

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Merlin Lige

**PROGRAMMIPÕHINE EELARVE KOOSTAMINE EESTI
MINISTEERIUMIDES**

Magistritöö

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 10 017 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Merlin Lige

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 132309HAAMM

Üliõpilase e-posti aadress: merlin.lige@gmail.com

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Dr. Margit Kirs

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	9
1.1 Programm ja programmpõhine eelarve	10
1.2 Programmi koostamise põhimõtted	12
1.3 Programmpõhise eelarve eelised	13
1.3.1 Planeerimissuutlikkuse suurendamine	13
1.3.2 Paindlikkus	14
1.4 Programmpõhise eelarve puudused	15
1.4.1 Kontrollifunktsiooni vähenemine ja probleemid vastutusega	15
1.4.2 Koordinatsiooniprobleemid	17
1.5 Takistused programmpõhisele eelarvele üleminekul	18
1.5.1 Info kogumine ja kulude hindamine	18
1.5.2 Halduskultuurilised takistused	20
2. METODOLOOGIA	21
3. EMPIIRILINE ANALÜÜS	23
3.1 Ülevaade Eesti olukorrast, seadusandlusest	23
3.2 Eesti mudeli kirjeldus	25
3.3 Programmpõhise eelarve rakendamine	26
3.4 Programmpõhise eelarve eelised	30
3.5 Esile kerkinud probleemid programmpõhise eelarve rakendamisel	32
3.5.1. Probleemkohad programmpõhise eelarve rakendamisel	32
3.5.2 Tajutud puudused programmpõhise eelarve rakendamisel	34
3.5.3 Takistused programmpõhise eelarve rakendamisel	35
3.6 Diskussioon	37
KOKKUVÕTE	40
SUMMARY	43
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	45
LISAD	50
Lisa 1. Läbiviidud intervjuud	50

Lisa 2. Intervjuuküsimused ministeeriumidele.....	52
Lisa 3. Intervjuuküsimused tegevuspõhisele eelarvele ülemineku projektijuhile	54
Lisa 4. Lihtlitsents	56

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö keskendub Eesti avaliku sektori eelarvereformile, mille käigus hakati alates 2019. aastast kasutama programmipõhist riigieelarve koostamist. Uurimistöö toob välja esile kerkinud probleemid ja kitsaskohad, millele tuleks tähelepanu juhtida, et reformi tulemusi tõhustada ja võimaldada teistele riigiasutustele sujuvamat üleminekut.

Magistritöös otsitakse vastuseid kolmele peamisele uurimisküsimusele:

1. Mis on Eesti ministriumide jaoks programmipõhise eelarve eelised?
2. Mis on Eesti ministriumide jaoks programmipõhise eelarve puudused?
3. Mis on peamised takistused programmipõhise eelarvestamise rakendamisel ministriumides?

Magistritöö empiirilises osas tuginetakse dokumendianalüüsidele ja läbi viidud intervjuudele. Pool-struktureeritud intervjuud viidi läbi kõikides Eesti ministriumides programmipõhisele eelarvele ülemineku eest vastutavate ametnikega ning lisaks programmipõhisele eelarvele ülemineku eest vastutava projektijuhiga Rahandusministeeriumis.

Magistritööst selgus, et ministriumide põhimõttelised ootused reformi osas olid kooskõlas teoreetilises kirjanduses välja toodud eelistega - oodati paindlikumat, efektiivsemat ja läbimõeldumat eelarvet. Ministriumide suhtumine programmipõhisesse eelarvesse oli pigem pessimistlik, mis tulenes erinevatest esile kerkinud probleemidest ja selge arusaama puudusest, mis küsimusi ja probleeme antud reformiga soovitakse lahendada. Reformi elluviimisel ilmnisid takistused - meetoodika ei olnud põhjalikult ette valmistatud, info kogumine oli keeruline, infosüsteemid ei toetanud ülemineku protsessi, programmipõhine eelarve koostamine tekitas eelarvestamise ja aruandluse kohta lisainfot, kuid ei vähendanud halduskoormust.

Võtmemõisted: programm, programmipõhine eelarve, tulemuseelarvestamine, eelarvereform.

SISSEJUHATUS

2017. aastal võeti Eestis vastu riigieelarve seaduse muudatus, mille kohaselt on riigieelarve koostamisel kohustuslik üle minna programmpõhisele eelarvele alates 2020. aastast. Valitsus kinnitas esimese tegevuspõhise riigi eelarvestrateegia 2019. aasta mais. (Rahandusministeerium 2020a) Programmpõhisele eelarvele üleminek on üks osa riigireformist, mille tulemusena peaksid vähenema valitsussektori kulutused ja mis peaks võimaldama pakkuda kvaliteetsemaid avaliku sektori teenuseid, seejuures vähendades bürokraatiat töökorralduses (Rahandusministeerium, 2020b, 4-5).

Praegu programmpõhise eelarve mudelina tuntud süsteemi hakati kasutama 1960ndatel aastatel. Selle tuntuim elluviija oli Ameerika Ühendriikide tolaeagne president Lyndon B. Johnson, kes võttis föderaalvalitsuse tasandil kasutusele vastava eelarvesüsteemi. Tema üldine sõnum reformide elluviimise ajal oli, et eesmärk on pakkuda ameeriklastele võimalikult häid teenuseid võimalikult madala hinnaga. (Bourdeaux 2008, 21; Novick 1968, 7; Wildavsky 1966, 302) Aastakümnete jooksul on programmpõhist eelarvestamist või selle osasid rakendatud väga paljudes riikides nii Euroopas kui üle maailma. Selle süsteemi kasutuselevõttu on uuritud läbi erinevate aspektide. (Curristine 2005; Curristine *et al.* 2007; Grossi *et al.* 2018; Pollitt, Bouckaert 2017; Robinson 2016)

Eestis on programmpõhise eelarve rakendamise plaani, tulemusjuhtimist ja tulemusinfo kasutamist eelarvestamisel käsitlenud Ringa Raudla. Ta on keskendunud tulemusinfo kasutamisele eelarveotsuste tegemisel. (Raudla 2012; Raudla, Savi 2015, 409) Lisaks on ta analüüsinud erasektori kaasamist antud reformi ettevalmistamisel ning uurinud ja teinud ettepanekuid reformi planeerimise protsessis, tuues välja võimalikke kitsaskohti (Raudla 2013a, 2013b). Veel on avaldatud mitmeid diplomitöid, mis vaatasid reformi kitsamalt, uurides programmpõhise eelarve rakendamise spetsiifilisi aspekte. Näiteks Runnel (2019) keskendus enda lõputöös tegevuspõhisele eelarvele üleminekule Keskkonnaministeeriumis. Veski (2020) vaatles tegevuspõhise eelarve mõju riigieelarve läbipaistvusele. Eelnevad tööd on keskendunud

kas kindlale eelisele või puudusele või vaadelnud reformi läbiviimist teatud organisatsioonis, seni puudub üldine analüüs reformi kohta Eesti ministeeriumides tervikuna. Antud magistritöö käsitlebki reformi läbiviimist kõikides ministeeriumides ning analüüsib ootusi ja puudusi, mis reformi elluviimisel tekkisid.

Magistritöö eesmärgiks on uurida, mis on peamised kitsaskohad ja ohud tegevuspõhisele eelarvele üleminekul Eesti ministeeriumide jaoks ning mis eelised loob ministeeriumidele programmipõhisele eelarvele ülemineku.

Magistritöös keskendutakse kolmele uurimisküsimusele:

1. Mis on Eesti ministeeriumide jaoks programmipõhise eelarve eelised?
2. Mis on Eesti ministeeriumide jaoks programmipõhise eelarve puudused?
3. Mis on peamised takistused programmipõhise eelarvestamise rakendamisel ministeeriumides?

Alates 2013. aastast on ministeeriumidele Riigieelarve seaduse muudatusega loodud võimalus koostada riigieelarve programmipõhiselt. Vaatamata sellele hakkas ainsa ministeeriumina programmipõhist eelarvestamist enne selle kohustuslikuks muutmist kasutama Haridus- ja Teadusministeerium, kes esimest korda koostas enda eelarve programmipõhiselt 2016. aastal. Mõistmaks, mis on olnud peamiseks takistusteks programmipõhisele eelarvele üleminekul, on käesolevas magistritöös analüüsitud loodud seadusraamistikku ja koostatud programme. Lisaks viidi kõikides ministeeriumides läbi vastavasisulised intervjuud. Magistritöö tulemina on võimalik juhtida tähelepanu kitsaskohtadele ning leida sobivaid lahendusi, et programmipõhine ministeeriumide rahakasutus oleks võimalikult efektiivne.

Rahandusministeeriumil on eesmärk pakkuda sihtasutustele, avalikõiguslikele juriidilistele isikutele ja kohalikele omavalitsustele tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku võimalust. See on tegevuspõhisele eelarvele ülemineku järgmine etapp. (Rahandusministeerium 2020b, 224) Antud magistritöö toob välja puudused ja takistused, mis vajaksid eelnevalt lahendusi, et järgmiste organisatsioonide üleminekuprotsess kulgeks võimalikult sujuvalt.

Töö esimeses osas luuakse teoreetiline raamistik, kasutades teaduslikke artikleid. Teoreetiline raamistik annab võimaluse analüüsida Eesti programmipõhise eelarve raamistikku ning programmipõhise eelarvestamise kasutust. Töö teises osas kasutatakse empiirilisi andmeid

programmipõhisele eelarvele ülemineku analüüsimiseks Eestis. Selleks analüüsitakse ministriumide koostatud programme, riigieelarve seadust ning ministriumides programmipõhisele eelarvele ülemineku eest vastutavate inimestega ja programmipõhise eelarve projektijuhiga läbi viidud intervjuusid (kokku 12 intervjuud). Seejärel diskuteeritakse analüüsitud teemadel ning antakse ülevaatlik kokkuvõte.

Kuna antud eelarve koostamise viisi kutsutakse rahvusvaheliselt, ja ka Eestis, väga mitmete terminitega, siis peab autor vajalikuks välja tuua, et teoreetilises raamistikus analüüsitakse ainult ingliskeelses kirjanduses „*program-based budgeting*“ nime kandvat eelarve koostamise süsteemi, sest see on kõige sarnasem Eestis kasutusele võetud tegevuspõhisele eelarvele.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Programmipõhise eelarvestamise teoreetilise raamistiku koostamisel toetuti peamiselt ingliskeelsele väliskirjandusele. Teoreetilises osas tuuakse esmalt välja programmi ja programmipõhise eelarvega seotud taustainfo ning programmide koostamise põhimõtted. Seejärel keskendutakse programmipõhise eelarve eelistele, milleks on planeerimissuutlikkuse suurendamine ja paindlikkus ning siis programmipõhise eelarve võimalikele puudustele nagu kontrollifunktsiooni vähenemine ja probleemid vastutusega, koordinatsiooniprobleemid, kulude hindamise keerukus. Teoreetilise raamistiku viimases osas keskendutakse võimalikele takistustele, mis on seotud info kogumise ja kulude hindamise ning halduskultuuriliste traditsioonidega. Selleks, et käsitletavat teoreetilised aspektid oleksid paremini jälgitavad, on autor koostanud alloleva tabeli (vt. Tabel 1).

Tabel 1. Teoreetiline raamistik

Programmipõhise eelarve eelised	Programmipõhise eelarve puudused	Takistused programmipõhisele eelarvele üleminekul
Planeerimissuutlikkuse suurendamine -pikaajaliste eesmärkide seadmine -pikaajaliste mõjudega arvestamine -tulevikuproгноoside regulaarne uuendamine	Kontrollifunktsiooni vähenemine ja probleemid vastutusega -tulemuste hindamine keeruline ja pikaajaline protsess (tihti on tulemusi võimalik hinnata alles mitmeid aastaid hiljem) -keerulisem vastutust seada	Info kogumine ja kulude hindamine -täpse maksumuse leidmine keeruline -nõuab rohkem ja teistlaadi infot -ajasurve -otsustajate soovimatus või suutmatus infot kasutada
Paindlikkus -rahaliste vahendite paindlikum kasutamine -vähendab bürokraatiat	Koordinatsiooniprobleemid -ühisprogrammide puhul konfliktioht	Halduskultuurilised takistused -väärtused ja normid ei toeta üleminekut uuele süsteemile

Allikas: autor

1.1 Programm ja programmipõhine eelarve

Viimastel aastakümnetel on paljud riigid järjest enam pööranud tähelepanu riigieelarve koostamisele ning riigi kulutuste optimeerimisele (Kraan 2007, 2). Vajadus avaliku sektori soorituse parandamiseks läbi eelarveprotsesside ja ülesehituse muutmise tuleneb inimeste üha kasvavatest ootustest ja standarditest. Kodanike nõudmised riigi kulutuste kvaliteedi osas on ajas muudkui suurenenud – soovitakse paremaid teenuseid ilma maksukoormuse tõusuta. (Curristine 2005, 127; Curristine *et al.* 2007, 2; Fuior, Gutan 2015, 70; Grossi *et al.* 2018, 1845; Pollitt, Bouckaert 2017, 77; Robinson 2016, 30; Yang 2007, 861)

Traditsiooniliselt kasutuses olev sisendipõhine eelarvestamine jaotab kulud majandusliku sisu järgi (nt. töötajad, rajatised, eraldised). Sisendipõhise eelarvestamise puhul ei nähtu, mis on organisatsioonide eesmärgid ja tegevused nende saavutamiseks. Suur osa OECD liikmesriikidest on eelarvete koostamisel ja elluviimisel lisanud sisendipõhisele eelarvevaatele ka tulemusinfot. Alles on jäänud sisendipõhise eelarve olulisimad elemendid, kuid lisaks hinnatakse ka elluviidavate tegevuste edukust. (Kristensen *et al.* 2002, 7; OECD 2011; Savignon *et al.* 2019) Ühe vahendina on hakatud kasutama programmipõhist eelarve koostamist. Programmipõhise eelarve puhul keskendutakse sellele, kuidas kindel programm või selle osa aitab mingit eesmärki saavutada ehk seatakse programmi eesmärk ning seejärel pannakse paika ressursid, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalikud. (Kristensen *et al.* 2002, 8-10; Savignon *et al.* 2019, 4)

Programmide eesmärgid võivad olla nii lühi- kui pikaajalised ning üldjuhul on kirjeldatud nende saavutamiseks vajalikud meetmed. Programmid võivad keskenduda teenindatud klientidele, elanikkonnale, geograafilistele piirkondadele, organisatsioonidele. (Bourdeaux 2008, 24; Danuletiu 2009, 176; Kraan 2007, 13; Robinson, Last 2009, 6) Teatud juhtudel võib ühe suurema eesmärgi täitmisega olla seotud mitu erinevat programmi (Bourdeaux 2008, 24; Danuletiu 2009, 176; Ter Bogt 2004).

Programmipõhise eelarve koostamise protsessi võib laialt jagada kaheks: programmi eest vastutab üks ministerium või kaotatakse eelarves ära ministeriumide vahelised piirid ja koostatakse valitsusalade ülesed programmid. Algsed katsetused programmipõhisele eelarvele üleminekuks 1960ndatel ebaõnnestusid. (Bourdeaux 2008, 21; Kraan 2007 12) Peamiseks põhjuseks nimetab Kraan (2007), et algselt ei arvestatud programmide liigitamisel organisatsioonide struktuure, mida peeti ebaoluliseks. Schick (2007, 18) toob välja, et programmid ja organisatsioonid on oma eelarve

olemuselt justkui vastandid. Organisatsiooni puhul on olulised sarnased tegevused, mitte eesmärgid. Programmi puhul on oluline eesmärk, mitte, kus ja kuidas tegevus toimub. Hilisemal lähenemisel leiab Kraan (2007), et organisatsioonipõhine vaade on programmi loomisel õigeks aluseks. Tema väitel aitab programmipõhisele eelarvele üleminek olemasolevaid organisatsiooniliste struktuuride probleeme lahendada.

