

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Juta Urbalu

**TEGEVUSPÕHINE EELARVESTAMINE JA TULEMUSINFO
KASUTAMINE EELARVEOTSUSTES EESTI
SISEMINISTEERIUMIS JA PÄÄSTEAMETIS**

Magistritöö

Õppekava Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD

Tallinn 2022

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö 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 11960 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Juta Urbalu

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 203995HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: juta.urbalu@gmail.com

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Margit Kirs

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	9
1.1 Tegevuspõhise eelarvestamise definitsioon.....	9
1.2 Tegevuspõhise eelarvestamise eesmärk, eelised ja puudused	10
1.3 Tegevuspõhise eelarvestamise potentsiaalne mõju eelarveotsustele.....	11
1.3.1 Eelarveotsuste mõjutamine: eelarve suurendamine või säilitamine	11
1.3.2 Eelarveotsuste mõjutamine: kärpimine	12
1.3.3 Eelarveotsuste mõjutamine: paindlikkus	12
1.3.4 Eelarveotsuste mõjutamine: prioriseerimine	12
1.4 Tulemusinfo kasutamist mõjutavate tegurite seosed enamlevinud eelarve koostamise teoreetiliste lähenemistega.....	13
1.4.1 Ratsionaalse otsustamise perspektiiv	13
1.4.2 Järkjärgulisus	13
1.4.3 Dialoogiteooria	14
1.5 Tegurid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel.....	15
1.5.1 Eelarveprotsessi poliitiline iseloom.....	15
1.5.2 Tulemusinfo kogumise ja analüüsimise koormus	16
1.5.3 Tulemusnäitajate kättesaadavus, asjakohasus ja kasutatavus.....	17
1.5.4 Organisatsioonist tulenevad tegurid	18
1.5.5 Rajasõltuvus	19
1.5.6 Põhjuslike seoste leidmine on keeruline, sh omistamisprobleem	19
2. METODOLOOGIA.....	21
3. EMPIIRILINE ANALÜÜS	23
3.1 Tegevuspõhine eelarvestamine Eestis	23
3.2 Siseministerium ja Päästeamet.....	25
3.2.1 Siseministeriumi ja Päästeameti seos siseturvalisuse programmiga.....	26
3.2.2 Siseturvalisuse programm ja 2020-2022 riigieelarved	27
3.2.3 Siseministeriumi ja Päästeameti eelarveprotsess	28
3.3 Tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku mõju Siseministeriumi ja Päästeameti eelarveotsustele.....	31

3.4 Tulemusinfo kasutamine Siseministeriumis ja Päästeametis eelarveotsuste tegemisel.....	32
3.4.1 Eelarveotsuste mõjutamine: eelarve suurendamine või säilitamine	33
3.4.2 Eelarveotsuste mõjutamine: kärpimine	34
3.4.3 Eelarveotsuste mõjutamine: paindlikkus	35
3.4.4 Eelarveotsuste mõjutamine: prioriseerimine	35
3.5 Tegurid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel Siseministeriumis ja Päästeametis	36
3.5.1 Eelarveprotsessi poliitiline iseloom.....	36
3.5.2 Tulemusinfo kogumise ja analüüsimise koormus	37
3.5.3 Tegurid: tulemusinfo kättesaadavus, ajakohasus ja kasutatavus	37
3.5.4 Organisatsioonist tulenevad tegurid	39
3.5.5 Rajasõltuvus	40
3.5.6 Põhjuslike seoste leidmine keeruline, sh omistamisprobleem.....	40
3.6 Võimalused tegevuspõhise eelarvestamise parendamiseks	41
3.7 Diskussioon	43
KOKKUVÕTE	48
SUMMARY	52
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	56
LISAD	62
Lisa 1. Intervjuuküsimused.....	62
Lisa 2. Läbi viidud intervjuud	64
Lisa 3. Lisavajaduse kaart	66
Lisa 4. Lihtlitsents	69

LÜHIKOKKUVÕTE

Eesti läks üle tegevuspõhisele eelarvestamisele 2020. aastal ning selle eesmärgiks oli seostada omavahel senisest paremini riigi eesmärgid, tegevused ja ressursid. Uuele süsteemile üleminekul kaardistasid kõik asutused oma teenused ning lisasid eesmärgid ja mõõdikud koos sihttasemetega. Uurimistöös analüüsitakse rahvusvahelise teaduskirjanduse alusel tegevuspõhise eelarvestamisele ülemineku potentsiaalset mõju eelarveotsustele ning süstematiseeritakse tegurid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel. Teoreetilise raamistiku alusel viiakse läbi kvalitatiivne uuring Eesti Siseministeeriumis ja Päästeametis, otsides vastust uurimisküsimustele:

- Kas ja kuidas on tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek mõjutanud eelarveotsuste tegemist Siseministeeriumis ja Päästeametis?
- Kas ja kuidas kasutatakse tulemusinfot Siseministeeriumi ja Päästeameti eelarveotsuste tegemisel?
- Millised tegurid on Siseministeeriumis ja Päästeametis mõjutanud tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel?

Uurimistöö tulemusel selgus, et tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul 2020. aastal ei tajutud eelarveotsuste tegemise protsessis olulist muutust, eelkõige seetõttu, et tulemusinfot kasutati juba varem. Tulemusinfo kasutamine on Siseministeeriumis ja Päästeametis kasutuses paljudes protsessides, sealhulgas eelarveotsuste tegemisel, kuid seda ennekõike eelarve suurendamise, säilitamise ning prioriseerimise osas, vähem kärpimisotsuste vaates ning üldse ei leidnud kinnitust paindlikkuse muutus eelarveotsuste tegemisel. Tulemusinfo kasutamist mõjutavate tegurite osas selgus, et põhilised tegurid, mis pigem takistavad tulemusinfo kasutamist eelarveprotsessis, on eelarveprotsessi poliitiline iseloom ja rajasõltuvus ning soodustavad tulemusinfo kättesaadavus, ajakohasus ja kasutatavus ning tulemustele orienteeritud organisatsioonikultuur. Sarnaselt varasematele teadusuuringutele on tulemusinfo suuremal määral kasutuses täideviival ehk Päästeameti tasandil ja vähem poliitikakujundamise ehk Siseministeeriumi tasandil.

Märksõnad „*performance based budgeting (PBB)*“, „*performance budgeting (PB)*“, „*tegevuspõhine eelarvestamine*“.

SISSEJUHATUS

Eesti läks üle tegevuspõhisele eelarvestamisele 2020. aastal (Rahandusministeerium). Tegevuspõhisel eelarvestamisel seostatakse analüüsitud tulemusinformatsioon terviklikult eelarveprotsessiga alates eelarve koostamisest ja raha eraldamise osas otsuste tegemisest kuni eelarve täitmiseni, sellega seotud aruandluse ja auditeerimiseni (Ho, de Jong 2019). Tegevuspõhise eelarvestamisega eeldatakse, et riigi raha kasutamine on läbipaistvam, kulutõhusam ja vastutustundlikum, omavahel on seotud poliitilised eesmärgid, selle saavutamist toetavad tegevused ja ressursid (*Ibid*). Tegelikult võib see tähendada palju tööd, samas eraldatud eelarve seostamine tulemustega ei pruugi paljudel juhtudel olla võimalik ning sellest tulenevalt võib juhtuda, et tulemusinfot võetakse juhtimisotsuste tegemisel arvesse vähe (OECD 2007).

Tegevuspõhise eelarvestamist ja selle parlamendi- ja valitsusepoolset rakendamist on palju uuritud, kuid erinevates allikates on teadlased leidnud, et täiendavat uurimist vajab tulemusinfo kasutamise ulatus ja selle mõju eelarve koostamise protsessides, eriti konkreetsete täidesaatva võimu asutuste vaates (Lu, Willoughby 2018; Mauro *et al* 2017; Raudla 2012). Lisaks kontseptuaalsetele lähenemistele on ka teaduskirjanduses hakatud rohkem huvi tundma, kuidas praktikas tegevuspõhine eelarvestamine on rakendatud ning võtmeküsimus on, kas ja kuidas tulemusinfot kasutatakse eelarveotsuste tegemise protsessis (Curriline 2006; Grossi *et al.* 2016). Käesoleva töö fookuses on uurida, kuidas tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek on mõjutanud eelarveotsuste tegemist Eesti Siseministeriumis ja Päästeametis. Uurimistö käigus süstematiseeritakse olemasoleva teaduskirjanduse alusel tegurid, mis võivad mõjutada tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel ning analüüsitakse neid järkjärgulisuse (*incrementalism*), ratsionaalse otsustamise mudeli ja dialoogiteooria raamistikust lähtuvalt, millega panustakse ka olemasolevasse teadusdebatti.

