Arvamus seaduse "2001. aasta riigieelarve" eelnõu ja selle koostamise kohta

RIIGIKONTROLL

1. Sissejuhatus

Riigikontroll koostas käesoleva arvamuse, lähtudes põhiseadusest, Riigikontrolli seaduse § 8 lg-st 2 ja Riigikogu rahanduskomisjoni soovist.

Oma arvamusega soovib Riigikontroll aidata kaasa valitsuse seatud eesmärkide saavutamisele. Selleks juhib Riigikontroll tähelepanu 2001. aasta riigieelarve vastuvõtmisel tekkida võivatele ohtudele ning esitab Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele soovitusi riigi eelarveprotsessi täiustamiseks tulevikus.

Eelarve koostamise põhimõtted, mida Vabariigi Valitsus on käesoleva eelarve puhul kasutanud, erinevad paljuski varasemate aastate omadest. Valitsus on eelarvestrateegias väljendanud soovi minna kasvule orienteeritud eelarvestamiselt üle nullpõhise eelarvestuse printsiipidele, mis aitaks kaasa tulemusele suunatud juhtimisele. Aastatel 2001 – 2004 soovib valitsus jõuda selleni, et eelarveassigneeringud lähtuksid otseselt asutuse eesmärkidest, mis kinnitataks koos eelarvega, tuues välja indikaatorid ning soovitavad tulemused eesmärkide poole püüdlemisel.

Seetõttu on Riigikontroll käesoleval aastal uurinud, kas on olemas eeldused nullpõhise riigieelarve koostamiseks. Üksikuid näiteid tuuakse ainult sedavõrd, kuivõrd nad iseloomustavad käesolevat eelarvet ning aitavad esitada ettepanekuid eelarveprotsessi täiustamiseks.

Oma arvamusega soovib Riigikontroll aidata kaasa valitsuse seatud eesmärkide saavutamisele.

Et luua avaram taust eelarveprotsessi kirjeldamiseks, tuletame meelde mõned tähtsamad nullpõhise eelarvestamise meetodi põhimõtted. Sellise eelarve sisenditeks on riiklikud prioriteedid, programmid, tegevused ja mitmesugused prognoosid, puuduvad aga pikaajalised plaanid, tegevus-, majandus- ja arengukavad. Nullpõhise eelarvestamise aruandlus ja kontroll hõlmab programme, nende täitmist, eesmärki ja tegevust hinnatakse programmi kava alusel.

Riigikontroll on oma arvamuse kirjutanud eelkõige eesmärgiga parandada eelarvemenetlust tulevikus, ning loodab, et tehtud tähelepanekud ja ettepanekud leiavad kasutamist.

Tänapäeval tuntakse avaliku sektori juhtimises ennekõike järgmisi eelarvestamise meetodeid: kulupõhine, nullpõhine, tulemuspõhine ja tekkepõhine eelarve. Lühiülevaade neist on esitatud Lisas 1.

Eelmisel aastal keskendus Riigikontroll makroökonoomiliste ja maksutulude prognooside analüüsile ning tegi ettepanekuid prognoosiprotsessi täiustamiseks. Käesolevas arvamuses avaldatu on loogiliseks jätkuks eelnevale tööle. Sellega tahab Riigikontroll kaasa aidata ajakohaste eelarvestamismeetodite rakendamisele avalikus sektoris.

Riigikontroll mõistab ka objektiivseid raskusi, millega valitsus uudseid eelarvestamise põhimõtteid rakendades kokku puutus. Riigikontroll rõhutab, et on oma arvamuse kirjutanud eelkõige eesmärgiga parandada eelarvemenetlust tulevikus, ning loodab, et tehtud tähelepanekud ja ettepanekud leiavad kasutamist.

Riigikontroll tutvustas arvamuses sisalduvaid peamisi seisukohti rahandusministrile, kelle vastus on kajastatud Lisas 2.

2. Kokkuvõte

Riigikontroll juhib oma arvamuses tähelepanu kahele peamisele ohule olemasoleva riigieelarve eelnõu juures.

- Võib juhtuda, et täidesaatev riigivõim tegeleb funktsioonidega, mis ei ole prioriteetsed või ei vii Riigikogu seatud eesmärkide täitmisele.
- Kuna kulupõhisest eelarvestamisest on osaliselt loobutud, ent tulemusjuhtimist toetav eelarvestus veel ei toimi, võib tekkida olukord, kus riigisektoril ei ole kontrollimehhanismi ega motivatsiooni kulude piiramiseks.

Vabariigi Valitsus on käesoleva riigieelarve eelnõu koostamisel püüdnud rakendada nullpõhise eelarvestamise meetodeid.

Sellega seoses on Riigikontroll teinud järgnevad tähelepanekud:

- riiklikud eesmärgid on esitatud mitmes strateegilises dokumendis;
- asutustel ei olnud küllaldaselt juhendmaterjali oma funktsioonide ja teenuste ning nendega seotud mõõdetavate tulemuste määratlemiseks;
- asutustel puudus info mitmesuguste funktsioonide ja teenustega seotud kulude kohta;
- tegevus- ja majandusarengukavasid ei kasutatud eelarvemenetluses kulude põhjendamise argumendina;
- samaliigilisi kulusid ei analüüsitud asutuste kaupa;

- ajaline piiratus – eelarveprotsessi jooksul ei tegeldud tegevuspoliitika ja programmide koostamisega ning tegevus- ja majandusarengukavade ülevaatamiseks ning vastavusse viimiseks eelarvestrateegiaga oli liiga vähe aega.

Selle tulemusena on riigieelarve eelnõus järgmised probleemid:

- kulud on esitatud majandusliku sisu järgi, eesmärgid aga funktsioonide, teenuste jms lõikes, mistõttu on paljudel juhtudel eesmärkide ja raha seostamine võimatu;
- eesmärkide puhul on fikseerimata olukord eelarveaasta algul, mistõttu ei selgu aastaga saavutatav muutus;
- enamus kulusid on kasvanud proportsionaalselt;
- samaliigilised kulud ei ole asutuste kaupa võrreldavad.

Lisaks juhib Riigikontroll oma arvamuses tähelepanu võimalikele probleemidele seoses planeeritud töötasuvahenditega tulemusjuhtimise rakendamiseks ja seoses palkade, sotsiaalmaksu ja majandamiskulude ühendamisega artikli "Ülalpidamiskulud (10,21,30)" alla.

