Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud strateegiate rahastamine 2004. aasta eelarves

ERIRAPORT RIIGIKOGULE

nr 2-5/04/119
23.11.2004

Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud strateegiate rahastamine 2004. aasta eelarves

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Vajadus strateegilise planeerimise järele Eesti avalikus sektoris kasvab pidevalt. Strateegiate koostamine ja elluviimine aitab riigi piiratud ressursse tõhusamalt kasutada. Planeerimise ja eelarvestamise suhestamise vajadus on juba praegu suurem kui tegelik suutlikkus. See vajadus kasvab lähiaastatel veelgi, juba ainuüksi Euroopa Liidu toetusraha kasutamine eeldab pikemaajalisi valdkondlikke plaane. Sama puudutab ka suuremaid strateegilisi ja poliitilisi eesmärke, näiteks Euroopa Liidu Lissaboni strateegia elluviimist Eestis. Selle elluviimine on võetud prioriteetseks eesmärgiks, kuid viimases riigieelarve seletuskirjas puudub viide strateegiale sootuks. Pikast reast kodumaistest planeerimisdokumentidest rääkimata.

Riigikontroll leidis strateegiate rahastamise kajastamist 2004. aasta eelarves analüüsides strateegiate rahastamisega seonduvalt mitmeid probleeme.

Strateegiate väli on korrastamata. 2004. aasta alguse seisuga suunab Riigikontrolli hinnangul Eesti arengut üle 70 strateegia, mille nimetused, õiguslik staatus ja eelarvega seostatus on juhuslikud. Rahandusministeeriumil, kes strateegilise planeerimise süsteemi arendamist koordineerib ja ka riigieelarvet koostab, puudub koondinfo olemasolevatest strateegiatest.

Asutusepõhine planeerimine domineerib strateegilise üle. Valitsuse seisukoht on, et strateegilist planeerimist kirjeldab piisavalt hästi uus riigieelarve baasseadus ja seda täpsustab koostatav valitsuse määrus "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord". Määruse eelnõu, mida Rahandusministeerium on välja töötanud juba enam kui kahe aasta vältel, ei lähtu praegusel kujul riigieelarve seaduse mõttest, sest:

- nimetab ja põlistab arengu alusena asutuse arengukava, mitte valdkondliku strateegia;
- seostab valitsuse tegevusaruandluse pelgalt asutuste arengukavadega.

Eesti riigieelarve on kulu-, mitte tulemuspõhine. See tähendab, et eelarveprotsessi ei kujunda endiselt mitte strateegilised eesmärgid, vaid asutuste kuluprognoosid. Strateegiliste eesmärkide täitmisega arvestamine ministeeriumide tegevuskuludes on juhuslik ning pigem kosmeetiline. Riigikontroll on tõdenud ja tõdeb ka täna, et strateegiate rahastamine riigieelarvest on juhuslik ega vasta heale valitsemistavale.

Kontroll strateegiate rahastamise üle puudub. Rahandusministeeriumil kui eelarve koostamise protsessi koordinaatoril puudub ammendav ülevaade, milliseid erinevates strateegiates kajastatud tegevusi ja kui suures mahus rahastamist on ministeeriumid kavandanud. Teiselt poolt puudub neil ka võimalus mõjutada, et Riigikogus seadusena vastu võetud eelarve täitmine ministeeriumides järgiks seal eelnõu tasandil planeeritud strateegiate rahastamist.

Riigikogu roll on marginaliseerumas. Riigikogu ei saa tänasest riigieelarve eelnõust teavet, kas selles on arvestatud heakskiidetud strateegiatega, samuti ei anna strateegiate täitmisest teavet valitsuse aruandlus eelarve täitmise kohta. Valitsuse määruse jõustumine kavandatud kujul ahendaks Riigikogu rolli eelarveprotsessis veelgi.

Eelnevale tuginedes soovitab Riigikontroll Riigikogul (kes vastavalt põhiseadusele ja riigieelarve seadusele võtab eelarve seadusena vastu ning peab kinnitama selle täitmise aruande) võtta valitsuse suhtes aktiivsem ja nõudlikum roll ning nõuda valitsuselt järgmist:

1. õiguslikku selgust valitsuse strateegiadokumentide rägastikus, mis tähendab:

    a) planeerimisdokumentide liikide hierarhia kindlaksmääramist ja ühtlustamist (nt strateegiad, arengukavad, programmid, tegevuskavad);

    b) kujundatavatele liikidele adekvaatse õigusliku aluse ning otsustustasandi osutamist (Riigikogu, valitsus, minister);

c) vastavalt hierarhiale ka planeerimisdokumentide parameetrite kindlaksmääramist, mis tähendab muu hulgas:

    a. rahastamisplaani/-vajaduse lisamist kas kogu perioodiks või etapiviisiliselt;

    b. tegevuskava lisamist või selle nõudmist dokumendi osana (ulatuslikumatel poliitikadokumentidel lisana, väiksema ulatusega plaanidel plaani osana);

    c. mõjueesmärkide sõnastamist lähtuvalt valdkonna vajadustest ning Euroopa tavadest (keskkonnamõjud, mõju soolisele võrdõiguslikkusele jne).

2. iga-aastast tulemuseelarvet, mis tähendab:

d) selge staatusega planeerimisdokumentide kohustuslikku kaasamist ning nende arvestamist eelarve koostamise protsessis;

e) eelarve eelnõu seostamist strateegiatest tulenevate eesmärkide ja tegevustega;

f) strateegiate üldrahastamise väljatoomist riigieelarve seletuskirjas erinevate eelarve-klassifikaatorite alt.

3. strateegiate elluviimise jälgimist ning aruandlust, mis tähendab:

g) eelarvestrateegia sisendina nõuda ametkondadelt kehtivate ning määratud otsustustasandil heaks kiidetud (Riigikogu, valitsus) strateegiate rahastamise plaani;

h) strateegiate koostamist, elluviimist, nende rahastamist ning realiseerumist jälgiva ja koordineeriva eraldiseisva üksuse loomist (näiteks eurointegratsiooni head kogemust arvestades Riigikantselei koosseisus);

i) korrapärast aruandlust strateegiate täitmise kohta, hinnates eesmärkide täidetust ja strateegiate muutmise vajalikkust.