Programmipõhise eelarve puhul on üheks peamiseks eelarve esitamise viisiks dokument, milles eelarve koosneb ridade loendist, kus iga ministeeriumi ja põhiseadusliku organi jaoks ettenähtud summad on välja toodud programmide kaupa. Peale konkreetse eelarveaasta lisatakse ka mitmeaastased prognoosid, mis võidakse kas integreerida eelarvesse ja mainida iga rea all või eraldi eelarve dokumendi lisades. (*Ibid.*, 23)

Eelarve raamistiku kohta otsuste langetamine on iga-aastaselt programmipõhise eelarve koostamise esimene samm. Järgnevad etapid hõlmavad poliitikate kohandamist, et veenduda, et need vastavad programmis kirjeldatud prognoosidele. Sellest vaatepunktist võib eelarveraamistiku osas otsuste langetamist vaadelda kui ülalt alla suunatud protsessi ning eelarve ja mitmeaastaste prognooside seadmist alt-üles protsessi. Nimelt luuakse eelarveraamistik (ülevalt-alla protsess), milles kohandatakse poliitikaid vastavalt mitme-aastastele eesmärkidele, et olla kindel nende teostatavuses (alt-üles protsess). (*Ibid.*, 10-11)

Nii kirjanduses kui praktikas on programmipõhine eelarve ja tulemuseelarvestamine tihti väga seotud, programmipõhine eelarve on tulemuseelarvestamise üks vahend. Tulemuseelarvestamine ja tulemusjuhtimine keskenduvad sisendite asemel tulemustele. Eesmärgiks on leida tõhusaim viis tulemusteni jõudmiseks, andes juhtidele eesmärkide saavutamiseks rohkem vabadust, mõõtes tegevuste tulemuslikkust ja edastades rohkem teavet. (Curristine 2005, 127; Danuletiu 2009, 176; Pollitt 2001, 10) OECD on tulemuseelarvestamist defineerinud kui eelarvestamist, kus ressursid on seotud mõõdetavate tulemustega. Selle definitsiooni alla mahub erinevaid mudeleid. (Curristine *et al.* 2007, 13; Danuletiu 2009, 176; Mauro *et al.* 2017, 922) Bourdeaux (2008, 22) ja Smith (1999) toonitavad, et programmide koostamine on meetod, kus tulemuseelarvestamisel on juhtidel võimalus kasutada paindlikkust ja suurendada tõhusust eesmärkide saavutamisel.

Programmipõhise eelarve nime all võib näha väga erinevaid eelarve koostamise süsteeme ja struktuure, sest need on kohandatud vastava riigi ja selle organisatsioonide järgi. Ei ole olemas ühte toimivat süsteemi, mis sobiks kõikidele riikidele: poliitilised ja halduskultuurilised

erinevused on tihti liiga suured eelarve koostamise täpse praktika edukaks üle võtmiseks teise riigi poolt. Siiski, kõiki programmipõhise eelarve süsteeme ühendab keskendumine tulemusindikaatoritele, eesmärkide täpsustamisele ja tõhususe hindamisele. (Kluvers 2001, 31)

1.2 Programmi koostamise põhimõtted

Programmipõhise eelarve koostamise protsess algab eesmärkide seadmisega ning tegevuste rühmitamisega programmidesse. Programmid on meetmed eelarves seatud eesmärkide täitmiseks. Programmidel on oma alaesmärgid, mis aitavad lõppeesmärgi saavutamisele kaasa. (Novick 1969)

Programmide koostamise ja kategoriseerimise puhul tuleb silmas pidada, et need oleksid omavahel võrreldavad ning neid saaks vajadusel omavahel liita või jagada väiksemateks alaprogrammideks või vaheetappideks. Programmi struktuur seob ressursid strateegiliste plaanidega, sisendid väljundite ja tulemustega ning võimaldab seeläbi programme koondada või tükeldada. (Bourdeaux 2008)

Programmidel peavad olema näidatud indikaatorid tulemuslikkuse hindamiseks ja paika peab olema pandud programmi lõplik maksumus, mis kajastab kõiki eesmärgi saavutamiseks tehtavaid kulutusi (Robinson, Last 2009, 6). Samas tuleb jälgida, et programmi ei koormataks üle ebavajaliku informatsiooniga: vajalik on näidata, kui suur on kulutus teenuse või toote pakkumisel, kuid tarbetu on programmi lisada infot, mille põhjal kalkulatsioonid tehtud on (Kraan 2007).

Selleks, et vältida liigset detailsust ja subjektiivseid hinnanguid programmide koostamisel, kasutatakse sageli administratiivprogramme, mis tegelevad tugiteenuste pakkumisega, kuid mis ei panusta otseselt ühegi programmi eesmärgi täitmisesse (Robinson, Last 2009, 6). Administratiivprogrammidesse kuuluvad näiteks raamatupidamine, õigusnõustamine, auditeerimine, infotehnoloogilised süsteemid ja arvutitugi, bürootarbed ja korrashoid (Kraan 2007, 8). Administratiivprogramme soovitatakse pigem vältida ning kõik kulutused programmide peale jagada, sest programmil peab olema eesmärk inimeste elu parendamiseks, kuid tugiteenuse pakkumine ei saa olla programmipõhise eelarve kontseptsioonis eraldi peamine eesmärk (Kraan 2007, 8; Robinson, Last 2009, 6).

1.3 Programmpõhise eelarve eelised

Programmpõhine eelarvestamine pakub võrreldes traditsioonilise sisendipõhise eelarvega mitmeid eeliseid. Järgnevalt keskendub autor olulistele programmpõhise eelarve rakendamise eelistele, milleks on planeerimissuutlikkuse suurenemine ja paindlikkuse kasv.

1.3.1 Planeerimissuutlikkuse suurendamine

Programmpõhine eelarve on loodud selleks, et kavandada kulutusi ja eesmärgid pikaajaliselt ning võimalikult tõhusalt (Robinson 2016, 35). Sisendipõhise eelarve koostamise protsessis lisatakse küll iga-aastased väljaminekud, kuid tähtis on vaadata kaugemale (Novick 1969; Steiner 1965, 46). Pikaajaline eelarvevaade on oluline, sest suuremaid reforme ei saa läbi viia vaadates ainult ühte eelarveaastat, makrotasandi puhul on oluline pidada silmas kaugeleulatavat prognoosi (Kraan 2007). Üheks oluliseks teguriks on eelarvestamise sidumine strateegilise planeerimisega (Savignon *et al.* 2019). Programmpõhise eelarve puhul seatakse eesmärgid vähemalt viie aasta lõikes ning kui võimalik, siis veelgi pikemalt (Novick 1969; Steiner 1965, 46).

Programmpõhise eelarve pooldajad toovad välja, et see ühendab endas planeerimise ja eelarvestamise protsessi (Steiner 1965, 47). Programmide koostamine peaks soodustama pikaajalise perspektiivi nägemist: investeeringute puhul aitab see arvestada edaspidiste kaasnevate püsikuludega ning kärbete puhul hinnata, kas need ei sea ohtu eesmärkide saavutamist pikema ajaperioodi jooksul. Seetõttu tuleb seatud eesmärkide vajalikkust ja päevakohasust hinnata iga-aastaselt ja vajadusel viia sisse muudatused. (Perrin 1998, 374) Tähtis on, et pikaajalisi eesmärgid seades arvestatakse nii sisemisi arenguid kui võimalikke väliseid muutujaid, mis programmi tulemusi võivad mõjutada (Steiner 1965, 48).

Carter ja Meenach (1977) toonitavad, et vajalik on hinnata, mis muutub klientidel pärast teenuse saamist. Toimivate programmide puhul uuendatakse tuleviku eelarveprognoose regulaarselt ning programmide eest vastutajad koostavad ja esitavad iga-aastaselt aruande programmiindikaatorite täitmise kohta konkreetsete eesmärkide lõikes (Kraan 2007, 9; Osborne *et al.* 1995, 33). See annab võimaluse hinnata programmi õnnestumist lühiajalises vaates ning samal ajal võimaldab vaadelda ka pikaajaliste eesmärkide täitmise võimekust. Vastavalt lühiajalistele tulemustele saab vajadusel täiendada ja uuendada kaugeleulatavaid eesmärgid. Lisaks annab see võimaluse eelarveaastal teha muudatusi kulutõhususe suurendamiseks. (Kraan 2007, 30) Robinson (2016, 35) toob välja, et tulemuspõhise eelarvestamise peamiseks kasutuselevõtu põhjuseks 1960ndatel ja 1970ndatel oligi

eelarve allokatiivse efektiivsuse (*allocative efficiency*) tõstmise eesmärk. Allokatiivse efektiivsuse idee on, et ressursid suunatakse sinna, kus need kõige rohkem kasu toovad. Programmipõhine eelarve võimaldab tulemusinformatsiooni põhjal teha informeeritumaid otsuseid selle kohta kui palju üks või teine programm peaks raha saama. (Pollitt 2001, 8; Raudla 2013b, 4)

1.3.2 Paindlikkus

Programmipõhise eelarve üheks suurimaks eeliseks nimetatakse kirjanduses paindlikkust ressursside haldamisel, planeerimisel, korraldamisel ja seeläbi eesmärkide täitmisel. Vajadus paindlikuma eelarvekasutuse järgi tuleneb ootamatutest olukordadest, mida on eelarve planeerimisel võimatu ette näha ja mis vajavad kiiremat lahendust kui alles järgmisel eelarveaastal. Riikidel tekib järjest enam olukordasid, mis vajavad kiiret lahendust ja programmide eelarve ümberplaneerimist. (Di Francesco, Alford 2016, 237; Di Francesco, Alford 2017, 972-974) Elluviijatel on võrreldes sisendipõhise eelarvega rohkem võimalusi rahalisi vahendeid programmisiseselt suunata sinna, kus on vajakajäämisi, ja võtta ära sealt, kus eesmärgid on täidetud oodatumast kiiremini. See erineb sisendipõhisest eelarvest, kus pärast eelarve kinnitamist on väga keeruline teha muudatusi - tihti nõuab raha eelarves ümberjaotamine seadusemuudatust. Programmipõhine eelarve seda ei eelda. Eelarvet saab teatud määral kohendada parasjagu käimasoleval aastal, kui tekivad erakorralised vajadused rahalisi vahendeid kasutada teisiti, kui algselt oli planeeritud. (Bourdeaux 2008, 21; Cohen, Karatzimas 2014; Stratan, Manole 2017, 496)

Paindlikkuse puhul saab eristada kahte erinevat vormi: vertikaalset paindlikkust ja horisontaalset paindlikkust. Vertikaalse dimensiooni puhul vaadeldakse otsuste tegemise hierarhiat ehk kui detsentraliseeritud on rahaliste vahendite kasutamise üle otsustamine. Mida hierarhiliselt madalama tasemeni on otsustusõigus, seda paindlikum on eelarve koostamise ja muutmise protsess. (Di Francesco, Alford 2016) Programmipõhises eelarves on see tavaliselt võrreldes sisendipõhise eelarvega madalamal ehk elluviijatel on rohkem võimalusi rahalisi vahendeid kasutada vastavalt olukorrale, et leida kiiremini sobivad lahendused eesmärkide saavutamiseks. Horisontaalse paindlikkuse all vaadeldakse seda, kui suured on elluviijate võimalused eelarves muudatusi teha nii eesmärkide seadmisel, ressursside ümberjaotamisel, kontrollimehhanismide loomisel ja tulemuslikkuse hindamisel. (Di Francesco, Alford 2016) Programmipõhise eelarvestamise üks peamisi põhimõtteid on see, et juhtidel oleks vastutus tulemuste saavutamise ees, kuid neil peaks olema ka õigus ressursse vajaduspõhiselt kasutada ning seeläbi tõhustada soovitud eesmärkide täitmist (Bourdeaux 2008, 22). Kõige paindlikumad ongi need süsteemid, kus

otsustamine on võimalikult rohujuuretasandil ja kus on erinevaid mehhanisme ressursside kasutamiseks ja ümbertõstmiseks (Di Francesco, Alford 2016; Di Francesco, Alford 2017).

Programmi eelarvestamise kontseptsioonile omane suurem paindlikkus ressursside haldamisel ja jaotamisel võib parandada planeerimist, korraldamist ja juhtimist avalikus sektoris (Cohen, Karatzimas 2014). Seda vahetum on otsuste tegemine, seda kiiremad ja sobivaimad lahendused leitakse (Di Francesco, Alford 2017, 978). Kui programm koosneb alaprogrammidest ning täidab laiemat eesmärki, on paindlikkus üldjuhul suurem. Raha ümber jaotamise vajadus ühe programmi alt teise väheneb suurel määral, kui ministeeriumi tegevus on koondunud väga väikese hulga programmide alla. (Kraan 2007, 7)

1.4 Programmpõhise eelarve puudused

Programmpõhisel eelarvel on lisaks eelpool kirjeldatud eelistele ka teatud puudused. See küll suurendab planeerimissuutlikkust ja paindlikkust, kuid samal ajal väheneb kontrollifunktsioon ja võivad tekkida probleemid vastutusega. Lisaks võivad tekkida nii programmide elluviimisel kui üleriigiliste eesmärkide seadmisel ja vastutuse jagamisel koordineerimisprobleemid. Antud alapeatükk analüüsib ja toob välja nende puuduste tekkimise põhjused.

1.4.1 Kontrollifunktsiooni vähenemine ja probleemid vastutusega

Nii nagu avalikus sektoris üldiselt, on ka programmpõhise eelarve puhul üks võtmeküsimus vastutus programmide elluviimise eest. Reformi üks eesmärkidest on ametnike vastutuse suurendamine (Cuganesan 2017, 955). Programmpõhise eelarve puhul peaksid riigiasutused võtma vastutuse eelarveprotsessis kokku lepitud tulemuste saavutamise eest (Fuior, Gutan 2015, 71).

Programmpõhise eelarve puhul on tihti programmide eesmärgid ja nendega seotud tegevused väga laiaulatuslikud (nt siseturvalisus, turismi arendamine) ning eesmärkide täitmisega tegelevad mitmed erinevad organisatsioonid (kas ühe valitsemisala sees või ühisprogrammina mitmes valitsemisalas). Kui programmide eesmärki panustavad mitu organisatsiooni, siis on ka vastutus jagatud erinevate organisatsioonide vahel. Sel juhul muutub kuluarvestus keerukaks, see nõuab keerukaid kuluarvestussüsteeme ja raskendab kontrolli kulutuste üle. (Diamond 2003, 18)

Tegelikuses kaasneb programmipõhise eelarve puhul mitmeid kitsaskohti seoses kontrollifunktsiooni vähenemise ja vastutusega. Paljude programmide puhul ei ole võimalik ühe aastaga näha tulemusi, sest muutused ilmnevad pikema perioodi jooksul. Samas ei pruugi arengud olla üldse programmi tulemus, vaid hoopis muutus ühiskonnas ehk välismõjud. Tulemused ei pruugi kajastada tegelikku olukorda, sest tulemuste hindamine on keeruline ning eesmärkide saavutamine on tihti palju pikaajalisem protsess kui üks eelarveaasta. (Pollitt 2001, Grizzle ja Pettijohn 2002)

Kui programm ei saavuta seatud eesmärgi, siis võib nii poliitikutel kui ametnikel tekkida motivatsioon tulemustega manipuleerimiseks. Seda eriti olukordades, kus tulemuste saavutamine on seotud rahaliste vahendite eraldamisega. Ametnikud võivad soovida näidata tulemusi paremas valguses, kui need tegelikult on, sest see võib otseselt mõjutada nende töökohta olemasolu ja karjäärivõimalusi. Kui läbi tulemuste mõõtmise süsteemi soovitakse suurendada ametnike vastutust, siis võib see viia selleni, et keskendutakse kitsaste tulemuste elluviimisele ning jäätakse tähelepanuta mõjud, mida oleks võimalik antud programmi raames saavutada või vältida, kuid mida ei mõõdetata. (Nielsen, Baekgaard 2013, 549-550; Raudla 2013b, 15) Halachmi (2002, 373) toob välja, et kui tekib olukord, kus tulemuse saavutamiseks kulub vähem või rohkem rahalisi vahendeid kui selleks programmis ette nähtud, siis võib elluviijatel tekkida soov antud muudatust vältida, sest see võib tuua endaga kaasa lisatöö põhjendamise ja aruandekohustuse näol. Poliitikud ei soovi, et nende eestvedamisel loodud programmid saaksid negatiivset meedia tähelepanu, sest see mõjutab otseselt nende võimalusi tagasisivalituks saada (Nielsen, Baekgaard 2013).

