

STATISTIKANÕUKOGU 2018. AASTA
ARUANNE

Tallinn 2019

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Töö riikliku statistika programmi kavandamisel.....	4
2. Soovituste andmine riikliku statistika tegemise koordineerimise kohta	5
3. Riikliku statistika tegijate nõustamine riikliku statistika tegemisel, sealhulgas statistikaalaste põhimõtete ja kvaliteedikriteeriumide rakendamisel	6
4. Hinnang riikliku statistika tegemise kulutuste kohta	8
5. Soovitused õigusloome valdkonnas	9
7. Kokkuvõte	9

Sissejuhatus

Statistikanõukogu (edaspidi *nõukogu*) praegune koosseis moodustati Vabariigi Valitsuse 2015. aasta 15. jaanuari korraldusega kolmeteistliikmelisena. Nõukokku kuuluvad ametikoha järgi Andmekaitse Inspeksiooni, Statistikaameti ja Eesti Panga esindaja ning kümme tarbijate ja andmeesitajate esindajat, sealhulgas kuus valdkonnaeksperti ja viis andmeesitajate esindajat. Nõukogu koosseis seisuga 31. detsember 2018 vastab riikliku statistika seaduse nõuetele.

Mart Mägi	Statistikaameti esindaja, Statistikaameti peadirektor
Ülo Kaasik	Eesti Panga esindaja, Eesti Panga asepresident
Kristjan Küti	Andmekaitse Inspeksiooni esindaja, Andmekaitse Inspeksiooni vaneminspektor
Tõnu Kollo	statistikaekspert, tarbijate esindaja, Tartu Ülikooli matemaatilise statistika professor
Allan Puur	rahvastikuekspert, tarbijate esindaja, Tallinna Ülikooli Eesti demograafia keskuse juhtivteadur
Hede Sinisaar	sotsiaalvaldkonna ekspert, andmeesitajate ja tarbijate esindaja, Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna juhataja
Kätlin Mandel	keskkonnaekspert, andmeesitajate ja tarbijate esindaja, Keskkonnaministeeriumi juhtkonna nõunik
Toomas Kevvai	põllumajandusekspert, andmeesitajate ja tarbijate esindaja, Maaeluministeeriumi toiduohutuse ning teaduse ja arenduse asekanstler
Ilmar Lepik	majandusekspert, tarbijate esindaja, Vabariigi Presidendi majandusnõunik, Eesti Panga rahapoliitika ja majandusuuringute osakonna nõunik
Sven Kirsipuu	majandusekspert ja tarbijate esindaja, Rahandusministeeriumi fiskaalpoliitika osakonna juhataja
Urmet Lee	tarbijate esindaja, Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistuse direktor
Marko Udras	andmeesitajate ja tarbijate esindaja, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poliitikakujundamise ja õigusosakonna juhataja
Hannes Pahapill	andmeesitajate ja tarbijate esindaja, ASi Swedbank osakonnajuhataja

2018. aastal toimusid nõukogu koosseisus järgmised muudatused:

- 21. märtsist 2018 palus end nõukogu koosseisust välja arvata Taavi Kand;
- 27. märtsil 2018 palus end nõukogu koosseisust välja arvata Margus Sarapuu;
- uuteks liikmeteks määras rahandusminister Toomas Kevvai ja Sven Kirsipuu.