Sisukord

SISSEJUHATUS 5

STRATEEGILISE PLANEERIMISE OLUKORD JA SEOS EELARVEPROTSESSIGA 7

LISA. KASUTATUD PLANEERIMISDOKUMENTIDE NIMEKIRI 15

Sissejuhatus

Kõrgeimate kontrolliasutuste auditeerimise põhimõtetest tulenevalt võib Riigikontroll esitada parlamendile lisaks tavapärastele auditiaruannetele ka auditikogemustel põhinevaid ekspertarvamusi ja ülevaateid. Raporti koostamisel on kasutatud olemasolevat ja avalikku informatsiooni, auditi-toiminguid lisainformatsiooni hankimiseks tehtud ei ole[1].

Ülevaate "Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud strateegiate rahastamisest 2004. aasta eelarves" on Riigikontrollil palunud esitada Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjon.

Ülevaate koostasid vanemaudiitor Eva Lätti ning audiitor Terje Keerberg.

Maksumaksja raha ehk riigi ressursside optimaalne ning eesmärgipärane kasutamine tähendab:

- kvaliteetset ja võimalikult suurel konsensusel põhinevat planeerimist;
- eesmärkideni viivate tegevuste piisavat ja kestvat rahastamist;
- tegevuste elluviimist;
- aruandlust planeeritu elluviimise ja tegeliku mõju kohta.

Järgnev ülevaade kirjeldab ja hindab strateegilise planeerimise olukorda ja strateegiate rahastamise protsessi Eestis ning strateegiate rahastamise realiseerumist 2004. aasta riigieelarves.

Ülevaate koostamisel on kasutatud Riigikontrolli aastatel 2000–2003 koostatud ülevaateid Riigikogule riigi vara kasutamise ja säilimise kohta, 2004. aasta riigieelarve koostamise juhenddokumente ning strateegiaid[2], mis vastasid järgmistele kriteeriumidele:

- olid kehtivad 2004. aasta riigieelarve koostamise ajal;
- olid vähemalt kaheaastase ulatusega;
- olid kinnitatud kas Riigikogu või Vabariigi Valitsuse poolt;
- planeerisid kas valdkonna või ministeeriumi arengut (allasutuste kavu ei kasutatud);
- olid kättesaadavad ministeeriumide veebilehtedelt (mõned dokumendid on leitud ka Riigi Teataja või Estlexi päringute abil).

Planeerimine kui hea valitsemistava aluskomponent on olnud viimastel aastatel Riigikontrolli poolt Riigikogule esitatava "Ülevaate riigi vara kasutamisest ja säilimisest" keskseid teemasid. Põhijäreldus on kordunud aastast aastasse: Eesti avaliku sektori pikaajalise planeerimise protsess ei ole süsteemne, mistõttu koostatud strateegiad, mis peaksid kõike juhtima, ei mõjuta tegelikult oluliselt riigiasutuste tegevust ja riigieelarve raha kavandamist. See tähendab, et riigi raha ei kasutata planeerimisel kavandatud tulemusi silmas pidades.

Et valitsus pole planeerimise korrastamist ja selle eelarvega ühendamist käsitlevaid soovitusi arvestanud, on Riigikontroll korduvalt teinud valitsusele järgmisi ettepanekuid:

- Määratleda planeerimise seisukohast prioriteetsed valdkonnad, kus korrektse strateegilise raamistiku puudumine kõige enam Riigikogu poliitika elluviimist takistab.

---

[1] Lima deklaratsioon, § 12

[2] Sõna "strateegia" kasutatakse aruandes koondmõistena kõigi pikaajaliste planeerimisdokumentide kohta, sõltumata nende nimetusest.

- Luua poliitikavaldkondi korrastades tekkinud kogemuste toel planeerimisele ühtne õiguslik raamistik, mis hõlmaks nõudeid planeerimisdokumentide sisule, eri taseme plaanide õiguslikku staatust, plaanide hierarhiat ning nende koostamise, uuendamise ja saadaolevate ressurssidega ühitamise protseduuri eelarvemenetluses.

- Planeerimisprotsessi eri osad ja nende tulemuseks olevad planeerimisdokumendid – eelarve-strateegia, 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.

- Jälgida eelarvet koostades, et ei rahastataks mitte tegevusi ja asutusi, vaid oodatavaid tulemusi või muutusi ühiskonna seisundis.

Strateegilise planeerimise olukord ja seos eelarveprotsessiga

Strateegiate hulk ning liigirikkus on suur

Kogudes andmeid praegu kehtivatest planeerimisdokumentidest, suutis Riigikontroll leida üle saja strateegiadokumendi ning tuleb möönda, et see ülevaade ei ole sugugi ammendav. Keskset andmebaasi nende üle ei peeta. Strateegilise planeerimise süsteemi koordinaatoril Rahandusministeeriumil puudub samuti ülevaade kehtivatest dokumentidest, rääkimata neist, mis on väljatöötamise järgus.

Ministeeriumide endi veebilehtedelt oli leida 78 kehtivat strateegiat (vt lisa 1). Pikaajalist planeerimist on tähtsustatud veel kuues valdkonnas, kus strateegiate kehtimise aeg lõppes 2003. aastal, kuid seni pole neid uuendatud. Näiteks vajavad uuendamist keskkonnategevuskava, tööhõive tegevuskava ja keskkonnatervise riiklik tegevusplaan.

Esitatud arvud ei peegelda tegelikku olukorda ammendavalt, sest kõiki planeerimisdokumente ministeeriumid elektrooniliselt ja püsivalt ei avalikusta, rääkimata sellest, et nende elluviimist kajastataks aruandluses.

Strateegiliste dokumentide paljususe tõttu on keeruline eristada suundi andvaid ja suundade elluviimist kajastavaid dokumente. Dokumentide nimetuslik mitmekesisus ei ava mingilgi kombel nende sisu ning kaalu.

Tabel. Strateegiate liigitus nime järgi

Dokumendi nimi	Arv
Poliitika põhisuunad	1
Arengusuunad	4
Poliitika alused	2
Poliitika põhialused	2
Põhimõtted	2
Poliitika põhimõtted	1
Poliitika	2
Kontseptsioon ja arengukava	1
Arengukontseptsioon	1
Poliitika üldkontseptsioon	1
Poliitika kontseptsioon	1
Riiklik strateegia	1
Strateegia	8
Riiklik arengukava	3
Arengukava	14
Tegevuskava	4
Rakenduskava	1
Kava	2
Üleriigiline kava	1
Riiklik programm	18
Riiklik sihtprogramm	1
Sihtprogramm	1
Programm	4
Aastaprogramm	1
Üleriigiline planeering	1

Strateegiadokumentide õiguslik tähendus on ebaselge

Loetletud strateegiatest on tänases õigusruumis osaliseltki määratletud vaid üksikud, näiteks:

- **Riiklike programmide** koostamise võimaluse nägi ette riigieelarvest finantseeritavate riiklike programmide koostamise kord[3], mis kehtis veel 2004. aasta eelarve koostamise ajal, kuid nüüdseks on kehtetuks tunnistatud[4]. Riikliku programmi koostamine oli vajalik prioriteetide kindlaksmääramist nõudvate rahvusvahelise ja riikliku tähtsusega probleemide lahendamiseks. Riiklikke programme kehtib praegu 18, lisaks on seitse muu nimega programmi, millest "Energiasäästu sihtprogramm" tuleneb otse kaugkütteseadusest.

