



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Viis aastat tegevuspõhist riigieelarvet: reformi tulemused ja vajalikud edasised otsused

Kas üleminek traditsiooniliselt riigieelarvelt tegevuspõhisele on suurendanud selgust, miks ja millele Riigikogu ning Vabariigi Valitsus maksuraha kasutavad?

Saateks

Niinimetatud tegevuspõhise eelarvestamise reform rakendus Eestis täies mahus 2020. aastal. Praeguseks on koostatud viis riigieelarvet, mis näevad esmapilgul välja justkui tegevuspõhised, ja neli lisaeelarvet. Reformi eesmärgina lubas valitsus (Rahandusministeerium), et riigieelarve kulude taotlemisel ja otsustamisel keskendutakse tulemustele. Samuti lubati paremat eelarveinfot riigi rahakasutuse efektiivsuse suurendamiseks ja lihtsamat riigieelarve kulude jälgitavust. Mis on iseenesest ju kõik mõistlikud sihiseaded. Probleemiks on see, et neid eesmärgi ei ole saavutatud ning mõnel juhul on neist pigem isegi kaugenetud. Ja on ka küsitav, kas osa lubatust on üldse kavandatud viisil saavutatav sellise aja ja pingutuse kuluga, mis vähegi vastaks võimalikule kasule või teadmise väärtusele. Sellest kõigest saab täpsemalt lugeda aruandest.

Sellele, et raha kasutamise tulemuslikkust vaatamata juba senisele mahukale aruandlusele sisukalt ei mõõdeta ning kulud ei ole jälgitavad, on Riigikontroll aastate jooksul järjepidevalt tähelepanu juhtinud. Lisaks ka paljud teised – president, õiguskantsler, ettevõtjad, analüütikud, ajakirjanikud ja ka mõned teemast tavapärasest rohkem huvituvad Riigikogu liikmed. Selle kriitika vastusena on riigieelarvet seaduse tasandil täiendatud ning seletuskirja sisukamaks muudetud. Aga põhiprobleem on jäänud. Eelarvest ja selle seletuskirjast ei ole mõistliku tervikpildina võimalik tuvastada, kellele, kui palju ning mille jaoks raha eraldatakse. Fragmente on, tervikut mitte.

Mida siis teha? Oluline on mitte takerduda esmajärjekorras vaidlusesse selle üle, kas riigieelarve peaks olema tegevuspõhine või pigem klassikaline, kulupõhine. Ka see on vajalik arutelu, kuid liiga üldine selleks, et tabada praeguse riigieelarve tuumprobleeme. Lisaks on oht, et arutelu võib muutuda usupõhiseks, religioosseks ja dogmaatiliseks – kes ja millisesse eelarvestamise viisi usub. Eelarve saab olla ühe, teise või kolmanda põhine. Riikide kogemus näitab seda, et erisuguseid elemente on samaaegselt kasutuses paljude riikide riigieelarvetes. Näiteks käsitletakse meie naabri Soome riigieelarvet klassikaliseks, kuid kui süveneda Soome riigieelarve terviklikku dokumentatsiooni, paistab sealt hoopis rohkem sisulist tegevuspõhist lähenemist, kui on Eesti tegevuspõhiseks nimetatud riigieelarves. Küsimus on lähenemisviisi sobivuses, otstarbekuses, rakendamise võimekuses ja oskustes. Küllap on mõistlik rakendada konkreetse rahastusobjekti suhtes tegevuspõhist lähenemist sel juhul, kui selle objekti puhul on tegelikult oskus ja võime siduda raha ning tulemust, kui need seosed on loomulikud, mitte kunstlikult otsitud.

Traditsiooniline lähenemine tuleks valida olukordades, kus tegevuspõhine moodus mõistlikul viisil võimalik ei ole või seda

võimekust ja oskust (veel) ei ole – senine kogemus näitab paraku, et oskust veel paljudel juhtudel napib.

Mille iganes põhine riigieelarve on, peaks see andma infot selle kohta, kellele, kui palju ja mille jaoks raha kavandatakse. Palju on olnud läbisegi vaidlust eelarve arusaadavuse ja läbipaistvuse, aga ka Riigikogu otsustusõiguse teemadel. Need teemad tuleb selgelt lahus hoida.

Arusaadavus või läbipaistvus tähendab seda, et riigieelarves olev kulurida on selgelt sõnastatud ning seletuskirjast on võimalik mõistlikus detailsuses ja kompaktselt saada infot selle kulurea sisu kohta (sh võrrelda eelmiste aastatega). Praegu see meie riigieelarves paljude kuluridade puhul võimalik ei ole.

Riigikogu otsustusõigus seevastu tähendab seda, millises detailsuses ja millisel viisil (programmina, tegevusena, majandusliku sisu järgi, administratiivse jaotuse järgi vm) on riigieelarves seaduse tasandil määratud raha kasutuse limiidid ehk piirangud. Mida detailsem on jaotus, seda suurem on Riigikogu võimalus valikuid mõjutada ning ka hiljem kontrollida, kas raha on kasutatud selleks otstarbeks, milleks oli otsustatud. Nii nagu liiga suur üldistus on probleemiks, on ka liigne detailsus probleemiks. See, milline detailsus on põhjendatud ja mõistlik ning millises detailsuses limiidid seaduses peaksid olema, on Riigikogul võimalik valitsusega läbi arutada ja riigieelarve baasseaduses fikseerida.

Arutelu selle üle, millist infot peaks sisaldama riigieelarve ning kas eelarvet menetledes peaks olema tuvastatav eraldatava raha kasutamise otstarve, on siin-seal nimetatud ka teisejärguliseks vormiküsimuseks. Tühikargamiseks. Kindlasti ei ole see ei teisejärguline ega ka vormiküsimus. Küllap see seisukoht peegeldab esitajate tunnetust, aga on ka kinnitus selle kohta, et riigieelarve ongi muutunud dokumendina üha sisutumaks ning seal esitatav info formaalseks. Aga nii see ei pea olema ega tohigi olla – sellise arengu vastu tuleb võidelda. See, kellele, kui palju ja mille jaoks raha riigieelarvest antakse, on sisuküsimus. Eriti kitsamatel aegadel, aga mitte ainult, on vaja aru saada, millele raha kulutatakse. Riigieelarve peab seda võimaldama. Praegu ei võimalda. Sisuküsimus on see ka seetõttu, et avalikkusel peab olema ülevaade, milleks maksuraha kasutatakse. Ja ka seetõttu, et just riigieelarve seab täitevõimule raha kasutamise piirid ning annab hiljem võimaluse kontrollida, kas raha ettenähtud otstarbeks ka kasutati. Sisuliseks küsimuseks ei ole ainult see, kuidas riigieelarve tulusid suurendada, vaid ka – ja vahest isegi eelkõige – see, kuidas maksudena laekunud raha kasutatakse.

Raha kasutamise ja selle otstarbe määramise käsitlemine pelgalt vormiküsimusena ongi nähtavasti tekitanud olukorra, kus riigieelarvet koostatakse suures osas analüüsi- ja kritikavabalt ning paljuski automaatselt väljakujunenud baassummade põhised.

Rahandusministeerium on ennast eelarve sisulisest ettevalmistamisest ja kulude põhjendatuse hindaja rollist taandanud, minetanud aja jooksul ka selleks vajalikud teadmised ning muutunud eelarveprotsessi tehniliseks teenindajaks, kes koondab ministeeriumide taotlused ja esitab valitsusele. Tegevuspõhisele eelarvele ülemineku ajal paistab see tendents olema pigem süvenenud.

Vaatamata kriitikale on Rahandusministeerium püüdnud järjekindlalt väita, et uuel viisil eelarvestamise käigus tekib väärtuslikku tulemusinfot, mille abil saab teha parema riigieelarve, ning mahukas lisatöö ja aruandlus on põhjendatud, kuna aitab riigi raha eesmärgipärasemalt kasutada. Suheldes nende inimestega, kes igapäevaselt ministeeriumides eelarvega tegelevad, saime paraku kinnituse kahetsusväärsele tõigale, et praegune riigieelarve ja rakendatav eelarvestamine on pigem kunstlik konstruktsioon, mitte selge ja tõhus tööriist, millega riigi rahakasutust juhtida ning jälgida.



Janar Holm
riigikontrolör

4. novembril 2024

Kokkuvõte

Viis aastat tagasi hakati Eesti riigieelarvet koostama tegevuspõhiselt, sest see pidi andma Riigikogule ja valitsusele parema tööriista riigi tulude, kulude ja kokkuhoiukohtade üle otsustamiseks. Riigikontrolli analüüs näitab, et seda pole juhtunud. Eelarvereform ei ole muutnud täpsemaks teadmist, kuhu ja miks praeguseks juba pea 20 miljardit eurot aastas kasutatakse.

Teadmiseks, et

2024. aasta riigieelarve seaduse kinnitamisega andis Riigikogu valitsusele volituse rahastada 17 tulemusvaldkonda, 40 programmi ja 205 programmi tegevust.

Kõige suurema osa 2024. aasta riigieelarve rahast saab tulemusvaldkond „Heaolu“ (5,7 miljardit eurot) ja kõige väiksema osa tulemusvaldkond „Eesti keel ja eestlus“ (11 miljonit eurot).

Kolm kõige suurema eelarvega programmi tegevust aastal 2024 on järgmised:

- pensionisüsteemi kujundamine ja hüvitiste maksmine (3,6 miljardit eurot);
- tervise ebavõrdsuse vähendamine ja ravi-kindlustuse tagamine (2,4 miljardit eurot);
- aktiivsed ja passiivsed tööturumeetmed (953 miljonit eurot).

Tulemusvaldkonna „Julgeolek ja riigikaitse“ 2024. aasta eelarve on 1 miljard eurot.

Allikas: Rahandusministeerium

Valitsus maadleb eelarvepuudujäägi vähendamisega, kuid puudujäägiga samal ajal on suurenenud ministeeriumide aasta jooksul kasutamata jäänud raha hulk. 2023. aastal jäi riigieelarve rahast 2,5 miljardit eurot ehk 13% rakenduseeta. Seda on rohkem kui näiteks Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi mullused kulud ja investeeringud kokku. Täpsemaid põhjusi, miks sellises ulatuses raha kasutamata jäi, kas seda raha polnudki ministeeriumidel tarvis ja milline on ellu viimata investeeringute mõju riigi toimimisele ning arengule, ei teata.

Jätakuvalt annavad riigieelarve ja selle seletuskiri erinevat infot, kui palju üks või teine valitsemisala või tulemusvaldkond riigieelarvest raha saab.

Näiteks on 2024. aasta riigieelarvega kinnitatud valitsemisalade 25 tulemusvaldkonna eelarved, kuid nendest 20 puhul on riigieelarve seletuskirja kohaselt tulemusvaldkonnale eraldatud mingi muu summa.¹ Üldiselt erinevad riigieelarve ja selle seletuskirja arvud mõne miljoni euro piires, kuid näiteks Kliimaministeeriumi valitsemisala tulemusvaldkonna „Keskkond“ eelarve on seletuskirja järgi 75 miljonit eurot suurem kui riigieelarves. Tulemusvaldkonna „Transport“ eelarve on seletuskirja järgi 70 miljonit eurot väiksem kui riigieelarves. Riigieelarve ja selle seletuskirja arvud investeeringute osas klapivad seitsme valitsemisala puhul 11st.

Riigikogu ootas tegevuspõhiselt eelarvelt – ning talle Rahandusministeerium seda ka lubas – kulude paremat jälgitavust ja valitsuse rahakasutuse lähtumist tulemustest, kuid tegevuspõhise eelarvestamise (edaspidi ka TERE) eesmäärke pole seni saavutatud. Riigieelarve erinevate kuluridade otsustamisel ei keskendu Riigikogu, valitsus ega ministeeriumid senistele ega oodatavatele tulemustele vastavas valdkonnas. Ka riigieelarve ja selle seletuskirja asjatundliku lugeja jaoks ei ole programmide ning tegevuste

¹ Selgituseks: 2024. aasta riigieelarve hõlmab 17 tulemusvaldkonda, kuid osa tulemusvaldkondi rahastavad mitu valitsemisala. Siin on mõeldud, et kokku rahastatakse 2024. aasta riigieelarvest tulemusvaldkondi 25 kulurealt.

Riigieelarve tegemine ei tohiks jääda ilma sihita eksperimendiks

kaupa arusaadav ega jälgitav, milleks ja kui palju Riigikogu raha täitevõimule kasutamiseks eraldab.

Rahandusministeeriumi määratluse kohaselt võeti tegevuspõhine eelarvestamine kasutusele peamiselt kolme eesmärgi saavutamiseks²:

- 1) kulude asemel keskendumine tulemustele ja lõppeesmärgile;
- 2) parem info riigi (rahakasutuse) efektiivsuse suurendamiseks;
- 3) riigieelarve kulude lihtsam jälgitavus.

Paraku ei kasutata tegevuspõhise eelarvestamise tulemusena tekkivat infot nähtavalt valitsemisalade efektiivsuse suurendamiseks, kokkuhoiukohtade väljaselgitamiseks, organisatsiooniliste ümberkorralduste tegemiseks või juhtimisotsuste langetamiseks.

1. TERE eesmärk: kulude asemel keskendumine tulemustele ja lõppeesmärgile. Hetkeseis: riigieelarvest raha eraldades Riigikogu ega valitsus eesmärkide ja tulemuste kohta ministeeriumidelt ei küsi. 2024. aasta riigieelarve koostamisel tehti rahastamisotsused nii ministeeriumide kui ka valitsuse tasandil ikkagi traditsiooniliste kuluridade (näiteks tegevuskulude või investeeringuobjektide) üle debateerides, mitte riigi eesmärkidest ja mõõdikutest lähtudes. Ministeeriumide strateegia- ja eelarvejuhid selgitasid Riigikontrollile, et tegevuspõhist mõtteviisi on väga keeruline juurutada, kuna valitsemisala eelarve sellest ei sõltu.

