**Uus riigieelarve seadus ei soodusta avatust ja laiapõhjalist arutelu**

Riigijuhtide peamine hoob ühiskonna arengu suunamisel on seaduste ja muude reeglite kehtestamise kõrval maksumaksjatelt kogutud raha kasutamine. Kinnitades riigieelarve, annab Riigikogu Vabariigi Valitsusele loa kulutada inimestelt kogutud tulusid kindlate eesmärkide saavutamiseks, näiteks tööpuuduse leevendamiseks, arstiabi kättesaadavuse parandamiseks või majanduse konkurentsivõime toetamiseks.

Riigieelarves väljenduvad riigijuhtide plaanid rahaliselt mõõdetuna. Riigieelarvest rahastatakse Eesti elu edendamist nii, nagu Riigikogu ja Vabariigi Valitsus ühiskonna arengut näha soovivad.

Ühiskonna arengusuundade paikapanemine ja otsustamine ei saa aga olla pelgalt valitsuse õigus ega kohustus. Riigi arenguvajaduste kokkuviimine rahaliste võimalustega ning valimine, millele ja kui palju maksumaksja raha kulutada, eeldab laiapõhjalist arutelu, millesse tuleb maksumaksjaid kaasata. Samuti eeldab see, et Riigikogu oskaks valitsuse kuluettepanekuid hinnata, mõistaks riigieelarve eelnõusse kirjapandut ning oleks selle kaudu suuteline riigi arengut suunama.

Nagu aruande eelmistes peatükkides kirjutatud, käib Eesti rahanduse heale seisule vaatamata praeguses mahus teenuste pakkumine pikemas perspektiivis üle jõu. Vaja on ausalt avada küsimus, milliseid hüvesid, kellele ja kui palju peaks avalik sektor pakkuma.

Riigi pakutavate teenuste ja hüvede ulatuslik ülevaatamine ning jõukohases rahastamises kokkuleppimine ei tohiks toimuda üksnes valitsuse või veel kitsamalt Rahandusministeeriumi tasandil. Selleks peab olema laiem ühiskondlik kandepind ning riigi eelarvestamine peab toimuma viisil, mis võimaldab laiapõhjalisi arutelusid ja avatud otsuseid.

Riigi eelarvestamisega seotud probleemidele on Riigikontroll ka varem palju tähelepanu juhtinud. Peamised mured seonduvad sellega, et riigieelarve seadusest on väga keeruline aru saada ja valitsuse selgitused eelarve seletuskirjas on napid. Samuti on Riigikontroll leidnud, et riigieelarve koostamisel tuleks rohkem hinnata varem rahastatud tegevuste tulemusi ning neid mõjusid ka uute otsuste langetamisel arvestada. Probleemiks on olnud ka aruandlus – valitsuse selgitused, mida maksumaksja rahaga eelarveaastal saavutati, mis jäi ellu viimata ja miks, pole tihti sisulised ega oma tegevust analüüsivad.

Nüüd on Rahandusministeerium asunud riigieelarve koostamist reguleerivat seadust muutma ning pakkunud välja uue riigieelarve seaduse eelnõu. Peamine põhjus, miks riigieelarve seadust muutma asutakse, on kohustus võtta alates 2014. aastast üle uued Euroopa Liidu finantsjuhtimise reeglid. Kasvavate võlgade ja eelarvepuudujäägi ohjeldamiseks on Euroopa Liit seadnud piirid sellele, kui palju tohivad riigi kulud tulusid ületada ehk eesmärk on viia riikide eelarved tasakaalu.

Nii on ka Rahandusministeerium koostanud uue riigieelarve (baas)seaduse eelnõu, millega seada kindlad piirid ja reeglid kõigile, kes saavad olulise osa oma tegutsemiseks vajalikust rahast riigieelarvest või kelle tegevust kontrollib riik.

Lisaks on Rahandusministeerium tegemas riigieelarve koostamisse muudatusi, mida Euroopa Liit ei nõua. Näiteks tehakse eelnõus muudatusi riigieelarve esitusviisi detailsuses ning riigi tegevuse strateegilise kavandamise põhimõtetes. Riigikontroll analüüsis, millisel määral aitab uus riigieelarve (baas)seaduse eelnõu kaasa riigieelarve tasakaalu hoidmisele, riigi arengu laiapõhjalisele kavandamisele ja plaanitu rahastamisele.

