

Riigikogu, 08.10.2003

# Aastakõne Riigikogu täiskogu ees

Austatud istungi juhataja, lugupeetud Riigikogu liikmed

Eesti Vabariigi põhiseadus paneb riigikontrolörile ülesandeks anda Riigikogule ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest eelmisel eelarveaastal. Riigieelarve seaduse kohaselt annab Riigikontroll arvamuse ka riigieelarve täitmise aruandele. See on antud ülevaate osaks.

Eestis nagu igas parlamentaarses demokraatias kinnitab Riigikogu riigieelarve. Sellega öeldakse viimane sõna, kuidas, millele ja mis ulatuses avaliku sektori vahendeid kulutatakse. Riigikogu tahte väljenduseks on seadus.

Euroopa parlamentaarse tava juurde kuulub ka see, et eelarve täitmist jälgitakse sama pingsalt ja detailselt, nagu seda koostatakse. Samuti kuulub selle juurde riigi vara ja maksumaksja raha hoolika kasutamise jälgimine.

Täna on Riigikogu kuulunud ära valitsuse aruande riigieelarve täitmise kohta 2002. aastal. Riigikontroll ütleb oma hinnangus, et valitsus on möödunud aastal raha kogudes ja kulutades lähtunud üldiselt seadustest kui parlamendi tahtest. Valitsuse aruanne sisaldab riigieelarve seaduses sisalduvaid osi ning on seega seadusega formaalses kooskõlas.

2002. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande põhjal laekus riigile 2002. aastal tulu 36,296 miljardit krooni, mis moodustas 106% riigieelarves ette nähtud tuludest. Valitsuse aruandes näidatud eelarvetulu on eelarvesse laekunud.

2002. aasta riigieelarve tulude ja kulude täitmise aruande põhjal olid valitsussektori kulud 2002. aastal 33,639 miljardit krooni. Eelarvevahendite kasutamine on olulises osas kooskõlas riigieelarve sea-

duse ja 2002. aasta riigieelarvega. Riigil oli vara 2002. aastal koondbilansi järgi 41,944 miljardit krooni. Koondbilansi hulgas ei kajastu maanteed, maavarad ja mets. Riigikogu võtta jäägu seisukoht, kas, kuidas ja millises väärtuses tuleks see vara hinnata ja raamatupidamisarvestuses kajastada.

...

Arvestus riigi vara ja kohustuste ning tulude ja kulude üle ei taga ometi täna veel ammendavat ülevaadet ning ei saa seega anda kindlustunnet kogu riigivara säilimisest ja otstarbekast kasutamisest, kuigi arvestuse tase ministriumides on viimaste aastatega paranenud.

Niikaua kui valitsuse aruandlus ei ole kooskõlas rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtetega, puudub Riigikogul sisuliselt võimalus saada piisavat ülevaadet riigi finantsseisundist ja hinnata valitsuse tegevuse tulemuslikkust eelarveaastal. Need rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtted hõlmavad esiteks kohustuslike aruannete loetelu, mille hulgas on ka vastavus- ja tegevusaruanne. 2002. aasta riigieelarve tulude ja kulude aruanne sisaldab nende aruannete komponente, kuid puudub valitsuse kinnitus, kas eelarvevahendeid on kasutatud kooskõlas õigusaktidega, samuti on tulemustest aruandmine napp ja ebauhtlane.

Teiseks nõuavad rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtted, et aruanded oleksid arusaadavad, asjakohased ja võrreldavad. Praegu aga ei moodusta riigieelarve täitmise aruande üksikud osad tervikut.

Eesti on teel sinna, et Riigikogu saaks valitsuse tegevusele hinnangut andes tugineda kogu vajalikule informatsioonile. Riigikogul on voli seadusandluse kaudu anda valitsusele võimalus parandada eelarvearuandlust. See protsess juba käib. Pean silmas menetluses olevat riigieelarve seaduse muutmise seadust ja sellega kaasnevat avaliku sektori finantsaruandluse reformi.

Riigikontroll on koostöös valitsusega pidevalt tegelenud valitsuse arvestuse ja aruandluse kvaliteedi parandamisega ka praeguste seaduste ulatuses. Valitsuse sisekontrolli mehhanismid on tugevnenud. Oleme seisukohal, et siseaudiitorid on oluline instrument riigi vara parema kasutamise ja säilimise tagamisel.

Tänavu aprillis töötas valitsusasutustes 158 siseaudiitorit. Rahanusministeeriumi finantskontrolli osakond oma 14 audiitoriga kui

valitsuse siseaudiitor peaks keskenduma siseaudiitorite koolitamisele ja ühtse auditimetoodika väljatöötamisele. Siseaudiitorite töö kvaliteedi järjepidev paranemine annab võimaluse astuda järgmine samm edasi.

See tähendab, et ministeeriumi ja maavalitsuse siseaudiitoril tuleb anda hinnang, kas valitsemisala varad, kohustused, tulud ja kulud on aruannetes kajastatud õigesti ja usaldusväärselt ning tehingud on kooskõlas õigusaktidega. Riigikontroll saaks seeläbi oma auditites tugineda siseaudiitorite tehtud tööle.

