

STATISTIKANÕUKOGU
ESIMESE KOOSSEISU
ARUANNE

Tallinn 2015

Kokkuvõte

Statistikanõukogu, mille tegevus taastati pärast 70-aastast vaheaega 2011. aastal, lõpetas 2014. aastal oma esimese koosseisu neljast tegevusaastast viimase. Statistikanõukogus on 13 liiget, koosseisus viimasel aastal muudatusi ei toimunud. Statistikanõukogu pidas oma neljandal tegevusaastal kümme koosolekut, neist kaks elektroonilisena. Teemade ring ületas kolmekümne piiri.

Statistikanõukogu peamisi ülesandeid on esitada arvamus riikliku statistika programmi kohta. Statistikanõukogu tõdes, et statistikatööde loetelu **ei ole kooskõlas tarbijate vajadustega** ning seetõttu **vajab statistikavaldkond** riigi teiste strateegiliste valdkondade hulgas **eelisarendamist**. Selleks soovitas nõukogu statistikaprogrammi põhimõtete kujundamisel eristada pikaajalises vaates suhteliselt muutumatu baasstatistika, mille vajaduses on ühiskond kokku leppinud, seda eriti Euroopa Liidu (EL) otsekohalduvate määrustega nõustumise kaudu, ning järgmisel koosseisul keskenduda uute arendustööde prioritseerimisele. Statistikanõukogu juhtis ka tähelepanu, et riikliku statistika tegijale riigieelarvest eraldatud vahendite ebapiisavus on risk, mis võib viidata statistika peamise kvaliteedinõude – sõltumatuse puudumisele ja tuua riigile kaasa ebasoodsad rahvusvahelised hinnangud.

Kogu tegevusaja jooksul on statistikanõukogu rõhutanud suure statistikavaldkonna – tervisestatistika – reguleerimatuse küsimust riikliku statistika tegemise seisukohalt. Statistikanõukogu tegi ettepaneku täiendada riikliku statistika seadust viisil, mis võimaldaks Tervise Arengu Instituudi tervisestatistika osakonnal **täita oma tegelikku rolli riikliku statistika tegijana**, et ei oleks pärsitud terve statistikavaldkonna arengupotentsiaal, mis mõjub halvavalt ka tervise valdkonna infosüsteemide arendamisele.

Oma tegevuse nelja aasta jooksul pidas statistikanõukogu oluliseks juhtida tähelepanu, et **riikliku statistika tegijate põhiülesanne** on tagada riigi pikaajalist arengut kirjeldavad ajas ja ruumis võrreldavad andmerekad, luua kõigi peamiste statistika andmeallikate arendamiseks, hõiveks ja kättesaadavaks tegemiseks jätkusuutlik ning rahvusvahelisi kvaliteedinõudeid tagav professionaalne meeskond, olla esirinnas riigi arenguvajadusi kirjeldavate oluliste näitajate arendamisel ja süsteemsel esitamisel, tagada ulatuslikum administratiivsete andmete kasutuselevõtt ning luua seeläbi andmebaaside ja registrite ühendamisel tekkiv sünergia ning olla riigi infosüsteemide arendamisel koordineerija rollis.

STATISTIKANÕUKOGU 2014. AASTA TEGEVUSE ARUANNE

Sissejuhatus

Statistikanõukogu eesmärk on nõustamise ja arvamuse avaldamise kaudu anda panus riikliku statistika eesmärgi täitmisse. Eesmärgi täitmiseks nõustab statistikanõukogu riikliku statistika tegijaid Statistikaametit ja Eesti Panka ning avaldab arvamust riikliku statistika institutsioonilise korralduse eest vastutavale Rahandusministeeriumile.

2014. aasta lõpus oli statistikanõukogu koosseis järgmine (RT III, 16.07.2013, 9).

Andres Oopkaup	Statistikaameti esindaja, Statistikaameti peadirektor
Ülo Kaasik	Eesti Panga esindaja, Eesti Panga asepresident
Andres Ojaver	Andmekaitse Inspeksiooni esindaja, Andmekaitse Inspeksiooni järelevalvedirektor
Tiina Annus	Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja, Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik
Tiit Kirss	Eesti Linnade Liidu esindaja, Eesti Linnade Liidu nõunik
Mait Palts	Eesti Kaubandus-Tööstuskoja esindaja, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor
Kalle Hein	Tartu Ülikooli esindaja, Tartu Ülikooli eelarvetalituse juhataja
Tõnu Kollo	statistikaekspert, Tartu Ülikooli matemaatilise statistika professor
Luule Sakkeus	rahvastikuekspert, Tallinna Ülikooli Eesti Demograafia Instituudi direktor
Hede Sinisaar	sotsiaalvaldkonna ekspert, Sotsiaalministeeriumi sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakonna juhataja
Matti Viisimaa	keskkonnaekspert, Keskkonnaagentuuri jäätmeosakonna jäätmemajanduse peaspetsialist
Ivo Karilaid	majandusekspert, Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna rahvamajanduse instituudi rahanduse ja majandusteaduse instituudi panganduse õppetooli dotsent
Urve Valdmaa	põllumajandusekspert, Põllumajandusministeeriumi põllumajanduse tulupoliitika büroo peaspetsialist

Järgnevalt on esitatud statistikanõukogu 2014. aasta ja kokkuvõtvalt nelja tegevusaasta tegevusaruanne vastavalt nõukogu ülesannetele.