**Eesti kehtestab endale karmimad eelarvereeglid, kui Euroopa Liit nõuab**

25 ELi riiki leppisid 2012. aasta märtsis kokku finantsjuhtimise põhimõtetes, mille kohaselt peab riigi valitsussektori eelarve olema tasakaalus või ülejäägis. Lisaks on neis põhimõtetes täpsustatud, et sellist tasakaalu peetakse silmas keskpikas perspektiivis (st 4–5 aastat) ning teatud tingimustel on lubatud ka eelarve struktuurne puudujääk kuni 1% SKTst. See on oluline puhver sujuvaks riigi rahanduse juhtimiseks ning riigi ülesannete täitmiseks (nt investeeringute tegemiseks), mis samas ei ohusta riigi rahanduslikku jätkusuutlikkust.

Eesti eelarvestamise reeglitesse soovitakse panna aga karmim tingimus, mille kohaselt peaks Eesti riigieelarve olema kindlasti struktuurses tasakaalus või ülejäägis. Ehk teiste sõnadega, kui eelarve puhastada majanduse tõusudest ja langustest tulenevatest automaatsetest mõjutustest ja ühekordsetest tehingutest, ei tohi riigieelarvega planeerida kulutusi rohkem, kui on oodata tulusid.

Euroopa Liidu nõutust rangemate eelarvereeglite kehtestamine ei pruugi olla halb valik, kuid see on siiski üsna põhimõtteline eelarvepoliitiline otsus, mis väärib avatud arutelu. Uus riigieelarve seaduse eelnõu peab saama laiapõhjalise toetuse, sh küsimuses, kas me soovime seada riigieelarve koostamisele jäiga tasakaalunõude või jätame võimaluse käia riigi kuludega Euroopa Liidu nõuete piires ümber veidi paindlikumalt.

Riigi kulutuste kontrolli all hoidmiseks on hulk Rahandusministeeriumi ettepanekuid suunatud tsentraliseeritusele riigi rahaasjade juhtimisel ja rahandusministri otsustusvõimu suurendamisele. Rahandusminister soovib võtta otsese kontrolli alla valitsussektorisse kuuluvate riigi äriühingute, sihtasutuste ja avalik-õiguslike institutsioonide eelarve, et nii tagada, et keegi ei planeeriks oma tegevust n-ö kahjumlikult ega võtaks endale kohustusi, mis võiksid mõjutada negatiivselt riigi kui terviku finantsnäitajaid. Sama eesmärki kannavad ka kohalike omavalitsuste kulutamist kontrollivad piirangud.

**Riigieelarve arusaadavus ei parane**

Valitsuse kulutuste üle teevad järelevalvet peale valitsuse enda nii Riigikogu, Riigikontroll kui ka laiem avalikkus. Selleks et Riigikogu saaks aru, mis eesmärke püüab valitsus saavutada, milliste tegevuste ning milliste kuludega, on vaja see info riigieelarves selgelt ning arusaadavalt esitada. Sarnased nõuded puudutavad eelarve täitmise aruandlust, mille alusel saaks Riigikogu teada, mida saavutati ning milleks ja kui palju kulutati. Et Riigikogu saaks teha häid eelarveotsuseid, on tarvis õigeaegset ja täpset infot, mis on esitatud arusaadavas ja kokkulepitud vormis.

Eelkõige peaks selline info sisalduma riigi eelarvestrateegias, riigieelarve seletuskirjas ning majandusaasta koondaruandes ja tegevusaruandes, milles valitsus annab aru, kuidas riigieelarve raha on kasutatud.

Praktikas on riigi eelarvestrateegias ja riigieelarve seletuskirjades antav info tihti napp ning kohati võrreldamatu eelmiste perioodidega. Uus seadus olukorda ei paranda. Riigieelarve seletuskirja sisu- ega vorminõudeid paika ei panda ning riigi eelarvestrateegia jääb endiselt valitsuse sisemiseks dokumendiks, mille sisule on seatud vaid väga minimaalsed nõuded ja mida Riigikogule arutamiseks ei esitata.