Riigikontroll soovitab

- Riigikogul avaldada Vabariigi Valitsusele selget soovi, kas 2002. aasta riigieelarve eelnõus peaks valitsus esitama assigneeringud kulude majandusliku sisu lõikes või soovitavate eesmärkide lõikes.
- Vabariigi Valitsusel võtta asutuste tulemuste määratlemise, eesmärkide püstitamise ja eelarvevahendite sidumisega seotud probleemid oma erilise tähelepanu alla. Muuhulgas tähendab see avaliku sektori juhtide ja finantsjuhtide harimist selles valdkonnas. Riigikontroll rõhutab, et ilma kompetentsete juhtideta on null- või tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine ja vastava aruandlussüsteemi loomine võimatu.
- avaliku sektori asutustel kirjeldada 2001. aasta alguse olukord selliste funktsioonide ja teenuste osas, kus püstitatud eesmärgiks on tulemuste ja olukorra muutus ühiskonnas. Vastasel juhul on eelarveaasta lõpul eesmärkide kohta aru andmine võimatu.

3. Riigieelarve kulutuste eesmärgistatus

Riigikontrolli hinnangul on üheks ohuallikaks see, et Riigikogu otsustab suurte riigieelarveliste kulutuste eesmärgistatuse üle vaid vormiliselt ning mõnede kulutuste üle puudub tal otsustamisvõimalus täiesti.

Täidesaatev riigivõim võib tegeleda funktsioonidega, mis ei ole prioriteetsed või ei vii Riigikogu seatud eesmärkide täitmisele.

3.1. Seetõttu võib juhtuda, et täidesaatev riigivõim tegeleb funktsioonidega, mis ei ole prioriteetsed või ei vii Riigikogu seatud eesmärkide täitmisele. See tähendab, et funktsioone täidetakse sellises mahus, millest Riigikogu teadlik ei ole, või – äärmusliku juhtumina – mõnda funktsiooni ei täideta üldse.

Seda väidet kinnitavad järgmised asjaolud:

- Riigikogu on küll teadlik kulutuste üldmahust, kuid seda, mida täidesaatev riigivõim tegelikult kulutustega ette võtab, ta ei otsusta ja paljudel juhtudel ka ei tea;
- tegelikud kulud, mida asutused teevad, on varjatud, sest tegevusi finantseeritakse nii eelarves kajastatud omatuludest kui ka eelarvevälistest ressurssidest;
- Riigikogul ei ole võimalik hinnata, kas valitsuse eesmärgid on saavutatavad, sest ei ole kirjeldatud olukorda eelarveaasta alguses ega soovitavat olukorda eelarveaasta lõpuks.

Võimalik lahendus tulemusjuhtimise kontekstis

Riigieelarve kinnitamisega püstitab Riigikogu valitsusele eesmärgid.

3.2. Tulemusjuhtimise puhul annab Riigikogu riigieelarve kinnitamisega valitsusele ülesande saavutada eelarveaasta lõpuks teatud olukord, kasutades selleks riigieelarves ettenähtud vahendeid. Seejuures peaks Riigikogul olema võimalik kas nõustuda valitsuse eesmärkidega või muuta neid, muutes ka tegevustele eraldatavaid summasid.

Selleks peaks eelarves olema määratletud, milliste tegevustega riik tegeleb, millised on nende tegevustega seotud kulud ning tegevuste oodatavad tulemused eelarveaastal (st mis väärtust ja mis mahus riik loob eelarveaasta jooksul ja millised on muutused aasta lõpul võrreldes aasta algusega). Sellist eelarvet saaks nimetada tulemuspõhiseks eelarveks.

Vabariigi Valitsuse lähenemine

3.3. Vabariigi Valitsus on soovinud 2001. aasta riigieelarve koostamisel lähtuda mitmest eelmainitud põhimõttest. Seda soovi on ta väljendanud nii eelarvestrateegias kui ka riigieelarve eelnõu seletuskirjas.

Riigikontrolli tähelepanekud seoses eelarvestrateegiaga

3.4. Riigieelarve eelnõu seletuskirja sissejuhatuses väidetakse, et riigieelarve eelnõu on koostatud kooskõlas Vabariigi Valitsuse eelarvestrateegiaga.

3.5. Riiklikud eesmärgid on tegelikult esitatud mitmes strateegilises dokumendis, millest asutustel soovitati prioriteetide seadmisel lähtuda. Neist ainult üks on eelarvestrateegia.

3.6. Eelarvestrateegias nimetatud eesmärgid ei kirjelda soovitud tulemusi aasta lõpuks (nt konservatiivne laenupoliitika).

3.7. Prioriteedid – riigikaitse ja eurointegratsioon – on kulupõhised. Nendest esimese puhul võib eelarvest välja lugeda eraldatavate ressursside kasvu. Kulutused eurointegratsioonile on aga niivõrd üldine mõiste, et sellega saab põhjendada mistahes kulutuste kasvu.

Riiklikud eesmärgid on esitatud mitmes strateegilises dokumendis.

Riigikontrolli tähelepanekud seoses eelarveprojekti koostamisega

3.8. Eelarvestrateegia avaldati maikuus, mis jättis ministeeriumidele eelarvestrateegiale vastava eelarveprojekti koostamiseks vähem kui kuu aega.

3.9. Asutustel ei olnud juhendmaterjali, mille alusel koostada uusi põhimõtteid järgivat eelarvet. Rahandusministri määruses on välja toodud vaid kõige üldisemad põhimõtted.

3.10. Rahandusministeeriumis toimunud eelarveprojektide läbivaatamisel jälgiti eelkõige seda, et valitsuse piirmäärasid ei ületataks ja kulutused kasvaksid eelmise eelarveaasta andmete alusel.

3.11. Rahandusministeerium ei rahuldanud ministeeriumide valitsemisala eelarveprojektide läbivaatamisel ühtegi taotlust 2001. aastal menetlusse tulevate õigusaktidega kaasnevate lisakulude katmiseks.

Asutustel puudus küllaldane juhendmaterjal oma funktsioonide ja teenuste ning nendega seotud mõõdetavate tulemuste määratlemiseks.

