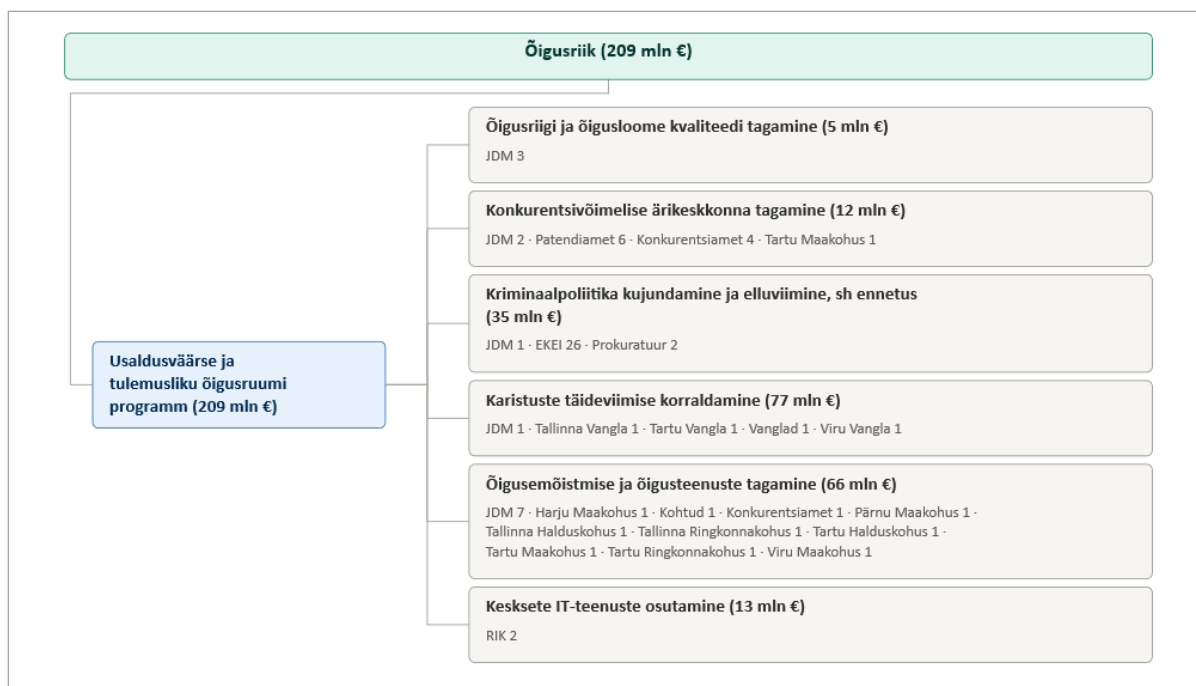
Asutus	Töötajate arv*			Muutus 2023 - 2025	
	2023	2024	2025	Arv	%
Andmekaitse Inspeksioon	28	30	30	2	7%
Eesti Kohtuekspertiisi Instituut	119	120	118	-1	-1%
Harju Maakohus	239	239	231	-8	-3%
Justiits- ja Digiministeerium	164	162	218	54	33%
Konkurentsiamet	55	57	54	-1	-2%
Patendiamet	48	52	50	2	4%
Prokuratuur	287	293	294	7	2%
Pärnu Maakohus	142	141	138	-4	-3%
Registrite ja Infosüsteemide Keskus	249	271	268	19	8%
Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus	165	209	226	61	37%
Riigi Infosüsteemi Amet	254	286	306	52	20%
Tallinna Halduskohus	44	44	45	1	2%
Tallinna Ringkonnakohus	76	76	71	-5	-7%
Tallinna Vangla	432	464	451	19	4%
Tartu Halduskohus	28	28	27	-1	-4%
Tartu Maakohus	243	240	225	-18	-7%
Tartu Ringkonnakohus	49	53	49	0	0%
Tartu Vangla	268	202	150	-118	-44%
Viru Maakohus	133	131	125	-8	-6%
Viru Vangla	429	416	394	-35	-8%

*Täistöötajale taandatud aasta keskmine töötajate arv

4.2. Valitsemisala tegevuspõhine vaade

JDM valitsemisala tegevused ja eelarve jagunevad kahte tulemusvaldkonda: „Digiühiskond“ ja „Õigusriik“. Valitsemisala hõlmab kahte programmi, 12 programmi tegevust ja 95 teenust. Teenuseid osutab 22 asutust.

Tulemusvaldkonna „Õigusriik“ eesmärk on õiguskindel, hästi toimiv, vähese kuritegevuse ning kvaliteetse justiitssüsteemiga riik. Eesmärgi saavutamiseks on loodud „Usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programm“ (alates 2027. aastast „Õigusriigi programm“).



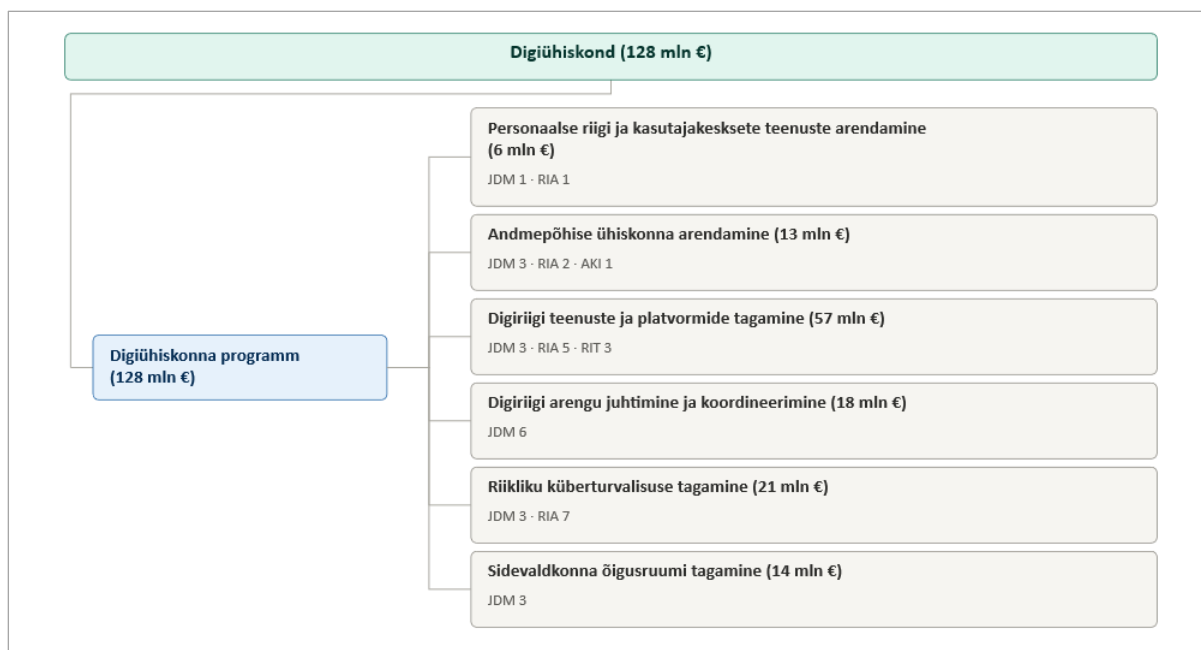
Joonis 45. Tulemusvaldkonna „Õigusriik“ jaotus¹³

Programmi elluviimise eest vastutavad neli asekantslerit (justiitshalduspoliitika, kriminaalpoliitika, vanglad ning õiguspoliitika).

Strateegiline alus on killustatud ja koosneb mitmest erineva staatusega dokumendist: õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 ja kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030 on Riigikogus kinnitatud visioonidokumendid ilma formaalse arengukava staatusega, lisaks kohtu arengukava 2024–2030, vanglateenistuse strateegia 2025–2029 ja „Eesti 2035“. Raamistikku täiendavad temaatilised ja ajaliselt piiratud kokkulepped, nagu vägivallaennetuse kokkulepe 2021–2025 ja korruptsioonivastane tegevuskava 2021–2025, mis ei moodusta eraldiseisvaid klassikalisi valdkondlikke arengukavasid.

Tulemusvaldkonna „Digiühiskond“ keskne eesmärk on luua toimiv, turvaline ja kaasav digiühiskond. Strateegiline alusdokument on digiühiskonna arengukava 2035 (DÜAK 2035) — valdkondlik arengukava, mis kirjeldab visiooni, strateegilisi suundi ja operatiivseid tegevusi ning mille rakendamist hinnatakse regulaarselt. Valdkond on koondatud ühe programmi alla, mis hõlmab keskseid digiarendusi, küberturvalisust, ühenduvust ja digioskuste arendamist ning mille struktuur arvestab tegelikku vastutuse ja ülesannete jaotust asutuste vahel. Programmi elluviimise eest vastutab kaks asekantslerit (digiriik ning digitaristu ja küberturvalisus).

¹³ Iseloomustavate mahtude aluseks on riigieelarve (2026. a algne eelarve) kulud, käibemaksuta. Programmi tegevuste all on selle raames teenuseid rakendavad asutused ja nende teenuste arv.



Joonis 46. Tulemusvaldkonna „Digihiskond“ jaotus¹⁴

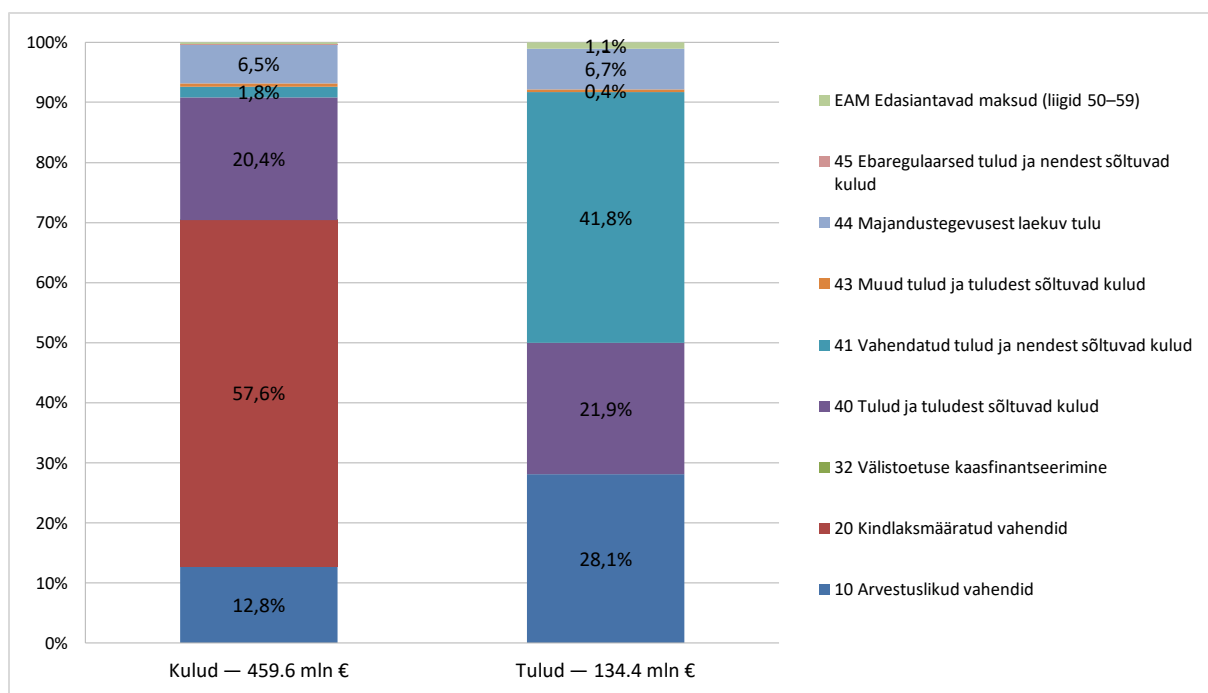
4.3. Valitsemisala eelarve ja selle kasutamine

Peatükk annab üldistatud ülevaate valitsemisala 2025. aasta kulude struktuurist ja olulisematest kulukohtadest, samuti eelarvemahu muutumisest viimastel aastatel ning 2025. aasta eelarvejääkidest ja nende põhjustest. Revisjoni fookuses on eelkõige riigieelarve piirmääraga eelarve kasutus.

Valitsemisala kulud

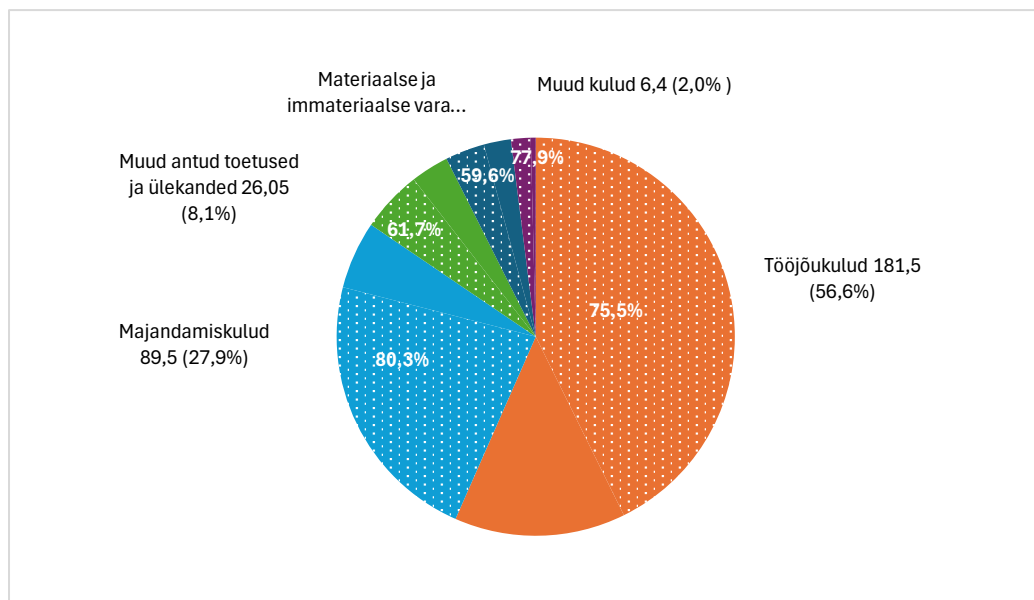
Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala tuludes (vt Joonis 47) on suurima osakaaluga vahendatud tulud (liik 41) – eelkõige digivaldkonna arendamiseks ettenähtud välisvahendid, järgnevad arvestuslikud vahendid (liik 10) — peamiselt kohtute kogutavad riigilõivud. Tulud katavad eelarve kuludest vähem kui kolmandiku, enamuse (70,8%) kaetakse riigi üldistest maksutuludest (piirmääraga eelarve). Kulude eelarvest katavad suurema osa kindlaksmääratud vahendid (liik 20) katavad 58%, välistoetused (liik 40) 20% ning majandustegevusest sõltuvad kulud (liik 44) 7%.

¹⁴ Iseloomustavate mahtude aluseks on riigieelarve (2026. a algne eelarve) kulud, käibemaksuta. Programmi tegevuste all on selle raames teenuseid rakendavad asutused ja nende teenuste arv.



Joonis 47. JDM valitsemisala kulude ja tulude eelarve struktuur (2025. a lõplik eelarve¹⁵).

JDM valitsemisala 2025. a tegelike kulude maht oli 320,9 mln eurot¹⁶, millest 31,6 mln eurot (9,8%) moodustasid välisvahendid. Sellest suurema osa (vt Joonis 48) moodustasid tööjõukulud (57%) ja majandamiskulud (27,9%), toetuste ja ülekannete osakaal ja investeeringute osakaalud olid suhteliselt väikesed.

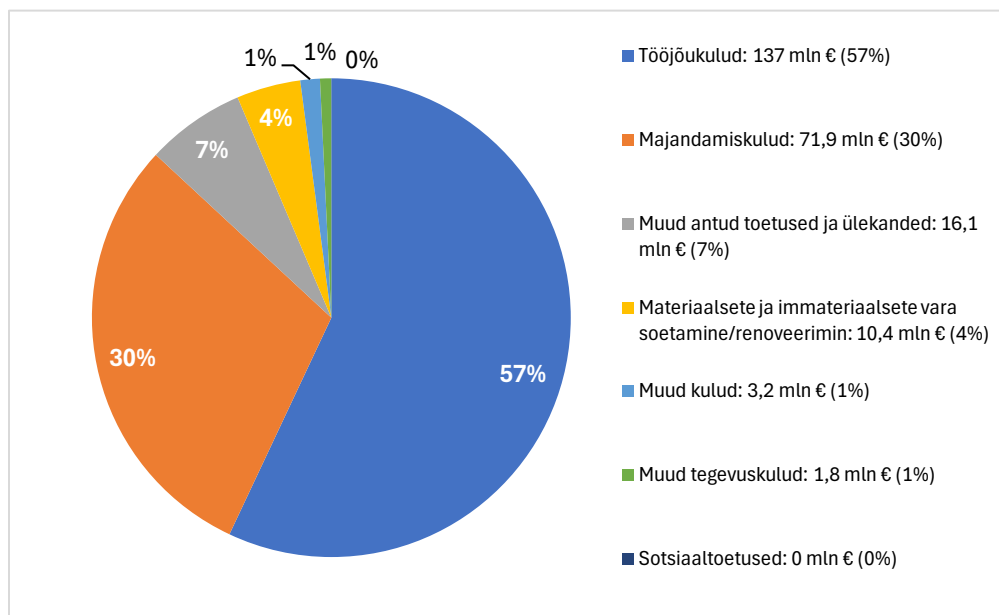


Joonis 48. JDM valitsemisala 2025.a tegelike kulude jaotus kontode lõikes, mln €.

¹⁵ Piirmääraga ja piirmäärata vahendid, kõik liigid ja kogu majanduslik sisu.

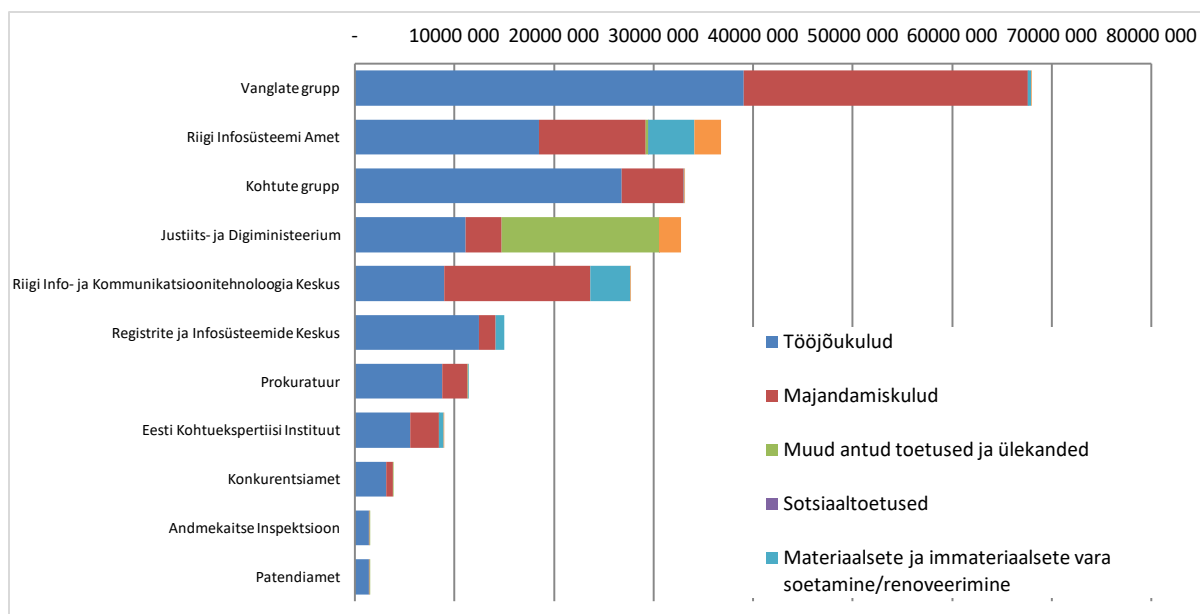
¹⁶ Piimäärata ja piirmääraga vahendid, kulud ja investeeringud ilma käibemaksuga, kõik liigid, 2025 RETA

JDM valitsemisala piirmääraga eelarve (liik 20) kulude ja investeeringute 2025. a tegelikud kulud olid 240,4 mln eurot. Piirmääraga eelarve tegelikest kuludest moodustasid (vt Joonis 49) valdava osa tööjõukulud (57%) ja majanduskulud (30%).



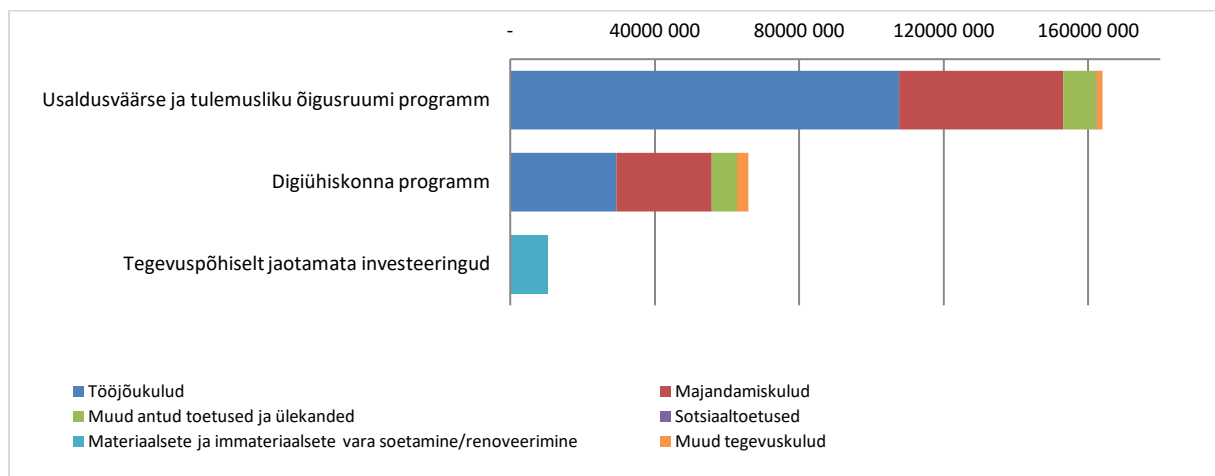
Joonis 49. JDM valitsemisala piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus kontode lõikes (2025. a täitmine, liik 20, kulud ja investeeringud).

Asutustest (vt Joonis 50) on suurima osakaaluga vanglate eelarved. Toetustest, mis valdavas osas on ministeeriumi eelarves (tegevustoetused SA Eesti Mälu Instituudile, Eesti Advokatuurile jt). Investeeringute põhimaht on eelkõige digivaldkonna asutustes (RIA ja RITi investeeringud tarkvarasse ja IT seadmetesse).

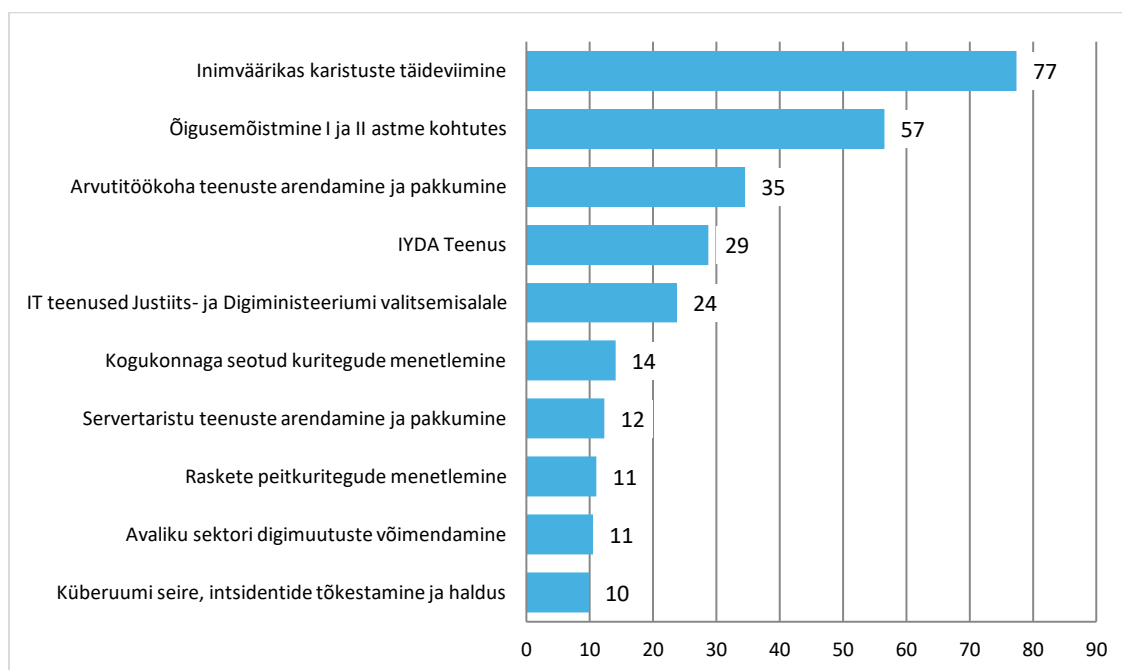


Joonis 50. JDM valitsemisala piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus asutuste ja kontode lõikes (2025 täitmine, liik 20, kulud ja investeeringud, €).

Tegevuspõhiselt on suurima mahuga õigusvaldkonna programm (vt Joonis 51). Teenuste lõikes (vt Joonis 52) on suurima mahuga vanglateenistusega seotud teenus.



Joonis 51. JDM valitsemisala piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus programmide ja kontode lõikes (2025 täitmine, liik 20, kulud ja investeeringud, €).

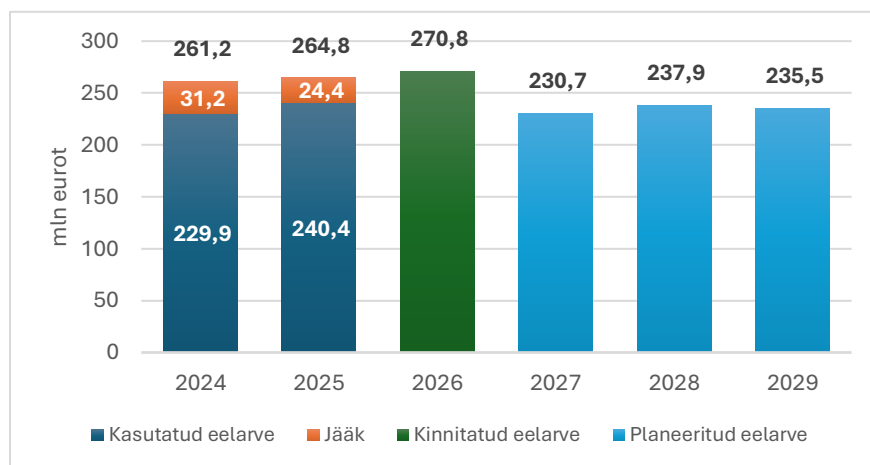


Joonis 52. Justiits- ja digiministeeriumi TOP10 teenust 2026. a algse eelarve mahu järgi (kulud ja investeeringud ilma käibemaksuta, mln €)

Eelarve dünaamika

Valitsemisala lõpliku eelarve 2025. a maht võrreldes 2024. aastaga on olnud sarnase mahuga, suurenedes 1% võrra. 2026. a juuli seisuga kinnitatud eelarve on mõnevõrra kõrgem ning järgnevatiks aastateks planeeritud eelarved on esialgu väiksema mahuga. Valitsemisala eelarve

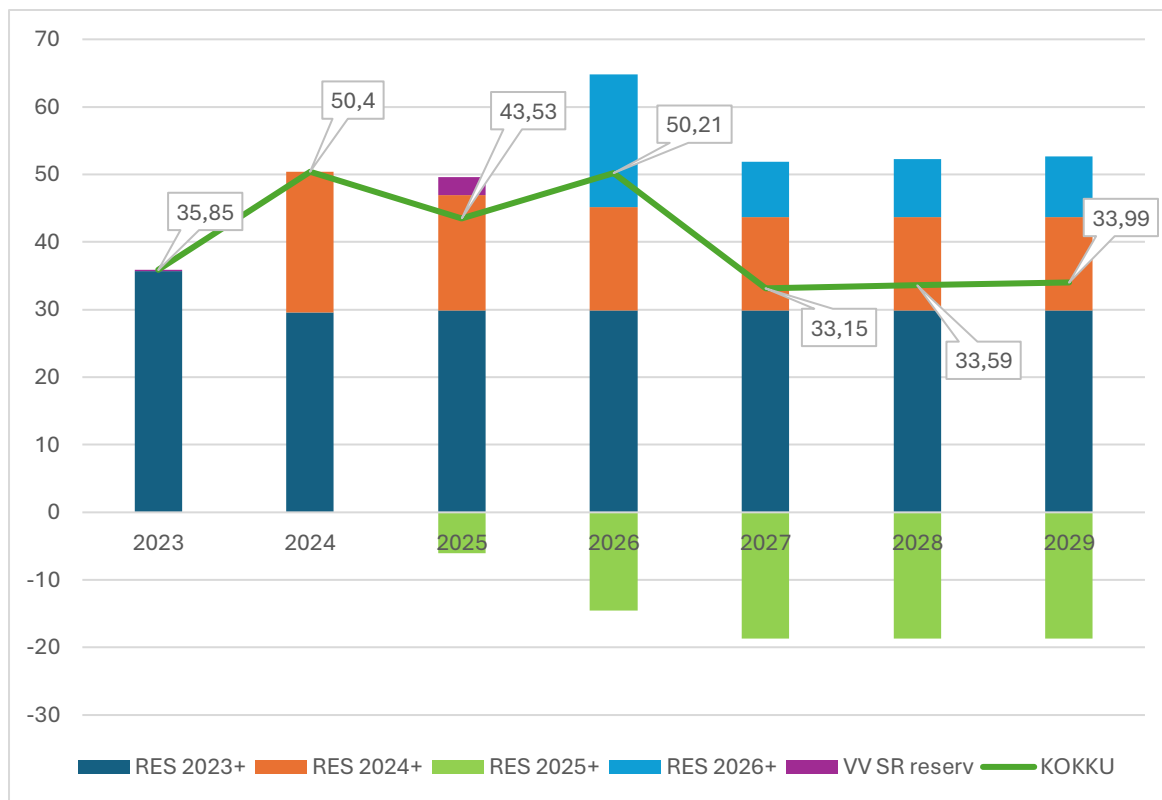
kasvu võrreldes algselt planeerituga on riigieelarve strateegia meetmetega eraldatud vahendid, samuti Vabariigi Valitsuse strateegilisest reservist eraldatud vahendid.



Joonis 53. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala eelarve dünaamika 2024-2029 (piirmääraga eelarve, kulud ja investeeringud, mln €)¹⁷

Erinevate aastate riigieelarve strateegia meetmete ja reservieraldiste summaarne mõju valitsemisala eelarvele võrreldes RES 2022-2025 baastasemega on esitatud alljärgneval joonisel.

¹⁷ 2024 ja 2025 – riigieelarve täitmise aruanne, 2026 – kinnitatud eelarve koos muudatustega juulis seisuga, 2027-2029 kehtivas riigieelarvestrateegias planeeritud eelarve; 2024 eelarve sisaldab võrreldavuse huvides ka digivaldkonna asutuste andmeid, mis viidi üle alates 2025. a Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisalasse.



Joonis 54. Riigieelarve strateegia meetmete ja reservieraldiste mõju Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala eelarvele perioodil 2023-2029 võrreldes RES 2022-2025 baastasemega¹⁸

RES 2023-2026 meetmetest olid suurema mõjuga palgafondi suurendamiseks ja täiendavateks teenistuskohdadeks antud lisavahendid (15,1 mln aastas), RES 2024-2027 raames olid olulisema mõjuga digivaldkonna asutustele – RITi käivitamiseks ja infoturbeks (4 mln aastas) ja RIAle küberturvalisuse suurendamiseks (ligi 6 mln aastas) – eraldatud vahendid, RES 2025-2028 raames oli olulisim tegevuskulude ja -toetuste 10% kärbe (10,21 mln 2025, 16,22 mln 2026 ja 20,37 mln alates 2027), RES 2026-2029 raames olid olulisemad siseturvalisuse valdkonna palgafondi kasv (8 mln aastas), lisavahendid IT arendustele (ca 2 mln aastas RES perioodil), lisaks vähendati ülikiire interneti toetust (2,3 mln aastas).