Igal aastal kinnitatava riigieelarve esitamise viis ehk see, kes, milleks ja kui palju raha saab, muutub samuti üldisemaks (kulusid ja tulusid liigendatakse senisest üldisemalt). Seetõttu väheneb eelarve arusaadavus ja suureneb valitsuse otsustusvabadust kulutuste detailsel määramisel.

Eelarve täitmisest aruandmine on kujunenud praktikas finantsaruandeks, mitte valitsuse tegevuse tulemuslikkusest kõnelevaks dokumendiks. Riigieelarve täitmise aruandega antakse Riigikogule ja avalikkusele teada, kui palju raha on valitsus aasta jooksul kasutanud ning kui palju on seda järgmisse eelarveaastasse edasi kantud. Infot raha sisulise kasutamise kohta, st mida selle raha eest tehti ja millised eesmärgid saavutati ning mis jäi tegemata, riigieelarve täitmise aruandes ei esitata. Selle kohta, kuidas valitsus on seeläbi eelarveaastaks seatud eesmärke täitnud, tuleb infot esitada tegevusaruandes, kuid nõudeid aruande sisu ja esitusviisi kohta pole kehtestatud. Samuti ei ole omavahel seostatavad 2012. aasta kohta koostatud riigi tegevusaruanne ega riigieelarve täitmise aruanne, sest tegevusaruanne on koostatud poliitikavaldkondade kaupa ja eelarve aruanne administratiivse kulujaotuse järgi, seega pole kokku viidavad kulutatud raha ja valitsuse tegevused.

Lisaks eelnevale on Riigikontroll aastaid juhtinud tähelepanu probleemile, et riigieelarve täitmise aruande esitusviis ei võimalda eelarveraha kasutamisest hõlpsalt aru saada. Eelarve täitmise aruandes esitatud arvuline info ei ole võrreldav Riigikogus vastuvõetud iga-aastase eelarveseadusega ning selles toimunud muudatusi aruandes ega aruande juurde käivas lisas selgitatud ei ole (vt ka p 150).

Avaliku sektori raamatupidamise rahvusvahelise standardi IPSAS 24 „Presentation of Budget Information in Financial Statements“ kohaselt tuleb esitada parlamendis vastuvõetud eelarve, lõplik eelarve ja eelarve tegeliku kasutamise andmed vastuvõetud eelarvega võrreldavalt. Ühtlasi tuleb selgitada kavandatud eelarve ja tegeliku eelarve oluliste erinevuste põhjusi. Riigikontrolli hinnangul on seejuures oluline, et eelarve täitmise aruande lugejad näeksid, kuidas on Riigikogus seadusega kinnitatud eelarvet ministeeriumid ja nende allasutused tegelikult kasutanud. Teiste sõnadega – valitsus peab Riigikogule selgitama, mida eelarveraha eest lubati teha ja mida tegelikult tehti.

Praegused riigieelarve täitmise aruande koostamise põhimõtted tagavad matemaatiliselt võimalikult täpse raha kasutamise kajastamise, kuid aruanne ei selgita, miks erinevad planeeritud tulud ja kulud lõplikust eelarvest ning tegelikest tuludest ja kuludest. Ühelt poolt on hea, et meil on pandud kokku täpset raha kasutamist kajastav aruanne. Paraku on unustatud aruandluse peamine eesmärk ehk Riigikogule ja avalikkusele rahakasutusest aruandmine.

Kui vaadata riigieelarve täitmise aruannet, siis see ei anna uute eelarveliste otsuste tegemiseks piisavalt infot. Vähe on infot selle kohta, mida aasta jooksul rahaga on tehtud või on tegemata jäänud, ning aruande koostamise põhimõtteid mõistmata võib selle põhjal teha valesid järeldusi. Probleeme illustreerivad järgmised näited:

\* Riigikogu kinnitatud 2012. aasta riigieelarve seaduse järgi planeeriti eelarves Keskkonnaministeeriumi kuludeks 476 miljonit eurot. Kulude koondsumma sisaldas muu hulgas toetusteks planeeritud summat 413 miljonit, mis seletuskirja kohaselt oli eelkõige ette nähtud selleks, et rahastada kasvuhoonegaaside heitmeid vähendavaid keskkonnahoidlikke projekte ja elukeskkonna arendamise projekte. Riigieelarve täitmise aruandes on esitatud ministeeriumi lõplikuks kulude eelarveks hoopis 278 miljonit eurot. Suurim erinevus on toetuste eelarvereal, kust on näha, et Riigikogu kinnitatud toetuste eelarve ja tegeliku laekumise vahe moodustas *ca* 200 miljonit eurot. Riigieelarve täitmise aruandes ei ole selgitatud, kuhu on n-ö kadunud lõplikust eelarvest pea 200 miljonit eurot ning mis on selle rahaga toimunud (vt ka tabel 10).

\* Rahandusministeeriumile on 2012. aasta riigieelarve seaduse alusel ette nähtud kulutamiseks 478,2 miljonit eurot, riigieelarve täitmise aruandes on ministeeriumi lõpliku kulude eelarvena esitatud aga 1,07 miljardit eurot, millest kasutati ära 906 miljonit. Riigieelarve täitmise aruandes ei ole selgitatud, millest on tingitud ligi 500 miljoni euro suurune eelarve kasv ning mis rahaga on tegemist. Erinevus Riigikogu kinnitatud summa ja aruandes tegeliku summana näidatu vahel tuleneb valdavalt toetuste summa kasvust.

\* 2012. aasta riigieelarvesse on üle kantud 2011. aastal kulutamata jäänud 600 miljonit eurot, 2012. aasta lõpus on 2013. aastasse üle viidud 431 miljonit eurot. Valdavalt on tegemist investeeringuteks ja toetusteks ette nähtud rahaga. Aruandes ei ole selgitatud, miks planeeritud summasid pole ära kulutatud. Tegemist pole vaid 2011. ja 2012. aastal tekkinud probleemiga, sest ka varasematel eelarveaastatel on järgmisse perioodi kulusid olulistes summades üle viidud. Üldjuhul on kulude üleviimise põhjuseks investeeringute venimine ja välisprojektide planeeritud tähtajaks lõpetamata jäämine. Võimalik, et tegemist on ühtede ja samade projektidega, mille elluviimine aastast aastasse on veninud, kuid mis on selle põhjus, pole selgitatud. Kuna eelarve täitmise aruande esitusviisi tõttu on probleemi (st ülekantava raha suurust) keeruline märgata, siis on oht, et järgmiste aastate eelarve planeerimisel ei analüüsita toetuste alakasutamise põhjusi ega parandata eelarvestamist.

Riigikontroll on aastast aastasse soovitanud parandada eelarve täitmise aruande esitusviisi. Rahandusministeerium on seda aruannet täiustanud, kuid aruanne on selle tulemusel muutumas pigem veelgi tehnilisemaks ning järjest keerukamaks Riigikogu liikmete ja avalikkuse jaoks. Samuti puuduvad avaliku sektori spetsiifikat arvestavad nõuded ministeeriumide tegevusaruande kohta, kust peaks selguma, kuidas eelarvet on täidetud ning miks osa plaanitud tegevustest on jäänud ellu viimata. Uues riigieelarve seaduses aga riigi tegevusaruande kohta nõudeid ei kehtestata.

Riigikontrolli hinnangul on arusaadavuse ning läbipaistvuse tagamiseks oluline, et nii riigi eelarvestrateegia, riigieelarve, riigieelarve seletuskiri, majandusaasta koondaruanne kui ka valitsuse tegevusaruanne oleksid kokkulepitud struktuuriga ning seda ei muudetakse ilma selgitusteta. Kindlasti tuleks arvestada nende küsimuste reguleerimisel ka Riigikogu liikmete tähelepanekute ja ettepanekutega.

