



Riigieelarve seaduse ja sellega seotud õigusaktide muutmise väljatöötamiseks ekspertnõustamise tellimine Rahandusministeeriumile

Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve planeerimis- ja aruandlustsükli analüüs

AS PricewaterhouseCoopers Advisors
Lõpparuanne, november 2023



RAHANDUSMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



Lp Ülla Viin
Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

24. november 2023

Austatud Ülla Viin

Riigihanke „Riigieelarve seaduse ja sellega seotud õigusaktide muutmise väljatöötamiseks ekspertnõustamise tellimine Rahandusministeeriumile“ tulemusena sõlmitud raamlepingu alusel teostatud analüüs „Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve planeerimis- ja aruandlustersükli analüüs“.

Lõpparuanne on koostatud AS PricewaterhouseCoopers Advisors (“PwC”) poolt vastavalt Rahandusministeeriumi ja PwC vahel 20.03.2023 sõlmitud raamlepingule (“Leping”) ja selle alusel kokkulepitud tellimusele („Tellimus“).

Analüüsi viisid läbi eksperdid Elis Raudkett, Kaie Koskaru-Nelk ja Tarmo Meresmaa, keda toetasid täiendavad konsultandid (sh Kristel Jakobson-Pallo).

Aruandes sisalduv info pärineb mitmest aruandes detailsemalt kirjeldatud allikast. Me ei ole hinnanud nende infoallikate usaldusväärsust ega testinud sealt pärineva info tõepärasust. Sellest tulenevalt ei anna PwC ühelegi isikule (välja arvatud Rahandusministeeriumile Lepingu alusel) mistahes otseseid ega kaudseid kinnitusi aruande täpsuse või täielikkuse osas.

Aruande lõppversioon on koostatud, võttes arvesse teie 14.11.2023 esitatud kommentaare lõpparuande kavandile ja 17.11.2023 juhtrühma kohtumisel saadud tagasisidele.

PwC kannab aruandega seoses õiguslikku vastutust Lepingus sätestatud ulatuses üksnes Rahandusministeeriumi ja mitte ühegi teise osapoole ees, kes võib oma otsustes olla tuginenud selles aruandes sisalduvale teabele või seisukohtadele.

Kui Teil on küsimusi seoses aruandega, võtke palun ühendust Elis Raudketti (+372 614 1800, elis.raudkett@pwc.com) või Erki Mägiga (+372 614 1800, erki.magi@pwc.com).

Lugupidamisega

Erki Mägi

AS PricewaterhouseCoopers Advisors

Oluline teadaanne isikutele, kes ei ole aruande adressaadid

Isikud, kes ei ole aruande adressaadid ja seda aruannet loevad, loetakse ta nõustunuks alljärgnevate tingimustega:

1. Aruannet lugev isik võtab teadmiseks, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors on selle koostanud vastavalt oma kliendilt saadud juhiste ja üksnes kliendi huvisid ja kasu silmas pidades.
2. Aruannet lugev isik tunnistab asjaolu, et ta pole selle aruande adressaat ning vastamaks tema huvidele ja vajadustele oleks võinud aruande koostamiseks osutada vajalikuks läbi viia teistsuguseid või täiendavaid töid.
3. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei võta aruandega seoses mingeid kohustusi ega vastutust, ei lepingulist ega lepinguvälist (sh hooletusest ja seadusest tuleneva kohustuse rikkumisest tingitud) vastutust. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei vastuta mistahes kahju, saamata jäänud tulu ega kulutuste eest, mis aruannet lugevale isikule seoses aruande kasutamisega või muul moel aruandega seotult võivad tekkida.

Sisukord

1. Analüüsi eesmärk ja metoodika	5
1.1 Probleem ja eesmärk.....	5
1.2 Uurimisküsimused	5
1.3 Metoodika	6
2. Hetkeolukord Eestis	8
3. Rahvusvaheline praktika.....	13
3.1 Soome.....	13
3.2 Rootsi.....	20
3.3 Taani.....	24
3.4 Belgia	27
3.5 Riikide võrdlus	31
4. Lahendusettepanekud.....	34

1. Analüüsi eesmärk ja metoodika

1.1 Probleem ja eesmärk

Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve (edaspidi RES/RE) planeerimise ja aruandluse protsesside tähtsajad tulenevad mitmetest erinevatest nõuetest, praktikatest ja seadustest. Protsesside muutmiseks tingituna on ilmnenud vastuolud protsessides ning kasutajate vajadused on hägustunud. Konkreetsemalt on olulisemad väljakutsed teadaolevalt järgnevad:

1. Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve planeerimis- ja aruandlustsükkel ei võimalda riigiasutustel ja Vabariigi Valitsusel RES/RE planeerimisprotsessis kasutada tegevuspõhise riigieelarve täitmise ja mõõdikute sihttasemete saavutamise andmeid (edaspidi seireandmeid).
2. Üheks oluliseks takistuseks tegevuspõhise riigieelarve täitmise andmete kasutamisel on nende sõltuvus raamatupidamislikest andmetest ja raamatupidamise koostamisega seotud kuupäevadest.
3. Tegevuspõhise riigieelarve täitmise andmete puudumise tõttu ei koostata ka Vabariigi Valitsusele riigieelarve täitmise ülevaateid (riigieelarve seadus § 75¹). Lisaks sellele, et ülevaadete koostamiseks puuduvad vajalikud andmed, puudub ka teadmine, millal ja mil viisil tuleks ülevaateid Vabariigi Valitsusele esitada ehk mis on kliendi vajadused.

Analüüsi eesmärk on täpsustada RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli kitsaskohti ja puuduseid ning teha ettepanekud RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli muutmiseks eesmärgiga tagada planeerimisprotsessis seireinfo põhinev ja otsuste tegemist toetav aruandlus tuginedes teiste riikide parimatele praktikatele.

1.2 Uurimisküsimused

Analüüsi eesmärgi saavutamiseks tugineb analüüsi teostaja Rahandusministeeriumi poolt püstitatud järgmistele uurimisküsimustele:

1. Millised on Rootsi, Soome, Taani ja Belgia RES/RE planeerimis- ja aruandlustsüklid võrrelduna Eesti RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükliga?
2. Millised on parimad praktikad Rootsi, Soome, Taani ja Belgia RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükliks, mis võiksid Eesti jaoks asjakohased olla?

Analüüsi läbiviimisel keskendutakse ka järgnevatele täpsustavatele Tellija poolt püstitatud uurimisküsimustele:

- Millised on Eesti RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli peamised erinevused ja kitsaskohad võrreldes Rootsi, Soome, Taani ja Belgia planeerimis- ja aruandlustsükliga?
- Kas ja kui detailselt on Rootsi, Soome, Taani ja Belgia õigusaktides reguleeritud riigieelarve täitmise ülevaadete koostamine?
- Millal valmivad Rootsi, Soome, Taani ja Belgia raamatupidamise eelarve täitmise andmed ja millal kinnitatakse riigi majandusaasta koondaruanne parlamendis?
- Milline peaks olema seireinfo kasutamist toetav RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli tegevuste järjekord?
- Millised RES/RE planeerimisprotsessi etapid eeldavad seireandmete olemasolu?

¹ Riigieelarve seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016019?leiaKehtiv>

- Millal peaks valmima otsustusprotsessi toetavad seiretooted?
- Millal ja mil viisil tuleks Vabariigi Valitsusele esitada RES § 75 alusel koostatavad riigieelarve täitmise ülevaated?
- Milliseid muudatusi peaks RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli tegema?
- Milliseid muudatusi tuleks teha seireandmete kogumisel, et tagada õigel hetkedel vajalike andmete olemasolu?

1.3 Metoodika

Analüüsi läbiviimisel tugineti olulises osas dokumendianalüüsile, mille raames analüüsiti hetkeolukorda Eestis ning parimaid praktikaid välismaal. Ehkki intervjuud välisriikide esindajatega ei olnud töö skoobis, tegi töö teostaja pingutusi välisriikide esindajatega kontakteerumisel ning viis läbi intervjuud kahe riigi esindajatega.

Hetkeolukord Eestis

Dokumendianalüüsi tulemusel omandati ülevaade Eesti RES/RE planeerimis- ja aruandlustsüklist, sh planeerimise ja aruandluse omavahelistest seostest ning ajakavast. Analüüsis kasutati peaaesjalikult Tellija poolt koostatud RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli ülevaadet, sh selles viidatud täiendavaid allikaid (nt avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend, riigieelarve seadus ja vastav määrus), et täpsustada probleemistikku. Antud analüüsi tulemina täpsustati peamised kitsaskohad.

Rahvusvaheline parim praktika

Rahvusvahelise praktika edukaks läbiviimiseks pakkus töö teostaja välja uurimiskava, mida Tellijapoolse tagasiside alusel täiendati ning hiljem valideeriti. Lepiti kokku, et töö teostaja seab fookuse ühe konkreetse aasta eelarve koostamisele ning aruandlusele. Ülevaade kokkulepitud konkreetsemast uurimiskavast on esitatud rahvusvahelise praktika peatükis.

Rahvusvahelise praktika analüüsis käsitleti järgnevaid Tellija poolt pakutud riike: Soome, Rootsi, Taani ja Belgia. Antud riikide riigieelarve planeerimis- ja aruandlustsükli kirjeldamiseks lähtuti dokumendianalüüsist avalikult kättesaadavate materjalide osas (nt vastava riigi Rahandusministeeriumi koduleht, õigusaktid, avalikud juhised jmt).

Töö teostaja pöördus kõikide analüüsi kuuluvate riikide asjakohaste kontaktide poole, mille osas saadi infot analüüsi Tellijalt. Analüüsi raames viidi läbi kaks intervjuud:

1. Rootsi Rahandusministeeriumi eelarveosakonnaga 6. novembril, milles osales:
 - a. Karl Gutberg, eelarveosakonna asedirektor. Karl Gutberg on varasemalt töötanud ka Rootsi riiklikus finantsjuhtimisasutuses (edaspidi ESV-s) ning on pikaajaline Rahandusministeeriumi ametnik, kes tegeleb igapäevaselt Rahandusministeeriumi poolsete ülesannetega riigieelarve kontekstis.
2. Soome Rahandusministeeriumi eelarveosakonnaga 8. novembril, milles osales:
 - a. Niko Ijäs, finantsjuhtimise ja õiguse talituse juht;
 - b. Timo Hattinen, finantsjuhtimise ja õiguse talituse eelarvespetsialist;
 - c. Atro Andersson, finantsjuhtimise osakonna vanemspetsialist;
 - d. Marja Paavonen, fiskaalpoliitika analüüsi talituse juht;
 - e. Niina Suutarinen, fiskaalpoliitika analüüsi nõunik.

Intervjuul osalenud finantsjuhtimise- ja õigusosakonna ametnikud tegutsevad igapäevaselt eelarve planeerimise ja aruandluse korraldamisega riiklikul tasandil.

Mõlemad intervjuud keskendusid eelarve planeerimise ja aruandlusega seotud elementide täpsustamisele, muuhulgas täpsustati keskkondi ja lahendusi, mis on erinevates riikides kasutusel. Samuti arutleti laiemalt vastavate riikide süsteemide eeliste ja kitsaskohtade üle. Püstitatud küsimused olid ajendatud rahvusvahelise praktika uurimisküsimustest, mis on esitatud kolmandas peatükis.

2. Hetkeolukord Eestis

Täpsustamaks Tellija poolt esitatud kitsaskohti Eesti RES/RE planeerimis- ja aruandlustsüklites, uuriti lähemalt mõlema tsükli tegevusi ning tähtaegasid. Sisendina kasutati Tellija poolt koostatud ülevaadet (Excel tabelid) ning selgitusi ja tingimusi avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendist² (edaspidi üldeeskiri või ÜE); riigieelarve seadusest; riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimustest ja korrast ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise korrast (edaspidi RES-RE määrus)³; valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korrast (edaspidi strat.määrus)⁴ ning RES/RE määruse § 18 nimetatud juhistest tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus.⁵

Eelarvetsükkel Eestis tervikuna käsitleb lisaks eelarve planeerimisele ja aruandlusele mitmeid teisi olulisi komponente, mis on esitatud järgneval joonisel (Joonis 1). Käesolevas aruandes keskendutakse kitsamalt eelarve planeerimise ning aruandluse tsüklite analüüsimisele.



Joonis 1. Eelarvetsükkel Eestis.

Eelarve planeerimise tsükkel

Eelarvetsükkel Eestis on kirjeldatud järgnevas tabelis (Tabel 1). Eelarvetsükkel algab Rahandusministeeriumi poolsete juhiste ning ajakava esitamisega RES-RE määruse § 18 kohaselt, mis esitatakse hiljemalt novembri 10. tööpäevaks tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus. Tsükli

² Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128102016012?leiaKehtiv>

³ Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord (nn RES-RE määrus). <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122019026>

⁴ Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord (nn strat. määrus). <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019005>

⁵ Rahandusministeerium. *Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat*. Viimati vaadatud 06.11.2023 <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohise-eelarvestamise-kasiraamat>

tegevused tulenevad peamiselt riigieelarve seadusest või RES/RE määrusest. Osa tegevustest tulenevad Rahandusministeeriumi juhustest või juhistele viidatakse kuupäeva või tegevuse sisu täpsustamiseks. Ehkki analüüsis ei keskendutud antavate juhiste põhjalikule ülevaatamisele ning analüüsimisele, toob töö teostaja esile olulise info ülesleidmise keerukuse, kuna käsiraamat käsitleb nii operatiiv- kui ka püsivat infot erinevates peatükkides.

Tabel 1. Eesti eelarve planeerimise tsükkel.

Aeg	Eelarve planeerimise tsükkel
November (n-1)	Rahandusministeerium esitab ministeeriumi valitsemisala eelarvestrateegia projekti ja aruannete koostamise täpsustavad juhised ning ajakava hiljemalt novembri kümnendal tööpäeval. (RES-RE määrus § 18, käsiraamat)
Veebruar	Ministeeriumid esitavad kevadise majandusprognoosi sisendi. (riigieelarve seadus § 3 lg 2, käsiraamat) Rahandusministeerium esitab ministeeriumitele eelarvestrateegia koostamiseks maksimaalsed mahud. (RES-RE määrus § 3 lg 2)
Aprill	Rahandusministeerium tutvustab kevadist majandusprognoosi; toimuvad stabiilsusprogrammi arutelud ja kinnitamine Vabariigi Valitsuses. (riigieelarve seadus § 23 lg 1 ja 3)
Juuni	Ministeeriumid esitavad Rahandusministeeriumile vajalikud andmed eelarvestrateegia ja riigieelarve eelnõu koostamiseks. Täpsemalt esitatakse rahastamiskava, mõõdikute andmed, programmdokumendi projekti jm selgitused, vajadusel ministri allkirjaga lisataotlused. (RES-RE määrus § 5 lg 1, 2, 3; käsiraamat)
August	Esitatakse vajadusel aastate vahel eelarve ümber tõstmise taotlused ja ülevaade õigusaktidest, mis tuleb enne järgmise aasta RE eelnõu Riigikogule üle anda. (RES-RE määrus § 5 lg 1, 2, 3; käsiraamat) Ministeeriumid esitavad suvise majandusprognoosi sisendi. (riigieelarve seadus § 4 ¹ , käsiraamat) Toimuvad ametnike tasandi kohtumised. (käsiraamat)
September	Vabariigi Valitsus peab läbirääkimisi RES/RE üle. (RES-RE määrus § 8 lg 1, käsiraamat) Ministeeriumid korrigeerivad vastavalt Vabariigi Valitsuse otsustele oma valitsemisala eelarvestrateegia projekti ja esitavad korrigeeritud ministeeriumi valitsemisala eelarvestrateegia projekti Rahandusministeeriumile. (RES-RE määrus § 8 lg 3, käsiraamat) Rahandusministeerium korrigeerib eelarvestrateegiat ja riigieelarve eelnõu ning esitab eelarvestrateegia kinnitamiseks ja riigieelarve eelnõu heakskiitmiseks Vabariigi Valitsusele. (RES-RE määrus § 8 lg 4, käsiraamat) Vabariigi Valitsus kinnitab eelarvestrateegia ja kiidab heaks riigieelarve eelnõu arvestusega, et need esitatakse Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust. (riigieelarve seadus § 34 ¹ lg1, § 38 lg 1, käsiraamat)
Oktoober	Riigieelarve eelnõu alusel uuendatud programmide avalikustamine Rahandusministeeriumi veebilehel hiljemalt 1. oktoobril. (strat. määrus ⁶ § 10 lg 1)
Oktoober - detsember	Riigieelarve eelnõu menetletakse Riigikogus Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse alusel käesolevast seadusest tulenevate erisustega. (riigieelarve seadus § 39)
Detsember	Riigikogu võtab riigieelarve vastu seadusena. (riigieelarve seadus § 41) Rahandusministeerium esitab Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks RE täiendava liigenduse kinnisasjades. (riigieelarve seadus §31 lg 1) Vabariigi Valitsus kinnitab sihtotstarbelise reservi tegevused.
Jaanuar	Ministrid kinnitavad ja avalikustavad programmidokumendid. (strat määrus § 10 lg 2) Minister liigendab riigieelarves märgitud ministeeriumi valitsemisala vahendid. (riigieelarve seadus § 31 lg 2)
Aprill	Ministeeriumid esitavad programmi tegevuste muudatuste ettepanekud, kui soovitakse teha muudatusi RE seadusega kinnitatud ülesehituses. Rahandusministeerium kinnitab programmi tegevuste muudatuste ettepanekud valitsuses. (käsiraamat)

Aruandlustsükkel

Riigieelarve seaduse kohaselt jälgib Rahandusministeerium riigieelarve täitmist ning annab sellest Vabariigi Valitsusele ülevaate vähemalt kaks korda aastas (riigieelarve seadus § 75). Riigieelarve seadus

⁶ Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord (nn strat määrus). <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019005>

käsitleb riigi majandusaasta aruandeid (sh koondaruannet) ja nende auditeerimist ning esitamist Riigikontrollile (§ 77, § 79). RES-RE määruse 5. peatükk käsitleb täpsemalt riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise korda. RES-RE määrusega on reguleeritud tulemusaruandlusega ning riigieelarve täitmise jälgimisega seonduv.