Riigieelarves vormistatakse otsused tegevuspõhiselt, aga kogu eelnev riigieelarve protsess, töö ja vaidlused toimuvad jätkuvalt traditsioonilist kulupõhist infot kasutades. Kuna Riigikogu osaleb ainult riigieelarve menetluse lõppfaasis, on parlament eelarveotsuste tegemisest sisuliselt ära lõigatud.

Kuigi 2023. aastal jäi ettenähtud riigieelarvelisest rahast kasutamata igast 100 eurost 13, ei tunta huvi selle vastu, kuidas raha kasutamata jätmine mõjutas seatud eesmärgi ja mõõdikuid. Tegevuspõhise eelarve sisulise rakendamise korral peaks see huvi pakkuma. Valitsemisalad enda eelarve täitmist ja rahakasutust tegevuspõhiselt üldjuhul ei analüüsi. Ministeeriumid koostavad küll Rahandusministeeriumile igal kevadel tulemusaruande, sest see on kohustuslik, kuid neis ei käsitleta täpsemaid seoseid, kuidas raha kasutamine või kasutamata jäämine mõjutas valitsemisala eesmärgi ja mõõdikuid. Ministeeriumide tulemusaruannetest riigieelarve kuluotsused ei sõltu.

Teadmiseks, et

proportsionaalselt kõige rohkem jäi 2023. aastal kasutamata investeeringuteks mõeldud raha: kavandatud 950 miljoni euro asemel viidi investeeringuid ellu ligikaudu 700 miljoni euro eest ehk veerand planeeritust jäi kasutamata.

Riigieelarvelisi toetusi anti 91% ulatuses kavandatust ning tööjõu- ja majandamiskulusid kasutati pea täies mahus (2,5 miljardit eurot ehk 98% planeeritust).

Allikas: Rahandusministeerium

² [Rahandusministeeriumi tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat](#).

Rahandusministeeriumi esindaja on tegevuspõhise eelarvestamise eeliseid ja eesmärgi kirjeldanud ka meedias avaldatud aramusartiklites – [Eneken Lipp: tegevuspõhine eelarve kui innovatsioon avalikus sektoris](#), Postimees, 09.07.2018; [Eneken Lipp: Eesti saab uue ülesehitusega eelarve](#), Postimees, 10.04.2019.

2. TERE eesmärk: parem info riigi (rahakasutuse) efektiivsuse suurendamiseks. Hetkeolukord: riigieelarve on nagu veerev lumepall, mille suurust korrigeeritakse peamiselt koefitsientidega, mitte efektiivsust motiveerides. Tegevuspõhise eelarvestamise rakendamine ei ole seni toonud valitsemisalade ega Rahandusministeeriumi riigieelarve koostamise praktikasse pidevat püüdlust tunda ära riigile ebavajalikud kulud ja loobuda neist ning suurendada riigiasutuste efektiivsust. Hoogtööna ja sisulise juhtimiseta kokkuhoid koefitsientide kaudu võib aga tähendada seda, et samasuguse joonlauakärpeülesande saavad nii need riigiasutused, kes on enda tegevust juba tõhustanud ja protsesse korrastanud, kui ka need, kes pole veel pingutanud.

3. TERE eesmärk: riigieelarve kulude lihtsam jälgitavus. Hetkeseis: riigieelarve kulude jälgitavus ega arusaadavus ei ole tegevuspõhise eelarvega paranenud. Kärbitakse ja suurendatakse kulusid, mida aastas riigieelarve seaduses nimetatud pole.

Rahandusministeerium on pingutanud, et riigieelarvet paremini visualiseerida ja parandada riigieelarve seletuskirjade informatiivsust, kuid riigieelarve ja seletuskirja arvud kohati ei ühti. Paraku esineb jätkuvalt ka muud eksitavat.

Riigieelarves olevate kuluridade (tegevuste) kohta ei ole suures osas võimalik seletuskirjast leida üheselt mõistetavat ja kogu kulu katvat ehk selgitavat infot. Maksumaksjal on õigus tahta, et valitsus kasutaks kogutavat raha tulemuslikult ning nende valitud Riigikogu liikmed oleksid teadlikud, millele kasutamiseks nad valitsusele raha eraldavad.

Arusaadavuse probleemi ei saa taandada sellele, et riigieelarve ongi keeruline dokument, mille mõistmiseks on vaja eriteadmisi ja kogemust. Praeguste riigieelarvete ja nende seletuskirjade probleem on, et need ei ole ka eelarvematerjalide informeeritud lugejale iseseisvalt arusaadavad. Arusaadavad tähenduses – kellele on raha kavas eraldada, mille jaoks, kui palju ja miks.

Riigieelarve arusaadavuse eelduseks on see, et eelarvedokumentides sisalduvat infot aitavad mõista piisavad selgitused ja kontekst, milles seda esitatakse. Arusaadavuse tagamiseks ei ole vaja seletuskirja rohkem teksti ja atraktiivsemaid esitlusviise, vaid ühes kohas asuvaid täpsemaid ja korrektsemaid arvandmeid riigieelarves olevate kuluridade sisu kohta; selgesõnalisemat kasutusotstarvet iga kulu kohta ning kavandatava kulu võrreldavust eelmistel aastatel samaks otstarbeks tehtud kuludega.

Tegevuspõhise riigieelarve senise rakendamise probleem on vähene seos praktilise elu ja otsustamisega. Näiteks selgitasid ministeeriumid meedias ja 2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse seletuskirjas, et hoidsid õpetajate täiendava palgatõusu

võimaldamiseks kokku peamiselt 2024. aasta tööjõu- ja majandamis- kuludelt, aga selliseid kulusid riigieelarves määratud ehk välja toodud ei ole. Riigieelarves on tegevused. Näiteks vähendas Regionaal- ja Põllumajandusministeerium selleks, et õpetajate palgatõusu 400 000 eurot panustada, oma 24 programmi tegevuse eelarvet. Ehkki summad ei olnud suured, peaks tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtete kohaselt kindlasti küsima, mida tähendab raha äraandmine ministeeriumi vastavatele eesmärkidele ja tulemustele. Sellist teavet seletuskirjast ei leia. Ja küllap ei leia seda mujaltki.

Ka 2024. aasta negatiivse lisaelarve kokkuhoiust üle poole tuli selgituste järgi tööjõu- ja majandamiskuludelt, milleks Riigikogul tuli kinnitada koguni 136 programmi tegevuse uued eelarved. Selgitusi mõju kohta eesmärkidele ja tulemustele ei leia ka selle dokumendi seletuskirjast.

Teadmiseks, et

riigieelarve tulud ja kulud on viie aastaga kasvanud umbes poole võrra, keskmiselt ca 10% aastas.

Allikas: Rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi nõrgenenud roll riigieelarve ettevalmistajana kahandab tema tõsiseltvõetavust ka eelarvereformide eestvedajana. Riigieelarve koostamine peaks olema protsess, kus valitsemisalade, Rahandusministeeriumi, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu koostöös filtreeritakse vajalikud kulud järk-järgult ebavajalikest. Riigikontrollile esitatud materjalidest ja selgitustest nähtub aga, et erinevalt varasemast Rahandusministeerium enam riigieelarve kulutaotluste analüüsija ja riigieelarve eelnõu sisulise ettevalmistaja rolli ei täida ning taotlused jõuavad eelnõusse suures osas analüüsi- ja kriitikavabalt. Rahandusministeerium on ennast eelarve sisulisest ettevalmistamisest distantseerinud ning sellega on loobunud ühest etapist ehk tasandist, kus saaks riigieelarve kulude vajalikkust hinnata.

Riigieelarve koostamine senisel isevooluteel tähendaks raha ebamõistlikku kasutamist, riigile tarbetut tööd, kulu ja kasutamata võimalusi motiveerida riigiasutusi efektiivsusele. Riigi rahakasutuse kaalutletud juhtimiseks on ilmne tarvidus muuta riigieelarve koostamise ja kasutamise reegleid, viisi ning osapoolte rolle.

- Riigikogul oleks tarvilik uuesti mõtestada ja otsustada, millist infot ta riigieelarve üle arutamiseks vajab ja millisest põhimõttest lähtudes ning millises detailsuses rahakasutuse limiidid valitsusele edaspidi kehtestab. Vastavat vajalikku teavet tuleks Riigikogul valitsuselt ja valitsusel ministeeriumidelt ka päriselt nõuda ning riigieelarve koostamisel kasutada.
- Rahandusministeerium peaks tagasi võtma riigieelarve kulude nõudliku analüüsija ja eelarve eelnõu sisulise ettevalmistaja ülesande ning toetama valitsemisalasisid vajalike infosüsteemide ja juhenditega.

Sisukord

Valitsuse eelarvepoliitika möödunud kümnendil: kriisi ajal peab kulutama, kasvuajal saab kulutada	6
Formaalne üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele toimus samal ajal eelarvepoliitika lõdvenemisega	6
Tegevuspõhisele riigieelarvele üleminekuga muutus pelgalt eelarve vorm. Maksuraha tõhusale ja tulemuslikule kasutamisele pole reform kaasa aidanud	7
Ülemineku tegevuspõhisele riigieelarvele algatas Rahandusministeerium, toetudes valitsuse nappidele suunistele, ja sai reformile Riigikogu heakskiidu	7
Tegevuspõhine riigieelarve pidi aastast 2020 andma Riigikogule ja valitsusele parema tööriista riigi kulude ja kokkuhoiukohtade otsustamiseks	9
Tegevuspõhise eelarvestamise eesmärged pole seni saavutatud: riigieelarve koostamine meenutab ilma sihi ja lõputa eksperimenti	11
TERE eesmärk nr 1. Hetkeolukord: riigieelarvest raha taotlemisel ministeeriumid eesmärkidest ega tulemustest pigem ei räägi ning valitsus ega Riigikogu neid ka ei küsi	13
TERE eesmärk nr 2. Hetkeolukord: riigieelarve on nagu veerev lumepall, mille suurust korrigeeritakse peamiselt koefitsientidega, mitte efektiivsust motiveerides	20
TERE eesmärk nr 3. Hetkeolukord: riigieelarve kulude jälgitavus ei ole tegevuspõhise eelarvega paranenud – kärbitakse ja suurendatakse kulusid, mida riigieelarves nimetatud pole	21
Rahandusministeeriumi nõrgenenud roll riigieelarve ettevalmistajana kahandab tema tõsiseltvõetavust ka eelarvereformide eestvedajana	24
Ministeeriumid: tegevuspõhise eelarvestamise probleemid said alguse sellest, et Rahandusministeerium ei olnud reformi läbi mõelnud ega juhtinud selle kasutuselevõttu	27
Tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul seatud eesmärged ei ole praktikas saavutatud. Vaja on muudatusi	28
Riigieelarve koostamine senisel isevooluteel jätkuda ei tohiks – kolm mõttekohta muutusteks	29
Riigikogul oleks tarvilik uuesti mõtestada ja otsustada, millist infot ta riigieelarve üle arutamiseks vajab ja millisest põhimõttest lähtudes ning millises detailsuses rahakasutuse limiidid valitsusele edaspidi kehtestab	30
Riigieelarve koostamisel tuleks lähtuda Riigikogu uuest otsusest ning valitsus peaks vastavat eelarveinfot ministeeriumidelt ka päriselt nõudma ja kasutama	31
Rahandusministeerium peaks tagasi võtma riigieelarve kulude nõudliku analüüsija ülesande ning toetama valitsemisalasid vajalike infosüsteemide ja juhenditega	32

Valitsuse eelarvepoliitika möödunud kümnendil: kriisi ajal peab kulutama, kasvuajal saab kulutada

1. Iseseisvuse taastanud Eesti parlamendi ja Vabariigi Valitsuse koosseisud lähtusid kuni 2010. aastate kesksaigani konservatiivsest eelarvepoliitikast ja rõhutasid ka valitsusliitude programmides, et riigi rahanduse nurgakivi on riigikassa tulude ja kulude tasakaal.
2. Riigikogu kinnitas iga-aastase riigieelarve seadusega limiidid ministriumide ja nende hallatavate asutuste tegevuskuludele, investeeringutele, eraldistele ning muudele kuludele. Limiidi seadmine hõlbustas riigi kulude juhtimist ja tasakaalu hoidmist. Riigikogu tahte väljendusena fikseeriti osa investeeringuid ja toetuse saajaid seaduses nimeliselt ning eraldi.

Formaalne üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele toimus samal ajal eelarvepoliitika lõdvenemisega

3. Eelmise kümnendi kesksaigast võis täheldada valitsuse teatavat kaugenemist rahaliselt tasakaalus eelarvepoliitikast.³ Aastase eelarvetasakaalu asemel seati eesmärgiks hoida riigieelarve tulud ja kulud tasakaalus pikema perioodi keskmisena ning võimaldada eelarvepuudujääki minevikus kogutud ülejääkide arvelt.

Riik on viimased kümme aastat kulutanud põhimõttel „Vahel peab, vahel saab“

4. See muutus eelarvepoliitikas kajastus mõneti ka riigi rahanduse olukorras. Ehkki majandus kasvas koroonapandeemiaeelsetel aastatel enamasti kiiremini kui 2010. aastate esimesel poolel ja sellega koos suurenesid riigieelarve tulud ca 10% aastas, jäi raha ikkagi puudu ja riigikassas tekkis väike, kuid püsivam ja märgatav defitsiit (vt tabel 1).

Tabel 1. Eesti sisemajanduse koguprodukti (SKP) reaalkasv, valitsussektori eelarvepositsioon ja riigivõlg aastatel 2010–2023

	2010–2015 keskmine	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
SKP reaalkasv (%)	3,4	3,1	5,6	3,7	3,7	-2,9	7,1	0,1	-3,0
Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon* (% SKPst)	0,1	-0,1	-0,5	-0,6	-0,1	-5,4	-2,6	-1,1	-2,8
Riigivõlg (% SKPst)	10,1	10,2	9,4	8,5	9,0	19,1	18,4	19,1	20,2

* Valitsussektori nominaalne eelarvepositsioon – valitsussektorisse kuuluvate keskvalitsuse, kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide (Tervisekassa ning Eesti Töötukassa) kogutulude ja kogukulude vahe.