Magistritöö uurimisküsimused on:

- Kas ja kuidas on tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek mõjutanud eelarveotsuste tegemist Siseministeriumis ja Päästeametis?

- Kas ja kuidas kasutatakse tulemusinfot Siseministeeriumi ja Päästeameti eelarveotsuste tegemisel?
- Millised tegurid on Siseministeeriumis ja Päästeametis mõjutanud tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel?

Eesti üleminekut tegevuspõhisele eelarvestamisele on teaduskirjanduses analüüsinud enim Ringa Raudla (Raudla 2013a; Raudla 2013b), Eestile on antud soovitusi OECD raportites (OECD 2007; OECD 2019) ning koostatud on paar lõputööd, kus on uuritud eelkõige tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku seotud keerukusi või mõju riigieelarve läbipaistvusele (Keedus 2021; Lige 2021; Runnel 2019; Veski 2020). Eesti kaasust on oluline analüüsida, sest kuigi OECD riikides on tegevuspõhine eelarvestamine kasutuses, ei ole siiani ükski riik seostanud nii ulatuslikult omavahel tulemusinfot ja eelarve kulusid (Rahandusministeerium). Eesti teeb sellega Rahandusministeeriumi hinnangul „...innovatsiooni avalikus sektoris...“ (Rahandusministeerium). Käesoleva uurimistöo ajaks on riigieelarve koostatud Eestis tegevuspõhise juba kolmandat aastat, mistõttu on võimalik analüüsida, kas tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku on eelarveotsuste tegemises toimunud muutuseid ja mil määral ning kuidas tulemusinfot eelarvestamisel kasutatakse.

Magistritöö lähtub teaduslikust debatist. Teoreetilises osas analüüsitakse olemasolevaid teaduspõhiseid käsitlusi tegevuspõhise eelarvestamise osas. Eesti kaasuse puhul uuritakse kahte erineval tasandil olevat asutust: Siseministeeriumi ja Päästeameti. Päästeameti strateegilise planeerimise küpsus on Eesti avalikus sektoris üks paremaid (PÄA 2), mistõttu võib eeldada, et tulemusinfo kasutamine otsuste tegemisel on juurdunud. Siseministeeriumi ja Päästeameti koos uurimine on huvitav, kuivõrd Eesti riigieelarve mõistes panustavad need asutused sama tulemusvaldkonna tegevustesse, Siseministeerium poliitikakujundamise vaates ning Päästeamet täidesaatval tasandil. Muudes riikides läbi viidud uuringud on näidanud, et ametite tasandil mõjutab tulemusinfo eelarveotsuseid ulatuslikumalt kui poliitikakujundamise tasandil, kuna seosed eraldatud eelarve ja tulemuste vahel on pigem selgemad, mistõttu saame uurimistöo tulemusel seda väidet kas kinnitada või ümber lükata (Curristine 2006; Ho, de Jong 2019). Uurimismeetoditest on kasutusel dokumendianalüüs ning pool-struktureeritud intervjuud. Intervjueeritavateks on uuritavate asutuste tippjuhid, osakonnajuhid ja nõunikud, kes puutuvad kokku eelarveprotsessiga või omavad rolli eelarveotsuste tegemisel.

Teaduskirjanduses kasutatakse väljendeid „*performance based budgeting*“, „*performance budgeting*“, „*outcome-based budgeting*“ ja „*results oriented budgeting*“ vaheldumisi ning nende väljendite vahel on vaid semantilised erinevused (Melkers, Willoughby 2001). Eesti kontekstis ja käesolevas uurimustöös kasutatakse nende väljendite vastena väljendit „tegevuspõhine eelarvestamine“.

Uurimistöö koosneb kolmest osast. Uurimistöö esimeses osas analüüsitakse olemasolevat tegevuspõhise eelarvestamisega seotud teaduskirjandust ning luuakse empiiriliseks osaks analüütiline raamistik. Analüütilise raamistiku põhiosaks on tulemusinfo kasutamist mõjutavate tegurite süstematiseerimine ning seostamine järkjärgulisuse, ratsionaalse otsustamise perspektiivi ja dialoogiteooria lähenemistega. Uurimistöö teises osas antakse ülevaade uuringu läbiviimise metoodikast. Uurimistöö empiirilises osas, mis tugineb teoreetilisele raamistikule, analüüsitakse Eesti Siseministeriumis ja Päästeametis tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku mõju eelarveotsuste tegemisele, uuritakse tulemusinfo kasutamise ulatust eelarveotsuste tegemisel ning analüüsitakse, millised tegurid mõjutavad tulemusinfo kasutamist Siseministeriumis ja Päästeametis.

Autor tänab toetuse eest uurimistöö valmimisel juhendaja Ringa Raudlat ning kõiki Siseministeriumis ja Päästeametis läbiviidud intervjuudes osalenuid.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Käesoleva peatüki esimeses alapeatükis antakse ülevaade tegevuspõhisest eelarvestamisest ning teises tegevuspõhise eelarvestamise eesmärkidest, eelistest ja puudustest. Kolmandas alapeatükis käsitletakse teoreetilise kirjanduse alusel tegevuspõhise eelarvestamise potentsiaalset mõju eelarveotsustele. Neljandas alapeatükis luuakse seosed tulemusinfo kasutamist mõjutavate tegurite ning enamlevinud eelarve koostamise teoreetiliste lähenemistega ning viiendas alapeatükis süstematiseeritakse ning analüüsitakse tegureid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel.

1.1 Tegevuspõhise eelarvestamise definitsioon

Tegevuspõhisel eelarvestamisel ei ole ühest standardset ning kõigi poolt aktsepteeritud definitsiooni (Mauro 2021), samuti on tegevuspõhise eelarvestamise lähenemised erinevad ning ajas arenenud (Ho, de Jong 2019). Erinevate käsitluste ühisosa on seotud valitsuse prioriteetsetele tegevussuundadele eesmärkide seadmisega ja eesmärkidega seotud tegevustele eelarve eraldamisega. Tulemuste saavutamist hinnatakse läbi mõõdikute ning analüüsitud tulemusinfot kasutatakse uue eelarve koostamiseks. (Ho, de Jong 2019; OECD 2007; Robinson, Brumby 2005) Tegevuspõhise eelarvestamise baasidee on, et kasutades seostatult finantsinfot ja tulemusinfot, rahastab valitsus tegelikke või oodatavaid väljundeid ja tulemusi, mis tuleb saavutada (Lu, Willoughby 2018; Saliterer *et al.* 2018; Schick 2007).

Tegevuspõhise eelarvestamise puhul eristatakse kolme põhilist kategooriat vastavalt sellele, kui seostatud on tulemusinfo ja eelarveprotsess omavahel. Nendeks on presentatsiooniline tulemuseelarvestamine, tulemustest informeeritud eelarvestamine ja otsene tulemuseelarvestamine. (OECD 2019) Presentatsioonilise tulemuseelarvestamise puhul on tulemusinfo olemas ja seda esitletakse planeerimise või aruandluse eesmärgil, kuid koondatud info on peamisest eelarvedokumendist eraldi ning ei oma eelarveotsuste tegemisel ulatuslikku rolli (Grossi *et al.* 2016; OECD 2007; OECD 2019). Tulemustest informeeritud eelarvestamise puhul

on tulemusinfo kaasatud eelarveprotsessi ning dokumentatsiooni, see info on oluline otsustamise protsessis, kuid see ei ole ainuke eelarveotsuste tegemise alus (Bleyen *et al.* 2017; OECD 2007; OECD 2019). Otsese tulemuseelarvestamise puhul on eraldatud eelarve ning saavutatud või oodatavate väljundite ja tulemuste vahel selged seosed ning eelarve eraldamine toimub otseselt saavutatud tulemuste alusel (Grossi *et al.* 2016; OECD 2007; Schick 2007). Otsese tulemuseelarvestamise kategooriasse mahub ka valemipõhine tulemuseelarvestamine, kus tulemuste ja eelarve vaheline seos on mehhaaniline (Grossi *et al.* 2016).

