

Ülevaade rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas

Head lugejad

Ülevaade, mida loete, on lugu sellest, kuidas eelarve puudujäägi hindamisel keset rahulikke olusid mitmekordselt märgist mööda pandi. Seda vaatamata ekspertide korduvatele soovitudele ja kogunevale statistikale, mis näitas prognoosidega võrreldes ka teisi stsenaariume realiseerumas. See on ka lugu sellest, et riik ei märka oma rahakotis toimuvaid ülekulusid enne, kui need on juba päris suured ja midagi enam teha ei anna.

Nüüd on maailm pöördeliselt muutunud ja 2018. aasta märgist möödapanek ning Rahandusministeeriumi jaoks ootamatult suurenenud eelarvepuudujääk võivad keset praegusi kataklüsme tunduda tühised. Kuid just tänane päev annab hinnangu veel hiljuti levinud hoiakule, et „reservid põlevad kasutult“ või et Eestil on laenamiseks ruumi palju ja see ruum tuleks kohe kasutusele võtta. 208 miljonit eurot, mis 2018. aastal kogemata kavandatust rohkem kulutati, on ju ligi kuus korda suurem summa, kui valitsus praegu turismi- ja väikeettevõtete meetmetes toetuseks kulutab. Nüüd kuluks need eurod marjaks ära.

Praegu võime end tunda õnnelikult, et keskvalitsuse reserve oli koroonaviiruse levikust tingitud majanduskriisi alguseks ikka veel järel – vaatamata varude hoogsale vähenemisele viimastel aastatel. Just reservid ja väike laenukoormus lubavad nüüd rahulikuma südamega minna eelarvega sügavamasse defitsiiti ja võtta laenu, kartmata, et see tulevikus üle jõu käib.

Liigne uljus eelarvereeeglite lõdvendamisel ja laenu võtmisel oleks viinud väikese majandusega Eesti üsna kiiresti sinna, kus on hädasolijad riigid, kellel on juba lühiajalise kriisiga hakkamasaamine valus ja keeruline.

Majanduskriisi ajal on igati aktsepteeritavad kriisiajale kohased eelarvemeetmed – sealhulgas riigieelarvega defitsiiti minek sisenõudluse toetamiseks. Samas ei ole kuhugi kadunud nõue ja vajadus riigieelarve võimalikult täpseks planeerimiseks ning selle sisuka kasutamise seiramiseks. See on muutunud veelgi tähtsamaks, sest riigi rakendatavate ulatuslike toetusmeetmetega kaasnevad kulud ja kulude katmiseks võetavad laenud tekitavad tulevikukohustusi ning uusi lisapingeid tulevikueelarvetes.

Eelarvenõukogu, Eesti Pank ja paljud eksperdid kordasid aastaid mantrana, et headel aegadel tuleb koguda kriisiaastateks. Paraku Vabariigi Valitsusel viimastel aastatel varude täiendamise plaani ei olnud ning suured prognoosimisvead ja kulutamisevajadus viisid hoopis reservide sulamiseni. Ainuüksi 2018. aastal suurenes keskvalitsuse miinus likviidsusreservis ligi 180 miljoni euro võrra, jõudes rekordilise 642 miljoni euron. Likviidsusreservi hoidsid vee peal ainult Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa reservid.

Miinus on probleem, kuid suurem probleem on see, kui miinus paisub kogemata. Vähemalt 2018. aastal see kahjuks nii oli.

2019. aasta esimestel kuudel toimus Riigikogu valimiskampaania, mille käigus anti suuri ja kalleid lubadusi, kuid loetud päevad pärast valimisi teatas Rahandusministeerium kiirelt paisunud eelarvepuudujäägist. Keskvalitsuse 2018. aasta riigieelarve kogutulude ja kogukulude vahe, mida tuntakse eelarvepositsioonina, oli planeeritust kaheksa korda suuremaks kasvanud – kavandatud miinus oli 29 miljoni euro asemel 237 miljonit eurot. Ainult tänu kohalikele omavalitsustele, Eesti Haigekassale ja Eesti Töötukassale, kelle tulud ületasid kulusid, piirdus kogu valitsussektori puudujääk „kõigest“ 120 miljoni euroga.

Kuidas läks nii, et 2018. aastal kulutas keskvalitsus riigieelarves tuludega võrreldes 208 miljonit eurot rohkem, kui seda eelarvet koostades ette nägi? Oluline küsimus on ka see, kuidas ei märgatud sellist märkimisväärselt häälet 2018. aasta kestel eelarve täitmist hinnates? Hoopis vastupidi. 2018. aasta lõpukuudel võttis Vabariigi Valitsus vaatamata eelarvenõukogu hoiatustele vastu isegi otsuseid, mis süvendasid puudujääki veelgi, et lihtsustada 2019. aasta riigieelarve koostamist.

Paljud märkasid valmistajärgsel ajal avalikus ruumis arvamusi, et tegemist oli valitsuse teadliku valimiste-eelse kulutamispoliitikaga, ning ka arvamusi, et valitsus oli juba valimiskampaania lõpufaasis teadlik 2018. aasta suuremast negatiivsest eelarvepositsioonist, kuid ei tahtnud enne valimistepäeva halbadest uudistest ja kärpeperspektiivist rääkida. Neile kahtlustele andis hoogu teadmine, et nii eelneval aastal kui ka järgneval aastal on eelarvepositsiooni puudutav info avaldatud juba veebruarikuus.

Riigikontroll ei saa neid kahtlusi kinnitada ega ümber lükata. Ülevaate koostamise käigus selgitas Rahandusministeerium, et esialgsed numbrid selgusid küll tavapärasel ajal veebruaris ja neid jagati ka laiemas ringis, kuid suurte erinevuste tõttu võrreldes planeerituga soovis Rahandusministeerium olukorda täpsustada ning hinnata, kas arvestuses on vigu.

Rahandusministeeriumi antud selgituse kohaselt ei laekunud 2018. aasta jooksul infot, mis oleks viidanud oodatust suuremale puudujäägile ning vajadusele teha otsuseid olukorra parandamiseks. Ohumärgid olid olemas juba suveprognosi tegemise ajal 2018. aasta juulis-augustis. Eelkõige aktsiiside ja juriidilise isiku tulumaksu alalaekumine ning välistoetuste alakasutamine võinuks viidata vajadusele teha konservatiivsem rahandusprognos. Aga juhtus nii, et Rahandusministeerium korrigeeris oma suvises prognoosis riigieelarve kogutulude laekumist ja valitsussektori puudutavaid näitajaid hoopis positiivsemaks. Prognoositi koguni korralikku eelarveülejääki.

Ühe peamise põhjusena, miks tekkisid 2018. aastal suured prognoosivead, nimetas Rahandusministeerium oskamatus hinnata 2017. aasta alkoholiaktsiisi muudatuste mõju, kuna uueks teguriks oli maismaa piirikaubanduse prognoosimine. Päril ootamatu see maksumuudatustest tuleneva riski suurus ei olnud, sellele viitas ka 2018. aasta riigieelarve eelnõu kohta seisukoha andnud eelarvenõukogu, pidades just riigieelarve tulude prognoosi liiga optimistlikuks, seda just maksumuudatustest tuleneva ebamäärasuse tõttu.

Ebatäpsed prognoosid ning riigieelarve tulude ja kulude puudulik seire on riskid, millega valitsusel tuleb arvestada, et teha vastutustundlikke eelarvelisi valikuid, millel on pikaajaline mõju riigi, siinsete elanike ja ettevõtete käekäigule. Aastate jooksul on Rahandusministeeriumi prognoosid olnud pigem konservatiivsed ja täpsed. Küll aga annab mureks põhjust see, et suuri häälet eelarve täitmisel märgatakse alles pärast eelarveaasta lõppemist.

Mis võib olla selle põhjuseks? Ülevaate tegemise käigus Riigikontrollile esitatud andmetest ja antud vastustest selgub, et Rahandusministeerium ei analüüsi jooksvat kulude tegemist riigieelarvest piisavalt. Samuti pole seatud sisse praktikad, et valitsemisala vastutavad asutused jälgiks ja informeeriks Rahandusministeeriumi kuludest, mis ületavad märkimisväärselt riigieelarvesse prognoositut. Kui Rahandusministeeriumi ametnikud koostavad juhtkonnale, Riigikantseleile ja peaministrile igakuise materjali maksulaekumiste kohta, siis kulude jooksvat tegemist riigieelarvest see ei puuduta ning seda ei arutata. Ministeerium küll koostab igal kuul eelarve täitmise üldise aruande, kuid selle kasutusotstarve on teavitada avalikkust, seades ministeeriumi kodulehele üles kulude tabeli.

Kui kulude jooksev seire on tagaplaanil, siis ei ole põhjust ka imestada, kui kõrvalekallete korral midagi ette ei võeta. Kõrvalekallet lihtsalt ei märgata või märgatakse seda liiga hilja, et oleks võimalik midagi muuta. Ühes audiitoritele antud intervjuus viidati, et riigieelarve tulude ja kulude jooksev seire pole riigis üldiselt tähelepanu all, kuna fookus on järgmiste riigi eelarvestrateegiatega ja riigieelarvete koostamisel. Kahjuks paistab see nii olevat.

Paljude Riigikontrolli läbiviidud auditite käigus on ehedalt silma torganud, et riigi kasutuses oleva rahaga tegeledes panevad ministeeriumid suure energia eelarvedebattidesse, mille sisuks on lisaraha saamine järgmistesse eelarvetesse. Palju vähem jätkub energiat selleks, et hinnata eraldatu kasutamist ning eelarve sisulist täitmist. Mis käes, see jääb tagaplaanile. Viimaseks iseloomustavaks näiteks oli audit suurinvesteeringute kohta, kus meie audiitoritel oli paljudel juhtudel keeruline saada täpset infot suurinvesteeringute maksumuse kohta. Sest sel ei olnud nähtavasti enam tähtsust. See oli minevik. Palju lihtsam on üldjuhul saada ministeeriumilt informatsiooni selle kohta, kui palju ministeeriumide hinnangul raha puudu on.

Vastukaaluks on palju raskem saada struktureeritud infot selle kohta, kui palju on ühe või teise projekti, tegevuse või objekti jaoks raha kasutatud ja mida on sellega saavutatud. Raha aga tuleb lugeda nii rahataotlust esitades kui ka seda kasutades. Rahandusministeerium peab selle tagama. Retsept ei ole keeruline. Vaja ei ole infosüsteemide mahukat arendust või tegevuspõhise eelarvestamise reformi lõplikku rakendumist. Infot on ka praegu piisavalt olemas. Seda tuleb lihtsalt kasutada ja sellest infost järeldusi teha.

Riigieelarve kulude täitmise jälgimine eelarveaasta kestel vajab riigi rahanduse juhtimisel suuremat tähtsustamist. Raha piisavalt täpset lugemist ei pea tähtsaks need, kellel on seda liiga palju, need, kellel on ükskõik, või need, kes seda ei oska. Ei tahaks uskuda, et me Eestis oleme ühes, teises või kolmandas olukorras.

Aga parandamisruumi on ka mujal. Näiteks seoses riigieelarve tulude prognoosimiseks vajalike alusandmete kogumise ja tulude jooksva laekumise seirega. Oleme ülevaate lõppu koondanud 20 küsimust, mis vajavad meie hinnangul lahendamist, et maandada riske majandus- ja rahandusprognoosi koostamisel ning riigieelarve tulude ja kulude seiramisel. Olen veendunud, et kui need küsimused saavad vastused ning nende vastustega ka tegeletakse, on riigi rahandus senisest veelgi tugevam ning see aitab meil valmis olla ka järgnevateks kriisideks, mis kindlasti tulemata ei jää. Infovahetus Rahandusministeeriumiga näitab, et tahet selleks on.

Kriis tõestab, kui oluline on riigi rahaasjad korras hoida ning kui ootamatult kiiresti võivad kahaneda puhvrid ja reservid, millest tavaoludes võiks jätkuda aastateks. Selleks kõigeaks tuleb valmis olla ning pidevalt arendada ka riigieelarve otsuste tegemise köögipoolt – hoida prognoosimise ning tulude ja kulude jälgimise võimekust.



Janar Holm
riigikontrolör

4. mail 2020

Kokkuvõte

Ülevaade rahandusprognosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas 8

Mida me analüüsisime? Ülevaate eesmärk oli välja selgitada, kas ja millised riskid riigi majandus- ja rahandusprognosi koostamises ning riigieelarve tulude ja kulude seires võivad mõjutada valitsuse ja Riigikogu kaalutletud eelarveotsuste tegemist. Samuti, milline on olnud riigijuhtide eelarvepoliitika 8

Kuidas on perioodil 2010–2019 muutunud majandus, riigi tulud ja kulud? 10

Majandus on viimastel aastatel kasvanud üle oma potentsiaali, riigi kulud ületanud tulusid, valitsus kavandanud eelarvet puudujäägiga 10

Kas Riigikogu ja Vabariigi Valitsus peavad kinni tasakaalus eelarve põhimõttest? 11

Riigi eelarvestrateegiat aastateks 2020–2023 tehes ei järginud valitsus kõiki riigieelarve seaduse nn tasakaalunõudeid ning lükkas eelarvekulude kasvu ohjamise või mitteohjamise otsustamise edasi 11

Kuidas hindab valitsuse eelarvepoliitikat Eesti Panga juurde moodustatud eelarvenõukogu? 11

Eelarvenõukogu: praegustes majandusoludes ei ole see sobilik eelarvepoliitika 11

Kas Rahandusministeerium on andnud valitsusele eelarve tegemiseks asjakohase majanduskasvu prognoosi? 13

Rahandusministeeriumi hinnang Eesti majanduse olukorrale on olnud realistlik ja pigem konservatiivne 13

Kas Rahandusministeerium on andnud valitsusele eelarve tegemiseks asjakohase tulude prognoosi? 14

Rahandusministeeriumi riigieelarve tulude prognoos on osutunud tegelikkusest optimistlikumaks eelkõige Euroopa Liidu toetuste kasutamise süsteemse ülevahindamise ja piirikaubanduse mõju alahindamise tõttu 14

Miks tekkis 2018. aastal viimase kümnendi suurimaid eelarvepuudujääke ja lahknevus prognoosist? 16

2018. aasta prognoositust suurem eelarvepuudujääk oli tingitud eelkõige ekslikust hinnangust aktsiisilaekumisele ja riigieelarve kuludele 16