1. Nõustada riikliku statistika tegijat riikliku statistika programmi koostamisel

Statistikanõukogu on oma nelja-aastase tegutsemise jooksul saatnud igal aastal rahandusministrile statistikaprogrammi kohta oma arvamuse, millega aga ei ole seni arvestatud. Statistikanõukogu on

seisukohal, et arvamuse arvestamata jätmine võib lisatööde finantseerimistaotluste mitterahuldamisel seada ohtu riikliku statistika järjepidevuse, usaldusväärsuse, kvaliteedi ja sõltumatuse põhimõtetele toetava statistika ning panna kahtluse alla riigi võetud kohustuste täitmise rahvusvaheliste organisatsioonide, eeskätt Euroopa Liidu ees. On selge, et riigi eelarvevahendid on piiratud ning seetõttu peab statistikanõukogu oluliseks algatada koostöös seotud huvigruppidega arutelu tööde kavandamise, rahva heaolu seisukohalt oluliste tööde ja riigieelarve parema seostamise üle, et eelarveläbirääkimistel saaks võimalusel arvestada nii kavandamisprotsessi kui ka sellesse kuuluva statistikanõukogu arvamusega.

Arvestades üha kasvavat eri registritesse kogutavat andmete mahtu ja tarbijate laienevat vajadust täpsema ja kõikehõlmava statistika järele, on oluline hästi koordineeritud statistikatööde kavandamine ja kavandatu realiseerimine. Seepärast pühendas statistikanõukogu mitu arutelu just kavandatavatele statistikatöödele ja nende korraldamisega seotud küsimustele¹. Statistikanõukogu pidas oluliseks, et koostataks uus pikaajalist riikliku statistika kavandamist toetav strateegia, mille tööversiooniga 2013. aastal tutvuti ja mille kohta nõukogu liikmed ettepanekuid tegid. Statistikanõukogu seisukoht on, et Statistikaameti kui riikliku statistika tegija arendamist peavad toetama kindlad väärtused ja põhimõtted. Dokumendis „Statistikaameti arengusuunad 2013–2018“ fikseeritud järgmised eesmärgid peavad toetama statistikatööde valikut ja prioritseerimist.

- Teha arusaadavat ja asjakohast statistikat
- Mõõta muutusi kiiresti
- Tagada riigi baasstatistika
- Tagada ressursside efektiivne kasutus
- Arendada tellimustööde tegemise võimekust ja teenuseid

Statistikaprogramm katab riigi elu- ja tegevusvaldkondi paljude statistikatöödega, mille sagedus ja detailsus peaks rahuldama mitte ainult riigi, vaid ka rahvusvaheliste kokkulepetega seotud andmevajadusi. Samas esitavad statistika tarbijad igal aastal lisa soovet, mille arvestamine Statistikaametil programmi koostamisel ressursside piiratud tõttu alati ei õnnestu. Lisa soovid tähendavad sageli statistikatööde mahu suurendamist, ettepanekut mõnest vaatlusest loobuda tehakse haruharva.

Nii muutub statistikaprogrammi koostamisel üha olulisemaks kriitiline analüüs vajaduste ja võimaluste hindamisel. Nõukogu soovitusel alustasid Statistikaamet ja Rahandusministeerium 2014. aastal statistikaprogrammi koostamise protsessi analüüsi, mille tulemusel peaks selguma, kuivõrd on õigustatud praegune tööplaani koostamise viis, millised peaksid olema kriteeriumid statistikatööde lisamisel tööplaani, kuidas mõjutab tööplaani suurenev võimalus kasutada eri registre andmestikku ning kuidas toetada otsustajaid neile vajaliku ja olulise statistika hankimisel.

Statistikanõukogu on teinud soovitusi statistikatööde paremaks tutvustamiseks, et nõukogu saaks koostada kompetentse arvamuse. Sellega seoses soovitati Statistikaametil esitada tarbijate tehtud

¹ Näiteks arutati Eesti liitumist IMFi andmeesitusstandardi *SDDS Plus* riigisisese koordinaatori küsimust ja lisaressursi vajadust uute kohustuste täitmiseks.

ettepanekute arvestamise või mittearvestamise põhjenduste tabel detailsemalt, rühmitada selgemalt regulaarsed statistikatööd sõltumata nende perioodilisusest ning eristada neist tellimustööd. Pikaajalises vaates on oluline esile tuua nende regulaarsete statistikatööde rahastamisallikad, mis on alustatud välisvahendite toel, kuid nõuavad edaspidi raha riigieelarvest. Samuti soovitati paremini eristada sisemiste reservide abil tehtavad tööd ja lisaressurssi nõudvad tööd.

Statistikanõukogu on juhtinud tähelepanu sellele, et statistikaprogrammi tutvustamisel tuleb kasuks suurem avatus tööde meetodika selgitamisel ning täpsus mõistete ja klassifikaatorite kasutamisel, see on statistika tarbijate jaoks olulise tähtsusega.

2. Statistikaametile soovitude 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 saavutada riikliku statistika tegijate tegevuse kooskõla ja tagada, et kõik ülejäänud riikliku statistika süsteemi kuuluvad asutused vastaksid Euroopa statistika tegevusjuhisele. Statistikanõukogu on oma tegevusaja jooksul igal aastal vaaginud Statistikaameti rolli riikliku statistika koordineerijana ning ära kuulunud Eesti Panga ja Tervise Arengu Instituudi aruanded tehtavate statistikatööde kohta.

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. Statistikaameti strateegia 2013–2018 eelnõu arutelu käigus soovitas nõukogu täiendada strateegiat ning näidata seal selgemalt tegevussuundade seost Euroopa statistika tegevusjuhise põhimõtetega ning tuua välja Statistikaameti kui statistikasüsteemi koordinaatori roll. Klassifikaatorite puhul juhtis statistikanõukogu tähelepanu vajadusele koordineerida senisest rohkem klassifikaatorite haldamist eri registrites, andmebaasides ja infosüsteemides. Kasutuses on palju riigisiseseid klassifikaatoreid, mille mõisted on sageli väga erinevad, seetõttu on registre kasutamine raskendatud. Nõukogu soovitas anda Statistikaameti aastaaruandes ülevaate aasta jooksul kooskõlastatud klassifikaatoritest ja muudest riikliku statistika koordineerimise valdkonda kuuluvatest töödest.

