

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ärikorralduse instituut

Helen Veski

**TEGEVUSPÕHISE EELARVE MÕJU RIIGIEELARVE
LÄBIPAISTVUSELE**

Magistritöö

Õppekava Ärirahandus ja majandusarvestus, peeriala majandusarvestus

Juhendaja: Tarmo Kadak, PhD

Kaasjuhendaja: Angela Onno, MA

Tallinn 2020

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 12 476 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Helen Veski

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 183174TARM

Üliõpilase e-posti aadress: helen_veski11@hotmail.com

Juhendaja Tarmo Kadak, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaasjuhendaja Angela Onno, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS	6
1. TEGEVUSPÕHINE EELARVE	9
1.1. Tegevuspõhise eelarvestamise kontseptsioon	9
1.1.1 Tegevuspõhise eelarvestamise eelised.....	12
1.1.2 Tegevuspõhise eelarvestamise puudused	13
1.1.3 Riigieelarve reform Eestis	15
1.2. Riigieelarve läbipaistvus	17
1.3 Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri ning Riigikogu roll	19
1.4. Teiste riikide kogemused.....	22
1.4.1 Ameerika Ühendriigid.....	23
1.4.2 Austraalia.....	24
1.4.3 Holland	25
2. 2020. AASTA RIIGIEELARVE LÄBIPAISTVUSE ANALÜÜS	27
2.1. 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja analüüs	27
2.1.1 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja analüüs Sotsiaalministeeriumi valitsemisala näitel	28
2.1.2 Teiste valitsemisalade eelarvete analüüsi tulemused.....	34
2.2. Riigikogu liikmete küsitlemise tulemused	37
2.3 Rahandusministeeriumi prioriteedid ja lahendused.....	46
KOKKUVÕTE	48
SUMMARY	51
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	54
LISAD	57
Lisa 1. Küsimustik Riigikogu liikmetele.....	57
Lisa 2. Vastajate poliitiline kuuluvus, kogemus Riigikogus ja küsimuse 1 vastused	63
Lisa 3. Küsimuste 2 kuni 14 vastuste aritmeetilised keskmised.....	64
Lisa 4. Küsimuse number 12 vastused	65
Lisa 5. Küsimuse number 15 vastused	66
Lisa 6. Küsimuste number 16 ja 17 vastused	67
Lisa 7. Küsimuse 19 vastuste aritmeetilised keskmised.....	68

Lisa 8. Küsimuse number 19 avatud lahtri vastused	69
Lisa 9. Küsimuse number 18 vastused	70
Lisa 10. Küsimuse number 20 vastused	71
Lisa 11. Küsimuse number 21 vastused	72
Lisa 12. Küsimuse number 22 vastused	73
Lisa 13. Küsimuste number 23 ja 24 vastused	74
Lisa 14. Rahandusministeeriumi vastused	75
Lisa 15. Lihtlitsents	77

LÜHIKOKKUVÕTE

2020. aastal on Eesti Vabariigi riigieelarve esimest korda täies mahus tegevuspõhine. Riigieelarves seotakse kulud eesmärkidega, seatakse tegevustele mõõdikud ning hakatakse koguma avalike teenuste kohta tulemusinformatsiooni, mille tagajärjel on võimalik nende efektiivsust tõsta. Enne tegevuspõhist eelarvestamist oli eelarve formaadi ülesehitus kululiikide lõikes ehk eelarves kirjeldati rahastatavate tegevuste sisu. Töö eesmärk on välja selgitada, kas tegevuspõhise eelarve formaat mõjutab eelarve läbipaistvust selliselt, et riigieelarves ei ole enam aru saada, millele valitsus raha kulutab. Samuti on eesmärk selgitada, millised on võimalused riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks. Esimese hüpoteesi järgi ei ole 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas olulised eelarveread selgitatud, mistõttu puudub ülevaade rahastatavate tegevuste sisust. Teise hüpoteesi järgi on riigieelarve läbipaistvuse vähenemine tingitud tegevuspõhise eelarve formaadist. Töös tõstatatakse uurimisküsimus: kas ja milliseid võimalusi leidub riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks. Hüpoteeside kinnitamiseks või tagasi lükkamiseks analüüsib töö autor 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja Sotsiaalministeeriumi näitel ja küsitleb Riigikogu liikmeid.

Mõlemad töös püstitatud hüpoteesid leiavad kinnitust. Seletuskirja analüüsimise ja Riigikogu liikmete küsitlemise tulemusena selgub, et 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ei ole olulised eelarveread selgitatud, mistõttu puudub ülevaade rahastatavate tegevuste sisu kohta. Tegevuspõhise eelarvestamisega kaasnes uue riigieelarve formaadi kasutuselevõtt, mille tulemusena riigieelarve läbipaistvus vähenes. Eelarve formaadi muutmise tagajärjel on kulud ja investeeringud selgitamata ning puudub võrdlusinfo eelneva aastaga. Riigikogu liikmete hinnangul on endiselt oluline seletuskirjas detailselt kirjeldada, millele ja kui suures ulatuses kulutatakse. Põhilised ettepanekud riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks on töötada välja IT-lahendus Riigikogu liikmete jaoks ning tagada, et seletuskirjas on rahastatavate tegevuste sisu selgitatud ja andmed on eelneva aastaga võrreldavad.

Võtmesõnad: riigieelarve, riigieelarve seaduse seletuskiri, tegevuspõhine eelarve, läbipaistvus, Riigikogu

SISSEJUHATUS

Magistritöö teema on aktuaalne, sest alates 2020. aastast on riigieelarve täies mahus tegevuspõhine ehk eelarve formaat on võrreldes varasemaga märgatavalt muutunud. Tegevuspõhises eelarve formaadis ei ole eelarveread kajastatud enam kululiikide lõikes. Selle asemel kirjeldatakse, kuidas kulud ja investeeringud panustavad riigi eesmärkide saavutamisse. Muutuse tulemusena on eelarve jaotatud ministrite juhitud programmideks. Reformi tulemusena on eeldatavalt parem jälgida, kas raha kulub sinna, kus seda on kõige rohkem vaja, ning aitab riigil tuvastada dubleerivad tegevused ning teenused. 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri on lehekülgede arvult pikem kui varemased seletuskirjad, seega sisaldab rohkem informatsiooni. Samas on 2020. aasta tegevuspõhise riigieelarve seaduse ning selle seletuskirja kohta palju kriitikat, eriti läbipaistvuse teemal. Ka Riigikontroll on mitmel korral rõhutanud, et riigieelarve seletuskirja mõistmine on oluline ja on varasemalt kritiseerinud seletuskirja kvaliteeti. Aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri on lugejale, sh Riigikogule kui seaduse vastuvõtjale, abiks eelarve sisust aru saamisel, mistõttu antakse magistritöös eelarve läbipaistvusele hinnang seletuskirja läbipaistvuse kaudu. 2020. aasta tegevuspõhise riigieelarve seaduse eelnõu menetlemisel arvasid mitmed Riigikogu liikmed, et eelarve läbipaistvusega on probleeme. Töö eesmärk on esiteks välja selgitada, kas tegevuspõhise eelarve formaat mõjutab eelarve läbipaistvust selliselt, et riigieelarves ei ole enam aru saada, millele valitsus raha kulutab. Teiseks on eesmärk selgitada, millised on võimalused riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks. Hüpoteesid kõlavad järgmiselt:

1. 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ei ole olulised eelarveread selgitatud, mistõttu puudub ülevaade rahastatavate tegevuste sisust.
2. riigieelarve läbipaistvuse vähenemine on tingitud tegevuspõhise eelarve formaadi kasutusele võtmisest.

Töös esitatakse järgmine uurimisküsimus: kas ja milliseid võimalusi leidub riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks? Riigieelarve läbipaistvuse all mõeldakse töös seda, et on aru saada, millest eelarve summad koosnevad ehk rahastatavate tegevuste sisu on seletuskirjas kirjeldatud ja kõik olulised eelarveread ja olulised muutused on seletatud.

Esimese hüpoteesi kinnitamiseks või tagasi lükkamiseks analüüsib töö autor Sotsiaalministeeriumi valitsemisala näitel 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja ning hindab, kas olulised eelarveread on selgitatud, olulised muutused põhjendatud ning ega seletuskirja ei ole koormatud liiga detailselt ebaoluliste summade sisu selgitamisega. Analüüs tehakse Sotsiaalministeeriumi valitsemisala näitel, sest valitsemisala eelarve moodustab riigieelarvest suurima osa ning tegevuspõhisele eelarvele mindi üle 2018. aastal, seega kogemus on eeldatavasti olemas. Kuigi seaduse seletuskiri ei ole õigusakt, on selle eesmärk anda riigieelarvest detailne ülevaade ning kirjeldada planeeritud kulusid ja investeeringuid, mistõttu analüüsib töö autor seletuskirja mitte riigieelarve seadust. Sealjuures toob töö autor näiteid ka teiste valitsemisalade eelarvetest, kus läbipaistvust saab parandada. Töö autor analüüsib seletuskirja, mis oli koostatud eelnõu algatamise ajal, sest seda versiooni lugesid Riigikogu liikmed seaduse muudatusettepanekute tegemiseks ja vastu võtmiseks. Lisaks seletuskirja analüüsile saadetakse esimese hüpoteesi kinnitamiseks või tagasi lükkamiseks Riigikogu liikmetele küsimustik, kus palutakse riigieelarve seaduse seletuskirja läbipaistvust hinnata ja tuua näiteid läbipaistvuse vähenemisest. Teise hüpoteesi kinnitamiseks või tagasi lükkamiseks uurib töö autor küsimustiku abiga, kas Riigikogu liikmete hinnangul on riigieelarve läbipaistvus võrreldes eelmiste aastatega vähenenud ja kas läbipaistvuse vähenemine on seotud tegevuspõhise eelarve formaadiga. Küsitluse tulemusena on võimalik saada vastus ka uurimisküsimusele, sest küsitluse raames uurib töö autor, kas Riigikogu liikmetel on ettepanekuid läbipaistvuse suurendamiseks. Samuti küsitakse Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonnast, millised on Rahandusministeeriumi väljapakutavad lahendused ja ettepanekud.

Töö esimeses teoreetilises osas kirjeldab autor, mis on tegevuspõhine eelarve ja milline on selle formaat, mis on selle positiivsed ja negatiivsed küljed ning kirjeldab tegevuspõhisele eelarvele ülemineku reformi Eestis. Töö teises teoreetilises osas täpsustatakse, mida peab töö autor silmas eelarve läbipaistvuse all, miks on vajalik riigieelarve seletuskiri ja kuidas riigieelarve läbipaistvus mõjutab Riigikogu otsustusõigust. Lisaks kirjeldatakse Ameerika Ühendriikide, Austraalia ja Hollandi pikaajalisi kogemusi tegevuspõhisel eelarvestamisel.

Magistritöö tulemused on abiks 2021. aasta riigieelarve koostajatele. Kuivõrd ministeeriumid koostavad programme, kuid eelarve paneb kokku Rahandusministeerium, siis Rahandusministeerium projekti eestvedajana saab kasutada töö tulemusi riigieelarve läbipaistvuse tagamiseks.

Kuna Eestil ei ole tegevuspõhise eelarvestamisega pikaajalisi kogemusi, on selles valdkonnas Eestis tehtud vähe uurimistöid. 2019. aastal kaitses Tallinna Tehnikaülikooli tudeng magistr töö „Tegevuspõhisele eelarvele üleminek Keskkonnaministeriumis”, mille eesmärk oli selgitada välja tegevuspõhisele riigieelarvele ülemineku protsesside probleemkohad. Töö ei käsitlenud eelarve programmide ja formaadi analüüsi ja sel ajal ei olnud võimalik analüüsida riigieelarvet, mis on täies mahus tegevuspõhine (riigieelarve on täielikult tegevuspõhine alates 2020. aastast). Kaitstud magistr töö jõi järel dusele, et valmistumine tegevuspõhiseks eelarveks valmistab raskusi. Põhjuseks, et puudus kindel tegutsemisraamistik ja Rahandusministerium ei jaganud juhendmaterjale. Kuivõrd Keskkonnaministeriumi valitsemisala näitel võis öelda, et tegevuspõhisele eelarvele üleminek oli probleemne, siis tasub järgmisena uurida, kas saavutatud tulemus mõjutab riigieelarve läbipaistvust.

Töös ei analüüsita, kas tegevuspõhine eelarvestamine on mõjutanud eelarveotsuste tegemist ja toonud kaasa raha ümberjaotamist ebaefektiivsematele tegevustele efektiivsematele. Seda on võimalik analüüsida mõne aasta möödudes pärast tegevuspõhise eelarve kasutusele võtmist, mil järel duste tegemine osutub kogutud tulemusinformatsiooni põhjal võimalikuks.

1. TEGEVUSPÕHINE EELARVE

Ootused avaliku sektori asutuste efektiivsele toimimisele ja säästlikule rahakasutusele on suuremad kui erasektorile, kuivõrd kasutatav ressurss on maksumaksja raha. Maksumaksja ootab, et valitsus suudab pakkuda teenuseid, mis tema elukvaliteeti parandavad ning valitsus muutub maksumaksja silmis selle eest vastutavaks. Teadmaks, kas riik kasutab raha efektiivselt ja säästlikult, soovib maksumaksja selget, arusaadavat ja läbipaistvat informatsiooni eelarve kohta. (Buss et al. 2008, 3) Üks võimalus teenuste tõhustamiseks ja maksumaksja raha efektiivsemaks kasutamiseks on eelarves otsuste tegemine tulemusteabe põhjal ehk tegevuspõhise eelarve põhimõtete abil. Tegevuspõhine eelarve kasutab tulemusinformatsiooni, milles tulemuseesmärgid ja programmid kiidab heaks parlament, kuid sisendite üle on otsustusõigus valitsusel (Riigikontroll 2008, 7). Tegevuspõhise eelarvestamise juures on oluline, et ka rahvaesindajad ehk parlamendi liikmed saavad aru eelarve rahastatavate tegevuste sisust ja mõistavad, kuidas need panustavad tulemuste saavutamisse, et seejärel piisava informatsiooni olemasolul eelarve Riigikogus heaks kiita. Tegevuspõhise eelarvestamise kontseptsioon põhineb tegevuspõhisel kuluarvestusel, mida tutvustasid esimesena Robin Cooper ja Robert Kaplan 1988. aastal (Baird 2007, 551).

1.1. Tegevuspõhise eelarvestamise kontseptsioon

Oma 1992. aasta teadusartiklis selgitasid Kaplan ja Cooper, et suuremate kasumite teenimiseks peab juhtkond kasutama olemasolevat tootmisvõimsust paremini või vähendama kasututele protsessidele kuluvat ressursi (Cooper, Kaplan 1992, 12). Kuigi avaliku sektori eesmärk ei ole kasumi maksimeerimine, on ressursside efektiivne kasutamine siiski oluline. Tegevuspõhine eelarve on paljudes riikides eri vormidega olnud kasutusel juba pikka aega, kuid muutus arenenud maades taaskord populaarseks 1990ndatel. Reformi järele nähti vajadust, sest avaliku sektori tulemused olid oodatust kehvemad. (Brumby, Robinson 2005, 3) Motivatsioon eelarvereformide tegemiseks tekib tavaliselt siis, kui on vajadus avaliku sektori kulusid kärpida, leiab aset finantskriis või vahetub valitsus. Tegevuspõhise eelarve reform on mitmes riigis olnud ainult üks osa laiapõhjalisest riigireformist, millega soovitakse avaliku sektori tulemusi parandada.

(Curristine 2007, 24) Põhilised tegevuspõhise eelarvestamise eesmärgid avalikus sektoris on järgmised (Ibid., 11):

- valitsus pöörab rohkem tähelepanu tulemustele;
- tekib parem ülevaade valitsuse eesmärkidest ja prioriteetidest ning kuidas eri programmid eesmärke aitavad saavutada;
- planeerimisprotsessi tähtsustamine ning võtmeisikutele informatsiooni edastamine selle kohta, missugused tegevused on efektiivsed ja millised mitte;
- läbipaistvuse suurendamine, sest nii parlamendile kui ka avalikkusele pakutakse rohkem informatsiooni;
- programmide juhtimise paremaks ja efektiivsemaks muutmine.

Reformi alustamisel peavad riigid mõne eesmärgi saavutamist üldjuhul tähtsamaks kui teisi eesmärke. Näiteks alustatakse reformiga, soovides eelkõige parandada avalike teenuste kvaliteeti ja efektiivsust. Mõni teine peab tähtsamaks poliitikute vastutustunde suurendamist ning kolmandad seavad esmatähtsaks eelarve kulud ja tahavad kontrollida tulemuste saavutamist. (Ibid., 25)

Tulemusinformatsiooni kasutamine eelarves võib olla nõ kitsa või laia definitsiooniga. Laia definitsiooni järgi lisatakse eelarvesse küll tulemusinformatsioon, aga see ei mõjuta eelarveotsuseid. Kitsama definitsiooni järgi (inglise keeles mõiste *direct/formula performance budgeting*) on tulemusinformatsioonil otsene mõju eelarve kulude jaotamisele ehk oluline on tulemuste sidumine kuludega. Vahepealne võimalus on tulemusinformatsiooni kasutamine eelarveotsuste tegemisel (inglise keeles mõiste *performance-informed budgeting*), aga tulemused on kõigest informatsiooniks mitte eelarvesummade suuruse määramiseks. (Raudla 2013, 3) Euroopa Parlamendi tööpaberi järgi on Eestis 2020. aastal kasutusele võetud eelarveformaad tulemustest informeeritud eelarve (*performance-informed budgeting*) (Aligning...2019, 10). See tähendab, et tulemusinformatsiooni eelarveotsuste tegemiseks küll kasutatakse, aga see ei määra rangelt järgmiste eelarvete kulutuste taset. Ühte konkreetset ja õiget tegevuspõhise eelarvestamise mudelit kõikidele riikidele ei ole leitud, vaid kasutatakse eri variatsioone (Curristine 2007, 22). Näiteks, kitsama definitsiooni tegevuspõhine eelarvestamine on mõnedes riikides kasutusel vaid konkreetsetes valdkondades nagu haridus ja tervishoid. Nendes valdkondades on kõige lihtsam ja loogilisem seostada rahastus ja tulemused. (Ibid., 46) On eeldatud, et tegevuspõhine eelarvestamine õnnestub seda paremini, mida tugevamalt on tulemused seotud eelarveeraldiste kujunemisega, sest alles nii hakatakse tulemusinformatsiooni tõsiselt võtma. Samas võib see olla

ka takistuseks, sest asutused hakkavad tulemusinformatsiooni nägema pigem ohuna kui võimalusena, kuivõrd saavutatud tulemustest sõltuvad edaspidi neile määratud eelarvesummad. (Beazley, Moynihan 2016, 27)

Maailmapanga avaldatud raamatus on järgmised nõuanded tegevuspõhise reformi alustamisel (Ibid., 36–37):

- Määrata kindlaks reformi eesmärgid ja ootused. Valitsuse tasandil peab leidma piisavalt aega, et jõuda järeldusele, miks on reform vajalik ja mis on selle positiivsed tulemused. Kui ootused on selged, tuleb analüüsida, kas reformiga kaasnevad väljakutsed ja investeeringud tasuvad end ära. Selles etapis tuleb arvestada, missugune on riigiasutuste tagasiside ja vastuvõtlikkus reformile.
- Veenduda, et riigis on võimekus tegevuspõhise eelarve kasutusele võtmiseks. Eelarve tuleb siduda programmidega ning kui programmijuhtide vastutus suureneb, tuleb veenduda asutuste sisekontrolli toimivuses. Ideaalis on enne tegevuspõhise eelarve kasutuselevõttu riigieelarve tekkepõhine, mis suudab eelarveaasta tegelikud kulud siduda eesmärkidega (vt selgitus tekkepõhise eelarvestamise kohta töös leheküljel 61).
- Tegevuspõhise reformi toetamine teiste reformidega. Tegevuspõhisele eelarvele üleminek ei tohiks olla eesmärk iseenesest, vaid osa laiemapõhjalisest arengust. See tähendab, et valitsus pooldab tulemustele orienteeritud mõtteviisi. Samuti tuleb veenduda, et riigis on olemas võimekus andmeid koguda ja tulemusinformatsiooni õigel ajal usaldusväärselt väljastada.
- Vältida informatsiooni üleküllust. Reformi alguses kipuvad riigid koostama eelarveid, kus on rohkelt programme, alamprogramme, tegevusi ja mõõdikuid. Kogenud tegevuspõhise eelarvestamisega riigid on õppinud, et kõige õigem on programmide hulka aja jooksul vähendada ning see lihtsustab ka programmi tulemuste analüüsimist.
- Võimekusse investeerimine. Tegevuspõhine eelarvestamine eeldab, et omandatakse uusi oskusi programmi ülesehitamisel, programmi mõõdikute seadmisel ja kuluarvestussüsteemi arendamisel.
- Vähesese võimekuse korral alustada järk-järgult. On soovitatud, et üks või mitu ministriumit osalevad pilootprojektis ehk tegevuspõhisele eelarvele ei lähe korraga üle kõik valitsemisalad. Alustada võib eelarve programmipõhiseks viimisega, millega ilmtingimata ei kaasne kulude sidumine tulemustega.

- Eristada valitsemisalade lähenemisviise. Tulemusmõõdikute seadmine mõnes valdkonnas on olulisem kui teistes ning kõigi puhul ei tasu kasutada samasugust lähenemist. Tegevuspõhine eelarvestamine on kõige kasulikum selliste tegevuste puhul, kus riik on teenusepakkuja, näiteks tervishoiu, alg- ja keskhariduse ning infrastruktuuri teenuste pakkumisel.
- Regulaarselt jälgida tulemusinformatsiooni.

Lisaks on Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) soovitanud tõhustada reformi juhtimist, tagada Rahandusministeeriumile koolitusi ja piisav ressursid andmete analüüsimiseks, samuti liita infosüsteemid tulemusinformatsiooni kogumiseks (Curristine 2007, 78).

Magistritöös kasutatakse mõisteid „sisend“, „väljund“ ja „tulemus“ ehk inglise keeles vastavalt *input*, *output*, *outcome*. Sisenditeks loetakse näiteks rahalisi ja inimressursse, mis jaotatakse programmidele ja asutustele. Sisendid on vajalikud konkreetsete tegevuste jaoks, mis toodavad väljundeid. Kui väljundid on efektiivsed, aitavad nad kaasa tulemuste saavutamisele. (Bouckaert et al. 2015, 21) Tervishoiu näite puhul võib väljundiks olla suurenenud kehaline aktiivsus või tervislikud toitumisharjumused ning selle tulemus on pikem eluiga (Riigikontroll 2008, 8).

