

# Rahandusministeeriumi tegevus eelarvestamise põhimõtete kujundamisel

*Kas on aru saada, milleks riigieelarve raha  
kasutatakse?*



# Rahandusministeeriumi tegevus eelarvestamise põhimõtete kujundamisel

*Kas on aru saada, milleks riigieelarve raha kasutatakse?*

## Mida me auditeerisime?

### Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigieelarve on valitsuse üks peamisi poliitikadokumente, milles rahastamisotsuste kaudu leiab väljendust poliitikavaldkondade suhteline tähtsus.

Suur osa Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni riikidest on seisukohal, et riigieelarve koostamisel peab valitsus informeerima parlamenti oma poliitikaga ja avalike teenuste osutamise seotud eesmärkidest ning nende saavutamiseks vajalikust rahast. Sellisest, tulemusinfot oluliseks pidava eelarvestamise ideoloogiast on olnud kantud ka Eesti eelarvemuudatused 2000. aastatest alates. Muudatused on toimunud järk-järgult, muutes ühtlasi Riigikogu poolt riigieelarve üle tehtava järelevalve olemust. Riigieelarve kuluartiklite üldisema liigendamise tõttu on Riigikogu kontroll kulude sihtotstarbe üle vähenenud, millele vastukaaluks on riigieelarve eelnõu varustatud rohkemate selgitustega rahakasutuse otstarbe ning eesmärkide kohta, samuti põhjalikuma aruandlusega.

Riigikontroll alustas auditit sooviga jõuda selgusele, kas riigieelarve eelnõu ja Rahandusministeeriumi poolt selle juurde esitatav info koostatakse ja vormistatakse selliselt, et Riigikogu liikmed, kes nende põhjal otsuseid peavad tegema, saaksid vastused küsimustele, millele kavatses valitsus raha kulutada, mis eesmärgil ja kui palju. Ka seadis Riigikontroll eesmärgiks öelda veel kord välja hinnang valitsuselt Riigikogule esitatavate aruannete kohta: kas neist on võimalik aru saada, millele ja kui palju valitsus on kulutanud ning mil määral eelarve koostamisel deklareeritud eesmärgid saavutanud.

Auditi ajal, 2007. aasta novembris, esitas Rahandusministeerium valitsusele arutamiseks riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni. Selles hinnatakse vägagi kriitiliselt ja objektiivselt praegust olukorda auditi objektiks olevas valdkonnas. Rahandusministeeriumi arvates tuleks ning saaks lähiaastail riigi eelarvekorraldust muuta oluliselt paremaks. Kõige tähtsamaks peab ministeerium seda, et Riigikogu lähtuks riigieelarve kinnitamisel poliitikaeesmärkidest (üleminek soovitatavate tulemuste põhisele rahastamismudelile) ning et kassapõhiselt eelarvestamiselt mindaks üle tekkepõhisele eelarvestamisele. Selget otsust kontseptsiooni rakendamise kohta valitsus teinud ei ole.

Rahandusministeeriumi-poolse kontseptsiooni olemasolu tõttu ning seetõttu, et mitmed kontseptsioonis sisalduvad seisukohad langevad

kokku Riigikontrolli seisukohtadega, muutis Riigikontroll mõneti oma auditi fookust – eelarvestamise senise praktika hindamisele lisandus Rahandusministeeriumi kontseptsiooni rakendatavuse analüüs.

Käesoleva auditiaruandega soovib Riigikontroll edendada diskussiooni Riigikogus ja avalikkuses teemal, milline eelarvestamise korraldus on praegusel arenguetapil Eestile sobilik. Riigikontroll loodab, et aruanne aitab Riigikogul võtta seisukoha olemasoleva olukorra parandamise ning eelarvestamise korralduse alternatiivsete võimaluste suhtes.

### Miks on see probleemistik maksumaksjatele oluline?

Maksumaksjail on õigus tahta, et valitsus kasutaks neilt kogutavat raha tulemuslikult ning et nende poolt Riigikogusse valitud isikud oleksid teadlikud, milleks nad valitsusele raha eraldavad. Samuti peaks Riigikogu saama valitsuselt infot raha tegeliku kasutamise ning sellega saavutatud kohta selliselt, et Riigikogul oleks selge, kas valitsus on kasutanud raha kokku lepitud viisil ning otstarbekalt. Lisaks peaks valitsuse aruandlusest selguma, kas riigi varaline positsioon on jätkusuutlik, st kas riik suudab oma kohustusi täita ka tulevikus.

Selgus neis küsimustes on oluline ka investoritele – mida läbipaistvam ja arusaadavam on valitsuse rahakasutus, seda kergem on neil teha otsuseid raha paigutamise kohta nii avalikku kui ka erasektorisse ning seda odavamalt saab riik laenuraha kasutada.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

**Riigikontrolli hinnang olukorra kohta riigi eelarvekorralduses ühtib Rahandusministeeriumi hinnanguga: riigieelarve ja selle juurde esitatav info ei selgita piisavalt raha kasutamise otstarvet, rahaeraldused on deklareeritud eesmärkidega nõrgalt seotud ja valitsuse tegevusaruandest ei selgu eelarveraha kasutamise tulemuslikkus.**

Üleminek tulemuseelarvestamisele eeldab tulemusinfo kasutamist riigiasutuste juhtimises seal, kus see on teostatav ning praktiline. Eesti senine kogemus viitab Riigikontrolli arvates sellele, et ministeeriumid ja valitsus alles otsivad tulemusinfo esitamiseks sobivat liigendust ning teevad esimesi samme kulude valdkonna- ja meetmepõhiseks arvestamiseks. Tulude prognoosi kõikumine muudab keeruliseks eesmärkide ja raha planeerimise mitme aasta peale ette. Sellises olukorras on Riigikontrolli hinnangul ennatlik kiita Riigikogus heaks riigieelarve, mis on liigendatud tegevusvaldkondade ja nende oodatavate tulemuste kaupa.

Valitsuse tegevuse täielike tulevikukulude väljaselgitamiseks on tulude ja kulude tekkepõhine arvestus kindlasti vajalik, tekkepõhine eelarvestamine aga vältimatult mitte. Tekkepõhine arvestus võimaldab terviklikumalt kui kassapõhine arvestus hinnata majanduspoliitiliste otsuste mõju riigi finantsseisundile ja rahalisele jätkusuutlikkusele. Riigikontrolli arvates ei ole siiski põhimõttelist takistust tekkepõhisele eelarvestamisele üleminekuks, kuid selle sammu otstarbekuses tuleb hoolega veenda eeskätt Riigikogu, kellele tekkepõhiselt esitatud riigieelarve võib osutada raskemini arusaadavaks kui praegune kassapõhine riigieelarve.

Erinevalt Rahandusministeeriumist, kes peab otstarbekaks kogu riigiasutuste süsteemi suhteliselt kiiret üleminekut tulemus- ja tekkepõhisele eelarvestamisele, peab Riigikontroll mõistlikuks proovida

kavandatud muudatusi eelnevalt katseprojektides. Need projektid tuleks algatada selliselt, et lisaks tehniliste probleemide lahendatavuse hindamisele saaks nende põhjal hinnata ka seda, mil määral uus eelarvekorraldus sobib Eesti riigihaldusse. Otsus kogu riigisektori eelarvestamise uutele alustele üleviimise kohta tuleks teha alles pärast katseprojektide tulemuste hindamist. Katseprojektide algatamisega samaaegselt tuleks parandada kassapõhiste tulude ja kulude seostamist valitsuse seatavate eesmärkidega ning nende eesmärkide saavutamise hindamist.

### **Olulisemad tähelepanekud**

**Riigikogu ei osale riigi eelarvestrateegia kujundamises** (mille valitsus koostab igal aastal neljaks eelolevaks aastaks), **st teda ei ole informeeritud otsustest, millele tuginedes valitsus aastaelarve eelnõu koostab**. Valitsuse kohustust konsulteerida Riigikoguga riigieelarve seadus ette ei näe.

**Riigikogul puudub ülevaade, kuidas mõjutavad tema tehtavad, riigi kulutusi suurendavad üksikotsused eraldi ja tervikuna riigi finantsseisundit pikemas perspektiivis (10–15 aasta pärast).**

Riigieelarve seadus ei nõua valitsuselt Riigikogule asjakohase aruande esitamist. Samuti puudus Riigikogul enam kui poolte vastu võetud seaduste puhul otsustamiseks vajalik info selle kohta, milline on nende mõju riigieelarvele.

**Riigieelarve eelnõu juurde esitatav info ei selgita piisavalt kulutuste otstarvet.** Riigieelarve eelnõu seletuskirjas ei ole välja toodud fikseeritud kulusid, st olemasolevate poliitikate elluviimise kulusid tulevikus. Seetõttu ei ole Riigikogul võimalik hinnata valikuid valitsuse esitatud uute algatuste ja olemasoleva poliitika muutmise vajaduse vahel. Seletuskirjas olevad selgitused on kavandatust arusaamiseks kohati ebapiisavad ja riigieelarve liigendus ebäühtlane.

**Tulemuseelarvestamisele üleminek eeldab, et valitsuse ja riigiasutuste tulemusinfo liigendamine ning eesmärgid saavutavad stabiilsuse.** Nii riigi eelarvestrateegias kui ka riigieelarve eelnõu juurde esitatavas „Ülevaates majanduskeskkonna olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest” sisalduv tulemusinfo on esitatud n-ö programmipõhises struktuuris, mis koosneb *tegevusvaldkondadest*, nendele seatud *strateegilistest eesmärkidest* koos nende saavutamist iseloomustavate *näitajatega* ning *meetmetest* koos maksumustega. Praegu on pahatihti igal aastal muudetud mitte ainult meetmeid ja näitajaid, vaid ka eesmärke ja valdkondi, mistõttu on kord seatud eesmärkide ja nende saavutamiseks antud raha kasutamise hindamine sageli võimatu või äärmiselt komplitseeritud.

**Riigieelarve tulude prognoosi ebatäpsuse tõttu on riigi eelarvestrateegia väärtus planeerimisraamistikuna väike.** Riigi eelarvestrateegia koostamise aluseks olevad tuluprognoosid on võrreldes riigi eelarve koostamise aluseks olevate tuluprognoosidega ning tegelike eelarve laekumistega pea alati osutunud olulisel määral ekslikeks. Pole alust arvata, et neid suudetaks lähiaastail täpsemalt koostada. Valitsus on järginud põhimõtet, et riigi aastased kulutused ei tohi ületada samal aastal laekuvaid tulusid, st et ühe aasta tulude ülejääki ei kasutata järgnevate aastate kulutuste katmiseks. Prognoositust parema tulude laekumise

korral on koostatud positiivseid lisaelarveid, halvema laekumise korral negatiivsed lisaelarved. Sellistes tingimustes on valitsuse tegevuse eesmärgistamine ja sidumine rahastamisotsustega aastases eelarvetsükklis raskesti teostatav.

**Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus Riigikogule esitatav valitsuse tegevusaruanne ei võimalda anda valitsuse tegevuse tulemuslikkusele tervikhinnangut.** Lisaks sellele, et tulemusinfo esituse liigendus ei ole stabiilne, teeb valitsuse tegevusaruande raskesti hinnatavaks ka selles sisalduva info valikuline iseloom (esitatakse eranditult positiivseid saavutusi) ning esitatud info ebahütlane kvaliteet. Riigieelarve seadus vastavasisuliselt ülevaate koostamist, sisu ja Riigikogule esitamist ei nõuagi.

**Tulemuseelarvestamisele üleminekul muutuks oluliselt Riigikogu roll** – Riigikogu otsustaks vaid rahakulutamise eesmärgid ja põhisuunad. Rahandusministeeriumi kontseptsiooni kohaselt peaks Riigikogu kinnitama riigieelarve tegevusvaldkondade kaupa ning selle tuludekulude, samuti tegevuste konkretiseerimine ministeeriumide ja asutuste kaupa jääks valitsuse ülesandeks. Riigikogu saaks teha järelevalvet valitsuse tegevuse üle peamiselt järgmisel moel: nõuda valitsuselt paremini püstitatud eesmärgid ja nende elluviimiseks vajalike tegevuste põhjendusi ning ülevaadet eesmärkide seostest rahaga.

**Riigikogul puudub ülevaade sellest, mil määral ja mil viisil võimaldab üleminek tekkepõhisele eelarvestamisele paremate otsuste langetamist.** Sellega töötamine nõuab raamatupidamises kasutatava arvestusloogika tundmist ning seega kõigilt otsustajatelt senisest märksa paremat arusaamist riigieelarve ja raamatupidamise seostest.

**Rahandusminister** nõustus enamiku Riigikontrolli tehtud soovitustega. Eriti oluline on, et Rahandusministeerium hakkab finantsjuhtimise arendamise kontseptsioonis esitatud uuendusi testima katseprojektidega. Mitmete soovitude osas leiab rahandusminister, et sisuliselt asjakohase Riigikontrolli soovitus saaks rakendada ka alternatiivse lahendusega (nt seadust muutmata), samas täpsustamata, mida Rahandusministeerium probleemide lahendamiseks konkreetselt soovib ette võtta. Minister ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga, et 2007. a lisaelarve seadus on vastuolus riigieelarve seadusega.

**Sotsiaalminister** selgitas oma vastuses, milline on praegune valitsuse ja ametiühingute vaheliste läbirääkimiste korraldus, ning esitas ettepaneku, mille kohaselt võiks praegust läbirääkimiste juhtimise korda muuta ning anda kahepoolsete läbirääkimiste juhtimine üle rahandusministeeriumile.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>6</b>
Riigieelarve arusaadavus ja selle tähtsus	6
Eesti on saavutanud kooskõla enamiku eelarvestamise läbipaistvuse kriteeriumidega	6
Tulemusinfole tuginev eelarvestamine	7
Muudatused riigieelarve regulatsioonis	9
<b>Rahandusministeeriumi plaanid finantsjuhtimise arendamiseks ja nende rakendamise analüüs</b>	<b>10</b>
Rahandusministeeriumi tõstatatud riigi finantsjuhtimise probleemid	10
Finantsjuhtimise kontseptsiooni rakendamist raskendavad olulised asjaolud	12
Kavandatud muudatused eelarvestamisel ei pruugi tagada tulemusinfo rakendamist riigiasutuste juhtimises	13
Tekkepõhiselt koostatud eelarve ei paranda tingimata eelarve arusaadavust	15
Rahandusministeeriumi suutlikkus reforme vedada ja nende rakendamist toetada on võtmetähtsusega	16
Eelarvestamise keskkonna muutlikkus pärsib tõsiselt võetavat keskpikka planeerimist	18
Positiivne lisaelarve vähendab eelarvekulude läbipaistvust	20
<b>Riigieelarve dokumentatsiooni arusaadavust raskendavad asjaolud ja selle parandamise võimalused</b>	<b>22</b>
Riigi eelarvestrateegia ei toimi keskpika eelarvestamise raamistikuna	22
Riigieelarve arusaadavuse jaoks on oluline toimunud muudatusi selgitada	23
Riigikogul ei ole võimalust anda oma panust riigi eelarvestrateegia koostamiseks	24
Riigikogul puudub ülevaade riigi eelarve- ja maksupoliitika jätkusuutlikkusest pikas perspektiivis	24
Riigieelarve juurde antavad selgitused ei ava piisavalt kulutuste otstarvet	26
Ühest eelarveaastast teise üle kantava raha osakaal on suur	31
Tulemuseelarvestamiseks puudub stabiilne programmpõhine struktuur	34
<b>Valitsuselt Riigikogule esitatavate aruannete kvaliteet</b>	<b>37</b>
Valitsuse finantsaruandluse kvaliteet on oluliselt paranenud	37
Aruandlus ei anna ülevaadet raha kasutamise tulemuslikkusest	38
<b>Riigikontrolli soovitusel ning rahandus- ja sotsiaalministri vastused</b>	<b>43</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>49</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi eelarvekorralduse ning aruandluse valdkonnas</b>	<b>51</b>
<b>Lisa A: OECD riigieelarve läbipaistvuse parimad praktikad. Kriteeriumid</b>	<b>54</b>
<b>LISA B. IMFi 2001. ja 2007. a standardite ja juhendite jälgimise aruannete (nn ROSC-missioonide) kokkuvõtted</b>	<b>59</b>
<b>Lisa C: Auditi käigus intervjueritud isikud</b>	<b>61</b>
<b>Lisa D. Aruandes kasutatud terminid</b>	<b>62</b>

## Valdkonna ülevaade

### Riigieelarve arusaadavus ja selle tähtsus

**Läbipaistev eelarvestamine** – eelarveotsuseid põhjendatakse, põhjendused tehakse Riigikogule ja avalikkusele arusaadaval kujul ning õigel ajal kättesaadavaks, antakse usaldusväärse ülevaade riigi varalisest seisust.

### Eesti on saavutanud kooskõla enamiku eelarvestamise läbipaistvuse kriteeriumidega

1. Käesolevas auditis lähtus Riigikontroll eeldusest, et riigieelarve dokumendid peaksid olema informeeritud lugejale, eeskätt Riigikogu liikmetele, iseseisvalt arusaadavad. Riigieelarve on arusaadav, kui eelarvedokumentides sisalduvat infot aitavad mõista piisavad selgitused ja kontekst, milles seda infot esitatakse. Kuna eelarvestamine on riigi finantsjuhtimise arenedes muutunud keerukamaks, on eelarvedokumentide arusaadavamaks muutmiseks vaja esitada lugejale rohkem ja paremaid selgitusi.

2. Arusaadavusega lähedane mõiste on läbipaistvus. Läbipaistvus on traditsiooniliselt üheks keskseks avaliku halduse väärtuseks<sup>1</sup>, mille eesmärgiks on kaitsta avalikkuse huvi ja vähendada väärhaldust. Eelarveotsused on läbipaistvad, kui neid on põhjendatud. **Läbipaistval eelarvestamisel** on ka laiem tähendus – see aitab tagada tervikliku ja usaldusväärse pildi riigi rahalise tervise kohta ning parlamentaarse, aga ka avalikkuse kontrolli valitsuse tegevuse üle. Selleks et eelarvestamine saaks olla arusaadav, peab ta olema läbipaistev, kuid mitte ainult. Läbipaistvus viitab sellele, et oluline info on tehtud otsustajatele kättesaadavaks, kuid see iseenesest ei taga, et lugeja mõistaks esitatud info tähendust. Info selgitusvõime määrab sageli selle kontekst, seega ka oskus erinevat infot omavahel kombineerida. Näiteks täidab riigiametnike palgainfo avalikustamine läbipaistvuse eesmärki, kuid ei pruugi tekitada arusaama, miks palgad on sellised, nagu avalikustatud.

3. Nii Rahvusvaheline Valuutafond (IMF)<sup>2</sup> kui ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD)<sup>3</sup> on pidanud tarvilikuks töötada välja eelarvestamise läbipaistvuse hindamise kriteeriumid (vt ka lisa A), mille alusel hinnatakse eelarvestamise olukorda ning antakse soovitusi selle parandamiseks. **Fiskaalse läbipaistvuse** kriteeriumidele vastava eelarvestamise kujundamine muudab riigi usaldusväärsemaks ning alandab seeläbi riskipreemiaid finantsturgudel.<sup>4</sup>

4. IMFi 2001. a standardite ja juhendite jälgimise aruandes (nn ROSC-missioon<sup>5</sup>) hinnati Eesti fiskaalse läbipaistvuse olukorda üldiselt heaks, kuid tehti ka mitmeid soovitusi eelarvestamise parendamiseks. Suur osa soovitustest on ka täidetud. 2007. a hindas IMF juba Eesti vastavaks pea kõigi olulisemate fiskaalse läbipaistvuse kriteeriumidega, kuid seegi kord tehti mõningaid soovitusi (vt lisa B). **Seega on Rahandusministeerium teinud palju selleks, et parandada eelarvestamise läbipaistvust.** Mõningaid seni veel täies ulatuses rakendamata IMFi soovitusi korratakse käesolevas aruandes Riigikontrolli soovitustena.

<sup>1</sup> Vt nt SIGMA kogumik nr 27 „Euroopa avaliku halduse printsiibid”.

<sup>2</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> (vaadatud 15.01.2008. a)

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> (vaadatud 15.01.2008. a)

<sup>4</sup> IMF WP/05/225 „Fiscal Transparency and Economic Outcomes”, 2005

<sup>5</sup> Inglise keeles „Report on The Observance of Standards and Codes”, Fiscal Transparency Module.



## Tulemusinfole tuginev eelarvestamine

5. Samal ajal Eesti eelarvestamise läbipaistvuse parandamisega on arendatud eelarvestamise mudelit tulemustele orienteeritumaks. Mingis vormis kasutavad tulemusinfot eelarvestamises kolm neljandikku OECD liikmesriikidest pea viimased paar aastakümnet. Info oodatavate või saavutatud tulemuste kohta loob poliitikakujundajatele eelduse teha paremaid juhtimis- ja eelarveotsuseid. Eestis võeti eelarvestamise protsessis suund tulemusinfo kogumisele 2001. a heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmis<sup>6</sup> ja järgnenud riigieelarve seaduse muudatustega.

6. Tulemuseelarvestamisel n-õ puhtas vormis seostatakse raha jaotamine vahetult mõõdetavate tulemustega. Seni on tulemuseelarvestamise rakendamisega kaasnevad probleemid kaalunud üles võimalikud kasud, mistõttu rakendatakse sellist eelarvestamist väga piiratud ulatuses (nt kõrghariduse finantseerimises, tervishoiuteenuste rahastamisel haigekassa kaudu) või üksikutes üksustes (nt kohaliku omavalitsuse tasandil). Ülevaate tulemuseelarvestamise rakendusvõimalustest riigieelarve koostamisel annab tabel 1.

Tabel 1. Tulemuseelarvestamise kategooriad

Tüüp	Seos tulemusinfo ja rahastamise otsuste vahel	Tulemusinfo peamine otstarve eelarveprotsessis	Rakendamise näide
Informatiivne	Seos puudub	Aruandekohustus	Eesti riigi eelarve
Tulemusinfot arvestav eelarvestamine	Lõtv/kaudne seos	Planeerimine ja/või aruandekohustus	Kõrghariduse koolitustellimuse rahastamine
Tulemus-eelarvestamine	Tugev/otsene seos	Ressursside paigutus ja aruandekohustus	Haigekassast raviteenuste rahastamine

Allikas: Performance Budgeting in OECD Countries (2007), lk 21, kohandanud Riigikontroll

**Säästlikkus** tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist

**Tõhusus** tähendab kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhet.

**Mõjus** tähendab tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsatud mõjuga.

7. Riigikontrolli seadus § 6 lg 3 Tulemuseelarvestamine on osa n-õ uue haldusjuhtimise<sup>7</sup> ideoloogiast, mille põhiolemuseks on rakendada ka avalikus sektoris erasektoris end õigustanud juhtimispraktikaid, et muuta avaliku sektori toimimist tervikuna tulemuslikumaks, eeskätt **tõhusamaks** ja **mõjusamaks**. Tulemusjuhtimine on uue haldusjuhtimise mõtteviisi keskne komponent, mille ideeks on osapoolte (nt parlament ja valitsus, minister ja kantsler) vahel kokku leppida kasutada olevate ressursside ja nendega saavutatavate tulemuste sellises tasakaalus, mis tagaks ülesannete kvaliteetse ja kuluefektiivse täitmise<sup>8</sup>. Tulemusjuhtimise loogiliseks jätkuks on samade põhimõtete rakendamine riigieelarve raha jaotamisel.

8. Tulemuseelarvestamise põhiolemus seisneb selles, et parlament delegerib osa otsustusõigusest sisendite üle valitsusele ning kontroll valitsuse tegevuse üle ja kaasnev aruandekohustus toimub teistsuguses vormis: kiites heaks tulemuseesmärgid (tulemused) ning nende elluviimiseks vajalikud programmid või olulisemad tegevused (väljundid) ning saades tulemuste kohta aruande

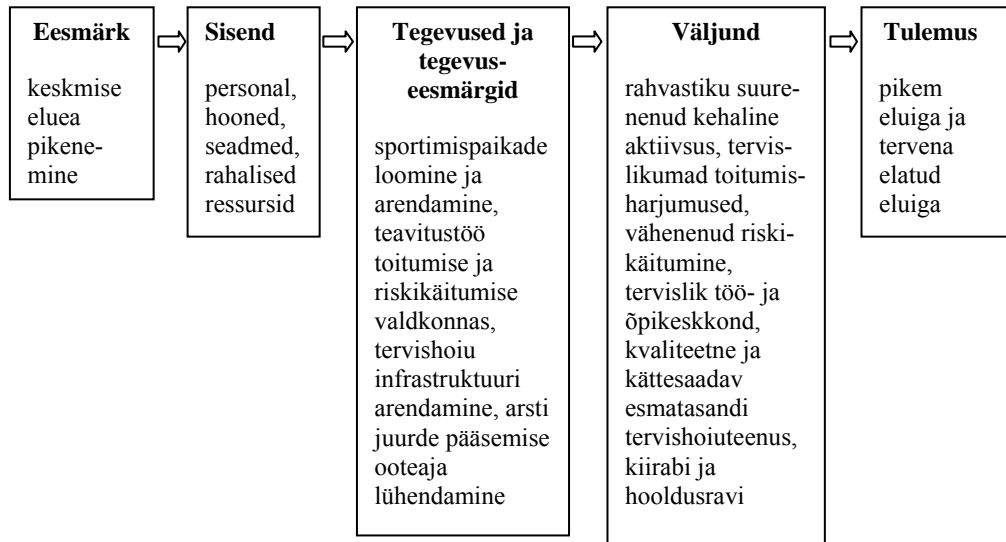
<sup>6</sup> Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 24.04.2001. a istungi otsusega

<sup>7</sup> Inglise keeles „New Public Management”

<sup>8</sup> Vt nt „Handbook of Performance Management”, Soome rahandusministeerium

valitsuse tegevusaruandena või vahetult valitsuse liikmetelt (vt joonis 1). Tulemuseelarvestamises ei ole riigieelarve parlamendile mitte niivõrd valitsuse üle tehtava kontrolli vahend, kuivõrd juhtimishoob, millega suunatakse valitsust tegema kokku lepitud asju optimaalsete kuludega.

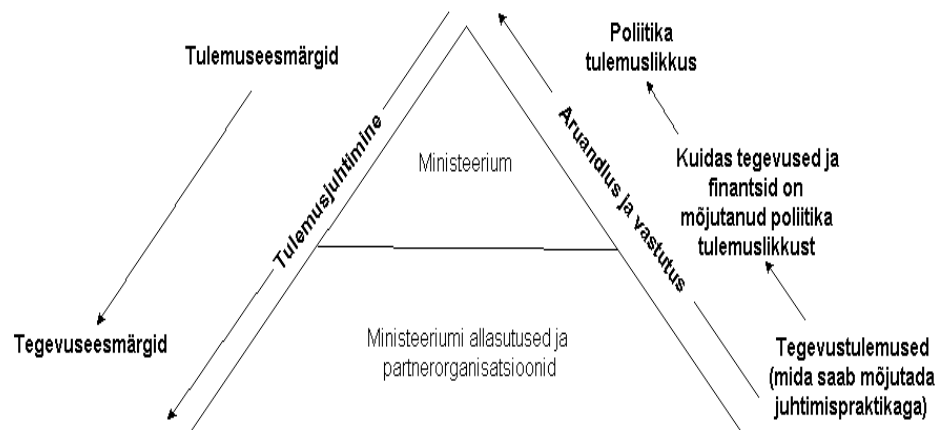
Joonis 1. Tulemuslikkuse hindamise mudel



Allikas: Riigikontroll

9. Allpool esitatud joonise loogika on järgmine: asutuste kvaliteetne igapäevane tegevus tegevuseesmärkide saavutamisel loob eeldused ühiskondlikult oluliste tulemuste saavutamiseks. Ministeerium vastutab poliitika tulemuslikkuse eest, valitsemisala asutused tegevustulemuste ja kvaliteetsete väljundite eest. Oluline on luua kindlustunne, et tegevuseesmärkide poole püüdlemine panustab tulemuseesmärkide saavutamisse, st nende vahel valitseb põhjus-tagajärg seos, ning tegevus ise toimub optimaalsete kuludega, st tõhusalt. Sellise kindlustunde saamiseks on vajalik tagasiside, mis realiseerub viimaks valitsuse aruandekohustusena parlamendi ees.