Allikas: Rahandusministeerium, Statistikaamet, Eurostat; 29.10.2024

³ Loe lähemalt Riigikontrolli aruandest „Ülevaade rahandusprognosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas“ (avalikustatud mais 2020).

2023. aasta Riigikogu valimiste eel jäi ära vajalik debatt maksu- poliitika ja jõukohase riigi üle

Tõhus rahakasutus ei ole eesmärgina kunagi kuhugi kadunud, aga mõõdu- puu on ähmane

5. Globaalsest finantskriisist taastunud Eesti majandus asus kiirele tõusuteele ning alates aastast 2016 kuni koroonakriisini kasvas SKP hoogsamalt, kui oli majanduse tegelik potentsiaal. Teiste sõnadega, majandus kuuenes (üle) ja valitsus oleks saanud oma kulutusi tagasi tõmmata ning koguda rahalisi reserve järgmisteks kriisideks. Tegelikuses otsiti võimalusi, kuidas suuremaid kulutusi põhjendada (mineviku ülejääkide arvelt kulutamine).

6. Järgnenud koroonakriisis oli riigi sekkumine vajalik, samas jäi Riigikogu 2023. aasta valimiste eel pidamata sisuline debatt riigi tulude ja kulude, maksupoliitika ja avalike teenuste teemal. Sest kriisiga tuli tegeleda ja kriis annab sageli lihtsamad ning kiiremad õigustused. Seega on praeguseks pea kümme aastat kestnud olukord, kus parlament ja valitsus on kulutamiseks põhjuse leidnud alati: vahel, et saab (on võimalusi), ja vahel, et peab (reageerima kriisidele).

7. Samamoodi jätkata on aga keeruline, sest koroonaajal peatatud Euroopa Liidu eelarvereesid sunnivad liikmesriike mahutama oma eelarvepuudujääki taas 3% sisse SKPst. Riigikogu ja valitsuse soov kulutada heal ajal sunnib tõstma makse ja otsima kokkuvõidu nüüd, kui majanduses on ajad kehvemad. Sellest hoolimata on Rahandus- ministeeriumi prognoosi järgi Eesti riigivõlg mõne aasta pärast juba pea neli korda suurem kui kümme aastat tagasi. Pingutus jätkub ja riigieelarve iga euro tõhus kasutamine on oluline.

8. Tähelepanu riigi raha efektiivselt ja kokkuhoidlikult kulutamisel ei ole valitsuse dokumentidest ning materjalidest kunagi kusagile kadunud. Pigem vastupidi, kuid pole selge, mida raha tõhus kasutamine täpsemalt tähendab. Sõnades on suund olnud suurendada riigieelarve kasutamise läbipaistvust, paindlikkust ja analüütilisust, kuid on jäetud lahtiseks, kuidas soovitud arengut ning tulemusi mõõta. Riigi rahanduses liikus rõhk konservatiivselt eelarvepoliitikalt täpsemalt selgitamata eesmärgile kasutada raha mõjusalt ja otstarbekalt. Sellega koos või umbes samal ajal muudeti ka riigieelarve vormi.

Tegevuspõhisele riigieelarvele üleminekuga muutus pelgalt eelarve vorm. Maksuraha tõhusale ja tulemuslikule kasutamisele pole reform kaasa aidanud

Ülemineku tegevuspõhisele riigieelarvele algatas Rahandusministeerium, toetudes valitsuse nappidele suunistele, ja sai reformile Riigikogu heakskiidu

9. Rahandusministeeriumi info kohaselt võib tegevuspõhise eelarve alguspunktiks pidada Rahandusministeeriumi 2008. aastal valminud „Riigi finantsjuhtimise kontseptsiooni“, milles käsitleti üleminekut

tekkepõhisele ja tegevuspõhisele riigieelarvele ning mida arutati samal aastal valitsuskabineti nõupidamisel. 08.04.2015. aastal sõlmitud Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning erakonna Isamaa ja Res Publica Liit sõlmitud kokkuleppes valitsuse tegevuse põhialuste kohta aastateks 2015–2019 leiab esimese programmilise viite kavatsuse kohta muuta Eesti riigi aastase tulude ja kulude plaani koostamise viisi ning vormi.

Valitsuse huvi ja toetus TERE suhtes on olnud napisõnaline, aga ta pole olnud kõrvalseisja

10. Osana riigireformist võttis valitsusliit eesmärgi „Suurendada riigieelarve läbipaistvust, sh toetada järkjärgulist üleminekut tegevuspõhisele eelarvestamisele (edaspidi ka TERE) ning tõhustada sisulist aruandlust tegevusprogrammide täitmise üle“.⁴ Täpsemalt eelarvereformi sisu ega eesmäärke kokkuleppes ei selgitatud.

11. Detsembris 2016 kinnitatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2016–2019 on öeldud, et riigireformi elluviimise raames tuleb tagada valmisolek minna tegevuspõhisele eelarvele üle aastaks 2020. Konkreetsemalt reformi eesmäärke programmis ei avatud.

12. Rahandusministeeriumi kui riigi eelarvepoliitika üldkoordinaatori eestvedamisel asuti valitsuse tahet ellu viima. 2016. aasta riigieelarves fikseeriti esimest korda pilootprojektina Haridus- ja Teadusministeeriumi raha tulemusvaldkondade ja programmide kaupa. 2018. aastal lisandus Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ning 2020. aasta riigieelarve koostati juba täielikult tegevuspõhises vormis.

Üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele toimus valitsuse ja Riigikogu otsuse alusel

13. Võrreldes varasema riigieelarvega vähenes oluliselt riigieelarve detailsus. Riigikogu kinnitas valitsemisala kulude ja investeringute eelarved nüüd programmide kaupa ühe summamana ning alates 2017. aasta riigieelarvest ministeeriumide allasutusi riigieelarves välja ei toodud. Nähtub, et Riigikogule see sobis, sest isegi kui põhimõtteline eelarvereform viidi läbi vähesele poliitilisele suunisele tuginedes, andis parlament tegevuspõhise eelarvestamise rakendamisele riigieelarve baasseaduse muutmisega heakskiidu.

14. Õigupoolest oli Riigikogu avanud tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku võimalused juba aastal 2014 kinnitatud riigieelarve baasseadusega. Kokkuvõttes pole oluline, millises osas oli tegevuspõhine eelarvestamine ametnike, valitsuse või Riigikogu initsiatiiv, aga kindel on, et üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele toimus valitsuse ja parlamendi otsusel ning heakskiidul.

⁴ [Valitsusliidu kokkulepe, vt lepingu p 4.7](#). Toonane peaminister Taavi Rõivas nimetas juulis 2024 avaldatud aramusartiklis tegevuspõhist eelarvet läbikukkunud eksperimendiks ([Rõivas tegevuspõhisest riigieelarvest: see eksperiment on läbi kukkunud](#), Eesti Rahvusringhääling, 19.07.2024).

Tegevuspõhine riigieelarve pidi aastast 2020 andma Riigikogule ja valitsusele parema tööriista riigi kulude ja kokkuhoiukohtade otsustamiseks

Valitsus aastal 2014: tegevuspõhine riigieelarve annab parlamendile suurema rolli riigi arengu suunamisel

15. Valitsuse ja Riigikogu ootused tegevuspõhisele eelarvestamisele on kirja pandud üsna deklaratiivselt. Soovides 2014. aastal riigieelarve baasseaduse muutmisele Riigikogu heakskiitu, rõhutas valitsus eelnõu seletuskirjas, et tegevuspõhine eelarvestamine võimaldaks siduda paremini raha ja eesmärgid ning annaks ühtlasi parlamendile tugevama hoova riigi arengu suunamisel.

„Tegevuspõhine eelarve – strateegilise juhtimise korrastamine loob eeldused kasutusele võtta tegevuspõhine eelarve. [---] Strateegilise juhtimise süsteemi korrastamise tulemusena suureneb Riigikogu roll riigi pikaajalise arengu suunamisel ning süsteemi ühtlustamine ja arengukavade arvu vähendamine ning nõuete täpsustamine loovad eeldused valitsemisalade omavaheliseks tõhusamaks koostööks sidumaks paremini eesmärgid, tegevused ja ressursid.“

– riigieelarve baasseaduse 513 SE seletuskiri –

16. 2016. aastal Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni koostatud raportis leitakse, et pikas vaates tuleb kõigil ministeeriumidel minna esimesel võimalusel üle tegevus- ehk programmpõhisele eelarvele, mis võimaldab eelarveraha kasutamise mõjusust ja eesmärkide saavutamist lihtsamini hinnata.⁵

17. Mõni aasta hiljem, 2020. aasta riigieelarve esimesel lugemisel Riigikogus tõi toonane rahandusminister välja, et alates aastast 2020 on riigil esimest korda tegevuspõhine eelarve. Minister rõhutas, et selle kontseptsiooni aluseks on süsteem, mis seob strateegilise ja operatiivse juhtimistasandi ning annab juhtidele otsuste tegemiseks, nende elluviimiseks ja tulemuste kontrollimiseks vajalikud finants- ja juhtimisinstrumendid.

Riigikogu aastal 2019: peaks olema väga selgelt nähtav, miks tahetakse kulutada ja mida tahetakse saavutada

18. Riigikogu rahanduskomisjon avaldas 2020. aasta riigieelarve ehk esimese tegevuspõhises vormis esitatud riigieelarve menetlemise kohta videoklipi, milles komisjoni esimees ja aseesimees mõtestasid samuti TERE eesmäärke ja kasu.

„Esimest korda läheb Eesti riik üle tegevuspõhisele riigieelarvele. See tähendab seda, et mitte ei küsita raha, vaid põhjendatakse, milleks raha vaja on. Kõikide rahaküsimiste juures on ka mõõdikud, milleks seda raha

⁵ [Raport „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“](#), lk 7.

kasutatakse, kas see toob tulevikus tulu või vähendab kulutusi või jätab kulud samaks.“

– Riigikogu rahanduskomisjoni esimees sügisel 2019⁶ –

Rahandusministeerium sõnastas TERE eesmärgid terviklikult

19. Põhjalikult ja üsna süsteemselt sõnastas eelarvereformi eesmärgid hiljemalt 2018. aastal Rahandusministeerium. Ministeerium nägi uut eelarvestamise viisi kui riigireformi alustala, mis peaks koosmõjus muude algatustega tooma kaasa senisest tulemuslikuma ja tõhusama maksuraha kulutamise.

„Vabariigi Valitsus seadis eesmärgiks võtta kasutusele tegevuspõhine eelarve aastal 2020. See on osa riigireformist, mille tulemusena on kavas saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlik töökorraldus. Praeguseks on üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele toimunud.“

– Rahandusministeeriumi välisveeb; [tegevuspõhine riigieelarve](#) –

TERE eesmärk nr 1: raha suunamine tulemuste saavutamiseks

20. Rahandusministeeriumi täpsema määratluse kohaselt võeti tegevuspõhine eelarvestamine kasutusele peamiselt kolme eesmärgi saavutamiseks⁷:

- raha suunamine tulemuste saavutamiseks;
- parem info riigi (rahakasutuse) efektiivsuse suurendamiseks;
- riigieelarve kulude lihtsam jälgitavus.

21. Esimene TERE eesmärk on, et riigieelarve raha kulutataks kindlate ja kokkulepitud tulemuse saavutamiseks. Ministeeriumide tulemusvaldkondade ja programmide väljatoomine riigieelarves seniste tegevuskulude, eraldiste ja investeringute asemel pidi Rahandusministeeriumi ootuse kohaselt viima selleni, et kõik, kes riigi raha kasutamises ja selle planeerimises osalevad, seavad esikohale tulemuste saavutamise.

22. See eeldab ministeeriumidelt võimekust selgitada välja, kuidas riigieelarve raha valitsemisala eesmärkide täitmist mõjutab või miks ei mõjutanud; ning valmisolekut pakkuda seda infot Rahandusministeeriumile, valitsusele ja Riigikogule. Rahandusministeeriumilt eeldab see huvi ja suutlikkust ministeeriumide infot analüüsida ja valideerida ning otsustajatelt huvi ministeeriumide teavet riigieelarve

⁶ Vt Riigikogu kanali videoklippi [2020. aasta tegevuspõhine riigieelarve \(youtube.com\)](#).

⁷ [Rahandusministeeriumi tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat](#).

Rahandusministeeriumi esindaja on tegevuspõhise eelarvestamise eeliseid ja eesmärke kirjeldanud ka meedias avaldatud aramusartiklites – Eneken Lipp: [tegevuspõhine eelarve kui innovatsioon avalikus sektoris](#). Postimees, 09.07.2018; Eneken Lipp: [Eesti saab uue ülesehitusega eelarve](#). Postimees, 10.04.2019.

tegemisel kasutada. Kui see tsükkel toimib, peaks see looma olukorra, kus riik teab järjest täpsemalt oma tegevuse ja rahakasutuse seoseid ning arvestab sellega uute riigieelarvete koostamisel.

TERE eesmärk nr 2: parem info riigi (rahakasutuse) efektiivsuse suurendamiseks

23. Muutus riigieelarves ning tähelepanu suunamine kuludelt tulemustele pidi Rahandusministeeriumi hinnangu kohaselt tooma kaasa muutuse ka ministeeriumide, valitsuse ja Riigikogu mõtte- ning otsustusviisis.

24. Tegevuspõhine eelarvestamine pidi motiveerima/sundima ministeeriume välja selgitama, kui palju nende tegevus ja teenuste osutamine riigi elanikele täpsemalt maksab. See teadmine pidi aitama valitsemisalasid ja seeläbi valitsust ning Riigikogu ära tunda ebavajalikke või väheefektiivseid kulutusi ja nendest loobuda. Samuti pidi TERE rakendamine tooma ilmsiks teenused, mille hind kujuneb maksumaksjale ebamõistlikult kalliks, mistõttu nende osutamine tuleks kas lõpetada või leida pakkumiseks säästlikum alternatiiv.

25. Rahandusministeeriumi ootuste kohaselt pidi tegevuspõhine eelarvestamine andma ka võimaluse võrrelda erinevate organisatsioonide, riigiasutuste efektiivsust ja looma ideid, kuidas asutuste, osakondade liitmise või lahutamise teel riigi toimimist tõhustada.