1.1.1 Tegevuspõhise eelarvestamise eelised

Mitmete OECD riikide kogemuste põhjal saab rääkida tegevuspõhise eelarvestamise järgmistest kasudest. Reform eeldab, et valitsus määrab kindlaks eesmärgid ja kirjeldab, millised on oodatavad tulemused. Enamus OECD riikides esitatakse parlamendile eesmärkidest ja tulemustest ülevaade, mis muuhulgas aitab avalikkusel aru saada, kuidas konkreetsed programmi tegevused tulemuste saavutamisele kaasa aitavad. Mõõdikute ja sihttulemuste seadmisel on kasulik mõju, sest nende analüüsimise tulemusena hakatakse hindama, mis põhjusel programmi tegevused paranevad või halveneivad. (Curristine 2007, 59) Tegevuspõhine eelarvestamine on parandanud pikaajalist planeerimist. Seades fookuse tulevikku, on hakatud kulutusi tegema tulemuste saavutamiseks mitte seepärast, et selliseid kulutusi on aastaid tehtud ja on seetõttu ilmselt õigustatud. Reform on pannud ministeeriumid üle vaatama, kas pakutavad teenused on üldse vajalikud, millist probleemi need lahendavad ning kas teenuseid annab paremini disainida. (Ibid., 60)

Tegevuspõhine eelarve sobib teatud liiki eelarve formaadile paremini (Ibid., 40). Kasutusel on üldiselt kaks erinevat eelarve formaati. Üks neist on sisenditel baseeruv ehk kuludepõhine eelarve ning teine väljundipõhine ehk keskendutakse eesmärkide ja programmi tegevuste kirjeldamisele.

(Vatjanapukka 2005, 20) Tegevuspõhine eelarve sobib väljundipõhise formaadiga, sest võimaldab tulemusinformatsiooni eelarve kuludega siduda. Seega ei ole eelarves esmatähtis eelarveridade sisu selgitada, vaid kirjeldada, kuidas panustavad eelarvesummad eesmärkide saavutamisse. Kuludepõhine eelarve sisaldab eraldi ridadel näiteks tööjõukulusid, reisikulusid ja halduskulusid, mida on raske tulemustega seostada. (Curristine 2007, 40) Mõnedes riikides nagu Austraalias, Poolas, Hollandis ja Ameerika Ühendriikides on seadusandlik võim soovinud, et tulemusinformatsioon esitataks eelarves eraldi lisades. Sellisel juhul ei kao informatsioon kulude sisu kohta, mida peetakse eelarveotsuste tegemisel hädavajalikuks. (Beazley, Moynihan 2016, 12)

Tegevuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtt aitab avalikke teenuseid adekvaatsemalt hinnastada ning suurendada läbipaistvust, kui organisatsioonis selgitatakse välja olemasolevad teenused ja protsessid (Baird 2007, 552). On levinud, et reformi käigus jagatakse kõik riigi teenused programmidesse, mistõttu on tegevuspõhise eelarvega koos kasutatud ka mõistet programmpõhine eelarve (Diamond 2003, 3). Kuigi tegevuspõhise eelarve mudeleid on erinevaid, on enamasti kasutatud just programmpõhist lähenemist, sest see lihtsustab valitsuse prioriteetide seadmist ja seega suurendab ka poliitikute vastutustunnet (Brumby, Robinson 2005, 8). Inglise keelse mõiste *performance-based budgeting* asemel on kasutusel ka alternatiivsed variandid nagu *activity-based budgeting*, *outcomes-based budgeting* ja *results-based budgeting*. Kõigi eelnevate puhul on ühine, et tulemusinformatsioon integreeritakse eelarveprotsessi. (Caridad 2013, 33) Sealjuures on nende kõikide tulemustele orienteeritud eelarvestamise meetodite juures oluline, et poliitikakujundajal on võimalik tulemuste analüüsimisel teha eelarveotsuseid (Ibid., 34). Samas on uuringutes leitud, et poliitikud ei oska alati saadud tulemusinformatsiooni efektiivselt ära kasutada, vaid pigem on see olnud kasulik asutustes konkreetsetes osakondades (Ibid., 36). Tulemusinformatsiooni kasutamine annab tulemusi alles mõne aja möödudes, et saaks adekvaatselt programmide lõikes hinnata, millised tegevused on osutunud efektiivseteks ning millistelt tegevustelt tuleb raha ümber paigutada (Buss et al. 2008, 4).

1.1.2 Tegevuspõhise eelarvestamise puudused

Tegevuspõhise eelarvestamise eeliste kõrval on leitud palju puudusi. Kirjanduses on ühe puudusena välja toodud avalike teenistujate töömahu suurenemine, sest kaasneb vajadus andmeid analüüsida ja koostada rohkelt uut dokumentatsiooni, et põhjendada, miks tulemused on paranenud või halvenenud. Sealjuures ei osata pahatihti arvestada, kui palju aega läheb tulemuste korrektseks analüüsimiseks ja kas analüüsi võimekus on asutustes üldse olemas. (Vatjanapukka 2005, 39) Seega suureneb tegevuspõhise eelarvega kohustus toota juurde rohkem informatsiooni, kuid

kohustus see ka läbi töötada. Informatsiooni üleküllus võib tekitada olukorra, kus lugeja ei suuda enam eristada olulist ebaolulisest. Ministeeriumid on pidanud seda vastuoluliseks, kui poliitikud avaldavad soovi saada eelarves rohkem infot eri teemadel, kuid reageerivad negatiivselt, kui infot on liiga palju (Beazley, Moynihan 2016, 19). Info ülekülluse esinemisel tuleb uuesti hinnata, milline informatsioon eelarves on vajalik. Austraalias ja Hollandis on hakatud eelarve info ülekülluse tõttu eemaldama informatsiooni, mille esitamine ei anna lisandväärtust (De Jong et al. 2019, 300). Peab märkima, et töö autori arvates võib selline hindamine olla subjektiivne, sest võidakse eemaldada informatsiooni, mis on lugejale tähtis. Kuivõrd näide on toodud Austraalia ja Hollandi kohta, kellel mõlemal on pikaajaline kogemus tegevuspõhise eelarvestamisega, võib arvata, et eelarve koostajatel on tekkinud hea ülevaade lugeja ootustest esitatava info kohta.

Kaasneb oht, et andmetega soovitakse manipuleerida, et tulemusinformatsiooni sobivamaks muuta (Vatjanapukka 2005, 39). Tulemusinformatsiooniga manipuleerimine muutub probleemiks eriti siis, kui riigis on tulemustel otsene mõju eelarvesummade kujunemisele (nõ kitsa definitsiooniga eelarvestamine, mida on kirjeldatud töös leheküljel 10) (Raudla 2013, 14). Keskendudes liiga palju tulemusinformatsioonile, võib tekkida olukord, kus asutused ei mõtle enam oma tegevuste pikaajalistele mõjudele. Teades, et tegevustel on mõõdikud ning raha säilitamiseks on vaja tulemusi parandada, hakatakse keskenduma hoopis ebaolulisemale ja ajutisele tegevusele. Selle probleemi näitena on välja toodud politseinikud, kes hakkavad töötama kergesti lahendatavate kuritegude nimel ja jätavad kõrvale keerulisemad kaasused. (Ibid., 5)

On väär eeldada, et soovitud tulemuste saavutamata jätmisel peab alati konkreetselt tegevuselt raha ümber paigutama. Selle asemel tuleb hakata põhjalikult hindama, mis põhjustel programmi tegevused ebaõnnestusid, sest põhjuseid võib olla mitmeid. Näiteks võib programm olla halvasti juhitud, valitud on valed tulemusmõõdikud, sõnastatud need halvasti või esinevad muud probleemid, mida eelarve suurendamine või vähendamine ei lahendaks. (Buss et al. 2008, 52)

Üks peamine puudus tegevuspõhise eelarvestamise juures on ebaselgete ja abstraktsete mõõdikute määramine, mistõttu tulemusinformatsiooni ei ole võimalik hiljem efektiivselt kasutada (Vatjanapukka 2005, 39). Probleeme on leitud ka tegevuspõhise eelarve formaadi juures. Enamasti väheneb kuluartiklite arv eelarvepildis. (Raudla 2013, 12) Selle tagajärjel on parlamendil raske muudatusettepanekuid teha, kui pole kuluridu, mille vahel summasid ümber tõsta (Holm 2019). Eelarvest arusaamist võib raskendada ka eelarveformaadi muutmine, kui tahetakse tegevuspõhise eelarve eesmärgi ning tulemusi muuta, kuid selle tagajärjel ei ole andmed enam varasemate

perioodidega võrreldavad. Kui eelarves puudub võimalus võrrelda andmeid eelneva aastaga, väheneb kontroll eelarve üle ning kaob läbipaistvus. (Raudla 2013, 13)

On leitud, et eduka tegevuspõhise eelarve reformi eeldused on kolme teguri samaaegne esinemine: aktsepteerimine, õigusraamistik, võimekus. Reformi peavad aktsepteerima kõik huvirühmad ning nad peavad mõistma reformi vajalikkust ja aktsepteerima kaasnevaid kulusid. Tegevuspõhise eelarvega kaasnevad muudatused peavad kajastuma ka seadustes. Võimekuse all mõeldakse, et olemas on tööjõud, tehnoloogia ning vajalikud teadmised. (De Jong et al. 2019, 37) Üldjuhul on riikidel tegevuspõhise eelarve kasutusele võtmisel olemas võimekus ning seadustesse on vajalikud muudatused tehtud, kuid ebaõnnestutakse aktsepteerimises. Kui reform muutub liiga kulukaks ning ajamahukaks või on uus süsteem võõras, siis ei suudeta tegevuspõhist eelarvet aktsepteerida ning selle tulemusena reform ebaõnnestub. (Ibid., 38) Ebaeduka reformiga jätkamise tagajärgedeks on ametnike motivatsiooni ja parlamendiliikmete otsustusõiguse vähenemine, andmetega manipuleerimine tulemuste näilikuks saavutamiseks ja tulemusinformatsiooni kvaliteedi langus (Raudla 2013, 17).

Kuigi negatiivseid kogemusi tegevuspõhise eelarvestamise kasutamisel on leitud palju, on suudetud muuta poliitikute mõtteviisi, millega keskendutakse rohkem tulemuste saavutamisele, misjärel vastutustunne maksumaksja raha õiglase kasutamise ees suureneb (Vatjanapukka 2005, 50).

1.1.3 Riigieelarve reform Eestis

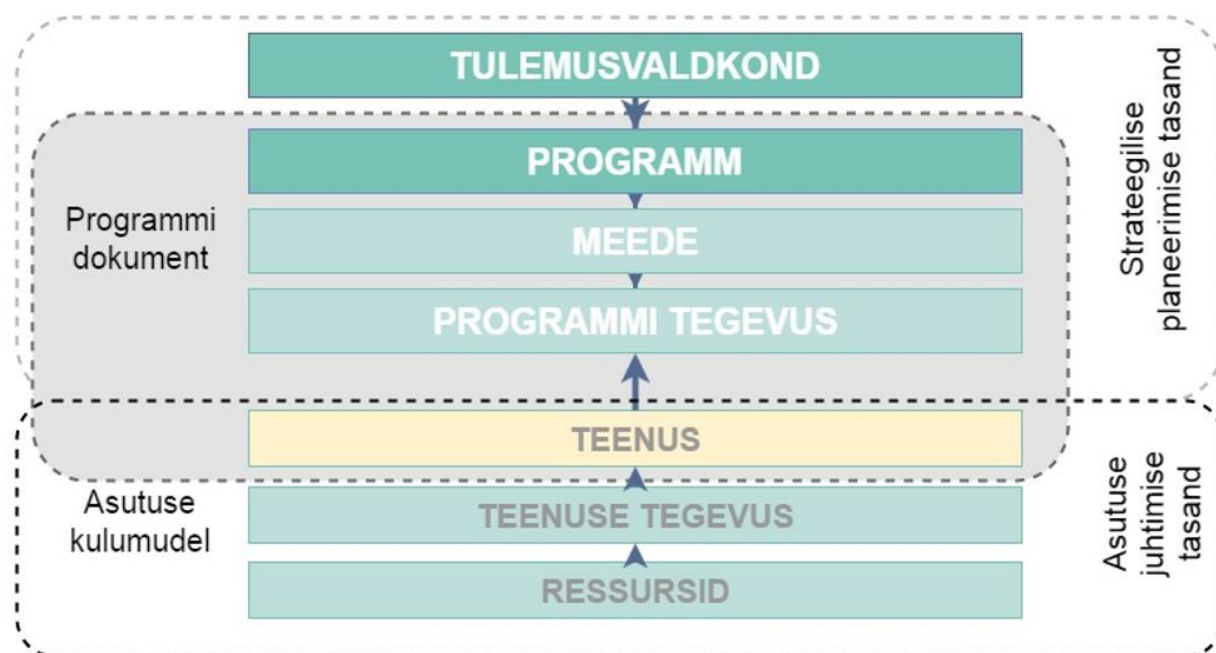
Tegevuspõhisele eelarvele üleminek on osa Eestis toimuvast riigireformist. Üleminekut toetab Euroopa Liit ühtekuuluvuspoliitika meetmete "Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine" ja "Avalike teenuste pakkumise arendamine" raames. Üheks riigireformi osaks oli ka riigieelarve tekkepõhiseks muutmine, mis saavutati 2017. aasta riigieelarvega. (Kirsipuu, Lipp 2019) Eesti on riigireformi tulemusena eelarvepoliitikas uuenduslik, sest arenduste tulemusel on võimalik seostada omavahel finantsjuhtimine tulemusjuhtimisega, samuti töötatakse välja kuluanalüüsi tarkvara ning aruandekeskond (Lipp, Tiitsu 2019).

Tulemusinformatsiooni on Eesti riigieelarves esitatud juba 2003. aastast, kuid varem on tegemist olnud kulude lõikes kirjeldatud eelarvega ehk sisu ei keskendunud programmi tegevuste kirjeldamisele. Esimest korda tegi Rahandusministeerium valitsuskabinetile ettepaneku minna üle tegevuspõhisele eelarveformaadile 2008. aastal, kuid reformi ei tahetud hakata sellisel kujul läbi

viima. (Raudla 2013, 2) Kuigi tulemusinformatsiooni on eelarves pikka aega juba esitatud, on hinnatud, et selle sidumine eelarveotsustega on probleemne ning harv (Beazley, Moynihan 2016, 59). Ka Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) on soovitanud Eestil tulemusi hakata mõõtma ja võtta kasutusele programmipõhine lähenemine (Ibid., 62).

Riigieelarve on esimest korda täies mahus tegevuspõhine aastal 2020, mil tegevuspõhise eelarvestamise jaoks vajamineva kuluarvestuse infosüsteemi võtavad kasutusele 150 riigi- ja hallatavat asutust (Lipp, Tiitsu 2019). Riigireformi eesmärk on saavutada tõhus ja mõjus riigiülesannete täitmine, mille käigus väheneb töötajate arv avalikus sektoris ja teenuseid pakutakse kvaliteetsemalt (Kirsipuu, Lipp 2019). Vajadus tegevuspõhise riigieelarve järele tekkis, sest arengukavasid ning strateegiaid oli arvukalt, neis esines liiga palju eri eesmärke ning riik pakkus läbi eri kanalite samasugust teenust (Koskaru-Nelk 2018). Eelduslikult näitab tegevuspõhine eelarve paremini, milliste eesmärkide täitmiseks riik kulutab, aitab teha efektiivsemaid juhtimisotsuseid, võimaldab teha organisatsioonilisi ümberkorraldusi ning viimaseks – suurendab avaliku sektori läbipaistvust. Täpsemalt on läbipaistvuse suurendamise all mõeldud, et avalikkus saab lihtsamalt jälgida, milliste eesmärkide saavutamiseks raha kulub. (Kirsipuu, Lipp 2019)

Tegevuspõhisele eelarvele üleminek eeldas, et riigiasutused selgitavad välja pakutavad teenused, mis on seotud kuludega ja selle tulemusena saab neid hinnastada. Selleks, et kulusid teenustega seostada, võeti riigiasutustes kasutusele ühtne kuluarvestuse tarkvara KAIS. (Koskaru-Nelk 2018) Tegevuspõhisele eelarvele ülemineku käigus koostati tulemusvaldkonnad, millele on määratud põhivastutajad (ministeeriumid). Eelarve planeerimisel koostati strateegiapuu, mis koosneb viiest planeerimistasandist: tulemusvaldkond, programm, meede, tegevus ja teenus. (Kirsipuu, Lipp 2019) Planeerimistasandid on esitatud joonisel 1.



Joonis 1. Planeerimistasandid

Allikas: Lipp, Tiitsu (2019)

Programm on arengudokument, milles kirjeldatakse, kuidas programmi elluviija kavatseb järgmise nelja aasta jooksul püstitatud eesmärkideni jõuda. Programmi dokument kirjeldab omakorda meetmeid ja programmi tegevusi. (Ibid.) 2020. aasta riigieelarve seadus ja selle seletuskirja struktuur on sarnaselt programmi dokumendile liigendatud ehk valitsemisalati on eelarved jaotatud tulemusvaldkondadeks, mis omakorda koosnevad programmidest ja programmid koosnevad meetme eelarvetest.

Eesti alustas tegevuspõhisele eelarvele üleminekut järk-järgult ehk mõned ministeeriumid läksid tegevuspõhisele eelarvele üle varem kui teised. Ministeeriume julgustati programmide tegevuste arvu vähendama ning siduma tegevusi selgelt mõõdikutega. Eesti ametnike seas korraldatud küsitluse andmetel väitsid ametnikud, et tulemusinformatsiooni valdavalt kasutatakse. (Aligning... 2019, 10)

1.2. Riigieelarve läbipaistvus

Riigieelarve läbipaistvust on aja jooksul hakatud aina enam hindama ning see on saanud üheks hea valitsemise tunnusjooneks (Carlitz 2013, 49). Eelarve läbipaistvusele pööravad tähelepanu mitmed institutsioonid. Nendeks on näiteks Maailmapank, finantsinspeksioon, erasektori

investeeringisanalüütikud jm. (Ibid., 50) Bellver ja Kaufmann (2005, 42) on leidnud, et eelarve läbipaistvusel on seos inimarengu ja konkurentsivõimega. Konkurentsivõime all on mõeldud, et riik on edukas välisurgudel ning kõrgema inimarengu tasemel on riigis kõrgem oodatav eluiga, kõrgem naiste lugemus jm (Ibid., 43). Eelarve läbipaistvusel on uuringute järgi pöördvõrdeline seos ka korrupsiooniga ehk mida läbipaistvam on riigieelarve, seda vähem korrumpeerunud riigiga on tegemist (Haas, Sedmihradska 2013, 114). Kirjeldades eelarves kõiki kuluridasid detailselt, on võimalik hiljem kontrollida, kas raha kasutati sihipäraselt.

Eelarve läbipaistvuse suurendamise idee seisneb selles, et riigiasutused töötavad efektiivsemalt, valitsuse vastutus suureneb ning erihuvide saavutamine omakasu eesmärgil kaob. Probleem läbipaistvuse analüüsimisel on see, et läbipaistvust on võimalik defineerida erinevalt ja see võib olla üsna subjektiivne. (Glennister, Shin 2008, 184) Läbipaistvuse tõlgendamisel on uurimustes kasutatud OECD eelarve läbipaistvuse mõistet ehk läbipaistvus on poliitiliste kavatsuste ja rahalise teabe avalikustamine õigeaegselt ja süsteemselt. Sealjuures on osad autorid leidnud, et läbipaistvuse juures on oluline veel üks aspekt – välised osapooled peavad avalikustatud informatsioonist aru saama. (Birskyte 2019, 709) Läbipaistvuse ja arusaadavuse mõiste on sarnased ning töös lähtutakse, et läbipaistev eelarve on omakorda arusaadav eelarve. Kehtib ka vastupidine seos, et eelarve on arusaadav, kui ta on läbipaistev, aga sealjuures peab arvestama, et info avalikustamisel ei ole tagatud, et sellest ka aru saadakse. Eelarves esitatud finantsinformatsioonist aru saamist mõjutavad mitmesugused tegurid. Esiteks oleneb eelarvest arusaamine sellest, kui põhjalikult seletuskiri läbi loeti. Teiseks mõjutavad finantsteadmised ehk sisuline mõistmine. Kolmandaks on leitud, et arusaadavust mõjutavad isikuomadused nagu vanus, sugu, haridus, (töö)kogemus, koolitused ning varasem kogemus dokumentatsiooni lugemisel. (Vatjanapukka 2005, 87–90) Riigikogus peavad riigieelarve heaks kiitma erinevate kogemuste ja isikuomadustega saadikud. Töös ei piisa sellest, et töö autor ainuisikuliselt eelarve seletuskirja läbipaistvusele hinnangu annab, vaid vaja on riigikogulaste tagasisidet küsitluse tulemusena.

Eestis on Rahandusministri määrusega kirjeldatud eelarvestamise üldpõhimõtted (Eelarveklassifikaator §3): arusaadavus, järjepidevus ja võrreldavus, läbipaistvus, objektiivsus, olulisus, optimaalsus ja sisu ülimuslikkus. Eelarve seletuskirja analüüsimisel on kõik põhimõtted küll olulised, kuid läbipaistvuse analüüsimisel on esmatähtsad järgmised põhimõtted (Eelarveklassifikaator §3 lõige 1):

- läbipaistvuse põhimõtte, mille kohaselt eelarve ja finantsaruanne on korrapäraselt kättesaadav neile, kellel on õigus selles sisalduvat informatsiooni teada ja kasutada;

- olulisuse põhimõte, mille kohaselt eelarves ja finantsaruandes peab kajastuma kogu oluline informatsioon, mille avaldamata jätmine võib mõjutada nende põhjal tehtavaid otsuseid;
- arusaadavuse põhimõte, mille kohaselt eelarves ja finantsaruandes sisalduv informatsioon peab olema esitatud nii, et see oleks ülevaatlik ja üheselt mõistetav selle kasutajatele, kellel on sellest arusaamiseks piisavad finantsalased teadmised;
- järjepidevuse ja võrreldavuse põhimõte, mille kohaselt eelarvestamisel ja finantsaruandluses rakendatakse endiselt samu arvestuspõhimõtteid ja esitusviise. Põhimõtete muutmisel on vajalik luua seosed eelnevate perioodidel kasutatud põhimõtete ja esitusviisidega, et tagada erinevate perioodide omavaheline võrreldavus;
- optimaalsuse põhimõte, mille kohaselt eelarvestamisel ja finantsaruandluses täiendava detailsuse saavutamine ei tohi muutuda kulukamaks kui selle kasutamisest saadav kasu.

