

Ülevaade riigiorganisatsioonist. Vahekokkuvõte

Andmed uuendatud seisuga november 2013

SA Eesti Koostöö Kogu on koostanud Riigipidamise kava programmi raames riigiorganisatsiooni ülevaate. Selle alusel on kavas läbi viia nn riigi röntgen ning koostada põhjalikke analüüse. Teadaolevalt on selline andmekogu ainulaadne: siin on kaardistatud kõik riigi ja kohaliku omavalitsuse ameti- ja hallatavad asutused, sihtasutused, äriühingud ja mittetulundusühingud.

Käesoleva ülevaate andmed pärinevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikust registrist, saldoandmike infosüsteemist, äriregistrist, Statistikaametist ning asutuste dokumendiregistritest ja kodulehekülgedelt. Selgitused kujunenud olukorra kohta tuginevad lisaks avalikele materjalidele ja analüüsidele ka intervjuudele ministeeriumite kantsleritega, mis toimusid 2013. aasta esimesel poolaastal.

Kuna tegemist on suure andmemahuga, mis pidevalt täpsustub (asutusi pidevalt luuakse, lõpetatakse ja kujundatakse ümber), siis ka täpsed andmed pidevalt muutuvad. Seetõttu ei pruugi täpsed numbrid olla igal ajahetkel õiged ja soovitatav on rääkida üldproportsioonidest, mis vähemalt lähiajal suuresti ei tohiks muutuda. SA Eesti Koostöö Kogu koondab kogutud andmed kodulehele www.riigipilt.ee.

SA Eesti Koostöö Kogu programmijuht Külli Taro ootab kõik täpsustusi, parandusi, kommentaare ja küsimusi oma e-posti aadressile kylli@kogu.ee.

KESKVÕIM

Käesolev ülevaade hõlmab kõiki põhiseaduslikke institutsioone, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, valitsusasutusi, hallatavaid asutusi ja riigi asutatud või riigi osalusega juriidilisi isikuid (äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud) ning kohtuasutusi. Keskväime tasandil oli selliseid üksuseid käesoleva ülevaate koostamise ajal kokku 444. Kui nende hulgast maha arvata suur hulk mittetulundusühinguid, milles riik on kohustuslik liige (maaparandusühingud ja korteriühistud), kuid mis tegelikult riigi igapäevase tegevusega suuresti seotud pole, jääb järgi **ligikaudu 336 asutust**.

Tähelepanu tuleb pöörata, et loendatud on üksnes eraldiseisvaid asutusi, mitte nende struktuuriüksuseid (nt valitsusasutuste regionaalseid üksuseid, Kaitseväge üksuseid või välissaatkondi). Ülevaates on püütud hõlmata ka selliseid asutusi, kus riigile kuuluv eraldiseisev juriidiline isik on omakorda asutanud uue juriidilise isiku (ülevaate numbrites ei ole arvestatud avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutatud eraldiseisvaid juriidilisi isikuid, kus ükski valitsusasutus otseselt asutajaõiguste teostaja pole).

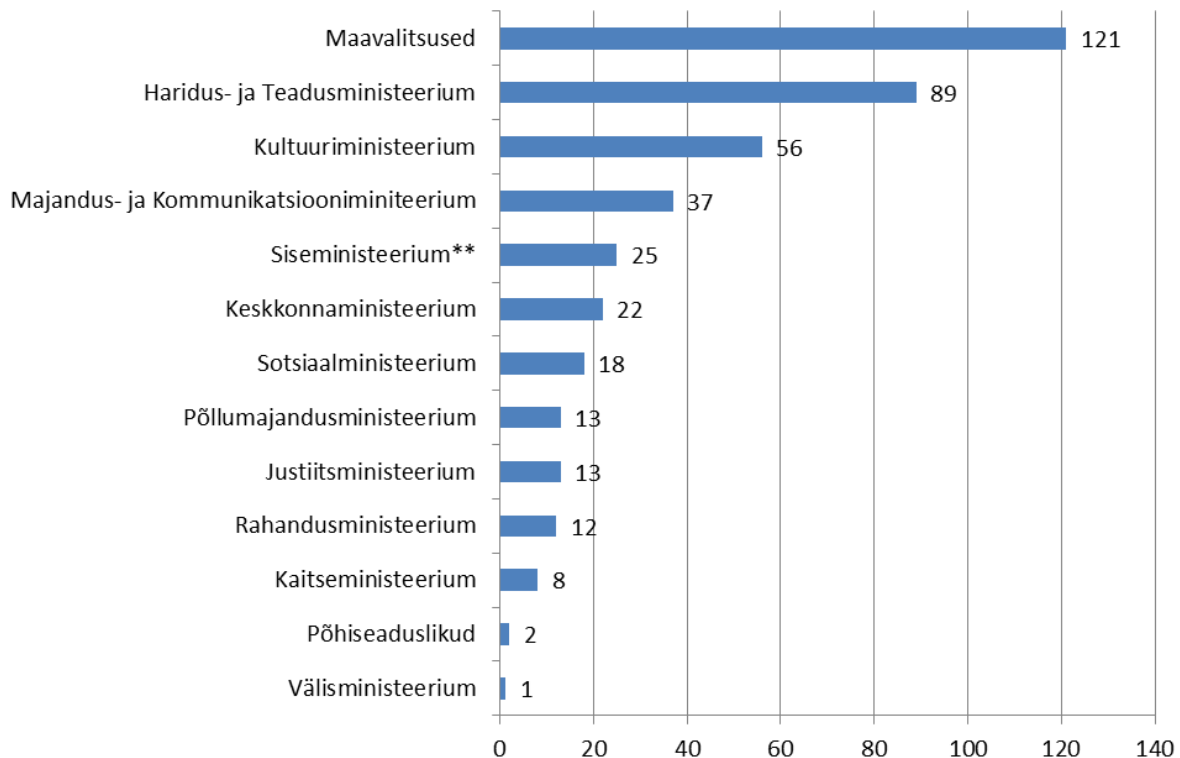
Joonisel 1 on toodud asutuste arv ministeeriumide valitsemisalas¹, arvestamata nende juriidilist vormi. Kusjuures eraldi on välja toodud maavalitsuste haldamisel olevad asutused. **Asutuste arvult** on formaalselt kõige suurem Siseministeeriumi valitsemisala, sest sinna kuuluvad ka maavalitsused.

¹ Mõistega „valitsemisala“ tähistatakse antud analüüsis vastava ministeeriumi reaalpädevusse kuuluvat valdkonda (st valdkonda, millega ministeerium tegeleb). Ministeeriumi valitsemisalasse kuulumine ei tähenda automaatselt alluvussuhteid. Seega näiteks ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud loetakse mõne ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaks, kuigi ministeeriumi pädevuse nende suhtes kehtestab igal konkreetsel juhul seadus. Võrdluseks mõiste „haldusala“ eeldab alluvussuhteid ministeeriumi ja tema haldusala asutuste vahel. Vt näiteks: Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis, Juridica, 1996, nr.4, lk 174-178.

