Korraldusleht

Pealkiri / dokumendi kirjeldus

Eriraporti eelnõu edastamine (Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud strateegiate rahastamine 2004. aasta eelarves)

RIIGIKONTROLL

Dokumendi indeks 1-1.13/14649	Dokumendi kuupäev 25.11.2004
KELLELE Hr. Kivari	TEADMISEKS Hr. Saar Ps. Mikalu

Teadmiseks	Arvestamiseks	Täitmiseks	Otsustamiseks	Kausta
☐	☐	☑	☐	☐

KORRALDUS Palun esitada rahandusministri ettevaatlik ja täidete põhjalik analüüs

Kuupäev 26.11	Kellelt **Mihkel Oviir**
Tähtaeg 29.11 kell 16	

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 16.11.2004 nr 2-7.1-TA/04/637

Meie 25.11.2004 nr 1-1.13/14649

Arvamus eriraporti eelnõu "Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud strateegiate rahastamine 2004. aasta eelarves" kohta

Riigikontroll esitas Rahandusministeeriumile 16.11.2004.a arvamuse avaldamiseks eriraporti eelnõu nr 2-4/04/116 "Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud strateegiate rahastamine 2004. aasta eelarves".

Rahandusministeerium viitab asjaolule, et 2004. aasta riigieelarve planeerimisprotsessist on möödunud rohkem kui aasta. Selle aja jooksul on strateegilise planeerimise ja eelarvestamise valdkonnas toimunud mitmeid olulisi muudatusi. Kõige olulisemaks peame Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatud Vabariigi Valitsuse määruse "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord" eelnõu valmimist, mille eesmärgiks on mitmete Riigikontrolli poolt väljatoodud probleemide lahendamine ning mis peaks muutma Eesti avaliku sektori planeerimise protsessi keskpikas perspektiivis tunduvalt süsteemsemaks. Näiteks korrastab eelnimetatud Vabariigi Valitsuse määrus peale rakendamist seniste strateegiate välja, hõlmab nõudeid strateegilistele arengukavadele, nende omavahelistele seostele ja seostele riigi eelarvestrateegiaga ning nende koostamise, täiendamise, hindamise ja aruandluse korda. Kuigi nimetatud eelnõu ei ole veel Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud, on seda kasutatud juba riigi eelarvestrateegia 2005-2008 koostamisel.

Seetõttu on meie arvates kahetsusväärne, et Riigikontroll on nii palju ressurssi kulutanud kehtivuse kaotanud süsteemi analüüsimisele. Nii tahame Teie tähelepanu juhtida asjaolule, et eriraporti eelnõus on kasutatud ühe hindamise alusena rahandusministri 29.01.1998.a määrust nr 7, mis on rahandusministri poolt tunnistatud kehtetuks, hoolimata asjaolust, et eelnõus on viidatud (lk 8) eelnimetatud määruse kehtetuks tunnistamisele. Rahandusministeerium peab kehtetuks tunnistatud määruse kirjeldamist ja selle analüüsi alusena kasutamist väärtust mitteloovaks. Lisaks ülaltoodule ei saa Rahandusministeerium nõustuda ka mitmete teiste eriraporti eelnõus esitatud seisukohtadega, millised oleme esitanud allpool. Seetõttu palume Teil tõsiselt kaaluda antud eriraporti Riigikogu komisjonile esitamise otstarbekust.

Järgnevalt esitame eriraporti eelnõus toodud peamistele märkustele meiepoolsed seisukohad:

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: 611 3558
Faks: 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 26.11.04 Reg nr 2-7.1-TA/04/1637-2