Töö autor ei analüüsi, kas on järgitud objektiivsuse põhimõtet, mille järgi informatsioon peab olema neutraalne ja usaldusväärne, kuivõrd tegemist oleks liiga detailse teksti- ja numbrite sisu analüüsiga, mis töö hüpoteeside kinnitamiseks ja uurimisküsimusele vastamiseks lisandväärtust ei annaks. Samuti ei analüüsi töö autor sisu ülimuslikkuse põhimõtet. Sisu ülimuslikkuse printsiibi järgi lähtutakse eelarvestamisel ja finantsaruandluses tulude, kulude, nõuete, kohustiste, investeeringute ja finantseerimistingute kajastamisel nende majanduslikust sisust. Magistritöö keskendub eelarveinfo esitusviisile, mistõttu sisu ülimuslikkuse printsiip ei ole magistritöös asjakohane.

Eelarveklassifikaatori järgi peab eelarves olema kogu oluline informatsioon esitatud ja lugejale mõistetav. Vaatamata sellele, et uue tegevuspõhise eelarve formaat keskendub kuluartiklite selgitamise asemel programmi tegevuse ja eesmärkide kirjeldamisele, on eelarvestamise põhimõtete järgi olulise informatsiooni esitamine endiselt vajalik.

Riigieelarve läbipaistvuse all mõeldakse magistritöös seda, et on aru saada, millest eelarve summad koosnevad ehk rahastatavate tegevuste sisu on seletuskirjas kirjeldatud ning kõik olulised eelarveread ja olulised muutused on seletatud.

1.3 Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri ning Riigikogu roll

Aasta eelarve seaduse seletuskirja vajadust reguleerib riigieelarve seadus, mille paragrahvi 38 järgi esitab Vabariigi Valitsus riigieelarve eelnõu koos seletuskirjaga Riigikogule hiljemalt kolm kuud

enne eelarveaasta algust (RES §38). Seletuskirja eelnõu koostamise eest vastutab Rahandusministeerium (Ibid., §43).

Kui seletuskirjas on tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud esitatud, tekib lugejal ülevaade, mille jaoks, kellele ja kui suures summas raha planeeritakse. Ebapiisava info avalikustamisel võib tekkida olukord, kus riigi kodanikud, sh ka Riigikogu liikmed, ei hooa riigi kulusid ning ei mõista eesootavat maksukoormust (Haas, Sedmihradska 2013, 3). Samas ei ole riigieelarve seaduse seletuskirjal õiguslikku alust. Kui seletuskiri kirjeldab detailselt, mille jaoks raha kavatsetakse kulutada, on valitsusel võimalik raha jaotada siiski eelarve piires, mitte seletuskirja järgi. (Holm 2019)

Eestis on parlamentaarne valitsemiskorraldus, kus rahvaesindajatel ehk Riigikogu liikmetel on kaasrääkimise õigus riigi poliitika kujundamisel. Riigieelarve heakskiitmine on üks kõige olulisematest riigi poliitikakujunduse osadest, millega Riigikogu annab valitsusele volituse riigile laekuvat raha kulutada. Samas väheneb Riigikogu roll eelarveprotsessis, kui eelarvedokumentides puudub info, millele ja miks valitsus raha tahab kulutada. (Kõljalg, Stalnuhhin 2016, 5) Riigieelarvega annab valitsus parlamendile teada, millised on tema poliitilised eesmärgid, milliseid avalikke teenuseid osutatakse ja kui palju selleks raha vajatakse (Riigikontroll 2008, 1). Parlamendi roll eelarvestamisel hakkas välja kujunema keskajal Inglismaal, kui parlament soovis kuningalt võtta ära ainuotsustusõigust maksustamisel (Wehner 2016, 7). Tänapäeval on parlamendi otsustusõiguse vähenemine eelarve koostamisel kujunenud probleemiks mitmetes riikides. Tegevuspõhise eelarve kasutusele võtmise tulemusena on seadusandliku võimu otsustusvõim kandunud täidesaatvale võimule näiteks Šveitsis, Kolumbias ja Hollandis. (De Jong et al. 2019, 15)

Riigikogu ülesandeks on eelarve vastu võtta või tagasi lükata ning sellele eelneb eelarve eelnõu põhjalik uurimine. Sealjuures oleneb Riigikogu võime eelarvet mõjutada ajast, mis neile on eelarvega tutvumiseks antud. (Ibid., 29) Selleks, et Riigikogu eelarve üle otsustada saaks, on neil vaja kasutada selgitavat dokumentatsiooni, sest eelarve ise ei anna piisavalt detailset ülevaadet planeeritud kuludest ja investeeringutest. Selle eesmärgiga kasutatakse Eesti Vabariigis eelarvest arusaamiseks peamiselt eelarve eelnõu seletuskirja. Kui seletuskiri ei anna eelarve kohta piisavalt informatsiooni, venib eelarve menetlusprotsess pikaks ning seletuskirja ei jõuta läbi töötada.

Eestis on riigikontrolöri sõnul riigieelarve seaduse 2017. aasta muudatuse tulemusena Riigikogu roll eelarvemenetluses aina vähenenud. Vaatamata sellele, et 2016. aastal käsitleti Riigikogu otsustusõigust parlamendis olulise tähtsusega riikliku küsimusena ning nõustuti, et Riigikogu roll peaks suurenema, kiideti seadus heaks. (Holm 2019) Seaduse muudatusega vähenes eelarveridade kulude detailsus, mistõttu muutus seletuskiri veelgi olulisemaks, sest rahastatavate tegevuste info esitatakse ainult seal (Riigikontroll 2017a, 25–26). Eelarve läbipaistvus ja Riigikogu otsustusõiguse vähenemine on omavahel tihedalt seotud, sest kui Riigikogu liikmed eelarvest aru ei saa, ei suudeta maksumaksja raha kasutamist kontrollida ning Riigikogu roll eelarve otsustusprotsessis aina väheneb (Raudla 2013, 12). Riigikogu ootused eelarvele on lähtuvalt Ringa Raudla 2011. aasta uuringust eelarve kompaktsemaks muutmine, eelarve visualiseerimine ning võrdlusinfo esitamine (Ibid., 18). Ringa Raudla väitis oma 2013. aasta poliitika-analüüsis, et Eesti ei ole tegevuspõhisele eelarvele üleminekuks valmis. Oluline argument oli, et eelarveformaadi muutmine tegevuspõhiseks võib luua parlamendiliikmete seas segadust ning eelarve läbipaistvus väheneb. Töös analüüsitakse, kas tegevuspõhise eelarve kasutusele võtmisel on nimetatud oht täide läinud.

Lisaks Ringa Raudla analüüsile koostati Riigikogus 2016. aastal riigieelarve läbipaistvuse kohta raport „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“. Riigieelarve seaduse seletuskirja kohta hindasid Riigikogu liikmed, et seletuskirja mõistmiseks on tarvis raamatupidamise- ning rahandusalaseid teadmisi, seletuskirja läbitöötamine võtab ebamõistlikult palju aega ning puuduvad põhjendused, miks valitsus konkreetsele tegevusele raha annab. (Kõljalg, Stalnuhhin 2016, 29) Riigikogu liikmete hinnangul peab riigieelarves selgelt olema kirjas, milline osa kuludest hüvitatakse välistoetustest ja milline osa riigieelarvest (Ibid., 8). Samuti esitati soov avada eelarve infosüsteemis riigikogulastele eraldi vaade, mis töö autori hinnangul oleks samuti üks võimalikest lahendustest parandada eelarve läbipaistvuse probleemi. Riigikogu liikmed tõid 2016. aastal välja, et arvestuspõhimõtete ja esituspõhimõtete muutmisel ei ole andmeid võimalik eelnevate perioodidega võrrelda. Töö autori hinnangul võib see probleem esineda ka 2020. aasta riigieelarves, sest esimest korda tegevuspõhist eelarvet kasutavad valitsemisalad ei esita programmide lõikes võrdlusandmeid.

2019. aasta alguses toimus Riigikogus riigieelarve kontrolli erikomisjoni ning rahanduskomisjoni ühisistung, kus arutati nii tegevuspõhist eelarvet kui ka nullbaasilist eelarvet (Hermann 2019). Riigieelarve kontrolli erikomisjoni esimehe sõnul soovis Rahandusministeerium Riigikogu liikmetelt infot, millise detailsusastmega ja millisel kujul soovitakse tegevuspõhist eelarvet näha.

Tolleaegne rahanduskomisjoni esimees on rõhutanud, et tegevuspõhise riigieelarve läbipaistvus on oluline ehk kulude detailne jaotus peab säilima. (Kukk 2019) Komisjoni istungil osalesid ka Rahandusministeeriumi esindajad, kelle sõnul eelarve majanduslik sisu ära ei kao (Hermann 2019, 3). Töö autor ei oska hinnata, kas Riigikogu kirjeldas Rahandusministeeriumile piisavalt selgelt, millist infot 2020. aasta tegevuspõhises riigieelarves näha soovitakse, kuid mitmed Riigikogu liikmed ei olnud tulemusega rahul. Sellele viitavad 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kõigi kolme lugemise stenogrammid (XIV istungjärk... 2019a, 2019b, 2019c), kus Riigikogu istungil esitasid Riigikogu liikmed etteheiteid riigieelarve läbipaistvusele.

1.4. Teiste riikide kogemused

Tegevuspõhine eelarve on kasutusel mitmesuguste lähenemistega muuhulgas järgmistes riikides: Austraalia, Uus-Meremaa, Kanada, Singapur, Prantsusmaa ja Holland (Lipp, Tiitsu 2019). Teiste riikide edulood motiveerivad riike ka enda eelarvesüsteemi reformima ning innovatsiooni üritatakse teha teiste riikide kogemustele tuginedes. Samas on riikide organsatsioonidel erinev võimekus, samuti erinevad institutsioonid, tavad ja ootused, mistõttu ühes riigis võib reform õnnestuda, kuid teises mitte. (De Jong et al. 2019, 15) Teades teiste riikide tegevuspõhise eelarvereformi negatiivsete kogemuste kohta, loodab iga tegevuspõhise reformiga alustav riik, et suudab reformi paremini ellu viia, sest eesmärk saavutada tõhus, mõjus, läbipaistev ja vastutustundlik eelarve on ahvatlev (Beazley, Moynihan 2016, 2). Sellegipoolest on oluline analüüsida teiste riikide kogemusi ja leida, kas mõni risk võib realiseeruda ka endal. Riigid, kes on suutnud eelnevatest eelarvereformide kogemustest õppust võtta, loodavad järgmistest reformidest pigem positiivset arengut kui suurt revolutsiooni. Ootused on seejärel tagasihoidlikumad ja realistlikumad ning tõenäosus, et reformis pettutakse, on väiksem. (Ibid., 31)

Kuigi mõnedes riikides on täheldatud, et tegevuspõhise riigieelarve reform aitas programmide juhtimist efektiivsemaks muuta, on riikidel endiselt tegevuspõhise eelarve juurutamisega raskusi. Näiteks ei teata, kuidas tulemusinformatsiooni efektiivselt ära kasutada, kuidas siduda tulemusi kuludega, kuidas teenuseid mõõta, kuidas muuta eelarveinformatsioon kvaliteetsemaks ja kuidas panna poliitikuid informatsiooni efektiivselt kasutama. (Curristine 2007, 12) Selleks, et reformi edukusele hinnangut anda, peab vaatlema eri aspekte, sest edu on saavutatud eri valdkondades ja riigid ei peagi kõiki eesmärke sama tähtsaks hindama. Kuivõrd magistritöö keskendub just eelarve läbipaistvusele, tuuakse riikide kogemuste kõrval välja ka läbipaistvust käsitlev informatsioon.

Töös tehakse ülevaade riikidest, kellel on juba pikaajaline kogemus tegevuspõhise eelarvestamisega. Programmipõhist tulemus-eelarvestamist tutvustas esimesena Ameerika Ühendriigid (USA) ning pikaajaline kogemus tegevuspõhiste eelarve reformidega on ka Austraalia ja Hollandil. (Beazley, Moynihan 2016, 1) Seetõttu valis töö autor analüüsimiseks just need riigid.

1.4.1 Ameerika Ühendriigid

Tegevuspõhise eelarvestamise alguseks võib pidada USAs 1950. aastatel toimunud reformide aega, kuigi kontseptsioon ise on pärit juba varasemast ajast (Diamond 2003, 4). Tolleaegsete reformide, sh eelkõige tegevuspõhise eelarvestamise reformi suureks puuduseks oli raamatupidamissüsteemide võimetus anda ülevaadet kogukuludest, mistõttu kõikidele teenustele ei saanud kulusid jaotada ja tulemus jäi saavutamata. Lisaks ei olnud reform edukas seetõttu, et poliitikakujundajatel ei olnud huvi tulemusinformatsiooni kasutada. (Ibid., 6) Juba tolleaegsete reformide käigus selgus, et tegevuspõhisele eelarvele üleminekuks on tarvis nii hästi arenenud finantsarvestus- ja kuluarvestussüsteeme kui ka täpseid ja realistlikke mõõdikuid. USA lõpetas programmidel põhineva tegevuspõhise eelarvestamise 1971. aastal, sest kongress soovis kasutada traditsioonilist ja neile tuttavat eelarvevaadet, samuti kritiseeriti reformi puudulikku juhtimist ning tekkis küsimus, kuidas oleks õige kulusid programmidele jaotada (Ibid. 7). Esimest korda pärast läbikukkunud reformi näitas kongress tegevuspõhisele eelarvele nõ rohelist tuld jälle 1991. aastal, kus tegevuspõhise eelarve kontseptsioon ja selle tähtsus jõudis seadusandlusesse. Reformiga tegeleti ka 2000ndate alguses ning asutused võtsid omaks tulemustele orienteeritud eelarvestamise süsteemi ning vastava aruandluse, kuid hiljem ei ole reformi edendamiseks kuigi palju tegeletud, kuivõrd esmatähtsaks osutusid muud reformid nagu näiteks tervishoiusüsteemi reform. (De Jong et al. 2019, 62) Samas on kestma jäänud GPRA¹ (*Government Performance and Results Act*) põhinev *Modernization Act* ehk seadus, millega on asutustelt nõutud eemärkide seadmine, strateegiline planeerimine ja aruanded tulemuste kohta. Asutused peavad paika panema kuni viis kõige olulisemat eesmärki, mida kahe aasta jooksul peetakse prioriteetseteks ning kus tulemuste parandamine on kõige olulisem. (Beazley, Moynihan 2016, 144) Avalikkusele on riigi eesmärgid ja tulemused nähtaval spetsiaalsel kodulehel *performance.gov*. GPRA puhul on märkimisväärne, et tulemuste arutamine on asutustes tehtud kohustuslikuks ehk kogutud andmed peavad andma ülevaate edusammudest. Eespool nimetatud kodulehel on tulemuste eest vastutavad isikud avalikustatud. (Ibid., 145) Samas ei ole GPRA¹ olnud süsteemset mõju raha ümberjaotusele eelarves ning tegevuspõhise eelarvestamise mõistet ei ole seal kasutatud. Eelarve vastuvõtmine on

kongressi ülesanne ning kuigi GPRA'le on varem antud heakskiit, soovib kongress tulemustel põhinevat eelarvesüsteemi pigem vältida. (Ibid., 146)

Tegevuspõhise eelarve reform ei ole USAs veel tänaseni lõplikult edukaks osutunud ja see tõi välja konfliktid täidesaatva ja seadusandliku võimu otsustusõiguse vahel. Sellegipoolest on eelarvet reformitud väga pikalt juba 20. sajandi algusest, mistõttu survestati eelarvestamisel keskenduma vastutusrikkale, ratsionaalsele ja läbipaistvust suurendavale mõtteviisile (De Jong et al. 2019, 67). Seega on reformid kaudselt eelarve läbipaistvusele juba positiivset mõju avaldanud, sest reformide käigus on läbipaistvuse suurendamist oluliseks peetud. USA puhul ei ole võimalik anda hinnangut eelarve läbipaistvusele pärast tegevuspõhise eelarve kasutusele võtmist, sest reformi pole lõpule viidud.

1.4.2 Austraalia

Austraalias tutvustati programmpõhist eelarvestamist esimest korda 1976. aastal, et muuta avalik sektor efektiivsemaks ning reformidega alustati 1983. aastal (De Jong et al. 2019, 72). 1990ndatel hakati eelarves keskenduma eelkõige tulemustele, et ministriumidel oleks ressursside paigutamisel rohkem paindlikkust (Ibid., 74). Kuivõrd sisenditele tähelepanu ei pööratud, hakati kritiseerima tulemustele orienteeritud dokumentatsiooni ähmasust ja ebamäärasust. Selle tagajärjel oli keeruline järeldada, millised sisendid on panustanud tulemuste saavutamisse ja millised sisendid on üleüldse mõne väljundiga seotud. 2006. aastal otsustati anda parlamendile suurem otsustusõigus kulude tegemiseks ning üle vaatamiseks, et ka neil tekiks ettekujutus, kuidas konkreetsete eesmärkide saavutamisse panustatakse. (Ibid., 76) Ka veel 2008. aastal kritiseeris Austraalia rahandusminister tegevuspõhist eelarvet, sest puudus ülevaade miljardite dollarite kasutamisest ning tunnistas, et sisenditelt tähelepanu ära pööramine ei olnud hea idee (Raudla 2013, 12). Reformide tulemusena on leitud, et arenguruumi on veel küllaga, sest tulemusinformatsiooni ei osata veel piisavalt hästi ära kasutada. Samuti ei ole tegevuspõhise eelarvestamise reformide käigus mõistetud, et erasektori praktikad ei ole avalikus sektoris võimalik täielikult üle võtta, arvestades avaliku sektori olemuse spetsiifikaga. (De Jong et al. 2019, 89) Austraalia kogemus on näidanud, et eelarveformaadis ei tasu eelarve liigendust pidevalt muuta, sest eelarve muutub maksumaksjatele kui ka parlamendiliikmetele hoomamatuks, mis omakorda vähendab läbipaistvust (Raudla 2013, 12).

1.4.3 Holland

Hollandis on riigieelarves tulemustele keskendatud juba pikka aega. Holland oli koos Austraalia ja Uus-Meremaaga üks riikidest, kes 1990ndatel uue haldusjuhtimise (*New Public Management*) käigus tulemustele põhinevat eelarvet uuesti juurutama hakkas. Enne seda oli tulemustel põhinevaid eelarveid juba kasutatud, kuid sel ajal alustati reformi nõ uue lainetusena. (De Jong et al. 2019, 29) Hollandi puhul oli põhiliseks reformi läbi viimise põhjuseks eesmärk suurendada läbipaistvust ja vastutust (Ibid., 80). Tulemusinformatsiooni hakati kasutama järk-järgult ning esimest korda oli riigieelarve struktuur tegevuspõhine 1999. aastal. (Bouckaert, Halligan 2008, 283) Posseth & Nispen on oma 2006. aasta artiklis selgitanud, et pärast reformi andsid Hollandi riigieelarve dokumendid parema ülevaate poliitikast, tulemustest ja ressursidest. Samuti on eelarveridu vähendatud ning dokument ei ole enam liiga pikk. Samas väidavad artikli autorid, et varem selgelt esitatud summad olid nüüd programmide sees peidus (Nispen, Posseth 2006, 10). Ühe lisandunud murekohana toodi välja, et kindlate eesmärkide ja mõõdikute sõnastamisega esines raskusi. Probleem läbipaistvusega ilmnis eriti teravalt 2005. aastal, kui valitsuses otsustati asutuste töjõukulusid vähendada, informatsioon sellest oli eelarves peidetud ning parlamendiliikmetel ei olnud infot. Kuivõrd tulemustele keskendumist hakati kõige olulisemaks hindama, eeldati, et sisendite kirjeldamine eelarves ei oma enam üldse tähtsust. (De Jong et al. 2019, 81) Nispeni ja Possethi artiklis soovitati teisendada üldeesmärgid konkreetseteks eesmärkideks, et siduda omavahel sisend ja tulemus. Esiteks peavad soovitud tulemused olema vaadeldavad. Kui eesmärk on kodanike heaolu edendamine, siis ei ole võimalik tulemust konkreetselt jälgida ja mõõta. Teiseks on tulemuslikkus vaja kvantifitseerida ja seada kindel tähtaeg, millal see saavutatakse. (Nispen, Posseth 2006, 10) Artiklis järeldati, et Hollandi tulemuseesmärkidest olid 47% ebaselged. Lähemal uurimisel leiti, et eesmärkide sõnastamisel tõlgendati eelarve koostamise eeskirju valesti ning eesmärke ei osatud piiritleda, mistõttu oli sama eelarve sees erinevate asutuste eesmärgid väga sarnased. (Ibid., 11) Põhjus, miks kulude kirjeldamisel oli üldistustase nii suur, oli soov anda ministriumidele tulemuse saavutamiseks suurem paindlikkus. Seega algne reformi eesmärk läbipaistvust suurendada asendus hoopis läbipaistvuse vähenemisega. (De Jong et al. 2019, 80)

Kuivõrd tegevuspõhise eelarve üheks eesmärgiks oli läbipaistvus ning seda ei suudetud saavutada, võeti kasutusele efektiivsem tulemuste hindamise süsteem, mis andis paremaid tulemusi 2006. aasta eelarves. Läbipaistvuse parandamiseks vaadati üle, millist informatsiooni eelarves esitada. Oluline oli kirjeldada nii sisend kui ka väljund, kuid kriitiliselt tuli ka üle vaadata, missugune

informatsioon on asjakohane või mõistlik. Hollandi riigieelarve informatsiooni esitamisel hakati rangelt eristama finantsinformatsiooni ja mitte-finantsinformatsiooni. Poliitilise eesmärgi saavutamiseks on eelarves vaja esitada põhiliselt info selle kohta, mida tahetakse; mida peab tegema ning mis see maksma läheb. (Bouckaert, Halligan 2008, 309) Oluliseks peeti programmide kulusid detailsemalt kirjeldada, vähendada tulemusmõdikuid, tihedamini analüüsida poliitikaeesmärkide saavutamist ja majandusaasta aruandes programmide lõikes kirjeldada saavutatud tulemusi (De Jong et al. 2019, 82). Nii Hollandi kui ka Austraalia kohta on leitud, et kuigi tegevuspõhise eelarvestamise reformidega on pikaajaliselt tegeletud, ei ole suudetud eesmärke täita (Ibid., 83).