Aruandlustsükli tegevused tulenevad peamiselt riigieelarve seadusest, RES/RE määrusest ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendist. Viimastest tulenevad tegevused kätkevad mh olulisi raamatupidamisest tulenevaid tähtaegasid. Üksikuid tegevusi on täpsustatud käsiraamatus esitatud juhistes. Täpsem ülevaade aruandlustegevustest on esitatud järgnevas tabelis (Tabel 2).

Tabel 2. Eesti riigieelarve aruandlustsükkel.

Aeg	Aruandlustsükkel (sh asjakohased raamatupidamiskuupäevad)
Märts	Aasta lõpu seisuga esitatud saldoandmikes tehakse korrigeerimisi (sh auditeerimise käigus ilmnenud puuduste likvideerimiseks) kuni järgmise aasta 31. märtsini. (ÜE § 9 lg 3)
Aprill	Ministeeriumid esitavad tulemusaruande projekti Rahandusministeeriumile ja Riigikontrollile. (RES-RE määrus § 16 lg 1) Ministeeriumid esitavad või teevad Rahandusministeeriumile kättesaadavaks aruandeaasta ja eelnevate aastate eesmärkide, nende mõõdikute ja mõõdikute sihttasemete saavutamise andmed ning eelarve täitmise andmed eelarveklassifikaatori alusel. (RES-RE määrus §16 lg1, 2, käsiraamat) Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) lõpetab peale 31. märtsi esitatud taotluste alusel oluliste vigade parandamise saldoandmikes. (ÜE § 9 lg 4)
Mai	Riigiraamatupidamiskohustuslased allkirjastavad saldoandmike infosüsteemis bilansi ja tulemiaruaruande ja esitavad RTK-le ja Riigikontrollile riigieelarve täitmise aruande. (ÜE § 11 lg 11, 12) Ministeeriumid lõpetavad Rahandusministeeriumiga järgmisesse eelarveaastasse ülekantavate riigieelarve vahendite mahtude täpsustamise ning avalikustavad need ministeeriumi veebilehel. (RES-RE määrus § 12 lg 1) Ministeeriumid esitavad ministri kinnitatud tulemusaruande Rahandusministeeriumile ja Riigikontrollile 31. maiks. (RES-RE määrus § 16 lg 1) Ministeerium esitab või teeb Rahandusministeeriumile kättesaadavaks vajadusel lõplikult korrigeeritud aruandeaasta ja eelnevate aastate eesmärkide, nende mõõdikute ja mõõdikute sihttasemete saavutamise andmed ning eelarve täitmise andmed eelarveklassifikaatori alusel 31. maiks. (RES-RE määrus § 16 lg 2)
Juuni	Rahandusministeerium esitab riigi majandusaasta koondaruande Riigikontrollile hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 30. juunil, mis viivitamata avalikustatakse ka Rahandusministeeriumi kodulehel. (riigieelarve seadus § 79 lg 1)
August	31. augusti seisuga esitavad ministeeriumid jooksva poolaasta ja eelnevate aastate eelarve täitmise andmed 30. juuni seisuga eelarveklassifikaatori alusel. (RES-RE määrus § 17 lg 2) Riigikontroll lõpetab riigi majandusaasta koondaruande raamatupidamise aastaaruande auditi ja tehingute seaduslikkuse kontrolli hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 31. augustil. (riigieelarveseadus § 79 lg 2)
September	Rahandusministeerium esitab riigi majandusaasta koondaruande koos Riigikontrolli kontrolliaruandega Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ja avalikustab selle oma kodulehel. Vabariigi Valitsus esitab riigi majandusaasta koondaruande Riigikogule kinnitamiseks. (riigieelarve seadus § 79 lg 3)

Hetkeolukorra kitsaskohad

Analüüsi lähteülesande kohaselt esineb eelarve planeerimise ning aruandluse tsüklites vastuolusid, mis ei võimalda riigiasutustel ning Vabariigi Valitsusel kasutada RES/RE planeerimisprotsessis seireandmeid. Seda arvesse võttes, analüüsiti lähemalt tsüklite vahelisi seoseid, seireinfo vajadust ning olemasolu planeerimisetappide lõikes. Allolevas tabelis (Tabel 3) selgub, millised planeerimisprotsessi etapid eeldavad seireandmete olemasolu ning kas need on etapi hetkel kättesaadavad.

Tabel 3. Eelarve planeerimise ja aruandluse seosed, seireinfo vajadus ja olemasolu.

Rohelisega on tähistatud vajaliku seireinfo olemasolu planeerimisprotsessi etapi hetkel.

Punasega on tähistatud vajaliku seireinfo puudumine planeerimisprotsessi etapi hetkel.

Aeg	Planeerimine	Aruandlus
22. veebruar	Majandusprognoosi sisend	Eelmise aasta esialgne finantsarvestusest lähtuv eelarve täitmine on olemas.
15. mai	Eelmisest aastast ülekantavate riigieelarve vahendite mahtude täpsustamine	Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas.
1. juuni	Ministeeriumid esitavad eelarvestrateegia projekti	Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas. Tulemusaruande projekt on olemas. Detailsem tulemusinfo olemas 31.mai.
15. juuli	Keskvalitsuse juriidilise isiku finantsplaan	Aruandlus olemas, sest 30. juunil on esitatud riigi majandusaasta koondaruanne Riigikontrollile. Keskvalitsuse juriidilistel isikutel reeglina olemas ka jooksva aasta finantsaruanded vähemalt kvartaalselt.
1. august	Ministeeriumid esitavad aastate vahel eelarve ümbertõstmise vajadused	Eelmise aasta eelarve täitmine, tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo olemas. Eelarve täitmine 30. juuni seisuga (tähtaeg 31.august) puudub.
1. august	Ministeeriumid esitavad suvise majandusprognoosi sisendi	Eelmise aasta eelarve täitmine, tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo olemas. Eelarve täitmine 30. juuni seisuga (tähtaeg 31.august) puudub.
August	Ametnike tasandi kohtumised järgmise aasta eelarve planeerimiseks	Eelmise aasta eelarve täitmine, tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo olemas. Eelarve täitmine 30. juuni seisuga (tähtaeg 31.august) puudub.
September	Eelarve arutelud Vabariigi Valitsuses	Eelmise aasta eelarve täitmine, tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo olemas. Eelarve täitmine 30. juuni seisuga olemas.
Oktoober-detsember	Riigieelarve eelnõu Riigikogu menetlus	Eelmise aasta eelarve täitmine, tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo olemas. Eelarve täitmine 30. juuni seisuga olemas.

Analüüsist ilmneb, et nii eelmise aasta eelarve täitmise, tulemusinfo kui ka jooksva aasta eelarvete täitmise aruanded peaksid valmima varem, et need saaksid toetada planeerimisprotsessis otsuste tegemist. Sama probleem toodi välja ka Riigieelarve seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuses (edaspidi VTK)⁷ - **Eelarve ja eelarvestrateegia planeerimise protsessi algusajaks ei ole terviklikku ülevaadet valdkonna kasutatud ja kasutada olevatest vahenditest ning saavutatud eesmärkidest.** Liiga lühikese ajavahemiku tõttu on eelarve planeerimisel keeruline lähtuda aruannetes esitatud tulemusnäitajatest ja täpsetest finantsandmetest.

VTK-s esitati aruandluse kohta veel mitmeid asjakohaseid tähelepanekuid:

- **Eelarvestrateegia täitmise kohta aruannet/ülevaadet ei koostata.** Uute otsuste tegemisel ei saa analüüsida, kuidas eelarvestrateegiasse planeeritu tegelikult ja tervikuna ellu viidi.
- Strateegiliste arengudokumentide aruandlus on **dubleeritud** ja ajaliselt **nihkes** planeerimise protsessist.
- Pikaajalise planeerimise ja ka riigieelarve protsessi käigus kasutatakse **mõisteid**, mille omavahelised seosed, ajaline perspektiiv, ulatus ning kasutamise eesmärk ei ole selged, nt töhustamiskava, eelarverejisjõn, hindamine, tulemusaruanne ja tulemusaruande projekt ning eelarve täitmine ja lõplik täitmine ning EE2035 pikaajalise planeerimisega seotud sihid, alasihid ja vajalikud muutused.
- Ka siis kui aruandlus (strateegiliste arengudokumentide) on olemas, siis seda **ei kasutata**.

⁷ Rahandusministeerium. Riigieelarve seaduse muutmise. Vaadatud 15.11.2023. <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigieelarve-seaduse-muutmise>

- Kehtiv regulatsioon ei anna vastust, kas ja kui **kaua võib eelmise aasta eelarvet (liigendust) peale eelarveaasta lõppu muuta.**
- Riigieelarve **täitmise kontrolli kohustus on hajunud** ehk riigieelarve seaduses Rahandusministeeriumi õigused ja kohustused on ebaselged ning ka finantskontrollisüsteemi rakendamine vajab üle vaatamist.

Loetletud tähelepanekutele lisaks vajab tähelepanu **aruandluse eesmärgi sõnastamine**. Riigieelarve seaduse 7. peatüki järgi on riigieelarve täitmise jälgimise eesmärk riigiasutuste **finantsdistsipliini tagamine**. Seda toetav mehhanism on igas riigiasutuses sisekontrollisüsteemi osana rakendatud finantskontrollisüsteem, mis hõlmab riigiasutuse eelarvehendite planeerimist, kasutamist ja kasutamise kontrollimist. Eesmärki, et aruandlusel on **oluline osa planeerimisprotsessis otsuste tegemisel**, seadusest ja ka seadust rakendavatest kordadest ja juhenditest välja ei tule.

Siinkohal on oluline välja tuua, et suuremate muudatuste tegemiseks tegevuste planeerimisel seirearuandlusest üksinda ei piisa. Sellisel juhul on vaja kasutada **hindamise või tõhustamiskava instrumenti**, mis võimaldavad viia läbi põhjalikumad analüüsid ja teha ka suurema kaaluga ettepanekuid.

3. Rahvusvaheline praktika

Rahvusvahelise parima praktika analüüsi eesmärk on välja selgitada, millised on Eesti RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli peamised erinevused ja kitsaskohad võrreldes analüüsi valitud riikide planeerimis- ja aruandlustsüklitega. Käesolevas analüüsis uuritakse lähemalt Tellijaga kokku lepitud riike: Soome, Rootsi, Taani ja Belgia.

Rahvusvahelise praktika peatükk on jaotatud nelja riigi ülevaateks, mille raames vastatakse püstitatud uurimisküsimustele:

1. Kirjeldada üldiselt RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli.
2. Kirjeldada lähemalt RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli tegevusi, sh vastata järgnevale küsimustele:
 - a. Mis regulatiivsel tasandil (nt põhiseadus, seadus, määrus) on tegevus reguleeritud?
 - b. Kes on tegevusega seotud osapooled?
 - c. Mis on tegevuste ajaline mõõde?
 - d. Kuidas on tsükli tegevused omavahel seotud?
3. Millist tagasisidet on antud tsükli osas avalikult jagatud?
4. Täpsustavad küsimused tegevuspõhise riigieelarve kohta:
 - a. Kuidas on korraldatud tegevuspõhine kuluarvestus?
 - b. Kas on olemas avalikult kättesaadavaid juhiseid/ülevaateid tegevuspõhise kuluarvestuse osas?
5. Kirjeldada antud riigi riigieelarve detailsusastet.
6. Kuidas on riigi raamatupidamine korraldatud ning millal valmivad riigieelarve täitmise andmed ja kinnitatakse riigi majandusaasta koondaruanne?
 - a. Kui sagedasti eelarve täitmise ülevaatamisi tehakse?

Kuivõrd avalikult kättesaadav informatsioon oli erinev, ei leidnud kõik püstitatud küsimused kõikide riikide vaatest vastuseid. Sellegi poolest on üldine tsükkel kõikide riikide vaatest kirjeldatud ning teatud valdkondades on võimalik nende põhjal ka järeldusi teha. Riikide võrdlus on esitatud viimase alapeatükina kolmanda peatüki lõpus ning aruande peamised järeldused on leitavad neljandas peatükis.

3.1 Soome

Soome kõrgeim otsustusorgan keskvalitsuse ressursside haldamisel on Parlament, kes kasutab oma volitusi peamiselt kahel viisil: seadusi vastu võttes ja eelarveid kinnitades. Eelarve planeerimise ning koordineerimise eest vastutab **Rahandusministeerium**. Rahandusministeeriumil, Parlamendi rahanduskomisjonil ja auditikomiteel on kanda oluline roll kogu eelarvetsükli vältel, et tagada riigieelarve kooskõla Valitsuse üldiste suunitlustega.⁸

Seadusandlus

Soome riigieelarve eelarvetsükli puudutav on põhjalikult reguleeritud. Sageli tehakse seadusmuudatusi enne eelarveotsuste tegemist. Mitmed eelarvega seotud sätted on kirjas **põhiseaduses**⁹, kus on terve

⁸ Ministry of Finance Finland (n.d), *Economic Policy*. Vaadatud 24.10.2023 <https://vm.fi/en/economic-policy>

⁹ Eduskunta (2013), *The Constitution of Finland and Parliament's Rules of Procedure*. Vaadatud 17.10.2023 https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_3+2013.pdf

peatükk pühendatud riigi rahandusele. Põhiseadus määrab aasta eelarve vormi ja struktuuri, samuti erinevate sidususrühmade rollid ja kohustused ning seadusandliku volituse nõuded.¹⁰

Lisaks põhiseadusele sisaldab mitmeid olulisi sätteid **riigieelarve seadus**¹¹, mis annab õigusliku aluse kolmaastaku eelarvestamisele. Riigieelarve seaduses on riigieelarve tegevus- ja finantsplaneerimist, sisekontrolli, raamatupidamist, rakendamist, finantskorraldust ning valitsuse tehinguid puudutavaid sätteid. Riigieelarve seaduses on eelarve rakendamisele pühendatud peatükk 3, mis annab pärast Parlamendis eelarve vastu võtmist Rahandusministeeriumile õigusliku aluse kinnitada ministeeriumite tulemuslikkuse seisukohast olulisemad eesmärgid. Riigieelarve seaduses käsitletakse põgusalt ka riigiraamatupidamise aastaaruande koostamist ning viidatakse täpsemate juhiste saamiseks valitsuse määrusele.¹²

Parlamendi protseduurireeglid¹³ täpsustavad eelarvekalendri ning kirjeldavad nõudeid ministeeriumite esitatud eelarvetele.¹⁴ **Riigieelarve määrus** sisaldab lisasätteid riigieelarve planeerimise, finantsjuhtimise, sisekontrolli ning aruandluse kohta. Riigieelarve määrus seab operatiivsed tegevused ja ajakava detailselt paika, näiteks on määruuses kirjas, et Riigikassa koostab ettepaneku riigi raamatupidamise aastaaruande koostamiseks koos lisadega ja esitab selle allkirjastatuna Rahandusministeeriumile eelarveaastale järgneva aprilli lõpuks. Lisaks käsitletakse antud määruuses ka tulemus- ja juhtimisarvestuse ja muude seiresüsteemide korraldust. Valitsusasutused peavad korraldama tegevustulemuste seire (n.-õ. tulemusarvestus) tagades info, mis võimaldab asutuseväliselt juhtimisotsuseid teha ning tagades nõuetekohase info raamatupidamise aastaaruandes ning tegevusaruandes. Seire planeerimisel on oluline tagada jätkusuutlik tegevuste järjestus, et võimaldada võrdlus olemasoleva ning kahe varasema aastaga.¹⁵

Rahandusministeerium esitab iga aasta täpsustavad juhised ministeeriumitele uue eelarvetsükliga seonduvalt, mis on kättesaadavad vaid soome ja rootsi keeles. Tähtajad kuupäevade täpsusega erinevate tegevuste tarvis varieeruvad asutuste jaoks aastast aastasse, kuid kuude lõikes jääb ajastus samaks. Erisust võivad luua ka aastad, mil toimuvad valimised.¹⁶ Tulemusjuhtimisega seonduvalt peab iga haldusala töötama välja detailsamad protseduurid ning protsessid ja andma selle kohta vastavad juhised oma haldusala asutustele.¹⁷