- **Strateegiline arengukava** on riigieelarve seaduse järgi arenguvisioone, eesmärke ja nende saavutamiseks vajalikke tegevusi ning hinnangulisi ressursse kajastav dokument. Kuigi tegu peaks olema ühe kaalukama dokumendiga, millest lähtuda riigieelarve koostamisel, ei kehti sellise nimetusega kavu hetkel ühtegi.

- **Riikliku arengukava** koostamise näeb ette keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus. Mõiste on eksitav, sest sellest rääkides peetakse sageli silmas Euroopa Liidu raha planeerimiseks koostatud dokumenti.

Arusaamatuks jääb seos Riigikogu kinnitatavate riiklike arengukavade ja valitsuse kinnitatavate riiklike programmide vahel. Kui esimesi koostatakse "olulise tähtsusega riigielu küsimuste" planeerimiseks[5], siis teised on vajalikud rahvusvahelise ja "üldriikliku tähtsusega probleemide" lahendamiseks[6]. Selgusetu on, mille poolest erinevad üldriikliku tähtsusega probleemid olulise tähtsusega riigielu küsimustest ehk mis on sisuliselt kummagi poole vastutusala.

Strateegiate liigiline mitmekesisus on juba tekitanud kohtuvaidlusi[7], sest eri nimetustega kavade suhtes kehtivad erinevad sisu- ja menetlusnõuded. Eesti Roheline Liikumine vaidlustas "Eesti põlevkivienergeetika restruktureerimise tegevuskava 2001–2006", sest ei täidetud keskkonnamõju hindamise nõuet. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oli seisukohal, et see ei olegi vajalik, sest tegevuskava pole riiklik arengukava, mille puhul tuleb keskkonnamõju hinnata. Riigikohtu halduskolleegium jäi aga seisukohale, et arutusel olnud juhtumi puhul tuleks tegevuskava käsitleda riikliku arengukavana.

Seadusest tulenevate valdkondade ja strateegiate seos on ähmane

Säästva arengu seadus ütleb, et kaheksa valdkonna arengut tuleb ohjata riikliku arengukavaga. Riiklikku arengukava on tarvis energeetika, transpordi, põllunduse, metsanduse, turismi ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstuse arengu suunamiseks. Valitsus võib vajaduse korral algatada arengukava koostamise ka selles seaduses nimetamata alustel, kuid kinnitada tuleb see Riigikogul.

Täpsustamata on jäänud, kas arengukava peab olema kõigi nimetatud valdkondade kohta eraldi või võib eri valdkondade arengusuundi kajastada ka üks arengukava. Arengukavaks nimetatud dokumente kehtib 18, millest üksikud on koostatud nimetatud valdkondade planeerimiseks. Veel kehtib kolm riiklikku arengukava, kaks strateegiat ja üks poliitika, mis sisu järgi võiksid kuuluda säästva arengu seaduse määratluse alla.

Eesti Haigekassa seadus sätestab riigi tervishoiupoliitikast lähtuva haigekassa arengukava koostamise. Viimane on olemas, kuid tervishoiupoliitika sisu on avamata ja ka eraldi dokumendina kinnitamata.

---

[3] Rahandusministri 29.01.1998. a määrus nr 7
[4] Rahandusministri 23.04.2004. a määrus nr 96, jõustunud 01.05.2004. a
[5] Säästva arengu seadus, § 12
[6] Rahandusministri 29.01.1998. a määrus nr 7
[7] Riigikohtu 29.01.2004. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-81-03

Nn tulemusvaldkondade seos strateegiatega üldiselt on sisuliselt olematu nii planeerimise kui aruandluse tasandil.

Strateegiate omavaheline seostatus on kaootiline

Tervikpildi saamist raskendab ka see, et strateegiaid on palju, kuid sarnaste probleemide, sihtgrupi, eesmärgi või meetmetega ahelate omavaheline seostatus eri strateegiate vahel on selgelt välja toomata. Sageli vaid viidatakse ühe strateegia sissejuhatuses teistele sellega seotud strateegiatele, kuid samas kantakse ka osa ühe strateegia meetmetest teise strateegiasse. Seega võivad sarnased probleemid viia eri strateegiates nii samade kui erinevate meetmeteni. Samuti võivad erinevad probleemid viia samade meetmeteni.

Strateegiate koordineerimatust ning juhuslikkust iseloomustab ka see, et nende omavaheline seos on juhuslik ja vastukäiv nii

- ajaperspektiivi mõttes

Näiteks kui üldine transpordi arengukava kehtib aastani 2006, siis laevanduspoliitika on koostatud 2004. aastani.

Kogu valdkonda reguleerivast dokumendist madalama taseme plaani koostamisel ei hinnata üldisema plaani senist täitmist ega selles olevate prioriteetide vahepealset muutumist või aegumist. Näiteks on küsitav transpordisektori 1999. aastal koostatud arengukava ajakohasus, kus rõhutatakse prioriteedina raudtee arendamist reisijate vedamiseks.

