

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ärikorralduse instituut

Reelika Runnel

**TEGEVUSPÕHISELE EELARVELE ÜLEMINEK**  
**KESKKONNAMINISTEERIUMIS**

Lõputöö

Õppekava: Majandusarvestus ja ettevõtluse juhtimine, peeriala: Majandusarvestus

Juhendaja: Pille Kaarlõp, MA

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö 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 6620 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Reelika Runnel .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 114132BDMR

Üliõpilase e-posti aadress: Reelika.Runnel@mail.ee

Juhendaja: Pille Kaarlõp, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	6
1. TEGEVUSPÕHINE RIIGIEELARVE EHK TERE, SELLELE ÜLEMINEK EESTIS JA RAKENDAMISE KOGEMUSED VÄLISRIIKIDES .....	8
1.1. TERE-le ülemineku riiklik korraldamine .....	8
1.2. TERE eelised ja puudused .....	11
1.3. TERE rakendamine välisriikides .....	14
2. TEGEVUSPÕHISELE EELARVELE ÜLEMINEKU KORRALDAMINE KESKKONNAMINISTEERIUMIS EHK PROJEKT TERE KEM .....	18
2.1. Keskkonnaministeeriumi ülevaade, eel- ja kuluarvestuse korraldamine .....	18
2.2. TERE-le ülemineku .....	20
3. TAGASISIDE, HINNANGUD JA ETTEPANEKUD TERE KEM OSAPOOLTELE .....	27
3.1. Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonna tagasiside ja hinnangud TERE KEM-ile .....	27
3.2. Ernst & Young Baltic AS-i tagasiside ja hinnangud TERE KEM-ile .....	29
3.3. Rahandusministeeriumi tagasiside ja hinnangud TERE KEM-ile .....	29
3.4. Ettepanekud ja soovitused TERE-le ülemineku korraldamiseks .....	30
KOKKUVÕTE .....	33
SUMMARY .....	35
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	37
LISAD .....	39
Lisa 1. Keskkonnaministeeriumi ja selle haldusala struktuuriskeem .....	39
Lisa 2. TERE KEM käigus koostatud Keskkonnaministeeriumi programmipuu koondfaili .....	41
Lisa 3. Andmed TERE KEM osapoolte intervjuerimise kohta .....	42

## LÜHIKOKKUVÕTE

Vabariigi Valitsuse eesmärgiks on aastal 2020 kasutusele võtta tegevuspõhine eelarve (TERE), mis on jätkutegevuseks 2004. aastal alustatud riigireformile, mille käigus viidi finantsaruandlus kassapõhiselt arvestuselt üle tekkepõhisele. Reformi tulemusena on kavas saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlikum töökorraldus.

Lõputöö eesmärgiks oli selgitada välja tegevuspõhisele eelarvele ülemineku protsessi probleemkohad Keskkonnaministeeriumi kogemuse ehk projekti TERE KEM põhjal ning selle tulemusel esitada ettepanekud tegevuspõhisele eelarvele ülemineku protsessi paremaks korraldamiseks.

Selgus, et suurimat rolli mängis viivituste ja vigade tekkimisel juhendamterjalide, käsiraamatute ja õigusaktide puudumine, mistõttu tehti paljusid tegevusi oletuste põhjal. Samuti oli protsessis vastutuse jaotusest Keskkonnaministeeriumil ja Rahandusministeeriumil erinevad arusaamad.

Protsessi käivitamisel alahinnati kõigi osapoolte poolt sellega kaasnevat töömahtu. Suurt rolli mängis ka projektipartneri valik, kelleks osutus varasema põhjalikuma TERE kogemusteta nõustamis- ja audiitorettevõtte. Riiklikult ei viidud läbi terviklikku pilootprojekti ja parimat praktikat pidid TERE-le üleminevad asutused ise looma.

Võtmesõnad: Tegevuspõhine eelarve, Keskkonnaministeerium, Rahandusministeerium, TERE, *Performance Based Budgeting*

## LÜHENDITE LOETELU

EMP – Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanism

EY – Ernst & Young Baltic AS

KAIS – Riigiasutuste kuluanalüüsi tarkvara kulumudelite koostamiseks

KeM – Keskkonnaministeerium

KEMIT – Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus

KIK – SA Keskkonnainvesteeringute Keskus

KIRKE – Keskkonnaministeeriumi dokumendihaldussüsteem

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

PBB – *Performance Based Budgeting*

PwC – PricewaterhouseCoopers AS

REIS – Riigieelarve Infosüsteem

RTIP – Riigitöötaja Infoportaal

RTK – Riigi Tugiteenuste Keskus

TERE – Tegevuspõhine riigieelarve

TERE KEM – Keskkonnaministeeriumi tegevuspõhisele riigieelarvele ülemineku projekt

TPIS – Keskkonnaministeeriumi Tööplaani Infosüsteem

## SISSEJUHATUS

Vabariigi Valitsuse eesmärgiks on aastal 2020 kasutusele võtta tegevuspõhine eelarve (TERE). Selle tulemusena soovitakse saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlikum töökorraldus. TERE-le üleminekut toetatakse Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondist. Tegevuspõhise kulujuhtimise ja eelarvestamise rakendamine Eestis on osa suuremast avaliku sektori finantsjuhtimise reformist, mis sai alguse juba 2004. aastal, kui koostati esimesed kogu riiki hõlmavad avaliku sektori konsolideeritud tekkepõhised finantsaruanded.

TERE-le on 2019. aastaks Eestis üle läinud Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium, kelle strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine on kooskõlas tegevuspõhise eelarve metoodikaga (Rahandusministeerium 2018). Kuna suurem osa riigiasutustest ei ole veel TERE-le täielikult üle läinud ning sellealast praktikat Eestis on seega vähe, siis on seda protsessi puudutavate uurimuste läbiviimine aktuaalne.

TERE-le üleminek ehk projekt TERE KEM, mille lõpptähtajaks oli algselt määratud 31.01.2019, on Keskkonnaministeeriumis läinud väga vaevaliselt. Rahandusministeeriumi poolt seatud tähtsusest ei ole suudetud kinni pidada ning juba tehtud tööd on tulnud korduvalt muuta.

Lõputöö eesmärk on selgitada välja TERE-le ülemineku protsessi probleemkohad koostöös Keskkonnaministeeriumi, nende projektipartneriks oleva konsultatsiooni- ja audiitor-ettevõtte ning Rahandusministeeriumiga. Töö käigus soovitakse saada vastused järgmistele küsimustele:

- 1) Mis ja miks ei läinud TERE KEM puhul päris nii nagu algselt kavandatud?
- 2) Milliseid probleeme TERE-le üleminekul ja selle protsessi korraldamisel erinevad osapooled näevad?
- 3) Kas tekkinud probleeme oleks olnud võimalik ennetada või vältida?

Töö tulemusena esitatakse Keskkonnaministeeriumi kogemusest lähtuvalt ettepanekud TERE-le ülemineku protsessi paremaks korraldamiseks ja protsessi juhtimisvigade vältimiseks. Ettepanekud on suunatud projekti riiklikule peavastutajale Rahandusministeeriumile, Keskkonnaministeeriumile jätkutegevuste korraldamiseks ning konsultatsiooni- ja audiitor-ettevõtetele, kes riigiasutusi tegevuspõhisele eelarvele üleminekul nõustavad.

Töö üheks infoallikaks on intervjuud TERE-le ülemineku korraldamise erinevate osapooltega: Keskkonnaministeeriumi ja Rahandusministeeriumi ametnike, Ernst & Young Baltic AS (EY) esindajaga. Samuti Rahandusministeeriumi poolt koostatud materjalid, ajakirjanduses avaldatud artiklid, teadusartiklid, avaliku sektori raamatupidamisarvestuse ja eelarvestamise alane kirjandus. Peamiselt rakendatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, mille käigus vaadeldakse nii tegevuspõhise eelarvestamise teoreetilisi kui ka praktilisi aspekte.

Käesoleva töö esimese peatükis vaadeldakse TERE-le ülemineku riiklikku korraldamist ning selle rakendamise kogemusi välisriikides. Teises peatükis esitatakse Keskkonnaministeeriumi tutvustus koos praeguse eelarve koostamise protsessi ja kuluarvestuse kirjeldusega ning tuuakse välja TERE-le ülemineku korralduslikud aspektid. Kolmas peatükk keskendub protsessi tagasisidele erinevate osapoolte poolt ning esitab neile ettepanekud TERE-le ülemineku protsessi korraldamiseks.

# **1. TEGEVUSPÕHINE RIIGIEELARVE EHK TERE, SELLELE ÜLEMINEK EESTIS JA RAKENDAMISE KOGEMUSED VÄLISRIIKIDES**

Vabariigi Valitsus on seadnud eesmärgiks võtta kasutusele tegevuspõhine eelarve aastal 2020. Riigireformi tulemusena on kavas saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlikum töökorraldus. Tegevuspõhisele eelarvele üleminekut toetatakse EL ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Halduvõimekus“ meetme „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tegevuse „Strateegilise juhtimise arendamine“ ja meetme „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevuse „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine“ (sh analüüs) raames. Tegevuspõhise eelarve kontseptsioon tähendab tulemusjuhtimise juurutamist, milles on seotud strateegiline juhtimine ja finantsarvestus ning kus ressursside planeerimisel lähtutakse tulemustest (Rahandusministeerium 2018).

## **1.1. TERE-le ülemineku riiklik korraldamine**

Tegevuspõhise kulujuhtimise ja eelarvestamise rakendamine Eestis on osa suuremast avaliku sektori finantsjuhtimise reformist, mis sai alguse juba enam kui kümme aastat tagasi. Veel 15 aastat tagasi käisid Eesti avalikus sektoris finantsaruandlus, eelarvestamine ja kulude juhtimine igaüks oma jalga. Finantsaruandeid koostati kassapõhiselt, eelarveid tekkepõhiselt ning kumbki neist ei olnud koostatud tegevuspõhiselt. Esimese sammuna pikemas reformide jadas viidi finantsaruandlus kassapõhiselt arvestuselt üle tekkepõhisele, samuti kaasajastati avaliku sektori arvestuspõhimõtteid, viies need kooskõlla rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamise standarditega (IPSAS, *International Public Sector Accounting Standards*). Esimesed kogu Eesti riiki hõlmavad avaliku sektori konsolideeritud tekkepõhised finantsaruanded koostati 31.12.2004 lõppeva majandusaasta kohta. Reformi järgmiseks suuremaks verstapostiks oli Eesti riigi eelarve üleviimine tekkepõhistele alustele, pannes avaliku sektori finantsaruandluse ja eelarvestamise lõpuks ometi „kõnelema ühte ja sama keelt“. 2017. aasta riigieelarve on koostatud esmakordselt



tekkepõhiselt. Üleminek tekkepõhistele finantsaruannetele ja eelarvele ei olnud eesmärgid iseenesest, vaid ettevalmistus ja eeldus selleks, et ühel päeval saaks riik teha kvaliteedihüppe avaliku sektori kulude juhtimises ja minna üle tegevuspõhisele eelarvele (Rahandusministeerium; PricewaterhouseCoopers AS 2018, 4).

