

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

3.6.2016–6.6.2016

Avaliku teabe seadus, § 35 lg 1 p 19

Riigikontrolli seadus, § 48 lg 2

# Eesti Rahvusringhäälingu juhtimine ja rahastamine

*Kas on teada, mida Eesti Rahvusringhäälingult  
oodata ja kui palju maksumaksja raha  
ülalpidamiseks kulub? Kas raha on kasutatud  
eesmärgipäraselt ja kooskõlas seadustega?*



Hea lugeja

Rahvusringhäälingu roll eri riikides on eriline. Eriliseks muudab selle toimetustlik sõltumatus-läbimõeldus kultuuri ja ühiskonna hoidmisel ning arendamisel. Seaduse järgi on Eesti Rahvusringhäälingu eesmärk muu hulgas aidata täita neid ülesandeid, mis on Eesti riigile põhiseadusega seatud. Kuidas neid väga laialt sõnastatud eesmärke täita, võttes arvesse nii ootusi kui ka reaalseid võimalusi?

Riigikontrolli audit näitab, et praegune rahvusringhääling vajab arengusuundade pikaajalisemat ja selgemat läbimõtlemist. Milline on uue ajastu rahvusringhääling, on meie ees seisev oluline küsimus. Millist sisu ja kvaliteeti me praeguses muutuvmas maailmas rahvusringhäälingult ootame?

Kõikvõimaliku info paljususe ja infomüra virvarris saab rahvusringhääling olla ühiskonnale omamoodi toetuspunktiks, mis aitab kõikusmas maailmas tasakaalu leida ja stabiilsust hoida. Üks olulisi küsimusi, mis Eesti Rahvusringhäälingu ees seisab, on see, kuidas hoida sidet ühiskonnaga tänapäevases auditooriumi killustatuse tingimustes, ajal, mil inimeste meediatarbimise harjumused on muutumas, kus noor põlvkond ei istu enam õhtul tundide kaupa teleri ees, nagu tegid nende vanemad ja vanavanemad. Nad tarbivad meediat teisel viisil, kanalite hulk on mitmekesistunud. Kuidas jõuda aga noorte inimesteni ja jääda samas ka nende vanematega? Kuidas suudame kaasas käia digimaailma uute tehnoloogiliste lahendustega? Milliseid sisulisi muudatusi tuleks teha? Kuidas toota sisu spetsiifilistele tarbimiskanalitele ning eri tarbijarühmadele? Praegu on küsimusi rohkem kui vastuseid.

Neile teemadele tuleb mõelda juba nüüd, sest vaid siis, kui ollakse valmis ise muutuma ja lakkamatult uut otsima, on rahvusringhäälingul võimalik ka tulevikus oma ühiskonda arendavat rolli täita.



Alar Karis  
riigikontrolör

3. juuni 2016



# Eesti Rahvusringhäälingu juhtimine ja rahastamine

*Kas on teada, mida Eesti Rahvusringhäälingult oodata ja kui palju maksumaksja raha ülalpidamiseks kulub? Kas raha on kasutatud eesmärgipäraselt ja kooskõlas seadustega?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kas Eesti Rahvusringhääling on kasutanud riigieelarvest eraldatud raha eesmärgipäraselt, seaduslikult ja heaperemehelikult. Ühtlasi analüüsisime Eesti Rahvusringhäälingu juhtimissüsteemi, rahastamise ja aruandluse läbipaistvust ning kooskõla rahvusvaheliste juhtimis- ja rahastamisprintsipidega ning riigi ja organisatsiooni enda strateegiliste arengueesmärkidega.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Avalik-õiguslikul meediaorganisatsioonil on ühiskonnas täita oluline roll. Tegutsedes avalikes huvides, arendab Eesti Rahvusringhääling vaba, mitmekülgse ja tasakaalustatud ajakirjanduse kaudu demokraatiat ja ühiskondlikku eneseteadvust.

Eesti Rahvusringhäälingut rahastatakse valdavalt riigieelarvest. 2016. aastal eraldas Riigikogu Rahvusringhäälingule 32,8 miljonit eurot, mis katab 91% rahvusringhäälingu kogukuludest.

Avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni rahastamine ja juhtimine peab olema korraldatud viisil, mis ei riiva organisatsiooni usaldusväarsust ega sõltumatust. Usaldusväarsuse ja sõltumatuse saavutamise ning hoidmise eelduseks on organisatsiooni tegevuse läbipaistvus. Rahvusringhäälingu tegevus tervikuna on läbipaistev siis, kui avalikkusel on võimalik aru saada rahvusringhäälingu eesmärkidest, rahastatavatest ülesannetest, oodatavatest tulemustest ja nende täitmisest, raha kasutamise mõistlikkusest ning organisatsiooni juhtimis- ja järelevalveorganite moodustamise põhimõtetest ning tegevusest.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

**Riigikontrolli hinnangul on Eesti Rahvusringhääling olulises osas kasutanud riigieelarvest eraldatud raha eesmärgipäraselt, seaduslikult ja heaperemehelikult. Samas tuleks suurendada rahvusringhäälingu rahastamise läbipaistvust ja seotust arengudokumentidega.** Rahvusringhäälingu rahastamisel on kokku leppimata, milliseid ülesandeid ja tegevusi rahastatakse iga-aastase riigieelarve eraldisega ning milliseid ühekordsete lisataotluste alusel. Rahvusringhäälingu rahastamise läbipaistvust vähendavad samuti baasrahastamise välised sihtfinantseeringud riigiasutustelt ning oodatavate ja saavutatud tulemuste võrdlemist mittevõimaldav aruandlus.

**Riigieelarvest raha eraldamisel jääb selgusetuks, millised ülesanded peab Rahvusringhääling saanud rahaga täitma ja arendamisvajadused rahuldama.** Selge kokkulepitud rahastamismudeli puudumine raskendab otsustajatel hinnata Rahvusringhäälingu rahastamise piisavust, pidada sisukaid eelarvearutelusid ning planeerida organisatsiooni pikaajalist arengut. Kuigi Rahvusringhäälingut rahastatakse riigieelarvest, laekub osa asutuse tuludest teiste riigieelarvest rahastatavate asutuste tellitud teenuste ja eraldatud sihtfinantseeringu kaudu. Näiteks 2015. aastal sai Rahvusringhääling teistelt riigieelarvest rahastatavatelt asutustelt tulu *ca* 853 556 eurot.

**Rahvusringhäälingu arengukava ja selle täitmise aruanne peaks muutuma senisest sisukamaks ning olema alusdokumendiks riigieelarvest raha eraldamise otsustamisel.** Rahvusringhäälingu arengukava ei kasutata sisendina riigieelarvest raha eraldamisel. Kultuuriministeerium ei ole ilmutanud arengukava vastu sisulist huvi ning Rahandusministeerium riigieelarve koostamisel seda aluseks ei võta. Arengukava sisu arvestades on ministeeriumite vähene huvi mõisteta, kuna praegune arengukava jääb riigieelarvest raha eraldamise otsuse tegemiseks eesmärkide sõnastamisel ja seostamisel ülesannete ning arendamisvajaduse täitmiseks vajaliku rahaga liialt üldiseks. Samuti tuleks eesmärkide, tulemuste ja raha kasutamisega paremini seostada Rahvusringhäälingu aruandlus. Näiteks ei kajastu selles, millised eesmärgid, mis põhjusel jäid saavutamata ning mis juhtub siis, kui neid ei suudeta saavutada ka lähitulevikus.

**Rahvusringhääling peaks rohkem tähelepanu pöörama IT-süsteemide arendamisele ja nende toimepidevuse tagamisele.** Rahvusringhäälingu infosüsteemide arendamine on organisatsiooni strateegilistes dokumentides jäänud tagaplaanile ning need ei sisalda konkreetseid eesmärke, tegevusi ja selleks vajalikku ressursi. IT-valdkonna juhtimine ja haldamine on toimunud ebakorrapäraselt. Enamikul infosüsteemidel puudus korrektne dokumentatsioon, enamasti on sellised infosüsteemid asutuse enda töötajate loodud või modifitseeritud. Kirjalikult ei olnud paika pandud toimimisjuhendeid, rolle ega vastutusalasid infoturbe intsidentide või hädaolukordade tarbeks.

**Rahvusringhäälingu nõukogu valimise läbipaistvust ja tasakaalustatust tuleks suurendada.** Rahvusringhäälingu nõukokku nimetatakse igast Riigikogu fraktsioonist üks esindaja ning neli tegevusvaldkonna tunnustatud asjatundjat. Kuigi see nõue peaks tagama nõukogu sõltumatuse, võib see osutada keeruliseks juhul, kui Riigikogus on üle või alla nelja fraktsiooni. Nõukogu tasakaalustatuse tagamiseks tuleks muuta seadust. Ühtlasi näitas audit, et nõukogu liikmete ametisse valimine ei ole toimunud alati viisil, mis võimaldaks avalikkusel aru saada konkreetsete kandidaatide nõukokku määramise kaalutlustest. Riigikogu kultuurikomisjon ei põhjenda üldjuhul liikmekandidaatide sobivust või mitesobivust.

**Rahvusringhääling on varade valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel toiminud olulises osas eesmärgipäraselt ning seaduslikult.** Rahvusringhäälingu varade kasutamine, käsutamine ja ning nendega tehingute tegemine on reguleeritud heal tasemel ja tagab olulises osas Rahvusringhäälingu raha eesmärgipärase, heaperemeheliku ja

õiguspärase kasutamise. Riigikontroll ei tuvastanud varade haldamisel ja tehingute tegemisel olulisi puudusi.

## Sisukord

<b>Riigi tegevus Eesti Rahvusringhäälingu juhtimis- ja rahastamismudeli kujundamisel</b>	<b>7</b>
ERRi kujundades pole riik kõiki avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni rahvusvaheliselt tunnustatud juhtimisprintsiipe järginud	7
ERRi rahastamine pole täiel määral kooskõlas sõltumatuse, stabiilsuse ega piisavuse printsiipidega	14
<b>Eesti Rahvusringhäälingu arengu juhtimine</b>	<b>24</b>
ERRi arengu juhtimine saaks olla eesmärgipärasem	24
Infotehnoloogia juhtimine ei vasta rahvusvahelisele heale praktikale	29
<b>Eesti Rahvusringhäälingu tegevus riigieelarvest eraldatud raha kasutamisel</b>	<b>33</b>
Sisekontrollisüsteemiga on loodud eeldused ERRi vara heaperemehelikuks kasutamiseks	33
Hanketegevus ERRis on korraldatud üldiselt heal tasemel	34
Tehingud varadega on õiguspärased	34
Varade kasutusse andmisel on lähtutud ERRi huvist	35
<b>Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused</b>	<b>37</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>41</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid meediavaldkonnas</b>	<b>46</b>
<b>Lisa A. Riigieelarvest toetust saavate asutuste finantseeritud saated</b>	<b>47</b>
<b>Lisa B. Tegevuskulude katteks eraldatud raha</b>	<b>49</b>



## Riigi tegevus Eesti Rahvusringhäälingu juhtimis- ja rahastamismudeli kujundamisel

### ERRi kujundades pole riik kõiki avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni rahvusvaheliselt tunnustatud juhtimisprintsippe järginud

#### Juhtimisprintsiihid

**European Broadcasting Union (EBU)** ehk Euroopa Ringhäälingute Liit on maailma juhtiv avalik-õiguslike meediaorganisatsioonide ühendus, mille liikmed on 73 ringhäälinguasutust 56 riigist. EBU eesmärk on edendada ja toetada avalik-õiguslikku meediat ning selle arengut.

Allikas: <http://www3.ebu.ch/home>

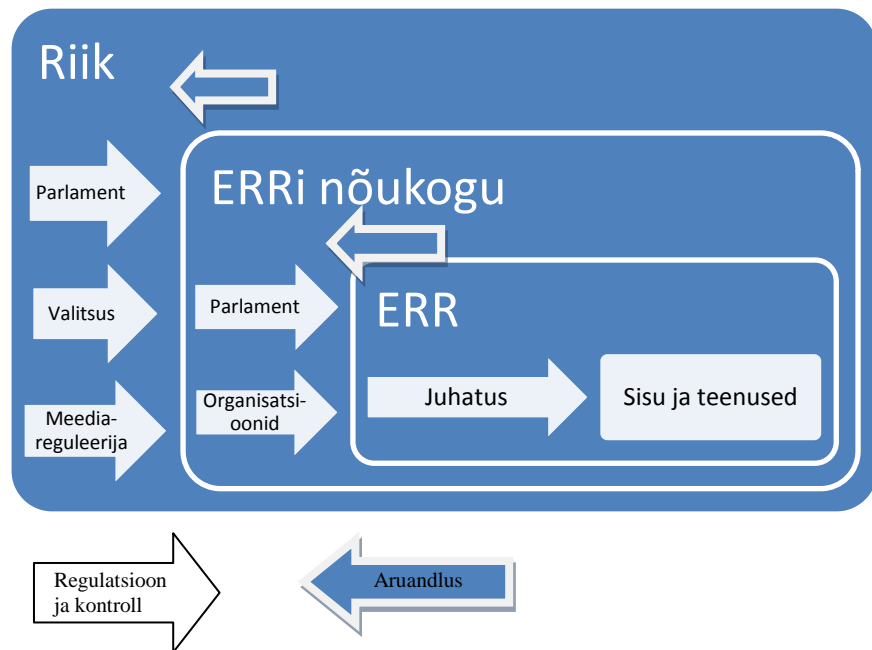
1. Avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni – Eestis Eesti Rahvusringhäälingu (ERR) – olulised väärtused on toimetuslik sõltumatus ja institutsionaalne autonoomia. Riik peab tagama, et avalik-õiguslik meediaorganisatsioon oleks oma tegevuses vaba poliitikute ja ametnike liigsest sekkumisest. Seetõttu on oluline, et riik oleks loonud hästi toimiva süsteemi, mis kaitseb meediaorganisatsiooni selliste mõjutamiskatsete eest.
2. Sõltumatus ei saa aga olla absoluutne, sest avalik-õiguslik meediaorganisatsioon on osa riigi demokraatlikust süsteemist ning tegutseb maksumaksja raha eest. Seetõttu ei saa meediaorganisatsioon tegutseda isolatsioonis, vaid peab olema ühenduses erinevate huvirühmadega. Täielik sõltumatus ei ole seega realistlik ega õigustatud.
3. Euroopa Ringhäälingute Liidu (EBU) sõnastatud avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni juhtimisprintsiipide<sup>1</sup> kohaselt peab sõltumatus olema piisavalt suur, et organisatsioon saaks täita talle seadusega pandud ülesandeid erapooletul viisil. Selleks, et piisavat sõltumatust tagada, on enamik Euroopa riike, sh Eesti pannud paika õiguslikud kaitsemeetmed ja järelevalvesüsteemi, mis distantseerivad avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni poliitilistest institutsioonidest.
4. Õiguslikud kaitsemeetmed on üldjuhul seadusega loodud avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni tegutsemisvorm, juhtorganid ja nende koosseisu nõuded, rahastamine ning järelevalvesüsteem (vt ka joonis 1). Eesti Rahvusringhäälingu seaduse<sup>2</sup> (edaspidi rahvusringhäälingu seadus) järgi on ERR seadusega asutatud avalik-õiguslik juriidiline isik. ERR on oma saadete, programmide ja muude meediateenuste loomisel ja edastamisel sõltumatu ning lähtub üksnes seadusest.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> [http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin\\_EN.pdf](http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_EN.pdf).

<sup>2</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014020>

<sup>3</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus, § 2 lg 1 ja § 3.

Joonis 1. Eesti Rahvusringhäälingu (ERR) juhtimismudel



Allikas: Riigikontroll juhenduses C. S. Nisseni 2006. a teosest „Public service media in the information society“, lk 37

## ERRi nõukogu koosseisu ja valimise nõuded

### Teadmiseks, et

Saksa konstitutsioonikohus on 2014. aastal avalik-õigusliku ringhäälingu järelevalveorgani koosseisu kaasuses leidnud, et sõltumatuse huvides peab riigile lähedal asuvate esindajate (nt parteide, parlamendi ja valitsuse liikmete) osakaal ringhäälingu järelevalveorganites olema rangelt limiteeritud – ei tohi ületada 1/3 organi liikmeskonnast.

Allikas:

<http://www3.ebu.ch/tr/contents/news/2014/04/german-constitutional-court-stre.html>

5. Avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni poliitilistest institutsioonidest distantseerimiseks on enamasti loodud sõltumatu järelevalveorgan ehk nõukogu, mis täidab puhvri rolli poliitikute, ametnike ja meediaorganisatsiooni juhtkonna ning toimetuste vahel. EBU soovitude kohaselt peaks sõltumatu nõukogu vastama järgmistele kriteeriumitele:

- nõukogu koosseis on tasakaalustatud: poliitikud ja ametnikud ei tohi saavutada nõukogus otsustavat mõju;
- nõukogu ja juhatuse funktsioonid on selgelt eristatud. Nõukogu sõltumatus juhatusest peab olema tagatud;
- nõukogu liikmete ametisse valimine peab olema avalik ja läbipaistev. Liikmete valimise läbipaistvust peab oluliseks ka Euroopa Liidu Nõukogu ministrite komitee, kelle hinnangul on vaja selgeid valimisreegleid, mis võimaldaksid avalikkusel protsessist aru saada<sup>4</sup>;
- nõukogu liikmete ametiaeg peab olema kindlaks määratud ja mõistliku pikkusega (4–6 aastat);
- nõukogu liikmetel peab olema õiguslik kaitse ennetähtaegse ametist vabastamise eest.

6. Riigikontroll eeldas, et riik on EBU kriteeriumitest lähtudes kujundanud ka ERRi juhtimismudeli, sh arvestanud neid kriteeriumeid ERRi nõukogu liikmete ametisse valimisele ja koosseisule nõudeid seades. Vastavus juhtimismudelil toodud tingimustele loob vajalikud

<sup>4</sup> [https://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Reference%20texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM%20R\(96\)10.pdf](https://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Reference%20texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM%20R(96)10.pdf)

eeldused avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni eesmärgipäraseks, läbipaistvaks ja jätkusuutlikuks juhtimiseks.

## Nõukogu koosseis

### Tsitaat ERRi nõukogu liikme sõnavõtust:

„Juhin tähelepanu sellele, et me ei ole siin n-õ võrdse mandaadiga: neli inimest on spetsialistid ja neli esindavad erakonda. Ma pean vajalikuks arutada siinseid teemasid ka oma erakonnaga, kuna ma esindan oma erakonda.“

Allikas: ERRi varasema nõukogu protokoll

7. Eesti Rahvusringhäälingu seaduse järgi kuulub ERRi nõukogusse neli eksperti ja üks liige igast Riigikogu fraktsioonist.<sup>5</sup> Erakondade esindajate osalemine peaks aitama saavutada poliitiliselt tasakaalustatud nõukogu. Samas on nõukogu liikmete arvu sõltumine fraktsioonide arvust toonud kaasa olukorra, et nõukogus on praegu poliitikuid ekspertidest rohkem (parlamendiliikmete osakaal 60%). Poliitikute ja ekspertide arvu tasakaalustamise võimalust aga seadusega ette nähtud ei ole.

8. Nõukogu otsuseid ei ole võimalik tasakaalustada ka häälte andmise reeglitega. Rahvusringhäälingu seaduse järgi võtab nõukogu otsuseid vastu häälteenamusega. Igal nõukogu liikmel on üks hääl. Nõukogu liige ei tohi jääda erapooletuks ega jätta hääletamata. Häälte võrdse jaotumise korral on otsustavaks nõukogu esimehe või teda asendava nõukogu liikme hääl.<sup>6</sup>

9. Arvestades, et ERRi nõukogu liikmete arv sõltub Riigikogu fraktsioonide arvust ja otsuste vastuvõtmisel on igal liikmel üks hääl, pole Riigikontrolli hinnangul praegune nõukogu koosseis liikmete arvu poolest kooskõlas EBU soovitusel, et poliitikud ja ametnikud ei tohiks saavutada nõukogu otsustavat mõju.

10. Sellele, kas nõukogu koosseis ja otsustuspädevus on avaldanud otsest poliitilist mõju toimetusetlikule sõltumatusel, ei ole lihtne hinnangut anda. Seetõttu, et hindamine on keeruline ja ajamahukas, ongi EBU soovitanud panna seadusega paika reeglid nõukogu koosseisu tasakaalustamiseks.

11. ERRi juhatuse hinnangul on ERRi nõukogu kõigis koosseisudes olnud piisavalt pädev ja tasakaalustatud, et tagada tõhus ning päevapoliitikast sõltumatu järelevalve ERRi tegevuse seaduslikkuse üle.

12. Riigikontrolli hinnangul on aga EBU soovitusel mõtet arvestades praegu olemas risk, et poliitikud saavutavad nõukogus otsustava mõju. Seadusega on küll loodud võimalus tasakaalustada parteisid omavahel, kuid pole seejuures ette nähtud võimalust tasakaalustada kogu nõukogu koosseisu, st suurendada ekspertide arvu nõukogus juhul, kui fraktsioonide liikmeid on enam kui eksperte.