Millal sai Rahandusministeerium teada, et 2018. aasta eelarvepuudujääk kujuneb suuremaks? 17

Rahandusministeeriumi sõnul ilmnasid esimesed märgid 2018. aasta prognoositust kehvemast eelarvepositsioonist jaanuaris 2019 17

Millal ja kellele edastati info 2018. aasta eelarvepuudujäägi kohta? 17

Rahandusministeeriumi kinnitusel edastati 2018. aasta eelarvepositsiooni info rahandusministrile ja peaministrile 2019. aasta veebruaris 17

Millised ettepanekud tegid Rahandusministeeriumi ametnikud ministrile? 18

Rahandusministeeriumi ametnike sõnul ei tehtud 2018. aasta eelarvepositsiooni infot edastades ministrile ega valitsusele otseselt ettepanekuid, kuna seda ei eelda ka andmete tutvustamise n-ö formaat 18

Millised ettepanekud tegid kujunenud olukorras Riigikantselei ametnikud peaministrile/valitsusele? 19

Riigikantselei esindajate sõnul nemad seoses 2018. aasta eelarvepositsiooni kujunemisega valitsusele ettepanekuid ei teinud 19

Kas ja millal valitsus 2018. aasta eelarvepositsiooniga seonduvat arutas ning mida otsustas? 20

Riigikontrollile ei nähtu, et valitsus oleks 2018. aasta prognoositust oluliselt kehvema eelarvepositsiooni kujunemise põhjuseid arutanud 20

Millised riskid on prognoosi koostamisel, mille tõttu võib 2018. aasta olukord korduda?	21
Risk 1: rahandusprognoos võib kujuneda ebatäpseks oluliste maksumuudatuste korral	21
Risk 2: rahandusprognoos võib kujuneda ebatäpseks oluliste eelarvestamise põhimõtteid puudutavate muudatuste ning Statistikaameti revisjonide tõttu	22
Risk 3: rahandusprognoosi asjakohasuse väline hindamine on võrreldes makromajandusprognoosiga vähene	23
Risk 4: rahandusprognoosi koostamiseks vajalike alusandmete kvaliteedi kontroll ei pruugi olla piisav	24
Risk 5: välistoetuste kasutamise prognoosi täpsusele on pööratud vähem tähelepanu, kuna see ei mõjuta otseselt eelarvepositsiooni	25
Millised riskid on riigieelarve seirel, mille tõttu võib 2018. aasta olukord korduda?	26
Risk 6: riigieelarve maksutulude koondlaekumise kõrval ei pöörata piisavalt tähelepanu laekumistele maksuliikide kaupa	26
Risk 7: riigieelarve raha jooksvat kasutamist ehk kulude tegemist sisuliselt ei jälgita ega analüüsita	27
Risk 8: ministeeriumide siseauditi üksused ei hinda piisavalt riigieelarve kavandamist ja kasutamise korraldust riigiasutustes	29
Risk 9: riigieelarve tulude ja kulude seire tõhustamisele on vähem tähelepanu pööratud kui prognoosimise parandamisele	30
Milles tuleks kokku leppida?	32
Ülevaate iseloomustus	35

Ülevaade rahandusproгноosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas

Mis on Vabariigi Valitsuse peamine hoob Eesti arengu suunamisel?

Teadmiseks

Riigieelarve kulud on viimase 25 aastaga kasvanud ligikaudu 12 korda.

Allikas: 1995. aasta riigieelarve seadus;
<https://www.riigiteataja.ee/akt/28719>

1. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse (*edaspidi valitsus*) ülesanne on Eesti elu edendada. Üheks riigijuhtide olulisemaks hoovaks selle vastutusrikka töö tegemisel on iga-aastase riigieelarve koostamine, millega tehakse valikud ja otsustatakse, kui palju ja millele (Euroopa Liidu) maksumaksjatelt kogutud raha kulutatakse. Valitsuse ette valmistatud riigieelarve seadus on riigi ning inimese käekäiku ilmselt enim mõjutav seadus, millele Riigikogu oma heakskiidu annab.

2. 2020. aastal on valitsuse käsutuses riigieelarve kulude ja investeeringutena ca 11,6 miljardit eurot, mida valitsuse kinnitusel kasutatakse selleks, et Eesti oleks peresõbralik, turvaline ja kaitstud, ühiskond sidus, majandus teadmistepõhine ning riigivalitsemine tõhus. Nii riigieelarve tulud kui ka kulud on aasta-aastalt suurenenud, võrdluseks – 1995. aasta riigieelarve kuludeks kavandati eurodesse panduna ca 956 miljonit.

3. Rahalised võimalused on alati piiratud ja riigi 4 aasta eelarvestrateegia ning iga-aastase riigieelarve koostamisel on valitsusel palju kaalutluskohti. Mida, miks ja millises mahus rahastada? Kui palju on selleks raha? Kas kehtestatud maksud toovad riigikassasse piisavalt, et kulud katta? Kas pidada kinni põhimõttest, et kulutada ei tohiks rohkem, kui laekub tulu? Kas (headel aegadel) koguda reserve või vastupidi, kas teatud tingimustel ja kuludeks on mõistlik võtta laenu? Kuidas peaks riik toetama oma kulutuste ja maksupoliitikaga majandusarengut?

4. Riigijuhtide vaated nendele küsimustele võivad olla erinevad, kuid ükskõik milline on eelistatud eelarvepoliitiline joon, vajab valitsus riigieelarve koostamisel parimat arvamust ametnikelt selle kohta, milliste tuludega saab kulude plaani tegemisel arvestada. Selleks koostab Rahandusministeerium igal kevadel ja suve lõpul prognoosi, milles antakse hinnang riigi majandus- ja rahandusolukorrale käimasoleval ja järgneval neljal aastal. Prognoos võetakse aluseks riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel.

Mida me analüüsisime?

5. Riigi tulude ja kulude teadlik juhtimine eeldab lisaks asjakohasele prognoosile ka tegeliku olukorra jälgimist: kas riigi tulud laekuvad ja riigieelarve kulusid tehakse kavandatud tempos ning mahus. Ebatäpsed prognoosid ja puudulik riigieelarve tulude/kulude seire võivad oluliselt pärssida valitsuse võimalusi langetada vastutustundlikke eelarvelisi valikuid, millel on pikaajaline mõju riigi, siinsete elanike ja ettevõtete käekäigule. Läbimõeldud, tasakaalukas ja parimatele kättesaadavatele andmetele tuginev eelarvepoliitika on vajalik, et tagada riigi finantsiline toimetulek ja võimekus ka majandusolude halvenemise korral.

6. 2018. aastal kujunesid riigieelarve tulud oluliselt väiksemaks ja kulud suuremaks, kui riigieelarvet koostades oodati. Ka eelarvetasakaalu iseloomustavad näitajad – [valitsussektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon](#) – osutasid prognoositust kordades kehvemaks. Riigikontrolli ülevaate eesmärk oli välja selgitada, kas ja millised riskid riigi majandus- ja rahandusproгноosi koostamises ning riigieelarve tulude ja kulude seires võivad mõjutada valitsuse ja Riigikogu kaalutletud

Valitsussektori nominaalne ja struktuurne eelarvepositsioon–

valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon on valitsussektoris kuuluvate keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide (haigekassa ning töötukassa) kogutulude ja kogukulude vahe. Eelarvepositsioon kajastatakse tekkepõhises arvestuses, mis lihtsustatult tähendab, et kulu võetakse arvele kohustuse tekkimise hetkel, mitte raha väljamaksmise hetkel (nagu toimitakse kassapõhises arvestuses).

Valitsussektori struktuurne positsioon leitakse, kui nominaalsest positsioonist eemaldatakse lisaks majandustsükli mõjule ka ühekordsed ja ajutised tegurid, mis võivad eelarvepositsiooni n-ö moonutada, näiteks perioodil 2018–2019 kohalike omavalitsuste ühinemistoetused.

Valitsussektori eelarvepositsioon on oluline riigi rahanduse olukorda iseloomustav näitaja. Riigieelarve seadusega on määratud piirid, millistel tingimustel ja kui suur negatiivne struktuurne eelarvepuudujääk on lubatud.

Allikas: Rahandusministeerium

eelarveotsuste tegemist.¹ Samuti, milline on olnud riigijuhtide eelarvepoliitika ning kas on peetud kinni riigieelarve seadusega sõnastatud põhimõtetest.

7. Täpsemalt analüüsis Riigikontroll eelkõige järgmist:

- kuidas prognoositakse Rahandusministeeriumi eestvedamisel riigi majandusolukorda ja riigieelarve tulusid ning kulusid;
- kui täpselt on osutunud Rahandusministeeriumi viimaste aastate majandus- ja rahandusprognosid valitud näitajate põhjal ning mis on olnud kõrvalekallete peamised põhjused;
- kuidas jälgitakse rahandusprognosi paikapidavust ehk riigieelarve tulude laekumist ja kulude tegemist ning mida võetakse ette kõrvalekallete korral;
- milline riigieelarve tulude ja kulude laekumist puudutav info esitatakse valitsusele ning kuidas kasutatakse teavet uute riigieelarveliste otsuste tegemisel;
- kas riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete heakskiitmisel on valitsus pidanud kinni riigieelarve seaduse nõuetest.

8. Ülevaate koostamiseks saatis Riigikontroll kirjalikud küsimused koos materjalipäringuga Rahandusministeeriumile kui majandus- ja rahandusprognosi koostajale ja riigieelarve seire eest vastutajale; Riigikantseleile kui Vabariigi Valitsuse töö toetajale ning suure kulueelarvega Sotsiaalministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Samuti kohtus Riigikontroll Rahandusministeeriumi ametnike ja Riigikantselei esindajaga.

9. Ülevaates on käsitletud enamasti perioodi 2016–2019, mõnel juhul ka ajavahemikku 2010–2019. Ülevaates kasutatud arvandmed on esitatud 10.03.2020. aasta seisuga ja faktid on Rahandusministeerium üle vaadanud. Riigikontrolli analüüsis ei ole keskendunud küsimusele, kuidas ja millise info põhjal otsustatakse riigieelarvest rahastatavad kulud ja eelarveprioriteedid, seda on kavas käsitleda eraldi.

10. Riik on vaatamata ootusi ületanud kiirele majanduskasvule kulutanud viimastel aastatel rohkem, kui on laekunud tulusid. 2018. aasta valitsussektori struktuurseks eelarvepuudujäägiks kujunes ca 460 miljonit, ehkki riigieelarvet tehes oodati defitsiidiks ligikaudu 90 miljonit eurot ning veel suvel 2018 prognoositi eelarveülejäaki. Puudujäägi peamine põhjus oli, et riigikassasse laekus prognoositust vähem aktsiise ning tehti kavandatust rohkem kulusid. Lisaks on riik aastaid süsteemselt ülehinnanud Euroopa Liidu toetuste kasutamise võimekust.

11. Täheldatav on valitsuste teadlik kaugenemine rahaliselt tasakaalus eelarvepoliitikast, mis võib piirata riigi pikaajalist võimekust avalikke teenuseid tagada. Maksutulude hoogsale kasvule vaatamata on riigi eelarvepuudujääk suurenenud ja reservid

¹ Riigi tulude ja kulude prognoosimise ning seiramise protsesside (välise) analüüsi vajadusele on viidanud ka Eesti Panga juurde moodustatud eelarvenõukogu. Loe näiteks <https://www.err.ee/947173/eamets-jutt-majanduse-jahutamisest-on-natuke-kohatu>.

vähenenud; riigi eelarvestrateegiate koostamisel on kohati jäetud tähelepanuta riigieelarve seaduse eelarvetasakaalu nõuded ning valitsusel on kavas riigieelarve seaduse sätteid paljuski püsikulude iseloomuga väljaminekute rahastamiseks leevendada.

12. Riigikontroll näeb vajadust Rahandusministeeriumi ja eelarvenõukogu suurema rolli ning vastutuse järele juhtida valitsuse tähelepanu riigi tulude ja kulude planeerimisega seotud riskidele ning vahendada operatiivselt infot tulude laekumisest ja tegelikest kuludest. Selleks tuleb Rahandusministeeriumil leida võimalusi prognoosivõimekuse pidevaks arendamiseks, sh oluliste maksupoliitiliste muudatuste korral; hinnata realistlikult, kui palju kasutatakse eelarveaastal Euroopa Liidu toetusi; ning jälgida aasta kestel kulude tegemist riigieelarvest.

Kuidas on perioodil 2010–2019 muutunud majandus, riigi tulud ja kulud?

Majandus on viimastel aastatel kasvanud üle oma potentsiaali, riigi kulud ületanud tulused, valitsus kavandanud eelarvet puudujäägiga

13. Aastatel 2017 ja 2018 suurenes Eesti sisemajanduse koguprodukt (SKP) eelmiste aastatega võrreldes oluliselt. Perioodil 2010–2016 kasvas SKP keskmiselt 3,1% aastas, 2017. aastal kiirenes kasv 5,7%-ni, 2018. aastal suurenes SKP 4,8% ja 2019. aastal 4,3%. Rahandusministeeriumi, Eesti Panga jt ekspertide hinnangul on Eesti majanduse viimaste aastate kasv olnud suurem kui majanduse tegelik pikemaajaline potentsiaal.

14. Kiire majandusarenguga on kaasnenud ka riigieelarve tulude märkimisväärne kasv, mis on suurenenud viimasel kolmel aastal keskmiselt ca 9%, ulatudes 2019. aastal veidi enam kui 11 miljardi euroni. Samal ajal on riigi kulutused ja võetud kohustused kasvanud tuludest veelgi kiiremini. Ajavahemiku 2010–2016 valitsussektori eelarve keskmine nominaalne ülejääk 0,2% SKPst aastas asendus 2017. aastal puudujäägiga 0,8% SKPst ning 2018. aastal 0,6% SKPst (vt tabel 1).

Tabel 1. Eesti sisemajanduse koguprodukti (SKP) reaalkasv ja valitsussektori eelarvepositsioon perioodil 2010–2019 ning prognoos aastaks 2020

	2010–2016 keskmine	2017	2018	2019	2020
SKP reaalkasv (%)	3,1	5,7	4,8	4,3	2,2
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	0,2	−0,8	−0,6	−0,3	0,0
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)	0,4	−1,1	−1,8	−1,9	−0,7

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet. Eurostat

15. Kui majanduskasvu mõjusid arvesse võttev valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oli perioodil 2010–2016 igal aastal ülejäägis, keskmiselt 0,4% SKPst, siis alates 2017. aastast on valitsussektori eelarve kulud tulused ka struktuurses arvestuses ületanud. 2018. aasta puudujäägiks kujunes ca 460 miljonit eurot, aastal 2019 veidi alla 500 miljoni euro.

