



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine



Alla laetud 08.05.2021

Sisukord

11. KKK- Korduma Kippuma Küsimused	3
---	----------



11. KKK- Korduma Kippuma Küsimused

1. Miks riik on otsustanud TEREle üle minna?

Inimestele ja ettevõtetele paremate teenuste pakkumiseks ja keskkonna loomiseks peab riik kasutama vahendeid säästlikumalt, tõhusamalt ja mõjusamalt. Riigikogu kinnitas riigieelarve seaduse muutmisega juunis 2017. tegevuspõhisele riigieelarvele üleminekule 2020 aasta riigieelarvega. Muudatuse eesmärk on tugevdada avaliku sektori strateegilist planeerimist, juhtimist ja seiret ning suurendada riigieelarve läbipaistvust.

Kitsaskohad riigi planeerimises, mille lahendamisele TERE keskendub võib kokkuvõtvalt välja tuua alljärgnevalt:

- Planeerimise ja eelarvestamise vahel puudub seos.
- Eelarvestamine toimub sisendipõhiselt, planeeritakse kulusid ja vähe räägitakse millist tulemust selle rahaga saavutada soovitakse.
- Tulemuste hindamine, seiramine valdkondades on erinev või puudub üldse.
- Välisvahendid planeeritakse riigieelarve vahenditest eraldi ja erineva metoodika alusel.
- Planeerimisega seotud halduskoormus järjest suureneb, arengudokumentide ja planeerijate arv suureneb.
- Töövahendid killustatud ja ei aita kaasa halduskoormuse vähendamisele. Puudub ülevaade riigis kasutatavatest ressurssidest, valitsemisalade vahel toimub dubleerimine, tehakse sarnaseid tegevusi samale sihtrühmale sama või sarnase eesmärgi saavutamiseks. Koostöö valdkondade vahel on piiratud.
- Seaduses sätestatud kohustuste katmiseks riigieelarve kulud kasvavad seoses demograafiliste muutustega rahvastikus, samas välistoetuste maht on vähenemas ning uuteks arendusteks ja uute probleemide lahendamiseks jääb üha vähem vahendeid.
- Eelarve läbirääkimistel keskendutakse peamiselt lisavahendite taotlemisele kuid läbivalt ei keskenduta olemasolevate ressursside paremale ärakasutamisele.

Võimalused, mida tegevuspõhine eelarvestamine pakub

1. Eelarve sidumine strateegiliste eesmärkide ja arengukavadega.

Lisaks majanduslikule sisule, on eelarve struktureeritud programmide (meetmete, programmi tegevuste ja teenuste) lõikes. See vaade võimaldab paremini hinnata, milliste eesmärkide nimel ja kui palju riik ressursse kulutab.

2. Keskendumine kuludelt rohkem lõppeesmärgile.





Praegune riigieelarve keskendub kulupoolele – kui palju erinevat liiki kulutusi on riik nõus erinevates ministeeriumites 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.

3. Tõesem informatsioon programmide ja teenuste maksumuse kohta võimaldab tõsta efektiivsust ja teha paremaid juhtimisotsuseid.

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.

4. Usaldusväärsem informatsioon tegevuste kohta annab aluse organisatsioonilisteks ümberkorraldusteks.

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.

5. Läbipaistvuse suurenemine avalikus sektoris.

Tegevuspõhine eelarve ja selle raame korrastatud planeerimise hierarhia aitab muuta avaliku sektori finantsjuhtimist läbipaistvamaks. Avalikkuse jaoks on lihtsasti jälgitav, milliste eesmärkide saavutamiseks riik kui palju ressursse jagab, mis soodustab omakorda kodanike suuremat huvi ja aktiivsemat kaasärääkimist riigijuhtimise teemadel.

Lisaks avaliku sektori finantsjuhtimise läbipaistvuse suurendamisele, lõppeesmärgile keskendumisele ning kulude sidumisele strateegiliste eesmärkide, arengukavade, programmide ja teenustega, annab tegevuspõhine eelarve juhtidele täiendavad hoovad kvaliteetsemate (argumenteeritud, faktipõhiste) otsuste tegemiseks. Tulemus- ja finantsinformatsiooni sagedasem kasutamine sisendina otsuste tegemisel eeldab tulemusinformatsiooni kvaliteedi olulist tõstmist ning struktureerimist viisil, mis lubab seda





kasutada finantsinformatsiooniga seotult.

