

Eelarve kui avaliku sektori avatuse tagatis ehk kellele on vaja eelarvet?

Paul Tammert (RiTo 3), Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud, Keila Linnavalitsuse finantsnõunik

Eelarve on fenomen, mis fikseerib kiretult tuliste poliitiliste debattide tulemi ja määrab järgmise (eelarve)aasta jooksul toimuva. Parafraseerides tuntud kõnekäändu, võib öelda, et kui sind ei ole eelarves, siis ei ole sind olemas. Käesoleva artikliga soovin juhtida seadusloojate tähelepanu võimalustele, mis peituvad Eesti praeguses eelarvesüsteemis, kuid ka ohtudele, mida mõned arengud võivad kaasa tuua. Ning muidugi seda, kuidas muuta eelarvealane info haaratavaks poliitikutele ja haldusjuhtidele või neile, kes pole rahandustöötajad.

Sissejuhatuseks

Avaliku sektori raha on olnud probleemiks läbi aegade: ühelt poolt tekitab konflikte selle kogumine (maksustamine) ja teiselt poolt kasutamine. Keskajal peeti maksude kogumist ja avaliku raha juhtimist kaunite kunstide valdkonda kuuluvaks tegevuseks, mille tõttu selle praktiline teostus sõltus maksukoguja suvast. Alles XVIII sajandil kujunes Adam Smithi (1723–1790) tööde mõjul maksustamisest majandusteaduse haru. Avaliku sektori raha juhtimisega pole nii hästi läinud, sest sellest teemast on arenenud mitu teadusharu, mille omavaheline seostatus ja vastastikuse mõistmise võime on õrnalt öeldes viletsavõitu. Nii on ühel pool makroökonoomika ja haldusjuhtimine – mõlemad väga sõnaohtrad ja kõiketeadvad teadusharud, ning teisel pool majandusarvestus ja finantsjuhtimine – mõlemad sukeldunud matemaatilisse loogikasse ja sõnaahtrad. Kui esimesed tegelevad hiilgavate plaanide koostamisega, siis teiste ülesandeks jääb kokku arvestada kaotused ja kuidagimoodi "otsad jälle kokku siduda".

Probleemidest ei ole pääsu ka tänapäeval. Ikka veel kohtab valitsejate keskel üldlevinud arusaama, et "riigi raha on minu raha". Paljudes Aafrika riikides on kujunenud omalaadne tööjaotus: kristlased tegelevad riigi valitsemisega, moslemid kaubanduse ja loodususulised põllumajandusega ning üldlevinud on arusaam, et riigi valitsemine tähendab hõimule materiaalse heaolu loomist. Sellest ka sagedased riigipöörded, sest eks iga hõim ihalda ligipääsu riigipirukale. Ka tänases Euroopas on õige palju poliitikuid ja ametnikke, kellele nimetatud arusaam on enesestmõistetav (SIGMA 2000; Phongpaichit 1994). See pole Eestistki mööda läinud: skandaalid on saatnud Koond- ja Keskerakonna valitsusi ning Kolmikliidu kütusepoliitika ja raudtee erastamine läksid ilmselt samasse väravasse.

Kogemusest lähtudes võin siiski öelda, et nüüdisaegset infotehnoloogiat oskuslikult ära kasutades on võimalik luua eelarvesüsteem, milles raha omakasupüüdlik kõrvaldamine joonistub kohe välja. Praktikas on korruptsioonivastases võitluses suur probleem avalikkuse eelarvealane kirjaoskus ja tahe korruptsioonile vastu seista.

Sisuliselt on eelarve vahend, mille abil mõeldakse kollegiaalselt läbi, mida järgmise perioodi – tavaliselt on selleks aasta – jooksul korda tahetakse saata ja hinnatakse, milleks raha tegelikult jätkub. Poliitiku ja seadusandja jaoks on olulisim teadvustada, et eelarve on

vahend, mille abil juhitakse riigis kulgevaid protsesse ja mille abil saab hinnata saavutatut ning selle vastavust planeeritule.

Eelarvestuse meetodid

Tuleviku ennustamine on alati olnud tasuv, kuid suure riskiga seotud töö. Riski vähendamiseks on leiutatud järjest uuemaid ja täiuslikumaid tuleviku ennustamise viise. Kuna eelarve koostamine on samuti omalaadne tuleviku ennustamise viis, tõsi, optimistid nimetavad seda planeerimiseks, siis ka siin on leiutatud järjest uuemaid ja paremaid meetodeid. Kommenteerin mõnd olulisemat neist.

Kõige lihtsam ja ajalooliselt vanim eelarve koostamise meetod on nn *aegrea meetod (line item budget, LIB)*, kasutatakse ka mõistet *jätkueelarve*. Aegrea meetod on matemaatiline meetod, mis põhineb ajalool ning Eestis väga põhjalikul tulude ja kulude lahtikirjutamisel. Aegrida tähendab, et meil on olemas iga eelarve osa, peatüki ja artikli varasemate perioodide (vähemalt 2 aastat) vastavad suurused (vt tabel 1).¹ Kui eelarve koostajal on isiklikud kogemused ja ta teab, mida vastava summaga suudeti varasematel aastatel korda saata, siis püsivalt tegutsevate organisatsioonide ja asutuste (Riigikogu, volikogu, valitsusasutus, inspektsioon, lastead, kool, raamatukogu jms) puhul on aegrea meetod kõige täpsem ja kindlam eelarvestuse meetod. Aegrea meetodi puudus on, et kulud kipuvad kasvama aasta-aastalt ning puudub alus nende otstarbekuse ja tõhususe hindamiseks. Tõsi, kulusid võib võrrelda teiste analoogsete asutuste kuludega ja teha selle alusel järeldusi, kuid see eeldab vastava teabepanga hoidmist. Võib ka välja arvutada optimaalse kulu normatiivi ning võrrelda seda seejärel tegelikuga, kuid sel juhul tuleks kasutusele võtta veel suur hulk korrigeerivaid tegureid, sest keskkond ja asukoht võivad kulu tegelikku suurust ja struktuuri konkreetses olukorras oluliselt moonutada (võrdle nt kahte lasteaeda: üks on keskküttega paneelmajas, kesklinnas ja 300 lapsega, teine ahjuküttega puust hoones, maal, metsa veerel ja 30 lapsega).

Moesõnaks avalikus sektoris on kujunemas *tulemuseelarve (program/performance budget, PPB)*. Tulemusjuhtimise meetod on verbaalne meetod, mis sobib humanitaaridele ja on orienteeritud tuleviku, s.t tulemi kirjeldamisele. Olukorras, kus puudub organisatsiooni eelarvet (aegridades) kirjeldav süsteem ning aruandlus põhineb täielikult raamatupidamisdokumentidel, võib raha andjal tõepoolest tekkida soov lihtsamal viisil teada saada, mida ta saab eraldatud raha eest. Loogiline lahendus on tulemuse fikseerimine selle sõnalise kirjelduse kaudu. Tulemuskeskse eelarve raskeim probleem on tulemuse sõnastamine ja selle hindamine. Kuidas formuleerida valitsuse, inspektsiooni, lasteaia või kooli töö tulemit? Nt toidukontrolli puhul saaks hästi mõõta toidumürgistuste arvu, aga kui need puuduvad, siis võib seda hinnata kui suurepärase töö tulemuslikkuse näitajat või kui puudulikku tööd, sest pole avastatud ühtki mürgistuse juhtumit.

Veelgi keerukamaks läheb asi, kui viime tulemusjuhtimise iga töökoha tasandile. See tähendaks iga töökoha normimist – fikseeritakse tööülesanded, nende täitmiseks kuluv aeg, nõutav kvalifikatsioon, alluvussuhted ja vastutus. Ühelt poolt oleks sellise töö teostamine riigi seisukohalt tänuväärne, sest tooks välja tegelikud töökoormused ja muudaks ilmselt praegust ametite struktuuri tundmatuseni. Kuid see töö maksab väga palju, lisaks on mul

kahtlus poliitilise tahte olemasolus ja suutlikkuses. Tulemusjuhtimise filosoofia eeldab ilmselt veel mingi uue, täiendava eesmärgi saavutamist. Kui oletus on õige, siis tekib küsimus, kas saab ühe töökoha ülesannetes lõputult edasi liikuda?

Tulemusjuhtimise vältimatuks komponendiks on *järelevalvesüsteem* (sisekontroll), mis mõõdab teenuse kvaliteeti ja tarbijate, aga ka töötajate rahulolu ning tunnustab püstitatud eesmärgi saavutamist. Vähemalt mõni aasta tagasi ei suutnud (ja võib-olla ka ei tahtnud) enamik avaliku sektori ametnikke oma töökohustusigi formuleerida, mida siis veel rääkida selle täitmise tulemuse sõnastamisest. Ameerika Ühendriikides, kus meetod esimesena kasutusele võeti, kaotas see populaarsuse just põhjusel, et ülesandeid ja eesmärke ei suudetud sõnastada piisavalt selgelt (Coe 1990, 65; Masood 1999, 12). See meetod on esimesest ka oluliselt kallim töömahukusest ja konkurentsi ideoloogiast tingituna, mida tõestas eespool nimetatud Ameerika eksperiment. Kui seda meetodit juurutada euroopalikus vormis – kulused lahti kirjutamata, tähendaks see ka eelarve praeguse läbipaistvuse ja informatiivsuse kadumist, mis oleks muidugi rõõmusõnum ebaausatele ametnikele ja poliitikutele.

Efektiivsust esmatähtsaks pidavas organisatsioonis võib kasutusele võtta nn nullbaasi eelarve (*zero-based budgeting*, ZBB). Selle meetodi puhul koostatakse eelarve n-ö algusest peale, varem toimunud ei arvestata. Selleks selgitatakse välja, mida on vaja järgmisel eelarveaastal korda saata, kui palju on selleks vaja töötajaid, raha ja mis see maksab (Coe 1990, 129). Meetod võimaldab analüüsida erinevaid lahendeid ning neid omavahel võrrelda, et leida ratsionaalseim viis teenuse osutamiseks. Meetodi puudus on töömahukus ja seetõttu ka kulukus – kõik tööülesanded ja sellega seotud kulutused tuleb iga kord uuesti mõõta ja hinnata. Tulemuseelarvest erinevalt on selle meetodi rõhk alternatiivide arvestamisel ja omavahelisel võrdlemisel eesmärgiga leida odavam või efektiivsem teenuse osutamise viis.

Eesti tänastesse oludesse sobiks autori arvates kombineeritud variant. Jätkuvalt tegutsevate asutuste ja organisatsioonide, mille vajalikkus ei ole kahtluse all, eelarve koostamisel on kindlaim aegrea meetod. See välistab vead ning tagab kõigile, s.o nii poliitikutele, töötajatele kui ka maksumaksjatele info selguse ja järjepidevuse. Iga 4 või 5 aasta tagant võiks nende asutuste eelarve üle kontrollida, kasutades nullbaasi meetodit, et hinnata asutuse kulude põhjendatust ja optimaalsust. Alustavate asutuste või organisatsioonide, samuti tegevusalade puhul saab valida nullbaasi või tulemuseelarve vahel. Kui on olulisem analüüsida kulude struktuuri ning nende põhjendatust, tuleks valida nullbaasi meetod, kui aga on tähtsam tulemuse saavutamine, sobib tulemuseelarve süsteem. Investeerimisel tuleks lähtuda äriplaani printsiibist, nullbaasi meetodi alusel arvutada kulud ja hinnata otseseid ning kaudseid tulusid. Ürituse korraldamisel aga sobib kõige paremini tulemuseelarve.

Tabel 1 Aegreas esitatud eelarve

Osa	Ptk	Art	Artikli nimetus	1997	1998	1999	2000	2001
273	13-01	35	Sõidukite ülalpidamise kulud	222 500	218 500	248 768	429 000	508 000
		351	Kütus, määrdeained	100 000	100 000	75 951	100 000	100 000
		353	Jooksev remont, tehnohooldus	34 000	34 000	96 207	50 000	50 000
		354	Sõidukate ja garaaži abiseadmed	1 000	0	0	0	0
		355	Hooldusvahendid	9 000	4 000	3 693	3 000	3 000
		356	Sõidukate kindlustusmaksed	51 500	37 000	32 903	30 000	40 000
		357	Sõidukate ja garaaži üür	3 000	8 000	0	193 000	260 000
		358	Isikliku sõiduauto kasutamise kulud	18 000	25 500	23 126	25 000	30 000
		359	Muud	6 000	10 000	16 889	28 000	25 000

Eelarve täpsuse probleem

Et eelarve oleks hallatav, võrreldav ja analüüsiv, tuleb see üles ehitada seotud standardsetest moodulitest hierarhilises struktuuris, umbes nagu puu, mis haruneb paljudeks lehtedega lõppevaiks oksteks, mis kõik saavad toitu ühest tüvest. Analogiaat kasutades on selle haruneva puu esimene tasand – osad:

- riigieelarves põhiseaduslikud institutsioonid (Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler, Riigikohus, Riigikantselei ja maavalitsused) ja ministriumid;
- kohalike omavalitsuste eelarvetes aga tegevusalad: valitsemine, haridus, kultuur, majandus jms.

Eelarve teise tasandi – peatüki – moodustavad oma eelarvega asutused, organisatsioonid, püsivad tegevused (liikmemaksud, aga samuti nn muud kulud) ja ühekordsed projektid. Peatükid võivad omakorda jaguneda alapeatükkideks: põhikoolid ja gümnaasiumid (kokku) ja seejärel iga kool eraldi alapeatükina.²

Tulude kirjeldamiseks kasutatakse standardmoodulit umbes 250 reaga. Iga peatüki kulude kirjeldamiseks kasutatakse samuti standardmoodulit umbes 230 reaga ning need esitatakse kahe- ja kolmekohalistes artiklites. Kahekohalisi artikleid on 65 ja neist osa jaguneb veel kolmekohalisteks artikliteks.

Õigusliku aluse niisugusele standardimisele loob "Riigieelarve seaduse" ning "Valla ja linna eelarveseaduse" alusel rahandusministri otsusega kehtestatud määrus nr 2 / 12.01.1998 "Riigi eelarve klassifikaatorite kohta".³ Klassifikaatori kohustuslikkuse nõude ulatus teistele avalik-õiguslikele isikutele, nagu riiklikud ülikoolid, rahvusraamatukogu, rahvusoper jms on ebaselge.

Sellise põhjalikkusega kirjeldatud eelarve tundub Euroopa õigusruumis olevat ebatavaline. Nt 10 000 elanikuga linna kogu eelarve väljatrükkimisele kuluks sõltuvalt formaadist 150–300 lehekülge. Niisuguse põhjalikkusega eelarvet ei sobi anda kinnitamiseks seadusandlikule organile, sest suundaandva poliitilise otsuse langetamiseks on seal liiga palju infot. Optimaalseks tööjaotuse ja vajalike juhtimistasandite loomiseks tuleb eelarvealast teavet doseerida: valida, millise põhjalikkusega infot mingile otsustustasandile esitada. Riigikogu või volikogu tasandil on optimaalne kinnitada eelarve tõepoolest peatüki või alapeatüki

(asutuse) tasandil – s.t antud asutuse kulud kokku. Kui seadusandliku ja valitsustasandi vahel puudub usaldus, võib astuda ühe sammu edasi ning kinnitada eelarve järgmises jaotuses: peatükk kokku, sh töjõukulud ja investeringud. Kaugemale ei ole seadusandlikul organil mõtet minna, sest kui kinnitada peatüki eelarve kahekohalistes artiklites, tähendab see, et asutuse iga väiksemgi raha ümberpaigutus (nt planeeritud komandering jäi ära, kuid auto kütusekulud on kasvanud ja nõuavad täiendavaid vahendeid) tuleb eelnevalt kinnitada seadusandlikus organis. See võib halvata asutuse töö operatiivsuse ja uputada seadusandliku organi eelnõudega, mille sisusse ei suudeta iialgi tungida.

Siiski peab ja saab anda seadusandlikule organile täiendavat infot seletuskirja vormis, milles põhjalikum tulude ja kulude aruanne esitatakse aegridade analüüsis (see annab võrdlusmomenti), mida võivad täiendada aruanded kulude sisemisest jagunemisest aastate lõikes, muutustest eelmise perioodi suhtes, kuludest ühe töötaja kohta (palgakulud), ühe teenindatava (lasteaia- või koolilapse kohta) või ühe elaniku kohta. Samuti kergendab materjali mõistmist graafilise vormi kasutamine.⁴

Eelarve avalikustamise küsimus

Jätakuvalt aktuaalne on küsimus, millises ulatuses anda eelarvet kajastavat infot avalikkusele üldiseks tarbimiseks. Kuniks eelarve tutvustamiseks maksumaksjale kasutati ajalehti või kohaliku raamatukogu seinalehte, oli teabe maht piiratud füüsiliselt, nii et peatüki tasandist enamasti kaugemale ei saanudki minna. Moodsa infotehnoloogia kasutuselevõtt kaotab need piirangud ja teoreetiliselt võiks eelarve olla internetilehtedel esitatud kogu ulatuses. Arvestades maksumaksjate vastuvõtuvõimet ja kompetentsust, oleks siiski parem esitada eelarve üldistatud vormis, peatükkide lõikes ning lisada hea analüüs aegreas jaotusega: töjõukulud, majanduskulud, soetused, ülekanded ja investeringud. Aegrida annab võrdlusvõimaluse, mille alusel maksumaksja oskab hinnata protsessi kulgu ning saab n-ö mõõtkava. Kui aga tõesti mõni maksumaksja soovib tutvuda eelarvega veelgi põhjalikumalt, võib ta pöörduda otse valitsuse poole valitud rahvaesindaja või ajakirjanduse kaudu või lausa ise ja taotleda vastava asutuse eelarve lahtikirjutamist kogu ulatuses.

Kuid eelarve avalikustamisel tuleb õige kiiresti vastu veel teinegi piir – see on eelarvealane kirjaoskus. Enamik kodanikest ei saa numbriterägastikust midagi aru ja selle tõttu nad kas ei tunnegi asja vastu huvi või väidavad, et eelarve ei ole läbipaistev. Selle parandamiseks tuleks eelarvealast kirjaoskust oluliselt laiendada. Esimene samm sellel teel võiks olla vastava õppeaine arvamine kõigi kõrgharidust taotlevate isikute õppekavasse (millele võiks lisanduda veel maksumaksja õiguste ja kohustuste tutvustamine – seega oleks tegemist n-ö kodanikuõpetusega).

Avaliku sektori aruandlus ja protsesside modelleerimine

Info vastuvõtmise suutlikkuse probleem ei puuduta ainult lihtkodanikke. Nt esitavad kõik kohalikud omavalitsused rahandusministeeriumile iga kuu järel aruande eelarve täitmisest. Aruanne koosneb umbkaudu 600 reast ja kui see korrutada 244 kohaliku omavalitsusüksusega, siis tähendab see, et ühe kuu aruanne koosneb 150 000 reast ning aastas koguneb 1,75 miljonit rida. Niisugust infohulka ei suuda haarata ka parim ametnik.

Sellises mahus eelarvet kajastav info muutuks haaratavaks, kui see viia üle visuaalsesse vormi. Niisuguse lahenduse otsimiseks algatas siseministerium projekti, milles ka autoril oli au osaleda. Katseprojekt viidi läbi Saare maakonda puudutava andmebaasiga, tulemusega saab tutvuda AS E.O.Map veebilehel.⁵

Projekti tulemis ongi eelarve aruannete matemaatiline vorm teisendatud digitaalseks kaardiks. Sellises vormis esitatuna saab materjali analüüsida eelarvetulude või kulude summas, konkreetse osa lõikes või soovi korral koguni üksikute tuluallikate või kuluartiklite osas: vastavalt numbrilisele suurusele esitatakse valla territoorium tumedamalt või heledamalt toonituna, millele saab lisada konkreetset suurust väljendava numbri. Kuna Eesti kohalikud omavalitsused on väga ebavõrdsed, osutus tunduvalt informatiivsemaks sama teabe esitamine arvestuses ühe elaniku või ühe pindalaühiku kohta (viimane on informatiivne esmajoones majanduskulude osas). Mõnel puhul on otstarbekas kombineerida värvitud pinda tulpdigrammidega.

Niisugune kaart sobib virtuaalse Eesti projekti ja on suurepärase vahend juhtidele, kelle tööülesanne eeldab Eestis toimuva haaramist. Pilte ridamisi esitades, liites järjestikku tulusid või kulusid või kasutades ajaskaalat, tekib tunnetus protsessi dünaamikast ja haaramatu muutub haaratavaks. Kombineerides sellist digitaalset eelarvekaarti teiste kaartidega, kus on esitatud teed, avalikke teenuseid osutavad asutused, elanikkonna paiknemine jms, tekib erakordselt huvitav pilt, mis on suurepärase vahend haldusreformi korraldajatele või muidu huvilistele.

Selle osa alguses nimetatud andmemassiiv on samuti suurepärase materjal protsesside modelleerimiseks. Organiseerides materjali, saab selle alusel analüüsida avalikus sektoris toimuva dünaamikat ja ennustada arenguid. Kui niisugust väljaarendatud mudelit mõnda aega kontrollida juhtunu põhjal, muutub selle täpsus piisavaks, et reageerida ohtlikele kõrvalekalletele ennetavalt. Ilmselt oleks säärase mudelit eriti vaja Riigikogule, et hinnata uute seaduseelnõude rakendamise hinda.

Eelarvestuse seos raamatupidamisega

Eelarve ja raamatupidamine on tihedas seoses. Eelarvega esitatakse nägemus eelarveaasta tulude mahust ja struktuurist ning eelarvekulude jagunemisest erinevate tegevusalade, nende asutuste ja organisatsioonide ning kuluartiklite vahel. Kui planeeritud tulevik muutub minevikuks oleviku kaudu, siis raamatupidamine fikseerib tehingud algdokumentide alusel. Raamatupidamine peab arvestust varade liikumisest, tuludest ja võlgadest, õigustest ja kohustustest.

Kuid eelarvega seotud tegevus ei lõpe eelarve vastuvõtmisega. Eelarve kinnitamine on eelarve olulisem pool, kuid mitte vähem oluline pole eelarve täitmise operatiivne jälgimine ning vajadusel muutuste sisseviimine. Siin tekivad olulised lahkevused erinevate eelarvestuse meetodite kasutamisel. Autori arusaamas kontsentreerutakse tulemusjuhtimisel teenuse mahu ja kvaliteedi hoidmisele või hinnatakse püstitatud eesmärgi poole liikumist. Protsessi koostisosadeks on rohked komisjonid ja pikad verbaalsed arutelud. Finantsjuhina aga ei ole mulle selge, kuidas selle meetodi puhul teostada vahendite operatiivset juhtimist.

Kui eelarve aruandluse osa põhineb täielikult raamatupidamisel, siis tähendab see, et jooksvast hetkest ülevaate saamine ei ole võimalik. Raamatupidamise aruanne kajastab tavaliselt 1,5–2 kuu tagust olukorda. Selline info liikumise kiirus aga võib osutada tänapäeva mobiilses ja heitlikus maailmas ohtlikuks isegi avalikule sektorile. Seda kinnitavad ka mitmed näited reformidest maailma eri nurkades (Masood 1999, 15, 34).

Samas tahaks kiita rahandusministeeriumi just senise süsteemi eest, sest kasutatav eelarve klassifikaator tagab suurepärase materjali iga üksuse kulude dünaamikast. Tõsi, mõningaid raskusi valmistab raamatupidamise kontode nimetuste ja sisu pidev muutmine, kuid äsja väljastatud raamatupidamise kontode ja eelarveartiklite seose tabel annab suurepärase aluse arenguks. Integreerides Eestis kasutatavad raamatupidamise ja eelarvestuse süsteemid omavahel, looks see täiesti uuelaadse keskkonna, mis on võimeline mitte ainult pakkuma infot hetkeseisust igal ajahetkel, vaid ka looma piiramatult infot möödunud ning modelleerima tulevasi protsesse, nõudmata seejuures programmiga töötavalt inimeselt eriteadmisi. Niisuguse süsteemi puhul on võimalik saada erakordselt täpset infot ükskõik millisel ajahetkel:

- kulude jagunemisest tegevusvaldkondade või asutuste vahel, samuti asutuse sees;
- tööjõu-, majandus-, ülekande või investeeringukuludest kogu avalik-õigusliku isiku või ükskõik millise tema tegevusvaldkonna või asutuse lõikes – põhimõtteliselt saab ükskõik millise kolmekohalise artikli täpsusega määrata kulu asutuse, valdkonna või avalik-õigusliku asutuse sees;
- mõningase info lisamisel saaks ka teavet kulust ühe ametniku või teenindatava (lasteaia- või koolilapse jms) kohta või
- kulust asutuse käsutuses oleva pinna m² või hoone m³ kohta või hooldatava territooriumi või rajatise kohta;
- hinnata kulude jagunemist eelarveaasta sees kuude lõikes, mis omakorda oleks aluseks n-ö raha reaalajas juhtimise süsteemile;
- muuta eelarvejuhtimine läbipaistvamaks ning pakkuda kõigile elanikele võimalust tutvuda tulude laekumisega ning kulutuste struktuuri ja suurusega Internetis – kokku tuleks vaid leppida, millise põhjalikkusega peaks eelarve olema võrgus esitatud – see käiks märksõnade alla "demokraatia edendamine" ja "e-valitsus".

Niisuguse selge ja kergesti hallatava süsteemi loomist on seni raskendanud eespool mainitud kontode sisu muutmine eelarveaasta jooksul ning vastavustabeli puudumine. Tulevikus võiks kokku leppida, et raamatupidamise kontode või artiklite sisu muudatusi saab teha vaid kord aastas enne uue eelarve vastuvõtmist. Oma valitsustes on jätkuvatest muutustest ja kõikvõimalike deklaratsioonide täitmisest tulenev töömaht paisunud nii suureks, et hakka või mõtlema täiendava tööjõu palkamisele.

Vastavustabeli kehtestumisega on võimalik rakendada integreeritud eelarve- raamatupidamisprogramm operatiivse aruandluse teenistusse, sest sinna võib kokkuleppel asjast huvitatud organisatsiooniga integreerida mitmesuguseid aruandeid, mis luuakse määratud päeval automaatselt ja raamatupidajal ei ole sellega enam rohkem vaeva. Vähe sellest, eelarve täitmise aruande analüüsi kergendamiseks võib lasta programmil välja

arvutada eelarve täituvuse protsendi, esitada analüüsi, milliseks kujunevad tegelikud kulud, kui samas tempos jätkata, või milline on puhas kõrvalekalle, märkida enam kui 5–protsendilised kõrvalekalded värviliselt jne (vt tabel 2). Kõik see kergendab oluliselt finantsjuhi tööd, kuid muudab asja arusaadavaks ja võrreldavaks teistele, esmajoones Riigikogu või volikogu liikmetele, aga ka teistele asjast huvitatutele.

Tabel 2 Planeeritud eelarve võrdlus tegeliku täitumusega

Osa	Ptk	Art	Artikli nimetus	2001. a eelarve k.		Täidetud plaanist	Tegelik vajadus aasta lõpuks
				Planeeritud	Täidetud		
273	13-01	35	Sõidukite ülalpidamise kulud	68 760	36 800	53,5%	73 600
		351	Kütus, määrdeained	15 000	8 000	53,3%	16 000
		353	Jooksev remont, tehnohooldus	3 500	950	27,1%	1 900
		354	Sõidukite ja garaaži abiseadmed	1 800	200	11,1%	400
		355	Hooldusvahendid	2 000	150	7,5%	300
		356	Sõidukite kindlustusmaksed	9 000	9 000	100,0%	18 000
		357	Sõidukite ja garaaži üür	32 460	16 200	49,9%	32 400
		358	Isikliku sõiduauto kasutamise kulud	0	0	0,0%	0
		359	Muud	5 000	2 300	46,0%	4 600

Reformidest

Artikli kirjutamisele ajendas autorit riigis järjest leviv vaimustus tulemuseelarvest ja olemasoleva aegridadel põhineva eelarvesüsteemi halvustamine. Enamikus välisriikides piirduakse eelarve koostamisel asutuse või organisatsiooni kulude summaga kokku – peatükk või alapeatükk (vt tabel 3), mis talle vastaval eelarveaastal eraldatakse. Kui sellele tasandile jäädaksegi, siis muutub eelarve praegusega võrreldes oluliselt läbipaistmatumaks.

Ilmselt oleks kõige parem, kui tulemuseelarve süsteem lisanduks aegridade süsteemile, mitte ei asendaks viimast. Ka Eestis tuleks jõuda sellisele arengutasemele, kus iga avaliku teenistuja või töötaja tööülesanded on täpselt määratletud ning nende täitmist analüüsitakse. Kuid ka aegridade süsteemis on veel palju arenguruumi, mis muudab selle eelarve operatiivse juhtimise hindamatuks instrumendiks. See väide muutub eriti ilmeks, kui analüüsida eri riikides, kuid ennekõike arenevates või arenguriikides läbiviidud eelarvereforme. Väga tihti on need läbi põrunud soovimatusest riigi raha juhtimist korrastada, sest üks ole ju "sogasest veest ikka parem kala püüda". Kuid läbipõrumisi on esinenud ka juhtudel, kus valitses poliitiline konsensus ja n-ö head taotlused eelarvereformi suhtes. Nende ebaõnnestumiste analüüsil ilmneb ikka ja jälle eelarve halduse tehniline nõrkus ehk tuginemine verbaalsele meetodile, mis kombineerub raamatupidamise nõrkusega. (Masood 1999, 15, 18 jm).

Eesti halduspoliitika kuum teema viimastel aastatel on olnud haldusreform ja selle vajaduse üks põhjendus on olnud vähene finantssuutlikkus. Autori kogemusest lähtudes rõhutaksin enam kompetentsuse puudujääki eelarve haldamisel, mis on tingitud üleminekuperioodiga totaalselt muutunud keskkonnast ja vastava koolituse puudumisest, kuid veelgi enam koostöövõimetusel. Ka mujal Euroopas on palju pisikesi omavalitsusi, kes tegutsevad edukalt, luues ühisstruktuure oluliste teenuste osutamiseks või infrastruktuuri rajatiste haldamiseks. Kõnekäänd "Eestlase parim toit on teine eestlane" viitab suhtlemise

probleemidele ja kuna see ei jäta puudutamata ka omavalitsusjuhte, siis on tagajärjeks hingedellad paljudele munitsipaalvalitsustele.

Tabel 3. Eelarvepeatükk volikogule kinnitamiseks esitatavas vormis

Osa 273 HARIDUS	19 188 469
Ptk 13 Põhikoolid ja gümnaasiumid	7 955 712
Ptk 13 -1 Gümnaasium	3 650 000
s.h. kulud tööjõule kokku	1 956 630
s.h. investeeringud kokku	150 600

Kokkuvõte

Avaliku sektori eelarve paneb paika riigi usaldusväarsuse ja efektiivsuse ning mõjutab tähelepanuväärselt ka riigi teisi sektoreid, mille tõttu on eelarvestuse korraldus jätkuvalt aktuaalne. Eelarvestuse erinevatel meetoditel on omad tugevad ja nõrgad pooled: aegriade matemaatiline meetod sobib finantsjuhtidele, tulemusjuhtimise verbaalne meetod istub palju paremini poliitikutele. Ka nende meetodite realiseerimise hind on väga erinev.

Suhteliselt keeruline on eelarve täpsusastme küsimus. Finantsjuhtimise seisukohalt on eelarve põhjalikkus voorus, kuid samas mahus eelarve edastamine seadusandlikule organile halvaks mõlema töövõime, samuti ei ole see niisuguses mahus mõistetav lihtkodanikele. Seetõttu tuleb seadusandlikule organile esitada eelarve kinnitamiseks kokkuvõtlikult (nt asutus või organisatsioon kokku – vt tabel 3) ja seda täiendada seletuskirja vormis põhjaliku võrdleva aruandega. Elanikkonna puhul aga tuleks panustada eelarvealase kirjaoskuse arendamisse vähemalt kõrgkooli tasandil, sest just see oskus võib enim mõjutada tavakodaniku igapäevast keskkonda ja heaolu.

Eelarvealase info (aruannete) haaratavasse vormi viimiseks tuleb tohutud matemaatilised tabelid viia visuaalselt haaratavasse vormi: ühendada need digitaalkaardi võimalustega ning astuda seeläbi veel üks samm virtuaalse Eesti loomisel.

Avaliku sektori vahendite juhtimise operatiivsuse suurendamiseks, üleminekuks reaalaega, tuleb raamatupidamise ja eelarvestuse süsteemid omavahel integreerida üheks arvutiprogrammiks. Varustades sellise integreeritud programmi mitmesuguste aruandegeneraatoritega, mis esitavad määratud päeval vajalikud lõiked ja analüüsid, on seda infot omakorda võimalik efektiivselt kasutada tulevaste protsesside modelleerimisel ja seeläbi riskide maandamisel.

Mitmed lahendid nimetatud probleemidest on juurdumas Eesti avalik-õigusliku sektori eelarvekorraldusse

Märkused

1. Kõik tabelid pärinevad autori loodud Keila eelarve haldamise programmist.

2. Vt näidet:http://www.keila.ee/keila/est/linna_juhtimine/eelarve_struktuur.html.
3. Vt http://lex.andmevara.ee/BASIS/estlex/admin/par_liik/DDW?W%3DPEALKIRI+PH+ANY+%27klassifikaator%27+ORDER+BY+AKT_VKP/Descend%26M%3D2%26K%3D16930%26R%3DY%26U%3D1
4. Vt http://www.keila.ee/keila/est/linna_juhtimine/eelarve2001.htm.
5. Vt <http://www.eomap.ee/GIS> ja DEMOD.

Kasutatud kirjandus

Coe, C. K. (1990). Public financial management. Englewood Cliffs.

Gramlich, E. M. (1981). Benefit-cost analysis of government programs. Englewood Cliffs.

Kraan, D.-J. (1996). Budgetary decisions: a public choice approach. Cambridge.

Masood, A. (1999). Public Expenditure Management Handbook. World Bank.

Phongpaichit, P., Piriyarangsan, S. (1994). Corruption & Democracy in Thailand. Bangkok.

SIGMA (2000), nr 3, lk 3, 4, 5–6.