1.2 Tegevuspõhise eelarvestamise eesmärk, eelised ja puudused

Tulemusinfo kaasamise eesmärk eelarveprotsessi on tagada, et maksumaksja raha eest tehakse õigeid asju ehk suureneb ressursside jaotamise läbipaistvus ja vastutus, soodustatud on tõhusus ja tulemuslikkus (de Jong 2016; Moynihan, Beazley 2016; Randma-Liiv, Bouckaert 2016). Tegevuspõhise eelarvestamise puhul on ootus, et eelarveotsuste tegemisel teab valitsus selgemalt, millistele avalikke teenuseid osutavatele asutustele raha antakse ning milline on sellest saadav kasu (Schick 2007). Eeldatakse, et tegevuspõhist eelarvestamist kasutades eraldavad poliitikud ressursse tulemuslikemale programmidele ja tegevustele, mis saavutavad nendele seatud eesmärgid (Moynihan 2006; Moynihan, Beazley 2016; Pollitt 2001).

Tegevuspõhise eelarvestamise kasutamisel on potentsiaalselt palju eeliseid, kui selles kasutatav tulemusinfo on hea kvaliteediga, asjakohane ja õigeaegne (OECD 2007). Tegevuspõhine eelarvestamine võib parandada eelarveotsuste läbipaistvust, luues avalikkusele parema pildi valitsuse eesmärkidest ja prioriteetidest ning annab võimaluse järelevalve teostamiseks (de Jong 2016; OECD 2007; OECD 2019). Tegevuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtt võib suurendada seadusandjale ja avalikkusele antava teabe hulka, võimaldab paremini kommunikeerida tulemusi ning seeläbi suurendada avalikkuse usaldust valitsuse vastu (Lu, Willoughby 2018; Mauro 2021; OECD 2007). Tegevuspõhise eelarvestamise reformi pooldajad eeldavad, et tulemusinfo kasutamine eelarveprotsessis annab ülevaate kulude efektiivsusest ja mõjust ning soodustab planeerima ja jälgima, millised tegevused töötavad ja millised mitte (OECD 2007; OECD 2019).

Tegevuspõhine eelarvestamine võib toetada valdkondadeüleste eesmärkide saavutamist, luua selgema ülevaate, kuidas erinevad programmid panustavad eesmärkide saavutamisse ning edendada tulemustele orienteeritud kultuuri (OECD 2007; OECD 2019). Tegevuspõhist

eelarvestamist peetakse heaks vahendiks saavutamaks tulemustele orienteeritud riiki, sest toimivad tegevuspõhise eelarvestamise süsteemid aitavad seada selgeid poliitilisi prioriteete, vähendada kehvade tulemusnäitajatega programmide eelarvet või ka lõpetada väheväärtuslike tegevuste tegemise (Randma-Liiv, Bouckaert 2016; Schick 2003).

Olenemata tegevuspõhise eelarvestamise pooldajate seisukohast, et selle süsteemi rakendamine toob kaasa tõhusama ressursikasutuse ning paremad tulemused prioriteetsetes valdkondades, näitavad kogemused tegevuspõhise eelarvestamisega lõhet lubatud mõju ning reaalsete tulemuste vahel (Mauro 2021; Moynihan, Beazley 2016). Tegelikkus on, et tulemusinfo roll eelarve koostamise ajal võib muutuda, teabe kasutamise eesmärgid ja mõju erinevad ning seetõttu võib valitsustel olla keeruline rakendada tegevuspõhist eelarvestamist ellu (Mauro *et al.* 2017; Schick 2007). Tüüpilised probleemid, mis esile võivad kerkida, on tulemusinfo kogumise ja eelarveprotsessi kaasamise süsteemi keerulisus, tulemusjuhtimise ja eelarveprotsessi eraldatus ning üldine sobimatus avaliku teenistuse kultuuriga (de Jong 2019). Eelarve liigendus võib pidevalt muutuda vastavalt uutele prioriteetidele ning olla ebastabiilne, mistõttu ei pruugi erinevate aastate eelarved olla omavahel võrreldavad ning läbipaistvus hoopis väheneb (van Dooren, Sterck 2006).

1.3 Tegevuspõhise eelarvestamise potentsiaalne mõju eelarveotsustele

Tegevuspõhise eelarvestamise aluseks olevat tulemusinfot saab eelarveprotsessis kasutada põhiliselt neljal viisil motiveerimaks asutusi oma tulemusi parendama. Selleks on organisatsiooni eelarve suurendamine või säilitamine, kärpeotsuste tegemine, paindlikkuse lubamine eelarve kasutamisel ja eelarve eraldiste prioriseerimine tegevuste vahel (Moynihan 2005; OECD 2007; Randma-Liiv, Bouckaert 2016).

1.3.1 Eelarveotsuste mõjutamine: eelarve suurendamine või säilitamine

Üks võimalik mehhanism, mida saab kasutada tulemuste saavutamise toetamiseks, on organisatsiooni või tegevuse eelarve suurendamine või säilitamine (OECD 2007). Samas mõnivad Lu ja Willoughby (2018), et kuigi loogiline peaks olema heade tulemuste saavutamisel eelarve suurendamine või säilitamine, siis tegelikult on ka vastupidine variant täiesti realistlik. Suurepärase tulemuslikkuse ei ole alati piisav põhjus programmi rahastamise suurendamiseks või kehvad tulemused eelarve vähendamiseks. Seda seetõttu, et head tulemused võivad jääda

saavutamata just ressursside nappusest tulenevalt, mistõttu võib eelarve suurendamine olla asjakohane just tulemusi mitte saavutanud tegevuste korral. (Lu, Willoughby 2018)

1.3.2 Eelarveotsuste mõjutamine: kärpimine

Tegevuspõhine eelarvestamine võib aidata valitsusel leida valdkondi, kust saab vajadusel kulusid kokku hoida või kärpeid teha, samuti hinnata ümber organisatsioonide ressursivajadusi (Mauro *et al.* 2019; Randma-Liiv, Bouckaert 2016; Raudla 2022). Tulemusinfot kärpeprotsessis kasutades võib leida programme, mis on kehvade tulemustega või vähetähtsad prioriteetsemate eesmärkide saavutamiseks (Randma-Liiv, Bouckaert 2016). Eeldusel, et tulemusinfot kasutatakse eelarveprotsessis otsuste tegemiseks ja kärpete otsustamise alusena, võiks see pakkuda väärtuslikku analüütilist sisendit aidates poliitikakujundajaid teha kärpeotsuseid ratsionaalsemal ja läbipaistvamal viisil ning tulenevalt sellest võivad otsused olla objektiivsemad (*Ibid*).

1.3.3 Eelarveotsuste mõjutamine: paindlikkus

Potentsiaalne mehhanism, mida saab kasutada tulemuste saavutamise toetamiseks, on paindlikkuse suurendamine või vähendamine eelarveotsuste üle (OECD 2007). Paindlikkuse võimaldamine tähendab, et heade tulemuste korral võib suurendada vabadust eelarvet vastavalt vajadusele ümber tõsta ning kui tulemusi ei saavutata, siis vastavalt paindlikkust vähendatakse (Lu, Willoughby 2018). Paindlikkus eelarveotsuste tegemisel annab võimaluse jaotada sisemiselt ressursse ümber ning paigutada organisatsioonil raha nende tegevuste toetamiseks, mis aitavad rohkem kaasa eesmärkide saavutamisele (de Jong 2016; Lu, Willoughby 2018).