Nõukogu on oma töös lähtunud Vabariigi Valitsuse 2011. aasta 22. jaanuari määrusest „Statistikanõukogu töökord“ ja riikliku statistika seadusest. Statistika seaduse kohaselt statistikanõukogu

- 1) nõustab riikliku statistika tegijat riikliku statistika programmi koostamisel;
- 2) annab Statistikaametile soovitusi riikliku statistika tegemise koordineerimise kohta;
- 3) avaldab valdkonna eest vastutavale ministrile arvamust riikliku statistika programmi ja selle muudatuste kohta enne nende kinnitamist;
- 4) nõustab riikliku statistika tegijat riikliku statistika tegemisel, sealhulgas statistikaalaste põhimõtete ja kvaliteedikriteeriumide rakendamises;
- 5) annab valdkonna eest vastutavale ministrile hinnangu riikliku statistika tegemise kulutuste kohta ja esitab selle oma aastaaruandes;
- 6) annab valdkonna eest vastutavale ministrile soovitusi ja avaldab arvamust statistikaalase õigusloome valdkonnas;
- 7) avaldab arvamust Statistikaameti peadirektori ametikoha täitmiseks avalikku konkurssi läbiviivale komisjonile kandidaadi sobivuse kohta ning valdkonna eest vastutavale ministrile Statistikaameti peadirektori ametist vabastamise kohta.

2018. aastal toimus kuus nõukogu koosolekut. Aasta esimesel koosolekul (26.01.2018) toimus 2018. aasta tööplaani arutelu ja kinnitamine. Samuti vaadati läbi ja esitati aruteluks ning täiendamiseks nõukogu 2017. aasta aruande projekt.

Järgnev nõukogu 2018. aasta tegevusaruanne kajastab nõukogu tegevust vastavalt statistika seaduses määratud ülesannetele. Kuna Statistikaameti peadirektor 2018. aastal ei vahetunud, siis punkti 7 täitmist aruanne ei kajasta. Oma töös pidas nõukogu oluliseks järgida Rahandusministri käskkirja nr. 34, 06.03.2015 *Statistikaameti strateegia 2015-2020* elluviimist.

1. Töö riikliku statistika programmi kavandamisel

Riikliku statistika tegijate nõustamine riikliku statistika programmi koostamisel ja selle alusel rahandusministrile arvamuse avaldamine [ülesanded 1) ja 3)] on olnud statistikanõukogu töös

keskne teema. Seda olukorras, kus soovitud tööde maht ületab pidevalt Statistikaameti rahalised võimalused ja tööde loetelus on vaja teha valikuid. Nõukogu sai Statistikaameti 2019.–2023. aasta statistikatööde loetelu projektist ülevaate koosolekul 18.05.2018. Järgmisel koosolekul 19.06.2018 vaatas nõukogu veel kord läbi statistikatööde loetelu 2019-2023 ning edastas selle koos lisaelarve taotlusega ja arvamusega Rahandusministrile. Statistikaameti statistikatööde loetelu projekt aastateks 2020–2024 oli esmase vaatluse all 21. detsembri koosolekul, kus oli arutlusel ka Eesti Panga statistikatööde loetelu aastateks 2019-2023.

Juunis Rahandusministrile saadetud arvamuses tõdeti taaskord, et optimaalse lahenduse leidmine Eesti riigi poolt võetud rahvusvaheliste kohustuste, riigisisese nõudluse ja riikliku statistika tegemiseks vajalike arendustegevuste vahel on keeruline ülesanne, kus nõ kannatajaks on tavaliselt riigisisese kasutajad ning arendustegevused. Selline lähenemine ei ole pikas perspektiivis kestlik ja kahjustab nii teadmuspõhist poliitikakujundamist kui ka laiemalt erinevates eluvaldkondades tehtavate otsuste kvaliteeti.