Kas Riigikogu ja Vabariigi Valitsus peavad kinni tasakaalus eelarve põhimõttest?

Riigi eelarvestrateegiat aastateks 2020–2023 tehes ei järginud valitsus kõiki riigieelarve seaduse nn tasakaalunõudeid ning lükkas eelarvekulude kasvu ohjamise või mitteohjamise otsustamise edasi

16. Eesti riigijuhid on iseseisvuse taastamise järel lähtunud põhimõttest koostada riigieelarve nii, et tulud ja kulud oleksid tasakaalus. See nõue sätestati 2013. aastal ka riigieelarve seaduses, mille § 6 ütleb, et riigieelarve tuleb koostada selliselt, et valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon oleks Rahandusministeeriumi rahandusprognosi arvestades tasakaalus või ülejäägis.

17. 2017. aastal muudeti riigieelarve seadust selliselt, et lubatud on ka valitsussektori struktuurne eelarvepuudujääk kuni mahus 0,5% SKPst, kui varasematel aastatel on n-ö kogunenud ülejääk. Kui aastane puudujääk osutub lubatust vähemalt 0,5% võrra SKPst suuremaks, tuleb seaduse kohaselt järgmised riigieelarved vastu võtta selliselt, et puudujääk kahaneks prognoositult vähemalt 0,5% võrra SKPst aastas kuni (kumulatiivse) eelarvetasakaalu saavutamiseni.

18. 2017. aastal kujuneski valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon esimest korda sel kümnendil negatiivseks mahus 1,1% SKPst, ehkki riigieelarvet koostades prognoositi ülejääki mahus 0,2% SKPst. 2018. aasta riigieelarve koostati teadmise, et puudujäägiks kujuneb 0,25% SKPst, kuid tegelikkuses moodustas puudujääk 1,8% SKPst ja Euroopa Komisjoni hinnangul veelgi enam: 2,2% SKPst.

19. Märkimisväärse eelarvepuudujäägi tõttu ammendus ja muutus 2018. aastal negatiivseks ka ülevaate eelmises punktis viidatud [kumulatiivne eelarvepositsiooni](#) reserv, millega valitsus pidanuks 2019. aasta kevadel riigi eelarvestrateegiat 2020–2023 koostades arvestama.

20. Aasta 2020 tulused ja kulusid planeerides võttiski valitsus riigieelarve seaduse nõuded aluseks, kuid perioodi 2022+ eelarvekava seadusega nõutud raamidesse ei viidud. Selleks oleks pidanud valitsus kavandama ajavahemiku 2022+ tulud ja kulud selliselt, et eelarvepositsioon paraneks kiiremini.

21. Valitsuse liikmetele ja ministeeriumide kantsleritele riigi eelarvestrateegia aastateks 2021–2024 ajakava tutvustades tuletaski Rahandusministeerium meelde, et lisaks muudele eelarvelistele otsustele tuleb valitsusel leida lahendus eelmise eelarvestrateegia koostamisel lahtiseks jäänud jagamata kärpele.

Eelarvenõukogu: praegustes majandusoludes ei ole see sobilik eelarvepoliitika

22. 2014. aastal moodustati Eesti Panga juurde [eelarvenõukogu](#). Eelarvenõukogu ülesanne on hinnata riigi makromajandus- ja rahandusprognose ning riigi eelarvestrateegiaid ja jälgida, et riik täidaks riigieelarve seaduses toodud eelarvereegleid. Eelarvenõukogu avalikustab oma arvamuse ning sellega mitteamestamise korral peab Vabariigi Valitsus / Rahandusministeerium seda põhjendama ja selgitama.

Kumulatiivne eelarvepositsioon – 2017. aasta riigieelarve seaduse muudatusega kasutusele võetud termin, mis näitab alates 2014. aastast kogunenud valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni summeeritud ülejääki või puudujääki.

Kuidas hindab valitsuse eelarvepoliitikat Eesti Panga juurde moodustatud eelarvenõukogu?

Eelarvenõukogu – 2013. aastal jõudis Euroopa Komisjon otsusele, et vastutustundliku eelarvepoliitika toetamiseks tuleb igas liikmesriigis luua sõltumatu institutsioon, mis jälgiks riigi eelarvepoliitika vastavust Euroopa Liidus kehtestatud arvuliste eelarveeeglitele ning hindaks vajaduse korral tarvidust rakendada korrigeerimisabinõusid. Kui liikmesriigis puudub sõltumatu asutus, mis tegeleb riigi eelarvepoliitika aluseks olevate makroprognooside koostamise või kinnitamisega, pidi ka see institutsiooni ülesannete hulka kuuluma. 2014. aastal tehti Eesti riigieelarve seadusesse muudatus, mille alusel moodustati Eesti Panga juurde eelarvenõukogu.

23. Eelarvenõukogu arvamustest nähtub, et ehkki nad on valdavalt nõustunud Rahandusministeeriumi hinnanguga riigi makromajanduse olukorrale ja väljavaadetele, on viimase kolme aasta igas kommentaaris rõhutatud riigieelarve tulude laekumisega seotud riske ning soovitatud kavandada riigieelarve kulud vähemalt tasakaalus tuludega.

„Arvestades majandustsüklit, soovib eelarvenõukogu koostada 2018. aasta riigieelarve väikese ülejäägiga, et tagada struktuurse eelarvepositsiooni püsimine seadusega lubatud piires.“

– Eelarvenõukogu, september 2017 –

„Eelarvenõukogu soovib võtta 2019. aastaks vastu riigieelarve, mis seab valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks väikese ülejäägi.“

– Eelarvenõukogu, september 2018 –

„Majanduse head seisu arvestades sobiks 2019. aasta eelarvepositsiooni parandades võtta eesmärgiks ka struktuurne ülejääk, et asuda kiiremini taastama kumulatiivset ülejääki. Seda on tarvis, et majandusolude halvenedes saaks eelarvepoliitikaga majandust ergutada. Praegu on see puhver ära kulutatud majanduse kõrgkonjunktuuri ajal. Rahandusprognoos näitab, et lubatust suurem valitsussektori eelarve struktuurne puudujääk kujuneb püsivaks ja nõuab võimalikult kiiret sekkumist.“

– Eelarvenõukogu, aprill 2019 –

„Sarnaselt 2017. aasta kevadega on valitsus kinnitanud eelarvestrateegia, milles seatud eelarvepositsiooni eesmärgid ei ole kooskõlas kehtiva eelarveseaduse nõuetega.“

– Eelarvenõukogu, mai 2019 –

„Viimati oli valitsussektori eelarvepositsioon struktuurses tasakaalus 2016. aastal. See tähendab, et prognoosi järgi püsib struktuurne puudujääk kogu majanduse kasvufaasi harja. Eelarvenõukogu hinnangul ei ole see antud majandusoludes sobilik eelarvepoliitika.“

– Eelarvenõukogu, september 2019 –

24. Eelarvenõukogu hinnangutele ja soovitudele pole Rahandusministeerium ega Vabariigi Valitsus seni (avalikult) vastanud.²

25. Lisaks 2017. aastal riigieelarve seadusesse tehtud muudatusele on valitsus riigieelarve koostamise reeglite täiendavaks lõdvendamiseks kaalunud alates 2019. aasta kevadest uut riigieelarve seaduse muutmist, et kaotada valitsussektori eelarvepositsiooni tasakaalu (ja ülejääki) viimise nõue, kuid seni pole muudatust veel jõustatud. Eelarvenõukogu hinnangul

² Eelarvenõukogu kommenteeris Riigikontrollile, et 2018. aasta mais selgitas toonane rahandusminister oma kõnes Riigikogule tollases riigi eelarvestrateegias kohti, mis olid pälvinud eelarvenõukogu kriitika. Samuti on eelarvenõukogu sõnul Rahandusministeeriumi vahendusel paaril korral pärast eelarvenõukogu arvamusega tutvumist tuntud huvi, kas see arvamus vajab eelarvenõukogu hinnangul ametlikku vastust (ja millises formaadis). Rahandusministeerium seda osa Riigikontrolli ülevaatest ja järeldust ei kommenteerinud.

kahjustaks see Eesti eelarvepoliitika ja -reeglite usaldusväärsust. Usaldusväärne ja stabiilne eelarvepoliitika on aga vajalik, et ettevõtted ja majapidamised saaksid teha majanduskasvu soodustavaid pikaajalisi otsuseid.

26. Kui andmetest nähtub, et valitsussektori kulud on viimastel aastatel ületamas tulused, on paslik küsida, kas see on olnud valitsuste teadlik eelarvepoliitika või on Rahandusministeerium esitanud valitsustele eelarve koostamise aluseks ebatäpse majandus- ja rahandusprognoosi.

Kas Rahandusministeerium on andnud valitsusele eelarve tegemiseks asjakohase majanduskasvu prognoosi?

Rahandusministeeriumi hinnang Eesti majanduse olukorrale on olnud realistlik ja pigem konservatiivne

27. Riigieelarve seadus ütleb, et riigi eelarvestrateegia rahastamiskava ja seeläbi riigieelarve eelnõu koostamise aluseks on riigi rahandusprognoos, millega kirjeldatakse valitsussektori tulused, kulusid ja investeeringuid koos tõenäoliste muutustega.

28. Rahandusprognoos lähtub omakorda riigi makromajandusprognoosist, mille eesmärk on hinnata riigi majanduskeskkonda koos tõenäoliste arengusuundumustega ja teavitada sellest avalikkust. Praktikast tähendab see, et Rahandusministeerium avalikustab igal kevadel riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamiseks ning suve lõpus riigieelarve eelnõu vajadusel korrigeerimiseks ühe prognoosidokumendi, mille majandusprognoosi ja rahandusprognoosi osa on otstarbekas käsitleda mõneti eraldi.

Teadmiseks

Ajavahemikul 2010–2019 vastas täpselt tegelikkusele 2016. aasta SKP prognoos: +2,6%.

Allikas: Rahandusministeerium

29. Andmest nähtub, et SKP kasvu prognoosimisel on Rahandusministeerium olnud pigem konservatiivne ja valdavalt on majanduskasv kujunenud tegelikkuses kiiremaks, kui riigieelarve eelnõu koostamise aluseks tehtud suvises majandusprognoosis oli oodatud. Perioodil 2010–2019 oli vaid aastate 2013–2015 SKP reaalkasv veidi väiksem kui riigieelarves arvestatud (vt tabel 2).

Tabel 2. Vastava aasta riigieelarve aluseks olnud Rahandusministeeriumi SKP reaalkasvu prognoos ja Eesti SKP tegelik reaalkasv 2010–2020 (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Riigieelarve aluseks prognoositud SKP reaalkasv	-2,0	3,6	3,0	3,0	3,6	2,5	2,6	2,5	3,3	3,0	2,2
SKP tegelik reaalkasv	2,7	7,4	3,1	1,3	3,0	1,8	2,6	5,7	4,8	4,3	

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet. Eurostat

30. Eesti SKPd prognoosivad lisaks Rahandusministeeriumile teiste seas ka Eesti Pank, mitmed kommerts pangad, Euroopa Komisjon, Rahvusvaheline Valuutafond (IMF), Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) jt. Prognoosi koostamise aeg ja kättesaadav info on sageli olnud küll veidi erinev, kuid andmetest nähtub, et üldjuhul on Rahandusministeeriumi arvamus SKP kasvuväljavaadete kohta sarnanenud teiste prognoosijate omaga.

31. Prognoosi koostamise lõpufaasis tutvustab Rahandusministeerium enne avalikustamist enda majanduskasvu ootusi Eesti Pangale, Riigikantseleile jt, kuid arutelude tulemusel ei ole viimastel aastatel prognoosis tulnud märkimisväärsed muudatusi teha.

„Kohtumised toimuvad tegelikult hetkel, kui makromajandusprognos on sisuliselt valmis. Saadud tagasiside ekspertidelt ei ole andnud põhjust prognoosi muutmiseks.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

32. Rahandusministeeriumi prognoosi asjakohasust peab riigieelarve seaduse kohaselt hindama ka eelarvenõukogu ning seni on nõukogu nõustunud, et ministeeriumi arvamus on realistlik ja sobilik alus riigieelarve tulude prognoosimiseks. Siiski on eelarvenõukogu kohati juhtinud tähelepanu riskidele maailmamajanduses, mis võivad ka Eesti SKP väljavaateid halvendada.

33. Riigikontroll näeb kokkuvõtlikult, et Rahandusministeerium on majanduskasvu prognoosimisel olnud valdavalt konservatiivne. Järgnevalt analüüsime, kas sama põhimõtte iseloomustab ka riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve aluseks olevat rahandusprognosi.

Kas Rahandusministeerium on andnud valitsusele eelarve tegemiseks asjakohase tulude prognoosi?

Rahandusministeeriumi riigieelarve tulude prognoos on osutunud tegelikkusest optimistlikumaks eelkõige Euroopa Liidu toetuste kasutamise süsteemse ülehindamise ja piirikaubanduse mõju alahindamise tõttu

34. Andmed näitavad, et perioodil 2016–2019 on riigieelarve tulud jäänud keskmiselt ca 150 miljoni euro võrra prognoositule alla. Riigieelarve tulud jagunevad peamiselt maksulisteks ja mittemaksulisteks tuludeks. Maksutulud on tervikuna laekunud valdavalt nii nagu Rahandusministeeriumi prognoosis ja riigieelarves ette nähtud. Mittemaksulisi tulusid on aastast aastasse kogutud keskmiselt ca 15% võrra oodatust vähem (vt tabel 3).