• • •

Riigikontroll on sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan. Seega on Riigikontrolli kohus vaadata ja hinnata mitte ainult aruandlust, vaid vaadata ka sügavamalt probleemide sisse. Vaadata, kas maksumaksja saab riigilt kohast ja väärilist avalikku teenust. Vaadata, kas riik kohtleb maksumaksja raha väärilise hoolega, vältides raiskamist ja kuritarvitamist.

Riigikontrolli ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta peaks olema jõudnud iga Riigikogu liikmeni. See on kokkuvõttev dokument Riigikontrolli tööst, sissevaatest probleemidesse. Oma olemuselt sisaldab ta eelkõige näiteid probleemidest, kuid ka soovitusi lahendusteks.

Ülevaade on läbi arutatud Vabariigi Valitsuses ja valitsusega, valitsuse vastus sisaldub dokumendis. Sealt on ka näha, kas ja millises ulatuses jagab valitsus Riigikontrolli seisukohti, millised on arendus- ja parendustegevused erinevate probleemide suhtes. Samuti on ülevaadet arutatud Riigikogu rahanduskomisjonis.

Selle avaliku dokumendiga võib tutvuda igaüks, usun, et olete seda ka juba teinud. Seetõttu ei pea ma otstarbekaks seda ümber jutustada, vaid püüan osutada mõnele üldisemale probleemile.

Kahetsusväärselt on tänaseni üheks korrastamist vajavaks valdkonnaks riigilõivud. Riigilõivuseaduse § 2 kohaselt on riigilõiv tasumisele kuuluv summa juriidiliste toimingute tegemise, avalduste läbivaatamise ja dokumentide väljastamise eest. Seega on riigilõiv tasu, mis peab katma konkreetsete toimingutega seotud kulutused. Paraku on lõive, mille suurust silmas pidades ei saa neid kuidagi käsitleda tasuna riigi tehtavate toimingute eest, vaid üksnes riigi soovina saada tulu või teatud valdkonnas ettevõtlust piirata.

Näiteks et saada Rahandusministeeriumilt luba õnnemängu, kihlveo või totalisaatori korraldamiseks, tuleb tasuda 700 000 krooni riigilõivu – see summa ei ole mitte kuidagi seotud riigi kulutustega nende lubade andmisel.

Rahandusministeerium peab täna endiselt vajalikuks praeguse paindliku süsteemi rakendamist, mil riigilõivu suuruse määramisel ei lähtuta kõigil juhtudel kuluprintsiibist, vaid on võimalik taotleda ka muid eesmärke. Seda võib teha. Aga juhul kui riigilõive peetakse vajalikuks rakendada ka muudel eesmärkidel kui kulude katmiseks, tuleks võimalikult kiiresti vastavate sätetega täiendada riigilõivuseadust.

Teine oluline probleem – kuidas tagatakse, et kõik ettenähtud riigilõivud ka riigieelarvesse jõuavad. Seadus näeb ette, et valitsusasutused ja kohaliku omavalitsuse asutused on kohustatud kontrollima kõiki nende hallatavaid riigilõivu võtvaid asutusi vähemalt kord kahe aasta jooksul. Seega peaksid riigilõivu võtjad omama riigilõivude laekumise elektroonilise kontrolli võimalust ning valitsusasutused ja Maksuamet täitma nendele seaduses pandud ülesandeid.

Tegelikkuses oleme sunnitud jätkuvalt tõdema – riigilõivu tasumise kontrollimeetmed ei ole piisavad. Ebapiisavate kontrollimeetmete tõttu võivad riigilõivud minna riigi asemel kellegi teise taskusse, nagu see juhtus Autoregistrikeskuses. Inimesed ostsid riigilt teenust, maksid riigilõivu, olles kindel, et see jõuab riigieelarvesse. Paraku see sinna aga ei jõudnud.

Riigikontroll küsib, miks ei täitnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Maksuamet seaduses pandud ülesannet kontrollida riigilõivu võtvaid asutusi. Keegi peab nüüd suutma vastata kodaniku õigustatud küsimisele: kuhu on kadunud minu makstud riigilõiv?

• • •

Olen tõdenud, et selgusetus sünnitab segadust. Probleemidega tuleb tegeleda, kuid parem on seda teha ennetades kui tagajärgi likvideerides. Strateegiline planeerimine on nii ennetus kui arendus. Seda tuleb kasutada, seda peab ka oskama kasutada.

Jätkuvalt on aga olukord riigi tegevuse pikaajalises planeerimises puudulik. Ka riigi pikaajaline eelarvestrateegia, mille roll peaks olema riigi eelarvekulused pikaajaliselt planeerida, ei räägi sellest, kuidas jaotuvad valitsuse kulutused erinevate eesmärkide ja tegevusinstru-

mentide vahel. Valitsus peab hakkama oma pikaajaliste eesmärkide taha kirjutama ka rahanumbreid.

Just planeerimine lubaks vältida selliseid juhtumeid nagu politsei- ameti poolt hoonete projekteerimisele kulutatud 2,4 miljonit krooni. Projekteeriti hooned, mida ehitama ei hakatudki. Ehituste finantseerimisvõimaluste eelnev selgitamine oleks aidanud selle summa kokku hoida.