Eelarve planeerimise tsükkel

Eelarve planeerimisel on kesksel kohal kululimiitide süsteem. Aruandluses kasutatakse erineval määral **tekkepõhised arvestusprintsiipe**. Iga aasta maikuu¹⁸ esitatav majandusaasta koondaruanne on koostatud täies mahus tekkepõhiselt, samas kui riigieelarve toimib kassa- ja tekkepõhiselt.¹⁹ Aruandluses kasutatav arvestusprintsiipt sõltub kulu liigist: näiteks kajastatakse maksud kassapõhiselt, kuivõrd need on

¹⁰ OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019, Budgetary Governance in Practice: Finland*, Vaadatud 11.10.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2019_7dbfb15a-en#page2

¹¹ Ministry of Finance, Finland (2007) *State Budget Act*, Vaadatud 17.10.2023 https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1988/en19880423_20060447.pdf

¹² Ministry of Finance, Finland (2007), *State Budget Act*, Vaadatud 17.10.2023 https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1988/en19880423_20060447.pdf

¹³ Eduskunta (2013), *The Constitution of Finland and Parliament's Rules of Procedure*. Vaadatud 17.10.2023 https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_3+2013.pdf

¹⁴ OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019, Budgetary Governance in Practice: Finland*, Vaadatud 11.10.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2019_7dbfb15a-en#page2

¹⁵ Ministry of Finance, Finland (1992), *State Budget Decree 1992*, Vaadatud 19.10.2023 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243>

¹⁶ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

¹⁷ Ministry of Finance, Finland. *Central government guidance and direction*. Vaadatud 16.11.2023 <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>

¹⁸ Valitsus esitab majandusaasta koondaruande üldjuhul mais. Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

¹⁹ OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019, Budgetary Governance in Practice: Finland*, Vaadatud: 11.10.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2019_7dbfb15a-en#page2

seadusega kinnitatud, kuid kui kajastatakse riigiabi, mis ei ole sätestatud seadusega, eelarvestatakse riigiabi tekkepõhiselt.²⁰

Eelarve plaan ja kululimiidid planeeritakse ette neljaks aastaks. Eelarve plaani koostab Rahandusministeerium ning riigieelarve kinnitab Parlament. Kululimiite ning selle piires tehtud eelarvejaotusi revideeritakse ning kohandatakse iga aasta aprillis – muudatused on peamiselt tehnilised (muutused kuludes ja hinnatasemetes). Kululimiidid on poliitiline kokkulepe ja teoreetiliselt igal ajal muudetav, kui valitsus/parlament soovib kulutusi lisada. Praktikast pole Valitsus ega Parlament kunagi kululimiite ületanud.²¹

Valitsussektori eelarvekava (inglise keeles *General Government Fiscal Plan* ehk **GGFP**²²) koostatakse kevadel. See hõlmab 4-aastast perioodi ja seda vaadatakse üle igal aastal. GGFP sisaldab teiste hulgas ka keskvalitsuse kululimiitide otsust. Haldusalade kululimiidid otsustatakse järgmiseks neljaks aastaks iga GGFP raames, kuid siduv on ainult Parlamendi ametiaja kululimiit (kululagi). Näiteks 2022. aasta kevade GGFP hõlmab aastaid 2023–2026, kuid kulude lagi ulatub 2023. aastani, sest 2024. aastal leiab aset juba järgmine Parlamendi ametiaeg, mil kululagi ei ole enam siduv.

Nii GGFP kui ka kululimiidid ja eelarve peavad olema koostatud Parlamendi ametiaja kululimiidi (kululae) raames. Haldusalade kululimiidid koostatakse eelarvepunktide kaupa (nt 32.01.01 Majandus- ja Tööministeeriumi tegevuskulud), kuid Rahandusministeerium ei avalda andmeid nii detailsel tasemel.

GGFP on eelarve koostamise aluseks. Näiteks 2024. aasta olulised uued kulutused tuleb lisada GGFP-isse ega mitte esmakordselt rakendada siis, kui koostatakse 2024. aasta eelarvet.

Soome eelarvetsükli (Tabel 4) jõuab Valitsus kevadel üksmeelele eelarvepoliitika raamistiku osas, misjärel sügiseks jõutakse pärast ministeeriumitega läbirääkimisi spetsiifilisema eelarveettepanekuni.²³ Iga-aastane riigieelarve koondaruanne kinnitatakse Parlamendi üldkogul detsembris. Selleks hetkeks on eelarve planeerimise erinevates etappides osalenud keskvalitsus, allüksused ja Parlament. Parlament käsitleb eelarvet ühe lugemisega, kus toimub põhjalik arutelu iga valdkonna lõikes.²⁴

Tabel 4. Soome eelarve planeerimise tsükkel.

Aeg	Eelarve planeerimise tsükkel
Jaanuar	Eelarve koostamine algab ministeeriumite esialgsete kuluettepanekute saatmisega Rahandusministeeriumile. Kuluettepanekud kätkevad endas ministeeriumide ja asutuste mitmeaastast tegevus- ja finantsplaani. ²⁵
Veebruar	Ministeeriumid alustavad järgmise aasta riigieelarve sisendi ettevalmistamisega. Sellega alustatakse enne, kui Rahandusministeerium on avaldanud iga-aastase eelarve plaani. ²⁶
Kevad	Rahandusministeerium koostab keskvalitsuse järgmiste aastate kululimiidid, mille Valitsus kinnitab märtsis-aprillis valitsussektori eelarvekava raames. (ibid.)

²⁰ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

²¹ Hellevi Ikävalko (n.d), *The state budget in the Finnish Parliament*, Vaadatud 27.10.2023 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/47742105.pdf>

²² GGFP on inglise keeles leitav siit: <https://vm.fi/en/central-government-spending-limits>

²³ Finnish Ministry of Finance (2023), *Budget review 2024*. Vaadatud 17.10.2023 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165207/VM_2023_74.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁴ OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019, Budgetary Governance in Practice: Finland*, Vaadatud: 11.10.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2019_7dbfb15a-en#page2

²⁵ Ministry of Finance Finland (n.d) *The Budget*. Vaadatud 17.10.2023 <https://vm.fi/en/the-budget>

²⁶ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

Aeg	Eelarve planeerimise tsükkel
Kevad	Parlament arutab kululimiite järgmiseks aastaks. Lisaks lepitakse kokku kogu nelja-aastase ametiaja kululimiitide korda reguleerivates reeglites. ²⁷
Märts-aprill	Ministeeriumite esmane kululimiitide jaotus vaadatakse uuesti üle riigieelarve eelarvekava ja Parlamendi ametiaja kululimiitide raames. (ibid.)
Aprill	Kui raamistik on paigas, peab Rahandusministeerium läbirääkimisi kõigi teiste ministeeriumitega. Valitsus töötab suvisel eelarveistungil välja lõplikud üksikasjad. ²⁸
Mai	Lähtudes oma haldusala plaanidest, koostavad ministeeriumid eelarveettepanekud, mis esitatakse Rahandusministeeriumile.
Juuni	Enamasti puhkuste aeg ning antud kuusse tegevusi ei planeerita. ²⁹
Juuli	Rahandusminister kinnitab Rahandusministeeriumi eelarve ettepaneku ja esitab ettepaneku ministeeriumitele. (ibid.)
August	Ettepanek avaldatakse Rahandusministeeriumi veebilehel. ³⁰
Sügis	Rahandusminister veab läbirääkimisvooru kõikide ministeeriumitega eesmärgiga lahendada eelarvejaotuse osas tekkinud eriarvamused. Valitsus vaatab Rahandusministeeriumi koostatud eelarveettepaneku pärast läbirääkimisvooru läbi paar päeva kestval eelarveistungil. Valitsus kinnitab eelarveistungil oma eelarveettepaneku sisu. (ibid.)
September	Rahandusministeerium koostab lõpliku valitsuse eelarve ettepaneku, mida esitletakse Valitsusele täiskogu istungil. (ibid.)
September – november	Eelarve ettepanek esitatakse Parlamendile arutamiseks. (ibid)
Oktoober	Sisendi koondamine ministeeriumitest keskse eelarve plaani tarvis. ³¹
November	Rahandusministeerium valmistab ette täiendused eelarvele. Muudatus tuleneb ennekõike sellest, et protsess on pikk ning aja jooksul koguneb uut infot, mida eelarvesse lisada on vaja.
Detsember	Eelarve vastuvõtmine Parlamendi täiskogu istungil (sageli jõutakse antud otsuseni vahetult enne jõule). Rahanduskomisjon esitab aruande eelarve kohta enne eelarve vastuvõtmist.

Parlamendi poolt kinnitatud riigieelarves on kulud jaotatud administratiivses liigenduses haldusalade järgi peamiste tegevusvaldkondade ja kuluartiklite lõikes. Kokku on 14 haldusala (vt Joonis 2), mis hõlmab ministeeriumite haldusalasid ning eraldi haldusala moodustavad ka Parlament, Vabariigi President ja Riigikantselei. Ministeeriumide haldusala kulud on liigendatud peamiste **tegevusvaldkondade lõikes ja neid on kokku 82** (nt Kaitseministeeriumi haldusala tegevusvaldkondadeks on kaitsepoliitika, sõjaline riigikaitse ja sõjaline kriisijuhtimine). Tegevusvaldkonna kulu jaguneb kuluartikliteks, mis on kõige madalama taseme liigendus ja neid on 2023. aasta riigieelarves kokku 440 artiklit.³² Riiklikud asutused jagunevad 65-ks arvestusüksuseks, millega on võimalik tutvuda **Tutki hallintoa**³³ (inglise keeles *Explore administration*) veebilehe vahendusel.³⁴

²⁷ Ministry of Finance Finland (n.d), *Central government spending limits*. Vaadatud 17.10.2023 <https://vm.fi/en/central-government-spending-limits>

²⁸ Eduskunta (n.d.), *How the Budget is Approved*, Vaadatud: 11.10.2023 https://www.eduskunta.fi/EN/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehavat/talousarvio/nain_budjetti_synty/Pages/default.aspx

²⁹ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

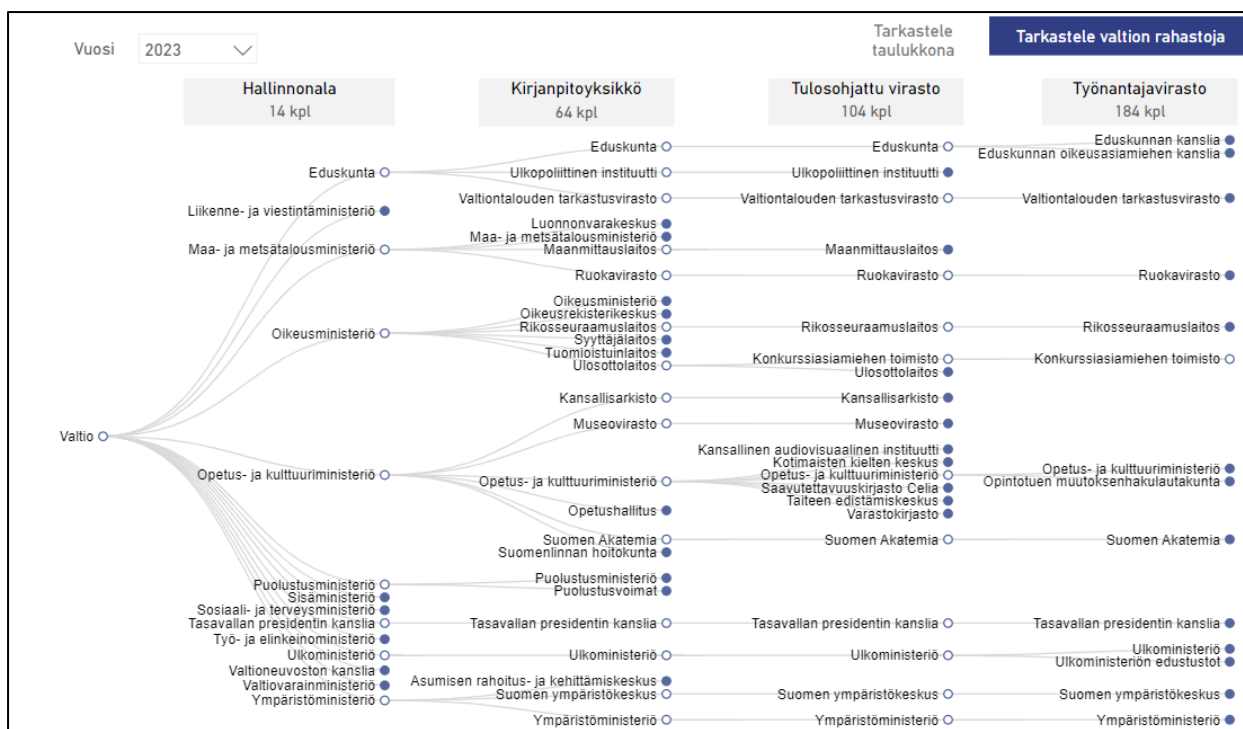
³⁰ Ministry of Finance Finland (n.d), *Central government spending limits*. Vaadatud 17.10.2023 <https://vm.fi/en/central-government-spending-limits>

³¹ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

³² Finlex, Valtion talousarvio vuodella 2023. Vaadatud 06.11.2023 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221253>

³³ Tutki hallintoa veebilahendus, <https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/>

³⁴ Explore Administration. *ABCs of Central Government*. Vaadatud 8.11.2023 <https://www.exploreadministration.fi/abc-of-central-government/>



Joonis 2. Väljavõte valitud haldusaladest ja arvestusüksustest ning nende jagumisest.³⁵

Eelarveaasta jooksul koostatakse ka **lisaelarveid**, kui selleks ilmneb vajadus. Keskmiselt koostatakse neid kaks korda aastas – kevadel mais ja sügisel oktoobris. Enim oli neid 2020. aastal, kokku seitse lisaelarvet, COVID-19 pandeemiast tingituna. Lisaelarve sisaldab järgmisi muudatusi: varasemalt eelarvestatud eelarvehendid vaadatakse üle lähtuvalt tekkepõhise eelarvestamise andmetest (näiteks seoses tööhõive osakaaluga ning sellest lähtuvate töötuskindlustuse maksetega), muudatusi seoses ettenägematute sündmustega (COVID-19 pandeemia, Venemaa sõda Ukraina vastu jm) ning teised tehnilised detailsed täiendused.³⁶

Tutkin hallintoa kodulehel on kättesaadav info asutuste tehtud kulutuste kohta iga kuu lõikes kuluridade kaupa. Tutkin hallintoa on veebilahendus, mis avalikustab andmeid ministereumide ja keskvalitsuse asutuste rahanduse, tulemuslikkuse ja töötajate kohta.³⁷ Andmed saadakse Valitsuse keskest raamatupidamisest, kuhu kogunevad kokku kõik kulutused. Andmeid hallatakse R töövahendi abil ning visualiseerimiseks kasutatakse **Power BI** lahendust. Antud andmete alusel on võimalik luua ka eelarveprognoose, kuivõrd täpne info kulutuste kohta koondub keskselt. Sellegi poolest ei kasutata kõiki kogutavaid andmeid eesmärgipäraselt vähese inimressursi tõttu.³⁸

Peamine instrument, mida Valitsus strateegiliseks juhtimiseks kasutab, on **Valitsuse tegevusprogramm**. Selles seatud eesmärgid on aluseks keskvalitsuse tulemusjuhtimise raamistikule, mida viivad ellu ministereumid ja haldusala asutused. Tulenevalt eelarves kokkulepitud vahenditele (ressurssidele) ning esialgsetele tulemusnäitajatele, ministereumid peavad läbirääkimisi oma haldusala asutustega, et leppida kokku konkreetsed tulemusnäitajad algavaks aastaks ning vajalikud vahendid nende tulemuste saavutamiseks. Selle tarbeks sõlmitakse n.-ö. **tulemuskokkulepe** (inglise keeles *performance agreement*), mille allkirjastavad ministereum ja haldusala asutus. Rahandusministeerium on oma kodulehel andnud ülevaate oma haldusalas toimuva protseduuri kohta. Alloleval joonisel on kirjeldatud, millised peamised kavatsused ja kokkulepped mõjutavad antud haldusala ühiseid tulemuslikkuse

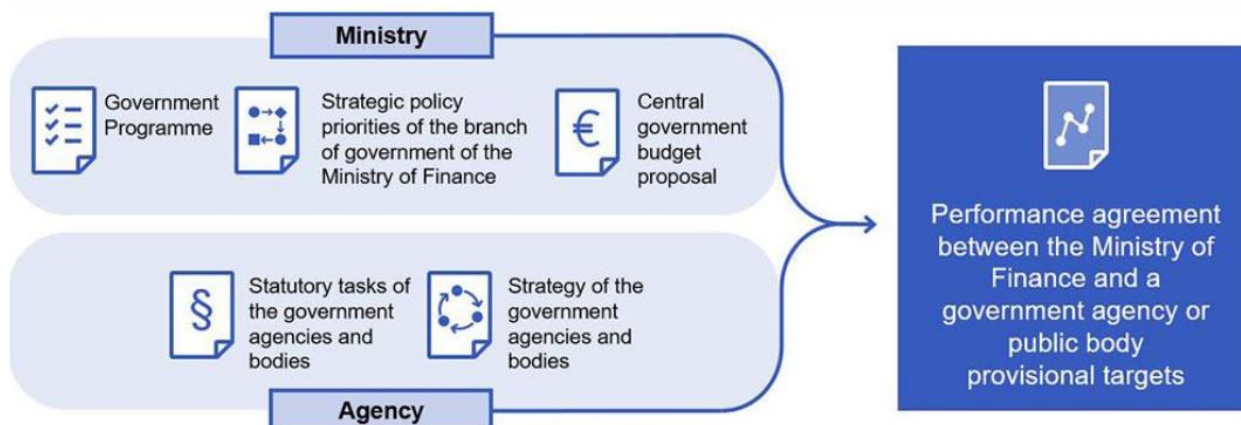
³⁵ Tutkihallintoa.fi. *Valtionhallinnon ABC*. Vaadatud 19.11.2023 <https://www.tutkihallintoa.fi/valtionhallinnon-abc/>

³⁶ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

³⁷ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

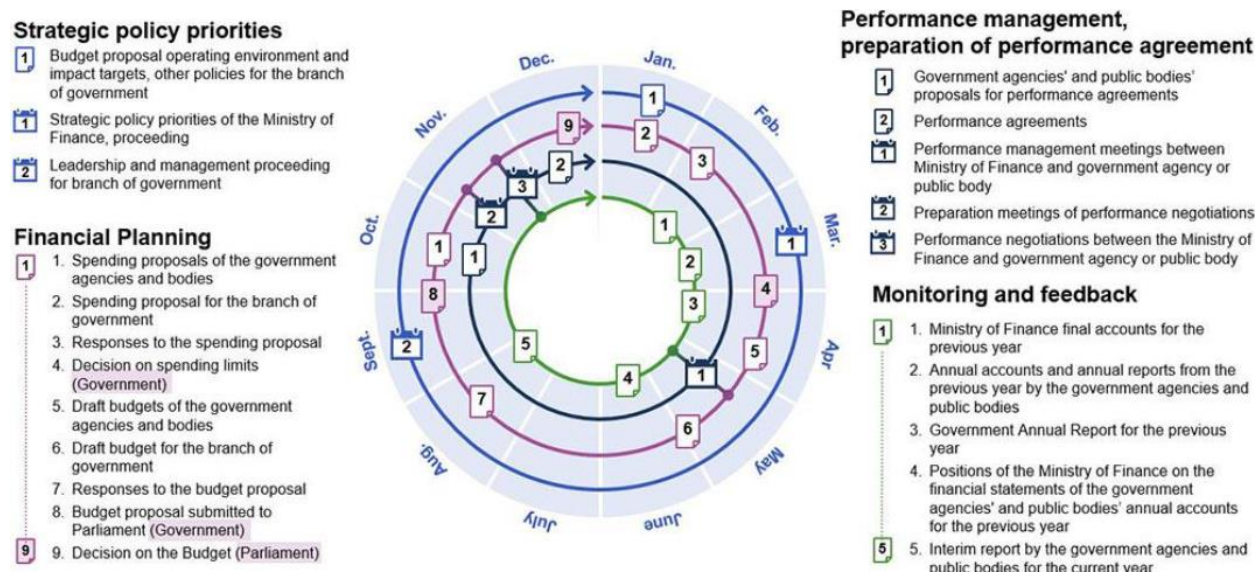
³⁸ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

kokkuleppeid. Joonisel on välja toodud, et ministeeriumi tasemel omavad mõju Valitsuse tegevusprogramm, haldusala strateegilised arengueesmärgid ning keskvalitsuse eelarve eelnõu. Asutuse tasemel avaldab mõju asutuse kohustuslikud ülesanded ning asutuse strateegia.³⁹



Joonis 3. Soome Rahandusministeeriumi haldusala ministeeriumi ning asutuse omavahelise tulemuskokkulepet mõjutavad teised kavatsused ja kokkulepped.⁴⁰

Rahandusministeerium on ühtlasi kirjeldanud tulemusjuhtimise peamisi etappe ja väljundeid eelarvetsükli raamistikus Rahandusministeeriumi haldusala näitel järgneval joonisel (Joonis 4).



Joonis 4. Rahandusministeeriumi haldusala tulemusjuhtimise protsess eelarvetsükli raamistikus. (ibid.)

Rahandusministeeriumi kohaselt tagab eduka tulemusjuhtimise dialoog ning regulaarne suhtlus asutuse ja ministeeriumite vahel. Selle asemel, et tulemuste saavutamist paar korda aastas kontrollida, on tarvis regulaarset suhtlust eesmärkide saavutamise teemal, olemasoleva hetkeolukorra ülevaatamiseks ning vajalike muudatuste rakendamiseks (eesmärkide saavutamiseks). See loob osapoolte vahel usalduse ning liigutakse ühise eesmärgi saavutamise suunas. (ibid.)

³⁹ Ministry of Finance, Finland. *Central government guidance and direction*. Vaadatud 19.11.2023 <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>

⁴⁰ Ministry of Finance, Finland. *Central government guidance and direction*. Vaadatud 19.11.2023 <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>

Aruandlus

Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) hindab Soome aruandluse praktikat fiskaalse läbipaistvuse koodeksi alusel **sageduse ja ajastamise osas väga heaks**, aruandluse kvaliteedi osas heaks.⁴¹ Eelarvearuanded on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega, sealhulgas EL-i nõuetega.

Asutused raporteerivad tulemuslikkuse eesmärkide täitmisest oma haldusala ministriumile kaks korda aastas. Eelarve aasta tulemusinfo esitatakse koos majandusaasta koondaruandega.⁴² Kõikide ministriumide ja nende haldusalasse kuuluvate asutuste raamatupidamisandmed kogutakse **kesksesse raamatupidamissüsteemi, mida haldab Riigikassa.** Riigikassa avaldab Internetis igakuised finantsaruanded, nt kuine eelarve täitmise aruanne.⁴³ Finantsaruandeid auditeerib sõltumatu kõrgeim kontrolliasutus.⁴⁴ Riigieelarve koostamiseks vajalikke andmeid kogutakse läbivalt aasta jooksul.⁴⁵

Tabel 5. Soome majandusaruannete ülevaade.⁴⁶

KV – keskvalitsus, ÜV – üldvalitsus, - - info puudub

Aruanne	Institutsioon	Sihtgrupp	Sisu	Raamatupidamine	Avaldamine ja sagedus
JOOKSVAD ARUANDED					
Kuuülevaade KV rahanduse ja võlgade kohta	Riigikassa	KV	Tulud, kulud, finantseeringud (varad, võlad)	Kassapõhine	Kuine (20 päeva järel)
ÜV kvartaalsed andmed	Statistikaamet	ÜV ja allüksused	Tulu, kulu, finantseeringud ja kontod	Osaliselt tekkepõhine	Kvartaalne (90 päeva järel)
KV garantiid	Statistikaamet	KV	Kohustused	-	Kvartaalne (60 päeva järel)
Riigi rahanduse igakuised andmed	Rahandusministeerium	KV, allüksused	Tulud, kulud, finantseeringud	Kassapõhine	Kuine (30 päeva järel)
AASTAARUANDED					
<u>Fiskaalaruanded</u>					
Eelarvepuudujäägi teatised	Statistikaamet	ÜV	-	Osaliselt tekkepõhine	6 kuud (aprillis ja oktoobris)
<u>Finantsaruanded</u>					
KV aastaaruanne	Peaministri kabinet	KV	Tulud, kulud, finantseeringud	-	Aastane (4 kuu järel)
<u>Eelarvearuanded</u>					
Riigieelarve ettepanek	Rahandusministeerium	KV	Tulud, kulud, finantseeringud	Kassapõhine	Aastane (septembris)
Riigieelarve lisaettepanekud	Rahandusministeerium	KV	Tulud, kulud, finantseeringud	Kassapõhine	Mitu korda aastas
<u>Prognoosid</u>					

⁴¹ International Monetary Fund (2015), *Fiscal Transparency Evaluation, Finland* Vaadatud 24.10.2023 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>

⁴² Ministry of Finance, Finland. *Central government guidance and direction.* Vaadatud 19.11.2023 <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>

⁴³ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

⁴⁴ International Monetary Fund (2015), *Fiscal Transparency Evaluation, Finland* Vaadatud 24.10.2023 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>

⁴⁵ Ministry of Finance, Finland (1992), *State Budget Decree 1992*, Vaadatud 19.10.2023 https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1992/en19921243_20070677.pdf

⁴⁶ International Monetary Fund (2015), *Fiscal Transparency Evaluation, Finland* Vaadatud 24.10.2023 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>

Aruanne	Institutsioon	Sihtgrupp	Sisu	Raamatupidamine	Avaldamine ja sagedus
Majandusaruanne	Rahandusministeerium	KV, allüksused	Tulud, kulud, finantseeringud	Osaliselt tekkepõhine	Neli tükki aastas
Stabiilsusprogramm	Rahandusministeerium	KV, allüksused	Tulud, kulud, finantseeringud	Osaliselt tekkepõhine	Aastane (aprillis)
Eelarvekava	Rahandusministeerium				Aastane (oktoobris)

Statistikaamet avaldab kvartaalseid raporteid valitsussektori ja selle allüksuste kohta. Statistika hõlmab tulusid, kulusid, varasid ja kohustusi ning avaldatakse 90 päeva jooksul pärast kvartali lõppu Statistikaameti koduleheküljel. Aruannet kasutatakse Valitsuse eelarvettepanekute koostamisel.⁴⁷

Tulenevalt ELi suunitlustest avaldab Rahandusministeerium igakuiselt 30 päeva jooksul pärast kuu lõppu andmed keskvalitsuse tööpensioniskeemide ja muude sotsiaalkindlustusfondide tulude, kulude ja eelarve tasakaalu kohta. Statistikaamet avaldab SDDS (inglise keeles *Special Data Dissemination Standards*) raames ka kvartaalselt valitsussektori tehinguid ja keskvalitsuse võlga puudutavaid andmeid Soome riiklikul andmelehel NSDP (inglise keeles *National Summary Data Page*). (ibid.)

Riigikassa annab regulaarselt aru keskvalitsuse igakuise eelarve täitmise kohta. "Keskvalitsuse rahanduse bülletään" annab eelarvelise ülevaate keskvalitsuse tulude, kulude, rahastamise, varade ja kohustuste jaotuse osas. Lisaks igakuistele aruannetele on kasutusel Tutkin hallintoa veebilahenduses kättesaadavad aruanded.

Majandusaasta koondaruandeid avaldatakse ja auditeeritakse vastavalt **ISSAI** (inglise keeles *International Standards of Supreme Audit Institutions*) soovitatud ajaraamistikule. Raamatupidamisüksused esitavad Riigikassale oma raamatupidamise aastaaruanded kinnitatult hiljemalt majandusaastale järgneva aasta veebruaril lõpuks.⁴⁸ Need aruanded sisaldavad kohustuslike osadena tegevusaruannet, eelarve täitmist, tulude/kulude ülevaadet ja bilanssi. Riigikassa koostab esitatud info alusel oma ettepaneku keskvalitsuse lõpliku majandusaasta koondaruande tarvis märtsi lõpuks. Valitsus avaldab majandusaasta koondaruande aprillis ja esitab selle Parlamenti üldjuhul mais. Majandusaasta koondaruanne auditeeritakse viie kuu jooksul pärast eelarveaasta lõppu, et tagada järgmise aasta planeerimiseks vajaliku informatsiooni õigeaegne olemasolu. Riigieelarvet auditeerib Riigikontroll.⁴⁹ Pärast aastaaruande läbitöötamist kinnitab Parlament selle novembris või detsembris.⁵⁰

IMF toob välja, et ehkki Soomes koostatakse laialdaselt finantsaruandeid paljude allüksuste poolt, siis neid **aruandeid ei konsolideerita** muutes aruandluse küllaltki killustatuks. Puudub ülevaatlik aruanne, mis annaks laia pildi avaliku sektori rahandusest.⁵¹

3.2 Rootsi

Rootsi eelarve koostamise protsess jaguneb kahte peamisse faasi, mille tulemusena valmib igal kevadel **eelarvepoliitika seaduseelnõu** ning igal sügisel **eelarveseadus**. Kevadel pannakse koondtulemitele tulenedes paika majanduse ja fiskaalpoliitika suunad kolmeks aastaks ning sügiseks jõutakse üksmeelele

⁴⁷ International Monetary Fund (2015), *Fiscal Transparency Evaluation, Finland* Vaadatud 24.10.2023 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>

⁴⁸ Soome rahandusminister. Riigieelarve määrus, ptk 8 Finantsaruanne, paragrahv 63, Vaadatud 19.11.2023, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243>

⁴⁹ International Monetary Fund (2015), *Fiscal Transparency Evaluation, Finland* Vaadatud 24.10.2023 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>

⁵⁰ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

⁵¹ International Monetary Fund (2015), *Fiscal Transparency Evaluation, Finland*. Vaadatud 24.10.2023 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>

järgneva aasta riigieelarves.⁵² Riigieelarve koostamise eest vastutav Rahandusministeerium saab sisendit erinevatelt ministeeriumitelt, institutsioonidelt ning agentuuridelt. Riigieelarve sisu lepitakse kokku Valitsuse tasandil konsensuse põhimõttel.⁵³

Riiklik finantsjuhtimisasutus (ESV) tegeleb valitsusasutuste finantsjuhtimisega ning koostab erinevaid rahandusega seotud analüüse ja prognoose.⁵⁴ Seaduslikult iseseisev **Riigikontroll** auditeerib valitsuse aastaaruannet nii finantside kui ka tulemuslikkuse aspektides, lisaks auditeeritakse ka riigieelarve eelnõud.⁵⁵

Eelarvepoliitika nõukogu vaatleb struktuurseid ning süsteemseid vigu Rootsi eelarvepoliitikas. Rahandusministeeriumiga seotud **Riiklik majandusuuringute instituut** koostab iseseisvalt majandusprognoose ja eelarvepoliitikate mõjuanalüüse, mida kasutatakse valitsuse majanduslike plaanide koostamisel. **Riiklik võlaamet on asutus**, mis tegeleb võlakirjade väljastamise ja riskide jälgimisega ning pangateenustega keskvalitsuse tarbeks. (ibid.)

Seadusandlus

Rootsi eelarvesüsteemi põhimõtted on suures osas õigusaktidega reguleeritud, kuid leidub praktikaid, mis 1990. aastate majandusraskuste perioodist on kehtima jäänud.⁵⁶ Näiteks kogu valitsussektori 1% ülejäägi eesmärk, keskvalitsuse kululaed, omavalitsuste tasakaalus eelarved ning distsiplineeritud eelarve protsess. Rootsi 1% ülejäägi reegel toimib selge fiskaalankruna ning on hästi mõistetav ülalt alla eelarvestamise süsteemi põhielemendina.⁵⁷

Rootsi eelarvesüsteemil on tugev **põhiseaduslik** alus. Üks neljast Rootsi põhiseaduse osast, **Valitsemisvormid** (rootsi keeles *Regeringsformen*), täpsustab Parlamendi rolli riigi raha seadusandluses ning maksutõuse ja eraldi puudutataval teemadel. **Riksdagi akt** on Parlamendi rolli defineeriv seadus, mis kätkeb olulisi eelarvega seotud reegleid ja põhimõtteid. Riksdagi aktis on kirjas eelarveseaduse esitamise tähtaeg, 20. september, kuid mille edasilükkamine on võimalik (mitte kaugemale kui 15. november) Valitsuse muutumise või valimiste tõttu. Lisaks on aktis kirjas kevadise eelarvepoliitika seaduseelnõu esitamise tähtaeg, 15. aprill. Riksdagi akt täpsustab, et veelgi spetsiifilisemad eelarveprotsessi puudutavad sätted on kirjas **Riigieelarve seaduses**, mis kohustab Valitsust esitama eelarveülejäägi eesmärgi, kululae ning kesk-pika ajaperioodi eelarveraamistiku.⁵⁸

Eelarve planeerimise tsükkel

Rootsi mitmeaastane **eelarveraamistik** koosneb kolmest aastast, võttes arvesse eelseisvat eelarveaastat ja kahte järgnevat aastat.⁵⁹ Peamine vastutus riigieelarve koostamisel langeb **Rahandusministeeriumile**, kes on koordineeriv asutus kogu eelarveprotsessi vältel. Ülejäänud riigirahanduse ja riigieelarve protsessi toetavate tegevuste vastutusosalad (nt raamatupidamine, audit, finantsnäitajad) on samuti

⁵² OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019, Budgetary Governance in Practice: Sweden*, Vaadatud: 11.10.2023 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-sweden.pdf>

⁵³ Intervjuu Karl Gutbergiga, Rootsi Rahandusministeeriumi esindaja, toimus 6. novembril.

⁵⁴ ESV. *Om ESV*. Vaadatud 8.11.2023. <https://www.esv.se/om-esv/>

⁵⁵ OECD (2016), *Budgeting in Sweden*, vaadatud 25.10.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-sweden_budget-16-5ig1f8p0jh7b#page1

⁵⁶ Government Offices of Sweden (n.d) *About the Swedish fiscal policy framework*, Vaadatud 26.10.2023 <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-fiscal-policy-framework/>

⁵⁷ OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019, Budgetary Governance in Practice: Sweden*, Vaadatud: 11.10.2023 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-sweden.pdf>

⁵⁸ OECD (2016), *Budgeting in Sweden*, vaadatud 25.10.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-sweden_budget-16-5ig1f8p0jh7b#page1

⁵⁹ OECD (2001), *OECD Journal on Budgeting, Budgeting in Sweden*. <https://www.oecd.org/sweden/40140332.pdf>

institutsionaliseeritud ning selgelt defineeritud.⁶⁰ Alljärgnevas tabelis on välja toodud riigieelarve peamised planeerimise etapid.

Tabel 6. Rootsi eelarve planeerimise tsükkel.

Aeg	Eelarve planeerimise tsükkel
Jaanuar - märts	Valitsus määrab kindlaks poliitilised ja majanduslikud eesmärgid, mis on eelarvepoliitika seaduseelnõu loomise aluseks. ⁶¹
Kevad	Pärast raamistiku kehtestamist kooskõlastab Rahandusministeerium ministeeriumidega valitsuse otsuste edasise analüüsi ja hinnangud. ⁶²
15. aprill	Rahandusminister esitab parlamendile valitsuse kevadise eelarvepoliitika seaduseelnõu, mis sisaldab rahanduspoliitilisi suunised, hinnangut majanduse väljavaadetele, esitlust ees seisvatest väljakutsetest ning valitsuse poliitika järelevalvemeetmetest. (ibid.)
Vahetult pärast kevadist eelarve seaduseelnõud	Pärast kevadise eelarvepoliitika seaduseelnõu ja kevadise paranduseelarve esitamist riigikogule on riigikogu liikmetel võimalus järgmise kahe nädala jooksul esitada muudatusettepanekuid. Kevadise eelarvepoliitika seaduseelnõu majandus- ja eelarvepoliitika suunised vaatab läbi rahanduskomisjon. Muudatusettepanekuid menetleb samuti rahanduskomisjon. Parlament teeb otsuse eelarve eelnõude kohta juunis (esialgne kuupäev 20. juuni 2023). ⁶³
Juuni	Parlament kiidab koondnäitajad heaks. (ibid.)
Suvi	Eelarve dokumentatsiooni koostamine (ibid.)
September	Valitsus kiidab heaks lõpliku eelarve ettepanekuga, mis esitatakse parlamendile. ⁶⁴
November	Eelarve ettepanek esitatakse Rootsi parlamendile. Parlamendil on õigus teha muudatusi, kuid eelarve peab olema vastu võetud tervikuna. (ibid.)

Rootsi poliitikakujundamise protsess on väga koostöine. Seda soodustab kasutusele võetud ühise ettevalmistuse praktika, mis soodustab ühiste arusaamade teket ning kaasavat arutelu ressursijaotusel. Ettevalmistus on äärmiselt oluline mai-august eelarvetsükli perioodil, mil räägitakse läbi eelarve prioriteedid, kuid viimane sõna eelarve vahendite jaotuse osas jääb siiski Rahandusministeeriumile.⁶⁵

Aruandlus

Rahandusministeeriumi haldusalasse kuuluva **Riikliku finantsjuhtimisasutuse** (ESV) ülesandeks on avaliku sektori finantsjuhtimine ja haldamine. ESV koostab ja avaldab keskvalitsuse eelarve täitmise ülevaateid kord kuus ja kord aastas. Ülevaade põhineb keskvalitsuse asutuste esitatud aruannetest keskvalitsuse infosüsteemis **Hermes**.

⁶⁰ Government Offices of Sweden (n.d), *The budget process*, Vaadatud 18.10.2023 <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-budget-process-and-the-fiscal-policy-framework/>

⁶¹ OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019, Budgetary Governance in Practice: Sweden*, Vaadatud: 11.10.2023 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-sweden.pdf>

⁶² Government Offices of Sweden (n.d), *The budget process*, Vaadatud 18.10.2023 <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-budget-process-and-the-fiscal-policy-framework/>

⁶³ Government Offices of Sweden (2023), *The 2023 Spring Budget in five minutes* <https://www.government.se/articles/2023/04/the-2023-spring-budget-in-five-minutes/>

⁶⁴ OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019, Budgetary Governance in Practice: Sweden*, Vaadatud: 11.10.2023 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-sweden.pdf>

⁶⁵ Government Offices of Sweden (n.d), *The budget process*, Vaadatud 18.10.2023 <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-budget-process-and-the-fiscal-policy-framework/>

Kuine ülevaade avaldatakse kuu viimasel tööpäeval. Ülevaade hõlmab kulude aruannet 27 kuluvaldkonna⁶⁶ kohta, tulude aruannet tuluvaldkondade kohta, ning kommentaare tulemuste ning oluliste kõrvalekallete osas.⁶⁷

Aastase ülevaate koostamiseks aluseks on asutuste aruandlustulemused Hermes'es ning Parlamendi eelarveotsused. Asutused koostavad oma aruanded veebruaris, eelarveaasta lõpus. ESV esitab aastase ülevaate Valitsusele hiljemalt 15. märtsiks. Aastane ülevaade lisatakse Majandusaasta koondaruandesse ning esitatakse Valitsuse poolt Parlamendile. (ibid.) Kusjuures märtsis esitatud aruandlus ei peegelda tulemuseesmärkide saavutamist vaid keskendub 27-le kuluvaldkonnale.⁶⁸

Aastane ülevaade hõlmab kulude aruannet kuluvaldkondade lõikes, tulude aruannet tulude lõikes, võrdlust keskvalitsuse eelarve ning parandatud eelarvega, võrdlust eelmise aastaga, kommentaare oluliste kõrvalekallete osas, toetavaid lisamaterjale (tabeleid, analüüse ja kommentaare).

Agentuurid esitavad oma majandusaasta aruande tulemused hiljemalt 22. veebruariks. Finantsandmed esitatakse keskvalitsuse infosüsteemi Hermes vahendusel. Sellele eelnevalt, 5. jaanuaril, suletakse eelarveperioodi jooksevkontod. Tulemusi võib muuta kuni majandusaasta aruande esitamiseks määratud kuupäevale järgneva päevani (kaasa arvatud).⁶⁹

Valitsus esitab Parlamendile majandusaasta koondaruande hiljemalt 15. aprillil. Aruandes kirjeldatakse eelarve täitmist kuluvaldkondade lõikes. 2022. majandusaasta koondaruande kokkuvõtte on kättesaadav Rootsi valitsusasutuste kodulehel inglise keeles.⁷⁰

Rootsi finantsaruandluse kvaliteet ja läbipaistvus on Rootsi Rahandusministeeriumi esindaja hinnangul hea, aruandeid esitatakse nii Valitsuse kui ka agentuuride tasemel. Agentuurid kasutavad ühtselt tekkepõhist arvestust. Valitsuse poolt kevadel esitatav majandusaasta koondaruanne annab Parlamendile ülevaate valitsuse finantsseisuga kohta. Majandusaasta koondaruanne sisaldab mõningaid tekkepõhiseid elemente, kuid side finantsanalüüside, eelarvestamise ning tekkepõhise arvestuse vahel on ebamäärane ja limiteeritud. OECD toob välja, et majandusaasta koondaruande vähenemise mõju kassapõhistele protsessidele ja tekkepõhiste finantseesmärkide puudumine vähendab laiemat avalikkuse ning Parlamendi huvi aruande vastu. Valitsuse kulutused jagunevad **27-ks tulemusvaldkonnaks**, mis aruandluses moodustavad struktuurse baasi tulemusmõõdikute määramisel ning tulemuslikkuse hindamisel. Eelarve rakendamiseks on kasutusel üks fond, mis katab kõik keskvalitsuse kulutused.⁷¹

Kuivõrd Rootsis on olemas 27 kuluvaldkonda ning 27 tulemusvaldkonda, ei ole need omavahel seotud. Kuigi ministeeriumid ja agentuurid esitavad aruandeid lähtuvalt kokkulepitud indikaatoritest, ei ole need tingimata seotud laiemate eesmärkidega.⁷² Rootsi Rahandusministeeriumi esindajaga läbi viidud intervjuus nentis intervjuueeritav, et seda ei peeta probleemiks ning kuluvaldkondade senisest tugevam sidumine tulemusvaldkondadega ei ole eesmärk. Hetkel ei takista nende mitte-seotus tegevuste elluviimist ning seda ei planeerita lähiajal muuta.⁷³

Rootsi eelarvepoliitikat peetakse rahvusvahelisel tasandil **kvaliteetseks** ja **läbipaistvaks** ning Rootsil kasutusel olevad edasijõudnud praktikad nagu **soolise eelarvestamise juurutamine** võivad osutada tulevikus kasulikuks pilootprojektiks, mida rakendada ka teistes riikides. Sellegipoolest on oluline märkida,

⁶⁶ Kuluvaldkonnad on nt Rahvusvaheline koostöö, Migratsioon, Regionaalne areng, Panus Euroopa Liitu jne. <https://www.esv.se/utfall-och-prognos/utfall-for-statens-budget/utgifter/>

⁶⁷ The Swedish National Financial Management Authority (n.d), *Outcome of the Central Government Budget*. Vaadatud 18.10.2023 <https://www.esv.se/english/outcome-of-the-central-government-budget/>

⁶⁸ Intervjuu Karl Gutbergiga, Rootsi Rahandusministeeriumi esindaja, toimus 6. novembril.

⁶⁹ ESV. Årsbokslut och årsredovisning. Vaadatud 20.11.2023 <https://www.esv.se/rapportering/ekonomiskt-utfall/arsbokslut-och-arsredovisning/>

⁷⁰ Government Offices of Sweden. Central government annual report 2022 – summary. Vaadatud 20.11.2023 <https://www.government.se/legal-documents/2023/05/central-government-annual-report-2022---summary/>

⁷¹ Intervjuu Karl Gutbergiga, Rootsi Rahandusministeeriumi esindaja, toimus 6. novembril.

⁷² OECD (2016), *Budgeting in Sweden*, vaadatud 25.10.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-sweden_budget-16-5g1f8p0jh7b#page1

⁷³ Intervjuu Karl Gutbergiga, Rootsi Rahandusministeeriumi esindaja, toimus 6. novembril.

et Rootsi eelarve planeerimis- ja aruandlustersükkel võib olla lähiajal kuluvaldkondade, aruandluse süsteemi kui ka majandusraskuste ajast säilinud praktikate osas läbinud reforme, millest avalikele allikatele tuginedes puudub selge ülevaade nende sisu, ulatuslikkuse ning tulemuslikkuse kohta pealt. Lisandunud on uusi praktikaid nagu „võlaankur“, mis võeti vastu fiskaalpoliitika **jätksuutlikkuse tagamiseks** ning hakkas kehtima aastast 2019.^{74 75}

Rootsi korralduses on märkimisväärne nende eelarve planeerimise kvaliteet tänu tugevale sõltumatute fiskaalasutuste võrgustikule, mis tagab riigieelarve usaldusväärse ning stabiilse rakendamise ka pikema aja vältel. Riigieelarve seadus annab õigusliku raamistiku kolmaastaku planeerimisele. Paindlikkuse tekitamiseks on planeerimisel sisse ehitatud eelarvevaru.

3.3 Taani

Taanis kuulub seadusandlik võim **Parlamendile**. Parlamendi põhiülesanneteks on eelnõude menetlemine, riigi seaduste vastuvõtmine, valitsuse kontroll ning riigi eelarveaasta menetlemine ja kinnitamine.⁷⁶

Taani Parlamendis on 30 parlamendikomisjoni, kes kontrollivad Valitsuse tööd, esitavad komisjonidele kirjalikke küsimusi ja kutsuvad ministreid nõupidamistele. Igal komisjonil on kindel teemavaldkond.⁷⁷ Rahanduskomisjon tegeleb Taanis riigi rahanduse ja eelarvega. Rahanduskomisjonil on lisarolliks menetleda ka eelarveaasta sees ministeeriumite rahastamisaotlusi ehk kui ta on taotluse rahuldanud, saab asjaomane minister toimetada edasi nii, nagu oleks rahastus juba seadusega antud. Selliseid taotlusi vahendab Rahandusministeerium. Taotlused ise seadustatakse täiendavate eraldiste seadusega.⁷⁸

Seadusandlus

Riigieelarve koostamist reguleerib **Taani põhiseadus**⁷⁹, **eelarveseadus**⁸⁰, riigi **raamatupidamise seadus**⁸¹ ja ka Rahandusministeeriumi poolt välja antavad **eelarve**⁸² ja **raamatupidamisjuhendid**⁸³. Taani eelarvejuhend on koostatud vaid taani keeles ning see sisaldab **rahandusseaduse** ja täiendavate seaduste alusel antavate toetuste korralduste juhiseid keskvalitsusele otsuste tegemiseks. Taani riigieelarve võetakse vastu Parlamendi poolt **rahandusseadusena**, ning põhiseaduse kohaselt peab Taani Valitsus rahandusseaduse eelnõu esitama vähemalt neli kuud enne majandusaasta lõppu.⁸⁴

Riigi raamatupidamisaruanded ning rahandusseaduste eelnõud ja rahandusseadused on kättesaadavad Rahandusministeeriumi andmebaasides.^{85 86 87}

⁷⁴ Government Offices in Sweden (2017) *Fiscal policy framework*, Vaadatud 27.10.2023

⁷⁵ Intervjuu Karl Gutbergiga, Rootsi Rahandusministeeriumi esindaja, toimus 6. novembril.

⁷⁶ The Danish Parliament, *Home page in English*. Vaadatud 11.10.2023 <https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-parliament>

⁷⁷ The Danish Parliament, *The committee work*, Vaadatud: 11.10.23 <https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-parliament>

⁷⁸ The Finance Committee. Vaadatud: 17.11.23 . <https://www.thedanishparliament.dk/en/committees/committees/fiu>

⁷⁹ The Constitutional Act of Denmark (2019). Vaadatud 11.10.2023

<https://www.thedanishparliament.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/engelske-publikationer-pdf/the-constitutional-act-of-denmark-2018-uk-web.pdf>

⁸⁰ Budgetlov (2012). Vaadatud 19.11.2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/547>

⁸¹ Lov om statens regnskabsvæsen (1984). Vaadatud 19.11.2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1984/131>

⁸² Cirkulære om Budgetvejledning 2021. Vaadatud 19.11.2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2021/9269>

⁸³ Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv. (2018). Vaadatud viimati 19.11.2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/116>

⁸⁴ The Danish Parliament, *The Finance Act*. Vaadatud 11.10.2023.

<https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-parliament>

⁸⁵ Finansministeriet. The Ministry of Finance's Budget Database. Vaadatud 25.10.2023 <https://www.oes-cs.dk/olapdatabase/finanslov/index.cgi>

⁸⁶ Okonomistryelsen. *Bevillingslove og statsregnskaber*. Vaadatud 25.10.2023 <https://www.oes-cs.dk/bevillingslove/>

⁸⁷ Finansministeriet. The Ministry of Finance's Accounting Database. Vaadatud 25.10.2023 <https://www.oes-cs.dk/olapdatabase/regnskab/index.cgi>

Riigieelarve koostamise protsess

Taani riigieelarve **koostatakse tekkepõhiselt** ning selle koostamise protsessi koordineerib **Rahandusministeerium**.⁸⁸ Põhiseaduse kohaselt peab Valitsus esitama rahandusseaduse eelnõu (riigi järgmise aasta eelarve) vähemalt neli kuud enne majandusaasta lõppu.⁸⁹ Näiteks 2024. aasta rahandusseaduse eelnõu on alates 31. augustist 2023 seisuga avalikult kättesaadav.⁹⁰

Eelarvepoliitika peamine eesmärk on riigi rahanduse konsolideerimine. Pikaajalisi eelarveprognoose **vaadatakse üle kaks korda aastas**.⁹¹ Alljärgnevas tabelis on välja toodud Taani riigieelarve peamised planeerimise tegevused (Tabel 7).

Tabel 7. Taani eelarve planeerimise tsükkel⁹²

Aeg	Eelarve planeerimise tsükkel
Jaanuar	Valitsusasutused hindavad eelmise aasta eelarve täitmist. Ministeeriumid koguvad andmeid möödunud aasta kulude, tulude ja majandussuundade kohta.
Veebruar	Ministeeriumid ja valitsusasutused teevad koostööd, et seada finantseesmärgid eelseisvaks eelarveaastaks. Pannakse paika fookusvaldkonnad ning sellest lähtuvalt, milleks vahendeid eraldatakse.
Märts – aprill	Ministeeriumid koostavad eelarvetepanekud, milles kirjeldatakse järgmise eelarveaasta finantsvajadusi. Ministeeriumid peavad esitama Rahandusministeeriumile kulude-tulude analüüsi, mis läheb kokku valitsuse üldise tegevuskava ja pikaajaliste eesmärkidega.
Mai	Rahandusseaduse ettevalmistamine.
Juuni	Toimuvad eelarve läbirääkimised valitsusametnike, ministeeriumite, regioonide ja omavalitsuste liidu vahel. Selle aja jooksul võib parlament teha muudatusi. ⁹³
Juuli – august	Koostatakse lõplik eelarve ettepanek ning dokumentatsioon, mis sisaldab kulude ja tulude põhjendusi ja prognoose ning hõlmab ka ülevaadet majandusprognoosidest.
September	Põhiseaduse kohaselt esitatakse eelarve hiljemalt 1. septembril Taani parlamendile.
Oktoober	Algavad valitsuse ja parlamendi läbirääkimised eelarve eelnõu üle ja ühtlasi ka viimased läbirääkimised täiendavateks muudatusteks.
November	Muudatusettepanekute vormistamine eelarvele.
Detsember	Parlamendi hääletus eelarve üle toimub detsembrikuus ning võetakse vastu parlamendi hääleteenamusega. ⁹⁴

⁸⁸ OECD. *Budgetary Governance in Practice: Denmark*. Vaadatud: 25.10.2023

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-denmark.pdf>

⁸⁹ The Danish Parliament, *The Finance Act*. Vaadatud 11.10.2023.

<https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-parliament>

⁹⁰ Finansministeriet, *Forslag til finanslov for finansåret 2024*. Vaadatud 25.10.2023 [Forslag til finanslov for finansåret 2024 \(fm.dk\)](https://www.finans.dk/Forslag-til-finanslov-for-finansaret-2024)

⁹¹ Ministry of Finance. *About us*. <https://en.fm.dk> Vaadatud 11.10.2023

⁹² Finansministeriet. *Arbejdet med finansloven*. Vaadatud 19.11.23 <https://fm.dk/arbejdsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/arbejdet-med-finansloven/>

⁹³ OECD (2019), *Budgetary Governance in Practice: Denmark*. Vaadatud: 20.10.23

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-denmark.pdf>

⁹⁴ OECD (2019), *Budgetary Governance in Practice: Denmark*. Vaadatud: 12.10.23

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-denmark.pdf>

Nagu eelpool välja toodud, võetakse Taani riigieelarve vastu Parlamendi poolt **rahandusseadusena**.⁹⁵ Septembris läbib Parlamendis Valitsuse rahandusseaduse eelnõu esmase menetlemise, mille raames vaatavad Rahanduskomisjon ja teised komisjoni liikmed eelnõu läbi. Rahandusseaduse eelnõu võetakse vastu kolmanda menetlemise järel tavaliselt detsembrikuu lõpus. (ibid.)

Taani riigieelarve koostamisel on oluline osa **majandusproгноosidel** ja ministriumite **eelarveettepanekutel**, mis annavad ülevaate ministriumite rahalistest vajadustest ning eesmärkidest. Majandusprognose ja poliitilisi soovitusi annab Valitsusele Taani **Majandusnõukogu**⁹⁶, kelle igapäeva tööks on analüüsida majandusnäitajaid. Rahandusministeerium saab riigieelarve koostamiseks sisendit ka **Statistikaametilt**.⁹⁷

Rahandusseadust aitab Rahandusministeeriumil toimetada ning hiljem ka muuta Taani **Majandusagentuur**.⁹⁸ Nimetatud agentuuril on mitmeid vastutusvaldkondi⁹⁹, siinkohal väärivad nimetamist sidusa finantsjuhtimise toetamine, juhtimisteabe kasutamise edendamine, digilahendused riigi rahaasjade haldamiseks ja riigi raamatupidamine, sh eelarve täitmine (taanlased kasutavad terminit kulude järelkontroll).

Lisaks on Taani eelarve koostamisel kasutusel erisugused **arvestusmeetodid ja -mudelid**, mis võimaldavad eelarvet planeerida lähtuvalt valdkonna vajadustest. Rahandusministeerium kasutab majanduspoliitiliste meetmete ja sotsiaalmajanduslike prognooside hindamiseks mitmeid arvutuspõhimõtteid, arvutusmudeleid ja meetodeid.¹⁰⁰ Täpsem info arvutamiseks kasutatavate valemite kohta on leitav taani keeles Rahandusministeeriumi kodulehel. Näiteks tervishoidu valdkond, mida rahastatakse keskselt regioonidele antavate vahendite kaudu, arvutatakse regioonis elavate inimeste arvu alusel. See võimaldab ühelt poolt prognoosida haiglatel, kui palju on neil tegemisteks järgmistel aastatel vahendeid tarvis, aga ka riigi vaatest on teada, kui suured on riigi kulud tervishoiuvaldkonnale lähiaastatel.

Taani eelarve koostamise protsess on küllaltki kinnine, sest ametlikult ei kaasata huvigruppe süsteemselt. Küll aga on võimalik erinevate huvigruppide kaasamine mitteformaalselt ning eelarvekomisjoni kohtumised on avalikud.¹⁰¹

Aruandlus

Eelarve ja raamatupidamise järelkontrolli nõuded ehk Eesti terminoloogia järgi **eelarve täitmise nõuded** on **kehtestatud ringkirjaga**. Eelarve ja raamatupidamise järelkontroll tuleb läbi viia asutustel **igakuiselt** ringkirjas välja toodud eranditega ning ministriumid peavad nimetatud järelkontrolli enda valitsemisalas läbi viima iga kvartali järgselt. Järelkontroll sisaldab selgitusi oluliste kõrvalekallete kohta, kirjeldusi parandusmeetmete kohta ning hinnangut eelarvevahendite kasutamisele aasta ülejäänud kuudel. Ministriumid peavad koostama ja esitama Rahandusministeeriumile ka **kulude järelkontrolli tegevusaruande** hiljemalt kvartalile järgneva kuu 24. kuupäevaks, pärast teist kvartalit hiljemalt 24. augustiks.¹⁰² Kõik nõutud info esitatakse Taani **Majandusagentuuri** poolt hallatavatesse

⁹⁵ The Danish Parliament, *The Finance Act*. Vaadatud 11.10.2023.

<https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-parliament>

⁹⁶ Danish Economic Council, Home page in English. Vaadatud 20.10.2023

<https://dors.dk/english>

⁹⁷ Statistics Denmark, *Home page in English*. Vaadatud: 20.10.2023

⁹⁸ Økonomistyrelsen. Finanslovsforslaget. Vaadatud viimati: 19.11.2023 <https://oes.dk/statsregnskab/finanslov-og-udgiftsopfoelgning/finanslovsudarbejdelse/finanslovsforslaget/>

⁹⁹ Økonomistyrelsen. Organisationen. Vaadatud viimati: 19.11.2023 <https://oes.dk/om-os/organisationen/>

¹⁰⁰ Ministry of Finance. Calculation methods and calculation models. Vaadatud 19.11.2023

<https://fm.dk/arbejdsomraader/regnemetoder-og-regnemodeller/>

¹⁰¹ OECD (2019). *Budgetary Governance in Practice: Denmark*. Vaadatud: 20.10.2023

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-denmark.pdf>

¹⁰² Ringkiri eelarve koostamise ning eelarve ja raamatupidamise järelmeetmete kohta (2021). Viimati vaadatud 19.11.2023.

<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9160#id4ef098aa-e15d-40b7-9f92-11466a2c8312>

infosüsteemidesse. Taani Majandusagentuuri kodulehel on ka rohkelt informatsiooni järelkontrolli kontseptsiooni ja seda selgitavate ning kasutamist toetavate materjalide ja infosüsteemide kohta.¹⁰³

Ministeeriumid ja asutused esitavad majandusaasta raamatupidamisaruande Taani Majandusagentuurile **15. märtsiks**, kes koostab Rahandusministeeriumile majandusaasta koondaruande. Rahandusministeerium esitab majandusaasta koondaruande Parlamendile **hiljemalt 6 kuu jooksul** pärast eelmise majandusaasta lõppu. Samal ajal avalikustatakse Taani Majandusagentuuri kodulehel valitsemissektori arvepidamise kombineeritud väljaanne ning uuendatakse Rahandusministeeriumi veebipõhist raamatupidamisandmebaasi.¹⁰⁴

Õiguslikult siduvaid nõudeid programmide hindamiseks *ex ante* ei ole. Tulemusinfot kasutatakse hindamiseks ning tulemuslikkuse kontrolliks. Tõhustamiskavasid viiakse läbi iga-aastaselt. Ministeeriumid hindavad eelarve täitmise edukust ning kulutusi vaadatakse üle igal aastal.¹⁰⁵ Eelarvele teostavad järelevalvet parlamendikomisjonid ja finantsjärelevalveasutused.

Eelarve täitmiseks vajalikku tulemusteavet esitatakse vabatahtlikult nii valdkonnaministeeriumite kui ka asutuste kohta. Taani kogemused tulemusnäitajate kasutamisel puudutavad eelkõige juhtimisprotsessi. Tulemusteavet esitatakse koos eelarvedokumentide või muude valitsuse dokumentidega taustateabena, et pidada arutelusid seadusandjate ja kodanikega avaliku poliitika küsimustes ja Valitsuse juhtimisel. Tulemusraamistik ei ole kooskõlas kestliku arengu eesmärkidega, mille rakendamiseks on ette nähtud eraldi tegevuskava. Avalikku konsultatsiooni ja kaasamist ei vormistata eelarvemenetluse kontekstis. Avaliku sektori institutsioonid kaasavad erinevates mitteametlikes lahendustes protsessi ka sidusrühmad.(ibid.)

Eelarveseaduse kohaselt tehakse 12 kuu jooksul möödunud aastale riigi kulude kontroll ja raamatupidamisarvestusel põhinev kulude järelkontroll. Rahandusministeerium teavitab Parlamendi rahanduskomisjoni riigi kulukontrolli tähtsaimatest tulemustest ja **avaldab teabe** Rahandusministeeriumi kodulehel. Ülemäärade järgimist ja riigi rahanduse eeldatavaid arenguid jälgitakse regulaarselt väljaandes, mis ilmub kolm korda aastas seoses majandusülevaatega riigi rahanduse uuendatud hinnangutele.¹⁰⁶

Majandusaasta koondaruannet auditeeritakse Taanis Parlamendis. Riigieelarve audiitoreid (minimaalselt neli, maksimaalselt kuus) nimetab ametisse Parlament iga nelja aasta tagant ning nende peamiseks ülesandeks on kontrollida, et aruandes on kirjas kõik riigi tulud ning et ei oleks tehtud ilma seadusliku volitusega kulusid. Nad võivad nõuda täiendavate dokumentide esitamist enda töö tegemiseks. Kui audiitorid on auditeerimise lõpetanud, esitavad nad riigi raamatupidamisaruande koos oma arvamusega Parlamendile kinnitamiseks.¹⁰⁷

3.4 Belgia

Belgia on parlamentaarne föderaalne konstitutsiooniline monarhia. Seadusandliku võimu moodustavad Belgias Esindajate Koda, senat ja kuningas. Belgias koostatakse eelarveid **erinevatel tasanditel**. Näiteks haldavad Belgia autonoomsete piirkondade ja kogukondade eelarveid nende vastavad valitsused. Seega on suur osa vastutusest asetatud ka mitte ainult keskvalitsuse vaid piirkondade tasandile. Riigi eelarve ehk föderaalearve kehtib föderaalvalitsuse tasandil ja selle koostab Belgia Föderaalvalitsus.

¹⁰³ Taani Majandusagentuur. Kulude jälgimise kontseptsioon. Vaadatud viimati: 19.11.2023. <https://oes.dk/statsregnskab/finanslov-og-udgiftsopfoelgning/grundbudget-og-udgiftsopfoelgning/koncept-for-udgiftsopfoelgning/>

¹⁰⁴ Taani Majandusagentuur. Riigi raamatupidamine. Vaadatud viimati: 19.11.2023. <https://oes.dk/statsregnskab/statens-regnskaber/statsregnskabet/>

¹⁰⁵ OECD. *Budgetary Governance in Practice: Denmark*. Vaadatud: 25.10.2023

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-denmark.pdf>

¹⁰⁶ Finansministeriet. *Statslig opfølgning og udgiftskontrol*. Vaadatud 27.10.2023 <https://fm.dk/arbejdsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/budgetlov-og-udgiftslofter/statslig-opfoelgning-og-udgiftskontrol/>

¹⁰⁷ Taani põhiseaduse paragrahv 47. Viimati vaadatud: 19.11.2023. <https://www.ft.dk/da/dokumenter/bestil-publikationer/publikationer/ningrundlov/min-grundlov/kapitel-5/paragraf-47>

Lisaks tegutseb föderaaltasandil ka **Järelevalvekomisjon**, kes koondab **ülevaate enne igat uut eelarve tsüklit märtsis, juulis ja septembris**. Komisjon koosneb erinevate riiklike organisatsioonide esindajatest.¹⁰⁸

Belgia föderaalne **Planeerimisbüroo** (lühend BOSA) eesmärk on esitada makromajanduslikke prognoose, kõrgeim rahandusnõukogu täidab järelevalve funktsioone ning annab poliitilisi soovitusi, sealhulgas võimalike eelarvealaste jaotamise kohta kesk- ja piirkondlike üksuste vahel, et tagada nõuete täitmine kooskõlas valitsuse üldreeglitega.¹⁰⁹ Lisaks mängib olulist rolli ka Rahvamajanduse arvepidamise instituut (inglise keeles *National Accounts Institute*), kelle ülesandeks on luua prognoose ja ülevaateid koostöös Planeerimisbürooga.

Seadusandlus

Belgia **põhiseaduse** artiklid 170–181 sätestavad avaliku finantsjuhtimise aluspõhimõtted. Täitevorgan on kohustatud esitama iga-aastased kulude ja tulude plaanid seadusandlikule kogule kontrollimiseks ja kinnitamiseks. Samuti on seadustes ja määrustes sätestatud rollide ja vastutuse jaotuse, kulutuste autoriseerimise, aruandluse, ettenägematute kulude reservi kasutamise protsessid ning nõuded auditeerimisele. Eelarve koostatakse **vastavalt eelarveministri juhiste**le, kes esitab Valitsuse nimel eelarve Parlamendile. (ibid.)

Üldine seletuskiri käsitleb tulusid, kulusid ning annab ülevaate valitsuse eelarvepoliitikast. Lisaks seletuskirjale koostatakse ka eelarvekiri, mis saadetakse välja valitsusasutustele (asutustele) ja mis annab üksikasjalikud juhised eelarveettepanekute koostamiseks.

Eelarve planeerimise tsükkel

Belgia riigi eelarvetsükkel hõlmab kolme aastat ja on jagatud kolme põhietappi: ettevalmistus (ehk eelarve koostamine), eelarve täitmine ja lõpetamine. Eelarvetsüklid jaotuvad kolmeks järgmiselt:

- Eelarvetsükli esimeses faasis **koostab Valitsus eelarveprojekti** ja esitab selle Esindajate Kojale kinnitamiseks. Eelarve koostamise eest vastutab eelarveminister. Föderaalvalitsuse eelarve koosneb kolmest osas: ressursside eelarvest, üldkulude eelarvest ja üldisest seletuskirjast.¹¹⁰
- Eelarvetsükli teine etapp seisneb riigiressursside eelarvesse prognoositud **tulude kogumises** ja Esindajate Koja poolt üldkulude eelarves **kinnitatud kulude täitmises**. Teine etapp võib hõlmata endast ka eelarve muudatuste ettepanekuid, mida tehakse tavaliselt veebruarikuus toimuva eelarve auditi järgselt.
- Föderaalsel tasandil kutsutakse eelarve kolmandat etappi **sulgemise etapiks**. See tähendab, et Esindajate Koda vaatab üle eelarveaasta tegelikud tulud ja kulud. Eelarvetsükli sulgeb raamatupidamise akt, mille kinnitab Esindajate Koda.¹¹¹

Alljärgnevas tabelis on lähemalt välja toodud Belgia riigieelarve koostamise tegevuste ajakava (Tabel 8).

¹⁰⁸ BOSA. *Monitoring Committee*. Vaadatud 30.10.23 <https://bosa.belgium.be/nl/themas/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/begrotingsactoren/monitoringcomite>

¹⁰⁹ International Monetary Fund (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Washington DC, Ameerika Ühendriigid.

¹¹⁰ BOSA. 2023. *Fase van de uitvoering van de begroting op federaal niveau (begrotingsjaar)*. Vaadatud 29.10.2023 <https://bosa.belgium.be/nl/themas/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/enkele-basisbegrippen/begrotingscyclus#anchor-2>

¹¹¹ BOSA. *Budget Cycle*. Vaadatud 25.10.23 <https://bosa.belgium.be/nl/themas/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/enkele-basisbegrippen/begrotingscyclus#anchor-2>

Tabel 8. Belgia eelarve planeerimise tsükkel.

Aeg	Eelarve planeerimise tsükkel
Aprill	Eelarve minister koostab ringkirja eelarve koostamise juhistega ning saadab selle osakondadele sisustamiseks. Kõikidele osapooltele tehakse kättesaadavaks kasutatav eelarvetarkvara (eXL-Budget ja eBMC – täpsem ülevaade leitav järgmistest lõikudest).
Mai	Ringkirja alusel koostavad ministeeriumid oma eelarved, mis esitatakse valitsusvolinikule või eelarve ministri asetäitjale.
Juuni	Eelarveettepanekute arutelu. <i>Eelarve summad sisestatakse eXL- Budget ja eMBC keskkonda.</i>
September	Toimuvad kahepoolsed kohtumised poliitikaüksuste vahel esmaste kulutuste kitsaskohtade üle.
September- Oktoober	Ministrid kohtuvad eelarve arutamiseks, mille raames peetakse poliitilisi arutelusid ja kinnitatakse arvulised eesmärgid. Seejärel esitab eelarveminister FPS BOSA koostatud eelarvedokumendid Esindajate kojale hiljemalt 15. oktoobriks.
November- detsember	Eelarveettepanekuid arutatakse parlamendi rahandus- ja eelarvekomisjonis ja need võetakse vastu 31. detsembriks. Pärast eelarve vastuvõtmist avaldatakse eelarveseadused Belgia ametlikus väljaandes.

Belgia riigieelarved on avalikult kättesaadavad Rahandusministeeriumi kodulehel. Kogu informatsioon eelarvete kohta alates aastast 2017 on leitav BOSA kodulehel.¹¹²

Aruandlus

Föderaaleelarvet viib ellu Föderaalvalitsus. Nõuetekohase rakendamise tagamiseks on kehtestatud mitmed haldus- ja eelarve kontrollimehhanismid. Eelarve auditi viivad läbi Esindajate Koda ja Kontrollikoda.

113

Järelevalvekomisjon koostab kolm korda aastas **ülevaateid eelarveprotsessi hetkeseisust** (kord märtsis, juulis ja septembris).¹¹⁴ Vastav nõue koos eelarvekontrolli suunistega tuleneb Ministrite Nõukogu ringkirjast. **Märtsikuu** aruande eesmärk on hinnata möödunud aasta eelarvet, valmistada ette jooksva aasta eelarvekontroll ja hinnata käesoleva aasta eelarvet. Hinnangute aluseks on mh makromajanduslik eelarve ning Planeerimisbüroo koostatud majandusprognoosidel 2023. a kohta¹¹⁵ vastavalt 16. ja 23. veebruaril. Aruandes käsitletakse lühidalt makromajanduslikku keskkonda ja Euroopa eelarveraamistikku. Põhiosa aruandest on 2023. a aruande näitel 2022 ning 2023 eelarveaastate hindamine, ja prognoos aastateks 2024-2028. Mõlemas osas kasutatakse sama lähenemist - üksikasjalikumalt käsitletakse Föderaalvalitsuse ja sotsiaalkindlustuse laekumiste ja kulude hinnanguid, millele järgneb selgitus erinevate saldode määramise kohta üksuse I tasandil. Samuti hinnatakse valitsussektori tasakaalu võlasuhte korral muude tingimuste samaks jäädes.

Teine aruanne koostatakse järelevalvekomisjoni poolt **juulikuus** ning see sisaldab hinnangut seadusandlikule kogule. Aruandes ajakohastatakse 2023. aasta eelarvet ning 2024-2028 aastate

¹¹² BOSA. *Budget ajusté*. Vaadatud 8.11.2023. <https://bosa.belgium.be/fr/themes/budget-et-comptabilite/le-budget-federal/chiffres-et-analyse/budget-ajuste>

¹¹³ BOSA. *Control of Commitments and other federal budgetary actors*. Vaadatud 30.10.2023

<https://bosa.belgium.be/nl/themes/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/begrotingsactoren/controle-van-de-vastleggingen>

¹¹⁴ BOSA. Monitoring Committee. Vaadatud 30.10.2023 <https://bosa.belgium.be/nl/themes/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/begrotingsactoren/monitoringcomite>

¹¹⁵ BOSA. Actualisatie 2023, Meerjarenraming 2024-2028. Vaadatud 30.10. 2023 [230323 rapport Monitoringcomité - 2023-2028.pdf](https://bosa.belgium.be/nl/themes/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/begrotingsactoren/monitoringcomite/230323-rapport-monitoringcomite-2023-2028.pdf) (belgium.be)

prognoosi. Hinnangute aluseks¹¹⁶ on vastavalt 15. juunil esitatud Planeerimisbüroo majandusülevaade 2023-2028 makromajanduslike näitajate osas. Võrreldes märtsikuu aruandega värskendatakse 2023. aasta hinnangut ning antakse põhjalikum ülevaade 2024. aasta kohta. Mitmeaastase hinnanguna käsitletakse 2025-2028 aastaid.

Kolmas aruanne koostatakse järelevalvekomisjoni poolt **septembrikuus** ning see sisaldab teise aruande sisse viidud muudatusi, ehk värskendatakse 2023-2024 aasta eelarveid. Kolmandat aruannet kasutatakse peamiselt järgmise majandusaasta eelarve koostamiseks. Kolmas aruanne avalikustati käesoleval aastal 21. septembril.¹¹⁷

Belgias on kasutusel mitmed veebipõhised lahendused eelarve ja selle täitmisega seotud informatsiooni sisestamiseks, monitoorimiseks ja avaldamiseks. Järelevalvekomisjoni kodulehel kirjeldatakse lahendusi individuaalselt, kuid ei täpsustata nende seoseid ning täpsemaid funktsionaalsuseid ja sihtgrupe. Näiteks kasutatakse **eXL-Budget** lahendust, mille abil koostab valitsus eelarvetsükli esimeses faasis eelarve eelnõu ja esitab selle Esindajate Kojale kinnitamiseks. Erinevad sidusrühmad saavad kasutada eXL-Budget rakendust, et täita, analüüsida ning menetleda föderaalosakondade eelarve ettepanekuid ja otsuseid. Nõnda on eXL-Budget lahendus toonud kogu eelarve koostamise protsessi ühte rakendusse tsentraalselt kokku vastates paremini erinevate kasutajate ootustele.¹¹⁸

Lahendus eBMC on sarnaselt eXL-Budget lahendusele veebipõhine aruandlusprogramm, mis koondab ühte rakendusse kokku kõik eelarve koostamise ja järelkontrolli tegevused, lisaks konsolideerib raamatupidamise ja võimaldab seda jälgida. Nõnda võimaldab antud programm koondada föderaalvalitsusel kokku info erinevatest andmetest ning teeb andmete esitamise erinevatele asutustele lihtsaks.¹¹⁹

Samuti on Belgias kasutusel ennekõike föderaaltasandil ka **FEDOM** lahendus, mille kaudu on võimalik hallata ja jälgida täituvust eelarve üldisel tasandil, eelarve arvestuse tasandil, aga ka analüüsida jooksvalt kulusid ja nende vastavust planeeritule. Kui varasemalt mainitud kahte esimest veebipõhist lahendust kasutab kogu föderaaltasand, siis FEDCOM on suunatud ennekõike suurematele institutsioonidele föderaaltasandil, sest seda on hinnatud väga töömahukaks, aga ka teatud avalikele teenustele, Kaitseministeeriumile ja ka föderaaltasandi politseile.¹²⁰ Seetõttu ei pruugi see väiksematele asutustele sobida ning nende puhul kasutatakse pigem **FAASi** lahendust. FAASi eelarvestruktuur on lihtsam ning sellest johtuvalt on ka administratiivne koormus süsteemis tegutsejal väiksem.¹²¹

¹¹⁶ BOSA. Actualisatie 2023, Actualisatie 2023, raming 2024, meerjarenraming 2025-2028. Vaadatud 30.10. 2023 [230714 rapport Monitoringcomité - 2023-2028.pdf \(belgium.be\)](#)

¹¹⁷ BOSA. Actualisatie 2023, Actualisatie 2023-2024 op basis van de economische begroting van september 2023. Vaadatud 30.10. 2023 [230921 Rapport Monitoringcomité - DEFINITIEF.pdf \(belgium.be\)](#)

¹¹⁸ BOSA. *eXL-Budget*. Vaadatud 30.10.2023 <https://bosa.belgium.be/nl/applications/exl-budget>

¹¹⁹ BOSA. *e-BMC*. Vaadatud 30.10.2023 <https://bosa.belgium.be/nl/applications/e-bmc>

¹²⁰ BOSA. *FEDCOM*. Vaadatud 30.10.2023 <https://bosa.belgium.be/nl/applications/fedcom>

¹²¹ BOSA. *Faas: Finance as a Service*. Vaadatud 30.10.2023 <https://bosa.belgium.be/nl/applications/faas-finance-service>

3.5 Riikide võrdlus

Järgnevalt võrreldakse riikide aruandlustsükleid (Tabel 9). Riikide parimad praktikad ja kitsaskohad esitatakse võrdleva ülevaate järel.

Tabel 9. Riikide aruandlustsüklite võrdlus.

Aruandlus	Eesti	Soome	Rootsi	Taani	Belgia
Kuine eelarve täitmise aruanne	Kuine eelarve täitmise ülevaade esitatakse Rahandusministeeriumi kodulehel valitsemisalade ning majandusliku sisu alusel. ¹²² Eelarve täitmise ülevaade esitatakse üldistatud tasemel, mitte seadusandja kinnitatud detailsuses.	Kuiselt ja kvartaalselt esitatakse mitmeid aruandeid Riigikassa, Rahandusministeeriumi ja Statistikaameti poolt. ¹²³ Mitmed aruanded on kättesaadavad Tutkin hallintoa veebilahenduses. ¹²⁴	ESV koostab ja avaldab iga kuu keskvalitsuse kulude aruande kuluvaldkondade lõikes ja tulude aruande tuluvaldkondade lõikes. ¹²⁵	Asutustel tuleb eelarve ning raamatupidamise järelkontroll viia läbi igakuiselt. Ministeeriumid peavad nimetatud järelkontrolli enda valitsemisalas läbi viima kvartaalselt. Ministeeriumid peavad kvartaalselt esitama ka tegevusaruande. ¹²⁶	Puudub ülevaade.
Poolaasta eelarve täitmise aruanne	31. augusti seisuga esitavad ministeeriumid jooksva poolaasta ja eelnevate aastate eelarve täitmise andmed 30. juuni seisuga eelarveklassifikaatori alusel. ¹²⁷	Augustis esitatakse jooksva aasta eelarve täitmise aruanne, mis hõlmab ka tulemusnäitajate infot. Antakse ülevaade, kuidas tulemuskokkuleppes seatud eesmärkide täitmine läheb. ¹²⁸	Eraldiseisev poolaasta eelarve täitmise aruanne puudub.	Hiljemalt 24. augustiks esitatakse kulude järelkontrolli tegevusaruanne. Esitatakse kvartaalselt. ¹²⁹	Järelevalvekomisjon esitab aastas kolm aruannet: - märtsis kirjeldatakse eelmise aasta eelarve täitmist, jooksva aasta eelarvet ning viie järgneva aasta prognoosi. - juulis täpsustatakse jooksva aasta eelarvet ning viie aasta prognoosi. - septembris uuendatakse jooksva ning tuleva aasta eelarveid, peamine fookus on tuleva aasta eelarvel. ¹³⁰
Esmane eelarveaasta täitmise ülevaade	RTK koostab esmase ülevaate majandusprognoosi sisendiks veebruaris . Puudub tulemuspõhine info. ¹³¹	Asutused koostavad oma aruanded veebruaris. Aruannetes kirjeldatakse lisaks finantsandmetele ka tegevuste tulemuslikkust, arengut ja mõju ühiskonnale. Riigikassa koostab esitatud info alusel oma ettepaneku	Asutused koostavad oma aruanded veebruaris, eelarveaasta lõpus. ESV esitab aastase ülevaate Valitsusele hiljemalt 15. märtsiks , mis lisatakse	Ministeeriumid ja asutused esitavad majandusaasta aruanded Taani Majandusagentuurile 15. märtsiks , kes koostab majandusaasta	

¹²² Rahandusministeerium. Riigieelarved. Vaadatud 20.11.2023 <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigieelarved#item-3>

¹²³ International Monetary Fund (2015), Fiscal Transparency Evaluation, Finland Vaadatud 24.10.2023 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1560.pdf>

¹²⁴ Tutki hallintoa veebilahendus, <https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/>

¹²⁵ ESV. *Månadsutfall för statens budget – öppna data*. Vaadatud 20.11.2023 <https://www.esv.se/statistik-och-data/psidata/manadsutfall/>

¹²⁶ Ringkiri eelarve koostamise ning eelarve ja raamatupidamise järelmeetmete kohta (2021). Viimati vaadatud 19.11.2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9160#id4ef098aa-e15d-40b7-9f92-11466a2c8312>

¹²⁷ RES-RE määrus § 17 lg 2.

¹²⁸ Ministry of Finance, Finland. Central government guidance and direction. Vaadatud 19.11.2023 <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>

¹²⁹ Ringkiri eelarve koostamise ning eelarve ja raamatupidamise järelmeetmete kohta (2021). Viimati vaadatud 19.11.2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2022/9160#id4ef098aa-e15d-40b7-9f92-11466a2c8312>

¹³⁰ BOSA. Monitoring Committee. Vaadatud 30.10.2023 <https://bosa.belgium.be/nl/themas/begroting-en-boek-houding/federale-begroting/begrotingsactoren/monitoringcomite>

¹³¹ Täpsustatud 17.11.2023 analüüsi juhtrühma koosolekul.

Aruandlus	Eesti	Soome	Rootsi	Taani	Belgia
Majandusaasta koondaruanne	Riigikontrollile esitatakse aruanne 30. juunil . ¹³⁵ Aruande sisendiks on 1. aprillil esitatav tulemusaruande projekt.	majandusaasta koondaruande tarvis märtsi lõpuks. ¹³² Valitsus avaldab majandusaasta koondaruande aprillis ja esitab selle Parlamendile üldjuhul mais . ¹³⁶	hiljem majandusaasta koondaruandesse. ¹³³ ESV esitab aastase ülevaate Valitsusele hiljemalt 15. märtsiks . ¹³⁷ Aastane ülevaade lisatakse Majandusaasta koondaruandesse ning esitatakse Valitsuse poolt Parlamendile hiljemalt 15. aprillil .	koondaruande Rahandusministeeriumile. ¹³⁴ Rahandusministeerium esitab majandusaasta koondaruande Parlamendile hiljemalt 6 kuu jooksul pärast eelmise majandusaasta lõppu. Eelduslikult hiljemalt juunis .	
Auditeeritud aruanne	Auditeeritud aruanne esitatakse hiljemalt 31. augustil . ¹³⁸	Aruanne auditeeritakse viie kuu jooksul pärast eelarveaasta lõppu, ehk auditeeritud aruanne esitatakse hiljemalt mai lõpus.	Auditeeritud aruanne esitatakse Parlamendile hiljemalt 15. mail . ¹³⁹	Eelarveseaduse kohaselt tehakse 12 kuu jooksul möödunud aastale riigi kulude kontroll ja raamatupidamisarvestusel põhinev kulude järelkontroll. ¹⁴⁰ Eelduslikult leiab see aset eelarveaastale ülejäämise aasta veebruaris . ¹⁴¹	Oktoober. ¹⁴¹
Parlamendis kinnitatud aruanne	Vabariigi Valitsus esitab riigi majandusaasta koondaruande Riigikogule kinnitamiseks. novembris . ¹⁴²	Parlament kinnitab aruande novembris või detsembris . ¹⁴³	Parlamendis kinnitatakse aruanne 15. juunil . ¹⁴¹	Parlamendis kinnitatakse aruanne pärast auditeerimist. Eelduslikult leiab see aset eelarveaastale ülejäämise aasta märtsis . ¹⁴¹	Oktoober. ¹⁴¹

¹³² Asetus valtion talousarviosta (Soome riigieelarve määrus). Vaadatud 20.11.2023 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19921243>

¹³³ The Swedish National Financial Management Authority (n.d), Outcome of the Central Government Budget. Vaadatud 18.10.2023 <https://www.esv.se/english/outcome-of-the-central-government-budget/>

¹³⁴ Taani Majandusagentuur. Riigi raamatupidamine. Vaadatud viimati: 19.11.2023. <https://oes.dk/statsregnskab/statens-regnskaber/statsregnskab/>

¹³⁵ RES-RE määrus § 16 lg 2; Riigieelarve seadus § 79 lg 1.

¹³⁶ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

¹³⁷ The Swedish National Financial Management Authority (n.d), Outcome of the Central Government Budget. Vaadatud 18.10.2023 <https://www.esv.se/english/outcome-of-the-central-government-budget/>

¹³⁸ Riigieelarveseadus § 79 lg 2

¹³⁹ OECD. Budgeting in Sweden. Vaadatud 20.11.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-sweden_budget-16-5jg1f8p0jh7b#page1

¹⁴⁰ Finansministeriet. Statslig opfølgning og udgiftskontrol. Vaadatud 27.10.2023 <https://fm.dk/arbejdsomraader/finanslov-og-offentlige-finanser/budgetlov-og-udgiftslofter/statslig-opfoelgning-og-udgiftskontrol/>

¹⁴¹ OECD. Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. Vaadatud 20.11.2023 https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en#page122

¹⁴² Riigieelarve seadus § 79 lg 3

¹⁴³ Intervjuu Soome Rahandusministeeriumi esindajatega 8. november.

Parimad praktikad ja kitsaskohad

Soome

Soome aruandlus on mitmekesine nii aruannete koostajate, aruannete sisu kui ka esitamise sageduse osas. IMF on hinnanud Soome aruandluse sagedust ja ajakohasust väga heaks. Sellist mitmekesist aruandlust toetavad mitmed aspektid:

- Riigieelarve määruse kohaselt peavad valitsusasutused korraldama tegevustulemuste seire ning tagama vajalikud andmed aastaaruande koostamiseks. Selline nõue riigieelarve määruse tasandil annab selge suunise ootuste osas asutustele seireinfo kogumiseks ja esitamiseks.
- Haldusalasisene tulemusjuhtimise kultuur, kus ministeeriumi ning haldusala asutuse tasemel sõlmitakse tulemuskokkulepped tulemuseesmärkide saavutamiseks.
- Riigiülene tulemusjuhtimise infosüsteem (sh analüüs ja aruandlus), mille andmekogu on määratud eraldi määrusega. Kasutatakse nii planeerimistöööriistana kui ka tulemuste esitamiseks.
- Aastaaruanded (sh tulemuslikkus ja mõju) esitatakse märtsi lõpus, kohe pärast eelarveaasta lõppu.
- Eelarve täitmine esitatakse augustis koos tulemusinfoga.

Analüüsi raames märgatavaid kitsaskohtasid ei tuvastatud. Intervjuus Soome Rahandusministeeriumiga ilmnes aga, et kuivõrd andmeid kogutakse riigi palju, ei olda täna piisavalt suutlikud kõikide andmete potentsiaali kasutama tööjõu puuduse tõttu. Antud näite puhul on oluline ka Eesti aruandluse muutmisel/täiendamisel pidada silmas lõppeesmärki, ehk milliseid andmeid ja mille jaoks on vaja. Seda tehes saab vältida tarbetut andmekorjet ja -esitust.

Rootsi

Rootsi näitel on üheks olulisemaks eeliseks kulu- ning tuluveldkonnapõhine kuine aruandlus. Rootsis on kokku 27 kuluvaldkonda, mille kohta esitatakse ülevaateid nii kuu- kui ka aastapõhiselt. Aastaaruanne suudetakse kuluvaldkondade lõikes saada valmis 15. märtsiks. Samas ei käsitleta aastaaruandes tulemusvaldkondi. Rootsi esindajaga intervjuus ilmnes, et tulemusinfo puudumine ei takista edasisi uue eelarve planeerimise tegevusi.

Sarnaselt Soomega on ka Rootsi näitel üheks heaks praktikaks keskse infosüsteemi olemasolu, mis võimaldab asutuste lõikes infot kiiresti aruandesse koondada.

Ühe kitsaskohana saab esile tuua tulemusinfo on killustatuse erinevate asutuste vahel. Operatiivtasandile seatud tulemusaruandluse standardid ei ole selgelt seostatavad kõrgemal tasemel olevate strateegiliste eesmärkidega.

Taani

Taani oluliseks eeliseks on kvartaalne aruandlus, mille raames ministeeriumid esitavad ka tegevusaruande. Aastaaruanne suudetakse samuti järgneva aasta esimeste kuude jooksul koondada.

Kitsaskohana saab välja tuua pika tähtajaga aastaaruande auditeerimise, milleks on 12 kuud pärast eelarve lõppu. Samuti on Taanis tulemusteabe esitamine asutustele vabatahtlik - tulemusteave esitatakse koos eelarvedokumentide või muude valitsuse dokumentidega taustateabena.

Belgia

Belgia aruandlus erineb oluliselt teistest võrdlusriikidest. Belgia Järelevalvekomisjon esitab kolm korda aastas aruande eelmise aasta eelarve täitmise, uue aasta eelarve koostamise ning mitme aasta eelarve prognoosimise kohta. Lisaks on Belgias on kasutusel mitmed erinevad veebipõhised lahendused, mis on suunatud ennekõike Belgia avalikus sektoris riigieelarve planeerimise ja aruandlusega seotud ametnikele.

4. Lahendusettepanekud

Käesolevas peatükis esitatakse soovitused ja ettepanekud analüüsi lähteülesandes kirjeldatud väljakutsete lahendamiseks. Lahendusettepanekud on esitatud väljakutsete lõikes ning nende raames vastatakse ka eelpool püstitatud uurimisküsimustele.

Väljakutse 1

Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve planeerimis- ja aruandlustsükkel ei võimalda riigiasutustel ja Vabariigi Valitsusel RES/RE planeerimisprotsessis kasutada tegevuspõhise riigieelarve täitmise ja mõõdikute sihttasemete saavutamise andmeid.

Lahendusettepanekud ja soovitus

Selleks, et riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve aruandlustsükkel paremini toetaks planeerimistsükli vajalike andmetega, soovitame kaaluda järgmisi lahendusi:

- **Eelarve planeerimise tsükli etappide eraldiseisev käsitlemine**, sest infovajadus on erinev. Soovitav on mõtestada läbi tegelik vajaminev info ja selle detailsus.

Lähtudes iga planeerimisetapi sisust on alljärgnevalt esitatud üks võimalik lähenemine seireandmete detailsuse osas (Tabel 10). Konkreetsed seiretoteod peaksid valmima planeerimistsükli vastavale tegevusele eelnevalt.

Tabel 10. Võimalik seireandmete detailsus erinevates planeerimise etappides

Aeg	Planeerimise etapp	Seireandmete detailsus
22. veebruar	Kevadise majandusprognoosi sisend	Eelmise aasta eelarve täitmine finantsarvestusest.
15. mai	Eelmisest aastast ülekantavate riigieelarve vahendite mahtude täpsustamine	Eelmise aasta eelarve täitmine kuluarvestusest.
1. juuni	Ministeeriumid esitavad eelarvestrateegia projekti	Eelmise aasta eelarve täitmine kuluarvestusest. Detailne eelmise aasta tulemusinfo.
15. juuli	Keskvalitsuse juriidiline isiku finantsplaan	Eelmise aasta majandusaastaruanne. Kahe esimese kvartali finantsaruandlus.
1. august	Ministeeriumid esitavad aastate vahel eelarve ümber tõstmise vajadused	Eelmise aasta eelarve täitmine kuluarvestusest. Detailne eelmise aasta tulemusinfo (aitab põhjendada). Poolaasta eelarve täitmine finantsarvestusest (soovitavalt kuluarvestusest).
1. august	Suvised majandusprognoosi sisendi	Kahe esimese kvartali eelarve täitmine finantsarvestusest.
August	Toimuvad ametnike tasandi kohtumised järgmise aasta eelarve planeerimiseks	Eelmise aasta eelarve täitmine kuluarvestusest. Detailne eelmise aasta tulemusinfo. Poolaasta eelarve täitmine finantsarvestusest (soovitavalt kuluarvestusest). Poolaasta programmi tegevuste tasemel teenuste väljundite kohta ülevaate.
September	Eelarve arutelud Vabariigi Valitsuses	Eelmise aasta eelarve täitmine kuluarvestusest. Detailne eelmise aasta tulemusinfo.

		Poolaasta eelarve täitmine finantsarvestusest (soovitavalt kuluarvestusest). Kokkuvõttev sisend ametnike tasemel kohtumistest.
Oktoober – detsember	Riigieelarve eelnõu Riigikogu menetlus	Eelmise aasta eelarve täitmine kuluarvestusest. Detailne eelmise aasta tulemusinfo. Poolaasta eelarve täitmine finantsarvestusest (soovitavalt kuluarvestusest). Kokkuvõttev sisend ametnike tasemel kohtumistest.
Detsember	Rahandusministeerium esitab Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks RE täiendava liigenduse kinnisasjades	Kolme kvartali eelarve täitmine finantsarvestusest (soovitavalt kuluarvestusest). Kolme kvartali programmi tegevuste tasemel teenuste väljundite kohta ülevaade.
Jaanuar	Minister liigendab riigieelarves märgitud ministeeriumi valitsemisala vahendid	Valitsemisala asutuste eelmise aasta viimane eelarve täitmise seis finantsarvestusest (soovitavalt kuluarvestusest).

- **Sügavama seireanalüüsi vajadusel kasutada teisi instrumente**, nt tõhustamiskava ja hindamised.
- **Seireinfo vajaduse tekkimise soodustamine asutuste tasandil igapäevase operatiiv- ja finantsjuhtimise toetamiseks:**
 - o Asutuse tasandil motivatsiooni tõstmiseks võib kaaluda mitmesuguste koolituste ning võrgustike kohtumiste korraldamist nii juhtidele kui strateegilise ja finantsjuhtimisega tegelevatele töötajatele. Siin saab hea näitena välja tuua Taani Majandusagentuuri kodulehe, kus on rikkalikult nii juhiseid kui koolitusvideosid, kuidas paremini erinevaid osapooli kaasata. Samuti saab hea näitena välja tuua Soomes toimiva haldusala tulemusjuhtimise kultuuri, mida toetab tihe suhtlus asutuse ning ministeeriumi vahel. Ministeerium ning asutus sõlmivad tulemuskokkuleppe, mille vastu ühiselt huvi tuntakse, monitooritakse ning vajadusel muudetakse.
 - o Teine võimalus on seda teha kirjutades vastutus seireinfot tekitada ja kasutada täpsemalt regulatsioonidesse. Näiteks on eelarve täitmisega seotud regulatsioon riigieelarve seaduses väga õhuke. Siin saab häid näiteid tuua nii Soome kui Taani rahvusvahelisest kogemusest. Soome riigieelarve määruuse kohaselt peavad valitsusasutused korraldama tegevustulemuste seire ning tagama vajalikud andmed aastaaruande koostamiseks.
- **Võimekas tsentraalne töövahend standardiseeritud kujul** nii finants- kui tulemusinfo esitamiseks, planeerimiseks ja analüüsimiseks. Kõik uuritavad riigid on viimasel ajal otsinud uusi tehnoloogilisi võimalusi riigi rahaasjade paremaks korraldamiseks. Läbivaks suunaks oli arendada nn tsentraalselt standardiseeritud lahendusi, mida kasutatakse detsentraliseeritult asutuse tasemel. Rahvusvahelises praktikas kirjeldatud lahenduste osas kaaluda võimalust lahendusi lähemalt edasi uurida, leppida kokku nt demo esitlused, külastusviisid põhjalikuma ülevaate saamiseks.
- **Aastaaruande tähtaja varasemaks toomine**, et anda soovitud ajal sisendit eelarve planeerimisse. Eelduslikult võiks see olla sarnaselt uuritud riikidele järgmise aasta 15. märts-31. märts.

Väljakutse 2

Üheks oluliseks takistuseks tegevuspõhise riigieelarve täitmise andmete kasutamisel on nende sõltuvus raamatupidamislikest andmetest ja raamatupidamise koostamisega seotud kuupäevadest.

Lahendusettepanekud ja soovitused

Teiste riikide kogemus näitab, et nii jooksva aasta eelarve täitmise aruandeid kuude lõikes ja eelmise aasta eelarve täitmise aruannet saab esitada vähemalt järgmise kahe kuu jooksul. Väljakutses nimetatud takistuse kõrvaldamiseks soovitame:

- **Vaadata üle tähtajad**, mis võimaldavad teha eelmise aasta eelarvetes muudatusi. Muudatused eelarves lükkavad edasi ka raamatupidamises aasta sulgemist.
- Kehtiv regulatsioon ei anna vastust, kas ja kui kaua võib eelmise aasta eelarvet (liigendust) peale eelarveaasta lõppu muuta. **Enne regulatsioonide muutmist** tuleb analüüsida tähtaegasid ja omavahelisi sõltuvusi finantsjuhtimises **tervikuna**, sest see puudutab ka nt ülekantavaid kulusid.
- Juba eelmise väljakutse lahenduses nimetatud **võimekas tsentraalne töövahend** kindlasti toetab efektiivsemat planeerimist, eelarve kasutamist ja aruandlust.

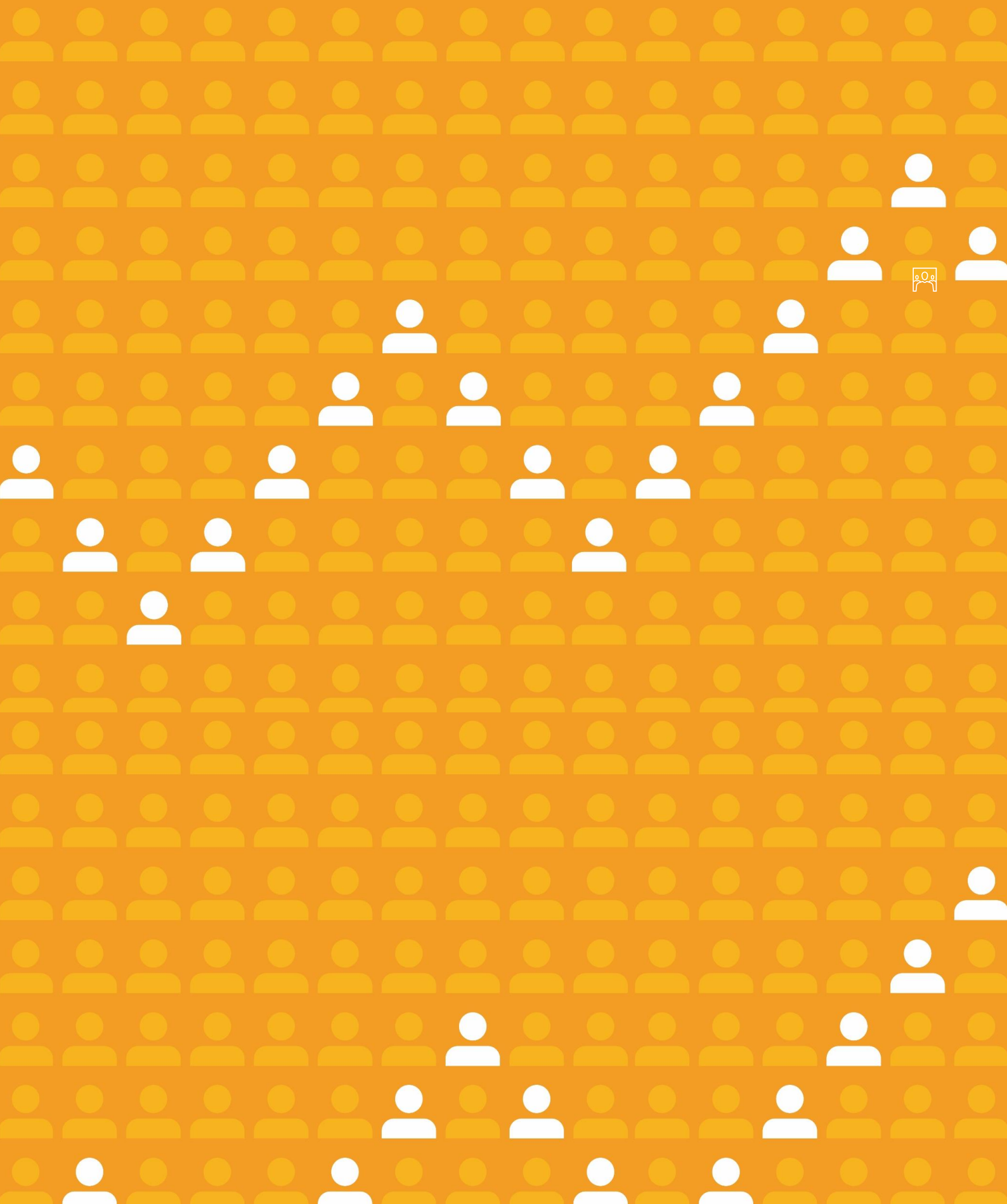
Väljakutse 3

Tegevuspõhise riigieelarve täitmise andmete puudumise tõttu ei koostata ka Vabariigi Valitsusele riigieelarve täitmise ülevaateid (riigieelarve seadus § 75).

Lahendusettepanekud ja soovitused

Lisaks eelmistes väljakutsetes esitatud lahendusettepanekutele soovitame Vabariigi Valitsusele riigieelarve täitmise ülevaadete koostamiseks lisada veel järgmist:

- Oluline on esmalt **kaardistada kasutajate vajadused** eelarve täitmise ülevaadete osas. Analüüsitud riikidel oli väga erinevaid lahendusi eelarve täitmise ülevaadete tegemise ja avaldamise osas. Konkreetselt ühe riigi näitel soovivat lahendust on praeguse info põhjal keeruline välja pakkuda. Kuise eelarve täitmise aruandluse osas olulisi erinevusi teiste võrdlusriikidega ei olnud.
- Samuti vajab täpsustamist **tulemusinfo esitamise detailsus ning regulaarsus**:
 - o Kui programmis seatakse mõõdikute sihttasemed aasta kohta, siis on soovituslik programmi mõõdikuid seirata kord aastas.
 - o Operatiivsel teenuste juhtimistasandil võib olla asjakohane mõõdikute regulaarsem monitoorimine ning nende põhjal juhtimisotsuste tegemine. Seda aga ei ole vaja agregeerida Vabariigi Valitsuse tasemele.
- Minimaalselt võib jätkata kehtiva regulatsiooniga anda **Vabariigi Valitsusele ülevaade riigieelarve täitmisest kahel korral aastas**. Selleks, et see oleks paremini joondatud eelarve planeerimise tsükliga on soovituslik poolaasta täitmise kohta esitada ülevaade enne järgmise aasta eelarve arutelu (alates 15. augustist) ning eelarveaasta täitmise kohta esimesel võimalusel (alates 15. märtsist).



© 2023 AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Kõik autoriõigused kaitstud. "PwC" viitab Eesti seaduste alusel asutatud ja tegutsevale äriühingule AS PricewaterhouseCoopers Advisors või kontekstist lähtuvalt teistele PricewaterhouseCoopers International Limited rahvusvahelise võrgustiku liikmetele, kellest igaüks on eraldiseisev ja sõltumatu juriidiline isik.

AS PricewaterhouseCoopers Advisors, Tatari 1, 10116 Tallinn, ee_info@pwc.com