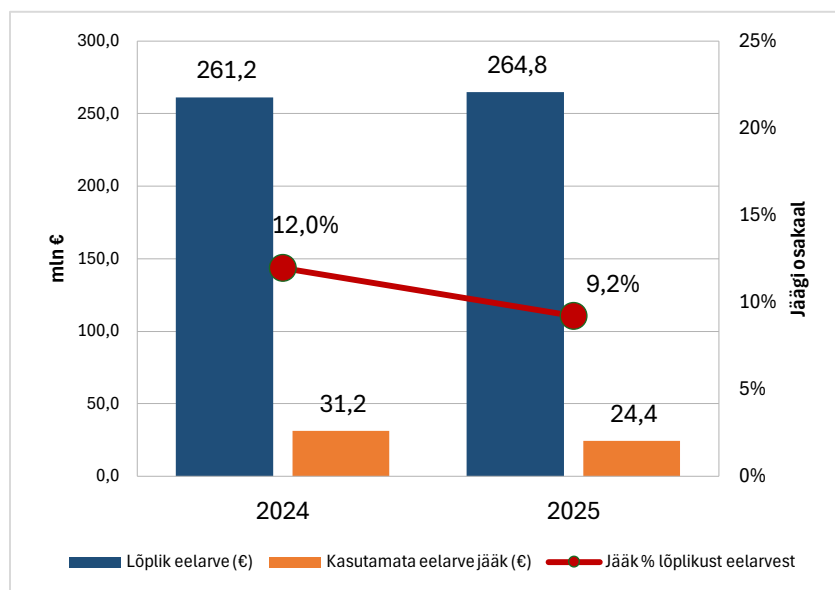
Reservieraldistest on olnud olulisemad laiapindseks riigikaitseks eraldatud vahendid (1,5 mln 2025). 2026. a on reservi planeeritud EL küberturvalisuse direktiivi ülevõtmisest tulenevad lisavajadused (4,5 mln eurot), laiapindse riigikaitse arendamiseks lisavahendid (2,2 mln eurot) jt väiksemad eraldised. Perioodiks 2027-2029 on reservi planeeritud täiendavaid vahendeid küberturvalisuse direktiivi ülevõtmisest tulenevateks lisavajadusteks (3-5 mln aastas), laiapindseks riigikaitseks (1,7 mln 2027) ja Euroopa digiidentiteedi kasutuselevõtuks (1,7-1,9 mln aastas).

Eelarve jäägid¹⁹

¹⁸ Sisaldab ka RES2023+ ja RES2024+ digivaldkonnaga seotud meetmete mõju (mis kuni 2025. aastani paiknes Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas)

¹⁹ 2025. a riigieelarve vahendite ülekandmise käskkirja lisa esitatud eelarveandmete põhjal.

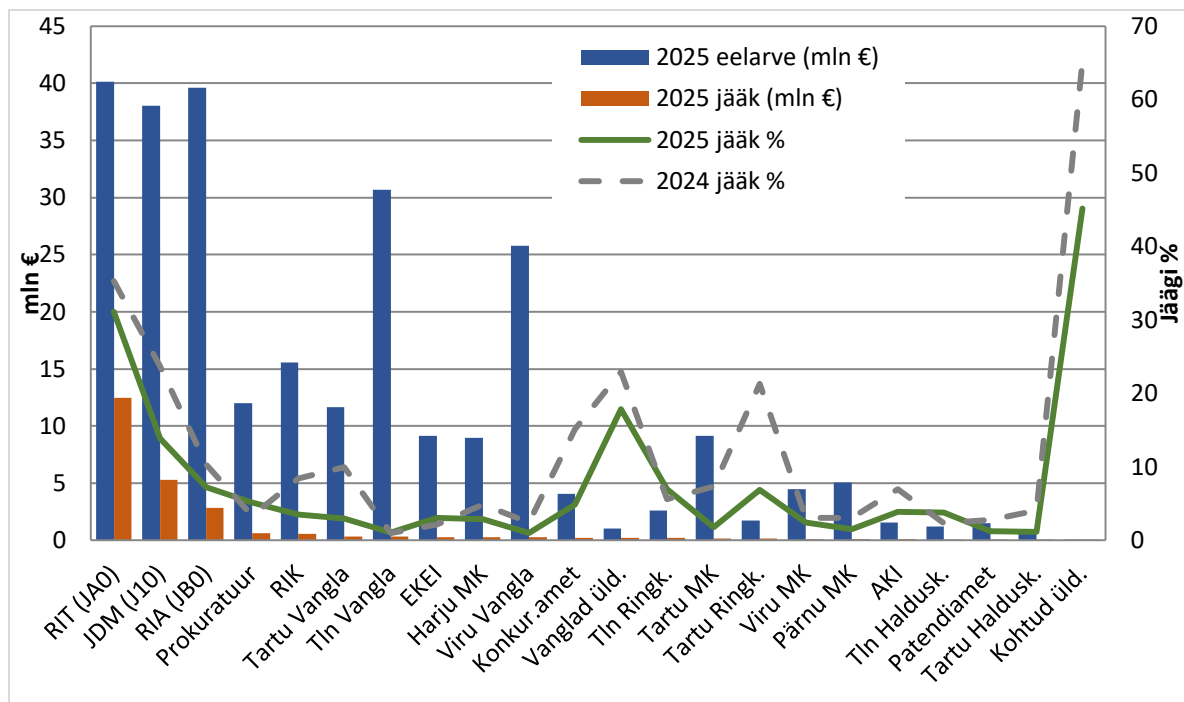
Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala 2025. aasta eelarve oli 264,8 mln eurot, millest jäi kasutamata 24,4 mln eurot ehk 9,2% eelarvest (vt Joonis 55).



Joonis 55. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala piirmääraga eelarve ja jäägid 2024-2025.

Võrreldes 2024. aastaga²⁰ (vt joonis 56 ja tabel 9) vähenes jäägi osakaal 2,5 protsendipunkti võrra (11,7%-lt 9,2%-le. Suurimad jäägid tekkisid Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuses (12,5 mln eurot), Justiits- ja Digiministeeriumis (5,3 mln eurot) ning Riigi Infosüsteemi Ametis (2,8 mln eurot), mis kokku moodustasid suurema osa valitsemisala kasutamata vahenditest. Jääkide osakaal oli suurim kohtute grupis (45,2%), Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskuses (31,1%), vanglate grupis (17,9%) ning Justiits- ja Digiministeeriumis (13,9%). Samal ajal püsis enamiku ülejäänud asutuste jäägi osakaal alla 7% eelarvest. Üldiselt iseloomustab 2025. aastat jääkide koondumine üksikutesse suurema eelarve ja mahukamate tegevustega asutustesse, samas kui enamiku valitsemisala asutuste eelarvete kasutamine oli aasta lõikes suhteliselt ühtlane.

²⁰ Justiits- ja digiministeeriumi 2024. a eelarve ja jääkide puhul on võrreldavuse tagamiseks võetud arvestusse digivaldkonna asutuste, mis enne 2025. aastat asusid Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas.



Joonis 56. Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala 2024-2025 eelarve ja jäägid asutuste lõikes mln € (kulud ja investeeringud, liik 20).

Tabel 9. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala asutuste 2024-2025 eelarve ja jäägid (kulud ja investeeringud, liik 20, mln €).

Asutus	2024			2025		
	Eelarve	Jääk	%	Eelarve	Jääk	%
RIT (JA0)	33,617	11,873	35,3	40,141	12,481	31,1
JDM (J10)	26,976	6,386	23,7	38,063	5,276	13,9
RIA (JB0)	40,085	4,125	10,3	39,629	2,849	7,2
Prokuratuur	12,414	0,408	3,3	11,999	0,621	5,2
RIK	17,451	1,467	8,4	15,550	0,549	3,5
Tartu Vangla	14,536	1,441	9,9	11,628	0,345	3,0
Tln Vangla	29,879	0,289	1,0	30,666	0,313	1,0
EKEI	11,655	0,250	2,1	9,166	0,283	3,1
Harju MK	9,572	0,464	4,8	8,949	0,259	2,9
Viru Vangla	28,315	0,677	2,4	25,796	0,253	1,0
Konkur.amet	4,141	0,626	15,1	4,054	0,195	4,8
Vanglad üld.	1,284	0,294	22,9	1,011	0,181	17,9
Tln Ringk.	2,608	0,145	5,6	2,573	0,178	6,9
Tartu MK	9,272	0,682	7,4	9,153	0,159	1,7
Tartu Ringk.	2,378	0,507	21,3	1,736	0,119	6,9
Viru MK	4,612	0,142	3,1	4,487	0,110	2,4
Pärnu MK	4,949	0,149	3,0	5,043	0,076	1,5
AKI	1,637	0,114	6,9	1,553	0,060	3,9
Tln Haldusk.	1,147	0,027	2,3	1,194	0,045	3,8
Patendiamet	1,543	0,042	2,7	1,487	0,019	1,3

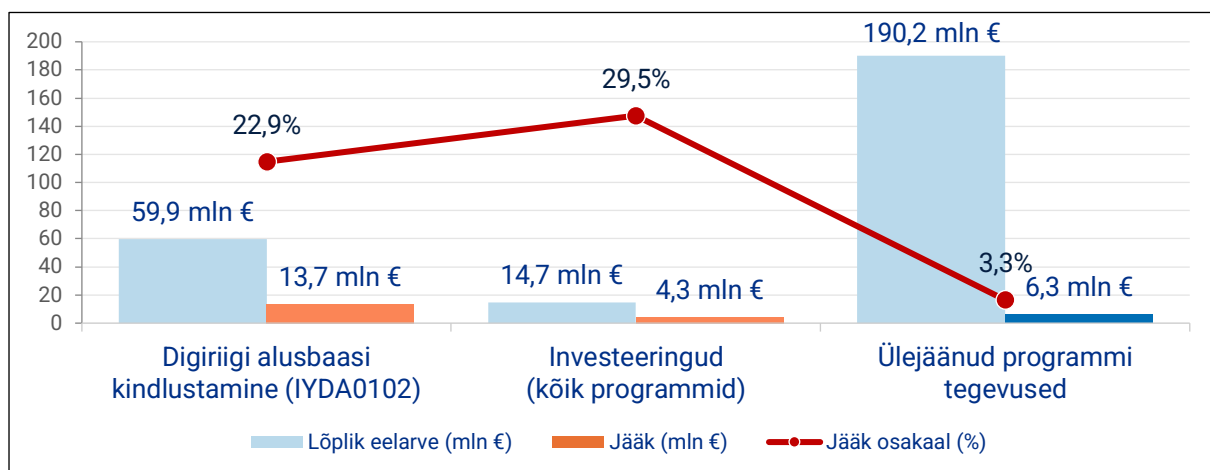
Tartu Haldusk.	0,855	0,035	4,0	0,891	0,010	1,1
Kohtud üld.	0,085	0,055	65,2	0,017	0,008	45,2
JDM VA KOKKU	259,011	30,199	11,7	264,787	24,388	9,2

Jääkide analüüsis võeti sisulise vaatluse alla kas asutuste või programmide tegevuste lõikes jäägid, mis ületavad 15% lõplikust eelarve mahust ning oli summaliselt üle 500 000 euro. Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalas tuvastati 2025. aasta eelarve täitmise analüüsi käigus kolm asutust või programmitegevust, kus eelarve või eelarve konto jääk ületas 15% planeeritud mahust ning oli summaliselt üle 500 000 euro. Kõik need olid seotud digihiskonna tulemusvaldkonna tegevustega.

Tabel 10. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala asutuste suuremad jäägid (üle 15% osakaaluga ja üle 500 tuhande € mahuga) kontode lõikes.

Asutus	Eelarve konto	Lõplik eelarve	Jääk	Jääk %
RIT	Majandamiskulud	24 403 879 €	9 707 283 €	39,8%
RIT	Investeeringud	5 354 710 €	1 349 182 €	25,2%
JDM	Majandamiskulud	5 306 086 €	1 667 437 €	31,4%
JDM	Investeeringud	1 214 618 €	1 175 000 €	96,7%
RIA	Investeeringud	5 710 241 €	1 091 758 €	19,1%

Programmi tegevustest oli suurima jäägiga Digiriigi alusbaasi kindlustamise programmi tegevus, kus jääk oli 13,7 mln € ja osakaal 22,9%. Kriteeriume ületav oli ka tegevuspõhiselt jaotamata valitsemisala investeeringute jääk (4,3 mln ja 29,5%).



Joonis 57. Justiits- ja digiministeeriumi suurema jääkide mahuga programmi tegevused.

Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus

RIT-i jääk oli 12,5 mln eurot ehk 31,1% eelarvest. Suurim jääk tekkis programmitegevuses „Digiriigi alusbaasi kindlustamine“, kus kasutamata jäi 11,1 mln eurot (32,0%). Jääk moodustus

peamiselt majandamiskuludest (9,6 mln eurot) ja tööjõukuludest (1,4 mln eurot); lisaks jäi RIT investeeringute eelarvest kasutamata 1,3 mln eurot (25,2%).

Majandamiskulude jääk on seotud eelkõige asjaoluga, et varasematel aastatel kaeti märkimisväärne osa kuludest taaste- ja vastupidavusrahastu (RRF) vahenditest. Kuna RRF-i kasutamine lõpeb 2026. aastal, kavandatakse osa riigieelarvelistest vahenditest kasutada järgneval aastal. Samuti mõjutasid jääki arvutitöökohateenuse klientide üleminekute ning standardiseerimise viibimine, hankemenetluste ja tarnete edasilükkumine ning klientide teenusmahtude muutused. Tööjõukulude jääk tekkis peamiselt värbamisraskuste tõttu. Investeeringute puhul põhjustasid jäägi riigiüleste IT-hangete vaidlustamised ja tarnete nihkumine 2026. aastasse. Samuti lükkusid edasi laia riigikaitsega seotud investeeringud, kuna vastavad vahendid eraldati aasta lõpus.

Justiits- ja Digiministeerium

Justiits- ja Digiministeeriumi kogujääk oli 5,3 mln eurot ehk 13,9% eelarvest. Kuigi ministeeriumi koondjääk jäi alla 15% piirmäära, ületasid kriteeriume programmegevus „Digiriigi alusbaasi kindlustamine“ ning investeeringute eelarve, millest jäi kasutamata 1,2 mln eurot (96,7%).

Programmegevuses „Digiriigi alusbaasi kindlustamine“ jäi kasutamata 2,1 mln eurot ehk 21,9% eelarvest. Jääk koosnes peamiselt IT-investeeringuteks eraldatud toetustest ja ülekannetest (1,4 mln eurot) ning majandamiskuludest (0,6 mln eurot). Investeeringutoetuste jääk tulenes peamiselt turvalise kõneside ja satelliitside arendustega seotud tegevuste ning generaatorite hangete ülekandumisest 2026. aastasse. Majandamiskulude jääk tekkis planeeritud tegevuste edasilükkumise, partnerite tööjõupuuduse, soodsamate hangete ning väljamaksete nihkumise tõttu. Investeeringute poolel jäi kasutamata ka kommunismiohvrite muuseumi arendamiseks kavandatud 1,0 mln eurot, kuna ehitus- ja hanketegevused jätkuvad 2026. aastal.

Riigi Infosüsteemi Amet

RIA eelarvest jäi 2025. aastal kasutamata 2,8 mln eurot ehk 7,2%. Kriteeriumidele vastas investeeringute tegevus, mille eelarvest jäi kasutamata 1,1 mln eurot (19,1%). Kasutamata vahendid olid peamiselt seotud IT-investeeringutega ning nende kujunemist mõjutasid planeeritud tööde eeldatust väiksem maksumus ja kulude täpsustumine. Osa vahendeid jäeti üle kandmata ka RKAS-i kärpe mõju leevendamiseks.

Kokkuvõte

Suurimad 2025. aasta jäägid koondusid JDM valitsemisalas digivaldkonna tegevustesse. Analüüsis kasutatud kriteeriumidele vastasid Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus ning Justiits- ja Digiministeeriumi programmegevus „Digiriigi alusbaasi kindlustamine“ ja investeeringud, samuti Riigi Infosüsteemi Ameti investeeringud.

Jääkide peamiseks põhjusteks olid:

- RRF-vahendite kasutamise lõppemine 2026. a kevadel — RIT on varasematel aastatel katnud osa tööjõu- ja majandamiskuludest RRF-i (maht kokku 11,6 mln) arvelt. RRF-i kasutamine lõpeb 2026. aastal ning riigieelarvelisi vahendeid on edaspidi vaja kasutada senisest suuremas mahus, mistõttu tekkinud jääk soovitakse tõsta üle järgnevatele aastatele.
- Riigiüleste IT-hangete vaidlustamine ja tarnete nihkumine — serverite, võrguseadmete ja andmesalvestuslahenduste hanked (RIT, RIA) vaidlustati, mistõttu lükkusid soetused ja lepingud 2026. aastasse.

- Personali värbamisraskused ja struktuurimuudatused — digivaldkonna asutuste ministeeriumite vaheline reorganiseerimine on edasi lükanud planeeritud tegevusi, lähetusi ja koolitusi (JDM, RIT).
- Ehitus- ja renoveerimistööde nihkumine — Kalaranna 28 kommunismiohvrite muuseumi ehitus ja RIKS-i generaatorite tärned on lükkunud 2026. aastasse.
- VV reservi sihtotstarbeliste vahendite hiline laekumine — vahendid laekusid aasta lõpus, mistõttu tegevusi ei jõutud 2025. aastal alustada.

4.4. Kinnisvara

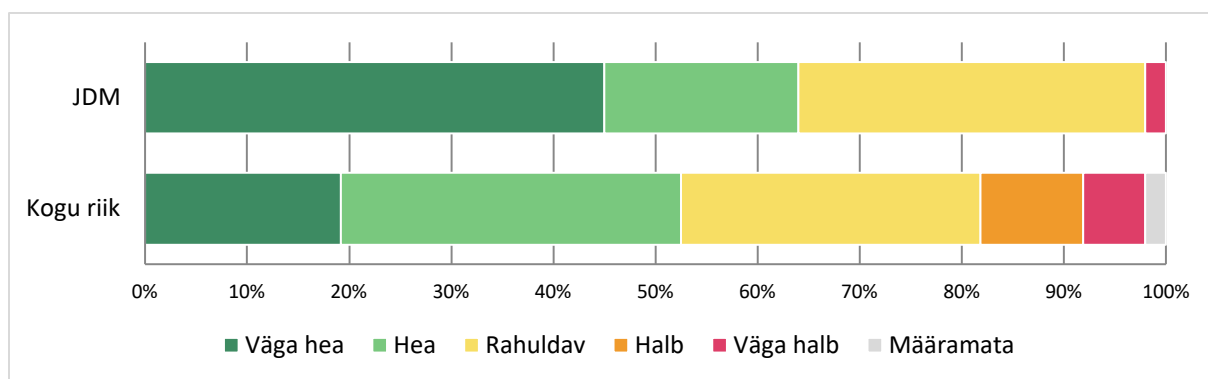
JDM-i valitsemisala kinnisvara maht on 196 709 m² ehk 8% riigi portfelist – valitsemisalade arvestuses neljas. JDM-i valitsemisala kinnisvaraportfellis on kõige suurema mahuga vanglad, millele lisanduvad kohtumajad üle Eesti, prokuratuuri hooned ja IT-asutuste (RIK, RIT) pinnad. Tegemist on kõrgete turva- ja funktsionaalsusnõuetega eriotstarbelise varaga, kus ruutmeetri maksumus on kõrge ja pindade paindlik ümberkasutus piiratud.

Pea kogu hoonestatud kinnisvara valitsemisalas haldab RKAS, va RIA, mis on erasektori pinnal.



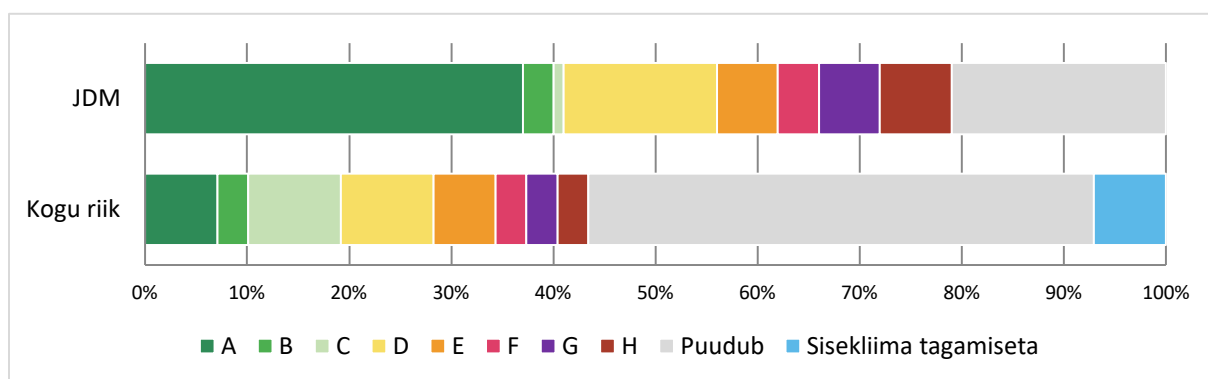
Joonis 58. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala hoonestatud kinnisvara korraldusmudel asutuste lõikes (2026).

Valitsemisala kinnisvara seisukord on riigi parimaid. Väga heas või heas seisus on 64% pinnast (riigis 52%), sh üksnes väga heas seisus 45% (riigis 19%), ning halvas või väga halvas seisus vaid 2% (riigis 16%).



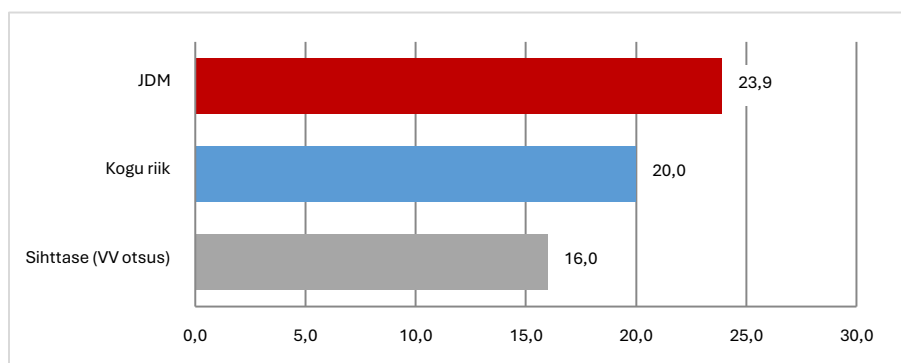
Joonis 59. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala hoonestatud kinnisvara seisukord (2026).

Energiatõhusus on riigi keskmisest parem. Energiaklassi A–C kuulub 41% pinnast (riigis 19%), sh A-klassi 37% (riigis 7%); samal ajal on F–H klassis 17% pinnast, ligi kaks korda enam kui riigis keskmiselt (9%). Energiamärgis puudub 21%-l pinnast (riigis 49%). A-klassi rekordiline osakaal tuleneb uutest vanglatest ja hiljuti rekonstrueeritud hoonetest. Portfell on samas selgelt kaheks jagunenud: kõrvuti tipptasemel uusehitistega on üle keskmise F–H klassi pinda, mis koondub vanadesse, sageli muinsuskaitse all olevatesse kohtu- ja ametihoonetesse. Portfelli keskmised näitajad varjavad seetõttu tegelikku investeerimisvajadust selle vanemas osas.



Joonis 60. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala hoonestatud kinnisvara energiatõhusus (energiamärgise klass, 2026).

Büroopinda kasutatakse 23,9 m² töötaja kohta, mis on riigi keskmisest (20,0) ja sihttasemest (16).



Joonis 61. Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala büroopinna kasutus (m²/täiskoormusega töötaja (TKT) kohta, 2026)

Olulisemad hoonetega seotud töös olevad projektid on 2026. a kevade seisuga IT-asutuste ühishoone rekonstrueerimine Lasnamäe tn 2 (19,2 mln €; ehitushange 2026. a sügisel, ehitus

peab valmima 2028. a IV kvartaliks, sest siis aegub toetus), Haapsalu kohtumaja rekonstrueerimine (8,0 mln €) ja Narva kohtumaja renoveerimine (9,0 mln €).

Probleemid ja väljakutsed:

- Büroopinna suhtarv 23,9 m²/TKT on keskmisest kehvem.
- Kohtuvõrgu pindade konsolideerimine: Haapsalu ja Narva projektide eesmärk on tuua kliente juurde ja vabastada üleliigseid hooneid (nt Ehte 9).
- Vanade, kehva energiaklassiga kohtu- ja ametihoonete viimine 2030. aastaks vähemalt E-klassi muinsuskaitse tingimustes.

4.5. Tõhustamise eesmärgil läbiviidud, käimasolevad ja planeeritud reformid

Käesolev peatükk annab ülevaate Justiits- ja digiministeeriumi valitsemisala peamistest tõhususega seotud väljakutsetest, tõhususe suurendamiseks väliste institutsioonide (Riigikontroll, Euroopa Komisjon, OECD) tehtud soovitudest ning alates 2020. aastast läbi viidud, käimasolevatest ja kavandatud reformidest, mille eesmärk on suurendada riigieelarve vahendite kasutamise tõhusust – nii otsese kulude kokkuhoiu kui tegevuste efektiivsema korraldamise kaudu. Ülevaade tugineb valitsemisala tulemusvaldkondade (Õigusriik ja Digiühiskond) tulemusaruannetele ja programmidokumentidele aastatel 2020–2026, riigieelarvestrateegia 2025–2028 seletuskirjale ning Riigikontrolli, Euroopa Komisjoni ja OECD avalikele materjalidele.

JDM valitsemisala peamised väljakutsed

Valitsemisala tulemusaruannete põhjal on eelarvelised väljakutsed seotud: kõrge tööjõu voolavuse ja personalipuudusega IT- ja küberturvalisuse valdkonnas, mis koos täitmata ametikohtadega on põhjustanud eelarve alakasutust; vanglateenistuse personalikonkurentsi, kus voolavus ületab värbamisvõimekust ja konkurents Politsei- ja Piirivalveametiga raskendab ametikohtade täitmist; kohtusüsteemi püsivalt kõrge töökoormusega, mida samaaegsed eelarvekärped võivad veelgi süvendada; 2025.–2028. aasta eelarvestrateegiast tulenev üleriigiline kärpe katmisega (JDM valitsemisalas kokku 67,2 mln eurot), mis sunnib asutusi otsima kokkuhoidu ajal, mil struktuursed reformid alles käivad; ning valitsemisala struktuurimuutustega (Digiühiskonna valdkonna üleminek JDM-i 2025. aastal), mis on nõudnud täiendavat halduslikku kohanemist.

Väliste institutsioonide soovitud ja ettepanekud valitsemisala tõhustamiseks

JDM tegevusvaldkondi (õigussüsteem, kohtud, vanglad, digivaldkond, riigi IT) on viimastel aastatel hinnanud ja tõhususe suurendamiseks ettepanekuid teinud ka mitmed siseriiklikud- ja rahvusvahelised institutsioonid – eelkõige Riigikontroll, Euroopa Komisjon (õigusriigi aruannete raames) ning OECD. Olulisemad soovitud JDM valdkondade lõikes on olnud alljärgnevad:

Õigusriik

- **Kohtute haldamise nõukoja reformi jätkamine ning sama astme kohtute ühendamine** (Euroopa Komisjon, 2024–2025).
Rule of Law Report soovitas jätkata kohtute haldamise nõukoja (Council for the Administration of Courts) reformimist vastavalt Euroopa standarditele. 2025. aasta aruande

kohaselt on reform käivitatud ning JDM valmistab ette eelnõu kõigi sama astme kohtute ühendamiseks (nt maa- ja halduskohtud), et vähendada halduslikku dubleerimist ja kasutada personali paindlikumalt. Komisjon hoiatab, et samaaegsed eelarvekärped võivad kohtute töökoormust suurendada ja reformi kasu osaliselt tasa teha.

- **Kohtumenetluse digitaliseerimine, e-toimik ja töövoogude lihtsustamine** (*Euroopa Komisjon 2026; Euroopa Nõukogu (CEPEJ) 2022; EBRD 2023*).
EL rakendusmäärus kohustab liikmesriike ühendama kohtumenetluse infosüsteemid (e-toimik) EL-i detsentraliseeritud IT-süsteemiga. CEPEJ tegevuskava ja suunised rõhutavad kohtute juhtimislaudade kasutuselevõttu menetlusvoo jälgimiseks ja tagaseisu varajaseks tuvastamiseks. EBRD tunnustas Eestit maksekäsu kiirmenetluse täieliku digitaliseerimise eest kui eeskuju teistele riikidele, kuid osutas kasutajasõbraliku juhendamise ja kasutajauuringute puudujäägile.
- **Madala riskiga tehisintellekti rakendamine kohtutöö tõhustamiseks** (*Härmand, 2023; International Journal for Court Administration, 2024*).
Akadeemilised uuringud soovivad võtta kohtusüsteemis kasutusele madala riskiga tehisintellekti rakendusi (dokumendianalüüs, tõendite süstematiseerimine, tõlkimine) ilma kohtuniku otsustusõigust asendamata. Kõige rohkem ressursi neelab praegu kohtule esitatud materjali menetluskõlblikuks vormistamine, mis on üks peamisi valdkondi, kus tehisintellekt saaks kohtute käsitööd ja ajakulu vähendada.

Digiühiskond

- **Riigiasutuste IT-kulude kasvu ohjeldamine ja IT-majade konsolideerimise kiirendamine** (*Riigikontroll, 2025*).
Ülevaade tuvastas, et riigiasutuste (sh JDM IT-maja) IT-majanduskulud kahekordistusid 2019–2024 (37 miljonilt 84 miljoni euron) ja IT-personalikulud kasvasid 40 miljonilt 97 miljoni euron. Riigikontroll rõhutas vajadust IT-teenuste ja -taristu jõulisema konsolideerimise järele, et pidurdada kulude kasvutrendi ja saavutada mastaabisääst.
- **Küberriskide ennetus: kriitiliste teenuste kaitse, automaatne monitooring ja reageerimine** (*RIA, 2024–2025*).
Mõjuga küberintsidentide arv kahekordistus 2024. aastal, kuid ummistusrünnete (DDoS) mõjuga rünnete osakaal langes tänu kesksele kaitsele ja monitooringule 27%-lt 18%-le. RIA soovib kesksete teenuste (X-tee, autentimisteenus, DDoS-kaitse) senisest laiemat kasutamist, et vältida dubleerivat turbeinvesteeringut igas asutuses eraldi, ning süsteemset riskianalüüsi iga uue infosüsteemi liidestamisel.
- **Digitaristu ja IKT-oskuste pudelikaelte lahendamine** (*Euroopa Komisjon, 2025*).
Digikümnendi riigiaruanne tõdeb, et Eesti on avalike digiteenuste liider, kuid jääb EL-i keskmisele alla ühenduvuse (kiudoptika, 5G) osas; IKT-spetsialistide nappus takistab pilve-, suurandmete- ja tehisintellektilahenduste kasutuselevõttu. Sama probleemi kinnitab Eesti oma digiühiskonna arengukava, mis toob IT-spetsialistide puuduse esile digipöörde pärssiva tegurina.
- **E-teenuste ja registrite integreerimine ühtsete standardite ja taaskasutuse kaudu** (*OECD 2019, 2020; Justiits- ja Digiministeerium 2021*).

OECD digivalitsemise raamistik rõhutab koostalitlusvõime ja ühtsete standardite (API-d, baasregistrid, jagatud IKT-taristu) vajadust, et vältida raiskavat dubleerimist. Eesti X-tee tuuakse esile hea tavana, kuid avaandmete taaskasutuse tase on OECD võrdluses tagasihoidlik. Eesti digiühiskond 2030 arengukava seab eesmärgiks andmete taaskasutuse ja „küsi vaid korra“ põhimõtte laiendamise kogu avalikus sektoris.

- **Kasutajakeskne ja mõõdetav digivalitsemine** (OECD, *Digital Government Index 2023 ja 2025*).

Eesti on andmepõhise avaliku sektori arenduses maailma tipus (6. koht 33 riigi seas 2023. aastal), kuid indeks osutab, et kasutajakeskse teenusedisaini ja teenuste tegeliku kasutuse mõõtmise osas on veel arenguruumi. OECD soovib süstemaatiliselt kaasata kasutajaid teenuste disaini ning mõõta teenuste tegelikku kasutust ja mõju, et tuvastada nn null-kasutusega digiteenused.