Üks raskus, millega valitsused kokku puutuvad, kui nad üritavad programmi eelarvestamist rakendada, on kindlaks määrata, kes vastutab riiklike vahendite kasutamise eest. Valitsused lahendavad selle probleemi tavaliselt organisatsioonipõhiste programmide loomisega, sest organisatsiooniüleste programmide puhul on keerulisem kontrollifunktsiooni rakendamine ja vastutuse jagamine. (Schick 2007, 116) Programmipõhise eelarve puhul suureneb eelarve eraldiste agregeerituse tase. See võib viia olukorrani, kus parlamendi roll eelarveprotsessis väheneb, mille tagajärjel väheneb ka suutlikkus hinnata ja kontrollida ressursside kasutamist. Seda eriti juhul, kui programmid koostatakse laiade poliitikavaldkondade kaupa, sest siis võib jääda selgusetuks kui palju konkreetsed organisatsioonid tulemuste saavutamiseks ressursse saavad ja milline on iga organisatsiooni panus eesmärkide saavutamisse. (Raudla 2013b, 12)

1.4.2 Koordinatsiooniprobleemid

Koordineerimise all mõistetakse erinevate tegevuste seoste juhtimise raamistiku loomist (Meixell *et al.* 2006, 287). Koordinatsiooniprobleemid tekivad kui puudub ühtne arusaam vastastikustest kasudest (Kulas *et al.* 2013, 350). Kui ei ole paigas konkreetset raamistikku, mille järgi tegevusi koordineeritakse ning on valik mitme erineva võimaluse vahel, siis on koordinatsiooniprobleemid väga kerged tulema (Curry, Chesters 2012, 147-148). Nagu esimeses alapeatükis mainitud, ei ole ühtset arusaama selle osas, kui lai peaks olema ühe programmi eest vastutavate inimeste ring. Vastupidi, siin on jõutud väga vastakatele arusaamadele: mõne arvamuse kohaselt ei tohiks programm ületada osakonna või ministeeriumi piire, teisalt aga leitakse, et programm peaks lähtuma tegevuste sisust ning mitte arvestama organisatsiooni piiridega. (Kraan 2007, Schick 2007)

Teatud juhtudel on mõned eesmärgid mitmeid valdkondasid puudutavad ning tulemuste saavutamiseks on vajalik siiski koostada programme, kuhu panustavad erinevad organisatsioonid või ministeeriumid. Väljakutse tuleneb raskustest, mida sageli kogetakse lepingute sõlmimisel ja ülesannete koordineerimisel, eriti kui ei ole täpselt paigas, mis ministeerium on põhivastutaja, millised on kellegi rollid. (Kristensen *et al.* 2002, 17)

Kraani (2007) arvates üheks programmpõhise eelarve kontseptuaalseks probleemiks on, kui erinevad ministrid vastutavad sama programmi tulemuste eest, viib see lahkkelideni. Ka Schick (2007, 118) näeb programmpõhise eelarve koostamise ühe suurima probleemina konfliktide tekkimist. Programmpõhise eelarve puhul ei lepita kokku ainult kulutatavaid summasid, vaid ka eesmärgid. Sellest tulenevalt vaadeldakse raha kulutamise võimalusi laiemalt kui sisendipõhise eelarve puhul. Tihti tekivad palju suuremad vaidlused mitte eraldatava summa kokku leppimisel, vaid eesmärkide püstitamisel. Samuti tekib Raudla (2013b, 16) arvates olukord, kus erinevate ministeeriumide eelarvetes on sama programmi kuluread ning ühine vastutus, kuid mis suurendab pingeid, mitte ei vii loomuliku koostööni. Ministeeriumide koostöö peaks toimuma muul tasandil.

Kuigi kirjanduses jäävad autorid eriarvamusele selles osas, kas programmid peaksid olema organisatsioonisisised või organisatsiooniülesed, siis kindel on see, et mida laiem on programmi tegevuste ja tulemuste eest vastutajate hulk, seda kergemini ja ulatuslikumalt tekivad koordinatsiooniprobleemid.

1.5 Takistused programmpõhisele eelarvele üleminekul

Lisaks eelistele ja puudustele võib programmpõhise eelarve elluviimisel ilmnedu erinevaid takistusi. Nendest kõige olulisemalt mõjutavad programmpõhise eelarve rakendamist probleemid info kogumise ja kulude hindamisega ning halduskultuuriliste takistuste tekkimise oht.

1.5.1 Info kogumine ja kulude hindamine

Enamasti võetakse programmpõhine eelarve kasutusele seetõttu, et see peaks andma kuludest parema ülevaate (st kui palju on mingi kindla toote või teenusega seotud kogukulu) ning võimaldama selgemini näha, millised on tegevuste tulemused (Gilmour, Lewis 2006 742–743). Programmi tulemuste mõõtmise terviklikkus, usaldusväärsus ja kvaliteet on väga olulised sisuliste otsuste tegemisel (Posner 2003, 7; Saliterer *et al.* 2019, 832; Williams 2004, 151). Programmpõhine eelarvestamine peab olema midagi enamat kui raamatupidamisarvestuse ja tulemuste mõõtmise süsteemi tehniline kohandamine (Gianakis 2002, 46).

Võrreldes sisendipõhise eelarvega nõuab programmide koostamine ja haldamine palju rohkem infot. Tulemuste saavutamist käsitlevate andmete kogumine ja hindamine on tavaliselt keerulisem kui väljunditele keskenduvate andmete kogumine ja analüüs. (Kristensen *et al.* 2002, 15; Schick 2007, 118) Programmpõhise eelarve puhul tuleb võrreldes sisendipõhise eelarvega luua ja koguda tulemuseesmärkide ja nendega seotud kulude detailset infot, mis peab olema vaadeldav programmi eesmärkide kaupa. Lisaks peavad programmide eest vastutajad koguma ja töötleva infot programmi toimimise, programmi muudatuste ja tulemuslikkuse kohta läbi erinevate tasandite. (Grizzle, Pettijohn 2002, 50; Curristine 2005, 134)

Programmpõhise eelarve reformide elluviijad on harva arvestanud vajalike andmete maksumust, kättesaadavust või kasutamist ning ei pööra sageli piisavalt tähelepanu infosüsteemidele ja info kogumise keerukusele. Eeldatakse, et andmete kogumine ja kasutamine tuleb jooksvalt koos reformi elluviimisega. Ei osata hinnata programmide mitmemõõtmelisust ning täiendavalt tekkivaid kulusid ja vajadusi. (Gianakis 2002, 59; Schick 2007) See viib praktikas selleni, et programmide koostamisel ollakse suuresti sõltuvuses info kogumise viisidest ehk programmid ehitatakse üles infosüsteemide järgi, mitte vastupidi. Kuna üleriigiliselt on kasutuses samad andmekogumismeetodid, kuid organisatsioonid ja nende vajadused on väga erinevad, võib see mõjutada programmi ja selle elluviimist negatiivselt (Grizzle, Pettijohn 2002).

Selleks, et programm oleks võimalikult läbipaistev, peaks see sisaldama pigem rohkem kui vähem infot (Bourdeaux 2008, 36). Samas on oht eelarvedokumentide ülekoormamiseks tulemuslikkuse teabega, mis ei mängi eelarveprotsessis mingit rolli ja vähendab seeläbi läbipaistvust, mitte ei suurenda seda (Kraan 2007, 2). Avaliku sektori tulemuslikkuse mõõtmine on keeruline ja info kogumine on kallis (Curristine 2005, 145).

Info kasutamine ajakohaselt on väga suuremahuline töö. Tihti kogutakse tunduvalt rohkem andmeid, kui kasutatakse, või viibib info jõudmine otsustajateni (Schick 2007). Ametnike poolt analüüsi ettevalmistamine ja selle kasutamine eelarve eraldamise protsessis on tihti kaks eraldiseisvat tegevust. Erinevate uuringute kaudu on jõutud järelduseni, et kodanikud ja parlamendiliikmed ei kasuta programmi tulemusinfot ning koostatud analüüsidele ei pöörata tähelepanu, sest kogu info läbitöötamise protsess on keerukas, kuid selle tegemiseks ei ole lisaressursse. (Grossi *et al.* 2016, 599; Lee 1997, 21; Lu *et al.* 2011, 80; Pollitt 2006, 52; Stratan, Manole 2017) Seda eriti olukordades, kus otsusteni on vaja jõuda kiiresti ning vajaliku info kogumine või töötlemine on ajamahukas (Schick 2007, 116). Kuna otsuseid tuleb teha tihti keerulistes situatsioonides, kus on ajasurve ja muud mõjutajad (nt poliitilised otsused), siis on tulemusinfo kasutamisel piirid. Kui otsused tuleb teha lühikeste tähtaegadega, ja varasemad kohustused ning käimasolevad tegevused nõuavad peaaegu kõiki eelarves ette nähtud ressursse, pole protsessis analüütiliseks tööks palju ruumi (Schick 2007, 116). Tulemusinfo ei pruugi alati aidata otsuste tegemisel, vaid võib olla ka takistavaks teguriks (Curristine 2005, 145).

Kulude hindamise raskused tulenevad aruandluse aeglusest, suutmatusest mõõta tulemuste mõju ühiskonnale, majandusele, keskkonnale ning erinevate programmide ja kõrvalmõjude osakaalu analüüsitavates andmetes (Kristensen *et al.* 2002). Teenuste maksumuse arvutamisel võib osutada probleemiks kulude jagunemise hindamine. Näiteks võib üldvalitsemisega seotud kulude jaotamine erinevate programmide vahel olla keeruline, sest tihti on raske hinnata, palju konkreetne tugiteenus (näiteks puhastusteenused, raamatupidamine) ühe või teise teenuse pakkumisega seotud on. Ressursside jaotus erinevate tegevuste vahel võib olla killustatud, täpsete tulemusmõõdikute leidmine raske ning see kõik võib viia juhtimiskusteni. (Bourdeaux 2008, 37; Curristine 2005)

Kuna programmid on tihti väga laiaulatuslikud, siis on suur väljakutse leida indikaatoreid, mis annaks ülevaate kogu programmi tõhususest. Isegi, kui leitakse õiged mõõdikud programmi viljakuse hindamiseks, võib tekkida raskusi välja selgitamisega, mis on tulemusi mõjutanud, sest programmi tegevustele on tihti lisaks ka kontrollimatuid asjaolusid (nt majandus, keskkond, teised

rakendatavad programmid). Kui tulemuste saavutamisele aitab kaasa mitu programmi, võib hindajatel olla keeruline kindlaks teha iga üksiku programmi mõju ulatus. Programmide struktuur ei anna teavet ühe programmi mõjust teisele programmile. (Caiden, 1998, 44; Curristine 2005; Kong 2005, 95; Kristensen *et al.* 2002, 15; Wildawsky 2001, 57)

1.5.2 Halduskultuurilised takistused

Halduskultuur on seotud avalikes organisatsioonides valitsevate väärtuste ja normidega. See mõjutab inimeste vahelisi suhteid nii organisatsiooni sees kui ka väljaspool seda, mõjutades seeläbi ka reformide tulemuslikkust ja mõju laiemale ühiskonnale. (Jamil *et al.* 2013, 901; Mohr *et al.* 2020, 2; Peters 2008, 118) Halduskultuur määratleb vastuvõetava ja legitiimse käitumise ning loob seetõttu raamistiku käitumiseks, tegutsemiseks ja eelistuste kujundamiseks (Jamil *et al.* 2013, 901).

On hulgaliselt näiteid riikidest, mis on läinud üle programmipõhisele eelarvele, kuid ei ole hakanud kasutama sealt saadavat infot eelarveotsuste tegemisel (Robinson, Last 2009, 4; Schick 2007, 116). Halduskultuurilised traditsioonid võivad mõjutada ametnike suhtumist sellesse, kas uusi juhtimisinstrumente peetakse kasulikuks ja teostatavaks või nähakse selles lihtsalt halduskoormuse kasvu (Mohr *et al.* 2020, 2). Tihti ollakse harjunud otsuseid langetama teistsuguse info põhjal (läbi sisendipõhise eelarve vaate) ja uus süsteem võib harjumuspärasest olla liiga erinev (Grossi *et al.* 2016, 598; Pollitt 2001, 12-13). Mõned programmipõhise eelarve rakendamise seotud probleemid on lahendatavad, kui poliitikakujundajad ja elluviijad õpivad programmi eelarvestamise kasutamist paremini tundma (Bourdeaux 2008, 39; Grossi *et al.* 2016, 598). Muutuste saavutamine organisatsioonide mõtteviisis on üks keerulisemaid ja pikaajalisemaid väljakutseid (Curristine 2005, 148).

Üks raskemaid väljakutseid on tulemuspõhise kultuuri loomine riiklikes organisatsioonides ja valitsuses (Curristine 2005, 148). Valitsuse halduskultuurilised traditsioonid võivad mõjutada kuluarvestussüsteemide ja teiste programmipõhise eelarvestamise puhul kasutuses olevate instrumentide kasutamist. Postkommunistlike riikide puhul põrkuvad tihti kaks erinevat vaadet. Kasutusele soovitakse küll võtta modernseid juhtimisinstrumente, kuid tulenevalt ajaloolisest postkommunistlikust pärandist eelistatakse ka kaalutusõigust ja personaalset lähenemist. See tähendab, et lisaks ametlikele reeglitele on mitteametlikud tavad, mis takistavad ratsionaalsust suurendavate juhtimistehnikate omaksvõttu. (Mohr *et al.* 2020, 1-2)

2. METODOLOOGIA

Magistritöö empiiriline osa põhineb kvalitatiivsel analüüsil. Kvalitatiivne uurimismeetod valiti, sest töö eesmärgiks on analüüsida Eesti programmipõhisele eelarvele üleminekut võimalikult süvitsi. Kvalitatiivse uurimuse puhul soovitakse kirjeldada ja seletada sotsiaalset tegelikkust läbi inimeste tõlgenduste (Õunapuu 2014, 56). Andmete kogumiseks kasutati poolstruktureeritud intervjuud ja dokumendianalüüsi. Autor valis üheks uurimismeetodiks intervjuude tegemise, sest soovis saada sügavamalt ülevaadet ja detailsemat informatsiooni. Poolstruktureeritud intervjuud võimaldavad põhjalikumalt aru saada reaktsioonidest, kogemustest ja põhjustest, miks mingid hoiakud on tekkinud (Rubin, Rubin 1995, 90). Empiiriline analüüs viidi läbi kahes etapis. Tuginedes töö teoreetilisele raamistikule, viidi esmalt läbi poolstruktureeritud intervjuud kõikides Eesti ministeeriumides ja Eesti tegevuspõhisele eelarvele ülemineku projektijuhiga. Kokku viidi läbi 12 intervjuud (vt lisa 1). Ministeeriumides läbi viidud intervjuude jaoks kontakteerus autor igas ministeeriumis selle ametnikuga, kes kõige otsesemalt vastutas selles ministeeriumis programmipõhisele eelarvele ülemineku eest. Autor soovis intervjuusid läbi viia just ministeeriumide ametnikega, sest ministeeriumides ülemineku eest vastutavad inimeste arvamus ja suhestus reformiga mõjutab ülejäänud ametnike suhtumist elluviidavatesse tegevustesse ja seeläbi mõjutab see ka reformi elluviimise õnnestumist (Wang, Berman 2001, 425).

Intervjuuküsimused põhinesid teoreetilise raamistiku põhiaspektidel. Intervjuud viidi läbi märtsi- ja aprillikuu 2018. Sellel perioodil olid ministeeriumid üle minemas programmipõhisele eelarvele ja tegid igapäevaselt erinevates etappides ettevalmistusi. Kõikides ministeeriumides küsiti eelnevalt ettevalmistatud samasid küsimusi (vt lisa 2), kuid sõltuvalt ministeeriumi eripärast arutleti teemadel erinevalt. Tegevuspõhise eelarve projektijuhiga läbi viidud intervjuu käigus küsiti osaliselt samu küsimusi, mis reaministeeriumidelt, kuid lisaks mitmeid korralduslikke ja täpsustavaid küsimusi (vt lisa 3). Intervjuu pikkuseks oli keskmiselt 45 minutit. Intervjuud viidi läbi ministeeriumide ruumides. Kõikidest intervjuudest on helisalvestis ning transkriptsioon.