Joonis 2. Tulemusjuhtimise mudel ja nõutavad tulemuslikkuse hindamise komponendid



Allikas: Riigikontroll

## Muudatused riigieelarve regulatsioonis

10. Riigikogu roll eelarvestamises on Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud küllaltki lakooniliselt. Riigikogu peab igal aastal vastu võtma riigieelarve ja kinnitama selle täitmise aruande. Samuti peab Riigikogu hoiduma eelarve eelnõu menetlemisel tuludega katmata kulude planeerimisest riigieelarvesse ning jälgima, et muude seadustega ettenähtud kulud oleksid riigieelarves kaetud. Kehtiva riigieelarve seaduse võttis Riigikogu vastu 1999. a ja seda on muudetud 9 korral.

11. Järgmisena on esitatud viimaste aastate olulisemad muudatused riigieelarve regulatsioonis.

- 2002. a riigieelarve seaduse muutmise oli suunatud eelarve läbipaistvuse suurendamisele. Seaduse muutmise eesmärgiks oli tagada riigieelarve terviklikkus, st et riigieelarves oleksid kajastatud kõik tulud (sh ka EList ja muu välistoetusena saadav), kulud ja finantseerimistingimused. Oluliseks muudatuseks 2003. aasta riigieelarve koostamisel oli uue, rahvusvaheliste nõuetele vastava eelarveklassifikaatori rakendamine<sup>9</sup>.
- Ka kehtestati ministriumidele nõue esitada koos eelarveprojektiga enda ja valitsemisala riigiasutuste tegevuskavad, mille sisuks on kirjeldada eelolevasse aastasse kavandatud eesmärgid ja tegevusi järgmise eelarveaasta kohta. Ministriumidele kehtestati ka nõue esitada riigi eelarvestrateegia koostamiseks ülevaade oma tegevuse eesmärkidest ja rakendatavatest meetmetest neljaks eelolevaks aastaks. 2005. aastal formaliseeriti strateegiliste arengukavade korraldus<sup>10</sup>, millega ühtlasi kirjeldati seni puudunud seosed valitsuse tegevust planeerivate dokumentide (arengukavad) ja riigieelarve protsessi vahel.
- 2003. a riigieelarve seaduse muudatusega korrastati riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande esitamise põhimõtteid. Olulisi muudatusi tehti riigi raamatupidamise korralduses ja arvestusmetoodikas, mille tulemusena tekkis võimalus koondada info kogu avaliku sektori varade ja kohustuste kohta (alates aastast 2004 täielik üleminek tekkepõhisele raamatupidamisele). Reformiga loodi alus usaldusväärsete ja rahvusvaheliselt tunnustatud printsiipidele ja metoodikatele tuginevate aruannete koostamiseks ning eeldus planeerimise arendamiseks standardiseeritud ja usaldusväärse aruandluse põhjal.<sup>11</sup>
- 2004. a riigieelarve seaduse muudatusega tunnustati kehtetuks kohustus koostada riiklik investeeringute programm (RIP). Seda asendas ministriumide kohustus esitada eelarvetaotluse koosseisus oma valitsemisala asutuste investeeringute kava.

<sup>9</sup> Rahvusvahelise Valuutafondi süsteem GFS (*Government Finance Statistics*), Euroopa Liidu süsteem ESA 1995 (*European System of Accounts*)

<sup>10</sup> Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. a määrus „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord”

<sup>11</sup> 2005. a riigi majandusaasta koondaruande tegevusaruanne

12. 17.02.2004. a moodustas Riigikogu oma otsusega riigieelarve kontrolli erikomisjoni. Komisjoni eesmärgiks on teha koostöös Riigikontrolliga järelevalvet riigieelarve täitmise ning riigi vara ja riigieelarve raha säästliku, tõhusa, mõjusa ja õiguspärase kasutamise üle.

## Rahandusministeeriumi plaanid finantsjuhtimise arendamiseks ja nende rakendamise analüüs

13. 2004. aastast alates on Rahandusministeerium (edaspidi ka RaM) tegelenud tervikliku finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni (edaspidi finantsjuhtimise kontseptsioon) väljatöötamisega, eesmärgiga teha järgmine kvalitatiivne hüpe eelarvestamises.<sup>12</sup> Rahandusministeerium esitas „Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni” Vabariigi Valitsusele 2007. a novembris ning valitsus arutas seda käesoleva aasta veebruaris.<sup>13</sup> Kontseptsioon sisaldab järgmisi keskseid ideid: minna üle tulemus- ja tekkepõhisele eelarvestamisele ning muuta **keskpikas perspektiivis** planeerimine stabiilsemaks, kinnitades riigi eelarvestrateegia Riigikogus. **Tulemuseelarve** puhul koosneks riigieelarve eesmärgistatud programmide (tegevusvaldkondade põhjal), millele Riigikogu raha eraldab. **Tekkepõhine eelarvestamine** tähendaks riigieelarve eelnõu esitamist Riigikogule sellises vormis, et seal sisalduksid tulude ja kulude eelarve, põhivara soetuse eelarve ning laenude võtmise ja tagasimaksmise eelarve selliselt, et nende alusel saaks täpsemalt esitada riigi finantsolukorda (vt p-d 29–35)

**Keskpikk perspektiiv** tähistab eelarvestamise kõnepruugis 3–5-aastast vaadet tulevikku; Eesti riigi eelarvestrateegiaga kokku lepitud 4-aastane tulevikuvaade

### Rahandusministeeriumi tõstatatud riigi finantsjuhtimise probleemid

14. Punktides 15–18 on kokkuvõtvalt esitatud finantsjuhtimise kontseptsioonis tõstatatud üldised probleemid, millel on seos riigieelarve arusaadavuse parandamisega ning mis sellest tulenevalt väärivad tähelepanu käesolevas aruandes.

15. Kui riigi raamatupidamisaruandlus viidi 2004. aastast kooskõlla rahvusvaheliselt tunnustatud hea raamatupidamistava põhimõtetega, mille hulka kuulub lähtumine **tekkepõhisest arvestusprintsiiibist**, siis riigieelarve koostatakse ja selle täitmist jälgitakse endiselt **kassapõhiselt**. Seetõttu ei ole riigi raamatupidamisaruanne ja riigieelarve täitmise aruanne omavahel seostatavad. Teine probleem on, et Riigikogu kinnitav riigieelarve esitatakse asutuste kaupa majandusliku sisu järgi (tegevuskulud, investeeringud, eraldised), mitte aga tulemustele suunatud tegevuste kaupa. Puuduvad ühtlustatud põhimõtted jälgimaks riigieelarve täitmist eesmärkide saavutamiseks tehtud kulutuste kaupa (vt tabel 2). Praktiliselt tähendab erinevate põhimõtete kasutamine lisatööd eelarve planeerijatele ning raskendab otsustajate tööd, kes peavad arvestama eelarve n-õ mitme erineva pildiga.

- Selline probleemipüstitus tingib nii tulemus- kui ka tekkepõhise eelarvestamise poole püüdlmise.

<sup>12</sup> Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon. Rahandusministeerium 2007, lk 6

<sup>13</sup> Valitsuskabineti 14.02.2008. ja 21.02.2008. a nõupidamised

**Finantsjuhtimisel kasutatavad põhimõtted ei ole omavahel arusaadavalt seotud**

**Tabel 2. Erinevate arvestuspõhimõtete ja ajaperspektiivi selgitus eelarve planeerimise ja aruandlusdokumentide kaupa**

Dokument	Ülesehitus ja ajaperspektiiv	Õiguslik alus
Riigi eelarve-strateegia (RES)	Tulemuspõhine, nelja-aastane perspektiiv	Riigieelarve seadus § 9 <sup>1</sup> , koostamise täpsed juhised kehtestab rahandusminister kirjaga
Aastane riigieelarve seadus	Majanduslik ja administratiivne sisu, kuluartiklite põhine, järgmise kalendriaasta kohta	Riigieelarve seadus ptk 2, koostamise täpsed juhised kehtestab rahandusminister määrusega
Seaduse seletuskiri	Kuluartiklite põhine, valdavalt kuluobjekte, kohati ka eesmärgi selgitav	lähtub: riigieelarve seadus § 14, Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri, sisulise ülesehituse otsustab Rahandusministeerium
Riigi majandusaasta koondaruanne (RMKA)	Tekkepõhisest arvestusprintsibist lähtuv ülevaade riigi varadest ja kohustustest, eelmise aasta kohta	Riigieelarve seadus; riigi raamatupidamise üldeeskiri, raamatupidamise seadus ja raamatupidamistoimkonna juhendid
Riigieelarve täitmise aruanne	Aruanne RMKA koosseisus, kulude vastavus majanduslikule ja administratiivsele jaotusele, eelmise aasta kohta	Riigieelarve seadus; raamatupidamise seadus
Riigi tegevusaruanne	Tulemuspõhine, üheaastane tagasivaade	Raamatupidamise seadus, riigieelarve seadus, § 46

Allikas: Riigikontroll

### Kassapõhine eelarvestamine ei arvesta kõigi ressurssidega

16. Kassapõhine eelarvestamine ei võta planeerimisel arvesse kõiki riigi käsutuses olevaid ressursse (nt olemasolevad hooned ja rajatised, finantsvarad ja -kohustused). Riigieelarve kaudu juhitakse riigi jooksva aasta rahavooge, mis on vaid osa riigi käsutuses olevatest materiaaletest ressurssidest. Kassapõhine meetod ei võimalda õigesti hinnata ka riigi pikaajalist eelarve- ja maksupoliitika jätkusuutlikkust (sh valitsussektori eelarvepositsiooni ning rahvusvaheliselt võrreldavaid finantsnäitajaid, mis koostatakse osalt tekkepõhiselt) ega sobi meie praeguse raamatupidamise aruandluse tekkepõhise arvestuspõhimõttega. Sellest tuleneb vajadus koostada lisaks kassapõhisele aruandele ka tekkepõhine aruanne.

- Selline probleemipüstitus tingib tekkepõhise eelarvestamise poole püüdluse.

### Eelarvestamine ei toeta poliitikakujundamist

17. Riigieelarve on asutuste kaupa (st administratiivselt liigendatuna) esitatav, kulude majanduslikku sisu kajastav plaan; eelarve (nii nagu iga seaduse) juurde kuulub seletuskiri. Alates taasiseseisvumisest on Eestis sihiks olnud muuta keskvalitsuse tasandil riigivalitsemine tulemustele orienteerituks. Tulemusi peaks saama mõõta, nende püüdluseks tehtavaid kulutusi eristada ja nende saavutamise eest peaksid olema selged vastutajad. Aastases riigieelarve seaduses näitavad rahanumbrid aga seda, milline asutus, millises mahus ning millise majandusliku sisuga kulu eelarveaastal teha saab. Soovitavaid tulemusi käsitleb vaid seaduse seletuskiri, mille ülesehitus on väga muutuv, tulemusinfo pigem üldine ja rahaliste vahenditega üksnes kaudselt seostatav. Sellisel moel ei vasta eelarvestamine riigi poliitika elluviimise vajadustele.

- Sellest tuleneb tulemuspõhise eelarvestamise poole püüdlus.

## Riigi eelarvestrateegia ei toimi eesmärkide ja kulude planeerimise raamistikuna

18. Muutlik majanduskeskkond on seni õigustanud ka riigi eelarvestrateegia olulist muutmist. Pikemad kui üheaastased eelarvevaated peaksid andma Riigikogule ja avalikkusele konteksti, milles tekib tähendus ka aastaeelarvega planeeritavatele tegevustele. Kulude ja eesmärkide nelja-aastase perspektiivi kinnitamine riigi eelarvestrateegias on Vabariigi Valitsuse pädevuses, mis tagab eelarvestamisele vajaliku paindlikkuse. Kui arvestada, et riigi eelarvestrateegiat tehakse igal aastal uuesti, ettevaatavalt järgnevaks neljaks aastaks, põhjustab seesugune eelarvestamise korraldus vajaliku kohandamise ja paindlikkuse asemel hoopis eelarve planeerimiskeskonna olulist ebastabiilsust ja kavandatavate kulutuste juhuslikkust. Ka ei võimalda n-ö rulluv eesmärkide seadmine leida objektiivset alust tulemuste hindamiseks.

- Selline probleemipüstitus tingib vajaduse riigi eelarvestrateegia järele, mille kinnitab Riigikogu. Selles eelarvestrateegias on neljaks aastaks fikseeritud tegevusvaldkonnad ning nende piirsummad. Vajaduse korral eesmäärke, nende saavutustasemeid ja piirsummasid korrigeeritakse.

### Finantsjuhtimise kontseptsiooni rakendamist raskendavad olulised asjaolud

19. Riigi finantsjuhtimises on viimase kümnendi jooksul maailmas tehtud mitmeid uuendusi. Nagu viidatud käesoleva aruande punktis 5, on tulemusinfo (st eesmärgid, tegevused ja nende seos eelarverahaga) esitamine eelarveprotsessis saanud arenenud riikides normiks.

20. Finantsjuhtimise reformimise kogemus maailmas näitab, et tihti kipuvad tegelikud tulemused ootustele alla jääma<sup>14</sup>. Seetõttu on oluline, et Rahandusministeeriumi pakutud finantsjuhtimise arendamise meetmete üle otsustataks võimalikke kasusid ja kahjusid arvesse võttes. Samuti tuleb teadvustada vajalikke tingimusi, mis teiste riikide kogemuste põhjal reformide õnnestumiseks täidetud peavad olema. Nende hulgas on mitmeid poliitika ja avaliku halduse koostoimimise seaduspärasid iseloomustavaid tingimusi, mis ei ole kuidagi riigispetsiifilised.

21. Riigikontroll nõustub ja käesolevas auditiaruandes ka näitab, et mitmed RaMi tõstatatud probleemid on aktuaalsed ja valitud arengusuunad sellised, mis mujal maailmas leidnud ka riigi finantsjuhtimises katsetamist. Paljud riigid on avaliku sektori finantsjuhtimises läinud üle ka tekkepõhisele arvestusele tuginevale aruandlusele, kuna see suudab kassapõhisest aruandlusest paremini kirjeldada riigi ja selle üksuste finantsolukorda. Samas on Eestis 2004. aastast alanud kogu valitsussektorit hõlmava (konsolideeritud) raamatupidamise aastaaruande parlamendile esitamise praktika maailmas mõnevõrra vähem levinud ja selle vajalikkuse kohta on arvamused lahknevad. Tekkepõhise eelarvestamise näiteid on maailmas üksikuid (viis riiki, vt p 30 kõrval ääremärkust) ning seda tüüpi reformiga paljud riigid ei kiirusta<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Tyrone M Carlin, „Performance and Transparency: Are Australia’s „Leading Edge” Systems Really Working?”, [http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_33873108\\_33873229\\_2670507\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_33873108_33873229_2670507_1_1_1_1_00.html); ja Bouckaert, Geert; Halligan, John, „Managing Performance. International Comparison”, 2008, lk 174.

<sup>15</sup> Nt Rootsis oli plaan minna tekkepõhisele eelarvestamisele üle valmis 2003. aastal, kuid see jäi realiseerimata, kuna valitsus otsustas, et selleks pole sisulist vajadust. Rootsis oli reformi valmis toetama finantsjuhtimise ameti ca 160 ametnikku.

22. Siiski on kontseptsioonis välja pakutud lahenduste osas jäetud piisavalt analüüsimata nende rakendamist raskendavad asjaolud. Riigikontrolli hinnangul on neist kaks eriti olulised ning tingivad erinevad seisukohad tulemuseelarvestamisele ja tekkepõhisele eelarvestamisele ülemineku ning riigi eelarvestrateegia Riigikogus fikseerimise osas.

- Esiteks tingib eelarvestamise keskkonna ebastabiilsus olulised piirangud reformide ulatusele ning muudatuste elluviimisele.
- Teiseks puudub tulemuseelarvestamiseks vajalik hästi toimiv tulemusjuhtimine. Tulemuseelarvestamine ei saa olla tulemusjuhtimise juurutamise instrument.

Eelnevat silmas pidades ja arvestades reformidega kaasnevaid riske ja märkimisväärseid kulusid, peab Riigikontroll erinevalt Rahandusministeeriumi välja pakutud kiirest ja kõigsest üleminekust uuele eelarvemudelile sobivamaks rakendada järk-järgulist reformistrateegiat.

### **Kavandatud muudatused eelarvestamisel ei pruugi tagada tulemusinfo rakendamist riigiasutuste juhtimises**

23. Riigikontrolli hinnangul on Rahandusministeeriumi ette valmistatud finantsjuhtimise kontseptsioonis pööratud liiga vähe tähelepanu sellele, kuidas strateegiliste eesmärkide elluviimine toimub ministeeriumi valitsemisala sees. Ministeeriumidele nähakse ette küllaltki suur vabadus oma allasutuste töö korraldamises, kuid sellega ei kaasne kohustust esitada infot riigieelarve raha kasutamise otstarbekuse ja tulemuslikkuse kohta.<sup>16</sup> Kuigi võib olla otstarbekas Riigikogu mitte üle koormata detailse tulemusinfoga, peaks olema ette nähtud kohustus sellist infot ministeeriumi valitsemisala asutuste juhtimiseks toota: milline asutus millise strateegilise eesmärgi elluviimise või meetme rakendamisega seotud on, millised on selle asutuse konkreetsed eesmärgid eelolevaks eelarveaastaks ja millised on võimalikud väljundid ehk osutatavate avalike teenuste maht ja kvaliteet (seal, kus seda on otstarbekas ja võimalik kirjeldada). Sellise info struktuur oleks otstarbekas Rahandusministeeriumil hästi läbi mõelda ja Riigikogule heakskiitmiseks esitada<sup>17</sup>. Vastasel korral esineb oht, et Riigikogule esitatav info tulemuste kohta on oletuslikku laadi, sest ministeeriumi tegevuse tulemuslikkust hinnata püüdval välisel vaatlejal puudub arusaam põhjuse ja tagajärje seostest, st millise asutuse tegevusest valitsuse tegevusaruandes kirjeldatavad tulemused mõjutatud on ja mil viisil (vt joonis 2). Ka asutuse (sh ministeeriumi valitsemisala) juhtimiseks peab endiselt olema võimalik jälgida seoseid sisendite, väljundite ja tulemuste vahel, et hinnata raha kasutamise mõjusust ja tõhusust. Finantsjuhtimise kontseptsioonis ei ole tulemusinfo struktuur selliste seoste kirjeldamise mõttes piisavalt lahti kirjutatud.

24. Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni kohaselt vähendatakse riigieelarve asutuste kaupa liigendatust ning kinnitatakse riigieelarve Riigikogu

**Finantsjuhtimise kontseptsioonis ei ole kirjeldatud, kuidas tulemusinfot kasutatakse ministeeriumi valitsemisala asutuste juhtimiseks**

#### **Kas teadsite, et**

Riigikontroll tegi 2002. a auditis „Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamine” järgmised järeldused:

- Asutuste võime püstitada mõõdetavaid eesmärgi ja tulemusi on madal.
- Tulemusjuhtimise üldkontseptsioon, mis seostanuks palgakorralduse, eelarvestamise, planeerimise, raamatupidamise ja aruandluse, Rahandusministeeriumil puudus.
- Tulemustasu maksmine sellisel kujul ei õigustanud end.

<sup>16</sup> Kontseptsioonis osutatakse otseselt puudusele, et riigiasutuste planeerimise ja kulude juhtimise oskused on praegu veel kesised.

<sup>17</sup> Nagu varem viidatud, on Riigikogule esitatava riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja formaat ja sisu täielikult Rahandusministeeriumi kujundada.

## Kas teadsite, et

OECD ülevaadetes<sup>18</sup> on välja toodud 12 väljakutset, millega avalikel organisatsioonidel tuleb silmitsi seista tulemusinfo rakendamisel. **Kuus** neist on **institutsionaalsed ja organisatsioonilised**:

- tulemusinfo järgi piisava nõudluse tekitamine,
- tulemusinfole realistlike ootuste seadmine;
- arvestamine pikaajalise arendus- ja tähelepanuvajadusega;
- tulemustele ootuste seadmine;
- valedest motivatsiooniskeemidest tingitud ebasoovitava käitumise ärahoidmine;
- aruandekohustus tulemuste eest.

**Kuus tehnilist väljakutset on**

- mõõtmine;
- mõõtmisega liialdamine;
- tegevuse ja tulemuse vahelise seose tuvastamine;
- finants- ja tulemusjuhtimise ühildamine;
- andmete ja info kvaliteedi kindlustamine;
- usaldusväärne tulemusaruandlus.

## Tulemustest lähtuv eelarve planeerimine ja tulemustest aruandmine sisaldab manipuleerimisriski

tasandil tegevusvaldkondade kaupa. See tähendab, et ametite-inspeksioonide ja hallatavate riigiasutuste eelarveid Riigikogu enam ei kinnitaks, seda teeks Vabariigi Valitsus. Ühest küljest lisaks see paindlikkust, kuid teisalt sisaldab selline lahendus riski asutuse stabiilsele rahastamisele. Probleem võib ilmneda, kui ministri huvid on vastuolus ametile või inspeksioonile seadusega pandud ülesannetega.

25. Rahandusministeeriumi kontseptsiooni kohaselt muutuks tulemuseelarvestamisele üleminekuga ka Riigikogu eelarvekontrolli rõhuasetus. Riigikogule esitatav riigieelarve eelnõu oleks suurema üldistustasemega kui praegune (samas oleks üldiste eelarve rahanumbrite taga märksa keerukam eelarvestamise süsteem!). Kuna uue, üldistatud info baasilt ei ole võimalik vajaduse korral siirduda detailsemat infot sisaldavale eelarve või aruandluse tasandile, siis on oht, et Riigikogu kaotab silmist valitsuse poliitikate ja riigiasutuste toimimist puudutava detailsema ja tuttavama info. Käesoleva aruande koostamise käigus pidasid intervjuueeritud Riigikogu liikmed detailse vaate kadumist ohuks eelarve läbipaistvusele. Väiksem kontroll üksikute kuluridade üle suurendab Riigikogu vastutust hinnata juba riigieelarve kavandamisel täidesaatva võimu planeeritavaid kuluprogramme ja nende eesmärgi. Samuti muutub senisest olulisemaks ning komplekssemaks eelarve täitmise järelevalve. Seetõttu on oluline, et Riigikogule esitataks rohkem ja detailsemat infot seletuskirja vormis ja võimaldatakse juurdepääs riigieelarvet arusaadavamaks muutmisele infole (nt riigieelarve infosüsteemi REIS vahendusel, vt ka p-d 82 ja 84).

26. Kokkuvõtvalt – selleks et rakendada eelarve mudel, kus raha jagatakse tulemusinfo põhjal, peaks olema praegusest palju paremini välja arendatud valitsuse tegevuse tulemuslikkuse hindamise terviklik süsteem (mh hinnatud, millises ulatuses on üldse otstarbekas rakendada tulemuspõhist juhtimist), mille abil Riigikogu ja avalikkus saaks kontrollida valitsuse tegevust.

27. Erinevalt praegusest riigieelarvest, kus asutuse iga kulu tuleb raamatupidamises paigutada riigieelarves sisalduvale kulureale<sup>19</sup>, mis on klassifitseeritud kulutuse majandusliku sisu järgi (tegevuskulud, investeeringud, eraldised), suureneb tulemus- ja tekkepõhise eelarvestamise korral subjektiivse otsustuse komponent, st millise meetme alla mingi kulu paigutada. Kuigi ka majandusliku sisu järgi liigendamine võimaldab manipuleerida, võib tegevus- ja meetmepõhine klassifikaator riigieelarve liigenduse alusena anda ministritele lihtsama võimaluse moonutada eelarve täitmise etapil kulude struktuuri. Sisuliselt muudab see raskemaks teha aastase riigieelarve seaduse täitmise üle järelevalvet. Selle riski maandamiseks tuleb regulaarselt hinnata (auditeerida) ka kuluarvestuse meetodika sobivust ja sellest kinnipidamist<sup>20</sup>.

28. Toimivaks tulemusjuhtimiseks on oluline tegevuste meetmeteks ja tegevusvaldkondadeks jaotamise ning eesmärkide järjepidevus, seda just

<sup>18</sup> Viidatud raamatus „Managing Performance. International Comparisons”, Bouckaert, Geert ja Halligan, John, 2008.

<sup>19</sup> Raamatupidamises kasutuses olev kontoplaan ei ole siiski eelarveklassifikaatori koopia, kuid on koostatud lisaks raamatupidamislikule loogikale eelarvestajate vajadustest lähtuvalt.

<sup>20</sup> Esmakordselt nõuab Rahandusministeerium ministeeriumidelt arvestuse pidamist ka meetmete kaupa 2008. a eelarveaasta kohta.



valitsuse või asutuse tulemuslikkuse hindamiseks. Ilma võrreldavate aegridadeta kaotab kogu info väärtuse. Üheks peamiseks probleemiks nii Austraalias kui ka Ühendkuningriigis – kahes tulemusjuhtimist rakendavas pioneerriigis – on olnud see, et tulemusinfo järjepidevust, aga ka ülevaatlikkust on väga raske tagada, kuna standardiseerida sellise info esitamist (erinevalt raamatupidamisinfost) on pea võimatu. Seetõttu on arusaadav, et enamik tulemusjuhtimist ja -eelarvestamist rakendavaid riike peavad ka 15 aastat pärast sellistele finantsjuhtimislike uuendustele üleminekut jätkuvalt vajalikuks kvaliteetsema tulemusinfo esitamist. See nõuab aga pidevat õppimist ja kogemuste vahetust, mis seab omakorda kõrged nõudmised selliste süsteemide arendajatele ja vajalikele ajalistele ja rahalistele investeeringutele.

### Tekkepõhiselt koostatud eelarve ei paranda tingimata eelarve arusaadavust

**Kassapõhise arvestuse** korral kajastatakse investeeringu kulu selle väljamaksmise perioodis (nt aastal x).

**Tekkepõhise arvestuse** korral kajastatakse investeeringu kulu iga-aastaselt proportsioonis tema kasuliku elueaga (nt aastal 1 x/3, aastal 2 x/3 ja aastal 3 x/3).

29. Riigi majandusseisust aruandmisel on üheks võtmeküsimuseks, millisest valikust juhinduda eelarvestamise ja raamatupidamise korralduses: kas lähtuda majandustehingute **kassapõhisest arvestusest** (tehing registreeritakse raamatupidamises, kui liigub raha) või **tekkepõhisest arvestusest** (tehing registreeritakse selle toimumise hetkel). Kassapõhise arvestuspõhimõtte rakendamise eeliseks nii planeerimises kui ka aruandluses on selle lihtsus ja arusaadavus – eelarve või aruanne kajastab raha liikumist. Selliselt on planeeritud riigieelarve ning vastavalt ka riigieelarve täitmise aruanne. Tekkepõhise arvestuse eeliseks on, et see võimaldab saada ülevaate varadest ja kohustustest ning hinnata seega praeguste tegevuste või tegevusetuse pikaajalist rahalist mõju. Teiste riikide praktika, mida toetab rahvusvaheliste raamatupidamisstandardite areng, näitab, et üldiselt on üle mindud tekkepõhisele raamatupidamisele, kuid eelarvet tehakse endiselt kassapõhiselt. Ka tekkepõhises süsteemis on kassapõhise arvestuse säilitamine vajalik rahavoogude prognoosimiseks ja juhtimiseks. Seega on tekkepõhine arvestussüsteem kassapõhise arvestussüsteemi edasiarendatud variant, mitte selle alternatiiv.