Tulemusjuhtimisele on pööratud suuremat tähelepanu 2006. aastast, kui eelarvedokumentidele hakati lisama tulemusinformatsiooni, nagu eesmärgid, oodatavaid tulemusi jms. Kuigi viimastel aastatel on strateegiliste arengudokumentide arv hakanud vähenema, siis siiani on Eestile pigem iseloomulik eri strateegiate ja arengukavade arvukus. Nendest tulenevate eesmärkide paljusus muudab prioriteetide seadmise üha raskemaks, tehakse üksteisele vastu käivaid otsuseid, riik pakub sama teenust läbi erinevate kanalite jne. Seega lisaks finantsjuhtimissüsteemi korrastamisele on vaja võtta ette sammud ka strateegilise planeerimise süsteemi korrastamiseks nii sisulise kui ka juhtimise poole pealt. Viimane eeldab tulemusjuhtimissüsteemi kokkuleppimist nii poliitikute kui ka riigi tippjuhtide tasemel, et määratud oleks tulemuse saavutamise eest vastutajad ja tagatud oleks juhtimistsükli (planeeri-teosta-kontrolli-korrigeeri-planeeri-teosta-jne) järjepidev toimimine. Selline muudatus on õigusega riigireformi teemade seas enim kõneainet pakkuv ja uuenduste ootuses olev teema, sest see tähendaks olemasoleva juhtimissüsteemi olulist ümberkorraldamist.

Finantsjuhtimissüsteemi integreerimiseks tulemusjuhtimissüsteemiga läheb riik Rahandusministeeriumi eestvedamisel üle tegevuspõhisele eelarvestamisele aastaks 2020.

Tegevuspõhise riigieelarve kontseptsioon lähtub kolmest alustalast:

1. Riigiasutuste tegevused on teenuspõhised ja iga teenuse väljund panustab suurema eesmärgi saavutamisse. Näiteks on pensioni saamise teenus seotud vaesuse vähendamise eesmärgiga sotsiaalkindlustuse programmis.
2. Teenused on seotud ressurssidega ja hinnastatud. 150 riigiasutuses võetakse kasutusele traditsiooniline (ressursid on seotud otse teenustega) või tegevuspõhine kuluarvestus (ressursid on seotud teenustega protsesside kaudu). Selleks täiendatakse finantsarvestuse arvestuspõhimõtete standardeid ja võetakse kasutusele kõigile riigiasutustele ühtne tarkvaralahendus.
3. Riigieelarve on programmipõhine, strateegiline juhtimine toimib ühtsetel alustel ja programmi eelarve koosneb asutuste osutatavate teenuste maksumusest.

See tähendab seda, et valitsus seab tulemuseesmärgid programmidele ja nende saavutamiseks osutavad riigiasutused kokkulepitud kvaliteedis, koguses ja hinnas teenuseid.

Tegevuspõhise riigieelarve kontseptsiooni ellu viimise tulemuseks on süsteem, mis seob strateegilise ja operatiivse juhtimistasandi ning annab juhtidele vajalikku finants- ja juhtimisinfot otsuste tegemiseks, ellu viimiseks, kontrolliks ja korrigeerimiseks. Doubleerivate tegevuste kaotamise ja kulude struktuuri korrastamise tulemusena on uuteks arendusteks, investeringuteks ja poliitikaalgatusteks võimalik leida vahendeid olemasolevate ressursside arvelt. Selle muudatuse tulemusena saame viia eelarvedebati küsimuselt „kui palju raha ma saan?“ küsimusele „mida selle rahaga saab ära teha?“. See võimaldab baasipõhise eelarvestamise asemel teha nullbaasil eelarvestamist ning kujundada riigi teenused ümber inimestele kõige rohkem kasu/väärtust pakkuvaks (Koskaru-Nelk 2018).

Arengud tegevuspõhise eelarveni:

2004 – tekkepõhine raamatupidamine;

2005 – strateegilise planeerimise määrus, 2006 tulemusinfo kasutamine;

2007 – riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon;

2009–2012 – Rahandusministeeriumis analüüsid ja pilootprojektid tulemuseelarvestamise reformi kujundamiseks;

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

2013–2017 – tugiteenuste tsentraliseerimine;

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

2013 – eelarveklassifikaatori muudatus – strateegilise planeerimise „andmeobjektid“ – eesmärgid ja mõõdikud lisatud juhtimisarvestusse;

2017 – riigieelarve tekkepõhine;

2017 – eelarveklassifikaatori muudatus – kaotatud andmeobjektide mõiste ja täiendatud arvestusobjekti planeerimistasandid;

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

2018 – eelarveklassifikaatori muudatus – viimase planeerimistasandina lisatud teenus (Rahandusministeerium, PricewaterhouseCoopers AS 2018, 204).

TERE-le on 2019. aastaks Eestis üle läinud Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium, kelle strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine on kooskõlas tegevuspõhise eelarve metoodikaga. Keskkonnaministeeriumis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, Kaitseministeeriumis, Maaeluministeeriumis ja Rahandusministeeriumis on 2019. aasta aprilliks lõpule jõutud teenuste kaardistamise ning programmide koostamisega. Hetkel jätkatakse kulumudelite koostamise ja hinnastamisega. Tegevuspõhisele eelarvele üleminek on algusjärgus ehk teenuste kaardistamise ja programmide koostamise etapis veel Välisministeeriumis, Kultuuriministeeriumis, Justiitsministeeriumis ning Haridus- ja Teadusministeeriumis (Rahandusministeerium 2018).

## **1.2. TERE eelised ja puudused**

### **1.2.1. TERE eelised**

Rahandusministeerium koostas 2017. aasta riigieelarve eelnõu tekkepõhiselt. See oli osa riigivalitsemise reformist, et valmistada ette tegevuspõhise eelarve kasutuselevõttu. Tekkepõhine eelarvestamine on senisest kassapõhisest usaldusväärsem ning annab parema ülevaate raha kasutamisest. Olukord, kus eelarvet koostatakse kassapõhiselt ning finantsaruandeid tekkepõhiselt, ei ole mõistlik ega aita kaasa efektiivsele riigi ressursside juhtimisele ja kontrollimisele (Kapsta 2016). Seetõttu on oluline nende ühildamiseks finantsaruannete koostamisel kasutada tegevuspõhist kuluarvestust ning tekkepõhisele arvestusele lisaks juurutada tegevuspõhist eelarvesüsteemi.

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

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

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

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

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

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

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

organisatsioonid, sh Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) (Rahandusministeerium; AS PrivewaterhouseCoopes 2018, 4).

6. Tegevuspõhine eelarve vastab põhimõtetelisele küsimustele selle kohta, kui palju asjad maksavad ja miks. See on arvutusmootor, mis teisendab töötajate palgad, töövõtjate tasud ja tarded väljunditeks. Kõik organisatsioonid teevad tööd või ostavad teenuseid ja kõigil töödel on väljund (Cockins 2015). See analüüsib kõiki tegevusi, andes teavet nende tegevuste haldamiseks, mis panustavad vähem või maksavad rohkem kui ette nähtud, ning laseb juhtidel teha vastavad korrektuurid (Vazakidis; Karagiannis; Tsiailta 2010).

### **1.2.2. TERE puudused**

1. Üldine mure tegevuspõhise eelarvestamise puhul on see, et töötajatel ja juhtidel võivad olla erinevad ideed selle kohta, mis on oluline ja kuhu vahendid peaksid minema. Kuna see eelarvestamise meetod on eesmärgile orienteeritud, siis kvalitatiivset hindamist ei ole. Samuti võib olla raske kindlaks teha, kui hästi konkreetne osakond või meeskond toimib. See, mis paberil hea välja näeb, ei pruugi päris maailmas toimida (Picincu 2018).

2. Strateegiad ja plaanid ei ole alati selged ning paljud riigiteenistujad ei saa juhtide käest adekvaatset infot organisatsiooni strateegia kohta ja seda, milliseid meetmeid on töötajatel vaja nende eesmärkide saavutamisele kaasa aitamiseks. See kommunikatsioonihäire aitab kaasa töötajate eesmärkide ja organisatsiooni strateegia lahknemisele. Töötajad ei pruugi saada selgust põhiprioriteetides ning ei tea millistele algatustele nad peaksid keskenduma. Selle tulemuseks on sageli see, et töötajad kulutavad aega tegevustele, mis ei aita kaasa organisatsiooni plaanidele ning ei anna selgeid suuniseid (Deloitte 2015).

3. Täiendav puudus on see, et mõni osapool võib andmetega manipuleerida, et jõuda konkreetsete eesmärkide saavutamiseni ja saada rahalisi vahendeid. Sellisel juhul võib sõltumatu osapool vajada oma tulemuste analüüsimist, mis suurendab sellega kaasnevaid kulusid veelgi. Lisaks ei pruugi tegevuspõhine eelarvestamine pikaajaliste projektide puhul toimida. Sellisel juhul võib projekti tükeldamine väiksemateks osadeks aidata aruandlusprotsessi lihtsustada (Picincu 2018).

4. Tegevuspõhise eelarvet võidakse ka rakendada ebatõhusal viisil. Selleks et tegevuspõhine eelarvestamine toimiks, peab olema valmis oma raamatupidamisprotsessi detsentraliseerima. Samuti peab detsentraliseerima süstemaatilised aruandlus-mehhanismid. Seda tavaliselt ei juhtu,

sest seda peetakse liiga suureks muutuseks, mis tähendab, et bürokraatia pigem suureneb, mitte ei vähene (Brandon Gaille, 2016).

5. Tehnilised tegurid nagu koolitus, suured rakendamise kulud, tarkvarapakettide ja andmete esitatavate nõuete ning osakondade omavahelise koostöö puudumine takistavad tegevuspõhise eelarve rakendamist olulisel määral (Taba 2005 viidatud Oseifuah 2012, 585).

### **1.3. TERE rakendamine välisriikides**

Rahvusvahelises käsitluses nimetatakse tegevuspõhist eelarvestamist *Performance Based Budgeting* (PBB). PBB on levinud praktika OECD riikides, kus paremaks tulemusjuhtimiseks kasutatakse eelarve info kõrval tulemusmõõdikuid. Kuid siiani ei ole ükski riik seostanud omavahel tulemusinfot ja eelarve kulusid või on seda tehtud vaid üksikutes valdkondades nagu tervishoid või kõrgharidus. OECD riikidest on Eesti esimene, kus seostatakse tulemusjuhtimine ja finantsjuhtimine ning esimene riik, kus pakutakse asutustele ühtsetel alustel kuluanalüüsi tarkvara ning aruandluskeskkonda. Võib öelda, et Eesti teeb eelarvepoliitika arendustega innovatsiooni avalikus sektoris, mille tulemuseks on läbipaistev eelarve ja tõhus riik!

PBB on kasutusel eri riikides erinevate nimetustega ning sisult erineva lähenemisega: näiteks Austraalias *Outcome based management*, Uus-Meremaal *Output based management*; Kanadas *Results-based expenditure management system*; Singapuris *Programme based budgeting*; Prantsusmaal *Performance Based Budgeting (Programme Management)* (Rahandusministeerium 2018).

Alljärgnevalt on esitatud lühiülevaade tegevuspõhise eelarve rakendamisest neljas Euroopa Liidu liikmesriigis: Austrias, Prantsusmaal, Iirimaa ja Rootsis.

#### **1.3.1. Tegevuspõhise eelarve rakendamine Austrias**

Austria rakendas tegevuspõhise eelarvestamisega seotud reforme järk-järgult 12 aastase perioodi jooksul, järgides selget tegevuskava. Reformide kavandamisel võttis riik ette mitu pilootprojekti ning rahvusvaheliste võrdlusaluste sõeluuringu. Konsulteriti asjaomaste sidusrühmadega ja loodi mitteametlik parlamendikomisjon. Reformi põhifunktsioon oli ühe- ja mitmeaastaste eelarvestuste

vastavusse viimine, kehtestades õiguslikult siduvad keskmise tähtajaga kulude raamid (MTEF).

