Riigi raamatupidamine on jätkuvalt hästi korraldatud, kuid muudatused finantsjuhtimises vajavad põhjalikku läbimõtlemist

Riigi varad on aastaga suurenenud veidi enam kui 200 miljoni euro võrra pea 29 miljardi euroni

Riigi varast kõneldes mõeldakse sageli Eesti inimestelt kogutud maksudele, mida Vabariigi Valitsus Eesti elu edendamiseks Riigikogu loal kasutab. 2018. aasta riigieelarve ehk riigi tulude ja kulude plaani kohaselt on Eesti riigi toimimisse ning arengusse kavas suunata ühe aasta jooksul esimest korda rohkem kui 10 miljardit eurot. Veidi enam kui miljardi sellest moodustab väline rahaline abi, peamiselt Euroopa Liidult. Valitsus on rõhutanud, et need kulud peavad toetama Eesti rahvaarvu, julgeoleku, ühiskondliku heaolu ja majanduse kasvu. Tõsi, eelarve eelnõu alles ootab Riigikogu heakskiitu.

Riigikassasse laekuvate tulude kõrval on Eesti avalikul sektoril siiski ka palju muud vara, mida kasutatakse riigi igapäevaste ülesannete täitmiseks ja avalike teenuste tagamiseks. Näiteks on riigil miljardite eurode väärtuses metsa, maad, hooneid, teid ja rajatisi. Riik on ka kümnete äriühingute omanik ja neist paljude tegevus on seotud Eesti inimestele teenuste pakkumisega.

2016. aasta lõpu seisuga oli avalikul sektoril vara koguväärtuses *ca* 28,7 miljardit eurot. Selle vara kasutamise seaduslikkuse ja tulemuslikkuse hindamine on volituste kohaselt Riigikontrolli ülesanne. Riigikontroll annab hinnangu riigi kui terviku ja kõikide ministeeriumide raha kasutusele igal aastal.

Riigikontroll jõudis tehtud finantsauditite tulemusena järeldusele, et riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt riigi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid. Samuti on Riigikontrolli arvates riigiasutuste, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigi äriühingute raamatupidamine hästi korraldatud ning raamatupidamise aastaaruanded valdavalt ilma oluliste vigadeta.

Riigieelarve täitmise aruanne on usaldusväärne, kuid riigieelarve arusaadavus pigem kahaneb

Riigikontrolli arvates sooritasid riigiasutused 2016. aastal majandustehingud olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2016. aasta riigieelarvega. See tähendab, et riigieelarve seaduste järgimises Riigikontroll olulisi vigu ei leidnud.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetuludena 8,58 miljardit, kuludena 8,25 miljardit, investeeringutena 299,34 miljonit ja finantseerimistehingutena 26,49 miljonit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Kui riigieelarve võrreldavus riigieelarve täitmise aruandega on aastate jooksul vähehaaval paranenud, siis ülevaade sellest, milleks eelarves ettenähtud summasid võib kasutada, on Riigikontrolli hinnangul pigem kahanenud. Vähendatud on riigieelarve seaduses kulude esitamise informatiivsust: kui varasemate aastate eelarveseadustes eristati kulusid nende sihtotstarbe järgi (nt oli eelarves esitatud toetuste sisu ja saaja), siis aastate jooksul on sellest loobutud ning nüüd on see info toodud vaid üksikute kulude kohta.

Kuigi Vabariigi Valitsus näeb selles võimalust kasutada eelarveraha paindlikult, kahandab see teisalt Riigikogu ja avalikkuse võimalust eelarveotsuseid jälgida ning nende tegemisel kaasa rääkida. Juunis 2017 vastu võetud riigieelarve seaduse muutmise seaduse kohaselt väheneb aastaeelarve seadusega määratavate kulude informatiivsus veelgi. Riigikogu ei kinnita enam kulude majanduslikku otstarvet, seda hakkab otsustama iga valdkonna eest vastutav minister.

Täidesaatva ja seadusandliku võimu rollide puhul on oluline tasakaal. See tähendab, et muude järelevalvemehhanismide kõrval peab Riigikogul ja avalikkusel Vabariigi Valitsuse tegevuse hindamiseks olema piisavalt infot. Selle üks eeldus on sobiva konkreetsusastmega riigieelarve seadus ning sisukas ja ühtlase kvaliteediga seletuskiri.

Riigieelarve seletuskirja analüüsides jõudis Riigikontroll järeldusele, et 2016. aasta riigieelarve seletuskiri oli ebaühtlase kvaliteediga. Selles oli nii selgitamata kulusid, avamata mitmeid olulisi muudatusi tuludes ja kuludes kui ka liigset infot, mis ei aidanud kaasa eelarve mõistmisele. Näiteks ei olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi puhul selgitatud, milliseid finantsvarasid oli plaanis eelarveseadusega eraldatud 32,65 miljoni euro eest soetada.

Seletuskirjas polnud selgitatud ka mitmeid märkimisväärseid muudatusi eelarve summades võrreldes eelneva aastaga. Samas esitati mitme ministeeriumi valitsemisalas selgitusi summade kohta, mis olid ebaolulised. Näiteks oli Siseministeeriumi eelarves selgitatud tulusid summas 140, 1600 ja 2128 eurot. Justiitsministeeriumi osas oli selgitatud varude ja põhivara müügi tulu summas 300 eurot.