Kokkuvõtvalt langevad väliste institutsioonide soovitusel suures osas kokku valitsemisala enda reformisuundadega (tugiteenuste ja IT-taristu konsolideerimine, registre ja e-teenuste integreerimine, kohtusüsteemi struktuuri ja menetluse digitaliseerimine, tehisintellekti rakendamine), kinnitades nende reformide asjakohasust, kuid osutades ühtlasi, et senine tempo ja ulatus ei ole veel piisavad, kasutajakesksus ja teenuste mõju mõõtmine vajab tugevdamist ning eelarvekärbete tingimustes tuleb erilist tähelepanu pöörata sellele, et kokkuhoid ei kahjustaks teenuste kättesaadavust ega kvaliteeti.

Valitsemisalas läbi viidud, läbiviimisel ja kavandatud reformid

Käesolevas peatükis kirjeldatud reformid ja muudatused on valitsemisala enda algatatud tegevused, mis osaliselt vastavad ka ptk-s 2 kirjeldatud väliste institutsioonide soovitustele. Muudatused on esitatud valdkondade kaupa: üldised (valitsemisala ülesed) reformid, õigus- ja kohtusüsteemi reformid, vanglateenistuse reformid, digivaldkonna reformid ning ülevaade 2025.–2028. aasta eelarvekärbetest. Iga alapunkti alguses on toodud reformi/muudatuse nimetus ja selle läbiviimise (või kestva reformi puhul alguse) aasta, millele järgneb sisukokkuvõte ning hinnang mõjust eelarve tõhususele.

Üldised, valitsemisala ülesed reformid

- **Riigi tugiteenuste konsolideerimine** (alates 2020). 2020. aastal ühendati Andmekaitse Inspektsiooni, Konkurentsiameti ja Patendiameti tugiteenused. Kolme ameti tugiteenuseid (raamatupidamine, personalitöö, IT-tugi jm haldustegevus) osutab alates sellest Konkurentsiameti juures tegutsev ühine tugiteenuste osakond, mis teenindab kokkuleppe alusel kõiki kolme väiksemat ametit. Konsolideerimine oli üks esimesi samme laiemas riigi tugiteenuste tsentraliseerimise suunas, mida on hiljem laiendatud ka kohtusüsteemi ja vanglateenistuse tugifunktsioonidele. Mõju eelarve tõhususele: Suurendab väiksemate ametite võimekust läbi mastaabisäästu ja ühiste tugiteenuste – üksikute väikeasutuste asemel osutab tugifunktsioone üks suurem, spetsialiseerunud üksus, mis vähendab dubleerivat halduskulu ja parandab teenuse kvaliteeti.
- **Halduskoormuse vähendamine ja põhimõte „üks sisse, üks välja“** (2024). 2024. aastal võeti õigusloomes kasutusele põhimõte, mille kohaselt tuleb iga uue halduskoormust tekitava nõude kehtestamisel kaotada vähemalt üks olemasolev nõue. Paralleelselt lühendati riigiasutuste vastamistähtaegu 30 päevalt 15 päevale ning seati eesmärgiks kaotada andmete dubleeriv küsimine kodanikelt ja ettevõtjatelt. Mõju eelarve tõhususele:

Vähendab nii riigi kui kodanike ja ettevõtjate ajakulu ja bürokraatiakoormust pikas perspektiivis, aidates piirata õigusloomest tuleneva halduskulu kasvu.

- **Tehisintellekti (AI) ja automatiseerimise (krattide) laialdane rakendamine** (alates 2022). Alates 2022. aastast on JDM valitsemisalas järjepidevalt laiendatud tehisintellektil põhinevate lahenduste ehk nn krattide (sh Bürokratt) kasutamist. 2022. aasta lõpuks oli Bürokratt rakendatud vähemalt viies riigiasutuses, 2023.–2024. aastal jätkati baasplatvormi arendamist ja teenuste pakkumist ning panustati generatiivse tehisintellekti katseprojektidesse avalikus sektoris. Kokku on erinevaid kratte ja automatiseerimislahendusi rakendatud 172 korral, sh kohtusüsteemis plaanitakse AI-lahendusi tõlkimiseks ja faktide tuvastamiseks/eraldamiseks. Mõju eelarve tõhususele: Vähendab rutiinset käsitööd ja ametnike halduskoormust, suunates vabaneva ressursi sisulisele tööle ning võimaldades pakkuva avalikke teenuseid senisest kuluefektiivsemalt.
- **Andmepõhine juhtimine (JAAK süsteem)** (2024). 2024. aastal vahetati välja vananenud statistikakeskkond justitssüsteemi ühise andme- ja analüüsikeskkonna (JAAK) vastu, mis võimaldab koondada valitsemisala andmed ühte kohta ja teha andmepõhiseid analüüse. Paralleelselt arendati vanglateenistuses dünaamilised juhtimislaud operatiivseks juhtimisotsuste toetamiseks. Mõju eelarve tõhususele: Võimaldab teha täpsemaid ja andmepõhisemaid juhtimisotsuseid, mis toetab ressursside sihipärasemat ja säästlikumat kasutamist.
- **Äriregistri ja majandusaasta aruandluse reform** (2023). 2023. aastal lihtsustati äriühingute registrimenetlust, sealhulgas kaotati osaühingute minimaalse osakapitali nõue. Jätkuvalt arendatakse eeltäidetud majandusaasta aruannete lahendust, mille sihiks on jõuda selleni, et aruanne on juba ligikaudu 90% ulatuses eelnevalt täidetud olemasolevate riiklike andmete alusel. Mõju eelarve tõhususele: Vähendab oluliselt nii ettevõtjate kui riigi (Registrite ja Infosüsteemide Keskuse) halduskoormust ja andmete käsitsi töötlemise kulu, kiirendades ühtlasi menetlusi.

Õigus- ja kohtusüsteemi reformid

- **Täitemenetluse ja arestimise reform** (alates 2025). Planeeritakse luua ühtne riiklik täitmisregister koos e-aresti lahendusega, mis automatiseerib võlgnike pangakontode kontrolli ja arestimist digitaalselt, senise käsitsi ja paberipõhise menetluse asemel. Mõju eelarve tõhususele: Automatiseerib pangaarvete kontrolli ja arestimistoiminguid, vähendades kohtutäiturite ja ametiasutuste käsitsitööd ning kiirendades täitemenetlust.
- **Kohtumenetluse digitaliseerimine ja paberivaba asjaajamine** (2022–2023, jätkuv). 2022. aastal käivitati kohtute kättetoimetamisportaal ning 2023. aastal mindi tsiviil- ja haldusajades üle paberivabale kohtupidamisele. Enne reformi oli ainuüksi kohtute postikulu 2021. aastal ligikaudu 2 miljonit eurot ja 2022. aastal 1,2 miljonit eurot; kättetoimetamine paberkandjal oli aeganõudev ning võimaldas menetlusosalistel dokumentide vastuvõtmisest pahatahtlikult kõrvale hoiduda, mis pikendas menetlustähtaegu. Lähiaastatel jätkatakse digitaalse kriminaalmenetluse ja maksejõuetusmenetluse andmepõhise arendamist, mis peaks katma kogu menetlusahela politseist ja prokuratuurist kuni kohtute ja vanglateni. Mõju eelarve tõhususele: Pilootprojekti põhjal prognoositav kohtute postikulu kokkuhoid ületab 500 000 eurot aastas. Lisaks kiirenevad menetlused ja pahatahtlikust kättetoimetamisest hoidumisest tingitud viivitused vähenevad, mis vähendab kaudseid menetluskulusid.
- **Tugiteenuste tsentraliseerimine ja kohtureform** (alates 2022). 2022. aastal tsentraliseeriti kohtute tugiteenused, sealhulgas tõlke- ja arhiiviteenus. Kavandatud on kohtuhaldusmudeli edasine muutmine ja kohtute struktuuri kaasajastamine, sealhulgas kohtunike suurem spetsialiseerumine (nt eraldi süüteo- ja tsiviilosakonnad alates 2023. aasta

seadusemuudatustest) töökoormuse ühtlustamiseks. Mõju eelarve tõhususele: Tõstab töökorralduse efektiivsust ja vähendab kulusid mastaabisäästu kaudu; spetsialiseerumine peaks tõstma menetluse kvaliteeti ja kiirust väiksemate kohtute koormuse tasakaalustamise kaudu.

Vanglateenistuse reformid

- **Vanglate taristu ja tegevuse konsolideerimine ning riigi tulude suurendamine (2024).** 2024. aastal suleti Tartu vangla E-hoone ja loobuti Jõhvi vanglahoonest. Likvideeriti AS Eesti Vanglatööstus ning selle asemele loodi paindlikuma juriidilise vormiga ettevõtluskeskus. Algatati Tartu vangla vaba mahutavuse rentimine Rootsile, mille eesmärk on tuua riigieelarvesse täiendavat tulu; 2026. aastal ratifitseeris Riigikogu vastava rendilepingu, mis võimaldab paigutada Tartu vanglasse kuni 600 Rootsi kinnipeetavat. Mõju eelarve tõhususele: Toob kaasa otsese kulude kokkuhoiu kasutult seisva pinna ülalpidamiselt, paindlikuma ressursikasutuse vanglatööstuses ning täiendava tulu riigieelarvesse rentimistulu kaudu, aidates ühtlasi säilitada Tartu vangla ja vanglateenistuse võimekust.
- **Vanglate meditsiiniteenuse reform (2021–2024).** Ettevalmistused vanglameditsiini üleandmiseks Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse algasid 2021. aastal, mil valmis vastava seadusemuudatuse väljatöötamiskavatsus; algne eesmärk oli vähendada killustatust vanglate ja üldise tervishoiusüsteemi vahel ning saavutada kokkuhoidu eelkõige juhtimisfunktsioonides (eelarve planeerimine, personali värbamine ja koolitus, ravimite ja meditsiiniseadmete hanked). Alates 2024. aastast korraldab vanglate meditsiiniteenust Tervisekassa koostöös haiglatega, mis tähendab, et vanglameditsiin on nüüd integreeritud üldisesse tervishoiusüsteemi. Mõju eelarve tõhususele: Eesmärk oli suurendada kulutõhusust dubleerimise vähendamise ja spetsialiseerunud asutuste kaudu ning tagada ühtlasem teenuse kvaliteet. Märkus: Valitsemisala tagasiside kohaselt vajab reformi tegelik mõju eelarve tõhususele täiendavat hindamist – on viidatud, et integreerimise järel võib vanglameditsiini teenuse maksumus olla pigem kasvanud. Soovitav on reformi kuluefektiivsust täiendavalt analüüsida, tuginedes Tervisekassa ja vanglateenistuse tegelikele kuluandmetele.
- **Vanglateenistuse personali komplekteerituse ja voolavuse leevendamine (alates 2020, jätkuv).** Vanglateenistuses on korduvalt tõstetud kriitiliste ametikohtade (valvur, kriminaalhooldusametnik jt) palka ning rakendatud piirkondlikult diferentseeritud palgamäärasid (nt Viru Vanglas kuni 30% kõrgem palgatase võrreldes Tartu Vanglaga), et tagada ametikohtade komplekteeritus ja vähendada voolavust. Sellest hoolimata ületab tööjõu voolavus jätkuvalt värbamisvõimekust ning vanglateenistus konkureerib personali pärast otseselt Politsei- ja Piirivalveametiga. Mõju eelarve tõhususele: Personali komplekteerituse parandamine on eelduseks teistele tõhususmeetmetele (nt taristu konsolideerimine, ettevõtluskeskuse käivitamine), kuna alakomplekteeritus ise põhjustab eelarve alakasutust ja takistab kavandatud tegevuste elluviimist plaanitud mahus.

Digivaldkonna reformid

- **Sündmuspõhised teenused ja personaalne riik (alates 2024).** 2024. aastal jätkati üleminekut sündmuspõhistele teenustele (nt abielu sõlmimine, lapse sünd, lähedase surm), mille puhul mitu varem eraldiseisvat toimingut on koondatud üheks sujuvaks protsessiks. 2024. aasta lõpuks oli kasutuses kaheksa sellist sündmuspõhist teenust. Arendatav mRiigi kontseptsioon on osaliselt jõudnud kasutusse Eesti.ee mobiilirakenduse kujul, mis võimaldab kasutada mitmeid riigiteenuseid nutiseadmes, ehkki algne eesmärk kasutada mobiili ametliku isikut tõendava dokumendina ei ole veel täielikult realiseerunud. Mõju eelarve tõhususele: Vähendab nii ametnike käsitööd kui kodaniku halduskoormust,

koondades mitu toimingut üheks protsessiks ja muutes riigi toimimise senisest efektiivsemaks.

- **IT-alusteenuste ja taristu tsentraliseerimine (RIT) (2022–2027).** Aastatel 2022–2024 käivitati riigiülene IT-taristu (RIT) tsentraliseerimine. 2024. aastal alustati riigiülase arvutitöökoha (ATK 2.0) juurutamist ning standardiseeritud serveritaristu üleviimist RIT-i. 2025. aasta lõpuks oli RIT-i kesksel ATK teenusel juba 8600 kasutajat; Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt tuleb 2027. aastaks tuua keskele teenusele 15 000 kasutajat. 2026. aastaks on eesmärgiks vähendada sarnaste digiteenuste dubleerimist eri asutustes. Mõju eelarve tõhususele: Vähendab digiteenuste dubleerimist riigiasutustes ja tõhustab ressursside kasutust ühtse halduse kaudu. Suuremahulisemad ühishanked võimaldavad saavutada kokkuhoidu nii IKT riistvaralt ja tarkvaralt kui ka nendega seotud tugiteenustelt.
- **Riigipilve arendamine (Riigipilv 2.0) (alates 2024).** 2024. aastal võeti vastu avaliku pilve kontseptsioon ja viidi läbi keskne riigihange Riigipilv 2.0 arhitektuuri loomiseks. Kriitiliste andmebaaside üleviimine riigipilve on käimasolev protsess, mis peaks suures osas olema lõpetatud 2027. aasta jooksul. Mõju eelarve tõhususele: Võimaldab asutustel loobuda oma riistvara haldamisest ja säästa sellega seotud investeeringu- ning hoolduskuludelt. Ühtlasi paraneb andmete hukukindlus (varundatus ja käideldavus) tsentraalse ja professionaalselt hallatud taristu kaudu.
- **Riigi IT konsolideerimine (IT-majade reform, RIA-põhine juhtimismudel) (alates 2026).** Koalitsioonileppes kokku lepitud eesmärgi kohaselt konsolideeritakse kõigist riigi IT-majadest ja -osakondadest (v.a Kaitseväe Küberväejuhatuse valitsemisala) IT-baasteenused – side-, infrastruktuuri-, arvutitöökoha- ja platvormiteenused ning litsentsihaldus koos seotud tugirollidega. 2026. aastal otsustas valitsuskabinet ühendada riigi IT-keskuse (RIT) Riigi Infosüsteemi Ametiga (RIA); hiljemalt kolme aasta pärast liidetakse samale teenusele ka Riigiside Sihtasutus (RIKS). RIA võtab senisest suurema rolli üleriigilise IT-arhitektuuri kujundaja ja järelevalvajana, sh tehisisintellekti süsteemse kasutuselevõtu toetamisel. Reformi osana kujundatakse ka Registrate ja Infosüsteemide Keskus (RIK) ümber üleriigiliseks IT-arenduskeskuseks. Mõju eelarve tõhususele: Reformi elluviimisel on hinnanguline kokkuhoid ligikaudu 11 miljonit eurot aastas ehk üle 43 miljoni euro nelja aasta jooksul (arvestatuna ainult konsolideerimise otsest finantsilist efekti, ilma edasise optimeerimiseta). Avaliku sektori personali töömaht väheneb lähiaastate jooksul järk-järgult ligikaudu 200 ametikoha võrra ehk ligikaudu 10% IT-majade praegusest personalist (RIT-i ja RIA ühendamise esimese sammuna hinnanguliselt ligikaudu 50 ametikohta kolme aasta jooksul). Vabanev eelarveline ressurss on kavas esimestel aastatel suunata reformi elluviimisesse ja uute üleriigiliste IT-võimekuste loomisesse; otsustel on hinnanguliselt positiivne mõju ka Eesti IKT-sektori ekspordivõimekusele ning riigi küberkaitse tõhususele, kuna ühtne kaitse võimaldab investeerida rohkem samadesse turvameetmetesse eraldiseisva kulutamise asemel.
- **Riigiüleste kesksete teenuste edasine teekaart (alates 2026).** 2026. aastast on JDM Teenuste talituse ülesandeks analüüsida ja tuvastada süstemaatiliselt võimalusi uute riigiüleste kesksete digiteenuste loomiseks ja rakendamiseks. Kesksete teenuste eesmärk on vähendada dubleerivate infosüsteemide ja paralleelarenduste arvu ning nendega kaasnevaid püsikulusid. Vastavad ettepanekud on kavas esitada 2026. aasta III kvartalis. Mõju eelarve tõhususele: Süstemaatiline lähenemine kesksete teenuste väljaselgitamisele peaks pikas perspektiivis vähendama valitsemisala ja teiste asutuste dubleerivaid IKT-arendus- ja hoolduskulusid ning suurendama olemasolevate lahenduste taaskasutust.
- **Valitsemisala eelarvekärped perioodil 2025–2028.** Lisaks eespool kirjeldatud struktuursetele reformidele on JDM valitsemisala eelarvevahendite kasutamist mõjutanud ka

riigi eelarvestrateegiast 2025–2028 tulenevad üleriigilised kärpekokkulepped. Vastavalt RES2025–2028 seletuskirjale (p 3.2.1) hoitakse perioodil 2025–2028 JDM valitsemisalas kokku 67,2 miljonit eurot, sealhulgas 2025. aastal 10,2 miljonit eurot, 2026. aastal 16,2 miljonit eurot ning alates 2027. aastast 20,4 miljonit eurot aastas. Üleriigilistest kärpekokkulepetest jäeti välja kübervaldkond, st suures osas Riigi Infosüsteemi Amet ning ministeeriumi enda kübervaldkonna tegevused, mida peeti julgeolekukaalutlustel prioriteetseks säilitada muutumatul tasemel. Kärbitakse nii personali- kui majandamiskulusid, samuti IKT investeeringuid. Kokkuhoidu rakendatakse ka sihtasutustele, mittetulundusühingutele ja riigi äriühingutele antavate toetuste osas. Eeltoodud struktuursed reformid (eelkõige tugiteenuste ja IT-taristu konsolideerimine, digitaliseerimine ning halduskoormuse vähendamine) on üheks peamiseks vahendiks, mille abil valitsemisala on suutnud ja kavatseb jätkuvalt kärbitud eelarvemahu juures säilitada oma põhiülesannete täitmise võimekuse.

Kokkuvõte

Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisala valdkondadega seoses on alates 2020. aastast läbi viidud rida üksteist toetavaid reforme, mille ühisnimetajaks on tugiteenuste ja IT-taristu tsentraliseerimine, digitaliseerimine ja automatiseerimine ning taristu optimeerimine. Enamik reforme on suunatud pikaajalisele struktuursele kokkuhoiule ja tegevuste tõhustamisele (nt IT-majade konsolideerimine, RIT-i ja RIA ühendamise, Riigipilv, kohtumenetluse digitaliseerimine), samas kui osa muudatusi (nt vanglate meditsiiniteenuse üleandmine) vajab tagantjärele täiendavat mõjuhindamist. Riigikontrolli, Euroopa Komisjoni, Euroopa Nõukogu, EBRD, OECD ja RIA hinnangud kinnitavad, et valitud reformisuunad – eelkõige IT-taristu ja tugiteenuste konsolideerimine, registrite ja e-teenuste integreerimine ning kohtusüsteemi struktuuri ja menetluse kaasajastamine – on asjakohased, kuid osutavad ühtlasi vajadusele reformide elluviimist kiirendada ja muuta kulude analüüs süstemaatilisemaks.

4.6. Edasise tõhustamise fookus

Justiits- ja Digiministeeriumi valdkonna teemaring kujunes kahes etapis. Esmalt koostas Rahandusministeerium lähteanalüüsi, mis tugines Riigikontrolli auditite tähelepanekutele ning rahvusvahelistele võrdlusandmetele, sealhulgas Euroopa Komisjoni õigusvaldkonna tulemustabelile ja selle aluseks olevatele Euroopa Nõukogu kohtute tõhususe komisjoni andmetele, Eurostati vangistusstatistikale ja Euroopa Nõukogu SPACE-uuringutele ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni regulatiivpoliitika ülevaatele. Neid täiendasid siseriiklikud analüüsid ja eelmise revisjonitsükli järeldused, millest kasvas välja näiteks arestitud ja konfiskeeritud vara haldamise teema, kohtumised Arenguseire Keskuse ja Riigikantseleiga. Samuti täiendas esmast analüüsi valitsemisala asutustelt laiemalt küsitud sisend, mis võimaldas kaardistada tõhustamiskohti ka nende asutuste vaates, kes teemasid ise igapäevaselt rakendavad.

Selle tulemusel tekkis esialgne, praegusest käsitlesest laiem teemade loetelu, mis hõlmas lisaks ka valitsemisala sihtasutuste rahastamist ja asutajaootusi, küberturvalisuse korralduse killustatust ning majandusjärelevalve asutuste korralduse võimalikku ülevaatamist. Teises etapis arutati loetelu ministeeriumiga, mille käigus osa teemasid liideti või piiritleti täpsemalt, näiteks andmekogude juhtimine ja infosüsteemide killustatus koondati kesksete infosüsteemide käsitlese alla ning kriminaalmenetluse tõhususe teemast eristus omaette käsitlese

ekspertiisiteenuste korraldus. Riigi infotehnoloogiliste teenuste konsolideerimise puhul tugineb käsitus juba käimasolevale ettevalmistusele, sealhulgas valminud analüüsile ja ette valmistatud IKT reformile.

Osa teemasid jäi edasisest käsitlusest välja, kuna nende puhul ei ilmnenu eelarverevisjoni vaates piisavat tõhustamispotentsiaali. Lõplik fookus seati koostöös ministeeriumiga nendele teemadele, kus oli näha kas mõõdetavat eelarvemõju, olulist halduskoormust või selget vajadust tervikpildi järele.

Riigi IKT reform

Ülevaade

Riigi IKT-korraldus on kujunenud valdavalt valitsemisalade põhiselt, mille tulemusena on erinevates ministeeriumides, IT-majades ja asutustes välja kujunenud oma infosüsteemid, tehnoloogilised platvormid, tugifunktsioonid ja töökorraldus. Praegu osutab riigis IKT-teenuseid vähemalt 12 suuremat IT-maja või IT-üksust ning märkimisväärne osa IKT-võimekusest on hajutatud erinevate organisatsioonide vahel.

Riigi IKT-kulud ulatusid 2025. aastal ligikaudu 301 miljoni euroni ehk umbes 1,6%-ni riigieelarve mahust. Kulud jagunevad ligikaudu võrdselt investeeringute, halduskulude ja personalikulude vahel. Viimastel aastatel on eriti kiiresti kasvanud IT-personali- ja halduskulud, samal ajal kui investeeringute maht on püsinud suhteliselt stabiilsena. IT-majades töötavate inimeste arv on kasvanud ligi 1900 töötajani ning kogu avaliku sektori IKT-töötajate arv ületab 2500 inimest.

Aastatel 2019–2025 kasvasid IT-personalikulud ligikaudu 40 miljonilt eurolt 100 miljoni euroni ning IT-halduskulud 38 miljonilt eurolt 87 miljoni euroni. Üha suurem osa IKT-eelarvest kulub olemasolevate süsteemide ja taristu ülalpidamisele, mis vähendab võimalusi investeerida uutesse teenustesse, küberturvalisusse, andmehaldusse ja tehisintellekti rakendustesse.

Analüüsid näitavad, et riigis hoitakse paralleelselt üleval sarnaseid IT-baasteenuseid, tugifunktsioone ja tehnoloogilisi võimekusi. Samuti on kujunenud olukord, kus mitmes valdkonnas arendatakse sarnase funktsionaalsusega infosüsteeme eraldi, kuigi osa lahendusi oleks võimalik pakkuda ühiste platvormide või kesksete komponentidena.

Sellest tulenevalt on Justiits- ja Digiministeerium välja töötanud IKT-konsolideerimise reformi, mille eesmärk on vähendada killustatust, tugevdada riigiülest juhtimist, suurendada kesksete lahenduste kasutamist ning pidurdada IKT-kulude senist kasvutrendi. Reformi keskseks elemendiks on IT-baasteenuste koondamine Riigi Infosüsteemi Ametisse ning väiksemate IT-majade arendusvõimekuse koondamine Digiriigi Keskusesse.

Probleem

Riigi IKT-valdkonna peamine probleem seisneb juhtimise, vastutuse, eelarvete ja teenuste killustatuses. Praegu puudub piisavalt tugev mehhanism, mis võimaldaks riigiülese otsustada, millised teenused peaksid olema ühised ning milliste lahenduste puhul on põhjendatud valdkondlik erisus. Selle tulemusena arendatakse ja hallatakse paralleelselt sarnaseid taristu-, kasutajatoe-, litsentsihalduse-, platvormi- ja muid baasteenuseid. Killustatus väljendub ka kulude kasvus.

Riigikontroll on viidanud, et keskne vaade IKT-kuludele ja investeringutele on olnud puudulik, mistõttu on keeruline hinnata, millised kulud loovad uut väärtust ning millised on seotud dubleeriva tegevuse või tehnoloogilise võlaga.

Samuti põhjustab killustunud mudel raskusi spetsialistide värbamisel ja hoidmisel. Piiratud arv kõrgelt kvalifitseeritud IKT-spetsialiste jaotub paljude organisatsioonide vahel ning kriitiliste kompetentside säilitamine väikestes üksustes on muutunud järjest keerulisemaks.

Tõhustamisvõimalused

Riigi IKT-korralduse tõhustamine eeldab üleminekut killustunud mudelilt jagatud teenuste mudelile, kus riigiülesed IT-baasteenused on koondatud ühise juhtimise alla ning valdkondlikud arendused jäävad jätkuvalt sisuliste omanike juhtida.

Käimasoleva IKT reformi keskseks meetmeks on IT-baasteenuste – sealhulgas side-, taristu-, arvutitöökoha-, platvormi- ja litsentsihaldusteenuste – koondamine Riigi Infosüsteemi Ameti vastutusse. See võimaldab vähendada dubleerivaid tehnilisi lahendusi, saavutada mastaabisäästu hangetes ja litsentsihalduses ning parandada küberturvalisust.

Teise olulise meetmena nähakse ette väiksemate IT-majade konsolideerimine Digiriigi Keskusesse, mille ülesandeks saab mitme valitsemisala infosüsteemide arendamine, haldamine ja tugiteenuste pakkumine. Digiriigi Keskus kujuneb riigiüleseks arenduskeskuseks, mis teenindab eelkõige väiksema ja keskmise IKT-eelarvega valitsemisalasid.

Juhtimise kvaliteedi parandamiseks luuakse tugevam arhitektuuriline juhtimismudel, sealhulgas (IKT) arhitektuurinõukoda ja riigi peaarhitekti roll, mille ülesanne on vähendada tehnoloogilist dubleerimist, suunata kesksete komponentide kasutamist ning tagada riigi infosüsteemide parem koostalitlusvõime.

Oluline tõhustamispotentsiaal seisneb ka põhimõtte „ei dubleeri“ rakendamises. Uute infosüsteemide arendamisel peab kesksete platvormide ja olemasolevate komponentide kasutamine muutuma vaikumisi eelistatud lahenduseks ning erilahenduste loomine erandiks, mis vajab sisulist põhjendust. SFOS-i, kesksete kaardiplatvormide ja teiste jagatud lahenduste näited näitavad, et ühiste platvormide kasutamine võib märkimisväärselt vähendada arendus- ja ülalpidamiskulusid.

Mõju riigieelarvele

Ernst & Youngi analüüsi ning Justiits- ja Digiministeeriumi reformiettepaneku kohaselt võimaldab konsolideerimise esimene etapp saavutada ligikaudu 8–11 miljoni euro suuruse aastase kokkuhoiu.

Kokkuhoid tekib IT-baasteenuste konsolideerimisest RIA-sse, dubleerivate tugi- ja haldusfunktsioonide vähendamisest, väiksemate IT-majade koondamisest Digiriigi Keskusesse, hangete ja litsentside ühishankimisest, arendusressursside paindlikumast kasutamisest.

Analüüsi kohaselt ulatub reformi rahaline mõju nelja aasta jooksul ligikaudu 31–43 miljoni euroni, sõltuvalt rakendamise ulatusest ja ajakavast. Samal ajal väheneb avaliku sektori IKT-organisatsioonide töömaht hinnanguliselt umbes 200 ametikoha võrra, mis aitab pidurdada personali- ja halduskulude edasist kasvu.

Lisaks kulude otsesele kokkuhoiule avaldub mõju ka IKT-kulude paremas juhitavuses, tehnoloogilise dubleerimise vähenemises, küberturvalisuse tugevnemises ning võimaluses

suunata vabanevad ressursid kõrgema lisandväärtusega arendustesse, sealhulgas tehisintellekti, andmehalduse ja digiriigi toimepidevuse arendamisse.

Kesksete infosüsteemide ja andmete juhtimise killustatus ning AI kasutuselevõtt

Ülevaade

Eesti riigi infosüsteemid ja andmehaldus on arenenud kiirete digiarengute tulemusena, kuid on kujunenud valdavalt asutuspõhiseks ja killustunud süsteemiks. Iga ministeerium ja valdkond arendab oma infosüsteeme, hangib teenuseid ning juhib IKT investeeringuid suures osas iseseisvalt. See on loonud olukorra, kus sarnaseid funktsioone arendatakse paralleelselt (nt loamenetlused, autentimine, andmehaldus), kuid tervikvaade puudub.

Kesksete infosüsteemide juhtimine ei toimi portfelliina, vaid projektipõhiselt. Suured arendused viiakse ellu, kuid nende elukaare juhtimine (arendus, haldus, sulgemine) on hajali. Ristkasutajate – st mitut haldusala teenindavate süsteemide kasutajate – mõju prioriteetide, funktsionaalsuse ja eelarve üle on piiratud, mis tähendab, et süsteeme arendatakse sageli tellija, mitte kasutajate tegelike vajaduste järgi.

Tehnoloogiline keskkond on killustunud ka tööriistade ja komponentide tasandil. Kuigi olemas on keskseid lahendusi (nt autentimine, andmevahetus), ei ole nende kasutus süsteemselt kohustuslik. Selle tulemusena tekivad dubleerivad lahendused, erinevad tehnilised standardid ja suuremad arenduskulud. Hangete analüüs näitab, et suur osa rahast koondub vähestesse suurtesse projektidesse, kus riskid kanduvad hindadesse ning projekti juhtimine muutub kulukaks.

Andmekogude juhtimine on sarnases seisus. Kuigi X-tee kui andmevahetuskiht on tugev, on andmete haldus endiselt silo-põhine. Puudub terviklik ülevaade andmevaradest, nende kvaliteedist ja kattuvusest. Andmete jagamine on ebaühtlane ning kohati takistatud nii õigusliku tõlgenduse kui ka motivatsioonipuuduse tõttu, eriti KOV tasandil.

Tehisaru kasutuselevõtt on kasvamas, kuid toimub ebaühtlaselt ja valdavalt projektipõhiselt. Keskne juhtimine on puudulik, vähe on ühtseid standardeid ja ühiseid lahendusi. Tihtipeale rahastatakse algatusi erinevate asutuste enda eelarvetest mille üle keskset vaadet ei ole. Sellest tulenevalt ei realiseeru tehisaru potentsiaal süsteemselt.

Probleem

Infosüsteemide ja andmete arendust ei juhita tervikportfelliina, vaid asutuste kaupa eraldiseisvate investeeringutena. Sama funktsionaalsust arendatakse mitmes süsteemis paralleelselt, olemasolevaid keskseid komponente ei kasutata läbivalt ning iga projekt alustab suuresti nullist. See suurendab nii arendus- kui halduskulusid ning tekitab tarbetut keerukust kogu süsteemis.