Maavalitsused on riigi esindajad paljudes mittetulundusühingutes (101), millest enamus on maaparandusühistud. Maavalitsused on veel riigi asutajaõiguste teostajad hulgas piirkondliku tähtsusega ning koos omavalitsustega asutatud sihtasutustes (17). Varem haldasid maavalitsused suuremat hulka asutusi, kuid ministereeriumid on viimastel aastatel osa neist maavalitsuste haldusalast endale üle võtnud ja ümber kujundanud (nt Sotsiaalministeerium asenduskodud ja hooldekodud, Kultuuriministeerium muuseumid).

Sisuliselt on kõige suurem Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala, kus on kokku 89 asutust, neist 71 hallatavad asutused (peamiselt koolid). Järgneb Kultuuriministeeriumi valitsemisala (kokku 56 asutust), millest enamuse moodustavad hallatava asutuse või sihtasutusena tegutsevad muuseumid, teatrid jt kultuuriasutused². Edasi tuleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala (kokku 37 asutust), kus suurima grupi moodustavad äriühingud (18). Kõige vähem eraldiseisvaid asutusi on Välisministeeriumi valitsemisalas (1 sihtasutus).

Joonis 1. Asutuste* arv ministereeriumite, maavalitsuste ja põhiseaduslike institutsioonide valitsemisalas



*Hõlmab avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, valitsusasutusi, hallatavaid asutusi ja riigi asutatud või riigi osalusega juriidilisi isikuid (äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud). Ei hõlma ministereeriume (11), Riigikantseleid ega põhiseaduslikke institutsioone (7) endid.

** Siseministeeriumi alla on arvestatud ka maavalitsused (15), ent mitte maavalitsuste haldamisel olevaid asutusi või neid, kus maavalitsused on riigi esindusõiguste teostajad. Need on toodud välja maavalitsuste real.

Allikad: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, saldoandmike infosüsteem, ärireister, asutuste koduleheküljed.

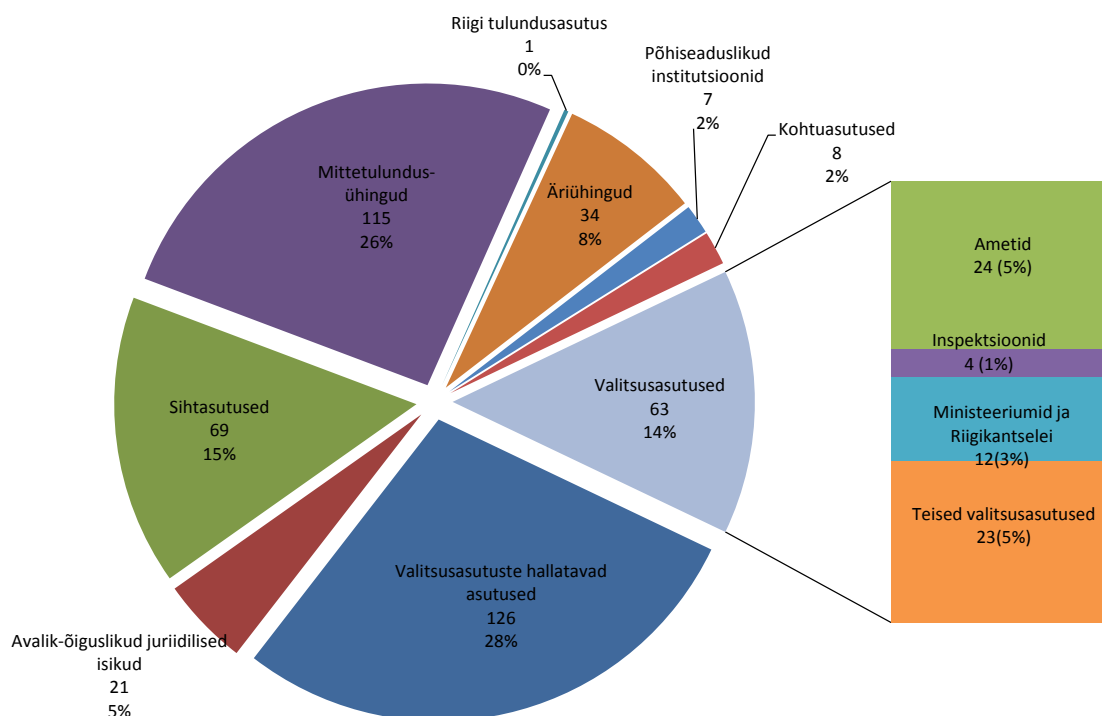
² Ülevaate koostamise ajal on Kultuuriministeerium saatnud Vabariigi Valitsusele kooskõlastamiseks ettepaneku Eesti Vabaõhumuuseum, Eesti Tervishoiu Muuseum ning Ennistuskoda „Kanut“ ümberkorraldamiseks.

Siinne analüüs näitab üksnes asutuste arvu ning tuleb meeles pidada, et asutuste suurused nii töötajate, eelarve kui ülesannete mõttes on väga erinevad. See ei ole kindlasti ammendav analüüs riigi organisatsioonist, ent heidab sellele pilgu ühe võimaliku vaatenurga alt. Asutuste arv näitab, kui paljude erinevate üksustega riik igapäevaselt tegutseb, peegeldades mingil määral riigi tegevuse ulatust ja intensiivsust erinevates valdkondades. Seosed asutuste arvu ja valdkonna kulude vahel ei ole ühesed. Näiteks kui riigieelarve valitsemisalade kaupa ära jaotada, siis moodustavad Sotsiaalministeeriumi kulud ligikaudu 40% riigieelarvest, kuid asutuste arvult Sotsiaalministeerium nii silmapaistev ei ole. Sotsiaalkulud nõuavad küll valdava osa riigieelarvest, kuid organisatsioonilises mõttes ei võta see riigilt igapäevaselt nii suurt tähelepanu.

Samas tingib suurem riigiga seotud asutuste arv valdkonnas kahtlemata ka suuremaid kulusid riigieelarvest. Kui näiteks rahvusvahelises võrdluses jääb silma, et Eesti riigieelarve kulud on võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega suured just haridus- ja kultuurivaldkonnas, siis see on korrelatsioonis ka asutuste suure hulga nii Haridus- ja Teadusministeeriumi kui Kultuuriministeeriumi valitsemisalas.