## Nõukogu liikmete valimine

13. ERRi nõukogu ametisse valimise kord ei toeta samuti koosseisulise tasakaalu saavutamist. ERRi nõukokku ekspertidest liikmete valimisel on kultuurikomisjon pöördunud kandidaatide valimise ettepanekute asjus Riigikogu fraktsioonide poole. Kandidaatide valimisse pole aga süsteemselt kaasatud organisatsioone väljastpoolt poliitilist süsteemi. EBU juhtimisprintsipi järgi peab liikmete valimine olema avalik ja läbipaistev. Liikmete valimisse tuleks kaasata ka organisatsioone väljastpoolt poliitilist süsteemi. Avalikkusele peab olema nähtav, kuidas avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni juhtimine on korraldatud, sh kuidas juhtimisorgani liikmed valitakse. Nõukogu liikmete valik peab põhinema objektiivsetel kriteeriumitel ja olema avatud avalikkuse kontrollile. EBU on selleks soovitanud näiteks avaldada kandidaatide seisukohad, mida nad nõukokku kandideerimisel esitavad.

<sup>5</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus, § 14.

<sup>6</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus, § 18.

14. Rahvusringhäälingu seaduse järgi nimetab nõukogu liikmed ametisse Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul. Riigikontroll analüüsis aastate 2007–2015 Riigikogu kultuurikomisjonide protokolle, Riigikogu stenogramme ning intervjuueeris (16.2.2015. a seisuga) kultuurikomisjoni liikmeid<sup>7</sup>.

15. Riigikontrolli analüüs näitas, et nõukogu liikmete ametisse valimine ei ole toimunud piisavalt läbipaistvalt. Ei nähtu, kuidas kultuurikomisjon veendub liikmekandidaatide sobivuses tööks ERRi nõukogus; komisjon kandidaate eelnevalt ei intervjuueeri ega avalda, kes on need kandidaadid, kelle hulgast valik toimub. Kultuurikomisjon ei põhjenda üldjuhul liikmekandidaatide sobivust või mittesobivust. Riigikontrollile teadaolevalt ei erinenud nõukogu liikmete valimine varasema praktikaga võrreldes ka 2015. aastal, mil valiti praegune nõukogu. Käesoleval, 2016. aastal pole kultuurikomisjon veel nõukogu valimise reeglite ega menetlusega tegelenud, kuna teema pole praegu aktuaalne.

16. Kultuurikomisjoni esindajate (16.2.2015. a seisuga) sõnul oleks vaja üldist korda, kus koostöös ERRiga otsustatakse, millise valdkonna spetsialiste (nt finantsvaldkond, meedia) on vaja, ning vastavalt sellele valitakse välja sobivad kandidaadid.

17. Riigikontroll leiab samuti, et esmalt tuleks välja selgitada, millise valdkonna eksperte on nõukogus vaja, ning seejärel korraldab Riigikogu kultuurikomisjon avaliku ja läbipaistva kandidaatide valimise.

18. Nõukogu liikmete ametiaja ja õigusliku kaitse poolest vastab ERRi nõukogu EBU kriteeriumitele. Rahvusringhäälingu seadusega on määratud kindlaks nõukogu liikmete ametiaeg (ekspertidel 5 aastat, fraktsioonide liikmetel Riigikogu koosseisu volituste lõppemiseni) ning nähtud ette kaitse ennetähtaegse vabastamise<sup>8</sup> eest.

### Sõltumatu meediareguleerija

19. EBU juhtimisprintsiipide kohaselt on avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni sõltumatuse tagamiseks oluline ka sõltumatu meediareguleerija olemasolu, kelle ülesanne on muu hulgas teha meediateenuste osutajate üle riiklikku järelevalvet ja analüüsida nende tegevust, koostada regulaarseid ülevaateid meediateenuse arengu ja olulisemate probleemide kohta jms. Meediareguleerija on enamikus EBU liikmesriikides.

20. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusalasse kuuluv Tehnilise Järelevalve Amet täidab meediavaldkonna kontrolli ülesannet osaliselt. Tehnilise Järelevalve Amet jälgib ERRi programmi struktuurinõuete täitmist, reklaami ja sponsorteabe mitteedastamise nõude täitmist jms ehk teeb sisuliselt vaid tehnilist järelevalvet.

<sup>7</sup> XII Riigikogu oli ametis 27.3.2011–23.3.2015.

<sup>8</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seaduse § 15 lõike 2 järgi lõppevad nõukogu liikme volitused enne tähtaega järgmistel juhtudel: 1) tema tagasiastumisel; 2) Riigikogu poolt tagasikutsumisel; 3) tema lahkumisel või väljaarvamisel Riigikogu fraktsioonist; 4) muul seadusest tuleneval alusel. Nõukogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise korral nimetab Riigikogu kolme töönädala jooksul nõukogu liikme volituste lõppemisest arvates Riigikogu kultuurikomisjoni ettepanekul uue liikme. § 15 lõike 3 järgi astub nõukogu liige tagasi omal soovil või ta kutsutakse tagasi, kui tekib seadusega sätestatud tingimustele mittevastavus või kui ta on püsivalt võimetu täitma oma ülesandeid.

21. Institutsiooni, kelle ülesanne oleks jälgida meediateenuste turuolukorra tervikpilti, sealhulgas konkurentsitingimusi ning avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni ülesannete ja nende täitmiseks vajaliku rahastuse piisavust, Eestis praegu ei ole.
22. ERRi juhatus leiab, et eraldi asutust meediareguleerija ülesannete täitmiseks ei oleks vaja luua, kuid vajaduse korral võiks kaaluda Tehnilise Järelevalve Ameti ülesannete täpsustamist ja laiendamist.
23. Riigikontroll leiab, et sõltumatu meediareguleerija ülesannete täitja on vajalik, sest võimaldab riigil objektiivsemalt hinnata avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni ülesannete täitmist ning planeerida tema tegevust riigi tasandil ehk strateegilist juhtimist. Meediareguleerija ülesannete täitmine EBU soovitude kohaselt võimaldab jälgida meediateenuste turuolukorra tervikpilti, sh konkurentsiolekorda, samuti meediaturu rahvusvahelist ja riigisisest arengut.

### Aruandluskohustuse täitmine

24. Riigi ülesanne avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni juhtimismudeli kujundamisel on korraldada ka tema tegevuse hindamine. Nii EBU juhtimisprintsipi kui ka rahvusringhäälingu seaduse kohaselt peab ERRi nõukogu andma oma tegevusest regulaarselt aru. Seaduse järgi peab nõukogu esitama kultuurikomisjonile oma tegevuse kohta kord aastas kirjaliku ja suulise aruande.<sup>9</sup>
25. ERRi juhatuse arvates on rahvusringhäälingu seadus järelevalve korralduse mõttes puudulik. Seaduse järgi on ERRi nõukogu kohustatud andma Riigikogu kultuurikomisjonile ülevaate nõukogu tegevusest, mitte aga rahvusringhäälingu tegevusest. ERRi juhatuse sõnul on püütud nõukogu tegevusaruannet laiendada ja rääkida kultuurikomisjonis ka rahvusringhäälingu sisulistest tegevustest ning tutvustada arenduskavatsusi, aga need kohtumised on jäänud juhuslikeks ja ERRi jaoks edasise mõjuta aruteludeks. ERRi juhatuse hinnangul võiks seadusesse kirja panna, et pärast ERRi arengukava kinnitamist tutvustab nõukogu seda ka Riigikogu kultuurikomisjonis.
26. Audit näitas, et ERRi nõukogu ei ole vaadeldud perioodil (2007–2015) oma tegevusest nõutud regulaarsusega ehk kord aastas Riigikogu kultuurikomisjonile aru andnud. Nõukogu kirjalikud aruanded on olnud vähe informatiivsed, kuna neis on antud ülevaade vaid nõukogu tähtsamatest otsustest. Riigikontroll leiab, et ehkki seadusega pole täpsemalt määratud, mida aruanne sisaldama peaks, on ERRi huvide ja jätkusuutlikkuse eest seisva nõukogu ülesandeks olla suhtluses parlamendiga aktiivsem ning edastada komisjonile sisukam ülevaade ERRi tegevuse ja käekäigu kohta. Teisalt võiks kultuurikomisjon ka ise kehtestada, mida ja millises vormis ta ERRi nõukogult teada saada soovib, ning küsida kord aastas seda aruannet.
27. Eelmise kultuurikomisjoni (16.2.2015. a seisuga) esindajad leidsid, et neil oleks vaja saada korrapäraselt ülevaadet ERRis toimuvast ning olla informeeritud ERRi üldjuhtimist puudutavatest teemadest. Komisjoni sõnul ei ole nõukogult tulnud piisavalt initsiatiivi komisjoniga suhelda.
28. Riigikontrolli hinnangul ei anna ERRi nõukogu senine aruandlus sisu ega sageduse poolest Riigikogu ja avalikkuse jaoks ERRi tegevusest

<sup>9</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus, § 13.

ülevaadet, mis aitaks paremini mõista, mis eesmärgil ja mida ERR on teinud ning kuidas hakkama saanud (vt täpsemalt ka alapeatükk „Eesti Rahvusringhäälingu arengu juhtimine saaks olla eesmärgipärasem“).

## Riigikontrolli hinnang ERRI juhtimise korralduse kohta

29. Kokkuvõtvalt leiab Riigikontroll, et riik ei ole praeguseks astunud kõiki samme, et tagada ERRI võimalikult suurel määral sõltumatu juhtimine, mis aitaks kaasa jätkusuutlikule arengule. Seadusega ei ole loodud võimalust tasakaalustada ERRI nõukogu koosseisu juhul, kui selles on poliitikuid enam kui eksperte; nõukogu valimisprotsess paistab vähe läbi; nõukogu ja Riigikogu kultuurikomisjon teevad vähe koostööd, mistõttu ei tea komisjon ega avalikkus eriti hästi, kuidas organisatsioon toimib; sõltumatu meediareguleerija ülesanne ei ole jälgida meediaturu tervikpilti.

30. **Riigikontrolli soovitused kultuuriministrile:** kohaldada Eestis täielikult Euroopa Ringhäälingute Liidu ja Euroopa Liidu Nõukogu soovitusel avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni juhtimise korraldamise kohta. Selleks

- täpsustada Eesti Rahvusringhäälingu seadust selliselt, et nõukogu arvuline koosseis ekspertide ja poliitikute-ametnike poolst oleks tasakaalustatud;
- täpsustada Eesti Rahvusringhäälingu seadust ja meediateenuste seadust meediareguleerija ja tema ülesannete täitjaga. Arvestades, et praegu täidab Tehnilise Järelevalve Amet osaliselt meediareguleerija ülesandeid, otsustada, kas see amet või Konkurentsiamet või riigireformi käigus välja selgitatav mõni muu sõltumatu institutsioon võiks hakata seni täitmata meediareguleerija ülesandeid Eestis täitma.

**Kultuuriministri vastus:** Kultuuriministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekutega ja leiab, et tagamaks ERRI institutsionaalset ja toimetuslikku sõltumatust, peab ERR olema võimalikult suures osas EBU standarditega kooskõlas.

Seoses ERHSi ja MeeTSi täpsustamisega meediareguleerija ja tema ülesannete täitja osas peab Kultuuriministeerium vajalikuks märkida, et hetkel on Euroopa Liidu tasandil ülevaatamisel audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv, mille esimese uuendatud versiooni on Euroopa Komisjon lubanud avaldada 25. mail 2016. Hetkel kehtiv meediateenuste seadus on paljuski varasema audiovisuaalmeedia direktiivi põhjal koostatud ning hõlmab ka piiratud osas meediareguleerija regulatsiooni. Enne muudatuste tegemist kehtivas meediateenuste seaduses peab Kultuuriministeerium vajalikuks uuendatava audiovisuaalmeedia direktiiviga pakutavate ettepanekutega tutvumist ning neist lähtuvalt seisukoha kujundamist meediareguleerija rolli ja tema ülesannete täitja osas Eestis.

**Rahandusministri kommentaar:** peame vajalikuks märkida, et riigireformi kontekstis on oluline olemasolevate struktuuride ja kompetentside parim võimalik ära kasutamine. Seega toetame küll põhimõtteliselt meediareguleerija ülesandeid, kuid uue institutsiooni loomist ei pea mõistlikuks. Arvame, et meediareguleerija ülesanded tuleb detailsemalt defineerida ning määrata täitmiseks Tehnilise Järelevalve Ametile, kes omab juba täna osalist kompetentsi meedia valdkonnas, või Konkurentsiametile, kellel on kompetents turukorraldajana.

**Riigikogu kultuurikomisjoni esimehe kommentaar:** komisjon arutas muu hulgas ka soovitusi muuta Eesti Rahvusringhäälingu seadust selliselt, et nõukogu arvuline koosseis oleks ekspertide ja poliitikute-ametnike poolest tasakaalustatud. Komisjon leidis, et tänane regulatsioon tagab poliitilise tasakaalustatuse nõukogus ja ei ole alust arvata, et Riigikogu fraktsioonide esindajad ei lähtuks Eesti Rahvusringhäälingule seatud eesmärkidest. Samuti leiti, et asjatundjate arv on piisav katmaks nõukogus Eesti Rahvusringhäälingu tegevusvaldkondade asjatundlikkuse vajadust.

**31. Riigikontrolli soovitused Riigikogu kultuurikomisjonile:** ERRi nõukogu valimise läbipaistvuse paremaks tagamiseks ning ERRi tegevusest sisulise ülevaate saamiseks teha järgmist:

- kehtestada kord, mis sisaldaks nõukogu liikmete valimise ja ametisse nimetamise reegleid;
- avalikustada, kes kandideerivad nõukogu liikmeks. Et veenduda kandidaadi sobivuses nõukokku, kuulata kandidaadid ära ja põhjendada otsust nende sobivuses nõukokku;
- kaasata ERRi nõukokku ekspertide valimisel ka organisatsioone väljastpoolt poliitilist süsteemi.

**Riigikogu kultuurikomisjoni esimehe vastus:** kultuurikomisjon nõustub soovitusetega täpsustada oma sisemist töökorraldust Eesti Rahvusringhäälingu tegevusvaldkondade asjatundjatest liikmete nimetamisel nõukogusse. Komisjon näeb võimalust töötada välja põhimõtted, millistele asutustele ja organisatsioonidele teha ettepanek nõukogu liikmekandidaadi nimetamiseks, tutvuda esitatud kandidaatidega lähemalt ning põhjendada selgemalt nõukogu liikmeks nimetamise otsustust.

**32. Riigikontrolli soovitused Riigikogu kultuurikomisjonile koostöös ERRi nõukoguga:**

- leppida kokku, mida peab sisaldama ERRi nõukogu iga-aastane aruanne Riigikogu kultuurikomisjonile;
- leppida kokku konkreetne tähtaeg iga-aastaseks aruandmiseks.

**Riigikogu kultuurikomisjoni esimehe vastus:** kultuurikomisjon nõustub ka soovitusetega täpsustada komisjoni ootusi nõukogu aruande sisule, leppides nõukoguga kokku, millist infot peab aruanne sisaldama, et Eesti Rahvusringhäälingu tegevus oleks hoomatav ja läbipaistev ning et iga-aastane aruanne esitataks komisjonile hiljemalt iga aasta maikuuks.

**ERRi nõukogu esimehe vastus:** ettepanek on sisuliselt juba täidetud, tänavu esitas nõukogu kultuurikomisjonile ettekanne, mis käsitles lisaks ülevaatele koosolekutest muu hulgas ka ERR-ile seatud eesmärgid ja nende täitmist, 2015. aasta põhilisi verstaposte ja arengukavas sisalduvaid plaane. Tegevusaruande tutvustamine kultuurikomisjonis toimub pärast ERR-i aastaaruande kinnitamist RHN-s, tavakohaselt on see kohtumine kas aprilli lõpus või mai algul.

## Rahastamisprintsiibid

### ERRi rahastamine pole täiel määral kooskõlas sõltumatuse, stabiilsuse ega piisavuse printsiipidega

33. Euroopa Liidu Amsterdami lepingu<sup>10</sup> kohaselt on iga liikmesriik avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni rahastamisviisi valikul vaba. Selle lepingu järgi on aga oluline, et summad eraldatakse avaliku teenuse osutamiseks ning rahastamine ei tohi mõjutada kaubandustingimusi ega konkurentsi Euroopa Liidus määral, mis on vastuolus üldiste huvidega. Seega on Amsterdami lepinguga rõhutatud eelkõige rahastamise piisavuse põhimõtet.

34. Ehkki liikmesriik on oma avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni rahastamismudeli valikul vaba, on EBU sõnastanud printsiibid, millega rahastamisel tuleb arvestada. EBU printsiipide kohaselt peab riik tagama, et meediaorganisatsiooni rahastamine oleks sõltumatu poliitilisest sekkumisest, stabiilne ja piisav ning avalikkuse jaoks läbipaistev.<sup>11</sup>

- Sõltumatus – avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni rahastamismudel ei tohi kahjustada ega kahtluse alla seada organisatsiooni usaldusvärsust ega sõltumatust, mistõttu ei tohi rahastamine sõltuda poliitilisest soosingust.
- Stabiilsus – avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni rahastamine peab olema stabiilne ja ennustatav, et võimaldada organisatsioonil pikemaajalist strateegilist planeerimist.
- Piisavus – avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni rahastamine peab olema talle seatud ülesannete täitmiseks küllaldane. Riigieelarvest rahastamine peaks põhinema selgel meetodikal, mis võimaldab arvutada välja avaliku teenuse pakkumiseks vajaliku summa.

35. Ka Euroopa Parlament, arvestades, et avalik-õigusliku meedia sisutootmine nõuab pikaajalist planeerimist, on nõudnud, et liikmesriigid tagaksid avalik-õigusliku meedia piisava ja stabiilse rahastamise.<sup>12</sup>

36. Selleks, et hinnata, kas ERRi rahastamine on piisav, stabiilne ja sõltumatu poliitilisest sekkumisest, analüüsis Riigikontroll rahvusringhäälingu seaduse, riigieelarve seaduse ning ERRi rahastamise aluseks olevate materjalide ja nende menetlemist kajastavate dokumentide ning menetluses osalejate esindajate intervjuude alusel, perioodil 2007–2015, kuidas kujuneb ERRi eelarve. Riigikontroll uuris, kas riik eraldab raha kooskõlas eeltoodud printsiipide ja seadustes toodud reeglitega. 2016. aasta andmed on esitatud avalikult kättesaadavale infoteuginedes.

37. Rahvusringhäälingu seaduse kohaselt on ERR riigieelarvest rahastatav avalik-õiguslik juriidiline isik, kes ei tohi reklaamimüügist tulu teenida. Seaduse kohaselt on ERRi tulud järgmised:

- iga-aastane eraldis riigieelarvest;

<sup>10</sup> [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_of\\_amsterdam/treaty\\_of\\_amsterdam\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf), lk 109.

<sup>11</sup> [http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Pub-Fund\\_EN.pdf](http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Pub-Fund_EN.pdf), lk 11.

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+PDF+V0//ET>, p 18.

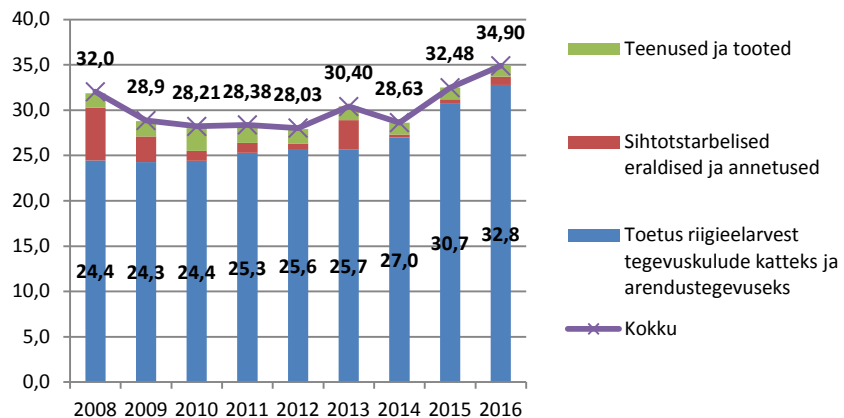


- tulud oma saadete ja meediateenuste ülekande- ning levitamise müügist;
- tulud arhiivmaterjalide kasutada andmisest tulunduslikuks tegevuseks;
- tulud ERRi vara müügist;
- kingitused ja annetused, mis ei ole käsitatavad sponsorlusest saadava toetusena;
- intressid ja muud finantstulud;
- ERRi toodete ja teenuste müügi tulud, mis ei ole vastuolus ERRi eesmärkidega;
- sihtotstarbelised projektitoetused;
- muud ERRi tegevusest saadud tulud, mis ei ole vastuolus ERRi eesmärkidega ja mille on heaks kiitnud ERRi nõukogu.<sup>13</sup>

## ERRi rahastamine riigieelarvest

38. Suurima osa tuludest (viimasel kaheksal aastal keskmiselt 91%) saab ERR iga-aastase eraldisena riigieelarvest tegevuskulude katteks ning arendustegevuseks ehk investeeringuteks.<sup>14</sup> Ülejäänud 9–10% tuludest saadakse toodete ja teenuste müügist ning sihtotstarbelistest eraldistest ja annetustest. Neist eraldistest ja annetustest moodustavad suurima osa projektitoetused ning riigieelarvest rahastatavate asutuste kaudu saadud tulud. (2014–2015 sihtotstarbelisi projektitoetusi ja muid tulusid eraldanud asutused ning summad on esitatud lisas A tabelis 5.) Muude äri- ja finantstulude osakaal ERRi tuludest on marginaalne – keskmiselt 0,14%.

