



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine



Alla laetud 22.01.2019

Sisukord

1. Sissejuhatus	3
1.1 Tegevuspõhine riigieelarve - mis see on?	4



1. Sissejuhatus

Hea lugeja!

Kui Sind huvitab, kuidas toimub Eestis arengukavade ja eelarve koostamine, siis on see käsiraamat suunatud Sulle. Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamatu eesmärk on teha need mitmekihilised ja läbipõimunud protsessid arusaadavamaks. Käsiraamatus anname ülevaate: valdkonnapoliitikate planeerimisest arengukavades, programmide, riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisest ning nendega haakuvate aruannete koostamisest.

Käsiraamat toetab strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise protsesse, et saavutada riigi eesmärgid võimalikult väikeste kuludega. Selleks, et avalikku raha suunata nendele valdkondadele, meetele ja tegevustele, kus sellest on inimestele kõige rohkem kasu on vaja selgust, mida soovitakse saavutada, millised tegevused selleni viivad ja kui palju on nende elluviimiseks vaja raha. Muutmaks selle pildi läbipaistvamaks nii eesti inimestele sh riigikogulastele, ministritele ja ametnikele läheb Eesti 2020. aastaks üle **tegevuspõhisele riigieelarvele**. Üleminekuga kaasnevad muudatused nii strateegilises planeerimises kui riigi finantsjuhtimises. Käsiraamatust leiab muudatuste elluviimist hõlbustavad juhendid, mida koostab ja haldab Rahandusministeerium.

Kaie Koskaru-Nelk

Rahandusministeeriumi eelarvepoliitika asekanstler



Telefon: 611 3516
Kaie.Koskaru-Nelk@fin.ee



Eneken Lipp

Tegevuspõhise eelarve projektijuht



Telefon: 611 3190
Eneken.Lipp@fin.ee





1.1 Tegevuspõhine riigieelarve - mis see on?

Tegevuspõhine eelarve kui osa finantsjuhtimise reformist

Tegevuspõhise kulujuhtimise ja eelarvestamise rakendamine Eestis on osa suuremast avaliku sektori finantsjuhtimise reformist, mis sai alguse juba enam kui kümme aastat tagasi. Veel 15 aastat tagasi käisid Eesti avalikus sektoris finantsaruandlus, eelarvestamine ja kulude juhtimine igaüks oma jalga. Finantsaruandeid koostati kassapõhiselt, eelarveid tekkepõhiselt ning kumbki neist ei olnudkoostatud tegevuspõhiselt. Esimese sammuna pikemas reformide jadas viidi finantsaruandlus kassapõhiselt arvestuselt üle tekkepõhisele, samuti kaasajastati avaliku sektori arvestuspõhimõtteid, viies need kooskõlla rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamise standarditega (IPSAS, International Public Sector Accounting Standards). Esimesed kogu Eesti riiki hõlmavad avaliku sektori konsolideeritud tekkepõhised finantsaruanded koostati 31.12.2004 lõppeva majandusaasta kohta. Alates sellest ajast on Eesti avaliku sektori finantsaruandluse kõrge kvaliteet leidnud korduvat tunnustust erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt.

Reformi järgmiseks suuremaks verstapostiks oli Eesti riigi eelarve üleviimine tekkepõhistele alustele, pannes avaliku sektori finantsaruandluse ja eelarvestamise lõpuks ometi „kõnelema ühte ja sama keelt“. 2017. aasta riigieelarve on koostatud esmakordselt tekkepõhiselt. Tekkepõhisest eelarvest ja selle koostamisest loe täpsemalt tekkepõhise eelarve koostamise juhendist.

Üleminek tekkepõhistele finantsaruannetele ja eelarvele ei olnud eesmärgid iseenesest, vaid ettevalmistus ja eeldus selleks, et ühel päeval saaks riik teha kvaliteedihüppe avaliku sektori kulude juhtimises ja minna üle tegevuspõhisele eelarvele.

Miks tegevuspõhine eelarve?

