



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Riigieelarve ja majandusprognoosi kontrollimehhanismid Euroopa riikide näitel

Nr. 16

21.11.2018

Käesoleva teemalehe eesmärgiks on anda lühike ülevaade neist vahenditest ja võimalustest, mida Eesti kasutab riigieelarve kontrolli korraldamisel ja majandusprognoosi hindamisel võrreldes valitud Euroopa Liidu liikmesriikidega.

Riigieelarve, selle kontroll ja läbipaistvus

2016. a juunis toimus Riigikogu olulise tähtsusega riikliku küsimusena riigieelarve kontrolli erikomisjoni raporti „Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis“ arutelu. Nimetatud arutelul toodi esile peamised probleemid riigieelarve tulemuslikuks kontrollimiseks Riigikogus. Kokkuvõtlikult nenditi, et riigieelarve peab muutuma läbipaistvamaks ja aruandlus selle kohta sisulisemaks. Arutelul tõdeti, et otsustuste tegemise protsessi riigi juhtimise tasandil võib pidada läbipaistvaks, kui avalikkusele on arusaadav, milline otsus on langetatud, millised olid otsustajate muud valikud ning miks just selline otsus tehti. Otsuse tulemuslikkuse hindamiseks ja võrdlemiseks peab avalikkusel olema võimalus mõista ka varem tehtud valikuid, võrrelda olukordi ja asjaolusid. Kui otsus puudutab riigi vara või maksumaksja raha kasutamist, peab avalikkusel olema hiljem ka võimalik mõista, kas kavandatud eesmärgid saavutati.

Üheks suurema mõjuga otsuseks, mille Riigikogu ja valitsus igal aastal langetavad, on riigieelarve koostamine ja vastuvõtmine. Riigikontroll on oma auditites ja varasemates aastaülevaadetes korduvalt juhtinud tähelepanu asjaolule, et riigieelarvest ja selle seletuskirjast on keeruline välja lugeda, millele valitsus Riigikogu nõusolekul raha kulutab. Samuti ei ole riigieelarve materjalides toodud info kohati järjepidev ning see pärsib võimalusi riigi rahanduslikku olukorda, riigieelarvelisi valikuid ning eelarveinfot mõista ja ajas võrrelda.

Riigieelarve koostamise makromajanduslikuks aluseks on omakorda majandusprognoos. Majandusprognoosi otseseks kontrollimiseks eraldi protseduuri mõistetakse, et selle tõepärasust hindab mõne aja möödudes elu ise, kuid omamoodi kontrollimehhanismina hindab prognoosi riigieelarve koostamisel iga riigi [eelarvenõukogu](#) (või seda ülesannet täitev muu organ) ja Euroopa Komisjon, andes oma arvamuse.

Eelarvenõukogu ja rahandusministeeriumi majandusprognoos

Rahandusministeerium koostab majandusprognoosi kaks korda aastas – kevadel ja suvel. Kevadprognoos avaldatakse hiljemalt aprilli ning suveprognoos septembri alguses. Majandusprognoosi kõige olulisemaks väljundiks on valitsussektori tulude hinnang, mis suveprognoosi puhul on riigieelarve menetlemise aluseks Riigikogus. Maksutulude prognoos põhineb makroprognoosil, mis lähtub globaalsest majandusolukorrast, Eesti väliskaubanduspartnerite väljavaadetest, meie majanduse arengufaasist ning planeeritud maksumuudatustest. Prognoositakse kõiki tähtsamaid makronäitajaid, nagu sisemajanduse kogutoodang, inflatsioon, tööpuudus ja -hõive, tarbimine, investeeringud jne.

Majandusprognoos on oluline sisend ka stabiilsusprogrammi, mille kõik eurotsooni riigid peavad esitama Euroopa Komisjonile oma makromajandusliku olukorra ning majanduspoliitika hindamiseks. Majandusprognoosi kasutavad valitsus ja Riigikogu eelarvepoliitiliste otsuste tegemisel ning ettevõtjad oma strateegiliste plaanide koostamisel. Prognoosi seletuskiri annab ka laiemale avalikkusele ülevaate viimastest majandusarengutest ning väljavaadetest neli aastat ette.

Riigieelarve seaduse järgi peab eelarvenõukogu andma oma hinnangu rahandusministeeriumi suvise makromajandus- ja rahandusprognoosi kohta, mis on järgmise aasta riigieelarve väljatöötamise aluseks.

Rahandusministeeriumi suvise prognoosi järgi on valitsussektori eelarvepositsioon 2019. aastal struktuurses puudujäägis 0,2% SKP-st. Eelarvenõukogu soovib 2019. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel parandada valitsussektori struktuurset eelarvepositsiooni suvise prognoosiga võrreldes vähemalt 0,4 protsendipunkti SKP-st ehk umbes 100 miljoni euro võrra.