Riigikontrolli tähelepanekud planeeritud tulemuste ja taotletavate ressursside kohta

3.12. Riigikontroll tahab rõhutada tulemusjuhtimise põhimõtet, mis nõuab planeeritud tulemuste ja taotletavate ressursside seotust.

Sel eesmärgil juurutas valitsus tegevus- ja majandusarengukavad[1], mille kokkuvõtted esitati Riigikogule koos 2001. aasta riigieelarve eelnõuga.

Ministeeriumid pidid tegevus- ja majandusarengukava koostamisel lähtuma Eesti majanduse arengukavas ja riiklikus arengukavas ning teistes strateegilistes alusdokumentides kajastuvatest eesmärkidest ja prioriteetidest[2].

3.13. Asutustel oli neli nädalat aega, et koostada tegevuskavu ja eelarveprojekte eelarvestrateegia alusel. Rahandusministri määrus, mis oli vormiliselt eelarveprojektide koostamise aluseks, allkirjastati 26. mail. Asutuste eelarveprojektide esitamise tähtaeg oli 22. juuni.

3.14. Kuna riigieelarve eelnõu koostamise protsess ning tegevus- ja majandusarengukavade koostamise protsess ei olnud omavahel seotud, jäi ka riikliku strateegia, asutuse eesmärkide ja eraldatavate assigneeringute seos nõrgaks.

Eelarveprotsessi käigus ei tegeldud tegevuspoliitika ja programmide koostamisega ning tegevus- ja majandusarengukavade ülevaatamiseks ning vastavusse viimiseks eelarvestrateegiaga oli aega vähe.

---

[1] Rahandusministri 26. mai 2000 määrus nr 47, lisa 4, vorm 1

[2] Rahandusministri 26. mai 2000 määrus nr 47, § 10

3.15. Asutuse funktsioonide või teenuste maksumust, samuti minimaalset kulutuste vajadust eelarveprojektide esitajad üldjuhul hinnata ei osanud, sest olemasolevad juhtimisarvestussüsteemid ei tooda vajalikku kuluinformatsiooni.

Asutustel puudub info funktsioonide ja teenustega seotud kulude kohta.

3.16. Kulud planeeriti eelarve klassifikaatorist lähtuvalt kulupõhiselt. Esitati kulude üldmahud, kuid neid ei eristatud funktsioonide või teenuste kaupa.

3.17. Tegevus- ja majandusarengukavade kokkuvõte ei ole asutuste puhul ühtne. Kajastamata on teenuse osutamiseks vajalik ressurss, eesmärgid ei ole mõõdetavad, tulemused on esitatud ainult mõnede funktsioonide kohta.

Paljudel juhtudel on eesmärkide ja raha seostamine võimatu.

- Politseiamet (eelarve maht 789 172 000 kr). Eelnõu seletuskirjas ei ole mitte ühtegi tegevust ega soovitavat tulemust. Siseministeeriumi tegevus- ja majandusarengukavas on kirjas valitsemisala eesmärgid, millest kolmega võib Politseiamet seotud olla. Tegevuste tulemusena määratletakse näiteks kõrgharidusega vanemametnike osakaalu tõus 1% aastas ning tänavatel ja avalikes kohtades toimepandud kuritegude ohvriks langenud inimeste arvu vähenemine. Mitte ühtegi tulemust pole kirjas näiteks liikluspolitsei kohta.
- Maavalitsused. Kuus maavalitsust kirjeldab ühe eesmärgina riigieelarve vahendite seaduspärast kasutamist ja kontrolli, soovitava tulemusena aga tähtaegset ja korrektset aruandlust. Need on aga asutuse põhifunktsioonid, mitte peaeesmärk.
- Maksuamet. Puudub info maksuvõlgnevuse kasvamise või kahanemise kohta eelarveaasta jooksul. Maksuameti andmetel on maksuvõlg riigile koos viivistega üle 4 miljardi krooni.

3.18. Riigieelarve eelnõu koostamise protsess ei ole kooskõlas valitsuse üldise tegevuspoliitika ja riiklike programmide vastuvõtmise protsessiga.

Riigieelarve eelnõu koostamise protsess ei ole kooskõlas valitsuse üldise tegevuspoliitika ja riiklike programmide vastuvõtmise protsessiga.

- Vabariigi Valitsus kiitis 11. 07. 2000. aasta istungil heaks Eesti rahvusliku liiklusohutusprogrammi 2000 – 2010. Valitsusele esitatud programmi kohaselt pidi tegevus jagunema Haridus-, Sise- ning Teede- ja Sideministeeriumi vahel. Programmi realiseerimiseks kulub 11 aasta jooksul hinnanguliselt 664 miljonit krooni. Teede- ja Sideministeeriumi tegevus- ja majandusarengukavas ning Maanteeameti eelarve eelnõus on programmiks vajalikud kulud ning eesmärgid kirjas. Sise- ja Haridusministeeriumi eelarve eelnõus ning tegevus- ja majandusarengukavas see programm ei kajastu.

- Samal istungil kiitis valitsus heaks ka "Kuritegude ennetamise strateegia aastani 2005". Seletuskirja kohaselt oli ministeeriumide eelarvesse plaanitud 2001. aastaks rahalisi vahendeid 37,6 miljonit krooni. Justiits- ja Sotsiaalministeeriumi eelarve eelnõus on kirjas mõned kuritegude ennetamisega seotud tegevused, kuid otsest viidet strateegiale pole. Haridusministeeriumi eelarve eelnõus on majandamiskulude all viide strateegiale, kuid ilma ressursse nimetamata. Siseministeeriumi tegevus- ja majandusarengukavas on viide strateegiale, kuid ainult elanike kaasamise kohta kuritegude ennetamisalasesse tegevusse.

3.19. 2001. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjast ei selgu ka seadusemuudatustest või programmidest johtuvad lisakulud.

- Teedevalitsused. Ülalpidamiskuludeks määratakse 72 192 300 kr. Seletus: Arvesse on võetud teeseaduse vastuvõtmisest tulenevad täiendavad funktsioonid (kohalike teede ja tänavate järelevalve, teehoiukavade koostamine, registri pidamine jm).

- Politseiamet. Eelarve maht 789 172 000 kr. Mitte ühtegi viidet uutele seadustele ega programmides osalemiseks vajalikele kulutustele (nt tegevus- ja majandusarengukava kokkuvõttes kirjas olev kuritegevuse ennetamise strateegia).