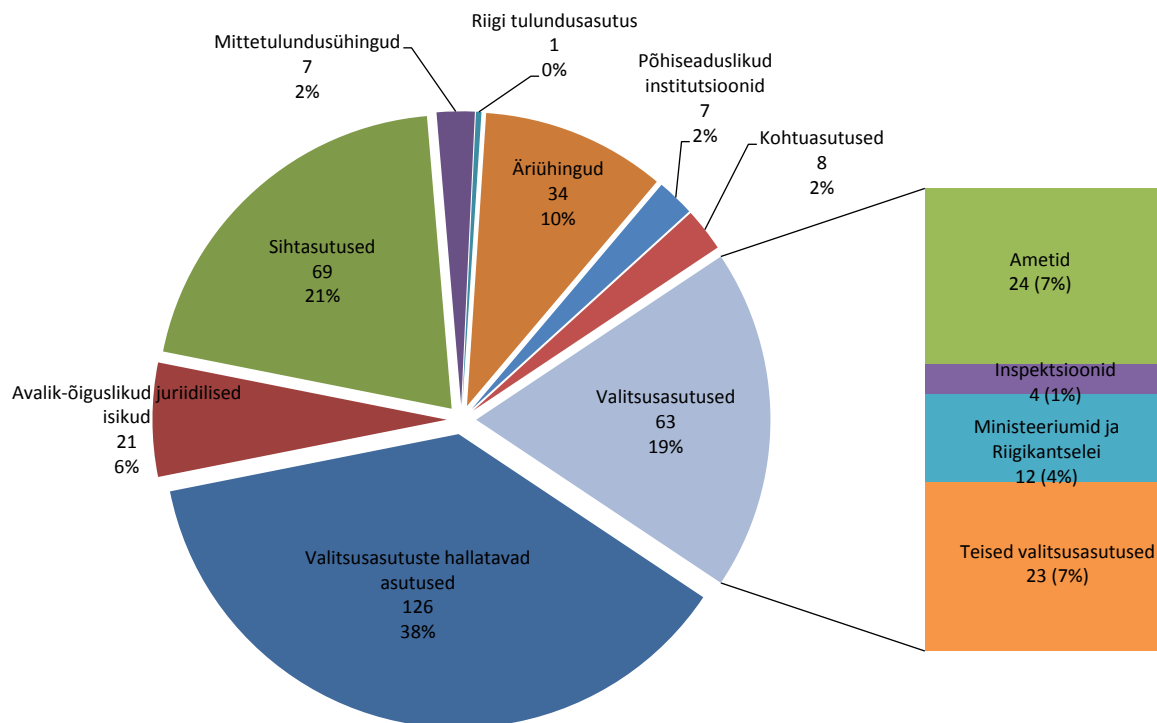
Joonistel 2 ja 3 on toodud keskvõimu asutuste jagunemine õigusliku vormi alusel. Joonisel 2 on arvesse võetud kõik kaardistatud asutused. Joonisel 3 on arvestusest välja võetud mittetulundusühingutena tegutsevad maaparandusühingud ja korteriühingud, mille kohustuslik liige riik on. Joonis 2 on faktiliselt korrektsem, ent riigi igapäevase tegevuse analüüsimisel ja eriti võrdluses kohaliku omavalitsuse tasandi proportsioonidega on parem aluseks võtta Joonis 3.

Joonis 2. Riigi asutatud või osalusega asutuste jagunemine õigusliku vormi alusel (asutuste arv, osakaal kõigist asutustest)



Allikad: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, saldoandmike infosüsteem, äriregister, asutuste koduleheküljed.

Joonis 3. Keskvõimu asutuste jagunemine õigusliku vormi alusel, ilma maaparandusühistute ja korteriühistuteta (asutuste arv, osakaal kõigist asutustest)



Allikad: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, saldoandmike infosüsteem, äriregister, asutuste koduleheküljed.

Traditsiooniliselt on täidesaatva võimu asutusteks olnud valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused. Ka Vabariigi Valitsuse seadus ütleb siiani, et Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu vahetult või valitsusasutuste kaudu. **Valitsusasutuste** hulka kuuluvad ministeeriumid ja Riigikantselei, ametid ja inspeksioonid, aga ka maavalitsused, Kaitsevägi, Rahvusarhiiv, Prokuratuur, vanglad, Häirekeskus. Inspeksiooni kui eraldiseisva asutuse tüübi roll hakkab kaduma. Neid on järel veel ainult 4 ja uusi pole ammu juurde loodud. Veel 2006. aastal tegutses näiteks 9 inspeksiooni. Samu ülesandeid täidavad ametid ja inspeksiooni kui eraldiseisva, üksnes järelevalvele keskendunud asutuse loomist ei peeta enamasti mõttekaks. Leitakse, et ameti vorm võimaldab erinevaid funktsioone enam integreerida (lisaks järelevalvele on oluline ka ennetustegevus, nõustamine, poliitikakujundamine). Ametitest alustasid viimati tööd 2010. aastal Põllumajandusamet (loodi Taimetoodangu Inspeksiooni, piirkondlike maaparandusbüroode ja Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisbüroo ühendamisel) ja Terviseamet (loodi Tervisekaitseinspeksiooni, Tervishoiuameti ja Kemikaalide Teabekeskuse ühendamisel) ning 2009. aastal Keskkonnaamet (loodi keskkonnateenistuste, looduskaitsekeskuse ning kiirguskeskuse baasil). Alates 2010. aastast tegutsevad ühe asutusena ka Politsei- ja Piirivalveamet. Muutunud on ka Riigikantselei kui valitsusasutuse roll. Riigikantselei on andnud mitmeid ülesandeid üle ministeeriumidele ning tema valitsemisalas ei ole enam ühtegi asutust. Viimati võttis Haridus- ja Teadusministeerium 2012. aasta algusest Riigikantseleilt üle Rahvusarhiivi.

Kõige enam on endiselt **hallatavaid asutusi**, kuigi nende arv on aastatega vähenenud. Mitmeid hallatavaid asutusi on ümber kujundatud sihtasutusteks. Kõige arvukama grupi moodustavad koolid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas ning muuseumid Kultuuriministeeriumi

valitsemisalas. Mitte ühtegi hallatavat asutust ei ole enam Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil. Hiljuti loodud uued hallatavad asutused on näiteks Keskkonnaagentuur, Riigi Tugiteenuste Keskus ning Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus.