Kuigi tegevuspõhine eelarve ei pruugi olla võluvits kõigi finantsprobleemide lahendamiseks, on sel mitmeid olulisi eeliseid võrreldes praeguse eelarvega, millest olulisematena võib välja tuua alljärgnevaid:

Eelarve kulude sidumine strateegiliste eesmärkide ja arengukavadega. Praegune riigieelarve ülesehitus lähtub kulude olemusest (tööjõukulud, majandamiskulud, finantskulud, investeeringud jne) ning nähtav seos riigi strateegiliste eesmärkide ja arengukavadega puudub. Tegevuspõhine eelarve struktureeriks kulud erinevate programmide, alaprogrammide ja tegevuste lõikes, mis võimaldaks eelarve koostajatel, kinnitajatel ning avalikkusel märksa paremini hinnata, milliste eesmärkide nimel ja kui palju riik ressursse kulutab.

Keskendumine kulude asemel lõppeesmärgile. Praegune riigieelarve keskendub kulupoolele – kui palju erinevat liiki kulutusi on riik nõus erinevates ministriumites ja haldusalades tegema. Tegevuspõhine eelarve keskenduks eesmärkidele – milliseid teenuseid peab riik vajalikuks osutada ja kui palju üks või teine teenus või programm maksumaksjale maksma läheb.

Tõesem informatsioon programmide ja teenuste maksumuse kohta võimaldab tõsta efektiivsust ja teha paremaid juhtimisotsuseid. Tegevuspõhine kulude juhtimine võimaldab senisest märksa täpsemini hinnata erinevate teenuste ja programmide maksumust. Kuna iga teenuse hind tuletatakse teenuse osutamiseks vajalike tegevuste maksumusest, võimaldab see ka paremini aru saada, kuidas erinevate kulukomponentide hinnamuutused mõjutavad teenuse lõppmaksumust. Informatsioon





teenuste ja programmide tegeliku maksumuse kohta võimaldab teha läbimõeldumaid juhtimisotsuseid, sealhulgas:

- identifitseerida ebavajalikke või väheefektiivseid kulutusi ja neid elimineerida;
- leida, milliste teenuste hind kujuneb maksumaksjale ebamõistlikult kalliks, mistõttu nende osutamine tuleks kas lõpetada või leida nende osutamiseks säästlikum alternatiiv;
- otsustada, milliste ressursside abil on kõige mõistlikum üht või teist teenust osutada (näiteks – kas teatud teenuseid oleks mõttekam osutada oma töötajatega või sisse osta);
- hinnastada elanikele müüdavaid avalikke teenuseid lähtudes nende tegelikest maksumusest;
- siduda riigitöötajate tulemustasud efektiivsuse kasvuga teenuste pakkumisel ja programmide läbiviimisel.

Usaldusväärsem informatsioon tegevuste kohta annab aluse organisatsioonilisteks ümberkorraldusteks. Tegevuspõhine kulude juhtimine annab täiendavat informatsiooni erinevate tegevuste ja nende maksumuse kohta erinevates avaliku sektori organisatsioonides (ministeeriumites, allasutustes jne). See võimaldab paremini võrrelda erinevate organisatsioonide efektiivsust ja teha otsuseid organisatsioonilisteks ümberkorraldusteks, sh erinevate asutuste liitmiseks või lahutamiseks.

Läbipaistvuse suurenemine avalikus sektoris. Tegevuspõhise kuluarvestuse ja eelarve rakendamine avalikus sektoris aitaks muuta avaliku sektori finantsjuhtimist läbipaistvamaks. Avalikkuse jaoks oleks lihtsasti jälgitav, milliste eesmärkide saavutamiseks riik kui palju ressursse jagab, mis soodustaks ühtlasi kodanike suuremat huvi ja aktiivsemat kaasaraakimist riigijuhtimise teemadel. Tegevuspõhisele eelarvele üleminekut on soovitanud ka rahvusvahelised organisatsioonid, sh OECD.

Tegevuspõhine eelarve kui osa riigireformist

Eesti Vabariigi suureks väljakutseks on tõhusam riigivalitsemine piiratud ressursside tingimustes. Eesti suhteliselt kõrge ja kasvav arengutase toob kaasa valikute keerukuse kasvu, uute ülesannete lahendamisel saab aina harvem tugineda teiste riikide edukatele kogemusele ning sageli tuleb lahendada esmakordseid poliitikaväljakutseid. Tõhusam riigivalitsemine eeldab võimet kasutada olemasolevaid ressursse võimalikult optimaalselt, mis tähendab sageli ka ministeeriumite ja organisatsioonide piire ületavate strateegiliste eesmärkide elluviimist.