30. Üks tulemus- ja tekkepõhisele eelarvestamisele üheaegselt üle läinud riikide paradoksaalseid kogemusi on see, et valitsused soovivad muuta riigieelarvet läbipaistvamaks, parandades selleks vastutuse- ja aruandekohustuse mehhanisme, kuid riskivad jätta parlamendi hoopis suuremasse infosegadusse kui kuluartiklite ja kassapõhise eelarve korral. Tekkepõhise eelarvestamise peamiseks kasuks peetakse selle võimet kirjeldada (avalike) teenuste osutamise kõiki kulusid, sh varade amortisatsiooni, tulevikukohustusi ja -nõudeid. Selliste (ühiku)kulude võrdlus on kasulik olukorras, kus kaalutakse võimalusi osa avalike teenuste osutamist (nt koolimajade ülalpidamine) või tugiteenuseid (nt IT-süsteemide arendamine) sisse osta erasektorist. Teisalt on välja toodud sellise eelarvesüsteemi kaldumus õhnestada eelarvedistsipliini. Näiteks toimub kapitalikulude kajastamine eelarves selliselt, et nende finantsmõjud jaotatakse üle pika perioodi tulevikus. Sellega luuakse mulje, et skeem on suhteliselt soodus eelarvekulude mõttes (raha ei tule tervikuna kohe välja maksta).

### Kas teadsite, et

**tekkepõhist eelarvet** koostasid 2007. a maailmas vaid viis riiki: Austraalia, Holland, Taani, Uus-Meremaa ja Ühendkuningriik.

31. Samas näitab kõigi tekkepõhist eelarvestamist rakendavate riikide praktika, et parlament kiidab lisaks tekkepõhisele eelarvele heaks ka kassapõhise eelarve. Seega ei vähene kuidagi info esitamise koormus, mille Rahandusministeerium on välja toonud kui ühe olulise aspekti, miks oleks otstarbekas minna üle tekkepõhisele eelarvestamisele.

### Kas teadsite,

kuidas kajastatakse eelarves valitsusele kuuluvate aktsiate müüki?

Vastus: aktsiate puhul on tegu finantsvaraga, mille muutused kajastatakse finantseerimistehinguna. Aktsiate müügi korral finantsvara väheneb, seega riigieelarve täitmise aruandes kajastatakse müüki finantseerimistehinguna müügihinnas. Riigieelarve tulude-kulude ridadel midagi ei muutu, kuigi reaalselt tekib riigil kassas müügihinna võrra raha juurde.

Riigi majandusaasta koondaruandest leiab finantseerimistehingute aruande osana riigieelarve täitmise aruandest. Aruannet on iseseisvalt mõnevõrra raske mõista, kuna tehingute kohta puuduvad selgitused. Samas antakse konkreetsete tehingute kohta infot ka mujal aruandes.

Kasum või kahjum (ostu- ja müügihinna vahe) kajastatakse raamatupidamise aruannetes, riigieelarve täitmise aruandes see ei kajastu.

32. Kui kassapõhisele infole tugineva eelarve ühe puudusena nimetatakse võimalust manipuleerida kassapõhise infoga, siis sama võimaldab ka tekkepõhine eelarvestamine. N-ö loominguulise raamatupidamise võimalused kasvavad, nt muutes maksuvõlgnevuste või diskontomäärade eeldusi, hinnates ümber varade väärtust või muutes muid eeldusi, mille manipuleerimist on nende tehnilise iseloomu tõttu märksa raskem tuvastada kui kassapõhise info põhjal.

33. Austraalia ja Ühendkuningriigi kogemus näitab, et suur osa parlamendiliikmetest ei saa aru ei tekkepõhisest eelarvest ega ka aruannetest, mistõttu tekitab frustratsiooni kohustus kiita heaks selliselt koostatud dokumente (riigieelarvet ja selle täitmise aruannet)<sup>21</sup>. Teiste riikide kogemus näitab sedagi, et kui ka riigieelarve protsessis seatud eesmärgid on formuleeritud ebamääraselt, väheneb eelarve sisuline informatiivsus veelgi. Võimalus nimetatud eesmärgi mitmeti tõlgendada mõjutab ka parlamendi autoriteetsust, kes seesuguse eelarve seadusena vastu võttis. Seega peaks Riigikogul olema esmalt võimalik veenduda, kas tekke- ja tulemuspõhiselt esitatud riigieelarve loob piisavalt selge pildi ja on seeläbi vastuvõetav, et asendada senist riigieelarve ülesehitust asutuste kaupa majandusliku sisu järgi. Tekkepõhisele eelarvestamisele üle läinud riikide praktika ei ole seni nii ühemõtteliselt positiivne, et asjakohase muudatusega tuleks Eestis kiirustada.

34. Senised majandusaasta tekkepõhise raamatupidamisaruande arutelud Riigikogus on näidanud, et Riigikogu liikmetel napib raamatupidamisteadmisi, et mõista aruannetes sisalduvaid peensusi. Auditi käigus intervjueritud Riigikogu liikmed hindasid Eesti riigieelarve täitmise arvestuse ja aruandluse niivõrd keeruliseks ja ebaotstarbekaks, et selle lihtsustamine (aga ka selgitamine) peaks olema tingimata üheks eelarvekorralduse edasiarendamise prioriteediks.

35. Kui Riigikogule kinnitamiseks esitatavate dokumentide arusaadavus veelgi väheneb, nõrgeneb jätkuvalt ka parlamentaarne kontroll valitsuse tegevuse üle. Tekkepõhise eelarvestamise juurutamine nõuab aega, et korraldada laialdast koolitust ja teha selgitustööd mitte ainult ametnikele, vaid ka parlamendiliikmetele.

### Kas teadsite, et

Soome riik katsetas tulemus-eelarvestamist 1990. aastal kõigepealt kolmes ametis: patendiametis, tolliametis ja maanteeametis. Aasta hiljem lisandus veel viis ametit. Valitsuse otsusega pidid kõik ministeeriumid rakendada tulemusjuhtimist 1995. eelarveaastaks.

### Rahandusministeeriumi suutlikkus reforme vedada ja nende rakendamist toetada on võtmetähtsusega

36. Enamiku riikide praktika näitab, et tulemus- ja tekkepõhise eelarvestamise juurutamine nõuab väga head kompetentsust ja suutlikkust reforme igakülgset toetada. Finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni ettevalmistamisega on seotud vaid väike arv Rahandusministeeriumi ametnikke. Kõigi uute elementide korraga rakendamist ei pruugi Rahandusministeeriumi suhteliselt väike

<sup>21</sup> Bram Scheers, Miekatrien Sterck and Geert Bouckaert (2005), „Lessons from Australian and British Reforms in Results oriented Financial Management”, OECD Journal of Budgeting, Volume 5 – No. 2, lk 7.

meeskond suuta toetada. Ka nõuab muudatuste elluviimine olulisel määral lisatööjõudu teistes ministeeriumides.

## Rahandusministril tuleb eelarvereformi selgitada ja vedada

37. OECD on eelarve läbipaistvuse kriteeriumides pidanud oluliseks rahandusministri aktiivset rolli valitsuse eelarvepoliitika selgitajana (vt lisa A). Ministril on kandev roll reformi selgitamisel nii Riigikogu liikmetele, kolleegidele kui ka avalikkusele. Diskussioon Riigikogu tasandil on võtmetähtsusega, et leppida kokku muudatuste vajaduses, järjekorras ja ajakavas<sup>22</sup>.

**38. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Tutvustada kavandatu kohaselt kõigile Riigikogu fraktsioonidele, rahanduskomisjonile ja eelarve kontrolli erikomisjonile, riigi finantsjuhtimise kontseptsiooni ning selgitada kontseptsiooni rakendusplaani. Konsultatsioon Riigikoguga eesseisvate muudatuste, nende elluviimise strateegia ja tegevuskava üle on äärmiselt oluline, kuna eelarve koostamise põhimõtete reform muudab olulisel määral kogu eelarvestamise funktsiooni, rõhuasetusi ja osapoolte (sh Riigikogu) rolli ja vastutust.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusminister ja Rahandusministeerium on riigi finantsjuhtimise kavandatavate arengusuundade teema aruteluks Riigikogu komisjonide ja fraktsioonidega oma valmisolekut väljendanud ning on komisjonide ja fraktsioonide huvi korral valmis kavandatavaid arengusuundi tutvustama. Riigikoguga konsulteerimine on kahtlemata oluline, arvestades riigi finantsjuhtimise protsessi olulisust ning kavandatud arenduste ulatust ja sellest lähtuvat protsessis osalevate institutsioonide ülesannete võimalikku muutust.

**39. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Algatada konkreetsed toimingud kavandatud tekke- ja tulemuspõhise eelarvestamise katsetamiseks. Leppida kokku kahe kuni kolme ministeeriumiga nende või nende valitsemisala asutuste osalemine katseprojektis ning luua vajalik õiguslik raamistik ning tugistruktuur Rahandusministeeriumis projektide elluviimise toetuseks. Anda Vabariigi Valitsusele ülevaade katseprojektide tulemustest, et oleks võimalik otsustada, kuidas jätkata riigi finantsjuhtimise arendamisega. Kuni katseprojektide lõppemiseni jätkata eelarve koostamist kehtiva riigieelarve seaduse järgi.

**Rahandusministri vastus:** Kooskõlas valitsuskabinetis toimunud riigi finantsjuhtimise arenduskontseptsiooni arutelu tulemustega on Rahandusministeerium vastavalt ka kavandanud toimetada.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontrolli hinnangul ei selgu Vabariigi Valitsuse 21.02.2008. a kabinetinõupidamise protokollis märgitud otsusest, millised peaksid olema järgmised Rahandusministeeriumi sammud riigi finantsjuhtimise arendamisel. Valitsus ei otsustanud, mis ulatuses peaks riigi finantsjuhtimise arendamine lähtuma Rahandusministeeriumi esitatud kontseptsioonist ega esitanud ka oma alternatiivset terviknägemust riigi finantsjuhtimise arengust. Sellises ebamäärases olukorras leiab Riigikontroll, et olemasolevaid probleeme (nt soovitud p-d 84, 93, 106 ja 119) tuleks ja saaks

<sup>22</sup>Valitsuskabinetile aruteluks esitamise ajaks oli jõutud vaid väheste Riigikogu liikmetega arutada „Finantsjuhtimise arendamise kontseptsioonist“ kavandatud arengusuundi.

asuda lahendama kohe. Uuendatud finantsjuhtimise arendamise kava saab Vabariigi Valitsus heaks kiita pärast katseprojektide lõppu.

### Eelarvestamise keskkonna muutlikkus pärsib tõsiselt võetavat keskpikka planeerimist

40. Eestis on riigieelarvete koostamisel järgitud põhimõtet, et jooksva aasta eelarve kulud ei tohiks ületada sama aasta jooksul saadavaid tulusid. Keskpikas perspektiivis hästi toimiv tulemuste ja finantside planeerimine eeldab teatavat stabiilsust ning valitsuse finantsjuhtimise üheks ülesandeks on leida sobiv tasakaal väliskeskkonna muutlikkuse ja poliitikate elluviimiseks vajaliku rahastamise stabiilsuse vahel. Viimaste aastate kiire majanduskasvu tingimustes on riigieelarve tulud nelja aastaga kahekordistumas (vt tabel 3), jõudes 2008. a prognoositud 96,3 miljardi kroonini.<sup>23</sup> Tulude kasvuga on käinud kaasas ka riigieelarve kulude kasv, ulatudes 2008. a riigieelarves 93,6 miljardi kroonini.

**Tabel 3. Riigieelarve konsolideerimata kulude prognoos riigi eelarvestrateegias, võrdlus riigieelarve seadusega ette nähtud kuludega ning tegeliku tulude laekumisega (mld kr)**

Aasta	Riigi eelarve-strateegia (RES)	Aastaeelarve tulud (AE)	AE võrreldes RESiga	AE võrreldes RESiga (%)	Tegelik laekumine
2004	47,7	47,6	-0,1	-0,2	46,7
2005	52,4	53,0	0,6	1,2	55,5
2006	56,2	61,2	5,0	8,9	67,0
2007	72,6	75,9	3,3	4,6	82,1
2008	80,5	96,3	15,8	19,6	pole teada

Allikas: Riigikontrolli Rahandusministeeriumi andmete põhjal

### Riigieelarve tuluprognosisid on ebatäpsed

41. Kui aastatel 2005–2007 oli reegliks, et Rahandusministeeriumi märtsis koostatava riigi eelarvestrateegia (edaspidi ka RES) aluseks oleva tulude prognoosiga võrreldes lisas aastase riigieelarve eelnõu aluseks olev augustikuine tulude prognoos mitu miljardit krooni (protsentuaalselt -0,2 ja 19,6% vahel, vt tabel 3 viies tulp), siis tegelik tulude laekumine oli veelgi parem. Rahandusministeeriumi riigieelarve tulude täpse prognoosimise ülesande keerukust sobib veelgi paremini illustreerima tabel 4. Näiteks erinevad 2004. aastal tehtud prognoos 2008. aastaks ja kolm aastat hiljem, 2007. a tehtud prognoos samaks aastaks 45%!

<sup>23</sup> 2008. a eelarve seaduse järgi

Tabel 4. Riigi eelarvestrateegia raames tehtud tuluprognoside muutus aastatel 2004–2008 (mld krooni)

Riigi eelarve- strateegia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2005–2008	52,3	55,8	58,2	62,5			
2006–2009		58,1	58,8	61,8	67,2		
2007–2010			72,5	80,4	87,2	94,8	
2008–2011				90,6	99,8	109,2	115,9
2009–2012					96,1	106,9	115,1

Allikas: Riigikontroll

42. Käeolev aasta on eelnevatega suures kontrastis. Kui sügisel tehti riigieelarve 96,3 miljardile kroonile, siis 2008. a märtsis koostama hakatud ja juunis vastu võetud lisaeelarve tugineb 90,2 miljardi kroonisele eelarvetulude prognoosile.

43. Tulude prognoosi ebatäpsus iseenesest ei ole planeerimise seisukohast peamine probleem. Planeerimise seisukohast muudab selle probleemiks asjaolu, et valitsus reageerib igale prognoosi muutusele – nii positiivsele kui ka negatiivsele – lisaeelarve koostamisega.

44. Võttes arvesse majanduskeskkonna raskesti prognoositavuse, sellest tuleneva tulude prognoosi ebatäpsuse ja omakorda kogu planeerimiskeskonna ebastabiilsuse, võimendab valitsuse püüd iga-aastast valitsussektori eelarvet tasakaalus hoida keskpika (e RESi) planeerimise probleeme veelgi.<sup>24</sup> Kui tulude ülelaekumine on võimaldanud moodustada reserve, siis nende kasutusele võtmine on valitsussektori eelarvetasakaalu negatiivselt mõjutamata võimatu<sup>25</sup>. Sama kehtib eelmisest aastast ületulevate riigieelarve kulude kohta – ka need mõjutavad valitsussektori eelarvetasakaalu negatiivselt (ületulevate kulude kohta vaata pikemalt p-d 88–93).

45. Reservide loomine ei tööta valitsussektori iga-aastase eelarvetasakaalu hoidmise tingimustes majanduse tsüklilisuse stabilisaatorina. See asjaolu muudab keskpika eelarvestamise väga tundlikuks nii riigieelarve kui ka kohalike omavalitsuste tulude kõikumiste suhtes ja vähendab ministeeriumide jaoks RESi tõsiselt võetavust.

46. Kontseptsioonis sisaldub ettepanek muuta keskpikk eelarveraamistik püsivamaks, kiites RESi heaks Riigikogus kogu valitsuse elueaks. Paraku on selle ettepaneku rakendamine praegust majanduslikku keskkonda ja valitsuse tegelikke finantsjuhtimisotsuseid hinnates ebarealistlik. Kui Riigikogu kinnitaks

<sup>24</sup> Formaalselt on alates aastast 2006 seatud riigi eelarvestrateegiates eesmärgiks keskpikk valitsussektori tasakaal või ülejääk. Eurole üleminekuks nõutavate Maastrichti kriteeriumide täitmiseks ei tohi valitsussektori eelarve puudujääk olla suurem kui 3% riigisisest kogutoodangust just nimelt keskpikas perspektiivis.

<sup>25</sup> Valitsussektori eelarvepositsioon kujuneb ühe aasta tulude ja kulude vahena. Kui tulud ületavad kulusid, on eelarvepositsioon positiivne, kui tulud on kuludest väiksemad, siis negatiivne. Kui kasutusele võetakse reservid ilma neid tuludega tasakaalustamata, mis võib olla majanduse langusperioodil vältimatu (ja tegelikult reservide loomise mõte), suurendab see kulusid ning mõjutab seega valitsussektori eelarvepositsiooni negatiivselt.

### Kas teadsite, et

2007. a IMFi Eestis korraldatud IMFi tegevust reguleeriva dokumendi „Kokkuleppe artiklid” artikkel 5-le vastavust hinnanud eksperdid tõdesid, et positiivsetest lisaeelarvetest tuleks loobuda, kuna need õõnestavad eelarvedistsipliini ning vähendavad võimalust koguda reserve pikaajaliste rahastamisraskustega (rahvastiku vähenemine) toimetulekuks.

tegevusvaldkonnad, nendele seatud strateegilised eesmärgid ja meetmed ning tegevusvaldkondade rahastamise neljaks aastaks, tekiks ilmne vajadus muuta osa neist igal aastal. Sel juhul ei oleks aga olulist erinevust praeguse n-ö rulluvalt koostatava RESi ja uue töökorralduse vahel, v.a vajadus Riigikogult igal aastal muudatusotsust taotlelda.

**47. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Et selgitada, kuidas saaks riigieelarve tulude prognoosimise täpsust ja olemasoleva majandusprognoosi usaldusväärsust parandada, korraldada prognoosi koostamise meetodika hindamine organisatsiooniväliste ekspertide poolt.

**Rahandusministri vastus:** Prognoosimise meetodeid on väga erinevaid ning nende kasutamisel võidakse jõuda erinevate tulemusteni. Enamlevinud on ökonomeetriliste mudelite ja eksperthinnangute kasutamine. Rahandusministeerium kasutab prognoosi koostamisel valdavalt eksperthinnanguid, mille aluseks on majandusteooria, protsesside omavahelised seosed (sh. regressioonimudelite põhjal hinnatud) ning majandusagentide käitumine minevikus ning nende võimalikud arengud tulevikus.

Nõustume, et organisatsiooni väliste ekspertide kaasamine prognoosi koostamisse on otstarbekas. Rahandusministeerium on prognoosi lähtealuseid ja eelduseid ka käesoleval aastal enne prognoosi koostamisega alustamist väliste ekspertidega arutanud ning selguse ja läbipaistvuse huvides prognoosi seletuskirjas ka võrdluse teiste institutsioonide viimaste prognooside esitanud. Nimetatud võrdlus olulisi erinevusi prognooside vahel esile toonud ei ole, mis tõestab ka kasutatud meetodika usaldusväärsust (erinevused reaalsuse ja prognoosi vahel ei tulene puudujääkidest rakendatavas meetodikas).

### **Positiivne lisaeelarve vähendab eelarvekulude läbipaistvust**

**48.** Viimaste aastate hea maksulaekumine on andnud valitsustele võimaluse koostada positiivseid lisaeelarveid. Positiivne lisaeelarve on töötanud n-ö ventiilina, millega vähendatakse survet põhieelarve kuludele: sinna mitterahtuvad kulud kavandatakse sama aasta lisaeelarvesse. Näiteks:

- Vabariigi Valitsuse 18.01.2007. a määruse „Riigiteenistujate töötasustamine 2007. a” järgi kehtestati alates 01.07.2007. a riigiteenistujate palgaastmestikus uued kuupalgamäärad, mille rakendamiseks vajalike kuludega ei olnud 2007. a riigieelarve koostamisel arvestatud ning mis tuli lahendada 2007. a lisaeelarvega. Näiteks eraldati lisaeelarvega Piirivalveametile palgakuludeks 7 ja Politseiametile 22,1 miljonit krooni.

**49.** Seesugune praktika on taunimisväärne, kuna sisuliselt paneb valitsus Riigikogu sundseisu aktsepteerida kulud, mille tegemiseks on tekkinud Vabariigi Valitsuse õigusaktide jõustumise tõttu kohustus.

**50.** Rahandusministeerium tegi Vabariigi Valitsusele 2008. aastal mitmeid palgakorralduslikke ettepanekuid, mille hulgas on ka valitsuskabineti 10.04.2008. a nõupidamisel heakskiidetud põhimõte, et 2009. a eelarve taotlustega samal ajal esitatakse Rahandusministeeriumile ministeeriumide palgaraha jaotamise määruste eelnõud.

**51.** Lisaeelarve suurim probleem seisneb siiski selles, et sellega planeeritakse teadlikult ja ebaseaduslikult kulusid järgmisse eelarveaastasse, rikkudes nii riigieelarve seaduse § 2. Alljärgnevalt kolm näidet 2007. a lisaeelarvest:

- Tartu Ülikooli keemiahoone tehnoloogiliste seadmete ja aparatuuri soetamiseks eraldati 2007. a lisaelarvega 100 miljonit krooni, kuigi lisaelarve vastuvõtmise ajaks oli riigi toel teostatud alles hoone projekteerimine. Seega oli vastav kulu algusest peale planeeritud ülekantavana järgmisse eelarveperioodi.
- Kiirabitöötajate palgakulud 51,9 miljonit krooni planeeriti selgesõnaliselt 2008. aastasse.
- 2008. a riigieelarvesse jäeti planeerimata 17 miljonit krooni tervishoiutöötajatega palgaläbirääkimistel saavutatud kokkuleppe täitmiseks arst-residentide 2008. aasta tasu osas, mis lisati 2007. a lisaelarvesse.

52. Selline eelarvestamise praktika – positiivsed lisaelarved on pigem rutiiniks kui erandiks – vähendab riigieelarve selgust ja kulude jälgitavust ning muudab ministeeriumid planeerimise täpsuse suhtes hooletuks.

53. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Hoiduda positiivse lisaelarve koostamise korral planeerimast kulusid, mille lükkumine järgmisse aastasse on vältimatu või väga tõenäoline.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeerium ei saa kindlasti nõustuda Riigikontrolli väitega, et lisaelarved on olnud ebaseaduslikud ja vastuolus riigieelarve seaduse § 2. Kahetsusväärne on, et Riigikontroll ei ole tutvunud riigieelarve seaduse § 8 lõikega 4 või ei ole sätte olemasoluga väite esitamisel arvestanud. Põhimõtteliselt on aga riigieelarve eelnõude projektide koostamisel sihiks seatud tulude ja kulude ning finantseerimistingute võimalikult täpne planeerimine (ja seega saame põhimõtteliselt esitatud ettepanekuga ka nõustuda), kuid vahendite ülekandmise mahust olulisemaks on seejuures peetud eelduste loomist eelarveliste ressursside sihipäraseks ja võimalikult säästlikuks kasutamiseks, mille tõttu on muu hulgas antud riigiasutustele riigieelarve seaduse kaudu võimalus eelarveaasta jooksul kasutamata jäänud vahendite osaliseks ülekandmiseks järgnevasse eelarveaastasse – seda on riigieelarve seadust vastu võttes toetanud ka Riigikogu.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll ei sea kahtluse alla kulude järgmisse eelarveaastasse ülekandmise seaduslikkust kui sellist, vaid taunib kulutuste teadlikku planeerimist järgmisse eelarveaastasse, mis on vastuolus riigieelarve seaduse aastase iseloomuga. Kulude planeerimine järgmisse eelarveaastasse peab toimuma põhieelarvega, mis teeb Riigikogule otsustamise läbipaistvamaks kui samaliigiliste kulude jagamine põhieelarve ja eelmise aasta lisaelarvest ülekantavate kulude vahel.

54. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Selleks et vältida jooksvaks aastaks eelarves planeerimata kohustuste võtmist, järgida ka edaspidi eelarve koostamisel rahandusministri 11.06.2008. a määrusega nr 13 kehtestatud korda, mille kohaselt oleksid palgaotsuste tegemine ja riigieelarve menetlemise protsess ajaliselt loogilises seoses.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusminister nõustub soovitusega ning on seadnud eesmärgiks palgaotsuste langetamise ja riigieelarve menetlemise protsessi vahelist seost tulevaste aastate tarbeks veelgi parendada.

55. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile koostöös sotsiaalministriga:** Vaadata üle valitsusdelegatsiooni ametiühingutega peetavate kahepoolsete

läbirääkimiste korraldus ja teha vajaduse korral ettepanekud valitsuse korralduste muutmiseks, et läbirääkimistest tulenevate palgaotsuste tegemine sobituks riigieelarve menetlusprotsessiga.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusminister nõustub põhimõtteliselt soovituselga. 2008. aastal sai teostatud ka esimesed konkreetset sammud alustamaks läbirääkimisi järgmise aasta palgakorralduse üle ametiühingutega arvestusega, et oleks võimalik anda sisend õigeaegselt järgmise aasta riigieelarve koostamise protsessi ehk siis palgaküsimusi puudutavad teemad on läbirääkimiste kavas olnud senisest tunduvalt varem. Nii saadeti näiteks ametiühingutele arvamuse andmiseks 2009. aasta töötasustamise määrused juba 2008. aasta juulis.

**Sotsiaalministri vastus:** Sotsiaalministeeriumi roll läbirääkimistel on eranditult koordineeriv. Riigiteenistujate töötasustamise küsimused kuuluvad eelkõige rahandusministeeriumi pädevusse. Riigiteenistujate streigikeeld sõltub eelkõige Justiitsministeeriumi menetletavast avaliku teenistuse seadusest. Sotsiaalministeeriumil puuduvad võimalused neid valdkondi mõjutada, mistõttu oleksime 2008. aasta läbirääkimistel taas ainult vahendaja rollis, sealjuures omamata vähimatki sisulist võimalust kollektiivläbirääkimiste või riigieelarve menetlemise protsesse realselt mõjutada.

Sotsiaalministeeriumi ettepanek Vabariigi Valitsusele on, lähtuvalt eeldusest, et 2008. aasta läbirääkimiste peaküsimuseks saab riigiteenistujate töötasustamine, anda läbirääkimiste juhtimine üle Rahandusministeeriumile. Kui nimetatud ettepanek ei realiseeru, kinnitame, et koordineerime kollektiivläbirääkimisi ja riigieelarve menetlust parimal võimalikul viisil.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll toetab sotsiaalministri ettepanekut, selline lahendus on igati asjakohane ja kooskõlas Rahandusministeeriumi tänase ülesandega koordineerida avaliku teenistuse palgakorraldust.

## Riigieelarve dokumentatsiooni arusaadavust raskendavad asjaolud ja selle parandamise võimalused

56. Lisaks eelnevalt kirjeldatud eelarvestamise mudeli pikaajaliste ja põhimõtteliste muutuste kavandamisele on Riigikontrolli arvates oluline pöörata tähelepanu ka neile võimalustele, millega saab riigieelarve arusaadavust suhteliselt hõlpsasti muuta olemasolevas raamistikus.

### Riigi eelarvestrateegia ei toimi keskpika eelarvestamise raamistikuna

57. Peale igaks aastaks riigieelarve seadusega tulude-kulude<sup>26</sup> kehtestamise on oluline prognoosida nende muutusi keskpikas perspektiivis, et tagada **fiskaalne jätkusuutlikkus** ka järgnevateks aastateks. Pikema kui üheaastase vaate tekitamise eesmärgiks on tagada, et praegu langetatavate poliitikaotsuste kulud hinnataks ka tulevikuks (nt millised on emapalga prognoositavad kulud järgmisel neljal aastal), ning teisalt, et tulevikus rahaliselt jätkusuutmatuteks osutuvaid poliitikaid muudetaks juba praegu (nt riigiametnike eripensionid). Riigi eelarvestrateegia (RES) on just sellist keskpikka vaadet kajastav valitsuse

**Fiskaalne jätkusuutlikkus** – valitsuse rahaline võimekus jätkata olemasolevaid poliitikaid ja mitte vähendada tulevikus finantsvõimalusi uute algatuste läbiviimiseks.

<sup>26</sup> Lisaks finantseerimistingutetele, mis on muutused riigi varades ja kohustustes.



dokument, andes tulemuspõhise ülevaate valitsuse kavatsustest järgnevas neljaks aastaks.

## Riigi eelarvestrateegias saavutatud rahastamise kokkulepped kehtivad vaid lühiajaliselt

**Kulutuste piirsummad** – ministeeriumide kulutuste maksimummäärad, milles lepib kokku Vabariigi Valitsus riigi eelarvestrateegia koostamise käigus ja mis on aluseks aastaelarve eelnõu koostamisele. Piirsummad sisaldavad eelmise perioodi baaskulusid, nende muutuseid ja uusi algatusi.