2. Soovituste andmine riikliku statistika tegemise koordineerimise kohta

Riikliku statistika seaduse § 9 lg 2 p 3 kohaselt on pandud Statistikaametile teiste riikliku statistika tegijatega võrreldes lisakohustus – koordineerida riikliku statistika tegemist. Riigisisene koordineerimine on vajalik, et kooskõlastada riikliku statistika tegijate tegevus ja tagada riikliku statistika süsteemi kuuluvate asutuste statistikaalase tegevuse vastavus Euroopa statistika tegevusjuhisele. Statistikanõukogu on jälginud Statistikaameti rolli riikliku statistika koordineerijana ning kuulunud ära Eesti Panga aruanded tehtavate statistika alaste tööde kohta. Koordinatsiooni tõhustamiseks sõlmisid Statistikaamet ja Eesti Pank 2017. aastal koostöökokkuleppe, mille täitmise esimesest aastast sai nõukogu ülevaate 16. märtsi koosolekul. Koostöö tihendamiseks ja koordinatsiooni parandamiseks on nõukogu koosolekutele kutsunud vaatlajatena Eesti Panga statistikaosakonna juhataja Jaanus Kroon ja Tervise Arengu Instituudi osakonnajuhataja Natalja Eigo.

Statistikaameti ülesanne on koordineerida ka klassifikaatorite süsteemi riigis. Riikliku statistika seaduse ja riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) määruse järgi tuleb Statistikaametiga kooskõlastada riigi infosüsteemi kuuluvates andmekogudes kasutatavad klassifikaatorid. Kasutuses on palju riigisiseseid klassifikaatoreid, mille mõisted on sageli erinevad, seetõttu on registrite ristkasutamine raskendatud. Eriti aktuaalne on klassifikaatorite ja terminoloogia kooskõlastamine seoses kavandatava registripõhise rahva ja eluruumide loenduse (REGREL)

ettevalmistamisega. Oma 16. juuni koosolekul sai nõukogu ülevaate REGRELi ettevalmistamise seisust ja koostööst eri andmekogude haldajatega.

Nõukogu võttis teadmiseks, et on toimunud suur edasimineku võrreldes 2011 aastaga ning riigi aadressiandmed on registrites kasutusel Maa-ameti Aadressiandmete süsteemist (ADS). Sellega on tagatud aadresside ühene identifitseerimine nii nende asukohas kui ka andmekogudes ning aadressiandmed on muutunud võrreldavaks ajas. ADS süsteemist pärinevad andmed on alati ajakohased, täpsed ja üle-eestiliselt kasutatavad aadressid, mida saavad registrites ja infosüsteemides automaatselt seostada nii avaliku kui ka erasektori andmete tarbijad. Samas ei toimi ADS süsteem veel laitmatult. Töö jätkumine aadressandmete korrastamisel on kriitilise tähtsusega REGREL edukaks toimumiseks.

Nõukogu juhtis seoses REGREL ettevalmistusega Statistikaameti tähelepanu ka sellele, et tuleks läbi mõelda ka stsenaarium, kui registritel põhinevat loendust siiski ei ole võimalik kavandatud viisil läbi viia. Oma seisukoha REGREL kohta võtab nõukogu pärast teise prooviloenduse tulemuste ülevaate saamist.

Riikliku statistika regulatsioonist jääb hetkel väljapoole praktiliselt kogu Tervise Arengu Instituudi (TAI) tervisestatistika osakonna poolt tehtav tervisestatistika. See on suur, oluline ja terviklik statistikavaldkond, mis hõlmab teemasid makromajandusest isikupõhise statistikani (tervishoiu kogukulude arvepidamine, tervishoiu-statistika, haigestumusstatistika, tervise valdkonna küsitlusuuringud). Statistikanõukogu on seisukohal, et tervisestatistika peaks kujunema riiklikuks statistikaks, mis vastab kõigile riikliku statistika tegemise põhiprintsiipidele ja kvaliteedinäitajatele.

Seoses haldusreformiga vajab ümberkorraldamist piirkondliku statistika alane töö ning uuendatud linn-maa määratluste kasutusele võtmine. 26. jaanuaril toimunud koosolekul saadi ülevaade piirkondliku statistika töörühma edasise töö suundadest. Nõukogu tervitab Statistikaameti tegevust selle olulise klassifikaatori arendamisel.