Austria lihtsustas märkimisväärselt oma eelarvestruktuuri:

- 1) piirates eelarvepeatükkide arvu;
- 2) vähendades eesmärkide ja näitajate arvu eelarvepeatüki kohta (globaalsetes eelarvetes ja üksikasjalikes eelarvetes);
- 3) kehtestades tulemusvolitused;
- 4) andes korralduse luua selgeid ja süstemaatilisi seoseid (kohustuslike) eel- ja järelmõju-hinnangute ning tegevuspõhise eelarvesüsteemi vahel.

2013. aastal alustas Austria kuni 30 aasta pikkusi eelarveprognoose, et pakkuda eelarve planeerimisele pikaajalist perspektiivi. Riik rakendas ka veebipõhist tööriista, et hõlbustada föderaalüksuste tulemusinfo registreerimist. PBB kasutuselevõtt tõi kaasa uue erieelarve büroo loomise föderaaltasandil ning parlamendi rolli tugevdamise, kusjuures parlamendi tasandil loodi kolm uut organit. Austria kontrollikojal on samuti oluline roll, kuna tema hiljutiste auditite kokkuvõtte on esitatud eelarveprojekti. Austria näeb sageli ette perioodilisi välishindamisi, et hinnata ja tagada oma süsteemi korrektne toimimine ning pakkuda korralisi koolitusi riigiteenistujatele ja juhendamist poliitikutele. Austria eelarve koostamise sidusrühmad reageerisid reformile üldiselt positiivselt. See on osaliselt tingitud asjaolust, et tegevuspõhise eelarvestamise põhiidee oli Austria põhiseaduses juba olemas, mis nägi ette mitmeid määrusi tulemusinfo kohta (9 erinevat määrust, 2 ülddirektiivi, 7 üksikmõõtmete direktiivi). Kuigi süsteem ei kehti provintside suhtes, hakkasid mõned seda kasutama juba enne reformi, millel oli positiivne mõju PBB ulatuslikumale rakendamisele Austrias (Policy Department... 2019, 100).

### **1.3.2. Tegevuspõhise eelarve rakendamine Prantsusmaal**

Prantsusmaa tutvustas oma täielikku PBB eelarvet 2001. aastal suure pauguga, muutes radikaalselt eelarve- ja raamatupidamiseeskirju. Prantsusmaal ei ole mitmeaastast raameelarvet, kuid reform tõi kaasa suuri muudatusi:

- 1) ühtne raamistik, mille eesmärk oli igal aastal eelarve täielik läbivaatamine ja uuendamine;
- 2) uus eelarvenomenklatuur, mille eesmärk on aidata paremini kindlaks teha, kuidas eelarvet eri valdkondades kulutatakse;
- 3) näitajate ja eesmärkide väiksem arv: aastatel 2014–2017 vähendati eesmärke ja näitajaid vastavalt 20% ja 24%;
- 4) tegevuspõhine raamatupidamine;
- 5) konsolideeritud eraldised paindlikuma juhtimise võimaldamiseks.

Prantsuse riigieelarve jaguneb täna 31 „missiooniks”, millest igaüks koosneb mitmest programmist. Igal programmil on konkreetne strateegia, eesmärgid ja kvantifitseeritud tulemusnäitajad. Näitajad hõlmavad nii programmi tulemuslikkust kui ka valitsusasutuste tulemuslikkust, suurendades seega keskendumist avaliku sektori kulutuste tõhususele. Riigikontrolörid on kinnitatud riigikontrolli poolt, kes vaatavad igal aastal läbi kõigi ministeeriumite tulemuslikkuse põhinäitajad. Rahvusassamblees loodi „avaliku poliitika hindamiskomisjon”, et hinnata avaliku poliitika tulemuslikkust, mis põhineb statistikal ja muudel analüüsidel. Rahandusministeerium on tugevalt kaasatud ka iga-aastastes kulutuste läbivaatamistesse. PBB nõudis aastatel 2001–2006 märkimisväärseid vahendeid. Igal ministeeriumi tasandil on meeskond, kes järgib tulemuslikkuse eelarvestamist. Paika pandi ka keskne infosüsteem, mida kasutavad kõik ministeeriumid, mis loetleb kõik näitajad koos kaasneva kommentaariga, mis selgitab, millistele eesmärkidele nad vastavad. Prantsusmaa esitab regulaarselt aruandeid tulemusinfo kohta, olles välja töötanud väga visuaalsed dokumendid, näiteks riigieelarve tulemuste aruande, mis hõlmab rohkem pilte kui teksti. Aruanne koosneb 50% graafikutest, 25% tabelitest ja ainult 25% sellest on tekst. Lisaks kasutatakse täidesaatvate ja seadusandlike üksuste vahelises kokkuleppes tulemusandmeid nii parlamendile edastamiseks kui ka programmi haldamise kontrollimiseks. Seoses avaliku teenistuse kultuuriga on reform näidanud positiivseid tulemusi, kusjuures Rahvusassamblee finantskomitee (MILOLF) kirjutab: „Kahtlemata on üks tähtsamaid edusamme tulemuskultuuri ja juhtimise levitamine Prantsuse tsiviilteenistuses. Riigikontroll teatas 10 aasta möödumisel reformist, et „tulemuskultuur on riigiteenistujate seas laialt levinud” (Policy Department... 2019,101).

### **1.3.3. Tegevuspõhise eelarve rakendamine Iirimaa**

Iirimaa rakendas täielikku PBB eelarvet oma võlakriisi kontekstis kahes etapis: 2011–2013. ja 2014–2016. aastal, järgides eelnevalt kindlaks määratud tegevuskava. Reformi kõige silmatorkavam muudatus oli keskmise tähtjaga kulude raamistiku (MTEF) kasutuselevõtt, mis tõi kaasa mitmeaastase planeerimise, ülemmäärade ja eelarvedistsipliini. Reform tutvustas ka kulude põhjalikku läbivaatamist (3-aastase jooksva tsükli kohta) ja kulueraldise iga ministeeriumi/ameti jaoks. Kulude ülevaated võimaldavad eelkõige kindlaks teha ebatõhusad säästupoliitikad ja -valdkonnad. Riik asutas kaks uut organit, et tugevdada üleminekut PBB-le. Parlamentaarne eelarveamet (PBO) toetab ja teavitab Iiri parlamenti PBB küsimustes ning koostab valitsusele aruandeid. Iirimaa kasutas tulemusaruandlust ja tulemusnäitajate ühtlustamist kõikides avaliku sektori kulude valdkondades, et tagada tulemusinfo tõhus kasutamine. Iirimaa avaldab iga-aastase



avaliku teenuse tulemuslikkuse aruande, milles esitatakse kokkuvõtlikult asjakohane teave tulemuslikkuse kohta. Olemas on keskne infosüsteem eelarveandmete sisestamiseks ja Iirimaa Stat tulemusinfo veebiportaal, mis esitab teavet seitsme strateegilise programmi kohta. Üldiselt võttis Iirimaa reform edukalt kasutusele aruandlus-raamistiku suurema aruandekohustuse jaoks ning lõi võrgustikud, et õppida osakondade headest tavadest. Samuti arendas ta avaliku teenistuse poliitika analüüsi- ja hindamissuutlikkust. Majandusteadlaste kaasamine Iirimaa IGEES-i ja liiniosakondadesse aitas eelkõige tagada nihke parema (majandusliku) tulemuslikkuse poole eelarveprotsessides vastavate pädevuste sisseviimise kaudu kogu administratsioonis (Policy Department... 2019, 102).

#### **1.3.4. Tegevuspõhise eelarve rakendamine Rootsis**

Rootsi tutvustas PBB-d kolm aastakümnet tagasi, kohandades oma tulemuskeskkonda valitsuse struktuuriga, mis eraldab poliitika- ja haldustegevust ministriumide ja asutuste vahel. Rootsi suurendas parlamentaarset tegevust tulemuslikkuse järelevalves, luues 2000. aastal mitteametliku töörühma riigiteenistujatest nii rahandusministeeriumist kui ka parlamendi rahanduskomisjonist, kelle ülesanne oli valida parlamendile eelarvearutelude ajal kõige kasulikum tulemusinfo. Rootsi Riigikontroll on seotud parlamendiga. Ta hindab asutuste kontosid vastavalt eelarveseadusele ja analüüsib tulemusinfo kvaliteeti oma aastaaruannetes. Muude auditite sisu otsustatakse koos parlamendiga. Tulemusandmete ja otsuste tegemise vahel puudub mehaaniline seos, mis võib eelmiste katsete järel, mis näitasid väljundil põhinevaid tulemusnäitajaid, põhjustada erapoolikuid tõlgendusi ja eksitavaid otsuseid. Tulemuslikku teavet kasutatakse pigem üksnes täiendava teabena eelarveprotsessis. Tabelite ja aruandenäitajate eesmärk on võimaluse korral kaasata kümneaastane perspektiiv, et võimaldada aega andmete kogumiseks ja võrdlemiseks pikema ajavahemiku jooksul. Arvatakse, et tulemusnäitajad peaksid olema piisavalt stabiilsed, et vastu pidada muutustele ja näidata pikaajalist perspektiivi, riskides vastasel korral järjepidevuse kaotamisega. Rootsil ei ole tulemusinfo jaoks tsentraliseeritud infosüsteemi. Ministeeriumid ja asutused kasutavad tulemusandmete esitamisel tavaliselt riiklikku statistikat. Rootsil on PBB kultuur, kuna ta on töötanud tulemusnäitajatega ja mõõtnud oma eelarve tulemuslikkust viimase 30 aasta jooksul (Policy Department... 2019, 103).

## **2. TEGEVUSPÕHISELE EELARVELE ÜLEMINEKU KORRALDAMINE KESKKONNAMINISTEERIUMIS EHK PROJEKT TERE KEM**

### **2.1. Keskkonnaministeeriumi ülevaade, eel- ja kuluarvestuse korraldamine**

Keskkonnaministeerium (KeM) on Eesti Vabariigi valitsusasutus, mille peaesmärgiks on Eesti keskkonna- ja looduskaitse korraldamine. Ministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maaga ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, kliimamuutuse vähendamise seotud ülesannete täitmine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri pidamine, keskkonnakaitse välisvahendite kasutamise korraldamine ning asjaomaste strateegiliste dokumentide ja õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi tegevus on suunatud looduskasutuse ja keskkonnakaitse, majanduse ja sotsiaalsfääri tasakaalustatud arengule, selle saavutamiseks vajaliku hästitoimiva süsteemi tagamisele ning keskkonnakaitseks eraldatavate vahendite sihipärasele ja läbimõeldud kasutamisele. Ministeeriumi põhiülesanne on seadustes ja teistes õigusaktides sätestatud pädevuse piires korraldus-, arendus- ja planeerimistoimingute ning järelevalvetoimingute tegemine oma valitsemisalas (Keskkonnaministeeriumi põhimäärus 2018).

Keskkonnaministeeriumi ning selle haldusala struktuur on kirjeldatud Lisas 1.