Investeeringute tegemisel ei hinnata süstemaatiliselt alternatiive ega olemasolevate lahenduste korduskasutust. Suured arendused kujunevad kulukaks, kuna riskid kanduvad hindadesse ning funktsionaalsust ei standardiseerita. Samal ajal ei realiseeru tehnoloogilised võidud tööjõu või protsesside kokkuhoius, sest muudatused jäävad süsteemi sisse, mitte töökorraldusse.

Andmete ristkasutamine on keeruline ning eeldab õigusruumi muudatusi ning automatiseeritud otsustamise ja tehisaru lahenduste kasutuselevõtt on aeglane ja ebaühtlane. Eelkõige lähtuvalt

ressursside killustatusest on keskne juhtimine nõrk, mis seoks andmed, infosüsteemid ja AI ühtseks toimemudeliks.

Tõhustamisvõimalused

Kesksete infosüsteemide kulutõhususe parandamise eeldus on portfelli põhise juhtimismudeli kehtestamine. Üleriigiliste infosüsteemide puhul tuleb siduda arendusotsused, prioriteedid ja eelarve võimalikult laia kasutajaskonna vajadustega.

Standardsete komponentide ja ühiste teenuste kasutus peab muutuma vaikimisi kohustuslikuks. Autentimine, loamenetlused, andmekataloogid, piletisüsteemid jms tuleb lahendada ühtsete moodulitena, mida kasutatakse kõigis valdkondades. See väldib olukorda, kus sama funktsionaalsus arendatakse korduvalt erinevates süsteemides.

Iga arendusprojekti puhul tuleb enne arendamist (soovitavalt keskselt) hinnata, kas lahendus on juba olemas või turult kättesaadav. Läbivalt tuleks kaaluda võimalusi kasutada ja kohendada juba olemasolevaid riiklikke süsteeme. Arenduste hankimisel tuleb lähtuda kulutõhususest – iga arendus peaks saavutama vähemalt arenduseks ja süsteemi haldamiseks kuluva summa suuruse kokkuhoiu personali ja/või majandamiskuludes. Infosüsteemide elukaare juhtimine tuleb muuta paremini hallatavaks, sh teha süsteemsed otsused olemasolevate lahenduste sulgemise või asendamise kohta.

Tehisaru kasutuselevõtt vajab keskset juhtimist ja ühtseid platvorme. Turvaliste AI lahenduste keskne hankimine ja kasutuselevõtt (nt litsentsid, tööriistad, andmeplatvormid) võimaldab saavutada mastaabisäästu ning tagada ühtlase kvaliteedi. See vähendab nii kulusid kui ka riske.

Andmehalduse puhul on võtmekoht ühtse andmekataloogi ja metaandmestandardi rakendamine. See loob ülevaate olemasolevatest andmetest, võimaldab nende korduskasutust ning vähendab dubleerivat andmekogumist. „Üks kord küsi“ põhimõtte tegelik rakendamine sõltub just sellest.

Mõju riigieelarvele

Meetmed kattuvad osaliselt riigi IKT reformi mõjuhinnanguga, mistõttu topeltarvestuse vältimiseks tuleb neid käsitleda reformi mõju realiseerumise eeldusena.

Kesksete komponentide kohustuslik kasutamine vähendab uute arenduste maksumust ja hilisemaid halduskulusid. Nõue, et iga arendus saavutaks vähemalt arenduse ja halduse maksumusega võrdse kokkuhoiu personali- või majandamiskuludes, väldib negatiivse tasuvusega investeeringuid. Tehisintellekti keskne kasutuselevõtt annab mastaabisäästu litsentsi- ja arenduskuludes, kuid tootlikkuse kasv realiseerub üksnes koos muudatustega töökorralduses. Andmekataloog on eeldus „üks kord küsi“ põhimõtte toimimisele.

Digiriigi Akadeemia muutmine avalikus sektoris keskseks e-koolituse platvormiks

Ülevaade

Digiriigi Akadeemia on riiklik e-õppe platvorm, mis võeti kasutusele 2021. aasta detsembris digipädevuste arendamiseks. Esialgu oli platvorm suunatud peamiselt avaliku sektori töötajate koolitamisele, et tõsta nende teadlikkust digiriigi toimimisest ning arendamiseks nende digipädevusi. Platvormi loomise järgselt on JDM-i kui platvormi omaniku poole pöördunud teiste haldusalade ja valdkondade esindajad, kes otsisid võimalusi enda e-õppe materjalide

majutamiseks. Sellest tekkis arusaam, et riigil on vaja ühte e-õppe keskkonda, mis lahendaks õppehalduse vajadused keskselt ja üle haldusalade. Kiirelt muutuv keskkonnas on vaja suurte sihtgruppide jaoks teadmiste ja oskuste tõstmise võimekust ning süsteemset lähenemist. Tänapäevaks on Digiriigi Akadeemia sihtrühm laienenud kogu elanikkonnale.

Paralleelselt sihtrühma laienemisega on märkimisväärselt avardunud ka Digiriigi Akadeemia koolituste temaatika. Kui esialgu keskendus platvorm digiriigi ja digipädevuste arendamisele, siis nüüd hõlmab see laia valikut e-õppematerjale. JDM kui platvormi omanik, kelle vastutusalasse kuulub VVS alusel digiteadmiste arendamine, on teinud Digiriigi Akadeemias kättesaadavaks mitmeid koolitusi nii digipädevuste, generatiivse tehisintellekti, infoturbe andmete kui ka teenusdisaini ja juhtimise teemadel. Lisaks on platvormil nii avaliku sektori töötajatele kui elanikkonnale suunatud e-õppematerjale lisanud mitmed teised avalik sektori asutused. Näiteks hõlmab platvorm nüüd ka elanikkonnakaitse aga näiteks ka võrdse kohtlemise ja ligipääsetavuse e-õppe materjale.

Platvormi kasutus on alates platvormi loomisest kiiresti kasvanud. Digiriigi Akadeemias on tänapäevaks üle 120 e-õppematerjali, seda kasutab e-koolituste pakkumiseks 25 asutust ning sellel on üle 45 000 registreeritud kasutaja.

Probleem

Praegust avaliku teenistuse koolituskorraldust iseloomustab killustatus, kus sarnase sisuga koolitusi arendatakse ja pakutakse nii e-õppes kui kontaktõppes kohati paralleelselt mitmes asutuses. See toob kaasa dubleerimise ning ebaefektiivse ressursikasutuse, kuna samasid e-õppematerjale töötakse välja või koolitusi viiakse läbi dubleerivalt, kuigi vajadus on ühine. Kui osa asutusi on suutnud välja arendada mitmeid e-kursusi ning omavad ka nende pakkumiseks oma platvormi, siis paljudel puuduvad selleks vajalikud ressursid, kompetentsid või organisatsioonilised eeldused. E-õppe arendamist piiravad eelkõige ajapuudus, tehnilised väljakutsed ning vastutuse ebaselgus. Lisaks ilmneb selge vajadus õppetegevusega seotud andmete ja nende vahetamise järele. JDM poolt 2025. aastal avaliku sektori asutuste seas läbiviidud küsitluse tulemustest selgus, et asutused vajavad teavet koolituste läbimise, õpitulemuste ning edasiste koolitusvajaduste kohta nii juhtimisotsuste tegemiseks kui ka õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks. Killustunud lähenemise korral ei ole sellise teabe koondamine ja ühtne kasutamine ega edastamine võimalik, mistõttu on piiratud ka andmepõhise juhtimise rakendamine koolitusvaldkonnas.

Tõhustamisvõimalused

Koordineeritud lähenemine annab võimaluse koondada ühise vajadusega koolituste väljatöötamine asutuste üleselt, määratleda need e-õppematerjalid, mida kõik või mitme avaliku sektori asutuste töötajad oma oskuste arendamiseks peavad läbima, vähendada dubleerimist ning kasutada ressursse tõhusamalt. Samal ajal aitab see tagada koolituste ja nende läbijate oskuste ühtlasema kvaliteedi, parandada koolituste kättesaadavust, ennekõike asutuste jaoks, kelle enda võimekus koolitusi pakkuda on väiksem, ning kiirendada uute koolituste väljatöötamist. Oluline on, et keskne lahendus võimaldaks säilitada ka paindlikkuse, andes asutustele võimaluse kohandada koolitusi oma spetsiifiliste vajaduste ja töökorraldusega.

Kesksete koolituste arendamise vajadus tuleneb ka Vabariigi Valitsuse tasandil seatud suunast liikuda erinevate avaliku sektori asutuste ühiste koolitusvajaduste puhul kesksete lahenduste poole. See eeldab avaliku sektori koolituskorralduse senisest suuremat koordineerimist ning

ühiselt kasutatavate lahenduste süsteemset arendamist. Digiriigi Akadeemia võimaldab selle eesmärgi elluviimist, pakkudes tehnilist ja organisatsioonilist raamistikku, mille kaudu saab e-õpet nii avalikule sektorile kui elanikkonnale avaliku sektori üleselt pakkuda.

Mõju riigieelarvele

Kokkuhoid tekib e-õppematerjalide korduva arendamise ja paralleelsete platvormide ülalpidamise ärajäämisest. Kuna platvormil on juba üle 120 õppematerjali ja üle 45 000 kasutaja, on tegemist olemasoleva vara parema ärakasutamisega, mis ei eelda suuri lisainvesteeringuid, kuigi arenduskulu kaasneb õppehalduse ja andmevahetuse funktsionaalsusega.

E-õpe kontaktkoolituste asemel vähendab korralduskulusid ja tööajakadu, eriti suurte sihtrühmade puhul. Koolitusandmete keskne haldus võimaldab koolituskohustuste seiret väiksema halduskoormusega. Kokkuhoiu maht sõltub sellest, kui suur osa koolitustest on sisult ühine ja e-õppena asendatav, mis vajaks täiendavat analüüsi.

Vanglasüsteemi taristu ja kulud

Ülevaade

Eesti vanglasüsteemi tegevuskeskkond on viimase kümnendi jooksul oluliselt muutunud. Eestis on vangide arv langenud umbes 3000-lt (2014) umbes 1650-ni (2024), samal ajal kui kolme kaasaegse vangla põhitaristu on suures osas säilinud. Selle tulemusena kasutatakse osa olemasolevast vanglataristust varasemast märksa vähem ja 2024. aastal oli täidetud 49,9% vanglakohtadest. Kuigi vanglateenistus on viimastel aastatel ellu viinud mitmeid tõhustamise meetmeid, sealhulgas tugiteenuste konsolideerimist ja e-teenuste arendamist, tekitab olemasoleva taristu ja valmisoleku säilitamine jätkuvalt püsikulusid.

Paralleelselt on süsteemis toimunud mitmeid muudatusi: Tartu vangla kasutuse vähendamine, personali kokkuhoid ning arestimajateenuse konsolideerimine, kuid terviklikku vaadet tulevikuvajadustest ei ole kujunenud. Kinnipeetavate arvu vähenemisest hoolimata tuleb jätkuvalt tagada vahistatute ja süüdimõistetute eristatud kohtlemine, kohtumenetluste toetamiseks vajalik logistika, tervishoiu- ja tõlketeenused ning regionaalselt kättesaadavad teenused koostöös kohtute, prokuratuuri ja Politsei- ja Piirivalveametiga.

Menetluses olevad seadusemuudatused, mis lihtsustavad kinnipeetavate suunamist kriminaalhoolduse järelevalve alla, loovad eelduse vanglas viibimise aja lühenemiseks. See vähendab kesk-pikas vaates survet kinnisele taristule, kuid mõju sõltub otseselt rakenduspraktikast (nt kohtute valmisolek, kriminaalhoolduse võimekus jne).

Arvestades vanglakohtade suurt vaba mahtu, on ühe võimaliku lahendusena tõstatatud vanglarendi kasutamine. Eesti ja Rootsi sõlmisid 2025. aastal kokkuleppe, mille alusel antakse Tartu vanglas Rootsi kasutusse kuni 600 vanglakohta. Lahenduse eesmärk on kasutada paremini ära vähenenud täituvusega vanglataristut, säilitada Tartu vangla ning sellega seotud regionaalne sisejulgeoleku-, kinnipidamis- ja kriisivalmiduse võimekus. Vanglarendi mudel võimaldab katta osa taristu püsi- ja tegevuskuludest välisriigilt laekuvate tuludega, vähendades seeläbi survet riigieelarvele olukorras, kus Eesti enda vanglakohtade vajadus on vähenenud. Samal ajal säilivad riigil vajalikud vangistuse täideviimise kompetentsid, väljaõppinud personal ja taristu võimalikuks tulevaseks kasutuseks.

Eestis kasutatakse lisaks vangistusele ulatuslikult ka kogukonnapõhiseid meetmeid, eelkõige kriminaalhooldust, üldkasulikku tööd ja elektroonilist järelevalvet. Nende meetmete rakendamise maht sõltub siiski kriminaalpoliitilistest valikutest, seadusandlusest ja kohtupraktikast, mistõttu ei saa eeldada, et vanglakohdade vajadus väheneks automaatselt üksnes alternatiivsete meetmete laiem kasutamise tulemusena. 2024. aasta lõpus oli Eestis vanglates ja arestimajades 1650 inimest, samal ajal kui kriminaalhooldusel oli 2767 inimest. Vahistamise alternatiivina kohaldatud elektroonilise valve juhtumeid oli 2024. aastal 16 ja 2025. aastal 19.

Probleem

Eelarverevisjoni vaates on peamine väljakutse see, kuidas kohandada vanglasüsteemi pikaajaliselt väheneva kinnipeetavate arvuga, säilitades samal ajal kõik seadusest tulenevad ülesanded ja vajalikud võimekused. Märkimisväärne osa kuludest on seotud taristu ja valmisoleku säilitamisega ning neid ei ole võimalik vähendada samas tempos kui kinnipeetavate arv muutub. Kinnipeetavate, eriti vahistatute, arv on aga lühiajaliselt kõikuv ja raskesti prognoositav, mis muudab pikaajalise taristuplaneerimise keerukaks.

Samal ajal tuleb tagada terve rida tugitegevusi – kinnipeetavate konvoeerimine, tervishoiu- ja tõlketeenused –, mille vajadus ei sõltu otseselt kinnipeetavate koguarvust. See muudab ressursside planeerimise keerukamaks ning piirab võimalusi kulude proportsionaalseks vähendamiseks.

Tõhustamisvõimalused

Vanglasüsteemi kulutõhususe parandamise oluline eeldus on kinnipeetavate liikumise vähendamine. Kaugteel kohtupidamise kasutuse laiendamine seal, kus füüsiline kohalolek ei ole vältimatu, võimaldaks vähendada konvoeerimisega seotud aja- ja personalikulu.

Vahistatute hoidmise, kohtumenetluse ja vanglate töövoogude parem koordineerimine looks eeldused dubleerimise vähendamiseks. Kui kohtud, prokuratuur ja vanglad toimivad ühtse tööloogika alusel, väheneb sama isiku menetlemisega seotud liikumine ja ajakulu.

Taristu kasutuse parandamisel on realistlik lähenemine vältida alakasutatud pinna hoidmist igapäevases kasutuses. Vajadusel tasub jätkata hoonete või plokkide ajutise sulgemisega ja reservina käsitlemisega, mis võimaldab vähendada jooksvaid kulusid, säilitades samas süsteemi valmisoleku.

Personali juhtimisel seisneb tõhustamispotentsiaal värbamise sidumises tegeliku täituvusega. Etapiline värbamine võimaldab vältida püsikulude kasvu ka vanglarendiga kaasnevate personalivajaduste rahuldamiseks.

Kriminaalhoolduse ja muude alternatiivide laiem kasutus loob keskpikas vaates eelduse vähendada survet kinnisele taristule. Tõhustamispotentsiaal realiseerub ainult juhul, kui kinnipeetavate arvu muutust arvestatakse ka taristu ja personali planeerimisel.

Tugiteenuste puhul on võimalik täiendavat kulutõhusust saavutada eelkõige digitaalsete lahenduste laiemal kasutamisel. Vanglate ja teiste õigusemõistmise asutuste koostöös saab vähendada konvoeerimise ja saatmise vajadust, kui suuremas mahu kasutatakse videolahendusi (sh kaugtõlget ning kaugmeditsiini) võimalusi. See võimaldaks vähendada transpordi-, julgestus- ja tööajakulusid, säilitades samal ajal teenuste kättesaadavuse.

Mõju riigieelarvele

Suurim mõju on tulupoolne: Rootsiga sõlmitud kokkulepe kuni 600 vanglakoha kasutusse andmiseks katab osa taristu püsi- ja tegevuskuludest olukorras, kus 2024. aastal oli täidetud 49,9% vanglakohtadest. Netomõju sõltub lepingu tingimustest ja lisanduvast personalikulust, mistõttu on oluline etapiline värbamine.

Kulupoolel annavad kokkuhoidu alakasutatud hoonete või plokkide ajutine sulgemine ning konvoeerimise vähendamine kaugkohtupidamise, kaugtölke ja kaugmeditsiini kaudu. Kriminaalhoolduse laiem kasutus vähendab kinnise taristu vajadust ainult juhul, kui see kajastub ka taristu- ja personaliotsustes. Rahalist kogumõju ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata.

Kohtusüsteemi ja selle haldusfunktsioonide korrastamine

Ülevaade

Eesti kohtusüsteemi efektiivsus on viimastel aastatel langenud hoolimata sellest, et kasutusel on mitmed digilahendused ning põhimõtteline IT- ja haldusraamistik on olemas. Menetlusajad on võrreldes 2020. aastaga pikenenud eeskätt tsiviilasjades ning II astme kriminaalmenetluses, mis viitab süsteemsele koormus- ja korraldusprobleemile. Samal ajal on kohtuvõrgu koormatus ebaühtlane: osa kohtumaju on madala kasutusintensiivsusega, samas kui teistes kohtades on töökoormus kõrge.

Kohtute IKT-taristu tuumikuks on KIS (kohtute infosüsteem) ja e-toimik, mis loovad tehnilised eeldused üleriigiliseks digimenetluseks. Maksekäsu kiirmenetluse täielikult digitaalne ülesehitus näitab, et digital-first lähenemine on praktikas teostatav. Samas on haldus- ja tugiprotsessid ning infosüsteemide vaheline andmevahetus endiselt osaliselt killustunud ning dokumentidega seotud andmeid tuleb mitmel juhul hallata ja sisestada mitmes süsteemis eraldi. See tekitab täiendavat käsitööd, aeglustab menetlusi ja suurendab kulusid.

Kohtureformi plaanide kohaselt liigub kohtusüsteem selge institutsionaalse isekorralduse suunas, kus kohtu haldus, eelarve ja tugiteenused koonduvad eraldi kohtuhaldusteenistusse. Reformi keskne eesmärk ei ole kohtuvõrgu radikaalne ümberkujundamine, vaid olemasoleva struktuuri tõhusam kasutamine, spetsialiseerumise laiendamine ja halduskoormuse vähendamine.

Menetluses olevate kohtumenetluse kiirendamise ja automaatse haldusmenetluse eelnõude jõustumisel muutub kohtusüsteem tõhusamaks kolmel tasandil: kohtusse jõuab vähem rutiinseid asju, üksikute asjade menetlemiseks kulub vähem ametnike ja kohtunike tööaega ning tugiteenuseid osutatakse ühtselt üle kohtusüsteemi.

Probleem

Kohtusüsteemi ressursikasutus ei ole piisavalt seotud menetlusmahtude, asjade standardiseeritavuse ega kohtute tegeliku koormusega. Kohtunike spetsialiseerumist rakendatakse ebapiisavalt ning tööjaotus kohtute vahel võiks olla paindlikum. Menetlusressursside planeerimine toimub valdavalt üksikute kohtute, mitte kogu kohtusüsteemi vaates. Seetõttu ei kasutata olemasolevaid ressursse alati kõige tõhusamal viisil ning töökoormus võib kohtute lõikes erineda märkimisväärselt.

Kuigi kohtumenetlused toimuvad valdavalt digitaalsetes keskkondades, ei ole digitaliseerimise potentsiaal veel täielikult realiseerunud. Registrites juba olemasolevaid andmeid kasutatakse

menetlustes piiratud ulatuses ning samu andmeid tuleb sageli sisestada mitmesse infosüsteemi. Dokumentide metaandmed ja dokumendimallid ei ole piisavalt standardiseeritud ning infosüsteemide (nt JÄTIS) kasutusmugavus ja töökindlus on ebaühtlane. Lisaks on digitaalsed töövahendid ja tehisintellekt lihtsustanud menetlusmaterjalide koostamist, mis on suurendanud kohtutele esitatava teabe mahtu. Seetõttu ei ole digitaliseerimine vähendanud halduskoormust sellises ulatuses, nagu olemasolevate tehniliste võimaluste põhjal võiks eeldada.

Lisaks tekitavad dubleerimist ja kulusid tugifunktsioonid, mis on täna organiseeritud kohtuüksuste kaupa (sh IT-tugi, personal, koolitus, dokumentide haldus, tõlked), kuigi nende sisu ei eelda lokaalset juhtimist. Koormust kasvatab ka asjaolu, et märkimisväärne osa kohtuasjadest on sisult ja menetluskäigult sarnased, kuid nende menetlemiseks ei kasutata veel piisavalt standardiseeritud töövooge ega automatiseerimise võimalusi.

Tõhustamisvõimalused

Kohtusüsteemi kulutõhususe parandamise oluline eeldus on kohtuvõrgu kasutuse süsteemne analüüs ning võimalus laiendada kaugteel kohtupidamist seal, kus füüsiline kohalolek ei ole menetluse kvaliteedi seisukohalt vältimatu. See võimaldaks vähendada alakasutatud kohtumajadega (n. Kärkla või Paide) seotud püsikulusid ilma kohtunike arvu või kohtutasandite muutmiseta.

Digitaalse menetluse tegelik rakendamine eeldab digital-first põhimõtte kehtestamist kogu kohtusüsteemis: e-esitamine ja e-kättetoimetamine kui vaikimisi kanal ning paberipõhised toimingud vaid erandina. KISI ja e-toimiku edasiarendamisel on võimalik rakendada once-only põhimõtet, kus registritest saadavad andmed on eeltäidetud, vähendades käsitsi sisestust ja vigade parandamisele kuluvat aega.

Tugifunktsioonide (IT, personal, koolitus, dokumendihaldus, tõlketeenus) koondamine ühtsesse kohtuhaldusteenistusse looks mastaabisäästu, ühtlasemad kvaliteedinõuded ja parema järelevalve. Eriti tõlketoe puhul võimaldaks ühtne teenus vältida sama asja puhul mitme paralleelse tõlke tellimist (menetlusastmete vahel) ning kasutada kontrollitud tingimustel ka AI-põhiseid tööriistu, ilma et see seaks ohtu menetluse kvaliteeti.

Tsiviilasjade osas võimaldab suurem standardiseerimine, kirjaliku ja digitaalse menetluse laiem kasutamine ning edutute edasikaebamiste piiramine suunata kohtute ressursid keerukamate ja sisuliselt vaidlusrohkemate juhtumite lahendamisse.

Mõju riigieelarvele

Otsene kokkuhoid on tagasihoidlik, sest kohtunike arvu ega kohtutasandeid ei muudeta. Alakasutatud kohtumajade püsikulud vähenevad kaugkohtupidamise laiendamisel. Tugifunktsioonide koondamine kohtuhaldusteenistusse annab mastaabisäästu IT-s, koolituses ja tõlketeenustes, vältides sama asja korduvat tõlkimist menetlusastmete vahel.

Digital-first põhimõtte ja registriandmete eeltäitmine vähendavad käsitsi sisestust ja vigade parandamist, võimaldades kasvava asjade mahuga toime tulla ilma personali lisamata. Menetlusaegade lühenemine vähendab ettevõtete õiguskulusid. Rahalist kogumõju ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik hinnata.

(Kriminaal)menetluse tõhusus

Ülevaade

Kriminaalmenetluse süsteem Eestis toimib mitmetasandilise ahelana, kus kohtueelse menetluse viivad läbi uurimisasutused ning prokuratuur juhib menetlust ja teostab järelevalvet. Praktikas on see tööjaotus kujunenud osaliselt protsessi käigus ning ei ole täielikult optimeeritud töökoormuse ja vastutuse jaotuse seisukohalt.

Kohtueelses menetluses on keskne probleem tööjaotus ja koormus. Uurimine toimub peamiselt politseis, kuid menetluslik juhtimine ja järelevalve on prokuratuuril. Praktikas tähendab see, et prokurörid panustavad olulisel määral ka kontrolli- ja järelevalvetoimingutesse, mis vähendab aega sisuliseks menetlustööks. Samal ajal on suur osa jaoks menetlustest lahendatud lihtsustatud vormides (ligikaudu 90% juhtumitest), mis viitab süsteemi tugevale standardiseerimisele, kuid ei ole vähendanud koormust keerukamate juhtumite käsitlemisel.

Menetluse tõhusust piirab ka tehniline keskkond. Kasutusel on mitu infosüsteemi (nt JÄTIS, PRIS), mille arendustase on ebaühtlane ning osa neist on tehniliselt vananenud. Kuigi seadusandlik raamistik võimaldab menetluse digitaliseerimist, toimub arendus aeglaselt ning täielikult digitaalse menetluse saavutamine on piiratud nii tehniliste kui ka praktiliste teguritega (nt kasutajate võimekus, riigi IT võimekus). Samuti on jätkuvalt oluline takistus andmekvaliteet ja andmete liikumine süsteemide vahel.

Lisaks tekitavad koormust eraldiseisvad protsessid, nagu välisriikide rahaliste karistuste sissenõudmine, kus menetlus liigub mitme asutuse kaudu (JDM – kohtud – EMTA) ning ei ole optimaalselt korraldatud.

Kuigi olemas on kohtuväliseid lahendusi ja lihtsustatud menetlusvorme, ei ole need süsteemi tervikuna tasakaalustanud. Seetõttu jääb suure osa juhtumite koormus endiselt tavapärasesse kriminaalmenetlusse.

Probleem

Kriminaalmenetluse protsess sisaldab süsteemselt korduvat töötlemist ja kontrolli sama juhtumi üle eri tasanditel, mille tõttu menetlusajad pikenevad ja ressursikasutus kasvab. Märkimisväärne osa ressursist kulub rutiinsetele ja korduvatele toimingutele, samal ajal kui keerukamate juhtumite menetlused pikenevad.

Sama juhtum liigub uurija ja prokuröri vahel mitmes etapis ning sisaldab administratiivseid kontrollitoiminguid, mis ei lisa otseselt menetluse sisulist väärtust, kuid suurendavad ajakulu.

Süsteemi killustatus tehnilises mõttes võimendab seda probleemi. Kuna puudub ühtne digitaalkeskkond ja andmemudel, ei liigu info automaatselt, vaid vajab ümbertegemist ja täiendavat sisestust. See muudab korduva kontrolli kulukamaks ja aeglasemaks. Digitaliseerimine pole vähendanud töömahtu tervikuna, sest infosüsteemide killustatus ja erinev arendustase tähendab, et osa tööst tehakse paralleelselt või käsitsi, ning andmete kvaliteet ja liikumine ei toeta sujuvat menetlust.

Tõhustamisvõimalused

Menetluse tõhustamise eelduseks on suunata ressursid vastavalt juhtumite keerukusele ning vähendada rutiinsete toimingute osakaalu.

Kohtumenetluse kiirendamise seadusemuudatuste (nt 560SE) rakendamine võimaldab vähendada menetluslikku koormust, eriti olukordades, kus pooled ei vaidle oluliste asjaolude

üle. Selle mõju realiseerub eeskätt kohtufaasis, kuid loob eelduse ka kohtueelse menetluse lihtsustamiseks.

Kohtueelses menetluses on võtmekohaks rollide ja tööjaotuse täpsustamine. Prokuratuuri koormust saab vähendada, kui osa järelevalve- ja kontrollitegevustest standardiseeritakse või viiakse teisele tasandile, et vabastada prokuröride aega sisuliste otsuste jaoks.

Oluline on viia kriminaalmenetluse digitaliseerimine lõpule tervikliku arhitektuurina. Ühtsem andmemudel ja parem andmete liikumine aitavad vähendada käsitööd ning parandada menetluse kiirust. Samas tuleb arvestada, et täielikult digitaalse menetluse saavutamine on pikaajaline protsess ning nõuab nii tehnoloogilisi kui ka protsessilisi muudatusi.

Menetluse algfaasis on võimalik saavutada ajavõit, kui süüteoteadete menetlemine muutub struktureeritumaks. Ühtne digitaalne keskkond, mis juhendab avalduse esitamisel ja struktureerib kohe vajalikud andmed, vähendab puudulike materjalide hulka ning kiirendab menetluse alustamist.

Lihtsustatud ja kohtuväliste menetlusvormide laiem kasutamine aitab vähendada põhimenetluse koormust. See võimaldab väiksema raskusastmega juhtumid lahendada kiiremini ja väiksema ressursikuluga, ilma et need läbiksid kogu kriminaalmenetluse ahelat.

Menetluse kõrvalprotsesside lihtsustamine võimaldab vähendada halduskoormust. Selleks tuleks hinnata võimalust koondada sarnased protsessid ühtsemalt korraldatud süsteemi või ühe asutuse alla, et vältida mitmeetapilist menetlemist. Näiteks võiks rahvusvaheliste rahaliste karistuste sissenõudmise terviklikult suunata EMTA pädevusse, sidudes selle riiginõuete registri arendusega.

Mõju riigieelarvele

Kokkuhoid tekib tööajaressursi vabanemisest, mitte personalikulude vähenemisest. Kuna ligikaudu 90% juhtumitest lahendatakse juba lihtsustatud vormides, seisneb potentsiaal rutiinsete kontrollitoimingute standardiseerimises ja prokuröride aja suunamises keerukamatele asjadele.

Digitaliseerimine eeldab esmalt arendusinvesteeringuid vananenud infosüsteemide uuendamiseks, mistõttu lühiajaline mõju on kulusid suurendav. Rahvusvaheliste rahaliste karistuste sissenõudmise koondamine EMTA-sse vähendab mitmeetapilise menetluse halduskulu ja võib parandada nõuete laekumist. Menetlusaegade lühenemine vähendab ka vahi all pidamise kulu.

Ekspertiisiteenuste ümberkorraldamine

Ülevaade

Eestis on ekspertiisiteenuste korraldus kujunenud kombinatsioonina kesksest koordineerimisest ja hajutatud teenuseosutamisest. Eesti Kohtuekspertiisi Instituut (EKEI) täidab kesket rolli ekspertiiside tellimisel, korraldamisel ja osaliselt ka läbiviimisel, kuid mitmes valdkonnas toimub tegelik ekspertiisiteenus väljaspool institutsiooni.

Kõige selgemalt ilmneb see kohtupsühhiaatria puhul. Kuna EKEI ei ole tervishoiuasutus, ei saa seal töötada psühhiaatrid ega kliinilised psühholoogid. Selle tulemusena vahendatakse ekspertiise tervishoiuteenuse osutajatele ja eraekspertidele. See tähendab, et EKEI roll on

kujunenud sisuliselt vahendajaks, kes haldab tellimusi, kuid ei osuta teenust ise. Samal ajal on vajalik kompetents ja taristu olemas tervishoiusüsteemis, eelkõige spetsialiseerunud psühhiaatriakeskustes.

Sarnane ebaselgus rollides ja tööjaotuses esineb ka teistes ekspertiisivaldkondades. Narkojoobe hindamisel osalevad mitmed asutused ning protsess sisaldab dubleerivaid samme ja keerulist tööjaotust. Tulirelvade tüübikinnituse puhul kasutatakse kohtueksperdi pädevust tööks, mis sisuliselt seisneb tootjaandmete kontrollimises ja registrisse kandmises, ehk tegemist ei ole klassikalise ekspertiisitegevusega.

Üldpilt näitab, et ekspertiisiteenuste süsteem ei ole kõikjal korraldatud vastavalt teenuse olemusele. Osa teenuseid paikneb keske ekspertiisiinstituudi juures, osa tervishoius, osa muudes asutustes, kuid piirid ei ole selged ning tööjaotus ei ole optimeeritud.

Probleem

Ekspertiisiteenuseid osutatakse osaliselt vales institutsionaalses raamistikus, mille tõttu tekib vahenduskulu, dubleeriv töö ning eksperdiressurssi kasutatakse mitte-tuumtegevustele.