Seejärel viidi läbi dokumendianalüüs, mille raames analüüsiti tegevuspõhisele eelarvele üle läinud valitsemisalade programmdokumente koos eelarvetega, ning Riigieelarve seadust, 2020. aasta

riigieelarve seletuskirja ja 2021.aasta riigieelarve seletuskirja eelnõud. Dokumendianalüüsi eesmärgiks on saada põhjalik ülevaade programmpõhise eelarve rakendamisest Eestis ning võrrelda seda teadusartiklites välja toodud aspektidega.

Uurimustöö piiranguteks on intervjueeritavate valikust tulenev kitsas vaatenurk ning intervjuude läbiviimise aeg. Nimelt sooviti vestlused läbi viia vahetult reformi käigus, et ministriumide meelsus oleks kõige selgemini tunda. Valitud taktikal on omad miinused: uute protsesside omaksvõtmine ja elluviimine on keeruline, lisaks ei ole tehtud kordusintervjuusid, seega ei saa hinnata, kuidas on reform käivitunud. On veel vara öelda, kas reform õnnestus või mitte - uut süsteemi alles juurutatakse ja parendatakse, paljud aspektid ei ole veel paigas. Seetõttu keskendutakse antud magistritöö empiirilises osas ainult Eesti tegevuspõhisele eelarvele ülemineku reformi läbiviimise ja käivitamisega seotud aspektidele ja ei hinnata reformi õnnestumist või ebaõnnestumist.

3. EMPIIRILINE ANALÜÜS

Töö empiirilises osas analüüsitakse programmpõhisele eelarvele üleminekut Eesti ministriumides, kasutades selleks teoreetilises osas loodud raamistikku, kus esmalt keskenduti eelistele ning seejärel toodi välja tekkida võivad kitsaskohad. Kõigepealt kirjeldatakse Eesti olukorda üldisemalt, analüüsitakse Eestis kasutusele võetud mudelit ning vaadeldakse selle rakendamist. Seejärel analüüsitakse ministriumide tajutud eeliseid ning puuduseid ja viimasena analüüsitakse programmpõhise eelarve rakendamisega seotud takistusi. Kuna Eesti kontekstis kasutatakse programmpõhise eelarve puhul ka tegevuspõhise eelarve nimetust, siis antud töös käsitletakse neid kahte mõistet sünonüümidena.

3.1 Ülevaade Eesti olukorrast, seadusandlusest

Tegevuspõhisele eelarvele ülemineku Eestis on osa suuremast avaliku sektori finantsjuhtimise reformist. 2002. aastal tehti riigieelarve raamseaduses muudatus ning ministriumid pidid koos eelarvetaotlusega edaspidi hakkama esitama ka valitsemisala tegevuskava, milles toodi välja järgmise aasta tegevused ja eesmärgid. Tegevuskavades sisalduv info lisati üldjuhul riigieelarve eelnõu seletuskirja või seletuskirja lissasse. Lisaks toodi tulemusinfo välja riigieelarve strateegiates. (Raudla 2013b) Seejärel viidi finantsaruandlus kassapõhiselt arvestuselt üle tekkepõhisele ning esimesed üleriiklikud avaliku sektori konsolideeritud tekkepõhised finantsaruanded koostati 2004. aasta kohta. Järgmine suurem samm oli Eesti riigi eelarve üleviimine tekkepõhiste aluste ja 2017. aasta riigieelarve koostati esmakordselt tekkepõhiselt. (Rahandusministeerium 2020b, 4)

Tegevuspõhisele eelarvele üleminekut toetatakse Euroopa Liidu ühtekuuluvusfondidest. Ühe sisendina tegevuspõhisele eelarvele üleminekus on OECD soovitus Eestile seostada strateegilise planeerimise protsess eelarvestrateegia koostamisega ning suunata seeläbi valitsust programme ja kulutusi prioriteerima. (OECD 2011) Rahandusministeeriumi andmetel on tegevuspõhisele eelarvele ülemineku peamiseks eesmärgiks „mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine

ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürookraatlikum töökorraldus“ (Rahandusministeerium 2020b, 8).

Eestis koordineerib tegevuspõhisele eelarvele üleminekut Rahandusministeeriumi riigieelarveosakond ning ülemineku eest vastutab projektijuht. Kokku töötab Rahandusministeeriumis antud eelarvereformi elluviimisega kaheksa inimest. Programmpõhise eelarve koostamist reguleerib Riigieelarve seadus, Vabariigi Valitsuse ja Rahandusministeeriumi määrused. Reformi maksumus on üle 2 miljoni euro. (Intervjuu 12; Rahandusministeerium 2020b, 7)

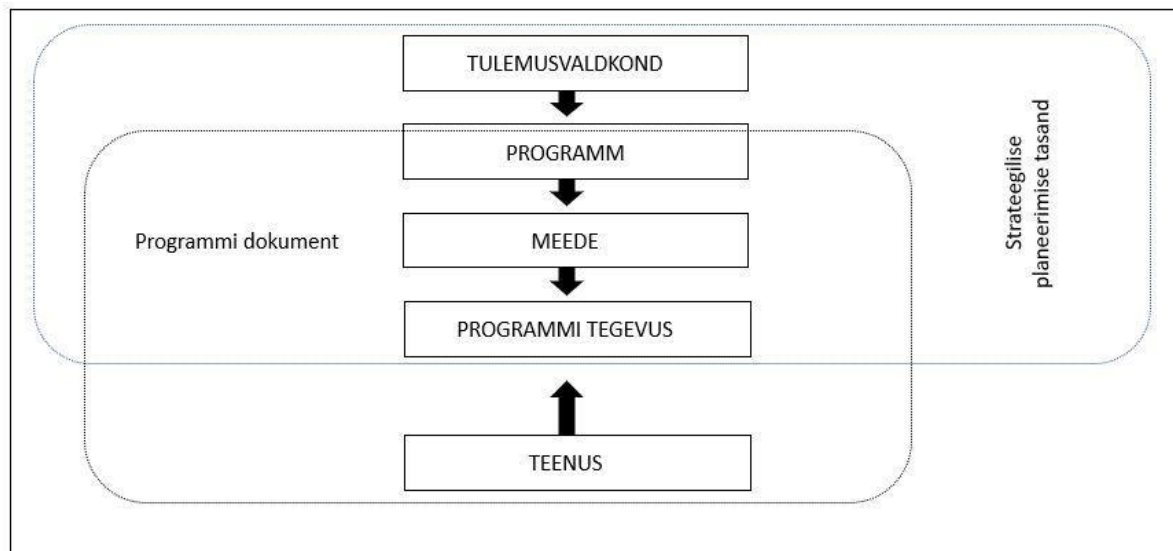
Programmpõhisele eelarvele ülemineku õnnestumiseks korraldas Rahandusministeerium raamhanke, millega selgitas välja kaks konsultatsiooniettevõtet, kes nõustasid ministeeriume programmpõhisele eelarvele ülemineku protsessis. Konsultatsioonipakkujateks olid PricewaterhouseCoopers AS ning Ernst & Young Baltic AS. Raamlepingu kogumaksumus oli 780 000, millest iga valitsemisala kulutused hinnanguliselt 50 000-60 000 eurot. Igal ministeeriumil oli võimalik saada konsultatsiooniteenust ühelt pakkujalt. Siseministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium loobusid konsultatsiooniettevõtte teenustest ning neid juhendasid Rahandusministeeriumi ametnikud. (Intervjuu 12)

Rahandusministeerium on koostanud tegevuspõhise eelarve juhendmaterjaliks käsiraamatu “Strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine”, kuhu on koondatud valitsemisaladele kogu õpetlik info programmpõhisele eelarvele üleminekuks. Vastav käsiraamat asub Rahandusministeeriumi kodulehel ning seda on järjepidevalt reformi ettevalmistamisel, elluviimisel ja järeltegevuste raames muudetud ja täiendatud. (Rahandusministeerium 2020b)

Eesti programmpõhisele eelarvele ülemineku puhul ei võetud eeskujuks ühte konkreetset riiki, vaid tutvuti mitmete erinevate riikide programmpõhise eelarvestamise juhenditega. Sinna kõrvale vaadati, kas programmid on loodud ning milline on eelarveseadus ja tulemusaruandlus. Riigid, mille dokumentidega Eestis reformi ettevalmistamisel tutvuti, olid Prantsusmaa, Austraalia, Uus-Meremaa, Kanada, Iirimaa, Holland, Austria ning teised OECD liikmesriigid. Vaadati ka Singapuri ja Aafrika riikide juhendmaterjale. (Intervjuu 12)

3.2 Eesti mudeli kirjeldus

Eesti tegevuspõhine eelarve koostamise mudel koosneb viiest planeerimistasandist (vt. joonis 1): tulemusvaldkond, programm, meede, programmi tegevus ja teenus.



Joonis 1: Tulemusvaldkonna, programmi ja teenuste seosed. Allikas: Rahandusministeerium 2020b, 10. Koostaja: autor

Tulemusvaldkonnal on üldeesmärk, mida soovitakse saavutada pikema ajaperioodi jooksul ning see jagatakse alaeesmärkideks, mis on programmide loomise aluseks. Meede on planeerimistasandi objekt, kus lepitakse kokku kõrgel tasemel paiknevate tulemuste osas. Programmi tegevustes tuuakse välja, milliste tulemuste kaudu meetme tulemus saavutatakse. Programmi tegevus koondab teenused, mis on suunatud ühe kindla strateegilise eesmärgi saavutamisele. (Rahandusministeerium 2020b, 11)

On loodud ka võimalus, et tulemusvaldkonna eest vastutab rohkem kui üks valitsemisala. Lisaks on võimalus luua ministeeriumide üleseid ühisprogramme. Eestis kasutusele võetud süsteemi puhul on sellisel juhul ühine vastutus programmi eesmärgi tasandil. Madalaim planeerimistasand, kus ministrid ühiseid eesmärke seavad, on meede. Programmi eesmärgi eest vastutab üks minister ning igal ministril on eesmärgi täitmisel tema poolt koordineeritav osa, mille jaoks ta koostab rahastamiskava ning mille eelarve on kinnitatud aastases riigieelarve seaduses. (Rahandusministeerium 2020b, 12-13)

Riigieelarve seaduses on sätestatud, et programmi kinnitab minister. „Kui programmi eesmärgi saavutamisse panustavad mitu ministeeriumi, kinnitavad ministrid kogu programmi või jaotatakse programm osadeks, mille ministrid kinnitavad“ (RES § 20). Nendest programmidest või programmiosadest moodustub vastava ministeeriumi valitsemisala eelarve (Rahandusministeerium 2020b, 9).

Planeerimistasandite eesmärgid seatakse ülevalt alla ja kontrollitakse alt üles. Tulemusvaldkonna üldeesmärk ehk valdkonna arengukava üldeesmärk jagatakse alaeesmärkideks. See toimub Vabariigi Valitsuse tasandil. Programmi loomise aluseks on tulemusvaldkonna alaeesmärk ehk valdkonna arengukava alaeesmärk. Sellel tasandil teeb otsuseid ja koordineerib oma valitsemisala tegevusi minister. Programmi eesmärgi saavutamiseks pannakse paika ja sõnastatakse meetmed. Meetmete väljatöötamise ja koordineerimise eest vastutajad otsustab minister. Programmi tegevustes pannakse paika, milliste konkreetsete tulemuste kaudu saavutatakse meetme tulemus. (Rahandusministeerium 2020b, 11)

3.3 Programmpõhise eelarve rakendamine

Võrreldes 2020. aasta eelarvet 2021.a eelarve eelnõuga nähtub, et mitme valitsemisala puhul on korrigeeritud nii tulemusvaldkondade kui programmide arvu (vt Tabel 2). Muudatuste peamiseks põhjuseks on uus Riigi eelarvestrateegia, mis on loodud 2021-2024 ajavahemikuks ning kus vaadati üle ja seati uued prioriteedid järgnevas neljaks aastaks. Vastavalt strateegiale on ka programmid üldjuhul koostatud silmas pidades järgnevat nelja aastat ning igal aastal vaadatakse programmid üle (Rahandusministeerium 2020b).

Tabel 2. Tulemusvaldkondade ja programmide arv ministeeriumides.

Ministeerium	Tulemus- valdkondade arv 2020	Tulemus- valdkondade arv 2021	Progr. arv 2020	Progr. arv 2021
Haridus- ja Teadusministeerium	4	4	11	4
Justiitsministeerium	1	1	1	1
Kaitseministeerium	1	1	4	4
Kultuuriministeerium	3	2	3	3
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	4	4	6	6
Maaeluministeerium	1	1	2	2
Rahandusministeerium	1	1	4	4
Siseministeerium	3	2	3	6
Sotsiaalministeerium	4	2	8	8
Välisministeerium	1	1	2	2

Allikas: RES 2020; Rahandusministeerium 2020c; autori arvutused

2021. aasta riigieelarve eelnõu nelja tulemusvaldkonna puhul panustavad eesmärgi saavutamisse mitu ministeeriumi korraga. Nendest kahel juhul kasutatakse tulemusvaldkonna eesmärgi täitmiseks erinevaid programme. Ühisprogrammi on koostanud Maaeluministeerium ja Keskkonnaministeerium kalandusprogrammi näol. Antud programmil on üks meede, milles sisalduvad erinevad tegevused. Ministeeriumid panustavad tegevuste tasandil, ühisprogrammi kinnitavad mõlemad ministrid käskkirjaga vastavalt pädevusjaotusele. (Keskkonnaministeerium 2020a; Maaeluministeerium 2020; Rahandusministeerium 2020c)

Teisel juhul panustavad Kultuuriministeerium ja Siseministeerium rahvastiku ja sidusa ühiskonna tulemusvaldkonna lõimumispoliitika programmi. Siseministeeriumi programmidokumendist nähtub, et hetkel on tegemist kahe eraldiseisva programmiga, kuid alates 2022.aastast plaanitakse luua ühisprogramm Kultuuriministeeriumiga. Samas Kultuuriministeeriumi lõimumise programmi eelnõu ühisprogrammi loomist veel ette ei näe. (Kultuuriministeerium 2020; Siseministeerium 2020a)

Tutvudes 2021. aasta programmidokumentidega, on selgelt näha, et ministeeriumid on programmide koostamisele lähenenud küllaltki erinevalt nii välja toodud info põhjalikkuse, ülesehituse kui välimuse osas. Programmide koostamisel on ette antud vorm ja juhendid, kuid siiski jääb väga palju tõlgendusruumi. Programmi eelnõude pikkused ulatuvad kahest leheküljest 139 leheküljeni (Haridus- ja Teadusministeerium 2020a; Siseministeerium 2020b). See tähendab, et programmid annavad edasi väga erineval viisil ja hulgal informatsiooni.

Lisaks on väga erinevalt lähenetud rahastamiskavade lisamisele. Haridus- ja Teadusministeerium, Keskkonnaministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on lisanud rahastamiskavad eraldi dokumentidena. Tutvudes olemasolevate rahastamiskavade ülesehitusega ja neis sisalduva informatsiooniga on jällegi näha väga erinevaid lahendusi. Kui Keskkonnaministeerium on koostanud enda programmidele ühtse rahastamiskava ja lisanud sinna pigem rohkem infot, siis näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi programmide rahastamiskavad on vaid paarirealistel dokumentidel ja ei anna tegelikult planeeritavatest kulutustest mingit ülevaadet. (Haridus- ja Teadusministeerium 2020c; Keskkonnaministeerium 2020b)

Programmpõhise eelarve rakendamise mõistmiseks analüüsiti ministeeriumide programme. Ministeeriumid ja programmid valiti juhuslikkuse alusel, et aru saada, kuidas erinevad ministeeriumid on programmi koostamisele lähenenud. Tutvudes Siseministeeriumi programmi eelnõuga „Kestlik Eesti ja tõhusad rahvastikutoimingud“, hakkab koheselt silma, et programmi ei ole lisatud rahaliste vahendite kasutamise infot. Programmi on väga keeruline lugeda. Väga suur osa infot on lisatud joonealuste märkustena, kasutatakse palju lühendeid, mille selgitusi programmi lisatud ei ole. Valdkonnaga mitte igapäevaselt tegelevale inimesele jääb suure tõenäosusega palju infot selgusetuks ning see ei anna ülevaadet planeeritavatest tegevustest. Mõned eesmärgid on seatud kuni 2030. aastani ning teised kuni 2024. aastani. Silma jääb ka see, et peaaegu alati on sihttase kuni 2030. aastani täpselt sama, mis oli juba 2019. aastal. (Siseministeerium 2020c) Kokkuvõtvalt võib öelda, et antud programmi eelnõu ei anna lugejale mingit infot, mis on selles valdkonnas planeeritavad tegevused, mis on prognoositavad kulutused ja milliseid probleeme ühiskonnas antud programmi abil soovitakse lahendada.