- kui ka planeerimisobjekti tõttu

Objekte on valitud majandusharude, piirkondade, inimgruppide, ministeeriumide tegevusvaldkondade, probleemide jm lõikes. Näiteks "Ettevõtlik Eesti"[8] määratleb ettevõtluse toetamise eesmärgina konkurentsivõime suurendamist tehnoloogilise arengu kaudu. Samal ajal nähakse konkurentsivõime suurendamise meetmetes ka regionaalsete probleemide lahendamise võimalust, märkides, et ettevõtlust toetades lähtutakse regionaalarengu strateegias sõnastatud eesmärkidest ja põhimõtetest. Lisaks konkurentsivõime suurendamisele ja regionaalsete probleemide lahendamisele on ettevõtluse toetamine suunatud ka tööpuuduse vähendamisele. "Ettevõtliku Eesti" meetmed kajastuvad osaliselt tööhõive tegevuskavas ning tervikuna Ida-Virumaa tööhõiveprogrammis.[9]

Strateegiad on nõrgalt seostatud nende elluviimiseks vajaliku rahaga

Kindlasti ei pea kõik planeerimisdokumendid, eriti need, mis sõnastavad kas üldisi poliitilisi eesmärke või kirjeldavad koostöö- ja/või koordinatsioonitahet mõne eesmärgi saavutamiseks, sisaldama väga konkreetset rahastamist. Küll aga peaks strateegilise juhtimise hea tava kohaselt koostama siis lisaks tegevuskava või rakendusplaani, mis peaks kajastama arenguvisiooni, eesmärkide ja nende saavutamiseks vajalike tegevuste kõrval ka hinnanguliselt vajaminevaid ressursse, sh raha aastate lõikes. Tegelikult on strateegiate koostamisel üldjuhul rakendusplaan paraku jäetud koostamata. Seetõttu ei ole ei otsustajatel ega hindajatel võimalik saada teavet, kui palju läheb maksma ühe või teise strateegia elluviimine.

Pahatihti väljendavad eesmärkide realiseerimiseks kavandatud kuluprognoosid ministeeriumi soove, mitte probleemide lahendamisest lähtuvaid strateegia põhjendatud ja verifitseeritavat kuluprognoosi. Näiteks arengukavad saadetakse küll Rahandusministeeriumile kooskõlastamiseks, kuid seal ei anta hinnangut, kas nendes olevad finantsplaanid on reaalsed või mitte. Rahandusministeerium kirjutab kooskõlastusse sisse klausli, mille kohaselt tegevusvaldkonna arengukavades toodud prioriteetide rahastamine selgub igal aastal eelarve koostamise käigus[10].

[8] Kinnitatud valitsuses 15.01.2002. a
[9] Riigikontrolli auditist "Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks"
[10] Riigikontrolli 25.08.2003. a kontrolliaruanne nr. 2-5/03/95 "Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks", lk 21

Kõige konkreetsemad ja reaalsemad kuluprognoosid on programmidel, mis strateegiadokumentidest reeglina kõige madalama üldistusastmega, suunatud kindlatele probleemidele ning kirjeldavad elluviidavaid projekte ja nende väljundeid, mitte valdkonna eesmärke. Näiteks HIV/AIDSi ennetamise riiklik programm aastateks 2002–2006 kavandab 2004. aastaks kulusid 18 miljonit krooni. 2004. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjas on planeeritud programmile 18,2 miljonit krooni.

Enamik riiklikuks programmiks nimetatud dokumente sisaldab kas üldisi või aastate lõikes kuluprognoose. Riiklikke programme peaks ellu viidama tegevuskavade kaudu, kuid olemasolevad tegevuskavad kajastavad ka strateegiaväliseid tegevusi ning pooltel juhtudel ei sisalda tegevuste kaupa kuluprognoosi. Kui strateegia või riikliku programmi elluviimise tegevuskava sisaldab muid tegevusi, siis katkeb järjepidevus juba strateegia ja tegevuskava vahel, rääkimata sellest, et kuluprognoose pole koostatud.

Tegevuskavadesse on lisatud arengukavadega võrreldes isegi uusi meetmeid (näiteks messitoetused 2004. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjas tulenevad küll "Ettevõtliku Eesti" tegevuskavast, kuid "Ettevõtliku Eesti" arengukavas seda meedet ei ole).

Strateegiate nõrgast seotusest rahaga annab tõestust näiteks see, et 14-st Riigikogu poolt heaks kiidetud strateegiast vaid neli sisaldavad kuluprognoose, millest Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused kajastavad üldnumbrina kaitsekulutuste suurendamist 2%-ni SKT-st. Samas on valitsuses kinnitatud 64-st strateegiast 37-s vähemalt üldsummana rahastamise vajadus kajastatud.

Tänased tegevuskavad ei kajasta süsteemselt strateegiate elluviimist

Ministeeriumid ja nende valitsemisala allasutused koostavad eelarveprojekti juurde kuuluvad tegevuskavad. Need peaksid põhimõtteliselt siduma tulemusvaldkondade lõikes strateegilistest dokumentidest lähtuvad eesmärgid nende saavutamiseks vajalike tegevuste, tulemuste ning vajaminevate rahaliste ressurssidega. Tegevuskavade olulisust ja ühtsuse vajalikkust eelarve planeerimisel rõhutavad nende koostamiseks kehtestatud tingimused[11].

Seega peaks tegevuskava andma eelarve koostajaile, parlamendile ning ka avalikkusele infot strateegiliste eesmärkide soovitavate tulemuste ja vajalike ressursside kohta. Riigikontrolli hinnangul ei ole olemasolevates tegevuskavades seost konkreetsete strateegiliste dokumentidega ministeeriumide lõikes ühtlaselt kajastatud. Seetõttu ei ole riigieelarve eelnõu koostajatel ega eraldiste jagamise otsustajatel piisavalt infot selle kohta, kas tegevuskavades kajastatul on seos strateegiliste eesmärkidega.

Tegevuskavade informatiivsus, sh meetmetele planeeritava raha väljatoomine, on väga oluline ka kontrolliaspektist, andes otsustajatele võimaluse planeerimisperioodi lõppedes hinnata tegevuste seost strateegiliste eesmärkide saavutamise ja eelarvega. Nimetatud info peaks kajastuma tegevuskavade täitmise aruandes, milles tuuakse välja täiendavad selgitused kavandatud tulemuste saavutamise kohta või nende saavutamata jäämise korral selle põhjuste kohta.

2004. aasta riigieelarves on osutatud vaid kolmandiku strateegiate rahastamisele

Strateegiate rahastamine on formaalselt tagatud riigieelarve seadusega[12], kuid praktikas ei pruugi kõik strateegiad järjepidevalt rahastatud saada. Informatsiooni strateegiate rahastamise kohta peaks andma riigieelarve eelnõu seletuskiri, kajastades kulude õiguslikke aluseid (õigusakt, strateegia vms), sh strateegiate rakendamist puudutavaid otsuseid, ning seoseid kulude ja tegevuskavas toodud ees-

[11] Rahandusministri 08.05.2003. a määrus nr 67 "Ministeeriumi ja tema valitsemisala 2004. aasta eelarve projekti koostamise tingimused, projekti vormid, tegevuskava ja investeeringute kava koostamise kord ning eelarve projekti esitamise tähtaeg"

[12] Riigieelarve seaduse kohaselt tuleb ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamisel aluseks võtta ka strateegilised arengukavad. Strateegiliste arengukavade elluviimiseks koostavad ministeeriumid ja nende valitsemisala riigiasutused eelarve projekti juurde iga-aastased tegevuskavad.

märkide/tegevustega[13]. Eelarves aset leidev strateegiate elluviimisega seotud kulude killustumine erinevate eelarveklassifikaatorite vahel ei võimalda jälgida strateegiate rahastamist ainuüksi rahasummade kajastamise alusel. Seega on oluline, et iga rahasumma juures oleks viide kulutuse alusdokumendile.