2. 2020. AASTA RIIGIEELARVE LÄBIPAISTVUSE ANALÜÜS

Töös püstitati kaks hüpoteesi ja üks uurimisküsimus. Esimese hüpoteesi järgi ei ole 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas olulised eelarveread selgitatud, mistõttu puudub ülevaade rahastatavate tegevuste sisu kohta. Hüpoteesi kinnitamiseks või tagasi lükkamiseks teostab töö autor Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja sisuanalüüsi ning hindab, kas olulised eelarveread on selgitatud, olulised muutused põhjendatud ning ega seletuskirja ei ole koormatud liiga detailselt ebaoluliste summade sisu selgitamisega. Analüüs tehakse Sotsiaalministeeriumi valitsemisala näitel, kasutades kriteeriumeid, mis on tuletatud eelarveklassifikaatori eelarvestamise üldpõhimõtetest. Töö autor valis analüüsimiseks Sotsiaalministeeriumi valitsemisala, sest selle eelarve moodustab ligi 50% kogu riigieelarvest. Lisaks seletuskirja sisuanalüüsile antakse töö peatükis 2.2 ülevaade Riigikogu liikmetele saadetud küsimustiku tulemustest. Tegemist oli e-küsitlusega *Google Forms* küsitluskeskkonnas.

Teise hüpoteesi järgi on riigieelarve läbipaistvuse vähenemine tingitud tegevuspõhise eelarve formaadi kasutuselevõtust. Hüpoteesi kinnitamiseks või tagasi lükkamiseks uurib töö autor küsimustiku abiga, kas Riigikogu liikmete hinnangul on riigieelarve läbipaistvus võrreldes eelmiste aastatega vähenenud ja mis on läbipaistvuse vähenemise põhjused.

Töös esitatud uurimisküsimus kõlab järgmiselt: kas ja milliseid võimalusi leidub riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks? Küsitluse tulemusena on võimalik saada vastus uurimisküsimusele, sest küsitluse käigus uurib töö autor, kas Riigikogu liikmetel on ettepanekuid läbipaistvuse suurendamiseks. Samuti küsitakse Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonnast, millised on Rahandusministeeriumi väljapakutavad lahendused ja ettepanekud.

2.1. 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja analüüs

Eesti läks tegevuspõhisele riigieelarvele täies mahus üle 2020. aastal. Riigieelarve tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistegevused on detailsemalt selgitatud 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas. Kuigi eelarve eelnõu seletuskirjal ei ole õiguslikku tähendust ja see on

selgitav dokument, kasutab töö autor eelarve analüüsimisel eelnõu seletuskirja, kuivõrd seda kasutavad Riigikogu liikmed seaduseelnõu menetlemisel. Samuti on seletuskiri igale huvilisele abiks eelarve tõlgendamisel. Peab märkima, et Riigikogu liikmetele eelnõu algatamisel edastatud seletuskiri erineb Rahandusministeeriumi kodulehel avaldatust. Rahandusministeeriumi kodulehel esitatud seletuskiri on pärast muudatusettepanekuid uuendatud. Kuivõrd töös soovib autor analüüsida, kas Riigikogule esitati 2020. aasta riigieelarve seaduse vastu võtmiseks läbipaistvat infot, siis analüüsib autor eelnõu algatamiseks koostatud seletuskirja, mis on kättesaadav Riigikogu kodulehel.

Hinnang seletuskirja läbipaistvusele antakse järgmiste kriteeriumide abil:

1. seletuskirja olulisemad eelarveread on detailselt seletatud;
2. eelarverea oluline muutus võrreldes eelneva eelarveaastaga on selgitatud;
3. seletuskirja ei ole kuhjatud liiga detailselt kirjeldatud ebaolulisi kulusid.

Valitud kriteeriumid on seotud eelarveklassifikaatori olulisuse, arusaadavuse, järjepidevuse ja optimaalsuse põhimõtetega, sest eelarve tuleb koostada lähtuvalt nendest põhimõtetest. Samuti analüüsib töö autor, kas seletuskirjas esinevad arvutus- ja hooletusvead, mis lugejas segadust tekitada võivad. Eelarveklassifikaatori läbipaistvuse põhimõtte järgi peab eelarve ja finantsinformatsioon olema korrapäraselt kättesaadav neile, kellel on õigus selles sisalduvat informatsiooni teada ja kasutada. Kuivõrd 2020. aasta riigieelarvega seonduv materjal saadeti Riigikokku, see esitatakse Riigikogu ja Rahandusministeeriumi kodulehel ja uuendatakse vastavalt muudatusettepanekutele, siis on eelarveklassifikaatori läbipaistvuse nõue täidetud ning seda rohkem ei analüüsita (vt eelarveklassifikaatori põhimõtted töö punktis 1.2).

2.1.1 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja analüüs Sotsiaalministeeriumi valitsemisala näitel

Töö autor otsustas seletuskirja detailsemalt analüüsida Sotsiaalministeeriumi valitsemisala näitel, mille eelarve moodustab kogu eelarvemahust suurima osa ehk ligi 50% riigieelarve kulude mahust. Sotsiaalministeerium kasutab tegevuspõhist riigieelarvet alates 2018. aastast, seega võrreldes teiste valitsemisaladega (v.a Haridus- ja Teadusministeerium, kes läks tegevuspõhisele eelarvele üle 2017. aastal) on eeldatavasti mõningane kogemus olemas. Oluliste eelarveridade ja muutuste kindlaks määramisel kasutab töö autor olulisuse piiri, mille on arvutanud 1 protsendina Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2020. aasta kulude ja investeeringute eelarvest. 1 protsent 5 869 685 tuhandest eurost on 59 miljonit eurot. Lisaks Sotsiaalministeeriumi seletuskirja

analüüsile tuuakse alampeatükis 2.1.2 näiteid teiste valitsemisalade eelarvetest, kus läbipaistvusega on probleeme.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarve oli kuluartiklite lõikes esitatud 2017. aasta riigieelarves. Kui 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja kohta hindas Riigikontroll, et see oli ebahütlase kvaliteediga, sisu oli põhjendamata ning esines arvutus- ja hooletusvigu (Riigikontroll 2017a, 26), siis 2017. aasta eelarve seaduse seletuskiri oli Riigikontrolli hinnangul informatiivsem ning kvaliteet paranenud (Riigikontroll 2018, 13). Seega lähtub töö autor eeldusest, et 2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja läbipaistvuse tase oli hea. 2017. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas¹ algab Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarve leheküljelt 248 ning selle pikkus on 34 lehekülge. Esimesel neljal leheküljel on kirjeldatud eesmärgid ning olulisemad tegevused eesmärkide täitmiseks. Eelarveread on liigendatud majandusliku sisu järgi ehk esimesena esitatakse tulud, sealhulgas riigilõivud, trahvid ja muud tulud, kirjeldades detailselt, millisele asutusele ja millises summas tulusid planeeritakse. Tuludele järgnevad antud sotsiaaltoetused, tegevustoetused, sihtotstarbelised toetused, seejärel tööjõu- ning majandamiskulud valitsemisala asutuste lõikes ning viimaseks investeeringud ja finantseerimistehingud. Suurima osa Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kuludest moodustavad antud sotsiaaltoetused, sealhulgas peretoetused, vanemahüvitis, pensionikindlustuse raha, millest valdavalt kõikide eelarveridade juures on summa kujunemise ning muutuse põhjendus. Antud sihtotstarbeliste toetuste eelarveridade all on kirjeldatud, millistele organisatsioonidele või millise tegevuse elluviimiseks on konkreetsed summad planeeritud. (2017. aasta... 248–282) Seega on arusaadav, millistest kuludest eelarvesumma koosneb ja kellele toetust antakse. Eelarves on kulude sisu ning enamjaolt ka kulude tegemise eesmärk kirjeldatud, kuid puudub ülevaade, millise programmi või tulemusvaldkonnaga on kulud seotud.

Töö autor kasutab 2020. aasta riigieelarve seaduse analüüsimiseks selle eelnõu algatamisel koostatud seletuskirja Riigikogu kodulehelt, sest see on versioon, mis Riigikogu liikmetele koos seaduse eelnõuga lugemiseks saadeti (2020. aasta...). Pärast riigieelarve vastuvõtmist on Rahandusministeeriumi kodulehel täiendatud versioon, kuid selle analüüsimine ei anna õiget järelust, sest puudub kindlus, kas Riigikogu on seda näinud. 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas algab Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarve leheküljelt 297 ning selle pikkus on

¹ 2017. aasta eelarve eelnõu seletuskiri Rahandusministeeriumi kodulehel kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>

45 lehekülge ehk 11 lehekülge enam kui 2017. aasta seletuskirjas. Samas on tegemist sisuliselt teistsuguse informatsiooniga. 2020. aasta seletuskirjas on eelarvesummade sisu selgitused asendunud tekstiga eesmärkide ja programmide sisu kohta. Eelarves on esitatud koondsummadena programmide kogukulud ja investeeringud, samuti eesmärgid, mõõdikud ja nende sihttasemed ning tutvustatud programmi olulisemaid tegevusi.

Esimese kriteeriumi järgi peavad seletuskirja olulisemad eelarveread olema detailselt seletatud ehk tekkima peab selge ülevaade, milleks raha kulutatakse. Töö autori hinnangul leidub hulk näiteid eelarveridadest, kus selget ülevaadet ei teki.

Näiteks on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarves seletuskirja leheküljel 299 saadud toetused 118,5 miljonit eurot ning on kirjeldatud, millistest allikatest raha saadakse. Enamjaolt on tegemist Euroopa Liidu struktuuritoetustega. Sealjuures ei ole esitatud ülevaadet, milliste projektide või meetmete elluviimiseks välisloetusi kasutatakse. Võrdluseks, et 2017. aasta eelarve seaduse seletuskirjas oli saadud toetuste tulude juures kirjeldatud, millised on Euroopa Liidu 2014-2020 programmiperioodi struktuuritoetustest finantseeritavad mahukamad meetmed. Välisloetuste kohta info saamine omab suurt tähtsust, et eelarve alusel järeldada, milliste suuremate valdkondade rahastamiseks on järgmisel programmiperioodil, mil Eestile eraldatav toetus väheneb, vaja rohkem riigieelarvelist raha (Riigikontroll 2017b). Hea näide saadud välisloetuste kasutamisest tegevuste lõikes on Keskkonnaministeeriumi valitsemisala 2020. aasta eelarve kohta seletuskirja leheküljel 154.

Seletuskirja leheküljel 303 on laste ja pere programmi kulude eelarve 774 miljonit eurot. Valdavalt on tegemist Sotsiaalkindlustusameti antavate sotsiaaltoetustega. Meetme „Eestis on pere adegvaatset majanduslikku toimetulekut ning töö ja pereelu ühitamist toetav sotsiaalkaitse süsteem“ kulude eelarve moodustab 96% programmi kuludest ning sisaldab olulises summas toetusi nagu peretoetus, vanemahüvitis, lapsevanemate pensioni- ja ravikindlustuskaitse ning puudega lapse toetus. Leheküljel 308 ei ole meetme kulude eelarve juures nimetatud toetuste planeeritud kulusid välja toodud, vaid need leiab seletuskirja lisast 11, mis asub leheküljel 435 ehk 127 lehekülge kaugemal. Seega ei ole Sotsiaalministeeriumi eelarvet lugedes kohe ülevaadet, et 2020. aastal antakse peretoetusi summas 304,8 miljonit ja vanemahüvitisi 285,4 miljonit eurot. Lisast 11 ei selgu, millises summas antakse teisi meetme toetusi (lapsevanemate pensioni- ja ravikindlustuskaitse ning puudega lapse toetus jne). Lisas 11 on nimetatud küll palju

sotsiaaltoetusi ja nende summasid, aga need ei ole programmidega kokku viidavad, mistõttu tekib küsimus, millised sotsiaaltoetused või kulud on seotud programmi ülejäänud 184 miljoni euroga.

Leheküljel 304 on laste ja perede programmi suurema muudatusena märgitud, et peretoetused, elatisabi ja vanemahüvitis liiguvad rahvastikuminiistri ehk Siseministeeriumi vastutusvaldkonda (Siseministeeriumi eelarves on samuti laste ja perede programm). Selle info põhjal võib eeldada, et alates 2020. aastast ei kajastata nimetatud toetusi enam Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarves vaid Siseministeeriumi eelarves. Samas on Siseministeeriumi laste ja perede programmi kuludes leheküljel 297 ainult Siseministeeriumi töötajate palgakulud, majandamiskulud ja 0,2 mln eurot toetusi. 2020. aasta eelarves on peretoetused, elatisabi ja vanemahüvitis endiselt Sotsiaalministeeriumi valitsemisala meetme kuludes, seega info esitamine toetuste liikumise kohta Siseministeeriumi eelarvesse on seletuskirjas eksitav.

Leheküljel 309 on tööturuprogrammi kulude eelarve 675 miljonit eurot, millest suurima osa moodustab Sotsiaalministeerium, mille enamik tegevusi viib ellu Eesti Töötukassa. Programmi eelarve koondsummade all ei ole kirjeldatud rahastatavate tegevuste sisu, näiteks millises summas antakse konkreetseid toetusi ja kes on toetuse saajad. Töö autori hinnangul võib eeldada, et tegemist on seletuskirja lisas 11 leheküljel 436 nimetatud töötutoetusega summas 12,5 miljonit, töövõimetoetusega 310,8 miljonit eurot ning leheküljel 437 erijuhtudel riigi makstav sotsiaalmaks töötute eest 20,9 miljonit eurot ja erijuhtudel riigi makstav sotsiaalmaks töövõimetus pensionäride ja osalise või puuduva töövõimega töötavate isikute eest 57,6 miljonit eurot. Töö autori eeldus põhineb 2019. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja alusel, kus need toetused olid tööturuprogrammi eelarves kirjeldatud (2019. aasta... 185–186). Samas puudub kindlus, millistest kuludest täpselt 2020. aastal programmi eelarve koosneb, sest Sotsiaalministeeriumi tööturuprogrammi eelarves puuduvad viited seletuskirja lisale 11. 2017. aasta riigieelarve seletuskirjas oli töövõimetoetuse, töötutoetuse ja muude Eesti Töötukassale antavate toetuste summad eelarves kirjeldatud. Oluline on ka see, et 2019. aasta riigieelarve seletuskirjas, kus Sotsiaalministeerium kasutas samuti tegevuspõhist riigieelarvet, oli programmi eelarves Eesti Töötukassa eraldise summa kirjas.

Leheküljel 321 on kirjutatud, et hoolekandeprogrammi kuludest (88,6 miljonit eurot) suure osa moodustavad erihoolekandeteenus, abivahenditeenus ja rehabilitatsiooniteenus, mida rahastatakse Sotsiaalkindlustusameti tegevuskuludest. Seletuskirjas puudub info, kui suures summas neid kulusid tehakse. Programmi eelarves puudub info ka selle kohta, milliseid kulusid lisaks

eelnimetatud teenustele planeeritakse teha. Programmis on öeldud, et hoolekandeprogrammi kuludest 26 miljonit eurot finantseeritakse välistoetustest, kuid puudub info, milliste projektide tegemiseks välistoetustest saadud raha kasutatakse.

Leheküljel 338 on tervishoiusüsteemi programmi kulude eelarve 2020. aastal 1,6 miljardit eurot. Seletuskirja teksti järgi võib järeldada, et suurima osa kuludest moodustavad rahad Eesti Haigekassale riikliku ravikindlustuse pakkumiseks. Programmi ega meetme juures ei ole kirjeldatud, kui suur summa täpsemalt Eesti Haigekassale on planeeritud. 2019. aasta riigieelarves oli tervishoiusüsteemi programmi eelarves näidatud, kui suures summas tagatakse Haigekassale raha riikliku ravikindlustuse pakkumiseks. Programmis on planeeritud ka 1,3 miljonit eurot investeeringuteks ning leheküljel 340 on kirjeldatud planeeritavad tegevused, kuid eraldiseisvalt ei ole summasid tegevuste juures märgitud, mistõttu ei ole ülevaadet, kuidas investeeringute summa tegevustele jaguneb.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi järgi liigituvad toetused sotsiaaltoetusteks, tegevustoetusteks ja projektipõhisteks ehk kindlal sihtotstarbel antud toetusteks. 2017. aasta riigieelarve seletuskirjas näidati lisaks antud sotsiaaltoetustele ja antud tegevustoetustele, kui palju antakse Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas sihtotstarbelisi toetusi. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas ei ole sihtotstarbeliste toetuste kohta infot ning seetõttu ei ole võimalik pärast kulude tegemist veenduda, kas toetuse andmine oli eelarves planeeritud ja sihipärane. Eelarve seletuskirja lisa 7 on küll näidatud tegevustoetuste summad ja toetuse saajad, kuid sihtotstarbelisi projektitoetusi (sh ka näiteks hasartmängumaksu seaduse alusel makstavate toetuste eelarve) ei ole seletuskirjas esitatud.

Teise kriteeriumi järgi on eelarverea oluline muutus võrreldes eelneva eelarveaastaga selgitatud. Alljärgnevad näited kinnitavad, et kriteerium ei ole täidetud. Täpsustuseks, et autor esitab ainult mõned näiteid ja alltoodu ei ole kõikehõlmav.

Seletuskirja leheküljel 303 on laste ja perede programmi eelarve kulud võrreldes 2019. aastaga suurenenud 65 miljoni euro võrra. Programmi eelarvet lugedes leiab ainsa põhjenduse kulude suurenemise kohta leheküljel 308, mille alusel peretoetused ja puudega lapse toetused on suurenenud. Tekstis puudub info, mis summa võrra on toetused suurenenud. Seletuskirja lisa 11 järgi on peretoetuste kasv võrreldes 2019. aastaga 5,8 miljonit eurot, programmi kuuluva vanemahüvitise kasv 39,9 miljonit eurot ning puudega lapse toetus ei ole eraldi välja toodud.

Arvestades, et programmi kulude kasv kokku on 65 miljonit eurot ning sellest on selgitatud 45,7 miljonit eurot, siis võib lugejal tekkida küsimus, millest on tingitud ülejäänud kulude kasv. Puudub kindlus, kas puudega lapse toetuse kasv moodustab ülejäänud kulude suurenemise summas 19,3 miljonit eurot või on kulude suurenemine tingitud millestki muust.

Tööturuprogrammi eelarve on lehekülje 309 andmetel võrreldes eelneva aastaga suurenenud 93 miljonit eurot ehk 16%. Seletuskirjas ei ole programmi kulude juures selgelt kirjeldatud, millest oluline suurenemine on tingitud. Töö autori hinnangul võib 2019. aasta seletuskirja abil eeldada, et kulude kasv on seotud leheküljel 299 kirjeldatud töövõimetoetuse suurenemisega 68,7 miljoni euro ja riikliku töötuskindlustusmaksu suurenemisega 20,5 miljoni euro võrra. Kuigi kulude muutuse põhjendused võivad olla kirjas mujal, eeldab see lugejalt asjatundlikkust ja varasemaid teadmisi valdkonnast, et iseseisvalt põhjendusi leida. Arusaamist raskendab see, kui eelarveridade muutuse põhjendused on mitmeid lehekülgi eemal ilma viideteta.

Riigiasutuste kulutused administratiivselt koos eelneva perioodi andmetega on majandusliku sisu järgi esitatud seletuskirja lisa 2. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala allasutuste andmeid vaadates on näha, et 2019. aasta tööjõu- ja majandamiskulud on esitatud ühel real. Samas 2020. aastal on majandamiskulud ja tööjõukulud esitatud eraldi ridadel. On teretulnud, et 2020. aastal on esitatud täpsem ülevaade sellest, milline osa kuludest on planeeritud majandamiskuludeks ja milline tööjõukuludeks, kuid andmed ei ole võrreldavad eelmise perioodi andmetega. Töö autor toob tabelis 1 näite, kuidas Sotsiaalministeeriumi tööjõu- ja majandamiskulusid seletuskirjas esitati.

Tabel 1. Sotsiaalministeeriumi tööjõu- ja majandamiskulud seletuskirja lisa 2

Majanduslik sisu	2019. aasta	2020. aasta
Tööjõu- ja majandamiskulud	20 850 728	0
Tööjõukulud	0	8 401 866
Majandamiskulud	868 000	11 188 597

Allikas: 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja lisa 2 Sotsiaalministeeriumi näitel

Kuivõrd kulud ei ole näidatud ühel real ja ei ole võrreldavad, peab lugeja esmalt arvutama 2020. aasta tööjõukulude ja majandamiskulude summa, et teada saada, millise summa võrra on tööjõukulud ja majandamiskulud perioodi jooksul muutunud. Ebaselge on ka see, kas Sotsiaalministeeriumi 2019. aasta majandamiskulud on kokku 868 000 eurot või on sellel real kajastatud ainult osa majandamiskuludest.

Kolmanda kriteeriumi järgi ei tohi olla seletuskirja kuhjatud liiga detailselt kirjeldatud ebaolulisi summasid. Analüüs selgitas, et seletuskirjas ei ole Sotsiaalministeeriumi eelarves liiga detailselt kirjeldatud ebaolulisi summasid. Kuna eelarve ei ole enam kulude lõikes kirjeldatud ehk rahastatavate tegevuste kulude sisu kohta puudub ülevaade, siis ei ole võimalik ka järeldada, kas kirjeldatud tegevustega seonduv kulu on oluline või ebaoluline. Kolmanda kriteeriumi järgi oleks võimalik analüüsida kulude lõikes esitatud eelarvet ehk Sotsiaalministeeriumi puhul hilisematest 2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja, kus eelarveridade all on detailselt kirjeldatud, millistest eraldiseisvatest kuludest koondsumma koosneb. Töö autor andis hinnangu vaid finantsinformatsiooni kohta mitte programmide sisu kirjeldamise kohta. 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri on viimaste aastate mahukaim ning kirjeldab programmi tegevusi, eesmärgi, ülevaadet valdkonnast, mõõdikuid, nende sihtmärke jne. Töö autori hinnangul on raske järeldada, kas programmide kirjeldamisel on esitatud ebavajalikku informatsiooni, mis ei anna selgusele midagi juurde. Selle hindamiseks on küsimustikus Riigikogu liikmetelt küsitud, kas nende hinnangul on eelarve seaduse seletuskirjas liiga palju detailset informatsiooni ja kas info üleküllus ei lase olulisel infol välja paista. Küsitluse tulemused on esitatud magistritöö peatükis 2.2.