Joonis 2. Eesti Rahvusringhäälingu tulud aastatel 2008–2016 (miljonites eurodes)



Allikas: Riigikontrolli ERRi aastaaruande alusel

## ERRi rahastamise sõltumatus, stabiilsus ja piisavus

39. Perioodil 2008–2016 on ERRile riigieelarvest tegevuskuludeks antud raha veidi suurenenud pea igal aastal. Viimasel neljal aastal on tegevuskulud kasvanud igal aastal keskmiselt 3,2%, v.a 2015. aasta, mil saadi eelnevate aastatega võrreldes oluliselt enam raha, sest Vabariigi

<sup>13</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus, § 7 lg 5.

<sup>14</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus, § 7 lg 5 ja § 10.

Valitsus otsustas eraldada 2,5 miljonit eurot venekeelse avalik-õigusliku telekanali loomiseks<sup>15</sup> (vt joonis 2).

40. Seega on ERRi tulud formaalselt kooskõlas rahvusringhäälingu seaduses sätestatuga ning ka EBU printsiipidega (sõltumatus ja stabiilsus): seadusega on ette nähtud tulu teenimise võimalused ning tulu on olnud aastast 2008 kuni 2016. aastani stabiilne.

41. Et aga mõista, kas saadud tulu on ka sisuliselt kooskõlas sõltumatuse, stabiilsuse ja piisavuse printsiibiga, tuleb analüüsida, kuidas tulu (sh riigieelarvest eraldatav raha) kujuneb ning millest lähtudes raha eraldatakse. Riigikontroll eeldas, et riigieelarvest eraldatava raha puhul on EBU printsiipidele, rahvusringhäälingu seadusele ja riigieelarve seadusele ning nende alusel kehtestatud reeglitele tuginedes võimalik kontrollida, milliste ülesannete täitmiseks ja arenduseesmärkide saavutamiseks ning kui palju raha kulub.

42. Auditi käigus selgus, et ei ole kokku lepitud ega selgelt välja toodud, milliseid ülesandeid ja tegevusi rahastatakse nn baaseelarvest ning milliste tegevuste rahastamine toimub lisataotluste alusel. Valdava osa (keskmiselt 91%) tulu saab ERR riigieelarvest tegevuskuludeks ja see koosneb baaseelarvest ning lisataotluste alusel saadud rahast. Baaseelarve on summa, mille Rahandusministeerium annab ette Kultuuriministeeriumi valitsemisalale ja mis on eelarvetootluste koostamiseks aluseks muu hulgas ka ERRile. Kui ERR soovib oma planeeritavatest tegevustest lähtudes enam raha, kui baaseelarvega ette on antud, tuleb tal taotleda riigieelarvest lisa. Selleks esitab ERR lisataotluste Kultuuriministeeriumile, kes omakorda esitab selle Rahandusministeeriumile. Lisataotluste rahuldamise otsustab Vabariigi Valitsus, mõnel juhul ka Riigikogu (nt 2016. a otsus rahastada spordi suursündmuste ülekandeid).

43. ERRi esindajate sõnusti vajab ERR rahvusringhäälingu seadusest tulenevate väga mitmekesiste ja laialt sõnastatud eesmärkide, ülesannete ning arendusvajaduse tarvis stabiilselt rohkem nn baasraha, et kindlustada järjepidev areng. Nende sõnul aga edastatakse tegelikkuses ERRile iga aasta keskel järgmiseks eelarveaastaks eelarve kontrollnumber (st summa), mis lähtub eelmise aasta baaseelarve raha eest tehtud kuludest. Selle alusel koostab ERRi juhatus järgmise aasta eelarve kavandi.

44. Seega võtab riik ERRile riigieelarvest raha eraldamisel aluseks eelmise aasta baaseelarve. Seejuures ei hinnata süvitsi, kui palju ja milliste ülesannete ning arenguvajaduste tarvis ERRil tegelikult raha kulub ja vaja on, sest sellist kuluarvestussüsteemi pole sisse seatud.

45. Sellise olukorra, kus riigieelarve raha planeeritakse eelmise aasta baaseelarve põhjal, ilma et hinnataks täpsemalt ERRi eesmärkide täitmiseks vajalikke tegevusi ning nende maksumust, üheks põhjuseks on see, et kogu riigieelarve strateegia on juba pikemat aega ja edaspidi aina enam suunatud valitsussektori kulude kokkuhoiule. Ka enamiku teiste

<sup>15</sup> Tegevuskuludeks antud toetuse kasv: 2012. a 3,9%; 2013. a 2,1%; 2014. a 3,6%; ja 2015. a 13,6%. Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamistel arutati venekeelse avalik-õigusliku meedia tugevdamist Eestis mitmel korral: 11.9.2014, 18.9.2014, 20.11.2014, 8.9.2015.

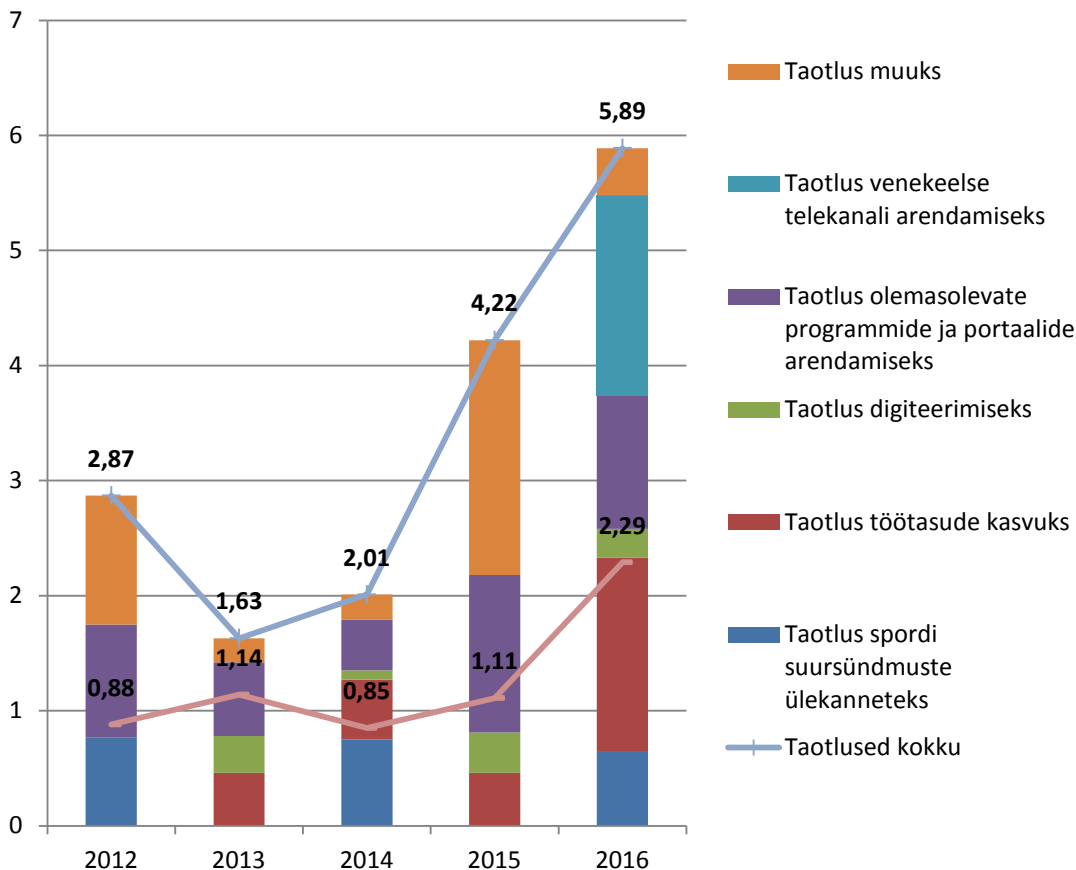
avalike ülesannete täitjate puhul pole välja arvestatud, kui palju vajavad nad tegelikult oma ülesannete ja arendusvajaduse tarvis raha.

46. Baaseelarvele tuginev raha eraldamine on iseenesest kooskõlas EBU stabiilsuse printsiibiga selle poolest, et ilma põhjendamata ei ole võimalik baaseelarvet vähendada. See tagab ka ERRile kindlustunde, et vähemalt baaseelarve mahus on lootust raha eraldamisele. Samas aga näitab raha taotlemise ja eraldamise praktika aastate jooksul seda, et baaseelarve summadega pole kunagi piirdutud.

### ERRi rahastamine lisataotluste alusel

47. Viimasel kolmel aastal on jõudsalt kasvanud lisataotluste ja nende alusel eraldatud raha hulk (vt joonis 3, detailsemalt lisa B, tabel 6). ERR on 2016. aastaks taotlenud lisaraha 3,5 korda suuremas summas kui 2013. aastal. 2013. aastal taotleti baaseelarvele lisaks 1,6 miljonit, 2016. aastal aga 5,9 miljonit eurot. Lisataotlustega on raha küsitud peamiselt tööjõukulude katteks, spordi suursündmuste ülekannete tegemiseks, olemasolevate programmide arendamiseks ning 2016. aastal venekeelse telekanali tarbeks; „Taotlus muuks“ alla on koondatud kõik väiksemad lisaraha vajavad tegevused (nt levikulude, autoritasude, energiakulude ja draamasarjade kasv).

Joonis 3. Eesti Rahvusringhäälingu lisataotlused ning nende alusel riigieelarvest eraldatud summad aastatel 2012–2016 (miljonites eurodes)\*\*



\* 2015. a eraldatud summa puhul on jäetud välja 2,53 miljonit eurot avalik-õigusliku venekeelse telekanali tarbeks eraldatud raha, sest vastavat lisataotlust ERR ei esitanud.

\* 2015. a moodustab kategooriast „Taotlus muuks“ suurema osa (1,7 miljonit eurot) lisataotlus investeeringute käibemaksukulu katmiseks.

Allikas: Riigikontrolli ERRi aastaelarvete ja esitatud info põhjal

48. Seega näitab ERRi rahastamine baaseelarve ja lisataotluste alusel seda, et riik lähtub raha eraldamisel eelkõige riigieelarve stabiilsuse tagamise põhimõttest, kuid ei selgita välja, kas eraldatav raha on stabiilne ja piisav ka ERRi tegevuste ning arengu tagamiseks, st pole täpselt teada, mida praegu ERR eraldatava raha eest saab või ei saa pakkuda. ERRi endi hinnangul vajavad nad oma ülesannete täitmiseks stabiilselt suuremat baasrahastamist, mistõttu ei ole ERRi ja riigi eesmärgid raha taotlemisel ning eraldamisel kooskõlas. Samuti ei ole baas- ja lisaelarve kaudu ERRi rahastamine kontrollimise mõttes läbipaistev, sest kui püüda võrrelda eelarvetaotlustes nimetatud ülesandeid ja nende maksumust ning tegelikult eraldatud raha eelarveaastate kaupa, tervikpilti ei saa.

49. ERRi eelarvetaotlusi ning riigieelarvest eraldatavaid summasid võrreldes on ka näha, et kuigi oma ülesannete täitmiseks on ERR taotlenud raha paljudeks tegevusteks, ei rahastata neist mitmeid baaseelarvest igal aastal. Näiteks on aastatel 2012–2016 ERRile lisataotluste alusel regulaarselt raha juurde antud spordi suursündmuste ülekanneteks. Samal ajal on ka näha, et võrreldes aastate kaupa ERRi rahataotlusi ja riigieelarvest eraldatud summasid, erinevad need nii rahastatud tegevuste kui ka summade poolest (vt joonis 3, detailsemalt lisa B, tabel 6).

## Spordi suursündmuste ülekannete rahastamine

50. Rahandusministeeriumi esindajate sõnul puudub neil teadmine, mida ERR tegelikult baaseelarve raames teha suudab ja mida mitte. Üks näide selle kohta on spordi suursündmuste ülekanded. Ministeeriumil puudub kindlus, kas ERR vajab nende ülekannete tegemiseks lisaraha või suudaks ta need kulud katta baaseelarvest.

## Teadmiseks, et

2014. a lõpu seisuga oli ERR-il spordi suursündmuste ülekannetega seoses

- tehtud pikaajalisi ettemakseid summas 141 200 eurot seoses 2016. a Rio de Janeiro olümpiamängude ja 2018. a jalgpalli-MMi ülekannetega;
- võetud pikaajalisi kohustusi summas 773 200 eurot spordiülekannete TV-õiguste ostmisega.

51. ERRi juhatus on omakorda seisukohal, et rahvusvaheliste spordi suursündmuste ülekannetest tingituna peaks programmide tootmise ja edastamise eelarve kasvama. ERRi juhatus on Rahandusministeeriumile pakkunud ühe variandina välja suurendada iga-aastast baaseelarvet 320 000 euro võrra, et koguda reservi, mida saaks kasutada spordi suursündmuste ülekannete tegemiseks. Rahandusministeerium baaseelarvet küsitud summas suurendanud ei ole. 2016. aasta riigieelarvest taotles ERR samuti lisaraha 650 000 eurot, et kanda üle olümpiamänge ja jalgpalli suurvõistlusi. Vabariigi Valitsus otsustas seekord raha mitte eraldada, kuid Riigikogu rahanduskomisjon otsustas siiski 250 000 euroga ülekannete tegemist toetada.

52. Riigikontrolli arvates on vaja suuremat selgust ERRi ülesannete ja arendamisvajaduse ning nende maksumuse kohta, et tagada nii eeltoodud rahastamisprintsipi järgimine kui ka ERRi toimetuslik sõltumatus. Selgust rahastamises on vaja ka seetõttu, et ERR peab ülekandeõiguste ostuga seoses võtma rahalisi kohustusi enne lisaraha eraldamise otsust. Kui pole selge, kas raha on stabiilselt ja piisavalt, on rahaliste kohustuste võtmise korral ERRi tegevust ja arendamist keeruline planeerida. Kui võetud kohustuste katteks lisaraha ei saa, on ERRi juhtkonna hinnangul sunnitud nad selle raha leidma olemasoleva eelarve raames (nt õiguste müügi, programmikulude koomaletõmbamise, saadete tootmise lõpetamise teel). Samas, kui spordi suursündmuste ülekandeid võib pidada tegevuseks, mis pole ERRi ülesanne, pole riigil kohustust seesuguste ülesannete täitmiseks raha anda.

## Teadmiseks, et

rahvusringhääling on oma saadete, programmide ja muude meediateenuste tootmisel ja edastamisel sõltumatu ning lähtub üksnes seaduse nõuetest.

Allikas: Eesti Rahvusringhäälingu seadus, § 3

## Programmide rahastamine

**Programmid** on teleprogrammid (ETV1, ETV2 ja ETV+) ja raadioprogrammid (Vikerraadio, Raadio 2, Klassikaraadio, Raadio 4 ja Raadio Tallinn).

53. Kontrollitav ja läbipaistev peaks olema ka **programmide** ning nendega seotud tegevuse ning arenduse rahastamine. Kui programmid ja nende arendamine on ERRi stabiilne ülesanne, peab olema selge, kui palju need tegevused maksavad ja kuidas neid stabiilselt ja piisavalt rahastada. Kui mitte, võib neid rahastada vastavalt vajadusele lisataotluste alusel.

54. Olemasolevate programmide arendamiseks on aastatel 2012–2015 ERRile tema taotluste alusel riigieelarvest raha juurde antud kahel korral: 2013. aastal programmi ETV2 arendamiseks 650 000 eurot ning 2015. aastal 398 145 eurot venekeelse programmi tugevdamiseks. 2015. aastal eraldati ERRile lisaks 2,53 miljonit eurot Vabariigi Valitsuse otsusega, et luua uus venekeelne telekanal ETV+ (vt joonis 3, detailsemalt lisa B, tabel 6).

55. Riigikontrolli hinnangul on märkimisväärne see, et Vabariigi Valitsuses arutati eraldi kanali loomise üle mitmel korral<sup>16</sup>, kuid samal ajal ERRi arengukava ja sellest lähtuvat rahastamisvajadust tervikuna Kultuuriministeeriumis, Rahandusministeeriumis ega Riigikogu kultuurikomisjonis läbi ei arutatud. Nii nagu spordi suursündmuste ülekannete puhul, peab ka programmide puhul olema selge ERRi ja riigi seisukoht, milliseid programme on võimalik rahastada ja kui suure summa ulatuses stabiilselt baaseelarve kaudu.

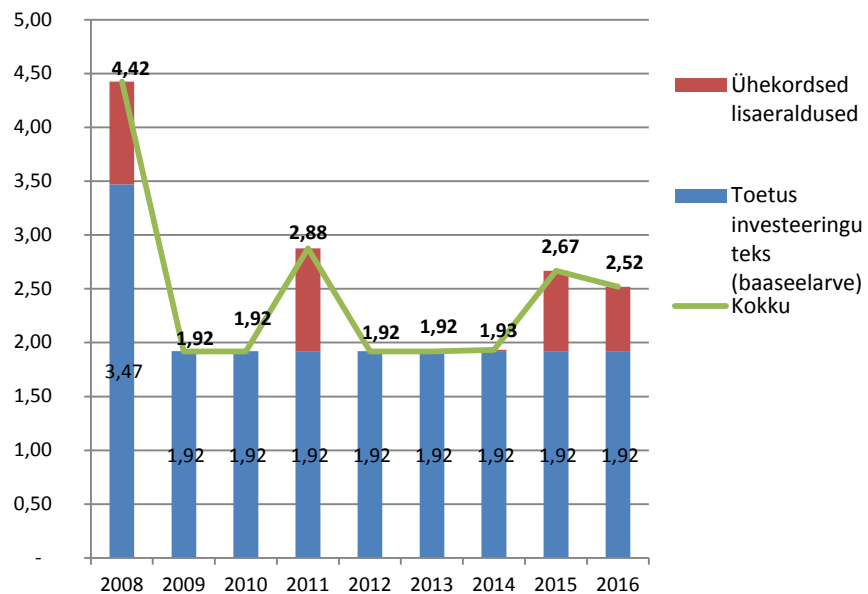
## Investeeringutoetused

56. Peale selle, kui suur on baaseelarve, palju antakse lisaraha ja milliste tegevuste tarvis, mõjutab ERRi käekäiku seegi, kui palju on arendustegevuseks ehk investeeringuteks raha. Üldjuhul planeeritakse arendustegevuse raha pikaks perioodiks ette, sest selle tarvis võtab asutus pikaajalisi kohustusi (nt ehituslepingud) ja kaasnevad seega stabiilsed kulud.

57. Joonisel 4 on näha, et riigi rahastatud investeeringute baaseelarve on püsinud viimased kaheksa aastat samal tasemel – 1,92 miljonit eurot. Muutused (eelarveaastal baaseelarvele lisandunud osa) investeeringurahas on seotud ERRi suuremate arendusprojektidega: uue ringhäälingumaja ettevalmistamine, olemasolevate hoonete renoveerimine ja avalik-õigusliku venekeelse telekanali loomine.

<sup>16</sup> ERR küsis 2014. a lisaraha venekeelsete kanalite (Raadio 4, rus.err.ee) ja saadete (nt venekeelne „Aktuaalne kaamera“) tugevdamiseks 385 000 eurot, 2015. a ETV2 programmi tugevdamiseks 1 000 000 eurot ja vaegkuuljatele saadete tarvis subtiitrite tootmiseks 30 000 eurot. ERR oma arengukavades ja eelarvetaotlustes eraldi uue telekanali loomist ette ei näinud. Uue venekeelse telekanali loomise ettepaneku tegi Kultuuriministeeriumi poolt 2014. a juunis kokku kutsutud venekeelse inforuumi arendamise komisjon. Komisjoni ettepanekut toetas ERRi nõukogu tingimusel, et telekanali loomise otsusega kaasneb pikaajaline ja stabiilne täiendav rahastamine. Valitsuskabineti 20.11.2014. a nõupidamisel, kus osales ka ERRi juhatus, otsustati toetada venekeelse täismahulise telekanali arendamist ja käivitamist 2015. a sügishooajal ning näha ERRi 2015. a eelarves selle tarvis ette 1,7 miljonit eurot ning ühekordne investeering vajaliku tehnika soetamiseks 1,87 miljonit eurot.

Joonis 4. Investeeringutoetused riigieelarvest aastatel 2008–2016 (miljonites eurodes)



Allikas: Riigikontroll riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjade alusel

**ERRi suuremad arendused on seotud kinnisvaraga:** praeguseks on rekonstrueeritud uus raadiomaja (Gonsiori tn 21), alustatud on vana raadiomaja rekonstrueerimist uudistemajaks (Kreutzwaldi 14) ning plaanis on rajada telestuudiote kompleks (või ehitada olemasolevad stuudiod ja toimetusruumid ümber).