Statistikanõukogu on seisukohal, et teadus ja statistika tuleb paremini ühendada. Üks probleem on võimetus koondada üleriigilisi küsitlusuuringuid. Statistikanõukogu soovitas jätkata Statistikaametil koostööd Riigikantseleiga, et kaaluda ametkondadeülest küsitlusuuringute koordineerimist, sest haakuvaid küsitlusi tehakse eri ametkondades ning puudub organ, kes nõustaks ühtsete definitsioonide rakendamist ning küsitluste võimalikku ühildamist nii ressursside kokkuhoiu kui ka paremate vastasmäärade nimel, võttes samas arvesse ametkondade vajadusi ja küsitlusuuringute eesmäärke.

Tervise Arengu Instituudi (TAI) tervisestatistika osakonna poolt väljaspool riikliku statistika süsteemi tehtav tervisestatistika on suur terviklik statistikavaldkond, mis hõlmab teemasid makromajandusest isikupõhise statistikani (tervishoiu kogukulude arvepidamine, tervishoiustatistika, haigestumusstatistika, tervise valdkonna küsitlusuuringud). Statistikanõukogu on seisukohal, et tervisestatistika peaks kujunema riiklikuks statistikaks, mis vastab kõigile riikliku statistika tegemise põhiprintsiipidele ja kvaliteedinäitajatele. Oluline on lahendada tervisestatistika tegemiseks vajalike isikustatud andmete saamine riikliku statistika seadusega. Statistikanõukogu soovitas alustada Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Statistikaameti ja TAI koostööd, et leida TAI tervisestatistika osakonnale riikliku statistika tegija staatuse andmiseks asjakohane viis ja õiguslik alus. Nõukogu toetas ka ettepanekut moodustada TAI tervisestatistika osakonna juurde tervisestatistika nõukogu, nagu need tegutsevad nt rahvastikustatistika, sotsiaalstatistika või piirkondliku statistika tegijate juures. Statistikanõukogu on seisukohal, et kuni Statistikaamet ei ole statistikatöid üle võtnud või teised asutused saanud riikliku statistika tegija staatust, peab Statistikaamet jätkama koordineerivat rolli nii, et asutused saavad vajalikke andmeid otse Eurostatile esitada. Samas peab nõukogu vajalikuks, et Statistikaamet taotleks Eesti kohta Eurostatile otse andmeid edastavale institutsioonile õiguse taotleda statistikatöödeks ja kvaliteedi parendamiseks grante.

Olemasoleva statistika asjakohasuse tagamiseks ja tarbijate vajaduste paremaks rahuldamiseks soovitas statistikanõukogu Statistikaametil, Tervise Arengu Instituudil ja Eesti Pangal põhjalikumalt välja töötada

- tarbijate statistikavajaduse ja statistikaprogrammi sisu üle konsulteerimise protseduur;
- tarbijatega väljundi kvaliteedi konsulteerimise protseduur;
- statistika tarbimise analüüs;
- statistika tarbimise analüüsi kasutamine tegevuste (tööde) prioritseerimisel ja tarbijatega läbirääkimistel;
- iga statistikatöö tarbijate liigitus ja loend.

Samuti leidis nõukogu, et võimalikult palju tuleks koostada statistikatööde kvaliteediraporteid ja need veebis avaldada.

IMFi andmeesitusstandardile SDD on statistikat seni esitanud kolm asutust: Eesti Pank, Statistikaamet ja Rahandusministeerium. Seni on täitnud riigisisese koordinaatori rolli Rahandusministeerium, kuid nõudmistes on toimumas muudatused ja edasiarengud. SDDS Plus standardi puhul lisandub esitatavaid näitajad. Et enamik neist on Statistikaameti vastutusallas hakkab Statistikaamet esitama ka neid näitajaid, mida seni esitas Rahandusministeerium. Rahandusministeerium tegi ettepaneku, et riigisisene koordinaator oleks edaspidi Statistikaamet. Statistikanõukogu asus seisukohale, et nõustub SDDSi riigisisese koordinaatori rolli üleandmisega Statistikaametile juhul, kui Rahandusministeerium tagab ressursi selle töö tegemiseks, ning soovitas Rahandusministeeriumil algatada SDDSi riigisisese koordinaatori rolli üleandmine Statistikaametile, soovitades välja selgitada uute näitajate arvutamiseks kaasnev lisaressursi vajadus.

3. Rahandusministrile arvamuse avaldamine riikliku statistika programmi ja selle muudatuste kohta enne nende kinnitamist

Nõukogu on igal aastal avaldanud arvamust Statistikaameti ja Eesti Panga statistikatööde programmi kohta. Rahandusministrile esitatud arvamuses on tõdetud, et nii riigisiseste statistikatööde kui ka otseselt meie endi vastu võetud ELi otsekohalduvate õigusaktide nõuetest tulenevate tööde alarahastamine pika perioodi jooksul võib kaasa tuua eelarvepuudujäägist oluliselt suuremad ELi trahvid. Ressursipuuduse tingimustes edasi lükatud tööde kuhjumine ühte perioodi võib hakata oluliselt mõjutama statistikatööde kvaliteeti ning ohustab statistikaga seotud arendustöid, sest lisaressurssideta ei ole võimalik teha muudatusi, mis statistika tegemist pikemas perspektiivis efektiivsemaks muudaks ja majanduse üldist halduskoormust vähendaks. Lisaks tõdeb statistikanõukogu, et mitmes valdkonnas tehakse statistikatöid minimaalse või ebapiisava inimressursiga, mis võib kaasa tuua riikliku statistika tegija valdkondliku pädevuse languse. Seetõttu peab nõukogu vajalikuks, et edaspidi arvestataks eelarve planeerimisel riikliku statistika tegijate palgataseme suurendamisega vähemalt samas tempos Rahandusministeeriumi keskmise palga kasvuprognosisega.