TERE eesmärk nr 3: riigieelarve kulude lihtsam jälgitavus

Riigikontroll analüüsis

tegevuspõhise eelarvestamise rakendamist 2024. aasta riigieelarve näitel. Selgitati välja, kuidas ministeeriumid,⁸ Rahandusministeerium, Vabariigi Valitsus ja Riigikogu

- hindavad erinevate kulude rahastamisvajadust riigieelarvest;
- teevad kuluotsuseid ja selgitavad neid avalikkusele;
- arvestavad raha tegeliku kasutamise ja selle eest saadu kogemust järgmiste eelarveliste otsuste tegemisel.

26. Kolmas tegevuspõhise eelarvestamise peamine tulemus pidi Rahandusministeeriumi ootuse kohaselt olema riigieelarve kulude suurem arusaadavus ja läbipaistvus. Eelarvereformi rakendumine pidi looma nii riigieelarve koostajatele-ettevalmistajatele, otsustajatele-kinnitajatele kui ka avalikkusele paremad võimalused mõista, milliste eesmärkide saavutamise nimel, millele ning kui palju riik raha kulutab.

Tegevuspõhise eelarvestamise eesmäärke pole seni saavutatud: riigieelarve koostamine meenutab ilma sihi ja lõputa eksperimenti

27. Tegevuspõhisele eelarvestamisele formaalne üleminek toimus aastal 2020 ehk praeguseks on tegevuspõhise ülesehitusega koostatud viis riigieelarvet ja neli lisaelarvet. Aastal 2023 kirja pandud riigireformi tagasivaates nendib Rahandusministeerium: „Ühe suurema muudatusena toimus läbipaistvuse suurendamiseks ja kulude täpsemaks jälgimiseks 2020. aastal üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele.“

28. Riigikontroll hindas tänavuse aastaaruande raames, kas viis aastat pärast tegevuspõhise eelarvestamise vormilist kasutuselevõttu on

⁸ Riigikontroll analüüsis viie valitsemisala 2024. aasta eelarve kujunemist: Rahandusministeeriumi ettepanekul hõlmati analüüsi Sotsiaalministeerium, Siseministeerium ja Kultuuriministeerium; lisaks veel Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Rahandusministeeriumi sõnastatud eelarvereformi eesmärgid saavutatud, TERE prognoositud eelised realiseerunud ja TERE ka sisuliselt rakendunud.

Teadmiseks, et

kõige suurema osa 2024. aasta riigieelarve rahast saab tulemusvaldkond „Heaolu“ (5,7 miljardit eurot) ja kõige väiksema osa tulemusvaldkond „Eesti keel ja eestlus“ (11 miljonit eurot).

Kolm kõige suurema eelarvega programmitegevust aastal 2024:

- pensionisüsteemi kujundamine ja hüvitiste maksmine (3,5 miljardit eurot);
- tervise ebavõrdsuse vähendamine ja ravi-kindlustuse tagamine (2,4 miljardit eurot);
- aktiivsed ja passiivsed tööturumeetmed (953 miljonit eurot).

Tulemusvaldkonna „Julgeolek ja riigikaitse“ 2024. aasta eelarve on 1 miljard eurot.

Allikas: Rahandusministeerium; „Riigieelarve 2024 juhtimislaud“

Olukord, kus riigieelarve tegijad püüavad TEREGA lihtsalt kohaneda, võib riigile tähendada tarbetut tööd ja kulu

29. Riigieelarve on üks tähtsamaid seadusi ja olulisim hoob, millega Riigikogu ja valitsus Eesti arengut suunavad. 2024. aasta riigieelarve seaduse vastuvõtmisega andis parlament valitsusele volituse rahastada 17 tulemusvaldkonda, 40 programmi ja 205 programmi tegevust⁹ kokku 18,5 miljardi euroga. Valitsemisalad jagavad ja eelarvestavad sisemiselt programmide tegevused veel väiksemateks üksusteks ehk teenusteks, mida on üle riigi ligikaudu 1000.

30. Riigikontroll leiab, et viis aastat pärast üleminekut ei ole TERE eesmärgid saavutatud. Tegevuspõhist eelarvestamist pole siiani sisuliselt kasutusele võetud ja Rahandusministeerium, Vabariigi Valitsus ega Riigikogu pole seda riigieelarve koostamise kaudu nõudnud ega toetanud.

31. Eelarvereformi tulemusel on muutunud pelgalt riigieelarve ülesehitus, kuid riigieelarve kulude taotlemisel ja otsustamisel ei keskendu ministeeriumid, valitsus ega Riigikogu ei senistele ega oodatavatele tulemustele. Avalikkuse jaoks ei ole lihtsasti jälgitav, milliste eesmärkide saavutamiseks ja kui palju riik raha eraldab. Samuti ei kasutata TERE infot nähtavalt valitsemisalade ega riigi efektiivsemaks muutmiseks, organisatsiooniliste ümberkorralduste tegemiseks või juhtimisotsuste langetamiseks.

32. Tegevuspõhise eelarvestamise rakendamise probleemid said alguse asjaolust, et Rahandusministeerium ei olnud TERE kasutuselevõttu piisavalt läbi mõelnud ega juhtinud. TERE on olnud väga eksperimentaalne reform, mida Rahandusministeerium ei varustanud sobivate infotehnoloogiliste tööriistade, meetodiliste juhenditega valitsemisaladele, suuniste ja selgete kokkulepetega või ei taganud nende elluviimist. Riigikontrolli intervjuueeritud ministeeriumide esindajate sõnul on kõigis nimetatud kategooriates probleeme ka praegu. TERE rakendamine on paljuski jäetud valitsemisalade hooleks ja suvaks.

33. Järgmisena on Riigikontroll kirjeldanud tegevuspõhise eelarvestamise rakendamise olukorda ja väljakutseid täpsemalt, peatudes igal TERE eesmärgil eraldi. Riigikontroll on tuginenud eelkõige valitsemisalade esitatud kirjalikele materjalidele, kommentaaridele, hinnangutele ja seisukohtadele.

⁹ Alates 2021. aastast lisati riigieelarvesse selle detailsuse suurendamiseks ka programmi tegevuse tasand. Kulude eelarved fikseeriti nüüd programmide tegevuste, mitte enam programmide kaupa. Osa tulemusvaldkondi või programme võib rahastada mitu valitsemisala.

TERE eesmärk nr 1. Hetkeolukord: riigieelarvest raha taotlemisel ministriumid eesmärkidest ega tulemustest pigem ei räägi ning valitsus ega Riigikogu neid ka ei küsi

Riigikogu kinnitab riigieelarve kujul, mida varem ega hiljem kuluvalikute tegemisel ei kasutata. Nii on ka parlament sisulisest otsustamisest ära lõigatud

34. Tegevuspõhise eelarvestamise keskne eesmärk on, et riigieelarve raha üle otsustamisel keskendutaks oodatavatele tulemustele ehk mõjule, mille maksuraha kasutamine loodetavasti kaasa toob. Sellest printsiibist lähtudes peaks ministriumid oma rahataotlusi põhjendama ning valitsus ja parlament kuluotsuseid langetama.

35. Riigikontrollile nähtub, et seda eesmärki pole saavutatud. Riigieelarve koostamisel tehakse rahastamisotsused nii ministriumide kui ka valitsuse tasandil ikkagi traditsiooniliste kuluridade, näiteks tegevuskulude või investeeringuobjektide üle debaaterides, mitte riigi eesmärkidest ja mõõdikutest lähtudes.

36. Riigieelarves vormistatakse otsused tegevuspõhiselt, aga kogu eelnev riigieelarve protsess, töö ja vaidlused, toimub jätkuvalt traditsioonilisel viisil. Kuna Riigikogu osaleb ainult riigieelarve menetluse lõppfaasis, peab ta seisukoha kujundama teises struktuuris ja üldisema info pinnalt kui valitsus – kiitma heaks üldiste nimetustega programmide tegevuste eelarved. Seega on Riigikogu eelarveliste otsuste tegemisest ära lõigatud.

37. Riigikontroll leidis analüüsi hõlmatud Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi esitatud eelarvematerjalidest kokku kolm üksikkulu näidet, kus 2024. aasta riigieelarve taotluse koostamisel kasutati argumentidena n-ö tegevuspõhist infot ehk kuluvajadust põhjendati valitsemisala eesmärkidest ja mõõdikute seisust lähtudes.

„On veel pikk tee minna, et tegevus/tulemusinfot ka realselt ja süsteemselt valitsemisala juhtimisel, sh eelarveotsuste tegemisel kasutataks.“

– Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministriumid: tegevuspõhist eelarvet on keeruline juurutada, sest sellel pole tellijat ega tarbijat

38. Ministriumide strateegia- ja eelarvejuhid kinnitasid Riigikontrollile, et tegevuspõhist mõtteviisi on valitsemisalas väga keeruline juurutada, kuna valitsemisala eelarve sellest ei sõltu. Rahakasutuse seostamine ministriumide tegevuse tulemuste ja ühiskonnas toimivate muutustega on ka väga raske, sest tulemused sõltuvad peale raha paljust muust, nagu otsuste õigeaegsus, samuti on riigisektori väliseid mõjutajaid palju.

39. Ministriumide sõnul pole ka selge, mida Rahandusministeeriumi arvates tulemustele keskendumine täpsemalt tähendab ehk millist

seoste loomise oskust tegevuspõhise eelarvestamise raames valitsemisaladelt oodatakse.

Riigieelarve raha peaks olema seostatud tulemusega, aga pole selge, mida tulemuse all mõeldakse

40. Ministeeriumidel on erinevaid eesmärgi ja nende saavutamise mõõdikuid sadades. Näiteks on Haridus- ja Teadusministeeriumil ainuüksi tulemusvaldkonnas „Tark ja tegus rahvas“ 100 erinevat eesmärki, meetmete ja nende tegevuste mõõdikut ning jääb ebaselgeks, kas ja kuidas neid riigieelarve tegemisel peaks arvestama. Näiteks, kas riigieelarve raha planeerimisel peab teadma, kuidas on raha kulutades võimalik mõjutada madala haridustasemega mitteõppivate noorte osakaalu (tulemusvaldkonna eesmärgi mõõdik), või peaks rahastamisotsuseid tegema, lähtudes gümnaasiumide arvust, kinnitatud ajakohastest riiklike õppekavade arvust vms (programmi/meetme tegevuse mõõdik)? (Vt tabel 2.)

Näiteks oli Haridus- ja Teadusministeeriumil 2023. aastal oma tegevuse tulemuslikkuse mõõtmiseks ühes tulemusvaldkonnas ca 100 mõõdikut

Tabel 2. Näide. Haridus- ja Teadusministeeriumi tulemusvaldkonna „Tark ja tegus rahvas“ struktuur 2023. aasta tulemusaruandes

Tulemusvaldkonna struktuur
1. Tulemusvaldkond „Tark ja tegus rahvas“
1.1. Tulemusvaldkonna eesmärk ja 9 mõõdikut, sh näiteks „Madala haridustasemega mitteõppivate 18–24aastaste osakaal (%)“
1.2. Tulemusvaldkonna olulisemad edusammud (9 tk), sh näiteks „Üldhariduses kiideti heaks riikliku õppekava muudatused“
1.3. Tulemusvaldkonna olulisemad väljakutsed (7 tk), sh „Nüüdisaegse õpikäsitluse rakendamine õppeasutustes“
1.4. Tulemusvaldkonna programm (1 tk) „Haridus- ja noorteprogramm“; programmi eesmärk
1.5. Programmi meetmed (4 tk); näiteks „Õpivõimalused ja hariduse korraldus“ koos meetmete eesmärkidega (4 tk)
1.6. Meetmete mõõdikud (22 tk), näiteks „Vähemalt keskkaridusega 20–24 a osakaal (%)“
1.7. Meetmete tulemuste eraldi alajaotused „Mis on hästi?“ (15 tk), „Mis vajab tähelepanu?“ (16 tk), „2023. aasta kõige olulisemad arengud“ (16 tk)
1.8. Programmi/meetmete tegevused (14 tk)
1.9. Programmi/meetmete tegevuste mõõdikud (69 tk), sh näiteks „Gümnaasiumiastmega koolide arv“. Osalt võib kattuda meetmete mõõdikutega

Allikas: Haridus- ja Teadusministeeriumi 2023. aasta tulemusaruanne

41. Eesmärki ja mõõdikutega seotud põhjendusi, miks peaks üks või teine tulemusvaldkond, programm või programmi tegevus saama just sellises mahus raha, nagu Riigikogu lõpuks riigieelarvega kinnitab, ja kuidas see aitab kaasa riigi eesmärki saavutamisele, ei küsi ministeeriumidelt ka riigieelarve eelnõu koostajana Rahandusministeerium ega Vabariigi Valitsus.

„Praegu ei saa tõesti öelda, et tegevuste/raha ja tulemuste seostamine annaks riigieelarve menetluses mingi eelise või et sellist infot kuidagi tellitakse või nõutakse Rahandusministeeriumi või valitsuse poolt. Ei meenu, et näiteks valitsuse tasandil oleks tegevuspõhiselt või sellest teabest lähtuvalt lisaraha otsustatud. On olnud üritamisi, näiteks üks eelmine siseminister soovis viia tegevuspõhise info argumendina valitsuse aruteludesse ja otsustesse, kuid ma saan aru, et sellele ei leidunud tarbijat, seda ei peetud peamiseks või relevantseks.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

42. Rahandusministeeriumi sisemised analüüsid näitavad, et 2024. aasta riigieelarve menetluses ja läbirääkimistes ministeeriumidega keskendusid nad peamiselt Euroopa Liidu toetuste kasutamise tempo hoidmisele ning ärgitasid ministeeriume leidma kokkuhoiukohti. Tegevuspõhise info analüüsi ega märke, et riigi eesmärgid või mõõdikud mõjutaksid Rahandusministeeriumi eelarveettepanekut valitsusele, Rahandusministeeriumi materjalides ei ole.