58. Riigieelarvest on kinnisvara arendamiseks antud nii 2008. kui ka 2011. aastal ühekordse toetusena kummalgi aastal 958 675 eurot. See raha eraldati uue ringhäälingumaja ettevalmistamiseks. Esialgu planeeriti uut hoonet raadiomajade vahelisele alale, seejärel kaaluti variante kinnistu ostmiseks või riigilt omandamiseks mujale, kuna raadiomajade vahelisele alale poleks kavandatud hoone mahtunud. Seejärel arutati ideed saada riigilt Kaitseministeeriumile kuulunud kinnistu asukohaga Tuisu 21, mis Riigikogu majanduskomisjoni 7.11.2006. aasta otsusega nr 39-R ka ERRile üle anti. ERRi nõukogu arutas uue hoone ehitamise ja olemasolevate hoonete rekonstrueerimist ajavahemikul 2004–2012 ning pärast uue hoone maksumuse selgumist otsustas 12.6.2012 uue maja arendamise projekti liiga suure maksumuse tõttu lõpetada ning uut hoonet ehitama ei hakatud.

59. Ettevalmistusteks kulutatud ja lõpetamata ehitusena arvel olnud 2,35 miljonit eurot kanti 2012. aasta kuludesse. Uue maja ehitamise asemel hakati rekonstrueerima olemasolevaid hooneid – 2014. aastal lõpetati uue raadiomaja rekonstrueerimine<sup>17</sup> (Gonsiori tn 21) ning 2015. aastal alustati vana raadiomaja rekonstrueerimist uudistemajaks (Kreutzwaldi 14). Uudistemaja ehituseks anti 2015. aastal riigieelarvest 700 000 eurot ja 2016. aastal 600 000 eurot (vt täpsemalt lisa B, tabel 7).

60. Tehnika uuendamiseks on ERR lisataotlustega riigieelarvest küsinud 2013. aastal 2,9 miljonit, 2014. aastal 1,5 miljonit, 2015. aastal 1,6 miljonit ja 2016. aastal 2,5 miljonit eurot. Lisaraha tehnika uuendamiseks on eraldatud aga kahel aastal: 2014. aastal 15 000 eurot vaegkuuljatele saadete tarvis subtiitrite tootmiseks ning 2015. aastal 50 500 eurot olemasolevate venekeelsete programmide tugevdamiseks (vt täpsemalt lisa B, tabelid 6 ja 7). Ülejäänud taotlused on jäänud rahuldamata.

61. Riigikontrolli hinnangul näitab riigieelarvest ka arendustegevuseks raha eraldamise praktika, et nii rahastatavate tegevuste kui ka nende

<sup>17</sup> Rekonstrueerimistöid tehti osaliselt CO<sub>2</sub>-kvoodi raha ning osaliselt pangalaenu abil.

maksumuse väljaselgitamine on olnud keeruline ja pole seni täiesti veatult toimunud. Riigi eesmärk peaks olema välja selgitada vajalikud arendustegevused ja nende maksumus ning siis ka tagada nende elluviimiseks vajaminev raha. Ka selles osas ei ole Riigikontrolli hinnangul riigi senine tegevus kooskõlas EBU soovitusel rahastada arendustegevusi piisavalt ja stabiilselt.

## Projektipõhine rahastamine riigieelarvest

62. Peale iga-aastase riigieelarvest rahastamise on ERR aastatel 2012–2015 saanud riigiasutustelt saadete tootmiseks toetust, mis moodustab ERRi kogutuludest väikese osa (9–10% tuludest saadakse toodete ja teenuste müügist ning sihtotstarbelistest eraldistest ja annetustest). Kõige enam sõltub projektitoetustest haridussaadete toimetuse, kelle eelarvest on riigiasutuste toetused moodustanud vaadeldud perioodil kolmandiku (2014. aastal isegi poole; vt tabel 1, detailsemalt lisa A, tabel 5).

## Teadmiseks, et

riigieelarveliste asutuste finantseeritud saated on näiteks „Rakett 69“, „Kapital“, „Meie inimesed“.

**Tabel 1. Aastatel 2012–2015 riigiasutuste kaudu enim tulusid saanud toimetused, saadud tulude osatähtsus toimetuse kuludest**

Toimetus	2012, %	2013, %	2014, %	2015, %
Haridussaadete toimetuse	26	31	51	38
Elussaadete toimetuse	14	14	14	17
Politiikasaadete toimetuse	15	10	20	20

Allikas: Riigikontrolli arvutused ERRi eelarveprogrammi andmete põhjal

## Riigieelarvest rahastamise otsustamine

63. Auditi käigus tõdesid nii Kultuuriministeeriumi kui ka Rahandusministeeriumi esindajad, et ERRi rahastamine riigiasutuste kaudu on probleem. Praegu ei ole kummalgi ministeeriumil eelarve koostamise etapis ülevaadet, kui palju ERR sel moel oma eelarvesse raha saab. Juhuslik projektipõhine rahastamine ministeeriumite poolt on halb ka ERRi esindajate sõnul, kuna ei võimalda pikemaajalist planeerimist.

64. Riigikontrolli arvates sõltub koostööprojekti käigus toodetud saade rahaliselt riigiasutusest ja ERR ei saa seetõttu olla kindel, et saate tootmine jätkub. Teisest küljest võivad riigiasutuste tellitavad saated mõjutada ERRi toimetustlikku sõltumatust. ERRi esindajate sõnul toimetustlik vabadus saate sisu üle otsustada neil on, kuna vastasel korral saadet tegema ei hakata. Intervjuude käigus ERRi esindajatega selgus, et toetuste andjad on üritanud ka saadete sisusse sekkuda ja sel põhjusel on projekte poole pealt katkestatud.

65. Riigikontrolli hinnangul näitab eeltoodu seda, et tervikliku ülevaate puudumine selle kohta, millised on ERRi riigieelarvest rahastatavad ülesanded ja arendusvajadus ning palju nende tarvis raha vaja on, ei võimalda rahastamise piisavuses veenduda. Riigieelarveliste asutuste kaudu projektitoetustena ERRi ülesannete rahastamine ei ole baaseelarve ja lisataotluste läbivaatamise kõrval eelarve planeerimise käigus nähtav.

66. Peale eelarveprotsessi probleemide selgus auditi käigus, et täitevvõimul ja Riigikogul ei ole ülevaadet, millised on ERRi ülesanded, tema arendusvajadus ning kui palju selleks kõige raha kulub. Kuigi rahvusringhäälingu seaduse järgi peab ERRi nõukogu oma tegevusest korrapäraselt aru andma Riigikogu kultuurikomisjonile, kes hindab ERRi tegevuse vastavust seadusele, arengukavale ja avalikele huvidele, ei ole kultuurikomisjon ERRi tegevusest sellisel määral informeeritud, et anda

hinnang ja veenduda selle kaudu rahastamise piisavuses (vt ka p-d 24–28 ja 2 ptk „Rahvusringhäälingu arengu juhtimine“).

## Riigikontrolli hinnang ERRi rahastamise kohta

67. Riigikontroll leiab, et kuigi ERRi riigieelarvest rahastamine (baas- ja lisaraha ning projektitoetused) on kokkuvõttes aasta-aastalt suurenenud ja formaalselt stabiilne, pole võimalik veenduda, kas rahastamine on EBU printsiipe arvestades piisav ja stabiilne ning poliitilistest otsustest sõltumatu. Suurim probleem on see, et pole teada, kui palju ERRi praeguste ülesannete täitmine ja ERRi arendamine maksab. Eelkõige seetõttu, et riigil puudub metoodika, mille põhjal hinnata rahastamise piisavust, ning raha planeerimine ja eraldamine ei ole täiel määral läbipaistev.

68. Arvestades, et rahvusringhäälingu seadus ja riigieelarve seadus võimaldavad lisataotluste ja riigieelarvest rahastatavate muude asutuste kaudu raha eraldada, puudub riigil huvi seada sisse selge arvestussüsteem, mis võimaldaks välja selgitada, palju ülesannete täitmiseks raha vaja läheb. Seetõttu ei olegi täies ulatuses selge, milliseid ülesandeid, milliste summade ulatuses pikas perspektiivis (minimaalselt eelarvestrateegia periood) ja milliseid iga-aastaselt rahastatakse riigieelarve baaseelarvest ning milliseid ülesandeid ja milliste summade ulatuses lisataotluste või muude riigieelarve allikate alusel.

69. Kuigi rahvusvaheliste soovitude kohaselt peaks riik avalik-õigusliku mediaorganisatsiooni rahastamise korraldamisel järgima kolme peamist rahastamisprintsiipi – sõltumatust, stabiilsust ja piisavust –, ei ole seda praktikas täiel määral tehtud. See on muutnud ERRi juhtimis- ja rahastamissüsteemi vähem läbipaistvaks.

**70. Riigikontrolli soovitused kultuuriministrile ja rahandusministrile koostöös ERRi juhatuse ning nõukoguga:** selleks, et tagada ERRile seadustega pandud ülesannete võimalikult sõltumatu, stabiilne ja piisav rahastamine ning tema tegevuse jätkusuutlikkus,

- töötada välja metoodika, mis võimaldab arvestada välja ERRi ülesannete täitmiseks vajaliku raha hulga;
- selgitada välja ja leppida kokku, milliseid ülesandeid peab ERR täitma ja milline on ERRi arendusvajadus ning kui palju kulub selleks kokku riigieelarvest raha;
- kujundada seisukoht, kas teiste riigiasutuste kaudu ERRi rahastamine on kooskõlas EBU printsiipide, rahvusringhäälingu seaduse ja riigieelarve seadusega;
- tagada raha planeerimise ja kasutamise läbipaistvus ning kontrollitavus.

**Kultuuriministri vastus:** Kultuuriministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekuga, et ERRi eelarve koguvajaduse leidmiseks tuleks välja töötada metoodika. Kuna see metoodika peaks aga olema kooskõlas üldiste riigieelarve koostamise printsiipide ja metoodikaga, siis saab seda teha koostöös Rahandusministeeriumiga. Seega on selles osas plaanis läbi rääkida Rahandusministeeriumi esindajatega.



Riigikontrolli soovitus, et tuleb välja selgitada ja leppida kokku, milliseid ülesandeid peab ERR täitma, ei ole täpne, sest ERRi ülesanded on juba praegu välja toodud ERHS §-is 5. Küll aga ei välista Kultuuriministeerium, et praegu seaduses sätestatud ERRi ülesannete nimekiri on liiga üldine ning vajaks täpsustamist. Kultuuriministeerium nõustub Riigikontrolliga, et ERRi arendusvajadust võib olla vajalik täpsustada.

Kultuuriministeerium võtab tegevusplaani seisukoha kujundamise, kas teiste riigiasutuste kaudu ERRi rahastamine on kooskõlas EBU printsiipide, Eesti rahvusringhäälingu seaduse ja riigieelarve seadusega. Kultuuriministeerium on ka varasemalt ERRi rahastamise küsimusele erinevatest riigiasutusest tähelepanu juhtinud. Näiteks esitati 2016. aastal Rahandusministeeriumile ERRi baasrahastuse suurendamiseks lisataotlus, mille üks põhjendus oli justnimelt ERRi tegevuse rahastamise kaotamine läbi erinevate asutuste eelarvete.

**Rahandusministri vastus:** nõustume tähelepanekuga, et vajalik on välja töötada meetodika, millele tuginedes selgub Eesti Rahvusringhäälingu ülesannete ja arenduseesmärkide täitmiseks vajalik eelarve.

Koostöös Kultuuriministeeriumi, ERRi ja Rahandusministeeriumi esindajatega oleme välja töötamas meetodikat, kuidas ERRi rahastamine muuta selgemaks ja läbipaistvamaks.

**ERRi juhatuse esimehe vastus:** ERR-i eesmärgid ja ülesanded on sõnastatud Eesti Rahvusringhäälingu seadusega. Need eesmärgid on üldsõnalised, nende saavutamine ajaliselt määratlemata ja tulemus hinnatav ainult ekspertarvamustele tuginedes. Rahvusringhäälingu juhatus on täiendavalt sõnastanud kaks mõõdetavat eesmärki: usaldusvääruse ja kontaktide arvu. Seadusega pandud eesmärgid ja ülesanded on maksimaalselt täidetavad, kui ERR tegutseb usaldusväärset ehk vähemalt 2/3 Eestimaal elavaid inimesi usaldab ERR-i ning saated ja muu meediasisu jõuab regulaarselt vähemalt miljoni (ca 75% elanikkonnast) inimeseni nädalas. Arvulisi eesmärke oleme arengukavades alati esile tõstnud ja nende täitmisest raporteerime aastaaruannetes. Tõsi, kontaktide arv on vastuoluline eesmärk. Sellele liigselt tähelepanu osutades võivad ununeda ERR-i avalik-õiguslikud eesmärgid, mis on sätestatud seadusega, ja saated ning muu meediasisu võib võtta liialt hoogsa suuna meelelahutusele. Ja vastupidi, kaotades kontakti auditooriumiga, riskime kaotada ka usalduse ning siis kaob ka mõju, aga mõju on kõigi seaduses sõnastatud eesmärkide ja ülesannete täitmise peamine eeldus. ERR-i eesmärk on mõjutada ühiskonda: demokraatlikumaks, sallivamaks, avatumaks, jätkusuutlikumaks jne.

Otsides meetodikat, mis võimaldab arvestada välja ERR-i ülesannete täitmiseks vajaliku raha hulga, tuleb esmalt keskenduda neile küsimustele, mis tagavad ERR-i konkurentsivõime meediamaastikul ehk piisava kontaktide arvu (miljon kontakti nädalas) ning usaldusvääruse ehk selle, et ERR-i saated on tasakaalustatud, mitmekesised, sõltumatud ja objektiivsed. Viimased neli kriteeriumit on täidetavad, kui ERR-il on võimalik palgata oma valdkonna parimaid ajakirjanikke, režissööre, toimetajaid ja teisi spetsialiste. See omakorda tähendab, et ERR-i töötasud peavad olema samas suurusjärgus erasektori vastavate tasudega. Kui me neid lähtekohti aktsepteerime, on sobiliku meetodika leidmine juba oluliselt lihtsam. Tuleb jälgida, et kõik seaduses sõnastatud

eesmärgid oleksid saadetega kaetud ning usaldusväärsus ning piisav kontaktide arv tagatud. ERR-i juhatus teeb omalt poolt kõik, et välja töötada metoodika, mis võimaldab välja arvestada ülesannete täitmiseks vajaliku raha hulga; mis selgitab välja ja aitab kokku leppida, milliseid ülesandeid peab ERR täitma, milline on arendusvajadus ning kui palju selleks riigieelarvest raha kulub.

ERR-i juhatus on seisukohal, et teiste riigiasutuste kaudu ERR-i rahastamine ei ole otseses vastuolus EBU printsiipidega; või on samaväärne vastuoluga, mis tuleneb ERR-i rahastamisest ühe aasta kaupa Kultuuriministeeriumi kaudu. Olgu siinkohal mainitud, et EBU liikmesriikides on levinud ja üldtunnustatud printsiibiks ainult parlamendi otsusest sõltuv pikaajaline loa- või meediamaksu süsteem ning Eestis kehtivat süsteemi ei peeta kaugeltki ideaalseks. Juhatuse meelest ei ole ERR-i rahastamine teiste riigiasutuste kaudu vastuolus ka rahvusringhäälingu seadusega või riigieelarve seadusega. Vastasel korral oleks ERR ja viidatud riigiasutused ning ministeeriumid aastaid tegutsenud ebaseaduslikult. Oleme seisukohal, et kuni riigiasutuste kaudu rahastamine ei ohusta ERR-i toimetusvabaduse põhimõtteid, aitab saavutada ERR-i seaduses sõnastatud eesmärke ja on kooskõlas rahvusringhäälingu seadusega, ei pea sellisest rahastusest ennatlikult loobuma. Seda praktikat võib jätkata, kuni õnnestub sõnastada metoodika, mis tagab piisava ja eesmärgipärase rahastuse.

**ERRi nõukogu esimehe vastus:** RHN on valmis omalt poolt ERR-i rahavajaduse väljaselgitamise metoodikale sisendit pakkuma. ERR-i ülesanded on määratud seadusega ning nende täitmiseks stabiilse rahastuse tagamine on oluline. Arendusvajadus järgmiseks neljaks aastaks on toodud iga-aastaselt uuendatavas ERR-i arengukavas. Arengukava alusel peetakse läbirääkimisi riigieelarve strateegias arendusvajadusele piisava katte planeerimiseks.

Teiste riigiasutuste kaudu ERR-i rahastamist on pidevalt vähendatud ning nõukogu toetab seisukohta, et läbipaistvam ja lihtsamini planeeritav on suurem baaseelarve, mitte üksikud projektitoetused. Samas on oluline märkida, et ERR-i tegevuse teatud määral teiste riigiasutuste kaudu rahastamine ei ole vastuolus rahvusringhäälingu seaduse, riigieelarve seaduse ega EBU printsiipidega. EBU liikmesriikides on levinud ja üldtunnustatud rahastamisprintsiibiks seaduse alusel kehtestatud loa- või meediamaks, mis tagab pikaajalise stabiilse rahastamise. Eestis kehtivat ühe aasta kaupa ministeeriumi kaudu rahastamise süsteemi ei peeta ideaalseks, kuid samas on mõistetav, et uue maksu kehtestamine ei ole Eestis praegu perspektiivikas idee.

ERR-i nõukogu hinnangul on ka ERR-i praeguse rahastamissüsteemi puhul tagatud raha planeerimise ja kasutamise läbipaistvus ning kontrollitavus.

## Eesti Rahvusringhäälingu arengu juhtimine

### ERRi arengu juhtimine saaks olla eesmärgipärasem

#### ERRi arengukava

71. Kui riigi peamiseks eesmärkideks on tagada meediavaldkonna, sh avalik-õigusliku meediaorganisatsiooni areng ja rahastamine, mis tugineb kindlatele printsiipidele ja seaduslikule alusele, siis ERRi nõukogul ja

juhatusel on kohustus seista organisatsiooni arengu eest ja teha seda rahvusringhäälingu seadust ja teisi tema tegevust reguleerivaid õigusakte järgides.

72. ERRi programmide loomiseks, tootmiseks ja saadete vahendamiseks on eesmärgid ja ülesanded nimetatud rahvusringhäälingu seaduses<sup>18</sup>. Konkreetsemad eesmärgid, tegevused ja eelarvestrateegia seadusega sätestatud ülesannete täitmiseks peaks paika panema ERRi juhatus arengukavaga. Juhatus peab seaduse kohaselt esitama nõukogule kinnitamiseks igal aastal enda arusaama arengukavatsuste kohta järgmisel neljal aastal.

73. Arengukavas tuleks esitada ERRi vastava majandusaasta arenduskavatsused, nende saavutamiseks püstitatavad ülesanded ja põhjendused ning eelarvestrateegia kavatsuste täitmiseks. Muu hulgas tuleks välja tuua:

- 1) majandusaastal edastatava programmi struktuur ja selle koostamise kaalutlused;
- 2) põhjendus, kuidas valitud programmide struktuur aitab täita ERRi ülesandeid;
- 3) meediateenuste arendamise eesmärgid ja põhjendused;
- 4) koostöö rahvusvaheliste organisatsioonidega;
- 5) majandusaastaks kavandatava eelarve kasutamise põhimõtted püstitatud eesmärkide saavutamiseks ja ülesannete täitmiseks.

74. Rahvusringhäälingu seaduse kohaselt edastab ERRi nõukogu kinnitatud arengukava Kultuuriministeeriumi kaudu Rahandusministeeriumile ning see avalikustatakse ERRi veebilehel. Seaduse järgi on arengukava alus, mille põhjal taotletakse riigieelarvest raha ja koostatakse ERRi eelarve.

75. Arengukava peaks Riigikontrolli arvates täitma kolme olulist rolli:

- olema alus, mille põhjal riigieelarvest raha planeerida ja taotleda;
- olema juhised, mille kohaselt ERR planeerib ja hindab oma tegevusi, ning
- andma teavet väljapoole, eeskätt maksumaksjale, milliseid tegevusi ja kui suure raha eest kavandatakse ellu viia.

76. ERRi arengukava täpsustab rahvusringhäälingu seadusega sätestatud eesmärgid ja ülesandeid iga aasta alguses järgnevas 1 + 3 aastaks. Iga-aastane eelarve täpsustab omakorda arengukavas seatud eesmärgid eelarveaastaks. Aruannetest peaks saama ülevaate eesmärkide saavutamise ja eelarve täitmise kohta.

77. Arengukava koostamisel peaks juhatus juhinduma arengukava kohta ERHSis esitatud nõuetest. Lisaks on Kultuuriministeerium koostanud

## Arengukavas esitatav info

<sup>18</sup> Eesti Rahvusringhäälingu seadus, § 4 ja 5.

kultuuriasutustele arengukava koostamise juhendi<sup>19</sup>, millest soovitatakse lähtuda. Juhendi järgi tuleks strateegiliste eesmärkide sõnastamisel lähtuda sellest, et eesmärgid oleksid

- spetsiifilised (piisavalt konkreetsed, mitte üldsõnalised);
- mõõdetavad (eesmärgi saavutamist peaks saama mõõta);
- saavutatavad (realistlikud);
- asjakohased (tulenema hetkeolukorra analüüsist);
- ajastatud (eesmärgi saavutamisele on seatud ajalisel piirid).