Eelarvenõukogu soovitus on tingitud kahest peamisest tegurist. Esmalt tuleks eelarvepositsiooni parandada 0,2 protsendipunkti, et kinni pidada riigi eelarvestrateegias seatud struktuurse tasakaalu eesmärgist. Seejärel soovib eelarvenõukogu eelarvepositsiooni parandada veel vähemalt 0,2 protsendipunkti, kuna praeguses majanduse kõrgkonjunktuuris ei ole nõukogu arvates mõistlik struktuurset eelarvepositsiooni selle aasta omaga võrreldes lõdvendada. 2018. aastaks ootab rahandusministeerium struktuurset ülejääki 0,2% SKP-st. Seega soovitas eelarvenõukogu võtta 2019. aastaks vastu riigieelarve, mis seab valitsussektori struktuurse eelarvepositsiooni eesmärgiks väikese ülejäägi.

Riigieelarve ja selle täitmise kontroll EL riikides

Sarnaselt Eestile seisavad ka teised Euroopa riigid silmitsi eelarve koostamise ja täitmise kontrolli korraldamise probleemidega. Austria parlament on käesoleva aasta suvel Euroopa parlamendiuuringute ja dokumendikeskuse (ECPRD) vahendusel koostanud lühiuuringu selle kohta, millised on EL riikide parlamentide kasutatavad peamised võimalused ja viisid eelarve kontrollist parema ülevaatlikkuse ja sisukuse saavutamiseks.

Lühiuuringuga püüti selgust saada riigieelarve täitmise aruandluse viiside ja meetodite kohta: kas valitsus esitab ühe aruande riigieelarve täitmise kohta või lisatakse koondaruandele ka ministeeriumide aruanded, kas ja millises formaadis koostatakse riigieelarve täitmise kohta põhjalikud seletuskirjad ning millistel tähtaegadel need kokkuvõtted parlamendile esitatakse ja seal läbi arutatakse.

- **Aruande koostaja**

Reeglina koostab riigieelarve täitmise kontrolli peamiseks aluseks oleva aruande vastava riigi rahandusministeerium, kuid mõnes riigis on selleks moodustatud ja volitatud meie eelarvenõukogule mõneti sarnaselt toimiv komisjon või muu tööorgan (nt Soomes, Prantsusmaal, Ungaris, Poolas). Soomes on selliseks asutuseks peaministri büroo juures tegutsev *Valtion Velanhallinta* (Central Government Debt Management), Prantsusmaal ja Ungaris majandusministeeriumid, Poolas korraldab ja suunab eelarve täitmise aruande parlamenti valitsuse kantselei. Loomulikult on eelarve täitmise aruandluse korraldajaks vastava riigi rahandusministeerium, kuid nähtavasti on eelarveprotsessid siiski mõnevõrra erinevad ja riigi spetsiifikast või ajaloolistest tavadest sõltuvad, ent teatavad rõhuasetused on siiski märgatavad.

- **Konsolideeritud riigieelarve täitmise ülevaade või eraldi aruanded**

Uuringu kokkuvõtte kohaselt koostavad lisaks konsolideeritud eelarve täitmisele ministeeriumid omaette vastutusala kulude üksikasjalikuma aruande vaid kolmes riigis – Hollandis, Iirimaa ja Tsehhi Vabariigis. Need aruanded esitatakse konsolideeritud riigieelarve täitmise aruandest eraldi, kuid samadel tähtaegadel.

- Aruande sisu peamised komponendid

Siin valdkonnas ei ole Euroopa riikide eelarvete täitmise aruannete vahel suuremat sisulist erinevust. Koondaruanne sisaldab riigirahaliste vahendite ülevaadet, fiskaalpositsiooni, riigivõla teenindamist ja võlapositsiooni infot, samuti ülevaadet suuremate võimalike valitsuse poolt võetavate võlakohustuste kohta eelseisvatel aastatel.

- Aruande esitaja parlamendile ja selle tähtaeg

Tavaliselt on selleks valitsus, mis omakorda eeldab viimaselt selle aruande üle vaatamist ja heakskiitmist. Kuid kuue riigi puhul (Hispaania, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Luksemburg ja Holland) esitab riigieelarve täitmise aruande parlamendile formaalselt siiski vastava aruande koostamis eest vastutav ministeerium, enamasti on selleks rahandusministeerium. Riigi auditeerimisasutus (meie mõistes riigikontroll) lisab oma arvamuse konsolideeritud riigieelarve täitmise aruande kohta. Sellele omakorda lisatakse seletuskiri või pikem põhjendus väga harva. Hinnangu sisuliseks formaadiks eelarve täitmise kohta ongi arvamus.

Riigieelarve täitmise aruande esitavad riigid parlamendile tavaliselt eelarvele järgneva aasta I poolaasta lõpus. Kõige varasem tähtaeg aruande esitamiseks on kehtestatud Rootsis (15. aprill), küllaltki kiiresti asub parlament seda aruannet menetlema ka Tšehhi Vabariigis (30. aprill), suhteliselt hilised tähtajad teiste riikidega võrreldes on kehtestatud Ungaris (30. september), Sloveenias (1. oktoober) ja Leedus (17. oktoober). Mõnel puhul on eelarve täitmise aruande kuupäev erinev auditi arvamuse esitamise tähtajast (st neid dokumente ei esitata parlamendile üheskoos, nt Iirimaa, Belgia ja Holland).