Vabariigi Valitsuse eesmärk on riigireformi elluviimise tulemusena saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürookraatlikum töökorraldus.

Strateegilise ja finantsjuhtimise arendamisel on rõhuasetus just valitsemisalade ülese koostöö parandamisel, selguse suurendamisel, mida avaliku rahaga tehakse, ning raha kasutamisel saadud kogemuste toomisel uute otsuste sisendiks. Tulemus- ja finantsinformatsiooni sagedasem kasutamine sisendina otsuste tegemisel eeldab tulemusinformatsiooni kvaliteedi olulist tõstmist ning struktureerimist viisil, mis lubab seda kasutada finantsinformatsiooniga seotult.





Arengueesmärke ja rahastamisotsuseid tuleb hoolega valida, et tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus. Tõenäoliselt ei ole riigil lähiajal võimalik eraldada olulises mahus täiendavaid ressursse avalike teenuste osutamiseks, mistõttu seisab valitsus silmitsi ülesandega tõhustada avalike teenuste osutamist. Teenuse osutamise efektiivsuse tõstmiseks on vajalik selle maksumust mõõta, mis omakorda eeldab ressursside sidumist tegevusinfoga ning tegevuste väljundite ja tulemuste senisest paremat jälgimist ja hindamist.

Tulemuslikkuse hindamine tähendab mitmesuguste tulemuslikkuse mõõdikute kasutamist kogu juhtimisahelas, alates planeerimisest kuni lõpptulemuste hindamiseni. Liikumine sisendipõhiselt süsteemilt väljundi- või tulemuspõhise (ehk tegevuspõhise eelarve) suunas eeldab tulemuspõhise informatsiooni korrastamist ja süstematiseerimist, et vähendada selle kogumise ja kasutamise keerukust.

Tegevuspõhise kuluarvestuse olemus

Tegevuspõhine kuluarvestus (sageli tuntud ka nimetuse all ABC ehk Activity Based Costing) arenes välja USAs 1970-1980ndatel aastatel. Tegevuspõhise kuluarvestuse loojateks peetakse Robin Cooper'it ja Robert Kaplan'it¹, kes avaldasid sellel teemal mitmeid kirjutusi, kus nad väitsid, et traditsiooniline kuluarvestus ei võimalda saada piisavalt täpset infot toodete ja teenuste tegeliku maksumuse kohta ning juhtimisinfo kvaliteedi tõstmiseks on oluline aru saada ja mõõta, kui palju ja milliseid tegevusi on toodete või teenuste loomiseks vaja kasutada.

Kui traditsioonilise kuluarvestuse põhimõtete kohaselt jagatakse üldkulud toodetele ja teenustele mingi ligikaudse proportsiooni alusel, siis tegevuspõhine kuluarvestus analüüsib, milliseid tegevusi ja millises koguses on ühe või teise toote valmistamiseks või teenuse osutamiseks vaja teha ning seejärel kui palju erinevaid ressursse on vaja tegevuste teostamiseks kulutada (ehk milline on iga tegevuse hind). Läbi teenuste osutamiseks hädavajalike tegevuste hinna tuletatakse lõpuks teenuse enda tegelik maksumus. Seega hinnaarvestus lähtub mitte tehtud kulutuste subjektiivsest jagamisest lõpp-produktidele (nagu traditsioonilise kuluarvestuse puhul), vaid sellest, milliseid tegevusi on kauba tootmiseks või teenuse osutamiseks vaja teha ja kui suur on iga tegevuse maksumus. Traditsioonilise ja tegevuspõhise kuluarvestuse erinevustest ning asutuse kulumudelist ja valitsemisala eelarvemudelist saab lugeda täpsemalt kulumudeli koostamise juhendist.

Kokkuvõtte koostajad:
Rahandusministeerium &
AS PricewaterhouseCoopers Advisors