58. RES, mis tugineb märtsikuisele tuluprognosile, peaks olema aluseks ministeeriumide<sup>27</sup> **kulutuste piirsummade** kindlaksmääramisele, mille põhjal iga minister omakorda planeerib eelarveraha ministeeriumi valitsemisalas seatud strateegiliste ja tegevuseesmärkide kohaselt. Eelpool kirjeldatud planeerimiskeskonna muutlikkuse tõttu see paraku nii ei ole (vt tabel 3 ja 6) ja seepärast on eelarve planeerimise keskne küsimus „Kui palju raha mina riigieelarvest saan?” (sisendid), mitte „Mida ma selle rahaga ära suudan teha?” (väljundid ja tulemused).

59. Aastatel 2004–2007 olid kevadisest prognoosist tulenevad piirsummad RESis sisuliselt garanteeritud kulude maht, millele ministeeriumid kauplesid edukalt lisaks täiendavaid summasid (vt tabel 3). Väljakujunenud praktika on selline, et RESi iga-aastase ülevaatamise käigus alustatakse läbirääkimisi raha üle sisuliselt otsast peale. Veel tänavugi esitasid hooga tulude lisandumisega harjunud ministeeriumid, võrreldes riigi eelarvestrateegiaga aastateks 2008–2011, taotlused täiendava raha eraldamiseks „Riigi eelarvestrateegia 2009–2012” ettevalmistamise raames: 2009. aastaks 14,6 miljardit krooni, 2010. aastaks 19,6 miljardit, 2011. aastal 22,3 miljardit ja 2012. aastal 25 miljardit krooni<sup>28</sup>. 2008. aastal Vabariigi Valitsuse kinnitatud riigi eelarvestrateegias aastateks 2009–2012 puuduvad piirsummad aga sootuks, mis ei võimalda ministeeriumidel saada kindlust planeerimisotsuste tegemiseks isegi mitte ühe aasta (2009. a) perspektiivis.

## Riigieelarve arusaadavuse jaoks on oluline toimunud muudatusi selgitada

60. Kui riigieelarve võimalused kasvavad või kahanevad seoses prognoositust parema või halvema tulude laekumisega, tuleb muutusi läbipaistvuse huvides selgitada ja põhjendada, et informeerida Riigikogu ja avalikkust olulistest asjaoludest ning nende mõjust riigieelarvele.

61. Rahandusministeerium avaldab oma koduleheküljel nii kevad- kui ka sügisprognoosi, milles sisaldub ka võrdlus varasema prognoosi ning teiste institutsioonide prognoosidega. Kuna 2008. a kevadine tuluprognos erines oluliselt 2007. a sügisprognoosist (prognoositi tulude vähenemist 96,3 miljonilt kroonilt 90,1 miljonini), pidi valitsus üle üheksa aasta koostama negatiivse lisaelarve. Suurenenud huvi tingimustes tuli Rahandusministeeriumil jagada rohkelt selgitusi, mh ka Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjonile, kes tundis huvi riigieelarve tulude prognoosi muutumise põhjuste vastu. Seega on nii avalikkusel kui ka Riigikogul piisav võimalus olla majandusprognoosi muudatuste põhjuste ja tagajärgedega kursis. Sellist võimalust pole aga RESi muudatustega tutvumiseks.

<sup>27</sup> Siin ja edaspidi räägitakse lihtsuse huvides ministeeriumidest, kuna põhiseaduslike institutsioonide eelarved ei ole rahaliselt kuigi suured.

<sup>28</sup> Valitsuskabineti 10.04.2008. a materjalid

**Riigieelarve keskpikka vaadet  
esitab valitsus mitmes  
erinevas struktuuris**

**Riigikogul ei ole võimalust anda oma panust riigi eelarvestrateegia koostamiseks**

62. RES on valitsuse täitevkorraldavaks tegevuseks mõeldud töödokument, mida ei pea esitama Riigikogule ega seda temaga arutama. Aastast 2006 esitab valitsus lisaks riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjale Riigikogule ka „Ülevaate majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest“, milles valitsus kirjeldab Riigikogule oma tegevust laiemalt kui vaid aastane eelarve. 2006. ja 2007. a oli asjakohane ülevaade RESiga samas struktuuris. 2007. a muutis valitsus RESi 2008–2011 tegevusvaldkondade struktuuri identseks valitsusliidu programmis sätestatuga, mis tähendab, et kogu valitsuse tegevus on RESis jaotatud 18 poliitikavaldkonnaks. Riigikogule riigieelarve eelnõu seletuskirja osana esitatud ülevaade valitsuse eesmärkide kohta jäi aga samaks eelnevatel aastatel kehtinud struktuuriga, milles oli 47 tegevusvaldkonda (vt tabel 6). Struktuuride erinevuste kohta, sh kuidas teisendada kulud ühest teise, selgitusi ei leia. Arvestades, et RESi üks otstarve on luua raamistik, milles kokku leppida ministeeriumide tegevusvaldkondade kaupa (vt joonis 3, lk 37) esitatud kulutuste piirsummas, tekitab sellest erinevas struktuuris tegevuse ülevaade pigem arusaamatust.

**Riigikogul puudub  
aastaeelarvet menetledes  
ülevaade valitsuse keskpikast  
tegevusplaanist**

63. Riigi eelarvestrateegiasse 2007–2010 planeeriti esmakordselt koos Eesti riigisiseste rahadega ka Euroopa Liidu uuest eelarvest Eestile eraldatavad rahad. Euroopa Liidu käesoleva eelarveperioodi jooksul ehk aastatel 2007–2013 saab Eesti struktuuritoetusi 53,2 miljardit krooni, sellele lisandub muu välisraha. RESis kajastub aastatel 2007–2010 erinevat välisraha 48,6 miljardi krooni ulatuses. Kuna diskussiooni Riigikogus strateegilise tasandi küsimuste üle eelarveraamistikus ei toimu, siis jäi Riigikogu kõrvale ka Euroopa Liidust saadava raha planeerimisest ja valitsus teda toetusraha jaotuse otsustest ka ei teavitanud.

64. Seega ei saa Riigikogu piisavalt varakult, enne aastaeelarve menetlemist, olulist ülevaadet valitsuse keskpikkade tegevusplaanide (poliitikate) kohta. Arutelu Riigikogus riigieelarve strateegilise tasandi küsimuste üle eelarveraamistikus ei toimu. Aastase riigieelarve seaduse menetlemisel vajab Riigikogu teadlike otsuste langetamiseks ka keskpikka eelarvevaadet, mida praegu ei täida riigieelarve eelnõu juurde esitatav „Ülevaade majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest“.

65. Tulemuseelarvestamise rakendamisel on Riigikogu aktiivne osalemine strateegiliste eesmärkide arutelus ning nende üle otsuste tegemisel väga oluline. Kuigi RES on avalik dokument ja sellisena kättesaadav ka Riigikogu liikmetele, oleks Riigikontrolli arvates valitsuse aktiivne selgitustöö RESi tutvustamisel parlamendi liikmetele vajalik muu hulgas ka selleks, et edendada Riigikogu tasandil toimuvat riigieelarve diskussiooni kvaliteeti. Selleks peab aga valitsus suutma oluliselt suurendada RES väärtust keskpika planeerimisdokumendina. Vajadusele RESi Riigikogus arutada ning kinnitada on Rahandusministeerium juhtinud tähelepanu ka finantsjuhtimise kontseptsioonis (vt ka p 18).

**Riigikogul puudub ülevaade riigi eelarve- ja maksupoliitika jätkusuutlikkusest  
pikas perspektiivis**

66. Keskpika eelarvestamise kõrval nähakse OECD riikides olulise riigieelarve läbipaistvust suurendava dokumendina riigi pikaajalise fiskaalse jätkusuutlikkuse aruannet. Fiskaalse jätkusuutlikkuse peamiseks riskideks ja seega suurimateks mõjutajateks on riigi demograafiline olukord, eeskätt madal sündimus ja rahvastiku vananemine ja nendega seotud valitsuse suuremad kuluprogrammid (nt pensionid, sh riigiteenistujate pensionid tulevikus, muud

toetused ja tervishoid). Eesti tingimustes on märkimisväärsed kulud seotud infrastruktuuri mahajäämusega (nt teed, joogi- ja reoveekäitlussüsteemid, energeetika, koolimajad) ning vajadusega olemasolevat jätkusuutlikul alusel majandada.

## Rahandusministeerium esitab pikaajalise ülevaate riigi eelarve- ja maksupoliitika jätkusuutlikkuse kohta piiratud ulatuses

### Kas teadsite, et

Euroopa Komisjoni aruande põhjal leiti, et aastaks 2050 väheneb eaga seotud kulutuste osakaal Eestis 17%-lt SKT-st 14,5%-ni – eeldusel, et valitsuse toonane poliitika jätkub. Samas on teada, et pärast 2012. aastat hakkab tööjõuline elanikkond Eestis järsult vähenema ning pensioniealiste suhe tööealise elanikkonda tõuseb 2025. aastaks praeguselt 23%-lt 31%-ni.

### Kas teadsite, et

OECD kriteeriumide põhjal on heaks tavaks koostada ning avalikustada pikaajalise fiskaalse jätkusuutlikkuse aruanne vähemalt kord 5 aasta jooksul.

Kaks kolmandikku OECD liikmesriikidest avalikustavad selle igal aastal.

67. Eesti õigusaktidega sellise eraldiseisva aruande koostamise kohustust sätestatud ei ole. Kõige pikema perspektiiviga (aastani 2050) vaade riigi oluliste finantskohustuste (sotsiaalhoolekanne, tervishoid ja haridus) kohta on leitav Euroopa Komisjonile esitatavast konvergentsiprogrammist<sup>29</sup>. Samuti on käsitletud fiskaalse jätkusuutlikkuse teemat põgusalt riigi eelarvestrateegias aastateks 2008–2011.

68. Euroopa Komisjon hindas Eesti pikaajalise fiskaalse jätkusuutlikkuse olukorda 2005. aastal avalikustatud aruandes suhteliselt heaks.<sup>30</sup> Riigikogule sellist riigi rahanduse aspekti valitsus ei tutvusta, kuna aastase riigieelarve eelnõu menetlemise käigus keskendub tähelepanu paratamatult lühiajalistele kuludele.

69. Seega oleks Riigikontrolli hinnangul oluline koostada selline aruanne, milles valitsus informeeriks nii Riigikogu kui ka avalikkust asjakohaste prognooside mõjust riigieelarve tuludele ja kuludele lähema 10–15 aasta perspektiivis. Seesuguse aruande põhjal saaks selgemaks, miks valitsusel on tark kasvatada reserve, millal tekib vajadus nende kasutuselevõtuks, miks vältida laenu võtmist või mis kaalutlustel tehakse muid eelarvepoliitilisi otsuseid. Samuti teeks see lihtsamaks igal uuel valitsusel ametisse asumise, kuna aruande perspektiiv ületaks Riigikogu valimiste tsükli pikkust<sup>31</sup>.

70. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Algatada riigieelarve seaduse muudatus, milles sätestatakse Rahandusministeeriumi kohustus koostada pikaajalise fiskaalse jätkusuutlikkuse aruanne, mis sisaldaks rahamahukate (nt seoses kasutusel olevate suurte infrastruktuuri objektidega) poliitikavaldkondade kuluprognosi 10–15 aasta perspektiivis, ning sellise aruande esitamise sagedus ja detailsus.

**Rahandusministri vastus:** Vajadusel on Rahandusministeeriumil võimalik nimetatud aruanne koostada ka ilma riigieelarve seaduse muutmist algatamata – olulisemaks peame analüüside koostamist tulenevalt reaalsest vajadusest, mitte vaid õigusaktidest tuleneva kohustuse tõttu. Rahandusministeeriumi poolt on ka täna hinnatud erinevate poliitikate (fiskaalset) mõju pikaajalises perspektiivis, analüüside tulemusi on osaliselt esitatud ka riigi eelarvestrateegias, majandusprognoosides ja riigieelarve eelnõude seletuskirjades, samuti on analüüside tulemusi kasutatud eelarveläbirääkimiste ja -arutelude protsessis.

<sup>29</sup> Vt uuendatud konvergentsiprogramm 2007, lk 65–67, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication10366\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication10366_et.pdf)

<sup>30</sup> European Commission, “The 2005 projection of the age-related expenditure (2004-50) for the EU-25 Member States: Underlying assumptions and projection methodologies”, European Economy, Special Report No 4/2005.

<sup>31</sup> Osas riikides koostatakse ka spetsiaalne parlamendi valimiste eelne riigi rahanduse ülevaade, et anda ametisse astuvalle valitsusele ettekujutus riigi finantspositsioonist.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigi pikaajalise jätkusuutlikkuse aruande vajadus on püsiv, et Riigikogu ja avalikkus saaksid perioodilise ülevaate riigi tulevikukohustustest. Seega on Riigikontrolli arvates põhjendatud, et kohustus aruannet koostada seadustatakse ega jäeta pelgalt Vabariigi Valitsuse otsustada. Seadustamise kaudu saab määrata kindlaks ka aruande koostamise sageduse, sisuõuded ja koostamise eest vastutava ministri.

## Riigieelarve juurde antavad selgitused ei ava piisavalt kulutuste otstarvet

### Kas teadsite, et

riigieelarve seaduse ülesehituse informatiivsemaks muutmiseks on lisatud kulude allikate veerud, eristatud riigiasutuste vahel tehtavad arveldused, tulud on toodud nende laekumisejärgse asutuse juurde jms.

71. Riigieelarve seadus näeb ette, et Vabariigi Valitsus esitab aastase riigieelarve seaduse eelnõu Riigikogule vähemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust, tavaliselt septembri lõpus. Riigieelarve seadus on traditsiooniline ehk kuluartiklite põhine (kirjeldatakse asutus, kes on õigustatud kulu tegema, kulu liik, nt tegevuskulu, ja limiit). Rahandusminister kehtestab oma määrusega eelarveklassifikaatori, millega sätestatakse tulude, kulude ning finantseerimistingute detailne liigendus. Riigieelarve seadus jaotab kulud kindlaksmääratud, arvestuslikeks ja ülekantavateks kuludeks ning määrab nende kasutamise põhimõtted riigieelarves.

72. Riigieelarve eelnõu juurde käib mahukas seletuskiri (n-õ kollane raamat), mille sisu ja ülesehituse otsustab Rahandusministeerium. Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjale ei kehti üldised õigusaktide vormile ettenähtud normitehnilised nõuded<sup>32</sup>. 2008. a riigieelarve seletuskirjas oli kaks osa: „Ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest“ (vt täpsemalt p 96) ning „2008. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri“.

### Fikseeritud kulusid ei kajastata riigieelarve seletuskirjas

### Kas teadsite, et

OECD liikmesriikide seas korraldatud küsitluse põhjal eristatakse parlamendile esitatavas riigieelarve dokumentatsioonis fikseeritud kulusid uutest algatustest ca 60% riikides

73. Põhiseaduse §-s 116 on kirjas, et Riigikogu ei tohi kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud seadusega. Seetõttu on riigieelarve menetlemise selguse huvides oluline, et seadusandjal oleks võimalik eristada olemasoleva poliitika jätkamise kulusid uutest, mis seonduvad valitsuse poliitika või selle intensiivsuse muutustega. Selliseid kohustuslikke kulusi nimetab Rahandusministeerium fikseeritud kuludeks<sup>33</sup>. Fikseeritud kulud on riigieelarve seaduses defineerimata mõiste, kuid mujal riikides väga levinud n-õ analüütilise kategooriana, mida aastases riigieelarve seaduses ei kasutata, kuid mille abil selgitatakse eelarvekulude struktuuri. Valitsus ei esita Riigikogule ülevaadet fikseeritud kuludest.

74. Fikseeritud kulud on lähtetasemeks uue perioodi riigieelarve tegemisele, võimaldades võrrelda valitsuse ja ministeeriumide välja pakutud uusi algatusi rahalises väljenduses juba võetud kohustustest tulenevate kuludega. Kui valitsuse uued algatused on prioriteetsed olemasolevate poliitikate suhtes ja valitsus ei pea võimalikuks olemasolevatest poliitikatest (või kitsamalt kehtivatest õigusaktidest) tulenevaid rahalisi kohustusi täiel määral täita, tuleb

<sup>32</sup> Kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ ([RT I 1999, 73, 695](#)) ja Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskirjas ([Riigikogu juhatuse otsus nr 59 2001.a 06.03](#)).

<sup>33</sup> Näiteks esitab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele riigi eelarvestrateegia juurde finantstabelid, kus esineb mõiste „fikseeritud kulud“. Riigi eelarvestrateegia aastateks 2009–2012 ettevalmistamise käigus defineeris Rahandusministeerium fikseeritud kulusid kui välistoetuseid, kaasfinantseerimist, toetuste täiendavat riigieelarvelist rahastamist, tuludest sõltuvaid kulusid, seadustest tulenevaid kulusid, rahvusvahelisi kohustusi ja riigisiseseid kohustusi. Definitsioonist ei selgu, kas nt tegevuskulud on samuti fikseeritud kulud või mitte.

muuta õigusakte ja teha seda piisavalt varakult enne eelarveaasta algust, et vastavaid mõjusid oleks võimalik riigieelarve tegemisel arvestada. Alternatiiviks on muuta ootusi avalike teenuste mahu või kvaliteedi suhtes (nt vähem patrullivaid politseinikke või lühemad raamatukogude lahtiolekuajad).

**Suur osa olulistest õigusaktidest ei ole varustatud tulu-kulu analüüsiga**

75. Kõige teravamalt avaldub fikseeritud kuludest avalikult kättesaadava ülevaate puudumise probleem Riigikogu valimiste järgse riigieelarve kokkupanemisel, kuna vastuolu valimislubadustest tulenevate kulude ja seni teostatud poliitikate kulude vahel võib olla märkimisväärne. Valitsemisprogrammi tegevuste ja eesmärkide saavutamise maksumuste ebapiisav kuluanalüüs enne seda, kui valitsuskoalitsioon selle dokumendi heaks kiidab (mis peab toimuma piisavalt enne, kui valitsus võtab vastu uue koalitsiooni esimese riigi eelarvestrateegia), on üks fikseeritud kulude survestamise allikaid. Samuti on teema aktuaalne 2008. a ja järgmist eelarveaastat silmas pidades, kui kulusid tuleb olulises mahus kokku hoida. Kui fikseeritud kulud on selgelt välja toomata, ei pruugi ka Riigikogul ega avalikkusel olla võimalik hinnata, kas tegelikult võidakse teha valitsuskoalitsiooni jaoks prioriteetseid kulusid fikseeritud kulude arvelt. Seega jääb teadmata, milliste funktsioonide või avalike teenuste pealt kavatses valitsus kokku hoida ning milline on kokkuhoiu oodatav mõju nende kvaliteedile ja kättesaadavusele.

76. Fikseeritud kulude esitamata jätmise probleemi juured peituvad aga sügavamal. Ka riigieelarvele olulist mõju avaldavad uued õigusaktide eelnõud ei ole tihti varustatud tulu-kulu analüüsiga. Kui nad seda oleksid, oleks märksa lihtsam kajastada asjakohast infot jooksvalt riigieelarve fikseeritud kulude hulgas. Paraku oli Justiitsministeeriumi hinnangul 10.08.2007. a seisuga e-õiguse infosüsteemis menetluses olnud eelnõudest korrektse mõjude hindamise läbinud vaid ca 30% eelnõudest. Auditi käigus selgus, et Riigikogu 2005. a menetletud ja vastu võetud 126 seadusest puudus 86 seaduse eelnõu seletuskirjas isegi traditsiooniline lause, et seaduse rakendamine ei too (lisa)kulusid riigieelarvele. Siit võib järeldada, et Riigikogul puudub enam kui poolte vastu võetud seaduste puhul otsustamiseks vajalik info selle kohta, milline on nende mõju riigieelarvele.

77. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Algatada riigieelarve seaduse muudatus, millega defineeritakse riigieelarve fikseeritud kulud ja sätestatakse selliste kulude riigieelarve eelnõu seletuskirjas väljatoomise kohustus. Ülevaade fikseeritud kuludest tuleks esitada Riigikogule kujul, mis võimaldab aru saada nende seostest valitsuse poliitikatega (kas asutuste või tegevusvaldkondade ja meetmete kaupa) ning kulukäitritega (st kulude aluseks olevate näitajate ja nende muutustega, nt toetuste, teenuste sihtrühmade suuruse muutus) keskpikas perspektiivis. Tuua riigieelarve eelnõu seletuskirjas välja ning eristada kõik suuremad rahastamismuutused, mis tulenevad valitsuse uutest poliitikatest või poliitikamuudatustest.

**Rahandusministri vastus:** Nõustume vajaduse ja otstarbekusega nimetatud informatsiooni esitamiseks ja oleme ka riigieelarve eelnõude seletuskirjades informatsiooni nii fikseeritud kuludest kui ka uutest algatustest riigieelarves esitanud. Juhime aga tähelepanu asjaolule, et vastavasisulise teabe Riigikogule esitamise eelduseks ei ole riigieelarve seaduse muutmine.

**Riigikontrolli kommentaar:** Senine fikseeritud kulude käsitlus ei loo kindlust, et nendest arusaamine on ühetaoline ja probleemivaba. Veel 2009. a riigieelarve ettevalmistamise käigus valitsuskabinetile esitatud materjalides oli fikseeritud kulude käsitluses mitmetimõistetavusi. Selguse huvides ja manipulatsioonide

**Selgitused riigieelarve seletuskirjas ei ole piisavad ning nende detailsus on ebaühtlane**

vältimiseks, samuti riigieelarve planeerimise parandamiseks tuleks Riigikontrolli arvates fikseeritud kulude käsitlust siiski täpsemalt reglementeerida.

78. Kulude ja tulude liigendamine riigieelarve seaduses on üks riigi finantsjuhtimise võtmeküsimusi. Riigieelarve liigenduse kehtestavad normid ja otsused määravad, kui palju vabadust on kulude tegijatele delegeeritud eelarverahaga ümberkäimiseks. Aastase riigieelarve seaduses on kulude liigendamise detailsus ette nähtud ühest küljest riigieelarve seadusega, teisalt on Vabariigi Valitsuse pädevuses nende täiendav liigendamine, sh soovi korral programmpõhiselt (praktikas eeskätt eraldiste puhul). Nõnda on peetud oluliseks, et 2008. aasta riigieelarve seaduses on näiteks Justiitsministeeriumi valitsemisalas peatükis „Kinnipidamiskohad”, kellele eraldatakse 671,8 miljonit krooni, 1,4 miljonit krooni eraldisi lahti kirjutatud 5 real ja 670,1 miljonit tegevuskulusid ühe reaga.

79. 1999. a muutis Riigikogu riigieelarve seadust nõnda, et tegevuskulude jaotust majandamiskuludeks ja personalikuludeks ei otsusta mitte Riigikogu, vaid Vabariigi Valitsus. Märkimisväärselt lisandunud paindlikkuse varjuküljeks on see, et vähenenud kontroll personalikulude üle teeb valitsusel raskemaks kulude kontrollimise, mis võib olla vajalik näiteks riigiasutuste palgakulude kasvutempo piiramise tingimustes<sup>34</sup>.

80. Riigieelarve juurde kuulvalt seletuskirjalt võiks eeldada, et sisuline selgitus antakse kõigi riigieelarvest tehtavate kulude (sh muudatuste) kohta piisava ja ühtlase detailsusega, et dokumendi lugeja saaks aru, milleks ja kuidas kavatseb valitsus eelarveraha kasutada. Paraku pole see nõnda.

- Näiteks 2008. a riigieelarve eelnõus jao „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium” all on toodud artikkel 15 „Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine”, millega jaotatakse laiali kulusid 2,95 miljardit krooni ulatuses, sh riigiteede hoiuks 2,78 miljardit krooni. Seletuskirjast saame üldise info, et teede ehitusse on kavandatud investeeringud kogumahus 2 778 610 000 krooni, sellest mahukamad projektid on: Ikla–Tallinn–Narva mnt Kukruse–Jõhvi teelõigu rekonstrueerimine, Tallinn–Tartu–Luhamaa maantee ehitus, riigimaanteede remondi koondprojekt. Täiendavaid finantsandmeid objekti kohta leiab investeeringute tabelist. Samas ei ole ca 1,5 mld krooni maksva riigimaanteede remondi koondprojekti kohta täiendavat liigendust või viiteid täiendava info allikatele esitatud.

Kui objektiivsetel põhjustel ei ole kulutuste täpne sisu riigieelarve menetlemisel selge, siis peaks seletuskirjast leidma viiteid, mis ajal ning kust võib leida täpsema info raha kasutamise kohta.

- Teine näide. 2008. a Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala eelarves on ette nähtud 633 miljonit krooni sihtotstarbelise investeeringuna kohalikele omavalitsustele kohalike

---

<sup>34</sup> Nt sisaldub valitsuse tegevusprogrammis punkt, mille kohaselt suurendatakse avaliku sektori palgakulusid üksnes samas tempos nominaalse tootlikkuse kasvuga erasektoris. Uue eesmärgina külmutatatakse ministeeriumite tegevuskulud 2009.–2010. aastaks 2008. a tasemel.

teede korrashoiuks, mis kasvas 46% võrreldes 2007. aasta eelarvega. Seletuskirjas esitatud info selgitab vaid osaliselt summa sellist suurenemist. Selgusetuks jääb, miks eraldati kohalikele teedele suurem summa, kui seadus ette näeb, millise kava alusel raha kulutatakse ja millist tulemust selle raha eest võiks oodata. Kas tõusnud on teede korrashoiustandard või on hooldatavaid teid juurde tulnud või oli hoopis tegemist regionaalpoliitilise eesmärkide täitmisega?

- Kolmas näide. 2007. a riigieelarve seaduse eelnõu ja seletuskirja selgitavad Sotsiaalministeeriumile eraldatavate investeeringute jagunemist, mille hulgas on ka raha ravimivarude soetamiseks, sealhulgas HIVi/AIDSi ravimiteks 21 miljonit krooni. 2007. a lisaelarves kavandati samaks otstarbeks 66 miljonit krooni 2008. a ravimikulude katteks. Kuigi 2008. a riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja investeeringute tabeli selgitustes on viide 2007. a lisaelarve summade kohta (mida menetleti samaaegselt), jäävad siiski vastuseta mitmed olulised küsimused: kas tegelik vajadus on 2008. aastal eelmise aastaga võrreldes märkimisväärselt suurenenud, kas 2007. a oli summa piisav, kuna kasutati ära varem varutud varud, ja kas 2008. a sotsiaalministeeriumi käsutuses olev raha tagab piisavad HIVi/AIDSi ravimite varud.

### Kas teadsite, et

riigieelarve seaduses esitatud koondnumbrite sisu ning tulemus- ja kuluinfo seoste kohta on 2003. aastast alates Rahandusministeeriumis riigieelarve andmete kogumiseks kasutusel veebikeskkond REIS (riigieelarve infosüsteem).

Viimasel paaril aastal on Rahandusministeerium arendanud ka REISi abil kogutud andmete analüüsimise keskkonda REAS (riigieelarve analüüsi süsteem).

81. Seega on praegusel moel seletuskirjast saadav info tihti liialt üldistatud ja valikuline ning pole ka selge, kust ja millal detailsemat infot otsida tuleks. Kui näiteks soovida vastust küsimusele, millistesse valitsuse eesmärkidesse ja milliste kulude ja tuludega panustab Politseiamet, siis sellist vaadet (st vaadet organisatsiooni ja tegevusvaldkonna või meetme eesmärgi vahel) eelarvedokumentatsioon ei ava. Samuti pole võimalik analüüsida, et kui Politseiameti tegevuskulu tõstetakse näiteks 10%, kas siis toimub muudatus ameti tegevuseesmärkides või mitte (sest sellise tasandi infot lihtsalt ei avalikustata). Kui Rahandusministeerium soovib liikuda tulemusinfo põhinevate rahastamisotsuste suunas, tuleks alustada sellise info kogumist ja süstematiseerimist juba praegu.

82. Seletuskirja peaks sisaldama arusaadavat ja selgitusvõimelist infot nii kulude majandusliku sisu põhjendatuse kui ka otstarbe kohta. Selleks et vältida info üksikasjalikku esitamist paberil seletuskirjas, tuleks viidata detailsema info saamise võimalustele. Parema hoomatavuse ning seostatuse nimel on Riigikontrolli arvates mõistlik kasutada infotehnoloogilisi lahendusi (nt riigieelarve infosüsteemi REISi edasiarendusena), mis teeksid asjakohase info kättesaadavaks nt veebipõhises keskkonnas.

83. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Algatada riigieelarve seaduse muudatus, millega reguleeritakse riigieelarve seletuskirja sisuõndused selliselt, et

- oleks tagatud esitatud selgituste ühetaolisus ja info piisav detailsus kõigi valitsemisalade kaupa;
- ühtlustataks seletuskirja ja „Ülevaate riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest“ struktuurid selliselt, et aluseks oleks asutuspõhine vaade, seega välja oleksid toodud asutuste seosed nii kulude kui ka eesmärkide, meetmete jm tegevusinfo.

Seadusemuudatuse ettevalmistuse käigus koostada riigieelarve seletuskirja sisu ja vormi makett ning tutvustada seda Riigikogu rahanduskomisjonile ja riigieelarve kontrolli erikomisjonile. Taotleda seletuskirja vorminõuete osas

kokkulepet, mille alusel valmistada ette riigieelarve seaduse muudatus riigieelarve seletuskirja sisu- ja vorminõuete sätestamiseks.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeerium ei pea otstarbekaks seletuskirja vormistuslike nõuete detailset sätestamist riigieelarve seadusega, sest riigieelarve eelnõule iga-aastaselt koostatav seletuskiri peaks olema kooskõlas vastava aasta eelarve protsessi nüansside ja rõhuasetustega. Eelnevast tulenevalt on mõistlik piisavas ulatuses paindlikkust seletuskirja koostamiseks ka võimaldada. Lisaks eelnevale leiame, et seletuskirja vormistuslike nõuete sätestamine on liigne detailsus seaduses fikseerimiseks.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll toonitab, et riigieelarve seletuskirja kasutusväärtust tõstab see, kui selle ülesehitus ja sisu püsib põhiosas muutumatuna, seega ühest perioodist teise hõlpsasti jälgitavana. Sellest johtuvalt peame oluliseks koostada riigieelarve seletuskirja makett, mis võimaldaks taotleda Riigikogu tasandil kokkulepet selle sisu ja ülesehituse osas (analoogiliselt p-s 101 esitatud soovitusel).

**84. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Kasutada riigieelarve kulude selgitamisel ulatuslikumalt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia lahendusi, mis teevad võimalikuks muidu mahuka ja hajutatud teabe hoomatavamaks esitamise Riigikogu liikmetele ja avalikkusele. Sellised lahendused lubavad kasutajatel luua enda jaoks sobilikke analüütilisi vaateid, muutmata seejuures lähteandmeid.

**Rahandusministri vastus:** Nõustume igati, et infotehnoloogiliste vahendite abil on võimalik mahukat teavet hoomatavamal kujul esitada. Tulenevalt aga kavandatud finantsjuhtimise arenduskontseptsioonist ei pidanud Rahandusministeerium otstarbekaks kulukate IT arenduste teostamist enne, kui kokkulepe riigi finantsjuhtimise arenduste suuna osas langetatud on. Lisaks eelnevale peab arvestama asjaoluga, et standardsete ja püsivate IT lahenduste loomise muudab keerukaks iga-aastaselt oluliselt muutuv (tulenevalt majanduse olukorrast, valitsuse prioriteetidest jms) eelarveprotsess ja sellest tulenevalt muutuvad rõhuasetused seletuskirjas. Vaatamata eelnevale oleme aga ka 2009. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja koostamisel püüdnud seoste ja viidete kaudu seletuskirja tarbijatele mugavamaks muuta; analoogsel eesmärgil töötame ka tulevikus.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll leiab, et olemasolevaid riigieelarve koostamiseks kasutatavat info kogumise süsteemi REIS ja eelarveinfo analüüsimise infosüsteemi REAS tuleks püüda ära kasutada, muutes seal juba sisalduva info kättesaadavaks ning programmid kasutajasõbralikuks. Eelarveprotsess on Eestis olnud pidevas muutuses, millega need süsteemid on kavandatud toime tulema. Kuna nende süsteemide arendamisel on pööratud olulist rõhku ka mittefinantsilise info töötlemisele, peaks seal sisalduv nii andmete sisu kui ka mahu poolest rahuldama nõudmisi sellise teabe järele.

**Rahandusministeeriumis esmakordselt koostatud „Ülevaade 2008. a riigieelarve seadusest” on ebamäärase eesmärgiga dokument**

**85.** 2008. aasta eelarveprotsessis koostas Rahandusministeerium esmakordselt riigieelarve seletuskirja ka pärast riigieelarve seaduse Riigikogus vastuvõtmist. Vastav dokument kannab nimetust „Ülevaade 2008. a riigieelarve seadusest”.

**86.** Tunnustades Rahandusministeeriumi soovi pakkuda ajakohast tegevus- ja tulemusinfot n-õ täiendatud seletuskirja vormis, tekib muudatusi lähemalt uurides siiski küsimus ettevõtmise mõttekusest. Esiteks on nimetatud ülevaate ülevaatlikkus väga vähene, kuna seal ei esitleta mitte ainult olulisemaid Riigikogus tehtud muudatusi võrrelduna riigieelarve eelnõuga, vaid kogu info



seletuskirja põhjalikkusega uuesti. Teiseks on mitmed ministeeriumid muutnud nimetatud ülevaates kas ainult numbrilist osa ilma tegevusinfot uuendamata (nt Sotsiaalministeerium), mis annab tunnistust info uuendamise formaalsest iseloomust, või muutnud tegevusinfo struktuuri (nt Siseministeerium), mis teeb selle võrdlemise eelnõuga võimatuks.

**87. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Kui peetakse vajalikuks „Ülevaadet riigieelarve seadusest” üldse koostada, siis

- määratleda, millist ülesannet täidab nimetatud ülevaade eelarveprotsessis ning milline on selle seos teiste riigieelarve dokumentidega, eelkõige seletuskirja ja valitsuse kinnitatavate ministeeriumite tegevuskavadega;
- täpsustada, kes, kuidas ja kuna selle dokumendi koostab ning kes kinnitab.

**Rahandusministri vastus:** Nii eelarveaastale järgnevatel aastatel riigieelarvete koostamise protsessi huvides kui ka seonduvalt asjaoluga, et riigieelarve ja selle seletuskirja osas tunneb huvi nii meedia, erinevad haridus- ja teadusasutused (sh näiteks üliõpilased uurimustööde jm teostamiseks) kui ka avalikkus laiemas mõistes, sai 2008. aasta riigieelarve osas otstarbekaks peetud jõustunud riigieelarvele vastava seletuskirja avalikustamist. Ülevaade sai koostatud Rahandusministeeriumi poolt seetõttu, et Riigikogus eelarve menetluse käigus Riigikogu kantselei eelnõu seletuskirja seni uuendanud ei ole.

Rahandusministeeriumile teadaolevalt puuduvad õigusaktid, mis keelaksid Rahandusministeeriumil riigieelarve osas avalikkust informeerimast – informatsiooni esitamise vorm ei pea aga tingimata olema õigusaktist tulenev kohustus (samuti ei ole ka kommenteeritud seaduste väljaandeid vastava valdkonna seadusandluses sätestatud).

**Riigikontrolli kommentaar:** Informeerida avalikkust riigieelarve rahaga tehtavast pärast seaduse (sh muudatusettepanekute) heakskiitmist Riigikogus on kahtlemata kaalumist väärt püüe. Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade võiks parandada riigieelarve arusaadavust juhul, kui oleks selge, kuidas vastav dokument koostatakse, sh kindlustatakse sinna tehtavate muutuste ühetaolisus (nt kokkulepe, kas muudetakse vaid riigieelarve seaduse menetlemisest tingitud tekstiosa), ning tehakse muudatused hõlpsasti jälgitavaks. Vastasel korral on tegu pigem infomüraga, mida on parem mitte avaldada.

**Vabariigi Valitsuse eelarvekasutus ei ole paranenud; ülekantavate rahade mõju järgmise aasta eelarvele ei selgitata**

### Ühest eelarveaastast teise üle kantava raha osakaal on suur

88. Alates 2003. aastast võib valitsus kanda ühest eelarveaastast teise kuni 3% eelarvega kinnitatud ja eelarveaasta jooksul kasutamata tegevuskuludest. Täies mahus kuuluvad ülekandmisele kõik riigieelarves ülekantavate kuludena märgitud ja eelarveaasta jooksul kasutamata kulud (tähistatakse aasta eelarve seaduses „ü” tähega). Sellise regulatsiooni eesmärgiks on vähendada läbimõttlemata, vahetult enne eelarveaasta lõppu tehtavate kulutuste hulka. Ülekandmise võimalus lisab asutuste finantsjuhtimisele ka vajalikku paindlikkust.

89. Vaieldamatult positiivne oli valitsuse otsus esitada 2008. aasta riigieelarve seletuskirjas 2006. aastast 2007. aastasse üle tulnud summad.

90. Tabelis 5 on võrreldud ülekantavate kulude suurust riigieelarvega. Võrdlusest selgub, et valitsuse võime kasutada ära riigieelarve raha ei ole

viimaste aastatega paranenud<sup>35</sup>. Aastatega on pidevalt suurenenud ülekantavad summad nii absoluutarvudes kui ka suhtena riigieelarvesse. Osaliselt viitab nimetatud asjaolu sellele, et asutuste eelarvepuhver aastatega suureneb ja järjest rohkem riigieelarve rahast planeeritakse n-ö igaks juhuks. Põhjuseid selleks on mitmeid: ebatäpne planeerimine, viivitused riigihangete tegemisel, prognoositust väiksem töötajate arv ja sellest lähtuv vähene haldussuutlikkus vms. Samas on ebaselge, milliste kulude ülekandmist mis alusel üldse lubatakse, mis on paljuski Rahandusministeeriumi otsustada.

**Tabel 5. Riigieelarves ülekantud summad (mld krooni)**

Aasta	Eelarve (kulud)	Lisaeelarve	Kokku	Järgmise aastasse ülekantud summa	Eelarve alakulutamise määr %
2003	38,76	0,99	39,75	2,31	5,8
2004	47,70	1,03	48,73	2,74	5,6
2005	53,04	1,89	54,94	2,91	5,3
2006	61,42	5,21	66,63	4,79	7,2
2007	74,78	2,66	77,54	5,19	6,7
2008	93,58	-6,13	87,45	-	-

Allikas: Riigikontroll

91. Kui Riigikogu menetleb aasta viimases kvartalis järgmise aasta riigieelarvet, ei ole tal infot selle kohta, kas, kuidas (sh millises ulatuses) ja millise tulemuslikkusega on valitsus kasutanud sel aastal tema käsutusse antud eelarveraha. Sellest tulenevalt ei oska ta hinnata, kas valitsuse esitatud riigieelarve eelnõu on realistlik ka täita.

92. Rahandusministeeriumi hinnangul suurendab ülekantava raha hulka peamiselt aasta lõpus vastuvõetav lisaeelarve, mida ei jõuta lihtsalt samal aastal tegevuse finantseerimiseks kasutusse võtta<sup>36</sup>. Aga ka siis, kui ülekantavatest kuludest lahutada lisaeelarve kulud, on ülekantavate kulude hulk märkimisväärne. On vältimatu, et eelmiste aastate realiseerimata projektide kuhjumine mõjutab täitevvõimu suutlikkust viia ellu uusi tegevusplaane. Paraku puudub avalik teave, mis on kulude ülekandmise põhjused ning millist mõju avaldab see strateegiliste ja tegevuseesmärkide täitmisele. Just sellise info olemasolu aitaks paranda nii eelarve planeerimise täpsust kui ka tulemuste ja raha vahelistest seostest arusaamist.

**93. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Karmistada ülekantava raha kasutamisega seotud õigusakte, piirates eelkõige kulude tähistamist ülekantavatena aastase riigieelarve seaduse planeerimisel, et vältida ühest aastast järgmise kantavate summade ebamõistlikku kasvamist. Võtta senisest

<sup>35</sup> Võrdluseks olgu toodud, et ELi rahade kasutamine paranes aastatel 2004–2006 märgatavalt, keskmiselt 53%-lt 73%-ni.

<sup>36</sup> See asjaolu on täiendav argument positiivsete lisaeelarvete vastu (vt p-d 48–52).

otsustavamalt eelarveläbirääkimistel arvesse ülekantavate summade mõju ning anda riigi majandusaasta koondaruande koosseisus ministeeriumide valitsemisalade kaupa selgitused selle kohta, mille arvel ja miks jääb märkimisväärne osa riigieelarve raha kasutamata.

**Rahandusministri vastus:** Kooskõlas soovitusel nr 53 antud vastusega, on seni vahendite ülekandmise mahust olulisemaks peetud eelduste loomist eelarveliste ressursside sihipäraseks ja võimalikult säästlikuks kasutamiseks (sh nn aastalõpuralli teostamise motivatsiooni vähendamiseks), mille tõttu on muu hulgas antud riigiasutustele riigieelarve seaduse kaudu võimalus eelarveaasta jooksul kasutamata jäänud vahendite osaliseks ülekandmiseks järgnevasse eelarveaastasse. Eelarveliste vahendite ülekandmise regulatsiooni karmistamine on kindlasti võimalik, kuid seda tuleks vaadelda riigi finantsjuhtimise arenduste kui terviku taustal. Tänapäevaste vahendite ülekandmise regulatsiooni karmistamine, ilma alternatiivseid lahendusi võimaldamata, ei pruugi parandada olemasolevat olukorda. Nõustume aga igati soovitusel teemat eelarveläbirääkimistel käsitleda ning oleme seda ka varasematel aastatel teinud, sama planeerime ka edaspidi.

**Riigikontrolli kommentaar:** Oluline on püüda parandada eelarvekulude planeerimise täpsust, mitte õhutada nn aastalõpu kulutuste rallit. Kuigi ülekantavad kulud aasta-aastalt suurenevad, ulatudes 2008. aastal rekordilise 8,9 miljardi kroonini, on ca ühe kümnendiku riigieelarve raha kasutamata jätmise põhjuste kohta info napp. Kui ülekantavate rahade küsimust riigieelarve läbirääkimistel tõsiselt käsitletak, peaks ülekantavate rahade mahud, vähemalt võrreldes kinnitatud riigieelarvega, vähenema. Riigikontroll leiab, et ülekantavate kulude suur maht ei luba viivitada ülekantavate rahade korralduse muutmisega.

**94. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Esitada aastase riigieelarve eelnõu juurde ülevaade jooksva aasta minimaalselt 6 kuu riigieelarve täitmisest (sh mittemaksuliste tulude laekumisest), et Riigikogul oleks ülevaade tõenäolisest riigieelarve täitmise määrast enne uue riigieelarve vastuvõtmist.

**Rahandusministri vastus:** Vastavat informatsiooni on riigieelarve eelnõude seletuskirjades esitatud.

**Riigikontrolli kommentaar:** Tõepoolest, aeg-ajalt on seletuskirjades riigieelarve täitmise kohta info esitatud (nt 2007. a riigieelarve seletuskirjas on info 2005. a riigieelarve täitmise, mitte aga 2006. a riigieelarve 6 kuu täitmise kohta, 2008. a ja 2009. a eelarve seletuskirjades aga täitmise infot üldse ei ole). Sellepärast on veelgi asjakohasem p-s 83 soovitatud eelarve seletuskirja maketi koostamine, et vältida olulise info episoodilist esinemist seletuskirjades.

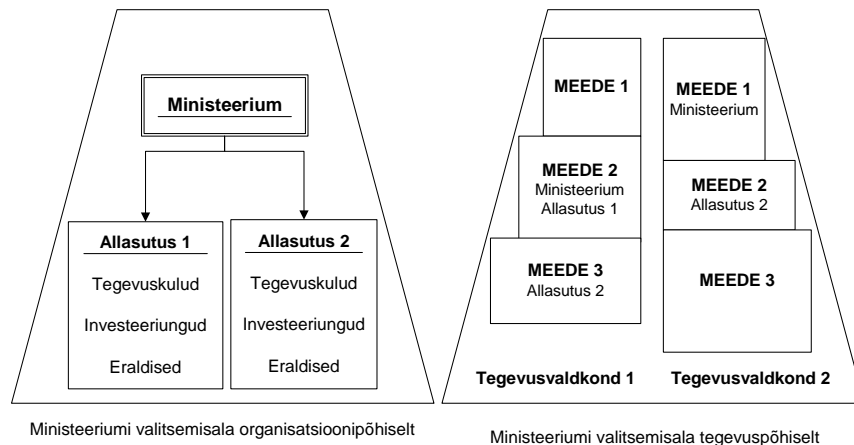
**Riigieelarve programmi-  
põhisust kirjeldab riigieelarve  
seletuskirja juurde koostatav  
„Ülevaade riigi majanduse  
olukorrast ja Vabariigi  
Valitsuse põhieesmärkidest”**

**Tulemuseelarvestamiseks puudub stabiilne programmipõhine struktuur**

95. Alates 2006. aastast esitab valitsus riigieelarve eelnõu juurde lisaks riigieelarve seletuskirjale „Ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest”. Mõlema dokumendi otstarve on selgitada, milleks kulusid teha kavatsetakse, kuid sama sisu edasiandmiseks kasutatakse erinevat struktuuri (vt ka joonis 3)<sup>37</sup>. Seletuskiri ja ülevaade on informatsioonilise tähendusega dokumendid, millest kinnipidamist nõuda ei ole võimalik<sup>38</sup>. Seetõttu taandub diskussioon Riigikogus küsimusele, kes ja kui palju raha saab.

96. Ministeeriumi arengukavas, mis on aluseks RESi koostamisele, kirjeldatakse tegevusvaldkondade kaupa strateegilised eesmärgid, meetmed ja nende maksumused. Sellist struktuuri võib pidada ministeeriumi tegevuse programmipõhiseks kirjelduseks, mis arusaadavuse huvides peaks kajastuma ka aastase riigieelarve selgitustes. Rahandusministeerium on sellise kirjelduse esitanud „Ülevaates riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest”.

**Joonis 3. Ministeeriumi valitsemisala struktuur 2007. a riigieelarve seaduses (ja seaduse seletuskirjas) ning „Ülevaates riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest”**



Allikas: Riigikontroll

**Olemasolev riigieelarve  
programmipõhine struktuur  
vajab korrastamist**

97. Programmipõhine eelarve koostamine seisneb valitsuse tegevuste grupeerimises sellisteks tervikuteks (programmideks), millele seatakse eesmärgid ning mis varustatakse rahanumbritega. Programmipõhise struktuuri puhul pole niivõrd oluline, et programmideks jaotamine järgiks ministeeriumide või asutuste välja kujunenud struktuuri<sup>39</sup>, vaid loogilisi, eesmärgistatavaid tervikvaldkondi, millega saab seostada tehtavad kulud ka siis, kui nendesse panustavad erinevate ministeeriumide valitsemisala asutused. Eelarve programmipõhisus on vundament tulemuseelarvestamisele, st eelarve korraldusele, kus parlament võtab tegevusvaldkondade kaupa vastu riigieelarve.

<sup>37</sup> 2008. aastal ei lange „Riigi eelarvestrateegia 2008–2011” poliitikavaldkonnad kokku 2008. a seletuskirja tegevuste ülevaate struktuuriga, mis raskendab veelgi dokumentidevahelist võrdlust.

<sup>38</sup> Muutus toimuks siis, kui mindaks üle tulemuspõhisele riigieelarvele ja domineerivaks muutuks ministeeriumi valitsemisala tegevuspõhine vaade.

<sup>39</sup> Programmi võivad ellu viia mitu ministeeriumit, kuid sel peaks olema siiski üldvastutaja.

**Juhtimisarvestus** – süsteem meetmete või tegevustega seotud tulude ja kulude eelarvestamiseks ja jälgimiseks

98. Tulemusinfo väärtuslikumaks muutmiseks on oluline, et tegevusvaldkondade ja meetmete rahastamist oleks võimalik aastast aastasse võrrelda. Selleks peab olema tagatud kaks tingimust: valitsuse tegevuse tegevusvaldkondadeks ja meetmeteks jaotamise põhimõtted peavad olema planeerimisprotsessis arusaadavad (st ministeeriumid peavad lähtuma ühetaolisest printsiibist) ning **juhtimisarvestus** peab tagama meetmete maksumuse kohta usaldusväärse info (mis tähendab, et oleks ka selge, kes millise eesmärgi täitmise ja sellega seotud kulude sihipärasuse eest vastutab).

99. Praegune riigieelarve koostamine lähtub ministeeriumi juhtimise põhimõttest, mis tähendab, et ministeerium ise otsustab oma arengukava koostades ja seda muutes tegevusvaldkonnad ja meetmed. RESis kajastuva Vabariigi Valitsuse eelistuse kohaselt on tulemuste juhtimiseks sobilik hoopiski 18-st poliitika valdkonnast koosnev struktuur.<sup>40</sup> Sellest tulenevalt on riigieelarves iga-aastaselt muutunud nii tegevusvaldkondade kui ka meetmete arv ja ülesehituse printsiibid (vt tabel 6), samuti nii eesmärgid kui ka meetmete seotus konkreetse tegevusvaldkonnaga. Konkreetsete asutuse seoseid tegevusvaldkonna strateegiliste eesmärkidega võib riigieelarve ja seletuskirja abil vaid aimata, selget vastutust eelarve täitmise mõttes ei teki. Ometi jaotatakse riigieelarvest raha asutustele, kes tegevusi ellu viies riigieelarve raha kulutavad ning seeläbi ka tulemuste saavutamise eest seisavad.

100. Nagu juba eelnevalt mainitud, ei ole eelarve programmpõhise struktuuri pideva muutumise tõttu võimalik saada võrreldavat ja usaldusväärset tulemusinfot. See pärsib Riigikogu või avalikkuse võimalusi teha järelevalvet valitsuse tegevuse tulemuslikkuse üle. Samuti on probleemne ministeeriumide tegevusvaldkondade arvu ja maksumuste märkimisväärne erinevus (ühest kuueni, sh väikseim ministeeriumi tegevusvaldkond oli Rahandusministeeriumi „Finantspoliitika” 24 mln krooniga, suurim Sotsiaalministeeriumi „Sotsiaalkaitse” tegevusvaldkond 40 mld krooniga, erinevus 1667 korda!), mis annab väga erineva üldistusastmega ülevaate kogu ministeeriumi tegevusest ja seeläbi ka erineva võimaluse sekkuda.

**Tabel 6. Ministeeriumide tegevuse tegevusvaldkondadeks (TV) ja meetmeteks jagunemise muudatused aastatel 2006–2008 (aastase riigieelarve seaduse seletuskirja põhjal)**

Ministeerium	Aasta 2006		Aasta 2007		Aasta 2008	
	TV	Meede	TV	Meede	TV	Meede
Riigikantselei	4	8	5	8	5	8
HTM	6	21	1	23	5	27
JuM	2	17	4	35	4	44
KaM	1	24	1	21	1	10
KeM	1	5	1	6	5	17
KuM	3	9	3	10	3	10
MKM	6	19	6	53	6	23
PõM	3	8	3	10	3	10

<sup>40</sup> Vt 2007. a sõlmitud koalitsioonilepe ja RES 2008–2011

RaM	5	11	4	17	6	28
SiM	7	52	9	38	2	29
SoM	1	14	1	13	1	13
VäM	1	7	1	7	1	7
Põhiseaduslikud institutsioonid	6	7	6	9	6	8
KOKKU	46	202	45	250	48	234

Allikas: Riigikontroll

**101. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Et parandada tulemus-eelarvestamiseks vajalikku programmipõhise eelarvestruktuuri püsivust, esitada Riigikogu rahanduskomisjonile seisukoha võtmiseks valitsuse koostatud tegevusvaldkondade nimistu. Lähtuda riigi eelarvestrateegia ning riigieelarve seletuskirja tulemusvaate koostamisel kooskõlastatud tegevusvaldkondade nimistust. Nimistu muutmise vajaduse korral konsulteerida jooksvalt rahanduskomisjoniga ning leppida kokku nimistu ajakohastamises.

**Rahandusministri vastus:** Rahanduskomisjoni nõusoleku korral on Rahandusministeerium valmis vastavalt Riigikontrolli soovitusele toimetama.

**102. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Täiendada „Ülevaadet riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest” nõnda, et selles sisalduks asutuste kaupa esitatud info kõigi tegevuskavas sätestatud tegevuseesmärkide (sh väljundite) ja kavandatud kulude kohta, seostatuna ministeeriumi tegevusvaldkondade ja strateegiliste eesmärkidega.

**Rahandusministri vastus:** Vastavat informatsiooni on riigieelarve eelnõude seletuskirjades esitatud.

**Riigikontrolli kommentaar:** Kooskõlas käesoleva auditi teiste järelduste ja ettepanekutega peab Riigikontroll oluliseks valitsemisala allasutuse panuse ja vastutuse eristamist valitsemisala eesmärkide saavutamisel. Eeltoodust tulenevalt oli kantud ka soovitus tuua riigieelarve seletuskirjades välja, kuidas üks või teine allasutus oma valitsemisala eesmärkide saavutamisele kaasa aitab, milline on allasutuse osa oodatava tulemuse saavutamisel. Rahandusministeerium on vastanud, et sellist infot on seletuskirjades esitatud. Auditeeritavast perioodist 2004–2007 leidis Riigikontroll sellele osalist kinnitust vaid 2006. a riigieelarve seletuskirjast. Peame oluliseks seda praktikat taas rakendada ning veel kord rõhutada, kui oluline on leppida kokku riigieelarve seletuskirja maketis (vt ka soovitus p-s 83).

**Programmipõhise juhtimisarvestuse kasu ilmneb siis, kui info muutub võrreldavaks**

**103.** Kui riigieelarve programmipõhine struktuur võimaldab hinnata valitsuse tegevuse tulemuslikkust valdkondade kaupa, on teisalt oluline teada ka, millise maksumusega tulemusi saavutatakse. Selleks peab programmipõhist tegevuste kirjeldust toetama vastav juhtimisarvestus. Kuluprogrammide ning nende komponentide (nt meetmete) kulude võrreldavuse saavutamise oluliseks tingimuseks on, et nende jagamine tegevuste vahel ning arvestus toimuks usaldusväärset alusel.

**104.** Rahandusministeerium alustas 2008. aastal projektiga, millega taotletakse, et raamatupidamiskohuslaste raamatupidamises kirjeldataks tehingute, kulukohtade ja meetmete vahelised seosed, mis võimaldavad hinnata

tagantjärele meetmete maksumusi. Eelduseks on see, et ministeeriumid esitavad võrreldavad kulud metoodiliselt ühetaolisel alusel.

**105.** Siingi on täheldatav, et ministeeriumid on aasta sees muutnud tegevusvaldkondade ja meetmete struktuuri<sup>41</sup> ning seetõttu ei saa juhtimisarvestuse alusel raporteerida riigieelarve seletuskirjas toodud tegevusvaldkondade ja meetmete maksumusi. Teisalt on Rahandusministeeriumi juhendmaterjalidele vastukäivalt moodustatud vaid üldkulusid sisalduvaid meetmeid ja koguni tegevusvaldkondi, sh Rahandusministeeriumis<sup>42</sup>. See näitab, et seni pole ministeeriumid veel leidnud sobivat tegevusvaldkondade ja meetmete struktuuri, mis rahuldaks nii ministeeriumisese juhtimisinfo kui ka -välise aruandlusinfo vajadust.

**106. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Koordineerida kuluarvestussüsteemide arendamist ja ühesuguste põhimõtete rakendamist kõigi riigi raamatupidamiskohustuslaste raamatupidamistes. Ministeeriumide finantsjuhtimise parandamiseks koostada ja teha avalikult kättesaadavaks 2008. aasta kohta kokkuvõtte, millised ministeeriumid said hästi hakkama ja millised vajavad juhtimisarvestuse olulist parendamist ning kas meetmete kulude arvestamise süsteem tervikuna toimib ootustele vastavalt.

**Rahandusministri vastus:** Nõustume, soovitus rakendamist peame aga mõistlikuks riigi finantsjuhtimise arenduste üldise protsessi raames.