Mõnel juhul on lisakulutused esitatud.

- Maksuamet. Uued kulud – 2 000 000 kr – kaasnevad seoses maksupolitsei moodustamisega. Seadusemuudatustest tulenevad uued kulud – 2 125 000 kr, sh lihtkirjade arvu kasv seoses maksukorraldusseaduse § 10 ja ravikindlustusseaduse § 10 sätete rakendumisega ning maamaksu teatiste arvu oodatav kasv seoses maareformi kiirenemisega.

- Sotsiaalministeerium. Väga põhjalikud selgitused programmidele eraldatavate kulude kohta. Siiski pole välja toodud, millised programmid eelmisel aastal lõppesid ja millised nüüd lisanduvad.

Mõne kulutuse puhul on arvestatud muutusi, kuid mitte kõiki kaasnevaid rahalisi kohustusi.

Majandusministeeriumi valitsemisala. Sihtotstarbelisteks ülekanneteks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele määratakse 97 143 600 kr. Seletus: Vabariigi Valitsuse 29. juuni 2000. a korralduse nr 556-k alusel asutati Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, millesse on ühendatud Eesti Investeeringute ja Kaubanduse Arendamise Sihtasutus, Sihtasutus Eesti Innovatsioonifond, Turismiamet, Eesti Infrastruktuuri ja Transiidi Arendamise Sihtasutus ja Eesti Regionaalarengu Sihtasutus. Kulud määratakse eesmärgiga toetada ettevõtlust ja eksporti, tutvustada investeerimisvõimalusi, juurutada Euroopa Liidu põhimõtteid institutsionaalse infrastruktuuri tegevuses, toetada regionaalset arengut ning innovatsiooni ja tehnoloogilist arengut.
Turismiameti kulusid eraldi määratud ei ole. Seletuskirjas ei ole ka viidet asjaolule, et Turismiameti likvideerimist alles hakatakse arutama ega sellele, kas koondamistasudeks vajaliku 960 000 kr katab majandusministeerium oma eelarvest või lisarahaga. Eelmisel aastal sai Turismiamet 9 420 100 kr.

3.20. Kehtiv riigieelarve seadus ei näe otseselt ette tulemusaruandlust ega ka tulemusaruannete auditeerimist.

Kehtiv riigieelarve seadus ei näe otseselt ette tulemusaruandlust ega ka tulemusaruannete auditeerimist.

Riigikontrolli muud tähelepanekud riigieelarve eelnõu kohta

Eelarve eelnõus ei ole kajastatud kõik riigi tulud ja kulud.

3.21. Erastamisest laekuvast rahast kantakse osa omandireformi reservfondi[3], mille suurus ning sellest tehtavate väljamaksete kasutamine eelarves ei kajastu. Ülevaade erastamisest laekuvate vahendite võimalikust laekumisest puudub. Nende vahendite sissenõudmine või ajatamine sõltub mitmest nõukogust (nt Erastamisagentuur), millel on ka otsustuspädevus lükata riigi nõudeid järgmisse eelarveaastasse. Selliste otsuste tegemiseks on erastamislepingutest tulenevate kohustuste tõttu alust veel järgneva paarikümne aasta jooksul.

3.22. Paljudel juhtudel ei ole esitatud omatulude kõiki allikaid, mis võib viia kulutuste finantseerimisele eelarves kajastamata omatuludest.

- Kontserdiorganisatsioonid. Omatulude arvel tehtavad kulud – 12 350 000 kr. 2000. aastal oli arvestatud omatulude hulka ka muud laekumised – sponsorrahad ja sihtotstarbelised toetused (üle 20 miljoni krooni). 2001. aastal neid sisse arvestatud pole. Ei ole teada, kas need tulud kajastuvad muude artiklite all või kasutatakse neid tulusid eelarveväliselt.

3.23. Finantstulude või -kulude all ei ole näidatud tehingukulud ning kursiriskide planeeritud kulud ja tulud.

3.24. Asutused finantseerivad kulusid oma eelarvest väljajäetud välisabist, mis ei pruugi kajastuda ka riigieelarve eelnõus.

---

[3] Erastamisest laekuva raha seadus § 3.

3.25. Mõne asutuse kulusid finantseeritakse eelarveväliselt seadustega otse suunatava raha arvelt.

- Rahandusministeeriumi valitsemisala. Kindlustusinspektsioon on Vabariigi Valitsuse poolt moodustatud asutus, mille tegevuse eesmärgiks on kindlustusvõtjate huvide ja õiguste kaitse ning kindlustusandjate maksejõulisuse tagamine kindlustustegevuse kontrollimise teel. Kuigi inspektsiooni kulud kaetakse kindlustusseltside eraldiste arvel rahandusministri kinnitatud aastaeelarve alusel, peaksid need kulud olema kajastatud riigieelarves, et eelarve annaks tervikliku pildi riigi kuludest ja tuludest.

3.26. Omatuludest kavandatavate tegevuste kohta asutused enamasti seletusi ei anna, kuigi sageli on kirjas, millest need omatulud tekivad. Selle üks oht on, et omatuludest tehtavad kulud lisatakse teistele tegevustele, muutes need kallimaks. Lisaks võidakse teha kulutusi mittevajalikele tegevustele.

Omatulude arvel tehtavate kulude otstarve pole kirjas.

- Haridusministeeriumi valitsemisala. Muud asutused – 25 162 000 kr, sh omatulude arvel tehtavateks kuludeks määratakse 6 591 000 kr. Seletus: Omatulud on kavandatud koolitusest, kirjastusest, Klooga Noortelaagri tuludest ja muust põhikirjalisest tegevusest laekuva tuluna ning kulude (töötasu, sotsiaalmaks, majandamiskulu, kapitalikulu) katmine toimub vastavalt tulude tegelikule laekumisele.
- Majandusministeeriumi omatulude arvel tehtavateks kuludeks määratakse 2 050 000 kr. Seletus: Kulude kasutamine toimub vastavalt tulude tegelikule laekumisele.

4. Kulude juhtimine

Olukorras, kus kulupõhisest eelarvestamisest on osaliselt loobutud, ent tulemusjuhtimist toetav eelarvestus veel ei toimi, võib tekkida oht, et riigisektoril puudub ühelt poolt kontrollimehhanism ja teiselt poolt motivatsioon kulude piiramiseks.