Omanäolise grupi moodustavad **avalik-õiguslikud juriidilised isikud**, millest igaihe tegevus on reguleeritud omaette seadusega. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute loomise põhjendused, roll ja ka juhtimisskeemid on üsna erinevad. Enamasti on need loodud valdkondades, kus peetakse oluliseks teatud sõltumatust, isetegutsemist või erilist regulatsiooni. Avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid on liigitatud ühendusteks, asutusteks ja fondideks.³ Ühenduste ehk korporatsioonide esmatunnuseks on liikmeskond ning neil on oma asjade ajamisel enesekorraldusõigus. Eelkõige kuuluvad siia kutseühendused (Audiitorkogu, Eesti Advokatuur, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda ning Notarite Koda), mida ei arvata valitsussektori⁴ hulka. Ent ühenduseks võiks lugeda ka Kaitseliidu ning Teaduste Akadeemia, mille tegevust rahastatakse riigieelarvest. Tegemist on valdkondadega, mida riik peab oluliseks reguleerida (näiteks tegutsemine kutsealal), kuid on andnud selle pädevuse ühendustele endale. Avalik-õiguslike asutuste peamiseks eesmärgiks on osutada teatud nn avalikke teenuste, millesse riigi otsest sekkumist ei peeta heaks tavaks. Siia gruppi kuuluvad näiteks Rahvusringhääling, Rahvuskooper ja Rahvusraamatukogu, aga ka teadus- ja arendusasutused (ehk peamiselt 6 avalik-õiguslikku ülikooli)⁵, ent neil on ka teatud ühenduse tunnused. Kolmanda grupi moodustavad fondi ehk sihtasutuse põhimõtetel tegutsevad avalik õiguslikud juriidilised isikud, mille peamiseks ülesandeks on jagada teatud osa riigieelarve rahast ning seeläbi kujundada ka väiksemal või suuremal määral valdkonnapoliitikat. Siia gruppi võiks lugeda Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa, Eesti Kultuurkapitali, aga ka Tagatisfondi ja Eesti Arengufondi.

Erinevate avalik-õiguslike isikute juhtimisskeem on väga erinev. Näiteks erinevad oluliselt nõukogu moodustamise põhimõtted: kas ja kui suures ulatuses on nõukogu liikmeks valitsuse esindajad, Riigikogu liikmed, valdkonna tunnustatud asjatundjad või esindusorganisatsioonide nimetatud liikmed; kas minister kuulub ametikoha järgi nõukogusse, kuidas valitakse esimees. Sellest tulenevalt on ka täitevvõimu võimalused asutuste töösse sekkuda väga erinevad. Näiteks Eesti Haigekassa 15st nõukogu liikmest ei nimeta Vabariigi Valitsus ainult kahte (kuigi ka mitmete teiste liikmete nimetamisel peab valitsus lähtuma teatud organisatsioonide tehtud ettepanekutest). Tartu ülikooli nõukogu 11st liikmest 5 nimetab haridus- ja teadusminister. Seevastu Eesti Rahvusringhäälingu nõukogusse ei ole valitsusel õigus ühtegi esindajat nimetada, nõukogu moodustatakse Riigikogu liikmetest ja tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjatest. Teaduste Akadeemia kõrgeim juhtimisorgan on hoopis üldkogu, mille moodustavad kõik Eesti Teaduste Akadeemia akadeemikud. Sarnaselt moodustavad ka kutseühenduste juhtorganid nende ühenduste liikmed. Enamasti valivad nõukogu liikmed ise esimehe, kuid näiteks Eesti Kultuurkapitali nõukogu esimees on seaduse alusel alati kultuuriminister. Uusi avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid pole ammu juurde loodud. Viimati asutati täiesti uue avalik-õigusliku isikuna Eesti Arengufond aastal 2006.

³ Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis, *Juridica*, 1996, nr.4, lk 174-178. Justiitsministeeriumi kommentaarid.

⁴ Valitsussektor hõlmab avaliku sektori üksusi, keda ei loeta turutootjateks ja keda finantseeritakse peamiselt kohustuslike maksete abil, mida teevad teistesse sektoritesse kuuluvad üksused (st finantseerimist riigieelarvest). Eestis jagatakse valitsussektor kolmeks allsektoriks: keskvalitsus, kohalikud omavalitsused, sotsiaalkindlustusfondid. Allikas: Rahandusministeerium.

⁵ K. Merusk on 2006. aastal liigitatud ülikoolid hoopis ühendusteks, millel on teatud avalik-õigusliku asutuse tunnused (vt Merusk, K. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis, *Juridica*, 1996, nr.4, lk 174-178). Ent tänases kontekstis võiks neid lugeda pigem avalik-õiguslikuks asutuseks.

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud, eelkõige ülikoolid on omakorda asutanud hulga eraõiguslikke juriidilisi isikuid (nt OÜ Tartu Ülikooli Kirjastus, MTÜ Tartu Üliõpilasküla, Tartu Ülikooli Üliõpilaskonna Sihtasutus, OÜ Muusa Majutus, SA Eesti Maaülikooli Mahekeskuse, OÜ Eerika Farm, MTÜ Eesti Maaülikooli Spordiklubi, MTÜ Tallinna Ülikooli Spordiklubi, SA Tallinna Ülikooli Arendusfond). Ülikoolide 2012. aasta majandusaruannete põhjal on selliseid seotud juriidilisi isikuid üle 30. Kuna pole selged riigi kohustused selliste üksustega seoses, siis ei ole neid käesolevasse ülevaatesse ka hõlmatud (v.a SA Tartu Ülikooli Kliinikum, kus riik on Sotsiaalministeeriumi kaudu otseselt üks asutajatest)⁶. Kuigi Rahandusministeerium teeb iga-aastaselt riigi osalusega äriühingutest, sihtasutustest ja mittetulundusühingutest ülevaateid, siis avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutatud äriühinguid, sihtasutusi ega mittetulundusühinguid neis ülevaadetes ei hõlmata.

Üha enam kasutatakse avaliku sektori ülesannete täitmiseks **eraõiguslikke juriidilisi isikuid**. Kõige levinumaks eraõiguslikuks vormiks on kujunenud **sihtasutused**. Käesoleva ülevaate koostamise hetkel oli keskvoimu tasandil 69 sihtasutust, ent nende arv tulevikus kindlasti suureneb (nt seoses muuseumide muutmise sihtasutusteks). Veel kümme aastat tagasi oli näiteks 60 riigi poolt asutatud sihtasutust. Juurde on loodud nii uusi sihtasutusi kui ka hallatavaid asutusi ümber kujundatud (näiteks teatrite ja muuseumide muutmine sihtasutusteks). Uusimad loodud sihtasutused, mis pole otseselt seotud mõne hallatava asutuse ümberkujundamisega on näiteks Sihtasutus Tuuru, Eesti Interneti Sihtasutus, SA Ida-Virumaa Tööstusalade Arendus. Sihtasutusi luuakse äärmiselt erineval eesmärgil ja sellest tulenevalt on ka nende tegevuse spetsiifika väga avar. Rahandusministeerium on jaganud sihtasutused tüübi alusel nelja gruppi⁷:

- 1) sihtasutused, mis tegelevad peamiselt toetuste vahendamise, tulude enamiku moodustavad sihtfinantseerimise tulud, omatuluseid ei teenita, või teenitakse ebaolulises matus. Siia gruppi kuuluvad nt SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, SA Archimedes, SA Eesti Teadusfond, Ettevõtluse Arendamise SA;
- 2) sihtasutused, mis tegelevad neile antud vara baasil teenuste osutamisega ning teenivad seeläbi ka omatuluseid. Siia paigutatakse peamiselt tervisespordikeskused, teatrid ja muuseumid, aga ka Eesti Infotehnoloogia SA;
- 3) sihtasutused, mis oma tegevuspõhimõtelt on suhteliselt sarnased äriühingutele. Siia kuuluvad peamiselt haiglad, samuti Riigi Infokommunikatsiooni SA, SA Eesti Akrediteerimiskeskus, Eesti Interneti SA, Maaelu Edendamise SA, SA KredEx, Laulu- ja Tantsupeo SA ning SA Kultuurileht.
- 4) sihtasutused, mis tegelevad mõne ühiskonnale või riigile vajaliku teenuse osutamisega või muu tegevusega, mida finantseeritakse valdavalt sihtfinantseerimise tulude abil. Siia gruppi on klassifitseeritud maakondlikud arenduskeskused, lisaks Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus, Eesti E-Tervise SA, Lõuna-Eesti Turism, Eesti Välispoliitika Instituut, Kutsekvalifikatsiooni SA ja SA Eesti Koostöö Kogu.