„Riigiüleselt ei ole rõhk sõnal tulemus, vaid sõnal tegevus, ja see ei ole meie meelest parim lähenemine. Tulemusel ei ole praegu tarbijat. Tulemuspõhist informatsiooni otsustamisel ei kasutata ega vajata, sh Vabariigi Valitsuse tasandil. Ette-ruttavalt öeldes läheb valitsuse tasandi eelarvearuteludes tähelepanu lisataotlustele, mis on tegelikult marginaalne osa riigieelarvest.“

– Kultuuriministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

**Siseministeerium:
valitsus ei aruta nii, et
suurendame
veepäästevõimekust,
sest palju inimesi
hukkub veeõnnetustes**

43. Vabariigi Valitsus ei näi riigieelarve kulude kaalumisel ja otsustamisel samuti nõudvat ega kasutavat seda teavet, mis hiljem riigieelarves tulemusvaldkondadeks ja programmideks vormistatakse. Vabariigi Valitsuse 2024. aasta riigieelarve koostamise arutelumaterjalid näitavad, et valitsus keskendus lahtistele üksikküsimustele ja investeeringutele, kohati summas mõnisada tuhat eurot.¹⁰

„On üpris selge, et meie minister ei lähe valitsusse sõnadega, et soovin näiteks 30 miljonit eurot võrdsete võimaluste tagamiseks hariduse kättesaadavuses. Need on ikkagi arusaadavas sõnastuses prioriteedid, mille eest ta

¹⁰ Rahandusministeeriumi sõnul on 2025. aasta riigieelarve koostamise protsessis tehtud järgmisi tegevuspõhise eelarvestamise rakendamist toetavaid muudatusi: a) toimusid Rahandusministeeriumi esindajate kohtumised teiste ministeeriumide juhtkondadega, et arutada ministeeriumi vastutusel olevate strateegiliste eesmärkide täitmist, järgmise perioodi väljakutseid ja eelarve senist kasutamist; b) koostati iga valitsemisala ja tulemusvaldkonna teemalehed (nn ükslehed), kus oli võrreldav ülevaade tulemusvaldkonna mõõdikute saavutamisest, eelarve kasutamisest ja väljakutsetest, mida arutati valitsuses sügisel 2024. Rahandusministeeriumi kinnitusele on eelarvearutelusid raamistanud ka „Eesti 2035“ arengustrateegia rakendamise ülevaade.

võitleb: õpetajate palk, eestikeelsele õppele üleminek ning kõrghariduse rahastamise protsent.“

– Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Valitsus ja Riigikogu tahavad juhtida kulusid, mitte eesmärke, mõõdikuid ega tegevusi

44. Riigikontrolli intervjueeritud valitsemisalade esindajad suutsid viimastest aastatest meenutada kokku ühte olukorda, kus tunnetati, et valitsus küsib eesmärke ja mõõdikuid puudutavat teavet või teeb otsuse sellest infost lähtuvalt. Siseministeerium tõi esile, et Politsei- ja Piirivalveameti päästekopterite kasutamise ja sellega seotud reageerimisvõimekuse suurendamise ning vajaliku rahastamise küsimust käsitleti valitsuses tõepoolest mõõdikutest (näiteks kopteri kohalejõudmise kiirus) lähtuvalt.

Piiratud ressursside tõttu tegelevad ministeeriumid eelkõige sellega, mis on valitsemisala juhtimiseks tingimata vajalik: traditsioonilise kulupõhise eelarvevaate hoidmine

45. Kokkuvõtvalt leiab Riigikontroll, et riigieelarve tegemisel on rõhk jätkuvalt sisenditel, mitte tulemustel ehk vastav TERE eesmärk pole saavutatud. Ministeeriumide igapäevaelus domineerib valdkondade ja asutuste traditsiooniline kulupõhine juhtimine, kuna see on valitsemisala ja üksuste igapäevaseks juhtimiseks tingimata vajalik.

46. Tegevuspõhise eelarvestamise rakendamisel on ministeeriumid valdavalt jõudnud teenuste hinnastamiseni, aga ka siin on ministeeriumid lähenenud ja jõudnud tegeleda erinevalt. Eesmärkidele ja mõõdikutele pööratakse tähelepanu pigem sõltuvalt juhtide huvist ja seetõttu on tase kõikum. Valitsemisalad hoolitsevad selle eest, et nende eesmärkide, mõõdikute, tulemusvaldkondade ja programmide nimetused oleksid (semantiliselt) loogiliselt seotud ning esitavad eelarveprotsessis info, mis on vältimatult vajalik riigieelarve kokkusaamiseks, kuid sisuline läbimõeldus ja seos rahaga on vähene.

Riigieelarve rahast jäi mullu 2,5 miljardit eurot ehk 13% kasutamata, aga selle mõju riigi toimimisele ega arengule ei teata

47. Rahandusministeeriumi andmetel oli ministeeriumidel, nende allasutustel ja põhiseaduslikel riigiasutustel võimalik 2023. aastal kasutada kokku 18,7 miljardit eurot riigieelarve raha. Sellest ligi 2,5 miljardit eurot ehk ca 13% jäi rakenduseeta.

2023. aastal jäi riigieelarve rahast kasutamata rohkem, kui on Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi eelarve kokku

48. Proportsionaalselt kõige rohkem jäi 2023. aastal kasutamata investeeringuteks mõeldud raha: kavandatud 950 miljoni euro asemel viidi investeeringuid ellu ligikaudu 700 miljoni euro eest ehk veerand planeeritust jäi kasutamata. Tööjõu- ja majandamiskulusid rakendati pea täies mahus (vt tabel 3).

Tabel 3. 2023. aasta riigieelarve kavandatud ja tegelikud kulud (miljardit eurot; %)

	2023. a riigieelarve*	2023. a kasutatud raha	Kasutatud raha %
Riigieelarve kulud ja investeeringud kokku, sh	18,7	16,2	87%
välisotetuste arvel	1,8	1,1	62%
investeeringud	0,9	0,7	74%
tööjõu- ja majandamis-kulud	2,6	2,5	98%
antud toetused ja muud ülekanded	9,1	8,3	91%
muud tegevuskulud	6,0	4,5	76%
finantskulud	0,1	0,2	180%

* Veerus „2023. a riigieelarve“ on Rahandusministeerium käsitletud ka varasemast eelarveaastast üle toodud raha ehk tegemist on 2023. aastal kasutamiseks ette nähtud riigieelarve rahaga.

Allikas: Rahandusministeerium; [2023. aasta riigieelarve täitmise andmed](#)

49. Valitsemisaladest kasutas oma 2023. aasta eelarve pea täiel määral ära Sotsiaalministeeriumi valitsemisala (99%), samuti vastasid tegelikud kulud peaaegu kavandatule Kaitseministeeriumi valitsemisalas (94%) (vt tabel 4).

Tabel 4. 2023. aasta riigieelarve kavandatud ja tegelikud kulud valitsemisalade kaupa (miljonit eurot; %)

	2023. a riigieelarve	2023. a kasutatud raha	2023. a kasutatud raha %	2023. a kasutatud investeeringute raha %
Haridus- ja Teadusministeerium	1 278	988	77%	70%
Justiitsministeerium	245	225	92%	287%
Kaitseministeerium	1 272	1 197	94%	81%
Kliimaministeerium	1 170	534	46%	70%
Kultuuriministeerium	466	361	77%	733%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	1 566	1 101	70%	79%
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	654	573	88%	124%
Rahandusministeerium	448	384	86%	35%
Siseministeerium	676	577	85%	86%
Sotsiaalministeerium	7 576	7 483	99%	121%
Välisministeerium	150	121	81%	80%

NB! 2023. a suvel muutus osa valitsemisalade vastutusvaldkondi, mida peab arvestama eelkõige Kliimaministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmete tõlgendamisel.

Allikas: Rahandusministeerium

Kaheksa kuuga kasutati 20% aastaks 2024 kavandatud välistoetusi

50. Peamiselt Euroopa Liidult laekuvaid välistoetusi loodeti 2023. aastal kasutada summas ca 1,8 miljardit eurot, millest tegelikult jäi pea 700 miljonit eurot rakendamata ja sellele rahale tuleb kasutus leida järgmistel eelarveaastatel. 2024. aastal on välistoetustest nähtud ette kulusid ja investeeringuid 2 miljardi euro eest, esimese kaheksa kuu kuld moodustavad 409 miljonit eurot (20%). Riigieelarvelisi kulusid ja investeeringuid on 2024. aasta esimese kaheksa kuuga tehtud kokku 55% ulatuses planeeritust.¹¹

51. Raha kasutamata jäämise põhjuste ning sisuliste tagajärgede väljaselgitamine on kriitiliselt olulise tähtsusega igasuguse eelarvestamise süsteemi juures, kuid veelgi tähtsam on see tegevuspõhise eelarvestamise korral, kus kuluotsused peaksid eelkõige tuginema riigi eesmärkidele, senistele ja oodatavatele tulemustele ning riigieelarves fikseeritakse limiidid tulemusvaldkondadele ja programmi tegevustele.

„Kuidas mõõta täpseid mõjusid? Küsimus on iseenesest õige, et kui me ütleme, et meil on 4 aasta peale 1,2 miljardit eurot puudu, siis mida see tähendab, kui me üldse juurde ei saa; aga vastata on sellele ülimalt keeruline. See seos ja need mõjud on kahtlemata olemas, aga neid on väga raske tuvastada ja täpsemalt esitleda.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministeeriumid oma eelarve kasutamist tegevuspõhiselt enamasti ei analüüsi

52. Andmed ja materjalid näitavad, et ministeeriumid koostavad küll Rahandusministeeriumile igal kevadel tulemusaruanded, sest see on kohustuslik, kuid valdavalt ei seostata neis, kuidas raha kasutamine või kasutamata jäämine on mõjutanud valitsemisala eesmärke ja mõõdikuid. Peamiselt on tulemusaruannete sisuks eesmärkide, mõõdikute, olulisemate ellu viidud tegevuste ning väljakutsete loetelu.

„Sellist arvutust, et tulemusvaldkonna või programmi eelarve täideti näiteks 80% ulatuses ja väljalangevus põhikoolist muutus seetõttu nii palju, teha ei saa.“

– Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

53. Ministeeriumide esindajad selgitasid Riigikontrollile, et riigi rahakasutuse ja eesmärkide või ühiskonnas toimuvate muutuste vahel on äärmiselt keeruline seost luua. Väga raske on välja töötada häid mõõdikuid ja info mõõdikute kohta laekub ka viitajaga. Nii ongi ministeeriumide tulemusaruanded pigem tulemusvaldkondade ja programmide struktuuri asetatud ellu viidud ja ellu viimata jäänud tegevuste loetelu, mitte riigieelarvega seotud rahakasutuse analüüs.

„Vastavalt riigis kasutusel olevale või soodustatud eelarvestamise loogikale läheb energia planeerimisele. Kas

¹¹ Vt 2024. aasta kaheksa kuu [riigieelarve kulude täitmist](#).

tulemused saavutati, millised tulemused saavutati, miks midagi saavutati ja midagi jäi saavutamata – nendele küsimustele enam tähelepanu ja energiat üldiselt ei jagu. Nendele vastamisel väsitakse ära, sest eelarveprotsessis seda ka ei nõuta.“

– Kultuuriministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministeeriumide tulemusaruannetest riigieelarve kuluotsused ei sõltu

Tulemusaruanne – materjal, mille ministeeriumid igal kevadel Rahandusministeeriumile esitavad ja milles tuleb anda ülevaade valitsemisala tulemusvaldkonna eesmärkidest, mõõdikutest, programmidest, tegevustest ja eelarveraha kasutusest lõppenud eelarveaastal.

54. Ministeeriumide sõnul püütakse valitsemisalade sisemistes aruteludes tööplaanide täitmise jälgimise kõrval pöörata järjest enam tähelepanu ka eesmärkide saavutamise hindamisele, kuid oleks liialdus öelda, et selle alusel rahastamisotsuseid tehtaks. Ministeeriumide kinnitusel ei nõua sellist teavet ka Rahandusministeerium ega valitsus: **tulemusaruannetest** riigieelarve kuluotsused ei sõltu.

„Kui alustada küsimusest, kas ja kui palju kasutatakse tulemusaruannet uute eelarveotsuste langetamisel, siis aus vastus on ilmselt, et hetkel nende kahe protsessi vahel tugevat seost ei ole. Hoida seda vaadet või tekitada teadmist, mis juhtus eesmärkide ja indikaatoritega, kui raha kulus mingis löikes rohkem või vähem, on väga keeruline.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

55. Ka Rahandusministeerium leiab, et tulemusaruannete suurem analüütilisus ning kasutatavus riigieelarve koostamisel on üks aspekt, mida riigieelarve tegemisel edasi arendada.

„Valdkonna arengukava tulemusaruande koostamise protsessi raames analüüsitakse nii eesmärgistatud tulemuste saavutamist kui ka neile kulunud ressursside kasutamist. Analüüs peaks hõlmama arengukava hetkeolukorra analüüsi uuendamist, eelarve täitmise analüüsi ressursside ja teenuste vaates, kasutamata jääkide põhjendusi ning nende edasise kasutamise vajaduse läbimõttlemist seostatuna valdkonna eesmärkidega.

Tulemusaruande dokument peaks sisaldama selle jaoks koostatud analüüside tulemuste kokkuvõtet ja selgitust, kas või kuidas võetud suunaga valdkonna arengukava eesmärgi täitmise poole liigutakse ning millised on väljakutsed. Tulemusaruanne peaks olema avalikkusele arusaadav dokument selle kohta, mida valdkonnas riigi vahenditega on saavutatud. Seetõttu peaks senisest enam rõhku pöörama argumenteeritud põhjendustele eelarve kasvudest või kahanemistest tulemuste selgituste kõrval.“

– Rahandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

56. Kokkuvõtvalt nähtub Riigikontrollile, et valitsusel ja Riigikogul on sadu eesmärke ja mõõdikuid, mille kohta koostatakse tulemusaruandeid,

ning selle süsteemi formaalseks tööshoidmiseks kulutatakse aega ja raha, kuid riigieelarve otsuste tegemisel seda nähtavalt ei kasutata. Pole ka selge, mis ulatuses oleks valitsemisaladel objektiivselt võimalik oma eelarve kasutamist tegevuspõhiselt analüüsida ja seda teadmist riigieelarve koostamisel rakendada. 2023. aastal jäi igast kümnest riigieelarve eurost üks kuni kaks kasutamata, aga Riigikogu, valitsus ega ministriumid ei tea, mis sellest juhtus näiteks riigi haridussüsteemile, majandusarengule või sisejulgeolekule.