1.3.4 Eelarveotsuste mõjutamine: prioriseerimine

Tulemusinfo põhjal saab prioriseerida õnnestunud edukaid programme, elimineerida ebaõnnestunud, suunata raha ümber ebaõnnestunud programmidele mõnda teise tegevusse või võtta ette vajalikke meetmeid, et parendada programmi tulemuslikkust (Moynihan 2005). Näiteks on võimalik tulemusinfo põhjal ümber orienteeruda mõne kriitilise sotsiaalse probleemi lahendamisele ning suunata sinna rohkem ressursse probleemi kiiremaks lahendamiseks. Prioriseerimine aitab viia avaliku sektori kulutused vastavusse riigi strateegiliste ja poliitiliste eesmärkidega (OECD 2007; OECD 2019). Tulemusinfo kasutamisel võiks potentsiaalselt selguda, milline on mõju ühele või teisele poliitikale, kui valitsus selle eelarvet suurendab või vähendab ning seda arvestades on valitsusel võimalik paremini oma prioriteete seada (Schick 2007).

1.4 Tulemusinfo kasutamist mõjutavate tegurite seosed enamlevinud eelarve koostamise teoreetiliste lähenemistega

Raudla (2022) pakub välja teoreetilise raamistiku, kus tulemusinfo kasutamist eelarveprotsessis analüüsitakse läbi kolme teoreetilise perspektiivi: ratsionaalne otsustamine, järkjärgulisus ja dialoogiteooria. Järgnevas osas analüüsitakse tulemusinfo kasutamist mõjutavaid tegureid läbi nende teoreetiliste lähenemiste.

1.4.1 Ratsionaalse otsustamise perspektiiv

Ratsionaalse otsustamise perspektiiv eelarvestamises eeldab, et otsused tehakse tulevikku arvestades süstemaatiliselt ja läbimõeldult ning eelarveotsuste tegemiseks kasutatakse infot, mis on kogutud teaduslike või ratsionaalsete meetoditega (Hijal-Moghrabi 2019; Reddick 2003). Ratsionaalse otsustamise perspektiivi järgi tehakse otsuseid järjestikuste loogiliste sammude alusel, eesmärgid, mida on vaja saavutada, on prioriseeritud ning nende saavutamiseks võimalikud tegevuste alternatiivid on kaalutletud (Lee *et al.* 2012).

Ratsionaalse otsustamise perspektiivi lähenemisele iseloomulikud jooned ennustavad tulemusinfo ulatuslikku kasutamist eelarveotsuste tegemisel. Tulemusinfo eelarveprotsessis kasutamist mõjutavatest teguritest, mida käsitletakse täpsemalt alapeatükis 1.5, on olulised nii tulemusinfo kättesaadavus ja asjakohasus, kui selle kasutatavus eelarveotsuste tegemiseks. Tulemusinfo kasutamise takistavaks teguriks võib olla põhjuslike seoste leidmine eraldatud eelarve ja saavutatud tulemuste vahel ning tulemusinfo kogumise ja analüüsimisega kaasnev koormus (vt Tabel 2).

1.4.2 Järkjärgulisus

Järkjärgulisuse lähenemisel võetakse eelarve koostamise aluseks eelmise aasta eelarve ning tehakse väiksemaid või suuremaid kohandusi. Aja jooksul tekivad selle tulemusel stabiilsed mustrid ning asutustel on võimalik saada ressursse ette näha, millest tulenevalt saab asutus keskenduda oma põhitegevustele ja ei pea eelarve pärast muretsema. (Andersen, Mortensen 2010) Järkjärgulisuse põhiidee on, et eelarve koostamine on oma olemuselt pigem poliitiline ning tulemusinfo kaasamine on näiline, mistõttu kulude prioriseerimine tulemuste alusel on illusioon ning tulemusteavet eiratakse (Moynihan 2006; Robinson, Brumby 2005). Järkjärgulisuse puhul võidakse eeldada, et tulemusinfo suuremahuline kaasamine eelarveprotsessi viib informatsiooni ülekülluseni ning sellega kaasneva piiratud ratsionaalsuseni, eriti ajasurve tingimustes (Raudla,

2022). Samuti on alternatiivide otsimine soovitud eesmärkide saavutamiseks vähe levinud (Lee *et al.* 2012).

Järkjärgulisuse lähenemine ennustab, et tulemusinfot ulatuslikult eelarveotsuste tegemisel ei kasutata. „Kui ratsionalistlike otsustusperspektiivide kohaselt võib poliitikutelt oodata tulemusinfo ulatuslikku (ja instrumentaalset) kasutamist, siis järkjärgulisus ennustab ainult piiratud (kui üldse) kasutamist“ (Raudla 2022, 149). Tulemusinfo eelarveprotsessis kasutamist mõjutavatest teguritest on järkjärgulisuse lähenemise puhul olulised eelarveprotsessi poliitiline iseloom, rajasõltuvus ning organisatsioonist tulenevad tegurid (vt Tabel 2). Järkjärgulise lähenemise vaates on enamus eelarveotsuseid juba varem tehtud, neid enam tulemusinfo alusel üle ei vaadata ning läbirääkimised käivad vaid väikese eelarveosa üle, mis ei ole varasemate otsustega ära planeeritud.

1.4.3 Dialoogiteooria

Dialoogiteooria eeldab, et tulemusinfot võidakse kasutada, kuid kuna see on mitmetähenduslik ning seda on võimalik tõlgendada, on tulemusinfo põhiroll algatada osapoolte vahel arutelusid (Moynihan 2006; Raudla 2022). Aruteludes võidakse tulemusinfo välja tuua valikuliselt ja ainult selles vaates, mis toetab osapoole seisukohti, jättes välja selle osa, mis osapoole argumente ei toeta (Moynihan 2006). Nii näiteks võib juhtuda, et läbirääkimistel õigustatakse tulemusinfo abil oma programme ning kritiseeritakse teiste omi (Raudla 2022). Dialoogiteooria viitab poliitika rolli olulisusele eelarveläbirääkimistes ning mõonab, et tulemusinfo ei ole kunagi piisavalt objektiivne selleks, et seda ühetaoliselt mõista (Moynihan 2006). De Jong ja Ho (2019) on leidnud, et tulemusinfo lisamine eelarveprotsessi aitab avada poliitilist dialoogi, kus arutelu käib kulutuste ja sellega potentsiaalselt saavutatava tulemuse üle.

Dialoogiteooriale iseloomulikud jooned ennustavad tulemusinfo osalist kasutamist eelarveprotsessis. Dialoogiteooriast lähtudes on eelarveläbirääkimised pigem poliitilise iseloomuga, kuid asjakohast tulemusinfot on võimalik kasutada läbirääkimiste protsessis. Tulemusinfo eelarveprotsessis kasutamist mõjutavatest teguritest on olulised tulemusinfo kättesaadavus, asjakohasus ja kasutatavus ning eelarveprotsessi poliitiline iseloom (vt Tabel 2).

1.5 Tegurid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel

Tulemusinfo kasutamisega eelarveotsuste tegemisel on seotud palju eelduseid. Eeldatakse näiteks, et kui tulemusinfo on kättesaadav, siis see on otsustajatele oluline ja sellele toetatakse eelarve koostamisel (Grossi *et al.* 2016; Hijal-Moghrabi 2019; Mauro 2021; Moynihan 2015). Tegelikult on varasem kogemus toonud välja, et seda võidakse ignoreerida ja väga piiratult kasutada otsuste tegemisel (Grossi *et al.* 2016; Schick 2007). Mauro *et al.* (2017, 923) on märkinud, et küsimus „... kuidas paremini kasutada tulemusinformatsiooni, on siiani lahendamata“. Uurimistööst järgnevas osas, mis algab ülevaatliku tabeliga (Tabel 1), on keskendunud teguritele, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveprotsessis.

Tabel 1. Tegurid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel

Tegurid	Tegurite mõju tulemusinfo kasutamisele eelarveprotsessis
Eelarveprotsessi poliitiline iseloom	Poliitiku mõjutavad valimislubadused, ideoloogia, partei eelistused, soov saada tagasi valitud jmt; seadusandlus soodustab või piirab; väline surve (nt meedia, finantskriis vmt).
Tulemusinfo kogumise ja analüüsimisega kaasnev koormus	Suured halduskulud; eelarve koostamise ajasurve; keerulised protseduurid.
Tulemusinfo kättesaadavus, asjakohasus ja kasutatavus	Sisuliselt oluliste tulemusnäitajate määratlemine; tulemusinfo asja- ja ajakohasus; andmete kättesaadavus ja kasutatavus; tehniline suutlikkus.
Organisatsioonist tulenevad tegurid	Juhtimine; organisatsioonikultuur; personali suutlikkus.
Rajasõltuvus ja varasemad kohustused	Olemasoleva süsteemi muutmise keerukus; varasemad kohustused.
Põhjuslike seoste leidmine keeruline (sh omistamise probleem)	Puuduvad selged seosed eelarve ja tulemuste vahel.