## Valitsuselt Riigikogule esitatavate aruannete kvaliteet

**107.** Aruandlus on peamine võimalus anda Riigikogule ja avalikkusele teada, kas valitsus on täitnud planeerimisetapis antud lubadused. Kontroll riigieelarve täitmise seaduslikkuse üle riigieelarve täitmise aruande ja sellele antava Riigikontrolli hinnangu vormis on üks parlamentaarse järelevalve peamisi mehhanisme.

### Valitsuse finantsaruandluse kvaliteet on oluliselt paranenud

**108.** Finantsaruandluse roll avalikus sektoris on võimaldada parlamendil ja avalikkusel hinnata, kas kõik avalikud organisatsioonid on nende kätte usaldatud ressursse kasutanud nii, nagu eelarve koostamisel kokku lepiti. Traditsiooniliselt on riigieelarve täitmise aruande sisuks ülevaade kulutustest riigiasutuste kaupa vastavalt riigieelarves sätestatud kulude majanduslikule sisule, kus aastaelarve seadusega määratud limiite ei tohi ületada. Kuni 2004. aastani esitaski Vabariigi Valitsus Riigikogule pelgalt riigieelarve täitmise aruande koos riiklike investeeringute kava täitmise aruande ja mõne lisaga. Aruande informatiivsus eraldivõetuna oli paraku kasin, kuna sellest ei selgunud, milliste eesmärkide poole liikumisele aitasid kulutused kaasa ning missugune oli riigi majanduslik olukord tervikuna (sh ülevaade kohustustest, varadest ja nende muutustest).

<sup>41</sup> Riigieelarve seletuskirjas on kirjeldatud 47 tegevusvaldkonda ja 229 meedet, riigieelarve infosüsteemis 50 ja 246, meetmeandmikus 46 ja 224.

<sup>42</sup> Riigi eelarvestrateegias 2009–2012 on Rahandusministeerium ette näinud tegevusvaldkonna „Valitsemisala organisatsioonid”, mis sisaldab tugifunktsioonide eesmärke, meetmeid ja kuluseid.

**Konsolideeritud aruanne** – majandusüksuse aruanne, mis koosneb üksikutest üksuste aruannetest. Riigi kui terviku raamatupidamise aastaaruanne koosneb ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide (riigiraamatupidamiskohuslaste) raamatupidamise aastaaruannetest.

109. Tekkepõhisele raamatupidamisele üleminek Eestis tegi võimalikuks ja mõttekaks, et Rahandusministeerium koostab riigi majandusaasta koondaruande (edaspidi ka RMKA), mille Vabariigi Valitsus esitab koos Riigikontrolli auditaruandega iga aasta septembris-oktoobris Riigikogule kinnitamiseks. Riigi majandusaasta koondaruanne on üle 300-leheküljeline dokument, mis sisaldab riigi konsolideerimata ja **konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet**, riigieelarve täitmise aruannet ja riigi tegevusaruannet ning lisainfot kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta (vt joonis 4). Riigi majandusaasta aruande esitamine võimaldab Riigikogul kontrollida valitsust ning valitsusel selgitada oma tegevust aruandeaastal<sup>43</sup>. RMKA teiseks eesmärgiks on informeerida finantsturgusid valitsuse eelarvepoliitika distsiplineeritusest ja varade haldamise heaperemehelikkusest, mis mõjutavad valitsuse usaldusväarsust ja seeläbi laenuhinda riigi jaoks.

**Joonis 4. Aruannete konsolideerimine Riigi majandusaasta koondaruandesse**

Avaliku sektori konsolideeritud aruanne			
Valitsussektori konsolideeritud aruanne			
Riigi konsolideeritud aruanne Riigiraamatupidamiskohustuslased (ministeeriumid koos valitsemisalaga ja põhiseaduslikud institutsioonid) Riigi tütarettevõtjad (äriühingud) Riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused Riigi tulundusasutus (Riigimetsa Majandamise Keskus)	+ Kohalikud omavalitsused	+Avalik-õiguslikud juriidilised isikud (va avalikku sektorisse kuuluvad AÕJI-d)	Valitsussektorisse mittekuuluvad AÕJI-d (Eesti Pank Tagatisfond Notarite Koda Audiitorkogu Advokaatuur) Arengufond

Allikas: Riigikontroll

110. Riigiraamatupidamiskohuslane koostab nii raamatupidamise aastaaruande kui ka tegevusaruande. Esimene neist sisaldab ka valitsemisala riigieelarve täitmise aruannet, teine tegevuskava täitmise aruannet.

### **Aruandlus ei anna ülevaadet raha kasutamise tulemuslikkusest**

111. Nagu juba mainitud, on alates 1999. aastast koos riigieelarve protsessiga muutunud ka Riigikogu roll nii eelarve koostamisel kui ka eelarve täitmise kontrollimisel. Ulatuslikuma tulemustest lähtuva eelarvestamise keskkonnas saab Riigikogu oma järelevalvet valitsuse tegevuse üle tugevdada peamiselt järgmisel moel: nõudes valitsuselt paremini püstitatud eesmärgi ja nende elluviimiseks vajalike tegevuste põhjendusi ning ülevaadet eesmärkide seostest rahaga.

<sup>43</sup> Vahel peetakse asjakohase aruande eesmärgiks esitada parlamendile vajalik info uute eelarveliste otsuste tegemiseks, kuid nii RMKA ajastuse, kuid peamiselt selle üldise iseloomu tõttu pole see eesmärk kuigi hästi saavutatav.



**Riigieelarve täitmise aruannet pole asutuse tasandil millegagi võrrelda**

112. RMKAs sisalduv tegevusaruanne on ainus Riigikogule esitatav kirjalik aruanne, milles valitsus kajastab oma eelmise aasta tegevusi ja mõnevõrra ka nende tulemuslikkust.<sup>44</sup> Kuni 2007. aastani ei kinnitanud Vabariigi Valitsus ministeeriumide valitsemisala tegevuskavasid, mistõttu puudus ka tegevusaruande koosseisus olevale tegevuskava täitmise aruandele hinnangu andmiseks alus, st plaan, millega saavutusi võrrelda.

113. Vabariigi Valitsuses kinnitatud ministeeriumi valitsemisala tegevuskavade aluseks on ministeeriumide esitatud enda ja oma valitsemisala riigiasutuste tegevuskavad järgmise eelarveaasta kohta. Kehtivas korralduses ei eristata valitsuse kinnitatud tegevuskavades tulemuste saavutamise eest vahetat vastutajat – valitsemisala riigiasutusi. Olukorras, kus riigieelarve ja selle täitmise aruanne kinnitatakse asutuse kaupa, kuid tegevuskavad ja nende täitmise aruanded (tegevusaruanne riigi majandusaasta koondaruande koosseisus) valitsemisala kaupa, ei ole võimalik hinnata ja siduda asutuste tegevuse tulemuslikkust tema poolt selleks kasutatud rahaga.

**Valitsuse tegevusaruande kvaliteet vajab ühtlustamist**

114. Kui planeerimise etapis toimub riigiasutuste tegevuskavade koondamine valitsemisala tegevuskavaks, siis Riigikogule esitatav valitsuse tegevusaruanne saadakse koguni kahe tasandi aruannete järjestikuse koondamise tulemusena. Esiteks koondavad ministeeriumid oma valitsemisala riigiasutuste tegevuskavade täitmise aruanded ministeeriumi tegevusaruandesse, mille käigus tehakse väljavõtteid olulisemast. Teises etapis koondab Rahandusministeerium ministeeriumide tegevusaruannete põhjal väljavõtteliselt info valitsuse tegevusaruandesse. Seda, mille alusel valik tehakse, ei ole kirjeldatud. Seega on valitsuse tegevusaruanne väga üldistatud koonddokument, millest ei selgu, kui hästi iga konkreetne riigiasutus sai hakkama talle seatud eesmärkide täitmisega, kuidas see aitas kaasa soovitud tulemuste või ühiskondliku mõju saavutamisele ning mis see maksma läks.

115. Ei saa öelda, et sellist infot üldse ei oleks. Ministeeriumide majandusaasta aruande osana avalikustatakse ka tegevusaruanne, mis sisaldab ülevaadet peamistest kordaminekutest möödunud aastal. See info on siiski peamiselt jutustavat laadi ning vähe enesekriitiline.

116. Valitsuse tegevusaruande teiseks oluliseks puuduseks on selle kesine kvaliteet. RMKA koosseisus esitatav tegevusaruanne annab kuigivõrd teada, mida ministeeriumid on teinud strateegiliste eesmärkide poole liikumisel, kuid selle info kvaliteet on varieeruv ja ülevaatlikkus ebaühtlane. Kohati esitab valitsus infot vaid sooritatud tegevuste kohta, teisel ka väljundite kohta, kuid väga harva tulemuste kohta (vt näiteid tabelist 7).

---

<sup>44</sup> Valitsus on viimastel aastatel koostanud ka oma tegevusprogrammi täitmise aruannet .

Tabel 7. Riigi tegevusaruandes esitatud saavutus, seos eesmärgiga ja tulemuse arusaadavus

Ministeerium	Strateegiline eesmärk	Kirjeldatud saavutus 2007. a	Saavutuse olemus (Riigikontrolli kommentaar)
Keskkonnaministeerium	Tagada Eestile omaste taime- ja loomaliikide elujõuliste populatsioonide, nende elupaikade ning looduslike ja poollooduslike koosluste püsimine	Kaitstavate alade pindala ületab 16%. Natura 2000 alade piirid täpsustati kaitsealade, hoiualade ja püsielupaikade piiridega ning esitati Euroopa Komisjonile koos täpsustatud ja liikide ning elupaigatüüpide infoga täiendatud andmebaasiga 2007. a kevadel	Natura alade piiride täpsustamine ja nimetatud info Euroopa Komisjonile esitamine on rahvusvaheline kohustus ja kindlasti vajalik eeldus Natura alade kaitsmisel, kuid ei anna sisulist hinnangut sellele, milline on olnud taime- ja loomaliikide käekäik 2007. aastal. Samuti peab eesmärk silmas ka taime- ja loomaliike, mis asuvad väljaspool Natura ala.
Põllumajandusministeerium	Parandada Eestis toodetava, töödeldava ja tarbitava toidu kvaliteeti.	Elanikkonna toidutekkelistesse nakkushaigustesse haigestumise arv vähenes võrreldes 2006. a 303-lt haigestumiselt 250-ni Loomade ja toidu kontrollimisel tuvastatud nõuetele mittevastavuse arv on vähenenud 3,4%-lt 2006. aastal 2,3 %-le 2007. aastal	Kirjeldatud saavutus iseloomustab eesmärki ja annab võimaluse hinnata ministeeriumi töö tulemust aruandeaastal.
Siseministeerium	Haldussuutlik ja demokraatlik omavalitsuskorraldus Eestis	Kohaliku omavalitsuse üksuste tulude maht on viimaste aastate jooksul suurenenud.	Kirjeldatud saavutus ei iseloomusta kuidagi haldussuutlikkuse ja demokraatia arenguid Eestis, on ajaliselt ebamäärane ning ei sõltu olulises osas Siseministeeriumi tegevusest.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Taastuvate energiaallikate tõhusa kasutamise laiendamine	Taastuvate energiaallikate osakaal suurenes 2006. aastal 1,7%ni, käivitus mitmete uute taastuvelektrijaamade ehitus Uute taastuvenergiaprojektide investeerimisotsuste tegemine	Uute investeeringute tegemine valdkonda võib mõjuda positiivselt taastuvate energiaallikate kasutamisele, kuid seda ei saa garanteerida. Toodud hea mõjuindikaator ei anna infot ministeeriumi tegevuse edukusest aruandeaastal. Samuti puudub täielikult võimalus hinnata taastuvate energiaallikate tõhusat kasutamist.

Allikas: 2006. a Riigi majandusaasta koondaruanne

117. Finantsjuhtimise kontseptsiooni kohaselt<sup>45</sup> peab Rahandusministeerium tegevusaruandes sisalduva tulemusinfo praktiliseks väärtuseks selle kasu uute plaanide tegemisel, sh riigieelarve läbirääkimistel, mille käigus peaks hinnatama või kommenteeritama ministeeriumide ja nende allasutuste möödunud perioodi tulemusi uute rahastamisotsuste langetamise eel. 2008. a riigieelarve läbirääkimiste protokolle läbi vaadates ning intervjuudest rahandusministeeriumi eelarveosakonna kuraatoritega jäi Riigikontrollile silma, et tulemusinfot ressursijaotuse argumenteerimisel praktiliselt ei kasutatud või kasutati pelgalt planeerimisvigade tuvastamiseks.

118. Rahandusministeerium, kes ministeeriumidelt saadava info põhjal valitsuse tegevusaruande koostab, saab koostada just nii hea aruande, kui algmaterjali kvaliteet seda võimaldab. Riigikontrollil jääb üle tõdeda, et tulemusinfo usaldusväärsemaks muutmiseks on vaja, et ministeeriumid ja valitsus hakkaksid nimetatud infosse suhtuma selliselt, et ilmneks selle tegelik kasutusväärtus ja -ulatus. Vastasel korral jääbki info saavutatud tulemuste kohta pelgalt tegevuse ilustatud illustratsiooniks, mitte infoks, mida kasutada ministeeriumi ja selle allasutuste paremaks juhtimiseks.

**119. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Muuta riigiasutuste tegevuse planeerimise korda selliselt, et lisaks ministeeriumile muutuks ka tema allasutustele kohustuslikuks oma tegevuskavade ja nende täitmise aruannete avalikustamine. See võimaldaks aru saada, millised on asutuste tegevuseesmärgid tegevusvaldkondade suhteliselt üldiste strateegiliste eesmärkide raames ehk kuidas üks või teine asutus panustab viimaste saavutamisse.

**Rahandusministri vastus:** Ka kehtiva korra kohaselt on kõigi valitsemisalade tegevuskavad ja nende täitmise aruanded avalikud. Tegevuskavad kinnitatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega ning on seetõttu kättesaadavad muu hulgas ka Riigi Teatajast; tegevuskavade täitmise aruanded on aga osad majandusaasta aruannetest. Riigi finantsjuhtimise edasiste arenduste raames ja seotud õigusaktide muutmise korral hindame kindlasti ka täiendavate avalikustamise kohustuste seadmise ja/või olemasolevate muutmise otstarbekust.

**Riigikontrolli kommentaar:** Tegevuskavade esitamine valitsemisalade kaupa ja ministeeriumite majandusaasta aruanded ei selgita iga asutuse osa tegevusvaldkonnale seatud tulemuste saavutamisel. Strateegilised ning mõjuesmärgid on liiga üldised ning nende saavutamine on pikaajaline. Asutuste tegevuseesmärgid on aga lühema ajaperspektiiviga ning konkreetsemad ja seepärast ka paremini juhitavad. Allasutuste tegevusest täpse ülevaate saamine nii planeerimise kui ka täitmise osas on tulemusjuhtimise seisukohalt väga oluline (vt ka Riigikontrolli kommentaari p-le 102, lk 39).

**120. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Informeerida Vabariigi Valitsust kord aastas ministeeriumide tulemusinfo kvaliteedi hindamise tulemustest.

---

<sup>45</sup> Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon, Rahandusministeerium 2007, lk 31–33

**Rahandusministri vastus:** Tulemusinfo kvaliteedi parendamise võimalusi ja parendamist vajavaid aspekte on seni käsitletud eelarvestrateegia ja eelarveläbirääkimiste protsessides. Viimastel aastatel on eelarveläbirääkimiste protokollid (mis sisaldavad ka kokkuvõtet tulemusinfo alastest aruteludest) ka valitsuskabinetile informatsiooniks esitatud; kokkuvõtte läbirääkimiste tulemustest on esitatud memorandumites. Rahandusministeerium kaalub riigi järgnevate aastate eelarveprotsesside kavandamisel eraldiseisva aruande esitamise otstarbekust.

/allkirjastatud digitaalselt/

Juhani Lemmik  
I auditiosakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning rahandus- ja sotsiaalministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile mitmeid soovitusi. Sotsiaalminister saatis oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 09.10.2008 ja rahandusminister 10.10.2008.

### Üldised kommentaarid

**Rahandusminister:** Lisaks eelnevale esitame mõningad täiendavad ettepanekud aruande täpsustamiseks:

- Lk 4 esimene lõik: „negatiivne lisaelarve” asemel peaks olema „negatiivsed lisaelarved” (1999, 2008).
- Palume tuua viited kõigile esitatud faktidele ja väidetele, nt lk 12 p 20 esimene lause, lk 17 p 33 esimene lause.
- Korrektsuse huvides asendada punktis 57 teises lauses sõna „pikemaajalise” sõnaga „keskpika”.
- Punktis 61 peab olema „suvine prognoos” mitte „sügisprognoos”

**Sotsiaalminister:** Vastuseks Teie kontrolliaruande eelnõus toodud soovitusel (punkt 55) kahepoolsete läbirääkimiste osas ametiühingutega anname teada, et Vabariigi Valitsus peab läbirääkimisi Eesti Ametiühingute Keskliduga (EAKL), peamiselt osaleb läbirääkimistel EAKL-i kuuluv Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liit (ROTAL).

Vastavalt läbirääkimiste aluseks olevale Vabariigi Valitsuse korraldusele on läbirääkimiste eesmärgiks riigiteenistujate sotsiaalsete garantiide ja palgakokkulepete sõlmimine. Vabariigi Valitsuse komisjoni esimeheks on sotsiaalminister ning juhtivministeeriumiks sotsiaalministeerium. Vabariigi Valitsuse komisjoni liikmeteks on sotsiaal-, rahandus-, justiits- ja siseministeeriumi ametnikud.

2007. aastal keskendusid läbirääkimised riigiteenistujate palgatõusule, -astmestikule ja -süsteemile, sisejulgeolekuasutuste palgatõusule, avaliku teenistuse seaduse muutmisele.

2008. aastal on ROTAL-i esitatud peamised nõudmised Vabariigi Valitsusele tõsta riigiteenistujate töötasusid, tagada sisejulgeoleku valdkondade märgatav palgatõus, muuta riigiteenistujate töötasustamine läbipaistvaks ja kaotada riigiteenistujate streigikeeld. Võib eeldada, et sarnaselt 2007. aastale langeb läbirääkimiste raskuskese taas töötasustamise küsimustele. Seda eriti negatiivse riigieelarve valguses.