1. Strateegiate väli on korrastamata

Ei saa nõustuda väitega, et Rahandusministeeriumil puudub täielikult ülevaade kehtivatest strateegiadokumentidest, kuna Rahandusministeerium teostab oma pädevuste piires erinevate strateegiadokumentide analüüsimist ning vastavate ettepanekute tegemist Vabariigi Valitsusele. Muuhulgas on Rahandusministeeriumi ülesandeks anda hinnang strateegiadokumentide ressursivajaduse põhjendatusele (ning vastavusele riigi eelarvestrateegias sisalduvate vahendite osas). Riigikontrolli poolt tõstatud probleemi aitab lahendada Rahandusministeeriumi poolt väljatöötatud Vabariigi Valitsuse määruse "Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord" eelnõu, mille oleme esitanud Vabariigi Valitsuse istungi päevakorda 22.11.2004 ning mis muuhulgas annab strateegilistele dokumentidele selged sisunõuded ning seosed eelarvega. Vastavalt nimetatud eelnõule jagunevad strateegilised arengukavad kaheks liigiks – tegevusvaldkonna ja organisatsioonipõhisteks arengukavadeks. Organisatsioonipõhised arengukavad on Vabariigi Valitsuse poolt iga-aastaselt heaks kiidetava riigi eelarvestrateegia sisendiks. Erinevate strateegiadokumentide juures peame nimest asjakohasemaks nende määruste eelnõule vastavat liigilist kuuluvust ja sisu ning seotust riigi eelarvestrateegiaga. Vastavalt strateegiliste arengukavade määruse eelnõule jääb ministeeriumi vastutusse tegevusvaldkonna arengukavadega arvestamine ja nende kajastamine oma organisatsioonipõhises arengukavas, mis hõlmab ka valitsemisala.

Erineva kestvuse ja planeerimisperioodiga strateegiad tulenevad paljuski erinevatest sise– ja välisriiklikest õigusaktidest, mis sätestavad strateegiadokumendi koostamise kohustuse. Rahandusministeeriumi poolt väljatöötatud määruse eelnõu sätestab strateegiliste arengukavade liigid, nende omavahelised seosed ja seosed riigieelarvega. Vaatamata erinevale ajahorisondile ja planeerimisobjektile kajastuvad tegevusvaldkondade arengukavad, vastavalt neid arengukavasid välja töötanud ministeeriumide tööjaotusele, iga konkreetse ministeeriumi organisatsioonipõhises arengukavas, mis on omakorda riigi eelarvestrateegia sisend. **Seega ei saa nõustuda Riigikontrolli väitega, et arengukavade omavaheline seostatus on kaootiline.** Arengukavade omavaheline seostatus ja seos riigi eelarvestrateegia ning riigieelarvega on otsene ja seotud konkreetsete tegevuste eest vastutajatega, sh poliitilise vastutusega.

Seni ei ole strateegiliste dokumentide üle keskset andmebaasi peetud. Leiame, et see ei ole ka esmatähtis. Vastavalt Rahandusministeeriumi poolt väljatöötatud määruse eelnõule vastutab iga minister oma asutuse ja valitsemisala raames teostatavate tegevuste, sh ka nende tegevuste, mis kajastuvad erinevates tegevusvaldkonna arengukavades, kajastumise eest organisatsioonipõhises arengukavas. Leiame, et ministrite suurema vastutuse rõhutamine aitab tagada strateegiate süsteemi korrastumist. Arengukavades sätestatud tegevused peavad olema rahaliste vahenditega kaetud ning kajastuma riigieelarves. Ülevaade on olemas nende strateegiadokumentide osas, mis on saadetud Rahandusministeeriumisse kooskõlastamiseks sh eelarvevahendite kavandamiseks.

2. Asutusepõhine planeerimine domineerib valdkondliku üle

Riigikontroll toob eriraportis probleemse küsimusena välja, et asutusepõhine planeerimine domineerib strateegilise üle ja raportis viidatakse, et strateegiad on nõrgalt seotud nende elluviimiseks vajaliku rahaga ning et strateegiate koostamisele on nende rakendusplaanid jäetud koostamata.