Ka OECD on soovitanud Eestil seostada strateegilise planeerimise protsess eelarvetsrateegia koostamisega, tagada plaanide realistlikkus ning suunata valitsust programme ja kulutusi prioritseerima. Varustada eelarve järkjärgult aina enam tuulemusinformatsiooniga (eesmärgid, moodsikud).

2. Kuidas te teate, et riik on TERE-le üleminekuks valmis?

TERE-le üleminekuks on pikaajaline protsess ning alljärgnev joonis kajastab tegevuspõhisele eelarvele eelnenud ettevalmistusetappe. Riik on TERE-le üleminekuks valmis ning Rahandusministeerium on loonud kõik eeldused edukaks üleminekuks aastal 2020.

On välja töötatud programmide koostamise, teenuste kaardistamise ning tegevuspõhise kuluarvestuse metoodika juhendmaterjal, viiakse läbi koolitusi, hangitud on vajalikud infosüsteemid ning ülemineku projektide käigus tagatakse professionaalne nõustamine nii välise partneri kui ka Rahandusministeeriumi poolt, et toetada valitsemisalade tegevuspõhisele eelarvele üleminekut.

Rahandusministeerium ei eelda, et aastal 2020 on eelarve uutal alustel ja täielikult valmis. Tegevuspõhisele eelarvele üleminekuks on arendusprotsess, mille käigus selgitatakse välja millised moodsikud on asjakohased ning panustavad reaalselt protsessi parendamisele ning mida arvab klient teenuse kvaliteedist (kus seda varasemalt ei ole mõeldud). Ülemineku etapi järel alles tekib andmeajanduse, mille alusel on võimalik asutustel hakata efektiivsust hindama ja teenuse juhtidel teenuseid parendama. Tegevuspõhine juhtimine on mõtteviis, mis areneb koos selle kasutamise ja kasutajatega^[1] ning pidev selgitamine ja kommunikatsioon on juhtimissüsteemi rakendamise kriitiliseks eduteguriks^[2].

Arengud tegevuspõhise eelarveni

2004 – tekkepõhine raamatupidamine

2005 – strateegilise planeerimise määrus, 2006 tulemusinfo kasutamine

2007 – Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon

2009-2012 – RAMis analüüsid ja pilootprojektid tulemuseelarvestamise reformi kujundamiseks

2013 – riigieelarve seaduse muudatus – tekkepõhise arvestuse alused, arvestuspõhimõtete ühtlustamine jms.

2013-2017 – tugiteenuste tsentraliseerimine

2013 – riigi üldeesmärkide aruandlus ühtsetel alustel riigi eelarvestrateegias 2012 a kohta.

2013 – eelarveklassifikaatori muudatus – strateegilise planeerimise „andmeobjektid“ – eesmärgid ja moodsikud lisatud juhtimisarvestusse.

2017 – riigieelarve tekkepõhine

2017 – eelarveklassifikaatori muudatus – kaotatud andmeobjektide mõiste ja täiendatud arvestusobjekti





planeerimistasandid

2017 – riigieelarve baasseaduse muudatus – alates 2020.a. eelarve programmipõhine. Eelarvega seotud arengudokumendid on valdkonna arengukava ja programm.

2018 – eelarveklassifikaatori muudatus – viimase planeerimisasandina lisatud teenus.

3. Kas riik on teinud uuringuid, mis on aluseks, et ülemineku käigus saavutatakse soovitud tulemus?

Eesti strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise väljakutseid kirjeldatakse ja analüüsitakse ning lahendusi soovitatakse lisaks Rahandusministeeriumis ja Riigikantseleis koostatud materjalidele nii esimeses[3] kui teises[4] OECD riigivalitsemise raportis kui ka Riigikontrolli vastavateemalises auditis[5].

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. Riigi finantsjuhtimise eesmärgiks on tagada riigi ressursside tulemuslik ja tõhus kasutamine. TERE võimaldab riigis planeerimise ühtsetel alustel (juhtimistasandid, arvestusobjektid, tarkvara), mis omakorda tagab võrreldavuse valitsemisalade ning asutuste vahel. Erinevate ministeeriumide võimekuste ja riigiasutuste teenuste omavaheline võrdlemine loob eeldused nii dubleerimiste vähendamiseks kui erinevate ministeeriumide haldusalades osutatavate sarnaste teenuste mõju suurendamiseks. Valdkonnas selgelt ühtse eesmärgi nimel mitme ministeeriumi koostöös osutatavad teenused võimaldavad strateegilist selgust, aga ka sidusust riigijuhtimise erinevate tasanditega.