3. Riikliku statistika tegijate nõustamine riikliku statistika tegemisel, sealhulgas statistikaalaste põhimõtete ja kvaliteedikriteeriumide rakendamisel

Oluline teema 2018. aastal oli SA tegevuse efektiivsuse tõstmine ja arenguperspektiivid. 26. jaanuaril saadi ülevaade riigihanke „Ekspertteenuse tellimine Statistikaameti tegevuse

efektiivsuse parandamiseks“ viimase etapi tulemustest, mis on aluseks ümberkorraldustele Statistikaameti töös ja riikliku statistika tegemise tõhusamaks muutmisel.

Statistikaameti uut visiooni tutvustati Statistikanõukogule 16. märtsil, kui oli vaatluse all Statistikaameti strateegia aastateks 2019-2022. Nõukogule tutvustati arengusuunda, mille eesmärk on muuta Statistikaamet riikliku statistika tegijast andmeajagamisteenuse pakkujaks. Samuti seadis amet endale eesmärgiks saada aastaks 2022 Euroopa kõige efektiivsemaks ja innovatiivsemaks statistikaametiks. Nõukogu toetas andmeajagamisteenuse sisseviimist Statistikaameti ülesannete hulka ja ameti püüdlusi tõhustada oma tegevusi.

Riikliku statistika tegijate nõustamisel ning statistika tegevusjuhise põhimõtete rakendamisel pööras statistikanõukogu 2018. aastal tähelepanu andmeesitajate halduskoormuse vähendamise võimalustele ja riikliku statistika kvaliteedinõuete tagamisele. Euroopa statistika tegevusjuhise 9. põhimõtte järgi peab andmeesitajate koormus vastama tarbijate vajadustele, kuid ei tohi olla andmeesitajate (nii üksikisikud kui ka ettevõtted) jaoks liiga suur. Sellele teemale keskendus nõukogu 16. juuni koosolekul, kus saadi ülevaade Statistikaameti osalemisest majandusüksusi puudutavates üleriigilistes arendusprojektides Aruandlus 3.0 ja Nullbürokratia. Statistikanõukogu juhib tähelepanu, et uute IT-lahenduste väljatöötamisega kaasnevad ka täiendavad tööjõukulud, kuna vajaliku informatsiooni saamiseks erinevatest andmekogudest on vaja teha täiendavat tööd. Statistikaamet kasutab juba täna registriandmeid ca 65% statistikatöodes, kuid sellele vaatamata on võimalik juba kasutusel olevate registrite andmeid täielikumalt ära kasutada. Nii REGRELi kontekstis kui ka palgastatistika paremat kättesaadavust silmas pidades on oluline teha jätkuvalt koostööd Maksu- ja Tolliametiga.

Statistikanõukogu toetab aruannete esitamise kohustusest tulenevat halduskoormuse vähendamise nõuet ettevõtetele. Halduskoormuse vähendamine on reeglina kallis projekt. Arvestada tuleb, et ettevõtjate koormuse vähendamine tähendab riigi koormuse suurendamist. Ka Eesti Panka puudutavate ettepanekute realiseerimine on Eesti Panga jaoks kallis. Selliste mahukate muudatuste elluviimiseks on vaja suuri investeeringuid. Selleks, et paljud asutused saaksid oma andmekogumist vähendada, tuleb mõne asutuse andmete kogumise koormust suurendada. Avaliku arutelu käigus halduskoormuse vähendamise teemal ei tohi unustada, et riikliku statistika tegemine peab olema sõltumatu. Seega ei saa ette kirjutada, milliseid andmeid Eesti Pank või Statistikaamet peavad või ei pea statistika tegemisel kasutama. Riikliku statistika tegemisele ja selle kvaliteedile kehtivad kindlad reeglid.