⁶ Loe lähemalt Riigikontrolli aruandest „Kõrgkoolide tulemuslepingute täitmine“ (kättesaadav <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=12008&AuditId=2258>) ning Rahandusministeeriumi „Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruandest 2011. aasta kohta“ (kättesaadav <http://www.fin.ee/doc.php?107726>).

⁷ Rahandusministeerium koostab igal aastal põhjaliku aruande riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevuse kohta (kättesaadavad <http://www.fin.ee/riigi-osalusega-ariuhingute-ja-sihtasutuste-arued>). Viidatud neljast jaotust kasutati viimati 2010. aasta koondaruandes.

Kuigi võib vaielda, milline sihtasutus peaks just millisesse gruppi kuuluma, või kuidas grappe täpselt klassifitseerida (nt miks haiglad on nagu äriühingud, ent teatrid või muuseumid mitte), siis iseloomustab selline jaotus hästi sihtasutuste tegevuse ulatust ja iseloomu. Märkimisväärselt on viimastel aastatel nii töötajate kui töötajate osas kasvanud esimene grupp (toetuste vahendamise tegelevad sihtasutused). Kui mujal riigisektoris töötajate arv väheneb, siis need sihtasutused jõudsalt laienevad. Sihtasutuste roll on muutunud eriti tähtsaks seoses Euroopa Liidu toetusraha jagamisega.

Äriühingute arv keskvoimu tasandil on aastatega langenud. Kui praegu on riik osanik 34-s äriühingus, siis näiteks 2003. aastal osales riik kokku 51-s tegutsevas äriühingus. Rahandusministeeriumi ja Riigikontrolli seisukohtade alusel võib äriühingud nendes osalemise eesmärkide järgi jagada viide rühma⁸:

- 1) äriühingud, kes tavapärasel majandustegevuses osaledes täidavad mingit riiklikult olulist (avalikku) funktsiooni ja/või on monopoolses seisus (nt AS Tallinna Sadam, Eesti Energia AS, AS Tallinna Lennujaam);
- 2) äriühingud, kelle põhiliseks teenuse ostjaks on riik (nt Riigi Kinnisvara AS, AS Andmevara, AS A.L.A.R.A.);
- 3) äriühingud, kes tegutsevad turul, kus teenuse osutamine kulupõhisest hinnakujundusest lähtudes muudaks teenuse hinna tarbijale ebaproportsionaalselt kalliks (nt AS Saarte Liinid, AS Elektriraudtee);
- 4) äriühingud, kelle teenuste põhiline ostja pole riik ja kes tulenevalt turusituatsioonist või riiklikust regulatsioonist on sunnitud müüma oma teenust alla omahinna (AS Vireen, AS Vanglatööstus).
- 5) äriühingud, mille põhieesmärgiks on riigile kasumi teenimine (näiteks AS Eesti Loto).

Peamiselt on äriühingud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas (18 äriühingut) ning Rahandusministeeriumi valitsemisalas (5 äriühingut). Olulise muutusena tõsteti 2013. aastal Eesti Energia AS Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalast Rahandusministeeriumi valitsemisalasse. Ühe trendina võib välja tuua praktika, kus näiteks riigi asutatud sihtasutus on mõne eraldiseisva tegevuse korraldamiseks loonud omakorda eraldi äriühingu. Näiteks AS EITSA Kinnisvara tegeleb Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse kinnisvara haldamisega, SA Eesti Filmi Instituudile kuuluv OÜ Tallinnfilm haldab kino Artist. Riigi tulundusasutusel Riigimetsa Majandamise Keskus on eraldi ettevõtte AS Eesti Metsataim, mis tegeleb potitaime toomise ja müügi-ga. On ka vastupidist praktikat. Näiteks AS Levira on asutanud sihtasutuse Tallinna Teletorn.

Mittetulundusühingute suur arv on mõnevõrra eksitav, sest enamuse moodustavad sellest maaparandusühistud, mille kohustuslik liige on riik maa omanikuna. Lisaks on seoses mõnede säilinud ametikorterite tõttu riik liige ka korteriühistutes. Enamustes maaparandusühistutes tegutsevad riigi esindajatena maavalitsused, mis on Siseministeeriumi valitsemisalas. Korteriühistutega on kõige enam seotud Keskkonnaministeerium. Selliseid mittetulundusühinguid, mis ei ole maaparandusühistud või korteriühistud, on kokku ainult 7 ja neist 3 on ühistranspordikeskused.

Seoses eraõiguslike juriidiliste isikute kasutamisega riigi ülesannete täitmisel on oluliselt **teisenenud riigi organisatsioon**, selle juhtimis- ja vastutusskeemid. Ka poliitikakujundamine on mitmes valdkonnas olulisel määral suundunud valitsusasutustest sihtasutustesse või ka eraldiseisvate avalik-

⁸ 2002. aastal koostatud koondaruandes riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta jaotas Rahandusministeerium riigi äriühingud nelja rühma, millele Riigikontroll lisas oma „Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2004. aastal“ viienda, kasumi teenimisele suunatud kategooria. Kättesaadav <http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=daZ5WdSnQJ8%>.

õiguslike juriidiliste isikute kätte. Valitsusasutused on üles ehitatud ainujuhtimise põhimõttel, mis tagab selge juhtimis- ja vastutusliini. Sihtasutusi, äriühinguid ja ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid juhitakse mitmel tasandil (enamasti toimub kahetasandile juhtimine nõukogu ja juhatuse kaudu). Sarnaselt avalik-õiguslike juriidiliste isikutega tekivad ka eraõiguslike juriidiliste isikute puhul küsimused sellest, kuidas määratakse näiteks nõukogu, kes sinna kuuluvad, kes tegutsevad riigi nimel, kes vastutavad.