2.1.2 Teiste valitsemisalade eelarvete analüüsi tulemused

Enne seda, kui töö autor hakkas seletuskirja analüüsima, võrreldi kõikide valitsemisalade puhul, kas seletuskirja numbrid ühtivad eelarve eelnõuga, mis koos seletuskirjaga on leitav Riigikogu kodulehel. Seletuskirja ja eelarve vahel tuvastati järgmised erinevused: Keskkonnaministeeriumi valitsemisala keskkonna tulemusvaldkonna investeringute piirmääraga vahendid olid eelarves 1,3 miljonit eurot, aga seletuskirjas 2 miljonit (2020. aasta riigieelarve... 158). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala ettevõtluse ja innovatsiooni tulemusvaldkonna kulud on eelarves 157 miljonit, sh piirmääraga 52,5 miljonit eurot, kuid seletuskirjas leheküljel 221 olid kulud 155,2 miljonit ja piirmääraga vahendid 50,5 miljonit eurot. Seega esinesid mõned erinevused programmide eelarvetes, kuid koondsummad (tulud, kulud, investeringud ja finantseerimistehingud kokku) ühtisid.

Iga valitsemisala eelarve alguses on esitatud koondsummad tulude, kulude investeringute ja finantseerimistehingute lõikes ning võrdlus 2019. aastaga. Kaitseministeeriumi eelarve koondsummadega on seletuskirjas leheküljel 134 tabelis 129. Alljärgnevas tabelis 2 on esitatud seletuskirjas esitatud info.

Tabel 2. Kaitseministeeriumi eelarve 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas tuhandetes eurodes

Eelarve	2019. aasta	2020. aasta	Muutus	Muutuse %
Tulud	32 422	21 912	-10 510	-32,4
Kulud	-528 754	-517 425	46 329	-2,1
sh piirmääraga vahendid	-445 924	-445 183	35 835	-0,2
Investeeringud	-103 342	-120 040	-6 027	16,2
sh piirmääraga vahendid	-75 835	-102 223	-15 717	34,8

Allikas: 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri tabel 129

Töö autor rõhutab, et tabelis esitatud numbrid pärinevad eelnõu algatamisel kehtinud versioonist ning hiljem on Rahandusministeeriumi kodulehel arvutused pärast lõpliku eelarve kinnitamist õigeaks parandatud. Lõplikus eelarves on Kaitseministeeriumi kulud ning ka 2019. aasta andmed muutunud. Töö autor arvutas Riigikogule esitatud seletuskirja versiooni Kaitseministeeriumi valitsemisala eelarve tegelikud muutused ning need on esitatud tabelis 3.

Tabel 3. Töö autori arvutus Kaitseministeeriumi valitsemisala 2020. aasta tulude, kulude ja investeeringute kohta tuhandetes eurodes

Eelarve	2019. aasta	2020. aasta	Muutus	Muutuse %
Tulud	32 422	21 912	-10 510	-32,4
Kulud	-528 754	-517 425	11 329	-2,1
sh piirmääraga vahendid	-445 924	-445 183	741	-0,2
Investeeringud	-103 342	-120 040	-16 698	16,2
sh piirmääraga vahendid	-75 835	-102 223	-26 388	34,8

Allikas: Töö autori arvutused 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja andmete alusel

Seletuskirja ja töö autori arvutusi võrreldes on näha, et kulude vähenemine võrreldes 2019. aastaga ei ole 46 miljonit vaid 11 miljonit eurot ning investeeringute kasv ei ole 6 miljonit vaid 16,7 miljonit eurot. Töö autori hinnangul on tõenäoliselt tegemist inimliku eksitusega, kuid samal ajal on eksimuse suurus märkimisväärne. Vigase info esitamine riigieelarve eelnõu seletuskirjas võib lugejas tekitada küsimusi või viia valede järeldusteni.

Haridus- ja Teadusministeeriumi programmide eelarvetes on selgitatud, milline osa kuludest on kaudsed kulud. Samas ei ole selgitatud, milliseid kulusid peetakse kaudseteks kuludeks. Teiste valitsemisalade eelarvetes puudub ülevaade kaudsetest kuludest. Seetõttu tõstatub küsimus, kuidas on teised asutused kaudseid kulusid arvestanud, kas need on tulemustega seostatavad ja kui suure osa kuludest moodustavad kaudsed kulud. Seletuskirjas ei ole kaudsete kulude arvestamise

põhimõtteid selgitatud, seega võib esitatud info põhjal järeldada, et teistel valitsemisaladel kas puuduvad kaudsed kulud või ei ole neid lihtsalt esitatud.

Tegevuspõhise eelarve kasutusele võtmise tõttu ei ole programmide lõikes 2019. aastaga võrdlusinfot Kaitseministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Maaeluministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Välisministeeriumi valitsemisalade eelarvetes. Muutust võrreldes 2019. aastaga on võimalik näha tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute koondsummana esitamisel, kuid suurte muutuste puhul ei ole võimalik aru saada, millest täpsemalt on kulude suurenemine või vähenemine tingitud. Justiitsministeeriumil on ainult üks programm, seega programmi muutus on võrdne eelarve koondsummade muutusega. Muutustest aru saamine oleks kergem, kui andmed on võrreldavad ka programmide lõikes.

Ülevaade Kultuuriministeeriumi valitsemisala antud toetustest on ebaselgemaks muutunud. Seletuskirja lisa 7 järgi annab Kultuuriministeerium tegevustoetusi 107,2 miljonit eurot. Kultuuriministeeriumi programmide eelarvete järgi on kultuuriprogrammi antud tegevustoetused seletuskirjas 143,9 miljonit (lk 176), spordiprogrammi tegevustoetused 33,6 miljonit eurot (lk 184) ja lõimumise programmi tegevustoetused 8 miljonit eurot (lk 189). Seega annab Kultuuriministeeriumi valitsemisala seletuskirja järgi kokku tegevustoetusi 185,5 miljonit eurot ehk 78,3 miljonit eurot enam kui seletuskirja lisa 7 esitatud. Võrreldes 2020. aasta seletuskirja eelneva aastaga, võib oletada, et programmides kirjeldatud antud tegevustoetused koosnevad nii tegevustoetustest kui ka sihtotstarbelistest toetustest, sest 2019. aasta seletuskirjas on antud toetused jaotatud tegevustoetusteks ja projektitoetusteks. 2019. aasta seletuskirjas olid lisaks tegevustoetustele kirjeldatud ka avalike taotlusvoorude eelarved. (2019. aasta... 114–125) 2020. aasta seletuskirjas on lisa 7 näidatud ainult tegevustoetuse jagunemine ehk 185st miljonist eurost on selgitatud 107 miljonit eurot (58%). Sihtotstarbeliste toetuste kirjeldamata jätmine vähendab läbipaistvust.

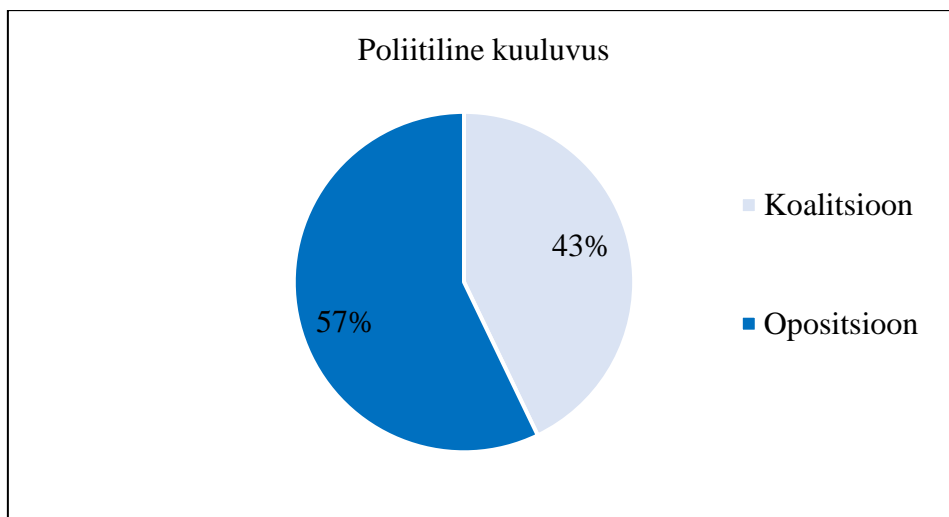
Riigieelarve seletuskirjas on lisa 5 näidatud planeeritud investeeringud ja investeeringutoetused valitsemisalade lõikes. Sealjuures ei ole valitsemisalade investeeringud eristatavad investeeringutoetustest, mida asutused toetuse saajale põhivarade soetamiseks annavad. Investeeringutoetused on sihtotstarbelised projektitoetused, mille kulude kontrollimiseks küsivad riigiasutused toetuse saajalt aruandeid. Investeeringutoetuse puhul võib riigil olla halvem ülevaade raha kasutamisest, kuivõrd tehingu osalisi on rohkem. Samuti võib toetuste andmisel esineda

topeltfinantseerimise oht, kui riigil ei ole piisavalt hea ülevaade, kellelt on toetuse saaja veel investeringuteks toetust taotlenud. Töö autori hinnangul peab läbipaistvuse tagamiseks seletuskirjas eristama, millised on valitsemisalade enda tehtavad investeringud ja millised on antavad investeringutoetused.

Seletuskirja analüüsi tulemusena võib väita, et esimene hüpotees leiab kinnitust. Töös esitatud kriteeriumite alusel järeltab autor, et 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas olevate eelarveridade selgitatuse tase on vähenenud, mistõttu puudub ülevaade rahastatavate tegevuste sisu kohta.

2.2. Riigikogu liikmete küsitlemise tulemused

Töö käigus saadeti Riigikogu kõikidele liikmetele *Google Forms* küsitluskeskkonnas koostatud küsimustik, millele vastas kokku 14 saadikut (saadetud küsimustik asub töö lisa 1). Küsimustikule vastamise aeg kattus ajaga, mil Riigikogu liikmetel tuli menetleda riigis kehtestatud eriolukorrast tingituna 2020. aasta riigieelarve seaduse lisaeelarvet. Küsitlusele vastanutest on 29% esimest korda Riigikogu liikmed alates 2019. aastast, seega osalesid nad riigieelarve seaduse menetlusprotsessis Riigikogu liikmena esimest korda, ning 71% vastanutest on juba varasem kogemus (vt vastused lisa 2). Joonise 2 järgi kuulub 57% vastanutest opositsiooni ja 43% koalitsiooni ning kõik vastajad olid seletuskirja kas täielikult või vähemalt osaliselt lugenud (vt lisa 2). Seega on peaaegu võrdselt esindatud nii koalitsiooni kui opositsiooni seisukohad ning kõikidel vastajatel on eeldatavasti võimalik anda riigieelarve seaduse seletuskirja läbipaistvusele hinnang, sest kõik vastajad olid seletuskirja lugenud.



Joonis 2. Vastajate kuuluvus koalitsiooni või opositsiooni
Allikas: Töö autori koostatud joonis lisa 2 esitatud andmete alusel

Töö autor soovis välja selgitada, milliste eelarveridade puhul Riigikogu liikmed hindavad, et sisu ei ole piisavalt selgitatud. Sealjuures uuris töö autor, kas toetuse andmise sihtotstarve ja tulude/kulude/investeeringute muutus on Riigikogu liikmete hinnangul piisavalt selgitatud. Tabelis 4 on vastajate hinnangud väidetele, et tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute eelarvesummad ning toetuse andmise sihtotstarve ja tulude/kulude/investeeringute muutused on 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas piisavalt selgitatud. Töö autor arvutas vastusevariantide aritmeetilise keskmise (1 tähendab täiesti nõus, 2 pigem nõus, 3 nii eri kui sama meelt, 4 pigem ei ole nõus ja 5 ei ole üldse nõus) ning annab hinnangu vastuste aritmeetilise keskmise kaudu.

Tabel 4. Riigikogu liikmete hinnangud eelarveridade selgitatuse kohta

2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade	Vastuste aritmeetiline keskmine	Vastav hinnang
...tulude juures piisavalt selgitatud, millistest tuludest eelarvesumma koosneb.	3	Nii eri kui sama meelt
...kulude juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.	4	Pigem ei ole nõus
...investeeringute juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.	4	Pigem ei ole nõus
...finantseerimistehingute juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.	4	Pigem ei ole nõus
...toetuste andmise sihtotstarve piisavalt selgitatud.	3	Nii eri kui sama meelt
...tulude/kulude/investeeringute muutused võrreldes eelneva aastaga piisavalt selgitatud.	3	Nii eri kui sama meelt

Allikas: Küsimustiku küsimuste kaks kuni seitse vastuste aritmeetilised keskmised lisa 3 alusel

Tabeli 4 põhjal ei ole ühegi vastusevariandi aritmeetilise keskmise järgi oldud täiesti nõus või pigem nõus, et eelarveridade juures on piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse. Vastajad pigem ei ole nõus, et kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute juures on piisavalt selgitatud, milleks summasid kasutatakse. Mitmed vastajad eelistasid vastusevarianti „nii eri kui sama meelt“, mis viitab seletuskirja ebaühtlasele kvaliteedile ehk kohati võis informatsiooni olla piisavalt, kuid mõnel juhul jäi eelarvesummade sisu ebaselgeks. Riigikogu liikmete hinnangud toetavad töö autori seletuskirja analüüsi tulemusi, milles järeldati, et eelarveridade sisu pole piisavalt seletatud, mistõttu ei teki ülevaadet, milleks raha kulutatakse.

Suur osa riigieelarve kuludest ja investeeringutest finantseeritakse välisloetuste abiga, mistõttu küsis töö autor Riigikogu liikmetelt, kas seletuskirjas on piisavalt hästi aru saada, milline osa kuludest finantseeritakse välisloetustest ja milline osa riigieelarvest. 2020. aastal toetatakse seletuskirja lisa 4 järgi erinevatest välisloetuste fondidest kulude tegemist ligi 1 miljardi euroga. Vastusevariantide aritmeetilise keskmise järgi (vt lisa 3) vastajad pigem ei ole nõus, et seletuskirjas on selge, milline osa kuludest hüvitatakse välisloetusest ja milline osa riigieelarvest. See tähendab, et eelarvesummasid vaadates ei ole võimalik aru saada, kust tuleb raha nende katteks.

Tegevuspõhise eelarvega muutus oluliseks kirjeldada seletuskirjas, milliseid tulemusi maksumaksja rahaga plaanitakse saavutada ning millised on tegevuste eesmärgid. Küsitluses selgitati välja, kas vastajate hinnangul on 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas seosed eesmärkide ja kulude vahel selgemini esitatud kui varasemate eelarvete puhul. Vastusevariantide aritmeetilise keskmise järgi (vt lisa 3) on vastajad nii eri kui sama meelt. Samas hindasid vastajad, et valitsemisprioriteetide, tulemusvaldkondade, programmide ja meetmete maksumuste seostamine iga-aastase eelarvega on pigem oluline (vt lisa 3). See tähendab, et Riigikogu liikmed soovivad näha, kuidas panustavad eelarve kulud tulemuste saavutamisse. Tegevuspõhise eelarve formaat võimaldab tulemusvaldkondade ja kulude vahelisi seoseid luua, mistõttu on tegevuspõhine eelarve õigustatud. Samas peavad eesmärkide ja kulude vahelised seosed olema eelarves selgemad.

2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas on fookus programmi tegevuste ja eesmärkide kirjeldamisel, mistõttu ei ole kulude sisu enam nii detailselt kirjeldatud kui varasemates eelarvetes. Töö autor soovis välja selgitada, kas Riigikogu liikmete hinnangul üldse on vajalik seletuskirjas kirjeldada, millele ja kui suures ulatuses kuludid tehakse. Vastuste aritmeetilise keskmise järgi (vt lisa 3) on vastus „pigem jah“, seega seletuskirjas on endiselt vaja detailselt selgitada, millele ja kui

suures ulatuses kulused tehakse. Eespool kirjeldatu põhjal saab järeldada, et kulude sidumine tulemustega on Riigikogu liikmete jaoks oluline ning samal ajal on oluline ka kulude sisu kirjeldamine. Võib järeldada, et eelarve peab vastama vähemalt kolmele küsimusele: mida tahetakse saavutada, milliseid kulutusi selleks peab tegema ja kui palju need maksma lähevad.

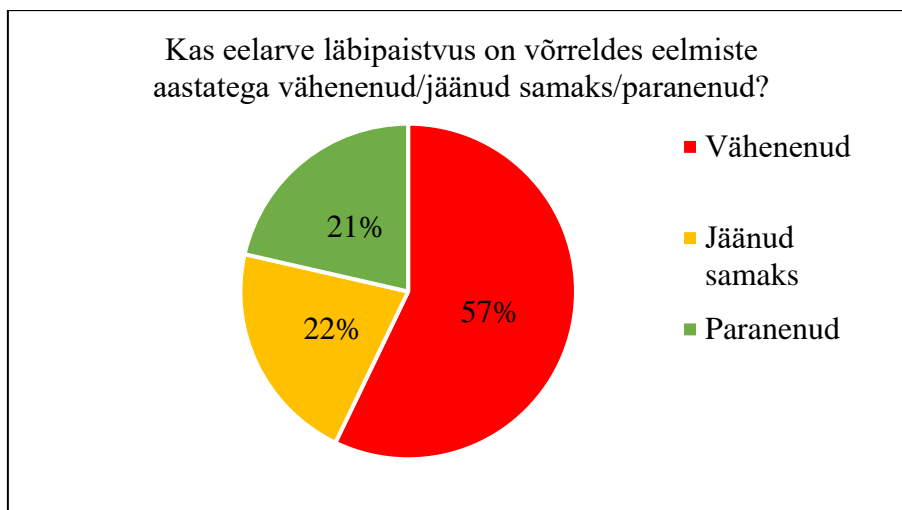
Töö autor uuris küsimustikus, millisest infost seletuskirjas puudust tuntakse. Riigikogu liikmete vastused originaalkujul on esitatud lisa 4. Esile kerkisid eelkõige kolm puudust:

1. Seletuskirjas peab olema selgem kulude jaotus, kulude sisu ja kulude põhjendus;
2. Seletuskirjas peab olema selgem, miks konkreetsed eesmärgid on püstitatud ja kuidas need on seotud planeeritud kuludega;
3. Seletuskirja ülesehitus teeb eelarvest arusaamise raskemaks, andmed on erinevate lisade vahel laiali ning nende sidumine nõuab palju lisatööd.

Vastati, et teenuste mõõdikud ei vasta SMART kriteeriumitele ning mitmeaastaste projektide tervikvaade puudub (kui palju kulused on tekkinud, milline on projekti kulg ja kaasnevad riskid). SMART kriteeriumite järgi peavad eesmärgid olema konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt ohjatud. Samuti ei soovita eelarves näha erinevaid detailsusastmeid ehk andmeid esitataks nii tuhandetes, miljonites kui ka miljardites. Küsimusele, kas riigieelarve seaduse seletuskiri peaks olema ühtlasema kvaliteediga vastati aritmeetilise keskmise järgi „pigem jah“ (vt lisa 3).

Töö autor palus hinnata, millise valitsemisala/valitsemisalade eelarve on kõige vähem informatiivne. Riigikogu liikmete vastused originaalkujul on lisa 5. Neli vastajat arvas, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala eelarve võiks olla informatiivsem. Lisaks vastati Siseministeerium, Kaitseministeerium, Välisministeerium, Keskkonnaministeerium ning kahe vastaja hinnangul on probleem läbiv. Töö autor nõustub nende vastanutega, kelle hinnangul on vastus sellest, millise valdkonnaga ollakse kursis, millele enim keskenduti ehk ootused seletuskirja läbipaistvusele on vaadeldava valitsemisala puhul kõrgemad.

Selleks, et analüüsida, millest on Riigikogu liikmete hinnangul põhjustatud riigieelarve läbipaistvuse vähenemine küsiti esmalt, kas riigieelarve läbipaistvus on võrreldes eelmiste aastatega vähenenud, jäänud samaks või paranenud. Joonisel 3 on riigikogulaste hinnangud läbipaistvuse arengule.



Joonis 3. Riigikogulaste hinnang riigieelarve läbipaistvuse muutusele
Allikas: Autori koostatud joonis lisa 6 esitatud vastuste alusel

Vaid 21% vastanutest leidis, et riigieelarve läbipaistvus on võrreldes eelmiste aastatega paranenud. Need vastajad suunati küsimustikus automaatselt küsimustikku lõppu ettepanekute tegemise plokki ning läbipaistvuse vähenemise põhjuste kohta hinnangut anda ei palutud. Riigikogu liikmetel oli võimalik tuua näiteid eelarveridadest, kus läbipaistvus on vähenenud (vt lisa 6). Vastajate hinnangul on eelarve seaduses eelarveread liiga üldised ja Riigikogule otsustusõigust ei anna. Liigendatus peab vastajate arvates olema detailsem vähemalt asutuste kululiikideni, mille abil Riigikogu saab teha sisulisi otsuseid. 2020. aasta eelarve menetlemisel oleks võinud olla juures 2018. aasta eelarve täitmise veerg ja jooksva aasta (2019) eelarve veerg, et eelarve oleks lihtsasti võrreldav, sest eraldi võrdlusandmete otsimine on Riigikogu liikme jaoks aeganõudev. Leiti, et riigieelarve esitlusviis ei vasta majandusandmete esitamise heale tavale eriti andmete võrreldavuse puhul. Vastustes toodi ka detailselt näide selle kohta, et valitsus kavandas teise pensionisamba reformi, kuid eelarves ei kajastatud kaasnevaid kulusid nagu näiteks vajalikud IT-arenduste kulud. Sotsiaalministeeriumi eelarve moodustab pool kogu riigi eelarvest, kuid Riigikogu liikme hinnangul on kirjutamata, kuidas täpsemalt jaotuvad miljardid pensionitele, tervishoiule jne. Eelarves olevat tähelepanu suunatud enamasti lisanduvatele kuludele ning ei analüüsita, kas eelmise aasta baas on mõistlik. Samuti puudub tervikvaade riigi IT-investeeringutest ja püsikuludest. Vastati, et läbipaistvus on vähenenud kultuuri- ja spordivaldkonnas ning arvati ka seda, et eelarve läbipaistvus ja arusaadavus on halvenenud kõikides valdkondades.

Töö autor palus vastajatel hinnata, mis põhjustas seletuskirja läbipaistvuse vähenemise. Riigikogu liikmetele anti vastusevariandid, mida tuli hinnata 10 punkti skaalal ehk 10 punkti mõjutas läbipaistvuse vähenemist palju ning 1 punkt ei mõjutanud läbipaistvuse vähenemist üldse. Samuti oli olemas avatud lahter, kui olemasolevad variandid vastamiseks ei sobi. Tabelis 5 on näha, kui kõrgelt hinnati igat vastusevarianti keskmiselt.