#### **2.1.1. Eelarvestamine**

Riigieelarve seaduse, mis kajastab Keskkonnaministeeriumi valitsemisala tulusid, kulusid, investeeringuid ja finantseerimistehinguid, võtab vastu Riigikogu. Kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute täiendav liigendamine toimub vastavalt riigieelarve seaduse paragrahvile 31, mille lõiked 1 ja 2 sätestavad järgmist:

(1) Vabariigi Valitsus liigendab riigieelarves märgitud ministeeriumi valitsemisala investeeringud kinnisasjadesse objektide kaupa. Vabariigi Valitsus võib riigieelarves märgitud ministeeriumi valitsemisala muid investeeringuid, kulusid ja finantseerimistehinguid liigendada kooskõlas eelarveklassifikaatoriga.

(2) Minister liigendab riigieelarves märgitud ministeeriumi valitsemisala kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud administratiivselt ja majandusliku sisu järgi valitsemisala eelarves kooskõlas eelarveklassifikaatoriga ja lähtudes käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse liigendusest (Riigieelarve seadus 2017).

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala eelarve kinnitab minister. Tööplaanis kajastatud tegevuste elluviimiseks planeeritud eelarve kinnitab kantsler. Eelarve kajastatakse koos tegevustega Keskkonnaministeeriumi Tööplaani Infosüsteemis (TPIS) (KeM valitsemisala eelarvestamise juhend 2015).

### **2.1.2. Eelarve planeerimine**

Riigi eelarvestrateegia raames esitab ministeerium valitsemisala rahastamiskava, mis kinnitatakse eelarvestrateegiaga järgmise ja sellele järgneva kolme eelarveaasta kohta. Rahastamiskava projekti koostamise aluseks on rahandusministri esitatud valitsemisala kululaed. Ministeeriumi valitsemisala eelarve projekt koosneb üheaastasest finantsplaanist ja määrusega „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord“ kehtestatud täiendavast informatsioonist.

Tegevuspõhisele eelarvele ülemineku korral hakkab eelarve projekt koosnema rahastamiskava esimese aasta finantsplaanist ja programmide eelnõudest. Riigieelarve seaduse kohaselt on programm arengudokument, milles määratakse tulemusvaldkonna alaeesmärgi saavutamisele suunatud meetmed, mõõdikud, tegevused ja rahastamiskava.

### **2.1.3. Kulude tegemine ja arvestuse korraldus**

Kulude tegemise aluseks on Keskkonnaministeeriumi kinnitatud eelarve. Kulusid saab teha, kui eelarves on selleks otstarbeks raha ette nähtud või on raha selleks eraldanud toetuse andja (EL, EMP vmt) või sihtfinantseerib seda SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) vm rahastaja. Kulude ja investeeringute tegemisel juhendatakse mitmest õigusaktist, millest olulisemad on

eelarveseadus, raamatupidamise seadus, avaliku sektori finantsarvestuse juhend, Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri, finantsarvestuse toimemudel.

Kuludokumente menetletakse mitmes elektroonilises keskkonnas, sh e-arvekeskus (tasumiseks esitatud arved), riigitöötaja iseteenindusportaal RTIP (lähetuskulud ja majanduskulude aruanded), dokumendihaldussüsteem KIRKE (kõik muud kuludokumendid).

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalale osutab raamatupidamisarvestuse teenust Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) Keskkonnaministeeriumi ja RTK vahel sõlmitud koostöölepingu alusel. Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakond omakorda osutab finantsalast teenust Keskkonnaagentuurile, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskusele ja Eesti Loodusmuuseumile. Keskkonnaministeeriumi ja valitsemisala asutustes töötavad finants-teenistujad, kes korraldavad asutuse kuludokumentide tasumiseks ettevalmistamist, sh raamatupidamislikku kulude konteerimist ja varustamist arvestuseks vajalike koodidega (KeM valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri 2018).

## **2.2. TERE-le üleminek**

Keskkonnaministeeriumis otsustati üleminek tegevuspõhisele eelarvele teha kahe eraldi projektina. Esimene projekt „Keskkonnaministeeriumi valitsemisala strateegilise planeerimise korrastamine„ algas koostöös PricewaterhouseCoopers AS-iga (PwC) 01.05.2017 ning lõppes 20.12.2017. Esimese projekti peamiseks eesmärgiks oli strateegilise planeerimise korrastamine tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtetega kooskõlla viimiseks. Projekti tulemused olid järgmised:

- 1) Keskkonnaministeeriumi valitsemisalaga seotud arengudokumentides esitati planeerimistasandid ning kaardistati strateegilised eesmärgid ja mõõdikud;
- 2) Planeerimistasandid, eesmärgid ja mõõdikud süstematiseeriti vastavalt rahandusministri 16.12.2015 määrusele nr 47 „Eelarveklassifikaator“;
- 3) Valdonna arengukava ja programmide koostamiseks ning üleminekuks tegevuspõhisele eelarvele esitati ettepanekud;
- 4) Valitsemisalas saavutati kokkulepe tulemusvaldkonna „Keskkond“ planeerimistasandite, eesmärkide ja mõõdikute ning arengukavade, programmide ja meetmete osas;

5) Valitsemisala juhtidele ja strateegilise planeerimise eest vastutavatele töötajatele tutvustati tegevuspõhise eelarve põhimõtteid (TERE KEM projektitaotlus 2017).

Esimese projekti käigus keskendus Keskkonnaministeerium juhtkonna ning valdkonnajuhtide informeerimisele ning teadlikkuse tõstmisele. Kuna projekt langes kokku Eesti Euroopa Liidu Nõukogu eesistumisega 2017. a teisel poolaastal, siis oli eesmärgiks projekti käigus võimalikult vähe sisuvaldkonna inimesi tülitada. Suure osa tööst tegid koostöös PwC konsultantidega ära Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonna töötajad (Nõukas 2019).

Jätkutegevusteks kuulutati välja riigihange ning teise projekti hanke võitjaks osutus Ernst & Young Baltic AS (EY). Projekti ajakavaks oli määratud 01.02.2018–31.01.2019. EY eesmärgiks oli tagada projektijuhtimise ja ekspertteenuse osutamise abil Keskkonnaministeeriumi valmisolek üle minna tegevuspõhisele eelarvestamisele 2020. aastal. Projekti raames koostati 2019. aasta eelarve protsessi jaoks vajalikud sisendmaterjalid kooskõlas tegevuspõhise eelarvestamise metoodikaga.

Projekti tegevused (TERE KEM projektitaotlus 2017):

- Teenuste kaardistamine ja arendamine;
- Programmipuude koostamine (programmide planeerimistasandid);
- Teenuste ja programmi tegevuste omavaheline seostamine;
- Asutuste ja valitsemisala kulumudelite koostamine;
- Valitsemisala eelarvemudeli koostamine;
- Programmdokumentide koostamine.

Eelarve protsessi jaoks vajalikud sisendmaterjalid pidid olema valmis 31. detsembriks 2018. a. Erinevates etappides kaasati eksperte, et tagada ühtlaselt kõrge kvaliteet nii arenduste läbiviimisel kui ka väljundmaterjalide koostamisel. Töösse olid kaasatud Keskkonnaministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste juhtkonnad ning erinevate valdkondade eest vastutavad töötajad. Samuti Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna esindajad.

Esimese projekti tulemused (programmide jaotus) pidi olema sisendiks teise projekti käigus koostatavatesse programmipuudesse ning programmdokumentidesse. Strateegilise planeerimise korrastamise üheks osaks on tulemusvaldkonna arengukava(de) koostamine, mis teise projekti ulatusest välja jäid ning millega Keskkonnaministeerium plaanib edasi töötada pärast teise projekti

lõppu ehk 2019. a jooksul, andes sisendi 2021–2024 riigieelarve strateegia koostamise protsessi. Projekti üldine ajaraam on esitatud tabelis 1.

1. Tabel 1. TERE KEM projekti üldine ajaraam.

### Projekti kestvus 23.01.2018-31.01.2019

Etapid	2018												2019
	Jan	Veeb	Mär	Apr	Mai	Juun	Juul	Sept	Okt	Nov	Dets	Jan	
Ettevalmistus. Tegevuste planeerimine, tegevus- ja ajakava ning koostöövormide kokkuleppimine	■	■											
Etapp 1. Teenuste kaardistamine ning programmipuude loomine (st planeerimistasandid)		■	■	■	■	■							
Etapp 2. Kulumudelite ja eelarvemudeli koostamine						■	■	■	■	■	■	■	■
Etapp 3. Programmdokumentide koostamise nõustamine								■	■	■	■	■	■
Järejtegevused. Projekti lõppväljundite esitamine ja üldine nõustamine													■

- ▶ Projekti materjalide valimine oli algselt planeeritud 31.12.2018, töörühma otsusel lükati see tähtaeg edasi kuni 31.01.2019.

Allikas: EY TERE KEM lõpparuanne (2019).

Projekt jagati neljaks etapiks:

**Etapp 1:** KeM valitsemisala teenuste kaardistamine ja arendamine ning programmipuude loomine;

Eesmärgid:

- KeM valitsemisala teenuste loetelu koostamine vastavalt Rahandusministeeriumi teenuste loetelu koostamise juhendile ja arvestades Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ määrusest tulenevate nõuetega ning programmipuude planeerimistasandite sisustamine koos eesmärkide ja mõõdikutega.
- Viia läbi teenuste loetelu ja teenuskaartide koostamise koolitused ning tagada vastavalt metoodikale KeM valitsemisalas teenuste loetelu ja teenuskaartide valmimine.
- Analüüsida KeM valitsemisala teenuste hetkeseisu ja teha ettepanekuid teenuste (lisa)kaardistusvajaduste kohta määral, mis on vajalik tegevuspõhise kulumudeli koostamiseks.
- Programmipuude sisustamiseks on vajalik korraldada koolitus programmijuhtidele ja asutuste arendusjuhtidele programmi eesmärkide, mõõdikute, meetmete ja tegevuste sisustamiseks, mille tulemusena valmiks programmipuud (EY 2019).

Esimese etapi eesmärkidest suudeti veebruariks 2019 koostada ning koondada teenuste loetelu ja teenuskaardid, läbi olid viidud ka teenuste loetelu ja teenuskaartide koostamise koolitused. Kokku kaardistati Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas 203 teenust, nendest põhiteenuseid 160. Põhiteenuste valdkonnad ja teenuste arv on esitatud Tabelis 2.

Tabel 2. Keskkonnaministeeriumi haldusala põhiteenuste arv valdkonniti.

Meede	Põhiteenused
Kliimaeesmärkide elluviimine, välisõhu kaitse ja kiirgusohutus	33
Ringmajanduse korraldamine	33
Merekeskkonna ja vee kaitse ning kasutus	22
Eluslooduse kaitse ja kasutus	41
Ruumi- ja ilmaandmete tagamine ning maatoimingud	14
Keskkonnateadlikkuse (sh keskkonnahariduse) edendamine	8
Kestlik kalandus	9
<b>Kokku põhiteenuseid (otsesed ja kaudsed teenused)</b>	<b>160</b>

Allikas: EY TERE KEM lõpparuanne (2019).

Korraldatud olid töökohtumised asutustega hetkeolukorra kaardistamiseks ja teenuste kaardistamise nõustamiseks, tehtud teenuste loetelude ja teenuskaartide ülevaatus, tagasisidestamine ja koostatud parendusettepanekud. Samuti koostati asutuste sisendi põhjal programmipuude koondfail ning vormistati selle lõppversioon, mis on esitatud Lisas 2. Projekti lõpetamisel hilines esimese etapi tegevustest vaid Keskkonnaministeeriumi haldusala asutuse Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (KEMIT) teenuste loetelu ülevaatamine.