TERE eesmärk nr 2. Hetkeolukord: riigieelarve on nagu veerev lumepall, mille suurust korrigeeritakse peamiselt koefitsientidega, mitte efektiivsust motiveerides

57. Riigieelarve tulud on viimase viie aastaga kasvanud 2020. aasta ca 11 miljardilt eurolt prognoositud 16,8 miljardi euroni tänavu. Riigieelarve kulud ja investeeringud on samal perioodil suurenenud 11,9 miljardilt eurolt oodatava 18,5 miljardi euroni. Nii tulud kui ka kulud on kasvanud umbes poole võrra, kesktlābi ligi 10% aastas.

58. Ministriumide Riigikontrollile esitatud materjalid ja suuline teave ei viita, et tegevuspõhise eelarvestamise rakendamine valitsemisalades suunaks riigiasutusi korraliselt ja igapäevaselt otsima võimalusi, kuidas suurendada efektiivsust, vajaduse korral organisatsioonilisi ümberkorraldusi tehes.

59. Valitsemisalad tegelevad oma teenuste kaardistamise ja hinnastamisega, kuid riigieelarve koostamise praktika ei kinnita, et riigieelarve menetlemine ja heakskiitmine tegevuspõhiselt aitaks kaasa ebavajalike kulude leidmisele ja elimineerimisele, nii nagu on üks Rahandusministeeriumi kirjeldatud TERE eesmärkidest.

Riigieelarve koostamise viis vabatahtlikku ja rutiinset efektiivsusotsingut ei soosi

60. Ministriumide esindajad selgitasid Riigikontrollile, et (objektiivsed) raskused valitsemisalale eraldatava raha ja tulemuste seostamisel tingimustes, kus Rahandusministeerium, valitsus ega Riigikogu sellist sorti analüüsi ega teavet ei nõua, tähendab, et riigieelarvest raha taotlemine ja selle jagamine valitsemisala sees käib ikkagi traditsioonilise kulupõhise meetoodika järgi. Seejuures on rahastamisproportsioonid allasutuste ja ministriumide struktuuriüksuste vahel ajalooliselt kujunenud.

„Baaseelarve on meil välja kujunenud ja juhtkonna otsusel võidakse võtta ühelt valdkonnalt vähemaks ja anda teisele, aga see on pigem erand.“

– Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Riigieelarve baassummad on ajalooliselt paika loksunud nii valitsemisalade vahel kui ka sees

61. Paljuski ajalooliselt kujunenud on ka valitsemisaladele riigieelarvest eraldatavad n-ö garanteeritud baassummad. Ministriumide sõnul Rahandusministeerium, valitsus ega Riigikogu valitsemisala baaseelarvet ei analüüsi ega vähendada ei hakka, kui ei ole valitsuse

tasandil võetud vastu kõigile või peaaegu kõigile kohalduvat kärpeotsust. Tavaoludes rullub valitsemisala eelarve baassumma aastast aastasse, mida kohandatakse seadustest või valitsuse tegevusprogrammist tulenevate kulude osas ning küsimus on pigem selles, kas ministeeriumidel lisaraha lubatakse taotleda või mitte.

„Baaseelarve osas on ümbertõstmised võimalikud, aga me räägime siin üldiselt ikkagi väiksematest summadest, sadadest tuhandetest.“

– Sotsiaalministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

62. Riigikontrolli intervjueeritud ministeeriumide eelarve- ja strateegiajuhtide sõnul on seetõttu ka valitsemisalades peatähelepanu sellel, et selgitada välja lisavajadused, mida võimaluse korral riigieelarvest rahastada. Valitsemisala allasutustel ja ministeeriumide struktuuriüksustel lubatakse üldjuhul teha ka ettepanekuid, mis tooksid kaasa raha ümbertõstmise valitsemisala sees, kuid sellised muudatused toimuvad väheste eranditega üldiselt harva ja/või suhteliselt väikestes summates.

„Praegune reaalsus on pigem ikkagi veel selline, et programmide uuendamine on üsna mehaaniline ja toimub rulluval põhimõttel; programmi ja eelarvet pikendatakse ühe aasta võrra. Baaseelarve on teada, see ei kõigu väga palju, nii et ka programmis ja programmi tekstis väga palju ei muutu. Näiteks eelmisel sügisel täiendavalt eraldatud 90 miljonist tulenevalt ei korrigeeritud programmide tekste eesmärkide ja mõõdikute osas.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Joonlaura-kärped võivad karistada neid riigiasutusi, kes juba on oma tegevust tõhustanud

63. Kokkuvõtvalt ei näe Riigikontroll, et eelarvereform oleks seni toonud ministeeriumide ja Rahandusministeeriumi riigieelarve koostamise praktikasse rutiinse püüdluse tunda ära riigile ebavajalikud kulud, neist loobuda ning muuta riigiasutused efektiivsemaks. Kui see toimiks loomuliku osana riigieelarve koostamise protsessist, ei oleks olnud tarvis kutsuda samal eesmärgil ellu eelarverevisjoni jm sarnaseid algatusi. Kokkuhoid hoogtööna koefitsientide kaudu võib aga tähendada seda, et samasuguse joonlaura-kärpeülesande saavad nii riigiasutused, kes on juba enda tegevust tõhustanud ja protsesse korrastanud, kui ka need, kes pole veel pingutanud.

TERE eesmärk nr 3. Hetkeolukord: riigieelarve kulude jälgitavus ei ole tegevuspõhise eelarvega paranenud – kärbitakse ja suurendatakse kulusid, mida riigieelarves nimetatud pole

64. Tegevuspõhise eelarvestamise üks eesmärk on parandada otsustajate ja avalikkuse võimalusi mõista, millele riigieelarve raha

Riigieelarve probleem on vähene seos praktilise otsustamisega

kulutatakse. Ehkki Rahandusministeerium on pingutanud, et riigieelarvet paremini visualiseerida¹² ja parandada riigieelarve seletuskirjade informatiivsust, ei saada mööda olemuslikust probleemist: Riigikogu kinnitatud riigieelarve formaat on kasutajate jaoks kunstlik. Ministeeriumid, poliitikud ning avalikkus räägivad ikka tegevuskulude, investeringute jms kärpimisest või suurendamisest, mitte tulemusvaldkondade ega programmide rahastusest.

65. Tegevuspõhises vormis eelarvega ei ole suudetud anda edasi valitsuse ja Riigikogu kaalutluskohti ja kuluotsuste tegelikku sisu. Ilmekalt tuleb see esile näiteks 2024. aasta riigieelarve muutmise protsessist, millega eraldati õpetajate palkade tõstmiseks 9,3 miljonit eurot.

Ministeeriumid hoidsid õpetajate palgatõusuks kokku 2024. aasta tegevuskuludelt, aga tegevuskulude rida riigieelarves ei ole

66. Õpetajate palkade suurendamiseks täiendavalt raha ei antud, see saadi kokku lisaks Haridus- ja Teadusministeeriumile nelja ministeeriumi vabatahtliku panusena, kes nõustusid osa enda 2024. aasta riigieelarve rahast õpetajate palgatõusu hüvanguks ära andma.

67. Meedias selgitasid asjaomased ministrid ja ministeeriumide ametnikud, et raha hoitakse kokku peamiselt tööjõu- ja majandamiskuludelt, sh tulemustasudelt, kolimiskuludelt jms.¹³ Ka 2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse seletuskiri kirjeldab valdavalt ministeeriumide kokkuhoidu tegevuskuludelt.¹⁴ 2024. aasta riigieelarve muutmise seaduses, mille Riigikogu kinnitas (jõustus juunis 2024), näeb õpetajate palgarahasse panustamine välja aga nii, et vähendatud on viie ministeeriumi kokku 51 programmi tegevuse eelarvet¹⁵.

Et panustada õpetajate palgatõusu 400 000 eurot, vähendas Regionaal- ja Põllumajandusministeerium riigieelarves enda 24 programmi tegevuse eelarvet

68. 2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse seletuskirjas on näiteks Regionaal- ja Põllumajandusministeerium öelnud, et majandamiskulude kokkuhoid jagatakse proportsionaalselt kõigi kolme tulemusvaldkonna kõigi programmi tegevuste vahel. Nii kinnitas Riigikogu ministeeriumi 24 programmi tegevuse eelarve vähendamise kogusummas 400 000 eurot. Näiteks programmi „Põllumajandus, toit ja maaelu“ tegevuste „Põlvkondade vahetus“ ning „Ühistegevus ja koostöö“ arvelt panustati õpetajate palgatõusu kummastki tuhande euroga.

69. Selgitused, millistelt kuludelt viis ministeeriumi õpetajate palgatõusu toetamiseks raha kokku hoiavad, mahuvad riigieelarve muutmise seletuskirjas ühele leheküljele. Ehkki summad on riigieelarve mõistes väikesed, peaks tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtete kohaselt kindlasti küsima, mida tähendab raha äraandmine valitsemisalade endi eesmärkidele ja tulemustele. Sellist teavet

¹² Vt Rahandusministeeriumi loodud [2024. aasta riigieelarve juhtimislauda](#).

¹³ [Loe, kust saadi kokku õpetajate palgatõusu raha](#). Eesti Rahvusringhääling, 31.01.2014.

¹⁴ [2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse seletuskiri](#).

¹⁵ [2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus](#).

seletuskirjast ei leia, kuid selle väljaselgitamine oleks nii ministeeriumide, valitsuse kui ka Riigikogu huvides.

70. Praeguse riigieelarve probleem, et riigieelarve fikseerib limiidid sellisel kujul, millest valitsemisalad oma haldusala rahakasutuse juhtimisel igapäevaselt ei lähtu, ilmneb ka näiteks riigi 2024. aasta lisaelarve puhul.

71. Selleks et hoida riigi eelarvepuudujääk suurusjärgus kuni 3% sisemajanduse kogutoodangust, võttis Riigikogu tänavu juunis vastu negatiivse lisaelarve (jõustus juulis 2024). Sellega vähendati 2024. aasta riigieelarve kulusid ja investeringuid kokku 126 miljoni euro võrra ning suurendati tulusid 42 miljoni euro võrra.¹⁶

2024. aasta lisa-
eelarve kokkuhoiust
üle poole tuli tegevus-
kuludelt, mida
riigieelarves pole
fikseeritud. Küll aga
kinnitas Riigikogu
uued eelarved 136-le
programmi tegevusele

72. 2024. aasta lisaelarve seaduse seletuskirjas on esile toodud, et üle poole kulude kokkuhoiust tuleb tegevuskuludelt. Tööjõukulu vähendatakse veidi üle 5 miljoni euro ulatuses, majandamiskulusid 17 miljoni ning muid tegevuskulusid 40 miljoni euro ulatuses. Lisaks vähendatakse riigieelarvelisi toetusi 30 miljoni euro ulatuses.

73. Riigieelarve kulude selguse ning jälgitavuse seisukohalt on probleem, et tegevuskulude rida ehk limiiti riigieelarves ei ole ja neid Riigikogu ei kinnita. Lisaks tähendab see, et kui Riigikogu tahab juhtida tegevuskulude kasutamist kas riigis tervikuna, mingis valitsemisalas või valdkonnas, siis seda ta teha ei saa. Näiteks Siseministeeriumi kohta ütleb 2024. aasta lisaelarve seletuskiri, et muu hulgas vähendatakse valitsemisala tegevuskulusid 3,7 miljonit eurot, aga oma kinnituse andis Riigikogu hoopis 25 programmi tegevuse eelarve vähendamisele.

74. Sarnaselt 2024. aasta riigieelarve muutmise seadusega ei leia ka 2024. aasta lisaelarve eelnõu seletuskirjast teavet, millist mõju avaldavad kulukärped valitsemisalade eesmärkidele ja oodatavatele tulemustele. Seletuskirjas kirjeldatakse peamiselt ärajäävaid tegevusi või nende elluviimist vähendatud kujul.

Ministeeriumide
rahastatavast 25st
riigi tulemusvald-
konna eelarvest 20
puhul on 2024. aasta
riigieelarve seaduses
ja seletuskirjas
erinevad kuluarvud

75. Riigieelarve kulude jälgitavusega on jätkuvalt ka murekohaks, et riigieelarve ja seletuskirja arvud kohati ei ühti ning neid on seetõttu keeruline võrrelda.

76. 2024. aasta riigieelarvega on kinnitatud valitsemisalade 25¹⁷ tulemusvaldkonna eelarved, kuid nendest 20 puhul on riigieelarve seletuskirja kohaselt valdkonnale eraldatud mingi muu summa. Üldiselt erinevad riigieelarve ja seletuskirja arvud mõne miljoni euro piires, kuid näiteks Kliimaministeeriumi valitsemisala tulemusvaldkonna „Keskkond“ eelarve on seletuskirja järgi 75 miljonit eurot suurem kui riigieelarves.

¹⁶ Riigi 2024. aasta lisaelarve seadus.

¹⁷ Selgituseks: 2024. aasta riigieelarve hõlmab 17 tulemusvaldkonda, kuid osa tulemusvaldkondi rahastavad mitu valitsemisala. Siin on mõeldud, et kokku rahastatakse 2024. aasta riigieelarvest tulemusvaldkondi 25 kulurealt.

Tulemusvaldkonna „Transport“ eelarve on seletuskirja kohaselt 70 miljonit eurot väiksem kui riigieelarves. Riigieelarve ja seletuskirja arvud investeringute kohta ei klapi nelja valitsemisala puhul 11st, erinevused ei ole suured, jäävad üldiselt miljoni euro piiresse.