Statistika kvaliteet on otseselt seotud riikliku statistika tegemise kuludega. Kahel koosolekul olid nõukogus arutusel statistika võtmenäitajad ja nende kvaliteedinäitajad. 25. mai koosolekul andis peadirektori asetäitja Tuulikki Sillajõe ülevaate kasutusel olevatest võtmenäitajatest ning toimus arutelu. Nõukogu liikmed esitasid ettepanekuid võtmenäitajate ja nende kvaliteedi mõõdikute hindamiseks. Vastav arutelu toimus 16. oktoobri koosolekul. Võtmenäitajate kvaliteedi küsimuses nõukogu 2018. aastal lõpliku seisukohani ei jõudnud.

4. Hinnang riikliku statistika tegemise kulutuste kohta

Hinnang 2019. aasta statistikatööde rahastamisele on esitatud 19. juuni koosoleku arvamuses Statistikaameti 2019.–2023. aastal tehtavate statistikatööde loetelu projekti kohta. See loetelu kajastab Eesti rahvusvahelisi kohustusi ja tarbijate statistikavajadusi 151 statistikatöö näol maksumusega 42,1 miljonit eurot. Sealhulgas on 2019. aasta statistikatööde loetelus 147 tööd eeldatava maksumusega 8,6 miljonit eurot.

Statistikaamet on esitanud Rahandusministeeriumile lisaelarve taotluse, et finantseerida aastatel 2019–2023 Euroopa Liidu määruse alusel tehtavaid statistikatöid 383 tuhande euro väärtuses, sellest 2019. aastal on vaja 32 tuhat eurot. Riigisiselt tehtavate statistikatööde ja arendusprojektide jaoks on taotletud lisaraha 2019. aastaks 737 tuhat eurot.

Statistikanõukogu peab äärmiselt oluliseks andmeesitajate koormuse vähendamist, mis paratamatult toob arendusfaasis kaasa Statistikaameti töömahu suurenemise ja täiendava ressursivajaduse. Seetõttu on väga vajalik lisafinantseering operatiivse andmekaeve tarkvara väljaarendamiseks.

Nõukogu hinnangul on Statistikaameti valikud statistikatööde arvamisel statistikatööde loetellu põhjendatud ning tasakaalus eelarve võimalustega.

Selleks, et Statistikanõukogu arvamus riikliku statistika tööde loetelu ja järgmise aasta riigieelarve kohta oleks sisukam ja mõjusam, on vaja, et Statistikaamet, aga ka Tervise Arengu Instituut tervisestatistika valdkonnas, alustaksid avalikku arutelu statistikatööde üle varem (nt eelmise eelarveperioodi lõpus). Nii oleks võimalik Statistikanõukogul arvamus kujundada riigieelarve menetlemise käigus. Probleem on endiselt aktuaalne ja nõukogu ootab ettepanekuid statistikaprogrammi ajaliselt paremaks sulandamiseks eelarveprotsessi ning vajaduse korral vastavate seadusesätete muutmist.

Eraldi väärib märkimist, et tänane Eesti statistikatööde rahastamisskeem ei ole piisavalt paindlik uue kooskõlastamisel oleva Euroopa sotsiaalstatistika raammääruse rakendamiseks. EL-i uue sotsiaalstatistika raammääruse (Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus, millega valimitena kogutud individuaalsete andmete põhjal luuakse üksikisikuid ja leibkondi käsitleva Euroopa statistika ühtne raamistik) eesmärgiks on reageerida kiiremini tarbijate muutuvatele vajadustele, vähendada andmeesitajate halduskoormust ja tagada statistika parem sidusus valdkonniti. Määrusega kaasnevad muudatused toovad taas välja Eesti statistikatööde programmi rahastamise kitsaskohad: nt võib statistikatööde sageduse muutmisel sattuda kindlale eelarveaastale mitmeid statistikatöid, mis praeguse rahastamise korralduse puhul ei mahuks täielikult eelarvesse või mille läbiviimine seaks ohtu Eesti tarbijate vajadustest lähtuvate statistikatööde läbiviimisele; samuti mõjutab statistikatööde eelarvet see, kui lisandub uusi kohustuslikke statistikatöid.