78. Riigikontrolli arvates on Kultuuriministeeriumi juhend konkreetsete, mõõdetavate, realistlike ja ajaliselt piiritletud eesmärkide sõnastamiseks asjakohane ning tuleks võtta arengukava koostamisel arvesse.

79. Rahvusringhäälingu seaduses ja arengukava koostamise juhendis arengukavale esitatud nõuete võrdlemisel ERRi arengukavadega selgus, et arengukavade koostamisel ei ole kõiki seaduses toodud nõudeid järgitud ja strateegilised eesmärgid ei ole piisavalt konkreetsed, et selle alusel riigieelarvest raha eraldada.

80. Arengukavas ei ole välja toodud majandusaastal edastatavate programmide struktuuri ehk seda, millest programmid koosnevad ning kui palju maksavad. Programmimahtude plaan valdkondade ja toodanguliikide kaupa on esitatud aastaelarves, ent seda, kuidas kujunes programmide struktuur ja kuidas valitud programmid aitavad täita ERRi ülesandeid, ei leia ka sellest dokumendist.

## Arengukava seos eelarvega

**Valdkonnad arengukavas** – infoväli ja demokraatia; kultuur ja meelelahutus; erilist tähelepanu vajavad sihtrühmad; hankeprogramm ja levioigused

**Üksused eelarves** – ETV, ETV2, venekeelne telekanal, teletoiemused, programmeerimine, Vikerraadio, Raadio 2, Klassikaraadio, Raadio 4, Raadio Tallinn, raadioteater, fondisalvestused, uudistetoimetused, spordisaadete toimetused, ERRi internetikeskkonnad, turundusosakond, meediauuringute osakond

Allikas: ERRi eelarved

81. Arengukava ja eelarve ei ole omavahel hästi võrreldavad. Arengukavas on loetletud palju eesmärke ja tegevusi, viimases arengukavas aastateks 2016–2019 on märgistatud ka riigieelarvest lisaraha vajavad tegevused. Puudu on aga info selle kohta, millistes valdkondades, milliseid ülesandeid, milliste kuludega ja millal ellu tahetakse viia. Selleks, et arengukava põhjal saaks tekkida eelarveprotsessis sisuline diskussioon, peaks arengukavast nendele küsimustele põhjendatud vastused leidma.

82. Eelarves on eesmärgid ja ülesanded esitatud teises formaadis kui arengukavas. Arengukavas on eesmärgid esitatud **valdkondade**, eelarves aga **üksuste** kaupa. Samuti on iga üksuse kohta koostatud programmimahtude plaan ning kirjeldatud lühidalt olemasolevaid ja plaanitavaid uusi saateid. ERRi siselt on kasutusel hästi jälgitav eelarveprogramm telesaadete tootmiskulude juhtimiseks nimega Kriimsilm, kuid see on praegu kasutusel vaid telesaadete kulude planeerimiseks, laiemat kasutust kulude planeerimiseks see programm praegu ei võimalda.

83. ERRi juhatuse sõnul on nad aegade jooksul, eriti esimestel tegevusaastatel alates 2007. aastast ja enne seda, Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni ühendamist planeerides, esitanud mitmeid ettepanekuid, kuidas arvestada programmide maksumust ja kujundada valdkondlike

<sup>19</sup> <http://www.kul.ee/et/organisatsioon/arengukava-ja-tooplaan>

eelarvete proportsiooni, aga Rahandusministeeriumil puudus toona huvi nende mudelite vastu. Samuti ei ole Kultuuriministeerium ilmutanud sisulist huvi eelarvete ega arengukavade vastu. ERRi juhatause sõnul on probleemiks see, et huvi tundmist ei nõua otseselt ka seadus.

Rahvusringhäälingu seaduse järgi edastab ERR kinnitatud arengukava Kultuuriministeeriumi kaudu Rahandusministeeriumile. Seadus ei kohusta Kultuuriministeeriumi arengukava kommenteerima.

**84.** ERRi esindajate sõnul ei ole Rahandusministeerium kunagi soovinud ERRi arengukava arutada. Eelarvetaotluse esitab ERR ministeeriumile nende kehtestatud taotlusvormide alusel ning tuginedes nende antavale ja eelnevalt teatavaks tehtud eelarve kontrollnumbrile (st summale). Kontrollnumber on enamasti olnud sama suur kui eelmise aasta eelarvetoetus. Seejärel on ministeerium küsinud ERRilt lisaraha taotlusi. Lisaraha saab taotleda ainult väga üksikute ja põletavate probleemide lahendamiseks ning nende põhjendamisel ei tule lähtuda mitte arenguloogikast või valdkondlikust tervikpildist, vaid probleemi pakilisusest.

**85.** ERRi esindajate sõnul puudub seaduslik mehhanism, kuidas esitada ERRi arendamisvajaduse ja ülesannete ning nende maksumuse kohta tervikpilt. Kultuuriministeerium edastab küll arengukava Rahandusministeeriumile, aga sellega kogu protseduur lõpeb. Üheski õigusaktis pole öeldud, mida Rahandusministeerium ERRi arengukavaga edasi peaks tegema või kas ja kuidas seda menetlema. ERR on enda sõnul Rahandusministeeriumilt arengukava kohta tagasisidet küsinud, aga pole seda kunagi saanud. ERRil puudub ka kindlus, et Kultuuriministeeriumi soovitusel arengukava koostamiseks sobivad Rahandusministeeriumile.

## Teadmiseks, et

YLE kodulehel on välja toodud, et kui isik maksab 140 eurot YLE maksu aastas, toodab ta:

- 7,50 eest raadiomuusikat, klassikalisest muusikast kuni Soome popmuusikani;
- 6,80 eest lastesaateid;
- 3,83 eest Raadio Sümfooniaorkestri kontsertide ülekandeid;
- 2,52 eest teadus- ja haridusprogramme;
- 16,24 eest kvaliteetses Soome draamat;
- 3,37 eest välismaist draamat, seriaale ja filme;
- 7,60 eest televisiooni ja raadio meelelahutust;
- 18,70 eest spordiülekandeid;
- 24,80 eest uudiseid, nii televisioonis, raadios kui ka internetis.

**86.** Riigikontrolli hinnangul peaks nii arengukava kui ka sellega kooskõlas oleva eelarvestrateegia ning iga-aastase eelarve ning selle raames täidetavate ülesannete ja arendusvajaduse ning nende maksumuse üle toimuma arutelud nii Kultuuriministeeriumis, Rahandusministeeriumis kui ka Riigikogu kultuurikomisjonis, et saada selgust ERRi tegevuse eesmärgipärasusest ja rahastamise piisavusest.

**87.** Kuna rahvusringhäälingu seaduse ja eelarve menetlemist kajastavad dokumendid ei anna terviklikku ülevaadet ERRi ülesannete ja arenduskavatsuste täitmiseks vajalikest tegevustest ega maksumusest, on eelarveprotsessi osalistel Riigikontrolli hinnangul ülevaate saamiseks praegu vaja läbi töötada väga suur hulk dokumente ja materjale. ERRi tegevus ja raha kasutamine jääb ulatusliku lisainfota läbipaistmatuks. Seda lisatööd saaks vältida, kui pidada arengukava koostamisel kinni rahvusringhäälingu seadusega sätestatud ja Kultuuriministeeriumi antud juhustest. Üheks lahenduseks on muuta arengukava ja eelarve võrreldavaks, konkreetsetes dokumendiformaadis kokku leppides.

**88.** Hea näide, kuidas oma tegevusi arengukavas esitada ja nende elluviimisest ülevaade saada, on Soome rahvusringhäälingu (YLE) aruandlus. Soomlaste veebilehel on avalikustatud kaks aruannet – finantsaruanne (*financial statement*)<sup>20</sup> ja tegevusaruanne (*corporate responsibility report*)<sup>21</sup>. Tegevusaruanne on suunatud pigem avalikkusele

<sup>20</sup> <https://docs.google.com/file/d/0BwuyxSDWW6WwdjVBdTRWN29VZEU/edit>.

<sup>21</sup> <https://docs.google.com/file/d/0BwuyxSDWW6WwX2pxZ0kxYmJfbUU/edit>.

ja annab lühidalt infot näiteks rahvusringhäälingu juhtimise, rahastamise, kulude struktuuri, programmide kohta ja tema positsiooni kohta Soome meediaturul. Enam-vähem sama info on leitav ka ERRi majandusaasta aruandest, kuid erineb info esituslaad. Soomlastel on näiteks finantsinfo esitatud viisil, mis ei nõua lugejalt täiendavate arvutuste tegemist. ERRi majandusaasta aruandest samaväärse info saamiseks tuleb aga ise andmeid töödelda. Näiteks kulude jaotuse proportsioonid saab arvutada eelarve põhjal, valdkondade (haridussaadet, elusaadet, uudised jms) osatähtsustest ülevaate saamiseks tuleb aga arvutusi teha juba rohkem, kuna aruandes on programmimahud valdkonniti esitatud programmiüksuste kaupa, mitte ERRi üleselt.

89. Soomlastega sarnasel kujul info esitamine muudaks ERRi tegevuse avalikkuse jaoks avatumaks. Samuti saaks senisest ülevaatlikumalt esitada infot sihtotstarbeliste projektitoetuste kohta. Praegu on sellesisuline info leitav veebilehelt avaliku teabe alt valikust „annetused ja sihtotstarbelised projektitoetused“, kuid avalikustatud info ei ole täielik, st ERRi eetris on projektitoetuste abil tehtud saateid rohkem, kui kõnealune nimekiri sisaldab.

### Riigikontrolli hinnang ERRi arengu juhtimise kohta

90. Riigikontrolli hinnangul täidab ERRi praegune arengukava kolmest olulisest rollist ühte: majasiseselt mõtete korrastamine ja planeerimine. Arengukava põhjal on aga keerukas saada ERRi plaanidest täpne ülevaade ja kasutada seda riigieelarvest rahastamise otsuste tegemiseks, sest ERRi eesmärgid on sõnastatud ja seostatud ülesannete, arendusvajaduse ja kõigeiks selleks vajamineva raha hulgaga liialt üldiselt ning kirjeldavalt. Aruandlusest ei saa vastust küsimusele, millised eesmärgid ja mis põhjusel jäid saavutamata ning mis juhtub siis, kui neid ei suudeta saavutada ka lähitulevikus. Seega oleks ERRi arengu juhtimise seisukohalt vaja, et ERRi juhatus koostab arengukava, mille põhjal saaks tekkida sisuline diskussioon eelarveprotsessis ja mis võimaldaks ka ERRile eraldatud riigieelarve raha piisavust hinnata.

91. **Riigikontrolli soovitusid ERRi juhatusele:** selleks, et ERRi arengukava muutuks riigieelarvest raha taotlemise ja ERRi eelarve koostamise aluseks ning võimaldaks raha kasutamist hinnata,

- koostada arengukava ja eelarve omavahel võrreldavalt nii, et oleks selge, milliseid ülesandeid soovitakse täita ja arendustegevusi ette võtta ning kui palju need maksma lähevad, samuti mis ajaks need tuleb ellu viia;
- tagada arengukava ja eelarve täitmisest aruandmine selliselt, et oleks võimalik hinnata, kas eelarvestrateegia perioodiks on ette nähtud piisavalt raha.

**ERRi juhatuse esimehe vastus:** Rahvusringhäälingu juhatus nõustub Riigikontrolli soovitusega, mille järgi ERR-i arengukava oleks riigieelarvest raha taotlemise ja ERR-i eelarve koostamise aluseks ning võimaldaks hiljem ka raha kasutamist hinnata. Selleks, et arengukava oleks riigieelarvest raha taotlemise alusdokument, on vaja täiendada mitut seadust või vähemalt sätestada see üldpõhimõttena riigieelarve seaduses. Vastasel korral jääb see eesmärk pelgalt Riigikontrolli soovituseks ja ERR-i juhatuse sooviks. Juhatus teeb nõukogule ettepaneku pöörduda kultuuriministri poole, et Kultuuriministeerium algataks riigieelarve seaduse muutmise eelnõu. Seejärel, kui on loodud õiguslik seos

(seadusele tuginev alus) ERR-i arengukava ja riigieelarvest raha taotlemise vahel, muutub arengukava ERR-i iga-aastase eelarve loogiliseks osaks ehk eelarve koostamine muutub paratamatult arengukava põhiseks.

Kuni riigieelarve seadust, võimalik, et ka rahvusringhäälingu seadust, pole täiendatud, püüame vormiliselt ühtlustada arengukavas ja iga-aastases eelarves toodud eesmärkide esitusviisid nii, et arengukava ja eelarve oleksid omavahel kergesti võrreldavad. Juba järgmises arengukavas aastateks 2018–2021, mille koostamist alustame eeloleval sügisel, püüame veelgi selgemalt välja tuua need ülesanded, mida soovime täita ja milliseid arendustegevusi ette võtta ning kui palju need maksma lähevad. Samuti, mis ajaks need tuleb ellu viia. Seejärel, iga-aastases tegevusaruandes, analüüsime arengukavas ja eelarves toodud eesmärkide saavutamise taset nii, et seos arengukava ja tegeliku arengu vahel oleks hõlpsamini jälgitav.

Senise praktika selgituseks pean vajalikuks märkida, et Eesti rahvusringhäälingu arengukavade koostamisel ja strateegiliste eesmärkide määramisel on juhatus lähtunud rahvusringhäälingu seaduse §-s 4 sõnastatud üheksast eesmärgist ja §-s 5 toodud üheteistkümnest eesmärgist. Need eesmärgid on üldsõnalised, nende saavutamine ajaliselt määratlemata ja tulemus hinnatav ainult ekspertarvamuste tuginedes.

Arengukavade koostamisel oleme püüdnud neid üldsõnalisi eesmarke ja ülesandeid täita konkreetsete tegevustega. Iga-aastaste või pikemaajaliste eesmärkide sõnastamisel on ERR-i juhatus lähtunud sellest, et eesmärgid oleksid saavutatavad olemasoleva eelarve piires või on arengukava teksti lisatud märkus, et eesmärgi saavutamiseks on vajalik lisarahustus. ERR-i arengukava koostatakse 3 + 1 aastaks ja seni on arengukavas kõik konkreetsete tegevused ajastatud ehk valdav osa tegevusi on jaotatud nende aastate vahel. Aasta-aastalt oleme liikunud selles suunas, et eesmärkide saavutamine oleks mõõdetav, et need oleksid sõnastatud konkreetsetel ning nende saavutamist saaks mõõta skaalal „tehtud – tegemata“. Alati on arengukavas toodud ka mõned arvilised eesmärgid, nagu iga kanali kontaktide arv ehk auditooriumi üldnumber. ERR-i üleselt on arviliseks eesmärgiks usaldusväärsus ehk protsent elanikkonnast, kes hindab ERR-i tegevust usaldusväärseks. ERR-i arengukava esimeses osas on alati toodud hetkeolukorra analüüs, seda nii rahvusvahelises vaates kui ka Eesti meediamaastikul toimuvat kirjeldades ning sellest mõjutatuna on arengukavasse valitud kõige asjakohasemad eesmärgid. Arhiivide digiteerimine, kümme üleriigilist korrespondendipunkti, teise telekanali avamine, saadete otse- ja järelkuulatus ning -vaadatavus internetis, mobiilsed rakendused, paberivaba dokumendihaldus või ka HD tootmisele ja väljastusele üleminek on ainult mõned näited sellest, kuidas arengukavas on sõnastatud asjakohane, konkreetne, mõõdetav ja ajastatud eesmärk ning tulemus on saavutatud.

### **Infotehnoloogia juhtimine ei vasta rahvusvahelisele heale praktikale**

**92.** Organisatsiooni juhtimisel tuleb paika panna arengusuunad ja -eesmärgid. Nagu igas tänapäevases meediaorganisatsioonis, on ka ERRis üks selline arengusuund põhitegevust toetava **infotehnoloogia** arendamine.

**Infotehnoloogia** on info automaatse töötuse ja edastuse meetodid ning vahendid.

## IT-organisatsioon

**COBIT** (*Control Objectives for Information and Related Technology*) – infotehnoloogia juhtimise üldtunnustatud süsteem, mitmekümne tüüpilise protsessi etalonmudelitega.

Allikas: Control Objectives for Information and Related Technology, (versioon 5; <http://www.isaca.org/cobit/pages/default.aspx>)

93. ERR peab oma arengukava järgi end organisatsiooniks, kelle töö sõltub suurel määral ITst. Nii uudiste, tele- ja raadioprogrammide tootmine kui ka edastamine mis tahes kanali kaudu toimub info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil. ERR on oma viimases arengukavas<sup>22</sup> hinnanud, et organisatsiooni tehnoloogiline arendus- ning talitlusvõime peab lähiaastate eesmärkide täitmiseks oluliselt kasvama.

94. Eestis ei ole ei riigiasutustele ega avalik-õiguslikele organisatsioonidele kehtestatud terviklikku IT-valdkonna juhtimise reeglistikku. Seetõttu hindas Riigikontroll auditi käigus ERRi IT-valdkonna juhtimise korraldust rahvusvahelise standardi COBIT alusel. COBITist lähtus Riigikontroll seetõttu, et see hindamisstandard on terviklik, sellesse on koondatud IT-valdkonna juhtimise struktuur ja parim praktika ning see on eelduseks organisatsiooni tegevuse toimimisele ning arengule.

95. Arvestades, et ERR peab IT-valdkonda oma tegevuses väga oluliseks, eeldas Riigikontroll, et ERR on eraldi kindlaks määranud valdkonna arendamise ja juhtimise reeglid, millega oleks kindlaks määratud, kui oluline on IT-valdkond ERRi põhitegevuse aspektist lähtudes. Need reeglid peaksid COBITi kohaselt kirjeldama järgmisi aspekte:

- ERRi praegune struktuur (põhitegevus, info-, andme-, rakendus- ja tehnoloogiavaldkond), äriprotsessid, IT-protsessid, organisatsiooni IT-struktuur, välised teenuste tingimused (nt hädaolukorra seaduse nõuded) jms;
- ERRi põhitegevuse sihtrühmad, nende huvid ja vastutusala;
- otsustustasemed, sh IT-valdkonna rahalised otsused.

## ERRi IT-strateegia

**IT-strateegia** – organisatsiooni IT-valdkonna juhtimise reeglistik, mis peab lähtuma organisatsiooni põhitegevuse eesmärkidest ja missioonist, olema kuluefektiivne, pakkuma põhitegevuse elluviimiseks tehnoloogiast tulenevaid uusi võimalusi.

96. Auditi ajal puudus ERRil **IT-strateegia**, mis oleks põhitegevuses info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamise alus. ERRi esindajad märkisid, et organisatsiooni strateegilised eesmärgid on põgusalt toodud ERRi arengukavas (peamiselt peatükis „Tehnoloogiline ja tehniline areng“). Selles arengukavas on põgusalt kirjeldatud tehnoloogiavaldkonna arengusuundi, kuid infotehnoloogiaga seotud eesmärgid kirjeldatud ei ole. Kuna arengukava ja ERRi allüksuste aastaeelarvete vahel puuduvad samuti täpsemad seosed, ei ole selge, kui palju mingi eesmärgi saavutamine organisatsiooni jaoks maksab. Samuti on puudu seos IT-valdkonna strateegiliste eesmärkide ja planeeritud tegevuste vahel. Ka ERRi siseauditi käigus on hinnanud, et ERRi IT-valdkonna juhtimine vajab täpsemaid juhiseid<sup>23</sup>.

## IT-valdkonna juhtimine ja haldamine

97. IT-valdkonna juhtimine ja haldamine toimub ebakorrapäraselt ning lähtudes olemasoleva personali huvist või teadmistest. ERR ei ole analüüsinud, millised on IT ja põhitegevuse seosed, ning see võib mõjutada kõigi IT-otsuste või põhitegevusega seotud IT-otsuste tegemist. Näiteks ei pruugi ERR suuta eelarveläbirääkimiste käigus piisavalt põhjendada oluliste IT-investeeringute vajalikkust, mõned põhitegevuse IT-lahendused aga võivadki jääda ERRi jaoks teadmata ja läbi kaalumata.

<sup>22</sup> <http://err.ee/files/ERR-arengukava%202016-2019.pdf>, lk 24.

<sup>23</sup> 2012. aastal korraldatud siseauditi „ERR infotehnoloogilised teenused ja riskide juhtimine“.



**98.** Audit näitas, et IT-süsteemide ja -protsesside seisukohalt ohustavad ERRi tegevuse jätkusuutlikkust mitmed riskid. Probleemide korral mõne tarkvara või infosüsteemiga ei ole fikseeritud taasteprotsesse, näiteks juhaks, kui probleemi lahendamiseks vajalik inimene on puhkusel või sootuks asutusest lahkunud. Suuremal osal (ligikaudu 80%) infosüsteemidest puudub korralik dokumentatsioon, enamasti on need asutuse enda töötajate loodud või modifitseeritud IT-lahendused, mille ülesehitust tunnevad ja toimimise tagavad terves organisatsioonis üks või kaks inimest. Kirjalikult ei ole paika pandud toimimisjuhendit, rolle ega vastutusalasid infoturbe intsidentide või hädaolukordade tarbeks.