- Auditi arvamus

Riigieelarve täitmise kohta auditi arvamuse koostamisel kasutavad kolm riiki (Ungari, Rootsi, Soome) rahvusvahelist auditeerimise standardit (ISSAI 1700), Euroopa Liit kasutab auditeerimise standardit *Déclaration d'Assurance (DAS)*, Prantsusmaa ise aga rahvusvahelise raamatupidamise organisatsiooni (IFAC) standardit ISA. Austria ja Tšehhi Vabariik rahvusvahelisi auditeerimisstandardeid riigieelarve kontrollimise alusdokumentide kohta arvamuse koostamisel ei kasuta. Viies Euroopa riigis on soovitude lisamine audit arvamusele koguni protseduuriliselt ette nähtud (Austria, Norra, Kreeka, Portugal, Rumeenia). Auditi arvamus võidakse esitada parlamendile nii koos riigieelarve täitmise aruandega (umbes pooled uuringus osalenud riigid) kui ka erinevatel tähtaegadel, kuni eelarve aastale järgneva aasta lõpuni (Kreeka). Soomes auditi arvamuse andmise tähtaega kuupäevana eraldi seadusesse kirjutatud ei ole.

- Peamised parlamentaarsed protseduurid eelarve täitmise aruande kontrollimisel

Tavaliselt arutab aruande enne suures saalis toimuvat debatti ja hääletamist läbi vastav parlamendikomisjon, tavaliselt eelarve ja/või rahanduskomisjon. Soomes leiab komisjoni arutelu aset aga peale aruande esimest lugemist üldkogul. Eestile sarnaseid riigieelarve kontrolli erikomisjone on moodustatud lisaks Eestile neljas EL riigis (Soome, Kreeka, Iirimaa ja Sloveenia). Hollandis arutab parlamendi üldkogu riigieelarve täitmist eelarve aastale järgneva aasta juunikuus üheskoos valitsusega. Mõnes riigis on riigieelarve täitmise kontrolli aruanne mõnes valdkonnas aga järgmise aasta eelarve osa (Tšehhi Vabariik, Soome, Sloveenia, Holland, Leedu). Kuus uuringu küsimustele vastanud riiki nendivad, et parlamendikomisjoni tasemel on riigieelarve täitmise arutelu sarnane iga muu eelnõu aruteluga ja toimub tavapärane hääletamine (Austria, Belgia, Prantsusmaa, Ungari, Kreeka, Leedu), teised riigid jälle nimetavad parlamendikomisjonile antud võimalust aruandega mittenõustumise korral esitada omapoolne kommentaar, seisukoht või arvamus. Aruannet läbi vaatava komisjoni eriarvamuse esitamine parlamendi üldkogule on ühe võimalusena ette näinud Soome.

Üldkogul kinnitatakse riigieelarve kontrolliaruanne kas tavapärase hääletamisega või kolme riigi puhul on selleks ette nähtud ka tavapärasest mõnevõrra erinev protseduur (Soome, Sloveenia,

Tšehhi). Iirimaal piisab aruande heaks kiitmisest parlamendi vastavas kontrollikomisjonis. Kahes riigis (Sloveenia ja Leedu) on olemas teatav võimalus uue kontrolliaruande esitamiseks, kui eelmist heaks ei kiideta, kuid ülejäänud riikides aruande kinnitamata jätmise otsesid juriidilisi tagajärgi (kuni valitsuse tagasiastumiseni) kaasa ei too. Mõned riigid märgivad ühe võimaliku kontrolliaruande kinnitamata jätmise tagajärjena valitsuse umbusaldamise protseduuri alustamist. Kuna aga sellist olukorda praktikas ei ole ette tulnud, siis on peaaegu pooled riigid küsimuse valitsuse (rahandusministri vm) poliitilisest vastutusest hoopis vastamata jätnud (Tšehhi Vabariik, Kreeka, Läti, Leedu, Sloveenia, Saksamaa, Portugal). Esindatuse tase komisjoni aruteludel on olnud enamasti ministri või asetäitja tasemel, harvematel juhtudel kaasatakse komisjoni aruteludesse ka ministeeriumi ametnikke või eksperte (Soome). Vaid Rootsi märgib, et riigi auditikomitee esimees parlamendi aruteludes riigieelarve täitmise ja kontrolli aruande üle ei osale.

Kokkuvõtteks

Eelarvenõukogu loomisega ning Euroopa Komisjoni poolt sügiseti, enne riigieelarve arutelude algust parlamentides antavate riigi soovitude näol on praegustes üsna soodsates majandusoludes loodud toimiv mehhanism majandusprognoosi hindamiseks riigieelarve vastuvõtmise eelsel ajal.

Eelarve täitmise aruande läbivaatamise kontroll parlamentides peale aruandeaasta kokkuvõtete tegemist on küll märgatavalt mitmekesisem esmajoones vormiliselt, kuid nagu uuring näitas, märksa harvem tõsiseid poliitilisi tagajärgi esile kutsuv.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumendikeskuse (ECPRD) uuring *Parliamentary Scrutiny of Government Annual Accounts and Relating Audit Reports*. 2018.