Rahandusministeeriumis on viimase 10 aasta jooksul läbi viidud mitmeid analüüse, mis toovad välja kitsaskohad planeerimises ja aruandluses, vt punkt 1 ning ettepanekuid strateegilise- ja finantsjuhtimise omavaheliseks seostamiseks. On ka hinnatud reformi riskide võimalikku realiseerumist ning kasutusele on võetud vastavad meetmed, riskide leevendamiseks. Metoodikat on välja töötatud ja täiendatud rahandusministeeriumis kogu viimase 10 aasta vältel. Rahandusministeerium on lähtunud uute arengute kavandamisel, et soovitud tulemuse saavutamine sõltub eelarvestamise metoodika rakendamisest õigusaktides ja infosüsteemides, koolitustest ja teavitamisest ning tihedast koostööst valitsemisaladega ja valitsemisalade vahel.

4. Kas riigi sihtasutused ja avalik-õiguslikud asutused lähevad ka üle tegevuspõhisele riigieelarvele? Millal?

Rahandusministeeriumil on kavas pakkuda võimalust sihtasutustele ja avalikõiguslikele juriidilistele isikutele ning kohalikele oma valitsustele minna üle tegevuspõhisele eelarvestamisele. See on järgmine etapp TERE juurutamises, mis algab **ca 3 aasta pärast**. Mõned asutused on juba huvi ja initsiatiivi üles näidanud tegevuspõhise eelarve metoodika kasutuselevõtuks. Juhendid on avalikud.

5. Teenuste kaardistamisega seotud küsimused

5.1 Kas teenust või teenuste loetelu on võimalik valideerida vaid teenuste nimetuste järgi?





(14.05.2018)

Ei, see ei ole võimalik. Igaüks saab omamoodi igast teenuse nimetusest aru. Riigieelarve planeerimisel peab aga teenuste kui hinnastatavate objektide tähendus olema ühtemoodi arusaadav kõigile osapooltele. Teenuste atribuudid annavad olulist infot teenuse sisu ja ulatuse kohta, selgitavad, mis kasu saab teenuse klient ning milleks on teenus riigis ellu kutsutud. Ilma nende infokildudeta ei ole võimalik ei üksiku teenuse ega loetelu kohta võimalik öelda, kas see on õigesti määratletud.

5.2 Teenuse tegevuse (activity) loetelu atribuudid (14.05.2018)

- Täisväärtusliku ABC kuluarvestuse süsteemi loomiseks on olulised kõik atribuudid, mida täidetakse täna teenuse tasandi kohta.
- Teenuste kaardistamisel on minimaalselt kohustuslik täita iga teenuse tegevuse kohta 4 lahtrit: nimetus, kirjeldus, väljund, mõõdik(-ud).
- NB! Soovitame täita siiski ka teenuse tegevuse kohta kõik loetelu atribuudid, mida täidetakse teenuse enda kohta. See aitab aru saada, kas teenuse tegevus on õigesti määratletud, on terviklik ja aitab kaasa teenuse ellu viimisel. Kui teenuse tegevuse mõne atribuudi määratlemisega tekib raskusi, siis on põhjus analüüsida, kas määratlus on õige.

5.3 Kas ühel teenusel võib olla mitu liiki? (14.05.2018)

Teenuse liik määratakse sihtrühma järgi, st kui ühel teenusel on 2 sihtrühma, siis see ühendab endas kahte liiki näiteks:

- ekspertiisi teenus, mida tellitakse nii erasektori ettevõtete poolt (otsene teenus) kui ka teiste riigiarutuste poolt (avaliku sektori teenindamine);
- tugiteenus, mida osutatakse nii oma asutusele (sisemine tugiteenus) kui ka teisele asutusele (avaliku sektori teenindamine);

5.4 Kuidas määrata kaudse teenuse sihtrühma? (14.05.2018)

Sihtrühma määratakse lähtuvalt kasusaajast. Kaudse teenuse puhul sihtrühmade kombineerimine ei ole seetõttu meetoodiliselt korrektne. Näiteks järelevalve teenus on kaudne teenus, kuna kasusaaja on eeskätt ühiskond tervikuna, mitte aga see isik, kelle suhtes järelevalve menetlust algatati.