Pikaajalisele planeerimisele peaks kindlasti alluma ka riigi tegevus näiteks ettevõtluse toetamisel. Tänapäev on ettevõtlusvaldkonnaga tegelevate ministereeriumide koostöö piisamatuse tõttu valminud palju ettevõtluse toetamist käsitlevaid arengukavu. Riik jagab ettevõtjatele raha nii erinevate ettevõtlus- ja tööhõivepoliitikate kui ka maaelu- ja regionaalpoliitika raames. Need pole aga omaval loogilises seoses ega järgi ka eeldatavat katusdokumenti – riigi eelarvestrateegiat –, millest peaksid lähtuma kõik ülejäänud strateegiad ja madalama astme tegevuskavad.

Ma usun ometi, et just eelarve planeerimisel hakkame me peagi selgelt nägema Euroopa Liidu korrastavat mõju. See tähendab, et toetusrahade saamiseks peab nende kasutus olema täpselt planeeritud. Planeerimine tähendab nii tegevuste kui ka eelarve täpset planeerimist, sealhulgas omafinantseeringu tagamist ning ka järelevalvet. Vastasel juhul peame silma vaatama ohule, et me ei suuda ära kasutada kõiki Euroopa Liidu pakutavaid võimalusi.

Riigikontroll on ka välja toonud mõned probleemid seoses valitsuse reservfondi kasutamisega. Fond on mõeldud ootamatute rahavajaduste tarbeks, mida ei saanud ette näha riigieelarve tegemisel. Küsimus, kas see alati on nii.

...

Siinkohal jõuame küsimuseni, et millises suunas riigieelarve koostamine on liikunud ja peaks liikuma. Viimastel aastatel on suund olnud vähendada riigieelarve seaduses konkreetseid kuluartikleid ja suurendada valitsuse otsustuspädevust. Toome näiteks riigiasutuste tegevuskulude katmise: kui varem nägi Riigikogu eelarves ette konkreetseid kuluartiklid, siis nüüd on see voli antud valitsusele. See areng näeb omakorda loogiliselt ette valitsuse paremat aruandlust Riigikogule – kuidas on raha kasutatud, mida on tehtud.

Euroopa tavad rõhutavad tugeva parlamentaarse kontrolli olulisust. Seda ka eelarve täitmise pideval jälgimisel. Euroopa riikides on selleks traditsiooniliselt loodud riigieelarve kontrolli komisjonid, mis ei tegele eelarve koostamisega. Selle komisjoni kaudu saab Riigikogu nõuda jooksvat teavet, kas eelarves seatud eesmärgid on täitmisel. Võin heameelega tõdeda, et tänaseks on see idee ka Eestis teostusküpseks saanud. Ma loodan, et kui Riigikogu hakkab pühendama pidevat tähelepanu riigieelarve täitmisele, hakkab vastuseid saama ka rida küsimusi, mida Riigikontroll on ikka küsinud.

Esiteks: milline on Riigikogu roll valitsuse eelarvearuandluses? Riigikogu on täna kuulanud ära valitsuse aruande – kas sellega on valitsuse tegevus eelarve täitmisel ka heaks kiidetud?

Teiseks: mis on riigieelarve seaduse kui õigusakti tegelik kaal? Mis õiguslikud tagajärjed on sellel, et kui ka seadusena kinnitatud riigieelarvet rikutakse? Mis on selle tagajärg, kui maksumaksja raha kasutatakse teisiti, kui Riigikogu seda ette näeb?

Üks näide valdkonnast, kus läbipaistvuse vastu eksitakse, on palga maksmine. Riigiasutuste koondaruandeid vaadates selgus, et eelmisel aastal ei kulutatud avalikus sektoris palga maksmisele mitte 3,9 miljardit krooni, nagu seisab riigieelarves, vaid tervelt 4,7 miljardit krooni – töötasu on makstud lisaks riigieelarves palgaks ja sotsiaalmaksuks ettenähtud summadele ka majanduskulude, toetuste, omatulude ja muude allikate arvelt.

Riigikontrolli missioon on viidata kitsaskohtadele – seda nii planeerimise, aruandluse, seadustest kinnipidamise kui ka seadusandluse vallas. Kui paraneb valitsuse aruandlus – ja ma olen selles kindel et see paraneb –, saab Riigikogu parema ülevaate, kuidas eelarvet on tegelikult täidetud. Kui minu esitatud küsimused hakkavad vastuseid leidma – milles olen samuti veendunud –, tugevneb kontroll eelarve täitmise üle. See kõik viib loogiliselt protsessi algusse tagasi: just ja ainult nii saab paraneda ka eelarve koostamine, ainult tuginedes parimale võimalikule informatsioonile.

Riigikontroll võiks lugeda ühe väga olulise osa oma missioonist täidetuks, kui täna arutatavas dokumendis esitatud probleemid ja soovitusel kõlaksid küsimuste ja ettepanekutena Riigikogu saalis tuleva eelarvearuandluse käigus.