Täiendavateks ülesanneteks, mida EY esimeses etapis lisaks lähteülesandes nõutule pidi täitma, olid programmipuu koostamine TERE KEM etapp I tulemuste põhjal, planeerimistasandite, eesmärkide ja mõõdikute süstematiseerimine ja kokkuleppimise koordineerimine, mis olid lähteülesande järgi teostatud TERE KEM etapis I, kuid sisuliselt kokkulepped puudusid. Olemas oli vaid hetkeolukorra kaardistus ilma planeerimistasandite kokkulepeteta.

## Etapp 2: Kulumudelite ja eelarvemudeli koostamine;

Eesmärgid:

- Koolituste läbiviimine asutuste finantsjuhtidele, teenuste juhtidele, arendusjuhtidele ja finantsanalüütikutele kulumudelite koostamisest ja programmpõhisest eelarvestamisest.
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste nõustamine ja kulumudeli väljatöötamine.
- Kulu- ja eelarvemudeli väljatöötamine vastavalt kulumudeli koostamise juhendile.
- Valitsemisala eelarvemudeli koostamine Rahandusministeeriumi korraldamisel olevas riigieelarve infosüsteemis (REIS) sisestamiseks sobituvate andmeväljadega kuni teenuse tasandini (EY 2019).

Teise etapi eesmärkidest saavutati täielikult vaid koolituste läbiviimise osa. Kulumudelid töötati välja olemasolevate andmete põhjal Keskkonnaministeeriumile, Keskkonnaametile, Keskkonna-inspeksioonile, Keskkonnaagentuurile ja Maa-ametile. Lõpule viimata jäid KEMIT kulumudeleid. Nende valmimisel tuleb vastavalt täiendada ka teiste asutuste kulumudeleid. Kuna puuduvad 2020-2023 kululaed Rahandusministeeriumilt, siis pole asutused saanud koostada 2020-2023 kulumudeleid. Pooleli jäi valitsemisala eelarvemudeli koostamine.

## Etapp 3: Programmdokumentide koostamine

Eesmärgid:

- Programmide koostamise seminari läbiviimine programmide sisustamisest.
- Mõõdikute väljatöötamise töötubade korraldamine.
- KeM valitsemisala programmdokumentide koostamine vastavalt õigusaktides kehtestatud nõuetele ning programmi juhendile (sealhulgas on loodud seosed teenuste/tegevuste ja programmide vahel).
- Vajadusel pidada läbirääkimisi teiste ministeeriumitega ja nõustada ministeeriumite esindajaid ühisprogrammide loomisel ühistes tulemusvaldkondades (EY 2019).

Kolmandas etapis tuli EY-l lisaülesannetena koostada mõõdikute tabeli mustand, kokku panna programmdokumendi põhi ning hallata mõõdikute tabeli kommentaare. Kuna eelarvemudel ei ole veel valmis, siis tuleb selle valmimisel jätkutegevusena vormistada programmi lisad. Ülejäänud eesmärgid võis lugeda täidetuks.



#### Etapp 4: Üldine nõustamine

Eesmärk:

- Projekti lõppväljundite koostamine: programmide, teenuste ja mudelite lõplik viimistlemine ning koondmaterjalide esitamine.
- Lõpparuande koostamine ja esitamine, sh ettepanekud jätkutegevusteks KeM valitsemisala strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise täiendamiseks ning sidumiseks tulemusvaldkonna arengukava ja programmide planeerimistasanditega (programm/meede/tegevus) vastavalt tegevuspõhise eelarve metoodikale (sh eelarveklassifikaatori arvestusobjektid).
- Üldine nõustamine (EY 2019).

Neljandas etapis täideti EY poolt üldise nõustamisteenuse pakkumise ja lõpparuande esitamise osad. Projekti aruandes esitatud lõppväljundid olid järgmised:

- 1) Kõikide projektietappide materjalid on koostatud: programmid, teenused ja mudelid on lõplikult viimistletud ja esitatud on projekti koondmaterjalid ja lõpparuanne.
- 2) Esitatud on ettepanekud jätkutegevusteks KeM valitsemisala strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise täiendamiseks ning sidumiseks tulemusvaldkonna arengukava ja programmide planeerimistasanditega.
- 3) Projekti tulemusena on võimalik 2020. aastaks üle minna tegevuspõhisele eelarvestamisele (EY 2019).

EY esitas Keskkonnaministeeriumile kuus ettepanekut jätkutegevusteks:

1. Soovitame kokku leppida selged protseduurid ning kasutusele võtta töövahendid teenuste/mõõdikute portfelli haldamiseks ning edasiarendamiseks. Hetkel puudub ühtne lahendus teenuste ja programmide/mõõdikute haldamiseks. Materjalid on erinevates failides laiali ning on keeruline hoida ülevaadet kõige aktuaalsematest versioonidest ning hallata muudatusi. Esimene samm oleks valitsemisala ülese kontaktisiku määramine, kes vastutaks kogu teenuste ja programmi portfelli muudatuste administreerimise eest.
2. Soovitame ühtlustada asutuste lõikes sihtrühmade rahulolu uuringute läbiviimise metoodikaid ning mõõdikuid, et tagada mh näitajate ja tegevuste tulemuslikkuse võrreldavus teenuste ja programmi tegevuste lõikes. Keskkonna programmi tulemuslikkust mõõdetakse muuhulgas sihtrühmade rahulolu näitajate kaudu. Hetkel kasutavad KeM valitsemisala sihtrühmade rahulolu mõõtmiseks erinevaid metoodikaid ning skaalasid (sh mõned asutused ei kogu seda infot üldse).

3. Soovitame jätkata tööd mõõdikute ja sihttasemete täiustamise ning asutuste vahelise ühtlustamisega. Hetkel on mõõdikud kohati staatilised ning ei näita tegevuste progressi (samad sihttasemed nelja aasta kohta; palju „jah/ei“ tüüpi mõõdikuid), samuti puuduvad mitmetel mõõdikutel sihttasemed. Järgnevatel aastatel soovitame tegeleda ka eesmärkide ja mõõdikute ühtlustamisega asutuste lõikes ning parandada mõõdikute omavahelist kooskõla (madalama taseme mõõdikud panustavad kõrgema taseme mõõdikutesse).
4. Soovitame töötada välja lahendus, kuidas võimalikult lihtsalt ja töökindlalt tõmmata kuluaruannete ja eelarvete andmeid kulumudelite koostamine riigiasutuste kuluanalüüsi tarkvara süsteemi (KAIS) paigaldustabelitesse. Saame aru, et Rahandusministeerium plaanib sellise liideses väljatöötamist. Täna ei liidestu SAP-i kuluaruanded KAIS-i programmiga ning andmete tõmbamine kulumudelisse on aeganõudev ja keeruline. Sellest võivad tulla ka lihtsalt vead andmete sisestamisel.
5. Soovitame kaaluda ministeeriumi tasandil täiendava töökoha loomist, kes tegeleks jooksvalt KAIS-i teemadega ning toetaks asutusi (eriti väiksemaid) süsteemi ülevahoidmises. Täna on näha asutustes ressursipuudust KAIS-i programmiga tegelemiseks – kulumudeleid koostatakse muude ülesannete kõrvalt. Leiame, et ka KAIS-i süsteemi jooksev tööhoidmine ja selle eesmärgipärane kasutamine on ka tulevikus suhteliselt ressursimahukas. Seega võib osutada otstarbekaks eraldi töökoha loomine (selle eelduseks peaks olema detailsem töömahuanalüüs).
6. TERE KEM materjalide lõplikul valmimisel enne riigieelarve/riigieelarve strateega sisendi esitamist soovitame üle vaadata objektide koodid ning tagada, et koode on erinevates dokumentides kasutatud ühtlaselt (EY 2019).

### **3. TAGASISIDE, HINNANGUD JA ETTEPANEKUD TERE KEM OSAPOOLTELE**

TERE KEM erinevatelt osapooltelt koguti tagasisidet intervjuu vormis või e-kirja teel. Intervjuud viidi käesoleva töö koostamise käigus läbi Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonna esindajate ning Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikuga. E-kirja teel saadi tagasiside Ernst & Young Baltic AS esindajalt. Andmed intervjuude läbiviimise kohta on esitatud Lisas 3. Käesolevas peatükis välja toodud tagasiside ning ettepanekud esitati Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonnale, Rahandusministeeriumile ning Ernst & Young Baltic AS-ile e-kirja teel.

#### **3.1 Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonna tagasiside ja hinnangud TERE KEM-ile**

##### **3.1.1. Tagasiside Rahandusministeeriumile**

Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonna esindajad töid TERE KEM tagasisidena välja, et kogu protsessi vältel jäi Rahandusministeeriumi poolne toetus nõrgaks ehk puudus juhtimiskorraldus. Rahandusministeerium palkas tegevuspõhise eelarvega tegelema täiendavaid spetsialiste alles hilisemas etapis ning eelkõige tunti puudust meetodikutest, kellelt asjakohast nõu saada. Pädevat nõu saadi siiski kulumudelite koostamise osas. Kuna kõigi jaoks on protsess uus ja eeldab mõttemalli muutmist, siis ei eeldatudki protsessi tõrgeteta sujumist. Keskkonnaministeerium ootas sellegipoolest Rahandusministeeriumilt, kui riikliku suurprojekti eestvedajalt, rohkem tuge ja kindlakäelist juhtimist.

Selles osas alahindas Rahandusministeerium tugevalt oma rolli ning andis riigiasutustele liigselt vabadust, milleks valmis ei oldud. Pigem eeldati neilt keskse raamistiku loomist, pidepunktide andmist juhendite, standardite ja käsiraamatute näol. Eeskuju ei näidatud ka ise, sest oma haldusalas pole Rahandusministeerium tegevuspõhisele eelarvele veel üle läinud. Keskkonnaministeerium alustas tegevuspõhisele eelarvele üleminekut olukorras, kus suurem osa

juhendmaterjalidest oli puudu ning tuge ei saadud ka „Strateegilise planeerimise käsiraamatust“ ega eelarve klassifikaatorite juhendist. Välja töötada ei jõutud ka aluseks olevaid õigusakte. Seega eeldati, et Keskkonnaministeerium läheb tegevuspõhisele eelarvele üle suuresti oletusliku informatsiooni põhjal. Olemasolevaid juhendeid uuendati või muudeti üsna kaootiliselt ning Keskkonnaministeeriumit tehtud muudatustest ei teavitatud. Koolitused viibisid pikalt ning, kui need lõpuks korraldati, siis ebaõnnestus neist esimene tehnilistel põhjustel – KAIS süsteem jooksis kokku. Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonna töötajad tõid välja ka selle, et üldine protsessi korraldamise süsteem ei olnud terviklikult läbi mõeldud. Kõiki dokumente koostati eraldi rakukestena, mida hiljem omavahel loogiliselt seostada ei olnud võimalik (Nõukas; Vipper; Allik 2019).