Haridus- ja Teadusministeeriumi programmi eelnõus „Haridus- ja noorteprogramm 2021-2024“ on kohe esimesel lehel välja toodud programmi prognoositav maksumus järgmisel neljal aastal. Sarnaselt Siseministeeriumi programmi eelnõu näitega on ka sellel programmil olemas ülevaatlik lühikirjeldus hetkeolukorrast. Võrreldes Siseministeeriumi programmiga annab Haridus- ja

Teadusministeeriumi programm lugejale palju rohkem infot, on selgemini loetav, lehealuseid märkuseid, mis lugemist raskendaks, on vähe. Programm muudab lugejale järgnevate aastate tegevused arusaadavamaks, sest tegevuste sisu ja rahastamiskava on lisaks numbrilistel väärtustele selgelt lahti kirjutatud. (Haridus- ja Teadusministeerium 2020b; Siseministeerium 2020c)

Kolmanda programmina analüüsis autor Justiitsministeeriumi programmi eelnõud „Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum“. Justiitsministeerium koondas kõik oma tegevused ühe programmi alla ning jagas need viie erineva meetme vahel. Välja on toodud programmi eelarve, meetmed ning mõõdikud, kuid taaskord on lugejal keeruline aru saada, millised on konkreetsete tegevused eesmärkide saavutamiseks. Programmis on väga palju umbmäärasust ning raske on aru saada, kas tegemist on konkreetsete plaanidega või on tegemist lihtsalt informatiivse tekstiga sellest, mis võiks tulevikus olla. Näiteks on antud programmis kriminaalpoliitika kujundamise ja Illuviimise meetme kriminaalpoliitika kujundamise ja kuritegevuse ennetamise tegevuse all välja toodud: „Lisaks peaks kaaluma võimalusi, kuidas kuritegelik tulu saaks vähemalt osaliselt panustada tagasi õiguskorra tagamise ning ohvrite abistamise. ... Samas ei ole seda raha kasutatud sihtotstarbeliselt kuriteo ohvrite abistamiseks.“ (Justiitsministeerium 2020). Rohkem antud teemal infot programmis ei ole, puudub arusaam, kuidas see on antud meetme või tegevusega seotud, kas edaspidi on plaanis antud ideed ellu viima hakata või seda arutlusele võtta. Programm on ülekoormatud ebavajaliku infoga, mis takistab arusaamist, missugused on tegelikud plaanid ja konkreetsete tegevused.

Programmide võrdlemine ja ministeeriumide tegevuste mõistmine niivõrd erinevate programmide baasil on keeruline. Analüüsitud programmide põhjal võib öelda, et vajalik oleks täpsemalt paika panna, mis info ja kuidas peaks olema programmis kajastatud, et see oleks informatiivne ja suurendaks läbipaistvust. Praegu on programmid liiga erineva ülesehitusega ning lugeja peab iga ministeeriumi puhul alustama kõigepealt programmide ülesehituse analüüsimisest, et aru saada, kas teda huvitav info on programmis kättesaadav ja mis infot ta sealt üldse leida võib. Programmide ülesehitus ja neis kajastatav info peaksid olema täpsemalt reguleeritud, et need oleks nii Riigikogu liikmetele, kes riigieelarve (ja seeläbi ka programmide eelarve) vastu võtavad, kui ka kodanikele arusaadavad.

Riigieelarve seadus sätestab, et „ministril on tegevuspõhise liigenduse korral õiguse muuta programmide vahel piirmääraga vahendite mahtusid kuni viie protsendi ulatuses valitsemisala kulumudeli kaudsete kulude mahust, kuid mitte rohkem kui 0,25 protsenti valitsemisala kõikidest

piirmääraga vahenditest. Piirangut muudatuste tegemisele arvestatakse iga programmi kohta eraldi“. (RES § 56) Kuna programmide sees on ressursside ümbertõstmise tunduvalt kergem protseduur kui programmide vahel, siis on paljud ministriumid läinud seda teed, et teinud pigem vähem kui rohkem programme (vt Tabel 2). Eelmainitud protsendid ja summad ei tundu esmapilgul väikesed, kuid reaalsuses on piirmäärade ületamine kerge tekkima ning siis on vaja Riigikogu nõusolekut ressursside kasutamise muudatuse tegemisel. See võib olla oht paindlikkusele. (Intervjuu 7)

Kui asutus otsustab, et tal on vaja raha ühest programmist teise tõsta, saadetakse see soov ministrijuhi finantsjuhile, kes testib kõigepealt, kas see mõjutab programmi limiiti, ning seejärel saadetakse taotlus Rahandusministrijuhi. Rahandusminister vaatab taotluse üle, saadab vastuse ja seejärel muudetakse ära infosüsteemides põhiaandmed. Juhul, kui tegemist on näiteks teenuse muudatusega, siis tuleb muuta ka teenuse nimetust. Seejärel muudetakse ära ka ressursid. (Intervjuu 12)

3.4 Programmipõhise eelarve eelised

Nagu teoreetilises osas kirjeldatud, tuuakse programmipõhise eelarve peamiste eelistena välja paindlikkus ja planeerimissuutlikkuse suurenemine. Ka Rahandusminister toob programmipõhisele eelarvele ülemineku peamiste põhjustena välja, et see annab võimaluse teha läbimõeldumaid juhtimisotsuseid, tõstab efektiivsust ning suurendab planeerimissuutlikkust (Rahandusminister 2020b, 4-5).

Läbiviidud intervjuudes küsiti kõikidelt ametnikelt, mida nad peavad programmipõhise eelarve suurimateks eelisteks ning milliseid probleeme see nende arvates aitab lahendada. Mitmed ametnikud avaldasid lootust, et programmipõhisele eelarvele ülemineku protsess annab põhjuse teha strateegilise tasandi korrastamist läbi organisatsioonide analüüsi ning annab tõuke pakutavad teenused üle vaadata ning selgemini analüüsida, miks midagi tehakse ehk annab selgema ülevaate, mis on riigi kohustused kodanike ees, mis omakorda viiks tegevuste ja teenuste korrastamiseni. (Intervjuu 2, 3, 5, 6, 8, 9, 11)

Läbi organisatsioonide ja tegevuse analüüsi võimaldab see leida dubleerivaid teenuseid ning aitab neid optimeerida. Sotsiaalministeeriumi ametnikud tõid mitu näidet, kuidas ülemineku protsessis on ümber tõstetud asutuste struktuure, sest reform annab hea võimaluse teha organisatsioonide analüüse. Lisaks tõid nad Sotsiaalministeeriumi valitsemisalast näiteid nende tegevuste kohta, mis on avalikult välja öeldud, kuid analüüsi käigus selgus, et finantse nende tegevuste taga ei olegi. „Ma arvan, et üks avastus meil oli see, et on mingid *buzzwords*, mida me teame, et sellest räägitakse, näiteks patsiendikeskne tervishoid, ja kui me otsime seda märksõna näiteks Sotsiaalministeeriumi tegevuspõhisest eelarvest, siis seda tegelikult ei eksisteeri ehk et rahasummat sellel täna justkui taga ei ole. Näiteks vigastussurmad, et kui sa vaatad seda summat, siis seda ei ole. See pigem aitab sul eelarves tähelepanu juhtida millelegi, kus sa peaks rohkem tähelepanu pöörama, kus sa võib-olla enne ei teadnud, et sul ei olnud eelarvet taga.“ (Intervjuu 6) Sellest tulenevalt võib väita, et programmipõhisele eelarvele üleminek võimaldab paremini mõista, millised on reaalsed tegevused, mida valitsemisalades tehakse.

Mitme intervjuu käigus tõstatati probleemina tõik, et nii üleriigiliselt kui ka ministeeriumide siseselt tehakse samu asju erinevate organisatsioonide poolt ning avaldati lootust, et programmide loomine ning sellega seotud teenuste kaardistamine ja hinnastamine aitab vältida samade tegevuste tegemist erinevates osakondades või organisatsioonides. Programmipõhine eelarve üldiselt peaks andma parema ülevaate ministeeriumide tegevustest ning aitama välja tuua dubleerimise ka erinevates ministeeriumides. See annab võimaluse teenuste pakkumise optimeerimiseks läbi erinevate ministeeriumide koostöö ehk läbi ühisprogrammide, tegevuste ümbertõstmise või organisatsioonide struktuurimuudatuste. (Intervjuu 2, 3) Korduvalt nimetati loodetavate eelistena juhtimissüsteemi ja mõtteviisi muutumist, kliendikesksuse kasvu, läbipaistvuse suurenemist ja eesmärkidele keskendumist ehk loodeti, et uus süsteem aitab prioritseerida ja juhtida tegevusi läbi eesmärgi (Intervjuu 3, 7, 8, 9, 10).

Välisministeeriumi ametnik tõi väga pika ja põhjaliku selgituse selle kohta, kuidas ajas on juhtimissüsteemi ja mõtteviisi muutused toimunud: „Seesama filosoofilist tüüpi asi, see juhtimissüsteemi muutumine, mõtteviisi muutumine, ja ma täna näen, et see ongi toimunud. Mis oli kahetuhandate alguses, mida siis räägiti sellest, miks ma olen, mida ma teen, mil moel me teeme ja mida arvati planeerimisest kui instrumendist avalikus sektoris, ja mis täna toimub, milline see diskussiooni tase on. Siin on täiesti üüratu hüpe toimunud. See, mis on selle positiivne pool. See, et me mõtleme ja me küsime endalt, selline, nagu kliendikeskse organisatsiooni tekkimine, et me teadustame, et meie ka ministeeriumides, asutustes teenindame klienti. See, et see on

sõnastatud, sellega kaasnevalt on olnud väga selge partnerite kaasamine poliitika kujundamisesse, kui seal kaksikümmend, viisteist aastat või isegi kümme aastat tagasi küsisid organisatsioonidelt nende partnerite kohta, siis see vastus võis olla üsna ebamäärane. Täna, kui ma väidan, et kui kuskil valdkonnas kujundatakse poliitikat, siis see, et partner erasektorist või kolmandast sektorist ei ole laua taga, ma arvan, et see pigem on erand. See küsimus, kasvõi selline mõtteviisi muutus, et ma pean küll kõrvale tooma selged mõõdikud. Meie siin ei saa avalikus sektoris- riigis, ei peaks kuidagi ütlema, et me oleme selles mõttes kuidagi hallil alal, mida ei saa mõõta. See katse seada selgeid mõõdikuid, sellel suunal vestelda, seda esitleda, need on kõik need asjad, mis on toimunud.“ (Intervjuu 9)

Intervjueeritavate arvates annab programmipõhine eelarve võimaluse ressursside paindlikumaks kasutamiseks ning võimaldab kiiremini vajadusel muudatusi teha, sest see annab selge ülevaate palju mingi teenuse pakkumine maksab (Intervjuu 3, 7, 8, 10). Haridus- ja Teadusministeerium tõi enda valitsemisala näite, kus 75% tegevuskuludest on baaskulud, mida ei saa muuta, 25% rahaliste ressursside kasutus on aga paindlikum, st osa, mida vajadusel teisiti rakendada, kui eelnevalt oli plaanitud. Seega, keskkonnast tingitud olulise muutuse korral ei pea minema Riigikokku eelarvemuudatust taotlema, vaid saab ressursse ümber tõsta programmi sees ning seeläbi vähendada bürokraatiat ning saavutada muutmisotsused kiiremini. (Intervjuu 3)

3.5 Esile kerkinud probleemid programmipõhise eelarve rakendamisel

Programmipõhise eelarve rakendamisel Eestis kerkisid üles mitmed kitsaskohad. Järgnevalt keskendutakse kõigepealt üldistele probleemkohtadele programmipõhisele eelarvele üleminekul, seejärel vaadatakse olulisemaid tajutud puudusi ning seejärel analüüsitakse takistusi.

3.5.1. Probleemkohad programmipõhise eelarve rakendamisel

Üheks põhjuseks, miks ministeeriumide rahandus- ja finantsosakonnad ei ole reformiga rahul, on arusaama ja selguse puudus, miks seda reformi tehakse ning kas see annab piisavalt lisaväärtust. Ei ole põhjalikku baasanalüüsi, mis tooks välja, mis puudused ja kuidas see lahendab ning mis on pärast reformi riigi finantsjuhtimises parem. Seatud eesmärgid on üldsõnalised ja idealistlikud. (Intervjuu 1, 2)

Väga mitmed intervjuueeritavad töid ühel või teisel viisil välja, et reformi metoodika on läbimõttlemata ja ujuv ning otsustajatel ei ole selget ülevaadet, kuidas midagi teha. Heideti ette, et enne alustamist ei olnud ühtegi praktilist näidet. Metoodika oli pidevas muutumises ning tekkinud küsimustele puudusid tihti vastused. Ülemineku ettevalmistamisel olid ministeeriumid infosulus. Reformi elluviimise perioodil muudeti pidevalt selle sisu. Kui reformi eestvedajate jaoks tähendas see tegevuse käigus õppimist ja parendamist, siis suure osa ministeeriumide jaoks raskendas see ametnike tööd ning suurendas töötajate ajakulu, mis on niigi äärmiselt piiratud ressurss.

Ühe võimalusena pakkusid ministeeriumide esindajad välja, et Rahandusministeerium oleks kõigepealt võinud ise üle minna programmpõhisele eelarvestamisele ning seejärel enda näite varal kirjutada praktilisema metoodika ning leida vastused suuremale osale ülemineku protsessis tekkivatele küsimustele. (Intervjuu 2, 6, 7, 10, 11)

Teistest varem oli üle läinud ainult Haridus- ja Teadusministeerium, kes ei vastanud tegelikkuses loodavale programmpõhise eelarve süsteemile ning sellest tulenevalt ei saanud teised ministeeriumid nende pealt õppida. Nimelt koostas Haridus- ja Teadusministeerium enda programmid alt-üles metoodikaga ehk olemasolevad tegevused jaotati programmidesse, aga Eestis kasutusele võetud programmpõhine eelarve eeldab ülevalt-alla planeerimissüsteemi. Sellest tulenevalt tekkisid programmid, millel ei olnud Eesti programmpõhise eelarve süsteemile omased tingimused täidetud ehk programmid ei olnud koostatud mingite eesmärkide täitmiseks, vaid olid teatud kulutuste kogumid. (Intervjuu 3, 12)

Sotsiaalministeerium koostas programmpõhiselt 2018. aasta eelarve. Nende otsus programmpõhist eelarvet teistest varem rakendama hakata tugines soovil valida kõige rahulikum aasta, st tegemist ei olnud valimiste aastaga ning struktuurivahendite uue planeerimisperioodiga. Selleks hetkeks oli metoodika väga laialivalguv, mitmeti mõistetav ja väga suures osas ei toetanud ülemineku protsessi. Puudusid vastused suurele hulgale küsimustele, sest tegemist oli läbitestimata protseduurireeglitega. Metoodikas tehti palju muudatusi ja kirjutati juhend ümber, toetudes Sotsiaalministeeriumi praktikale, kuid kuna iga ministeerium ja tema pakutavad teenused on erinäolised, siis ei saanud läbi Sotsiaalministeeriumi kogemuse veel universaalset toimivat mudelit. (Intervjuu 6, 12)

3.5.2 Tajutud puudused programmpõhise eelarve rakendamisel

Mitme intervjuu käigus selgus, et on olemas suur oht, et tegelikkuses otsustamine ei muutu programmpõhiseks, vaid luuakse veel üks info esitamise vorm eelarvele juurde. Samal ajal sisu jääb samaks, muutub ainult selle esitamise vorm ja kasvab sellega seonduv halduskulu. (Intervjuu 1, 2, 4, 8)