Antud punkti juures jääb arusaamatuks probleemi püstitus. Eestis viivad halduspoliitikat ellu asutused ning seetõttu saab nii planeerimine, elluviimine ning täitmise eest vastutamine olla asutuste lõikes ülesehitatud. **Asutustepõhisus ei tähenda mitte-strateegilisust, vaid vastupidi aitab kaasa selgemale pädevuse ja vastutuse jaotusele. Samuti ei välista asutusepõhisus seda, et riigi arengut planeeritakse üleriigiliste tegevusvaldkondade lõikes.** Juhiksime siinkohal ka tähelepanu IMF-i Eesti eelarve reformi käsitlevale raportile (aprill 2004), milles muuhulgas (lk 65) on viidatud, et enam kui 40-s riigis on proovitud valdkondlikku eelarvestamist asutusepõhise planeerimise asemel ja mitte ükski neist ei ole täiel määral õnnestunud. Peamisteks probleemideks

valdkondliku planeerimisprotsessi puhul peetakse vähest selgust ja seotust ressurssidega.

Riigikontroll on kasutanud oma analüüsis vananenud strateegilise planeerimise määrust. Rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatud määruse eelnõu on väljatöötamise käigus täienenud, sh kooskõlastamise käigus saadud ettepanekute osas, seetõttu ei vasta eriraportis kasutatud info määruse eelnõu sisu kohta enam tegelikkusele.

Vastavalt Rahandusministeeriumis välja töötatud määruse eelnõule lähtutakse strateegiliste arengukavade koostamisel Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist ja julgeolekupoliitikast, riigi konkurentsivõime tõstmise, säästva ja jätkusuutliku arengu strateegiatest ning Eesti riiklikust arengukavast Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks. Samuti peab tegevusvaldkonna arengukava sisu kajastuma vastava tegevusvaldkonna eesmärke ellu viivate ministeeriumide või nende valitsemisala riigiasutuste arengukavades ning et ministeeriumi arengukava on tema valitsemisala asutuste arengukava alusdokument. Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetav iga-aastase riigi eelarvestrateegia koostamise aluseks on ministeeriumi arengukava. Määruse eelnõu seostab ka organisatsioonipõhise arengukava ja selle elluviimise dokumendi ehk tegevuskava. Sisend riigieelarve eelnõu koostamisele tuleb ministeeriumilt, kusjuures ministeeriumi arengukava peab sisaldama tegevusvaldkonna arengukavast tulenevaid vastava ministeeriumi tegevusi. Leiame, et Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu, mis käsitleb strateegilisi arengukavasid, **hõlmab endas olulisel määral valdkondlikku aspekti, mistõttu ei saa mingil juhul eeldada, et riigieelarve toetub ainult asutuste arengukavadele**, mille seos Riigikogu kinnitatud valdkondlike strateegiatega on vabatahtlik. Samuti ei näe Rahandusministeerium Euroopa Liidu struktuurifondide raha planeerimise ja väljatöötatud määruse eelnõus sätestatud strateegilise planeerimise nõuete vahel ebakõla.

3. Eesti riigieelarve on kulu- , mitte tulemuspõhine

Rahandusministeerium on viimastel aastatel teinud mitmeid samme eelarvestamise muutmisel tulemuspõhiseks, mis on väljendunud ka nt eelarve eelnõu seletuskirja sisus ja ülesehituses, kus igal aastal on enam tulemusinformatsiooni. Kuna tegemist on oluliste ja mahukate muudatustega kogu Eesti riigihalduse jaoks, siis tuleb arvestada, et nimetatud muudatusi ei ole võimalik läbi viia kiirkorras ning tulemuste saavutamine nõuab seetõttu pikemat perioodi.

Riigieelarve on üles ehitatud administratiivse jaotuse järgi, kuid riigi eelarvestrateegias, mis on riigieelarve alusdokument, on kajastatud asutuste lõikes tegevusvaldkonniti ka meetmete kulueelarved. Samuti sõnastab Vabariigi Valitsus läbi eelarvestrateegia oma eelistused, kuhu riigi raha suunata prioriteetidena (eelisarendatavate valdkondadena). Rahandusministeeriumi poolt ette valmistatud määruse eelnõu on oluliseks sammuks tulemuseelarvestamise suunas, aidates oluliselt kaasa antud valdkonna arengule.