**Uus riigieelarve seaduse eelnõu ei toeta jõukohases arengus laiapõhjalist kokkuleppimist**

Oluline põhimõtteline küsimus Eesti elu edendamisel on see, kas riigi arengusuunad paneb paika Riigikogu või Vabariigi Valitsus. Rahandusministeeriumi esialgsetes selgitustes ega dokumentides selget vastust ei olnud. Senini on saanud Riigikogu kinnitada ning võtta teadmiseks arengukavasid ja strateegiaid, mis on nõutud kas seadusega või mida valitsus on soovinud Riigikogule tutvustada. Uue seaduse eelnõu järgi on ette nähtud, et Riigikogu hakkab arutama üksnes Vabariigi Valitsuse esitatud valdkonna arengukavasid. Taoline muudatus kinnistab täielikult poliitika kujundamise, st ühiskonna ees seisvate eesmärkide seadmise ning haldamise, st raha kasutamise Vabariigi Valitsuse kätte.

Eelnõuga kaasaskäivate rakendusaktide eelnõudest selgub, et edaspidi on riigi arengu suunamisel sisuliselt tähtsaim valitsuse koalitsioonilepingust tulenev tegevusprogramm. Valitsuse tegevusprogramm on kõige olulisem, praktiline, riigi arengut suunav ja tulemuste mõõtmise aluseks olev kava. Tegevusprogrammi alusel koostatakse hiljem riigi eelarvestrateegia struktuur ja selle alusel kavandatakse eelarveraha jaotus kuni neljaks aastaks. Riigikogule ei ole valitsus riigi strateegilise juhtimise juures kavandanud mitte mingisugust sisulist rolli.

Riigikontrolli hinnangul peaks riigi arengusuundade kindlaksmääramisel olema juhtiv roll Riigikogul, kes paneb paika Eesti elu edendamise suured eesmärgid. Samuti peab Riigikogu nõudma valitsuselt aru, kuidas Riigikogu antud suuniste ja eesmärkide elluviimine on õnnestunud, ning valitsusel peab olema kohustus oma tegevusest sisuliselt ja analüütiliselt aru anda. Kui riigi arengu strateegiline kavandamine jääb praeguses ulatuses vaid valitsusesiseseks ettevõtmiseks, kus mängureeglid määrab üks ja sama institutsioon, muutub küsitavaks igasugune tulemuslikkuse hindamine ning võimude tasakaalustatus.

Kui eelarve on nii üldine, et selle arvud ei ütle kellelegi midagi riigieelarve kulude kohta ning selgitused, milleks kulutatakse ning hiljem milleks kulutati, esitatakse mahukates dokumentides, kus puudub kokkulepitud struktuur, siis sobib selline süsteem tehnokraatlikuks, mitte aga demokraatlikuks ja hea valitsemise tavaga kooskõlas olevaks riigi juhtimiseks. Kui strateegilises ja keskpikas planeerimises on Riigikogul vaid sümboolne roll kinnitada valitsuses kokkulepitut, siis on riigieelarve protsess väljaspool ühiskondlikku debatti ja stagneerub. Riigieelarve seaduse muudatused näivad kinnistavat just tehnokraatlikku mudelit ning ühekülgset – tasakaalu- ning maksimaalse kontrolli põhist – lähenemist riigi rahandusele.

Ilmselt õigustas tehnokraatlik juhtimismudel end kriisiajal, kus raha kasutamise otsused tehti tehniliselt n-ö keskusest, lähtudes eelkõige otsuste ajakriitilisusest ja riigi rahanduse suurest pildist, ning vastutus tasakaalu leidmise eest teenuse kvaliteedi ja eraldatud raha vahel jäeti raha saajale. Selline mudel on efektiivne otsuste tegemise kiiruse ja kontrolli mõttes ning kooskõlas Rahandusministeeriumi tavapärase, kulutusi piirava rolliga, aga see pole sobiv olukorras, kus on vaja koos eelarveraha kasutajatega vaadata laiapõhjaliselt ja sisuliselt üle riigi pakutavad teenused. Selliseks ülesandeks pole Rahandusministeerium valmistunud. Uus seaduse eelnõu pigem vähendab, kui soodustab ideede paljusust ning uudsete lahenduste leidmist, millist riiki me soovime ja kuidas seda endale lubada saame. Vaadates aga meie ees seisvaid väljakutseid, on iga idee väärt kaalumist.

Allikas: Riigikontroll. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.–2013. aastal