Kohtupsühhiaatria näitel tähendab see, et ekspertiise ei tehta seal, kus on tegelik meditsiiniline kompetents, vaid need liiguvad läbi vahendava struktuuri. See pikendab menetlusaega ja lisab kulukihi, ilma et see looks sisulist lisandväärtust. Samuti puudub ühtne teenuse juhtimine, mis hõlmaks nii kriminaal- kui tsiviilasjade ekspertiise, kuigi just tsiviilekspertiiside maht ja kulu on suurim.

Narkojoobe hindamises väljendub probleem dubleerivate tegevustena. Samu näitajaid kogutakse või kinnitatakse mitmes etapis erinevate asutuste poolt, mis ei suurenda oluliselt tulemuse usaldusväärsust, kuid kasvatab ajakulu ja koormust.

Tulirelvade tüübikinnituse puhul seisneb probleem ressursi ebatõhusas kasutuses. Kohtuekspertide aega kasutatakse ülesannetele, mis ei nõua erialast ekspertiisipädevust (piisaks ekspertarvamusest), vähendades seeläbi nende panust keerukamates ja kriitilisemates ekspertiisides.

Tõhustamisvõimalused

Ekspertiisiteenuste tõhustamise eelduseks on teenuste paigutamine sinna, kus on nende sisuline kompetents. Kohtupsühhiaatria ekspertiisid on olemuselt meditsiiniline teenus ning nende koondamine tervishoiusüsteemi võimaldab kasutada olemasolevat kliinilist taristut ja personali ilma vahendava kihita. EKEI roll saab seejuures piirduda kvaliteedistandardite, lepingu- ja järelevalve raamiga, mitte igapäevase vahendamisega.

Süsteemi toimimiseks on vajalik keskne juhtimine, mis hõlmab nii kriminaal- kui tsiviilasju ning arvestab erinevate ekspertiiside keerukust ja prioriteeti. Ühtne broneerimis- ja rahastusloogika võimaldab vähendada ooteaegu ning suunata ressursse sinna, kus need menetluse seisukohalt on kõige kriitilisemad.

Narkojoobe hindamise protsessis on võimalik saavutada kokkuhoidu, kui kehtestada selge tööjaotus ja ühtlustada menetlusprotokollid. Kui proovivõtu, laborianalüüsi ja tulemuse kinnitamise etapid on standardiseeritud ning dubleerivad sammud eemaldatud, väheneb nii ajakulu kui ka halduskoormus.

Tulirelvade tüübikinnituse puhul on otstarbekas eristada regulatiivne kontroll ja ekspertiisitegevus. Lihtsamad kontrollitoimingud saab delegeerida politsei või muude pädevate isikute tasandile koos digitaalse iseteeninduslahendusega, samal ajal kui kohtuekspertide tööaeg suunatakse keerukamatesse ekspertiisidesse, kus nende erialane kompetents on vältimatu.

Lisaks on võimalik laiemalt hinnata, millised ekspertiisid vajavad täismahus ekspertiisi ja millised on lahendatavad eksperthinnanguga. See võimaldab eristada kõrge ja madala keerukusega juhtumid ning rakendada proportsionaalset lähenemist, kus ressursimahukad menetlused on reserveeritud sisuliselt keerukatele juhtudele.

Mõju riigieelarvele

Kokkuhoid piirdub vahenduskuluga, sest teenuse enda maksumus säilib. Kohtupsühhaatria ekspertiiside viimine tervishoiusüsteemi kaotab vahendava kihi ning lühendab menetlus- ja ooteaegu, mis vähendab kaudselt ka vahi all pidamise ning korduvate istungite kulu.

Narkojoobe hindamise dubleerivate etappide kaotamine vähendab mitme asutuse tööajakulu. Tulirelvade tüübikinnituse delegeerimine koos digitaalse iseteenindusega vabastab kohtuekspertide aega keerukamateks ekspertiisideks. Rahalist kogumõju ei ole võimalik hinnata, sest see sõltub tervishoiusüsteemi valmisolekust ekspertiisid üle võtta.

Õigusloome paljususe ja ülereguleerimine

Ülevaade

Eesti õigusloome on kujunenud mitmetasandiliseks ja protsessikeskseks süsteemiks, kus eelnõud liiguvad ministeeriumide, Justiitsministeeriumi, koostööstusringide ja Riigikogu menetluse kaudu. Õigusloomepoliitika põhialused seavad sellele selge raamistiku: regulatsiooni kasutatakse vaid siis, kui see on vältimatult vajalik, lahendused peavad olema teaduspõhised ja proportsionaalsed ning regulatiivne koormus peab ajas vähenema. Õiguslik sekkumine on põhimõtteliselt viimane abinõu.

Iga eelnõu puhul on ette nähtud standardsed etapid – väljatöötamiskavatsus, mõjuanalüüs, koostööstamine ja seletuskiri –, mille eesmärk on tagada kvaliteet, läbipaistvus ja mõju hindamine. Protsess tervikuna on institutsionaalselt välja arendatud ning Justiitsministeerium täidab selles kvaliteedikontrolli rolli, sh normitehnika, põhiseaduspärasuse ja mõjuanalüüsi hindamisel.

Samal ajal on õigusloome maht suur ja püsiv. Igal aastal koostatakse üle saja seaduseelnõu ning märkimisväärne osa kehtivast õigusest on pidevas muutmises. Regulatiivne surve tuleneb nii riigisisest poliitikast kui ka Euroopa Liidu õigusest, mistõttu õigusloome ei toimu suletud süsteemis, vaid on mõjutatud välistest kohustustest ja sisepoliitilisest tsüklist.

Viimastel aastatel on püütud samaaegselt vähendada halduskoormust ja parandada õigusloome kvaliteeti. Selleks on kasutusele võetud „üks sisse, üks välja“ põhimõte, tehtud määruste revisjon ning muudetud õigusloome menetlusnõudeid paindlikumaks. Samuti arendatakse koosloomekeskkonda, mis peaks koondama eelnõu koostamise ja menetluse ühte süsteemi ning vähendama käsitööd.

Praktikas on aga kujunenud mitmeid süsteemseid eripärasid. Protsessi etappide järgimine on ebaühtlane ja sõltub ajasurve ning poliitilisest prioriteedist. Väljatöötamiskavatsust kasutatakse valikuliselt, mõjuanalüüs on sageli mahukas, kuid mitte alati otsust toetav ning kaasamine toimub küll laialt, kuid lühikesed tähtajad piiravad selle sisulist mõju.

Õigusloome toimib seetõttu peamiselt sisendi järgi: eelnõusid koostatakse vajaduse või poliitilise otsuse alusel, kuid regulatiivse kogumahu ja selle koormuse üle puudub ühtne juhtimisvaade. Digikeskkond on killustunud, seire ja vähendamisalgatused toimuvad suures osas käsitsi ning analüütiliste etappide kvaliteet on ebaühtlane.

Probleem

Õigusloome otsuseid tehakse üksikute eelnõude kaupa, kuid puudub süsteemne juhtimine selle üle, milline on regulatsioonide kogumõju riigieelarvele ja halduskoormusele. Analüüsi- ja kooskõlastusetappe tehakse sageli formaalselt või valesti ajastatult, mistõttu tuleb samu küsimusi lahendada korduvalt hilisemates menetlusetappides. Ajasurve tingimustes liiguvad eelnõud edasi enne, kui nende sisuline kvaliteet on piisav. Riigikogu algatuste puhul lisandub eraldi risk, kuna mõjuanalüüs ja kvaliteedikontroll ei ole samal tasemel Vabariigi Valitsuste algatatud eelnõudega, mistõttu võivad tekkida kulukad parandused ja vead hilisemas etapis.

Tõhustamisvõimalused

Õigusloome kulutõhususe parandamise oluline eeldus on tööplaanide tegelik juhtimine. Koondatud õigusloome tööplan ja selle järgimine vähendab ajasurvet, võimaldab teha mõjuanalüüsi õigeaegselt ning hoiab ära vigade parandamise hilisemas menetluses, mis on üks peamisi ajakulu allikaid.

„Üks sisse, üks välja“ põhimõtte mõju tekib ainult siis, kui see seotakse konkreetsete otsustega olemasolevate nõuete vähendamiseks. Praktikas tähendab see, et iga uue kohustuse lisandumisel tuleb selgelt määrata, milline olemasolev koormus väheneb, vastasel juhul jääb kogukoormus kasvama.

Mõjuhindamise järjepidev sidumine eelarvega võimaldab vältida olukordi, kus seadused loovad varjatud püsikulusid. Eelkõige rahalise mõju varasem ja sisulisem hindamine vähendab vajadust hiljem teha parandusi ning parandab otsuste kvaliteeti enne nende vastuvõtmist.

Digitaalse koosloomekeskkonna ulatuslik rakendamine vähendab protsessi killustatust ja käsitööd. Kui eelnõu, mõjuanalüüs ja kooskõlastused paiknevad ühes süsteemis, väheneb sama töö korduv tegemine ning paraneb menetluse läbipaistvus ja jälgitavus.

Regulatsiooni mahu kontrollimiseks on vajalik järelhindamise ja päikeseloojanguklauslite süsteemne kasutamine. See loob mehhanismi, millega nõrgalt põhjendatud või ajutised regulatsioonid ei jää püsivaks ning võimaldab vähendada kogukoormust ilma uusi protsesse lisamata.

Riigikogu algatuste puhul on kõige realistlikum tõhustamisvõimalus mõjuanalüüsi nähtavuse suurendamine menetluses. See ei muuda institutsionaalset rollijaotust, kuid vähendab riski, et olulise mõjuga otsused kujunevad ilma selge kulu- ja mõjupildita.

Mõju riigieelarvele

Mõju on kaudne, kuid potentsiaalselt ulatuslik, sest õigusaktid määravad suure osa riigi püsikuludest. Mõjuhindamise sidumine eelarvega hoiab ära varjatud püsikulude tekke ning

vähendab Riigikogu algatuste puhul riski, et olulise kuluga otsused vajavad hiljem kulukaid parandusi.

„Üks sisse, üks välja“ põhimõtte sisuline rakendamine ning järelhindamine ja päikeseloojanguklauslid vähendavad regulatiivset kogukoormust, mis alandab nii rakendamiskulusid kui ka ettevõtete halduskoormust. Otsesem, kuid tagasihoidlik kokkuhoid tekib tööplaanide juhtimisest ja koosloomekeskonnast, mis vähendavad korduvat tööd ja vigade parandamist hilisemates menetlusetappides.

Maksejõuetute ettevõtete kahjude ennetamine

Ülevaade

Eesti maksejõuetuse süsteem tugineb suuresti 1990. aastate alguses kujundatud raamistikule ning ei ole viimase 34 aasta jooksul läbi teinud terviklikku reformi. Kuigi majandus ja ettevõtluskeskkond on muutunud oluliselt digitaalsemaks ja rahvusvahelisemaks, on maksejõuetusmenetlused jäänud valdavalt kohtukeskseks, aeglaseks ja ressursimahukaks.

Valdkonna mõju ulatub kaugemale üksikute pankrotimenetlustest. Maksejõuetuse süsteem mõjutab otseselt riigi maksulaekumisi, ettevõtete vahelist usaldust, krediidituru toimimist ning Eesti ettevõtluskeskkonna atraktiivsust. Kui võlausaldajatel puudub realistlik võimalus oma nõudeid tagasi saada ning ettevõtte juhid pääsevad raskete juhtimisvigade korral sisulise vastutusega, kandub osa ettevõtlusriskist teistele ettevõtjatele, töötajatele ja riigile.

Majanduslik mõju on seejuures märkimisväärne ja kasvav. Aastatel 2023–2026 on 594 varata maksejõuetut ettevõtet jätnud maha ligikaudu 200 miljonit eurot võlgnevusi ning ühe sellise ettevõtte keskmine mahajäetud võlg on kasvanud umbes 100 000 eurot 2023. aastal ligikaudu 385 000 euroni 2025. aastal. Ainuüksi 2025. aastal kontrollitud 192 varatu ühingu puhul jäi riigil saamata 9,1 miljonit eurot maksutulu.

Lisaks tuli 2024. aastal Töötukassal hüvitada varatute ettevõtete töötajatele saamata jäänud tasusid ligi 1,5 miljoni euro ulatuses ja 2025. aastal ligi 1 miljon eurot. Need summad puudutavad vaid neid umbes 190 ettevõtet, mille maakohtud on suunanud Maksejõuetusteenistusele avalikuks uurimiseks. Kehtiva õiguse kohaselt ei saa Töötukassa pärast hüvitise väljamaksmist astuda pankrotimenetluses võlausaldaja rolli, et nõuda raha tagasi nendelt juhtidelt, kes tegid ühingu juhtimisel raskeid vigu.

Lisaks on Eestis hinnanguliselt kuni 40 000 äriühingut, kes ei esita majandusaasta aruannet. Kuigi oluline osa neist võib olla majanduslikult passiivsed või vähese tegevusmahuga ettevõtted, näeb Maksejõuetuse Teenistus selles grupis märkimisväärset varjatud maksejõuetuse riski. Teenistuse hinnangul võib potentsiaalne realiseerumata kahju ulatuda 6,4–12,5 miljardi euroni, kuid hinnang põhineb eeldustel ning tegelik kahju võib olla sellest oluliselt väiksem.

Süsteemi toimimisel on keskne roll pankrotihalduritel, kelle ülesanne on pankrotivara valitsemine, vara tagasivõitmine, nõuete väljaselgitamine ning võlausaldajate huvide kaitse. Samas puudutab suur osa menetlustest vähese või puuduva varaga ettevõtteid, mistõttu ei pruugi haldurite majanduslik motivatsioon olla alati kooskõlas avaliku huviga selgitada välja juhtide vastutus, tuvastada peidetud vara või algatada ressursimahukaid vastutushagisid.

Probleem

Maksejõuetuse süsteem ei võimalda piisavalt tõhusalt kahjusid ennetada, tuvastada ega tagasi võita, samal ajal kui osa kuludest jääb riigieelarve kanda.

Süsteem on üles ehitatud kohtukeskse mudelina, mis on kulukas nii riigile kui menetlusosalistele. Pankrotiavalduse esitamisega seotud kulud võivad ulatuda ligikaudu 5000 euroni, mis vähendab õiguskaitse kättesaadavust ning pärsib nõuete realiseerimist. Samal ajal kasutatakse kohtumenetlust ka olukordades, kus haldusmenetluslikud lahendused oleksid odavamad ja kiiremad.

Riik kannab maksejõuetusest ka otseseid kulusid nii saamata jäänud maksude kui ka pankrotistunud ettevõtete töötajatele makstavate hüvitiste näol.

Oluline probleem on ka järelevalve ja andmete killustatus. Andmed paiknevad erinevates registrites ja infosüsteemides ning puudub ühtne juhtimis- ja riskivaade. Järelevalve on jagatud mitme organisatsiooni vahel ning vastutus süsteemi kui terviku toimimise eest on hajunud.

Lisaks mõjutab süsteemi ebatõhusus kogu ettevõtluskeskkonda. Kui võlgade mahajätmine ja ettevõtete maksejõuetuks muutmine ei too kaasa piisavalt kiiret avastamist ega tõhusat vastutust, suureneb usaldamatus äritehingutes, kasvavad krediidi- ja tehingukulud ning halveneb ettevõtluskeskkonna prognoositavus.

Tõhustamisvõimalused

Maksejõuetuse süsteemi tõhustamine eeldab liikumist kohtukeskselt ja reaktiivselt mudelilt andmepõhise, ennetava ja halduslikult tõhusama süsteemi suunas.

Varatute äriühingute menetlemine tuleks võimalikult suurel määral viia haldusmenetluse raamistikku, vähendades kohtute koormust ja menetluskulusid. Kohtumenetlus peaks keskenduma eelkõige vaidluslikele ja keerukatele juhtumitele.

Riigi kulude vähendamiseks tuleb luua toimiv regressimehhanism, mis võimaldab nõuda Töötukassa kaudu makstud hüvitised sisse juhtimisvigade või raskete rikkumiste eest vastutavatelt isikutelt. Samuti võiks hinnata täiendavaid riskide maandamise meetmeid kõrgema riskiga ettevõtjate ja välismaiste asutajate puhul.

Ühtse ja integreeritud infosüsteemi loomine võimaldaks liikuda tagantjärele reageerivalt järelevalvelt ennetava ja riskipõhise sekkumise suunas. Maksejõuetuse andmete koondamine ning registritega sidumine (sh maksuandmete, aruandluse ja menetlusinfoga), võimaldaks tuvastada finantsraskustesse sattuvad ettevõtted oluliselt varem, kui pankrotimenetluse algatamise etapis. Nii saaks järelevalveasutused ja võlausaldajad rakendada varaseid meetmeid, hinnata ettevõtte tegelikku majanduslikku olukorda, suurendada tõenäosust, et ettevõtte vara säilib ning võlausaldajate nõuded ja riigi maksunõuded saaksid suuremas ulatuses rahuldatud.

Samuti tuleks üle vaadata pankrotihaldurite tasustamise, vastutuse ja järelevalve mudel, et tugevdada stiimuleid vara tagasivõitmiseks, juhtide vastutuse tuvastamiseks ning võlausaldajate huvide kaitseks.

Mõju riigieelarvele

Maksejõuetuse valdkond ei paku niivõrd klassikalist halduskulude kokkuhoiu võimalust, kuivõrd võimalust vähendada riigile saamata jäävaid maksutuluseid ja suurendada kahju sissenõudmist.

Seetõttu võib süsteemi tõhustamise suurim eelarvemõju seisneda täiendavas tulus, mitte kulude vähenemises.

Konservatiivse hinnangu järgi võiks maksejõuetuse süsteemi tõhustamine anda riigieelarvele ligikaudu 4–5 miljoni euro suuruse positiivse mõju aastas. Suurim mõju tuleneks paremast maksunõuete sissenõudmisest ja varajasest sekkumisest enne ettevõtete muutumist varatuks, mille potentsiaal on hinnanguliselt umbes 3 miljonit eurot aastas. Sellele lisanduks Töötukassale regressiõiguse loomine (u 0,3 mln € aastas), varatute ettevõtete menetlemise osaline viimine haldusmenetlusse (u 0,5 mln € aastas) ning järelevalve ja andmehalduse konsolideerimisest tulenev kokkuhoid (u 0,2–0,5 mln € aastas). Tegelik potentsiaal võib olla oluliselt suurem.

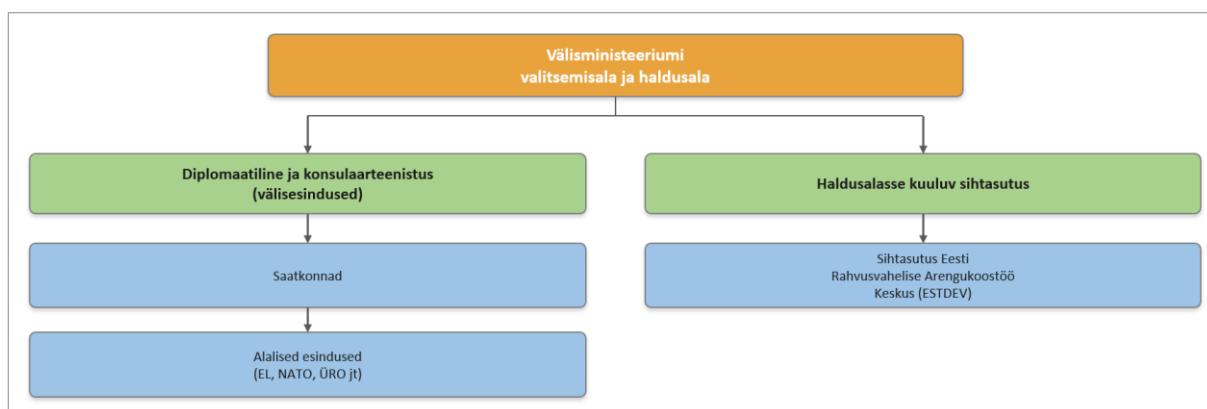
4. Välisministeeriumi valitsemisala

5.1. Valitsemisala ulatus, ülesanded ja administratiivne struktuur

Välisministeeriumi valitsemisala peamised ülesanded on Eesti välispoliitika kujundamine ja elluviimine ning Eesti riigi, kodanike ja ettevõtjate huvide esindamine ja kaitsmine välismaal. Nendest ülesannetest tulenevalt on ministeeriumi peamised strateegilised tegevussuunad välis- ja julgeolekupoliitika, välismajanduspoliitika, arengukoostöö ja humanitaarabi, Eesti huvide esindamine rahvusvahelisel tasandil ning konsulaarteenuste osutamine.

Oma eesmärkide saavutamiseks teeb Välisministeerium ettepanekuid riigi välispoliitika kavandamiseks, tegeleb välislepingute ja välismajandusega seotud küsimustega ning esindab ja kaitseb Eesti seisukohti Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitees ja Euroopa Kohtu menetlustes. Samuti korraldab ministeerium Eesti Vabariigi suhtlust välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, koordineerib riiklikku sise- ja välisprotokolli ning kõrgetasemelisi välisvisiite, kaitseb Eesti riigi ja kodanike huve välismaal, korraldab rahvusvahelise arengukoostöö ja humanitaarabi elluviimist ning tutvustab Eestit ja edendab Eesti huve kogu maailmas.

Välisministeeriumi valitsemisalas (vt Joonis 62) ei ole ametit ega inspeksiooni, välisesindused (saatkonnad ja alalised esindused rahvusvaheliste organisatsioonide juures) kuuluvad ministeeriumi struktuuri. Haldusalas on üks asutus – SA Eesti Rahvusvahelise Arengukoostöö Keskus (ESTDEV), mis asutati 2021. aastal.



Joonis 62. Välisministeeriumi valitsemisala ja haldusala (2026).

Välisesinduste kaudu korraldatakse Eesti suhtlemine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega ning tagatakse Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välismaal.

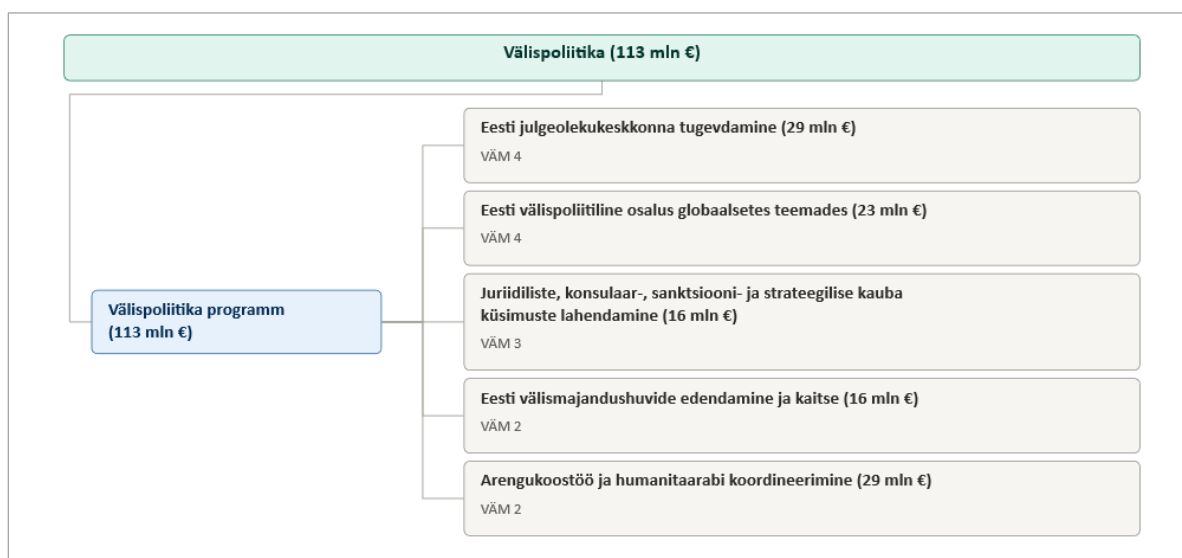
Välisministeeriumi valitsemisalas töötas 2025. aastal kokku 656 teenistujat (töötajad ja ametnikud kokku) – töötajate arv on viimastel aastatel mõnevõrra vähenenud (-1%).

Tabel 11. Välisministeeriumi valitsemisala töötajate arv 2023-2025.

Asutus	Töötajate arv*			Muutus 2023 - 2025	
	2023	2024	2025	Arv	%
Välisministeerium	662	661	656	-6	-1%

5.2. Valitsemisala tegevuspõhine vaade

Välisministeeriumi valitsemisala moodustab ühe tulemusvaldkonna — välispoliitika. Tulemusvaldkonna alusdokument on 2020. aastal koostatud „Eesti välispoliitika arengukava 2030“, mille alusel on koostatud välispoliitika programm, mis jaguneb (vt joonis 63) viieks programmi tegevuseks, mille vahel on jaotatud 15 teenust, mida osutab ministeerium ise. Iga programmi tegevuse eest vastutab valdkondlik asekantsler, haldusküsimuste asekantsler vastutab tegevuste vahelise koordineatsiooni ja tugiteenuste eest.



Joonis 63. Tulemusvaldkonna „Välispoliitika“ jaotus²¹

Välispoliitika tulemusvaldkonna eesmärk on Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade, Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse kindlustatus rahvusvahelistes suhetes; heaolu kasv Eestis ning eestlaskonna huvid kaitse võõrsil, Eesti kasvav panus üleilmsesse kestlikku arengusse.

Välispoliitika eesmärgid ja tegevused on tihedalt seotud ka julgeoleku ja riigikaitse tulemusvaldkonnaga.

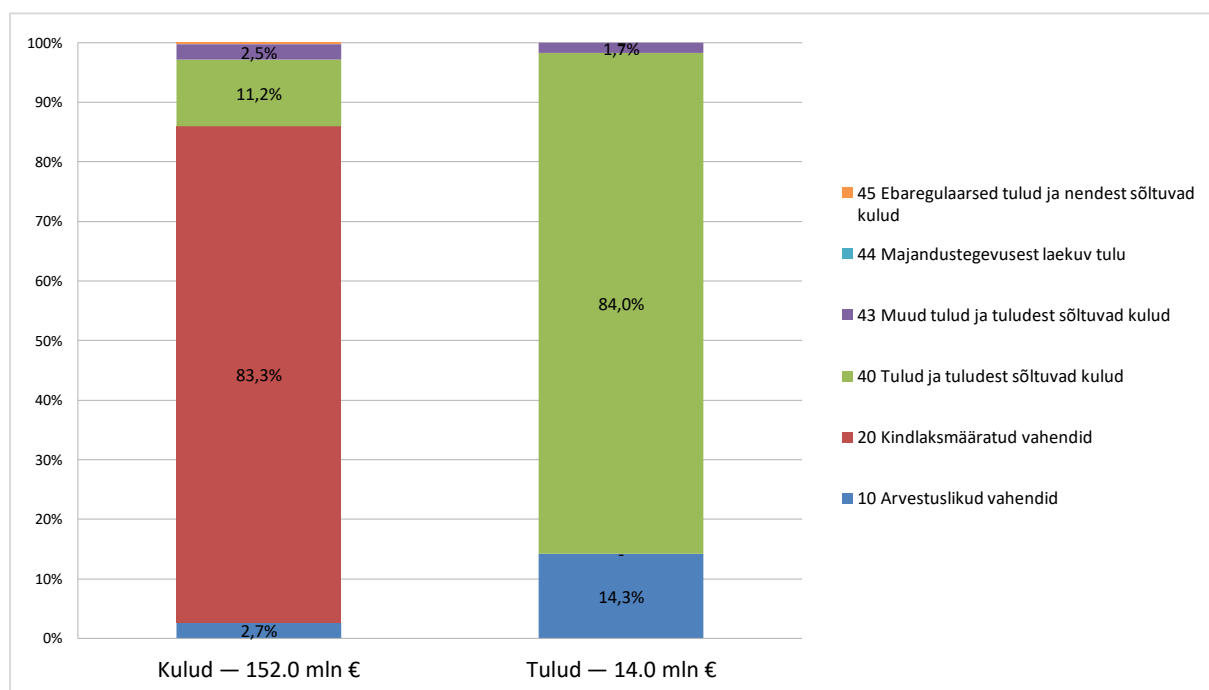
²¹ Iseloomustavate mahtude aluseks on riigieelarve (2026. a algne eelarve) kulud, käibemaksuta. Programmi tegevuste all on selle raames teenuseid rakendavad asutused ja nende teenuste arv.

5.3. Valitsemisala eelarve ja selle kasutamine

Peatükk annab üldistatud ülevaate valitsemisala 2025. aasta kulude struktuurist ja olulisematest kulukohtadest, samuti eelarvemahu muutumisest viimastel aastatel ning 2025. aasta eelarvejääkidest ja nende põhjustest. Revisjoni fookuses on eelkõige riigieelarve piirmääraga eelarve kasutus.

Valitsemisala tulud ja kulud

VÄMi valitsemisala eelarve tuludes (vt Joonis 64) on suurima osakaaluga (84%) liik 40 vahendid - tulud ja tuludest sõltuvad kulud, mis sisuliselt on taaste- ja vastupidavusrahastu ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu toetused. Arvestuslikud vahendid (liik 10) koosnevad eelkõige viisa- ja konsulaartoimingute riigilõivudest. Omatulude osakaal on väike. Valdav osa kulude eelarvest kaetakse valitsemisala eelarves riigi üldistest maksutuludest (piirmääraga vahendid, liik 20).

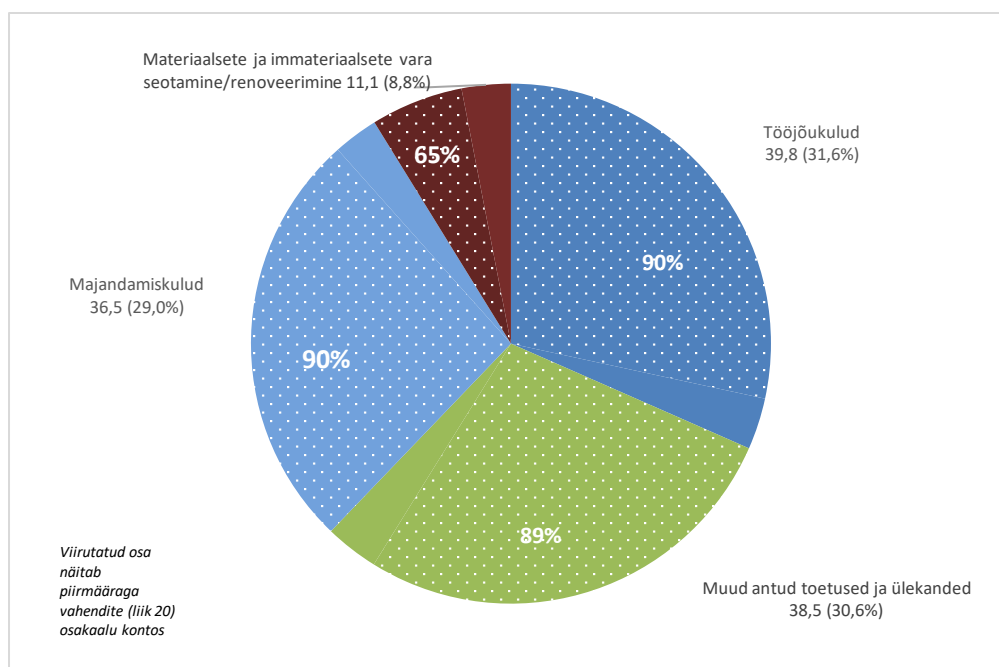


Joonis 64. VÄM valitsemisala kulude ja tulude eelarve struktuur liikide lõikes (2025. a lõplik eelarve²²).

VÄMi valitsemisala 2025. a tegelike kulude maht²³ (vt Joonis 65) oli 125,5 miljonit eurot, sellest 12,4 mln eurot (9,9%) moodustasid välisvahendid. Eelarve tegelikest kuludest ja investeeringutest 86% kaeti kindlaksmääratud vahenditega (liik 20).