Riigikontrolli soovitused	Rahandus- ja sotsiaalministri vastused
<p><b>Riigi finantsjuhtimise arendamine</b></p> <p>38. Tutvustada kavandatu kohaselt kõigile Riigikogu fraktsioonidele, rahanduskomisjonile ja eelarve kontrolli erikomisjonile, riigi finantsjuhtimise kontseptsiooni ning selgitada kontseptsiooni rakendusplaani. Konsultatsioon Riigikoguga eesiseivate muudatuste, nende elluviimise strateegia ja tegevuskava üle on äärmiselt oluline, kuna eelarve koostamise põhimõtete reform muudab olulisel määral kogu eelarvestamise funktsiooni, rõhuasetusi ja osapoolte (sh Riigikogu) rolli ja vastutust. (p-d 15–37)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusminister ja Rahandusministeerium on riigi finantsjuhtimise kavandatavate arengusuundade teema aruteluks Riigikogu komisjonide ja fraktsioonidega oma valmisolekut väljendanud ning on komisjonide ja fraktsioonide huvi korral valmis kavandatavaid arengusuundi tutvustama. Riigikoguga konsulteerimine on kahtlemata oluline, arvestades riigi finantsjuhtimise protsessi olulisust ning kavandatud arenduste ulatust ja sellest lähtuvat protsessis osalevate institutsioonide ülesannete võimalikku muutust.</p>
<p>39. Algatada konkreetset toimingut kavandatud tekke- ja tulemuspõhise eelarvestamise katsetamiseks. Leppida kokku kahe kuni kolme ministeeriumiga nende või nende valitsemisala asutuste osalemine katseprojektis ning luua vajalik õiguslik raamistik ning tugistruktuur Rahandusministeeriumis projektide elluviimise toetuseks. Anda Vabariigi Valitsusele ülevaade katseprojektide tulemustest, et oleks võimalik otsustada, kuidas jätkata riigi finantsjuhtimise arendamisega. Kuni katseprojektide lõppemiseni jätkata eelarve koostamist kehtiva riigieelarve seaduse järgi. (p-d 15–37)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Kooskõlas valitsuskabinetis toimunud riigi finantsjuhtimise arenduskontseptsiooni arutelu tulemustega on Rahandusministeerium vastavalt ka kavandanud toimetada.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontrolli hinnangul ei selgu Vabariigi Valitsuse 21.02.2008. a kabinetiõupidamise protokollis märgitud otsusest, millised peaksid olema järgmised Rahandusministeeriumi sammud riigi finantsjuhtimise arendamisel. Valitsus ei otsustanud, mis ulatuses peaks riigi finantsjuhtimise arendamine lähtuma Rahandusministeeriumi esitatud kontseptsioonist ega esitanud ka oma alternatiivset terviknägemust riigi finantsjuhtimise arengust. Sellises ebamäärases olukorras leiab Riigikontroll, et olemasolevaid probleeme (nt soovitusel p-d 84, 93, 106 ja 119) tuleks ja saaks asuda lahendama kohe. Uuendatud finantsjuhtimise arendamise kava saab Vabariigi Valitsus heaks kiita pärast katseprojektide lõppu.</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandus- ja sotsiaalministri vastused
<p><b>Riigieelarve planeerimise keskkonna tasakaalustamine</b></p> <p>47. Et selgitada, kuidas saaks riigieelarve tulude prognoosimise täpsust ja olemasoleva majandusprognoosi usaldusväärsust parandada, korraldada prognoosi koostamise meetodika hindamine organisatsiooniväliste ekspertide poolt. (p-d 40–46)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Prognoosimise meetodeid on väga erinevaid ning nende kasutamisel võidakse jõuda erinevate tulemusteni. Enamlevinud on ökonomeetriliste mudelite ja eksperthinnangute kasutamine. Rahandusministeerium kasutab prognoosi koostamisel valdavalt eksperthinnanguid, mille aluseks on majandusteooria, protsesside omavahelised seosed (sh. regressioonimudelite põhjal hinnatud) ning majandusagentide käitumine minevikus ning nende võimalikud arengud tulevikus.</p> <p>Nõustume, et organisatsiooni välise ekspertide kaasamine prognoosi koostamisse on otstarbekas. Rahandusministeerium on prognoosi lähtealuseid ja eelduseid ka käesoleval aastal enne prognoosi koostamisega alustamist välise ekspertidega arutanud ning selguse ja läbipaistvuse huvides prognoosi seletuskirjas ka võrdluse teiste institutsioonide viimaste prognooside esitanud. Nimetatud võrdlus olulisi erinevusi prognooside vahel esile toonud ei ole, mis tõestab ka kasutatud meetodika usaldusväärsust (erinevused reaalsuse ja prognoosi vahel ei tulene puudujääkidest rakendatavas meetodikas).</p>
<p>53. Hoiduda positiivse lisaelarve koostamise korral planeerimast kulusid, mille lükkumine järgmisse aastasse on vältimatu või väga tõenäoline. (p-d 48–52)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusministeerium ei saa kindlasti nõustuda Riigikontrolli väitega, et lisaelarved on olnud ebaseaduslikud ja vastuolus riigieelarve seaduse § 2. Kahetsusväärne on, et Riigikontroll ei ole tutvunud riigieelarve seaduse § 8 lõikega 4 või ei ole sätte olemasoluga väite esitamisel arvestanud.</p> <p>Põhimõtteliselt on aga riigieelarve eelnõude projektide koostamisel sihiks seatud tulude ja kulude ning finantseerimistingute võimalikult täpne planeerimine (ja seega saame põhimõtteliselt esitatud ettepanekuga ka nõustuda), kuid vahendite ülekandmise mahust olulisemaks on seejuures peetud eelduste loomist eelarveliste ressursside sihipäraseks ja võimalikult säästlikuks kasutamiseks, mille tõttu on muu hulgas antud riigiasutustele riigieelarve seaduse kaudu võimalus eelarveaasta jooksul kasutamata jäänud vahendite osaliseks ülekandmiseks järgnevasse eelarveaastasse – seda on riigieelarve seadust vastu võttes toetanud ka Riigikogu.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll ei sea kahtluse alla kulude järgmise eelarveaastasse ülekandmise seaduslikkust kui sellist, vaid taunib kulutuste teadlikku planeerimist järgmisse eelarveaastasse, mis on vastuolus riigieelarve seaduse aastase iseloomuga. Kulude planeerimine järgmisse eelarveaastasse peab toimuma põhieelarvega, mis teeb Riigikogule otsustamise läbipaistvamaks kui samaliigiliste kulude jagamine põhieelarve ja eelmise aasta lisaelarvest ülekantavate kulude vahel.</p>
<p>54. Selleks et vältida jooksvaks aastaks eelarves planeerimata kohustuste võtmist, järgida ka edaspidi eelarve koostamisel rahandusministri 11.06.2008. a määrusega nr 13 kehtestatud korda, mille kohaselt oleksid palgaotsuste tegemine ja riigieelarve menetlemise protsess ajaliselt loogilises seoses. (p-d 48–52)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusminister nõustub soovitusega ning on seadnud eesmärgiks palgaotsuste langetamise ja riigieelarve menetlemise protsessi vahelist seost tulevaste aastate tarbeks veelgi parendada.</p>
<p>55. Soovitus rahandusministrile koostöös sotsiaalministriga:</p> <p>Vaadata üle valitsusdelegatsiooni ametiühingutega peetavate kahepoolsete läbirääkimiste korraldus ja teha vajaduse korral ettepanekud valitsuse korralduste muutmiseks, et läbirääkimistest tulenevate palgaotsuste tegemine sobituks riigieelarve menetlusprotsessiga. (p-d 48–52)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusminister nõustub põhimõtteliselt soovitusega. 2008. aastal sai teostatud ka esimesed konkreetset sammud alustamiseks läbirääkimisi järgmise aasta palgakorralduse üle ametiühingutega arvestusega, et oleks võimalik anda sisend õigeaegselt järgmise aasta riigieelarve koostamise protsessi ehk siis palgaküsimusi puudutavad teemad on läbirääkimiste kavas olnud senisest tunduvalt varem. Nii saadeti näiteks ametiühingutele arvamuse andmiseks 2009. aasta töötasustamise määrused juba 2008. aasta juulis.</p> <p><b>Sotsiaalministri vastus:</b></p> <p>Sotsiaalministeeriumi roll läbirääkimistel on eranditult koordineeriv. Riigiteenistujate töötasustamise küsimused kuuluvad eelkõige rahandusministeeriumi pädevusse. Riigiteenistujate streigikeeld sõltub eelkõige Justiitsministeeriumi menetletavast avaliku teenistuse seadusest. Sotsiaalministeeriumil puuduvad võimalused neid valdkondi mõjutada,</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandus- ja sotsiaalministri vastused
	<p>mistõttu oleksime 2008. aasta läbirääkimistel taas ainult vahendaja rollis, sealjuures omamata vähimatki sisulist võimalust kollektiivläbirääkimiste või riigieelarve menetlemise protsesse realselt mõjutada.</p> <p>Sotsiaalministeeriumi ettepanek Vabariigi Valitsusele on, lähtuvalt eeldusest, et 2008. aasta läbirääkimiste peaküsimuseks saab riigiteenistujate töötasustamine, anda läbirääkimiste juhtimine üle Rahandusministeeriumile. Kui nimetatud ettepanek ei realiseeru, kinnitame, et koordineerime kollektiivläbirääkimisi ja riigieelarve menetlust parimal võimalikul viisil.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll toetab sotsiaalministri ettepanekut, selline lahendus on igati asjakohane ja kooskõlas Rahandusministeeriumi tänase ülesandega koordineerida avaliku teenistuse palgakorraldust.</p>
<p><b>Pikaajalise finantsplaneerimise raamistiku parandamine</b></p> <p>70. Algatada riigieelarve seaduse muudatus, milles sätestatakse Rahandusministeeriumi kohustus koostada pikaajalise fiskaalse jätkusuutlikkuse aruanne, mis sisaldaks rahamahukate (nt seoses kasutusel olevate suurte infrastruktuuri objektidega) poliitikavaldkondade kuluprognooosi 10–15 aasta perspektiivis, ning sellise aruande esitamise sagedus ja detailsus. (p-d 66–69)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Vajadusel on Rahandusministeeriumil võimalik nimetatud aruanne koostada ka ilma riigieelarve seaduse muutmist algatamata – olulisemaks peame analüüside koostamist tulenevalt realsest vajadusest, mitte vaid õigusaktidest tuleneva kohustuse tõttu. Rahandusministeeriumi poolt on ka täna hinnatud erinevate poliitikate (fiskaalset) mõju pikaajalises perspektiivis, analüüside tulemusi on osaliselt esitatud ka riigi eelarvestrateegias, majandusprognosides ja riigieelarve eelnõude seletuskirjades, samuti on analüüside tulemusi kasutatud eelarveläbirääkimiste ja -arutelude protsessis.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigi pikaajalise jätkusuutlikkuse aruande vajadus on püsiv, et Riigikogu ja avalikkus saaksid perioodilise ülevaate riigi tulevikukohustustest. Seega on Riigikontrolli arvates põhjendatud, et kohustus aruannet koostada seadustatakse ega jäeta pelgalt Vabariigi Valitsuse otsustada. Seadustamise kaudu saab määrata kindlaks ka aruande koostamise sageduse, sisunõuded ja koostamise eest vastutava ministri.</p>
<p><b>Riigieelarve juurde kuuluvate materjalide selgitusvõime parandamine</b></p> <p>77. Algatada riigieelarve seaduse muudatus, millega defineeritakse riigieelarve fikseeritud kulud ja sätestatakse selliste kulude riigieelarve eelnõu seletuskirjas väljatoomise kohustus. Ülevaade fikseeritud kuludest tuleks esitada Riigikogule kujul, mis võimaldab aru saada nende seostest valitsuse poliitikatega (kas asutuste või tegevusvaldkondade ja meetmete kaupa) ning kulukäituriatega (st kulude aluseks olevate näitajate ja nende muutustega, nt toetuste, teenuste sihtrühmade suuruse muutus) keskpikas perspektiivis. Tuua riigieelarve eelnõu seletuskirjas välja ning eristada kõik suuremad rahastamismuutused, mis tulenevad valitsuse uutest poliitikatest või poliitikamuudatustest. (p-d 71–76)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Nõustume vajaduse ja otstarbekusega nimetatud informatsiooni esitamiseks ja oleme ka riigieelarve eelnõude seletuskirjades informatsiooni nii fikseeritud kuludest kui ka uutest algatustest riigieelarves esitatud. Juhime aga tähelepanu asjaolule, et vastavasisulise teabe Riigikogule esitamise eelduseks ei ole riigieelarve seaduse muutmine.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Senine fikseeritud kulude käsitlus ei loo kindlust, et nendest arusaamine on ühetaoline ja probleemivaba. Veel 2009. a riigieelarve ettevalmistamise käigus valitsuskabinetile esitatud materjalides oli fikseeritud kulude käsitluses mitmetimõistetavusi. Selguse huvides ja manipulatsioonide vältimiseks, samuti riigieelarve planeerimise parandamiseks tuleks Riigikontrolli arvates fikseeritud kulude käsitlust siiski täpsemalt reglementeerida.</p>
<p>83. Algatada riigieelarve seaduse muudatus, millega reguleeritakse riigieelarve seletuskirja sisunõuded selliselt, et</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ oleks tagatud esitatud selgituste ühetaolisus ja info piisav detailsus kõigi valitsemisalade kaupa;</li> <li>▪ ühtlustatakse seletuskirja ja „Ülevaate riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest“ struktuurid selliselt, et aluseks oleks asutustepõhine vaade, seega välja oleksid toodud asutuste seosed nii kulude kui ka eesmärkide, meetmete jm tegevusinfoga.</li> </ul> <p>Seadusemuudatuse ettevalmistuse käigus koostada riigieelarve seletuskirja sisu ja vormi makett ning tutvustada seda Riigikogu</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusministeerium ei pea otstarbekaks seletuskirja vormistuslike nõuete detailset sätestamist riigieelarve seadusega, sest riigieelarve eelnõule iga-aastaselt koostatav seletuskirja peaks olema kooskõlas vastava aasta eelarve protsessi nüansside ja rõhuasetustega. Eelnevast tulenevalt on mõistlik piisavas ulatuses paindlikkust seletuskirja koostamiseks ka võimaldada. Lisaks eelnevale leiame, et seletuskirja vormistuslike nõuete sätestamine on liigne detailsus seaduses fikseerimiseks.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll toonitab, et riigieelarve seletuskirja kasutusväärtust tõstab see, kui selle ülesehitus ja sisu püsib põhiosas muutumatuna, seega ühest perioodist teise hõlpsasti jälgitavana. Sellest johtuvalt peame oluliseks koostada riigieelarve seletuskirja makett, mis võimaldaks taotleda Riigikogu tasandil kokkulepet selle sisu ja ülesehituse osas (analoogiliselt p-s 101 esitatud soovitusel).</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandus- ja sotsiaalministri vastused
<p>rahanduskomisjonile ja riigieelarve kontrolli erikomisjonile. Taotleda seletuskirja vorminõuete osas kokkulepet, mille alusel valmistada ette riigieelarve seaduse muudatus riigieelarve seletuskirja sisu- ja vorminõuete sätestamiseks. (p-d 78–81)</p>	
<p>84. Kasutada riigieelarve kulude selgitamisel ulatuslikumalt info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogia lahendusi, mis teevad võimalikuks muidu mahuka ja hajutatud teabe hoomatavama esitamise Riigikogu liikmetele ja avalikkusele. Sellised lahendused lubavad kasutajatel luua enda jaoks sobilikke analüütilisi vaateid, muutmata seejuures lähteandmeid. (p-d 80–82)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Nõustume igati, et infotehnoloogiliste vahendite abil on võimalik mahukat teavet hoomatavamal kujul esitada. Tulenevalt aga kavandatud finantsjuhtimise arenduskontseptsioonist ei pidanud Rahandusministeerium otstarbekaks kulukate IT arenduste teostamist enne, kui kokkulepe riigi finantsjuhtimise arenduste suuna osas langetatud on. Lisaks eelnevale peab arvestama asjaoluga, et standardsete ja püsivate IT lahenduste loomise muudab keerukaks iga-aastaselt oluliselt muutuv (tulenevalt majanduse olukorrast, valitsuse prioriteetidest jms) eelarveprotsess ja sellest tulenevalt muutuvad rõhuasetused seletuskirjas. Vaatamata eelnevale oleme aga ka 2009. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja koostamisel püüdnud seoste ja viidete kaudu seletuskirja tarbijatele mugavamaks muuta; analoogsel eesmärgil töötame ka tulevikus.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll leiab, et olemasolevaid riigieelarve koostamiseks kasutatavaid info kogumise süsteeme REIS ja eelarveinfo analüüsivõime infosüsteemi REAS tuleks püüda ära kasutada, muutes seal juba sisalduva info kättesaadavaks ning programmid kasutajasõbralikumaks. Eelarveprotsess on Eestis olnud pidevas muutuses, millega need süsteemid on kavandatud toime tulema. Kuna nende süsteemide arendamisel on pööratud olulist rõhku ka mittefinantsilise info töötlemisele, peaks seal sisalduv nii andmete sisu kui ka mahu poolest rahuldama nõudmisi sellise teabe järele.</p>
<p>87. Kui peetakse vajalikuks „Ülevaadet riigieelarve seadusest“ üldse koostada, siis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ määratleda, millist ülesannet täidab nimetatud ülevaade eelarveprotsessis ning milline on selle seos teiste riigieelarve dokumentidega, eelkõige seletuskirja ja valitsuse kinnitatavate ministeeriumite tegevuskavadega;</li> <li>▪ täpsustada, kes, kuidas ja kuna selle dokumendi koostab ning kes kinnitab.</li> </ul> <p>(p-d 85–86)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Nii eelarveaastale järgnevatel aastatel riigieelarvete koostamise protsessi huvides kui ka seonduvalt asjaoluga, et riigieelarve ja selle seletuskirja osas tunneb huvi nii meedia, erinevad haridus- ja teadusasutused (sh näiteks üliõpilased uurimistöõde jm teostamiseks) kui ka avalikkus laiemas mõistes, sai 2008. aasta riigieelarve osas otstarbekaks peetud jõustunud riigieelarvele vastava seletuskirja avalikustamist. Ülevaade sai koostatud Rahandusministeeriumi poolt seetõttu, et Riigikogus eelarve menetluse käigus Riigikogu kantselei eelnõu seletuskirja seni uuendanud ei ole. Rahandusministeeriumile teadaolevalt puuduvad õigusaktid, mis keelaksid Rahandusministeeriumil riigieelarve osas avalikkust informeerimast – informatsiooni esitamise vorm ei pea aga tingimata olema õigusaktist tulenev kohustus (samuti ei ole ka kommenteeritud seaduste väljaandeid vastava valdkonna seadusandluses sätestatud).</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Informeerida avalikkust riigieelarve rahaga tehtavast pärast seaduse (sh muudatusettepanekute) heakskiitmist Riigikogus on kahtlemata väärt püüe. Rahandusministeeriumi koostatud ülevaade võiks parandada riigieelarve arusaadavust juhil, kui oleks selge, kuidas vastav dokument koostatakse, sh kindlustatakse sinna tehtavate muutuste ühetaolisus (nt kokkulepe, kas muudetakse vaid riigieelarve seaduse menetlemisest tingitud tekstiosa), ning tehakse muudatused hõlpsasti jälgitavaks. Vastasel korral on tegu pigem infomüraga, mida on parem mitte avaldada.</p>
<p>93. Karmistada ülekantava raha kasutamiseiga seotud õigusakte, piirates eelkõige kulude tähistamist ülekantavatena aastase riigieelarve seaduse planeerimisel, et vältida ühest aastast järgmisse kantavate summade ebamõistlikku kasvumist. Võtta senisest otsustavamalt eelarveläbirääkimistel arvesse ülekantavate summade mõju ning anda riigi majandusaasta koondaruande koosseisus ministeeriumide valitsemisalade kaupa selgitused selle kohta, mille arvel ja miks jääb märkimisväärne osa riigieelarve raha kasutamata. (p-d 88–92)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Kooskõlas soovitusele nr 53 antud vastusega, on seni vahendite ülekandmise mahust olulisemaks peetud eelduste loomist eelarveliste ressursside sihipäraseks ja võimalikult säästlikuks kasutamiseks (sh nn aastalõpuralli teostamise motivatsiooni vähendamiseks), mille tõttu on muu hulgas antud riigiasutustele riigieelarve seaduse kaudu võimalus eelarveaasta jooksul kasutamata jäänud vahendite osaliseks ülekandmiseks järgnevasse eelarveaastasse. Eelarveliste vahendite ülekandmise regulatsiooni karmistamine on kindlasti võimalik, kuid seda tuleks vaadelda riigi finantsjuhtimise arenduste kui terviku taustal. Tänapäevaste vahendite ülekandmise regulatsiooni karmistamine, ilma alternatiivsete lahendusi võimaldamata, ei pruugi parandada olemasolevat olukorda. Nõustume aga igati soovitusel teemat eelarveläbirääkimistel käsitleda ning oleme seda ka varasematel aastatel teinud, sama planeerime ka edaspidi.</p>



Riigikontrolli soovitus	Rahandus- ja sotsiaalministri vastused
	<p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Oluline on püüda parandada eelarvekulude planeerimise täpsust, mitte õhutada nn aastalõpu kulutuste rallit<sup>19</sup>. Kuigi ülekantavad kulud aasta-aastalt suurenevad, ulatudes 2008. aastal rekordilise 8,9 miljardi kroonini, on ca ühe kümnendiku riigieelarve raha kasutamata jätmise põhjuste kohta info napp. Kui ülekantavate rahade küsimust riigieelarve läbirääkimistel tõsiselt käsitletak, peaks ülekantavate rahade mahud, vähemalt võrreldes kinnitatud riigieelarvega, vähenema. Riigikontroll leiab, et ülekantavate kulude suur maht ei luba viivitada ülekantavate rahade korralduse muutmisega.</p>
<p>94. Esitada aastase riigieelarve eelnõu juurde ülevaade jooksva aasta minimaalselt 6 kuu riigieelarve täitmisest (sh mittemaksuliste tulude laekumisest), et Riigikogul oleks ülevaade tõenäolisest riigieelarve täitmise määrast enne uue riigieelarve vastuvõtmist. (p-d 90–92)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Vastavat informatsiooni on riigieelarve eelnõude seletuskirjades esitatud.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Tõepoolest, aeg-ajalt on seletuskirjades riigieelarve täitmise kohta info esitatud (nt 2007. a riigieelarve seletuskirjas on info 2005. a riigieelarve täitmise, mitte aga 2006. a riigieelarve 6 kuu täitmise kohta, 2008. a ja 2009. a eelarve seletuskirjades aga täitmise infot üldse ei ole). Sellepärast on veelgi asjakohasem p-s 83 soovitatud eelarve seletuskirja maketi koostamine, et vältida olulise info episoodilist esinemist seletuskirjades.</p>
<p><b>Programmpõhise struktuuri informatiivsuse ja stabiilsuse parandamine</b></p> <p>101. Et parandada tulemuseelarvestamiseks vajalikku programmpõhise eelarvestruktuuri püsivust, esitada Riigikogu rahanduskomisjonile seisukoha võtmiseks valitsuse koostatud tegevusvaldkondade nimistu. Lähtuda riigi eelarvestrateegia ning riigieelarve seletuskirja tulemusvaate koostamisel kooskõlastatud tegevusvaldkondade nimistust. Nimistu muutmise vajaduse korral konsulteerida jooksvalt rahanduskomisjoniga ning leppida kokku nimistu ajakohastamises. (p-d 95–100)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Rahanduskomisjoni nõusoleku korral on Rahandusministeerium valmis vastavalt Riigikontrolli soovitusel toimetama.</p>
<p>102. Täiendada „Ülevaadet riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest“ nõnda, et selles sisalduks asutuste kaupa esitatud info kõigi tegevuskavas sätestatud tegevuseesmärkide (sh väljundite) ja kavandatud kulude kohta, seostatuna ministeeriumi tegevusvaldkondade ja strateegiliste eesmärkidega. (p-d 95–100)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Vastavat informatsiooni on riigieelarve eelnõude seletuskirjades esitatud.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Kooskõlas käesoleva auditi teiste järelduste ja ettepanekutega peab Riigikontroll oluliseks valitsemisala allasutuse panuse ja vastutuse eristamist valitsemisala eesmärkide saavutamisel. Eeltoodud tulenevalt oli kantud ka soovitus tuua riigieelarve seletuskirjades välja, kuidas üks või teine allasutus oma valitsemisala eesmärkide saavutamisele kaasa aitab, milline on allasutuse osa oodatava tulemuse saavutamisel. Rahandusministeerium on vastanud, et sellist infot on seletuskirjades esitatud. Auditeeritavast perioodist 2004–2007. a leidis Riigikontroll sellele osalist kinnitust vaid 2006. a riigieelarve seletuskirjast. Peame oluliseks seda praktikast taas kasutada ning veelkord rõhutada, kui oluline on leppida kokku riigieelarve seletuskirja maketi osas (vt ka soovitus p-s 83).</p>
<p>106. Koordineerida kuluarvestussüsteemide arendamist ja ühesuguste põhimõtete rakendamist kõigi riigi raamatupidamis-kohustuslaste raamatupidamistes. Ministeeriumide finantsjuhtimise parandamiseks koostada ja teha avalikult kättesaadavaks 2008. aasta kohta kokkuvõtte, millised ministeeriumid said hästi hakkama ja millised vajavad juhtimisarvestuse olulist parendamist ning kas meetmete kulude arvestamise süsteem tervikuna toimib ootustele vastavalt. (p-d 103–105)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Nõustume, soovitus rakendamist peame aga mõistlikuks riigi finantsjuhtimise arenduste üldise protsessi raames.</p>
<p><b>Tegevusaruandluse parandamine</b></p> <p>119. Muuta riigiasutuste tegevuse planeerimise korda selliselt, et lisaks ministeeriumile muutuks ka tema allasutustele kohustuslikuks oma tegevuskavade ja nende täitmise aruannete</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Ka kehtiva korra kohaselt on kõigi valitsemisalade tegevuskavad ja nende täitmise aruanded avalikud. Tegevuskavad kinnitatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega ning on seetõttu kättesaadavad muu hulgas ka Riigi Teatajast;</p>

Riigikontrolli soovitused	Rahandus- ja sotsiaalministri vastused
<p>avalikustamine. See võimaldaks aru saada, millised on asutuste tegevuseesmärgid tegevusvaldkondade suhteliselt üldiste strateegiliste eesmärkide raames ehk kuidas üks või teine asutus panustab viimaste saavutamisse. (p-d 111–118)</p>	<p>tegevuskavade täitmise aruanded on aga osad majandusaasta aruannetest. Riigi finantsjuhtimise edasiste arenduste raames ja seotud õigusaktide muutmise korral hindame kindlasti ka täiendavate avalikustamise kohustuste seadmise ja/või olemasolevate muutmise otstarbekust.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Tegevuskavade esitamine valitsemisalade kaupa ja ministeeriumite majandusaasta aruanded ei selgita iga asutuse osa tegevusvaldkonnale seatud tulemuste saavutamisel. Strateegilised ning mõjuesmärgid on liiga üldised ning nende saavutamine on pikaajaline. Asutuste tegevuseesmärgid on aga lühema ajaperspektiiviga ning konkreetsemad ja seepärast ka paremini juhitavad. Allasutuste tegevusest täpse ülevaate saamine nii planeerimise kui ka täitmise osas on tulemusjuhtimise seisukohalt väga oluline (vt ka Riigikontrolli kommentaari p-le 102, lk 39).</p>
<p>120. Informeerida Vabariigi Valitsust kord aastas ministeeriumide tulemusinfo kvaliteedi hindamise tulemustest. (p-d 111–118)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Tulemusinfo kvaliteedi parendamise võimalusi ja parendamist vajavaid aspekte on seni käsitletud eelarvestrateegia ja eelarveläbirääkimiste protsessides. Viimastel aastatel on eelarveläbirääkimiste protokollid (mis sisaldavad ka kokkuvõtet tulemusinfo alastest aruteludest) ka valitsuskabinetile informatsiooniks esitatud; kokkuvõtte läbirääkimiste tulemustest on esitatud memorandumites. Rahandusministeerium kaalub riigi järgnevate aastate eelarveprotsesside kavandamisel eraldiseisva aruande esitamise otstarbekust.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi peamised eesmärgid olid järgmised:

- muuta Riigikogu teadlikumaks eelarvestamise olulistest põhimõtetest ja olulistest valikutest Eesti riigi finantsjuhtimise põhimõtete muutmisel;
- muuta nii riigieelarve koostamise kui ka riigieelarve täitmise aruandluse käigus loodav teave kasutatavaks asjakohaste otsuste tegemisel, et paraneks riigieelarve arusaadavus ja eelarveraha kasutamise tõhusus;
- hinnata, kas valitsuselt Riigikogule esitatavatest aruannetest võib aru saada, millele ja kui palju valitsus kulutas ning mil määral saavutati eelarve koostamisel seatud eesmärgid.

Seatud eesmärkide täitmiseks hindas Riigikontroll, kas Riigikogule ning avalikkusele esitatav info riigieelarve ja selle kasutamise kohta võimaldab hinnata riigieelarve kasutamise tulemuslikkust.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmiseks otsiti vastust kahele küsimusele: a) kas riigieelarve dokumentatsioon annab piisavalt selge ja läbipaistva ülevaate Vabariigi Valitsuse kavatsustest järgmisel eelarveaastal ja b) kas eelarve täitmise aruandluses esitatud teave võimaldab hinnata riigieelarve kasutamise tulemuslikkust.

Selge ning arusaadava (sh läbipaistva) riigieelarve eelduseks on järgmiste tingimuste täitmine: 1) on olemas riigieelarve pikaajalist fiskaalset jätkusuutlikkust iseloomustav ülevaade; 2) olemas on rahakasutus ja seatud eesmärgid seostav, stabiilne ning usaldusväärne eelarve keskpikk plaan; 3) on tagatud vähemalt Riigikogu tasemel kaasatus täidesaatva võimu rahastamisplaanide arutellu (minimaalselt keskpikas perspektiivis) ning 4) esitatava eelarve struktuur on stabiilne ning tulemusinfo kvaliteetne.

Sellest loogiliselt tulenevalt on tõhusa järelevalve aluseks info, mis lubab tagantjärele aru saada, millele ja kui palju valitsus raha kulutas. Selle info abil saab järelevalve käigus leida vastuse küsimusele, kas seatud eesmärgid ka täideti. Selleks peab avalikus sektoris toimima kvaliteetne juhtimisarvestus (sh majandusarvestus), mida auditeeritakse (kas sise- või välisaudiitori poolt) nii fiskaalsete kui ka tulemusnäitajate osas.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi perioodiks oli 2004–2007 a.

Põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

- eelarvedokumentide analüüs (riigieelarve seaduse eelnõud ja seletuskirjad; ülevaated vabariigi valitsuse tegevuse eesmärkidest; tegevuskavad, nende täitmise aruanded, riigi tegevusaruanne; ministereeriumide arengukavad; riigi eelarvestrateegiad; investeeringute kavad; ministereeriumi valitsemisala sisesed planeerimis- ja aruandlusdokumendid);
- intervjuud auditeeritavate ja kaasatud isikutega (vt lisa C);
- Eesti ja rahvusvahelise eelarvestamise ning aruandluse alase praktikaga võrdlus, tutvudes erialase kirjandusega, tellides eksperdiarvamuse ning korraldades visiidi Soome Riigikontrolli ning Rahandusministeeriumisse.

**Auditi lõpetamise aeg:**

Auditi toimingud alustati mais 2007 ja lõpetati veebruaris 2008.

**Auditi meeskond:**

Peakontrolör Juhani Lemmik, auditijuht Urmet Lee, audiitor Tiia Niine.

**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 versioon on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSI-2-1.4/08/75.

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 riigi eelarvekorralduse ning aruandluse valdkonnas

### 03.11.1999 – Riigikontrolli arvamus 2000. aasta riigieelarve eelnõu kohta

- Riigieelarve eelnõu ei ole koostatud lähtudes ühtsetest põhimõtetest. Ministeeriumide valitsemisala kulude kajastamises on mitmeid erisusi.

Riigikontroll teeb ettepaneku kohustada Vabariigi Valitsust koostama järgnevad riigieelarve eelnõud selliselt, et kõik kulud oleksid kajastatud ühtsetest põhimõtetest lähtudes.

- Rahvusvahelise Valuutafondi fiskaalse läbipaistvuse koodeksi printsiipide kohaselt peavad eelarves olema kajastatud ka maksukulud.

Riigikontrolli hinnangul peaks läbipaistvuse huvides olema maksukulude (eelarvetulude administreerimiskulud ja maksusoodustused ehk saamatajäänud tulu) sissetoomine sätestatud eelarveseaduse tasemel.

- Riigikontroll peab oluliseks pöörata järgnevatel eelarveperioodidel erilist tähelepanu tulemusjuhtimise elementide rakendamisele avalikus sektoris pilootprojektide kaudu.

### 03.09.2001 – Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2000. aastal

Riigikontrolli soovitus eelarveprotsessi kohta:

- Tõsta Rahandusministeeriumi suutlikust läbi viia poliitikatega seonduvaid tulu-kulu analüüse, hinnata saavutatud tulemusi nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis ning rakendada argumentidena eelarvemenetluses.

### 22.05.2002 – Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamine

- Tulemustasu jaotamise peamisi eesmärgi – motiveerida riigiasutusi saavutama samade ressurssidega paremaid tulemusi – ei ole saavutatud. Riigikontroll on seisukohal, et praegu ei ole Eesti avalik sektor valmis tulemustasu rakendama, sest asutuste oodatavaid tulemusi ei formuleerita riigi eesmärkidest lähtudes ning nende kohta ei koguta infot ega hinnata seda. Samuti ei ole Rahandusministeerium suutnud asutustele pakkuda vajalikul tasemel meetodilist tuge, riigiasutuste endi tulemusjuhtimise alased teadmised ja kogemused on aga puudulikud.
- Riigikontroll tegi rahandusministrile ettepanekud tulemusjuhtimise süsteemi täiendamiseks: seostada üksikisikute tulemused Vabariigi Valitsuse eesmärkidega, kaaluda tegevuskavade kasutamist tulemusjuhtimise peamise instrumendina, mis seostaks eelarve, tulemuspalga ja tulemused. Samuti palusime rahandusministril esitada nägemuse palgakorralduse arengutest ning otsustada tulemustasu maksimise lõpetamine asutustes, kus tulemused ei ole seotud põhitegevusega, on mõõdetamatud, võrreldamatud eelmiste perioodidega ning kus ei eksisteeri toimivat personalihindamise süsteemi ja hästi läbi mõeldud palgakorraldust.
- Riigikontroll soovib Riigikogul kujundada seisukoht, kas ja kui, siis millise detailsusega soovib Riigikogu kinnitada ministeeriumide ja riigiasutuste iga-aastaseid eesmärgi ning hinnata nende täitmist. Seejuures tuleks selgitada ka praegu riigieelarve eelnõu seletuskirja lisana esitatavate tegevuskavade staatus. Üheks võimaluseks ongi neist kujundada tulemusjuhtimise instrument, mis aitaks seostada valitsusasutuste tulemused nii eelarve, riigi strateegiliste eesmärkidega kui ka osaga töötajale välja makstavast palgast.

#### 01.09.2003 – Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2002. aastal

Riigikontrolli soovitusel eelarveprotsessi kohta:

- Planeerimisprotsessi eri osad ja nende väljundiks olevad planeerimisdokumendid – RES, arengukavad, riigiasutuste tegevuskavad ja eelarvetaotlused – peavad moodustama seostatud terviku.
- Ministeeriumidele kohustuslik ja ühtlustatud peaks olema ainult poliitiline ehk ühiskondlike mõjude planeerimine. Riigiasutuste organisatsioonilist arengut puudutavad otsused võiks jätta ministrite ja riigiasutuste juhtide pädevusse.
- RaMist peaks kujunema planeerimis- ja aruandlussüsteemi juurutamise ning toimimise eest vastutav kompetentsuskeskus, mille ülesandeks on peale teiste ministeeriumide tegevuse koordineerimise ka pühendunud eestvedamine ning aktiivne nõustamine (sh hea praktika ja õppetundide kogumine ja levitamine). Tuleks koostada konkreetne rakenduskava, millest nähtub, mis ajaks ja millisele tasemele soovitakse planeerimise ja tegevusaruandlusega jõuda. Samuti on oluline hinnata rakenduskava täitmist ja anda sellest Riigikogule aru.

#### 01.09.2004 – Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal

Riigikontrolli soovitusel eelarveprotsessi kohta:

- Määratleda selgelt, milline on tegevusaruandluse eesmärk ja koht eelarve protsessis.
- Jätkata eelarvestamise ja tegevusaruandluse ideoloogia väljatöötamist, arvestades alljärgnevaga:
  - siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimise korraldusega ning tagada, et tegevusaruandlus annaks ülevaate ministeeriumide tegevusest strateegiliste eesmärkide saavutamisel;
  - kujundada tegevuskavast eelarve planeerimise dokument, mille kaudu toimuks rahaeraldise ning tulemuse seostamine eelarve koostamisel;
  - töötada välja tegevuskava täitmise aruande metoodilised soovitusel, et tagada aruannete ühtlane kvaliteet;
  - alustada mõõdikute väljatöötamist, mida kasutada tulemuste saavutamise hindamisel (sh arvnäitajate kasutamisel tuua võrdlus adekvaatse baasiga, nt eelmise aastaga, kasv protsentides jm).

#### 31.08.2005 – Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2004. aastal

Riigikontrolli soovitusel eelarveprotsessi kohta:

- Pidada tegevusaruandega seotud arengute puhul silmas ka Riigikontrolli 2003. a esitatud tähelepanekuid.
- Riigikontrolli ettepanekud riigi majandusaasta koondaruande ühe osana esitatud tegevusaruande osas on jätkuvalt aktuaalsed.