Tabel 5. Vastusevariantide aritmeetiline keskmine

Vastusevariant	Vastuste aritmeetiline keskmine (10 – mõjutas läbipaistvuse vähenemist palju, 1 – ei mõjutanud läbipaistvuse vähenemist üldse)
Selgitamata kulud ja investeeringud seletuskirjas	8
Võrdlusinfo puudumine seletuskirjas	8
Tegevuspõhise eelarve formaat	7
Vastuoluline info seletuskirjas	6
Seaduse ja seletuskirja summade erinevus	6
Liiga palju teksti seletuskirjas	5
Tekkepõhine eelarvestamine	4
Arvutusvead seletuskirjas	4

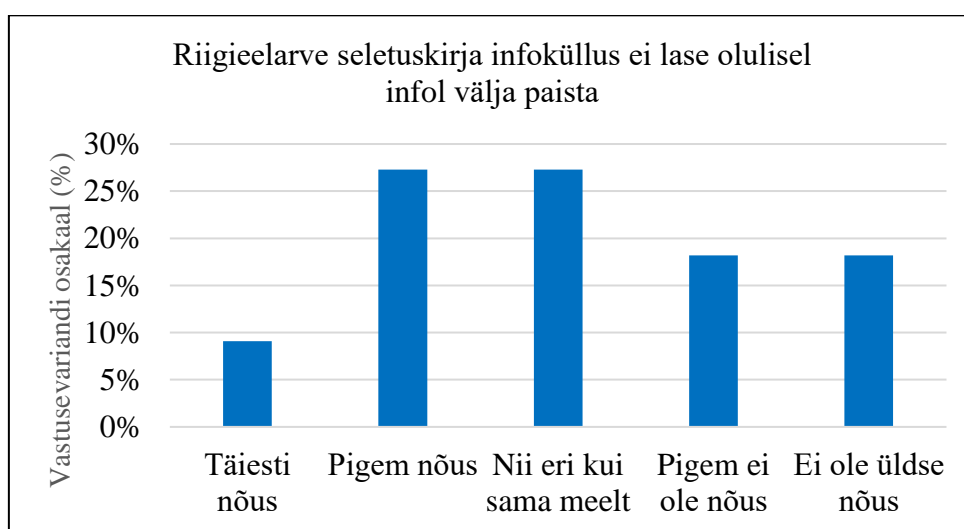
Allikas: Küsimustiku küsimuse 19 vastuste aritmeetiline keskmine lisa 7 alusel

Saadud tulemuste järgi on seletuskirja läbipaistvus vähenenud eelkõige seetõttu, et seletuskirjas on kulud ja investeeringud selgitamata ning puudub võrdlusinfo. Ka tegevuspõhise eelarve formaati on hinnatud tugevaks põhjuseks. Mõned Riigikogu liikmed hindasid läbipaistvuse vähenemise põhjusena ka tekkepõhist arvestamist. Kuna seda varianti hindasid kõrgelt isikud, kes on juba varasemalt Riigikogu liikmed, siis tuleks riigieelarve seletuskirjas või eelarve menetlemise alguses Riigikogu liikmeid informeerida tekkepõhise eelarvestamise põhimõtetest. Töö autori hinnangul on seletuskirja info vastuolulisus, seaduse ja seletuskirja summade erinevus ja arvutusvead pigem hooletusest tingitud vead seletuskirja koostamisel, millel ei ole seost tegevuspõhise eelarvega. Küsimustiku avatud lahtris täpsustati (vt lisa 8), et seletuskiri (457 lehekülge) on liiga pikk, tekst ebäühtlase detailsusega ja sellisel kujul kirjutamine raiskab nii seletuskirja koostajate kui ka otsustajate aega, mistõttu pole see sobiv informeeritud otsuste tegemiseks. Sooviti täpsustada, et eelnimetatud kriitika ei käi ametnike kohta vaid eelarve esitaja ja formaadiandja kohta. Lisaks kirjutati läbipaistvuse vähenemise põhjustes, et eesmärgid ja tegevused on seostamata, eesmärgid võtavad eelarvest arutult suure osa, ministriumide ja

asutuste tasemel esitatakse ebaühtlast infot, keskendutakse väikestele summadele ja suured summad on jäetud seletamata, investeeringud on kehvalt kajastatud ning rahastamisallikad (Euroopa Liidu välistoetus, riiklik kaasfinantseerimine) on ebaselged.

Töö autori hinnangul on 2020. aastal kasutusele võetud tegevuspõhise eelarve formaat toonud endaga kaasa muutusi, mis eelarve läbipaistvust vähendasid. Kuivõrd tegevuspõhises eelarves ei keskenduta enam rahastatavate tegevuste sisu kirjeldamisele, vaid selgitatakse, milliste eesmärkide ja tulemustega eelarvesummad on seotud, siis on see endaga kaasa toonud läbipaistvuse vähenemise rahastatavate tegevuste sisu kirjeldamisel. Küsitluse tulemuste järgi on Riigikogu liikmete hinnangul kulude sisu kirjeldamine endiselt oluline. 2020. aasta riigieelarve oli esimest korda täies mahus tegevuspõhine, mistõttu ei olnud arvestuspõhimõtte muudatuse tõttu esitatud programmide lõikes võrdlusandmeid (v.a 2017. aastal tegevuspõhise eelarve pilootprojektis osalenud Haridus- ja Teadusministeeriumi puhul ning Sotsiaalministeeriumis, kellel võrdlusandmed puudusid 2018. aasta riigieelarves). Eeltoodust tulenevalt saab järeldada, et kasutusele võetud tegevuspõhise eelarve formaat vähendas 2020. aastal eelarve läbipaistvust. See tähendab, et tegevuspõhine eelarve kasutusele võetud formaadi kujul kaotas info kulude sisu ja võrdlusandmete kohta.

Töö autori hinnangul on keeruline hinnata, kas info üleküllus on riigieelarve seletuskirjas probleem. Küsimustikus paluti muuhulgas hinnata, kas seletuskirja infoküllus ei lase olulisel infol välja paista. Joonise 4 põhjal olid arvamused erinevad.



Joonis 4. Info üleküllus seletuskirjas

Allikas: Autori koostatud joonis lisas 9 esitatud vastuste alusel

Kuigi küsitluses vastati, et seletuskiri on liiga pikk ja info eesmärkide kohta võtab liiga suure osa eelarvest, puudub üksmeel, kas seletuskirjas on liiga palju sellist infot, mis ei lase olulisel välja paista. Info ülekülluse vastuolulisus võib seisneda selles, et olulist infot eelarves ei ole üldse esitatud või esitatud info eesmärkide kohta on küll oluline, aga kulude sisu kirjeldamine sealjuures on puudu. Töö autori hinnangul on Riigikogu liikmetel vaja kokku leppida, millist infot eelarves näha tahetakse ning millist infot on liiga palju. See teave on vajalik Rahandusministeeriumile seletuskirja koostamiseks, et seletuskirja läbipaistvust parandada.

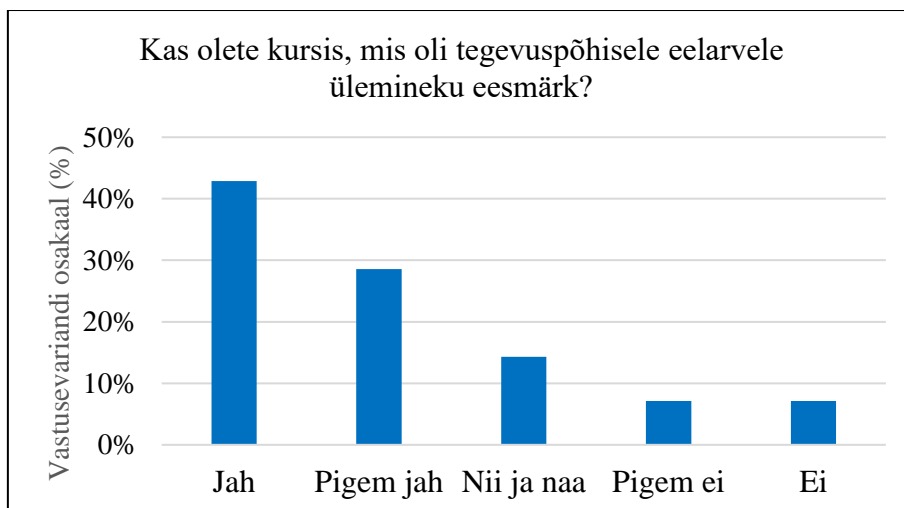
Küsimustiku viimases osas oli kõikidel küsitluses osalenutel võimalik kommenteerida, milliseid probleeme on tegevuspõhine eelarve kaasa toonud seaduse menetlemisel Riigikogus (vt lisa 10). Mitmed vastajad kirjutasid, et muudatusettepanekute tegemine on raskendatud ning muudatusettepanekute esitamisega on hätta jäänud ka kogunud poliitikud. Ühe vastaja hinnangul on muudatusettepanekuid küll raske teha, kuid probleem ei ole tegevuspõhises eelarvestamises, vaid eelarve detailsuse languses ning ebaselguses. Teine vastaja täpsustas, et tegevuspõhine eelarve on mõistlik, kuid probleem on viisis, kuidas tegevuspõhise eelarveni jõutakse. Leiti, et tegevuspõhine eelarve tõi endaga kaasa muutusi, millega tuleb harjuma hakata. Lisaks muudatusettepanekutega seotud probleemidele leiti, et eelarve on pikk, lahtimõtestamine ja arusaamine võtab rohkem aega, kuid kuna Riigikogus on eri valdkondade spetsialistid, ei pea kõiki eelarve valdkondi detailideni teadma. 2 vastajat 14st leidis, et tegevuspõhine eelarve ei ole probleeme tekitanud.

Riigikogu liikmete käest küsiti, milliseid muid allikaid kasutati lisaks seletuskirjale, et riigieelarvest aru saada. Kõik vastajad tõid näiteid (vt lisa 11), millest lisaks seletuskirjale abi oli. Aru päriti ministeeriumitest, huvirühmadelt, ametnikelt ja ministritelt. Saadi abi Riigikogu komisjonide liikmetelt ja kolleegidelt. Abistavate allikatena kasutati eelarvestrateegiat, avaliku teenistuse aastaraamatut, omavalitsuste ja valitsuse vahelisi kokkuleppeid ja muid riiklikke dokumente. Üks vastaja täpsustas, et 2020. aasta riigieelarve seletuskiri ei andnud värsked andmeid riigi ja Euroopa Liidu oludest, oli skemaatiline ja populistlik ning ebamugavaid küsimusi esile kutsuvad aspektid olid eelarvest välja jäetud.

Riigikogu liikmetel paluti teha ettepanekuid, mis muudaks riigieelarvest arusaamise lihtsamaks. Töö autor esitab 14 vastaja ettepanekud originaalkujul lisa 12. Riigikogu liikmete vastuseid lugedes kerkivad esile eelkõige ettepanek IT-lahenduse väljatöötamiseks, samuti soovitakse näha selgemaid võrdlusandmeid, suured eelarvesummad tuleb selgitada ja täiustada eesmärkide

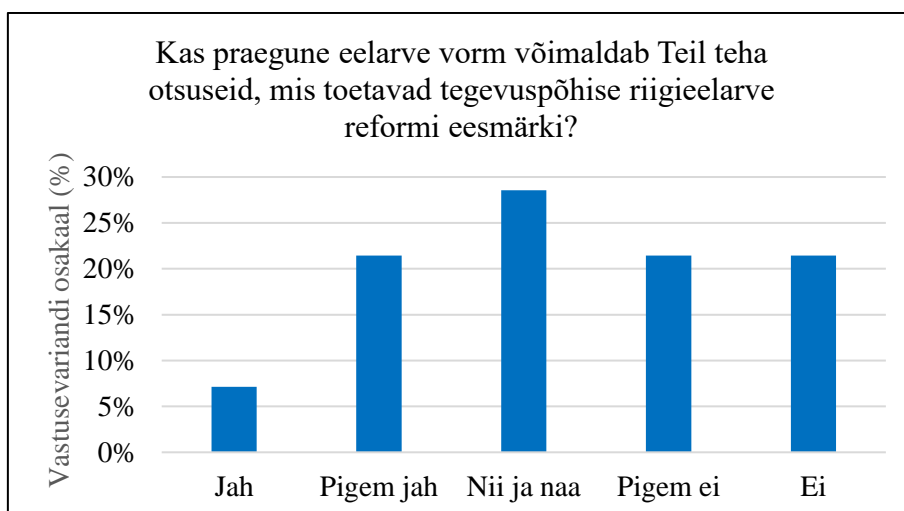
mõõtmist. Riigieelarvest arusaamise teeks lihtsamaks ka parem struktureerimine, visualiseerimine, vähem teksti ja projektide elueapõhine vaade.

Joonise 5 järgi teadsid enamus Riigikogu liikmeid, mis oli tegevuspõhisele eelarvele ülemineku eesmärk.



Joonis 5. Teadlikkus tegevuspõhisele eelarvele ülemineku eesmärgist
Allikas: Autori koostatud joonis lisas 13 esitatud vastuste alusel

Suurem osa vastajatest oli tegevuspõhisele eelarvele ülemineku eesmärgiga kursis, kuid joonise 6 järgi annaks riigieelarve vormi parandada, et Riigikogu liikmed saaksid teha otsuseid, mis toetavad tegevuspõhise eelarve reformi eesmärki.



Joonis 6. Otsuste tegemine riigieelarve reformi eesmärgi täitmiseks
Allikas: Autori koostatud joonis lisas 13 esitatud vastuste alusel

Riigikogu liikmete küsitlemise tulemusena võib järeldada, et mõlemad töös püstitatud hüpoteesid leiavad kinnitust.

2.3 Rahandusministeeriumi prioriteedid ja lahendused

Magistritöö raames saadeti e-kiri koos alljärgnevate küsimustega Rahandusministeeriumi eelarvearenduste osakonna juhatajale, kes on ühtlasi tegevuspõhise eelarve projektijuht. Küsiti järgnevat:

1. Millised on Rahandusministeeriumi prioriteedid 2021. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel? Kas läbipaistvuse parandamine on üks prioriteetidest?
2. Kas Rahandusministeerium on Riigikogu liikmetelt uurinud, milles seisnes nende jaoks läbipaistvuse vähenemine ehk millisest infost seletuskirjas puudust tuntakse?
3. Kuidas võiks Rahandusministeeriumi hinnangul riigieelarve seletuskirja läbipaistvamaks muuta? Milliseid lahendusi planeeritakse kasutada 2021. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel?
4. Mis võis põhjustada 2020. aasta riigieelarve seletuskirja läbipaistvuse vähenemise?

Rahandusministeeriumilt e-kirja teel saadud vastus on esitatud lisas 14.

Võib järeldada, et Rahandusministeeriumi jaoks on riigieelarve läbipaistvuse parandamine üks prioriteetidest. Tegevuspõhise eelarve reformi käigus määrati kindlaks asutustes pakutavad teenused ning eelarveaasta perioodi lõppedes on võimalik järeldada, kas teenuste või teenuste kogumi tulemus aitas eesmärgi poole liikuda. Rahandusministeeriumi hinnangul ei olnud varasematel aastatel koostatud eelarved läbipaistvad, sest ei olnud võimalik hinnata, kas tegevustel on mõju valitsuse soovitud tulemustele. Siinkohal tuleb rõhutada, et eelarve läbipaistvust võib mõista mitmeti. Ühest küljest on eelarve läbipaistev, kui on aru saada, milleks ja kui suures summas raha kulutatakse. Teisest küljest on eelarve läbipaistev, kui eelarves näidatakse, milliste tulemuste saavutamiseks maksumaksja raha kasutatakse. Töö autori hinnangul võib eri osapooltel olla seletuskirjas esitatavale informatsioonile eri ootused ja seega eri arusaam eelarve läbipaistvusest. Riigikogu liikmete seas tehtud küsitluse põhjal on olulised nii kulude sisu kirjeldamine ehk varasemate aastate seletuskirja sisu kui ka kulude sidumine tulemusvaldkondadega, mida võimaldab tegevuspõhine eelarve.

Rahandusministeerium on kohtunud nii Riigikogu rahanduskomisjoni kui ka riigieelarve erikontrolli komisjoni liikmetega. Rahandusministeeriumist kinnitati, et Riigikogu liikmetelt on uuritud, milles seisnes riigieelarve läbipaistvuse vähenemine ja millisest infost seletuskirjas puudust tuntakse. Rahandusministeeriumil on kavas seletuskirja andmeid, analüütilist tekstiosa ja disaini täiustada, et eelarve koos seletuskirjaga annaks lugejale kasulikku ning selget informatsiooni. Strateegilise- ja finantsplaneerimise dokumentide koostamisel on lisaks Rahandusministeeriumile andnud oma panuse ka teised ministeeriumid ning Riigikantselei.

Eelarve arenduste osakonna juhataja kinnitas, et tohutu andmemahu esitamine seletuskirjas lihtsal ja arusaadaval viisil on väljakutse. On arvatud, et teenuse tase ei peaks olema osa eelarve seletuskirjast ja programmist, samuti ei pruugi arusaamist lihtsustada eelarve seaduse vaade, kus kulud on koondatud programmide lõikes. Rahandusministeeriumi hinnangul on oluline andmeid esitada nii asutuste kui ka majandusliku sisu lõikes ning seletuskirja lisana aitavad lugejat programmid, milles antakse ülevaade, kuidas ja milliste tegevustega valitsuse eesmärke saavutatakse. Tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek on riigis suur kultuurimuutus ning ollakse alles õppimisjärgus, kuidas teenusepõhises juhtimises pakutavaid teenuseid arendada ja vajadusel valdkonna poliitikat suunata. Kuna Riigikogus on moodustatud eraldi komisjon, et aidata seletuskirja Riigikogu liikmele sobivamaks ja arusaadavamaks muuta, siis võib eeldatavasti tulevikus näha riigieelarve seletuskirja, milles esitatakse info vastab paremini Riigikogu liikmete ootusele. Töö autori hinnangul on 2020. aasta riigieelarve seletuskirja tegevuspõhine formaat toonud endaga kaasa probleeme, mis põhjustasid eelarve läbipaistvuse vähenemise. Arvestades Riigikogu liikmete ettepanekuid ja ootusi esitatavale informatsioonile, saab olemasolevat eelarve vaadet täiustada, et läbipaistvust suurendada. Töö autori hinnangul on riigieelarve läbipaistvuse vähenemine tingitud kasutusele võetud formaadist.

KOKKUVÕTE

Alates 2020. aastast on Eesti Vabariigi riigieelarve täies mahus tegevuspõhine. Tegevuspõhises eelarves ei ole eelarveread kajastatud enam kuluartiklite lõikes, vaid selle asemel kirjeldatakse, kuidas kulud aitavad riigi seatud eesmäärke saavutada. Töö eesmärk oli välja selgitada, kas tegevuspõhise eelarve formaat mõjutab eelarve läbipaistvust selliselt, et riigieelarves ei ole enam aru saada, millele valitsus raha kulutab. Teiseks oli eesmärk selgitada välja, millised on võimalused eelarve läbipaistvuse suurendamiseks. Riigieelarve tõlgendamisel on lugejale abiks riigieelarve seaduse seletuskiri, mistõttu antakse riigieelarve seaduse läbipaistvusele hinnang seletuskirja läbipaistvuse kaudu. Töös püstitati kaks hüpoteesi. Esimese hüpoteesi järgi ei ole 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas olulised eelarveread seletatud, mistõttu puudub ülevaade rahastatavate tegevuste sisu kohta. Teise hüpoteesi järgi on riigieelarve läbipaistvuse vähenemine tingitud tegevuspõhise eelarve formaadi kasutusele võtmisest. Samuti esitati töös uurimisküsimus: kas ja milliseid võimalusi leidub riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks.

Töö teoreetilises osas uuris autor, mida kujutab endast tegevuspõhine eelarve, mis on selle positiivsed ja negatiivsed küljed ning kirjeldas tegevuspõhisele eelarvele ülemineku reformi Eestis. Teoreetilises osas täpsustati, mida peab töö autor silmas eelarve läbipaistvuse all, miks on vajalik riigieelarve seletuskiri ja kuidas riigieelarve läbipaistvus mõjutab Riigikogu otsustusõigust. Lisaks kirjeldas autor Ameerika Ühendriikide, Austraalia ja Hollandi kogemusi tegevuspõhisel eelarvestamisel.

Esimese hüpoteesi kinnitamiseks või tagasi lükkamiseks analüüsis töö autor Sotsiaalministeeriumi valitsemisala näitel 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja ning hindas, kas olulised eelarveread on selgitatud, olulised muutused põhjendatud ning seletuskirja ei ole koormatud liiga detailselt ebaoluliste summade sisu selgitamisega. Lisaks seletuskirja analüüsile viis töö autor Riigikogu liikmete seas läbi küsitluse, milles palus hinnata, kas eelarveridades on rahastatavate tegevuste sisu piisavalt selgitatud ning palus tuua näiteid probleemidest. Teise hüpoteesi kinnitamiseks või tagasi lükkamiseks uuris töö autor küsimustikus, kas Riigikogu liikmete hinnangul on riigieelarve läbipaistvus võrreldes eelmiste aastatega vähenenud ja kas läbipaistvuse

kadu on seotud tegevuspõhise eelarve formaadiga. Uurimisküsimusele vastamiseks paluti Riigikogu liikmetel küsimustikus esitada ettepanekuid, mis muudaks riigieelarvest arusaamise lihtsamaks.

Metoodilises osas analüüsi Sotsiaalministeeriumi valitsemisala näitel 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja. Töö autor analüüsis eelnõu algatamiseks loodud seletuskirja, sest see on versioon, mis Riigikogu liikmetele riigieelarve seaduse menetlemiseks esitati. Hinnang Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarve läbipaistvusele anti järgmiste kriteeriumide abil:

1. seletuskirja olulisemad eelarveread on detailselt seletatud;
2. eelarverea oluline muutus võrreldes eelneva eelarveaastaga on selgitatud;
3. seletuskirja ei ole kuhjatud liiga detailselt kirjeldatud ebaolulisi kulusid.

Samuti toodi näiteid teiste valitsemisalade eelarvetest, kus läbipaistvust annaks parandada. Töö autor leidis seletuskirja analüüsi tulemusena mitmete näidete alusel, et seletuskirja olulisemad eelarveread ei ole detailselt seletatud ja eelarverea olulised muutused võrreldes eelneva aastaga ei ole selgitatud. Kolmanda kriteeriumi puhul järeldati, et seletuskirja ei ole kuhjatud liiga detailselt kirjeldatud ebaolulisi kulusid. Põhjus seisneb töö autori hinnangul selles, et selgitamata on nii olulised kui ka ebaolulised kulud, sest tegevuspõhise eelarvega liikus fookus kulude kirjeldamiselt eesmärkide ja programmi tegevuste kirjeldamisele.