Eraldiseisval juriidilisel isikul on võrreldes valitsusasutuste ja nende hallatavate asutustega suurem tegutsemisvabadus. Ministeeriumid soovivad vähendada oma rolli asutuste igapäevases juhtimises, sellega delegeerida vastutust allpoole ning vähendada ministeeriumi halduskoormust. Vastutus asutuse tegevuse ja toimimise eest peab jääma siiski ministeeriumile, kuid võimalusi otseselt töösse sekkuda jääb vähemaks. Lisaks on näiteks sihtasutuste loomisega oluliselt suurenenud ka Rahandusministeeriumi koormus, sest vastavalt riigivaraseadusele (§ 81 lg 4) valitakse riigi asutatud sihtasutuse nõukogusse vähemalt üks liige rahandusministri ettepanekul. Senise praktika järgi tähendab see enamasti ka Rahandusministeeriumi töötaja nimetamist. Osad ministeeriumite kantslerid tunnustavad aga, et kuigi riigivaraseaduse nõue on hea ja otstarbekas, sest peaks tõstma nõukogu kompetentsi riigi rahanduse alal, on Rahandusministeeriumi pädevad töötajad sageli ülekoormatud ja neil ei jätku aega pühendumiseks.

Selget seaduspära, millal asutatakse sihtasutus või äriühing, ei ole. Näiteks riigi vara baasil oluliste teenuste osutamise tegelevad paljud sihtasutused (nt spordikeskused), ent riigi vara baasil teenuste osutamisega tegeleb ka näiteks äriühingul AS Hoolekandeteenused. Harilikult luuakse eraõiguslikke juriidilisi isikuid juhul, kui on soov hallatavat asutust ümber kujundada. Kui äriühingu asutamist ei peeta sobilikuks, sest majandusüksus ei ole planeeritud kasumit tootma, ongi sihtasutus loogiline valik. Sihtasutuse eeliseks peetakse võimalust kaasata asutamisse strateegilisi partnereid, mis tähendab juhtimisotsustes ka vajadust enam teiste osapooltega läbi rääkida. Näiteks üha enam luuakse sihtasutusi koos kohalike omavalitsustega. Sihtasutuste puuduseks peetakse vastutuse hägustumist. Äriühing kui juriidiline vorm, selle juhatuse vastutus, õigused ja kohustused on detailsemalt reguleeritud kui sihtasutuse, eriti aga mittetulundusühingu juhtimine. Sihtasutuste igapäevast tegevust ei saa minister mõjutada sellises ulatuses nagu äriühingute juures. Aktsiaseltsi ning osühingu puhul saab minister üldkoosoleku kaudu otseselt teostada oma vastutust, kontrollida majandustegevust⁹.

KOHALIKUD OMAVALITSUSED

Ülevaade hõlmab kohalike omavalitsuste ametiasutusi, hallatavaid asutusi ja omavalitsuste asutatud või omavalitsuste osalusega eraldiseisvaid juriidilisi isikuid (äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud). Algne kaardistus koostati ajal, kui Eestis oli veel 226 kohalikku omavalitsust. Pärast oktoobrikuseid kohalike omavalitsuste volikogude valimis jõustusid aga otsused, millega ühinesid 18 omavalitsust ning nende asemel moodustatakse seitse uut omavalitsust. Omavalitsuste koguarv vähenes 215ni. Ühinemislepingutest aga ei järeldu, et peale valla- või linnavalitsuste arvu vähenemise olulisi muudatusi asutuste struktuuris lähiajal ette võetaks.

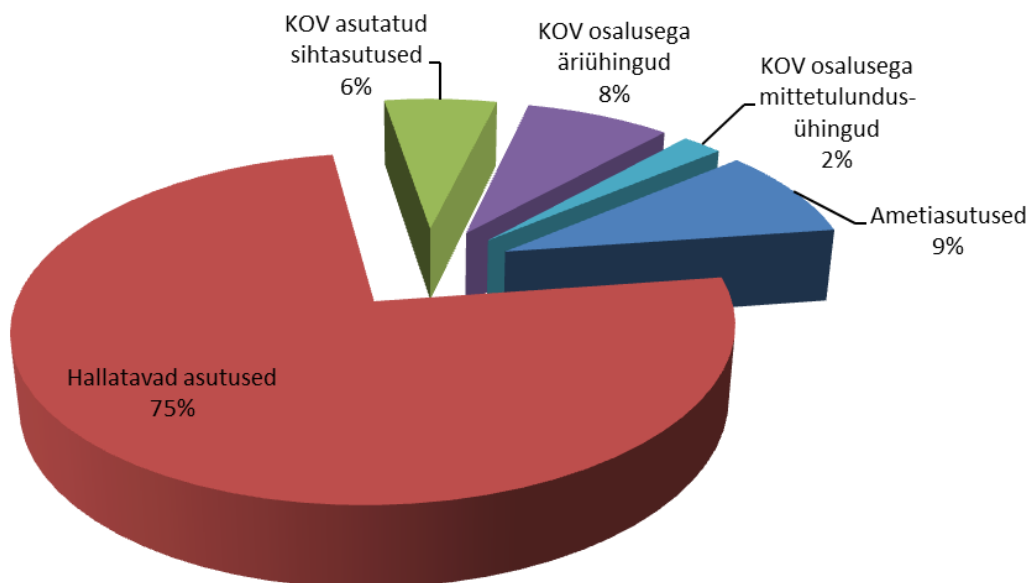
Käesoleva ülevaate koostamise hetkega õnnestunud omavalitsustega seotud asutusi tuvastada 2933. Seejuures natuke üle 10s sihtasutuses ja ligikaudu 5 mittetulundusühingus on osalised nii riik kui omavalitsus(ed). Omavalitsuste asutuste kohta on andmete kogumine väga keeruline ning info pidevalt täpsustub ja täieneb. Lisaks toimub pidevalt asutuste ümberkujundamine, lõpetamine ja uute loomine. Seetõttu ei pruugi numbrid olla igal ajahetkel täpsed ja mõistlikum on kasutada asutuste arvust rääkides suurusjärku **3000 asutust**.

⁹ Riigikontrolli vastus Riigikogu liikmete 2002. aasta 19. juunil esitatud arupärimise Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi moodustamise kooskõlast põhiseadusega.

Igal omavalitsusel on lisaks valla- või linnavalitsusele veel mõni asutus, kuid küllalt on neid omavalitsusi, kus on ainult hallatavad asutused ja mitte ühtegi eraldiseisvat juriidilist isikut (äriühingut, sihtasutust või mittetulundusühingut). Sealhulgas umbes poolesajast sihtasutuses, äriühingus või mittetulundusühingus on asutajaks/osanikuks omavalitsusliit. Tallinnale kuulus 307 asutust.

Joonisel 4 on toodud kohalike omavalitsuste asutuste jagunemine nende õigusliku vormi järgi. Samamoodi nagu keskvõimu analüüsis, on ka siin arvestatud ainult eraldiseisvaid asutusi, mitte nende struktuuriüksusi.