Allikas: autori koostatud

1.5.1 Eelarveprotsessi poliitiline iseloom

Tegevuspõhine eelarvestamine ja tulemusnäitajate alusel otsuste tegemine ei pruugi olla väga populaarne poliitikute hulgas, kuivõrd poliitiku eesmärk on saada tagasi valitud ning pikaajaliste programmide rahastamisotsused, mis lühiajaliselt ei pruugi hästi toimida, võivad suurendada nende haavatavust valijate suhtes (Andrews 2004; Hood, Piotrowska 2021). Otsuste poliitiline iseloom (valijaskonna mured, ideoloogia ja partei eelistused) võib lähtuda lühiajalistest huvidest, mistõttu võib poliitiliste otsuste langetamine jääda eraldiseisvaks tulemuslikkuse infost (Andrews 2004; Moynihan 2006; OECD 2019). See on ka tegevuspõhise eelarvestamise kriitikute põhiline

argument, et riigieelarve koostamisel lähtutakse poliitilistest ideoloogiatest ning analüüsitud tulemusinfo ei pruugi mõjutada eelarveprotsessi ega sealseid otsuseid (Ho, de Jong 2019).

Üldjuhul on eelarvestamise protsessid väga rangelt reguleeritud (Andrews 2004). Andrews (2004) on leidnud, et üks takistusi tulemusinfo kasutamisel võib olla seadusandlus, mis näeb ette eelarve esitamise kuluridade mitte potentsiaalsete tulemuste põhised. Seetõttu on üks olulisi kriteeriumeid tegevuspõhise eelarvestamise õnnestumisel eelarveotsustes tulemusinfo kasutamist toetav seadusandlus ning uue riigieelarve seaduse vastuvõtmine võib olla siinkohal võtmetähtsusega (de Jong 2019). Lisaks tegevuspõhise eelarvestamist ja eelarveprotsessis tulemusinfo kasutamist toetavale seadusandlusele ning eelarveprotsessi poliitilisele iseloomule võivad tulemusinfo kasutamist mõjutada ka muud väliskeskkonnaga seotud tegurid, näiteks eelarveraskustest tulenev surve eelarvele või meedia tähelepanu (Grossi *et al.* 2016; Kroll 2015; Raudla 2022).

1.5.2 Tulemusinfo kogumise ja analüüsimise koormus

Tulemusinfo kogumine ning selle eelarveprotsessidesse integreerimine võib olla kallis ja koormav, kuna info kogumise ja töötlemise administratiivsed ressursikulud on väga suured (Moynihan, Beazley 2016; Robinson 2016). Tegevuspõhise eelarvestamise pooldajad on sageli alahinnanud koormust, mida tegevuspõhise eelarvestamisega kaasnevad tegevused toovad rahandusosakondadele, ministriumitele ja valdkonnajuhtidele (Ho, de Jong 2019). Arvestades seda, et personali- ja ressursivõimekus on kriitiline ning tegevuspõhise eelarvestamisega saavutatud efektiivsus võib potentsiaalselt olla madalam kui lubati, võib süsteemi kasutamine olla pettumust valmistav (OECD 2007; OECD 2019; Robinson 2016).

Tulemusinfo alakasutus võib olla seotud ajasurvega nii eelarve koostamisel kui ka tegevuste elluviimisel, kuivõrd ajaaken eelarve koostamiseks on lühike ning otsustajatel võib olla olulisem teha pigem lõpuni analüüsimate andmete pealt õigeaegselt otsuseid kui hilineda eelarve vastuvõtmisega (Schick 2007). Samuti planeeritakse eelarve enamasti üheks aastaks ning selle aja jooksul ei pruugi tehtud tegevused veel mõju olla avaldanud (Pollitt 2001). Sellest tulenevalt võib tulemusinfo kasutamine eelarveotsustes olla ulatuslikum, kui tegevuste mõju saabub kiiresti ja on mõõdetav, ning väiksem, kui mõju saavutamiseks kulub aega rohkem kui üks eelarveaasta.

Eelarvestamise protsessi ja tulemusjuhtimise süsteemi integreerimine võib olla väga keeruline ja aeganõudev, eriti kui mõlemad süsteemid olid varem paralleelselt välja arendatud (Andrews 2004; Pollitt 2001). Samuti võib tulemusinfo kasutamist pärssida olukord, kus eelarveprotsessi on

kaasatud suur hulk mõõdikud, kuid tulemusinfo analüüsimise võimekus on pigem vähene, mistõttu tulemuste ja väljundite mõõtmistulemused võivad olla vähe kasutatud ning sellest tulenevalt võtmeisikud ei pruugi sellele tähelepanu pöörata (de Jong 2019; OECD 2019).

1.5.3 Tulemusnäitajate kättesaadavus, asjakohasus ja kasutatavus

Tegevuspõhine eelarvestamine võib kaasa tuua info ülekülluse ja otsustamise kompleksuse (Schick 2007). Mauro *et al* (2019, 10) viitab oma uuringu tulemustel, et „... esimene väljakutse, mis osapooltele muret valmistab, on sisuliselt oluliste tulemusnäitajate kindlaksmääramine...“. Hästi välja töötatud tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi võib hinnata võtmeteguriks tegevuspõhise eelarvestamise süsteemi õnnestumisel (Robinson, Brumby 2005) ning kehvasti formuleeritud indikaatoreid ning ebaadekvaatseid tulemusnäitajaid arvestades võib olla oht teha ebaõigeid otsuseid (OECD 2019).

Tulemusteave, mis koondatakse, peab olema aja- ja asjakohane ning selleks, et tulemusinfost päriselt kasu oleks, vajab see tõenäoliselt analüütilist võimekust (Andrews 2004; Moynihan, Beazley 2016). Tulemusinfo on loomupäraselt mitmetähenduslik ega ole neutraalne, osapooled võivad seda tõlgendada erinevalt, mistõttu võib olla võimalik tulemusinfo põhjal tehtud otsuseid vaidlustada (Mauro 2021; Moynihan 2006).

Schick (2007) toob välja, et tegevuspõhise eelarvestamise reformijad ei pruugi piisavalt arvesse võtta andmete kasutatavust, kättesaadavust ja maksumust. Sisuline ja ajakohane tulemusinfo nõuab usaldusväärseid ning pidevalt uuenevaid andmeid ning olemas võiksid olla väga head „enne ja pärast“ andmed, et oleks võimalik hinnata tegevuspõhise eelarvestamise raames tehtud otsuste mõju (OECD 2007; Robinson, Brumby 2005). Kättesaadavate andmete kvaliteedist ja nende analüüsimise võimekusest võib suuresti sõltuda eelarveotsuste kvaliteet (de Jong 2019).

Tegevuspõhise eelarvestamise ja tulemusinfo integreerimist eelarveprotsessi toetavad tehnilised lahendused, mis võimaldavad koguda tegevuste ja tulemustega seotud infot ja pakkuda aruandeid, mis on erinevatele kasutajatele nende jaoks kohandatud kujul hõlpsasti kättesaadavad (Andrews 2004). Kui tulemusteave ning eelarvestamiseks vajaminev info on tehniliselt eraldatud, võib olla ebatõenäoline, et neid ka otsustusprotsessides kasutatakse (*Ibid*). Võttes arvesse, et erinevate tasandite otsustajatel on vaja erineva üldistusastmega andmeid, on väljakutseks disainida süsteem, mis võtab arvesse kõigi kasutajate infovajadusi ning aitaks vältida informatsiooni üleküllust (Moynihan, Beazley 2016).