Tabel 3. Vastava aasta riigieelarve aluseks olnud Rahandusministeeriumi riigieelarve tulude prognoos ja kogutud tegelikud riigieelarve tulud (miljon eurot)

	2016	2017	2018	2019	2020
Riigieelarves kavandatud tulud kokku	8 836	9 482	10 309	11 068	11 826
Tegelikud riigieelarve tulud kokku, sh	8 583	9 333	10 236	10 966	
▪ riigieelarves kavandatud maksutulud	7 499	8 047	8 722	9 364	9 985
▪ tegelikud maksutulud	7 531	8 088	8 809	9 524	
▪ riigieelarves kavandatud mittemaksulised tulud	1 337	1 435	1 587	1 704	1 841
▪ tegelikud mittemaksulised tulud	1 051	1 245	1 427	1 442	
Riigieelarve kavandatud ja tegelike tulude vahe	–253	–149	–73	–102	

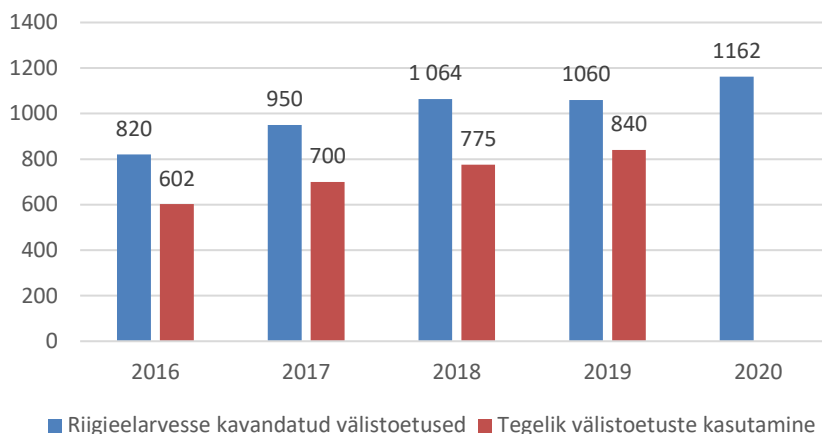
Allikas: Rahandusministeerium

Teadmiseks

Ajavahemikul 2016–2019 hindas riik enda võimekust ELi toetuste kasutamisel süsteemset peaaegu veerandi võrra üle.

Allikas: Rahandusministeerium

35. Mittemaksuliste tulude ja seeläbi ka riigieelarve tulude prognoosile mittevastavuse peamiseks põhjuseks on eelkõige Euroopa Liidu toetuste arvatust oluliselt vähesem kasutamine. Perioodil 2016–2019 jäi välistoetuste tegelik kasutamine vahemikku 73–79% prognoositud mahust aastas (vt joonis 1).

Joonis 1. Riigieelarvesse kavandatud välistoetused ja tegelik kasutamine perioodil 2016–2019 ning prognoos aastaks 2020 (miljon eurot)

Allikas: Rahandusministeerium

36. Välistoetuste kasutamise kavandamine, sh aastate kaupa, on peamiselt raha saavate valitsemisalade ülesanne ja vastutus. Riigieelarve ja riigi rahavoo juhtimise aspektist on välistoetuste üleplaneerimine probleem eelkõige seetõttu, et niiviisi broneerib riik toetuste kohustusliku kaasfinantseerimise tarbeks liigselt riigi muid tulusid, mida saaks muidu kasutada paindlikult riigi teiste kulude ja prioriteetide rahastamiseks. Näiteks kavandas riik 2018. aasta välistoetuste kaasrahastamiseks ca 85 miljonit eurot.

Teadmiseks

Rahandusministeerium on maksutulused tervikuna prognoosinud sisuliselt 100%-lise täpsusega, kuid maksuliigiti on erinevused olnud märkimisväärsed.

Allikas: Rahandusministeerium

37. Ehkki Rahandusministeeriumi maksutulude prognoos on vaadeldud perioodil tervikuna olnud valdavalt täpne, on maksuliigiti kõikumised olnud siiski märkimisväärsed ja valitsussektori eelarvepositsioonile olulist mõju avaldanud. Protsentuaalselt kõige ebatäpsemaks on viimasel paaril aastal osutunud aktsiisitulude, eelkõige alkoholi- ja kütuseaktsiisi prognoos (vt tabel 4).

Tabel 4. Vastava aasta riigieelarvesse kavandatud aktsiisid ja tegelik laekumine perioodil 2016–2019 ning prognoos aastaks 2020 (valitud aktsiisid; miljon eurot)

	2016	2017	2018	2019	2020
Riigieelarves kavandatud aktsiisid kokku	959	1 078	1 182	1 069	1 055
Tegelikud aktsiisid kokku	971	990	1 012	1 128	
■ alkoholiaktsiis: kavandatud/tegelik	248/251	276/222	341/232	231/226	229/
■ tubakaaktsiis: kavandatud/tegelik	186/190	210/198	223/200	220/231	220/
■ kütuseaktsiis: kavandatud/tegelik	490/494	556/535	581/543	584/638	569/

Allikas: Rahandusministeerium

38. Rahandusministeeriumi sõnul tekivad prognoosivead eelkõige siis, kui majanduses on pöördelised ajad või muudetakse märkimisväärselt maksupoliitikat. 2018. aasta valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon kujunes ca 500 miljoni euro võrra nõrgemaks, kui Rahandusministeerium oli veel 2018. aasta septembris avalikustatud prognoosis oodanud.

Alljärgnevalt on esmajärjekorras analüüsitud 2018. aasta eelarvepositsiooniga seonduvat ning seejärel riske riigi rahandusprognosi koostamises ja riigieelarve tulude ning kulude jälgimises, mis ilmestavad suure puudujäägi kujunemist.

Miks tekkis 2018. aastal viimase kümnendi suurimaid eelarvepuudujääke ja lahknevus prognoosist?

2018. aasta prognoositust suurem eelarvepuudujääk oli tingitud eelkõige ekslikust hinnangust aktsiisilaekumisele ja riigieelarve kuludele

39. 2018. aasta riigieelarve kiitsid Vabariigi Valitsus ja Riigikogu heaks teadmise, et valitsussektori nominaalseks eelarvepositsiooniks kujuneb eeldatavalt -0,1% SKPst (puudujääk ca 36 miljonit eurot) ning struktuurseks puudujäägiks 0,25% SKPst (puudujääk ca 90 miljonit eurot). Tegelikult ületasid valitsussektori kulud nominaalselt tulused mahus 0,6% SKPst ning struktuurses arvestuses 1,8% SKPst. Seejuures tekkis puudujääk just keskvalitsuse ehk peamiselt riigieelarveliste asutuste tasandil, Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa ning kohalike omavalitsuste tulud ületasid kulusid ja nendeta oleks puudujääk suurem olnud (vt tabel 5).

Teadmiseks

Eesti Haigekassa, Eesti Töötukassa ja kohalike omavalitsuste tegevus aitas 2018. valitsussektori nominaalset eelarvepuudujääki ca poole võrra kahandada — nende eelarve oli ligi 0,5% SKPst ülejäägis.

Tabel 5. 2018. aasta riigieelarvega kavandatud ja tegelik valitsussektori eelarvepositsioon

	2018 riigieelarve	2018 tegelik	Vahe
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,25	-1,8	-1,55
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,1	-0,6	-0,5
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (eurot), sh	-35	-120	-85
▪ keskvalitsus, sh	-29	-237	-208
aktsiiside alalaekumine			-162
investeeringukulud			-60
dividenditulud			-17
vanemahüvitise ja pensionikulud			-24
muud tulud ja kulud			55
▪ Eesti Töötukassa ja Eesti Haigekassa	8	73	65
▪ kohalikud omavalitsused	-14	44	58

Allikas: Rahandusministeerium

Teadmiseks

2018. aasta eelarvepositsiooni halvendasid täiendavalt 2019. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel vastuvõetud otsused, mis suurendasid 2019. aasta tuluseid ja vähendasid pinget kuludele. Näiteks otsustas valitsus võtta osa algselt 2018. aastal kavandatud riigi äriühingute dividendide välja 2019. aastal ja alandas 2018. aasta ülekantavate kulude määra ministeeriumidele, mis ilmselt motiveeris ministeeriume 2018. aasta lõpus vaba raha pea täielikult ära kasutama.

40. Rahandusministeeriumi sõnul kujunes eelarvepuudujääk oodatust suuremaks peamiselt neljal põhjusel:

- aktsiise, eelkõige alkoholiaktsiisi laekus kavandatust vähem;
- osa kulusid osutus suuremaks, kui riigieelarve tegemisel prognoositi (näiteks investeeringud, vanemahüvitis, pensionikindlustus);
- suurem puudujääk tekkis 2018. aasta viimastel kuudel, millest saadi teadlikuks alles 2019. aasta esimeses kvartalis. Selle teadmatuse tõttu võttis valitsus 2018. aasta lõpus vastu veel

puudujääki süvendavaid otsuseid, mis aitasid lihtsustada 2019. aasta riigieelarve koostamist;

- Statistikaamet korrigeeris hinnanguid majanduskasvule ning see mõjutas oluliselt struktuurse eelarvepositsiooni hinnangut.

**Millal sai
Rahandusministeerium teada,
et 2018. aasta
eelarvepuudujääk kujuneb
suuremaks?**

Rahandusministeeriumi sõnul ilmnesid esimesed märgid 2018. aasta prognoositust kehvemast eelarvepositsioonist jaanuaris 2019

41. Rahandusministeerium saab andmed riigieelarve tulude laekumise, kulude ning eelarvepositsiooni kohta Statistikaametilt ja Riigi Tugiteenuste Keskuselt. Vastuses Riigikontrollile nentis ministeerium, et esimesed märgid 2018. aasta prognoositust kehvema eelarvepositsiooni kohta tulid jaanuari alguses 2019. Jaanuarist märtsini 2019 tegeleti ministeeriumi sõnul olukorra selgitamisega.

„2018. aasta jooksul ei laekunud infot, mis oleks viidanud oodatust suuremale puudujäägile ning seetõttu vajadusele jooksva aasta positsiooni parandama hakata. Esimene indikatsioon, et positsioon võib tulla oodatust halvem, tuli jaanuari alguses, kui selgus novembri lõpu seis. Riigi Tugiteenuste Keskuse aruanne saadeti Rahandusministeeriumile 05.02.2019. aastal. Ametlikud andmed 2018. aasta eelarvepositsiooni kohta avaldas Statistikaamet 26. märtsil 2019. aastal.

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

**Millal ja kellele edastati info
2018. aasta
eelarvepuudujäägi kohta?**

Rahandusministeeriumi kinnitusel edastati 2018. aasta eelarvepositsiooni info rahandusministrile ja peaministrile 2019. aasta veebruaris³

42. Rahandusministeeriumi sõnul antakse koostöös Maksu- ja Tolliametiga peaministrile, rahandusministrile ning Rahandusministeeriumi juhtkonnale igakuiselt kirjalik ülevaade maksutulude laekumisest. Tulude laekumise progressi tutvustatakse Rahandusministeeriumi juhtkonnale regulaarselt, memorandum saadetakse ka Riigikantseleile ja see info avalikustatakse veidi muudetud kujul Rahandusministeeriumi välisveebis.

„Esialgset 2018. aasta eelarvepositsiooni infot esitlesime Rahandusministeeriumi juhtkonnale igakuisel maksulaekumiste arutelul veebruari alguses. Slaidid saatsime ka Riigikantseleile, memo peaministrile⁴. Kuna viimase kuu positsioon oli oluliselt halvenenud ja selle põhjuste väljaselgitamine võttis aega ning samuti jätkus veel saldoandmike kontrollimine ja inventeerimine, siis pressiteates positsiooni infot ei avaldatud. Hinnang 2018. aasta struktuurse eelarvepositsiooni kohta valmis koos

³ Rahandusministeerium tõi kommentaaris Riigikontrollile välja, et „Veebruaris selgus ning esitati peaministrile ja rahandusministrile info esialgse nominaalse positsiooni kohta. Samas eelarveeeglid ning riigi eelarvestrateegia eesmärgid on seotud struktuurse positsiooni kohta ja see info tuli aprillis kevadisest majandusprognoosist, kui oli selgunud ametlik nominaalne eelarvepositsioon Statistikaametilt ning SKP lõhe hinnang Rahandusministeeriumilt.“

⁴ Riigikantselei strateegiabüroo esindaja rõhutas kommentaaris Riigikontrollile, et Riigikantselei ei ole peaministrile memorandumi vahendajaks ning slaidide saatmisest Riigikantseleile ei saa Rahandusministeerium eeldada, et need jõuavad peaministrini.

majandusproгноosis 2019. aasta alguses ning avalikustati koos ülejäänud majandusproгноosis.

– Rahandusministeeriumi vastus Riigikontrollile –

Millised ettepanekud tegid Rahandusministeeriumi ametnikud ministri?

Rahandusministeeriumi ametnike sõnul ei tehtud 2018. aasta eelarvepositsiooni infot edastades ministri ega valitsusele otseselt ettepanekuid, kuna seda ei eelda ka andmete tutvustamise n-ö formaat

43. Rahandusministeeriumi Riigikontrollile esitatud materjalidest nähtub, et igakuised arutelud ministri, ministeeriumi juhtkonna, Maksu- ja Tolliameti ning sageli Riigikantselei esindaja⁵ osalusel küll toimuvad, kuid kohtumiste eesmärk on hoida osalejaid kursis maksulaekumiste tempoga, mitte niivõrd reageerida erinevustele võrreldes eelarvesse proгноosituga.

Riigikontrolli küsimus Rahandusministeeriumi esindajatele:

„Maksuliste tulude poolelt kogutakse Maksu- ja Tolliametilt kuised andmed, mille põhjal koostatakse Rahandusministeeriumi juhtkonnale memo ja esitus ning toimub arutelu. Mis on nende arutelude eesmärk? Kas eesmärk on juhtkonda tulude laekumisega kuises arvestuses kursis hoida või on eesmärk, et juhtkond infole ka reageeriks, võtaks vajaduse korral vastu otsuseid, teeks ettepanekuid valitsusele?“

Rahandusministeeriumi esindajate vastus: „Eesmärk on eelkõige tutvustada juhtkonnale maksuliste tulude laekumist ja võimalikke probleeme, näiteks salakaubanduse, maksudest kõrvale hiilimise vm seonduvalt. Tegemist on eelkõige aruteluformaadiga, mis otseselt ei eelda formuleeritud otsuseid ning jooksvat reageerimist / ettepanekute tegemist valitsusele.“

44. Riigikontrollile kättesaadava info kohaselt Rahandusministeeriumi juhtkonna arutelusid ei protokollita ning pole viiteid, et arutelude tulemusel oleks valitsusele tehtud ettepanekuid. Riigikontrolliga vestelnud ametnike sõnul pole otsene seos tulude jooksva seire, arutelude ja valitsuse otsuste vahel ehk nähtav, kuid need seosed on olemas. Lisaks on oluline, et riigi tulude olukorda võetaks arvesse järgmise majandusproгноosi, riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel.