Tulemuspõhisele eelarvele ülemineku puhul võib väheneda parlamendi roll eelarveprotsessis ning seadusandlikul kogul võib suurenda oht suutmatuseks kontrollida ja hinnata raha kasutamise õiguspärasust. Ka Eesti süsteemi puhul saab pidada seda probleemiks, sest Riigikogu jaoks on harjumuspärased peamised infoallikad riigieelarve eelnõu ja selle seletuskiri ning programmid jäävad tagaplaanile. Riigieelarve seletuskiri ei anna edasi programmide sisu ning see tähendab, et otsustajad ei näe detailset infot. Arvestades otsuste tegemise ajasurvet, on äärmiselt ebatõenäoline, et lisaks riigieelarve seletuskirjale hakatakse programmidega tutvuma. (Intervjuu 6)

Programmpõhise eelarve puhul kaotati ära valdkondlike arengukavade rakenduskavad, mis oma olemuselt olid suured ja mahukad Exceli formaadis tabelid ning milles olid näha nii alaeesmärgid, meetmed kui tegevused ning mis oli vägagi detailne. Programmpõhise eelarve puhul asendati see programmidokumentidega, mis, nagu eelnevalt välja toodud, on väga erineva ülesehitusega ning annavad üldist infot. Ka ministeeriumi ametnikud nägid selles probleemi ja ohtu kontrollifunktsiooni vähenemisele. (Intervjuu 2)

On oht koordineerimisprobleemide tekkimisele. Kui üks reformi eesmärkidest on dubleerivate tegevuste vältimine, siis uus kasutusele võetud süsteem tegelikult selles osas mingeid täpsemaid suuniseid või lahendusi ei anna. Kultuuriministeeriumi ametnik tõi välja: „Ta peaks lahendama ka seda silotornistumist ehk et mitte iga ministeerium ei tegele kitsalt enda asjadega vaid elus on asjad seotud. Paljud valdkonnad, näiteks Kultuuriministeerium ja Haridusministeerium, neil on ühised teemad, kus nad peaksid koos töötama. See peaks tegelikult soodustama seda ühist töötamist, aga praegusel hetkel see meetodika ei anna piisavalt õpetust ja juhiseid, kuidas seda teha. See meetodika ei lahenda seda silotornistumise probleemi tänasel päeval. Sellisel viisil üleminek ei lahenda seda.“ (Intervjuu 2)

3.5.3 Takistused programmpõhise eelarve rakendamisel

Programmpõhise eelarve puhul on kulude jaotamine erinevate teenuste ja tegevuste vahel äärmiselt keeruline. Siseministeeriumi ametnik ilmestas seda politseiametniku näitel, kes pakub erinevaid teenuseid, näiteks korralduste teenust, liiklusohutuste teenust jne; ehk kui politseiametnik panustab mitmesse teenusesse, siis kuidas jaotada tema kulu (lisaks töötasule näiteks vorm, auto, mobiiltelefon jms) mingite kindlate reeglite ja käituri abil nende teenuste vahel. „Me teame, et temaga seotud kulud peavad kõik jaotuma nendele teenustele, aga tekib küsimus, et kuidas täpselt? Kas me nüüd hakkame iga tegevuse aega mõõtma või mille järgi me seda teeme? Politseinik läheb tänavale, ta ei mõtle ju, et ma osutan täna seda teenust. Ta püüab pätti, laseb torusse puhuda, alkohoolikuid püüab, teeb, mida iganes veel.“ (Intervjuu 7)

Ka Haridus- ja Teadusministeerium leidis, et kulude hindamiseks on vaja leida mingid hinnangulised kompromissid, sest vastasel juhul kasvab halduskoormus ebamõistlikult suureks. „Muidu lõpuks on kogu see juhtimisinformatsioon ja struktuur selline, et kui mõni vaene raamatupidaja saab ühe arve, siis ta peab tegema selle 60-ks. See ei ole ka päris mõistlik.“ (Intervjuu 3)

Tegelike kulude hindamine ja kokkuhoiukohtade leidmine ei ole samuti nii lihtne, kui esmapilgul tundub. Näiteks, kui vaadatakse, et mõni teenus ei too ühiskonnale piisavalt kasu ja selle pakkumine lõpetatakse, siis teenusele või programmile jagatud administratiivkulu jääb suures osas ikkagi alles. See tähendab seda, et administratiivkulu teistele teenustele tõuseb. (Intervjuu 7)

Nagu teoreetilises osas mainiti, on programmpõhise eelarve puhul vajaliku info maht ja kogumise viisid sisendipõhise eelarvega võrreldes hoopis teised. Programmpõhisele eelarvele üleminekuks arendati riigieelarve infosüsteemi, lisaks loodi strateegilise juhtimise infosüsteem ja kuluarvestuse infosüsteem. Kuluarvestuse infosüsteemis tehakse teenuste hinnastamine ja valitsemisala kulumudel, mis tuleb sisestada riigieelarve infosüsteemi. 2018. aasta aprilliks ei olnud andmete liikumine veel tagatud. Selmet oli loodud eraldi riigieelarve koostamise ja rakendamise seireteenuse ning infosüsteemide koostoime tagamise projekt, mille raames plaaniti analüüsida, kus on vaja liidestada ehk osta litsents, et andmed ühest süsteemist teise liiguks. (Intervjuu 12)

Väga palju tekitab küsimusi infosüsteemide sobivus ja kasutajasõbralikkus. Kuluarvestustarkvara jõudis Siseministeeriumini veebruaris 2018. Sealsed asutused piloteerisid seda ainsa

ministeeriumina (Intervjuu 7). 2018. aasta oktoobri lõpuks ei olnud teistes ministeeriumides veel kasutusel uusi infosüsteeme, valitses teadmatus, millised need olema peaksid. Ei oldud kindlad, kui hästi suhestub uus tarkvarasüsteem riigieelarve infosüsteemi ning kasutusel oleva raamatupidamistarkvaraga SAP. (Intervjuu 4, 5, 6, 8, 9,10, 11)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnik tõi välja, et infohaldus programmipõhisele eelarvele üleminekul oli äärmiselt keeruline. Ülemineku protsessis puudusid vastavad infosüsteemid, koostatud teenuskaarte ja programmipuid hoiti Excelis. Oli teada, et uue tehnilise lahenduse saabumisel tuleb dokumendid ümber kujundada, et need sobituksid infosüsteemiga. See tekitas suurel hulgal lisatööd. Näiteks oldi lõpetatud teenuste kirjeldamisega, kui kaks kuud hiljem tuli info, et tegevuspõhise kuluarvestuse infosüsteemis KAIS on ainult 50 tähemärki teenustele. Seega juba tehtud töö tuli täies mahus ümber teha. (Intervjuu 10)

Ministeeriumid tõstsid esile ka programmipõhise eelarvega seotud halduskoormuse kasvu. „See mõõtmisviis on palju tehnilisem, või ütleme siis, et töömahukam, ja kui me oleme teenused hinnastanud ja teenus kaob ära. Jälle mõnest seadusest või direktiivist lisandub mõni teenus, et siis me peame kogu aeg olema operatiivselt valmis kogu seda kulumudelit muutma ja haldama.“ (Intervjuu 8)

Üle poolte vastajatest tunnistasid intervjuudes, et isikliku arvamuse põhjal nende valitsemisala ei oleks programmipõhisele eelarvele üle läinud, kui see ei oleks olnud kohustuslik. See tähendab, et suurel osal nendest inimestest, kes täna viivad ellu programmipõhise eelarve rakendamist, ei ole vähemal või suuremal määral selle reformi vajalikkusesse usku olnud. (Intervjuu 1-11) Nagu teoreetilises raamistikus kajastatud, võivad tekkida halduskultuurilised takistused, sest uute süsteemide juurutamine on tihti väga keeruline. Intervjuude käigus oli selgelt näha, et reformi ettevalmistamisel ei arvestatud piisavalt halduskultuuriliste takistuste tekkimise ohuga, ei tegeletud küllaldaselt selgitustööga, mis on reaalne reformi eesmärk ning kuidas parendab töökorraldust ja eesmärkide saavutamist.

Ilmestamaks halduskultuuriliste takistuste tekkimise ohtu, on toodud intervjuudest näiteid:

1. „Selle kokkuloksutamine on kõige raskem, sest kui sa ütled kogenud juhile, et kulla inimene, sa oled oma asutust juhtinud selliselt tegevuste kaupa, aga meil on hoopis teistsugust jaotust vaja ... Ta ütleb, et tal on palju mugavam nii juhtida. Kõikidel inimestel on mugavam nii juhtida, nagu kogu aeg on tehtud. See on sellisest inertsist üle saamine,

- aga see on kõikide muudatustega nii, see on selles mõttes muutuste juhtimine.“ (Intervjuu 1)
2. „Kõige keerukam pool on, et selleks, et seda hästi teha, ja sisukalt teha, see eeldab teatud kultuuri ja mõtteviisi muutumist.“ (Intervjuu 9)
 3. „Eks inimeste teadlikkus, teadlikkus, teadlikkus, see jutustamine ja kohale ajamine, et see on nagu oluline, et see ei ole, me käime maja peal rääkimas, et see ei ole meist kellegi isiklik asi, vaid see on uus asi, mille mõte peale minnakse ja mida tehakse, ja me oleme seda poolteist aastat rääkinud. Lõputu.“ (Intervjuu 10)

3.6 Diskussioon

Kõrvutades loodud teoreetilist raamistikku ja Eesti reformi, nähtub, et programmpõhine eelarve peaks võimaldama tõhusamat strateegilist planeerimist. Intervjuude käigus ja reformi taustamaterjalidega tutvudes selgus, et nii Eesti programmpõhise eelarve reformi ettevalmistajatel ja ministriumidel olid väga kõrged ootused selle osas, et uus süsteem suurendab planeerimissuutlikkust. Kui Kraan (2007) pakub, et programmpõhise eelarve puhul tuleks strateegilise planeerimise protsessis vaadata ette vähemalt viis aastat, siis Eestis uuendatakse programme iga-aastaselt vastavalt riigi eelarvestrateegiale, vaadates ette neli aastat. Võrreldes 2020. aasta eelarvet 2021. aasta eelarve eelnõuga, on näha, et väga mitmel ministriumil on programmide arv muutunud. Siinkohal ei saa veel teha põhjalikke järeldusi planeerimissuutlikkuse või -suutmatuse osas, sest programmpõhine eelarve on Eestis olnud kasutusel liiga lühikest aega ning on tavapärane, et suuremate reformide elluviimise puhul tuleb ette muudatusi. Küll aga on võrreldavuse ja järjepidevuse jaoks oluline, et pärast uue süsteemi juurutamist ei toimuks iga-aastaselt suuri muudatusi.

Carter ja Meenach (1977) rõhutavad programmi tulemuste hindamise olulisust. Eesti programmpõhine eelarvestamise süsteem on üles ehitatud selliselt, et see peaks võimaldama iga-aastaselt programmi õnnestumist ja eesmärgipärasust hinnata. Programmidele on seatud määrdikud, mille täitmist on võimalik kontrollida ja jälgida.

Programmpõhise eelarve üheks põhiideeks on paindlikkuse suurendamine ja eelarves ümberjaotuste tegemine käesoleval eelarveaastal (Di Francesco, Alford 2017, 972). Riigieelarve seadus sätestab, et “ministril on tegevuspõhise liigenduse korral õigus muuta programmide vahel

piirmääraga vahendite mahtusid kuni viie protsendi ulatuses valitsemisala kulumudeli kaudsete kulude mahust, kuid mitte rohkem kui 0,25 protsenti valitsemisala kõikidest piirmääraga vahenditest. Piirangut muudatuste tegemisele arvestatakse iga programmi kohta eraldi.” (RES § 56) See tähendab, et võrreldes varasemalt kasutuses olnud traditsioonilise eelarvega, on ministriumidel õigus kulutusi paindlikumalt ümber planeerida, ilma selleks Riigikokku pöördumata ja seadust muutmata. Seega võib väita, et programmipõhine eelarve vastab siin ootustele ja annab ministriumidele kindlustunde, et vajadusel on võimalus kiiresti muudatusi teha. Küll aga tuli intervjuude käigus selles osas välja vastakaid arvamusi. Nimelt kardeti, et see summa ei pruugi olla piisav ning jätkuvalt võib tekkida olukordasid, kus on vaja taotleda Riigikogult seadusemuudatust. (Intervjuu 7) Seda, kas on vaja teha seadusemuudatus või ei, jälgib Rahandusministeerium, kes kontrollib, kas soovitud muudatus mahub reeglistikku. Kui ei mahu, saadetakse vastavasisuline teavitus.

Nagu teoreetilises osas on välja toodud, siis programmipõhisele eelarvele üleminek peaks suurendama elluvijate vastutust (Cuganesan 2017; Fuior, Gutan 2015). Tutvudes Eesti programmipõhise eelarve reformiga, ei nähtu, mis viisil edaspidi elluvijate vastutus suureneb. Programmipõhise eelarve koostamisel ei ole mitte ühtegi funktsiooni, mis suurendaks selle elluvijate vastutust tulemuste täitmise eest. Lisaks, nagu kirjanduses välja toodud, on teatud tulemuste saavutamise väga aeganõudev ning sõltub mitmetest välismõjutajatest, mida tihti ei ole võimalik ette näha (Grizzle, Pettijohn 2002; Pollitt 2001).

Eestis on loodud võimalus ühisprogrammide koostamiseks mitme ministriumi peale. Intervjuude käigus selgus, et erinevatel ministriumidel on väga erinev arusaam eesmärkidest ning sellest tulenevalt ka erinevad ootused ühisprogrammide loomise osas. Selle näitlikustamiseks küsimus, kui laialt vaadata Eesti riigikaitse kontseptsiooni: kas psühholoogiline kaitse või elutähtsate teenuste ülalhoidmine on Kaitseministeeriumit puudutav osa ja kas ta peaks nendesse teenustesse panustama või mitte? (Intervjuu 4) Võib tekkida mitmeid diskussioone ja erinevaid arusaamasid vastutajate osas ehk kes täpselt, milliste ühiskonna probleemidega peaks tegelema ja millistel tingimustel ministrium peaks olema nõus ühisprogrammis osalema? Kuna Kaitseministeeriumi eelarve on otseselt seotud SKP-ga, siis võib teiste ministriumide jaoks tunduda mõistlik teha teatud tegevusi koos Kaitseministeeriumiga, kelle eelarvest oleks võimalik kulusid katta. Kui aga Kaitseministeerium ei ole huvitatud antud tegevuse pakkumisest ja see ei lähe kokku nende vaatega riigikaitse kontseptsioonist, siis ei ole kindlat raamistikku, kuidas tekkinud lahkeli lahendada.

Erinevad autorid on maininud, et programmpõhise eelarve üks eesmärkidest on täpsema info saamine kuludest, mis omakorda võimaldab teha sisulisemaid otsuseid (Gilmour, Lewis 2006, 742-743; Williams 2004, 151; Posner 2003, 7). Kulude hindamine on tegelikkuses äärmiselt keeruline, tihti on see liiga aeganõudev ja subjektiivne (Bourdeaux 2008, 37; Curristine 2005; Kristensen *et al.* 2002). Läbiviidud intervjuude käigus oli kõige suuremaks murekohaks ebapiisav infosüsteemide olemasolu ja info kogumise keerukus (Intervjuu 1-11). See annab kinnituse, et kirjanduses välja toodud probleemid info kogumise ja kulude hindamise kohta on ka Eestis kitsaskohaks.

Kui teoreetiline raamistik viitas, et halduskultuurilised traditsioonid on tihti takistuseks uute reformide elluviimisel, siis ka intervjuude käigus selgus, et üks keerulisemaid ülesandeid oli ministeeriumis ametnikele ja allasutustele selgitamine, et reform on vajalik ning kannab endas kasutegurit. Pigem nähti selles lisatööd, mitte võimalust.

Kõrvutates teoreetilisi aspekte Eesti reformiga, saab järeldada, et valdavas enamuses on kirjanduses välja toodu (eelised, puudused, takistused) tuntav Eestis kasutusele võetud süsteemi puhul. Ka Eestis on tajutud kasuteguriks planeerimissuutlikkuse suurendamine, mis võimaldab vaadata pikemalt ette ning paindlikkuse kasv, kuid samal ajal on tajutud puudusteks kontrollifunktsiooni vähenemine, probleemid vastutuse ja koordineerimisega. Lisaks on info kogumine ja kulude hindamine keerulised ning uue eelarvestamise süsteemi kasutuselevõttu takistab vähemal määral ka Eesti ametnikkonna halduskultuuriline taust.