Riigikontroll otsis strateegiate rahastamise väljaselgitamise eesmärgil esmalt infot 2004. aasta eelarve seadusest ja eelarve eelnõu seletuskirjast. Seaduses "2004. a riigieelarve" kajastatud kulutustest on konkreetsete planeerimisdokumentidega seotud 2% eelarve mahust. Riigieelarve eelnõu seletuskirjas kajastuva info kohaselt on rahataotlusega seotud napp kolmandik käesoleva eriraporti lisas esitatud planeerimisdokumentidest, moodustades eelarve kulude mahust 3%. Riigikontroll usub, et tegelikult rahastatakse ka ülejäänud strateegiaid rohkem, kuid seda pole võimalik kinnitada, sest nende kohta käivat infot pole 2004. aasta eelarve eelnõu seletuskirjas ja eelarveseaduses selgelt esitatud.

Riigikontrolli hinnangul on strateegiate rahastamise kajastumine eelarves problemaatiline. Strateegiates määratud tegevuste rahastamine pole jälgitav ei 2004. aasta riigieelarve seaduse ega ka 2004. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja tasandil. Näiteks 2004. aasta riigieelarve seaduse kohaselt on rahastatud vaid üksikuid strateegiaid.

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarves kajastub energiasäästuprogrammi finantseerimine 0,7 miljoni krooni ulatuses. Eelarve eelnõu seletuskirja kohaselt on "Energiasäästu sihtprogrammi rakenduskava aastateks 2001–2005" rahastatud vastavalt taotlusele.

- Põllumajandusministeeriumi eelarves kajastub 530 miljonit krooni riikliku arengukava meetmete rakendamiseks ning 872 miljonit krooni maaelu arengukava meetmete rakendamiseks.

- Siseministeeriumi eelarves kajastub 224 miljonit krooni riikliku arengukava meetmete rakendamiseks.

- Välisministeeriumi eelarves kajastub "Eesti arengukoostöö põhimõtetele" tuginevalt arengu- ja humanitaarabi 8 miljonit krooni.

- Sotsiaalministeeriumi eelarves kajastuvad eraldised tööhõiveprogrammile 11 miljonit krooni, sealjuures andmata infot, millise tööhõiveprogrammiga on tegemist.

- Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarves kajastub riiklike programmide rahastamine üldsummana *ca* 50 miljonit krooni. Seega ei ole võimalik tuvastada, millistele riiklikele programmidele ja kui palju on 2004. aastal raha eraldatud.

Ministeeriumide kaupa on strateegiate rahataotluste sisukus erinev. Eelarve seletuskirjas on teistest paremini erinevate strateegiatega seostatuna kajastatud Sotsiaalministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi rahataotlusi. Justiitsministeerium, Kaitseministeerium ja Rahandusministeerium ei ole seletuskirjas esitanud rahataotlusi seostatuna konkreetsete strateegiatega. Kaitseministeeriumi puhul on see mõneti mõistetav riigisaladuse tõttu, nii et nende rahastamist ja elluviimist käesoleva ülevaate piirides ei ole võimalik tuvastada.

Strateegiate rahastamise piisavust on võimatu hinnata

Eelarve aluseks oleva strateegilise planeerimise puudulikkus tingib olukorra, kus eelarves võib olla strateegiaid küll rahastatud, kuid mitte planeeritud mahus. Samas on võimatu hinnata, kas kärped on olnud põhjendatud, sest põhjendust ei pea ka keegi esitama. Näiteks:

- Mõisakoolimajade programmile kavandati 2004. aastaks 10 miljonit krooni Kultuuriministeeriumi eelarvest, eraldati vaid 7 miljonit.

[13] Rahandusministri 08.05.2003. a määrus nr 67, § 3

- Eesti keskkonnastrateegia elluviimiseks on valitsus koostanud keskkonnategevuskava aastateks 2001–2003[14], mis kirjeldab 24 tegevust jääkreostuse likvideerimiseks kogumaksumusega 488,9 miljonit krooni, millest tegevuskava kohaselt 6,52% osas on raha tagatud, 58% osas leitakse raha suure tõenäosusega ja 35,5% on katteta.

- Haiglavõrgu arengukava lisa näeb ette, et 15 aasta jooksul on investeeringuteks vaja kokku üle 5 miljardi krooni, samas ei ole välja toodud selle summa jagunemist aastate kaupa. Riigieelarve eraldis 2004. aastal on 142 450 000 krooni. Võimatu on hinnata, kas see vastab arengukavas eeldatud summale või mitte.

Vähestest rahaga seostatud strateegiatest, mis on Riigikogus heaks kiidetud, pole kõiki samuti kavandatud mahus rahastatud:

- Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava kohaselt peaks avalik-õigusliku ringhäälingu riiklik finantseerimine 2004. aastal olema 379,7 miljonit krooni (lisaks investeeringuid 67,4 miljonit krooni)[15]. Tegelik rahastamine riigieelarvest on aga 278 miljonit krooni.

- "Teadmistepõhine Eesti" sisaldab eesmärke finantseerimistaseme kasvu mõttes, näidates ka ära peamised rahastamisallikad. Teadus- ja arendustegevuse kogukulutused on kiiresti kasvanud ja seda seni probleemseks olnud erasektori kulutuste arvelt. Samas on riigieelarvelised eraldised jäänud lubatud graafikust veidi maha ja 2003. aastal ei jõutud strateegias püstitatud eesmärgini kulutada teadus- ja arendustegevusele 0,9% SKT-st.

- Eesti metsanduse arengukavas on planeeritud tegevused esitatud koos nende eeldatava maksumusega. Samas on näiteks 2004. aasta riigieelarves eristatav vaid üks metsandusalane tegevus – erametsanduse toetamiseks planeeritakse 4 miljonit krooni. Metsanduse arengukava näeb ette, et aastate 2002– 2010 jooksul peaks erametsandust toetatama 60 miljoni krooniga, seega peaks järgmistel aastatel rahastamine kasvama.