On oht, et puudub kontrollimehhanism ja motivatsioon kulude piiramiseks.

4.1. Tulemusjuhtimise tähtsaks põhimõtteks on anda juhtidele eesmärkide saavutamiseks suurem vabadus ressursse paigutada.

Riigikontroll tahab rõhutada määratletud tulemuste vajalikkust. Ilma selleta ei ole pidepunkti kulude optimaalsuse hindamiseks.

4.2. Kuni tulemuste määratlemiseni on üheks võimalikuks kontrollimehhanismiks see, et Rahandusministeerium töötab välja nimekirja kuludest, mis võiksid olla piiratud kuni täieliku tulemusjuhtimise rakendumiseni, ning koostab nende kohta kulutuste piirmäärad. Selleks on Rahandusministeeriumil vaja usaldusväärset infot, mille põhjal saaks kontrollida kulutuste aluseks olevate arvude õigsust ning võrrelda samaliigilisi kulusid eri asutustes.

4.3. 2001. aasta riigieelarve koostamiseks ei kehtestatud kulunorme, aga samas võrreldi eelarveprojektide läbivaatamisel Rahandusministeeriumis asutuste kulusid eelmise aasta kuludega ning püüti jätta need samale tasemele.

4.4. Riigieelarve eelnõu ei sisalda küllaldaselt infot, mille alusel oleks võimalik võrrelda erinevaid kululiike (näiteks bürookulud, transpordikulud jms) asutuste kaupa.

5. Töötasuvahendid tulemusjuhtimise rakendamiseks

5.1. Tulemusjuhtimise peamine eesmärk on soovitud tulemuste saavutamine ja nende paranemine aastate lõikes. See tähendab, et riigi funktsioonide täitmine muutub tõhusamaks ja kvaliteetsemaks.

Avaliku sektori juhtide motiveerimiseks sel eesmärgil võiks ühe võimalusena anda neile eriti silmapaistvate tulemuste korral lisaressurssi – näiteks palkadeks.

Sellist ressurssi peaks saama eraldada vaid eeldusel, et on olemas määratletud tulemused ja usaldusväärne teave tulemuste saavutamise kohta.

5.2. Vabariigi Valitsus on tulemusjuhtimise rakendamiseks eraldanud töötasuvahendeid ligikaudu 100 miljoni krooni ulatuses.

2001. aasta soovitavad tulemused on määratletud tegevus- ja majandusarengukavades. Puudutamata siinkohal tulemuste mõõdetavust, peab Riigikontroll vajalikuks märkida, et need tulemused on ilmselt planeeritud saavutada eelarveaasta lõpuks. Arvestades ka aruandlusprotsessile kuluvat aega, võib oletada, et enne 2001. aasta lõppu ei saada infot loodetud tulemuste saavutamise kohta. See välistab ülalmainitud vahendite kasutamise 2001. aasta jooksul.

Arvestades aruandlus-protsessile kuluvat aega, võib oletada, et enne 2001. aasta lõppu ei saada infot loodetud tulemuste saavutamise kohta. See välistab tulemusjuhtimise vahendite kasutamise 2001. aasta jooksul.

EESTI RAHVUSRAAMATUKOGU

5.3. Juba praegu on juhtidel olemasolevate vahendite arvel võimalik maksta preemiaid ja mitmesuguseid lisatasusid ning motiveerida töötajaid ka diferentseeritud palkadega.

Juba praegu on juhtidel olemasolevate vahendite arvel võimalik maksta preemiaid ja mitmesuguseid lisatasusid ning motiveerida töötajaid ka diferentseeritud palkadega.

"Tulemustasude" maksmisest toob Riigikontroll tsitaatidena välja mõned markantsemad näited, mis ei pruugi olla omased kogu avalikule sektorile:

- Preemia haldusosakonna referendile täiendavate tööülesannete – köögi ja söögitoa varustatuse tagamine – täitmise eest (350.-), sh 80-100 on arvestatud lillede muretsemiseks kabinettidesse.
- Preemia osakonna juhatajale: kavade ja projektide koostamine asutuse arendamiseks; osalemine nõupidamistel asutuse esindajana rahvusvahelise koostöö raames; osalemine õigusloome töögruppide töös ja inspektsioonidele sõitudel auto juhtimise eest.
- Palgamäära diferentseerimine – 30% perenaisele, kuna on olmeliselt oluline.
- Lisatasu täiendavate tööülesannete ja tulemusliku töö eest peadirektori asetäitjale 96 krooni iseseisva tegutsemise ja ideede rohkuse eest.
- Lisatasu täiendavate tööülesannete ja tulemusliku töö eest juristile 1009 krooni kaadrialase töö ja väljendusoskuse eest.

6. Ülalpidamiskulud

Seoses palkade, sotsiaalmaksu ja majandamiskulude ühendamisega artikli "Ülalpidamiskulud (10, 21, 30)" alla ja neile artiklitele varem kehtinud kulutamispiirangutest loobumisega võivad tekkida järgmised probleemid.

6.1. Võib tekkida olukord, kus kriitilise iseloomuga majandamiskulud jäetakse tegemata ning selleks esialgselt planeeritud vahendid kulutatakse palkadeks ja sotsiaalmaksuks, sest

- tõstetakse palku,
- palgatakse juurde ametnikke.

Seega võib tekkida ka võimalus, et palgavahendite suurendamiseks lükkavad asutused kriitilised majandamiskulud edasi järgmisse perioodi ja 2002. aasta eelarvemenetluses nõutakse suuremaid ülalpidamiskulusid, viidates olukorra kriitilisusele ning olemasolevale ametnike arvule ja nende palgamäärale.

Kuna ametnike palga vähendamine ei ole reaalne ja nende koondamine on üldjuhul kulukas, võib Riigikogu sattuda 2002. aasta eelarve menetlemisel sundseisu: ta peab eraldama raha nii suuremate palgasummade, ametnike koondamiskulude kui ka 2001. aastal tegemata jäänud kriitiliste majandamiskulude katteks. Samuti võib tekkida oht riigivara säilimisele.

Võib tekkida olukord, kus kriitilise iseloomuga majandamiskulud jäetakse tegemata ning selleks esialgselt planeeritud vahendid kulutatakse palkadeks ja sotsiaalmaksuks.