### **3.1.2. Tagasiside Ernst & Young Baltic AS-ile**

Projektipartner EY puhul toodi suure probleemina välja KAIS süsteemi kompetentsi ja kasutuslitsentsi puudumine, mis sai takistuseks mitmete tegevuste juures. Puudu jäi ka sisulisest koordineerimisest ning endale võeti vaid sekretäri roll. Kuna Rahandusministeeriumi poolt koostatud juhendid olid poolikud, siis pidi ka EY protsessi läbi viima suuresti oletuste põhjal. Aluseks ei tahetud võtta Keskkonnaministeeriumis TERE-le ülemineku esimeses etapis 2017. aastal PwC poolt koostatud materjale. Samuti ei suudetud esimeste kohtumiste toimumise ajaks läbi töötada hankedokumentatsiooni ja selle lähteülesannet. Kulumudelite osas jäi nõustamine ja abi väga tagasihoidlikuks, kuigi see oli projekti üks tömahukamaid osi. Selles osas saadi lõpuks tuge siiski Rahandusministeeriumilt, kus oli väga tugev sellealane ekspertiis ja kogemus. Kulumudelite koostamiseks tuli Keskkonnaministeeriumil ajutiselt appi palgata ka lisainimene. Positiivsena toodi välja, et EY oli väga tugev teenuste kaardistamisel ning suutis selle protsessi haldusalas edukalt käivitada (Nõukas; Vipper; Allik; Seisonen 2019).

### **3.1.3. Hinnang TERE KEM-ile Keskkonnaministeeriumi haldusala siseselt**

Keskkonnaministeeriumi haldusala siseselt olid TERE KEM jaoks määratud teemajuhid – kulumudeli, teenuste või programmidokumendi juhid. See võrgustik toimis ja edusammudega oldi riigiasutuste seas üks eesrindlikumaid. Muudatuste juhtimine nõuab aga aktiivset suhtlemist ning kui teised osapooled sellega kaasa ei tule ja tagasisidet ei anna, siis on vead ja tõrked kerged tekkima. Tõrgete ennetamiseks tehti palju tööd haldusala juhtkonnaga ning protsessi käidi õppimas Sotsiaalministeeriumis. Keskkonnaministeeriumis korraldati ka temaatilisi infopäevi ning valdkondlikke tutvustusüritusi, mille eesmärgiks oli eesseisvate muudatuste varane kommunikatsioon

ja teadlikkuse tõstmine. Probleemid ning viivitused tekkisid aga kommunikatsioonist hoolimata. Isegi kui sisuosakondadelt saadi sisendid mõõdikute tabelisse ja programmidokumenti, siis tunti puudust Rahandusministeeriumi ja EY toest nende nõuetekohasuse kontrollimisel ja korrigeerimisel. Kokkuvõttes hinnati protsessi haldusala sees siiski positiivselt (Nõukas; Vipper; Allik 2019).

### **3.2. Ernst & Young Baltic AS-i tagasiside ja hinnangud TERE KEM-ile**

EY rõhutas omapoolses tagasisides, et kuna töö käigus tekkis palju erinevaid failiversioone ning nende haldamine oli väga keeruline ja ajamahukas, siis oleks pidanud juba projekti käigus Keskkonnaministeerium looma mingi failiversioonide haldamise süsteemi või loogika (kas mingi ühistöö lahendus või üks inimene, kes kogu protsessi koordineerib vms). Sellise lahenduse mittekasutamine tekitas palju segadust ja tegi koordineerimise keeruliseks. Samuti toodi veelkord välja vajadus TERE KEM-ile eraldi töökoha loomiseks Keskkonnaministeeriumisse, kuna asutustel polnud piisavalt aega muude tööülesannete kõrvalt kulumudeleid teha. Seda võib laiendada ka tagasisivaatavalt, et ministeeriumis oleks pidanud olema selgelt määratletud, kes mida ja mis mahus tegema peab (nt tööplaanis vms) ning talle võimaldatud see aeg muude tööülesannete kõrvalt. Kui nõustaja ütleb koolitusel, et tuleb teha, siis see tegelikult ju ei mõju, kui inimestele pole seda oma ülemuse poolt tööülesandeks pandud ega selleks tööaega eraldatud. Koostöö mõttes oldi Keskkonnaministeeriumiga rahul, kuna see oligi esmakordne projekt kõigile ning õppimist oli palju (Friendenthal 2019).

### **3.3. Rahandusministeeriumi tagasiside ja hinnangud TERE KEM-ile**

Rahandusministeerium selgitas, et tegevuspõhisele eelarvele ülemineku meeskond loodi 2017. aastal. Seejuures oli ära jagatud vastutusala ning iga inimene teadis, milliste ministeeriumite kontaktisikuks ta on. Juhendmaterjalide osas nentis Rahandusministeerium, et mingil kujul olid need küll olemas, kuid jooksvalt tehti sinna täiendusi ja muudatusi. Kommunikatsioon juhendite osas jäi siiski puudulikuks. Ideaalvariandis oleks tulnud muudatustest asjassepuutuvaid asutusi teavitada, kuid praktikas tehti seda kahjuks alles siis, kui kuskilt nurinat tuli. Määrused, mida Keskkonnaministeerium oleks pidanud aluseks võtma, pole erinevatel põhjustel valminud ka tänaseks ning eksisteerivad endiselt eelnõu kujul. Näiteks on endiselt vastu võtmata riigieelarve strateegia määrus. Rahastamise, hangete korraldamise ja tehniliste küsimuste lahendamise tõttu

viibisid ka Keskkonnaministeeriumile ette nähtud koolitused ca pool aastat ning neid ei õnnestunud alati läbi viia sellise kvaliteediga nagu algselt loodeti.

Rahandusministeerium tõi välja ka selle, et Keskkonnaministeeriumile anti protsessi juhtimisel teadlikult palju vabadust, erinevalt Sotsiaalministeeriumist, kelles nähti nõ pilootprojekti. Rõhutati, et iga valitsemisala vastutab ise, et kõik tegevuspõhisele eelarvel üleminekuks vajalikud protsessid saaksid tehtud. Kuna Keskkonnaministeeriumi haldusala on aga suur ja erinevaid osapooli palju, siis loodeti ilmselt liigselt Rahandusministeeriumile ja projektipartner EY-le. Rahandusministeerium andis ette kindla raamistiku, mida aja jooksul lihtsalt täpsustati ja pisut muudeti. Kulumudelite koostamisel distantseeriti ennast teadlikult, sest need on haldusala tööriistad, kuid nenditi, et selles protsessis oleks EY pidanud Keskkonnaministeeriumit rohkem aitama. Samuti oli takistuseks see, et EY ei suutnud ennast asjaoludega kurssi viia.

Kogu protsessi käivitamine läks tõrgetega ka Rahandusministeeriumis. Aluses prooviti hakkama saada oma jõududega, kuid üsna pea ilmnis, et see käib neil üle jõu ning appi võeti PwC. Ette ei osatud näha tegevuspõhisele eelarvele ülemineku töömahtu ning, kui seda lõpuks taibati, ei õnnestunud olukorra leevendamiseks koheselt saada rahalisi vahendeid. Alguses sooviti protsess teha lihtsustatud kujul. Skeemide jm koostamise vajadus selgus alles hiljem. Tegevused algasid aktiivselt alles siis, kui kaasama hakati väliseid partnereid, kes aitasid välja töötada lõpliku metoodika (Seisonen 2019).

### **3.4. Ettepanekud ja soovitused TERE-le ülemineku korraldamiseks**

#### **3.4.1. Ettepanekud ja soovitused Rahandusministeeriumile**

1. Kommunikeerida vastutust ja selle ulatust TERE-le üleminevatele ministeeriumitele. Kuigi Rahandusministeerium eeldas Keskkonnaministeeriumilt TERE KEM protsessis suurt iseseisvust, siis ei olnud Keskkonnaministeerium praktikas selleks valmis ning lootis väga palju Rahandusministeeriumi ning EY toele, mis jäi aga nõrgaks.
2. Rakendada parimate praktikate süsteemi TERE-le üle läinud asutuste näitel. TERE KEM puhul puudusid head näited, mida oleks saanud oma dokumentide koostamisel aluseks võtta.
3. Lõpule viia juhendmaterjalide, käsiraamatute ja määruste koostamine. Suur osa möödärääkimisi ja ümbertegemisi oli TERE KEM protsessis tingitud alusmaterjalide puudumisest või

nende muutmisest protsessi käigus. Kui protsessi on kaasatud mitmeid organisatsioone ja asutusi, on töö edukaks läbiviimiseks oluline ühine arusaam meetodikast ja tööülesannetest.

4. Luua kommunikatsiooniplaan, mis tagaks informatsiooni liikumise osapoolte vahel ning huvirühmade teavitamise. Muuhulgas võiks regulaarselt uuendada TERE rubriiki Rahandusministeeriumi kodulehel. 2019. aasta aprilli seisuga olid viimased uuendused lehel tehtud 23. septembril 2018.

5. Luua terviklik riiklik strateegia ministeeriumitele TERE-le ülemineku toe pakkumiseks. Rahandusministeeriumis on TERE kompetents, mis teistel ministeeriumitel, sh Keskkonnaministeeriumil puudub. Vastavat kompetentsi peab jagama meetoodiliselt ning struktuurselt. Heaks näiteks on siinkohal Austria, kes viis eelnevalt läbi mitu pilootprojekti ning korraldas ülemineku järk-järgult vastavalt kehtestatud tegevuskavale.

### **3.4.2. Ettepanekud ja soovitused jätkutegevusteks Keskkonnaministeeriumile**

1. Jätkata TERE KEM-i kommunikeerimist lihtsal ja arusadaval viisil. Kuigi 2017. aastal, kui protsess algas, korraldati Keskkonnaministeeriumis ja selle haldusalas rohkelt vastavaid infopäevi, siis oleks mõningate põhitõdede kordamine olnud vajalik ka projekti teises etapis, kui algas sisuline töö, kus oodati sisendit keskkonna valdkonna spetsialistidelt. Kuna Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise järgselt vahetusid 2018. aasta alguses Keskkonnaministeeriumis ja selle haldusalas paljud töötajad, siis oli osakondade ettevalmistuse tase TERE osas väga kõikuv.

2. Kaaluda TERE KEM küsimuste lahendamiseks, kus on vajalik keskkonnavaldkonna spetsialistide sisend või tagasiside, edaspidiste pigem osakonna, mitte struktuuriüksuse põhist lähenemist. Seni on korraldatud erinevaid kohtumisi, nt mõõdikute tabelite üle-vaatamist, asekanterite alluvuspõhiselt struktuuriüksuste kaupa. See lähenemine võimaldab küll eelarve- ja planeerimisosakonna jaoks ajalist kokkuhoidu, kuid kulutab tarbetult palju teemajuhtide aega, kes peavad kuulama väga pikalt teiste valdkondade arutelusid. Osakondade põhine lähenemine tagaks ka kvaliteetsema tulemuse, sest võimaldab keskendumist korraga vaid ühele temale.

3. Planeerida TERE-le ressursse nii eelarve- ja planeerimisosakonnas kui ka sisuosakondades. Hetkel tegeletakse TERE-le ülemineku ettevalmistustega Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonnas muude tööülesannete kõrvalt ning oskuste ebapiisav tase ja vähene ressursiplaneerimise ei aita kaasa tulemuste saavutamisele. Projektide kavandamise ja rakendamise suutlikkuse arendamine on oluline element ja seega ka selle sidumine osapoolte pühendumisega.