1.5.4 Organisatsioonist tulenevad tegurid

Organisatsioonilistest aspektidest võib tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel mõjutada organisatsioonis valitsev juhtimisstiil, personali suutlikkus ja organisatsioonikultuur (Grossi *et al.* 2016). Tegevuspõhise eelarvestamist ei ole võimalik luua isoleerituna juhtimispraktikatest ja organisatsioonikultuurist. Kui juhte ja töötajaid ei huvita tulemusinfo, ei pruugi ka tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekuga midagi muutuda. (OECD 2007; Schick 2007)

Tegevuspõhise eelarvestamise aktsepteerimine ja tulemusinfo kasutamine eelarveotsuste tegemisel sõltub juhtide puhul kahest põhitegurist: kas nad tunnevad, et selle alusel neid noomitakse või premeeritakse ning kas tulemusinfo esitlemine mõjutab otsuste tegemist neile kasulikult (Andrews 2004). Risk tulemusinfoga manipuleerimiseks võib suurened, kui selle kasutamine on seotud eelarvekärbetega või kui tulemusinfo ja tulemustasude vahel on selge seos (Kroll 2015; Lu, Willoughby 2018; Moynihan, Beazley 2016; OECD 2019; Raudla 2022). Võttes arvesse, et tähele pannakse potentsiaalselt pigem negatiivseid tulemusi kui positiivseid, võib tekkida kalduvus, kus kehvade tulemuste eest karistatakse ning samas head tulemused jäetakse tähelepanuta (Moynihan, Beazley 2016).

Andrews (2004) on märkinud, et personali võtmekompetentsideks tulemusinfo kasutamisel on oskus mõõta tulemuslikkust ning andmebaaside haldamise ja kasutamise suutlikkus. Pühendunud töötajate olemasolu võib samuti mõjutada tegevuspõhise eelarvestamise kasutusele võtmist ning teenistujate kaasamine tulemuslikkuse eesmärkide seadmisel, süsteemi rakendamisel ja tulemuslikkuse mõõtmisesse võib mõjuda soosivalt tulemusinfo kasutamisele eelarveprotsessis (Andrews 2004; Mauro *et al.* 2019; Moynihan, Beazley 2016). Lisaks võib määravaks osutuda võimekus mõõta tulemusi nii, et teenistujad hindaksid mõõtmistulemusi toetavaks ehk tulemuste alusel on võimalik erinevaid tegevusi planeerida või eelarvet mõjutada (Andrews 2004).

Moynihan (2005) on märkinud, et reformide elluviimisel on oluline arvesse võtta organisatsioonikultuuri eripärasid. Võttes arvesse, et organisatsioonikultuur mõjutab praktiliselt kõiki organisatsioonis toimuvaid protsesse, on tõenäoline, et ka tulemusinfo kasutamine eelarveprotsessis on organisatsioonikultuurist mõjutatud (Henri 2006). Tulemustele orienteeritud organisatsioonikultuur võib olla olulise väärtusega tulemusinfo kasutamise soodustamisel eelarveprotsessis (Taylor 2009).

1.5.5 Rajasõltuvus

Üks põhjustest, miks tulemusinfo kasutamine eelarveprotsessis võib olla alakasutatud, on inerts ehk rajasõltuvus (Hood, Piotrowska 2021). Rajasõltuvuse keskne idee on, et varem vastu võetud otsused või tegevused toovad endaga kaasa erinevaid tagajärgi, mistõttu tõenäoliselt protsesside uuendamisel sõltub tulemus suuremal või vähemal määral mineviku otsustest (Pierson 2000). Ka Schick (2007) on märkinud, et üleminekul tegevuspõhisele eelarvestamisele ei pruugita ressursside jaotuses sisulisi muudatusi teha, vaid arvestatakse senised read lihtsalt tegevuspõhiste eelarveridadele ringi.

Tegevuspõhise eelarvestamise puhul tuleb arvesse võtta, et isegi kui valitsused soovivad eraldada eelarvet prioriteetsetele valdkondadele, tuleb neil arvestada riigile võetud varasemate kohustustega, pooleliolevate tegevustega ning organisatsioonide tegevuskuludega (Schick 2007). See võib tuua kaasa olukorra, kus eelarvearutelul on hindamise all täiendavad või uued kulud, kuid varasematest otsustest tehtud kuluallikad arutamisele ei pruugi jõuda, mistõttu võibki hinnang nende kulutuste efektiivsusele jääda puudulikuks (OECD 2019). Tulenevalt sellest võib isegi analüüside alusel olla keeruline ressursse ümber jaotada, kuna enamik olemasolevast eelarvest kulub varem võetud kohustustele (Schick 2007).

1.5.6 Põhjuslike seoste leidmine on keeruline, sh omistamisprobleem

Eelarve eraldamise ja tulemuste vahelise põhjusliku seose kindlaksmääramine võib olla raskendatud (Mauro 2021). Robinson ja Brumby (2005, 16) on märkinud, et „...avalikus sektoris ei ole alati võimalik selgelt määratleda kavandatavaid tulemusi ja nende seost väljundite ja tegevustega“. Lisaks võib seoste loomine eraldatud eelarve ja saavutatud (või prognoositud) tulemuste vahel olla keeruline omistamisprobleemide tõttu ehk pole üheselt selge, kas saavutatud tulemuse kutsus esile eraldatud eelarve või oli selleks mõni teine mõjutegur (Pollitt 2001; Raudla 2016; Raudla 2022). Pollitt (2001) on leidnud, et tulemusinfo kaasamine on lihtsam, kui on väga selge seos programmi tegevuste ja saavutatud tulemuste vahel ning keerulisem, kui tulemused on tuvastatud, kuid puudub kindlus, millised tegevused nende saavutamist toetasid.

Varem välja toodud teoreetiliste lähenemiste – ratsionaalse otsustamise, järkjärgulisuse ja dialoogiteooria – iseloomulikud tegurid ennustavad tulemusinfo kasutamist eelarveprotsessis erineval määral. Järgnevas tabelis (Tabel 2) on autori panusena teadusdiskussiooni seostatud eelarve koostamise teoreetilisele lähenemisele iseloomulikud tegurid ning eelarveotsuste

tegemisel tulemusinfo kasutamist mõjutavad tegurid, mis vastava teoreetilise lähenemise vaatest olulisemat rolli omavad.

Tabel 2: Eelarve koostamise teoreetilistele lähenemistele iseloomulikud tegurid ja nende seosed eelarveprotsessis tulemusinfo kasutamist mõjutavate teguritega

Eelarve koostamise teoreetiline lähenemine	Lähenemisele iseloomulikud tegurid	Tulemusinfo kasutamist mõjutavad tegurid
Ratsionaalse otsustamise perspektiiv	Eelarve jaotatakse teaduslike või ratsionaalsete meetoditega kogutud info alusel; eesmärgid on prioriseeritud; analüüsitud on alternatiive.	Tulemusinfo kogumise ja analüüsimise koormus; tulemusinfo kättesaadavus, asjakohasus ja kasutatavus; põhjuslike seoste leidmine keeruline.
Järkjärgulisus	Stabiilsus; muudatuste tegemine järkjärguliselt; muudatuste marginaalsus; eelarve eraldamise mustrid, ettearvatavus.	Eelarveprotsessi poliitiline iseloom; organisatsioonist tulenevad tegurid; rajasõltuvus ja varasemad kohustused.
Dialogiteooria	Tulemusinfo kasutamine läbirääkimiste protsessis; eelarveprotsessi poliitiline iseloom; tulemusinfo mitmetähenduslikkus.	Eelarveprotsessi poliitiline iseloom; tulemusinfo kättesaadavus, asjakohasus ja kasutatavus.

Allikas: autori koostatud

2. METODOLOOGIA

Magistritöö koostamisel on kasutusel kvalitatiivne uurimismetoodika. Uurimistöö põhieesmärk on selgitada: 1) milline oli tajutud muutus Siseministeeriumi ja Päästeameti eelarveotsuste tegemises peale tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekut, 2) kas ja kuidas tulemusinformatsioon eelarveotsuseid mõjutab ning 3) millised on tegurid, mis toetavad või takistavad tulemusinfo kasutamist Siseministeeriumis ja Päästeametis eelarveotsuste tegemise protsessis.