Statistikaameti tegevustest, sh statistikaalaste töörühmade ja õigusaktide menetlemisest Eesti EL eesistumise ajal ning seatud eesmärkide täitmisest anti nõukogule ülevaade 2018. aasta jaanuaris.

5. Soovitused õigusloome valdkonnas

2015. aastal statistikasüsteemi välishindamise teinud ekspertkomisjon soovitas oma raportis täiendada mitmes aspektis riikliku statistika seadust. Koosolekute arutelude tulemusena edastas nõukogu oma seisukohad ja ettepanekud seaduse muudatusteks rahandusministeeriumile esimehe kirjaga juba 21. oktoobril 2016. 18. mai koosolekul 2018 andis SA peadirektor Mart Mägi nõukogule ülevaade riikliku statistika seaduse muutmissettepanekute menetlemisest. Statistikaameti uuest visioonist ning mõnedest varasematest ettepanekutest lähtuvalt koostati Rahandusministeeriumi eestvedamisel uus riikliku statistikaseaduse eelnõu. Kahjuks selle kohta statistika nõukogu arvamust ei küsitud ning mitmed nõukogu varasemad soovitused seadusandluse muutmise osas jäid tähelepanuta.

Kokkuvõte

Statistikanõukogu praegune koosseis moodustati Vabariigi Valitsuse korraldusega 15. jaanuaril 2015 kolmeteistliikmelisena. 31. detsembri 2018 seisuga vastas nõukogu koosseis esitatavatele nõuetele. Nõukogu on oma töös lähtunud Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2011.

aasta määrusest „Statistikanõukogu töökord“ ja riikliku statistika seadusest. Toimunud on kuus nõukogu koosolekut vastavalt 26.01.18 kinnitatud tööplaanile.

Olulisemad tähelepanekud ja seisukohad

Esiteks, Statistikanõukogu juhtis tähelepanu järgmistele asjaoludele seoses 2019.–2023. a. statistikatööde loeteluga:

- I. senine loetelu koostamise mehhanism ei taga uue, kooskõlastamisel oleva Euroopa sotsiaalstatistika ühtse raamistiku rakendamist;
- II. tööde loetelus on Eesti omavajadustest lähtuvate tööd alarahastatud;
- III. kokkuvõid statistikasüsteemi arendustööde arvelt ei ole pikas perspektiivis kestlik ja kahjustab nii teadmuspõhist poliitikakujundamist kui ka laiemalt erinevates eluvaldkondades tehtavate otsuste kvaliteeti Eestis.

Teiseks, toetab Nõukogu Statistikaameti arengusuundi 2019-2022 uute andmejägamisteenuste pakkumiseks ning tegevuse jätkuvaks tõhustamiseks. Samuti tunnustab nõukogu Statistikaametis viimastel aastatel toimunud arenguid, mis on parandanud andmete visuaalset esitlust ja tõstnud statistiliste andmete tähtsust otsustamisprotsessides, mille heaks näiteks on juhtimislaua projekti algatamine.

Kolmandaks, leiab Nõukogu, et vaatamata edusammudele aadressandmete kasutuse ühtlustamisel ning andmekogude laialdasemal kasutamisel riikliku statistika tegemisel, on vajalikud jätkuvad investeeringud ning töö selleks, et muuta riikliku statistika tegemine kasutajatele sõbralikumaks ning andmeesitajatele vähem koormavaks. Samuti rõhutab nõukogu, et lisaks riikliku statistika tegemisele tuleb Statistikaametil panustada ka riiklike andmeregistrite metaandmete korrastamisse.

Neljandaks, soovib Nõukogu jõuda lõpliku seisukohani seoses statistika võtmenäitajate kvaliteedi kriteeriumite osas.

Viiendaks, rõhutab Nõukogu vajadust hõlmata ka tervisestatistika tegemine riikliku statistika seadusega, liites selle riikliku statistika süsteemiga.