Valitsus ja Riigikogu arutavad riigieelarvet erinevas infoväljas, Riigikogul on keeruline oma tahet seaduses väljendada

77. Kokkuvõtvalt leiab Riigikontroll, et praegu rakendatav riigieelarve on pigem kunstlik konstruktsioon, mitte selge ja arusaadav tööriist riigi rahakasutuse juhtimiseks ning jälgimiseks. Riigieelarve ja selle seletuskirja arvud kohati ei kattu ning ajavad segadusse. Kuna ministriumid ja valitsus kasutavad otsuste tegemisel traditsioonilist eelarvevaadet, aga Riigikogu kiidab heaks riigieelarve, mis koosneb kohati krüptiliste nimetustega tegevustest, tähendab see, et parlament tegutseb teises infoväljas. See pärsib debatti riigieelarve valikute üle ning kahandab parlamendi võimalusi oma tahet riigieelarve kaudu väljendada. Riigikogu aga näib olevat sellega nõus.

Rahandusministeeriumi nõrgenenud roll riigieelarve ettevalmistajana kahandab tema tõsiseltvõetavust ka eelarvereformide eestvedajana

Riigieelarve koostamisel peaks kuni parlamendini välja järk-järgult eraldama vajalikud kulud ebavajalikest

78. Riigieelarve koostamine peaks olema protsess, kus valitsemisalade, Rahandusministeeriumi, Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu koostöös filtreeritakse vajalikud kulud järk-järgult ebavajalikest. Tegevuspõhise eelarvestamise eesmärk on, et valitsemisala valmistab lähtuvalt enda ülesannetest ning senistest ja oodatavatest tulemustest ette rahataotluse; Rahandusministeerium analüüsib ja hindab taotlusi ning koostab valitsusele riigieelarve eelnõu; ning valitsus ja Riigikogu teevad viimased ja olulisemad poliitilised otsused, mille parlament riigi aastase tulude ja kulude plaanina vastu võtab.

Riigieelarve koostamisel pole neid, kes kriitiliselt küsiks, miks üht või teist kulu vaja on

79. Riigikontrollile esitatud materjalidest ja selgitustest nähtub aga, et tegevuspõhisele vormile ülemineku ajast või juba pisut varem ei täida Rahandusministeerium enam riigieelarve kulutaotluste analüüsija ega riigieelarve eelnõu sisulise ettevalmistaja rolli. Rahandusministeerium ei ole ministriumidele kriitiline ja nõudlik partner, et anda oma panus tõhusate eelarvevalikute kujundamisel.

„See ei pruugi hästi kõlada, aga praegu on Rahandusministeeriumi roll taandunud puhtalt Exceli hoidmisele: väljastame vormid, kogume vormid, edastame valitsusele. Sisust on nad ennast taandanud.“

– Kultuuriministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministriumid: kindlasti ei arutata eelarveläbirääkimistel valitsemisala eesmärkide või tulemuste üle

80. Ministriumide sõnul on Rahandusministeerium taandunud riigieelarve koostamise tehniliseks teenindajaks, kes pelgalt koondab valitsemisaladelt riigieelarve taotlused ja esitab need valitsusele. Riigieelarve sisulisi läbirääkimisi Rahandusministeeriumiga ei toimu või arutatakse seal peamiselt välistoetuste rakendamise tempo ning

valitsuse tegevusprogrammi prioriteetidega seonduvat. Ka Riigikontrolli vaadeldud 2024. aasta riigieelarve koostamisel kutsus Rahandusministeerium valitsemisalasid üles leidma kokkuhoiukohti, kuid suuremate tulemusteta.

„Peab nentima, et tegevuspõhise informatsiooniga praegu Rahandusministeerium tõepoolest midagi meile nähtavalt peale ei hakka ning eelarvevalikute langetamisel sellega ei arvestata.

Viimastel aastatel on Rahandusministeerium võtnud endale info edastamise funktsiooni valitsusele omapoolse hinnanguta. See pole alati nii olnud, varem on Rahandusministeerium ikkagi püüdnud süveneda valitsemisala eelarvesse.

Küsimus pole selles, et Rahandusministeerium peaks enda juurde tekitama haridusvaldkonna sisupädevuse, seda mitte, aga keegi peaks riigiülel, kas Rahandusministeerium või Riigikantselei, andma välise arvamuse Haridus- ja Teadusministeeriumi poliitikatele ja eelarvetaotlustele, küsima küsimusi kas või plaanide valideerimiseks, et suurendada läbimõeldust.

Praegu tehakse eelarvet ikkagi rulluvalt ja baassummade põhiselt, millele kas valitsuse tegevusprogramm, õigusaktid või rahvusvahelised kohustused toovad lisaraha juurde või ei too. Et selles mõttes on praegu eelarve tegemine paljuski ikkagi automaatne või mehaaniline.“

– Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

81. Riigikontrollile nähtub, et Rahandusministeeriumi taandumine pelgalt eelarveprotsessi vormiliseks koordinaatoriks on kahjustanud nende tõsiseltvõetavust valitsemisalade silmis ka muudel riigi rahanduse teemadel. Asjaolu, et Rahandusministeerium ei analüüsi valitsemisalade eelarveid ega küsi ministeeriumidelt nende baasrahastuse kohta küsimusi, kahandab Rahandusministeeriumi võimalusi algatada ja juhtida ka eelarvereforme.

„Praegu kahjuks ei saa olla kindel, et Rahandusministeerium on võimeline olema TERE rakendamisel sisuline eestvedaja, nendega saab ehk arutada eelarvetehnilisi küsimusi, kuid sisuliste diskussioonide pidamiseks TERE üle peaks Rahandusministeerium tõstma päris palju ka enda suutlikkust ja huvi.

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Rahandusministeerium: lõpetasime ministritevahelised eelarveläbirääkimised, sest see oli mäng, mida tuli hiljem valitsuses korrata

82. Riigieelarve kulude analüüsi ja eelarveläbirääkimiste kandumine pelgalt valitsuse tasandile on Rahandusministeeriumi sõnul tingitud peamiselt sellest, et ministeeriumil ei ole olnud muutavas keskkonnas ja kriisides piisavalt võimalusi valitsemisalade eelarvetaotlusi hinnata ning ministritevahelistel läbirääkimistel polnud paljuski mõtet, kuna ministritel ei olnud mandaati kokkuleppeid sõlmida.

„Me ei ole keskendunud sellele, et valitsemisalade baaseelarvet lahti võtta. Viimased kaks aastat pole ka lisataotlusi küsitud, fookus on olnud mujal, kärbetel. Kaks aastat pole olnud teie viidatud analüüsi võimalik teha, sest lisataotlusi pole kogutud. Meie jaoks on oluline teadmine, et me oleme teekonnal. Mingite aspektide puhul, näiteks baaseelarvete analüüs, me teame, et meie fookus peaks seal olema, aga meil pole olnud seda võimalik teha, ja nüüd oleme seda fookust vastavalt ümber keeramas.

Me lõpetasime ministritevahelised läbirääkimised, sest need tekitasid valitsuskabinetis hiljem väga palju segadust, sest kahel ministril ei olnud mandaati mitte milleski kokku leppida. Rahandusministeeriumi ja valitsemisala läbirääkimistele kulus väga palju aega ja energiat, aga tulemus pudenes kabinetis laiali.“

– Rahandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministeeriumid: vaja oleks selgust ka Riigikantselei rollis

83. Ministeeriumide esindajate sõnul on jätkuvalt ka ebaselge, kuidas jagunevad tegevuspõhise eelarvestamise rakendamise kontekstis ülesanded ja vastutus Rahandusministeeriumi ning Riigikantselei vahel ning milline on näiteks riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ ja valitsuse tegevusprogrammi roll riigieelarve koostamisel.

„Ühe teema tõstataksime veel: on väga oluline, et oleks selge, mille eest vastutavad ja kuidas osalevad riigieelarve koostamisel ning strateegilises planeerimises Riigikantselei ja Rahandusministeerium; milline on nende omavaheline tööjaotus; kuidas need teemad üldse omavahel seotud on. Tähtis on ka, et need kokkulepped oleksid väljapoole arusaadavalt kommunikeeritud ja reaalselt ellu rakendatud.“

– Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

84. Kokkuvõtvalt on Riigikontrolli arvates oluline probleem, et riigieelarvet koostatakse suures osas analüüsi- ja kritikavabalt ning paljuski automaatsel režiimil väljakujunenud baassummade põhised, neid pelgalt joonlauaga korrigeerides. Rahandusministeerium on ennast eelarve sisulisest ettevalmistamisest taandanud ning muutunud eelarveprotsessi tehniliseks teenindajaks, kes koondab ministeeriumide eelarvetaotlused ja esitab valitsusele. Sellega on loobutud ühest etapist või tasandist, kus saaks riigieelarve kulude vajalikkust hinnata.

Tegevuspõhise eelarvestamise rakendamise ajal paistab see tendents olema pigem süvenenud.

Ministeriumid: tegevuspõhise eelarvestamise probleemid said alguse sellest, et Rahandusministerium ei olnud reformi läbi mõelnud ega juhtinud selle kasutuselevõttu

85. Riigikontrolli intervjueeritud ministeriumide eelarve- ja strateegiajuhtide hinnangul pärssis eelarvereformi õnnestumise võimalusi see, et tegevuspõhine eelarvestamine võeti kasutusele sobivate infotehnoloogiliste tööriistadeta. Puudusid ka piisavad kokkulepped ja selgus olulistes meetodilistes, eelarve koostamise, planeerimise ja kasutamise rakenduslikes küsimustes, või siis ei tagatud nende elluviimist.

„Ilmselt ei teadnud eriti keegi, sh Rahandusministerium, mida TERE endast täpsemalt kujutab ja kuidas oleks kõige otstarbekam tegevuspõhine eelarvestamine kasutusele võtta. Kesksel juhendamisel ega ühtlustatud meetodikat või nõu valitsemisaladele ei antud, igaüks lähtus üldistest printsiipidest nii, nagu nendest aru sai, ja rakendas neid nii, nagu oskas. Tuleb öelda, et TERE-le üleminek toimus nii, et valitsemisaladele öeldi: lihtsalt minge üle.“

– Sotsiaalministeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministeriumide tähelepanu läheb riigieelarve vigadeta kokkusaamisele, tulemuslikkus jääb tagaplaanile

86. Ministeriumide esindajate sõnul tehakse riigieelarve protsessis siiani väga palju käsitsi tehnilist tööd ja peamine eesmärk on eelarve lihtsalt suuremate arvuliste vigadeta kokku saada. Tulemuste saavutamise analüüsile jaksu pigem ei jagu.

87. Kuna Rahandusministerium ühtseid juhendeid ega suuniseid ei andnud või ei taganud nende elluviimist, siis on ministeriumid rakendanud tegevuspõhist eelarvet erinevalt ka neis aspektides, mis ei tulene asutuse spetsiifikast. Näiteks on nad ehitanud üles erinevad kulumudelid, lähenenud erinevalt oma otsestele ja kaudsetele teenustele, arvestanud erinevalt oma tugitegevuste ja üldkulusid. See tähendab, et ka riigieelarves kinnitatud tulemusvaldkondade, programmide ja tegevuste arv, nimetused ja sisu on kujunenud erinevatel alustel ning see võib negatiivselt mõjutada nii valitsemisalade võrreldavust kui ka riigieelarve kuluotsuseid (sh kokkuhoiukohtade leidmist).

„Kui rääkida TERE kasutuselevõtust tervikuna, siis õppetund on see, et kiirustades ja läbimõtlemata ei tohi selliseid reforme teha. Riigistruktuurides paistab tihti nappivat julgusest tunnustada, kui midagi tuleks ümber mõelda, ja pigem toimetatakse ja kulutatakse jõuga ning inertsist edasi.“

– Kultuuriministeriumi esindajad Riigikontrollile –

Kultuuriministeriumi esindajad: riik ei paista hindavat erasektori põhimõtet „Kui miski on ebaõnnestunud, siis ära sellega jätkka, vaid liigu edasi!“

**Rahandusministeerium:
TERE rakendamist on
häirinud kriisid, kuid
üldjoontes on reform
käivitunud edukalt**

88. Rahandusministeeriumi sõnul on riigieelarve koostamise arendamist seganud koroonakriis, sõda Ukrainas ja valitsemisalade suurenenud koormus seoses vajadusega leida riigieelarvest kokkuhoiukohti. Rahandusministeerium on viidanud, et rahutu eelarveargipäev on jätnud vähem võimalusi tegevuspõhist eelarvestamist toetada ja juurutada, kuid üldiselt on ministeeriumi hinnangul olnud TERE areng plaanipärane. Rahandusministeeriumi kinnitusel aitavad riigieelarve kulude eesmärgipärasusele ja riigi efektiivsuse tõstmisele kaasa ka riigieelarve revisjoni ning tõhustamiskavade algatused.

89. Teisalt on ka Rahandusministeerium nentunud, et riigi tellimus ja tugi tegevuspõhisele eelarvestamisele riigiasutustes saaks olla palju tugevam ja selgem. Nii nagu peaksid selgemad olema ka osapoolte, sh valitsustasandi puutumus, ülesanded ning vastutus.

„Puudub ka riigiülene ootus asutuste arenguks, küpsustaseme tõstmiseks ning seda ei toeta ka tänane regulatsioon. Riigieelarve seaduse väljatöötamise käigus kaardistas töörühm, et regulatsioonis puudub vastutuse kirjeldus juhtide, organisatsioonide, ministeeriumide tasandil tulemuste elluviimiseks, mõõtmiseks või hindamiseks. Kogu tegevuspõhise eelarvestamisega seonduv on kirjeldatud riigieelarve seaduses või selle määrustes, kuid näiteks vabariigi valitsuse seadust ei ole rollide või vastutuse osas täiendatud.“

– Rahandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul seatud eesmärgid ei ole praktikas saavutatud. Vaja on muudatusi

**TERE ei saa olla
teekond, mida pole
võimalik jälgida ega
hinnata**

90. Riigikontroll ei nõustu Rahandusministeeriumi hoiakuga, et tegevuspõhise eelarvestamise rakendamine on teekond, millel pole lõppu ega vahejaamu, mille kaudu rajal püsimit ja edasilikumist hinnata.