KOKKUVÕTE

Vajadus eelarvereformiks tulenes soovist riigieelarve koostamine muuta efektiivsemaks, paindlikumaks ja suurendada planeerimissuutlikkust (Curristine 2005, 127; Curristine *et al.* 2007, 2; Fuior, Gutan 2015, 70; Grossi *et al.* 2018, 1845; Pollitt, Bouckaert 2017, 77; Robinson 2016, 30; Yang 2007, 861). Lisaks andis OECD soovitus eelarvestamise protsessi läbimõtlemiseks (OECD 2011).

Töö teoreetilises osas analüüsiti esmalt programmipõhise eelarve tajutud eeliseid. Programmipõhise eelarve pooldajad toovad välja, et see ühendab endas planeerimise ja eelarvestamise protsessi ning programmide koostamine soodustab pikaajaliste mõjudega arvestamist (Perrin 1998, 374; Steiner 1965, 47). Teise eelisena toodi välja paindlikkuse kasv ressursside haldamisel, planeerimisel, korraldamisel ja seeläbi eesmärkide täitmisel. Programmipõhise eelarve puhul, võrreldes sisendipõhise eelarvega, on elluviijatel rohkem võimalusi rahalisi vahendeid programmisiseselt suunata sinna, kus on vajakajäämisi ja võtta ära sealt, kus eesmärgid on täidetud oodatust kiiremini. (Bourdeaux 2008, 21; Cohen, Karatzimas 2014; Stratan, Manole 2017, 496)

Järgmisena toodi välja programmipõhise eelarve olulisemad puudused. Programmipõhise eelarve puhul võib kerkida üles probleem kontrollifunktsiooni vähenemise, vastutuse ja tegevuste hindamisega. Paljude programmide puhul ei ole võimalik ühe aastaga näha tulemusi, sest muutused ilmnevad pikema perioodi jooksul. Samas ei pruugi arengud olla üldse programmi tulemus, vaid hoopis muutus ühiskonnas ehk välismõjude toime. (Grizzle ja Pettijohn 2002; Pollitt 2001) Lisaks on oht koordineerimisprobleemide tekkimisele. Üks programmipõhise eelarve kontseptuaalne probleem on, et kui erinevad organisatsioonid vastutavad sama programmi tulemuste eest, võib see viia konfliktideni (Kraan 2007). Programmipõhise eelarve koostamine nõuab palju täpsemat ja mahukamat infot kui sisendipõhine eelarvestamine (Kristensen *et al.* 2002, 15; Schick 2007, 118). Seejärel analüüsiti tekkida võivaid takistusi. Kulude hindamise raskused tulenevad aruandluse aeglusest, suutmatusest mõõta tulemuste mõju ühiskonnale, majandusele, keskkonnale ning erinevate programmide ja kõrvalmõjude osakaalu analüüsitavates

andmetes (Kristensen *et al.* 2002). Info kasutamine ajakohaselt on väga suuremahuline töö ning tihti kogutakse tunduvalt rohkem andmeid kui kasutatakse või viibib info jõudmine otsustajateni (Schick 2007). See viib praktikas selleni, et programmide koostamisel ollakse suuresti sõltuvuses info kogumise viisidest ehk programmid ehitatakse üles infosüsteemide järgi, mitte vastupidi (Grizzle, Pettijohn 2002). Kuna üldjuhul on üleriigiliselt kasutuses samad andmekogumise meetodid, kuid organisatsioonid ja nende vajadused on väga erinevad, võib see mõjutada programmi ja selle elluviimist negatiivselt (Grizzle, Pettijohn 2002). Lisaks võivad tekkida halduskultuurilised takistused. Muutuste saavutamine organisatsioonide mõtteviisis on üks keerulisemaid ja pikaajalisemaid väljakutseid (Curristine 2005, 148).

Töö empiirilises osas keskenduti ministriumide vaatele. Kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit ja dokumendianalüüsi. Lisaks analüüsiti ministriumides läbi viidud pool-struktureeritud intervjuusid. Kõigepealt kirjeldati Eestis kasutusele võetud süsteemi üldisemalt, seejärel analüüsiti tunnetatud eeliseid ning siis keskenduti reformi elluviimise kitsaskohtadele, tajutud puudustele ja takistustele üleminekuperioodil.

Ministriumide ootus programmpõhisele eelarvele üleminekul oli juhtimissüsteemi ja mõtteviisi muutumine, kliendikesksuse kasv, läbipaistvuse suurenemine ja eesmärkidele keskendumine ehk loodeti, et uus süsteem aitab prioritseerida ja juhtida tegevusi läbi eesmärgi. Avaldati lootust, et programmpõhisele eelarvele ülemineku protsess annab põhjuse teha strateegilise tasandi korrastamist läbi organisatsioonide analüüsi.

Ministriumide rahulolematuse reformiga tulenes arusaama ja selguse puudusest, ei olnud kindlat mõistmist, miks seda reformi tehti ning mis lisandväärtust see annab ja mida riigi finantsjuhtimises parandab. Reformi seatud eesmärgid on üldsõnalised ja idealistlikud. Metoodika oli ujuv, ülemineku käigus tekkis palju vastuseita küsimusi.

Programmpõhise eelarve rakendamisel tunnetati suurimate puudustena tulemuste hindamise keerukust. Ametnike jaoks tähendas uue süsteemi kasutuselevõtt, et halduskoormus kasvab, tekib juurde aruandluskohustus. Ei oldud kindlad, kas sealt tulev kasutegur kaalub üles kogu selle saavutamiseks vajamineva töö. Lisaks tekitas väga vastakaid emotsioone ministriumübleste programmide loomise võimalus. Selles osas olid ministriumidel erinevad arusaamad ning oli juba ennetavalt suhtumist, et selliste juhtudel tekivad rahaliste vahendite leidmise ja kasutamise osas konfliktid.

Infosüsteemid ei toetanud eelarve ülemineku protsessis ministriumide tööd. Ministriumidel oli teadmatus, millised need olema hakkavad, mis info sealt kättesaadav on ja kuidas need haakuvad ministriumide eripäradega. Intervjuude läbiviimise ajaks oli mitu näidet, kus pidi juba tehtud tööd hakkama ümber tegema, sest infosüsteemid ei võimaldanud näiteks sellises mahus tähemärke kasutada. Lisaks olid hirmud tegevuste hinnastamise objektiivsuse osas. Maksumuse arvutamine on kasutuselevõetud süsteemis tihti pigem tunnetuslik. Käituriid leitakse küll teatud valemite alusel, kuid need on läbitestimata ja tegelikkuses ei ole teada, kas jaotusvalem on sobiv ja õiglane ning lisaks on tegevuste ja teenuste pakkumine kogu aeg muutuses, kuid püsikulud jäävad suures osas samaks, mis tähendab ohtu pidevale ümberhinnastamise vajadusele.

Lisaks tuli intervjuude käigus välja ka halduskultuuriliste takistuste olemasolu. Peale selle, et nendel inimestel, kes ministriumides üleminekut vedasid, suuresti usk uude süsteemi puudus, oli ministriumiametnike üldine meelestatu ka pigem passiivne või negatiivne ning ei olnud väga aktiivsed uue süsteemi kasutuselevõtuks.

Lähtudes töös välja tulnud kitsaskohtadest, tuleks enne teistele riigiasutustele programmpõhisele eelarvele ülemineku soovitamist metoodika täpsustada, infosüsteemid ja nende omavaheline liidestus programmpõhisele eelarvele sobivaks saada. Lisaks peaks olema olemas professionaalne tugi piisava ajaressursiga, et toetada üleminekut ning anda vastuseid tekkivatele küsimustele, et teiste riigiasutuste üleminek oleks sujuvam.

Antud töö on heaks aluseks edaspidiste uurimuste läbiviimiseks. Tuginedes antud töö jaoks läbiviidud intervjuudele, on võimalik teha jätkuintervjuud, et uurida ministriumide meelsuse muutumist pärast programmpõhise eelarve juurutamist. Kuna antud töö keskendus vaid ministriumide meelsusele, siis laiema ülevaate saamiseks tuleks uurida ka programmpõhise eelarve kasutamist ministriumide allasutustes, et saada aru, kas uus eelarve koostamise süsteem suurendab organisatsioonide teadlikkust enda tegevuste eesmärkidest ja tõstab efektiivsust. Lisaks võiks uurida, kas programmpõhine eelarvestamine muudab riigieelarve läbipaistvamaks või mitte.

SUMMARY

PROGRAM BASED BUDGETING IN ESTONIAN MINISTRIES

Merlin Lige

In last decades more and more countries all over the world have focused on public budget performance. There has been a wide transition from input-based budgeting to results-oriented budgeting. One of the key instruments used is program-based budgeting.

The budgetary reform in Estonia is a part of a larger public sector reform. One of the reasons for Estonia's transition to program-based budgeting is a recommendation by the OECD to link the strategic planning process to the preparation of the budget and thereby prioritize expenditures. According to the Ministry of Finance, the main objectives of the transition to program-based budgeting are more efficient and effective performance of state tasks, better provision of public services, reduction of government expenditures, and more flexible and less bureaucratic organization of the government.

The aim of the current master thesis is to analyse the transition of Estonian ministries from input-based budgeting to a program-based budgeting - what are the main bottlenecks and threats and how have the ministries started to use the program-based budget. The master's thesis focuses on two research questions:

1. According to the ministries, what are the main advantages of program-based budgeting?
2. According to the ministries, what are the main disadvantages of program-based budgeting?
3. What are the main obstacles to the implementation of program-based budgeting in Estonian ministries?

The first part of the paper creates a theoretical framework using scientific articles, which gives an opportunity to analyse Estonia's program-based budgetary framework and the wider use of program-based budgeting. In the second part of the paper, empirical data is used to describe Estonia's transition to a program-based budget.

In theoretical analysis the author concludes that the content of program-based budgeting has changed over time: when at first the boundaries between organisations were considered not significant, it is now believed that a program should not extend beyond an organisation. Program-based budgeting should maximise efficiency, since it provides more options in budgetary decisions and makes using funds more flexible. At the same time, there are some limitations of using program-based budgeting. There is a threat of losing control function and accountability issues may rise. Coordination problems may occur when there is more than one organisation responsible for the program. Incorporation of new results-based information is sometimes extremely difficult and multifaceted. Cost estimation can be complicated. Administrative culture may hamper the adoption of reforms.

In the empirical analysis part, the author uses mostly document analysis and interviews conducted with the officials responsible for the transition to a program-based budget in all Estonian ministries, and with the project manager responsible for the programme budgeting reform. The questions asked were based on key aspects of the theoretical framework. The interviews were conducted in March-May 2018. During this period, the ministries were in the middle of the reform and were in different stages of preparation. The same questionnaire was used at all the ministries, however, discussions varied somewhat according to the ministries' specialities.

The Estonian system is described in more general terms, then the advantages and the issues that the program-based budget should solve in Estonia are pointed out. The main expectations were that the reform would increase effectiveness, reduce similar activities in different organizations and create an opportunity for more flexible use of resources. The programs introduced by the ministries are then analysed and the last part of the chapter focuses on the problems and bottlenecks encountered during the transition period. The main problems were that the implementation of the reform was poorly organized, the methodology was not worked out thoroughly, the information systems did not support the transition process, there was a lot of confusion and there was no pilot project to learn from.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

2020. aasta riigieelarve seadus RT I, 23.12.2019, 21

- Bourdeaux, C. (2008). The Problem with Programs: Multiple Perspectives on Program Structures in Program-Based Performance-Oriented Budgets. *Public Budgeting and Finance*, 28 (2), 20-47.
- Caiden, N. (1998). Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation. *Public Budgeting & Finance*, 18(2), 35-52.
- Carter, W.H., Meenach, L. (1977). Zero-Base budgeting and Program Evaluation. *Journal of Rehabilitation*, Jan.-Feb./Mar.-Apr., 18-20, 47-48.
- Cohen, S., Karatzimas, S. (2014). Reporting performance information in the public sector: the moral behind the (non)application of program budgeting in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 80(3), 619–636.
- Cuganesan, S. (2017). The design of performance budgeting processes and managerial accountability relationships. *Public Management Review*, 19 (7), 954-971.
- Curristine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (1), 127-151.
- Curristine, T., Lonti, Z., Joumard, I. (2007). Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (1), 127-151.
- Curry, O., Chesters, M. J. (2012). Putting Ourselves in the Other Fellow's Shoes: The Role of 'Theory of Mind' in Solving Coordination Problems. *Journal of Cognition and Culture* 12 (1), 147-159.
- Danuletiu, D.-C. (2009). Strategic Planning and Program budgeting in Romania Recent Developments. *Annals of Faculty of Economics*, 3 (1), 176-18.
- Diamond, J. (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. International Monetary Fund working paper, 1-27.
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/From-Program-to-Performance-Budgeting-The-Challenge-for-Emerging-Market-Economies-16542>, 31. detsember 2020.
- Di Francesco, M., Alford, J. (2016). Budget Rules and Flexibility in the Public Sector: Towards a Taxonomy. *Financial Accountability & Management*, 32 (2), 232-256.
- Di Francesco, M., Alford, J. (2017). Balancing budget control and flexibility: the central finance agency as 'responsive regulator'. *Public Management Review*, 19:7, 972-989.
- Fuior, E., Gutan, V. (2015). The Budgeting based on the Performance: Conceptual Framework and Implementation Details. *Economy Transdisciplinarity Cognition*, 18 (1), 70-83.

- Gianakis, G. A. (2002). The Promise of Public Sector Performance Measurement: Anodyne or Placebo? *Public Administration Quarterly*, 26(1/2), 35-64.
- Gilmour, J. B., Lewis, D. E. (2006). Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores. *Public Administration Review*, 66 (5), 742-752.
- Grizzle, A. G., Pettijohn, D. C. (2002). Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective. *Public Administration Review*, 62 (1), 51-62.
- Grossi, G., Reichard, C., Ruggiero, P. (2016). Appropriateness and Use of Performance Information in the Budgeting Process: Some Experiences from German and Italian Municipalities. *Public Performance & Management Review*, 39 (3), 581-606.
- Grossi, G., Mauro, S. G., Vakkuri, J. (2018). Converging and diverging pressures in PBB development: the experiences of Finland and Sweden. *Public Management Review*, 1836-1857.
- Halachmi, A. (2002). Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance. *Public Performance & Management Review*, 25 (4), 370-374
- Haridus- ja Teadusministeerium (2020a). Arhiivindusprogramm 2021-2024. Kättesaadav: <https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 02. jaanuar.2021.
- Haridus- ja Teadusministeerium (2020b). Haridus- ja noorteprogramm 2021–2024. <https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 02. jaanuar.2021.
- Haridus- ja Teadusministeerium (2020c). Arhiivindusprogrammi rahastamiskava. <https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 03. jaanuar.2021.
- Jamil, I., Askvik, S., Hossain, F. (2013). Understanding Administrative Culture: Some Theoretical and Methodological Remarks. *International Journal of Public Administration*, 36 (13), 900-909.
- Justiitsministeerium (2020). Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum. Kättesaadav: <https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 30. november 2020.
- Keskkonnaministeerium (2020a). Kalandus 2021–2024, eelnõu. Kättesaadav: <https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 29. november 2020.
- Keskkonnaministeerium (2020b). Keskkonnaministeeriumi programmide rahastamiskava 2021–2024. <https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 03. jaanuar.2021.
- Kluvers, R. (2001). An Analysis of Introducing Program Budgeting in Local Government. *Public Budgeting & Finance*, 21(2), 29-45.
- Kong, D. (2005). Performance-Based Budgeting: The U.S. Experience. *Public Organization Review*, 5 (2), 91-107.
- Kraan, D.-J. (2007). Programme Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4), 1-41.