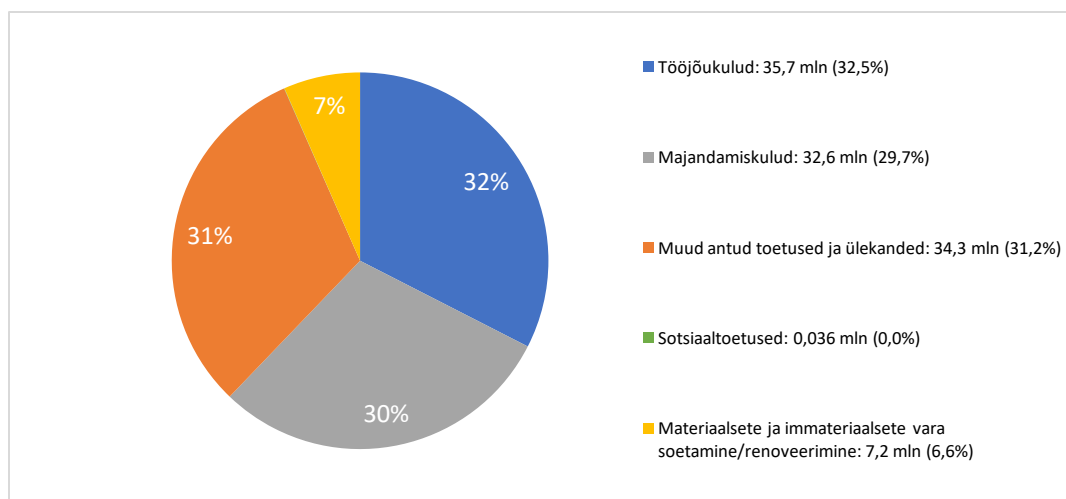
²² Piirmääraga ja piirmäärata vahendid, kõik liigid ja kogu majanduslik sisu.

²³ Piirmäärata ja piirmääraga vahendid, kulud ja investeeringud, ilma käibemaksuta, kõik liigid, 2025 RETA



Joonis 65. VÄM valitsemisala 2025. a tegelike kulude jaotus kontode lõikes (kulud ja investeeringud, mln €).

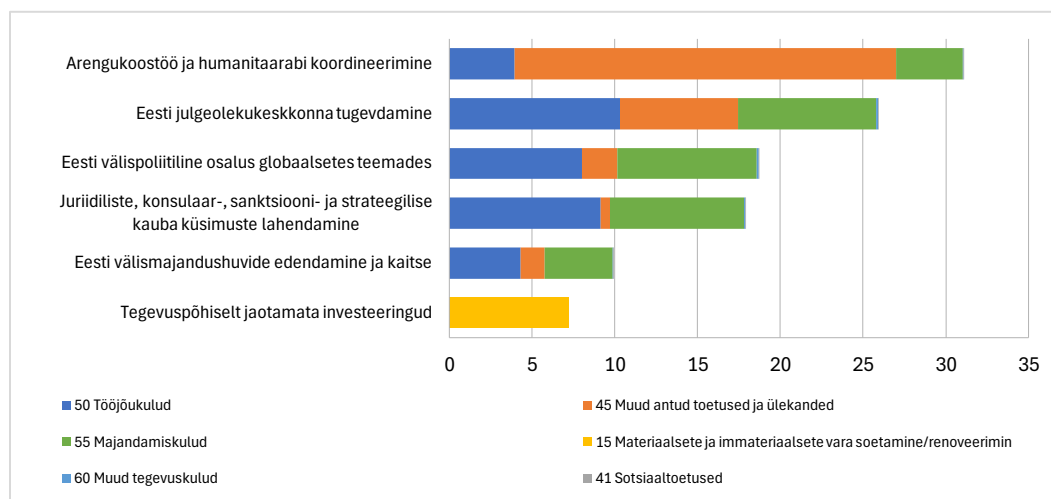
VÄMi valitsemisala piirmääraga eelarve kulude ja investeeringute 2025. a tegelikud kulud olid 109,9 mln eurot. Kulude struktuur peegeldab valdkonna iseloomu: suurima osa (ligikaudu 34%) moodustavad välisesinduste (ja saatkondade) tegevusega seotud kulud, teise suurema kulugrupi (ligi 20%) moodustavad arengukoostööle ja humanitaarabile suunatud vahendid. Kontode lõikes (vt joonis 66) on suurima osakaaluga tööjõukulud (32%). Toetuste osakaal on 31%, kus suurima osakaaluga (66%) on suunatud arengukoostöö ja humanitaarabi vajadusteks. Investeeringutest (7%) on üle poole (56%) suunatud välisesinduste ehitusinvesteeringuteks.



Joonis 66. VÄM valitsemisala piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus kontode lõikes (2025. a täitmine, kulud ja investeeringud, liik 20).

Tegevuspõhiselt on VÄMil üks programm – välispoliitika programm. Programmi kulud on jaotatud viie programmitegevuse vahel. Kõige suurema osakaaluga eelarvest (30%) on arengukoostöö ja

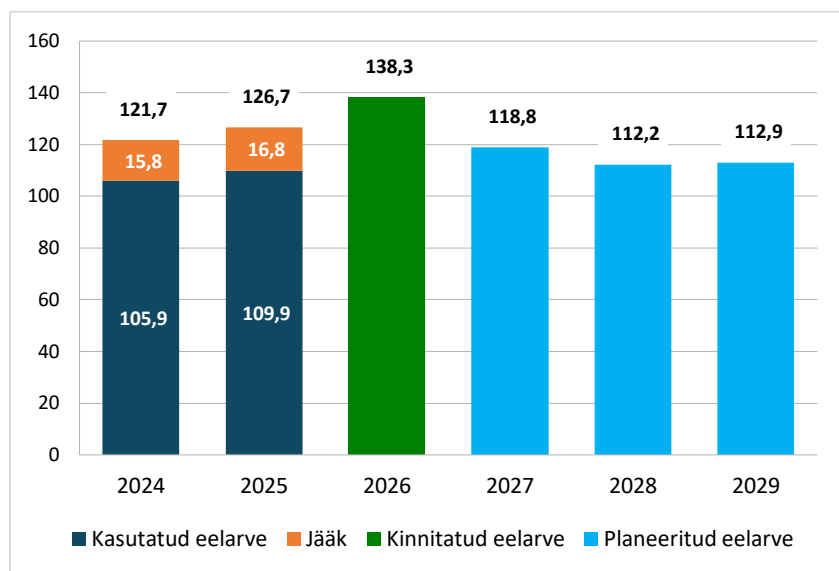
humanitaarabi koordineerimise programmi tegevus, mille kuludest suurema osa moodustavad arengukoostöö ja humanitaarabi toetused.



Joonis 67. Välisministeeriumi valitsemisala 2025. a piirmääraga eelarve tegelike kulude jaotus programmi tegevuste lõikes (2025 täitmine, kulud ja investeeringud, liik 20, mln €).

Eelarve dünaamika

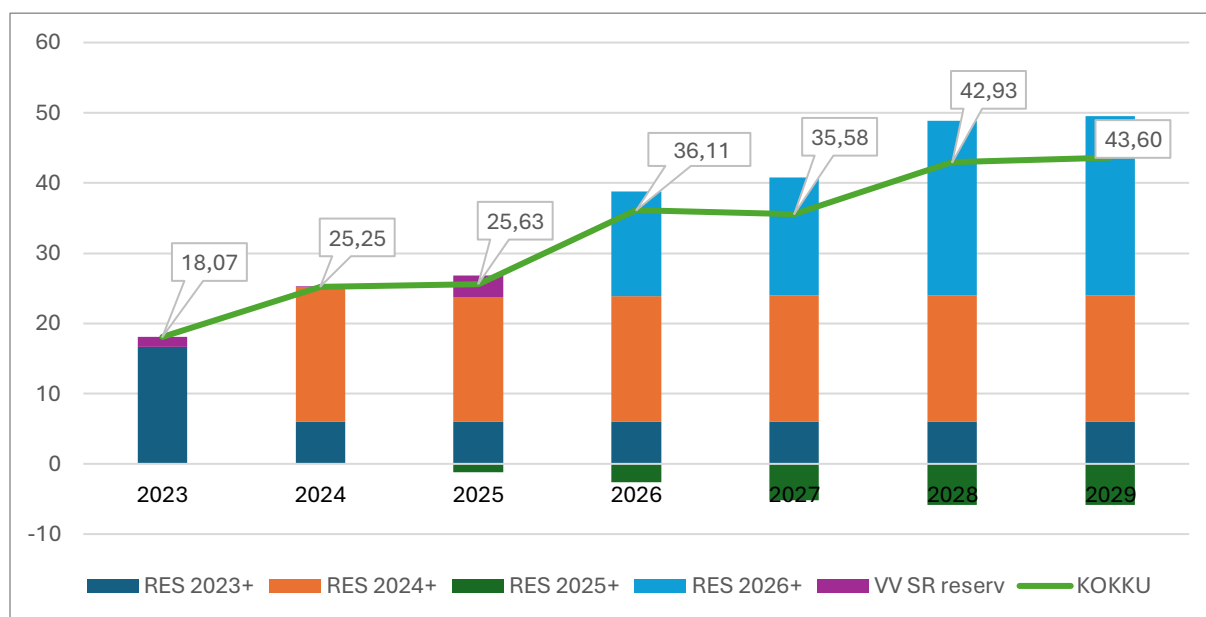
VÄMi valitsemisala piirmääraga eelarve on perioodil 2024-2026 kasvanud ligikaudu 12% (vt joonis 68). Järgnevate aastate vaates on hetkeseisuga eelarve maht 2027. aastal 14% ja 2028. aastal 18,9% väiksem kui 2026. aastal.



Joonis 68. VÄM valitsemisala eelarve dünaamika 2024-2029 (piirmääraga eelarve, kulud ja investeeringud, mln€)²⁴

²⁴ 2024 ja 2025 – riigieelarve täitmise aruanne (RETA), 2026 – kinnitatud eelarve koos muudatustega juuli seisuga, 2027-2029 – riigieelarve strateegias 2026-2029 planeeritud eelarve. Joonis ei kajasta 2027. a RES protsessis otsustatud meetmete mõju, mille tulemusena näiteks 2027. a eelarve maht vähenes 110 mln euron.

Eelarve kasvu on viimastel aastatel toetanud eelkõige RES meetmetega ning osaliselt ka VV reservist eraldatud lisavahendid (vt joonis 69).



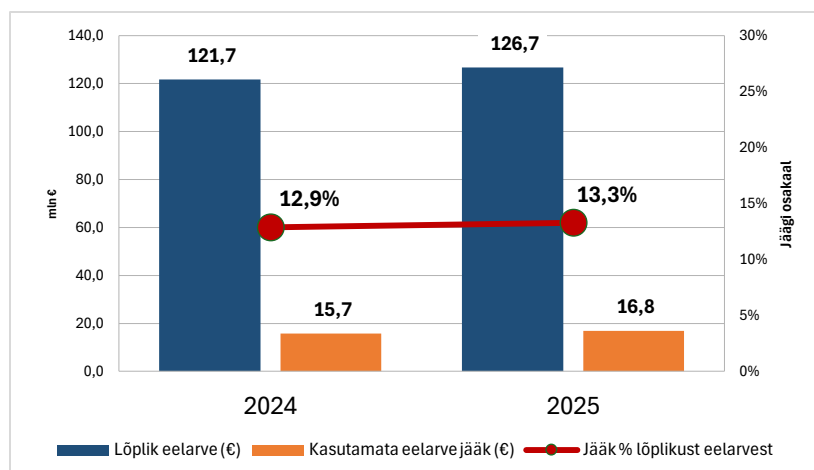
Joonis 69. RES meetmete ja reservide summaarne mõju eelarvele 2023-2029, võrreldes RES 2022-2025 baastasemega (mln €).

RES 2023 -2026 raames olid olulisemad eraldised sanktsioonide edendamiseks ja karistamatuse vältimiseks (4,6 mln aastas) ja ühekordne otsus Ukraina toetamiseks (10 mln € 2023. aastaks) seoses sõjaga Ukrainas ning palgafondi suurendamiseks (1,45 mln aastas) eraldatud vahendid. RES 2024-2027 raames eraldati mh täiendavalt vahendeid neljaks aastaks (14 mln aastas) Ukraina kahepoolseks toetamiseks. Samas avaldas eelarvele mõju RES 2022-2025 otsustatud investeeringute ajutine kärbe 2024. ja 2025. aastal 1,8 mln euro võrra aastas ning majandamiskulude kärpe suurenemine alates 2024. aastast ca 0,7 mln euro võrra aastas. Lisaks vähenes 2024. aasta lisaelarvega Välisministeeriumi eelarve 2,86 mln eurot. RES 2025-2028 raames oli suurema mõjuga 10% tegevuskulude ja muude toetuste kärbe (3,68 mln 2025, 5,85 mln 2026, 7,29 mln 2027 ja 5,89 mln alates 2028). RES 2026-2029 raames olid suurema mõjuga eraldised äridiplomaatia rahastuse suurendamiseks ja esinduste võrgustiku laiendamiseks (6,73 mln 2026, 10,99 mln 2027 ja 7,87 mln alates 2028) ja Ukraina ülesehituses osalemise edendamiseks (kokku 33,46 mln eurot aastateks 2026-2029).

Vabariigi Valitsuse strateegilisest reservis eraldistest on olulisemad 2023. a Venemaa, Aasia, Arktika suunalised rakendusüritusteks (1,1 mln eurot) ning 2025. a Toronto Eesti keskuse ehituse lõpetamiseks (1,4 mln eurot) ja laiapindseks riigikaitseks (0,9 mln eurot) eraldatud vahendid. Alates 2026. aastast on reservi planeeritud vahenditest on olulisemad Euroopa Rahurahastu täiendavaks sissemakseks (11,7 mln eurot aastas) ja Ukraina ülesehituse konverentsi korraldamiseks (13,5 mln eurot 2027) ettenähtud vahendid.

Eelarve jäägid

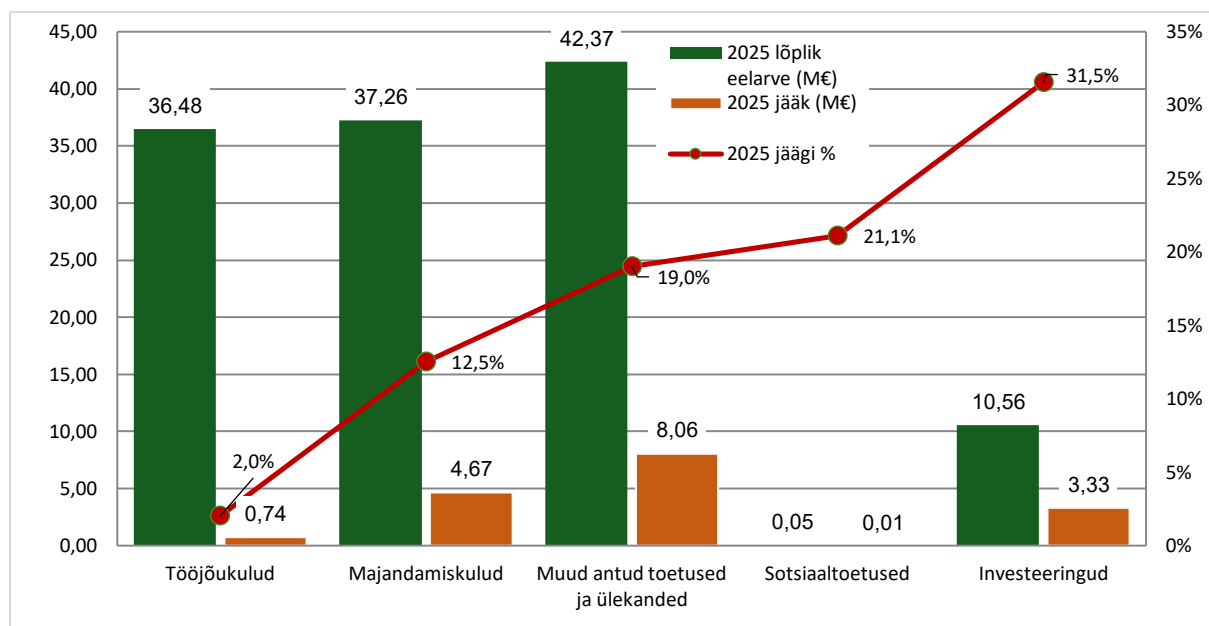
2025. aastal oli Välisministeeriumi valitsemisala piirmääraga eelarve maht 126,7 mln eurot, millest tekkepõhiseid kulusid ei tekkinud 16,8 mln euro ulatuses. Kasutamata eelarve jääk moodustas 13,27% valitsemisala eelarvest. Võrreldes 2024. aastaga suurenes eelarvejäägi osakaal 0,41 protsendipunkti võrra (12,86%-lt 13,27%-le) ning jäägi maht kasvas 7,38%.



Joonis 71. Välisministeeriumi eelarve ja jäägid 2024 – 2025, mln €.

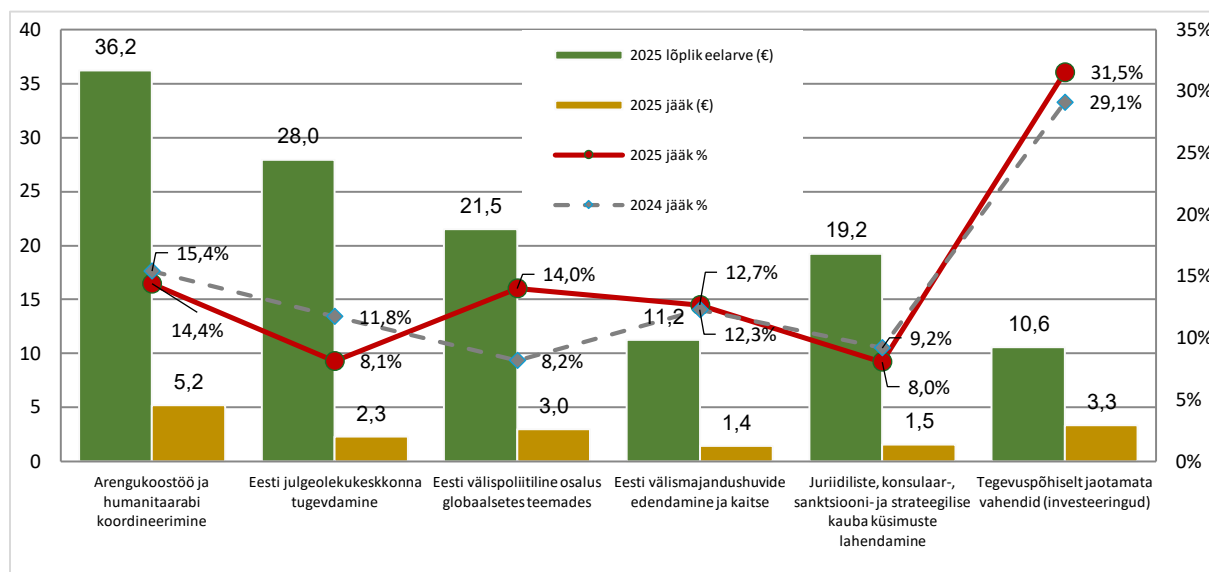
Revisjoni käigus võeti vaatluse alla jäägid, mis kas asutuse, konto või programmi tegevuse lõikes ületasid 15% osakaaluna lõplikust eelarvest ning olid mahuga üle 500 tuhande euro.

Kontode lõikes (vt Joonis 72) oli suurema mahuga muude antud toetuste ja ülekannete jääk (19,0%; 8,06 mln €) ning investeringute jääk (31,5%; 3,33 mln €).



Joonis 72. VÄM 2025. a jäägid kontode lõikes, mln €.

Programmi tegevuste lõikes (vt Joonis 73 ja Tabel 1) olid sisulised programmi tegevused alla vaadeldud määra, välja arvatud nn tehniline programmi tegevus (tegevuspõhiselt jaotamata vahendid), mille sisuks on valitsemisala investeeringud ehk "materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine".



Joonis 73. VÄMi 2025. a jäägid programmi tegevuste lõikes võrrelduna 2024. aastaga.

Olulisema osa investeeringute jäägist moodustasid välisministeeriumi ja välisesinduste ehitusinvesteeringud, kus jäi tekkepõhiselt kuluks kandmata 2,06 mln eurot (35,8% eelarvest). Põhjuseks oli välisriikides elluviidavate ehitus- ja renoveerimisprojektide kavandatust aeglasem valmimine. 2026. aastal jätkuvad muu hulgas Kopenhaageni, Stockholmi ja Madridi saatkondade ehitustööd. Lisaks jäi transpordivahendite investeeringute real kasutamata 0,79 mln eurot (83,2% eelarvest). Selle põhjuseks oli asjaolu, et sõidukite soetamisega seotud tegevustega oli juba alustatud (sh viie uue välisesinduse loomisega kaasnevalt), kuid tekkepõhine kulu realiseerub alles 2026. aastal.

Tabel 12. Välisministeeriumi 2024 – 2025 piirmääraga vahendite eelarve ja jäägid programmitegevuste lõikes, €

Programmi tegevus	2024			2025		
	Lõplik eelarve	Jääk	Jäägi%	Lõplik eelarve	Jääk	Jäägi %
Arengukoostöö ja humanitaarabi koordineerimine	33 249 676	5 130 225	15,4%	36 196 690	5 214 899	14,4%
Eesti julgeolekukeskkonna tugevdamine	27 395 763	3 221 471	11,8%	27 969 487	2 276 850	8,1%
Eesti välispoliitiline osalus globaalsetes teemades	21 655 305	1 770 348	8,2%	21 488 626	3 010 859	14,0%
Eesti välismajandushuvide edendamine ja kaitse	13 044 107	1 604 019	12,3%	11 246 632	1 427 242	12,7%
Juriidiliste, konsulaar-, sanktsiooni- ja strateegilise kauba küsimuste lahendamine	18 836 033	1 731 875	9,2%	19 245 212	1 548 696	8,0%
Tegevuspõhiselt jaotamata vahendid (investeeringud)	7 547 600	2 196 700	29,1%	10 563 842	3 331 873	31,5%
Kokku	121 728 484	15 654 638	12,9%	126 710 489	16 810 420	13,3%

Ülejäänud programmitegevuste puhul on muutused olnud pigem mõõdukamad. Arengukoostöö ja humanitaarabi koordineerimisel on jäägi osakaal veidi vähenenud, samas kui Eesti välispoliitilise osaluse tegevuses on toimunud märgatav kasv nii osakaalus kui mahus. Eesti välismajandushuvide edendamise ning julgeolekukeskkonna tugevdamise tegevustes on jäägid valdavalt vähenenud, mis viitab tõhusamale eelarve kasutamisele nendes valdkondades. Samuti on vähenenud juriidiliste ja konsulaarküsimuste ning sanktsioonide ja strateegilise kaubaga seotud tegevuste jääk.

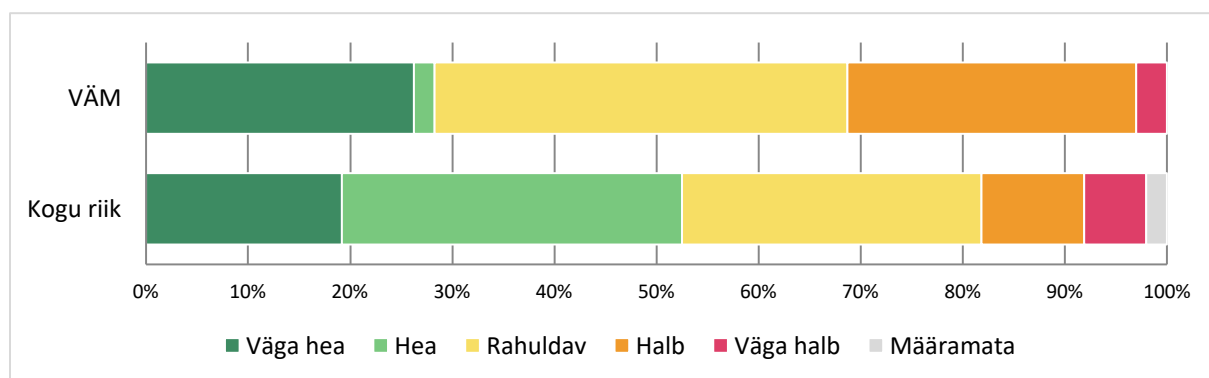
VÄMi valitsemisala eelarvekonto „Muud antud toetused ja ülekanded“ jääk oli 8,06 mln eurot, so 19,0% lõplikust eelarvest. Valdavalt põhjustasid jäägi mitmeaastased arengukoostöö ja humanitaarabi projektid (Ukraina ülesehitus, Armeenia digiriik), mille kulu tekib 2026. Lisaks RRFi abikõlbmatu käibemaks ja Moldova toetus lükkusid edasi 2026. aastasse.

Kokkuvõtteks on VÄMi valitsemisala eelarvejäägi osakaal tervikuna kasvanud vähesel määral, kuid muutused programmide lõikes on erinevad, sealhulgas on mitmes tegevuses jääk vähenenud, samas kui osades programmides (eriti globaalsete teemade osalus ja programmi üldtegevus) on toimunud oluline kasv. Kuigi VÄMi valitsemisala kogujäägi osakaal (13,27%) jäi alla analüüsis kasutatud 15% olulisuse piirmäära, ületas seda investeeringutega seotud eelarverida, mis on arvestades välisriikides ellu viidavaid kinnisvaraprojekte ja nende loomist, arusaadav

5.4. Kinnisvara

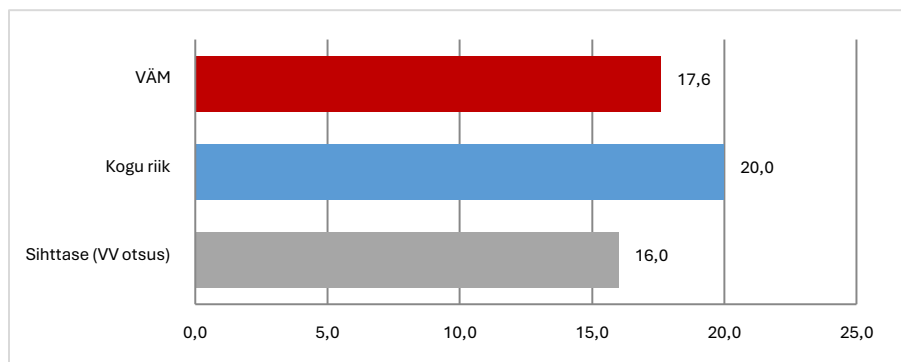
Välisministeeriumi valitsemisala hoonestatud kinnisvara maht on 45 730 m² ehk ligikaudu 2% riigi koguportfelligist. Valitsemisala kinnisvara on riigi kontekstis erandlik: valdav osa paikneb välisriikides – saatkonnad, alalised esindused ja residentsid –, millele lisandub peahoone Tallinnas koos Lembitu 3 hoonega. Välisesinduste vara ei kuulu RKAS-ile üleandmisele, 81% kasutuses olevast hoonestatud kinnisvarast on riigi omandis ja enamik sellest riigi hallata, 18% on rendipinnad.

Seisukorra poolest on väga heas või heas seisus 28% pinnast, mis jääb riigi keskmisele (52%) selgelt alla, samas kui halvas või väga halvas seisus on 31% ehk ligi kaks korda enam kui riigis keskmiselt (16%). Suurim osa – 40% pinnast – on rahuldavas seisus (riigis 29%).



Joonis 74. Välisministeeriumi valitsemisala hoonestatud kinnisvara seisukord (2026).

Energiamärgis puudub kogu pinnal (100%, riigis 49%), kuna Eesti energiamärgise regulatsioon välisriikides asuvatele hoonetele ei laiene. Büroopinda kasutatakse 17,6 m² töötaja kohta, mis on riigi keskmisest (20,0) parem, kuid valitsuse seatud sihttasemest (16) maas.



Joonis 75. Välisministeeriumi valitsemisala büroopinna kasutus (m²/täiskoormusega töötaja (TKT) kohta, 2026).

Olulisematest hoonetega seotud projektidest on 2026. a kevade seisuga töös Stockholmi saatkonna rekonstrueerimine (3,6 mln €), Madridi saatkonna ehitustööd (3,7 mln €) ja Ankara saatkonna soetamine ja ehitamine (6,7 mln €).

Probleemid ja väljakutsed:

- Rekonstrueerimist vajavad (45,5 mln €) ministeeriumi peahoone ja Lembitu 3 hoone, arvestades riigieelarve seisuga on renoveerimise võimalused ja aeg ebaselged, ka muinsuskaitse eritingimused, mis renoveerimist ja selle maksumust mõjutavad, on alles menetluses.
- Eesti alaline esindus EL juures vajab korrastamist 2030. aasta eesistumiseks – kavandamisega tuleb alustada lähiaastatel.
- Kallil erapinnal tegutseva ESTDEV-i kolimine Lembitu majja on võimalus üüri- ja pinnakulu vähendada.

5.5. Tõhustamise eesmärgil läbiviidud, käimasolevad ja planeeritud reformid

Valitsemisala tõhususega seotud olulisemad väljakutsed

Piiratud ja viimastel aastatel kahanevate ressursside tingimustes on valitsemisala peamine strateegiline väljakutse leida tasakaal riigi füüsilise kohaloleku ja kulutõhususe vahel – see tähendab välisesindust ja saatkondade optimaalset võrgustikku, mis tagab vajaliku diplomaatilise ja majandusdiplomaatia võimekuse, kuid ei koorma eelarvet ülemääraste kinnisvara- ja majandamiskuludega. Kuna suurim osa valitsemisala eelarvest kulub esinduste ülalpidamisele, on jätkuv väljakutse hinnata esinduste vajalikkust, koosseisu ja kinnisvarakasutust ning otsustada dubleerimiste ja väikese mõjuga esinduste vähendamise üle, kaotamata diplomaatilist katvust ja mõjuvõimu; sellega on tihedalt seotud konsulaar- ja muude teenuste digitaliseerimine, mis on muutunud strateegiliseks vajaduseks dubleerimise vältimiseks ja mõju suurendamiseks, kuid nõuab jätkuvalt investeringuid IT-arendustesse. Täiendava väljakutse moodustab rahvusvaheliste kohustuste täitmine arengukoostöös (Eesti on võtnud kohustuse jõuda 2030. aastaks arengukoostöö ja humanitaarabi mahuni 0,33% RKTst,

kuid 2024. aastal moodustas ODA vaid 0,20% RKTst, mistõttu sihi saavutamine nõuab pikaajalist ja järkjärgulist rahastuse kasvu), samuti struktuurset kasvavad kulud (välisriikides sõlmitud töölepingutest ja välislähetatute laste koolitamisest tulenevad iga-aastased kallinemised, mis vähendavad reaalsel tegevusvõimekust ka nominaalselt muutumatu eelarve juures) ning riigi eelarvestrateegia (RES) 2025–2028 raames otsustatud kuni 10%-line tegevuskulude ja toetuste kärpve, mis realiseerub astmeliselt kasvavas määras ja piirab valitsemisala sisulist katvust järgnevatel aastatel. Lisaks kasvatab väljakutseid Euroopa Liidu õigusloome kasvav maht ja kiirus – Euroopa Komisjoni algatuste hulk ja detailsus on suurenenud, kuid ministriumide personali ei saa proportsionaalselt suurendada, mistõttu on väljakutseks Eesti seisukohtade õigeaegne, analüüsipõhine ja prioriteetidele keskendatud ettevalmistamine.