Riigieelarve revisjon – valitsuse 2023. aastal heaks kiidetud plaan, mille eesmärk on hinnata riigieelarve raha tõhusat kasutust. Revisjon jaguneb kolmeks töösuunaks: 1) nullbaasilise eelarve algatus; 2) horisontaalsete tõhustamiskavade algatus; 3) hindamiste algatus.

Allikas: [Rahandusministeeriumi riigieelarve revisjoni veebileht](#)

91. Ka riigieelarve revisjoni, nullbaasilise eelarve reformi, tõhustamiskavade ning hindamiste edukaks rakendamiseks on vaja põhimõtteliselt samu tegureid mis tegevuspõhise eelarvestamise juurutamiseks: Rahandusministeeriumi tugevat koordineerimist ja ministeeriumide ning valitsuse huvi, suutlikkust ja oskust neid initsiatiive ellu viia, sh võimekust analüüsida ja seostada raha kasutamist enda seniste või oodatavate tulemustega. Kui see huvi või oskus on vähene, siis on risk, et kõik need projektid jäävad ikkagi mehaaniliseks. Samuti on oht, et kärbetega tehakse mõnele valdkonnale või asutusele liiga. Või ei tagata rahastust seal, kus sellel oleks kõige suurem soovitud mõju.

92. Riigikontrollile nähtub, et tegevuspõhise eelarvestamise reformiga on jõutud segadust tekitavasse olukorda, kus

- valitsemisalad on hõivatud eelarvestamise formaalsete nõuete ja Rahandusministeeriumi esitatud vormide täitmisega, kuid juhtimisel lähtuvad traditsioonilisest kulupõhisest vaatest;
- Rahandusministeerium on ennast eelarve sisulisest ettevalmistamisest taandanud ning muutunud eelarveprotsessi tehniliseks teenindajaks, kes koondab ministeeriumide eelarve- taotlused ja esitab valitsusele. Sellega on loobutud ühest etapist või tasandist, kus saaks riigieelarve kulude vajalikkust hinnata;
- Vabariigi Valitsus tegevuspõhist infot ei tarbi, otsuseid arutatakse ja tehakse traditsioonilisel viisil;
- Riigikogu on riigieelarve sisulisest arutamisest ja otsustamisest taandatud, sest näib, et praeguses formaadis riigieelarve üle ta arutleda ning muudatusettepanekuid sinna formaati teha üldiselt ei saa või ei oska. Arusaadavat ja selgesõnaliselt liigendatud eelarvevaadet, mille üle Riigikogu saaks sisukalt otsustada, iga-aastases riigieelarve seaduses ei ole.

TERE erinev mõistmine ja rakendamine valitsemisalades võib pärssida kaalutletud eelarveotsuste tegemist

93. Kokkuvõtvalt nähtub Riigikontrollile, et tegevuspõhise eelarvestamise rakendamisega seotud probleemidele pandi osaliselt alus juba aastaid tagasi, kui eelarvereformi juurutamine jäeti suuresti valitsemisalade hooleks ja suvaks. Ministeeriumid mõistavad ja rakendavad tegevuspõhist eelarvestamist erinevalt ja see ei toeta kaalutletud ning sarnasele infole tuginevate (riigiüleste) riigieelarve otsuste tegemist.

Riigieelarve koostamine senisel isevooluteel jätkuda ei tohiks – kolm mõttekohta muutusteks

94. Riigikontrolli arvates tuleks ausalt ja realistlikult hinnata, kas ja millisel kujul TERE rakendada oskame ja suudame. Samamoodi jätkata pole mõistlik.

95. Tegevuspõhise eelarvestamise eesmärgid ei ole iseenesest valed: riigi rahakasutus peab olema eesmärgipärane, jälgitav, riigiasutuste efektiivsust motiveeriv ning avalikkust tulemustest teavitav.

96. Paraku aga ei ole rohkem kui viie rakendusaastaga tegevuspõhine eelarvestamine tegelikult käivitunud ja selle eesmärgid saavutatud. Riigi rahakasutuse kaalutletud juhtimiseks tuleb teha muudatusi riigieelarve koostamise ja kasutamise reeglites, viisis ning osapoolte rollides.

Riigikogul oleks tarvilik uuesti mõtestada ja otsustada, millist infot ta riigieelarve üle arutamiseks vajab ja millisest põhimõttest lähtudes ning millises detailsuses rahakasutuse limiidid valitsusele edaspidi kehtestab

97. Riigieelarve heakskiitmisega annab Riigikogu Vabariigi Valitsusele volituse teha riigieelarves esitatud mahus ja otstarbel ühe eelarveaasta jooksul kulutusi. Parlament annab loa raha kasutada, kuid ühtlasi kontrollib sellega valitsuse tegevust ja seab sellele piirid (millele ja kui palju võib raha kulutada). Oma õiguste ja kohustuste täitmiseks peab Riigikogu saama neid piire ehk riigi rahakasutust talle sobival viisil juhtida ja nende üle otsustada.

Riigieelarve peaks parlamendil võimaldama valitsuse tegevust suunata ning tulemuslikkust hinnata

98. Riigikontrolli hinnangul oleks Riigikogul vajalik otsustada, kas ta soovib riigieelarvega juhtida ja kinnitada näiteks täidesaatva võimu investeringuid, tegevuskulusid, toetusi ning millises detailsuses/struktuuris; täidesaatva võimu kulusid näiteks tegevuste, programmide, tulemusvaldkondade või muus lõikes; või mõlemat eelnimetatut vastavalt sellele, milline lähenemine on rahastamise objektist lähtudes asjakohasem. Samuti, kas parlament võib vajada hooba, millega juhtida tervikuna näiteks riigi palgafondi või kinnisvarakulusid.

Riigikogul on soovi korral võimalik juhtida nii valdkonnaeelarveid kui ka palgakulusid

99. Riigi juhtimisinstrumentina toimiva – arusaadava ja eesmärgipärase – riigieelarve koostamiseks ei pea traditsioonilist eelarvestamist ja tegevuspõhisust vastandama. Näiteks võib Riigikogu soovida riigieelarves otsustada samaaegselt mingi tulemusvaldkonna või programmi üldrahastust ning selle sees valdkonna tegevuskulusid. Näiteks siseturvalisuse valdkond ja politseinike või päästetöötajate palgad, haridusvaldkond ja õpetajate palgad. Tegevuspõhine lähenemine on sobiv juhtudel, kus on tegelikult oskus ja võime tulemusi hinnata ja mõistlikult juhtida ning traditsiooniline lähenemine olukordades, kus oskust ja võimet (veel) ei ole.

100. Riigikontroll leiab, et lähtuvalt Riigikogu otsusest, millisel kujul ja detailsuses soovib ta anda valitsusele raha kasutamiseks volituse, peaks üle vaatama ja kohandama ka selle, kuidas ning millise info põhjal koostatakse eelarvetaotlused valitsemisalades, räägitakse läbi Rahandusministeeriumiga ning otsustatakse riigieelarve eelnõu valitsustasandil.

Mida tuleks Riigikontrolli hinnangul arutada ja otsustada?

101. Riigikontroll leiab, et

- Riigikogul tuleks uuesti läbi arutada ja otsustada riigieelarve ülesehitus ehk see, millisel kujul ja detailsuses antakse volitus riigieelarve raha kasutada; samuti see, millist informatsiooni ja millises detailsuses vajab Riigikogu riigieelarve seletuskirjas;

- Rahandusministeerium peaks koostöös valitsemisaladega täpsustama riigieelarve kuluridade nimetusi selliselt, et need annaksid võimalikult eluliselt edasi tehtavate kulude eesmärki ja sisu;
- Rahandusministeeriumil tuleks koostöös valitsemisaladega kindlustada, et riigieelarve kuluread on riigieelarve seaduse seletuskirjas võimalikult kompaktselt ja terviklikult lahti kirjutatud, tagatud on kavandatavate kulude võrreldavus eelmiste aastatega ning informatsioon oleks õige ja vigadeta. Välistada tuleb seletuskirja struktuuri ja detailsuse valitsemisaladevahelised erinevused.

102. Võimalike muudatuste tegemisel riigieelarve ja seletuskirja ülesehitusse tuleks vaadata neid koos nelja aasta perioodi katva riigi eelarvestrateegia eesmärgi, struktuuri ja sisuga.

Riigieelarve koostamisel tuleks lähtuda Riigikogu uuest otsusest ning valitsus peaks vastavat eelarveinfot ministeeriumidelt ka päriselt nõudma ja kasutama

103. Kui riigieelarve ja sellega seotud dokumentide formaadi on Riigikogu ning valitsus kokku leppinud ja Riigikogu otsustanud, peaks Riigikontrolli hinnangul üle vaatama ka meetodika/viisi, kuidas riigieelarvesse jõudvad summad (valitsemisala, programmi tegevuse, tegevuskulude, investeeringute vm eelarvelimiit) ministeeriumide, valitsuse ning Riigikogu koostöös kujundatakse.

Ministeeriumidele, valitsusele ja Riigikogule peaks olema ühtviisi selge, millisest infost lähtudes tehakse eelarvevalikud

Mida tuleks Riigikontrolli hinnangul arutada ja otsustada?

104. Sõltumata sellest, milline on Riigikogu soovitud riigieelarve ülesehitus, on oluline, et riigieelarve koostamise mängureeglid oleksid kõigile osapooltele – valitsemisaladele, Rahandusministeeriumile, valitsusele ja parlamendile – ühtviisi selged ja rakendatud. Vastasel juhul kulutab riik aega ja raha info kogumisele ja süsteemide ülalpidamisele, mida riigieelarve tegemisel kasutatakse vähe või üldse mitte.

105. Riigikontroll leiab, et

- Riigikogul ja Vabariigi Valitsusel oleks tarvis võimalikult täpselt leppida kokku teave, mida nad riigieelarve otsuste tegemisel vajavad. See määrab omakorda, kuidas valitsemisalad koostavad oma eelarvetaotluse, seda põhjendavad ning Rahandusministeeriumiga läbi räägivad;
- kui riigieelarve koostamise viisis, kasutatavas infos ning rahakasutamise volituse detailsuses (riigieelarves) on kokku lepitud, tuleb kokkuleppe elluviimist Rahandusministeeriumi ja valitsemisalade koostöös igati toetada ning valitsusel nõuda.

Rahandusministeerium peaks tagasi võtma riigieelarve kulude nõudliku analüüsija ülesande ning toetama valitsemisalasid vajalike infosüsteemide ja juhenditega

106. Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu otsused ehk riigieelarve eelnõu valmistab ette Rahandusministeerium ning see peaks toimuma võimalikult vähese käsitsi töö tingimustes ja valitsuse tellitud teavet arvestades.

107. Rahandusministeerium eelarvepoliitika üldkoordinaatorina ei saa kogu vastutust suunata valitsemisaladele ja valitsusele, vaid peab ka ise hea seisma selle eest, et riigi kulutuste kokkuvõid keerulistel lähiaastatel toimuks juhitult. Otsuste alternatiive ning mõjusid tuleb sisuliselt kaaluda ja riigiasutuste efektiivsuspingutusi motiveerida, mitte koefitsiendikärbetega karistada.

108. Riigi efektiivne ja mõjus rahakasutus eeldab Riigikogult ja valitsuselt kommunikatsioonist, millist teavet nad eelarvevalikute tegemiseks vajavad, ning Rahandusministeeriumilt ja valitsemisaladelt võimekust seda analüüsi ja infot pakkuda.

109. Oluliselt peab kasvama ministeeriumide suutlikkus seostada valitsemisala eesmärgid, tegevusi, tulemusi ning kasutatud ja kasutamata raha. Seejuures peab ausalt hindama, kui kaugelt ja analüütiliselt on ühiskonnas toimuvate muutuste ja riigieelarve kasutamise mõistmisel üldse võimalik minna ning milliseid mõõdikuid on edusammude hindamiseks ja rahastamisotsuste tegemiseks sobiv kasutada.

110. Selge on, et riigieelarve valikute sisuliseks läbimõtlemiseks, põhjendamiseks ja valimiseks jääb seda rohkem mahti, mida selgemad on valitsemisalade jaoks riigieelarve n-ö tehnilised küsimused ja mida vähem on protsessis käsitsi tehnilist tööd.

111. Riigikontroll leiab, et

- Rahandusministeeriumil tuleb koostöös valitsemisaladega rakendada infotehnoloogilisi võimalusi, et vähendada käsitsi tehnilise töö mahtu riigieelarve planeerimisel, kasutamisel ning tulemustest aruandmisel, sh andmevahetuses Rahandusministeeriumiga;
- Rahandusministeerium peaks koostöös valitsemisaladega selgitama välja, millised on kulumudelite ülesehitamise ja haldamise parimad praktikad. Tuleb rääkida valitsemisaladega läbi ja kindlustada, et asutused ei jagaks oma kulusid (üldkulud, tugitegevuste kulud) ega liigitaks teenuseid (otsesed ja kaudsed teenused) põhjendamatu erineva metoodika alusel. Seeläbi saab parandada valitsemisalade info võrreldavust ning kasutatavust riigieelarve koostamisel;

Mida tuleks Riigikontrolli hinnangul arutada ja otsustada?

- Rahandusministeeriumil tuleks koostöös valitsemisaladega selgitada välja, mil viisil on võimalik ja mõistlik kasutada riigieelarve tegemisel tegevusinfot ja/või tulemusinfot, sh tulemusaruandeid, ning kuidas ühtlustada ja tõsta valitsemisalade suutlikkust seostada oma eesmärged, tulemusi ja rahakasutust. Rakendada teadmist ja abinõusid, lähtudes Riigikogu otsusest, kuidas riigieelarvet üles ehitatakse ning kuluvalikuid tehakse;
- Rahandusministeerium peaks analüüsima valitsemisalade lisaeelarvete kõrval ka nende baaseelarveid ja taotlusi, et tuua tagasi filter ehk tasand, mis aitaks esitada kriitilisi küsimusi valitsemisalade kuluvajaduste kohta ning teha argumenteeritud ettepanekuid Vabariigi Valitsusele.