### **3.4.3. Ettepanekud ja soovitused EY-le ning teistele TERE protsessis olevatele nõustamis- ja audiitorettevõtetele**

1. Arendada kulumudelite koostamise alast pädevust. Nii Rahandusministeerium kui ka Keskkonnaministeerium märkisid ära kulumudelite alase kompetentsi puudumise EY-s, mis tekitas lisakoormust nii Keskkonnaministeeriumi kui ka Rahandusministeeriumi spetsialistidele. Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi ootas EY-lt tugevamat sisulist koordineerimist.
2. Tutvuda projekti alguses eelnevalt valdkondlike eripärade ja põhimõtetega. Oluline on, et osapoolte kohtumise alguseks oleks läbi tootatud olemasolevad materjalid, lähteülesanne ning kogutud taustainformatsiooni. Tagasisides toodi välja TERE KEM teise etapi esimeste kohtumiste luhtumine seoses EY puuduliku ettevalmistusega.
3. Arendada tugevat projektijuhtimist ja sisulist koordineerimist, mis hoiaks ära tegevuste ületegemist ehk esimene kord teed õigesti.
4. Panna paika projekti juhtimisstruktuur, mis hõlbustaks tegevuste läbiviimise sisulist koordineerimist.
5. Kasutada võimalikult palju ära olemasolevat informatsiooni, mis pärineb eelnevatest sarnastest projektidest või eeltegevustest. Kuna TERE KEM oli jaotatud kahte etappi, millest esimene lõppes 2017. aastal, siis oleks pidanud selle jätkuprojektis ehk teises etapis tegevused edasi minema esimese etapi tulemustest lähtuvalt. Praktikast jäeti eelnev töö aga mingil põhjusel kõrvale.



## KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli selgitada välja TERE-le ülemineku protsessi probleemkohad ning selle tulemusel esitada ettepanekud tegevuspõhisele eelarvele ülemineku protsessi paremaks korraldamiseks Rahandusministeeriumile, Keskkonnaministeeriumile ning nõustamis- ja audiitor-ettevõtetele.

Töö käigus selgus, et TERE KEM projekti puhul mängis viivituste ja vigade tekkimisel suurimat rolli juhendmaterjalide, käsiraamatute ja õigusaktide puudumine, mistõttu tehti paljusid tegevusi oletuste põhjal. Samuti oli protsessis vastutuse jaotusest Keskkonnaministeeriumil ja Rahandusministeeriumil erinevad arusaamad. Rahandusministeerium eeldas Keskkonnaministeeriumilt vastutuse võtmist olukorras, kus ette polnud antud piisavalt kindlat tegutsemisraamistikku. Samal ajal lootis Keskkonnaministeerium omakorda suuremale Rahandusministeeriumi ja projekti-partneri toele, mis jäid aga nõrgaks.

Probleemiks oli ka see, et TERE protsessi käivitamisel alahinnati kõigi osapoolte poolt sellega kaasnevat töömahtu. Kui protsessi ei olnud võimalik end täielikult pühendada ning TERE-ga tegeleti muude tööülesannete kõrvalt, siis mõjutas see lõpptulemuse kvaliteeti olulisel määral.

Suurt rolli TERE KEM projekti puhul mängis ka projektipartneri valik, sest EY varasema põhjalikuma kokkupuute puudumine TERE protsessiga tähendas seda, et õpilase rollis olid nii Keskkonnaministeerium kui ka teda juhendama pidav EY, mis lõi omakorda eksimusteks soodsa pinnase.

Kuna paljud protsessis tekkinud probleemid said alguse puudulikest juhendmaterjalidest, kogemuste ja praktika puudumisest, siis oleks neid olnud võimalik ennetada Rahandusministeeriumi poolt protsessi eelneva läbimõtlemise ning juhendite õigeaegse koostamisega. Alusmaterjalid võimaldavad paljude osapooltega projektis luua ühise arusaama ning baasi, mille pealt edasi minna. Riiklikult ei viidud läbi terviklikku pilootprojekti ja parimat praktikat pidid TERE-le üleminevad asutused ise looma. Selleks, et oleks edukas, peab aga olema kindel meetodika, mis aitaks tagada süsteemi hilisema toimimise.

TERE teemal on edasiste uurimistööde potentsiaal kulumudelite, programmide ning mõõdikute koostamise osas, mille puhul saaks võrrelda erinevate asutuste poolt väljatöötatud dokumente ning võrrelda neid Rahandusministeeriumi poolt koostatud juhendite ja määruste nõuetega. Töö autor jätkab TERE valdkonnas tööd TERE KEM mõõdikute tabelisse ning tulemusaruannetesse sisendi andmisega kiirgusohutuse teemadel.

## **SUMMARY**

### **TRANSFER TO PERFORMANCE BASED BUDGETING IN THE MINISTRY OF THE ENVIRONMENT**

Reelika Runnel

The purpose of this diploma work was to identify the problems of the transfer process to Performance Based Budgeting and, as a result, to present proposals for better organisation of the process of transfer to a Performance Based Budgeting for the Ministry of Finance, the Ministry of the Environment and consultancy and audit firms.

The work revealed that the lack of instructional materials, manuals and legislation played a major role in the occurrence of delays and errors in the Performance Based Budgeting project in Ministry of the Environment, which is why many activities were carried out on the basis of assumptions. There were also different perceptions about the distribution of responsibility between the Ministry of the Environment and the Ministry of Finance. The Ministry of Finance expected the Ministry of the Environment to assume responsibility in a situation where a sufficiently robust framework for action had not been provided. At the same time, the Ministry of the Environment, in turn, hoped for more support from the Ministry of Finance and the project partner, which remained weak.

The problem was also that at the start of the Performance Based Budgeting process, the amount of work involved was underestimated by all parties. If it was not possible to devote itself fully to the process and the Performance Based Budgeting was carried out alongside other tasks, which in turn had a significant impact on the quality of the final result.

The selection of the project partner also played a major role in the Performance Based Budgeting project in Ministry of the Environment, as the absence of an earlier thorough experience of EY to the Performance Based Budgeting process meant that both the Ministry of the Environment and EY, which had to guide him, created a favourable ground for mistakes.

As many of the problems encountered in the process were caused by poor instructional materials, lack of experience and practice, they could have been prevented by the Ministry of Finance's ongoing consideration of the process and the timely drafting of the instructions. Instructional materials enable a common understanding and a base to go forward with many parties in the project. A comprehensive pilot project was not carried out nationally, and the best practice was to be created by the authorities themselves. However, in order to be successful, there needs to be a robust methodology to ensure the functioning of a system at a later stage.

On Performance Based Budgeting, there is a potential for further research on the production of cost models, programmes and progress measurement documents by comparing documents developed by different institutions against the requirements of the guidance documents and regulations developed by the Ministry of Finance. The author of this diploma work will continue to work in the field of Performance Based Budgeting by providing input into the progress measurement tables and performance reports on radiation safety matters.

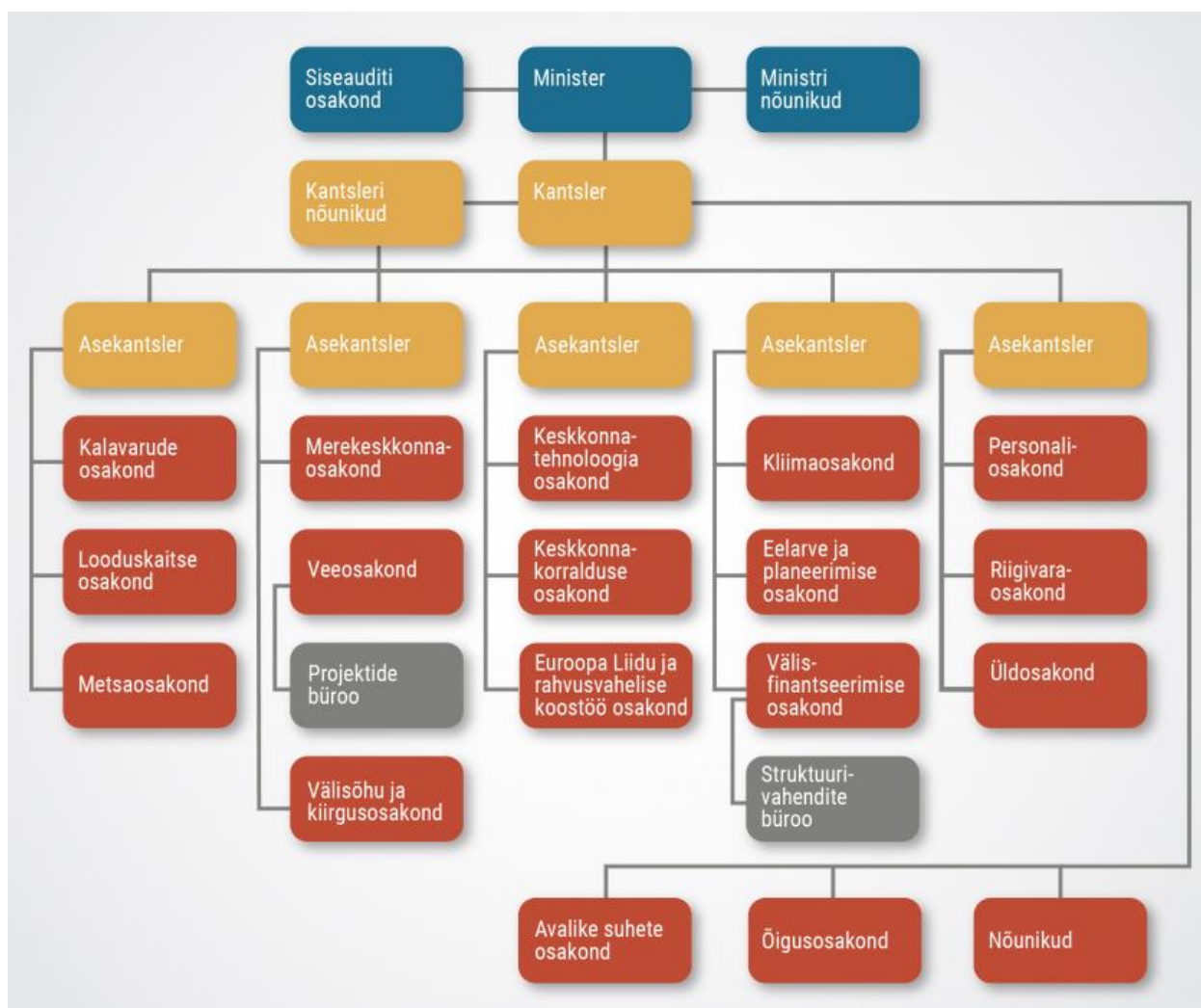
## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