Riigikontrolli küsimus Rahandusministeeriumi esindajatele:

„Kas te näete seost Rahandusministeeriumi juhtkonnale (ja ka Riigikantseleile, peaministrile) esitatud maksuliste tulude kuiste materjalide ja eelarveliste otsuste vahel? Kas on jälgitav, kas ja kuidas seda infot on kasutatud riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessis või jooksvate otsuste tegemisel?“

Rahandusministeeriumi esindajate vastus: „Valitsuse otsused realiseeruvad / saavad arvestatud majandus- ja rahandusproгноosis. Kuiste andmete põhjal hakata tegema ümber proгноose või muutma ulatuslikult maksupoliitikat ehk ei olegi otstarbekas. Aktsiisidega seonduvate otsuste

⁵ Riigikantselei strateegiabüroo esindaja rõhutas kommentaaris Riigikontrollile, et Riigikantseleile arutelul osalemiseks kutse saatmine ei tähenda automaatselt Riigikantselei esindaja osalemist.

ümbervaatamine on üheks näiteks, kuidas laekumiste infot arvestatakse. Tõsi, on eraldi küsimus, millise viitajaga seda tehakse või peaks tehtama.“

**Millised ettepanekud tegid
kujunenud olukorras
Riigikantselei ametnikud
peaministrile/valitsusele?**

Riigikantselei esindajate sõnul nemad seoses 2018. aasta eelarvepositsiooni kujunemisega valitsusele ettepanekuid ei teinud

45. Riigikontroll küsis ülevaate koostamise käigus Riigikantselei strategiabüroolt ja peaministri büroolt, millised on nende ülesanded seoses riigi majandus- ja rahandusprognoosi ning riigi tulude, kulude ja eelarvepositsiooni seirega, sh 2018. aasta eelarvepositsiooni kujunemise kontekstis.

46. Riigikantselei strategiabüroo esindaja sõnul piirdub nende roll valmiva majandus- ja rahandusprognoosi tutvustamisega ning peaministri nõustamisega, kui peaminister soovi avaldab. Riigieelarve seiramise ülesannet Riigikantseleil tulenevalt oma põhimäärusest ei ole. Nii ei olnud Riigikantselei strategiabüroo tegevusel ka puutumust 2018. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni kujunemise ja sellele reageerimisega.

„Prognoosialaseid analüüse/memorandumeid eraldi ei koostata. Peaministrile antakse tema büroo või strategiabüroo poolt toetavat sisendit vajaduspõhiselt ning peamiselt suuliselt. Riigieelarve seire – töötame läbi vastavad materjalid, mida Rahandusministeerium valitsuse istungile või kabinetinõupidamisele esitab, kuid Riigikantseleil ei ole põhimääruse kohaselt ülesannet riigieelarve seirega tegeleda, koguda või analüüsida riigieelarve või riigi eelarvestrateegia seireinfot.“

– Riigikantselei strategiabüroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

47. Riigikantselei peaministri büroo esindaja kinnitas samuti, et nendeni jõudis teave 2018. aasta valitsussektori eelarvepositsiooni ootamatust puudujäägist 2019. aasta esimeses kvartalis, kuid eelkõige võeti info teadmiseks. Peaministrile koostatakse toetavaid materjale vajaduse järgi.

„Peaministri nõunike ülesannete skaala on päris lai alates välisvisiitidest kuni üksikküsimusteni ja pigem saame antud juhul rääkida enda infoga kursis hoidmisest, mitte niivõrd materjalide ja temaatika sügavamast analüüsimisest, mis on ka üldiselt mõistetav, sest riigi rahandusprognoosi ja seire alane analüütiline tegevus ongi ilmselt eelkõige Rahandusministeeriumi pärusmaa. Teiste sõnadega on minu võimuses ministeeriumi antud infot lugeda, ja ka kriitilise pilguga lugeda, kuid n-ö *bottom-up*-analüüsi prognoosi ja seire teemadel pole seni ette tulnud. Regulaarse prognoosialase infovahetuse või memode järele pole vajadust ilmselt tekkinud.“

– Riigikantselei peaministri büroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

48. Riigikantselei peaministri büroo esindaja juhtis Riigikontrolli tähelepanu ka sellele, et riigieelarve tulude ja kulude jooksev seire pole riigis üldiselt tähelepanu all, kuna fookus on järgmiste riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete koostamisel.

„Regulaarset peaministri brüfimist riigi rahanduse seire teemal laiemalt väga tihti siiski ette ei tule, kuna tulude ja kulude jooksev seire pole niivõrd tähelepanu all kui (koond)tulem mingites konkreetsetes etappides, näiteks uue rahandusprognoosi koostamisel või RES/RE planeerimisel. Kulude täitmise ja seirega seotud materjale Rahandusministeerium ei saada ja kulude seirega peaministri büroo ei tegele. Olen kursis, et ka strateegiabüroo saab viidatud tulude memo⁶, kuid sel teemal majasiseseid arutelusid strateegiabürooga ei ole olnud seni vajadust pidada.“

– Riigikantselei peaministri büroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

Kas ja millal valitsus 2018. aasta eelarvepositsiooniga seonduvat arutas ning mida otsustas?

Riigikontrollile ei nähtu, et valitsus oleks 2018. aasta prognoositust oluliselt kehvema eelarvepositsiooni kujunemise põhjuseid arutanud

49. Riigikontrollile kättesaadavatest materjalidest ei selgu, et Vabariigi Valitsus oleks 2018. aasta oodatust suurema eelarvepuudujäägi kujunemist ja selle põhjusi istungi või kabinetinõupidamise vormis arutanud. Rahandusministeeriumi ametnikud kinnitasid, et rahandusminister tundis selle vastu huvi igakuise maksulaekumise arutelu käigus, kuid kuna arutelusid ei protokollita, siis ei ole fikseeritud, milles huvi täpsemalt seisnes või millise tulemuse see andis.

50. Rahandusministeeriumi ametnikud leidsid, et oluline on, et valitsus arvestaks uute eelarveliste otsuste tegemisel riigi rahanduse näitajatega nagu valitsussektori tulude-kulude olukord. Samas polnud nad kindlad, kuidas täpsemalt valitsus seireinfot, sh peaministrile ja Riigikantseleile edastatavaid materjale kasutab.

„Mis puutub viidatud memodesse, siis me ei näe, kas ja kuidas Riigikantselei neid kasutab või milline on vastav suhtlus peaministri büroo ja peaministri vahel. Peaminister on väljendanud memodega rahulolu ja öelnud, et see on tema poolt oodatav materjal, tõsi, täpsemalt pole teada, kuidas peaminister seda materjali kasutab.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

Riigikantselei esindaja hinnangul võis 2018. aasta eelarvepositsiooniga seonduv prognoosimise usaldusväärsuse valitsuse silmis negatiivsesse valgusesse seada

51. Riigikantselei peaministri büroo esindaja sõnul 2018. aasta eelarvepositsiooniga seonduv majas siiski sisemist arutelu tekitas ja pälvis ka peaministri tähelepanu, kuid kirjalikke materjale sellest või tehtud järeldustest ei ole. Riigikontrolli tähelepanu juhiti asjaolule, et juhtunu võis n-ö devalveerida prognoosiga seonduvat.

„Peaministri ootuseid kommenteerides saan öelda, et ehkki Rahandusministeerium selgitas juhtunut kui ühekordset halbade kokkusattumuste tõttu kujunenud olukorda, siis ma isiklikult pole kindel, kas see selgitus on valitsuse liikmeid veennud. Pigem on peaminister väljendanud rahulolematust ning minu hinnangul on risk, et 2018. aasta olukord on

⁶ Riigikantselei strateegiabüroo esindaja täpsustas enda hilisemas kommentaaris Riigikontrollile, et strateegiabüroo siiski viidatud tulude memo Rahandusministeeriumilt ei saa, saab slaidid.

devalveerinud prognoosi ja prognoosimisega seonduvat laiemalt ja halvendanud selle usaldusväärsust. Otseselt mingit n-ö juurdlust, kui nii võib öelda, ei algatatud, kuna Rahandusministeeriumi esialgsetest selgitustest jäi kõlama, et tegemist pole süsteemse ja püsiva veaga.“

– Riigikantselei peaministri büroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

Teadmiseks

Kuna riigieelarve seadus näeb ette, et valitsussektori eelarvepuudujääki tuleb vähendada vähemalt 0,5% võrra SKPst aastas, tähendas näiteks 2018. aasta teadaoleva puudujäägi suurenemine 2019. aasta suveprognoosi ajaks võrreldes kevadprognoosiga seda, et 2020. aasta eelarve sai koostada samuti protsentuaalselt suurema puudujäägiga, kui veel 2019. aasta kevadel võinuks arvata.

52. 2019. aasta aprillis avalikustas Rahandusministeerium kevadise majandus- ja rahandusprognoosi. Selleks ajaks oli teada, et 2018. aasta valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon moodustas –0,25% asemel –1,4% SKPst.⁷ Valitsuse ees seisis ülesanne asuda puudujääki järgmistel aastatel vähendama. Mais 2019 kinnitatud riigi eelarvestrateegias aastateks 2020–2023 kavandati 2020. aasta eelarve küll väiksema puudujäägiga (0,4% SKP-st), kuid perioodi 2022–2023 osas riigieelarve seaduse nn tasakaalupõhimõtteid ei järgitud. 2019. aasta sügisel 2020. aasta riigieelarvet koostades suurenes tehtud otsuste ja uute hinnangute tulemusel 2020. aasta eeldatav puudujääk 0,7%-ni SKPst.

53. Rahandusministeerium kinnitas Riigikontrollile, et nii nagu riigieelarve seadus ette näeb, on nad prognoosi koostamisel sõltumatud ja nad pole täheldanud väliseid püüdlusi prognoosi protsessi ja tulemusi mõjutada. Sama seisukohta väljendasid Riigikontrolli küsitletud Riigikantselei ametnikud. Lisaks nähtub Riigikontrollile, et prognoosi koostamine toimub Rahandusministeeriumis detailse aja- ja tegevuskava kohaselt.

54. Riigikontroll leidis siiski prognoosi koostamise ja riigieelarve tulude ning kulude jälgimisega seonduvaid olulisi riske, millele tuleb tähelepanu pöörata, et muu hulgas vähendada 2018. aasta eelarvepositsiooniga toimunu kordumise võimalust. Riigikontrolli hinnangul ilmsesid märgid 2018. aasta eelarvepositsiooni puudujäägi kujunemisest juba suveprognoosi koostamise ajaks juulis-augustis 2018 ning eelkõige aktsiiside ja juriidilise isiku tulumaksu alalaekumine ning välistoetuste alakasutamine võinuks viidata konservatiivsema rahandusprognoosi koostamise vajadusele. Järgnevalt on kirjeldatud 9 riski, millest 1.–5. käsitlevad otsesemalt prognoosi koostamist ning 6.–9. risk riigieelarve tulude ja kulude seiret ning ministeeriumide siseauditi tegevust.

Millised riskid on prognoosi koostamisel, mille tõttu võib 2018. aasta olukord korduda?

Risk 1: rahandusprognoos võib kujuneda ebatäpseks oluliste maksumuudatuste korral

55. Rahandusministeeriumi sõnul on oht ebatäpseks prognoosiks eelkõige siis, kui majanduskeskkond on märkimisväärses muutuses, valitsus teeb olulisi korrekture maksudes või maksumäärades ja/või tehakse uuendusi eelarvestamises, raamatupidamises või aruandluses.

56. Ühe peamise põhjusena, miks 2018. aasta eelarvepositsioon oodatust kehvemaks kujunes, nimetas Rahandusministeerium, et 2017. aasta aktsiismuudatuste mõju ei osatud veel piisavalt täpselt hinnata, kuna maismaa piirikaubandus oli prognoosi tegemisel suhteliselt uus tegur. Ehkki ministeerium kohtus ja kohtub aktsiisitulu prognoosimisel ka turuosalistega – alkoholitootjate ja kütusettevõtetega – ning küsib

⁷ Hiljem, 2020. aasta alguses selgus, et 2018. aasta valitsussektori eelarvepuudujääk on veelgi sügavam: –1,8% SKP-st.

ekspert hinnanguid Maksu- ja Tolliametilt, osutusi prognoosid siiski märkimisväärselt ekslikuks.

„Üheks põhjuseks aktsiise puudutavalt on ilmselt see, et piirikaubandus oli prognoosimaailmas uus tegur, mille mõjudega esiti vähem, kuid nüüd loodetavasti järjest paremini arvestada osatakse. Ajalugu on näidanud, et prognoosivead kipuvad tekkima eelkõige siis, kui toimuvad olulised muutused majanduskeskkonnas ja/või maksustamise regulatsioonides. 2016. aasta lõpus vahetus valitsus ning järgnesid mitmed maksupoliitilised muudatused, mille mõjusid oli esialgu keeruline täpselt ette näha.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

57. Muutuvas maksu- ja majanduskeskkonnas tekkivatele prognoosiriskidele on järjepidevalt tähelepanu juhtinud ka eelarvenõukogu, soovitades riigieelarve seadusega määratud piiridesse jäämise tagamiseks kavandada riigieelarved konservatiivselt ja pigem eelarveülejäagiga. Lisaks on eelarvenõukogu oma arvamustes toonud korduvalt välja vajaduse selgitada tuluprognoose ja nende kujunemist detailsemalt.

„Nagu kevadelgi ei ole eelarvenõukogu aga täiel määral nõus Rahandusministeeriumi maksutulude prognoosiga 2018. aastaks. Arvukad rakendatavad maksumuudatused suurendavad võimalikke maksutulude prognoosivigu ja riski, et riigieelarve tulude prognoos on liiga optimistlik.“

– Eelarvenõukogu, september 2017 –

„Maksulaekumiste alalaekumise risk 2018.–2019. aastal on suurem ülelaekumise võimalusest.“

– Eelarvenõukogu, aprill 2018 –

„Eelarvenõukogu on endiselt seisukohal, et ühel ajal jõustunud arvukate maksumuudatuste tõttu on prognoosivigade tõenäosus tavapärasest suurem. Maksumuudatustest mõjutatud maksuliikide puhul on eelarvenõukogu arvates ülekaalus alalaekumise riskid.“

– Eelarvenõukogu, aprill 2019 –

„Eelarvenõukogu arvates on maksumuudatustest mõjutatud maksuliikide puhul prognoosivigade tõenäosus tavapärasest suurem.“

– Eelarvenõukogu, september 2019 –

Risk 2: rahandusprognoos võib kujuneda ebatäpseks oluliste eelarvestamise põhimõtete puudutavate muudatuste ning Statistikaameti revisjonide tõttu

58. Riigikontrollile vastates viitas Rahandusministeerium, et prognoosieksimuste sagenemine viimastel aastatel võib olla tingitud ka eelarvestamises ja aruandluses tehtud uuendustest.