Juunis 2017 riigieelarve seaduse muutmise seadusega vastu võetud muudatused suurendavad oluliselt riigieelarve seletuskirja rolli eelarve menetlemises, sest detailsem info rahastatavate tegevuste kohta esitatakse edaspidi vaid seal.

Seega on Rahandusministeeriumi koostatav riigieelarve seletuskiri äärmiselt oluline dokument, mis peab sisaldama piisavalt infot rahastatavate tegevuste sisu kohta ja toetama kaalutletud eelarveotsuste vastuvõtmist. Info peab olema usaldusväärne, piisav ja üheselt arusaadav. Samuti peab seletuskirjast selguma, kes vastutab konkreetse eelarveraha seadusliku ning tulemusliku kasutuse eest.

Üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele vajab läbimõtlemist ning reformi positiivsete ja negatiivsete külgede kaalumist

Vabariigi Valitsus on võtnud suuna asuda alates 2020. aastast koostama riigieelarvet tegevuspõhiselt ehk määrata kindlaks, kui suured on erinevate riigi tulemusvaldkondade tulud ja kulud ning kaotada riigieelarve majandusliku sisu (nt tegevuskulud, eraldised) detailsus või vähendada seda.

Rahandusministeeriumi hinnangul peaks see muudatus andma ülevaate, kui palju panustab riik raha eri valdkondades seatud eesmärkide saavutamisse. Tegevuspõhisele riigieelarvele üleminek peaks ministeeriumi arvates looma eeldused valitsemisalade tõhusamaks koostööks, et siduda paremini eesmärgid, tegevused ja ressursid.

Riigikontroll leiab, et teatud ulatuses võib tegevuspõhise kuluarvestuse rakendamine luua eeldused eelarveraha tõhusamaks kasutamiseks, ent tegevuspõhise riigieelarve koostamine ei pruugi olla ainus või efektiivseim viis selle eesmärgi saavutamiseks. Sellele viitab Haridus- ja Teadusministeeriumi pilootprojekti kogemus: ministeerium koostas valitsemisala 2016. aasta eelarve tegevuspõhisena.

Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärk oli raha, tegevuste ja tulemuste parem seostamine ning juhtimisinfo kvaliteedi parandamine, et seeläbi tõhustada poliitika kujundamist ja otsuste tegemist. Riigikontrolli hinnangul pole neid eesmärke praeguseks saavutatud. Ministeeriumi sõnul oli üleminek töömahukas ja koormav. Riigikontrollil puudub kindlus, kas selle tulemusena loodud infot on võimalik kasutada juhtimisotsuste tegemiseks ning veelgi keerulisem on hinnata selliselt planeeritud raha kasutuse tulemuslikkust.

Rahandusministeerium ei jaga Riigikontrolli arvamust. Ministeeriumi hinnangul Riigikontrolli väljatoodud riskid ei realiseeru, tegevuspõhine eelarve annab ministeeriumi kinnitusel läbipaistvama ja arusaadavama ülevaate riigi kulutusest ning raha kasutamise tulemustest. Kuna tegemist on Rahandusministeeriumi prognoosiga ja Riigikontrollile pole tutvustatud terviklahendust, kuidas hakkab täpsemalt tulevikus eelarvestamine toimuma, pole Riigikontrollil tegevuspõhise eelarvestamise otstarbekust võimalik kinnitada.

Tegevuspõhine eelarvestamine võib kahandada ka Riigikogu võimalusi eelarveotsuseid suunata. Tegevuspõhisel eelarvestamisel koostatakse riigieelarve tulemusvaldkondade ja programmide kaupa, mille loetelu määrab Vabariigi Valitsus. Valitsusel on võimalik tulemusvaldkondade ja programmide sisu omal äranägemisel ja soovitud regulaarsusega muuta.

Praegu ei ole veel täpsemalt teada, millises vormis ja kui detailselt kirjutatakse (riigieelarve seletuskirjas) lahti tulemusvaldkondade ja programmide sisu, s.t millise info põhjal hakkab Riigikogu otsustama selle üle, kui palju raha ühele või teisele tulemusvaldkonnale ja programmile eraldada. Samuti pole selge, kuidas tagatakse võrreldavus eelnevate aastate eelarve kasutamisega, mis on samuti vajalik teave uute eelarveotsuste tegemisel.

Kui riigieelarve programmilist jaotust muudetakse sagedasti ja programmide sisu kohta ei esitata piisavalt infot ning Riigikogu ei hakka ise eelarvega antud raha kasutamist senisest täpsemalt jälgima, siis väheneb märkimisväärselt Riigikogu võimalus mõista eelarve kujunemist ja rääkida selle koostamisel sisuliselt kaasa.

Ka Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni koostatud ja 2016. aastal avaldatud ülevaatest „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“ nähtub, et probleem on jätkuvalt aktuaalne ning riigieelarve on ka Riigikogu liikmetele raskesti mõistetav. Riigieelarvest sisuliselt arusaamiseks on tarvis süvitsi tunda raamatupidamist, rahandus- ja majandustermineid ning leida väga palju aega erinevate materjalide koos analüüsimiseks. Riigi raha Eesti arengule parimal viisil kasutamise eelduseks on aga see, et nii avalikkus kui ka Riigikogu, kes valitsuse esitatud kulude plaanile heakskiidu peab andma, mõistaksid, miks, millele ja kui palju avalikku raha kulutatakse.