6.2. Sotsiaalmaksuks eraldatava summa piirmäära kaotamise tõttu võib muutuda sotsiaalmaksu laekumine, sest

- kaasatakse rohkem lepingulisi töötajaid,
- teenuseid ostetakse sisse,
- töömahukad tegevused asendatakse arvutitega jne.

Sotsiaalmaksuks on planeeritud 1 068 600 000 kr. Näiteks palgakulude vähenemine 10% tähendab, et sotsiaalfondi jääks laekumata ligikaudu 100 miljonit krooni.

6.3. Riigikontroll ei ole hinnanud nende riskide realiseerumise tõenäosust. Ka Rahandusministeeriumi seletuskiri ei anna riskidele hinnangut.

6.4. Nende ohtude maandamiseks pakub Riigikontroll Riigikogule välja võimalused:

- kehtestada valitsusele piirmäärad, mis näitaksid kogumahuna, kui palju võiks valitsus tervikuna kulutada artikli 10 alt kõikide asutuste peale kokku palkadele, kui palju sotsiaalmaksule ja kui palju majandamiskuludele.
- kehtestada asutuste kaupa piirmäärad, millest rohkem (või vähem) antud artikli puhul kulutada ei tohi.

6.5. Esitatud eelnõu jätab Vabariigi Valitsusele artikli 10 "Ülalpidamiskulud (10, 21,30)" palga, sotsiaalmaksu ja majandamiskulude vahel jaotuse kinnitamiseks täiesti vabad käed.

Esitatud eelnõu jätab Vabariigi Valitsusele artikli 10 "Ülalpidamiskulud (10, 21,30)" palga, sotsiaalmaksu ja majandamiskulude vahel jaotuse kinnitamiseks täiesti vabad käed.

LISA 1

Eelarvestamise meetodid

Arenenud riikides on eelarvestamisprotsesse pidevalt täiustatud. Avaliku sektori efektiivse ja säästliku toimimise nimel on loodud väga mitmesuguseid metoodikaid. Siin tutvustame nelja levinumat eelarvestamismeetodit. Põhjalikumalt käsitleme vaid nullpõhist ja osaliselt ka tulemuspõhist eelarvestamist.

Kulupõhine eelarvestamine on üks vanimaid meetodeid, mida enamus kõrgeltarenenud riike enam ei kasuta. Ka Eesti eelarved on kuni 1999. aastani olnud puhtal kujul kulupõhised.

Iseloomulik on eelarve koostamine kulude kasvuprotsendi ja kulunormi põhimõttel, st määratakse eelarvemahu kasvuprotsent, mis korrutatakse läbi eelmise eelarveaasta kuluartikliga. Saadud summa ongi järgmise eelarveaasta kuluartikli maht. Täiendavalt määratakse ära majandus- ja tegevuskulude mahud (kulunormid) ja korrutatakse need vastavate koefitsientidega (töötajate arv, valitsemistasand jne).

Prioriteetide all mõistetakse seda, et eelistatud valdkondadele eraldatakse teistega võrreldes rohkem vahendeid.

Programme, strateegiaid, pikaajalisi arengukavu, majanduskavu jms ei ole.

Kulupõhise eelarvestamise aruandluse eesmärk on kajastada ainult seda, kas raha on kasutatud õige kuluartikli alt.

Nullpõhise eelarvestamise rakendamine algas arenenud riikides peamiselt 1980-ndate aastate alguses.

1. Definitsioon: Nullpõhine eelarvestamine on tegevusplaani ja eelarve koostamine, arvestamata tegelikkuses saadavate ressurssidega. Protsessi käigus peab põhjendama iga rahastatavat tegevust ja seda iga kord, mil koostatakse eelarvet.

The 'Lectric Law Library's Lexicon

http://www.lectlaw.com/def2/w032.htm

2. Definitsioon: Nullpõhine eelarvestamine eeldab, et programmid (tegevused) peavad olema põhjendatud igal fiskaalaastal. Alternatiivina võib kasutada antud programmi (tegevuse) eelmise fiskaalaasta rahastamismahtu, mis oleks aluseks järgneva aasta assigneeringute taotlusteks.

C-SPAN Congressional Glossary

http://www.c-span.org/guide/congress/glossary/zerobudg.htm

3. Definitsioon: Nullpõhises eelarvestamises peab kõiki programme, tegevusi ja kulutusi põhjendama. Olemasolevate ja uute programmide eelarve taotlused, soovitused ja assigneeringud järjestatakse prioriteetsuse järjekorras, mis baseerub alternatiivsete teenuste[4] tasemel vastavalt sellele, kas pakutav teenus on halvem, võrdne või parem teistest alternatiividest.

National Association of State Budget Officers

http://curricula.mit.edu/~nasbo/mod01/con07.html

---

[4] Teenused - programmid ja tegevused on kokkuvõttes teenused, mida asutus pakub.

Alternatiivsed teenused - sama eesmärki teenivad teenused teistes organisatsioonides.

Seda meetodit iseloomustavad selged prioriteedid ning programmide ja plaanide olemasolu. Eelarve koostamisel alustatakse igal aastal nullist, st kõik kulud ja tulud arvutatakse uuesti, kusjuures lähtutakse programmide maksumusest. Eelarvesse valitakse need riigi poliitikat toetavad programmid, mis on kooskõlas prioriteetidega.

Nullpõhise eelarve koostamise sisenditeks on

- riiklikud prioriteedid,
- programmid, tegevused,
- mitmesugused prognoosid.

Puuduvad pikaajalised plaanid, tegevus-, majandus- ja arengukavad.

Aruandlus ja kontroll hõlmavad programme. Nende täitmist, eesmärki ja tegevust vaadeldakse aga vastavalt programmi kavale.

Tulemuspõhine eelarvestamine arenes välja nullpõhisest eelarvestamisest 1990-ndate aastate alguses. Praegu on see kasutusel paljudes kõrgeltarenenud ühiskondades. Seetõttu soovitavad eksperdid, et üleminekumaad läheksid kulupõhiselt eelarvestamiselt kohe üle tulemuspõhisele.