Samuti peab nõukogu oluliseks rõhutada, et statistikaprogrammis puudub suur statistikavaldkond, mis puudutab rahvastiku tervist ja tervisesüsteeme ning mida täidab härrasmeheliku kokkuleppe alusel riikliku statistika tegijaks pürgiv TAI tervisestatistika osakond. Samas kasutavad nii riigisisised kui ka rahvusvahelised tarbijad tervisestatistika valdkonna teavet samaväärselt muude valdkondadega, mida täidavad Statistikaamet ja Eesti Pank. Statistikanõukogu peab vajalikuks rõhutada, et kõikide riigile oluliste statistikatööde tagamine jätkusuutlikul moel on teadmispõhise riigi arengusuundade kavandamise ja konkurentsivõime kasvatamise alus.

Statistikanõukogu tõdeb, et nõukogul puudub vajalik ressurss, et hinnata riigile olulise statistilise teabe prioriteetsust ja maksumust. Sellise revisjoni koostamine on oluline riikliku statistika strateegia väljatöötamise raamistikus ning tsentraliseeritult kaasatavate valdkondlike ressursside vajaduse hindamiseks. Nõukogu teeb ettepaneku arvestada selle vajadusega järgmisel eelarveaastal. Statistikanõukogu juhib tähelepanu, et riikliku statistika tegijale riigieelarvest eraldatud vahendite ebapiisavus on risk, mis võib viidata peamise statistika kvaliteedinõude – sõltumatuse puudumisele ja tuua kaasa riigile ebasoodsad rahvusvahelised hinnangud.

On selge, et riigi eelarvevahendid on piiratud ning seetõttu peab statistikanõukogu oluliseks algatada koostöös seotud huvigruppidega arutelu tööde kavandamise, rahva heaolu seisukohalt oluliste tööde ja riigieelarve parema seostamise üle, et eristada statistikaprogrammis põhistatistika tööd ning nende maksumus pikema perioodi kohta. See võimaldab statistikanõukogul ka sisuliselt prioritseerida uusi algatusi statistikaprogrammis ning esitada oma arvamused Rahandusministeeriumile.

4. Riikliku statistika tegija nõustamine riikliku statistika tegemisel, sealhulgas statistikaalaste põhimõtete ja kvaliteedikriteeriumide rakendamises

Riikliku statistika tegemise puhul on statistikanõukogu esimese nelja tegevusaasta jooksul pööranud tähelepanu mitme eriti mahuka statistikatöö, nagu 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse ja registripõhise rahva ja eluruumide loenduse (REGREL) ettevalmistuse seirele. Statistikanõukogu kuulus oma tegevusaastate jooksul ära Euroopa statistika tegevusjuhise 15 põhimõtet ning nende rakendamise iseärasused ja puudujäägid Eestis.

2011. aasta rahva ja eluruumide loendus

Statistikanõukogu esimese tööaasta olulisemaid teemasid oli väga mahuka statistikatöö – rahva ja eluruumide loenduse ettevalmistuse jälgimine. Selle raames saadi ülevaade meetodikast, süsteemiarendusest, e-loenduse keskkonna koormustesti tulemustest, meetodika ja e-loenduskeskkonna piloodi tulemustest, geoinfosüsteemide (GIS) ja levi alamprojektist ning välitööde projektist. Kokkuvõttes pidas statistikanõukogu ettevalmistusi rahva ja eluruumide loenduse korrektset läbiviimist tagavaks.

2012. aastal toetas statistikanõukogu Statistikaameti plaani avaldada 12. detsembril koos rahvaloenduse põhitulemustega ka alakaetuse hinnangud ning teavitada samal ajal tarbijaid 2014. aastal aset leidvast loendustevaheliste aastate rahvaarvu korrigeerimisest – isikupõhisele rahvastikuarvestusele üleminekul võeti alguspunktiks 2000. aasta rahvaloendus, millele lisati isikuga toimunud sündmused.

Registripõhise rahva ja eluruumide loenduse (REGREL) ettevalmistus

2010. aastal algatati REGRELi meetodikaprojekt ja 2011. aastal tutvus statistikanõukogu registripõhise rahva ja eluruumide loenduse ettevalmistamisega. Nõukogu leidis, et osa loendusel vajaminevaid tunnuseid (näiteks amet, töökoha paiknemine nn toimla tasemel) ei ole leitavad ühestki registrist ning tuleb leida register, kuhu oleks kõige mõistlikum sedalaadi tunnused luua. Statistikanõukogu tõdes, et arvestades REGRELi meetodika väljatöötamise käiku, võib osutuda vajalikuks lasta 2020. aasta loendusvoorus inimestel enda kohta olemasolevat registriinfot kontrollida analoogselt veebiloendusega. Nõukogu soovitusel kohaselt on vaja jätkata meetodika väljatöötamist, et RELi ja REGRELi andmetele tuginedes saaks jätkata aegridasid, mida on avaldatud kõikide rahvaloenduste puhul.

Andmekogude kvaliteedi parandamisel soovitas nõukogu kaasata andmekogude täienduste või uuenduste prioritseerimisel Statistikaameti spetsialiste, mis toetaks riikliku statistika tegija koordineerivat rolli ühiskonnas. Registripõhise loendusega seoses juhtis statistikanõukogu tähelepanu, et on oluline arhiveerida olemasolevate infosüsteemide andmed selliselt, et digitaalseid andmeid oleks võimalik töödelda ka aastate pärast.

Statistikaameti aasta-aruanne ja strateegia

Statistikaprogrammi statistikatööd on Statistikaameti peamine tegevus, mis seostab teda kõigi andmeesitajate, andmeallikate haldajate ja ka statistika kasutajatega. Nõukogu soovitusel olid seotud halduskoormuse info võrreldavusega ajas. Statistikanõukogu pidas oluliseks, et aasta-aruandes kajastuksid Statistikaameti koordineerivad tegevused ning need tegevused, mis suunatud tegevusjuhiste kvaliteedikriteeriumidele vastavuse arendamisse. Koordineeriva rolli tähtsustamine on seotud administratiivsete andmeallikate üha laiema kasutuselevõttuga, mis omakorda tõstatab vajaduse jälgida halduskoormusega seonduvat ning leida parimad mõõdikud muutuste kirjeldamiseks riigi tasemel.