- Üleriigilises jäätmekavas on prognoositavad kulud kirjas üldsummana investeeringugruppide kaupa. Näiteks ohtlike jäätmete käitlemise süsteemi edasiarenduse maksumuseks on planeeritud 175 miljonit krooni. 2004. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjas on sama süsteemi planeeritavaks maksumuseks umbes 222 miljonit krooni. Muid kulusid ei ole võimalik võrrelda, kuna jäätmekava ei erista konkreetseid objekte.

Riigikogu roll strateegilise planeerimise protsessis on marginaalne

Riigikogu võtab vastu riigieelarve[16], kuid tema roll kogu strateegilise planeerimise protsessis on terviklikult sätestamata. Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatav riigieelarve eelnõu ei sisalda informatsiooni strateegiate rahastamise kohta.

Nagu nimetatud, kinnitab Riigikogu säästva arengu seaduses toodud valdkondade strateegiad (nime poolest "riiklikud arengukavad"). Riigikogu pädevusse kuulub Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava heakskiitmine[17], samuti on Riigikogu kinnitanud Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia aastateks 2002–2006 "Teadmistepõhine Eesti".[18]

Samas on Riigikogu oma otsusega heaks kiitnud strateegiaid, mille koostamine ei ole otseselt seadustega sätestatud – näiteks Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon või Eesti ekspordi-poliitika põhialused. Seega pole sugugi selge, mil määral Riigikogu strateegilise planeerimise protsessis osaleb ja miks on Riigikogu otsusega kinnitatud just need strateegiad, teised aga mitte.

---

[14] Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 18.03.2003. a korraldusega nr 202-k
[15] Eesti Raadio ja Eesti Televisiooni arengukava, p 3.2.4
[16] Riigieelarve seadus, § 21 lg 1
[17] Ringhäälingu seadus, § 35[1] lg 1 ja 4
[18] Teadus- ja arendustegevuse seadus, § 10 lg 1

Praegu on Riigikogu otsusega heaks kiidetud 14 strateegilist dokumenti. Ülejäänud on kinnitanud kas valitsus, minister või mõni muu instants. Otsustustasandi killustamine tähendab, et ei valitsus ega Riigikogu ei halda protsessi ja vastu saab võtta eri taseme ja üldistusjõuga dokumente, hoolimata valgetest laikudest ja dubleerimisest. Nii nagu plaanide sisu, on killustatuse tõttu kontrolli alt väljas ka rahastamine. See tähendab, et Riigikogul on täielik voli teha eelarveotsuseid, kuid alus, millele tugineda, on väga moonutatud ja lünklik.

Puudub ülevaade strateegiate täitmisest

Ükski õigusakt ei sätesta, kuidas toimub järelevalve strateegiate täitmise üle. On reguleerimata, kes peaks strateegiate täitmisest ülevaate andma, kuidas see peaks toimuma ning kuidas tuleks reageerida, kui püstitatud eesmärke pole saavutatud. Seni on Riigikogu piirdunud strateegiate üle diskuteerimisega ning mõne kinnitamisega, nende täitmise hindamisele pole tähelepanu pööratud.

Näiteks Eesti keskkonnastrateegia üheks põhieesmärgiks on jääkreostuse likvideerimine. 2000. aasta siht on aga täidetud ainult osaliselt. Siiani ei ole täielikult inventeeritud tootmistegevusest põhjustatud jääkreostus ega lokaliseeritud jääkreostust inimeste tervist otseselt ohustavatel aladel.

Omaette probleem on ka järelevalve strateegiate väljatöötamise üle. Väljatöötamist reguleeriva määruse koostamine on veninud, läheb kolmas aasta ajast, mil see kohustus valitsusele riigieelarve seadusega pandi. On ka sätestamata, mis saab juhul, kui seadusega ette nähtud kavu ei ole välja töötatud. Mitmed ministeeriumid on eelarvesse kavandanud strateegiate väljatöötamiseks suuri summasid, kuid sellele vaatamata pole tulemusi saavutanud. Näiteks on Haridus- ja Teadusministeerium saanud 2003. aastal haridusstrateegia arendamisele, haridusuuringutele ja haridusseadustiku projektile 2 502 500, 2004. aastal haridusstrateegia arendamisele ja haridusseadustiku projektile 3 335 500 krooni. Korralikku haridusstrateegiat ei ole siiani suudetud vastu võtta.

Valitsus planeerib asutusepõhise rahastamise jätkumist

2002. aastal muudeti riigieelarve baasseadust, millega anti valitsusele volitus kehtestada strateegiate täpsema liigituse, koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord. Seda on Rahandusministeeriumis koostatud viimased kaks aastat, mille jooksul on muutunud nii põhimõtted kui vahetunud väljatöötajad. Kui esimestes versioonides olid strateegiad jaotatud valdkonna- ja organisatsioonipõhisteks, siis viimases[19] versioonis reguleeritakse vaid organisatsioonipõhiste strateegiate koostamist. Sellega on antud selge signaal, et valitsusele on ühiskonnale mõju avaldavate eesmärkide sõnastamisest olulisem suunata asutuste kulusid.

Rahandusministeerium tunnistab määruse eelnõu seletuskirjas, et strateegiates valitseb segadus. Samas ei lähtu eelnõu riigieelarve seaduse mõttest, mis eeldab, et reguleeritakse kogu strateegiasüsteemi, vaid tekitab igalt riigiasutuselt arengukava nõudes süsteemitule paljususele lisaks paralleelsüsteemi.

Valitsus on aastate jooksul rõhutanud valdkondlikku ja tulemuspõhist eelarvestamist. Ka õigusaktid sätestavad valdkondlike strateegiate olemasolu ja enamik praegu kehtivatest strateegiatest on valdkondlikud. Selle kõige juures leidub määruse eelnõus vaid soovitus, et asutuste arengukavade koostamisel võiks lähtuda olemasolevatest valdkondlikest kavadest.

Valdkonnad, kuhu eri probleemide lahendamiseks raha suunatakse, ei ole aga ühe ministeeriumi valitsemisala kesksed. Paljude eesmärkide saavutamine eeldab eri ministeeriumide jm institutsioonide ning ühiskonnagruppide koostööd. Näiteks ei saa tööpuuduse vähendamine olla vaid Sotsiaalministeeriumi eesmärk, vaid sõltub olulises osas teiste ministeeriumide tegevusest.