Välised soovitud valitsemisala tõhususe suurendamiseks

Nii rahvusvahelised institutsioonid kui Riigikontroll on teinud Välisministeeriumi valitsemisala teemadega soetud mitmeid soovitusi, mis on suunatud ressursside nutikamale kasutamisele ja tegevuse mõjukuse suurendamisele ning eeldatavalt toetavad ka eelarve tõhusamat kasutamist:

- **Arengukoostöö (ODA) kulutõhususe suurendamine (value for money).** OECD arenguabikomitee (DAC) on soovitanud liikuda tulemuspõhiste lepingute ja projektide mõju parema hindamise suunas ning 2025. aasta hinnangus korrata soovitud prioriseerida arengukoostöö portfelli ümber, vähendades madala mõjuga projekte ja suunates ressursid strateegilistesse prioriteetidesse. (*OECD, 2019, 2025*)
- **Tervikliku (whole-of-government) lähenemise ja andmehalduse tugevdamine arengukoostöös.** OECD DAC on soovitanud tugevdada valitsusülest arutelu ODA teemadel ning täiustada andmehaldusprotsesse ja kohendada uued andmehaldussüsteemid tegelike andmevajadustega. (*OECD, 2025*)
- **Sanktsioonide rakendamise kuluefektiivsuse suurendamine.** Standardiseeritud protseduuride ja Euroopa Liidu tasandi tõhusama koordineerimise kaudu on soovitatud vähendada liikmesriikide halduskoormust sanktsioonipoliitika elluviimisel. (*Euroopa Liidu Nõukogu / Euroopa Komisjon, 2024*)
- **Digitaalse ja andmepõhise diplomaatia arendamine.** Soovitatud on kasutada andmeid ja digiplatvorme poliitikate sihtimiseks ja mõju mõõtmiseks ning vältida madala mõjuga tegevusi. (*Euroopa Komisjon, 2025; OECD, 2025*)
- **Eesti seisukohtade ettevalmistamise tõhustamine Euroopa Liidu õigusloomes.** Riigikontrolli 2024. aasta auditi kohaselt ei valmi Eesti seisukohad EL õigusloome kohta sageli tähtjaks ning mõjuanalüüs ei arvesta alati piisavalt Eesti eripäraga. Kuna Euroopa Liidu algatuste menetlemiseks ei saa ministriumide töötajaskonda jätkuvalt suurendada, soovitas Riigikontroll juba poliitikakujunduse varajases faasis eristada Eesti jaoks kriitilised algatused vähemtähtsatest ning keskenduda esmatähtsale, mis suurendab olemasoleva personaliressursi kasutamise tõhusust. (*Riigikontroll, 2024*)

Läbiviidud, läbiviimisel olevad ja planeeritud reformid

Välisministeeriumi valitsemisalas on viimastel aastatel (alates 2020) läbi viidud või läbiviimisel mitmeid reforme ja muid muudatusi, mis suuremal või vähemal määral parandavad ka

riigieelarvevahendite kasutamise tõhusust – seda nii otseste kulude vähendamise kui tegevuste efektiivsema korraldamise kaudu:

- **"Team Estonia" mudeli rakendamine ja äridiplomaatia tsentraliseerimine (2022–2024)**
Välisministeerium ning Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS) sõlmisid 2022. aastal koostöölepingu ühiste eesmärkide seadmiseks 19 prioriteetsel turul, leppisid 2023. aastal kokku fookusriigid ja -valdkonnad ning jätkasid 2024. aastal ühisseminaridega majandusdiplomaatidele ja EIS-i nõunikele. Edasi on plaanis välisesindajate ühendamine võrgustikuks (nn Skandinaavia mudel). Tegevus toimub suuresti Euroopa Liidu taaste- ja vastupidavusrahastu (RRF) toel, mille maht aastatel 2021–2026 on 33 mln eurot. Mõju eelarve tõhususele: ühine planeerimine väldib paralleelsust ja dubleerimist – koospaiknemisega 16 peamisel sihtturul (sh Aafrika, Singapur, Holland) teenindatud klientide ekspordikäive oli 2024. aastal 1,75 mld eurot, samas kui juba 2020. aastal tagas mudel maksulaekumiste kaudu 3,13 mln euro ulatuses investeringute riigieelarvelise kuluneutraalsuse.
- **ESTDEV-i asutamine ja arengukoostöö reform (2021–2025)**
2021. aastal käivitati Eesti Rahvusvahelise Arengukoostöö Keskus (ESTDEV), eraldades poliitikakujundamise (Välisministeerium) praktilisest elluviimisest. 2023. aastal saadi OECD arenguabikomitee (DAC) liikmeks ja suunati tähelepanu Euroopa Liidu projektidele (nt mestimisprogrammid). 2025. aasta septembris pälvis ESTDEV Euroopa Komisjonilt akrediteeringu EL-i arengukoostöö vahendite otseseks ja iseseisvaks haldamiseks. Mõju eelarve tõhususele: reform tagab struktuurse tõhususe, professionaalsema rakendamise ja erasektori mõjusama kaasamise ning maksumaksja raha eesmärgipärase kasutamise rahvusvaheliste standardite kohaselt, toetades ühtlasi Eesti majanduskasvu ja ekspordi, kuna suurendab ettevõtete võimalusi pakkuda kaupu ja teenuseid sihtriikides.
- **Teenuste digiteerimine ja kaugtuvastuslahenduste kasutuselevõtt (2023–2024)**
Alates 2023. aasta novembrist saab passe tellida kulleriga, 2024. aasta juunis käivitati videovõrgustikul põhinev kaugtuvastus tagasipöördumisdokumentide jaoks ning arendatakse strateegilise kauba kontrolli e-keskkonda Stratlink-2. Mõju eelarve tõhususele: digilahendused vähendavad füüsiliste külastuste vajadust ja konsulite töökoormust, optimeerides ressurside kasutust esindustes ja vähendades halduskoormust.
- **Välisesinduste võrgu optimeerimine (2024)**
2024. aasta suvel suleti New Yorgi ja San Francisco peakonsulaadid, viies sealsed majandusdiplomaatia ja konsulaarteenused üle Washingtoni saatkonda; valitsemisalas vähendati 45 ametikohta. Samal ajal avati 12 uut aukonsulaati (nt Ugandas, Egiptuses, LAV-s, USA-s). Mõju eelarve tõhususele: suure ülalpidamiskuluga esinduste sulgemine säästis otseselt kulusid, samas kui aukonsulite näol pakuti kulutõhusat alternatiivi esindatuse säilitamiseks.
- **Küberdiplomaatia koordineerimisplatvorm (Tallinna Mehhanism) (2023)**
2023. aastal käivitati doonorite koordinatsiooniplatvorm (Tallinna Mehhanism) Ukraina küberkaitseks, kasutades projektides välisrahastust (nt Euroopa Komisjoni DG INTPA vahendeid). Mõju eelarve tõhususele: mehhanism võimaldab jagada küberabi koormust partneritega, suunates rahvusvahelised panused koordineeritult sinna, kus neist on enim kasu, ning säästes riigieelarve kulusid välisvahendite toel.
- **Sanktsioonipoliitika ja külmutatud varade reform (2023–2024)**
Aastatel 2023–2024 töötati välja seadusemuudatus Venemaa külmutatud varade kasutamiseks Ukraina ülesehitamisel ning 2024. aasta teises pooles suunati täiendavaid

ressursse sanktsioonide järelevalve tõhustamiseks. Mõju eelarve tõhususele: külmutatud varade kasutuselevõtt vähendab otseselt Eesti maksumaksja koormust ja riigieelarvelisi kulusi Ukraina toetamisel.

- **Tegevuskulude ja toetuste horisontaalne kärpve (2025–2028)**

Riigi eelarvestrateegia (RES) 2025–2028 raames otsustatud riigi tegevuskulude ja toetuste baaseelarve kuni 10%-line kärbe vähendas Välisministeeriumi valitsemisala planeeritud eelarvet alljärgnevalt (mln eurodes):

2025	2026	2027	2028
-3,68	-5,84	-7,29	-5,89

2025. aastal hoiti kokku peamiselt projekti- ja tegevustoetuste ning ministeeriumi majanduskulude arvelt: vähendati 10% ehk kokku 0,2 mln euro võrra valitsemisala sihtasutuste (ESTDEV, ICDS) tegevus- ja projektitoetusi, Välisministeeriumi antavaid projektitoetusi 2,5 mln euro võrra ning haldus- ja IT-kulusid 1 mln euro võrra. Kuna 10%-line kärbe realiseerub astmeliselt kasvavas määras, jätkatakse järgnevatel aastatel projekti- ja tegevustoetuste ning haldus- ja IT-kulude kärpimist. Esinduste sulgemist ega diplomaatilise aktiivsuse vähendamist esialgu kärpve ei ole tinginud, kuid esinduste majandamiskulude ülevaatamine ja võimalik vähendamine võib vaatluse alla tulla alates 2028. aastast. Mõju eelarve tõhususele: kärbe sunnib otsima täiendavaid kokkuhoiukohti, kuid selle realiseerimist raskendavad ja täiendavat kokkuhoidu tingivad muu hulgas välisriikides sõlmitud töölepingutest ja välislähetatute laste koolitamisest tulenevad iga-aastased kallinemised.

Kokkuvõte

Välisministeeriumi valitsemisala tegutseb valdkonnas, kus tegevuskulude põhiosa on seotud füüsilise kohalolekuga väljaspool Eestit ning kus kulutõhususe suurendamise võimalused on paratamatult piiratumad kui riigisiseses halduses. Sellele vaatamata on valitsemisalas viimase kümne aasta jooksul, eriti alates 2020. aastast, ellu viidud rida reforme ja struktuurseid muudatusi – äridiplomaatia tsentraliseerimine Team Estonia mudeli kaudu, arengukoostöö väljaviimine iseseisvasse rakendusasutusse (ESTDEV), teenuste digitaliseerimine, esindusvõrgu optimeerimine, sanktsioonipoliitika ja külmutatud varade kasutuselevõtt ning rahvusvahelise koostöö kaudu rahastatud küberdiplomaatia platvorm –, mis kõik on suuremal või vähemal määral aidanud kaasa kas otsesele kulude kokkuhoiule või tegevuste tulemuslikumale ja väiksema dubleerimisega korraldamisele. Neid täiendab 2025–2028 kehtiv horisontaalne eelarvekärbe, mis sunnib valitsemisala jätkuvalt otsima võimalusi tegevuskulude vähendamiseks.

Väljastpoolt (OECD, Euroopa Liidu institutsioonid, Riigikontroll) tehtud soovitused on suures osas kooskõlas valitsemisala enda reformisuundadega, keskendudes arengukoostöö tulemuspõhisusele ja portfelli prioriseerimisele, sanktsioonide rakendamise halduskoormuse vähendamisele, digitaalse ja andmepõhise töökorralduse arendamisele ning olemasoleva personaliressursi tõhusamale suunamisele Euroopa Liidu õigusloomes osalemisel. Kokkuvõttes on valitsemisala tõhususe suurendamine kulgenud pigem struktuursete ja korralduslike muudatuste kui otseste eelarvekärbete kaudu, kuid piiratud ressursside jätkumine tähendab, et tõhususe kasvatamise vajadus püsib ka lähiaastatel.

Valitsemisala tõhususe edasiseks suurendamiseks tuleks lähiaastatel jätkuvalt tähelepanu pöörata eelkõige välisesinduste võrgu regulaarsele ja kriteeriumipõhisele ülevaatamisele (sh alates 2028. aastast kavandatud esinduste majandamiskulude ülevaatamise ettevalmistamine, ilma diplomaatilist katvust ja mõjuvõimu kahandamata), Team Estonia mudeli ja nn Skandinaavia mudeli edasiarendamisele (välisesindajate ühendamine ühtseks võrgustikuks, koospaiknemise ja ühishalduse laiendamine rohkematele sihtturgudele ka pärast RRF-i rahastusperioodi lõppu), arengukoostöö portfelli jätkuvalle prioriseerimisele ja tulemuspõhisuse suurendamisele (realistlik mitmeaastane plaan 0,33% RKTst sihi suunas liikumiseks, arvestades Ukraina ülesehituse pikaajalist rahastusvajadust), andmepõhise ja digitaalse diplomaatia edasiarendamisele (Stratlink-2 ja teiste digilahenduste väljaarendamine, andmete süsteemsem kasutamine poliitikate sihtimiseks ja madala mõjuga tegevuste vähendamiseks), sanktsioonide rakendamise halduskoormuse vähendamisele (panustamine EL-tasandi standardiseeritud protseduuride väljatöötamisse) ning RES 2025–2028 horisontaalse kärke realiseerimiseks struktuursete kokkuhoiukohtade süsteemsele kaardistamisele viisil, mis ei vähendaks diplomaatilist katvust ega konsulaarteenuste kättesaadavust.

5.6. Edasise tõhustamise fookus

Välisministeeriumi valdkonna teemaring kujunes kahes etapis. Esmalt koostas Rahandusministeerium lähteanalüüsi, mille aluseks olid OECD materjalid, Riigikontrolli auditid, rahvusvahelise kaitseuuringute keskuse ja ülikoolide teadustööd ning muud avalikud analüüsid, ja mida täiendasid kohtumised Arenguseire Keskuse ja Riigikantseleiga.

tulemusel tekkis esialgne, tavapärasest laiem teemade loetelu, mis hõlmas lisaks praegu käsitletavatele teemadele ka ministeeriumi kinnisvara Eestis, tugiteenuste edasise üleandmise Riigi Tugiteenuste Keskusele ning ministeeriumi infotehnoloogilise võimekuse korralduse. Teises etapis arutati loetelu Välisministeeriumiga, mille käigus täpsustus mitme teema sisu ja piiritus, näiteks konsulaarteenuste puhul nihkus rõhk digitaliseerimise üldiselt edenemiselt kitsamalt kulupõhisusele ja registritevahelisele andmevahetusele, ning osa algselt tõstatatud teemasid jäi edasisest käsitlest välja, kuna nende puhul ei ilmnenu eelarverevisjoni vaates piisavat tõhustamispotentsiaali või olid need juba varasemate otsustega lahendatud. Lõplik fookus seati koostöös ministeeriumiga nendele teemadele, kus oli näha kas mõõdetavat eelarvemõju, olulist halduskoormust või selget vajadust tervikpildi järele.

Välisesinduste kinnisvara haldus

Ülevaade

Välisministeeriumile kuulub märkimisväärne ja eriotstarbeline kinnisvaraportfell välismaal, mis teenib korraga välis- ja julgeolekupoliitilisi, konsulaar-, majandus- ning esindusfunktsioone. Tegemist on kõrgendatud julgeolekunõuetega varaga, mille rajamine ja ümberehitamine on kallis, kuid mille kasutus on pikaajaline ja stabiilne. Riigi eelarvestrateegias 2026–2029 sisaldub eraldi investeringurida „kriitiliste välisesinduste väljaehitamine – rentimiselt omamisele ülemineku“ mahus ligikaudu 20,3 mln eurot, mis näitab Välisministeeriumi teadlikku püüdu vähendada pikaajalist rendikulu ning liikuda valikuliselt omamismudeli poole. Praktikas on kinnisvaraotsused tehtud juhtumipõhiselt, arvestades kinnisvara portfelli tervikvaadet, selle

ajahetke eelarvelisi võimalusi, olemasoleva kinnisvara olukorda ning investeerimistsükli, julgeolekut, asukoha stabiilsust, investeeringu tasuvusaega ning halduskoormust.

Rahvusvaheline praktika, sh Põhjamaade ja Ühendkuningriigi välisteenistuste kogemus, kinnitab, et välisriikides asuva riigikinnisvara puhul on kriitiline vaadata kogu vara elukaart ning riske, mitte üksnes aastast kulu. Samas näitavad ka Välisministeeriumi enda kogemused, et teiste riikidega jagatud ruumide ja rendimudeli kasutamine ei ole universaalne lahendus ning võib teatud juhtudel tuua kaasa täiendavaid kulusid, sõltuvusi ja piiranguid.

Probleem

Välismaal asuva eriotstarbelise kinnisvara kulud, riskid ja alternatiivkulud avalduvad eelarves pika aja jooksul ning on võrreldavuse mõttes heterogeensed. Omandi-, rendi- ja ühiskasutusmudelid ei ole omavahel lihtsalt võrreldavad, kuna nendega kaasnevad erinevad julgeoleku-, investeerimis- ja väljumiskulud. Samal ajal tähendab rendipinnal püsimine sageli korduvat investeerimist taristusse ning pinna taastamiskohustusi lepingu lõppedes, samas kui omandiga kaasnevad suured algkulud ja pikaajaline kapitali sidumine. Lisaks kuludele tuleb saatkondade puhul arvestada julgeolekukaalutlusi. Omandis olevad pinnad on turvalisemad ning nende kasutus rendipindadest oluliselt paindlikum. Näiteks on välistatud risk, et üürileandjat survestatakse rendilepinguid lõpetama või teenuseid piirama.

Tõhustamisvõimalused

Välisministeeriumi kinnisvaraotsuste tegemisel tuleb jätkata senist praktikat ning rakendada kogukulupõhist otsustusraamistikku, mis võrdleb omamise, rentimise ja ühiskasutuse mudeleid pikaajalises vaates, arvestades lisaks üüri- või soetushinnale ka turva-, ümberehitus-, ülalpidamis- ja väljumiskulusid. See toetaks eelkõige lähenemist, kus stabiilsetes asukohtades kaalutakse rendilt omandile üleminekut, mis aitab põhjendada suuri alginvesteeringuid.

Täiendava tõhustamisvõimalusena saab käsitleda ühiskasutuse lahenduste kasutamist selektiivselt ja portfelli põhisel, vältides nende universaalseks mudeliks muutumist. Eesti Vabariigi Suursaatkond Canberras kogemus ja varasemad üksikute diplomaatidega lahendused näitavad, et ühine pind teiste samamoodi mõtlevate riikide välisesindustega võib teatud funktsioonide ja arengufaasi puhul olla kulusid ja riske hajutav. Teistpidi ei sobi see kasvava funktsioonide mahuga esindustele.

Üürilepingute juhtimisel tuleb sõltuvalt eelarveliste vahendite olemasolust lepingu pikendamise otsuseid kaaluda lähtuvalt üürilepingu turutingimustest, pinna seisukorrast, investeerimisvajadusest, turvalisusest ning energiakuludest. Lepingute lõppemisel hinnatakse üüripinnal jätkamise alternatiivkulu võrreldes kolimise või omandamisega, mille eesmärk on vähendada pikaajaliselt püsikulusid.

Kinnisvaraportfelli haldamisel tuleb jätkata senist praktikat ning süstematiseerida kinnisvaraotsuste põhjendused ja kriteeriumid, suurendamaks läbipaistvust ning toetamaks pikaajalist portfelli juhtimist, mis võtab arvesse nii julgeolekuhuve kui ka eelarvelist olukorda ja pikaajalist jätkusuutlikkust.

Mõju riigieelarvele

Kõigi täna renditava saatkondadena, alaliste esindustena ja residentsidena kasutuses oleva kinnisvara asendamine Eesti riigi omanduses oleva kinnisvarapinnaga, tähendaks investeeringut suurusjärgus 165 miljonit eurot. See suurendab oluliselt lühiajaliselt kapitalikulu, kuid kaotaks

pikaajalise rendikulu. Tasuvus sõltub objektipõhisest tasuvusajast, kuid keskmiselt ligi 30 esinduspinna peale saavutatakse Välisministeeriumi koostatud analüüsi põhjal tasuvus keskmiselt 17 aastaga. Kogukulupõhine otsustusraamistik on peamine tagatis, et investeeringud ei suurenda püsikulusid.

Seniste üürilepingute süsteemne ülevaatamine ja ühiskasutuse selektiivne rakendamine vähendavad püsikulusid mõõdukalt. Julgeoleku- ja väljumisriskide realiseerumine tooks kaasa olulisi erakorralisi kulusid, mistõttu on põhjendatud käsitleda kinnisvaraotsuseid ka riskijuhtimise, mitte ainult kokkuhoiu vaates.

Äridiplomaatia ja välismajanduse edendamine

Ülevaade

Eesti äridiplomaatia ja välismajanduse edendamise tegevused on üles ehitatud mitme osapoole koostöös, kus Välisministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS) täidavad omavahel seotud, kuid erineva fookusega rolle. Välisministeerium vastutab välismajanduspoliitika kujundamise, Euroopa Liidu väliskaubanduse seisukohtade koordineerimise ning äridiplomaatia teenuste osutamise eest Eesti välisesinduste ja aukonsulite võrgustikuga. Selle hulka kuuluvad ka ettevõtluskeskused saatkondade juures Londonis, Pariisis, Riias, Washingtonis, Berliinis, Soulis ja Singapuris, mis on loodud Eesti ettevõtete sihipärasemaks toetamiseks konkreetsetel turgudel.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kujundab ettevõtlus- ja innovatsioonipoliitikat ning teeb koostööd EIS-iga, mis pärast EAS-i ja KredExi liitmist koondab ekspordi-, investeeringute, turismi- ja finantsmeetmete toe ning omab ekspordi- ja investeeringunõunike võrgustikku ligikaudu 16 riigis. EIS-i roll on eeskätt ettevõtete otsene teenindamine ning riiklike toetusmeetmete rakendamine viisil, mis vastaks ettevõtete vajadustele ja kasvupotentsiaalile.

Äridiplomaatia Team Estonia raamistik loob formaalse raami, mille kaudu siduda Välisministeeriumi välisesinduste võrgustik sh. suursaadikud, majandusdiplomaadid ja aukonsulid ning EIS-i välisesindajad ühtseks tervikuks. Selle raamistiku eesmärk on tagada, et erinevad asutused ei tegutseks paralleelsetes süsteemides, vaid toetaksid ühiselt kokkulepitud turu- ja sektorifookusi. Praktikas sõltub selle toimimine aga oluliselt ministeeriumide vahelisest koostööst, prioriteetide kooskõlastamisest ning juhtimispraktikate küpsusest.

Välisministeeriumi hinnangul ei ole süsteem staatiline ega probleemina „kinni külmunud“, vaid on viimastel aastatel olnud teadlikus muutmises. Äridiplomaatia fookusriigid ja -valdkonnad on viimase kolme aasta jooksul kinnitatud valitsuskabineti tasandil ning igale prioriteetriigile on kavandatud konkreetsemad mõõdikud, mis lähtuvad turu nõudlusest ning Eesti ettevõtete huvidest ja võimekusest. Samal ajal on EIS viinud ellu tegevusi, mille eesmärgiks oli koondada ekspordi- ja investeeringunõunikud ühtse juhtimise alla, et vähendada killustatust ja parandada sihitust välisvõrgus.

2022. aastal sõlmisid välisministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ja EIS kolmepoolse koostööleppe, mis sätestas omavahelise koostöö põhimõtted ja tööjaotuse. Tänapäevaseks hetkeks on peaaegu kõik koostööleppes ette nähtud tegevused rakendatud. Seatud 2026. aasta augustist liigutakse üle ühisele kliendiandmebaasile ja kogu ettevõtetega kliendisuhtluse keskmeks saab augustist lansseeritav ekspordiportaali. Samuti on EIS ja

Välisministeerium välja töötanud äridiplomaatia prioriteetide fookussektorid ja mõõdikud, eesmärgiga suunata suurem tähelepanu ja ressursid kõige ekspordivõimelisematele ettevõtetele.

Rahvusvaheline võrdlus pakub erinevaid näiteid äridiplomaatia juhtimisest. Meie lähipiirkonnast Soomes ja Taanis vastutab äridiplomaatia teostamise eest välisministeerium. Soomes on äridiplomaatia ületoomise protsess välisministeeriumisse veel käimas ja selle mõjusid on vara hinnata. Rootsis tegeleb äridiplomaatiaga Business Sweden, mis on välisministeeriumi ja majandusministeeriumi ning erasektori nõukoguga juhitud rakendusasutus (välisministeeriumi eelarvest). Lätis ja Poolas juhib äridiplomaatiat majandusministeeriumi allasutus, mis on võrreldav EISiga. Eesti äridiplomaatia reform on väga sarnane Leedus toimunud äridiplomaatia reformile, kus on otsustatud jätkata kolme asutuse (välisministeeriumi ja majandusministeeriumi ja Leedu ekspordiaagentuuri) koosjuhtimisel. Mõlemas riigis on palju pööratud tähelepanu tööprotsesside paika seadmisele ja ka tehniliste lahenduste kaasamisele. Eesti ja Leedu mudelis, seatakse ühiselt äridiplomaatia eesmärgid, fookussektorid ja konkreetsed tegevusplaanid prioriteetideks. Koospaiknemistega asukohtades keskenduvad välisministeeriumi majandusametnikud üldjuhul „*business to government*“ teenustele ja majandusministeeriumi rakendusasutus „*business to business*“ mõõtmele. Esindusjuhtide ülesandeks on tagada kohapealne majandusametnike ja EISI esindajate koordineerimine ja infovahetus ning tulemuste saavutamine.

Probleem

Äridiplomaatia peamiseks probleemiks ei ole enam süsteemi juhtimine ja rollide jaotus, vaid eelkõige ressursside piiratus ja väike äridiplomaatia võrgustik. Nii Soomes, Rootsis kui ka Taanis, mis on justkui äridiplomaatia kuldstandardid, tugineb äridiplomaatia, sõltumata juhtivast asutusest, eelkõige kohapealt palgatud või lähetatud ekspertnõunikel, mitte roteeruvatel diplomaatidel. Seetõttu peab välisministeerium tulevikus ettevõtete professionaalsemaks toetamiseks võtma rohkem kasutusele äridiplomaatiale spetsialiseerunud eksperte.

Lisaks tuleb edasi arendada tulemusnäitajate seadmist ja tagasiside küsimise protsessi. Hetkel on keeruline numbriliselt väita äridiplomaatia tegevuste majanduslikku mõju. Majandusliku mõju arvutamise peamiseks takistuseks on andmekaitse küsimus, mis ei võimalda riigil näha üksikute ettevõtete põhiselt riikide põhiseid ekspordikäivate muutuseid ning eriti keeruliseks teeb statistika kogumise teistesse riikidesse registreeritud tütarettevõtete majandusandmetest ülevaadete puudumine.

Tõhustamisvõimalused:

- Hetkel on asutustel koondvaade kõikidest planeeritud äridiplomaatia tegevustest, kuid mitte eelarvelisest jaotusest. Välisministeerium planeerib eelarved enda juhitud riikides ja vastutavate sektorite lõikes ning EIS enda vastutusvaldkondade piires. Tulevikus tasuks täpsustada ja visualiseerida eelarve planeerimist selliselt, et kõik VÄM, EIS ja MKM kaudu elluviidavad tegevused oleksid käsitletud ühtses süsteemis, mis toetaks paremini valdkonnaülest äridiplomaatiliste tegevust.
- Arendamisel olevate riigipõhiste tulemuspõhiste mõõdikute rakendamist saab tugevdada sidudes need süstemaatilisemalt eelarvelise aruandluse ja analüütiliste vaadetega, andes potentsiaalselt parema ülevaate tegelikust majanduslikust mõjust. Kõige üldisemalt saab mõõta riikide fookussektorite ekspordikäibe kasvu võrreldes üldise ekspordikäibe kasvuga ja hinnata, kas nende sektorite, millele riik panustas, ekspordikäibe on kasvanud rohkem kui teistes sektorites. Samas tuleb arvestada, et

esimesest nõustamisteenusest või messil/visiidil osalemist kuni lepingu saamiseni võib aega võtta ka 3-5 aastat, sõltuvalt riikide ärikultuurist ja eripäradest, mistõttu tulemused ei ilmu iga-aastaselt, vaid on pikemaajalised.

- Käimasolevate äridiplomaatia reformitegevuste raames on võimalik määratleda ajaliselt hindamishetk, millal hinnatakse, kas senine koostööpõhine korraldus ja elluviidavad muudatused vastavad seatud eesmärkidele või vajavad täiendavat kohandamist.
- Riikliku ekspordiportaali loomist ja kasutuselevõttu saab käsitleda võimalusena koondada ettevõtjatele suunatud äridiplomaatiline info, teenused ja kontaktpunktid ühte loogilisse keskkonda, vähendades killustatust ning toetades teenuste sihitumat pakkumist ilma välisvõrgu koormust suurendamata.
- Äridelegatsioonide ja visiitide planeerimisel on võimalik senisest selgemalt eristada majandusliku mõjuga ärimissioone ja poliitilise nähtavuse eesmärgiga visiite, rakendades ärimissioonide puhul süsteemsemat järelhindamist ja mõjuanalüüsi.

Mõju riigieelarvele

Otsest kulude kokkuhoidu ei teki, sest meetmed puudutavad koordineerimist, mitte kulude vähendamist. Ühtne eelarvevaade vähendab dubleeriva rahastuse riski ning ekspordiportaali ja ühine kliendiandmebaas vähendavad halduskoormust, kuid toovad kaasa platvormi püsiva ülalpidamiskulu.

Mõju on tulupoolne ja kaudne, avaldudes maksubaasi kaudu. Seda ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata, sest mõõtmist takistavad andmekaitsepiirangud ning tulemuste 3 kuni 5-aastane viitaeg. Ärimissioonide ja poliitilise nähtavuse visiitide eristamine väldib madala majandusliku mõjuga tegevuste rahastamist äridiplomaatia eelarvest.

Välisesinduste võrgustik

Ülevaade

Eesti välisesinduste võrgustik koosneb erineva suurusega füüsilistest esindustest, mille koosseisu kuuluvad pikaajalises välislähetuses olevad teenistujad ja esinduse asukohariigist palgatud personal. Tänane võrgustik on kujundatud põhimõttel „võimalikult õhuke, kuid piisav tulemuste saavutamiseks“. Ligikaudu pool võrgustikust koosneb väikestest esindustest, kus on 1 kuni 2 pikaajalises välislähetuses olevat diplomaati ning samapalju esinduse asukohariigist palgatud teenistujat. Viimaste positsioonide täitmisega on välisministeeriumi hinnangul raskusi, sest nende tasustamismudel muudab stabiilse ja kvaliteetse tööjõu leidmise keeruliseks. Välisministeeriumi hinnangul on füüsiline kohalolek paljudes riikides sisuliselt asendamatult ning annab diplomaatilisele ja majanduslikule tegevusele suurema mõju kui katmine naaberriigist või Tallinnast. Samal ajal on oluline osa administratiiv-, personali- ja finantsfunktsioonidest juba praegu tsentraliseeritud ning koondatud Tallinnasse. Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) valmidus pakkuda standardseid lahendusi on maksimaalselt kasutusele võetud, kuid säilinud on vajadus eri riikide õigusruumist tulenevate erilahenduste jaoks. Enamasti on välisesinduste tugitegevused kaetud Tallinnast või piirkondlikest keskustest ning välisesindused kasutavad aktiivselt hübriidlahendusi ja kaasakrediteeringuid.

Eesti välisesinduste võrgustikku on viimastel aastatel põhjalikult analüüsitud, mille tulemusena otsustas Vabariigi Valitsus 2025. aasta novembris avada 2026. aastal viis uut saatkonda Armeenias, Aserbaidžaanis, Brasiilias, Keenias ja Moldovas, mis kõik on 2026. aasta jooksul

avatud, Jerevani saatkond ametlikult 9. aprillil, ning uued suursaadikud astusid ametisse 2026. aasta augusti alguseks.

Probleem

Väikeste välisesinduste ülalpidamisel tuleb arvestada, et haldus- ja tugitegevused võivad mõnikord võtta ebaproportsionaalselt suure aja kohapealsetest töödest. Paratamatult võib see piirata pikaajalises välislahetuses olevate teenistujate sisulise töö ajakasutust ning sellest tulenevalt ka suurema lisandväärtuse pakkumist. Siiski on Välisministeeriumi pikaajaline kogemus näidanud, et konkreetsete riikide katmine on kohapealt kordades vajalikum ja kasulikum, mis annab diplomaatilisele suhtlusele ja võimekusele mitmekordse võimenduse, kui kaugtöö või Tallinnast katmine seda teeks. Välisministeerium on juba rakendanud tänasel päeval suures mahus klassikalisi sobivaid tõhustamisvõimalusi, nagu regionaalsed tugikeskused, mikrosaatkonnad või kombineeritud hübriidlahendused. Tänane seis on optimaalne ning selliste võimaluste laiendamine ei anna enam kokkuhoiuefekti, mis seab piirid otsesele kokkuhoiule.

Tõhustamisvõimalused

- Välisesinduste võrgustikus leida potentsiaalseid võimalusi vähendada madala lisandväärtusega haldus- ja konsulaartegevuste osakaalu, laiendades standardiseerimist ja automatiseerimist;
- Aukonsulite võrgustiku kavandatud uuendamise käigus on võimalik süvendada nende kasutamist madala riskiga konsulaar- ja esindusfunktsioonides, võttes samal ajal arvesse ka nende koordineerimise ja järelevalvega kaasnevat ressursikulu;
- Saatkondade juures tegutsevate ettevõtluskeskuste puhul keskenduda olemasolevate keskuste kasuteguri maksimeerimisele ning siduda nende toimimine senisest tugevamalt mõõdetava majandusliku väljundiga. Samal ajal peaks vältima uute täiesti eraldiseisvate füüsiliste struktuuride loomist, mis suurendaksid püsikulusid;
- Digitaalsete ja hübriidsete diplomaatia- ja konsulaartenuste lahendusi tuleb edasi arendada, eesmärgiga vähendada füüsilise kohalolu vajadust selliste funktsioonide puhul, mis ei anna selget lisandväärtust - näiteks juhtumihaldus või päringute automatiseerimine.