#### 25.10.2006 – Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal

Riigikontrolli soovitusel eelarveprotsessi kohta:

- Siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimise korraldusega nii, et riigi majandusaasta koondaruandest selguksid ministeeriumide tegevused strateegiliste eesmärkide saavutamisel, saavutatud tulemused ning tegevustele kulunud raha.

16.10.2007 – **Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2006. aastal**

Riigikontrolli soovitused eelarveprotsessi kohta:

- Kahjuks tuleb jällegi tõdeda, et viimastel aastatel tehtud soovitustest on täielikult rakendatud vaid üksikuid.

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

## Lisa A: OECD riigieelarve läbipaistvuse parimad praktikad. Kriteeriumid

### I Eelarve aruanded

#### 1.1. Eelarve

1. Eelarve peaks olema kõikehõlmav, sisaldades kõiki valitsuse tulusid ja kulusid.
2. Valitsuse ettevalmistatud aastaeelarve eelnõu tuleks parlamendile esitada piisavalt vara, et parlamendil oleks põhjalikult aega sellega tutvumiseks. Mingil juhul ei tohiks eelnõu esitada hiljem kui kolm kuud enne eelarveaasta algust.
3. Eelarve või seda selgitavad dokumendid peaksid sisaldama detailseid kommentaare iga tulu- ja kuluprogrammi kohta.
4. Mitte-finantsiline tulemusinfo, sh tulemuseesmärgid, tuleks esitada kuluprogrammide kohta, mille puhul see on praktiline.
5. Riigieelarve peaks olema esitatud keskpikka perspektiivi silmas pidades, mis illustreeriks, kuidas tulud ja kulud muutuvad vähemalt kaks aastat pärast järgmist eelarveaastat. Käesolevas riigieelarve eelnõus peaks sisalduma võrdlus varasematel eelarveaastatel tehtud prognoosidega sama perioodi kohta. Olulisi kõikumisi tuleks selgitada.
6. Iga programmi kaupa tuleks esitada võrdlev info tegelike tulude ja kulude kohta eelmisel aastal ning uuendatud prognoos käesolevaks aastaks. Samuti tuleb esitada sarnane võrdlev info mitte-finantsilise tulemusinfo osas.
7. Tulude ja kulude suuruse kohta, mis kiidetakse heaks seadustega, tuleks informeerimise eesmärgil esitada ülevaade riigieelarves.
8. Kulud tuleks esitada brutonäitajates. Sihtotstarbelised tulud ja kasutajatasud tuleks eraldi ära näidata. Seda tuleks teha vaatamata asjaolule, kas konkreetsed motivatsiooni- või kontrollisüsteemid lubavad osa või kogu tulu jätta neid koguvale asutusele.
9. Kulud tuleks klassifitseerida administratiivselt (üksuste kaupa, nt ministeerium, amet). Täiendav info kulude klassifitseerimiseks majandusliku sisu või funktsionaalse kategooria alusel tuleks samuti esitada.
10. Enne riigieelarve esitamist väljastatav ülevaade soodustab diskussiooni eelarve kogunumbrite ja nende seoste üle majanduse olukorraga. Asjakohane materjal tuleks välja anda mitte hiljem kui kuu aega enne riigieelarve eelnõu tutvustamist.
11. Eelarve-eelne aruanne peaks näitama valitsuse pikaajalisi eesmarke eelolevaks eelarveaastaks ja kaheks järgnevaks eelarveaastaks. Selles peaks esitatama riigieelarve kogutulude, -kulude, fiskaalse taaskaalu (ülejääk, defitsiit) ja valitsuse võlakoormuse näitajad.

#### 1.2. Igakuised aruanded

1. Igakuised aruanded peaksid näitama eelarve täitmise seis. Asjakohased aruanded tuleks avalikustada igale kuule järgneva nelja nädala jooksul.
2. Igakuised aruanded peaksid sisaldama andmeid tulude ja kulude osas kuu kaupa ning ka aasta algusest arvestatuna, mida peaks võrdlema varem prognoosituga samadeks perioodideks. Aasta jooksul tehtavad muudatused prognoosis peavad olema eristatud.



3. Igakuised aruanded peavad olema lisaks numbrilisele infole varustatud vajalike kommentaaridega ja põhjalike selgitustega, kui erinevus prognoosituga osutub märkimisväärseks.
4. Kulud tuleks aruannetes klassifitseerida administratiivselt (üksuste kaupa, nt ministeerium, amet). Täiendav info kulude klassifitseerimiseks majandusliku sisu või funktsionaalse kategooria alusel tuleks samuti esitada.
5. Igakuised aruanded või neid selgitavad dokumendid peaksid hõlmama ka infot valitsuse laenutegevuse kohta.

### 1.3. Poolaasta aruanded

1. Poolaastaruanne annab tervikliku ülevaate eelarve täitmisest, sh prognoosi eelarve täitmise kohta käesolevaks eelarveaastaks ja järgmiseks kaheks eelarveaastaks. Aruanne peaks valmima kuue nädala jooksul poolaasta lõppemisest. Riigieelarve aluseks olevad majanduslikud eeldused tuleks üle vaadata ja võimalike muutuste mõju eelarvele välja tuua. Teiste valitsuse otsuste mõju või muude olude muutus, millel võib olla materiaalne mõju eelarvele, tuleks samuti välja tuua.
2. Poolaasta aruanne peaks sisaldama üldist kokkuvõtet valitsuse finantsvaradest ja -kohustustest, mitte-finantsvaradest ja pensionikohustustest.

### 1.4. Aastaruanded

1. Valitsuse aastalõpuaruanne on peamine vastutuslik dokument. Aruanne peab olema auditeeritud kõrgema kontrolliasutuse poolt ja see tuleks avalikustada kuue kuu jooksul peale eelarveaasta lõppu.
2. Aastaruanne näitab tegelike tulude ja kulude koosõla Parlamendi poolt kinnitatud eelarvega. Kõik aasta jooksul tehtud muudatused algsesse eelarvesse tuleb eristada.
3. Aastaruanne või seda selgitavad dokumendid peaksid sisaldama ka mitte-finantsilist tulemusinformatsiooni, sh võrdlust seatud eesmärkide ja tegelikult saavutatute vahel.
4. Aastaruanne peaks sisaldama ka eelmise aasta tulude ja kulude ning tulemusinformatsiooni, et luua vajalikud võrdlused.
5. Kulud tuleks esitada bruto näitajates. Sihtotstarbelised tulud ja kasutajatasud tuleks eraldi ära näidata.
6. Kulud tuleks aruannetes klassifitseerida administratiivselt (üksuste kaupa, nt ministeerium, amet). Täiendav informatsioon kulude klassifitseerimiseks majandusliku sisu või funktsionaalse kategooria alusel tuleks samuti esitada.
7. Aastaruanne peaks sisaldama üldist kokkuvõtet valitsuse finantsvaradest ja -kohustustest, mitte-finantsvaradest ja pensionikohustustest.

### 1.5. Valimiste-eelne aruanne

1. Valimiste-eelne aruanne näitab üldist valitsuse rahaasjade seisuhetult enne valimisi. Sellega informeeritakse valijaskonda ning hoogustatakse avalikku arutelu.

2. Valimiste-eelse aruande tegemise võimalikkus ja selle erinevused sõltuvad riigikorraldusest ning valimispraktikast. Aruannet ei tohiks esitada hiljem kui kaks nädalat enne valimisi.
3. Aruanne peaks sisaldama infot samas lõikes, milles esitatakse poolaasta aruandeid.
4. Aastaruanne peaks sisaldama üldist kokkuvõtet valitsuse finantsvaradest ja -kohustustest, mitte-finantsvaradest ja pensionikohustustest.

#### 1.6. Pikaajalised aruanded

1. Pikaajalisi arenguid kajastavas aruandes hinnatakse valitsuse elluviidavate poliitikate pikaajalist jätkusuutlikkust. Asjakohane aruanne tuleks avaldada vähemalt kord viie aasta jooksul või kui tehakse märkimisväärseid muudatusi tulu- või kuluprogrammides.
2. Pikaajalisi arenguid kajastavas aruandes tuleks hinnata, kuidas mõjutavad eelarvet järgneva 10–40 aasta jooksul demograafilised muutused (rahvastiku vananemine) või muud pikaajalised võimalikud arengud.
3. Välja selgitada ning avaldada tuleks pikaajalist arengut mõjutavad peamised tegurid ning võimalikud arengutsenaariumid.

## II Eelarvearuannete eriosad

### 2.1. Majanduslikud eeldused

1. Eelarve aluseks olevate oluliste majanduslike eelduste prognoosist kõrvalekalded on valitsuse olulisim fiskaalrisk.
2. Kõik peamised majanduslikud eeldused tuleb avaldada. See puudutab SKT kasvuprognosi ja kooslust, tööhõive ja töötuse määrasid, jooksevkontot, inflatsiooni ja intressimäärasid (rahapoliitikat).
3. Sensitiivsusanalüüs peaks hindama oluliste majanduslike eelduste muutuse mõju eelarvele.

### 2.2. Maksusoodustused

1. Maksusoodustused on teatud tegevuste eeliskäsitlusest tulenevad maksutulude vähenemise prognoositavad kulud.
2. Olulisemate maksusoodustuste prognoositavad kulud peaksid olema avaldatud eelarves täiendava informatsioonina. Teatud funktsionaalsete valdkondade maksusoodustuste kulude arutelu peaks olema lisatud nende valdkondade üldisse kulude käsitluse arutellu, et informeerida vastavatest eelarveotsustest.

### 2.3. Finantsvarad ja -kohustused

1. Kõik finantskohustused ja -varad peaksid olema ära näidatud riigieelarves, poolaastaruandes ja aastalõpuaruandes. Igakuine laenu tegevus peaks olema ära näidatud kuuaruannetes või seotud dokumentides.

2. Laenud peaksid olema klassifitseeritud võetud laenu valuutas laenu aegumisnäitajate järgi, selle järgi, kas laenuintress on fikseeritud või ujuv ja kas laenu on võimalik ennetähtaegselt tasuda.
3. Finantsvarad tuleb klassifitseerida peamise tüübi järgi. Investeeringud ettevõtetesse tuleb välja tuua üksikshaaval. Antud laenud teistele üksustele tuleb loetleda vastavalt nende olemusele; ajalooline info kohustustest kõrvalekaldumisest iga kategooria kohta tuleb avalikustada. Finantsvarad peaksid olema hinnatud turuväärtuses.
4. Laenujuhtimise instrumendid tuleb avalikustada.
5. Teha tuleb sensitiivsusanalüüsid, et määrata kindlaks intressimäärade ja vahetuskursside muutuste mõju eelarve kuludele.

#### 2.4. Mitte-finantsilised varad

1. Mitte-finantsvarad, sh kinnisvara ja seadmed, tuleb avalikustada.
2. Mitte-finantsvarad tuleb kajastada tekkepõhisena nii raamatupidamises kui ka eelarves. See nõuab selliste varade hindamist ja kohaste amortisatsioonimäärade rakendamist. Hindamis- ja amortiseerimismeetodid peavad olema täielikult avalikustatud.
3. Kus tekkepõhisus ei ole täielikult juurutatud, tuleb andmed varade kohta säilitada ning kajastada eelarves, poolaasta aruandes ja aastaaruandes.

#### 2.5. Töötajate pensionikohustused

1. Töötajate pensionikohustused peavad olema ära näidatud eelarves, poolaastaaruandes ja aastalõpuaruandes. Töötajate pensionikohustused on vahe eelneva teenistuse käigus akumuleerunud eraldiste ja valitsuse poolt nendesse eraldistesse tehtud panuse vahel.
2. Peamised pensionikohustuste arvutamise eeldused tuleb avalikustada. Kõik töötajate pensioniplaanidega seotud varad tuleb hinnata turuväärtuses.

#### 2.6. Tingimuslikud kohustused

1. Tingimuslikud kohustused on kohustused, mille eelarveline mõju sõltub tulevikusündmustest, mis võivad, kuid ei pruugi juhtuda (nt laenugarantiid, valitsuse kindlustusprogrammid).
2. Kõik olulised kaudsed kohustused peavad olema avalikustatud riigieelarves, poolaastaaruandes ja majandusaasta aruannetes.
3. Tingimuslike kohustuste kogusuurus peaks võimaluse korral olema avalikustatud ja klassifitseeritud nende olemust väljendatavatesse peamistesse kategooriatesse; avalikustada tuleks ka ajalooline info iga kategooria prognoosidest kõrvalekallete kohta.

### III usaldusväärsus, kontroll ja aruandekohustus

1. Kõigi aruannete juurde peaks käima kokkuvõtte asjakohaste arvestuspõhimõtete kohta. Need peaksid kirjeldama aruannetes kasutatud arvestuse alust (kassa- või tekkepõhine) ja avalikustama mis tahes kõrvalekaldeid üldiselt aktsepteeritud raamatupidamis põhimõtetest.

2. Samu raamatupidamis põhimõtteid tuleb kasutada kõigi eelarvearuannete puhul.
3. Rakendatud peaks olema dünaamilised sise(finants)kontrolli süsteemid, sh siseaudit, et tagada aruannetes sisalduva info usaldusväärsus. Kõik aruanded peaksid sisaldama rahandusministri ja aruande koostamise eest vastutava kõrgema ametniku deklaratsiooni nende aruannete koostamisega seotud vastutuse kohta.
4. Aastalõpuaruannet peaks auditeerima kõrgeim kontrolliasutus kooskõlas üldtunnustatud auditeerimisstandarditega.
5. Kõrgeima kontrolliasutuse koostatud auditaruande peaks parlament läbi vaatama.
6. Kõik käesolevas parimate praktikate dokumendis viidatud eelarvearuanded peaksid olema avalikkusele tasuta kättesaadavad, mh Internetis.
7. Rahandusministeerium peaks aktiivselt edendama arusaamist eelarveprotsessist nii kodanike kui ka valitsusväliste organisatsioonide seas.

## LISA B. IMFi 2001. ja 2007. a standardite ja juhendite jälgimise aruannete (nn ROSC-missioonide) kokkuvõtted

### Juuni 2001

Eesti täidab enamikku fiskaalläbipaistvuse koodeksis seatud tingimustest ning ei ole kavandavate muudatuste tulemusena kaugel koodeksi täielikust täitmisest. Teiste üleminekuriikide hulgas on Eesti liidrikohal tekkepõhise arvepidamise rakendamisel ning asunud kiirelt ja otsustavalt üle võtma hea fiskaaljuhtimise tava, et täita ELiga ühinemise nõudeid. Suurel määral on eelarvega seonduv info, sh eelarve strateegiadokumendid, majandusprognoosid, andmed kesk- ja üldvalitsuse tegevuste ning keskvalitsuse võlakooormuse kohta, samuti info maksumaksja õiguste kohta, kättesaadav veebilehekülgedel.

On mõned valdkonnad, milles läbipaistvust saab suurendada ning valitsus on selles suunas ka jõupingutusi tegema asunud. Uus riigieelarve baasseadus, mille vastuvõtmine toimub 2001. aastal, peaks selgemalt defineerima üldvalitsuse mõiste, kindlustama eelarve kõikehõlmavuse ning täiustama eelarveklassifikaatorit. IMFi töörühm soovib eelarve dokumentides esitada rohkem detailset infot ning analüüsi, parandada fiskaalaruandlust (eelkõige valitsuse bilansi ning võlgade osas), anda selgemaid juhiseid eelarvereservide investeerimise ja aruandluse valdkonnas ning tugevdada eelarve planeerimist keskpikas perspektiivis. Pikemaajalises plaanis peaks valitsus parandama tekkepõhise aruandluse kvaliteeti ning selle kasutamist koondeelarve-analüüsides, jätkama haldusreformi läbiviimist määratlemaks selgemalt ministeeriumide kohustuste ja vastutuse liinid, määratlema regulaarsete majandusprognooside staatuse, reguleerima õiguslikult perioodilise majandusliku ja finantsolukorrast ülevaate andmise kohustuse, edendada koostööd ja koordineerimist valitsuse eri tasandite vahel (eelkõige üldvalitsuse defitsiidi/ülejäagi jagamise eesmärgil), tugevdama tulemuseesmärkide seadmist ning nende täitmise hindamist/mõõtmist, jätkama sise- ja välisauditi arendamist fiskaalaruandluse ja andmete kvaliteedi tõstmiseks.

### November 2007

IMF hindas Eesti eelarvesüsteemi vastavust eelarve läbipaistvuse koodeksile (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*) põhjalikult 2001. aastal, pärast seda on aset leidnud mitmed uuendused.

2007. aastal läbi viidud uue hindamise kohaselt täidab Eesti peaaegu kõiki eelarvesüsteemi läbipaistvuse koodeksi nõudeid ning mõnedes valdkondades evib parimaid rahvusvahelisi praktikaid. Keskvalitsuse rollid ning ülesanded on hästi defineeritud ning selged. Eelarveprotsessi juhtimine põhineb täpsel seadusandlikul raamistikul. Erasektori reguleerimine on selge ja samas vähene. Maksukorraldus ning maksumaksja õigused on õigusaktidega selgelt reguleeritud ning toimivad tõhusalt. Eelarveotsuste langetamiseks eksisteerib selge/arusaadav kontekst keskpika raamistiku näol, mis hõlmab valitsussektorit tervikuna. Fiskaalsihid ja keskpikad eesmärgid on selgelt määratletud ning nende üle toimub avalik arutelu. Eelarve täitmise kontrollimine ja jälgimine põhineb selgetel regulatsioonidel ning standarditel. Fiskaalaruandlus (sh ka bilanss) on kõikehõlmav, kättesaadav ja ajakohane. Eelarvedokumentatsioon sisaldab infot möödunud perioodide kohta ning keskpika perioodi prognoose. Eelarve põhidokumenti saadab selgesõnaline ning kergestimõistetav seletuskiri. Institutsionaalsed mehhanismid, mis peaksid kindlustama eelarveinformatsiooni täielikkuse, on üldiselt hästi korraldatud. Riigihangete läbiviimist ning avalikku teenistust (sh eetilist käitumist) puudutavad regulatsioonid on selged.

Siiski on valdkondi, kus edasised reformid suudaksid eelarvesüsteemi läbipaistvust oluliselt suurendada. Näiteks, tuginemine lisaelarvetele on muutunud rutiinseks ning seda tuleks vältida. Rahaeraldamise protsessi on võimalik tugevdada ülekantavate kulude limiteerimise ning valitsuse reservfondi kaitsmisega poliitilise surve eest. Eelarvedebati informeerituse astme tõstmiseks tuleks dokumentatsiooni osas sisse viia kolm uuendust: 1) eelarvedokumentidesse tuleks lülitada analüüsid ka jooksva aasta eelarvenäitajate seisude ning projektsioonide kohta, mis aitaks kaasa parlamentaarse kontrolli suurendamisele; 2)

pikemaid perioode hõlmavate majandusalaste ning riigirahanduslike aruannete avaldamine võimaldab paremini mõista konteksti, milles keskpika perioodi otsuseid tehakse; 3) fiskaalriskide esiletoomine eelarvedokumentatsioonis aitab tagada nende süstemaatilist analüüsi ning mõistmist avalikkuse poolt. Olukorras, mil ametlike andmete usaldusväärsus on kõrge, võiks Eesti Statistikaameti seadusest tulenev sõltumatus aidata kaasa selle säilimisele ja kindlustamisele. Makromajanduslikud eeldused, mis võetakse aluseks eelarveprognooside koostamisel, peaksid olema välishindajate poolt hoolikalt üle vaadatud. Viimaks, eelarvepoliitika ning -arengute jälgimise lihtsustamiseks oleks otstarbekas avaldada aasta alguses nn ametlik kalender, milles sisalduksid olulise majandusinfo avaldamise tähtajad.

## Lisa C: Auditi käigus intervjueritud isikud

Nr	Isiku nimi	Asutus, ametikoht
1	Taavi Veskimägi	Riigikogu liige, rahandusminister X 2003 – IV 2005
2	Aivar Sõerd	Tallink Spa & Conference hotelli juhataja; rahandusminister IV 2005 – IV 2007
3	Jürgen Ligi	Riigikogu liige, rahanduskomisjoni esimees
4	Tarmo Mänd	Riigikogu liige, rahanduskomisjoni aseesimees ja riigieelarve kontrolli erikomisjoni liige
5	Eiki Nestor	Riigikogu liige, rahanduskomisjoni liige
6	Peep Aru	Riigikogu liige, rahanduskomisjoni liige
7	Inara Luigas	Riigikogu liige, rahanduskomisjoni liige
8	Tiit Kuusmik	Riigikogu liige, rahanduskomisjoni liige
9	Helle Kalda	Riigikogu liige, rahanduskomisjoni liige
10	Toomas Trapido	Riigikogu liige, rahanduskomisjoni ja riigieelarve kontrolli erikomisjoni liige
11	Toomas Varek	Riigikogu liige, riigieelarve kontrolli erikomisjoni esimees
12	Tõnis Kõiv	Riigikogu liige, riigieelarve kontrolli erikomisjoni aseesimees
13	Hannes Rumm	Riigikogu liige, riigieelarve kontrolli erikomisjoni liige
14	Marek Strandberg	Riigikogu liige
15	Meelis Atonen	Riigikogu liige
16	Maarja Mändmaa	Sotsiaalministeerium, kantsler 2002 – 07/2007
17	Marelle Erlenheim	Sotsiaalministeerium, finants- ja varahalduse osakond, finantsjuht
18	Marika Pricke	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kantsler
19	Pille Roosvee	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, eelarveosakond, nõunik
20	Anu Mardi	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, eelarveosakond, peaspetsialist
21	Katrin Kulper	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, eelarveosakond, peaspetsialist
22	Julia Bergstein	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, transpordi investeringute talitus, juhataja
23	Margus Sarapuu	Justiitsministeerium, kantsler
24	Kaie Koskaru	Justiitsministeerium, finants- ja varahaldustalitus, juhataja
25	Ivar Sikk	Rahandusministeerium, asekancler
26	Juta Maar	Rahandusministeerium, riigikassa osakond, juhataja asetäitja – riigi pearaamatupidaja
27	Riina Virkus	Rahandusministeerium, finantsosakond, juhataja
28	Mari Mandel-Madise	Rahandusministeerium, riigieelarve osakond, juhataja
29	Kadri Maasik	Rahandusministeerium, eelarve talitus, juhataja
30	Lii Alaver	Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond, peaspetsialist
31	Meelis Steinberg	Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond, peaspetsialist

## Lisa D. Aruandes kasutatud terminid

**Riigieelarve seadus** – seadus, mis sätestab eelarvestamise põhimõtted ning eelarvestamises kasutatavate dokumentide positsiooni, määratleb riigieelarve koostamise, täitmise ja aruandluse toimingud, osapoolte rollid ja vastutuse, ajakava.

**Aastane riigieelarve seadus** – igal aastal Riigikogu poolt kinnitatav riigieelarve kulude-tulude ja finantseerimistehingute liigendus.

**Fikseeritud kulud** – kitsas tähenduses kulud, mis on ette nähtud seadustega; laiemas käsitluses valitsuse olemasoleva poliitika jätkamisega kaasnevad kulud.

**Keskpikk eelarveperspektiiv** – nii eelarveraha kui ka tegevuste planeering 3–5 aastaks.

**Riigi eelarvestrateegia** – Eesti riigi keskpikk eelarveperspektiiv, eelarvestrateegias esitab valitsus riigi eelarvepoliitika neljaks aastaks.

**Tekkepõhine eelarve** – finantsplaan, kus tulud, kulud ja investeeringud planeeritakse perioodil, mil nad peaksid (oleks pidanud) tekkima, sõltumata sellest, millal nende eest raha laekub või tasutakse.

**Kassapõhine eelarvestamine** – traditsiooniline eelarvestamise kontseptsioon, mille kohaselt kõik kulud, tulud ja investeeringud arvestatakse samasse perioodi, milles planeeritakse nende eest raha laekumine või tasumine. Eelarvete koostamine ja juhtimine toimub laekumiste ja väljamaksete baasil.

**Tulemuspõhine eelarve** – finantsplaan, kus kulud on jaotatud tegevuste väljundite mahu ning kvaliteedi alusel.

**Tulemusinfole tuginev eelarvestamine** – eelarvestamise süsteem, kus parlamendile esitatakse info oodatavate või saavutatud tulemuste kohta, et võimaldada teha paremaid riigieelarve ressursside paigutamise otsustusi.

**Riigi majandusaasta koondaruanne** koosneb riigiraamatupidamise aastaaruandest, riigieelarve täitmise aruandest, tegevusaruandest, täiendavast infost kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

**Eelarve klassifitseerimine majandusliku sisu järgi** – eelarve kulude liigendamine nende majanduslikust sisust lähtudes.

**Programmipõhisus eelarves** – programmipõhine printsiip eelarves seisneb valitsuse tegevuste rühmitamises sellisteks tervikuteks (programmideks), millele seatakse eesmärgid ning mis varustatakse rahanumbritega.

**Tegevusvaldkond** – ministeeriumi või valitsemisala riigiasutuse põhifunktsioonide või asutusest väljapoole suunatud teenuste grupp või muul viisil defineeritud valdkond, mille lõikes seatakse strateegilised eesmärgid.

**Strateegiline eesmärk** – on hetkeolukorra analüüsi alusel püstitatud konkreetne mõõdetav siht, mis väljendab taotletavat mõju. Strateegiline eesmärk peab olema varustatud indikaatori(te)ga, mille abil on võimalik eesmärgi täitmist mõõta või hinnata.

**Indikaator** – eesmärgi täitmise kvantitatiivset, ajalist mõõdet ja/või kvaliteeti iseloomustav näitaja. Indikaator peab näitama, kas ja millisel määral eesmärk on saavutatud.

**Meede** – on strateegiliste eesmärkide saavutamiseks kavandatud otseste ja kaudsete (toetavate) tegevuste kogum, mis sisaldab konkreetseid tegevusi, millel on vastutajad (ka meetmele tervikuna võib olla



määratud vastutaja) ning meetme jaoks on võimalik sätestada konkreetseid, mõõdetavaid, asjakohaseid, reaalselt saavutatavaid tulemusi (väljundeid).

**Tegevus** – asutuses aasta jooksul elluviidavad konkreetsete tegevused, mille tulemusena sünnib teenus või toode ehk väljund, nt meetmeid kirjeldatakse tegevuste abil.

**Sisend** – (*input*) mõõde, mida organisatsioon või juht omab väljundi või tulemuse saavutamiseks, on tegevuste läbiviimiseks vajalikud ressursid (sh rahalised, füüsilised, inimressursid). See võib olla töötajad, seadmed, töövahendid, olemasolev toormaterjal, pakutavad tooted või teenused.

**Tulemus** – (*outcome*) väljundi või valitsuse tegevuse mõju või tagajärg. Tulemus peegeldab valitsuse tegevuse kavandatud ja kavandamata tagajärgi.

**Väljund** – (*output*) on defineeritavad kaupade või teenustena, mille kodanikele, äri- või teistele valitsuse üksustele toimetamise / pakkumise eest kannavad hoolt valitsuse üksused, on kasusaaja vajaduste parimaks lahendamiseks vajalikud eeldused.

**Mõjus** – tulemused võrrelduna eesmärkidega.

**Tõhusus** – kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhe.

**Säästlikkus** – eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimine.

**Fiskaalne jätkusuutlikkus** – valitsuse rahaline võimekus jätkata olemasolevaid poliitikaid ja mitte vähendada tulevikus finantsvõimalusi uute algatuste läbiviimiseks.

**Fiskaalne läbipaistvus** – tervikliku, asja- ning ajakohase fiskaal- ja tulemusinfo kättesaadavaks tegemine, mh tehakse kättesaadavaks eelarvepoliitiliste otsuste põhjendused Riigikogule ja avalikkusele arusaadaval kujul ja õigeaegselt ning antakse usaldusväärne ülevaade riigi varalisest seisust.

**Kulukäituriid** – põhjuslik tegur, mis mõjutab kulusid, st kulud seotakse kulude aluseks olevate näitajate ja nende muutustega, nt toetuste, teenuste sihtrühmade suuruse muutusega.

**Piirsummad** – riigi eelarvestrateegias kokkulepitud valitsemisala maksimaalsed kulude mahud teatud perioodil, piirsumma võib eksisteerida ühe kululiigi piires (nt tegevuskulud või investeeringud), aga võib määratleda ka ministeeriumi valitsemisala kogukulude mahu.