„Muutused riigieelarve ülesehituses ja arvestuspõhimõtetes (kassapõhine → tekkepõhine → tegevuspõhine) on muutnud aegridade jälgimise keerukaks. Majandusliku sisu tähtsus on vähenenud ja eelarvet planeeritakse üldisemal tasemel.“

Samuti on positsiooniarvestus muutunud keerukamaks tulenevalt Eurostati juhistest.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

59. Lisaks rõhutas Rahandusministeerium, et prognoosi paikapidavusel märgib olulist rolli ka Statistikaameti tegevus. Ministeerium märkis, et 2018. aasta oodatust kehvemalt struktuurset eelarvepositsiooni on oluliselt mõjutanud Statistikaameti hinnangute muutumine ajas. Hinnangute korrigeerimised on osaliselt tulenenud nii prognoositust kiiremast majanduskasvust kui ka Statistikaameti tehtud revisjonidest. Statistikaameti revisjonide ulatusest kõneldes tõi ministeerium näite, et 2018. aasta lõpus hindas amet 2016. aasta tegeliku majanduskasvu 2,1%-lt 3,5%-le ning üldistavalt võib öelda, et SKP prognoosi ebatäpsusest umbes pool on tingitud andmete ja hinnangute tagantjärele korrigeerimisest.

„On kolm erinevat maailma: eelarve, raamatupidamine ja statistiline arvestus. Oluline on, kuidas nendes toimivate muutustega kaasas käia.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

Risk 3: rahandusprognoosi asjakohasuse väline hindamine on võrreldes makromajandusprognoosiga vähene

60. Rahandusministeeriumi prognoosil on kaks eraldi käsitletavat osa: makromajandusprognoos ja rahandusprognoos. Riigikontrollile esitatud andmed ja tehtud intervjuud näitavad, et valmiva majandusprognoosi asjakohasust on lihtsam võrrelda/hinnata, kuna Eesti majanduskasvu kohta koostavad analüüse ja prognoose ka paljud Eestis tegutsevad kommertspangad, Eesti Pank ja rahvusvahelised organisatsioonid. Riigi rahanduse olukorra ja väljavaadete kohta teeb prognoose vaid Rahandusministeerium, muu hulgas põhjusel, et neil on selleks parim ligipääs vajalikele andmetele.

61. Rahandusministeeriumi prognoosi tutvustatakse enne avalikustamist Eesti Panga, Riigikantselei ja kommertspankade esindajatele, kuid nendes aruteludes keskendutakse majanduse olukorra ja väljavaadete üle debateerimisele. Seda on nentinud ka Rahandusministeerium.

„Eesti Pangale ja Riigikantseleile tutvustatakse esialgset prognoosi ekspertide prognoosiseminaril ja diskuteeritakse peamiselt majanduskeskkonna tõlgendamise üle.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

62. Seisukohta, et riigi rahandusprognoosi osa jääb Rahandusministeeriumi korraldatavatel aruteludel valdavalt tähelepanuta, on väljendanud ka Riigikantselei.

„Nende ürituste sisuks on eelkõige Rahandusministeeriumi ja Eesti Panga ning kommertspankade esindajate diskussioon prognoosi makromajanduse peatüki üle, riigi rahandusprognoos saab selles formaadis tavaliselt vähe tähelepanu kui üldse ja siin jäetakse eelkõige prognoosi lugeja-kuulaja otsustada, milliseid seoseid makromajandusliku olukorra ja riigi rahanduse tuleviku osas näha.“

– Riigikantselei peaministri büroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

63. Riigikantselei peaministri büroo esindaja kommenteeris, et prognoosi tutvustamine kannab praegu rohkem teavitamise eesmärki ja olulisi muudatusi prognoosis sellest lähtudes ei tehta. Samas, kui majandusprognoosis ilmneks märkimisväärsed vastuolusid, küllap siis need usutavasti ka leitaks. Siiski leidsid Riigikantselei esindajad, et majanduse väljavaadete ja rahandusprognoosi seoseid peaks rohkem selgitama ning aeg-ajalt võiks läbi viia prognoosi koostamise välishindamise.

„Kindlasti nõus, et prognoosimetoodika arendamine peab olema järjepidevalt tähelepanu all. Võimalik, et metoodikat ja täpsust aitaks edendada ka see või tekiks n-ö positiivne sund/tähelepanu, kui Rahandusministeerium veidi rohkem avaks vigadest n-ö statistikat, sh mis on olnud põhjused, kas on esinenud süsteemseid vigu, kuidas neid edaspidi püütaks vältida jne. Kasulikud võiksid olla ka aeg-ajalt läbiviidavad välised nn *peer review*’d.“

– Riigikantselei peaministri büroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

„Rahandusministeerium võiks pidevalt tegeleda prognoosimetoodika testimise ja arendamisega, eesmärgiga prognoosivigu vähendada.“

– Riigikantselei strateegiabüroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

Risk 4: rahandusprognoosi koostamiseks vajalike alusandmete kvaliteedi kontroll ei pruugi olla piisav

64. Riigi rahandusprognoosi koostamiseks kogub Rahandusministeerium andmeid, eelkõige mittemaksuliste tulude kohta, ka teistelt valitsemisaladelt ja valitsussektorisse kuuluvatelt isikutelt. Riigikontrolli korraldatud küsitlused ja intervjuud viitavad, et prognoosi alusandmete kogumine ministeeriumides on märkimisväärses osas inertne: ministeeriumid analüüsivad oma allasutuste esitatud tuluprognoose üldjuhul siis, kui esinevad olulised erinevused võrreldes eelmise perioodiga – sisu läbivaatamist valdavalt ei toimu.

65. Rahandusministeerium ei näe endal võimalusi ministeeriumide esitatud teabesse süsteemselt ja detailselt süveneda. Rahandusministeerium nentis, et ministeeriumide mittemaksuliste tulude prognoose võrreldakse eelmise aasta laekumisega ja palutakse selgitusi, kui muutused on suured, ning rõhutas, et andmed on siiski valitsemisalade käsutuses ning haruministeerium orienteerub neis kõige paremini. Alusandmete nn rulluv kasutamine võib aga avaldada negatiivset mõju prognoosi täpsusele.

„RM saab siin eelkõige n-ö südamele panna, et prognoosi koostamine ja selleks vajalike andmete parim täpsus on olulised, kuid teema tähtsust pärsib ilmselt nende jaoks asjaolu, et näiteks riigilõivud, omanikutulud jms ei laeku otseselt nende eelarvesse, mistõttu võib tegemist olla väikestviisi motivatsiooniküsimusega. Samas rõhutan, et info on ju siiski neil; RM saab vaadata aegridasid ja küsida anomaaliate kohta, kui silma jääb, kuid tuleb mees pidada, et tuleridasid on palju ja prognoosi tegemise kiires tempos ei jõua ka RM detailidesse süveneda.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

Risk 5: välistoetuste kasutamise prognoosi täpsusele on pööratud vähem tähelepanu, kuna see ei mõjuta otseselt eelarvepositsiooni⁸

66. Kui riigi maksutulude koondprognoos on viimastel aastatel osutunud üsna täpseks (aktsiisimuutuste ja piirikaubanduse mõju arvestamata), siis mittemaksuliste tulude prognoos on olnud sedavõrd ekslik, et on viinud ebatäpseks riigieelarve tulude ootuse tervikuna.

67. Andmetest nähtub, et valitsemisalad on kasutanud järjepidevalt oluliselt vähem välistoetusi kui majandusprognoosi, riigi eelarve-strateegiat ja riigieelarvet koostades on oodatud. Seejuures on eelkõige iga ministeeriumi ülesanne hinnata, kui palju välistoetusi soovitakse ja suudetakse rakendada.

68. Riigikontrollile esitatud infost nähtub, et üldistatult on ministeeriumide plaanid jäänud tegelikkusele alla ja ka Rahandus-ministeerium pole prognoosi täpsusele seni piisavalt tähelepanu pööranud, kuna välistoetus võetakse arvele tulu ja kuluna samas mahus ehk prognoosi ebatäpsus ei too kaasa otsest mõju eelarvetasakaalule.

„Välistoetuste prognoosi me nii põhjalikult ei analüüsi, kuna need on eelarvepositsiooni suhtes neutraalsed.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

69. Riigikontrollile antud kommentaaris nentis Rahandusministeerium, et välistoetuste kasutamise ebatäpne prognoosimine ministeeriumides on probleem ning ka selle peamised põhjused on valdavalt teada – toetuste kasutamise õigusliku raamistiku väljatöötamise viibimine; luhtuvad ja kallinevad (ehitus)hanked, venivad reformid ning valesti hinnatud sihtrühm. Võimalused aidata kaasa ministeeriumide prognoositäpsuse parandamisele on aga piiratud.

„Peamiseks abinõuks on riigieelarve protsessis ministeeriumidele meelde tuletada, et sellised tüüpvead prognoosimisel esinevad. Samas vajaks veidi täpsustamist, kas ja millistel tasanditel ning formaatide raames (näiteks eelarveläbirääkimised) selline viitamine toimub. Mingit täpsemat eraldi tegevuskava või meetmeid pole seni tarvitusele võetud. Kirjeldatud vead ilmnevad ka rohkem välistoetuste programmiperioodide esimestel aastatel, kus eeldatakse raha kiiremat kasutuselevõttu, kui tegelikkuses õnnestub rakendada. Probleemiks Rahandusministeeriumi vaatest on, et üleprognoosimisel broneeritakse ebavajalikult suures mahus ka riigi n-ö omatulusid riikliku kohustusliku omafinantseeringu katmiseks.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

70. Riigikontrolli küsitletud ministeeriumide vastustest ei selgu ühest mustrit, miks välistoetuste rakendamise hindamisel eksitakse ning mida peaks selle vältimiseks ette võtma. Ministeeriumid koostavad prognoose paljuski enda allasutuste ja sihtasutuste hinnangutele tuginedes ning tõenäoliselt pole motivatsioon olla nõudlik ja prognoosi täpsust

⁸ Välistoetused võetakse arvele nii tulu kui ka kulu poolel võrdselt, mistõttu otsene mõju valitsussektori eelarvepositsioonile puudub. Kaudne mõju siiski on, kuna välistoetuste abiga elavdatakse majandust, suunatakse ringlusse raha jne, millest osa jõuab näiteks maksutuluna tagasi riigikassasse.

suurendada olnud piisav, kuna kasutamata välistoetust saab üldjuhul rakendada hiljem.

71. Vead välistoetuste prognoosimisel tähendavad aga vales mahus toetuste riikliku kaasfinantseeringu planeerimist ehk paindlikkuse vähendamist riigi tulude kasutamisel ja negatiivset mõju riigi prognoositäpsusele tervikuna.

Millised riskid on riigieelarve seirel, mille tõttu võib 2018. aasta olukord korduda?

Risk 6: riigieelarve maksutulude koondlaekumise kõrval ei pöörata piisavalt tähelepanu laekumistele maksuliikide kaupa

72. 2018. aastal, kui valitsussektori eelarvepuudujääk kujunes prognoositust mitu korda suuremaks, kogunes riigieelarvesse tulused 99,3% oodatud mahust, sh maksutulused laekus 101% kavandatust ning mittemaksulisi tuluseid 89,9% prognoositust. Kuna mittemaksuliste tulude koosseisu kuuluvad välistoetused otseselt eelarvepositsiooni ei mõjuta, põhjustasid suure puudujäägi eelkõige aktsiiside alalaekumine ning kavandatust suuremad kulud (loe kulude kohta alates punktist 77).

73. Rahandusministeeriumi andmetest nähtub, et ehkki 2018. aasta maksutulud tervikuna laekusid kuni novembrini üldiselt prognoosi kohaselt, esines maksuliigiti siiski märkimisväärsed erinevusi. Näiteks koguti oodatust kiirema palgakasvu ja suure tööhoive taustal terve aasta kestel riigikassasse sotsiaalmaksu ja füüsilise isiku tulumaksu rohkem kui riigieelarves prognoositud (kokku +240 miljonit eurot⁹). Seevastu laekus näiteks juriidilise isiku tulumaksu kogu 2018. aasta kestel ja aktsiise alates märtsist kuni aasta lõpuni eelarves kavandatust vähem (kokku –207 miljonit eurot). Käibemaksu koguti riigikassasse prognoositust vähem alates juulist.

74. 2018. aasta suvel, kui Rahandusministeerium asus koostama suvist majandus- ja rahandusprognoosi, oli valitsussektori eelarve nominaalselt küll peaaegu tasakaalus, kuid nii aktsiisid kui ka juriidilise isiku tulumaksu laekumised oluliselt väiksemad 2018. aasta riigieelarvega kavandatust. Siiski korjendas ministeerium oma suvises prognoosis riigieelarve (kogu)tulude laekumist ja valitsussektori eelarvepositsiooni puudutavaid näitajaid hoopis positiivsemaks (vt tabel 6).

75. Rahandusministeerium andmetest nähtub, et suvel 2018 korrigeeriti 2018. aasta sisemajanduse koguprodukti reaalkasvu ootust võrreldes kevadega allapoole ning nominaalkasvu ootust ülespoole. Suurendati veidi riigieelarve tulude prognoosi ning paranes ka väljavaade valitsussektori eelarvepositsiooni kohta. Suveprognoos nägi ette valitsussektori nominaalse eelarveülejäägi suurenemist 0,8%-ni SKPst ja struktuurse puudujäägi pöördumist ülejääki. Tegelikult eelarvepositsioon halvenes nii nominaalses kui ka struktuurses arvestuses.

⁹ Sellele lisandub kohalikele omavalitsustele edasiantav füüsilise isiku tulumaksu osa summas 45 miljonit eurot.