Nõukogu leidis, et Statistikaameti strateegia aastateks 2008–2011 on üldjoontes täidetud. Statistikaameti uut strateegiat aastateks 2013–2018 tutvustati nõukogule 2014. aastal. Nõukogu leidis, et statistika tegemine peab muutuma kiiremaks ning et strateegias on vaja selgemalt rõhutada Euroopa statistika tegevusjuhise põhimõtteid ja sellest tulenevaid statistika kvaliteedi mõõdikuid. Samuti leiti, et strateegias on vaja eristada, millised tegevussuunad on prioriteetsemad, mis oleksid edaspidi seotud statistikaprogrammis olevate töödega. Statistikanõukogu pidas oluliseks, et Statistikaameti aastaaruandes analüüsitaks arengusuundade realiseerimiseks kavandatud tegevusi.

Euroopa statistika tegevusjuhise põhimõtted

Statistikanõukogu tutvus oma nelja tegevusaasta jooksul kõigi Euroopa statistika tegevusjuhise 15 põhimõttega. Iga põhimõtte hindamiseks on oma kriteeriumid, mille järgi vaeti kõigi kolme statistikategija töid. Statistika tegevusjuhise põhimõtete rakendamisel pööras statistikanõukogu enim tähelepanu andmeesitajate halduskoormuse, läbimõeldud meetodika, asjakohasuse ja konfidentsiaalsuse põhimõttele.

Andmeesitajate koormuse kontekstis on oluline hõlbustada andmete esitamist ning kasutada administratiivseid andmeallikaid, et vältida korduvate andmete küsimist; samuti on andmeesitajate koormuse vähendamiseks oluline andmeallikaid seostada. Andmeesitajate koormusega seonduvalt juhtis statistikanõukogu Statistikaameti riikliku statistika programmi 2014–2018 kohta esitatud arvamuses tähelepanu sellele, et ressursipuudus pärsib andmeesitajate halduskoormuse vähendamisele suunatud arendusi. Arendustööde tulemusena võib lisaressursi vajadus edaspidi mõnevõrra väheneda, kuid eelkõige aitab see kaasa andmeesitajate halduskoormuse vähendamisele ning on seeläbi suuremas vastavuses statistika tegevusjuhisega. Statistikanõukogu leidis, et administratiivandmete laialdasem kasutamine riikliku statistika tegemisel vähendaks majandusüksuste ja füüsiliste isikute aruandluskoormust ja toetaks ka tasuvuse põhimõtte järgimist. Nõukogu leidis, et riikliku statistika tegijate ressursikasutusega seonduvalt on vaja kaaluda lisavõimalusi riikliku statistika tasuvuse ja kvaliteedi sõltumatuks hindamiseks.

Kvaliteetse statistika alus on **läbimõeldud meetodika** ning selle jaoks on vaja asjakohaseid vahendeid, menetlusi ja asjatundlikkust. Statistikanõukogu leidis, et väga oluline on teha metaandmed tarbijatele kättesaadavaks. Sellest tulenevalt soovitati, et riikliku statistika tegijad peaksid metaandmed oma veebilehel avalikustama ning oma andmebaasides avaldatud statistika kirjeldatud meetodikaga

selgelt seostama. Statistikanõukogu pidas vajalikuks, et aastaaruandes kajastuks tehtud töö klassifikaatorite kooskõlastamisel ning et Euroopa kvaliteediraportite süsteemi ülesehituse tulemustest teavitataks nõukogu. Samuti pidas nõukogu vajalikuks, et pöörataks rohkem tähelepanu erineva metoodika alusel kujunevate näitajate definitsioonide eristamisele ja selgitamisele.

Konfidentsiaalsete andmete kasutamine teaduslikel eesmärkidel tõstatas teemana juba 2011. aastal. Edasisel arutelul 2012. aastal leidis nõukogu, et riikliku statistika tegemisel kogutud üksikandmete kasutamine teadusuuringutes hoiab kokku ressursse, sest andmete taaskasutusel tehakse lisajäreldusi ja võib paraneda üksikandmete kvaliteet.

Statistikanõukogu tutvus Andmekaitse Inspektsiooni (AKI) nõukoja arvamusega rahvaloenduse andmete kasutamisest teadusuuringutes. Nii 1989., 2000. kui ka 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmete puhul tuleb lähtuda riikliku statistika seadusest ja avaliku teabe seadusest. Üldjuhul tuleb teadusuuringus kasutada kodeeritud andmeid. Teatud tingimustel on võimalik kasutada isikustatud andmeid, kuid selleks tuleb taotleda AKI luba, mis siiski ei anna teadusuuringu tegijale õigust andmeid kelleltki välja nõuda. Seda, kas andmeid väljastada, otsustab õigusaktide põhjal andmete vastutav töötaja. Statistikanõukogu leidis, et teadusuuringuteks vajalike kontaktandmete allikas on rahvastikuregister ning seetõttu ei toetanud võimalust kasutada 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmestikus olevaid kontaktandmeid.