Uurimistöö koostamisel ning Eesti kaasuse uurimisel olid lisaks rahvusvahelisele teaduskirjandusele sisenditeks Eesti tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekut analüüsiv teaduskirjandus, riigieelarve koostamist reguleeriv seadusandlus ja seletuskirjad ning Rahandusministeeriumi kodulehel avaldatud info tegevuspõhise eelarvestamise kohta. Asutuste valimisel lähtuti sellest, et tegemist oleks erineva tasandi asutustega, mis panustaksid riigieelarve vaates samasse tulemusvaldkonda. Siseministeeriumi ja Päästeameti uurimiseks kasutati asutuste eelarvestamise ning planeerimisega seotud dokumentatsiooni ning poolstruktureeritud intervjuusid mõlema asutuse juhtide ja ekspertiga, kes on kaasatud eelarveotsuste tegemise protsessi.

Kvalitatiivne uurimismetoodika on üks olulisemaid meetodeid avaliku halduse ja poliitikaprotsesside toimimise mõistmiseks ning eelkõige intervjuude läbiviimine võtmeisikute hulgas võimaldab koguda andmeid nende igapäevaste tegemiste, teadmiste ja seoste kohta (Zittoun 2021). Uurimistöö raames viidi ajavahemikul 08.02.2022 - 02.03.2022 läbi 16 poolstruktureeritud intervjuud, millest seitse intervjuud olid Siseministeeriumi teenistujatega ning üheksa Päästeameti teenistujatega. Valimi määramisel lähtuti põhimõttest, et intervjuueeritavad oleksid erinevatelt ametiastmetelt (juhtkond, osakonnajuhataja, nõunik), kaasatud eelarveotsuste tegemise protsessi ning kuivõrd uurimistöö fookuses olid eelkõige päästevaldkonna tegevustega seonduvad eelarveread, siis eelistati Siseministeeriumi valimit moodustades just neid isikud, kellel on selgem kokkupuude Päästeametit puudutavate eelarveotsustega. Siseministeeriumi valimisse kuulus nii kantsleri, asekanteri, osakonnajuhataja kui ka nõuniku, Päästeameti valimisse peadirektori

asetäitja, osakonnajuhataja ja talituse juhi ametiastmeid esindavad intervjueeritavaid. Päästeameti teenistujate valimisse kaasamisel arvestati ametikohale antud rolliga eelarveprotsessis (Päästeameti 2022. aasta ...). Intervjuud viidi üldjuhul läbi *Skype for Business* keskkonnas, keskmiselt vältas üks intervjuu 60 minutit ning intervjuud on salvestatud. Intervjuu salvestamisest teavitati nii intervjuuaega kokku leppivas e-kirjas kui ka intervjuu alguses suuliselt (Yin 2015). Intervjueeritavatele anonüümsuse ning konfidentsiaalsuse tagamiseks on käesolevas uurimistöös nimetatud neid koodnimega „SIM 1“, „PÄA 3“ jne. Intervjuusalvestused on uurija valduses ning nendest on olemas transkriptsioonid. Transkribeerimiseks kasutati Taltechis loodud veebilehte tekstiks.ee (Alumäe *et al.* 2019). Intervjuude transkriptsioonide haldamiseks ning tulemuste analüüsimiseks kasutati *Microsoft Excel* programmi, kus intervjuu väljakirjutustele lisati märksõnad, mille alusel hiljem ühele ja samale tegurile viitavad intervjuu vastused grupeeriti. Intervjuusalvestusi hoitakse alles kuni magistritöö kaitsmiseni ning antakse välja ainult intervjueeritava kirjalikul nõusolekul (Yin 2015).

Intervjuuküsimuste koostamisel on lähtunud teoreetilisest raamistikust ning võetud arvesse Philippe Zittouni (2021) soovitusi kvalitatiivse intervjuerimise osas avalikus halduses. Intervjuu algas lühikese tutvustusega uurimisvaldkonnast ning intervjuu läbiviimise korraldusest. Intervjuu käigus julgustati intervjueeritavat vestlema ja tooma oma kogemusest näiteid nii, et olulised teemad saaksid kaetud. Intervjuuküsimused olid sõnastatud enamasti „kuidas“ vormis, et võimaldada intervjueeritaval arutleda küsimuse üle, mitte panna neid positsiooni, kus peab teadma „miks“ küsimusele „õiget vastust“. (Zittoun 2021)

Uurimistöo piirangutena saab välja tuua, et võttes arvesse tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku keerukust, võisid intervjueeritavad olukorda erinevatel põhjustel ilustada või vastupidiselt liigselt laita. Kvalitatiivsete intervjuude läbiviimine ei ole ka oma olemuselt neutraalne, seda võis mõjutada intervjueeritava ja intervjuerija omavaheline varasem kokkupuude (Zittoun 2021). Uurimistöo läbiviijal oli ühelt poolt eelis, kuivõrd olles olnud mõlema asutuse liige, oli nende asutuste sisemise dünaamika mõistmine eelnevalt olemas ning seetõttu selle peale ei kulunud enam aega (Patton 2015). Teiselt poolt arvestati intervjuerimisel pidevalt võimaliku eelarvamuse tekkimisega, mida aitas vältida see, et uurija ei ole tööalaselt tegevuspõhise eelarvestamisega kummaski asutuses kokku puutunud ning omas seetõttu neutraalset seisukohta võimalike uurimistulemuste osas.

3. EMPIIRILINE ANALÜÜS

Empiirilises osas antakse ülevaade tegevuspõhisest eelarvestamisest Eestis ning täpsemalt Siseministeriumis ja Päästeametis. Lähtudes uurimisküsimustest ning tuginedes teoreetilisele raamistikule analüüsitakse, kas ja kuidas on eelarveotsuste tegemine Siseministeriumis ja Päästeametis muutunud peale tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekut. Uurimistöö läbiviimisel analüüsitakse eelarvestamise ning planeerimisega seotud dokumente ning viiakse läbi intervjuud mõlema asutuse teenistujatega, et leida, kas ja kuidas kasutatakse tulemusinfot eelarveotsuste tegemisel ning millised tegurid mõjutavad Siseministeriumis ja Päästeametis tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemise protsessis.

3.1 Tegevuspõhine eelarvestamine Eestis

Eestis on tulemusinfot eelarvedokumentatsioonile lisatud 2003. aastast alates, kuid selle kasutamine eelarveprotsessis oli minimaalne (Raudla 2013; Raudla 2016). 2014. aastal võeti vastu uus riigieelarve seadus, millega nähti ette strateegilise juhtmise korrastamine ning seos eelarvega, samuti tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekuks. Uue riigieelarve seadusega loodi eeldused, et valitsemisalad teeksid omavahel tõhusamat koostööd ning omavahel seotaks eesmärgid, tegevused ja ressursid. (Riigieelarve seaduse 513 SE eelnõu seletuskiri)

2020. aastal koostati Eestis esimest korda riigieelarve täies mahus tegevuspõhisena, riigieelarve hakkas koosnema programmidest ning nendega seotud tegevustest (Rahandusministerium 2020). „Tegevuspõhise eelarve kontseptsioon tähendab tulemusjuhtimise juurutamist, milles on seotud strateegiline juhtimine ja finantsarvestus ning kus ressursside planeerimisel lähtutakse tulemustest“ (Rahandusministerium). Kolm tingimust, mis tuli täita, et tegevuspõhisele eelarvestamisele üle minna, olid eelarve koostamine programmide kaupa, kõigi kulude sidumine teenustega ning tegevuspõhise kuluarvestuse kasutusele võtmine asutustes (*Ibid*).

Tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekuga korrastati ka strateegilise planeerimise tasandid ning vähendati riiklikke arengudokumente. „Strateegiline planeerimine on üles ehitatud viie tasandi lõikes: tulemusvaldkond, programmid, meetmed, tegevused ja teenused“ (Joonis 1) (Rahandusministeerium).

Joonis 1. Riigi strateegilise planeerimise tasandid



Allikas: Rahandusministeerium

Siseministeeriumi valitsemisalas on oluliseimaks arengudokumendiks siseturvalisuse arengukava ja sellega seotud siseturvalisuse programm. Eelpool toodud planeerimistasandid on Siseministeeriumi ja Päästeameti vaates näitlikustatud Joonisel 2 (Joonis 2). Strateegilise planeerimise tasandil on Siseministeeriumi ja Päästeameti vaates mõlemal tulemusvaldkonnaks siseturvalisus, millesse panustab Siseturvalisuse programm 2022-2025. Programmis on 5 meetet (vt täpsemalt Joonis 3), millest Joonisel 2 on näitlikustatud kiire ja asjatundliku abi meete. Meetme all on omakorda kuus alameedet ehk programmi tegevust, millest Joonisel 2 on kujutatud ühte, päästmine maismaal ja siseveekogudes. Asutuse juhtimise tasandile liikudes panustab sellesse programmi tegevusse mitmeid teenuseid, nendest üks on veepääste teenus. Teenuse alla kuuluvad erinevad tegevused, mis kõik on seotud ressursidega.