- Kristensen, J. K., Walter, S., Groszyk, W.S., Bühler, B. (2002). Outcome-focused Management and Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 1 (4), 7-34.
- Kulas, J.T., Komai, M., Grossman, P.J. (2013). Leadership, information, and risk attitude: A game theoretic approach. *The Leadership Quarterly*, 24 (2), 349–362.
- Kultuuriministeerium (2020). Lõimumisprogramm 2021–2024. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 30. november 2020.
- Lee, R. D. Jr., (1997). The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995. *Public Budgeting & Finance*, Summer 1997, 17 (2), 18-36.
- Lu, Y., Willoughy, K., Arnett, S. (2011). Performance Budgeting in the American States: What's Law got to do with it? *State and Local Government Review* 43 (2), 79-94.
- Maaeluministeerium (2020). Kalandus 2021-2024, eelnõu. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 29. november 2020.
- Meixell, M. J., Nunez, M., Talalayevsky, A. (2006). Activity Structures in a project-Based Environment: A Coordination Theory Perspective. *Transactions on Engineering Management*, 53 (2), 285 – 296.
- Mauro, S. G., Cinquini, L., Grossi, G. (2017). Insights into performance-based budgeting in the public sector: a literature review and a research agenda. *Public Management Review*, 19 (7), 911-931.
- Mohr, Z.T., Raudla, R., Douglas, J.W. (2020). Comparing Cost Accounting Use across European Countries: The Role of Administrative Traditions, NPM Instruments, and Fiscal Stress. *Public Administration Review*, 1–9.
- Nielsen, P. A., Baekgaard, M. (2013). Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform: Evidence from an Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (2), 545-569.
- Nocick, D. (1968). The Origin and History of Program Budgeting. *California Management Review*, 11, 7-12.
- Novick, D. (1969). Long-Range Planning through programm budgeting. *Business Horizons*, 12 (1)
- OECD (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing.
- Osborne, St.P., Bovaird, T., Martin S., Tricker, M., Waterson, P. (1995). Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes. *Financial Accountability & Management*, 11 (1), 19-37.
- Perrin, B. (1998). Effective Use and Misuse of Performance Measurement. *American Journal of Evaluation*, 19 (3), 367-380.
- Pollitt, C. (2001). Integrating Financial Management and Performance Management. *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2), 7-37.
- Pollitt, C. (2006). Performance Information for Democracy: The Missing Link? *Evaluation*, 12 (1), 38-55.

- Pollitt, C. Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. (4th ed). Oxford University Press.
- Posner, P. L. (2003). Performance Budgeting: Current Developments and Future Prospects. United States. *General Accounting Office*.
- Rahandusministeerium (2020a). Tegevuspõhine riigieelarve. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>. 29. november 2020.
- Rahandusministeerium (2020b). *Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine*. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/sissejuhatus>, 18. november 2020.
- Rahandusministeerium (2020c). 2021. Aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 29. november 2020.
- Raudla, R. (2012). The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different? *Public Administration*, 90 (4), 1000–1015.
- Raudla, R. (2013a). Pitfalls of Contracting for Policy Advice: Preparing Performance Budgeting Reform in Estonia. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (4), 605–629.
- Raudla, R. (2013b). Tulemus-eelarvestamise ohud ja võimalused Eesti avalikus sektoris. Poliitika-analüüs. Kättesaadav: https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_noorteadlased/ringa_raudla_tulemuseelarvestamise_ohud_ja_voimalused_eesti_avalikus_sektoris.pdf, 29.november.2020.
- Raudla, R., Savi, R. (2015). The use of performance information in cutback budgeting, *Public Money & Management*, 35 (6), 409-416
- Riigieelarve seadus. RT I, 21.04.2020, 30.
- Robinson, M., Last, D. (2009). A basic model of performance-based budgeting. *International Monetary Fund*. Kättesaadav: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>, 1.aprill 2018.
- Robinson, M. (2016). Budget reform before and after the global financial crisis. *OECD Journal on Budgeting*, 2016 (1), 29-63.
- Rubin, H. J., Rubin I. S. (1995). Chapter 9: Topical Interviewing. In *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Runnel, R. (2019). Tegevuspõhisele eelarvele üleminek keskkonnaministeeriumis. (Diplomitöö) TalTechi majandusteaduskond, Tallinn.
- Saliterer, I., Korac, S., Moser, B. (2019). How politicians use performance information in a budgetary context: New insights from the central government level. *Public Administration*, 2019 (97), 829-844.
- Savignon, A. B., Costumato, L., Marchese, B. (2019). Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations. *Administrative Science*, 9 (79), 1-15.
- Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 109-138.

- Siseministeerium (2020a). Tõhus kohanemis- ja lõimumispoliitika (eelnõu). Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 30. november 2020.
- Siseministeerium (2020b). Siseturvalisus (eelnõu). Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 02. jaanuar 2021.
- Siseministeerium (2020c). Kestlik Eesti ja tõhusad rahvastikutoimingud (eelnõu). Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/riigieelarve-ja-majandusulevaated>, 02. jaanuar 2021.
- Smith, J. F. (1999). The Benefits and Threats of PBB: An Assessment of Modern Reform. *Public Budgeting & Finance*, 19 (3), 3-15.
- Steiner, G. A. (1965). Program budgeting Business contribution to government management. *Business Horizons*, 8 (1), 43-52.
- Stratan, A., Manole, T. (2017). Program And Performance Based Budgeting – Way Towards Consolidating Local Financial Autonomy. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*,. 39 (4), 490–509.
- Ter Bogt, H.J. (2004). Politicians In Search Of Performance Information? - Survey Research On Dutch Aldermen's Use Of Performance Information. *Financial Accountability & Management*, 20 (3), 221-252.
- Veski, H. (2020). Tegevuspõhise eelarve mõju riigieelarve läbipaistvusele. (Magistritöö) TalTechi majandusteaduskond, Tallinn.
- Wang, X., Berman, E. (2001). Hypotheses about Performance Measurement in Counties: Findings from a Survey. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 403–428.
- Wildavsky, A. (1966). The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit analysis, systems Analysis, and Program Budgeting. *Public Administration Review*, 26 (4), 292-310.
- Wildavsky, A. (2001). Rescuing Policy Analysis. *Budgeting and Governing* 29 (2), 49-69.
- Williams, D. W. (2004). Evolution of Performance Measurement Until 1930. *Administration & Society*, 36 (2), 131-165.
- Õunapuu, L. (2014). Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu Ülikool. Kättesaadav: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 29. november 2020.
- Yang, K., Hsieh, J. Y. (2007). Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model. *Public Administrative Review*, 861-879.

LISAD

Lisa 1. Läbiviidud intervjuud

1. Intervjueeritav: Justiitsministeeriumi ametnik
Toimumise aeg ja koht: 03.04.2018 kell 9.30-10.00 Ühisministeerium (Suur-Ameerika 1, Tallinn)
2. Intervjueeritavad: Kultuuriministeeriumi ametnikud
Toimumise aeg ja koht: 03.04.2018 kell 11.00-11.45, Kultuuriministeerium (Suur-Karja 23, Tallinn)
3. Intervjueeritav: Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnik
Toimumise aeg ja koht: 03.04.2018 kell 13.00-14.00 Ühisministeerium (Suur-Ameerika 1, Tallinn)
4. Intervjueeritav: Kaitseministeeriumi ametnik
Toimumise aeg ja koht: 03.04.2018 kell 15.00-16.00 Kaitseministeeriumis (Sakala 1)
5. Intervjueeritavad: Rahandusministeeriumi ametnikud
Toimumise aeg ja koht: 04.04.2018 kell 9:00-10.00 Rahandusministeeriumis (Suur-Ameerika 1)
6. Intervjueeritav: Sotsiaalministeeriumi ametnik
Toimumise aeg ja koht: 04.04.2018 14.00-15.00 Sotsiaalministeerium (Suur-Ameerika 1)
7. Intervjueeritav: Siseministeeriumi ametnik
Toimumise aeg ja koht: 04.04.2018 11.00-11.45 Siseministeeriumi majas Pikk 61, Tallinn
8. Intervjueeritav: Keskkonnaministeeriumi ametnik
Toimumise aeg ja koht: 17.04.2018 10.30-11.00 Keskkonnaministeerium, Narva maantee 7a
9. Intervjueeritav: Välisministeeriumi ametnik
Toimumise aeg ja koht: 18.04.2018 10.00-11.00 Välisministeeriumi majas Islandi väljak 1, 15049 Tallinn

Lisa 1 järg

10. Intervjueeritav: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnik
Intervjuu toimumise aeg ja koht: 24.10.2018 Ministeeriumide Ühismajas
11. Intervjueeritav: Maaeluministeeriumi ametnik
Toimumise aeg ja koht: 29.10.2018 9.30-10.30 Maaeluministeerium, Lai tn 39 // Lai tn 41
12. Intervjueeritav: Tegevuspõhise eelarve projektijuht -Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond
Toimumise aeg ja koht: 18. aprill 2018 14.30-15.30, Ühisministeerium (Suur-Ameerika 1, Tallinn)

Lisa 2. Intervjuuküsimused ministriumidele

1. Kui suurel määral kasutatakse teie ministriumis programmpõhist eelarve koostamist?
 - a) Kui kaua on PPEd kasutatud?
 - b) Kas on kasutatud kogu organisatsioonis või osades üksustes?
 - c) Kes organisatsioonis juhtivat rolli on mänginud PPE rakendamisel – eelarveosakond või mõni muu osakond?
 - d) Kui teie ministriumis programme on koostanud, siis millist loogikat on järgitud? Mis alusel ministriumi tegevusi on programmideks jaotatud? Kes on andnud selleks vajaliku informatsioonilise sisendi?
2. Kui programmpõhine eelarve koostamine ei oleks kohustuslik alates 2020aastast, kas teie ministrium oleks vabatahtlikult hakanud kasutama programmpõhist eelarve koostamist?
 - a) Milliseid probleeme olemasolevas eelarvesüsteemis PPE aitab adresseerida/lahendada? Kui olulised need probleemid teie arvates on?
3. Kas on olnud koolitusi ja muud info jagamist selle kohta, kuidas on kõige mõistlikum uut eelarvesüsteemi kasutada?
 - a) Millistele teemadele need koolitused on keskendunud?
 - b) Kas koolitused ja jagatud info on olnud piisavad PPE kujundamiseks teie organisatsioonis? Millist infot/koolitusi oleksite veel täiendavalt vajanud?
 - c) Kuidas hindate reformi PPE läbiviimisprotsessi rahandusministriumi poolt? (Kas ministriumidel on olnud piisavalt aega? Kas ministriume on piisavalt kaasatud?)
 - d) Kas teil on piisavalt informatsiooni organisatsiooni sees selle kohta, kui palju erinevad tegevused maksavad? Kas antud kuluinformatsiooni oli olemas juba varem või PPE tekitas sellise info kogumise vajaduse?
 - e) Kas olemasolevad infosüsteemid on piisavad, et pakkuda PPE jaoks vajalikku sisendinfot?
4. Millised on teie jaoks suurimad eelised programmpõhise eelarve koostamise näol?
 - a) Kas programmpõhine eelarvestamine (PPE) võimaldaks paremini prioritseerida eelarveressursside kasutamist? Kas programmpõhine eelarvestamine võimaldaks paremini otsustada, kust kulusid kärpida?

Lisa 2 järg

- b) Kas PPE võimaldaks teha informeeritumaid otsuseid, kuidas olemasolevaid eelarveressursse ümber jagada erinevate tegevusvaldkondade vahel?
 - c) Kas PPE annab parema ülevaate erinevate valdkondade tulemuslikkusest?
 - d) Kas PPE teeb eelarveseaduse ja eelarveprotsessi läbipaistvamaks?
5. Millised on suurimad puudused programmpõhise eelarvestamise puhul?
 6. Millised on kõige suuremad takistused teie organisatsioonis programmpõhise eelarve rakendamisele? Miks need takistused üles kerkinud on? Kui suuri kulutusi PPE rakendamine teie organisatsioonile kaasa toob? Kas need kulud kaaluvad üles kasud?
 7. Milliseid muutuseid sooviksite Eestis programmide koostamises ja programmielarvestamises teha?
 8. Kui tõenäoseks hindate võimalust, et PPE rakendamise tulemusel toimuvad riigieelarves erinevate tegevusvaldkondade vahel olulised ümberjaotused?
 9. Kui tõenäoseks hindate võimalust, et uue süsteemi rakendamise tulemusel eelarveläbirääkimiste sisu rahandusministeeriumi ja reaministeeriumide ning ka reaministeeriumi ja allasutuste vahel muutub? Milliseid muudatusi uus süsteem eelarveläbirääkimistes võiks kaasa tuua?
 10. Kas uus süsteem suurendab rahandusministeeriumi võimu eelarveprotsessis või pigem annab tugevama positsiooni reaministeeriumidele? Selgitage oma vastust – miks/kuidas võim ja positsioon võivad muutuda uue süsteemi tulemusel?
 11. Kui hästi seostub PPE muude eelarvereformidega – tulemuseelarvestamine ja tekkepõhine eelarvestamine?
 12. Kas on mõni küsimus, mida ma PPE kohta oleksin võinud küsida, aga ei küsinud?

Lisa 3. Intervjuuküsimused tegevuspõhisele eelarvele ülemineku projektijuhile

1. Mis on programmpõhise eelarve eesmärgid? Milliseid probleeme see peaks lahendama? Kas on püstitatud mõõdetavad eesmärgid antud reformile?
2. Millistelt riikidelt on võetud eeskujuna antud reformi kavandamisel? Miks just antud riikidelt?
3. Kas on loodud juba piisavad infosüsteemid, mis PPEd toetaksid? Kui suured on infosüsteemide loomise ja ülalpidamiskulud? Kas olemasolevad andmebaasid ja rakendused, mida ministriumid kasutavad, on seotavad uute loodavate/loodud infosüsteemidega?
4. Kui palju on olnud ja kui palju on veel plaanis teha ministriumidele koolitusi programmpõhise eelarve teemadel?
5. Kuidas käib koostöö erasektori ja nendepoolsete ministriumidega? Kas jagate sisendinfot konsultatsioonifirmadele ja nemad koolitavad ministriume või käib info jagamine paralleelselt?
6. Mis on Teie arvates suurimad takistused üleminekul praeguselt süsteemilt programmpõhisele?
7. Kui palju on tehtud ülemineku käigus muudatusi kogu Eesti PPE metoodikas? Millised on olulisimad muudatused?
8. Milline on ministriumide meelsus reformi osas?
9. Kuidas käib ministriumidelt tagasiside küsimine?
10. Kas Teie hinnangul kõik ministriumid jõuavad edukalt üle minna?
11. Milline ministrium on edulugu?
12. Kuidas suhestub Haridus- ja Teadusministriumiministriumide PPE süsteem Rahandusministriumide loodud metoodikaga? Sotsiaalministriumide oma?
13. Mis on kogu ülemineku maksumus? Kas reformi rakendamiseks on eelarvest ette nähtud täiendavaid vahendeid?
14. Kas uus süsteem muudab eelarveläbirääkimisi rahandusministriumide ja reaministriumide vahel? (Kas keskendutakse eesmärkidele või jääb ikkagi küsimus, kuidas täpselt raha kulutatakse?) Kas nende ministriumite puhul, mis on juba

Lisa 3 järg

programmipõhise eelarve kasutusele võtnud, on eelarvediskussioonide sisu olnud erinev nendest, kes veel ei ole?

15. Kas Teie meelest muudab PPE kogu eelarvesüsteemi läbipaistvamaks? Kas on ka mingeid aspekte, mille puhul läbipaistvus väheneb? Kas ministeeriumi tegevuskulude infot plaanitakse edaspidi eraldi välja tuua (eraldi reana) või jaotatakse tegevuskulud programmide vahel ära ja ei tooda eraldi reana välja?
16. Kuidas on reguleeritud programmide paindlikkus? (Kui on vajadus tõsta raha ühest programmist teise, uue valitsuskoalitsiooni puhul *uued eesmärgid* olukordades?)
17. Kas Te usute, et poliitikud hakkavad uut kogutavat infot kasutama eelarveotsuste tegemisel? Milline on senine kogemus olnud, kas Riigikogu eelarvediskussioonides on nt HTM eelarvet arutatud teistmoodi, kui nende ministeeriumide oma, kes PPEd ei ole kasutanud?
18. Kas on midagi, mida Te sooviksite lisada?

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina Merlin Lige (*autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Programmi põhine eelarvete koostamine Eesti ministeeriumides,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Ringa Raudla, PhD,
(*juhendaja nimi*)

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh TalTechi raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks TalTechi veebikeskkonna kaudu, sealhulgas TalTechi raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

_____ (kuupäev)

¹ Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingu tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.