Kvaliteetse statistika tegemise aluseks on **asjakohased statistikamenetlused**, mida rakendatakse statistika tegemise igas etapis alates andmete kogumisest ja lõpetades andmete õigsuse kontrolliga. Statistikanõukogu tõdes, et klassifikaatorite muutuse korral on vaja Statistikaametil teha administratiivandmete haldajatele kättesaadavaks üleminekutabelid. Statistikanõukogu juhtis tähelepanu, et andmekogude kooskõlastamisel on vaja leida võimalused, kuidas statistika mõisteid andmekogudes paremini kasutusele võtta. Nõukogu leidis, et välja tuleb töötada mõõdikud, hindamaks põhimõtte tagamiseks rakendatud tegevusi, ning leida võimalused nende pidevaks seireks. Nõukogu leidis samuti, et statistika tegijad peavad tegema kõikide revisjonide tulemused avalikkusele kättesaadavaks. Kuigi üldjoontes on Eesti ühiskonna statistikavajadus rahuldatud, on siiski mitmeid tarbijate ettepanekuid, mida ei ole ressursi puudumisel saanud täita. Nende tagasilükatud statistikatööde järele on aga endiselt vajadus ja nende programmist väljajätmine mõjutab negatiivselt statistika kvaliteeti ning statistikatarbijate rahulolu riikliku statistikaga. Sellele juhtis statistikanõukogu tähelepanu nii 2014.–2018. kui ka 2015.–2019. aasta riikliku statistika programmi kohta esitatud arvamuses.

5. Rahandusministrile hinnangu andmine riikliku statistika tegemise kulutuste kohta ja selle esitamine oma aastaaruandes

Statistikanõukogu annab iga aasta hinnangu riikliku statistika tegijate statistikatööde projekti kohta järgmiseks perioodiks, eeskätt Statistikaameti järgmise viie aasta statistikatööde loetelu projekti kohta. Peale arvamuse planeeritavate statistikatööde kohta sisaldab see ka hinnangut plaanitavatele ressurssidele.

Oma aruteludes jõudis statistikanõukogu arvamusele, et eelarvestrateegia tegemine ja statistikatööde planeerimine on liigselt lahutatud, et saaks pädevalt hinnata kulutuste eesmärgipärasust ja plaanitu rakendatavust. Oluliseks peeti, et statistikanõukogu arvamuses esitatud statistikatööd ning vajadused lisarahastuse järele, oleksid Rahandusministeeriumi poolt eelarve läbirääkimiste lõpptulemusena põhjendustega nõukogule tagasisidestatud. Et eelarve aruteludel saaks nõukogu otsuseid vastu võtta, tuleb välja tuua, millise osa statistikatöödest katab riigieelarve, millise osa välisfinantseerimine ja kaasfinantseerimine. Statistikanõukogu pidas vajalikuks, et eelarve protsess ja statistikatööde programmi lisamine oleksid omavahel paremini seotud ja kooskõlas.

Statistikanõukogu tegi ka ettepaneku riikliku statistika tegijal eristada täpsemalt statistikaprogrammi kuluarvestuse alused, hinnates arendustööde osatähtsust ja esitades arvamuse statistikaprogrammist välja jäänud statistikatööde tuleviku kohta. Statistikanõukogu on kõigil aastatel rõhutanud statistikatööde alarahastamist ja sellest tulenevaid ohte kvaliteedile ning jätkusuutlikule arengule. Statistikanõukogu juhtis tähelepanu, et ressursi piiratuse tõttu on mitmed – sh rahvusvaheliste kohustustega seotud – statistikatööd juba mitu aastat järjest edasi lükatud. See omakorda tähendab, et mitme töö puhul ei näe nõukogu võimalust neid enam kaugemale lükata ning seega hakkab statistikatööde hulk lähiaastatel ka selle arvel suurenema. Peale regulaarsete statistikatööde lisanduvad tulevikus ühele ja samale aastale seni edasilükatud tööd, mis võib hakata ebapiisavate ressursside tingimustes ohustama statistikatööde kvaliteeti. Rõhutati ka, et mitmes valdkonnas tehakse statistikatöid minimaalse või ebapiisava inimressursiga. Riikliku statistika tegija valdkondliku pädevuse säilimiseks tuleb tagada hinnatud spetsialistidele konkurentsivõimeline palk.

2013. aastal tutvus statistikanõukogu Rahandusministeeriumi korraldatud riikliku statistika programmi maksumuse kujunemise auditi tulemustega. Rahandusministeeriumi auditis jõuti järeldusele, et Statistikaameti sisekontrollisüsteem riikliku statistika programmi koostamisel ja programmi maksumuse kujunemisel on mõjus ning kuluarvestuse alused põhjendatud. Sellest tulenevalt on statistikanõukogu arvamusel, et senine riikliku statistika programmi rahastamine ei ole Eesti statistika kestlikuks arendamiseks piisav ning sellega kaasnevad mitmed statistika kvaliteeti, usaldusväarsust ja mainet ohustavad rahvusvahelise kaaluga riskid. Nõukogu hinnangul on kokkuhoiu eemärgil ebapiisav investeerimine statistika arendusse ja töötajatesse lühinägelik ja kokkuhoid vaid kindla aasta eelarve seisukohalt. Pikemas perspektiivis pärsib see statistika (ja inimeste) arengut, sest lisaressurssideta ja kompetentsita ei ole võimalik katta üha keerukamaks muutuvaid valdkondi, vähendada spetsialistide volavust ja tagada seeläbi statistikaväljundi kvaliteet.

Teine oluline suund riikliku statistika tegemise kulutustes on andmeesitajate halduskoormuse vähendamine, mis on ka üks konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ teesidest, mille järgi tuleb riigis süstemaatiliselt hinnata ja vähendada halduskoormust. Niisiis on peale Statistikaameti kulu-efektiivsuse oluline silmas pidada ka andmete kogumise kulu kogu majandusele ja ühiskonnale. Et seda kulu vähendada, tuleks riikliku statistika tegemiseks kasutada eelkõige olemasolevate andmekogude andmeid. Seetõttu on oluline investeerida arendustesse, mis võimaldaks pikemas perspektiivis vähendada andmeesitajate halduskoormust. Statistikanõukogu juhtis tähelepanu, et

arendustööde perioodil suureneb ressursivajadus paratamatult, edaspidi võib see veidi väheneda ning samuti aitab see kaasa andmeesitajate halduskoormuse vähenemisele. Kui praegu vastavatesse töödese ei panustata, pärsib ressursipuudus andmeesitajate halduskoormuse vähendamisele suunatud arendusi. Statistikanõukogu tegi Statistikaametile ettepaneku alustada läbirääkimisi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga üldist halduskoormust mõõtvate näitajate üle perspektiiviga arendada sellest uus statistikatöö.