Asutusepõhine rahastamine mõjub halvasti efektiivse rahakasutuse planeerimisele. Kui eelarveprotsessis ei tähtsustata tervikprobleemi lahendamises osalevate ministeeriumide koostööd, siis

[19] 22.04.2004. a saatis Rahandusministeerium määruse eelnõu järjekordsele kooskõlastusringile.

eraldatakse ühe ja sama prioriteedi realiseerimiseks raha mitmele ministeeriumile ning ülevaade valdkonna rahastamisest puudub. Asutusepõhine rahastamine paneb eri ministeeriumid vaidlema raha, mitte tegevuse sisu üle. Samuti vähendab asutusepõhine rahastamine aruandluse informatiivsust, sest tegevuse tulemused ei ole ainult asutuse väljundid, vaid eelkõige mõjud ühiskonnale. Viimaseid on aga võimatu koondatult hinnata ja mõõta, kui iga asutus hakkab määratlema oma tulemusi.

Valdkonnakesksuse asendamine asutusekesksusega tekitab probleeme ka Euroopa Liidu raha planeerimisel, sest tõukefondide raha jaotatakse valdkondade, mitte Eesti ministeeriumide valitsemisalade järgi.

Tuleb nentida, et valitsuse senine tegevus ei korrasta planeerimissüsteemi ja seab Riigikogu jõuetusse positsiooni. Kui kogu planeerimissüsteem on täitevvõimu tasandil ja riigieelarve toetub asutuste arengukavadele, mille seos Riigikogu kinnitatud valdkondlike strateegiatega on vabatahtlik, muutub seos Riigikogu otsuste ja tegeliku rahastamise vahel veelgi nõrgemaks kui seni.

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Lisa. Kasutatud planeerimisdokumentide nimekiri

Planeerimisdokumendi nimi	Kinnitaja	Kinnitamise aeg	Õigusakt	Kehtivusaastad	2004. aasta eelarvetaotlus[20]	Seadus "2004. a riigieelarve"
Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010	Riigikogu	21.10.2003	otsus	2003–2010	2 441 500[21]	
Eesti metsanduse arengukava	Riigikogu	13.11.2002	otsus	2002–2010		
Eesti keskkonnastrateegia	Riigikogu	12.03.1997	otsus	1997–2010		
Üleriigiline jäätmekava	Riigikogu	04.12.2002	otsus	2002–2006		
Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioon	Riigikogu	12.12.2002	otsus	ei ole tähtaega		
Eesti arengukoostöö põhimõtted	Riigikogu	15.01.2003	otsus	tähtajatu	8 000 000	8 000 000
Kaitsepoliitika põhisuunad	Riigikogu	07.05.1996	otsus	1996–		
Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused	Riigikogu	06.03.2001	otsus	2001–		
Eesti infopoliitika põhialused[22]	Riigikogu	13.05.1998	otsus	tähtajatu		
Eesti ekspordipoliitika põhialused	Riigikogu	14.11.2001	otsus	tähtajatu	33 000 000	
Kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava	Riigikogu	18.02.1998	otsus	peamiselt aastani 2005, põhimõttelised suunad aastani 2018		
Riiklik turismiarengukava aastateks 2002–2005	Riigikogu	23.10.2002	otsus	2002–2005	72 000 000	
Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002–2006 "Teadmistepõhine Eesti"	Riigikogu	06.12.2001	otsus	2002–2006	213 000 000	
ER ja ETV arengukava 2003–2005	Riigikogu	18.06.2002	otsus	2003–2005		
Eesti Vabariigi välisteenistuse arengukava 2004–2008	VV	01.07.2003	VV kabineti nõupidamise otsus (võetud teadmiseks)	2004–2008		
Energiasäästu sihtprogramm	VV	04.01.2000	protokolliline otsus	ei ole tähtaega	2 500 000	
Energiasäästu sihtprogrammi rakenduskava aastateks 2001–2005	VV	06.03.2001	protokolliline otsus	2001–2005	700 000	700 000
Ettevõtluspoliitika "Ettevõtlik Eesti"	VV	15.01.2002	protokolliline otsus	2002–2006	81 000 000	

[20] Allikas: Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2004
[21] Sama summa taotluse all on kajastatud ka "Kuritegude ennetamise riiklik strateegia aastani 2005"
[22] Allajoonimise tähendus: leitud mitte ministeeriumi veebilehelt, vaid muude päringute kaudu.

Ida-Virumaa riiklik tööhõiveprogramm	VV	10.04.2001	protokolliline otsus	2001–2006		
Laevanduspoliitika 2000–2004	VV	30.01.2001	protokolliline otsus	2000–2004		
Regionaalsete lennujaamade arengukava aastateks 2000–2006	VV	08.08.2000	protokolliline otsus	2000–2006		
Riigimaanteede hoiukava aastateks 2001–2006	VV	03.07.2001	korraldus	2001–2006		
Transpordi arengukava aastateks 1999–2006	VV	09.03.1999	protokolliline otsus	1999–2006		
Põllumajanduse ja maaelu investeeringutoetuste programm 2000–2006	VV	14.12.1999	protokolliline otsus	2000–2006		
Riigi eelarvestrateegia aastateks 2004–2007	VV	27.05.2003	otsus	2004–2007		
Liitumiseelne majandusprogramm	VV	12.08.2003	protokolliline otsus	2003–2006		
Riiklike investeeringute programm	VV	24.09.2003	korraldus	2004–2007		
Kuritegude ennetamise riiklik strateegia aastani 2005	VV	11.07.2000	protokolliline otsus	2000–2005	2 441 500	
Kohtunike ja prokuröride koolituse strateegia aastateks 2001–2004	VV	20.02.2001	protokolliline otsus	2001–2004	1 142 800	
Baseli konventsiooni täitmise riiklik programm aastateks 2000–2005	VV	05.10.1999	korraldus	2000–2005		
Üleriigiline planeering “Eesti 2010”	VV	19.09.2000	korraldus	2000–2010		
Riiklik programm “Eesti Natura 2000”	VV	25.07.2000	korraldus	2000–2007	110 000	
Rahvusvahelise tähtsusega märgalade, eriti veelindude elupaikade konventsiooni täitmise riiklik programm	VV	04.03.1997	määrus	1997–1999, mainitud ka 2010		
Eesti regionaalarengu strateegia	VV	16.11.1999	protokolliline otsus	ei ole tähtaega		
Piirivalve prioriteetsed arengusuunad aastani 2007	VV	18.02.2003	protokolliline otsus	2003–2007	84 252 000	
Eesti metsakompleksi arengukava	VV	06.05.1991	korraldus	2020 isegi mainitud		
Rahvusliku teraviljamajanduse arengukava	VV	28.09.1990	määrus	tähtajatu		
Arengukava “Tiigrihüpe pluss, 2001–2005”	VV	23.01.2001	protokolliline otsus	2001–2005		
Eesti noorsootöö kontseptsioon ja noorsootöö arengukava aastaks 2001–2004	VV	03.07.2001	protokolliline otsus	2001–2004		
Riiklik programm “Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007”	VV	14.03.2000	protokolliline otsus	2000-2007		
Tegevuskava kutsehariduse arendamiseks 2001–2004	VV	12.06.2001	protokolliline otsus	2001–2004		
Riiklik programm “Humanitaar- ja loodusteaduslikud kogud (2004–2008)”	VV	18.12.2003	protokolliline otsus	2004–2008	4 000 000	
Riiklik programm “Eesti keel ja rahvuslik mälu (2004–2008)”	VV	18.12.2003	protokolliline otsus	2004–2008	6 785 000	
Eesti sõjalise kaitse strateegia	VV	28.02.2001	korraldus nr 156-k	2001–		
ANP rahvuslik aastaprogramm 2003/2004	VV	18.09.2003	protokolliline otsus	2003–		
Eesti kui vastuvõtva riigi toetuse osutamise kava	VV	05.08.2003	korraldus nr 486-k	ei ole tähtaega		