Tabel 6. SKP reaalkasvu, riigieelarve tulude ja valitsussektori eelarvepositsiooni prognoos 2018. aasta riigieelarves, kevadises ja suvises majandusprognoosis ning tegelikud andmed

	2018 riigieelarve	2018 kevad- prognoos	2018 suve- prognoos	2018 tegelik
SKP reaalkasv (%)	3,3	4,0	3,6	4,3
Riigieelarve tulud (miljon eurot), sh	10 309	10 412	10 464	10 236
▪ füüsilise isiku tulumaks	187	248	295	311
▪ juriidilise isiku tulumaks	565	565	545	518
▪ sotsiaalmaks	2 945	3 040	3 045	3 060
▪ käibemaks	2 335	2 325	2 355	2 330
▪ raskeveokimaks	5,5	5,6	5,4	5,3
▪ hasartmängumaks	28,1	27,6	27,6	27,4
▪ tollimaks	39,1	37,2	37,8	42,6
▪ aktsiisid	1 182	1 078	1 049	1 012
▪ mittemaksulised tulud	1 587	1 612	1 617	1 442
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,1	0,5	0,8	-0,6
Valitsussektori struktuurne eelarvepositsioon (% SKPst)	-0,25	-0,1	0,2	-1,8

* Füüsilise isiku tulumaksu rida ei sisalda edasiantavaid makse.

Allikas: Rahandusministeerium

76. Rahandusministeerium selgitas, et suveprognoosi tehes polnud põhjust arvata, et aasta lõpukuud kujunevad eelkõige aktsiiside laekumise osas sedavõrd kehvaks, kuna ka varasematel aastatel on eelarvepositsiooni kõikumine kuude vaates olnud tavapärane. Samas nentis Riigikantselei peaministri büroo esindaja, et ehkki see võib näida tagantjärele tarkusena, tekkisid küsimused suveprognoosi optimistlikkuse suhtes juba varem.

„2018. aasta kevadprognoos oli minu hinnangul üldiselt realistlik ning ka eelarvetulud laekusid koondina esimesel poolaastal valdavalt kooskõlas prognoosituga, ekslikuks või liialt positiivseks osutus 2018. aasta suveprognoos. Kui eelarveprognoosis toimub oluline muutus, siis see peab olema väga hästi põhjendatud, ma pole kindel, kas suvel 2018 nii oli. 2018. aasta esimese poolaasta numbrid ju tegelikult peegeldasid juba püsivat trendi, et näiteks aktsiisi laekub prognoositust oluliselt vähem, kuid millegipärast ei pööratud sellele piisavalt tähelepanu. Sügisel ei saanud nn aktsiisiüllatus enam suur olla. Võib-olla mõjutas prognoosijaid see, et muud maksud laekusid kenasti ning tasandasid paljuski aktsiiside ja juriidilise isiku tulumaksu alalaekumise.

– Riigikantselei peaministri büroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

Risk 7: riigieelarve raha jooksvat kasutamist ehk kulude tegemist sisuliselt ei jälgita ega analüüsita

77. Kui riigieelarve tulude prognoosimiseks vajalike alusandmete kogumine ja tulude jooksva laekumise seire vajab tõhustamist, siis

riigieelarve kulude n-ö täitmise seirepraktika eelarveaasta kestel alles tuleb juurutada.

78. Osa riigieelarve kuludest on riigieelarve seadusega paika pandud ja neid pole lubatud ületada. Teisalt on pea kolmveerand riigieelarve kuludest kindla piirmäärata, mille eeldatavat mahtu riigieelarvet tehes küll prognoositakse, kuid mis võivad kujuneda ka suuremaks. Sellised on näiteks riikliku pensionikindlustuse kulud, mitmed sotsiaalvaldkonna toetused jms väljaminekud, mis riigikassast tuleb seaduse kohaselt katta ka siis, kui kulu ületab riigieelarves määratud. 2018. aasta valitsussektori oodatust kehvema eelarvepositsiooni üheks põhjuseks olidki aktsiiside alalaekumise kõrval riigieelarve prognoosi ületanud kulud.

79. Riigikontrollile esitatud andmetest ja antud vastustest selgub, et kulude tegemist riigieelarvest ei seira jooksvalt praktiliselt ei Rahandusministeerium ega teised valitsemisalad. Kui Rahandusministeeriumi ametnikud koostavad juhtkonnale, Riigikantseleile ja peaministrile igakuise materjali maksulaekumiste kohta, siis kulude jooksvat tegemist riigieelarvest see ei puuduta ning seda ei arutata. Ministeerium küll koostab igal kuul eelarve täitmise aruande, kuid selle kasutusotstarve on teavitada avalikkust, seades ministeeriumi kodulehele üles kulude tabeli.

80. Ministeerium nentis Riigikontrollile antud kommentaaris, et erinevalt riigieelarve tuludest kuises arvestuses eelarveaasta kulude prognoosi ei koostata. Samuti pole seatud sisse praktikat, mille kohaselt valitsemisala jälgiks ja informeeriks Rahandusministeeriumi kuludest, mis ületavad (märkimisväärselt) riigieelarvesse prognoositut.

„Sellist informeerimise kanalit või praktikat teadaolevalt ei ole, et ministeerium või riigiasutus annaks Rahandusministeeriumile teada, kui arvestuslik kulu (näiteks vanemahüvitis, pension, mis tuleb välja maksta) ületab prognoositud mahtu. Seadusega fikseeritud limiidiga kulusid ei tohi kokkuvõttes ületada niikuinii. Rahandusministeerium ise jälgib jooksvat kulude mahtu kaks korda aastas kevadise ja suvise majandusprognoosi koostamisel. Samuti märkin, et tulude osas koostab Rahandusministeerium kuise prognoosi, kulude osas mitte. Mõttekoht – suuremate kulude või kulugruppide osas võiks selline ülevaade olla, et hinnata kokkulepitud aspektides jooksvat kulude tegemist, see võiks olla kasulik info.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

81. Ka Riigikontrolli küsitletud ministeeriumid selgitasid, et nii riigieelarve tulusid kui ka kulusid jälgivad nad eelkõige kaks korda aastas Rahandusministeeriumi prognooside koostamise tarbeks; kuludel hoitakse tihemini silma peal aasta lõpukuudel. Samas pole nende sõnul Rahandusministeerium avaldanud soovi ministeeriumide tähelepanekuid sagedamini jagada.

82. Rahandusministeerium nentis, et riigieelarve kuludest jooksva ülevaate omamine võiks aidata parandada rahandusprognooside täpsust ning teha paremaid riigieelarvelisi otsuseid.

„Nõus, et sellist otsest kontrolli kulude jooksva täitmise üle ei ole (kokku lepitud), kuid need andmed on iseenesest

olemas ja vajaduse/tellimuse korral saab erinevaid analüüse teha. Tasub kaalumist, sest sellist süsteemset/terviklikku seirefunktsiooni-ülesannet, mis pööraks tähelepanu jooksvale kulutamisele ja võimalikule prognoositust suuremale kulutamisele, hetkel ei ole. Abiks ehk oleks tõesti meile märku andmisest, kui mingid suuremad kulud või kulugrupid kujunevad prognoositust märkimisväärselt erinevaks. Teiste sõnadega, kui on mingeid tegevusi, mis aitaks saada täpsemat ettekujutust aastalõpu kuudest positsiooni kujunemise mõistes, siis need oleksid tervitatavad.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

83. Rahandusministeerium tõdes aga ka, et kulude seiramine nõuab ministeeriumidelt täiendavat aega ja raha, mida ei pruugi olla üleliia. Peale selle viitas Rahandusministeerium, et üheks probleemiks on kulude seiramisel ja eelarvepositsiooni kujunemise analüüsil asjaolu, et raamatupidamisse jõuab info asetleidnud tehingute kohta pika viitajaga. Selle põhjuseks on sageli dokumentide aeglane liikumine, mis on tihti seotud välistoetuste kasutamise ja suurte investeeringuprojektidega. Kui seda saaks kiirendada, saaks ministeeriumi sõnul ka seiret paremini teha. Samuti tehakse kulukandeid arvepidamisse hiljem juurde, mis tähendab, et Statistikaameti kevadine ja sügisene info eelarvepositsiooni kohta võib olla erinev.

84. Riigieelarve kuludest jooksva ülevaate saamine on oluline ka Riigikantselei peaministri büroo esindaja sõnul, et proovida ära tunda riske, mis realiseerusid 2018. aastal valitsussektori oodatust nõrgema eelarvepositsioonina.

„Kuludele peaks jooksvalt rohkem tähelepanu pöörama. Peaks leidma viise, kuidas operatiivselt jälgida kulude tegemist ning vastavust eelarvele. See aitaks negatiivseid üllatusi vältida. Kaks korda aastas prognoosi tarbeks kuludest täpsema ülevaate saamine ei ole piisav.“

– Riigikantselei peaministri büroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

Risk 8: ministeeriumide siseauditi üksused ei hinda piisavalt riigieelarve kavandamist ja kasutamise korraldust riigiasutustes

85. Riigieelarve seadus ütleb, et finantskontrollisüsteem on sisekontrollisüsteemi osa, mis hõlmab riigiasutuse eelarveraha planeerimist, kasutamist ja kasutamise kontrollimist. Finantskontrollisüsteemi eesmärk on tagada riigieelarve säästlik, tõhus, mõjus, õiguspärane ja läbipaistev kasutamine.

86. Riigikontroll küsis ülevaatega hõlmatud Haridus- ja Teadusministeeriumilt, Sotsiaalministeeriumilt ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt, kuidas on viidatud riigieelarve seaduse nõuete täitmine valitsemisalas/ministeeriumis korraldatud. Samuti uuriti, kas ja milliseid vastavaid analüüse, ülevaateid ning auditaruandeid on viimasel viiel aastal ministeeriumi siseauditi üksus koostanud.

87. Ministeeriumide vastustest selgub üldistavalt, et asjakohased eelarve kavandamise ja siseauditi juhendid ning korrad on valdavalt kehtestatud,

kuid viimase viie aasta jooksul pole peetud vajalikuks eelarve planeerimisega seonduvat auditeerida. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium selgitas Riigikontrollile, et ehkki eelarve kavandamist puudutavat auditit pole tehtud, on eelarveraha kasutamist n-ö üksikküsimusena hinnatud pea igas auditis.

„Sotsiaalministeeriumi siseaudit ei ole tegelenud eelarveplaneerimise auditeerimise ega analüüsimisega.“

– Sotsiaalministeerium vastuses Riigikontrollile –

„Võttes arvesse audituniversumi, riskide hindamise tulemusi ja aasta tööplaani, annab siseauditi juht iga-aastaselt koondarvamuse ministeeriumi sisekontrollisüsteemile. Seoses siseauditi juhi vahetumisega 2018. aasta kohta koondarvamust ei esitatud.“

– Haridus- ja Teadusministeerium vastuses Riigikontrollile –

„Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseauditi osakond ei ole viimasel viiel aastal vahendite planeerimist ja eelarveprotsessi auditeerinud. Küll aga on eelarve vahendite kasutamist auditeeritud pea igas teostatud auditis.“

– Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vastuses Riigikontrollile –

**Kuidas on
Rahandusministeerium
muutnud prognoosi
koostamist ja riigieelarve
seiret, et riske maandada?**

Risk 9: riigieelarve tulude ja kulude seire tõhustamisele on vähem tähelepanu pööratud kui prognoosimise parandamisele

88. Riigikontroll küsis Rahandusministeeriumilt, mida on ette võetud prognoosimeetodite arendamiseks ja ebatäpsuste vähendamiseks, sh muutuvas majandus- ja maksukeskkonnas.

89. Ministeerium selgitas Riigikontrollile, et prognoosi koostamise protsess on olnud muutumatu juba aastaid. Küll aga täiustatakse ministeeriumi sõnul pidevalt prognoosimudeleid ning enne iga uue prognoosi koostamist analüüsitakse eelmise protsessi õppetunde eesmärgiga vältida tehtud eksimusi.

„Püüame seoseid eelarve ja statistilise arvestuse vahel muuta selgemaks ja automaatsemaks. Maksuprognooside meetodeid vaatame üle regulaarselt ning prognooside täpsusest tulenevalt otsime statistilisi seoseid erinevate makromajanduse näitajatega ning konsulteerime Maksu- ja Tolliametiga ning turuosalistega.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

90. Ministeerium nentis, et on väljakutse tagada prognoositäpsust Euroopa statistikaameti Eurostati antavate juhiste ja Eesti Statistikaameti muutuvate reeglite tingimustes, kuid sellega peab parimal viisil kohanema, kuna viidatud asutused on oma tegevuses samuti sõltumatud ja Rahandusministeeriumi võimalused muutusi mõjutada piiratud.

„Viimase kahe aasta jooksul oleme koostöös Statistikaametiga põhjalikumalt selgitanud ESA2010 meetoodika alusel kokkupandavaid tulu- ja kuluartikleid eesmärgiga viia prognoosi koostamine samasse formaati, kuid meetoodika vajab veel täiustamist. Paralleelselt prognoosime eelarvepositsiooni ka vana meetoodika kohaselt,

mis põhineb muutustel võrreldes eelmise aastaga ja võrreldes eelmise prognoosiga, s.t lähtusime samuti Statistikaameti andmetest eelmise aasta eelarvepositsiooni kohta, millele lisasime juurde riigieelarvest tulenevate tulu ja kulude muutuste summa. Seega, prognoositav eelarvepositsioon on ka varasemalt lähtunud ESA2010 põhimõtetest, s.t eesmärk on olnud kogu aeg prognoosida seda näitajat, mida Statistikaamet mineviku kohta arvestab. Metoodika oli aga varasemalt teistsugune.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

91. Prognooside täpsustamiseks on Rahandusministeeriumil kavas analüüsida võimalusi saada vajalikku alusinfot ka riigihangete registrist, mis võiks näidata tulevase investeringuid teatud aeg ette.

92. Riigieelarve tulude ja kulude seirega seonduvalt viitas Rahandusministeerium, et Statistikaameti ja Riigi Tugiteenuste Keskusega on käimas arutelud, kuidas täiustada nii riigieelarve tulude kui ka kulude ja valitsussektori eelarvepositsiooni jooksvat jälgimist.