Statistikanõukogu on arvamisel, et statistikaprogramm peab toetama riigi arengut ja võtma arvesse, et riik on seadnud eesmärgiks teadmispõhise poliitikakujundamise. Statistikanõukogu ei aktsepteeri olukorda, kus Eesti tarbijate vajadused jäävad teisejärguliseks, kaob riikliku statistika kaudu tagatav usaldusväärne, asjakohane, objektiivne, järjepidevust rõhutav sõltumatu teave, algab teabe ametkonnastamine ja Statistikaameti prioriteediks jäävad vaid Euroopa Komisjoni määratud kohustuslikud tööd, mis regionaalseid iseärasusi ei kata. Statistikanõukogu tõdeb, et Statistikaametil ei ole sisemiste ressursside arvel võimalik realiseerida ka neid tarbijate ja andmeesitajate ettepanekuid, mis tähendavad olemasolevate andmete paremat kasutamist. Riikliku statistika puudumine mingis valdkonnas mõjutab oluliselt juba valdkondade eelnõude mõju hindamist ja seeläbi ka teadmispõhist poliitikakujundamist.

Statistikanõukogu juhib Rahandusministeeriumi tähelepanu sellele, et statistikatööde rahastamine grantidest ei ole jätkusuutlik. Euroopa Liit ja teised rahvusvahelised organisatsioonid toetavad liikmesriike sageli uute, edaspidi ELi määrusega kohustuslike statistikatööde väljaarendamisel, nende jätkamise kohustuse on aga riik endale võtnud. Samas ei ole nende statistikatööde programmi lisamine tagatud. Kui Eesti riik ei suuda tagada statistikatöö edasist finantseerimist, ei ole Euroopast saadud raha kasutatud otstarbekalt.

Tekkinud olukorra lahendamiseks soovitab statistikanõukogu leppida Rahandusministeeriumil ja Statistikaametil kokku statistikaprogrammi pikaajalised finantseerimispõhimõtted ning teha valitsusele ettepanek prioritseerida eelarves usaldusväärse, objektiivse, sõltumatu ning asjakohase teabe tänapäevasel tasemel kättesaadavus kui riigi konkurentsivõime tagamiseks vajalik ülioluline strateegiline ressurss.

Nõukogu soovitas määrata kindlaks baasstatistikatööd, mis annaksid igakülgse ülevaate Eestist ning oleksid sellisena pikemaajaliselt muutumatuna baasrahastuse aluseks.

6. Rahandusministrile soovitude andmine ja arvamuse avaldamine statistikaalase õigusloome valdkonnas

Kõige olulisema teemana saab välja tuua Statistikaameti konfidentsiaalsete andmete teaduslikel eesmärkidel edastamise korra arutelu ja selle kohta arvamuse avaldamise. Konfidentsiaalsete andmete korra käsitlemine oli ajendatud statistikanõukogu liikmete ja Rektorige Nõukogu soovist täpsustada Statistikaameti andmete kasutuse korra mõju teadusanalüüside tegemisele.

Statistikanõukogu käsitles teemat korra seaduses sätestatu õigusliku vastuolu aspektist. Õigusanalüüsis tõdeti, et õiguslikku vastuolu ei leitud, kuid analüüs ei andnud vastust, milline on korra mõju teadusanalüüsi tegemisele. Analüüs tõi välja vajaduse korda mitmes olulises punktis täiendada. Kõiki tehtud märkusi arvestati Statistikaameti peadirektori 24.11.2011 käskkirjas nr 179. Tõdeti, et korra mõju peab analüüsima ka edaspidi, et formuleerida õigusruumi reguleerimiseks vajalikud soovitused.

Statistikanõukogu on oma tegevuse jooksul juhtinud korduvalt tähelepanu sellele, et riikliku statistika tegemisel kogutud üksikandmete kasutamine teadusuuringutes vajab tunduvalt paindlikumat reguleerimist, kui Statistikaamet oma praeguse korra alusel võimaldab. Sellele viitas ka Andmekaitse Inspeksiooni nõukoja arvamus. Statistikanõukogu arutluse tulemusena ei peetud vajalikuks, et rahvaloenduse andmete kontaktandmeid teadusuuringuteks esitataks, sest seda andmestikku valdab rahvastikuregister. Vaid juhul, kui uuringuvalim tehakse rahva ja eluruumide loenduse alusel Statistikaameti tellimustööna, on see võimalik. Samas vajab statistikanõukogus edasist arutelu, kuidas toimub teadusvahendite toel korrastatud andmestike lõimimine Statistikaameti arendatud andmestikega (järgmised loendused, statistiline register) ja nende kasutamine. Statistikanõukogu peab oluliseks, et tekiks andmete taaskasutus, mis aitab kaasa statistika kvaliteedi ja usaldusväärsuse paranemisele.

Teine oluline teemavaldkond, millele tähelepanu pöörati, seondub REGRELi projektiga. Statistikanõukogu tõdes, et mitme Euroopa Liidu kohustusliku tunnuse puudumine riiklikest andmekogudest (rahvastiku haridustase, välismaal õppimine, amet, töökoha paiknemine alamüksuse tasemel (toimla), alamüksuse tegevusala, osa registritunnuste kehv kvaliteet riikliku statistika tegemise kvaliteedinõuetest lähtuvalt) võib vajada olulisi õigusruumi muudatusi, mis puudutavad peale Rahandusministeeriumi ka teisi haldusalasid. Sai selgeks, et järgmiste aastate jooksul tuleb statistikanõukogul pidevalt jälgida REGRELi projektiga seonduvat.