Joonis 4. Kohaliku omavalitsuse asutuste jagunemine õigusliku vormi alusel (osakaal kõigist asutustest)



Allikad: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, saldoandmike infosüsteem, ärireister, asutuste koduleheküljed.

Kohaliku omavalitsuse **ametiasutused** (kokku 259 asutust), mille põhiülesanne on avaliku võimu teostamine, on peamiselt valla- ja linnavalitsused. Üksikutel juhtudel on moodustatud ka osavalla või linnaosa valitsused (Vinni vallas ja Tallinna linnas). Mõnes linnas (peamiselt Tallinnas ja Narvas) on loodud täidesaatvate asutustena ka eraldi ametid. Mujal saadakse võimu teostamise funktsiooni täitmiseks hakkama valla- või linnavalitsuses ühe asutuse osakondadena tegutsedes.

Kui keskvalitsus on jõudsalt tegelenud hallatavate asutuste ümberkujundamisega, siis omavalitsuse tasandil on **hallatavad asutused** endiselt domineerivaks avalike teenuste osutamise vormiks. Keskvõimu tasandil on hallatavaid asutusi jäänud alla 40%, ent omavalitsuse tasandil on koguni kolmveerand hallatavad asutused. Peamiselt on need munitsipaalkoolid, munitsipaallasteaiad, kohaliku omavalitsuse kultuuriasutused ja spordiasutused.

Omavalitsuste osalusega **äriühinguid** on enam kui pooltel (59%) omavalitsustest. Kaardistuse koostamise hetkel oli omavalitsustel kokku 234 äriühingut. Peamiselt on need vee-, soojus- jt kommunaalteenused. On ka hulk varahaldusettevõtteid ning äriühingutena tegutsevad sotsiaalhoolekande ja tervishoiuasutusi. Umbes kümnekond on ka selliseid äriühinguid, mille osanikuks või aktsionäriks on mitu omavalitsust.

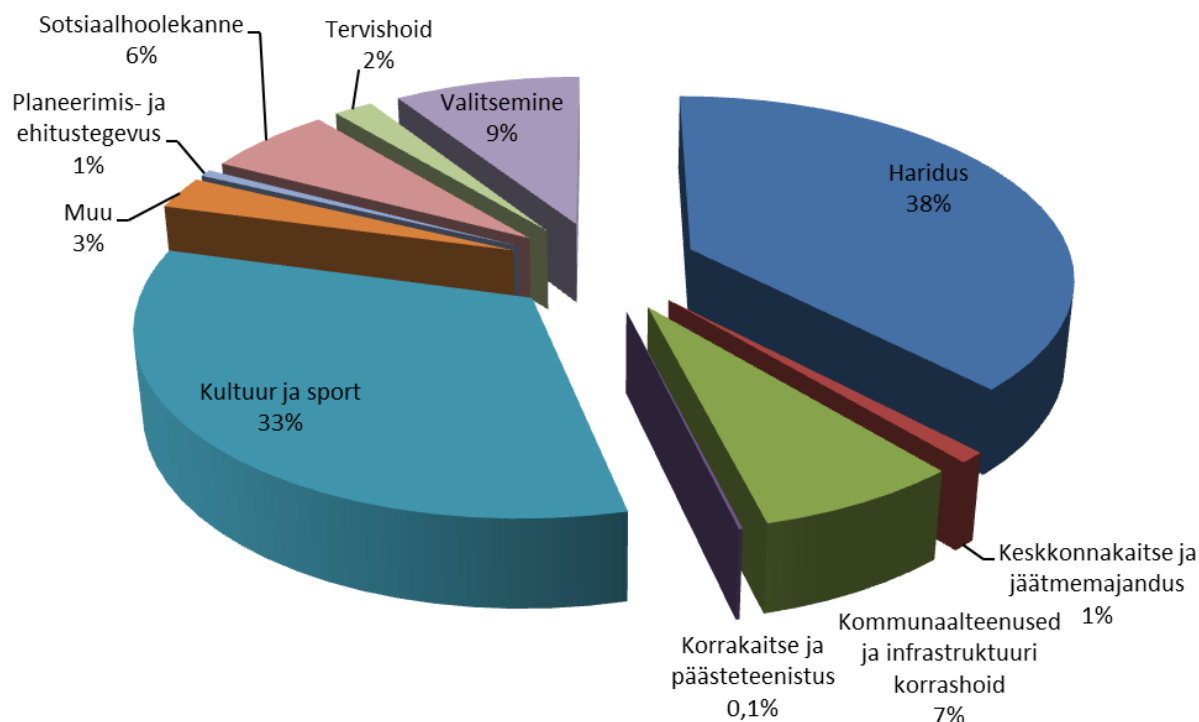
Sihtasutusi on asutanud kolmandik omavalitsustest ning neid leiab pea igast tegevusvaldkonnast. Kokku on omavalitsustega seotud u 180 sihtasutust. Kõige enam on loodud sihtasutusi spordi- ja kultuurimajade haldamiseks, ka suur osa sotsiaalhoolekande asutusi ning arendus- ja ettevõtluskeskusi tegutsevad sihtasutustena. Pea 30 sihtasutust on sellised, kus asutajaks on mitmed, harilikult ühe piirkonna või maakonna omavalitsused. Kümnekond sihtasutust on asutanud koos keskvalitsus (esindajaks harilikult maavalitsus) ja kohalikud omavalitsused.

Mittetulundusühingud jagunevad samuti liikmete arvu järgi kaheks. Esimesed on selliseid, kus liikmeks on ainult üks omavalitsus (kokku u 40) ja nende tegevusvaldkond on äärmiselt mitmekesine. Teine grupp mittetulundusühinguid (kokku parkümmend) on sellised, kus liikmeks on rühm tavaliselt ühe piirkonna omavalitsusi (nt omavalitsusliidud, ühistranspordikeskused, jäätmekeskused, nõustamis- ja aktiveerimiskeskused). Mõne mittetulundusühinguna tegutseva ühistranspordikeskuse liikmeks on üheaegselt nii omavalitsused kui ka keskvalitsus (maavalitsuse esindamisel). Tõenäoliselt on aga omavalitsuste liikmelisusega mittetulundusühinguid veel rohkem. Näiteks tuli välja vaid üks maaparandusühistu, mille liikmeks on omavalitsus, kuigi võiks oletada, et maa omanikuna peaksid omavalitsused olema liikmed paljudes maaparandusühistutes.

Sarnaselt keskvalitsusega ei ole omavalitsustes alati selget reeglit, milline juriidiline vorm teatud tegevusteks valitakse. Sama tüüpi tegevusega tegelevad nii hallatavad asutused, äriühingud, sihtasutused kui ka mittetulundusühingud. Näiteks sadamate, spordikeskuste, kalmistute, turgude jt haldamiseks on loodud nii munitsipaalasutusi kui ka eraldiseisvaid juriidilisi isikuid (peamiselt äriühinguid ja sihtasutusi, harva ka mittetulundusühinguid). Kui keskvalitsuse tasandil on enam eelistatud sihtasutuste loomist, siis omavalitsustes on äriühinguid rohkem kui sihtasutusi, kuid valdavaks teenuste osutamise vormiks on jäänud siiski hallatavad asutused.