Asjaajamise ja arhiivinduse arengukava aastateks 2002–2005	VV	04.06.2002	protokolliline otsus	2002–2005		
Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted	VV	17.04.2001	protokolliline otsus	2001–		
Eesti elamumajanduse arengukava aastateks 2003–2008	VV	11.02.2003	protokolliline otsus	2003–2008		
Eesti lennunduse riiklik arengukava aastateks 2000–2006	VV	27.06.2000	protokolliline otsus	2000–2006		
Narkomaania ennetamise ning narkokuritegevuse tõkestamise poliitika (uimastipoliitika) põhimõtted aastateks 1997–2007	VV	25.11.1997	protokolliline otsus	1997–2007		
Riiklik alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm aastateks 1997–2007	VV	25.11.1997	protokolliline otsus	1997–2007, kehtetu alates 2005	5 496 000	
HIV/AIDSi ennetamise riiklik programm aastateks 2002–2006	VV	08.01.2002	protokolliline otsus	2002–2006	21 118 028	
Riiklik hoolekandeprogramm "Laste ja erivajadustega inimeste hoolekande programm aastateks 2004–2006"	VV	25.03.2003	protokolliline otsus	2004–2006	2 611 100	
Laste- ja perepoliitika kontseptsioon	VV	11.02.2003	VV kabineti nõupidamise heakskiit	ei ole tähtaega		
Lapse õiguste tagamise strateegia	VV	16.10.2003	protokolliline otsus	kuni 2008		
Eesti vanuripoliitika alused	VV	28.09.1999	protokolliline otsus	1999–	668 000	
Eesti vanuripoliitika aluste ellurakendamise riiklik programm aastateks 2002– 2005	VV	15.01.2002	protokolliline otsus	2002–2005		
Eesti Vabariigi invapoliitika üldkontseptsioon	VV	16.05.1995	protokolliline otsus	ei ole tähtaega		
Tegevuskava invapoliitika üldkontseptsiooni "Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglid" rakendamiseks (1. osa)	VV	15.05.2001	protokolliline otsus	osaliselt kuni 2010		
Tegevuskava invapoliitika üldkontseptsiooni "Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglid" rakendamiseks (2. osa)	VV	22.01.2002	protokolliline otsus	osaliselt tähtajatu		
Riiklik tuberkuloositõrje programm aastateks 2004–2007	VV	04.12.2003	korraldus nr 804-k	2004–2007	5 570 890	
Immunoprofülaktika riiklik programm nakkushaiguste vältimiseks aastatel 2001–2005	VV	02.01.2001	protokolliline otsus	2001–2005		
Haiglavõrgu arengukava 2015	VV	02.04.2003	määrus nr 105	2003–2015		
Rahvatervisealane teadus- ja arendustegevuse riiklik sihtprogramm aastateks 1999–2009	VV	11.08.1998	korraldus	1999–2009	624 000	
Riiklik tervishoiuprogramm – tervishoiuorganisatsiooni arendustegevuse programmi alamprogramm "Eesti tervishoiuprojekt 2015"	VV	30.05.2000	protokolliline otsus	2000–2015	3 371 000	
Riiklik programm "Pühakodade säilitamine ja areng"	VV	18.03.2003	protokolliline otsus	ei ole tähtaega		
Riiklik programm "Eesti mõisakool: mõisakoolide kultuuriloolise kompleksi säilitamine ja arendamine tänapäevases õpikeskkonnas"	VV	09.10.2001	protokolliline otsus	2001–2003	7 000 000	

Riiklik programm “Lõuna-Eesti keel ja kultuur”	VV	12.10.1999	protokolliline otsus	2000–2004	2 500 000	
Valitsuse kokkuhoiuprogramm	VV	29.07.2003	protokolliline otsus	2003–2004		
Eesti elamumajanduse arengukava kuni 2010. aastani	VV	16.03.1999	protokolliline otsus	kuni 2010		
Eesti elamumajanduse arengukava 2003–2008	VV	11.02.2003 10.09.2003	protokolliline otsus	2003–2008		
Eesti põlevkivienergeetika restruktureerimise tegevuskava 2001–2006	VV	27.03.2001	protokolliline otsus	2001–2006		
Eesti maaelu arengukava 2004–2006	VV	22.04.2004	protokolliline otsus	2004–2006	880 912 000	872 187 000
Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006	VV	03.07.2001	protokolliline otsus	–2006		
Päästeala prioriteetsed arengusuunad aastani 2007	VV	27.08.2002	protokolliline otsus	–2007		
Laste ja noorukite riiklik terviseprogramm aastani 2005	VV	04.06.1996; täiendatud 15.02.2002	protokolliline otsus, VVk nr 124-k 15.02.2000	2003–2005	1 135 500	
Strateegia “Säästev Eesti 21”	VV	24.07.2001	protokolliline otsus strateegia koostamise lähteülesande püstitamise kohta			
Kokku					**1 439 937 818**	**880 887 000**
2004. aasta riigieelarve määratud kulude maht					**46,6 mld**	**47,7 mld**