5.5 Sisemiste tugiteenustega seonduvad küsimused: (14.05.2018)

- **Kolm mittekohustuslikku atribuuti loetelus, kas neid on vaja?**

Puhtalt sisemiste tugiteenuste puhul ei ole kohustuslik täita atribuute: väljund, eesmärk, sihtrühm. Sihtrühma ei peagi sisemiste tugiteenuste puhul eraldi määratlema, kuna sihtrühmaks on asutus ise. Samas väljundi ja eesmärgi määratlemine on teenuse omaniku jaoks oluline juhtimise tööriista osa, mistõttu Rahandusministeeriumi soovitus on neid atribuute läbi mõelda.





- **Teenuskaardi väli „seos programmiga“ - kuidas täita sisemise tugiteenuse puhul?**

Tugiteenused panustavad programmidesse alati kas põhiteenuste või teiste tugiteenuste kaudu. Asutuse enda sisemised tugiteenused panustavad sama asutuse põhiteenustesse, mistõttu neil ei ole otsest seost programmidega. Teenuskaardi välja „seos programmidega“ saab nende puhul täita nii, et teenuse omanikule ja ka teistele kolleegidele tekiks selge info, kas konkreetne tugiteenus on seotud asutuse kõigi põhiteenustega või nt toetab vaid osa põhiteenuseid, milliseid, jne.

5.6 Teenuse liik „Avaliku sektori teenindamine“, kuidas kajastub kulumudelites, kuidas panustab programmidesse? (14.05.2018)

- Avaliku sektori teenindamine“ on üks kolmest asutuse põhiteenuste liigist. Oluline on, et üks avaliku sektori asutus osutab teenust teisele. Teenust osutava asutuse kulumudelisis tegemist on põhiteenusega ning see hinnastatakse põhiteenuse loogikast lähtuvalt. NB! On oluline, et teenust osutav asutus oleks suuteline anda infot selle teenuse erinevatele tarbivatele asutustele osutatava teenuse osa kohta.
- Programmidesse panustab see teenus nende asutuste põhiteenuste kaudu, mille tugi- või põhiteenuste tarbeks teenust tarbitakse (käitub tugiteenusena ehk panustab programmidesse otseste ja/või kaudsete teenuste kaudu) .

5.7 TERE kaardistamine ja VV kinnitatud IKT teenuste kaardistamise ja hinnastamise mudel (14.05.2018)

Milliseid teenuse loetelu atribuute tuleb kirjeldada IKT teenuste puhul? Mis on muude põhiteenustega võrreldes erinev?

IKT teenuste kaardistamise mudel annab ette teenuste grupeerimise aluseid. See tähendab, et IKT teenuste kaardistamisel tuleb lisaks teistele teenuste atribuutidele määratleda, millisesse TIK teenuste grupi üks või teine asutuse teenus kuulub. Selleks tekitatakse teenuste loetelu tabelisse täiendavad atribuutide veerud. Kõik ülejäänud teenuse atribuudid tuleb IKT teenuste puhul täita teiste teenustega võrdsetel alustel.

5.8 Kas teenuseid võib grupeerida? (13.06.2018)

Asutus loob teenuseid detailsuses, mis vastab tema juhtimisvajadusele. Vajadusel saab teenuseid grupeerida lisades kulumudelisis vastavad tunnused, mis võimaldab aruandeid vaadelda erinevas detailsuses. Asutuse määratud teenuse grupeeringu tunnus peab sisalduma juba teenuste loetelus.

[1] Kaplan, S. N., Cooper, R. Kulu ja tulemus. Tallinn: Fontese Kirjastus, 2002, 408 lk.

[2] Pärl, Ü. Understanding the role of communication in the management accounting and control process. Tampere Ülikool, 2012, 222 lk. (doktoritöö)

[3] OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. OECD. 2011. (https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oezd_public_governance_review_estonia_fu_ll_report.pdf) (vaadatud 23.03.2018).





[4] OECD riigivalitsemise raport: Eesti ja Soome. Valitsuseülese strateegilise suutlikkuse ja piiriüleste avalike e-teenuste edendamine. OECD. 2015.
(https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/oced/finest_assessment_recommendations_draft_glossy_word_est_loplik.pdf) (vaadatud 23.03.2018).

[5] Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel. Riigikontroll. 2012.
(<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2265/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>) (vaadatud 23.03.2018)