4. Kontroll strateegiate rahastamise üle puudub

Mööname, et Riigikogus seadusena vastu võetud riigieelarve täitmise kontrolli annab parendada. Rahandusministeerium on kooskõlastanud varasemalt strateegiaid ja riiklike programme järgmise märkusega "rahastamisvõimalused vaadatakse üle iga-aastase riigieelarve koostamise käigus, ministeeriumile eraldatava piirsumma sees", kuna vastasel juhul oleks strateegiadokumentide rahaliste vahendite vajadus ületanud riigieelarve mahu. Tulenevalt Vabariigi Valitsuse korraldusega heaks kiidetud "Riigi eelarvestrateegiale 2005 – 2008", millega kinnitati ministeeriumide lõikes piirsummad, on Rahandusministeeriumil võimalik oma arvamuse koostamisel viidata eelarvestrateegias antud valdkonnas ettenähtud vahendite jaotusele. Seega on võimalik strateegiate ja arengukavade koostamist ja rahade planeerimist hoida kontrolli all. **Ei saa nõustuda Riigikontrolli väitega, mille kohaselt ei ole võimalik tuvastada, millistele riiklikele programmidele ja kui suures osas on 2004. aastal raha eraldatud, sest riigieelarve eelnõu seletuskirjas on kirjeldatud, milliseid programme rahastatakse konkreetsel aastal.**

Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu kohaselt sisaldab organisatsioonipõhine arengukava vastavalt

tegevusvaldkonna arengukava, mistõttu peaks selle lähenemise kaudu olema strateegiate ja neis sätestatud eesmärkide täitmine praegusest rohkem hinnatav ja kontrollitav.

Rahandusministeerium ei saa nõustuda Riigikontrolli põhjendusteta ettepanekuga luua Riigikantseleisse strateegiate koostamist, elluviimist, rahastamist jälgiv koordineeriv üksus. See on vastuolus Vabariigi Valitsuse seadusega, mis paneb Rahandusministeeriumile kohustuse muuhulgas koordineerida riigi eelarvepoliitikat. Samuti on Rahandusministeeriumil juhtiv roll eelarveprotsessis ka vastavalt riigieelarve baasseadusele. Ka Rahandusministeeriumi poolt ette valmistatud määruse eelnõu seab vastutuse konkreetsete valdkondade poliitikate kujundajatele ja elluviijatele – ministeeriumidele ja täpsemalt nende juhtidele. Sellise üksuse moodustamine Riigikantseleisse viiks ressursside ja tegevuste planeerimise teineteisest veel kaugemale ning see ainult süvendaks Riigikontrolli poolt kirjeldatud probleeme.

Kontrolli strateegiate rahastamise üle saab tugevdada läbi tegevusaruandluse edasise arendamise ning sellele suurema tähelepanu pööramise iga-aastase eelarveprotsessi käigus. Selge reeglite ja nõuete kehtestamine strateegiadokumentidele aitab parandada ka seni nende rahastamisega seonduvaid probleeme.

5. Riigikogu roll on marginaliseerumas

Selle väitega ei saa Rahandusministeerium nõustada. Läbi iga-aastase riigieelarve kinnitamise on Riigikogul väga oluline roll strateegilise planeerimise protsessis, kuna strateegiate rahastamine sisaldub iga-aastases eelarves. Seda rolli suurendab veelgi tegevuskavade täitmise aruandlus, mis ühe osana majandusaasta aruandest kuulub kinnitamisele Riigikogu poolt. Rahandusministeerium töötab selle kallal, et suurendada nimetatud aruandluse kvaliteeti ja kasutatavust järgmiste perioodide eelarveprotsessis.

Rahandusministeerium tervitab Riigikontrolli initsiatiivi analüüsida erinevate arengukavade liike ja seoseid, kuid see peaks olema paindlikum (kiirem) ja käima ajaga rohkem kaasas. Samuti ootame Riigikontrollilt eelarve protsessi parandamiseks ja täiustamiseks pigem sisulisi, mitte üldisi ettepanekuid.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Annika Hinno 611 3623; e-post: annika.hinno@fin.ee
Karin Närep 6 11 3532; e-post: karin.narep@fin.ee
Meelis Steinberg 6 1133251; e-post: meelis.steinberg@fin.ee