Riigikogu liikmete küsitlemise tulemusena võis järeldada, et kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute puhul ei ole piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse. Samuti ei ole selge, milline osa eelarve kuludest hüvitatakse välistoetustest ja milline osa riigieelarvest. 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas on fookus programmi tegevuste ja eesmärkide kirjeldamisel, seega ei ole kulude sisu enam detailselt kirjeldatud. Riigikogu liikmete hinnangul on rahastatavate tegevuste sisu kirjeldamine seletuskirjas endiselt oluline.

Riigikogu liikmed peavad valitsemisprioriteetide, tulemusvaldkondade, programmide ja meetmete seostamist eelarvega oluliseks, kuid 2020. aasta riigieelarve puhul ei ole vastajate hinnangul seosed eesmärkide ja kulude vahel selgemad kui varasematel aastatel. On märkimisväärne, et seosed eesmärkide ja kulude vahel ei ole selgemaks muutunud, kui nende seostamine peaks olema tegevuspõhise eelarve kasutusele võtmise üks eelistest.

Riigikogu liikmete hinnangul on riigieelarve läbipaistvus võrreldes eelmiste aastatega vähenenud või samaks jäänud. Küsitluse tulemuste põhjal põhjustasid seletuskirja läbipaistvuse vähenemise

eelkõige selgitamata kulud ja investeeringud, võrdlusinfo puudumine ja toodi välja ka tegevuspõhise eelarve formaat. Riigikogu liikmed esitasid mitmeid ettepanekuid riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks. Rahandusministeerium kinnitas, et Riigikogu liikmetelt on küsitud läbipaistvuse suurendamiseks infot ja neil on kavas täiendada seletuskirja nii andmete, analüütilise tekstiosa kui ka disaini selleks, et pakkuda eelarve ja seletuskirja tarbijatele võimalikult kasulikku ja selget materjali.

Seletuskirja analüüsi ja Riigikogu liikmete küsitlemise tulemusena võib väita, et esimene hüpotees leidis kinnitust, seega 2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ei ole olulised eelarveread seletatud, mistõttu puudub ülevaade rahastatavate tegevuste sisu kohta. Riigikogu liikmete küsitlemise tulemusena võis järeldada, et teine hüpotees leidis samuti kinnitust, seega tegevuspõhise eelarve formaat oli üks põhjustest, miks riigieelarve läbipaistvus vähenes. Samuti mõjutasid Riigikogu liikmete hinnangul riigieelarve läbipaistvuse vähenemist ka kulude ning investeeringute selgitamata jätmine ning võrdlusinfo puudumine. Tegevuspõhise eelarve olemasoleva formaadi tagajärg on see, et kulud ei ole selgitatud ja võrdlusinfo eelneva aasta andmetega puudub. Töö autori hinnangul on võimalik riigieelarve läbipaistvust parandada, kui eelarve vastab vähemalt kolmele küsimusele: mida tahetakse saavutada, milliseid kulutusi selleks peab tegema ja kui palju need maksma lähevad. Seega tuleb riigieelarve seaduse seletuskirjas kulud ja investeeringud selgitada, siduda need selgelt eesmärkidega, kirjeldada kaasnevaid tegevusi ja soovitud tulemusi ning eemaldada seletuskirjast üleliigne info, mis eelarvest arusaamisele selgust juurde ei anna.

Uurimisküsimusele, kas ja milliseid võimalusi leidub riigieelarve läbipaistvuse suurendamiseks leiti, et võiks välja töötada IT-lahenduse spetsiaalselt Riigikogu liikmete jaoks. Samuti soovitakse näha selgemini võrdlusandmeid, suured eelarvesummad tuleb selgitada ja täiustada eesmärkide mõõtmist.

Edaspidi on seoses tegevuspõhise eelarvega võimalik analüüsida, kas tegevuspõhine eelarvestamine on mõjutanud eelarveotsuste tegemist ja toonud kaasa raha ümberjaotamist ebaefektiivsetelt tegevustelt efektiivsematele.

SUMMARY

THE IMPACT OF PERFORMANCE-BASED BUDGET ON BUDGET TRANSPARENCY

Helen Veski

Since 2020, Estonia's State Budget is fully performance-based. In a performance-based budget the format is no longer expenditure based and instead budget lines must describe how certain expenditures help to achieve objectives. The aim of this research was to find out, whether the format of performance-based budget has affected transparency of the budget in a way, where one cannot understand the content of government spendings. The second aim was to find ways to increase budget transparency. To understand the content of the state budget, readers use budget explanatory memorandum, which is why in this study the transparency of the State Budget is assessed through the transparency of the explanatory memorandum. Two hypotheses were presented in the study: according to the first hypothesis, the explanatory memorandum to the State Budget Act of 2020 does not explain the important budget lines, which is why there is no overview of the content of financed activities. The second hypothesis is that the decrease in the transparency of the State Budget is caused by the format of the performance-based budget. There is also a research question: whether there are any opportunities to increase the transparency of the State Budget and if so, what kind of opportunities might they be?

In the theoretical part, the author has described, what is the concept of performance-based budget; what are the positive and negative aspects and described the performance-based budgeting reform in Estonia. In the theoretical part the author has also specified what is meant by budget transparency in this study, why is the explanatory memorandum of the budget necessary and how does the transparency of the State Budget affect the decision-making of the Estonian Parliament. In addition the author presented the performance-based budgeting experiences of the United States, Australia and the Netherlands.

To confirm or reject the first hypothesis, the author analyzed the explanatory memorandum to the draft State Budget Act 2020 on the example of the Ministry of Social Affairs and assessed, whether

significant budget lines have been explained, significant changes justified and the explanatory memorandum is not overly detailed. In addition to the analysis of the explanatory memorandum, the author of the work conducted a survey among the members of the Parliament, where she asked to assess, whether the content of funded activities has been sufficiently explained in the budget lines and asked to give examples of problems. In order to confirm or reject the second hypothesis, the author examined in the survey whether the members of the Parliament believe that the transparency of the state budget has decreased compared to previous years and whether the loss of transparency is related to the performance-based budget format. In order to answer the research question, the members of the Parliament were asked to submit proposals in the questionnaire, what would make it easier to understand the state budget.

In the methodological part, the explanatory memorandum to the 2020 State Budget Act was analyzed on the example of the area of government of the Ministry of Social Affairs. The author of the work analyzed the explanatory memorandum created for initiating the draft, because it is the version that was submitted to the members of the Parliament for processing the State Budget Act. There were also examples of budgets in other government agencies where transparency could be improved. As a result of the analysis of the explanatory memorandum, the author found on the basis of several examples that important budget lines of the explanatory memorandum have not been explained in detail and significant changes in the budget lines have not been explained. It was concluded that the explanatory memorandum did not accumulate insignificant costs described in too much detail. According to the author of the work, the reason is that both important and insignificant costs are not explained, because with the performance-based budget the focus shifted from describing costs to describing objectives and program activities.

As a result of the survey conducted among members of the Parliament, it could be concluded that in the case of expenses, investments and financing transactions, it has not been sufficiently explained what the prescribed amounts are used for. It is also not clear which part of the budget expenditures will be reimbursed from external subsidies and which part from the state budget funds. The explanatory memorandum to the 2020 State Budget Act focuses on describing the activities and objectives of the program, so the content of expenditure is no longer described in detail. According to the members of the Parliament, the description of the content of the financed activities in the explanatory memorandum is still important.

Members of the Parliament consider it important to link governance priorities, performance areas, programs and measures to the annual budget, but in the case of the 2020 state budget, the respondents consider that the links between objectives and expenditures are not clearer than in previous years. It is noteworthy that the links between objectives and expenditure have not become clearer, if linking them should be one of the advantages of performance-based budgeting.

As a result of the analysis of the explanatory memorandum and Parliament questionnaire it can be stated that the first hypothesis is confirmed. That means that the explanatory memorandum to the 2020 State Budget Act does not explain the content of important budget lines and therefore there is no overview of funded activities. As a result of the Parliament questionnaire it could be concluded that the second hypothesis is also confirmed, so the format of the performance-based budget was one of the reasons why the transparency of the State Budget decreased. According to the members of the Parliament, the decrease in the transparency of the state budget was also affected by the unexplained expenditures, unexplained investments and the lack of comparative information. The consequence of the current performance-based budgeting format is that expenditures are not explained and comparative information with the previous year's data is not available. According to the author of the work, it is possible to improve the transparency of the state budget if the budget answers at least three questions: what is to be achieved, what expenditures have to be made and how much they will cost. The explanatory memorandum to the State Budget Act must explain the costs and investments, clearly link them to the objectives, describe the accompanying activities and desired results, and remove unnecessary information from the explanatory memorandum that does not add clarity to the understanding of the budget.

To the research question whether and what opportunities are available to increase the transparency of the state budget, it was found that an IT solution could be developed especially for members of the Parliament. There is also a desire to see comparative data more clearly, important budget line content need to be clarified and the measurement of objectives needs to be improved.

In the future, with regard to performance-based budgeting, it will be possible to analyze whether performance-based budgeting has influenced budget decisions and led to a reallocation of resources from inefficient to more efficient ones.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

2017. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri. Rahandusministeerium. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 9. märts 2020.
2019. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri. Rahandusministeerium. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 9. märts 2020.
2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri (pdf). Riigikogu. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5779ea00-c8d2-4c3e-8528-bb1f7d79b45e/2020.%20aasta%20riigieelarve%20seadus>, 9. märts 2020.
- Aligning the Budget with the Performance-Based Budgeting: lessons from Member States.* (2019). European Parliament. Kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621802/IPOL_STU\(2019\)621802_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621802/IPOL_STU(2019)621802_EN.pdf), 17. veebruar 2020.
- Baird, K. (2007). Adoption of activity management practices in public sector organizations. *Accounting & Finance*, 47 (4), 551–569.
- Beazley, I., Moynihan, D. (2016). *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries* (1st ed.). Washington, DC: The World Bank.
- Bellver, A., Kaufmann, D. (2005). Transparenting Transparency: Initial empirics and policy applications. *World Bank Policy Research Working Paper*. Washington, DC.
- Birskyte, L. (2019). Determinants of Budget Transparency in Lithuanian Municipalities. *Public Performance & Management Review*, 42 (3), 707–731.
- Bouckaert, G., Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International comparisons* (1st ed.). New York, USA: Routledge.
- Bouckaert, G., Halligan, J., Van Dooren, W. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2nd ed.). New York, USA: Routledge.
- Brumby, J., Robinson, M. (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. *IMF Working Paper*, No 05/210.
- Buss, T., Redburn, F. S., Shea, R. J. (Eds.) (2008). *Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn from Experience*. New York, USA: M. E. Sharpe, Inc.

- Caridad, M. (2013). Performance Budgeting and Accrual Budgeting. *Public Performance & Management Review*, 37 (1), 33–58.
- Carlitz, R. (2013). Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment on Recent Initiatives. *Development Policy Review*, 31 (1), 49–67.
- Cooper, R., Kaplan, R. (1992). Activity-Based Systems: Measuring the Costs of Resource Usage. *Accounting Horizons*, 6 (3), 1–13.
- Curristine, T. (Ed.) (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD.
- De Jong, M., Tat-Kei Ho, A., Zhao, Z. (2019). *Performance Budgeting Reform: Theories and International Practices* (1st ed). New York, USA: Routledge.
- Diamond, J. (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. *IMF Working Paper*, No. 169.
- Eelarveklassifikaator. RT I, 07.06.2019, 6.
- Glennerster, R., Shin, Y. (2008). Does Transparency Pay? *IMF Staff Papers*, 55, 183–209.
- Haas, J., Sedmihradská, L. (2013). Budget Transparency and Fiscal Performance: Do Open Budgets Matter? *Acta VSFS*, 7 (2), 109–122.
- Hermann, B. (2019). *Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni ja rahanduskomisjoni avaliku ühise istungi protokoll nr 166*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/ca9729ab-dbb6-46d6-9a0f-fee1034b87d>, 30. märts 2020.
- Holm, J. (2019). *Kuhu kadus arusaadav riigieelarve?* Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Riigikontrolliblogi/tabid/310/ItemId/1285/amid/920/language/et-EE/Default.aspx>, 17. veebruar 2020.
- Kirsipuu, S., Lipp, E. (2019). *Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine*. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/sissejuhatus>, 27. jaanuar 2020.
- Koskaru-Nelk, K. (2018). *Tõhus riik ehk Eesti riigi teekond tegevuspõhise riigieelarveni*. Kättesaadav: <https://www.finantsuudised.ee/uudised/2018/04/04/tohus-riik-ehk-est-riigi-teekond-tegevuspohise-riigieelarveni>, 5.veebruar 2020.
- Kukk, M. (2019). *Riigikogu komisjonide ühisistung keskendub nullbaasiga eelarvestamisele*. Kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/pressiteated/riigieelarve-kontrolli-erikomisjon-et-et/riigikogu-komisjonide-uhisistung-keskendub-nullbaasiga-eelarvestamisele>, 30. märts 2020.
- Kõljalg, K., Stalnuhhin, M. (2016). *Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/82253fbb-8c75-4d87-89e9-85369b7b4030>, 9. märts 2020.

- Lipp, E., Tiitsu, T. (2019). *Tegevuspõhine riigieelarve*.
Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>, 27. jaanuar 2020.
- Nispen, F., Posseth, J. (2006). Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. *OECD Journal on Budgeting*, 6 (4), 37–62.
- Raudla, R. (2013). *Tulemus-eelarvestamise ohud ja võimalused Eesti avalikus sektoris*. (Poliitika-analüüs) Taltech'i Ragnar Nurkse Innovatsiooni ja Valitsemise Instituut, Tallinn.
- RES RT I, 07.07.2017, 40.
- Riigikontroll. (2008). Rahandusministeeriumi tegevus eelarvestamise põhimõtete kujundamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule.
- Riigikontroll. (2017a). Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule.
- Riigikontroll. (2017b). Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest. Riigikontrolli aruanne Riigikogule.
- Riigikontroll. (2018). Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule.
- Vatjanapukka, O. (2005). *An Analysis of Output Based Budgeting (OBB) in the Victorian Government*. (Doktoritöö) Victoria University Faculty of Business and Law, Melbourne.
- Wehner, J. (2016). *Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*. Kättesaadav: <https://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>, 6.02.2020.
- XIV Riigikogu stenogramm II istungjärk: 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu (82 SE) esimene lugemine. (2019a). Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201910231400#PKP-25132>, 30. märts 2020.
- XIV Riigikogu stenogramm II istungjärk: 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu (82 SE) teine lugemine. (2019b). Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201911131400#PKP-25273>, 30. märts 2020.
- XIV Riigikogu stenogramm III istungjärk: 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõu (82 SE) kolmas lugemine. (2019c). Kättesaadav: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201912111400#PKP-25494>, 30. märts 2020.

LISAD

Lisa 1. Küsimustik Riigikogu liikmetele

Jaotis 1

Kuulun:

1. Koalitsiooni
2. Opositsiooni

Olen esmakordselt Riigikogu liige alates 2019. aastast.

1. Jah
2. Ei

1. Kas olete 2020. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja lugenud?

Ei

Jah

Osaliselt

Kui vastatakse „ei“, suunab küsimustik otse jaotisesse 5.

Jaotis 2

Tähelepanu! Suur osa küsimusi on esitatud väidetena, milles küsitakse punktide 1 (ei ole üldse nõus) – 5 (olen täiesti nõus) abil, kui palju olete eri- või sama meelt, et väide peab Teie arvates paika.

2. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade tulude juures piisavalt selgitatud, millistest tuludest eelarvesumma koosneb.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

3. 2020 riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade kulude juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

4. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade investeringute juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

5. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade finantseerimistehingute juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

6. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on toetuse andmise sihtotstarve piisavalt selgitatud.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

7. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on tulude/kulude/investeeringute muutused võrreldes eelneva aastaga piisavalt selgitatud.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

8. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on selge, milline osa kuludest hüvitatakse välisloetustest ja milline osa riigieelarvest.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

9. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on seosed eesmärkide ja kulude vahel selgemini esitatud kui varasemate eelarvete puhul.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

10. Kas peate oluliseks valimisprioriteetide, tulemusvaldkondade, programmide ja meetmete maksumuste seostamist iga-aastase eelarvega?

Ei

Pigem ei

Nii ja naa

Pigem jah

Jah

11. Riigieelarve seletuskirjas on eelarvesummade juures vaja detailselt selgitada, millele ja kui suures ulatuses kulutusi tehakse.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

12. Millist infot on riigieelarve seletuskirjas liiga vähe?

13. Kas riigieelarve seletuskiri peaks olema ühtlasema kvaliteediga?

14. Riigieelarve seletuskirjas on liiga palju detailset informatsiooni. (näiteks liiga palju meetmeid või mõõdikuid, mitteasjakohast teksti)

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

15. Millise valitsemisala/valitsemisalade eelarve on kõige vähem informatiivne?

16. Kas eelarve läbipaistvus on võrreldes eelmiste aastatega vähenenud/jäänud samaks/paranenud?

1. Vähenenud

2. Jäänud samaks

3. Paranenud

Kui vastatakse „paranenud“, siis suunab küsimustik otse jaotisesse 5.

Jaotis 3

17. Palun tooge näiteid eelarveridadest, kus läbipaistvus vähenes.

18. Riigieelarve seletuskirja infoküllus ei lase olulisel infol välja paista.

Ei ole üldse nõus

Pigem ei ole nõus

Nii eri kui sama meelt

Pigem nõus

Täiesti nõus

Jaotis 4

19. Hinnake palun 10 punkti skaalal, mis alljärgnevatest põhjustas seletuskirja läbipaistvuse vähenemise (10 punkti mõjutas läbipaistvuse vähenemist palju, 1 punkt ei mõjutanud läbipaistvuse vähenemist üldse).

Tegevuspõhise eelarve formaat

Selgitus: 2020. aastast on riigil uue ülesehitusega eelarve. Varasema, kulude lõikes kirjeldatud eelarve kõrval koosneb riigieelarve ministrite juhitavatest programmidest. Tegevuspõhise eelarve kontseptsioon tähendab tulemusjuhtimise juurutamist, milles on seotud strateegiline juhtimine ja finantsarvestus ning kus ressursside planeerimisel lähtutakse tulemustest.

Selgitamata kulud ja investeeringud seletuskirjas

Tekkepõhine eelarvestamine

Selgitus: arvestusmeetod, mille korral tehingud eelarvestatakse ja kajastatakse nende tekkimise hetkest lähtuvalt, sõltumata raha laekumisest või väljamaksmisest. Vastupidine meetod on kassapõhine arvestus, mille korral tehingud eelarvestatakse ja kajastatakse raha liikumise hetkel.

Seaduse ja seletuskirja summade erinevus

Arvutusvead seletuskirjas

Vastuoluline info seletuskirjas

Võrdlusinfo puudumine seletuskirjas

Liiga palju teksti seletuskirjas

Muu

Jaotis 5

20. Milliseid probleeme on tegevuspõhine eelarvestamine kaasa toonud seaduse menetlemisel Riigikogus? (näiteks raskem muudatusettepanekuid teha, eelarvest aru saamine võtab rohkem aega)

21. Milliseid muid allikaid kasutasite lisaks seletuskirjale, et riigieelarvest aru saada? (näiteks programmdokument/arupärimine ministeeriumist/kolleegi abi)

22. Mis muudaks riigieelarvest arusaamise lihtsamaks? (näiteks visualiseeritud eelarve/lühem eelarve/IT-lahendus/selgem võrdlusinfo eelneva aastaga jne)

23. Kas olete kursis, mis oli tegevuspõhisele eelarvele ülemineku eesmärk?

Ei

Pigem ei

Nii ja naa

Pigem jah

Jah

24. Kas praegune eelarve vorm võimaldab Teil teha otsuseid, mis toetavad tegevuspõhise riigieelarve reformi eesmärki?

Ei

Pigem ei

Nii ja naa

Pigem jah

Jah

Lisa 2. Vastajate poliitiline kuuluvus, kogemus Riigikogus ja küsimuse 1 vastused

Vastaja	Kuulun	Olen esmakordselt Riigikogu liige alates 2019. aastast.	1. Kas olete 2020. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja lugenud?
Vastaja 1	Opositsiooni	Ei	Jah
Vastaja 2	Koalitsiooni	Jah	Jah
Vastaja 3	Opositsiooni	Ei	Osaliselt
Vastaja 4	Opositsiooni	Ei	Jah
Vastaja 5	Koalitsiooni	Ei	Osaliselt
Vastaja 6	Opositsiooni	Jah	Jah
Vastaja 7	Koalitsiooni	Jah	Jah
Vastaja 8	Opositsiooni	Ei	Osaliselt
Vastaja 9	Opositsiooni	Ei	Jah
Vastaja 10	Koalitsiooni	Ei	Osaliselt
Vastaja 11	Opositsiooni	Ei	Jah
Vastaja 12	Opositsiooni	Ei	Jah
Vastaja 13	Koalitsiooni	Jah	Osaliselt
Vastaja 14	Koalitsiooni	Ei	Osaliselt

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 3. Küsimuste 2 kuni 14 vastuste aritmeetilised keskmised

Aritmeetiline keskmine 1 tähendab täiesti nõus, 2 pigem nõus, 3 nii eri kui sama meelt, 4 pigem ei ole nõus ja 5 ei ole üldse nõus (küsimuste 10 ja 13 juures aritmeetiline keskmine väärtuses 1 tähendab jah, 2 pigem jah, 3 nii ja naa, 4 pigem ei ja 5 ei)