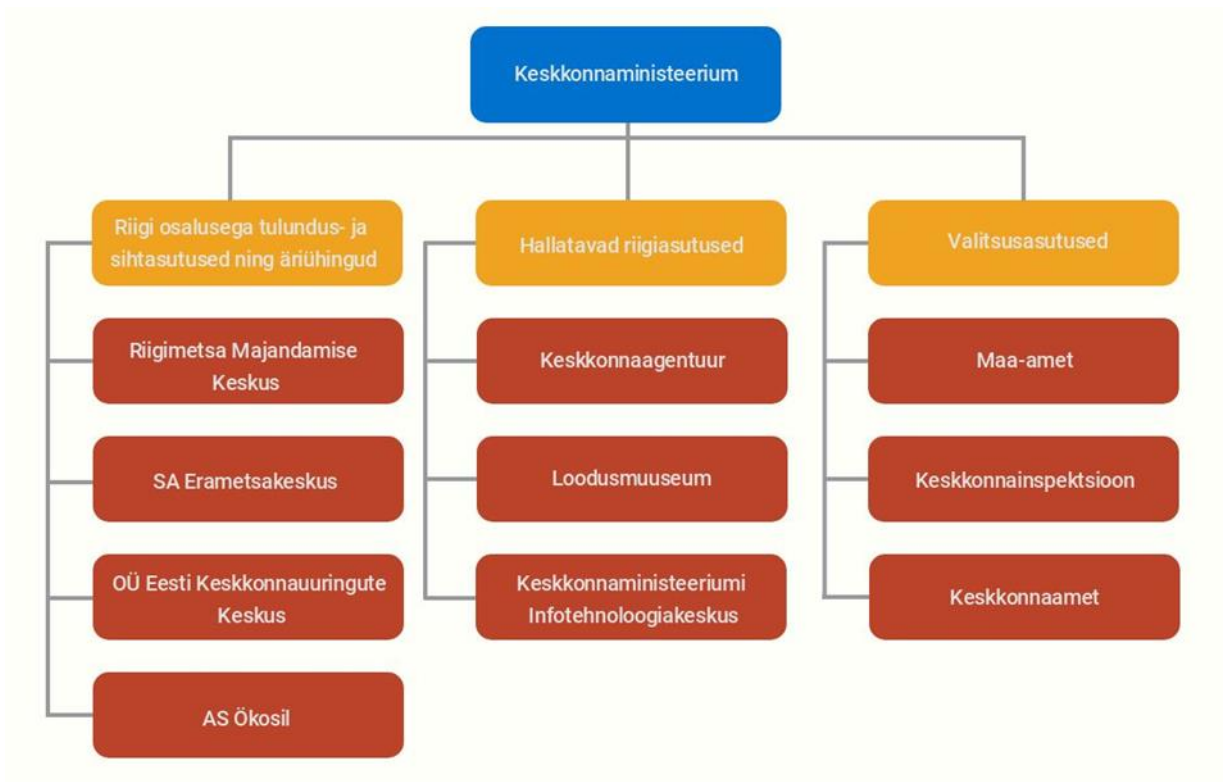
- Cokins, G. (2015). A Need for Better Cost Information in the Public Sector. Kättesaadav: <https://www.ifac.org/global-knowledge-gateway/business-reporting/discussion/need-better-cost-information-public-sector>, 21. aprill 2019
- Deloitte (2015). Four performance management mistakes getting in the way of your team's success – and what you can do about them. Kättesaadav: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ca/Documents/public-sector/ca-en-public-sector-performance-management-aoda.PDF>, 21. aprill 2019
- Ernst&Young AS (2019). Keskkonnaministeeriumi valitsemisala tegevuspõhisele eelarvele ülemineku nõustamine. Lõpparuanne.
- Friendenthal, K. Ernst&Young AS vanem juhtivkonsultant. Autori intervjuu e-kirja teel. Kirjavahetuse kokkuvõte. 17. aprill 2019.
- Gaille, Brandon (2016). 10 Performance Budgeting Pros and Cons. Brandongaille.com©. Kättesaadav: <https://brandongaille.com/10-performance-budgeting-pros-and-cons/>, 19.aprill 2019
- Kapsta, Veikko (2016). Riik läheb kassapõhiselt eelarvelt üle tekkepõhisele. Rahablogi. Rahandusministeerium. Kättesaadav: <https://blogi.fin.ee/2016/03/riik-laheb-kassapohiselt-eelarvelt-ule-tekkepohisele/>, 17. aprill 2019
- Keskkonnaministeeriumi põhimäärus, RT I, 14.07.2018, 5.
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisala eelarvestamise juhend (2015). Kinnitatud keskkonnaministri 20.05.2015 käskkirjaga nr 471
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri (2018). Lisa 1. Kinnitatud keskkonnaministri 14.12.2015 käskkirjaga nr 1100.
- Keskkonnaministeerium (2017). Keskkonnaministeeriumi valitsemisala tegevuspõhisele eelarvele ülemineku ettevalmistamine ja nõustamine. TERE KEM projektitaotlus.
- Keskkonnaministeerium (2019). TERE KEM mõõdikute tabel.
- Koskaru-Nelk, Kaie (2018). Tõhus riik ehk Eesti riigi teekond tegevuspõhise riigieelarveni. Finantsuudised. Kättesaadav: <https://www.finantsuudised.ee/uudised/2018/04/04/tohus-riik-ehk-eesti-riigi-teekond-tegevuspohise-riigieelarveni>, 13. aprill 2019
- Nõukas, M., Vipper, R., Allik, H. Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakond. TERE KEM protsessi probleemkohtadest. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn. 17. aprill 2019

- Oseifuah, E. K. (2012). Activity based costing (ABC) in the public sector: Benefits and challenges. Kättesaadav: [https://www.researchgate.net/publication/286721232\\_Activity\\_based\\_costing\\_ABC\\_in\\_the\\_public\\_sector\\_Benefits\\_and\\_challenges](https://www.researchgate.net/publication/286721232_Activity_based_costing_ABC_in_the_public_sector_Benefits_and_challenges), 21. aprill 2019
- Picincu, Andra (2018). What Are the Disadvantages & Advantages of a Performance Budget. Bizfluent. Kättesaadav: <https://bizfluent.com/info-8255103-disadvantages-advantages-performance-budget.html>, 19. aprill 2019
- Policy Department D for Budgetary Affairs (2019). Aligning the budget with the Performance-Based Budgeting: lessons from Member States. Directorate General for Internal Policies of the Union. Kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621802/IPOL\\_STU\(2019\)621802\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621802/IPOL_STU(2019)621802_EN.pdf), 18. aprill 2019
- Rahandusministeerium (2018). Tegevuspõhine riigieelarve. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>, 13. aprill 2019
- Rahandusministeerium, PricewaterhouseCoopers AS (2018). Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/sissejuhatus>, 30. aprill 2019
- Riigieelarve seadus. RT I, 07.07.2017, 38.
- Seisonen, O. Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunik. TERE protsessi ja TERE KEM projekti probleemkohtadest. Autori telefoniintervjuu. Intervjueerija märkmed. 18. aprill 2019
- Vazakidis, A., Karagiannis, I (2010). Activity-Based Costing in the Public Sector. Journal of Social Sciences 6 (3): 376-382, 2010. Kättesaadav: [http://vcmdrp.tums.ac.ir/files/financial/istgahe\\_mali/moton\\_english/21.pdf](http://vcmdrp.tums.ac.ir/files/financial/istgahe_mali/moton_english/21.pdf), 21. aprill 2019

# LISAD

**Lisa 1. Keskkonnaministeeriumi ja selle haldusala struktuuriskeem**

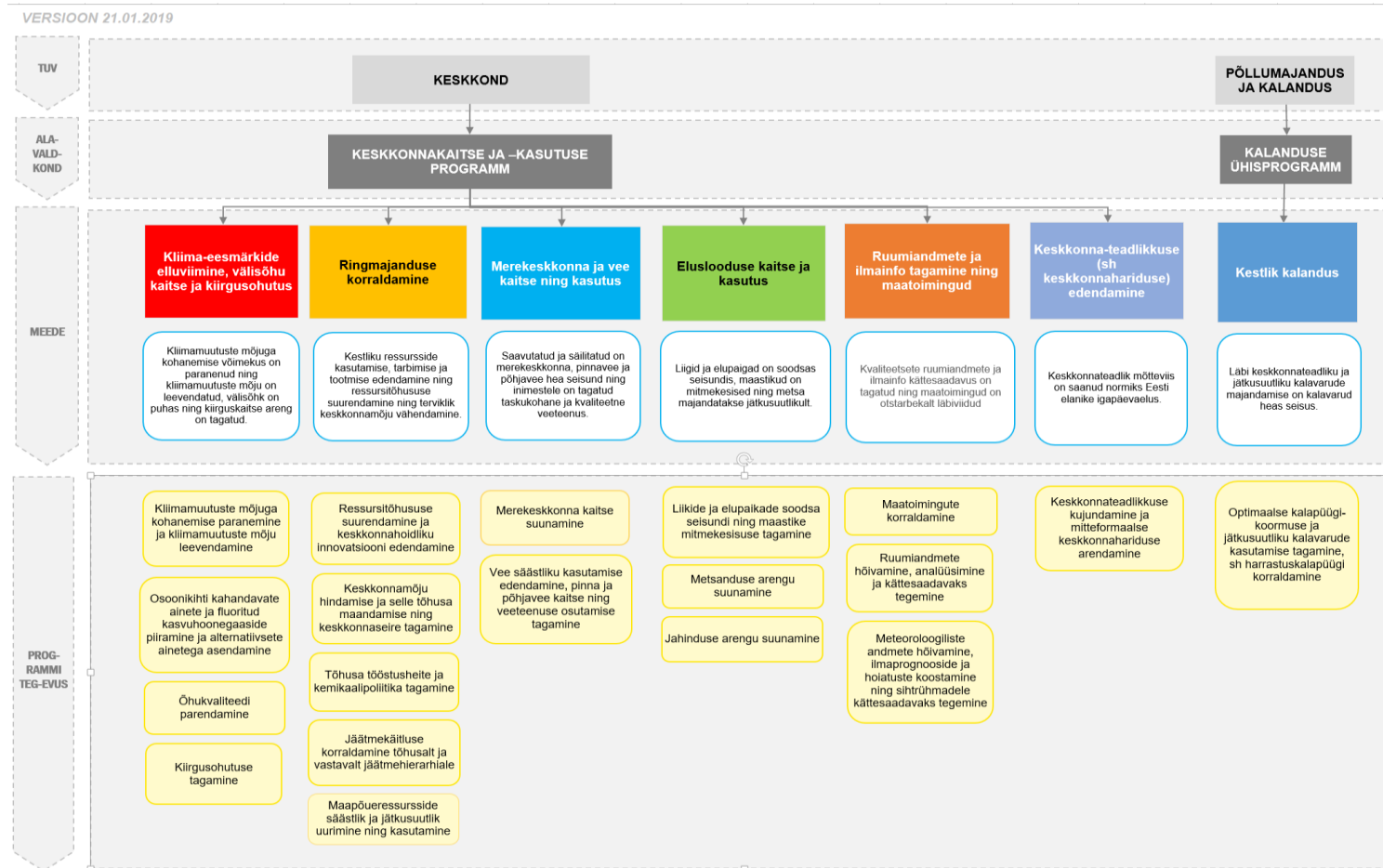




Allikas: Keskkonnaministeerium (2018)



## Lisa 2. TERE KEM käigus koostatud Keskkonnaministeriumi programmipuu koondfaili



Allikas: Keskkonnaministerium (2019)

### Lisa 3. Andmed TERE KEM osapoolte intervjuerimise kohta

Intervjuu kuupäev	Interjueeritav(ad)	Intervjuu vorm	Esitatud küsimused
17.04.2019	Keskkonnaministeeriumi eelarve- ja planeerimisosakonna juhataja Margo Nõukas, finantsjuht Rain Vipper ja nõunik Helen Allik	Kohtumine	Mis ja miks pole TERE-le üleminekul läinud päris nii nagu kavandatud ja mida oleks võinud teha teisiti.
18.04.2019	Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunik Olavi Seisonen	Telefoni teel	Mis ja miks ei läinud TERE KEM puhul päris nii nagu kavandatud? Mida oleks võinud teha teisiti? Kes oleks võinud oma rolli paremini täita?
17.04.2019	EY vanem juhtivkonsultant Keiu Friendenthal	E-kirja teel	Mis ja miks ei läinud TERE KEM puhul päris nii nagu algselt kavandatud? Mida oleks võinud teha teisiti? Kas Keskkonnaministeeriumilt saadud sisend ja Rahandusministeeriumi poolt koostatud materjalid ning seatud eesmärgid olid arusaadavad?