Tulemuspõhist eelarvestamist iseloomustavad tulemusjuhtimise rakendamine riigiasutuses ja sellega kaasnevate põhimõtete rakendamine eelarve koostamisel. Nii on eelarve kõige olulisemateks komponentideks mitmeaastane eelarvestrateegia ja eelmise eelarveperioodi tulemused, mis on aluseks kogu järgnevale protsessile. Võib ütelda, et valitsus tellib asutuselt teenuseid ja tulemusi ehk väljundeid ning ka kontrollib väljundeid.

Tulemuspõhise eelarve koostamise sisenditeks on

- mitmeaastane riiklik strateegia, mis hõlmab asutusi tegevusalade kaupa;
- eelmise eelarveaasta auditeeritud aruanded (tulemuste hindamine ja selle põhjal edasise tegevuse otsustamine, võimalik ka strateegia muutmine);
- protsessi jooksul kohandatavad mitmesugused prognoosid (nt majandus-, keskkonna-, sotsiaalnäitajate kohta) vältimaks prognoosimisest tingitud riske (nt 1999. a eelarveprognoos Eestis).

Protsessi õnnestumise peamiseks eelduseks on tugevad seosed ühelt poolt ühiskonna soovitavate tulemuste ja asutuste väljundite vahel ning teiselt poolt aruandluse ja eelarvestamise vahel.

Aruandlus on igakuine ning koosneb finants- ja tulemusaruandest, samuti peavad aastaaruanded olema auditeeritud.

Tekkepõhine eelarvestamine on kõige uuem meetod, mis arenes välja tulemuspõhisest eelarvestamisest ja on esimest aastat kasutusel Austraalias. Suurbritannia ja USA on tegemas ettevalmistusi üleminekuks tekkepõhisele eelarvestamisele, soovi selleks on avaldanud ka näiteks Holland ja Rootsi.

Iseloomulik on tehingute tekkepõhine arvestamine, mille tulemusena on teada iga väljundi (teenuse, tulemuse) täpne rahaline kulu. Eespool kirjeldatud ehk kassapõhised eelarvestamised ei võimalda tuletada õigeid kulusid väljundite kohta. Väljundi hinda teades on võimalik kindlustada, et valitsus saab oma vahendite jagamisest parimaid võimalikke tulemusi. Tulemuseks on säästlikumalt ja efektiivsemalt toimiv avalik sektor.

Muutused võrreldes tulemuspõhise eelarvestamisega on tingitud täiendustest finantsaruannetes. Olulisemad muudatused tekkepõhises arvestamises kajastusid

- tegevuste ja väljundite täieliku ja täpse maksumuse arvestamises;
- varade ja võõrkapitali juhtimises (väheväärtuslike investeeringute vältimiseks nõuab valitsus eelarvevahendite kasutamise eest intressi);
- rahakäibe juhtimises (võimaldab hinnata asutuse likviidsust ja julgustab asutuse juhti käsutama ressursse efektiivsemalt, st vajaduse korral panna need lühikeseks ajaks intresse teenima või laenu võtta jne).

Lisa 2

RAHANDUSMINISTEERIUM

Teie

Riigikontroll

Meie 30.10.2000 nr 30-1/ 10637

Riigikontrolli arvamuse projektist
2001. aasta riigieelarve eelnõu kohta

Rahandusministeerium tänab 2001. aasta riigieelarve eelnõu kohta esitatud arvamuste ja soovituste eest. Arvame, et neid soovitusi tuleb kindlasti kaaluda ja arutada riigi eelarveprotsessi edasise täiustamise käigus.

Järgnevalt mõned märkused ja hinnangud esitatud arvamuse projekti kohta.

Raha seotus tulemustega. Riigikogu ei saa täita parlamentaarse juhi rolli täielikult, kuna ta otsustab paljude suuremahuliste kulutuste üle vaid vormiliselt ning mõnede kulutuste üle tal otsustuste võimalus puudub täielikult. Tegelikud kulud on peidetud, sest tegevusi finantseeritakse omatuludest.

Probleem on siin tõesti olemas, kuigi omatulude osatähtsus riigieelarve üldmahus ei ole suur, moodustades 2001. aasta riigieelarve eelnõu kohaselt vaid 1,2 % tulude üldmahust. Omatulude laekumisi on raske täpselt ette määrata, kuna need sõltuvad konkreetse asutuse võimalustest, vastavate tööde ja teenuste nõudlusest ja ka asutuse soovist töid ja teenuseid osutada. Tulenevalt sellest on riigieelarve eelnõus omatulude arvel tehtavad kulud seotud omatulude laekumisega ning kavandatud arvestuslike kuludena, s.t kulu saab teha vaid pärast seda, kui raha on laekunud. Vastasel juhul oleks tegemist riskiga - kui omatulu ei laeku, tuleb eelarves kindlaksmääratud kulud finantseerida riigi teiste tulude arvel. Kuna omatulude arvel tehtavate kulude täpne suurus sõltub otseselt antud asutuse tegevusest, ei ole neid võimalik jaotada samas liigenduses kuluartiklite vahel nagu otseselt riigieelarve tulude arvel finantseeritavaid kulusid. Lahendusena võiks kaaluda eraldi klassifikaatori kehtestamist omatulude arvel tehtavate kulude liigendamiseks.

Lisaks võib märkida eelarve täitmise aruandes kajastavad asutused omatulude arvel tehtavad kulud liigendatuna majandusliku sisu järgi.

Erastamisest laekuvast rahast kantakse osa omandireformi reservfondi, mille suurus ning sellest tehtavate väljamaksete kasutamine eelarves ei kajastu.