**99.** IT-valdkonna juhtimise reeglid peaksid keskenduma organisatsiooni strateegia rakendamisele, väärtuste, ressursside ja riskide juhtimisele ning tulemuste mõõtmisele. Samuti peaks olema paika pandud põhitegevuse ja IT-tegevuse eesmärgid, näitajad, sihttasemed ja võrdlusandmed. Näitajate põhjal peaks saama jälgida tegevusi ja nende väljundeid, samuti võiks olla asjakohane jälgida rahalisi ja mitterahalisi näitajaid (ERRis programmi vaadatavus, omasaadete osakaal vms, mida praegu juba jälgitakse).

**100.** IT-valdkonna jätkusuutlikuks arendamiseks ühtse arusaama ja tegevuste puudumine võib põhjustada olukorra, kus IT-talitluspidevus ei ole nõuetekohaselt tagatud. Suureneb sõltumine nendest vähestest spetsialistidest, kes probleeme lahendada oskavad, ning seetõttu ei pruugi ERR pärast probleeme suuta tegevust vajalikus mahus taastada. Ohus on tegevuse seisukohast oluliste andmete (nt meediafailide) säilimine ja kättesaadavus. Selle tagajärjel võivad katkeda iseäranis veebi teel osutatavad teenused.

**101.** ERRi IT-investeeringute juhtimises esineb samuti puudusi. Riigikontroll eeldas, et ERRis on kindlaks määratud nõuded kõigile IT-investeeringute tegemise etappidele, kus muu hulgas hinnatakse ka investeeringute olulisust asutusele, sellega seotud riske, ajakava, rahastamisplaane (eelarveid) ning loodavate süsteemide suutlikkust ja kasulikkust organisatsioonile. Eeldati, et ERRil on olemas infosüsteemide arendamise detailne kava, mis on kooskõlas strateegiliste plaanidega, ning et IT-investeeringute õnnestumised ja ebaõnnestumised vaadatakse regulaarselt üle ja investeeringute analüüsiprotsessi täiendatakse vastavuses vajadusega.

**102.** Audit näitas, et IT-investeeringute protsess ei ole praegu ERRis piisavalt konkreetne, et see parandaks asutuse põhitegevuseks vajalike IT-süsteemide suutlikkust ja kasulikkust. Tavaliselt ei määrata kindlaks IT-projekti täpset eesmärki, planeerimisinfot, ootusi ja mõõdetavaid tulemusi. Ka 2015. aasta algul ERRis korraldatud välise IT-valdkonna auditi tulemusena soovitati valdkonda paremini arendada ning muu hulgas koostada investeerimisvajadusest täpsem ülevaade.

**103.** Riigikontroll leidis ERRis puudusi ka infoturbereeglistiku rakendamisel, IT-probleemide haldamise korraldamisel, organisatsiooni IT-valdkonna rollide kindlaksmääramisel ning tehnilise arengu trendide seiramisel. Detailsemalt on IT-valdkonna juhtimise puudusi käsitletud märgukirjas, mille Riigikontroll on auditi tulemuste kohta saatnud ERRi juhatuse esimehele.

## Riigikontrolli hinnang ERRi IT-valdkonna juhtimise kohta

104. Kokkuvõttes leiab Riigikontroll, et ERRi IT-valdkonna arendamise eesmärgid ei ole piisavalt selged. ERR peab ka ise IT-valdkonna eesmärgistatud arendamist oluliseks. Seetõttu on vajalik IT-valdkonna juhtimist oluliselt täpsustada.

### 105. Riigikontrolli soovitused ERRi juhatusele:

- selleks, et ERRi IT-valdkonna arendamine oleks jätkusuutlik, töötada välja ERRi IT-valdkonna juhtimise aluspõhimõtted ning panna need kirja IT-strateegiasse;
- lisada ERRi arengukavasse edaspidi info selle kohta, milliseid eesmärke ja ülesandeid, millise summa ulatuses, millisest rahast ja mis tähtjaks soovitakse IT-valdkonna arendamisel täita.

**ERRi juhatuse esimehe vastus:** esmalt pean vajalikuks rõhutada, et ERR-i IT-valdkond on siiani arenenud jõudsalt ja vastab igati kaasaegse meediaettevõtte vajadustele. Avalik teenus, mida me IT-valdkonna toel pakume, on tehnilises mõttes konkurentsivõimeline ning võrreldav Euroopa teiste avalik-õiguslike organisatsioonide poolt pakutavaga. Samuti on ERR-i IT-süsteemide nagu ka kõigi muude tehniliste süsteemide töökindlus olnud juhatuse hinnangul märkimisväärselt hea. Teenuse katkestusi esineb väga harva ja reeglina on need põhjustatud meie partnerite energiavarustuse häiretest või tehniliste süsteemide ülekoormatusest, mitte ERR-i enda tegevuse või tegevusetuse tagajärjel. Oleme kaardistanud ja teadlikud kõigist IT-valdkonna riskidest ja püüdnud neid riske mõistlikul moel juhtida.

Mööname, et infotehnoloogial põhinevate protsesside arendustegevused on siiani ERR-i arengudokumentides ebapiisavalt kajastatud ja avalik info selle kohta, milliseid eesmärke ja ülesandeid, millise summa ulatuses ning mis tähtjaks soovitakse IT-valdkonna arendamisel täita, on ebapiisav. ERR-i juhatas nõustub Riigikontrolli soovustega ja kavandab juba lähiajaks mitmeid tegevusi, mis aitavad IT-valdkonna juhtimist tõhustada, muuta seda läbipaistvamaks ning seeläbi ka loodetavalt paremini rahastatuks.

Selleks nimetame juba 1. juuniks ametisse IT-valdkonna arendusjuhi, kelle esimeseks ülesandeks on diferentseerida IT arendustegevused muudest arendustegevustest ja koostada iseseisev strateegia. Järgmise sammuna taasintegreerime IT-strateegia ERR-i tehnika- ja tehnoloogia valdkonna arengukavaga, mis samuti vajab uuendamist, ning nende arengukavade võtmetegevused kirjeldame ära ERR-i üldises arengukavas.

Senise praktika selgituseks lisan, et siiani on juhatas käsitlenud IT-valdkonda ühe osana ERR-i põhiprotsesse teenindavast tehnikast ning tehnoloogiast, sest piiri tõmbamine IT ja tele- ning raadiosaadete tootmiseks, väljastamiseks ja arhiveerimiseks mõeldud tehnoloogiate vahel on peaaegu võimatu või äärmiselt tinglik. Võib öelda, et pea kõik kaasaegse meedia põhiprotsessid on IT-põhised. Samas on terve rida traditsioonilisi seadmeid (kaamerad, mikrofonid, monitorid, prožektorid jne), mis küll tänapäeval ilma IT-toeta ehk iseseisvalt ei toimi, aga nende viimine ühisnimetaja „IT- valdkond“ alla ei oleks põhjendatud.

Seepärast oleme seni oma struktuuri üles ehitanud nii, et ERR-i tehnika- ja tehnoloogia valdkonna, sealhulgas IT-valdkonna, arendustegevust

planeerib ja korraldab tehnikadirektor, kelle otsealluvuses on arendusosakond, raadiotehnika osakond, teletootmine ning IT osakond. Viimane vastutab ainult traditsiooniliste IT-seadmete (töökoha arvutid, võrguseadmed, serverid) toimimise eest. Tehnikadirektor on siiani sõnastanud vajalikud arendustegevused, planeerinud ressursid, seadnud tähtajalised eesmärgid ja vastutanud nende saavutamise eest. Olulisemad, põhiprotsessides olulisi muutusi esile kutsuvad või uusi avalikke teenuseid loovad tehnika ja tehnoloogia arenduseesmärgid on kajastatud ka arengukavas.

Mööname, et senine praktika ei haaku Eestis üldlevinud IT-valdkonna käsitlusega ja sellest tulenevalt teeme ümberkorraldusi, millele eespool viitasin.

## Eesti Rahvusringhäälingu tegevus riigieelarvest eraldatud raha kasutamisel

### Sisekontrollisüsteemiga on loodud eeldused ERRi vara heaperemehelikuks kasutamiseks

#### Sisekontrollisüsteemid

106. Arengu eesmärgistatud juhtimise kõrval peab ERR ka oma igapäevategevust korraldama eesmärgipäraselt, seaduslikult ja heaperemehelikult. Riigikontroll mõistab heaperemeheliku valitsemise all seda, et riigivara on ostetud, saadud, hallatud, ära antud või müüdüd eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Vara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel peab ERR lähtuma riigivaraseaduses avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele kohalduvatest põhimõtetest kui ka rahvusringhäälingu seaduse nõuetest. Selle seaduse kohaselt peab nõukogu kinnitama ERRi vara kasutamise ja käsutamise korra. Kehtestatud sisekontrollisüsteemiga luuakse eeldused ERRi vara heaperemehelikuks kasutamiseks, mis on üheks riigivaraseaduses sätestatud riigivara valitsemise põhimõtteks.

107. Riigikontrolli hinnangul on ERRi nõukogu kinnitatud vara valdamise, kasutamise ja käsutamise kord kooskõlas põhimõtetega, mis ERHSi ja riigivaraseaduse järgi kohalduvad avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Peale nende seaduste reguleeritakse ERRi varade kasutamist ja käsutamist mitme ERRi korra ja hinnakirjaga (nt arhivaalide tulunduslikuks tegevuseks kasutamise kord ja hinnakiri; kahjujuhtumite menetlemise kord; lavakujunduse elementide loomise, soetamise, kasutamise ja säilitamise kord; lepingute sõlmimise kord; tootmisteenuste ja -vahendite kasutamise kord; kostüümilaenutuse hinnakiri; tootmisteenuste sise- ja välishinnakiri). Seega on ERR kehtestanud vara kasutamist reguleerivad korrad, mis loovad eeldused vara heaperemeheliku kasutamiseks.

108. Riigikontroll testis varade kasutamiseks ja käsutamiseks kehtestatud sisekontrollisüsteemi toimimist ja olulisi puudusi ei tuvastatud. Auditi käigus kontrolliti aastatel 2012–2014 kehtinud lepinguid. Sellel perioodil olid sõlminud lepinguid isikud, kellel oli selleks volitus. Aastatel 2012–2014 sooritatud majandustehingud olid kajastatud raamatupidamises, lähtudes sõlmitud lepingutest ja arvetest.

109. Riigikontroll analüüsis ka ERRi lepinguid sõlmima volitatud isikute tehtud tehingute otstarbekust ja eesmärgipärasust ega tuvastanud olulisi puudusi.

110. Riigihangete seadusega on sätestatud riigihangete korraldamise põhimõtted. Aastatel 2012–2014 on ERRis kehtinud kolm hankekorda. ERRi kehtestatud hankekorrad sisaldavad kõiki kohustuslikke, riigihangete seadusega määratud elemente. Kehtivas hankekorras on selgelt määratud kindlaks majasisene tööjaotus ja vastutus hangete läbiviimisel. Alates 2013. aastast on ERR koostanud ka põhjalikud hankeplaani ning uuendanud neid aasta jooksul vastavalt vajadusele. Seega on ERR kehtestanud nõuetekohase hankekorra ja hankeplaani, mis loovad eeldused riigihangete seadusega kooskõlas olevaks hanketegevuseks. Riigikontroll ei tuvastanud hangete kontrollimisel sisekontrollisüsteemi toimimises olulisi puudusi. (vt ka p-d 112–114)

111. Korruptsioonivastase seaduse kohaselt peab asutus korraldama oma töö viisil, et korruptsioonioht on maandatud, sealhulgas tuleb vältida seotud isikutega tehingute tegemist ja toimingupiirangu rikkumist. ERRis kasutatakse korruptsiooniohu maandamiseks peamisi korruptsiooniohu vähendamise võtteid: huvide konflikti vältimist tegevus- ja toimingupiirangutega, enesetaandamise kohustust, huvide avaldamist, eetikakoodeksit. ERRi töökorralduse eeskirja lisa „Hea tava“ sisaldab alapeatükki huvide konflikti kohta. ERRi lepingute sõlmimise kord keelab seotud osapooltega lepingute sõlmimise ning defineerib sealjuures seotud osapoolte mõiste. Huvide avalikustamiseks kasutatakse kolme liiki huvide aruandeid: juhatuse liikmete majanduslike huvide deklaratsioonid, struktuuriüksuse juhi majanduslike huvide aruanne ning muud majandusliku huvi deklaratsioonid. Seega loovad ERRis kehtestatud korrad eeldused korruptsiooniohu maandamiseks ja vara heaperemeheliku kasutamiseks.

### **Hanketegevus ERRis on korraldatud üldiselt heal tasemel**

#### **Riigihanked**

112. ERR lähtub hankimisel lisaks riigihangete seadusele veel ERRi hankekorrast ning eelarveaasta hankeplaanist. Suures ulatuses on ERRi hanked seotud programmijärgse tootmisega, omandamisega jms, mis kuuluvad riigihangete seaduse § 14 toodud erandi alla, kus hankija ei ole kohustatud rakendama RHSis sätestatud korda.

113. ERR korraldas riigihangete registri andmetel aastatel 2012–2014 keskmiselt 43 menetlust aastas (täitmisel ja teostatud seisundis hanked), hankides asju ja teenuseid. Korraldatud hangete maksumus aastas oli vahemikus ca 2,5–3 miljonit eurot. Kõige rohkem on tehtud lihthanked, tehtud on veel avatud hankemenetlusi ning üksikutele juhtudel väljakuulutamisetähtaegudega läbirääkimistega hankemenetlusi.

114. Riigikontrolli hinnangul on hanketegevus olulises osas kooskõlas riigihangete seaduse nõuetega. Auditi käigus tuvastas Riigikontroll riigihangete seaduse nõuete järgimisel üksikuid puudusi.

### **Tehingud varadega on õiguspärased**

#### **Varade kasutamine**

115. Riigikontroll auditeeris ERRi kasutuses ja käsutuses olevate varade kasutamist perioodil 2012–2014 (vt tabel 2). Et saada kindlust, kas ERRi

varad on vajalikud talle pandud seaduslike eesmärkide täitmiseks ja varaga tehtud tehingud ei kahjusta ERRi huve.

**Tabel 2. Eesti Rahvusringhäälingu kasutuses olevate varade maht aastatel 2012–2014 (eurodes)**

Põhivara liik	2012	2013	2014
Kinnisvarainvesteering	3 894 870	2 339 504	2 158 830
Materiaalne põhivara	14 105 899	16 919 516	19 054 847
Immateriaalne põhivara	517 120	658 572	664 955
Põhivara kokku	18 517 889	19 917 592	21 878 632

Allikas: ERRi 2012–2014 majandusaasta aruanded

116. ERR rendib kasutusrendi tingimustel autosid ja ruume ning kapitalirendi tingimustel televisioonitehnikat.

117. Auditi tulemusena varade kasutamisel puudusi ei tuvastatud. ERRis kasutusel ja käsutuses olev vara oli vajalik ERRile pandud seaduslike eesmärkide täitmiseks.

### Varade kasutusse andmisel on lähtunud ERRi huvist

118. Riigikontroll auditeeris varade kasutusse andmisel ERRi vabade pindade üürileandmist ja tootmistehnika väljarentimist (vt tabel 3).

**Tabel 3. Väljarenditud pinnad ja saadud üüritulu**

Aasta	Rendipind m <sup>2</sup>	Üüritulu eurodes
2012	3313	217 149
2013	1567	118 707
2014	1518	79 564

Allikas: ERRi rendipindade arvestus; ERRi 2012–2014 majandusaasta aruanded

119. Auditeeritava perioodil oli ERR oma kasutuses olevad vabad pinnad välja rentinud turuhinnast lähtudes.

120. Väljarenditavatele pindadele lisaks renditakse välja ka tele- ja raadiotehnikat (tootmistehnika) ning selle aluseks on ERRis kehtestatud tootmisteenuste hinnakirjad. Lisaks teenitakse tulu ka kostüümide ja rekvisiitide väljaenutamisest ja ka siin on koostatud vastavad hinnakirjad.

121. Auditi käigus tuvastati, et üldjuhul on tootmistehnika välja rentimisel kehtestatud hinnakirjadest kinni peetud, kuid on ka palju tehinguid, mis on tehtud lähtudes kokkuleppehindadest. Enamik kokkuleppehinnaga sõlmitud tehinguid oli seotud teenuse osutamisega välisriigis. Kokkuleppehinna kujunemisel lähtuti turuhinnast telemaastikul. Kostüümide ja rekvisiitide laenutamisel oli neid tehinguid, mis ühtisid hinnakirjaga, ja oli ka neid, mille puhul lähtuti hinnakirjas väljatoodud võimalusega muuta esemete laenutuse hindu olenevalt esemete väärtusest ja seisukorrast.

**122.** ERRi käsutuses oleva vara kasutusse andmine on auditeeritud ulatuses toimunud kooskõlas kehtestatud hinnakirjadega ja lähtudes ERRi huvist.

