

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 eelarvereeglite 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 kulutamise vajadus viisid hoopis reserve 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 märkimisväärtset hälvet 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 valimistejärgsel 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 valimispäeva halbadest uudistest ja kõrpeperspektiivist 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 suveprognoosi tegemise ajal 2018. aasta juulis-augustis. Eelkõige aktsiiside ja juriidilise isiku tulumaksu alalaekumine ning välistoetuste alakasutamine võinuks viidata vajadusele teha konservatiivsem rahandusprognoos. Aga juhtus nii, et Rahandusministeerium korrigeeris oma suvises prognoosis riigieelarve kogutulude laekumist ja valitsussektori puudutavaid näitajaid hoopis positiivsemaks. Prognoositi koguni korralikku eelarveüle jääki.

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. Päris 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 hälbeid 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 jooksvalt kulude tegemist riigieelarvest piisavalt. Samuti pole seatud sisse praktikat, 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 kõrvalekalletel 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 eelarvestrateegiade 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 kõigeks 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