Kui keskvalitsuse tasandil saab asutuste **tegevusvaldkonnast** aimu vastavalt sellele, millise ministeeriumi valitsemisalasse see kuulub (vt joonis 1), siis kohalike omavalitsuste asutuste tegevusvaldkonna määratlemiseks tuli käesoleva analüüsi tarbeks kõik asutused ükshaaval ära kaardistada (joonis 5).

Joonis 5. Kohaliku omavalitsuse asutuste jagunemine tegevusvaldkonna alusel (asutuste arvu osakaal kõigist asutustest)



Allikad: Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, saldoandmike infosüsteem, äriregister, asutuste koduleheküljed.

Asutuste tegevusvaldkondade jaotus on koos mõningate kohandustega tuletatud Siseministeeriumi koostatud kohalike omavalitsuste ülesannete analüüsist:¹⁰

- Haridusasutused on lasteaiad ja koolid. Omavalitsustele kuulub kokku ligikaudu 1100 haridusasutust. Eestis on ainult 3 omavalitsust, kus pole mõnda haridusasutust (Alajõe, Kohtla ja Piirissaare vald).
- Kultuuri ja spordi valdkonna asutustusi on omavalitsustel kokku veidi alla 1000 ja neist 45% on raamatukogud, ülejäänud moodustavad kõiksugu kultuuri- ja rahvamajad, noortekeskused, muuseumid, spordikeskused jms. Igas Eesti omavalitsuses on vähemalt üks kultuuriasutus. Pea kõigis omavalitsustes on olemas raamatukogu, paljudes mitu. Ühe erandina ei olnud ainult Vaivara vallas eraldi asutusena raamatukogu, vaid see tegutses huvikeskuse koosseisus. Lisaks raamatukogule on pea kõigis omavalitsustes veel rahvamaja või sellele sarnase sisuga asutus (kultuurimaja, huvikeskus, noortekeskus või muuseum). Kaardistusest tuli välja ligi 15 sellist omavalitsust, kus ainsaks kultuuriasutuseks on raamatukogu, ent neis tegutseb enamasti kool, mis tõenäoliselt täidab ka kogukonna kultuurikeskuse ülesannet.
- Kategooria „Valitsemine“ alla kuuluvad kõik kohaliku omavalitsuse ametiasutused, peamiselt valla- ja linnavalitsused, ning lisaks omavalitsusliidud. Siin on ka kõik Tallinna linna ametid, olenemata tegevusvaldkonnast.
- Kommunaalteenuste ja infrastruktuuri korrashoiuga on seotud peamiselt vee-, soojus- ning varahaldusettevõtted või samas valdkonnas tegutsevad omavalitsuste hallatavad asutused. Lisaks kuuluvad siia mõned ühistranspordikeskused.
- Sotsiaalhoolekande asutused on hooldekodud, lastekodud, tugikeskused, sotsiaalkeskused, päevakeskused, pansionaadid, perekodud või rehabilitatsioonikeskused nii erivajadustega

¹⁰ Loe lähemalt <https://www.siseministeerium.ee/5979/>.

inimestele kui narkosõitlastele. Enamjaolt tegutsevad need hallatavate asutustena. Kuigi sotsiaalhoolekanne on üks tähtsamaid omavalitsuse ülesandeid, on sellele spetsialiseerunud asutusi ainult umbes pooltes omavalitsustes.

- Tervishoiuga seotud asutusi on 35s omavalitsuses. Siia kuuluvad haiglad, tervisekeskused, hambaravikabinetid, velskripunktid. Need tegutsevad nii hallatavate asutuste, sihtasutuste kui ka äriühingutena.
- Keskkonnakaitse ja jäätmemajandus kategooria all on peamiselt prügilad ja jäätmekäitlusega tegelevad asutused.
- Planeerimis- ja ehitustegevusel on omavalitsuste ülesannetes küll oluline roll, kuid eraldi asutusi selleks loodud eriti pole. Siia on paigutatud mõned arenduse ja arenguga seotud asutused, kuigi on keeruline otsustada, kas käsitleda selles kategoorias või infrastruktuuri korrashoiu juures. Aga siin on ka näiteks üks omavalitsuse osalusega maamöödubüroo.
- Korrakaitse ja päästeteenistuse all on ainult 4 asutust: üks hallatava asutusena tegutsev päästeteenistus, tuletõrje selts, korrakaitse sihtasutus ning kodanikukaitse fond. (Tallinna Munitsipaalpolitsei on koos kõigi teiste ametiasutustega paigutatud „Valitsemise“ kategooria alla).
- „Muu“ kategooria all on kõik need asutused, mis eelolevate alajaotuste alla hästi ei sobinud ja mis pole ka enamasti seotud omavalitsuste kohustuslike ülesannetega. Siia kuuluvad mõned turud, sadamad, kalmistud, saunad, pesumaja, toitlustusasutus, botaanikaaed, ruumide rendiga tegelevad ettevõtted, loomakaitse selts, ajalehetoimetus, igasugused arendusseltsid, mõisate haldus- ja arendusasutused, muud turismi edendamise, kodukoha tutvustamise või ettevõtluse arendamise eesmärgil loodud asutused ja seltsid, aga ka kirikutega seotud sihtasutused. Neist kümnekond on hallatavad asutused, paarkümmend sihtasutust, u 15 äriühingut ja samapalju mittetulundusühinguid.

Kokkuvõttes jagunevad omavalitsuste asutused suuresti kahe valdkonna vahel: haridus ning kultuur/ sport. Loomulikult on igas omavalitsuses olemas valla- või linnavalitsus. Pea igas omavalitsuses on kool ja raamatukogu, enamustes veel ka rahvamaja vms kultuuriasutus. Eestis on ainult kolm omavalitsust, kus ei ole kooli või lasteaeda. Ühes omavalitsuses ei tegutse raamatukogu eraldi asutusena, vaid huvikeskuse koosseisus, nii et funktsioon on siiski eraldi täidetud. Suuremates omavalitsustes on mitu haridusasutust ja raamatukogu. Kokku on ligikaudu kümnekond omavalitsust, kus lisaks vallavalitsusele ja raamatukogule tegutseb veel ainult 1-2 asutust, harilikult kool või hooldekodu. Lisaks kultuuri- ja haridusasutusele on veidi enam kui pooltel omavalitsustest ka kommunaalteenustega tegelev ettevõtte või asutus, pooltel ka mõni sotsiaalasutus. Ülejäänud tegevusvaldkondades on asutusi juba vähem kui pooltel omavalitsustel.