**123.** Kokkuvõttes on Riigikontrolli hinnangul ERR varade valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel toimunud olulises osas eesmärgipäraselt ja seaduslikult. Puudused, mida Riigikontroll tuvastas, ei olnud olulised. ERR valitseb oma vara eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo  
tulemusauditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Riigikogu kultuurikomisjonile, Kultuuri- ja Rahandusministeeriumile ning Eesti Rahvusringhäälingu nõukogule ja juhatusele mitmeid soovitusi. Eesti Rahvusringhäälingu juhatuse esimees saatis oma vastuse 04.05.2016, Riigikogu kultuurikomisjoni esimees 05.05.2016, rahandusminister 16.05.2016 ning Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu esimees 18.05.2016 ning kultuuriminister 02.06.2016.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p><b>Avalik-õigusliku meediorganisatsiooni juhtimisprintsipid</b></p> <p>30. Soovitused kultuuriministrile: kohaldada Eestis täielikult Euroopa Ringhäälingute Liidu ja Euroopa Liidu Nõukogu soovitud avalik-õigusliku meediorganisatsiooni juhtimise korraldamise kohta. Selleks</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ täpsustada Eesti Rahvusringhäälingu seadust selliselt, et nõukogu arvuline koosseis ekspertide ja poliitikute-ametnike pooldest oleks tasakaalustatud;</li> <li>▪ täpsustada Eesti Rahvusringhäälingu seadust ja meediateenuste seadust meediareguleerija ja tema ülesannete täitjaga. Arvestades, et praegu täidab Tehnilise Järelevalve Amet osaliselt meediareguleerija ülesandeid, otsustada, kas see amet või Konkurentsiamet või riigireformi käigus välja selgitatav mõni muu sõltumatu institutsioon võiks hakata seni täitmata meediareguleerija ülesandeid Eestis täitma.</li> </ul> <p>(p-d 1–29)</p>	<p><b>Kultuuriministri vastus:</b> Kultuuriministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekutega ja leiab, et tagamaks ERRi institutsionaalset ja toimetuslikku sõltumatust, peab ERR olema võimalikult suures osas EBU standarditega kooskõlas.</p> <p>Seoses ERHSi ja MeeTSi täpsustamisega meediareguleerija ja tema ülesannete täitja osas peab Kultuuriministeerium vajalikuks märkida, et hetkel on Euroopa Liidu tasandil ülevaatamisel audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv, mille esimese uuendatud versiooni on Euroopa Komisjon lubanud avaldada 25. mail 2016. Hetkel kehtiv meediateenuste seadus on paljuski varasema audiovisuaalmeedia direktiivi põhjal koostatud ning hõlmab ka piiratud osas meediareguleerija regulatsiooni. Enne muudatuste tegemist kehtivas meediateenuste seaduses peab Kultuuriministeerium vajalikuks uuendatava audiovisuaalmeedia direktiiviga pakutavate ettepanekutega tutvumist ning neist lähtuvalt seisukoha kujundamist meediareguleerija rolli ja tema ülesannete täitja osas Eestis.</p> <p><b>Rahandusministri kommentaar:</b> peame vajalikuks märkida, et riigireformi kontekstis on oluline olemasolevate struktuuride ja kompetentside parim võimalik ära kasutamine. Seega toetame küll põhimõtteliselt meediareguleerija ülesandeid, kuid uue institutsiooni loomist ei pea mõistlikuks. Arvame, et meediareguleerija ülesanded tuleb detailsemalt defineerida ning määrata täitmiseks Tehnilise Järelevalve Ametile, kes omab juba täna osalist kompetentsi meedia valdkonnas, või Konkurentsiametile, kellel on kompetents turukorraldajana.</p> <p><b>Riigikogu kultuurikomisjoni esimehe kommentaar:</b> komisjon arutas muu hulgas ka soovitud muuta Eesti Rahvusringhäälingu seadust selliselt, et nõukogu arvuline koosseis oleks ekspertide ja poliitikute-ametnike pooldest tasakaalustatud. Komisjon leidis, et tänane regulatsioon tagab poliitilise tasakaalustatuse nõukogus ja ei ole alust arvata, et Riigikogu fraktsioonide esindajad ei lähtuks Eesti Rahvusringhäälingule seatud eesmärkidest. Samuti leiti, et asjatundjate arv on piisav katmaks nõukogus Eesti Rahvusringhäälingu tegevusvaldkondade asjatundlikkuse vajadust.</p>
<p><b>ERRi nõukogu koosseis ja liikmete valimine</b></p> <p>31. Soovitused Riigikogu kultuurikomisjonile: ERRi nõukogu valimise läbipaistvuse paremaks tagamiseks ning ERRi tegevusest sisulise ülevaate saamiseks teha järgmist:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ kehtestada kord, mis sisaldaks nõukogu liikmete valimise ja ametisse nimetamise reegleid;</li> <li>▪ avalikustada, kes kandideerivad nõukogu liikmeks. Et veenduda kandidaadi sobivuses nõukokku, kuulata kandidaadid ära ja põhjendada otsust nende sobivuses nõukokku;</li> <li>▪ kaasata ERRi nõukokku ekspertide valimisel ka organisatsioone väljastpoolt poliitilist süsteemi. (p-d 1–29)</li> </ul>	<p><b>Riigikogu kultuurikomisjoni esimehe vastus:</b> kultuurikomisjon nõustub soovitud täpsustada oma sisemist töökorraldust Eesti Rahvusringhäälingu tegevusvaldkondade asjatundjatest liikmete nimetamisel nõukogusse. Komisjon näeb võimalust töötada välja põhimõtted, millistele asutustele ja organisatsioonidele teha ettepanek nõukogu liikmekandidaadi nimetamiseks, tutvuda esitatud kandidaatidega lähemalt ning põhjendada selgemalt nõukogu liikmeks nimetamise otsust.</p>
<p><b>Aruandluskohustuse täitmine</b></p> <p>32. Soovitused Riigikogu kultuurikomisjonile koostöös ERRi nõukoguga:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ leppida kokku, mida peab sisaldama ERRi nõukogu iga-aastane aruanne Riigikogu</li> </ul>	<p><b>Riigikogu kultuurikomisjoni esimehe vastus:</b> kultuurikomisjon nõustub ka soovitud täpsustada komisjoni ootusi nõukogu aruande sisule, leppides nõukoguga kokku, millist infot peab aruanne sisaldama, et Eesti Rahvusringhäälingu tegevus oleks hoomatav ja läbipaistev ning et iga-aastane aruanne esitataks komisjonile hiljemalt iga aasta maikuuks.</p> <p><b>ERRi nõukogu esimehe vastus:</b> ettepanek on sisuliselt juba täidetud,</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
kultuurikomisjonile; <ul style="list-style-type: none"> <li>leppida kokku konkreetne tähtaeg iga-aastaseks aruandmiseks.</li> </ul> (p-d 1–29)	tänavu esitas nõukogu kultuurikomisjonile ettekande, mis käsitles lisaks ülevaatele koosolekutest muu hulgas ka ERR-ile seatud eesmärgid ja nende täitmist, 2015. aasta põhilisi verstaposte ja arengukavas sisalduvaid plaane. Tegevusaruande tutvustamine kultuurikomisjonis toimub pärast ERR-i aastaaruande kinnitamist RHN-s, tavakohaselt on see kohtumine kas aprilli lõpus või mai algul.
<b>Rahastamisprintsüübid</b> 70. Soovitused kultuuriministrile ja rahandusministrile koostöös ERRi juhatuse ning nõukoguga: selleks, et tagada ERRile seadustega pandud ülesannete võimalikult sõltumatu, stabiilne ja piisav rahastamine ning tema tegevuse jätkusuutlikkus, <ul style="list-style-type: none"> <li>töötada välja meetodika, mis võimaldab arvestada välja ERRi ülesannete täitmiseks vajaliku raha hulga;</li> <li>selgitada välja ja leppida kokku, milliseid ülesandeid peab ERR täitma ja milline on ERRi arendusvajadus ning kui palju kulub selleks kokku riigieelarvest raha;</li> <li>kujundada seisukoht, kas teiste riigiasutuste kaudu ERRi rahastamine on kooskõlas EBU printsüüptide, rahvusringhäälingu seaduse ja riigieelarve seadusega;</li> <li>tagada raha planeerimise ja kasutamise läbipaistvus ning kontrollitavus.</li> </ul> (p-d 33–69)	<p><b>Kultuuriministri vastus:</b> Kultuuriministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekuga, et ERRi eelarve koguvajaduse leidmiseks tuleks välja töötada meetodika. Kuna see meetodika peaks aga olema kooskõlas üldiste riigieelarve koostamise printsüüptide ja meetodikaga, siis saab seda teha koostöös Rahandusministeeriumiga. Seega on selles osas plaanis läbi rääkida Rahandusministeeriumi esindajatega.</p> <p>Riigikontrolli soovitus, et tuleb välja selgitada ja leppida kokku, milliseid ülesandeid peab ERR täitma, ei ole täpne, sest ERRi ülesanded on juba praegu välja toodud ERHS §-is 5. Küll aga ei välista Kultuuriministeerium, et praegu seaduses sätestatud ERRi ülesannete nimekiril on liiga üldine ning vajaks täpsustamist. Kultuuriministeerium nõustub Riigikontrolliga, et ERRi arendusvajadust võib olla vajalik täpsustada.</p> <p>Kultuuriministeerium võtab tegevusplaani seisukoha kujundamise, kas teiste riigiasutuste kaudu ERRi rahastamine on kooskõlas EBU printsüüptide, Eesti rahvusringhäälingu seaduse ja riigieelarve seadusega. Kultuuriministeerium on ka varasemalt ERRi rahastamise küsimusele erinevatest riigiasutusest tähelepanu juhtinud. Näiteks esitati 2016. aastal Rahandusministeeriumile ERRi baasrahastuse suurendamiseks lisataotlus, mille üks põhjendus oli justnimelt ERRi tegevuse rahastamise kaotamine läbi erinevate asutuste eelarvete.</p> <p><b>Rahandusministri vastus:</b> nõustume tähelepanekuga, et vajalik on välja töötada meetodika, millele tuginedes selgub Eesti Rahvusringhäälingu ülesannete ja arenduseesmärkide täitmiseks vajalik eelarve.</p> <p>Koostöös Kultuuriministeeriumi, ERRi ja Rahandusministeeriumi esindajatega oleme välja töötamas meetodikat, kuidas ERRi rahastamine muuta selgemaks ja läbipaistvamaks.</p> <p><b>ERRi juhatuse esimehe vastus:</b> ERR-i eesmärgid ja ülesanded on sõnastatud Eesti Rahvusringhäälingu seadusega. Need eesmärgid on üldsõnalised, nende saavutamine ajaliselt määratlemata ja tulemus hinnatav ainult ekspertarvamustele tuginedes. Rahvusringhäälingu juhatus on täiendavalt sõnastanud kaks mõõdetavat eesmärki: usaldusväarsuse ja kontaktide arvu. Seadusega pandud eesmärgid ja ülesanded on maksimaalselt täidetavad, kui ERR tegutseb usaldusväärset ehk vähemalt 2/3 Eestimaal elavaid inimesi usaldab ERR-i ning saated ja muu meediasisu jõuab regulaarselt vähemalt miljoni (ca 75% elanikkonnast) inimeseni nädalas. Arvulisi eesmärgid oleme arengukavades alati esile tõstnud ja nende täitmisest raporteerime aastaaruannetes. Tõsi, kontaktide arv on vastuoluline eesmärk. Sellele liigselt tähelepanu osutades võivad ununeda ERR-i avalik-õiguslikud eesmärgid, mis on sätestatud seadusega, ja saated ning muu meediasisu võib võtta liialt hoogsa suuna meelelahutusele. Ja vastupidi, kaotades kontakti auditooriumiga, riskime kaotada ka usalduse ning siis kaob ka mõju, aga mõju on kõigi seaduses sõnastatud eesmärkide ja ülesannete täitmise peamine eeldus. ERR-i eesmärk on mõjutada ühiskonda: demokraatlikumaks, sallivamaks, avatumaks, jätkusuutlikumaks jne.</p> <p>Otsides meetodikat, mis võimaldab arvestada välja ERR-i ülesannete täitmiseks vajaliku raha hulga, tuleb esmalt keskenduda neile küsimustele, mis tagavad ERR-i konkurentsivõime meediamaastikul ehk piisava kontaktide arvu (miljon kontakti nädalas) ning usaldusväarsuse ehk selle, et ERR-i saated on tasakaalustatud, mitmekesised, sõltumatud ja objektiivsed. Viimased neli kriteeriumit on täidetavad, kui ERR-il on võimalik palgata oma valdkonna parimaid ajakirjanikke, režissööre, toimetajaid ja teisi spetsialiste. See omakorda tähendab, et ERR-i töötasud peavad olema samas suurusjärgus erasektori vastavate tasudega. Kui me neid lähtekohti aktsepteerime, on sobilik meetodika leidmine juba oluliselt lihtsam. Tuleb jälgida, et kõik seaduses sõnastatud eesmärgid oleksid saadetega kaetud ning usaldusväarsus ning piisav kontaktide arv tagatud. ERR-i juhatus teeb omalt poolt kõik, et välja töötada meetodika, mis võimaldab välja arvestada ülesannete täitmiseks vajaliku raha hulga; mis selgitab välja ja aitab kokku leppida, milliseid ülesandeid peab ERR täitma, milline on arendusvajadus ning kui palju selleks riigieelarvest raha kulub.</p> <p>ERR-i juhatus on seisukohal, et teiste riigiasutuste kaudu ERR-i rahastamine ei ole otseses vastuolus EBU printsüüptidega; või on samaväärne vastuoluga,</p>



Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>mis tuleneb ERR-i rahastamisest ühe aasta kaupa Kultuuriministeeriumi kaudu. Olgu siinkohal mainitud, et EBU liikmesriikides on levinud ja üldtunnustatud printsipiibiks ainult parlamendi otsusest sõltuv pikaajaline loa- või meediamaksu süsteem ning Eestis kehtivat süsteemi ei peeta kaugeltki ideaalseks. Juhatuse meelest ei ole ERR-i rahastamine teiste riigiasutuste kaudu vastuolus ka rahvusringhäälingu seadusega või riigieelarve seadusega. Vastasel korral oleks ERR ja viidatud riigiasutused ning ministriumid aastaid tegutsenud ebaseaduslikult. Oleme seisukohal, et kuni riigiasutuste kaudu rahastamine ei ohusta ERR-i toimetisvabaduse põhimõtteid, aitab saavutada ERR-i seaduses sõnastatud eesmärgi ja on kooskõlas rahvusringhäälingu seadusega, ei pea sellisest rahastusest ennatlikult loobuma. Seda praktikat võib jätkata, kuni õnnestub sõnastada meetodika, mis tagab piisava ja eesmärgipärase rahastuse.</p> <p><b>ERRi nõukogu esimehe vastus:</b> RHN on valmis omalt poolt ERR-i rahavajaduse väljaselgitamise meetodikale sisendit pakkuma. ERR-i ülesanded on määratud seadusega ning nende täitmiseks stabiilse rahastuse tagamine on oluline. Arendusvajadus järgmiseks neljaks aastaks on toodud iga-aastaselt uuendatavas ERR-i arengukavas. Arengukava alusel peetakse läbirääkimisi riigieelarve strateegias arendusvajadusele piisava katte planeerimiseks.</p> <p>Teiste riigiasutuste kaudu ERR-i rahastamist on pidevalt vähendatud ning nõukogu toetab seisukohta, et läbipaistvam ja lihtsamini planeeritav on suurem baaseelarve, mitte üksikud projektitoetused. Samas on oluline märkida, et ERR-i tegevuse teatud määral teiste riigiasutuste kaudu rahastamine ei ole vastuolus rahvusringhäälingu seaduse, riigieelarve seaduse ega EBU printsiipidega. EBU liikmesriikides on levinud ja üldtunnustatud rahastamisprintsipiibiks seaduse alusel kehtestatud loa- või meediamaks, mis tagab pikaajalise stabiilse rahastamise. Eestis kehtivat ühe aasta kaupa ministriumide kaudu rahastamise süsteemi ei peeta ideaalseks, kuid samas on mõistetav, et uue maksu kehtestamine ei ole Eestis praegu perspektiivikas idee.</p> <p>ERR-i nõukogu hinnangul on ka ERR-i praeguse rahastamissüsteemi puhul tagatud raha planeerimise ja kasutamise läbipaistvus ning kontrollitavus.</p>
<p><b>ERRi arengu juhtimine</b></p> <p>91. Soovitused ERRi juhatusele: selleks, et ERRi arengukava muutuks riigieelarvest raha taotlemise ja ERRi eelarve koostamise aluseks ning võimaldaks raha kasutamist hinnata,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ koostada arengukava ja eelarve omavahel võrreldavalt nii, et oleks selge, milliseid ülesandeid soovitakse täita ja arendustegevusi ette võtta ning kui palju need maksma lähevad, samuti mis ajaks need tuleb ellu viia;</li> <li>■ tagada arengukava ja eelarve täitmisest aruandmine sellisel, et oleks võimalik hinnata, kas eelarvestrateegia perioodiks on ette nähtud piisavalt raha.</li> </ul> <p>(p-d 71–90)</p>	<p><b>ERRi juhatuse esimehe vastus:</b> Rahvusringhäälingu juhatus nõustub Riigikontrolli soovitusel, mille järgi ERR-i arengukava oleks riigieelarvest raha taotlemise ja ERR-i eelarve koostamise aluseks ning võimaldaks hiljem ka raha kasutamist hinnata. Selleks, et arengukava oleks riigieelarvest raha taotlemise alusdokument, on vaja täiendada mitut seadust või vähemalt sätestada see üldpõhimõttena riigieelarve seaduses. Vastasel korral jääb see eesmärk pelgalt Riigikontrolli soovitusel ja ERR-i juhatuse sooviks. Juhatus teeb nõukogule ettepaneku pöörduda kultuuriministri poole, et Kultuuriministeerium algataks riigieelarve seaduse muutmise eelnõu. Seejärel, kui on loodud õiguslik seos (seadusele tuginev alus) ERR-i arengukava ja riigieelarvest raha taotlemise vahel, muutub arengukava ERR-i iga-aastase eelarve loogiliseks osaks ehk eelarve koostamine muutub paratamatult arengukava põhiseks.</p> <p>Kuni riigieelarve seadust, võimalik, et ka rahvusringhäälingu seadust, pole täiendatud, püüame vormiliselt ühtlustada arengukavas ja iga-aastases eelarves toodud eesmärkide esitusviisi nii, et arengukava ja eelarve oleksid omavahel kergesti võrreldavad. Juba järgmises arengukavas aastateks 2018–2021, mille koostamist alustame eeloleval sügisel, püüame veelgi selgemalt välja tuua need ülesanded, mida soovime täita ja milliseid arendustegevusi ette võtta ning kui palju need maksma lähevad. Samuti, mis ajaks need tuleb ellu viia. Seejärel, iga-aastases tegevusaruandes, analüüsime arengukavas ja eelarves toodud eesmärkide saavutamise taset nii, et seos arengukava ja tegeliku arengu vahel oleks hõlpsamini jälgitav.</p> <p>Senise praktika selgituseks pean vajalikuks märkida, et Eesti rahvusringhäälingu arengukavade koostamisel ja strateegiliste eesmärkide määramisel on juhatus lähtunud rahvusringhäälingu seaduse §-s 4 sõnastatud üheksast eesmärgist ja §-s 5 toodud üheteistkümnest eesmärgist. Need eesmärgid on üldisõnalised, nende saavutamine ajaliselt määratlemata ja tulemus hinnatav ainult ekspertarvamustele tuginedes.</p> <p>Arengukavade koostamisel oleme püüdnud neid üldisõnalisi eesmärgi ja ülesandeid täita konkreetsete tegevustega. Iga-aastaste või pikemaajaliste eesmärkide sõnastamisel on ERR-i juhatus lähtunud sellest, et eesmärgid oleksid saavutatavad olemasoleva eelarve piires või on arengukava teksti lisatud märkus, et eesmärgi saavutamiseks on vajalik lisarahastus. ERR-i arengukava koostatakse 3 + 1 aastaks ja seni on arengukavas kõik</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>konkreetsed tegevused ajastatud ehk valdav osa tegevusi on jaotatud nende aastate vahel. Aasta-aastalt oleme liikunud selles suunas, et eesmärkide saavutamine oleks mõõdetav, et need oleksid sõnastatud konkreetsetl ning nende saavutamist saaks mõõta skaalal „tehtud – tegemata“. Alati on arengukavas toodud ka mõned arvilised eesmärgid, nagu iga kanali kontaktide arv ehk auditooriumi üldnumber. ERR-i üleselt on arviliseks eesmärgiks usaldusväärsus ehk protsent elanikkonnast, kes hindab ERR-i tegevust usaldusväärseks. ERR-i arengukava esimeses osas on alati toodud hetkeolukorra analüüs, seda nii rahvusvahelises vaates kui ka Eesti meediamastaikul toimuvat kirjeldades ning sellest mõjutatuna on arengukavasse valitud kõige asjakohasemad eesmärgid. Arhiivide digiteerimine, kümme üleriigilist korrespondendipunkti, teise telekanali avamine, saadete otse- ja järelkuulatavus ning -vaadatavus internetis, mobiilsed rakendused, paberivaba dokumendihaldus või ka HD tootmisele ja väljastusele üleminek on ainult mõned näited sellest, kuidas arengukavas on sõnastatud asjakohane, konkreetne, mõõdetav ja ajastatud eesmärk ning tulemus on saavutatud.</p>
<p><b>Infotehnoloogiavaldkonna juhtimine</b></p> <p>105. Soovitused ERRi juhatusele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ selleks, et ERRi IT-valdkonna arendamine oleks jätkusuutlik, töötada välja ERRi IT-valdkonna juhtimise aluspõhimõtted ning panna need kirja IT-strateegiasse;</li> <li>■ lisada ERRi arengukavasse edaspidi info selle kohta, milliseid eesmärke ja ülesandeid, millise summa ulatuses, millisest rahast ja mis tähtjaks soovitakse IT-valdkonna arendamisel täita.</li> </ul> <p>(p-d 92–104)</p>	<p><b>ERRi juhatuse esimehe vastus:</b> esmalt pean vajalikuks rõhutada, et ERR-i IT-valdkond on siiani arenenud jõudsalt ja vastab igati kaasaegse meediaettevõtte vajadustele. Avalik teenus, mida me IT-valdkonna toel pakume, on tehnilises mõttes konkurentsivõimeline ning võrreldav Euroopa teiste avalik-õiguslike organisatsioonide poolt pakutavaga. Samuti on ERR-i IT-süsteemide nagu ka kõigi muude tehniliste süsteemide töökindlus olnud juhatuse hinnangul märkimisväärselt hea. Teenuse katkestusi esineb väga harva ja reeglina on need põhjustatud meie partnerite energiavarustuse häiretest või tehniliste süsteemide ülekoormatusest, mitte ERR-i enda tegevuse või tegevusetuse tagajärjel. Oleme kaardistanud ja teadlikud kõigist IT-valdkonna riskidest ja püüdnud neid riske mõistlikul moel juhtida.</p> <p>Mööname, et infotehnoloogial põhinevate protsesside arendustegevused on siiani ERR-i arengudokumentides ebapiisavalt kajastatud ja avalik info selle kohta, milliseid eesmärke ja ülesandeid, millise summa ulatuses ning mis tähtjaks soovitakse IT-valdkonna arendamisel täita, on ebapiisav. ERR-i juhatuse nõustub Riigikontrolli soovitustega ja kavandab juba lähiajaks mitmeid tegevusi, mis aitavad IT-valdkonna juhtimist tõhustada, muuta seda läbipaistvamaks ning seeläbi ka loodetavalt paremini rahastatuks.</p> <p>Selleks nimetame juba 1. juuniks ametisse IT-valdkonna arendusjuhi, kelle esimeseks ülesandeks on diferentseerida IT arendustegevused muudest arendustegevustest ja koostada iseseisev strateegia. Järgmise sammuna taasintegreerime IT-strateegia ERR-i tehnika- ja tehnoloogia valdkonna arengukavaga, mis samuti vajab uuendamist, ning nende arengukavade võtmetegevused kirjeldame ära ERR-i üldises arengukavas.</p> <p>Senise praktika selgituseks lisan, et siiani on juhatuse käsitletud IT-valdkonda ühe osana ERR-i põhiprotsesse teenindavast tehnikast ning tehnoloogiast, sest piiri tõmbamine IT ja tele- ning raadiosaadete tootmiseks, väljastamiseks ja arhiveerimiseks mõeldud tehnoloogiate vahel on peaaegu võimatu või äärmiselt tinglik. Võib öelda, et pea kõik kaasaegse meedia põhiprotsessid on IT-põhised. Samas on terve rida traditsioonilisi seadmeid (kaamerad, mikrofonid, monitorid, prožektorid jne), mis küll tänapäeval ilma IT-toeta ehk iseseisvalt ei toimi, aga nende viimine ühisnimetaja „IT- valdkond“ alla ei oleks põhjendatud.</p> <p>Seepärast oleme seni oma struktuuri üles ehitanud nii, et ERR-i tehnika- ja tehnoloogia valdkonna, sealhulgas IT-valdkonna, arendustegevust planeerib ja korraldab tehnikadirektor, kelle otsealluvuses on arendusosakond, raadiotehnika osakond, teletootmine ning IT osakond. Viimane vastutab ainult traditsiooniliste IT-seadmete (töökoha arvutid, võrguseadmed, serverid) toimimise eest. Tehnikadirektor on siiani sõnastanud vajalikud arendustegevused, planeerinud ressursid, seadnud tähtajalised eesmärgid ja vastutanud nende saavutamise eest. Olulisemad, põhiprotsessides olulisi muutusi esile kutsuvad või uusi avalikke teenuseid loovad tehnika ja tehnoloogia arenduseesmärgid on kajastatud ka arengukavas.</p> <p>Mööname, et senine praktika ei haaku Eestis üldlevinud IT-valdkonna käsitlusega ja sellest tulenevalt teeme ümberkorraldusi, millele eespool viitasin.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Anda hinnang riigi tegevusele Eesti Rahvusringhäälingu (ERR) rahastamise ja juhtimise läbipaistvuse, eesmärgipärasuse (sh seaduslikkuse) ning jätkusuutlikkuse tagamisel ning ERRile rahastamise ja tegevuse eesmärgipärasuse, läbipaistvuse ning jätkusuutlikkuse kohta.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

#### Riigi tegevus ERRi rahastamisel ja juhtimisel:

- Riigikogul, Rahandusministeeriumil, Kultuuriministeeriumil ja ERRi nõukogul on ülevaade kõigist ERRi rahastamisallikatest ning rahastamisel võetakse neid arvesse;
- eelarve taotlemisel ja menetlemisel ning halduslepingus on selge, milliste eesmärkide saavutamiseks raha antakse;
- riigil (Kultuuriministeerium, Rahandusministeerium, Riigikogu kultuurikomisjon) on selge ja pikaks ajaks kokkulepitud, mida ta ERRilt ootab ja kui palju see maksab;
- ERRi juhtimis- ja rahastamismudel tagab tema jätkusuutlikkuse.