Oleme nõus sellega, et riigi kõik tulud ja kulud peaksid kajastuma eelarves. Samas on erastamine ja omandireform ajutised protsessid, mis tõsi küll, on veninud. Seetõttu rakendati ka selle skeemi puhul nn isefinantseerimise printsiipi – et laekunud tulud katavad reformiga seotud kulud. Omandireform (erastamine) hakkab lõppema ning seetõttu pole muudatused senikehtinud korras ilmselt otstarbekad. Eelarvevälisesse omandireformi reservfondi laekunud vahendite kasutamise on sätestatud seadusega ning rangelt sihtotstarbeline.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 30.10.2000 Reg nr 3035/12-11/3005

RM 055407 Suur-Ameerika 1 15006 TALLINN Tel 6 113 572 Faks 6 317 810 e-mail: info@fin.ee

Riigieelarve ei ole koosatud tegevuspõhiselt, asutuste tegevus- ja majandusarengu kavad ei võimalda saada ülevaadet tegevuste maksumusest, riigiasutuste eesmärgid ja tegevused on halvasti seostatud, riigieelarve klassifikaator ei võimalda eristada kulutusi tegevuste lõikes.
Eesmärgipärasele tegevuseelarvele üleminek on pikaajaline ja järk-järguline protsess. Käesoleval aastal ei olnud riigiasutustel veel piisavalt teadmisi tegevuste maksumuse hindamisest ja strateegilisest planeerimisest ning ka Rahandusministeeriumil jäi vajaka kogemusest süsteemi juurutamisel. Siiski täitis tegevus- ja majandusarengu kava oma rolli ka juba 2001.a. eelarve koostamise protsessis – eelarve koostamisel arvestati tegevus- ja majandusarengu kavas sisalduvat informatsiooni assigneeringute määratlemisel, kujundades nii eesmärke, pakutavaid teenuseid ja tulemuslikkust arvestavad eelarveeraldised. Tulemus- ja tegevuspõhise juhtimisarvestussüsteemi töölerakendamine võtab aastaid. Rahandusministeerium on valmis valitud suunal jätkama.

2001. aasta riigieelarve eelnõu seletuskiri ning tegevus- ja majandusarengu kava kokkuvõte on omavahel seostamatud.
Kokkuvõtted koostati pärast eelarve piirsummade määramist Vabariigi Valitsuse poolt ning kavadesse kirjapandu iseloomustab eelarvest eraldatavate ressursside kasutamisel saavutatavaid tulemusi ministeeriumi valitsemisala kohta tervikuna. Ei saa nõustuda väitega, et tegevus- ning majandusarengu kavade ja eelarve eelnõu rahaliste numbrite vahel puudub seos. Eesmärkide ja tegevuste õigsust (objektiivsust) ei ole võimalik niisama lihtsalt *ex ante* hinnata. Selleks on vajalikud eelmiste perioodide tulemuste aruanded. Kuna Eestis koostati vastavad tegevuskavad esimest korda, puudub ka vastav aruandlus. Seega ei annaks rahanumbrite fikseerimine tegevuste (eesmärkide) lõikes täna veel olulist lisainformatsiooni eelarveassigneeringute üle otsustamisel. Samas on aga 2001. aastaks koostatud kavad tähtis alus edasisele vastavasisulisele aruandlusele ning oluline informatsiooniallikas 2002. aasta tegevuskavade ning eelarve koostamisel, võimaldades hinnata, kas asutustele eraldatud ressursi baasil saab ülesandeid edukalt täita või mitte.

Riigieelarve eelnõu on läbipaistmatu, kuna kulud pole esitatud tegevuste lõikes ning puudub võimalus tuvastada, kas pakutavad teenused on eesmärgikesksed, ning seega ei ole võimalik teha ettepanekuid teenuste mahu ja liigi valiku osas, et eesmärke paremini saavutada.
Ministeeriumide, Riigikantselei ja maavalitsuste eesmärke, põhilisi tegevusi, soovitavaid tulemusi ja tulemuslikkuse kriteeriume sisaldavad tegevus- ja majandusarengu kavade kokkuvõtted on väljaandeks koondatud ja avalikustatud, et pakkuda Riigikogule ja üldsusele võimalus tutvuda haldusorganisatsiooni tegevusega 2001.a. ja kontrollida riigieelarveliste vahendite kasutamise sihipärasust tegevuste ja püstitatud eesmärkide saavutamisel.
Ei saa nõustuda väitega, et Vabariigi Valitsuse eelarvestrateegia on riigieelarve koostamise alusdokumendina liialt üldine. Vabariigi Valitsuse eelarvestrateegia on koostatud kooskõlas Eesti majanduse arengukavaga, riiklik arengukavaga jt strateegiliste baasdokumentidega. Loetletud dokumendid on käsitletavad ühtse tervikuna ja sellest lähtuti ka 2001. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel.

Tegevus- ja majandusarengu kavade koostamise aeg oli liiga lühike, mistõttu oli küsitud informatsiooni raske esitada kolme järgneva aasta kohta.
Kava koostamisel küsitud informatsioon oli küllaltki lihtne ning vastamine ei oleks tohtinud kujuneda eriti keeruliseks. Organisatsiooni eesmärgid, pakutavad teenused ja soovitavad tulemused peaksid nii või teisiti olema määratletud igal asutusel strateegilise planeerimise osana. Küsimusi võis tekitada kava vorm, kuid probleemide korral oli kõigil võimalik pöörduda Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna poole. Seega ei saaks ajanappus olla

põhjuseks, pigem on tegemist riigiasutuste strateegilise planeerimise taseme nõrkusega. Näeme eelöeldu põhjal probleemi sügavama ja mitmekülgsemana, kui ainult vajakajäämisena riigieelarve koostamise protsessis.

Kehtestada kuni tulemusjuhtimise täieliku rakendumiseni piirsummad ja proportsioonid riigiasutuste ülalpidamiskulude kasutamise osas.
Leiame, et see on tagasipöördumine tsentraliseerituma süsteemi suunas ja läheb vastuollu tulemusjuhtimise ühe põhimõttega: laskem juhtidel juhtida. Asjaolu, et ülalpidamiskulud on eraldatud koondsummana annab riigiasutustele võimaluse paindlikumalt oma tegevust korraldada ja ei pruugi tähendada eraldatud vahendite ebaratsionaalset ja sihipäratut kasutamist.
Ülalpidamiskulude kajastamine koondsummana ei tähenda ülevaatlikkuse ja kontrolli võimalikkuse vähenemist. Ülalpidamiskulude jaotuse artiklite lõikes kinnitab Vabariigi Valitsus ning riigieelarve täitmise aruandlus tagab pideva ja detailse informatsiooni asutuste kulude kohta.

Teie arvamuse projektis väljatoodud võimalikud ohud on olnud küsimuseks ka varasemate aastate riigieelarve eelnõude koostamisel ning samm – sammult oleme me püüdnud neid ohte vähendada.

Lugupidamisega,

Siim Kallas
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Ants Liiver 611 3750
Taavi Veskimägi 611 3603
Veiko Tali 611 3025

PE 2 B/2941 2001

EESTI RAHVUSRAAMATUKOGU
1 0100 00397608 7