Mõju riigieelarvele

Otsene kokkuhoiupotentsiaal on suures osas ammendatud, sest regionaalsed tugikeskused ja hübriidlahendused on juba rakendatud. Viie uue saatkonna avamine 2026. aastal, mis on nüüdseks toimunud, suurendab püsikulusid, mistõttu tõhustamise realistlik eesmärk on selle kasvu osaline tasakaalustamine.

Madala lisandväärtusega toimingute automatiseerimine vabastab lähetatud teenistujate tööaega ilma personalikulu suurendamata. Aukonsulite laiem kasutamine vähendab survet uute ametikohtade loomiseks, kuid nende koordineerimine nõuab ise ressursi, mistõttu netomõju jääb tagasihoidlikuks.

Konsulaartenuste kulupõhisus ja andmekasutus

Ülevaade

Välisministeerium menetleb konsulaartoiminguid digitaalselt Konsulaarametniku ametitoimingute ja diplomaatiliste passide andmekogu kaudu (Consuli register), pakkudes ka

kodanikele e-broneeringu lahendust välisesindustes. Konsulaarteenuste ja -abi osutamisel tuginevad Välisministeerium ja välisesindused mitme asutuse andmetele ja teenustele, eeskätt Politsei- ja Piirivalveameti ning Rahvastikuregistri andmetele, kusjuures välisesindustel on sageli dokumentide vastuvõtmisel ja väljastamisel vahendaja roll. PPA e-päringud dokumentide kehtivuse ja menetluse staatuse kohta ning Rahvastikuregistri kavandatav üleminek REST-põhistele X-tee teenustele loovad head eeldused andmepõhisemaks ja automatiseeritumaks konsulaarprotsessiks.

Käimas on konsulaarseaduse (ja sellega kaasnevalt riigilõivuseaduse) muutmine, millega Välisministeerium soovib kaasajastada osalt 2016. aastast kehtinud konsulaarteenuste riigilõive lähtudes välisesinduste tegevuskulude kasvust ning lõpetada väga väikse kasutatavusega teenuste pakkumise. Valitsus kiitis konsulaarseaduse, isikut tõendavate dokumentide seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise eelnõu heaks, seaduse menetlus on Riigikogus pooleli ning jõustumine on kavandatud 1.01.2027. Selle tulemusel peaks 2027. aastast laekuma konsulaarteenuste eest riigilõive 2025. aastal prognoositud 140 451 euro asemel 215 000 eurot. Lisaks prognoositakse muude teenuste eest laekuvate lõivude kasvu kokku ligi 300 000 eurot. Samuti on töös uue Consuli registri arendus koos kodanikuportaali liidesega, mille tulemuseks on eeltäidetud taotlused ja sujuvam infovahetus kliendi ning välisesinduse vahel. Ühtlasi loob Euroopa Liidu digitaalne identiteediraamistik eIDAS 2.0 aluse piiriüleste digilahenduste laialdasemaks kasutamiseks ka konsulaarteenustes.

Probleem

Puuduvad andmebaaside liidestused ei võimalda võtta Eesti välisesindustes vastu ning edastada isikut tõendavate dokumentide ning elamislubade taotlusi PPA-le elektroonselt, vaid jätkub paberkandjal esitatud taotluste edastamine. Sellega kaasneb ajaline ning rahaline kulu taotluste menetlemisel. Kuna välisesinduses sisestatud taotluse andmed ei liigu elektroonselt PPA vastavatesse andmekogudesse pikeneb menetlusaeg ja leiavad aset dubleerivad toimingud.

Konsulaartoimingute hulka kuulub ka konsulaarabi andmine Eesti kodanikele ning isikutele, kellele Eesti on väljastanud välismaalase passi (nn hall pass). Konsulaarabi andmise käigus on sageli tarvis vahetada tundlikke isikuandmeid. Liidestuste puudumise tõttu ei ole võimalik kõiki päringuid teha turvaliselt üle x-tee, vaid andmeid vahetatakse meili teel mõnevõrra madalama krüpteeringu astmega (puudutab näiteks surma fakti edastamist PPA-le, elamisloa kehtivuse kontrolli).

Konsulaarteenuste riigilõivud ei kata kõiki nende osutamisega seotud tegelikke kulusid, eriti välisesindustes, kus töö on tööjõumahukas ning sõltub mitme registri käsitsi ristkasutusest. Hoolimata digitaliseerimisest püsib osa protsessidest personalimahukana just seetõttu, et andmevahetus erinevate infosüsteemide vahel ei ole täielikult automatiseeritud ning juriidilised ja tehnilised piirangud sunnivad kasutama manuaalseid lahendusi. See suurendab tööaja kulu, tõstab teenuse ühikukulu ning vähendab digitaliseerimisest saadavat eelarvelist kokkuhoidu.

Tõhustamisvõimalused

Konsulaarteenuste kulupõhisust on võimalik parandada, kui võtta arvesse kõik kaardistatud kitsaskohad välisesindustes osutatavate konsulaartoimingute osas, eriti nende toimingute puhul, kus välisesindus on hetkel ainult vahendaja ja neile kuluv tegelik ressursimaht ning siduda see riigilõivude ajakohastamisega, et lõivud peegeldaksid paremini teenuste tegelikke kulusid.

Konsulaarteenuste kulupõhisuse parandamisel tuleks esmajärjekorras keskenduda välisesindustes osutatavate konsulaartoomingute süsteemsele ümberkujundamisele, eelkõige nende toimingute puhul, kus välisesinduse roll piirdub valdavalt vahendamise või dokumentide vastuvõtmise ja edastamisega. Suurem digitaliseeritus, parem registritevaheline andmevahetus ning andmepõhine protsessijuhtimine võimaldavad vähendada käsitöömahtu, dubleerivaid tegevusi ja ajakulu, aidates seeläbi parandada teenuste kulutõhusust. Riigilõivude ajakohastamist tuleb käsitleda täiendava meetmena juhtudel, kus see on põhjendatud ja paremini kooskõlas teenuse tegeliku ressursikuluga.

Konsulaarjuhtumite elutsükkel on võimalik senisest ulatuslikumalt rakendada sündmuspõhist andmevahetust, kasutades Rahvastikuregistri uusi REST-teenuseid ja teisi registrite arendusi, et vähendada käsitsi andmesisestust ja -edastamist ning andmete kontrollimisele ja vigade parandamisele kuluvat tööaega. See looks eeldused kiiremateks, standardiseeritumateks ja väiksema halduskoormusega menetlusteks.

Lisandväärtust looks kasutajateekonna ning -keskkonna (kodaniku iseteenindusportaal, näiteks eesti.ee keskkonnas) edasiarendamine, kus e-broneeringu kinnitusega kaasnevad eeltäidetud taotlused ning automaatselt genereeritud tõendite ja e-teenuste loetelu. Füüsilisel kujul dokumentide edastamisel saaks senisest enam kasutada kullerteenust. Selline lähenemine vähendaks veelgi tarbetuid kontakte välisesindustega ja füüsilise kohaletulekuvajadust, parandades samal ajal kasutajakogemust.

Riigitöötaja portaalis registreeritud lähetusi puudutavaid andmeid saaks kasutada töölähetuses viibivate riigiteenistujatele konsulaarinfo ja -abi andmiseks. Vastavate andmete ülekandmine Consuli registrisse vajaks liidestamist ning RTIP andmekogu põhimääruse muutmist.

Pikemas perspektiivis võimaldab eIDAS 2.0 raamistik vähendada piiriüleste dokumentide menetlemise kulusid, parandada andmete usaldusväärset vahetust ning standardiseerida protsesse. See loob omakorda eeldused välisesinduste töökoormuse vähenemiseks konsulaarvaldkonnas ja ressursside tõhusamaks kasutamiseks

Mõju riigieelarvele

Tulupoolne mõju on ainsana konkreetset hinnatav: konsulaarseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise järel peaks 2027. aastast laekuma konsulaarteenuste riigilõive 140 451 euro asemel 215 000 eurot ning muude teenuste lõive ligi 300 000 euro võrra rohkem, kokku suurusjärgus 375 000 eurot aastas. Teenuste tegelikku kogukulu see ei kata, mistõttu tegemist on kulude osalise ümberjaotamisega kasutajatele, mitte eelarvelise kokkuhoiuga. Väga väikese kasutatavusega teenuste pakkumise lõpetamine vähendab lisaks tööajakulu, kuid selle rahaline maht on marginaalne.

Kulupoolel avaldub mõju halduskoormuse kaudu, mida ei ole praeguste andmete põhjal võimalik rahasse hinnata. Registrite liidestamine PPA süsteemidega, sündmuspõhine andmevahetus Rahvastikuregistri REST-teenuste kaudu ning eeltäidetud taotlused kaotavad paber kandjal edastamise, käsitsi sisestuse ja dubleerivad toimingud, mis vabastab välisesinduste tööjõuressurssi ja alandab teenuse ühikukulu. Uus Consuli register ja kodanikuportaal liides eeldavad esmalt arendusinvesteeringut, mistõttu netomõju avaldub alles pärast nende valmimist. Turvalise andmevahetuse asendamine meilipõhise lahendusega maandab lisaks isikuandmete lekke riski, mille realiseerumise kulu oleks raskesti prognoositav.

Arengukoostöö- ja humanitaarabi koordineerimine

Ülevaade

Eesti rahvusvaheline arengukoostöö on alates 2021. aastast praktilisel tasandil koondunud Eesti Rahvusvahelise Arengukoostöö Keskusesse (ESTDEV). Poliitilised eesmärgid ja suunad seab Välisministeerium ning tegevust raamistab „Arengukoostöö ja humanitaarabi strateegia 2024–2030“. Tänaasel päeval on peamiselt fookuses Ukraina toetamine ning idanaabruse ja valitud Aafrika riigid. Rahvusvahelises võrdluses on Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi maht suhteliselt väike ning viimastel aastatel püsinud ligikaudu 0,2% SKTst, samas kui poliitiliseks sihiks on võetud tõsta see 0,33%ni 2030. aastaks. OECD 2024. aasta „peer review“ rõhutab vajadust tugevdada valdkonnas andmehaldust, terviklikult valitsuse ülest koostööd ja arengukoostöö mõjude selgemat ning veenvamat kommunikatsiooni.

Välisministeeriumi hinnangul on valdkonna arendamine töös, sealhulgas on vastu võetud mõju hindamise tegevuskava, ESTDEV uuendab regulaarselt arengukoostöö rakenduskava (järgmine uuendus hakkab kehtima alates 2027. aastast) ning otsitakse asendust vananenud arengurahastuse andmete kogumise süsteemile (tähtaeg järgmise aasta algus). Oluliseks peetakse, et uus süsteem toetaks ka visualiseerimise ja avaliku kommunikatsiooni tööriistu. Samuti sisaldab iga arengukoostöö projekt kommunikatsioonikomponenti ning eraldi toetusi saab taotleda ühiskondliku teadlikkuse tõstmiseks. Uuringud näitavad, et suurim toetus on arengukoostöö eesmärkidele, mis on ühtlasi suunatud Eesti ettevõtete võimaluste arendamisele. Eesti arengukoostöö eesmärgid on seostatud äridiplomaatia omadega.

Probleem

Probleemiks on senimaani arengukoostöö mõju, tegevuste ja prioriteetide tervikpildi vähene nähtavus nii avalikkusele kui ka otsustajatele. Projektipõhine lähenemine võib piirata sekkumiste kestvust ja mastaapi, samas kui väärtuspõhise ja geopoliitilise lähenemise paralleelne kasutamine võib tekitada segadust nii partnerite kui ka Eesti avalikkuse jaoks. Madal teadlikkus ja toetus suurendab omakorda riski, et arengukoostöö eelarveline kasv ei ole poliitiliselt jätkusuutlik isegi siis, kui rahvusvahelised kohustused ja ootused suurenevad.

Tõhustamisvõimalused

Arengukoostöö ja humanitaarabi juhtimise tõhusust on võimalik suurendada andmete parema kasutamise ja visualiseerimise kaudu, mis koondab eesmärgid, fookusriigid, kulud ja saavutatud tulemused ühte analüütilisse ja kommunikatiivsesse raamistikku. See aitab visualiseerida andmed graafiliselt, mis omakorda toetab valdkonnas andmepõhiste otsuste vastu võtmist ning annab parema ülevaate avalikkusele. „Arengukoostöö ja humanitaarabi strateegia 2024–2030“ prioriteetidid võimaldavad luua pikaajalisi projektiprogramme, mis võimaldavad paremini planeerida tulemusi ja ressursikasutust. Eesti arengukoostöö tõhusust ja ressursikasutuse efektiivsust toetaks ka arengukoostöö projektitegevuste koondamine ühte sihtasutusse. Tänaasel päeval viib küll enamasti tegevusi ellu ESTDEV, kuid väikesemahulisi keskkonna-alaseid projektivoore veab ka Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK).

Arengukoostöö tegevuste koondamine ning ühtse tulemuste hindamise süsteemi rakendamine kõikidele projektidele, mida on ESTDEV hetkel juurutamas, loob eeldused arengukoostöö mõju hindamiseks mitte üksikute projektide, vaid terviklike teemade ja riikide lõikes, vähendades killustatust ja dubleerimist.

Koordineerivate kommunikatsioonitegevustega jätkamine ESTDEVi, Välisministeeriumi ja muude valdkonnas tegutsejate vahel, aitab kaasa arengukoostöö suuremale nähtavusele avalikkuses.

Mõju riigieelarvele

Valdkonna eeldatavad kulud kasvavad, sest siht on tõsta rahastus 0,2%-lt 0,33%-le SKT-st aastaks 2030. Tõhustamise mõte on seega kasvava ressursi suurem mõju, mitte kokkuvõtte.

Projektitegevuste koondamine ühte sihtasutusse väldib paralleelsete haldusstruktuuride ülalpidamist, sealhulgas KIK-i kaudu korraldatavaid projektivoore, ning annab mõõdukalt halduskulude kokkuvõtte, mille suurust ei ole võimalik hinnata. Andmesüsteemi asendamine ja mõjuhindamine eeldavad esmalt arenduskulu. Pikaajalised projektiprogrammid vähendavad korduva projektiadministreerimise kulu.

Rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud

Ülevaade

Eesti on mitme rahvusvahelise organisatsiooni liige, mille liikmemaksud moodustavad püsiva ning ajas kasvava kulu riigieelarves. Suurimad liikmemaksude kulud on seotud strateegiliste ning Eesti riigi jaoks vältimatute organisatsioonide liikmelisusega nagu Euroopa Liit, NATO, ÜRO ja OECD. Lisaks annavad oma panuse liikmemaksude kuludesse ka mitmed teised väiksemad julgeoleku- ja normiloomestruktuurid, milles osalemine on Eesti riiklike huvide seisukohalt mõõdapääsmatu. Vähem tähtis ei ole ka Eesti kuulumine organisatsioonidesse, kus liikmemaksud on väiksemad, kuid koondina märkimisväärsed, samas kasu osalemisest raskemini tõlgendatav ja mõõdetav.

Liikmemaksude suurused on organisatsiooniti erinevad, olles sageli seotud riigi sisemajanduse kogutoodangu (SKT) suuruse, rahvaarvu või muude indeksitega, kasvatades majanduse kasvades ka automaatselt riigieelarve kulusid. Samal ajal on potentsiaalne kasu liikmelisusest teinekord hägune, pikaajaline ja jaotunud mitme poliitikavaldkonna vahel, mis muudab tasuvuse hindamise keerukaks. Vähem oluline ei ole, et 2024. aasta riigi eelarvestrateegia läbirääkimistel olid ka rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud Vabariigi Valitsuses aruteluteemana laual, mis näitab kasvavat tähelepanu nende kulude juhtimisele.

Probleem

Tänapäeval puudub riigil kergesti haaratav tervikpilt rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksudest. Liikmemaksude käsitus on killustunud valitsemisalade vahel ning puudub ühtne hinnang selle kohta, millistes organisatsioonides osalemine annab Eestile otseselt ligipääsu otsustusprotsessidele ja normiloomesse ning milliste puhul piirdub kasu peamiselt maine- või võrgustikuefektiga. Vähem tähtis ei ole fakt, et liikmemaksude eelarveid hoitakse riigieelarves piirmääraga kulude all, kuigi tegemist on riigi kohustuslike kuludega. Selline kajastamine piirab valitsemisalade eelarve paindlikkust ja läbipaistvust.

Välisministeeriumi hinnangul on liikmemaksude sisuline revideerimine võimalik ja mõttekas kui seda tehakse üleriigiliselt ning keskselt juhitud, hõlmates samal ajal ka teiste ministeeriumide kaudu tasutavaid liikmemakse. Ilma sellise koondvaateta võib üksikute liikmelisuste analüüs anda moonutatud pildi, mis ei võimalda teha teadlikke eelarvelisi otsuseid.

Tõhustamisvõimalused

Rahandusministeeriumil tasub kujundada riigiülene vaade liikmemaksudest, töötades selleks välja ühtne metoodika ning sidudes iga liikmelisus selgelt määratletud eesmärgiga (nt julgeolek, normiloomesse ligipääs, EL-i huvide toetamine).

Liikmemaksude kulude planeerimiseks ja eelarve juhtimiseks käsitleda neid piirmäärata kuludena, lähtudes nende kohustuslikust iseloomust ja prognoositavusest. See võimaldab realistlikumat riigieelarve planeerimist ning vähendab vajadust iga-aastaste erakorraliste katmistele järele.

Täiendav tõhustamispotentsiaal seisneb rahvusvaheliste organisatsioonide sisulise kattuvuse analüüsis, hinnates osalemise sarnasust ning selle potentsiaalset täiendavat mõju Eestile.

Vabatahtlike panuste ja täiendavate osalustega organisatsioonide puhul tuleb hinnata süsteemsemalt alternatiivseid osalusvorme (nt vaatleja- või projektipõhine staatus), tingimusel, et see ei vähenda Eesti strateegilist nähtavust ega ligipääsu olulistele otsustusprotsessidele.

Mõju riigieelarvele

Otsene kokkuhoid on piiratud, sest suurimad maksed tulenevad vältimatust liikmelisusest ning on seotud SKT või muude indeksitega, kasvades majanduskasvuga automaatselt. Liikmemaksude käsitlemine piirmäärata kuludena ei muuda kulude suurust, kuid muudab eelarve planeerimise realistlikumaks ja vähendab iga-aastaste erakorraliste katmisotsuste vajadust.

Kattuvuse analüüs ja alternatiivsed osalusvormid väiksemates organisatsioonides võivad anda tagasihoidlikku kokkuhoidu, mille suurusjärku ei ole enne riigiülese koondvaate valmimist võimalik hinnata.

Lähetustasude süsteem

Ülevaade

Pikaajalise välislähetuse kulud moodustavad olulise ja püsiva osa Välisministeeriumi eelarvest. Hüvitatavad kulud on sätestatud Välissteenistuse seaduses ning selle alusel kehtestatud määrustes, põhiliselt „*Välislähetustasu ning abikaasa- ja registreeritud elukaaslase tasu maksmise ning teenistuja kulude katmise kord*“ õigusaktis. Määruse kohaselt kaetakse pikaajalises välislähetuses olevatele teenistujatele kolimiskulud, majutuskulud, kindlustus ja ravikulud, laste haridusega seotud kulud ja reisikulud. Lisaks sätestab see teenistujale ka välislähetustasu ning abikaasa- ja registreeritud elukaaslase tasu suurus. Välissteenistus on üles ehitatud rotatsioonile. Samas kaasnevad mitmed kohustuslikud kulud, mis ajas kasvavad ning tekitavad survet Välisministeeriumi eelarvele.

Välisministeerium on põhjalikult analüüsinud pikaajalises välislähetuses tekkivaid kulusid ning nende hüvitamist aastatel 2018–2021. Arutatud on võimalike alternatiivsete mudelite kasutamist, sh üle vaadatud teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide praktikaid ning võrreldud neid Eesti süsteemiga. Analüüside tulemusel on varasemalt jõutud järeldusele, et kehtiv süsteem ei pruugi tagada kulude ja halduskoormuse minimeerimist. Samas on teenistuse kvaliteet senimaani tasakaalus kulude suurusega ning on tänasel hetkel optimaalne. Kulude katmine toimub tänasel päeval keskselt ja süstematiseeritult ning kõiki kulusid ei hüvitata täies mahus. Tänapäevase süsteemi juures on halduskoormus üritatud viia minimaalsele tasemele, hoides

siiski keskselt Välisministeeriumis kulude ülevaadet kontrolli all. See omakorda vähendab pikaajalises välislähetuses olevate teenistujate individuaalset finants- ja haldusriski.

Pikaajalise välislähetuse tasude ja kulude hüvitamise süsteemi nähakse täna kui välisteenistuse toimimise, professionaalsuse ja järelkasvu eeltingimust. Terviklikus süsteemis tasuks perioodiliselt teha ülevaatusi, samas arvestades asjaoludega, et järsud või mehhaanilised muudatused ning kulude kokkuvõtte kätkeb endas märkimisväärset riski välisteenistuse toimivusele ja kvaliteedile tervikuna. See ei ole kindlasti tänases välis- ja julgeolekupoliitilises olukorras mõistlik ega otstarbekas.

Probleem

Pikaajalise välislähetuse tasude ning kulude hüvitamise süsteem on mõningal määral jäik. Süsteem on üles ehitatud õiguspäraselt ja detailset, kuid selle üksikasjalikkus võib teatud ajahetkedel raskendada erinevate hüvitiste ja kulude prognoosimist ja võrdlemist. See tuleneb rotatsioonipõhimõttest, kus otsused ametikohtade täitmisel ja teenistujate valikutel ei toimu üheaegselt kalendriaasta põhise eelarve koostamisega. Tuleb arvestada asjaoludega, et tulenevalt välisteenistuse spetsiifikast ning julgeolekukaalutlustest, ei ole lihtsaid võimalusi minna üle ainult turupõhiste lahendustele. See aga vähendab klassikalise eelarverevisjoni hoobade kasutatavust.

Tõhustamisvõimalused

Pikaajalise välislähetuse tasude ja kulude hüvitamise süsteemi tõhustamispotentsiaal saab seisneda eeskätt läbipaistvuse ja võrreldavuse suurendamises, mitte hüvitiste tasemete mehhaanilises vähendamises. Seetõttu peaks vajadusel süsteemi analüüsima iga natukese aja tagant, et oleks võimalik hinnata seni kulunud vahendeid vältimatutele kulutustele ning teha muudatusi paindlikult vastavalt muutunud oludele. Sellisel juhul võimaldaks see hinnata kõige paremini, millised hüvitatavad kulud avaldavad kõige enam survet Välisministeeriumi eelarvele tulevikus.

Võimalusel vaadata üle kolimiskulude täiendav standardiseerimine ja paketiseerimine, et vähendada üksikjuhtumitel põhinevat läbirääkimisruumi ja kulude varieeruvust. Jätkata turupõhiste elamispindade piirmäärade rakendamise ja standardiseeritud elukalliduse ja teenistuskoha raskusastmete kriteeriumitega

Jätkata regulaarset pikaajalise välislähetustasude ja kulude hüvitamise süsteemide võrdlust teiste pikaajalist rahvusvahelist lähetust kasutavate organisatsioonidega (ELi institutsioonid, rahvusvahelised organisatsioonid, teised riigid). See annab võimaluse teha süsteemis vajadusel põhjendatud muudatusi või kinnitada kehtiva mudeli jätkuvat mõistlikkust.

Mõju riigieelarvele

Otsest kokkuvõtet ei teki, sest meetmete eesmärk ei ole hüvitiste taseme vähendamine. Järsud muudatused kätkevad riski välisteenistuse toimivusele ja järelkasvule, mille kaudsed värbamis- ja asenduskulud võivad ületada saavutatava kokkuvõtte.

Kolimiskulude standardiseerimine ja paketiseerimine vähendavad kulude varieeruvust ning üksikjuhtumite läbirääkimistega seotud halduskoormust. Turupõhised piirmäärad ja regulaarne võrdlus teiste riikidega hoiavad kulude kasvu seotuna turutingimustega ning parandavad prognoositavust.

Sanktsioonide rakendamise ja järelevalve koordineerimine

Ülevaade

Rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamine ja järelevalve on Venemaa täiemahulise agressiooni järel kujunenud üheks Eesti välis- ja julgeolekupoliitika keskseks praktiliseks ülesandeks. Sanktsioonide maht ja keerukus on oluliselt kasvanud ning nende tõhus rakendamine eeldab mitme asutuse koostööd nii poliitika kujundamisel, järelevalves kui rikkumiste menetlemisel. Eestis täidab Välisministeerium sanktsioonide riigisisese rakendamise koordineerivat rolli, samas kui järelevalve ja menetluspädevused on jaotatud erinevate asutuste vahel vastavalt sanktsiooni liigile (sh Rahapesu Andmebüroo, Finantsinspeksioon, Maksu- ja Tolliamet, Politsei- ja Piirivalveamet).

Sanktsioonide rakendamise süsteem tugineb rahvusvahelise sanktsiooni seadusele ning 2022. aastal moodustatud sanktsioonide rakendamise juhtrühmale, mis kohtub regulaarselt ning mille eesmärk on tagada infovahetus ja tegevuste koordineerimine. Seadusandlik raamistik on viimastel aastatel täienenud ning 2024–2025 jõustunud muudatused on täpsustanud nii vastutavate asutuste rolle kui sanktsioonirikkumiste menetlemist. Samuti on 2024. aastal tugevdatud järelevalvet välispiiril, sh täieliku tollikontrolli rakendamine olulisemates piiripunktides.

Probleem

Sanktsioonide rakendamise süsteem on detsentraliseeritud, mis tähendab, et iga asutus toimib oma pädevuse piires. Sanktsioonide järelevalve ulatuse kasv – eriti välispiiril ja finantssanktsioonide rakendamisel – on toonud kaasa püsiva vajaduse täiendavate ressursside järele, samal ajal kui mõju mõõtmine ja riskipõhine prioriseerimine on alles kujunemas.

Sanktsioonide maht ja keerukus tõenäoliselt püsivad või kasvavad ka kesk-pikas vaates ning Välisministeeriumi hinnangul on selleks vajalikud regulatsioonid ja pädevused piisaval määral olemas. Sellegipoolest võib mõne uue sanktsiooni lisandumine tähendada vajadust operatiivseks reageerimiseks õigusloomes. Praktika on näidanud, et Eesti on EL liikmesriikidest üks agiilsemaid ja põhjalikumaid sanktsioonide rakendajaid.

Erasektori jaoks võib sanktsioonidega kasvavate kohustuste rohkus suurendada nende halduskoormust ning võib takistada majanduse arengut. Samal ajal suurendab sanktsioonide lisandumine omakorda järelevalve- ja menetluskulusid riigile.

Tõhustamisvõimalused

Tõhustamispotentsiaal seisneb pädevate asutuste ja ettevõtete paremas ettevalmistuses ning teadlikkuse tõstmises uute sanktsioonide jõustamisel. See võimaldaks suunata ressursid sihistatult eelkõige vajalike muudatuste tegemiseks protseduurides ja praktikates ning vältida madala riskiga juhtumite üleliigset kontrollimist.

Erasektorile suunatud juhendmaterjalide puhul on võimalik tugevdada ühtse ja ajakohase teabe „ühest kohast“ pakkumist, vähendades seeläbi eksimustest tulenevaid rikkumisi ja nendega kaasnevat järelevalve- ja menetluskooormust riigile.

EL tasandi regulatiivsete muudatuste rakendumisel (sh sanktsioonirikkumiste kriminaliseerimine) on võimalik senisest enam keskenduda mõõdikupõhisele juhtimisele ning sujuvamale üleminekule uute sanktsioonide puhul, et toetada nii õiguskindlust kui ka ressursisäästu.

Mõju riigieelarvele

Järelevalve maht püsib või kasvab, mistõttu realistlik mõju on ressursivajaduse kasvu pidurdamine. Riskipõhine prioriseerimine suunab järelevalveressursi kõrge riskiga juhtumitele ja väldib madala riskiga juhtumite üleliigset kontrollimist.

Erasektorile suunatud ühtne juhendmaterjal vähendab eksimustest tulenevaid rikkumisi ning riigi järelevalve- ja menetluskoormust, samuti ettevõtete halduskoormust. Rahalist mõju ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata.

Rahvusvaheline mainekujundus ja kommunikatsioon

Eesti rahvusvaheline mainekujundus toimub Välisministeeriumi ja Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse koostöös, kus esimene vastutab väliskommunikatsiooni ja kultuuridiplomaatia eest saatkondade kaudu ning teine haldab *Brand Estonia* raamistikku ja keskset tööriistakasti. Team Estonia raamistik ja ühised töögrupid loovad aluse ühtsete sõnumite kasutamiseks ning viimastel aastatel on dubleerimist teadlikult vähendatud, näiteks „Eesti kultuur maailmas“ meetme täpsustamise ja EIS-i riigiturunduse meeskonna loomise kaudu. Eelarverevisjoni vaates ei ole peamine risk seetõttu mitte sisuline dubleerimine, vaid see, et sarnase sihiga tegevused asuvad eri eelarveridadel ja programmides, mistõttu kogukulu ja ühikukulu ei ole hinnatavad.

Valdkonna eelarveline maht on väike ning sisulist kokkuhoiupotentsiaali ei ole tuvastatud. Mõistlik on jätkata *Brand Estonia* varamu käsitlemist eelistatud lähteplatvormina, planeerida fookusriikide kampaaniad Team Estonia raamistikus ühiselt ning pakkuda saatkondadele ja kultuuriatašeedele juhendamist keskse tööriistakasti kasutamiseks. Need meetmed vähendavad uute visuaalide ja mikrokampaaniate tellimise vajadust ning annavad mõõduka mastaabisäästu tootmises ja ostudes, kuid ärahoitud kulu ei ole praeguse eelarvelise käsitluse juures võimalik hinnata. Konservatiivne eeldus on, et meetmed hoiavad kulud stabiilsena ka tegevusmahu kasvu korral, näiteks kõrgetasemeliste rahvusvaheliste kandideerimiste või eesistumiste ajal.

Ukraina toetamise kogukulud

Eesti panus Ukraina toetamisel on alates 2022. aastast olnud nii absoluutarvudes kui ka SKP suhtes suur, ulatudes aastatel 2022–2026 üle 1,1 miljardi euro, millest ligikaudu 805 miljonit moodustab sõjaline abi, ning koos planeeritud panustega ligikaudu 1,2 miljardi euron aastaks 2027. Oluline osa sellest ei ole ühekordsed kulud, vaid pikaajalised kohustused: kahepoolne julgeolekulepe näeb aastatel 2024–2027 ette vähemalt 0,25% SKP suuruse iga-aastase sõjalise toetuse kuni kümneaastase horisondiga, millele lisanduvad mitmesse eelarveaastasse ulatuvad kaitsetööstuse lepingud ning kaudne panus EL-i eelarve kaudu. Eraldi kuluartikkel on ligikaudu 34 000 ajutise kaitse saanud ukrainlase vastuvõtt ja toetamine Eestis. Kulud on hajutatud ministeeriumide, programmide ja eelarveridade vahel ning raporteerimisloogika on ebaühtlane, sest OECD ODA raamistik ei hõlma sõjalist abi ega enamikku sõjapõgenikega seotud kuludest pärast esimest viibimisaastat. Seetõttu puudub keskselt võrreldav ülevaade Eesti tegelikust kogukulust.

Toetuse maht ei ole eelarverevisjoni vaates vähendatav, sest see tuleneb välis- ja julgeolekupoliitilisest valikust ning lepingulisest kohustusest. Tõhustamine seisneb

läbipaistvuses ja planeeritavuses. Ametkondadeülene koondvaade, mis eristab sõjalised, humanitaar-, tsiviil- ja vastuvõtukulud ning hõlmab ka pikaajalisi kohustusi ja mitmeaastaseid lepinguid, võimaldab need eelarvestrateegias korrektselt kajastada ja vältida nende ootamatut avaldumist eelarves. Toetusliikide mõjupõhine analüüs loob aluse prioriteetide seadmiseks ja kommunikeerimiseks. Kodumaiste kaitsetööstushangete puhul jääb osa kulust Eesti majandusse ja maksubaasi, kuid selle ulatust ei ole võimalik hinnata. Suurim eelarveline tõhustamiskoht on sõjapõgenike vastuvõtukulude sidumine töö- ja haridusmeetmete tulemuslikkusega, sest kiirem tööturule jõudmine asendab sotsiaalkulu maksutuluga.