#### ERRi tegevus raha eesmärgipärasel, läbipaistval ning jätkusuutlikul kasutamisel:

- nõukogu on täitnud oma kohustusi (planeerib tegevust, korraldab juhtimist ning teeb järelevalvet) temalt oodatava lojaalsuse ja hoolsusega;
- koostatud on valdkondlikud arengukavad (sisutegevuste ehk programmide loomise, kinnisvara kasutamise, IT arendamise, personalipoliitika jms kohta) koos eelarvetega ning raha jaotamisel lähtutakse nendest;
- eelarve on seotud arengukavaga ja annab ülevaate eelarveaasta eesmärkidest, tegevustest ja tulemustest ning neid hinnatakse;
- on olemas võrreldavad andmed tegevusvaldkondade (sh programmide) kuludest, tegevustele on seotud tulemuslikkuse näitajad ja neid hinnatakse;
- kuluarvestussüsteem on kõigi ERRi programmide kaupa selge ja võimaldab saada ülevaate ERRi tegevuste maksumusest;
- ERRi hanketegevus ja selleks loodud sisekontrollisüsteem on kooskõlas riigihangete reeglitega;
- ERRi vara on vajalik eesmärkide täitmiseks;
- ERRi vara kasutamise ja käsutamise kord tagab ERRis vara heaperemeheliku kasutamise;
- ERRi majandustehingud on tehtud kooskõlas korruptsioonivastase seadusega;
- ERRil on personalipoliitikaga seotud selged eesmärgid;
- ERRi töötajatel puudub motivatsioon kuritarvitada ERRi raha;
- IT-valdkonna juhtimine on selge ja ühtne;

- IT-valdkonna arengukavas on selged ja mõõdetavad eesmärgid ning ülevaade vajalikest kuludest;
- koostatud on nii lühema- kui ka pikemaajaline investeringute kava;
- IT-investeeringud on hästi juhitud ja tulemuslikud.

### Auditi ulatus ja käsitlusviis

Audit hõlmas hinnangu andmist ERRi strateegilisele juhtimisele ja rahastamisele ning ERRi tegevusele arengu juhtimisel, raha kasutamisel ning personalipoliitika ja IT-valdkonna arendamisel.

Auditiga ei hinnatud ERRi programmide sisu. Programmide loomisele hinnangu andmisel piirdui rahakasutuse eesmärgipärasuse ja seaduslikkuse hindamisega.

Riigikontroll hindas riigi tegevust ajavahemikul alates ERRi loomisest aastal 2007 kuni 2015. aasta oktoobrini. 2016. aasta rahastamise andmed on välja toodud, kuid neid eraldi ei analüüsitud. ERRi puhul hindas Riigikontroll tema tegevuse juhtimist, eesmärkide saavutamisel, ülesannete täitmisel ja raha kasutamisel aastatel 2007–2015 oktoober ning tehingute seaduslikkust perioodil 2012–2014.

### Kasutatud andmeallikad

Auditi käigus koguti järgmised materjalid ja analüüsiti neid:

- intervjueriti ERRi nõukogu, juhatuse ja teiste struktuuriüksuste esindajaid, Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi ning Riigikogu kultuurikomisjoni esindajaid (vt tabel 4);
- tutvuti rahvusvaheliste ja riigisiseste õigusaktide, nende seletuskirjade ning ERRi tegevust reguleerivate dokumentidega ning teemakohaste uuringutega;
- päringud Eesti Maksu- ja Tolliameti, äriregistri ja rahvastikuregistri andmebaasidest.

**Tabel 4. Auditi käigus intervjueritud isikud**

Asutus	Kuupäev	Nimi ja ametikoht
Kultuuriministeerium	10.7.2014	Paavo Nõgene – kantsler
Eesti Rahvusringhääling	15.7.2014	Mare Timian – siseaudiitor
Eesti Rahvusringhääling	18.7.2014	Katrin Karlson – eelarve osakonna juhataja
Eesti Rahvusringhääling	17.10.2014	Margus Allikmaa – juhatuse esimees Joel Sarv – juhatuse liige Ainar Ruusäär – juhatuse liige
Eesti Rahvusringhääling	4.12.2014	Agu Uudelepp – nõukogu esimees Rain Tamm – nõukogu liige
Eesti Rahvusringhääling	25.11.2014	Margus Allikmaa – juhatuse esimees Joel Sarv – juhatuse liige Ainar Ruusäär – juhatuse liige
XII Riigikogu koosseisu kultuurikomisjon (ametis ajavahemikul 27.3.2011–23.3.2015)	16.2.2015	Lauri Luik – esimees Tiina Lokk-Tramberg – komisjoni liige Angelika Berg – komisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja Atko-Madis Tammar – nõunik
Kultuuriministeerium	29.4.2015	Paavo Nõgene – kantsler

		Hillar Sein – kunstide asekanstler Merju Künnapuu – finantsosakonna juhataja Riina Uljas – finantsosakonna eelarvejuht
Kultuuriministeerium	6.5.2015	Indrek Ibrus – audiovisuaalnõunik
Eesti Rahvusringhääling	10.5.2015	Hendrik Reindla – tootmisteenistuse juhataja
Eesti Rahvusringhääling	22.5.2015	Kristo Rajasaare – Raadio 2 peatoimetaja Ester Urbala – juhatuse nõunik
Eesti Rahvusringhääling	25.5.2015	Mariina Mälk – kultuurisaadete toimetuse juhataja Ester Urbala – juhatuse nõunik
Eesti Rahvusringhääling	25.5.2015	Andres Kuusk – poliitikasaadete toimetuse juhataja Ester Urbala – juhatuse nõunik
Eesti Rahvusringhääling	27.5.2015	Marje Jurtšenko – ETV2 peatoimetaja
Eesti Rahvusringhääling	1.6.2015	Heidi Pruuli – ETV peatoimetaja Ester Urbala – juhatuse nõunik
Eesti Rahvusringhääling	1.6.2015	Piret Suurväli – haridussaadete toimetuse juhataja
Eesti Rahvusringhääling	2.6.2015	Urmet Kook – uudistetoimetuse juhataja
Eesti Rahvusringhääling	3.6.2015	Jaanus Lillenberg – uue meedia direktor Rain Kooli – portaali ERR.ee peatoimetaja
Eesti Rahvusringhääling	3.6.2015	Rivo Saarna – sporditoimetuse juhataja
Eesti Rahvusringhääling	5.6.2015	Riina Rõõmus – Vikerraadio peatoimetaja
Eesti Rahvusringhääling	5.6.2016	Mart Normet – meelelahutussaadete toimetuse juhataja
Eesti Rahvusringhääling	8.6.2015	Andres Jõesaar – meediauuringute osakonna juhataja
Eesti Rahvusringhääling	9.6.2015	Heiki Sepp – teleprogrammide peatoimetaja
Rahandusministeerium	15.9.2015	Marika Tuusis – eelarve osakonna juhataja asetäitja
Eesti Rahvusringhääling	29.6.2015	Margus Allikmaa – juhatuse esimees Joel Sarv – juhatuse liige Margus Tamm – IT-osakonna juhataja Mare Timian – siseaudiitor

## Tehtud andmeanalüüsid

Et anda hinnang riigi tegevusele ERRi rahastamisel ja juhtimisel, analüüsis Riigikontroll järgmisi materjale:

- rahvusvaheliste avalik-õiguslike meediaorganisatsioonide tegevust reguleerivad õigusaktid ja standardid; teiste riikide rahvusringhäälingute juhtimis- ja rahastamissüsteemid; riigisiseste arengukavade koostamise alusmaterjalid, ERRi arengukavad jm strateegilised dokumendid; ERRi nõukogu otsused (otsuste-koosolekute protokollid); Riigikogu kultuurikomisjoni istungite protokollid, Riigikogu stenogrammid ja aruanded; teiste Eesti avalik-õiguslike juriidiliste isikute

juhtimismudelid; ERRi nõukogu ja ministriumite kirjavahetus ning kultuurikomisjonile esitatud kirjalikud tegevusaruanded; kõnealuste materjalide avaldamisperiood alates aastast 2007;

- riigisisese ja rahvusvahelise uuringud; õigusaktid ja nende rakendusaktid ning seletuskirjad ja juhised aspektist, milline on olnud riigi roll ERRi juhtimisel ja rahastamisel, alates aastast 2007;
- rahastamisdokumendid – aastate 2007–2014 halduslepingud ja nende lisad; majandusaasta aruanded; eelarvetaotlused (sh lisataotlused) ja nendega seonduvad dokumendid (sh muudatusettepanekud); ERRi finantsplaanid; üksuste ja projektide eelarved ja nende seletuskirjad ning ERRi sisemistes andmekogudes säilitatavad andmed rahastamise kohta; rahastamisdokumentide menetlemist puudutavad dokumendid – eelarve kavandi läbirääkimiste protokollid (Rahandusministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi läbirääkimised); ERRi ja Kultuuriministeeriumi finantstegevusalane kirjavahetus ning aruandlust puudutavad dokumendid.

Et anda hinnang ERRi tegevusele, analüüsis Riigikontroll järgmisi materjale:

- ERRi juhtimist puudutavad sisemised korrad ja juhendid ning muud juhtimisdokumendid (nõukogu-juhatuse protokollid jms) aastatel 2007–2015;
- ERRis aastatel 2012–2014 kehtinud korrad ja lepingud majandustehingute ja hanketegevuse sisekontrollisüsteemi, tehingute ja varade kasutamise ning nendega seotud tegevuste kohta; programmide loomise ja palgapoliitikaga seotud dokumendid;
- ERRi tegevuse seaduslikkus personalipoliitika, tehingute sooritamise ja varade kasutamise ning nendega seotud tegevuste valdkonnas. Selleks analüüsi järgmisi andmeid:

ERRi töötajate sissetuleku allikad ja suurus Eesti Maksu- ja Tolliameti andmete alusel:

- töötasu ja/või lepingu alusel tehtud väljamaksed (sh andmed väljamakse tegija ja tema tegevusala kohta);
- füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtlustulu;
- juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmele makstav tasu;
- välismaalt saadud tulu;
- vanemahüvitis;
- töötuskindlustushüvitis;

ERRi töötajate korruptsioonivastase seaduse mõistes seotud osapoolte ja seotud nendega tehtud tehingute olemasolu äriregistri ja rahvastikuregistri andmete põhjal;

- IT-valdkonna juhtimist ja arendamist puudutavad dokumendid ning COBIT.

### **Auditi lõpetamise aeg:**

Audititoimingud lõpetati oktoobris 2015. Rahastamise analüüsimise puhul on kasutatud ka 2016. aasta avalikult kättesaadavaid andmeid.

### **Auditi meeskond:**

Auditi meeskonda kuulusid auditijuhid Sale Ajalik ja Raina Loom, vanemaudiitorid Ivika Vispel ja Alo Lääne, audiitorid Ave Matsalu, Katrin Pärnpuu, Maret Hinno ja Kadri Pungas.

## **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/16/70068/12.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## **Riigikontrolli varasemaid auditeid meediavaldkonnas**

26.6.2006 – Eesti Televisiooni majandustegevus

15.12.2010 – Investeeringute jaotamine Kultuuriministeriumis

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)



## Lisa A. Riigieelarvest toetust saavate asutuste finantseeritud saated

Tabel 5. Riigieelarvest rahastatavate asutuste kaudu finantseeritud saated ja summad aastatel 2014–2015

Aasta		
Finantseerija	Saade	Summa
<b>2014</b>		
Eesti Teadusagentuur SA	Projekt 002866: <b>Rakett 69</b>	178 880
	Projekt 002704: <b>TeaMe Teaduse populariseerimise programm</b>	947
	Projekt 002213: <b>Teadlaste öö</b>	28 275
Eesti Töötukassa	Projekt 002971: <b>Meie inimesed</b>	198 108
Keskonnainvesteeringute Keskus SA	Projekt 001089: <b>Osoon</b>	41 000
Eesti Kirikute Nõukogu	Projekt 000134: <b>Ajalik ja ajatu</b>	32 000
	–	12 000
Eesti Kultuurkapital	Projekt 003273: <b>R2 Music Week</b>	1 200
	Projekt 002503: <b>Rostrum</b>	600
	Projekt 003019: <b>Järjehoidja</b>	400
	Projekt 003028: <b>KTK (Klassikaraadio tuleb külla)</b>	2 000
Kultuuriministeerium	Projekt 003195: <b>Pärandihoidjad</b>	4 257
Kaitseministeerium	Projekt 003298: <b>Kontsert Ukraina toetuseks</b>	3 285
	Projekt 003136: <b>Veteranipäeva kontsert</b>	7 000
	Projekt 003307: <b>Liitlased</b>	6 000
Haridus- ja Teadusministeerium	Projekt 003123: <b>Haridussaadet R4s</b>	13 400
Integratsiooni ja Migratsiooni SA Meie Inimesed	Projekt 003288: <b>Kuis sind ta mõistaks</b>	16 875
Sihtasutus Teaduskeskus Ahhaa	Projekt 002213: <b>Teadlaste öö</b>	3 003
Tallinna Ülikooli Akadeemiline Raamatukogu	Projekt: <b>Media Innovation Man</b>	94
Archimedes SA	Projekt 003030: <b>Klass 13</b>	11 667
Ettevõtluse Arendamise SA	Projekt 002811: <b>Kapital</b>	55 125
	Projekt 003178: <b>Lähetus (Diplomaatia)</b>	22 500
Haridus- ja Teadusministeerium	Projekt 003162: <b>Aasta õpetaja</b>	24 000
Riigi Infosüsteemi Amet	Projekt 002811: <b>Kapital</b>	40 425
Tartu Ülikool	Projekt 003142: <b>Loodusmuuseumi lugu</b>	1 667
Välisministeerium	Projekt 003178: <b>Lähetus (Diplomaatia)</b>	20 000
Eesti Kaubandus-Tööstuskoda	Projekt 003069: <b>Eesti ettevõtluse auhinnad</b>	19 900
Maanteeamet	Projekt 000007: <b>Maahommik</b>	5 000
Vabariigi Presidendi Kantselei	Projekt 003044: <b>Laulud sõdurile</b>	4 583

Eesti Olümpiakomitee MTÜ	<b>Liikumisaasta raames toimunud spordisaade</b>	1 250
	<b>Liikumisaasta raames toimunud spordisaade</b>	1 250
Rahvuskooper Estonia	Projekt 002633: <b>Eri Klas 75, Palmse kontsert</b>	580
<b>Kokku</b>		<b>716 271</b>
<b>2015</b>		
Eesti Kirikute Nõukogu	<b>Raadiosaade</b>	18 000
	Projekt 003346: <b>Religiooniklipid Täendamisi</b>	32 000
Eesti Kultuurkapital	Projekt 003028: <b>KTK (Klassikaraadio tuleb külla)</b>	1 000
	Projekt 009199: <b>ERRi segakoor</b>	200
Eesti Teadusagentuur	Projekt 003274: <b>R2 Puust ja punaseks</b>	6 833
	Projekt 002866: <b>Rakett 69</b>	234 082
Eesti Töötukassa	Projekt 002971: <b>Meie inimesed</b>	203 611
Ettevõtluse Arendamise SA	Projekt 002811: <b>Kapital</b>	36 014
	Projekt 002962: <b>Ajujaht</b>	70 502
Haridus- ja Teadusministeerium	Projekt 003345: <b>Haridussaadet R4s (2015. a projekt)</b>	13 400
Kaitsevägi	<b>Raadiosaade</b>	120
Keskonnaamet	<b>Raadiosaade</b>	6 450
	Projekt 003162: <b>Aasta õpetaja</b>	24 000
Keskonnainvesteeringute Keskus SA	Projekt 001089: <b>Osoon</b>	42 000
	Projekt 003412: <b>Ökoskoop 2015–2017</b>	4 749
Keskonnaministeerium	Projekt 003364: <b>Suvenaabrid</b>	9 994
Kultuuriministeerium	Projekt 003411: <b>ELi nõukogu eesistumisega seotud stažeerimise programm</b>	2 069
	Projekt 003029: <b>EBU folkfestival</b>	1 500
Rahvakultuuri Keskus	Projekt 002984: <b>Tagamõtsa</b>	4 000
Rahvuskooper Estonia	Projekt 001425: <b>Terevisioon</b>	2 300
Riigi Infosüsteemi Amet	Projekt 002811: <b>Kapital</b>	80 483
Vabariigi Presidendi Kantselei	Projekt 003044: <b>Laulud sõdurile</b>	8 250
Sihtasutus Teaduskeskus Ahhaa	Projekt 002213: <b>Teadlaste öö</b>	30 000
Sotsiaalministeerium	Projekt 003365: <b>Punk teraapia (PuutePUNK)</b>	22 000
<b>Kokku</b>		<b>853 556</b>

Allikas: Eesti Rahvusringhääling

## Lisa B. Tegevuskulude katteks eraldatud raha

Tabel 6. Riigieelarvest tegevuskulude katteks eraldatud toetuse muutus võrreldes eelneva aastaga (2012–2015), tuhat eurot

Aasta	Tegevusteks eraldatud summa muutus võrreldes eelneva aastaga				Eelarve muutus kokku
	Spordi suur-sündmused	Töötajate palgakasv	Programmide loomine või arendamine	Muud tegevused	
2012	+650 000	–	+191 000	+34 822	+875 822
	Olümpiamängude ülekanded		Vene- ja ingliskeelse portaali tootmine*	Maamaksu tõusu kompensatsioon	
2013	–	+460 000	+650 000	+30 000	+490 000
			Programmi ETV2 arendamine	Vaegkuulajatele subtiitrite tootmine	
2014	+300 000	+550 773	–	–	+850 773
	Jalgpalli-MMi ülekanded				
2015		+693 597	+2 533 750	+20 000	+3 345 492
			ETV+ loomine	Arhiivide digitaliseerimine*	
			+ 398 145		
		Venekeelse programmi tugevdamine			

\* Varem anti sihtotstarbelise eraldisena.

Allikas: Riigikontroll ERRI eelarvete ja esitatud info põhjal

Tabel 7. Riigieelarvest investeringuteks eraldatud toetuse muutus võrreldes eelneva aastaga; aastatel 2008–2015 (eurodes)

Aasta	Kinnisvaraarendus	Tehnika arendus	Venekeelsed programmid	Eelarve muutus kokku
2008	+958 675 Uue ringhäälingumaja ettevalmistustöödeks			+958 675
2009	Investeeringutoetus kokku 1 917 349 eurot, sh raha ringhäälingumaja projekteerimistöödeks.			–2 507 638
2010	Eelarve jäi eelmise aastaga samale tasemele.			0
2011	+958 675 Riigikogu ühekordne toetus ringhäälingumaja projekteerimistööde lõpetamiseks.			+958 675
2012	– 58 675 Toetust vähendati 2011. a ringhäälingumaja projekteerimistöödeks eraldatud summa võrra.			–958 675
2013	Eelarve jäi eelmise aastaga samale tasemele.			0
2014		+15 000 Vaegkuuljatele saadete subtiitritega tootmiseks		+15 000
2015	+700 000 Uudistemaja ehituseks	–15 000 Toetust vähendati 2014. a eraldatud ühekordse toetuse võrra.	+50 000 Olemasolevate venekeelsete programmide tugevdamiseks	+735 500
2016	–100 000 Väheneb uudistemaja ehituseks eraldatav summa (eelarves 600 000 eurot eelmisel aastal eraldatud 700 000 euro asemel).		– 50 500 Toetus väheneb 2015. a venekeelsete programmide tugevdamiseks eraldatud summa võrra.	– 50 500