Statistikanõukogu tõdes, et Statistikaameti peadirektori valimise protseduur on riikliku statistika seaduses küll sätestatud, kuid seda on praktikas võimalik mitmel viisil sisustada. Riikliku statistika seadus ei sätesta, kui kiiresti tuleb pärast konkursi nurjumist uus välja kuulutada. Tuli analüüsida peadirektori valimise protseduuri riikliku statistika seaduse, avaliku teenistuse seaduse ja rahvusvaheliselt väljakujunenud hea tava valguses. Statistikanõukogu pidas eelkõige oluliseks pöörata tähelepanu peadirektori ametialasele sõltumatusele ja sellele, kuidas seda valimisprotseduuriga tagada.

Analüüsinud Statistikaameti peadirektori valimise protseduuri, tegi statistikanõukogu ettepaneku muuta riikliku statistika seadust järgmiselt.

§ 11 lõike 1 muutmise kaks varianti

- Statistikaameti peadirektori nimetab statistikanõukogu ettepanekul viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus.

- Statistikaameti peadirektori nimetab rahandusministri ettepanekul viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus. Rahandusminister kuulab enne ära statistikanõukogu seisukoha. Kui statistikanõukogu seisukohaga ei arvestata, peab seda põhjendama.

§ 11 lõike 2 muutmine

Statistikaameti peadirektori ametikoha täitmiseks korraldatakse avalik konkurss avaliku teenistuse seaduses sätestatud korras. Konkurssi läbiviiv komisjon kuulab ära statistikanõukogu seisukoha kandidaadi sobivuse kohta ning võtab arvesse § 10 nõudeid.

§ 11 lg 4 lisamine

Statistikaameti peadirektori ametist vabastamisel või ametiaja tähtaja saabumisel nimetatakse uus peadirektor ametisse samas paragrahvis sätestatud korras hiljemalt kuue kuu möödumisel ametist vabastamisest või tähtaja saabumisest.

Oma tegevuse jooksul tegi statistikanõukogu rahandusministrile ettepaneku vaadata läbi statistika-programmi ja riigieelarve menetlemise tähtajad. Olukorras, kus riigieelarve menetlemine toimub lahus statistikaprogrammi menetlemisest, ei arvestata statistikanõukogu soovitusi riigieelarve eelnõu muutmiseks tulenevalt statistikaprogrammi täitmise vajadusest. Statistikanõukogu peab sellist olukorda murettekitavaks ja peab vajalikuks, et nii Statistikaamet kui ka Tervise Arengu Instituut tervisestatistika valdkonnas alustaksid arutelu statistikatööde üle avalikkusega varem (nt eelmise eelarveperioodi lõpus), et statistikanõukogu jõuaks oma arvamuse kujundada eelarve menetlemise käigus. Statistikanõukogu ootab ettepanekuid statistikaprogrammi ajaliselt paremaks sulandamiseks eelarveprotsessi ning vajadusel vastavate seadusesätete muutmist.

Statistikanõukogu tõstas olulise teemana **tervisestatistika** reguleerimatuse riikliku statistika süsteemis. Tervisestatistika on suur statistikavaldkond, mis hõlmab teemasid makromajandusest isikupõhise statistikani (tervishoiu kogukulude arvepidamine, tervishoiustatistika, haigestumus-statistika, tervise valdkonna küsitlusuuringud). See on oluliselt integreeritud Statistikaameti statistikavaldkondadega, kust tuleb sisend tervise valdkonna statistika tegemiseks. Statistikanõukogu on endiselt arvamusel, et tervisestatistika tegijale on vaja anda riikliku statistika tegija roll. Statistikanõukogu tegi Rahandusministeeriumile ja Statistikaametile ettepaneku analüüsida RStSi täiendamist, nii et see võimaldaks kas anda Tervise Arengu Instituudile riikliku statistika tegija staatus või laiendaks seaduses ettenähtud õigusi, et asutustel, kes esitavad Eesti kohta Eurostati statistikat, oleks võimalik taotleda grante statistika arendustöödeks ja kvaliteedi parandamiseks.

7. Statistikanõukogu roll Statistikaameti peadirektori valimisel

Statistikanõukogu hindas kahe konkursi tulemusena välja valitud kandidaate Statistikaameti peadirektori ametikohale.

Esimesel konkursil esitas Riigikantselei kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjon statistikanõukogule hindamiseks kandidaadi, kes oli läbinud kolm vooru. Statistikanõukogu koosolekul 28. veebruaril 2011 arutati esitatud kandidatuuri. Arutelu käigus leidis nõukogu, et kandidaadil puudub selge visioon statistika ja Statistikaameti rollist Eesti ühiskonnas. Samuti puudus kandidaadil juhtimiskogemus avalikus sektoris. Seda arvesse võttes soovitas statistikanõukogu jätta esitatud kandidaat heaks kiitmata ja kuulutada välja uus konkurs.

30. mail 2012 kuulutas Riigikantselei Statistikaameti peadirektori ametikoha täitmiseks välja uue konkursi. Statistikanõukogu koosolekul 27. juunil 2012 toimus arutelu, mille käigus fikseeriti nõuded tulevasele peadirektorile. 31. augustil 2012 edastati Riigikantseleist statistikanõukogule teade, mille kohaselt oli konkursile laekunud kolm avaldust ja pärast kolmandat vooru pääses edasi kaks kandidaati, kes esitati statistikanõukogule seisukoha võtmiseks. Et üks kandidaat loobus kandideerimisest, tuli statistikanõukogul võtta seisukoht Andres Oopkaubi sobivuse kohta Statistikaameti peadirektori ametikohale.

Statistikanõukogu koosolekul 21. septembril 2012 arutati Andres Oopkaubi kandidatuuri. Jõuti veendumusele, et Andres Oopkaup on Statistikaameti peadirektori ametikohale sobiv kandidaat ning sellekohane soovitus edastati Riigikantseleile.