Küsimus	Aritmeetiline keskmine	Vastav hinnang
2. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade tulude juures piisavalt selgitatud, millistest tuludest eelarvesumma koosneb.	3,1	Nii eri kui sama meelt
3. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade kulude juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.	3,7	Pigem ei ole nõus
4. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade investeeringute juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.	3,5	Pigem ei ole nõus
5. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on valitsemisalade finantseerimistehingute juures piisavalt selgitatud, milleks ettenähtud summasid kasutatakse.	3,6	Pigem ei ole nõus
6. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on toetuste andmise sihtotstarve piisavalt selgitatud.	3,4	Nii eri kui sama meelt
7. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on tulude/kulude/investeeringute muutused võrreldes eelneva aastaga piisavalt selgitatud.	3,4	Nii eri kui sama meelt
8. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on selge, milline osa kuludest hüvitatakse välistoetustest ja milline osa riigieelarvest.	3,9	Pigem ei ole nõus
9. 2020. aasta riigieelarve seletuskirjas on seosed eesmärkide ja kulude vahel selgemini esitatud kui varasemate eelarvete puhul.	3,4	Nii eri kui sama meelt
10. Kas peate oluliseks valitsemisprioriteetide, tulemusvaldkondade, programmide ja meetmete maksumuste seostamist iga-aastase eelarvega?	2,1	Pigem jah
11. Riigieelarve seletuskirjas on eelarvesummade juures vaja detailselt selgitada, millele ja kui suures ulatuses kulutusi tehakse.	2,2	Pigem nõus
13. Kas riigieelarve seletuskiri peaks olema ühtlasema kvaliteediga?	1,7	Pigem jah
14. Riigieelarve seletuskirjas on liiga palju detailset informatsiooni. (näiteks liiga palju meetmeid või mõõdikuid, mitteasjakohast teksti)	2,9	Nii eri kui sama meelt

Allikas: Töö autori arvutused küsitluse tulemuste põhjal

Lisa 4. Küsimuse number 12 vastused

Vastaja	12. Millist infot on riigieelarve seletuskirjas liiga vähe?
Vastaja 1	Eelarve kogu ülesehitus on väga raskelt loetav ja kahjuks ei anna arusaadavat ülevaadet.
Vastaja 2	Kulude jaotus võiks olla detailsem ja selgem.
Vastaja 3	Eesmärkide ja tehtavate kulude seos.
Vastaja 4	–
Vastaja 5	–
Vastaja 6	Seletuskiri ei anna ülevaadet suurest pildist ja prioriteetidest, mõõdikud ei vasta SMART kriteeriumitele, liiga palju on detaile, mis hägustab eelarve mõistmist; projektide puhul, mille teostamine on üle mitme eelarveaasta, puudub projektipõhine tervikvaade - kuidas on projekt võrdluses algse eelarvega, kui palju on projekti tervikeelarvest kasutatud, millised on olulisemad riskid; eelarve on äärmiselt ebaühtlase detailsusega ehk "koma on vales kohas" - räägitakse korraga nii tuhandetest kui miljarditest, sobiv esitlusühik 11 miljardilise eelarve puhul on miljon jne.
Vastaja 7	Read peaksid olema detailsemalt lahti kirjutatud, et vältida näiteks LGBD ebaseadusliku rahastamisega tekkinud olukordi.
Vastaja 8	Kulude põhjendatust ja lahti seletatust.
Vastaja 9	Võiks kajastuda eelarve ja maakondade vaheline seos (investeeringud jm).
Vastaja 10	Sõltub küsijast.
Vastaja 11	Eesmärkide püstitamise põhjused; Eesmärkide ja kulutuste seos.
Vastaja 12	Andmed on mööda erinevaid lisasid laiali ning nende kokku sidumine nõuab väga palju lisatööd. Päris täpselt ei saagi välja arvutada, sest liigendused on erinevad. Mulle annavad väga vähe informatsiooni näiteks energeetika kaks rida eelarves, siis ühes jorus ministriumide toetused ning teises jorus ministriumide investeeringud. Mulle meeldiks, kui näiteks energeetikat puudutav, tulemusnäitajad, tulud, kulud, investeeringud, finantseeringud, amortisatsioon, toetused jne oleks koos, et tekiks üldpilt, mitte ma ei peaks nägema hulka vaeva erinevatest lisadest info hankimisega.
Vastaja 13	Tulemus, millele aitab kaasa, milline on eesmärk.
Vastaja 14	–

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 5. Küsimuse number 15 vastused

Vastaja	15. Millise valitsemisala/valitsemisalade eelarve on kõige vähem informatiivne?
Vastaja 1	Ilmselt sõltub see ka valdkonna tundmisest saadiku poolt. Tuttavad teemad on kindlasti kergemini mõistetavad.
Vastaja 2	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Vastaja 3	Sise, Kaitse, Välis, Keskkond, Majandus jne
Vastaja 4	–
Vastaja 5	–
Vastaja 6	Probleem on läbiv
Vastaja 7	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (Infotehnoloogia)
Vastaja 8	Ei oska täpselt hinnata, keskendusin oma valdkondadele.
Vastaja 9	–
Vastaja 10	Ei oska eristada, sest erinevate valitsemisalade spetsiifika on erinev. Kindlasti Kaitseministeeriumi puhul osa infot ei ole avalik.
Vastaja 11	Kaos on kõikjal, ebahühtlane; erinevad probleemid erinevates ministeeriumites. Arusaadav on Kaitseministeeriumi oma.
Vastaja 12	Kuna tegelen majandusega, siis olen eriti rahulolematu Majandus- ja Kommunikatsiooni seletuskirjaga, ma ei näe kui palju saavad subsideerida näiteks Eesti Raudtee ja Elron. Kui palju maksab üks reisijakilomeeter maksumaksjale. Mis on sihtnäitaja?
Vastaja 13	–
Vastaja 14	–

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 6. Küsimuste number 16 ja 17 vastused

Vastaja	16. Kas eelarve läbipaistvus on võrreldes eelmiste aastatega vähenenud/jäänud samaks/paranenud?	17. Palun tooge näiteid eelarveridadest, kus läbipaistvus vähenes?
Vastaja 1	Vähenenud	Eelarve läbipaistvus ja arusaadavus on halvenenud. Seda kõigi valdkondade lõikes.
Vastaja 2	Jäänud samaks	–
Vastaja 3	Vähenenud	–
Vastaja 4	Vähenenud	–
Vastaja 5	Jäänud samaks	–
Vastaja 6	Vähenenud	Minu jaoks oli 2020 esimene eelarve Riigikogu rahanduskomisjoni liikmena, 2019 eelarve seletuskirja ei vaadanud sama detailsusega kui 2020. Mõned näited siiski - valitsus kavandas II pensionisamba reformi, kuid eelarves ei olnud kajastatud seonduvad kulud (nt IT-arendused jm); Sotsiaalministeeriumi eelarve on pool kogu eelarvest, ometi on lahti kirjutamata kuidas täpsemalt jaotuvad miljardid pensionitele, tervishoiule jne - fookus on enamasti lisanduvatel kuludel, kas eelmise aasta baas on mõistlik ja efektiivne, seda ei analüüsita. Või riigi IT-investeeringute ja püsikulude tervikvaade - puudub.
Vastaja 7	Paranenud	–
Vastaja 8	Vähenenud	Kulud kultuuri- ja spordivaldkonnas.
Vastaja 9	Jäänud samaks	–
Vastaja 10	Vähenenud	Ütleks, kui oleks küsimus esitatud RE2020 menetlemise ajal, hetkel pole aega uuesti vaadata.
Vastaja 11	Vähenenud	Üldine probleem.
Vastaja 12	Vähenenud	Eelarveread eelarveseaduses (kui nüüd seletuskiri kõrvale jätta) on liiga üldised ja põhimõtteliselt Riigikogule otsustusõigust ei anna. Liigendatus peaks olema suurem, detailsem vähemalt asutuste kululiikideni, siis saaks Riigikogu sisuliselt otsustada. Samuti peaks olema võrdluseks 2018. aasta tegeliku täitmise veerg ja jooksva aasta eelarve veerg, et eelarve oleks lihtsalt võrreldav. Riigikogu liikmel eraldi võrdlusandmete otsimine on väga aeganõudev. Riigieelarve esitlusviis ei vasta minu arusaamise järgi majandusandmete esitamise heale tavale, eriti, mis puudutab andmete võrreldavust.
Vastaja 13	Paranenud	–
Vastaja 14	Paranenud	–

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 7. Küsimuse 19 vastuste aritmeetilised keskmised

Aritmeetiline keskmine 10 – mõjutas läbipaistvuse vähenemist palju, 1 – ei mõjutanud läbipaistvuse vähenemist üldse

Vastusevariant	Aritmeetiline keskmine
Selgitamata kulud ja investeeringud seletuskirjas	7,6
Võrdlusinfo puudumine seletuskirjas	7,6
Tegevuspõhise eelarve formaat	7,5
Vastuoluline info seletuskirjas	6,1
Seaduse ja seletuskirja summade erinevus	5,5
Liiga palju teksti seletuskirjas	5,3
Tekkepõhine eelarvestamine	4,2
Arvutusvead seletuskirjas	3,9

Allikas: Töö autori arvutused küsitluse tulemuste põhjal

Lisa 8. Küsimuse number 19 avatud lahtri vastused

Vastaja	Muu
Vastaja 1	Valitsus ja konkreetselt rahandusminister on lubanud, et eelarve 2021. a tuleb paremini struktureeritud. Riigikogus on loodud koguni toetusrühm eelarve paremaks ja läbipaistvamaks muutmise toetuseks.
Vastaja 6	457 lk on selgelt liiga pikk, tekst on ebaühtlase detailsusega ning seletuskirja sellisel kujul kirjutamine raiskab tegijate ja otsustajate aega ega ole sobiv informeeritud otsuste tegemiseks. Kriitika ei käi ametnike kohta, eelarve esitaja ja formaadiandja on minister.
Vastaja 10	Olge terved!
Vastaja 11	Põhiprobleemid on (1) eesmärkide ja tegevuste seostamata jätmise, formaalsete eesmärkide esitamine, nn eesmärgid võtavad arutult suure osa seletuskirjast; (2) ebaühtlane esitamine ministeeriumite ja asutuste tasemel (erinevused sisus, detailsuses jmt); (3) keskendutakse püü-padile ja väikestele summadele, suured summad seletamata (nt MKM, RaM jt), investeeringud on väga kehvalt kajastatud, sj investeerimisplaan; (4) ebaselgus rahastamisallikates (EL, kaasfinantseerimine jne); (5) kommunikatiivselt esitavad ministrid "oma" eelarvena teiste ministrite asju, mistõttu on võimatu aru saada, kes milleks kulutab ja kui palju (mõnda summat presenteeritakse erinevate ministrite poolt korduvalt) jmt.
Vastaja 12	Info laiali pudistamine erinevate lisade vahel.

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 9. Küsimuse number 18 vastused

Vastaja	18. Riigieelarve seletuskirja infoküllus ei lase olulisel infol välja paista.
Vastaja 1	Pigem nõus
Vastaja 2	Pigem nõus
Vastaja 3	Nii eri kui sama meelt
Vastaja 4	Pigem nõus
Vastaja 5	Pigem ei ole nõus
Vastaja 6	Täiesti nõus
Vastaja 7	–
Vastaja 8	Ei ole üldse nõus
Vastaja 9	Nii eri kui sama meelt
Vastaja 10	Pigem ei ole nõus
Vastaja 11	Nii eri kui sama meelt
Vastaja 12	Ei ole üldse nõus
Vastaja 13	–
Vastaja 14	–

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 10. Küsimuse number 20 vastused

Vastaja	20. Milliseid probleeme on tegevuspõhine eelarvestamine kaasa toonud seaduse menetlemisel Riigikogus? (näiteks raskem muudatusettepanekuid teha, eelarvest arusaamine võtab rohkem aega)
Vastaja 1	Muudatusettepanekute tegemine raskendatud.
Vastaja 2	See ei olnud probleem.
Vastaja 3	Tulemuseks on arusaamatu segapudru.
Vastaja 4	–
Vastaja 5	–
Vastaja 6	Tegevuspõhine eelarve on mõistlik, probleem on viis, kuidas me sinna jõuame.
Vastaja 7	Probleeme juurde tekkinud ei ole.
Vastaja 8	Lahtimõtestamine ja arusaamine võtab enam aega.
Vastaja 9	Muutusega harjumine.
Vastaja 10	Muudatusettepanekute esitamisega on hätta jäänud ka kogenud poliitikud/fraktsioonid.
Vastaja 11	Muudatusettepanekuid on väga keeruline teha, kuid probleem pole mitte tegevuspõhises eelarvestamises, vaid eelarve detailsuse languses ning ebaselguses, kus ühte või teist kulu kajastatakse.
Vastaja 12	Muudatuste tegemine on üsna lootusetu, sest muudatusettepanekuid ei tehta ju seletuskirjale.
Vastaja 13	Eelarve on nii pikk ja põhjalik, et kõiki valdkondi ei peagi detailideni teadma, selleks on erinevate valdkondade spetsialistid. Kui üks inimene jagab kõiki valdkondi, siis tuleb teda karta.
Vastaja 14	–

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 11. Küsimuse number 21 vastused

Vastaja	21. Milliseid muid allikaid kasutasite lisaks seletuskirjale, et riigieelarvest aru saada? (näiteks programmdokument/arupärimine ministeeriumist/kolleegi abi)
Vastaja 1	Töö komisjonides ja valdkondlike ministrite ja ametnike täiendavad selgitused.
Vastaja 2	Arupärimised ministeeriumitest, huvirühmadelt, kolleegidelt, omavalitsuste ja valitsuse vahelisest kokkuleppest.
Vastaja 3	Otsekontaktid ametnikega.
Vastaja 4	–
Vastaja 5	–
Vastaja 6	Otsesuhtlus ministeeriumitega, arutelud kolleegidega.
Vastaja 7	Eri valdkondade/ministeeriumite ametnike selgitused.
Vastaja 8	Päring ministeeriumi spetsialistile.
Vastaja 9	Küsimused.
Vastaja 10	Otseküsimused ministritele.
Vastaja 11	Korduvad küsimused ministeeriumile selgitusteks.
Vastaja 12	Kolleegide abi ja muid riiklikke dokumente, eelarvestrateegiat, avaliku teenistuse aastaraamat. Sellel aastal ei olnud riigieelarve seletuskiri põnev lugemine kõige värskematest andmetest riigi ja EL oludest. Oli skemaatiline ja populistlik, ebamugavaid küsimusi esile kutsuda võivad aspektid olid välja jäetud.
Vastaja 13	Erinevate komisjonide liikmed, oma valdkonna spetsialistid - erinevad sihtgrupid (nii seadusloome kui ka need, kes seaduse järgi elavad ja selles seadusruumis peavad toimetama).
Vastaja 14	–

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 12. Küsimuse number 22 vastused

Vastaja	22. Mis muudaks riigieelarvest arusaamise lihtsamaks? (näiteks visualiseeritum eelarve/lühem eelarve/IT-lahendus/selgem võrdlusinfo eelneva aastaga jne)
Vastaja 1	Parem struktureerimine ja loogilisem liigitatus.
Vastaja 2	Vähem teksti, parem visualiseeritus st arusaadavam jaotus, võrdlusinfo eelmise aastaga (riigi majandusaasta aruanne peaks varem olema kinnitatud).
Vastaja 3	Võrdlusinfo ja vahetud selgitused kuludele.
Vastaja 4	Tegevuspõhine eelarvestamine muutis riigieelarve läbipaistmatuks, tegevused ja programmid on abstraktsed ja esitatud mõõdikutel pole praktilist väärtust.
Vastaja 5	IT-lahendus
Vastaja 6	Fookus, mõõdetavad eesmärgid, koma õiges kohas ehk arvestusühik miljon, projektidel elueapõhine vaade, kokkulepitud regulaarne aruandlus (puudub hetkel täielikult).
Vastaja 7	Võrdlusinfo eelneva aastaga.
Vastaja 8	Selgem võrdlusinfo.
Vastaja 9	IT - lahendus, selgem võrdlusinfo.
Vastaja 10	Rohkem võrreldavaid andmeid, võimalus vajadusel minna detailideni, kuigi esialgu näeks ainult suurt pilti.
Vastaja 11	Detailsus peab olema loogiline - suured summad tuleb esitada, väiksed esitada kogumina, võimalusega saada kiirelt selgitusi; vajalik ligipääs detailsematele andmetele (sj elektroonselt), võrdlusinfo eelnevate perioodidega; Põhjendused - miks, kuidas eesmärgini jõutakse, miks eesmärk selline.
Vastaja 12	IT-lahendus, kus saaks välja minna viimase euronini, aga ka paberil saab väga palju selgemini esitada.
Vastaja 13	Konkreetsus, asjakohasus - vähem infomüra.
Vastaja 14	IT-lahendus

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 13. Küsimuste number 23 ja 24 vastused

Vastaja	23. Kas olete kursis, mis oli tegevuspõhisele eelarvele ülemineku eesmärk?	24. Kas praegune eelarve vorm võimaldab Teil teha otsuseid, mis toetavad tegevuspõhise riigieelarve reformi eesmärki?
Vastaja 1	Nii ja naa	Pigem ei
Vastaja 2	Pigem jah	Pigem jah
Vastaja 3	Nii ja naa	Ei
Vastaja 4	Pigem ei	Jah
Vastaja 5	Jah	Pigem jah
Vastaja 6	Pigem jah	Pigem ei
Vastaja 7	Jah	Pigem jah
Vastaja 8	Jah	Nii ja naa
Vastaja 9	Pigem jah	Nii ja naa
Vastaja 10	Jah	Nii ja naa
Vastaja 11	Jah	Pigem ei
Vastaja 12	Jah	Ei
Vastaja 13	Pigem jah	Nii ja naa
Vastaja 14	Ei	Ei

Allikas: Küsitluse tulemused

Lisa 14. Rahandusministeeriumi vastused

Magistritöö raames vastas allolevatele küsimustele Rahandusministeeriumi eelarvearenduste osakonna juhataja Eneken Lipp, kes on ühtlasi ka tegevuspõhise eelarve projektijuht.

1. Millised on Rahandusministeeriumi prioriteedid 2021. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel? Kas läbipaistvuse parandamine on üks prioriteetidest?

Eelarve läbipaistvus on nii Rahandusministeeriumi prioriteetidest kui ka tegevuspõhise eelarve reformi läbi viimise üks eesmärkidest. Tegevuspõhine eelarve võimaldab seostada finantsvahendid tulemustega, selleks on loodud süsteemne hierarhia, mis võimaldab seostada finantsjuhtimise ja strateegilise planeerimise. Asutustes on kaardistatud teenused ja me teame millise kõrgema tasandi eesmärgi jaoks neid osutatakse. Perioodi lõppedes on võimalik hinnata, kas teenuse või teenuste kogumi tulemus aitas eesmärgi poole liikuda ning kas ressursse kasutati vastavalt planeeritule. Jah, Rahandusministeerium saab eelarvematerjali täisdetailsuses ja nii saame ülevaate riigi vahendite kasutamisest.

Varasematel aastatel planeeritud eelarve oli majandusliku sisu põhine, seletuskirjas anti ülevaade asutuse personali või majandamiskuludest kokku või mõne toetuse maksumusest, mille järgi ei olnud võimalik hinnata kas tehtav tegevus mõjutab mingilgi määral ühiskonda valitsuse poolt soovitud suunas. Vahendeid juurde või vähemaks planeerides oli võimatu hinnata selle muudatuse mõju asutuse juhtimisele ning tugisüsteemide toimimisele või mõju valdkonnale aastate pärast. See ei olnud läbipaistev eelarve, kuid oli harjumuspärane eelarve.

Hetkel astume esimesi samme teenusepõhises juhtimises, kus tähtsaimaks on kodanik või ettevõtte ja temale loodav väärtus. Me õpime seda mõju mõõtma ning selle pealt omakorda pakutavaid teenuseid arendama ja vajadusel valdkonna poliitikat suunama. See on tohutu kultuurimuutus ja ei ole lihtne ühe-kahe aastaga hüpata hüpet, mida arenenud ettevõtted on teinud kümneid aastaid. Kuna teenuseid on palju, infot on palju, tuleb teatud hetkedel teha kompromisse, et eristada olulisimad.

Riigieelarve seletuskirja osas on väljakutseks, kuidas esitada seda tohutut andmemahtu lihtsalt ja arusaadavalt ilma lugejat liialt koormamata. Samuti ei ole hetkel ühtegi õigusakti, mis suunaks ministeeriume andma avalikkusele täit ülevaadet teenustest ja nende mõõdikutest, maksumustest.

Lisa 14 järg

Teenuse taset peetakse ka asutuse operatiivtasandiks ja on arvamusi, et see ei peaks olema osa eelarve seletuskirjast või programmist. Sobiva tasakaalu leidmine on väljakutse. Võimalik, et arusaadavust ei lihtsusta ka eelarve seaduse vaade, kus kulud on koondatud programmide lõikes. Selleks aga anname seletuskirjas ülevaate nii asutuste kui ka majandusliku sisu lõikes (samuti nagu ka tegevuspõhisele eelarvele eelnenud aastatel) ja seletuskirja lisana on eelarve materjaliks ka programmid, mis annavad ülevaate kuidas ja milliste tegevustega valitsuse eesmärged saavutatakse.

Meil on kavas täiendada seletuskirja nii andmete, analüütilise tekstiosa kui ka disaini osas selleks, et pakkuda eelarve ja seletuskirja tarbijatele võimalikult kasulikku ja selget materjali. Hea meel on tõdeda, et nii ministriumid kui ka Riigikantselei on valmis koos panustama, et aidata välja töötada nii koostajale kui kasutajale parimad strateegilise ja finantsplaneerimise dokumendid – valdkonna arengukava, programm, riigi eelarvestrateegia, riigieelarve ja selle seletuskiri ning tulemusaruanne. Eriolukorras ja mitmete muutuste tuules ei ole võimalik hinnata kas just 2021. a seletuskiri saab olema see kõige täiuslikum.

2. Kas Rahandusministeerium on Riigikogu liikmetelt uurinud, milles seisnes nende jaoks läbipaistvuse vähenemine ehk millisest infost seletuskirjas puudust tuntakse?

Jah, on. Riigieelarvega seoses kohtume kokku nii rahanduskomisjoni kui ka riigieelarve erikontrolli komisjoniga. Meil on olnud mitmeid arutelusid ja Riigikogus on selleks moodustatud ka eraldi komisjon, et aidata seletuskirja Riigikogu liikmele sobivaks ja selgemaks kujundada.

3. Kuidas võiks Rahandusministeeriumi hinnangul riigieelarve seletuskirja läbipaistvamaks muuta? Milliseid lahendusi planeeritakse kasutada 2021. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel?

Vt punkt 1.

4. Mis võis põhjustada 2020. aasta riigieelarve seletuskirja läbipaistvuse vähenemise?

Vt punkt 1

Lisa 15. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina Helen Veski (*autori nimi*)

1. annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Tegevuspõhise eelarve mõju riigieelarve läbipaistvusele,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Tarmo Kadak,
(*juhendaja nimi*)

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh TalTechi raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks TalTechi veebikeskkonna kaudu, sealhulgas TalTechi raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

¹*Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil.*