„Saamaks jooksvast seirest enam infot üksikute tulu- ja kululiikide kohta, oleme selle aasta jooksul muutmas Riigi Tugiteenuste Keskuse positsiooni aruannet samuti majandusliku sisu kohaseks.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

93. Rahandusministeerium kinnitas Riigikontrollile, et mõeldud on ka prognoosi seletuskirja esitusviisi järjepideva lihtsustamise ja arusaadavuse parandamise peale ning selleks on küsitud arvamusi nii ajakirjanikelt kui ka poliitikutelt.

Mida peaminister prognoosi koostamiselt ootab?

Peaminister sooviks Rahandusministeeriumi prognoosi varasemat valmimist, et jätta rohkem aega riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamiseks

94. Riigikantselei juhtis Riigikontrolli tähelepanu, et ehkki üldjoontes ollakse prognoosi koostamise protsessiga rahul, tasub siiski rõhutada, et prognoosimetoodika testimise ja arendamisega tuleb pidevalt tegeleda, et eksimusi vähendada. Riigikantselei rõhutas ka, et riigieelarve koostamise hõlbustamiseks võiks Rahandusministeeriumi suvine majandusprognoos valmida vähemalt kaks nädalat varem. Seda on soovitanud kaaluda ka eelarvenõukogu ja Riigikantselei peaministri büroo esindaja kommenteeris, et sama ootus on ka ametis oleval peaministril.

„Kui kõnelda meile teadaolevatest valitsuse ootustest prognoosiprotsessile, siis on peaminister korduvalt öelnud, et peaks otsima võimalusi selleks, et prognoos valmiks varem, sest praegusel kujul jääb liiga vähe aega riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamiseks ning vastavate otsuste tegemiseks – see on suur murekoht.“

– Riigikantselei peaministri büroo esindaja vastuses Riigikontrollile –

95. Rahandusministeerium kommenteeris Riigikontrollile, et mõistab prognoosi valmimise varasemaks toomise soovi sisu ja eesmärki ning tehniliselt on see võimalik, kuid nendib, et sellega suureneks märkimisväärselt prognoosivigade risk.

Majandus- ja rahandusprognosi

koostamine Lätis – Riigikantselei peaministri büroo esindaja viitas, et Lätis on riigieelarve eelnõu koostamiseks paar nädalat rohkem aega, prognoos valmib varem, sest toetutakse ka majandusolukorra esialgsetele kiirhinnangutele. Samas on Riigikantselei esindaja sõnul mõistetav, et prognoosi koostamise praeguse loogika juures on Rahandusministeerium sedavõrd sõltuv Statistikaameti tööst, protsessidest, tähtaegadest ja revisjonidest, et keeruline on prognoosi valmimist kiirendada ning kiirhinnangud võivad osutuda ebatäpseks.

„See sõltub palju sisendandmetest, sh Statistikaameti tegevusest. Näiteks korrigeerib Statistikaamet oma aegridu augusti lõpus - septembri alguses. Kui me seda ära ei oota, võib juhtuda, et meie suvine prognoos osutub märkimisväärselt ekslikuks. Sama lugu on kevadprognoosiga, kus olulised Statistikaameti andmed avalikustatakse märtsi lõpus. Seega, tehniliselt on võimalik prognoos ka nädala-paari võrra varem esitada, aga kui soovime arvestada meie hinnangul olulisi andmeid, siis on ettepanekut keeruline arvestada.“

– Rahandusministeerium vastuses Riigikontrollile –

Milles tuleks kokku leppida?

96. Riigikontrollile nähtub, et Rahandusministeeriumi rahandusprognoosi koostamises ja ka riigieelarve tulude ning kulude seire korraldamises ilmnevad riskid, mis võivad pärssida kaalutletud riigieelarveliste otsuste tegemist.

97. Riskide maandamiseks majandus- ja rahandusprognoosi koostamisel tuleks Riigikontrolli hinnangul leida (hiljemalt 2021. aasta kevadprognoosi tegemise ajaks) kokkulepped muu hulgas järgmistes küsimustes:

- Millised peavad olema (sisu)nõuded eelarvenõukogu antavale arvamusele Rahandusministeeriumi majandus- ja rahandusprognoosi kohta?
- Milliste tingimuste / eelarvenõukogu arvamuse korral peab Vabariigi Valitsus ja/või Rahandusministeerium kujundama arvamuse kohta nõustuva või mittenõustuva seisukoha?
- Millistele (sisu)nõuetele peab vastama Vabariigi Valitsuse ja/või Rahandusministeeriumi seisukoht eelarvenõukogu arvamuse kohta?
- Kuidas Vabariigi Valitsuse ja/või Rahandusministeeriumi seisukoht avalikustatakse ning teavitatakse Riigikogu (rahanduskomisjoni)?
- Kuidas juhtida ministeeriumide tähelepanu vajadusele hinnata laialdasemalt selliste andmete usaldusväärsust, mis kogutakse valitsemisala asutustelt prognoosi koostamise käigus, ning mitte piirduda pelgalt nende juhtude analüüsiga, kui eelmise perioodi andmetest/prognoosist on ilmnunud märkimisväärsed kõrvalekalded; ning kuidas toetada ministeeriume asjakohase metoodikaga?
- Mis on välistoetuste kasutamise süsteemse üleprognoosimise põhjused ja millised meetmed võtta tarvitusele prognoosi paikapidavuse parandamiseks?
- Kuidas informeerida Vabariigi Valitsust ja Riigikogu regulaarselt majandus- ja rahandusprognooside täpsuse, ebatäpsuste põhjuste ning abinõude kohta, mida on Rahandusministeerium ette võtnud või kavandab võtta, et suurendada prognoositäpsust ja/või tõhustada protsessi?

- Kuidas kajastada majandus- ja rahandusprognoosis, riigi eelarvestrateegias ja riigieelarve seletuskirjas valitsussektori kumulatiivset eelarvepositsiooni iseloomustav mõõdik koos selgitava teabega?
- Kas ja millised on majandus- ja rahandusprognoosi varasema valmimise võimalused, sh positiivsed mõjud ja riskid ja/või riigi eelarvestrateegia koostamise tähtaja hilisemaks muutmise otstarbekus, et Vabariigi Valitsusele jääks riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel rohkem aega?
- Kas ja kuidas vähendada Statistikaameti revisjonidest, Eurostati nõuetest vm teguritest tulenevaid mõjusid prognoosi koostamisele ja paikapidavusele?
- Kuidas tagada, et oluliste muudatuste korral majandus- ja rahandusprognoosis võrreldes eelneva prognoosiga esitatakse muudatuste kohta põhjalikud selgitused?
- Kuidas selgitada riigi eelarvestrateegias ja riigieelarve seletuskirjas põhjalikult, milline mõju on (riigi tuludele ja kuludele) Vabariigi Valitsuse otsustel, maksupoliitilistel muudatustel jms, mis on tehtud riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete koostamise käigus?
- Mil viisil tähtsustada sarnaselt makromajandusprognoosiga rahandusprognoosi välist hindamist, sh tagades eelarvenõukogule arvamuse kujundamiseks piisava aja?
- Kas ja kuidas viia koostöös riigisiseste ja/või rahvusvaheliste kompetentsete partneritega läbi rahandusprognoosi koostamise väline (regulaarne) kvaliteedihindamine (*peer review*)?

98. Riskide maandamiseks riigieelarve tulude ja kulude seiramisel tuleks Riigikontrolli hinnangul leida (hiljemalt riigi eelarvestrateegia aastateks 2022–2025 koostamise ajaks) kokkulepped muu hulgas järgmistes küsimustes:

- Kuidas juurutada koostöös ministeeriumidega riigieelarve kulude jooksev jälgimine eelarveaasta kestel ning leppida ministeeriumidega kokku riigieelarve piirmäärata kulude seiresüsteem, sh see, milliste kulude tegemist ja millise regulaarsusega ministeeriumid hindavad ning millist infot Rahandusministeeriumile esitavad?
- Mil viisil juurutada koostöös ministeeriumidega mittemaksuliste tulude laekumise (seotud ka välistoetuste kasutamisega) regulaarsem jälgimine eelarveaasta kestel ning leppida ministeeriumidega kokku mittemaksuliste tulude seiresüsteem, sh see, millise regulaarsusega ministeeriumid hindavad ning millist infot Rahandusministeeriumile esitavad?
- Kas ja millised on võimalused kiirendada riigi majandustehingute info jõudmist riigi raamatupidamisse, et seeläbi tõhustada riigieelarve kulude seiret?

- Millised ülevaated/memorandumid koostada lisaks maksutulude igakuistele ülevaadetele peaministrile, Rahandusministeeriumi juhtkonnale ja Riigikantseleile edaspidi; kas sama regulaarsusega esitada ka mittemaksuliste tulude laekumise ja riigieelarve jooksvate kulude ülevaated?
- Kas ja mil viisil täpsemalt esitada Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele edaspidi lisaks riigieelarve maksuliste ja mittemaksuliste tulude liikide kaupa laekumise ülevaadele ka ülevaade kulude kohta koos olulisemate tähelepanekute ja võimalike ettepanekutega?
- Kas esitada eelmises punktis viidatud info tulude ja kulude kohta ka Riigikogu asjaomastele komisjonidele?

99. Riigikontroll peab ka oluliseks, et Riigikogult (rahanduskomisjonilt), Vabariigi Valitsuselt, Riigikantseleilt, eelarvenõukogult ning Eesti Pangalt kogutakse regulaarselt arvamusi ja ettepanekuid riigieelarve tulude ning kulude seire ja prognoosi koostamise korralduse kohta ning ülevaade esitatud ettepanekutest ja nende võimalikust rakendamisest avalikustatakse.

Mida rahandusminister vastas?

100. Riigikontroll saatis ülevaate ametlikult arvamuse avaldamiseks rahandusministrile. Ministri 14. aprilli 2020. aasta vastus muutmata kujul on toodud alljärgnevalt.

„Täname Teid asjakohase ja põhjaliku ülevaate eest. Kinnitame, et ülevaate fookuses olnud ning erinevate asjaolude kokkulangemisel ning negatiivsete riskide realiseerumisel tekkinud 2018. aasta eelarvepuudujääki on ka Rahandusministeeriumis põhjalikult analüüsitud ning mitmed ülevaates väljatoodud ettepanekud on juba töös. Rahandusministeeriumi eelarvepoliitika valdkonnas on hetkel toimumas struktuuri- ja protsessimuutused, mille tulemusel soovime jõuda tegevuste sujuvama ja eesmärgke paremini toetava töökorralduseni, mis omakorda aitab kaasa ülevaates väljatoodud riskide maandamisele. Analüüsisime Teie poolt väljatoodud riske ning tehtud ettepanekuid põhjalikult ning arvestame nendega nii palju kui võimalik oma edasise töö korraldamisel. Soovime konstruktiivse koostöö jätkumist.“

– Rahandusminister 14.04.2020. aasta ametlikus vastuses Riigikontrollile –

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Loite
analüüsiosakonna peakontrolör

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate eesmärk oli selgitada välja, kas ja millised riskid riigi majandus- ja rahandusprognosi koostamises ning riigieelarve tulude ja kulude seires võivad pärssida Vabariigi Valitsuse kaalutletud eelarveotsuste tegemist. Samuti oli soov selgitada, milline on olnud riigijuhtide eelarvepoliitika ning kas on peetud kinni riigieelarve seadusega sõnastatud põhimõtetest.

Ülevaate ulatus ja käsitusviis

Riigikontrolli analüüs keskendus eelkõige vastuse otsimisele järgmistele küsimustele:

- kuidas prognoositakse Rahandusministeeriumi eestvedamisel riigi majandusolukorda ja riigieelarve tulusid ning kulusid;
- kui täpselt on osutunud Rahandusministeeriumi viimaste aastate majandus- ja rahandusprognosid valitud näitajate põhjal ning mis on olnud kõrvalekallete peamised põhjused;
- kuidas jälgitakse rahandusprognosi paikapidavust ehk riigieelarve tulude laekumist ja kulude tegemist ning mida võetakse ette kõrvalekallete korral;
- milline riigieelarve tulude ja kulude laekumist puudutav info esitatakse Vabariigi Valitsusele ning kuidas kasutatakse teavet uute riigieelarveliste otsuste tegemisel;
- kas riigi eelarvestrateegiate ja riigieelarvete heakskiitmisel on Vabariigi Valitsus pidanud kinni riigieelarve seaduse nõuetest.

Ülevaate koostamiseks saatis Riigikontroll Rahandusministeeriumile, Riigikantseleile, Sotsiaalministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile kirjalikud küsimused koos materjalipäringuga.¹⁰ Samuti kohtus Riigikontroll Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei esindajatega.

Ülevaates on käsitletud enamasti perioodi 2016–2019, mõnel juhul ka ajavahemikku 2010–2019. Ülevaates kasutatud arvandmed on esitatud 10.03.2020. aasta seisuga ja faktid on Rahandusministeerium üle vaadanud. Riigikontroll ei keskendunud küsimusele, kuidas ja millise info põhjal otsustatakse riigieelarvest rahastatavad kulud ja eelarveprioriteedid.

Ülevaate koostamise lõpetamise aeg

Ülevaate koostamise toimingud lõpetati jaanuaris 2020.

Ülevaate koostamise meeskond

Analüüsiosakonna peakontrolör Märt Loite ja vanemaudiitor Ermo Liedemann.

¹⁰ Rahandusministeeriumi tegevus hõlmati analüüsi, kuna ministeeriumi ülesanne on nõustada Vabariigi Valitsust muu hulgas eelarve, maksunduse ja makromajanduse vallas. Ministeerium vastutab põhimääruse kohaselt eelarvepoliitika kujundamise ja elluviimise, sealhulgas välistoetuste kasutamise planeerimise, seire ja hindamise eest. Samuti korraldab ja koordineerib ministeerium riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamist, seirab ja hindab riigieelarve kasutamist ja valmistab ette valitsuse makromajandus- ja fiskaalpoliitilisi otsuseid.

Riigikantseleiga konsulteeris Riigikontroll, kuna nende ülesanne on põhimääruse järgi Vabariigi Valitsuse töö planeerimise toetamine ning riigi strateegilise planeerimise korraldamine ja koordineerimine, sh Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi elluviimise koordineerimine.

Kolmele viidatud ministeeriumile saadeti päring eelkõige seetõttu, et nende kulud moodustavad riigieelarvest suurima osa.

Kontaktandmed

Ülevaate kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Ülevaate elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80046/9.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee