

## **Ettekanne Riigikogus 22.09.1999 – Riigivara kasutamise ja säilimise ülevaade**

Juhan Parts (RiTo 1), riigikontrolör

Lugupeetud Riigikogu juhataja! Austatud Riigikogu liikmed!

Teile esitatud ülevaade erineb eelnevatel aastatel koostatust oluliselt. Varasemad üle vaated kirjeldasid riigivara olemit ja selles aasta jooksul toimunud muudatusi ning sisaldasid üldistatud hinnanguid riigivara arvestusele ja riigivaraga tehtud tehinguile.

Tänavune ülevaade koosneb kahest osast. Üheks on arvamus eelmise aasta riigieelarve täitmise aruande kohta. Eelnevail aastail oleme selle esitanud iseseisva dokumendina, mis tavaliselt on jäänud rahanduskomisjoni ja pole Riigikogu saali jõudnud.

Ülevaate teine osa sisaldab kokkuvõtet meie 1998. aasta olulisematest kontrollimistest, mis eelnevail aastail on Riigikogule esitatud osana Riigi kontrolli tegevusaruandest. See kirjeldab riigi vara säilimist ja olukorda riigi vara kasutamisel.

Riigikontrolli ülesanne kõrgeima kontrolliasutusena on anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunnet, et riigi vara üle peetav arvestus on õige ning aruandlus kajastab tõetruult riigi vara ja finantsolukorda. Lühidalt ütlen nii: igaüks tehku oma tööd.

Riigikontroll ei pea tegema ja ei hakka tegema seda, mis on Rahandusministeeriumi ja valitsuse ülesandeks. Küll aga on meie ülesanne informeerida Riigikogu ja avalikkust sellest, mis valitsuse ja tema täitevorganite poolt on tegemata jäänud.

Me ei vastanda end neile, vastupidi – me käsitleme end koostööpartneritena, nõustajatena. Ja mul on siinjuures hea meel tõdeda, et enamuses küsimustes, mida me oma ülevaates tõstatasime ja mida ma ka täna käsitlen, ühtivad meie seisukohad ja püüdlused Rahandusministeeriumi ja valitsuse omadega. See annab lootust, et järgmisel aastal on meie ülevaate rõhu asetused teised ja ma ei pea siis kordama seda, mida ma teile täna räägin, ning mida ma seoses analoogse ettekandega peaaegu samas sõnastuses rääkisin siin aasta tagasi.

### **Peatun järgmistel küsimustel:**

**I** Mis on riigi finantsjuhtimise põhiprobleem?

**II** Kus on riigibilanss?

**III** Sisekontroll ja Euroopa Liidu rahad.

**IV** Mida on õpitud Maapanga juhtumist?

### **I Mis on riigi finantsjuhtimise põhiprobleem?**

Alustuseks tsiteerin Briti peaministrilt Disraeli, kes ütles 1881. aastal Briti Parlamendi Alamkoja ees esinedes:

*“Ma olen seda siin saalis juba nii tihti maininud, et mul on peaaegu häbi seda korrata, aga kahjuks ei ole see põhimõte veel avalikus arvamuses juurdunud, et kulud sõltuvad poliitikast”.*

Mitmed meie poolt tehtud ettepanekud on seotud riigieelarve kulude eesmärgistatuse nõudega. See eeldab avalike vahendite juhtimise põhimõttelist – ma rõhutan: põhi-mõttelist, mitte kosmeetilist või juhuslikku ümberkorraldamist.

Keerukamalt väljendades tähendaks see strateegilise juhtimise ja selle tsükli terviklikku ja korrapärast rakendamist.

Riigieelarve planeerimine algab kahe lihtsa küsimusega:

*Mida me saada tahame? Millised on meie strateegilised prioriteedid ja lähiaja sihid?*

Prioriteet ei saa olla mingi riigivaldkond kui selline.

*Mis meie strateegilised valikud meile maksma lähevad?*

Riigieelarve täitmise aruande arutamise käigus peaksime me saama vastused veel kahele lihtsale küsimusele:

*Mida me tegelikult saime?*

*Mis see meile maksma läks?*

Riigikontroll teataks Teile siis, et valitsuse vastused neile küsimustele on õiged ja usaldusväärsed. Nii saame teha korrektseid plaane, hinnata oma tegevust ja olla täpsemad tulevikuplaanides.

Avalike vahendite juhtimise süsteemi eesmärk on anda vastus neile küsimustele. Ka käesolev aruanne peaks olema selle eesmärgi teenistuses, teda ei tohiks käsitleda asjana iseeneses.

Austatud Riigikogu liikmed, kas see täna on nii!?

Kuid teile esitatud aruanne on vaid jäämäe veepealne osa ja te eksite kui arvate, et kogu info on vee aluses osas ja tuleb vaid sealt välja tuua. Sellist infot, mida teil otsustamise käigus vaja läheb, ei ole ka madalama taseme aruannetes. Süstemaatiliselt seda täna veel ei koguta, koondata ega analüüsita.

Ja mis kõige huvitavam, tihti olen kuulunud seisukohti, et seda ei tehta seepärast, et Riigikogu ei ole seda küsinud. Lugeses riigieelarve seaduse erinevaid kehtinud redaktsioone ja samuti kehtivat, ei ole see ka otseselt valejutt.

**Eelarvereform**

Lähenedes eelarvestusele, ressursside jaotamisele ja finantsjuhtimisele muutuvad pidevalt sõltuvalt sellest, millist kolmest eelarvetegemise funktsioonist peetakse peamiseks, kas avalike vahendite kasutamise kontrollimist, avalike vahendite tulevase jaotuse planeerimist või avalike vahendite juhtimist.

Eelarveprotsess peab vastavalt mainitud funktsioonidele tagama kolm peamist väljundit:

üldine fiskaalne distsipliin,

strateegiliste prioriteetide määratlemine ning

tõhus ja mõjus teenuste pakkumine.

Kas need funktsioonid täideti hästi, peab vastama eelarve täitmise aruanne.

Siiski ei aita ka parim eelarveprotseduur, lihvituum eelarvemenetlemise tehnika ega rahvusvahelistele standarditele vastav arvestus ja aruandlus, kui avaliku sektori mõtteviis ei ole tulemustele orienteeritud.

Usun, et teie roll siin saalis on eelkõige muuta seda mõtteviisi, küsides alati neilt, kes eelarve koostasid ja ellu viisid, mida Eesti Vabariigi kodanikud eelmisel aastal kulutatud raha eest said. Sellest küsimusest algab kõik.

## **II Kus on riigibilanss?**

1998. aasta riigieelarve täitmise aruande koostamisel kehtinud riigieelarve seadus sätestas aruande esimesena osana bilansi. Üldlevinud tähenduses on bilanss ülevaade varadest, see tähendab asjadest, rahaliselt hinnatavatest õigustest ja kohustustest. Antud juhul pidanuks teile esitatama ülevaade keskvalitsuse varadest. Seda pole, ja pole olnud ka kõigil eelnevail aastail, kuigi seadus seda nõudis. Riigieelarve baas seadus, mille käesoleval aastal vastu võtsite, sellise bilansi koostamist riigieelarve täitmise aruande osana enam ei nõuagi.

On bilanss vajalik? Kindlasti on. Bilanss annab ülevaate riigi varalisest seisust, kohustustest ja nende võimalikest katteallikatest. Selliste andmete koondamine ja korrastamine bilanssiks on vajalik tegevuse pikemaajalisel kavandamisel, aasta jooksul toimunu ja järgmiseks aastaks kavandatu mõju hindamisel. Oleksid sellised bilansid midagi Eestile ainuomast? Kaugel sellest. Enamus riike koostab neid ja need esitatakse seadusandjale koos riigi tulude ja kulude aruandega. Nii nagu neid esitavad äriühingud oma üldkoosolekutele. See ei tähenda, et riik oleks äri.

Bilansi koostamist peab vajalikuks ka Rahandusministeerium. Miks seda siis seni pole? Aga sellepärast, et selleks peavad riigiasutused pidama tulude ja kulude tekkepõhist arvestust nii, et seda arvestust kajastavad andmed oleksid konsolideeritavad riigi bilanssi.

Möödunud aastal püüti sellist arvestust riigiasutustes juurutada, kuid see ei õnnestunud. Ilmselt mitmetel objektiivsetel, eelkõige tehnilistel põhjustel. Loodan, et tänava eelmise

aasta vead ei kordu. Kuid bilansi koostamisega seonduvad ka mitmed teoreetilised probleemid ning neist mitmete osas tuleb teha keerukaid põhimõttelisi otsuseid.

Kõigepealt – kuidas aruandeid konsolideerida? Ning mis veel keerulisem – kuidas hinnata asju, õigusi ja kohustusi nende tegeliku väärtuse järgi. Selgitan. Näiteks – kas ja kui, siis kuidas hinnata Rahvusraamatukogus ja Kunsti muuseumis olevaid varasid? Kuidas hinnata Toompea lossi või Kadrioru parki? Kuidas ja kui pika perioodi peale hinnata riigi kohustusi kodanike ees nendele makstava pensioni osas?

Kõiki neid küsimusi ei suudeta korraga otsustada. Kuid see ei tähenda, et bilanssi, nii head või halba, kui me seda täna teha suudame, ei peaks üldse koostatama. Selles osas oleme me Rahandusministeeriumiga ühel meelel. Kuid olgem realistid. Rahandus–ministeeriumi ametnikel on jooksvat tööd rohkem, kui nad suudavad korralikult ära teha. Ja kui seadus neid bilansi koostamisega ei käsi tegelda, siis nad sellega tõsiselt ka ei tegele.

Seepärast kordan ette panekut, mille esitasime juba riigieelarve baas seaduse eelnõu kohta: seadus peab sätestama riigi vara bilansi riigieelarve täitmise aru ande osana. Veel parem, kui see sätestataks ka riigieelarve eelnõu seletuskirja lisana. Miks seda ei arvestatud, jääb meile arusaamatuks. Kõik olid ju sisuliselt poolt.

### **III Sisekontroll, finantskontroll ja Euroopa rahad**

Sisekontrollisüsteemi valitsussektoris juurutamisega seonduv on nagu parim koomiks. Erinevad valitsuskabinetid ei ole suutnud enam kui kuue aasta jooksul luua toimivat sisekontrolli- ja siseauditisüsteemi. Vaatamata isegi sellele, et Euroopa Liidule on juba üle aasta tagasi ette kantud sisekontrollisüsteemi loomisest.

Valitsuse eelmise koosseisu moodustatud komisjoni töö lõppes tulemusteta. Poole aasta jooksul ei ole ka võimul olev valitsus suutnud kinnitada vastavat tegevuskava. Siiani on kehtestamata sisekontrolli ja siseauditi rahvusvaheliselt üldtunnustatud standardid. Välja on töötamata sisekontrolli eeskirjad. Valitsusasutuste olemasolevad sisekontrolli või – revisjoniteenistused on üldtunnustatud nõuetele vastavateks siseauditi teenistusteks ümber korraldamata. Siseaudiitorite väljaõpet ega täiendõpet ei ole alustatud. Valitsuse sise– audiitori teenistus on asutamata. Riigikontrolli andmetel ei ole ühelgi ministeeriumil määratletud sisekontrolli eesmärke ega koostatud asjakohaseid tegevuskavasid.

Mis on põhjuseks? Riigikontrolli hinnangul on põhilisteks põhjusteks valitsusasutuste juhtide vähene juhtimisalane ettevalmistus ning kaasaegse hea juhtimistava mittetundmine, samuti sisekontrolli asjatundjate vähesus Eestis. Riigikontroll on esitanud asjatundjate komisjonile ja Rahandusministeeriumile paketi ettepanekuid ja soovitusi, mis on täidesaatva riigivõimu poolt jäetud rakendamata.

Sisekontrollisüsteemi keskseks alamsüsteemiks on finantskontrollisüsteem. Tõhusa finantskontrollisüsteemi puudumise pärast on Eesti riiki pidevalt kritiseerinud mitmed rahvusvahelised organisatsioonid ja institutsioonid. Tänaeni ei ole riigis ka toimivat finantskontrollisüsteemi.

Euroopa Liidu üks põhinõuetest eelstruktuurfondidest ja struktuurfondidest rahastamise avamiseks on tõhusalt toimiva finantskontrollisüsteemi olemasolu. Ei ole vist ka ametnikku, kes ei teaks, et esimesi rahasid loodame alates järgmise aasta 1. jaanuarist.

Ma tahan teid informeerida 1999. aasta suvistest Euroopa Komisjoni otsustest, mis puudutavad eelstruktuurifonde. Nendes on sõnaselgelt esitatud Euroopa Liidu poolsed nõuded, millele finantsjuhtimis- ja kontrollisüsteem peab vastama, et neid vahendeid kandidaatriikidele antaks. Samuti ka juhised, et juhul kui need ei vasta või ka ei viida ellu asjakohast tegevuskava, mis lubaks saavutada standarditejärgse olukorra 01.01.2002, siis lihtsalt seda raha ei anta.

Samuti anti juhised, et juhul, kui aastaks 2002 pole saavutatud standarditele vastavat kontrollisüsteemi taset ja puudub asjakohane tegevuskava, raha lihtsalt ei anta.

Riigikontrollil ei ole täna teavet selle kohta, et Euroopa Komisjon oleks otsustanud anda Eestile selles küsimuses ajapikendust. Samuti ei ole Riigikontrollil teavet selle kohta, et Vabariigi Valitsus viljeleks asjakohast tegevust vastava süsteemi kiireks loomiseks.

Kuigi finantskontrollisüsteemi nõuab Euroopa Liit, peaks see ennekõike olema siseriiklikuks prioriteediks kui üheks elemendiks juhtimise kvaliteedi tõstmisel.

#### **IV Mida on õpitud Maapanga juhtumist?**

Ma käsitlen seda kui ühte näidet, millega 1998. aastal Riigikontroll kokku puutus.

Eesti Maapanga juhtumit kutsuti analüüsima ka Taani ekspert Eigil Molgaard, kes esitas ettepanekud eesti finantsüsteemi tõrgeteta toimimiseks. Ka Riigikontroll esitas Vabariigi Valitsusele ja asjakohastele ministritele ettepanekud.

See kurb lugu, mis läks riigile maksma sadu miljoneid kroone, ei ole lõppenud.

Me ei tea, kes selle asja eest vastutab. Eesti Pank või valitsus või mõni ametnik või see juhtide paraad, kes sealt erinevatel aastatel läbi käinud on? Üks neist, muide, usaldati pärast pankrotti täitma Kaitseministeeriumi asekancleri kohustusi.

Molgaardi ettepanekuid, selgitada välja kogu tõde ja ainult tõde ei ole täidetud. Kas keegi üldse teab, millal politsei prokuratuuri juhtimisel või vastupidi esitab kohtule kriminaalõigusliku versiooni sellest loost? Senimaani on teated sellelt rindelt üsna vähe- lubavad – uurija (ilmselt on neid üks) tutvub tuhandete panklaenu jäänud paberitega.

Tuleb nõustuda Molgaardiga, et selles loos tõde väljaselgitamine on ühiskonna moraali tervendamise seisukohast krutsiaalne. Laiemalt on see ka Eesti kui õigusriigi proovikivi. Küsimus on väljunud seega Riigikontrolli pädevusest, soovin nii siseministrile kui teile visadust tõde leidmiseks.

Minu üks vastamata küsimus paljude hulgas oli, miks paigutas Rahandusministeeriumi osakonnajuhataja asetäitja 6. juuni ennelõunal pankka veel paarkümmend miljonit krooni või miks pensionäride raha "investeeriti" kümneid kordi üledoseeritult just sellesse pankka ja seda ministri enese otsusel või miks Riigikantselei kinnisvara võõrandamisest saadud üle kümne miljoni krooni just sinna pankka hoiustas jne.

Molgaardi järelendus põhjustest oli, et kogu lugu taandub lõppkokkuvõttes juhtimisele ehk mil määral üleminekumajandus suudab luua sellise juhtimiskultuuri, mis vastab turumajanduse tingimustele.

Paralleelina riigisektorist on ju tegemist tuntud fraasiga eurodokumentides – ja nimelt haldussuutmatusest.

Tema ettepanek oli luua niiöelda uue aja juhtide koolitamiseks eraldi institutsioon, kaasates rahvusvahelist kapitali ja oskusteavet, samuti riigi- ja erakapitali. Põhieesmärk keskendus just rahvusvahelise kvaliteediga juhtimisharidusele. Hämmastavalt kerge-käeliselt loobus valitsus sellest ettepanekust, märkides et Eestis ju korraldatavat piisavalt igasuguseid seminare ja koolitusi, sh juhtimisalal.

Juhtide professionaalne tase, ja selles on oluline koht pideval enesetäiendamisel ning koolitusel, on määrava tähtsusega avaliku halduse tõhususele. Tulenevalt demokraatia põhimõttest, ei saa riigil olla eesmärgitult või eesmärkidest sõltumatut majandustegevust, sealhulgas peab riigi majandustegevusest olema adekvaatne ja selgelt mõistetav ülevaade.

Lugupeetud Riigikogu, minu veendumus on, et teile esitatud ettepanekute ja põhimõtete juurde tuleb teil tagasi tulla.