Joonis 2. Riigi strateegilise planeerimise tasandid Siseministeeriumi ja Päästeameti näitel



Allikas: autori koostatud

3.2 Siseministeerium ja Päästeamet

Siseministeerium on üks Eesti üheteistkümnest ministeeriumist. „Ministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku, avaliku korra, piirivalve, pääste, hädaabiteadete, abi- ja infoteadete ning kodakondsuse ja rändega seotud tegevuste korraldamine, osalemine Euroopa Liidu turvalisuspoliitika kujundamises, sisekaitse ja kodanikuühiskonna arengu kavandamine ja koordineerimine, rahvastikutoimingutega ja usuliste ühendustega seotud küsimused ning asjakohaste õigusaktide eelnõude koostamine“ (Siseministeeriumi põhimäärus). Siseministeeriumi valitsemisalas on kuus allasutust, millest suurimad on Politsei- ja Piirivalveamet ning Päästeamet. Siseministeeriumi valitsemisala asutuste tegevust ning struktuuriüksuste tööd juhib kantsler ning valitsemisala vastutusosalad on omakorda jaotatud nelja asekancleri vahel. Siseministeeriumi valitsemisala eelarveprotsessiga seotud tegevuste koordineerimine on varade, planeerimise ja tehnoloogia asekancleri ülesanne ning Päästeameti tegevuste koordineerimine pääste, hädaabi ja kriisideks valmisoleku asekancleri ülesanne.

Päästeamet on Siseministeeriumi valitsemisala valitsusasutus, mille tegevusvaldkondadeks on ennetustöö, ohutusjärelvalve, pääste- ja demineerimistöö ning kriisireguleerimise korraldamine (Päästeameti põhimäärus). Päästeametit juhib peadirektor, kellele alluvad omakorda kaks

peadirektori asetäitjat, kellest üks koordineerib ja juhib põhivaldkondade tegevusi ning teine tugivaldkondade tegevusi.

3.2.1 Siseministeeriumi ja Päästeameti seos siseturvalisuse programmiga

Siseministeerium ja Päästeamet panustavad mõlemad siseturvalisuse programmi eesmärkide täitmisesse, programmi peavastutajaks on Siseministeerium. Lisaks siseturvalisuse programmile on Siseministeeriumi valitsemisala tulemusvaldkonnaks 2022. aastal ka sidus ühiskond (2022. aasta riigieelarve seadus). Lähtuvalt uurimistöö fookusest, kus analüüsitakse tulemusinfo kasutamist Siseministeeriumi ja Päästeameti eelarveotsuste tegemisel, keskendutakse riigieelarve ning programmi tegevuste vaates ainult siseturvalisuse tulemusvaldkonnale ning kitsamalt on fookuses need tegevused, kuhu panustavad Päästeamet ning Siseministeeriumi pääste- ja ohutuspoliitikaga seotud poliitikakujundajad.

Siseturvalisuse programm (Joonis 3) kinnitatakse iga aasta siseministri käskkirjaga uueks nelja-aastaseks perioodiks. Programmi eesmärkideks on inimeste endi teadlikkuse ja panuse tõstmine turvalise elukeskkonna kujundamiseks ning samuti õnnetustele ja sündmustele reageerimisvõimekuse kindlustamine, eesmärgid ei ole võrreldes eelmise 2020-2024 aastaks kinnitatud programmiga muutunud (Siseministri käskkiri 2021; Siseministri käskkiri 2022). Programmis on viis meetet: ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine, kiire ja asjatundlik abi, kindel sisejulgeolek, Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika ning tark ja innovaatiline siseturvalisus (Siseministri käskkiri 2022).

Joonis 3. Siseturvalisuse programm 2022-2025

Programm: siseturvalisus			
<p>Eesmärk: Eesti inimesed tunnevad, et nad elavad vabas ja turvalises ühiskonnas, kus igapäevane väärtus, kaasatus ja panus kogukonna turvalisusesse loovad ühe turvalisima riigi Euroopas. Koostöös parandatakse elukeskkonda, vähendatakse ohu elule, tervisele, varale ja põhiseaduslikule korrale ning tagatakse kiire ja asjatundlik abi.</p>			
<p>Meede 1: Ennetava ja turvalise elukeskkonna kujundamine</p>	<p>Meede 2: Kiire ja asjatundlik abi</p>	<p>Meede 3: Kindel sisejulgeolek</p>	<p>Meede 4: Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihalduspoliitika</p>
<p>Eesmärk: Eesti on ohutu elukeskkonna ja turvaliste kogukondadega ühiskond, kus elanikud oskavad turvalisusriske märgata, neid vältida ja vajadusel neile adekvaatselt reageerida. Tehakse mitmekesist ennetustööd, mida iseloomustab valdkondade-ülesus, kogukonnakesksus ja eri partnerite koostöö. Igapäevane kaasatus ja panus iseenda ning kogukonna turvalisusesse vähendab ohu elule, tervisele, keskkonnale ja varale.</p>	<p>Eesmärk: Inimesed tunnevad ennast kaitstuna ja avalikus kohas turvaliselt. Ohu sattumisel on abi saamine ja osutamine kiire ja asjatundlik. Suurendatud on võimekust paljude kaasabil ohule reageerida ja leevendada ohu realiseerumisel tekitatud kahju. Järelevalvet avaliku ruumi üle ja sündmuste lahendamist toetavad vähem bürokraatlik õiguskeskkond ning jätkusuutlikud innovaatilised infotehnoloogia- ja sidelahendused.</p>	<p>Eesmärk: Eesti sisejulgeolek on kindel ning seda ohustavad tegurid on hästi teadvustatud ja maandatud mitmesuguste riigisiseste tegevuste ja rahvusvahelise koostöö kaudu. Eesti elanikud ning avalik, kolmas ja erasektor on valmis tulema toime erinevate Eestit ohustavate kriisidega.</p>	<p>Eesmärk: Eesti kodakondsus, rände- ja identiteedihalduspoliitika on usaldusväärne, innovaatiline ja inimesekeskne, toetades Eesti arengut, ühiskonna sidusust ja toimimist ning tagades siseturvalisust.</p>
<p>Alameede/programmi tegevus 1.1: Õnnetuste, süütegude ja varakahjude ennetamine</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 2.1: Hädaabi- ja infoedete vastuvõtmine ning abi väljasaatmine</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 3.1: Põhiseadusliku korra tagamine</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 4.1: Migratsioonijärelevalve</p>
<p>Alameede/programmi tegevus 1.2: Siseturvalisuse vabatahtlike kaasamine</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 2.2: Avaliku korra tagamine</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 3.2: Raske ja organi seeritud kuritegevuse vastane võitlus</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 4.2: Rände- ja kodakondsuspoliitika kujundamine ning elluviimine</p>
<p>Alameede/programmi tegevus 1.3: Turvalise avaliku ruumi kujundamine</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 2.3: Demineerimine</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 3.3: Objektivalve ja isikukaitse</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 4.3: Isikute tõsikindel tuvastamine ja dokumentide väljaandmine</p>
<p>Alameede/programmi tegevus 1.4: Tegevus- ja reivalubade väljaandmine</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 2.4: Päästmine maismaal ja siseveekogudel</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 3.4: Elanikkonnakaitse, kriisideks valmisolek ja nende lahendamine</p>	
	<p>Alameede/programmi tegevus 2.5: Abi osutamine Eesti merealadel ja piiriveekogudel</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 3.5: Piirihaldus</p>	
	<p>Alameede/programmi tegevus 2.6: Süüteo menetluse tõhustamine</p>		
<p>Meede 5: Tark ja innovaatiline siseturvalisus</p>			
<p>Eesmärk: siseturvalisuse asutused on atraktiivsed tööandjad ja inimesed teevad tähendusriikast tööd. Siseturvalisuse valdkonnas tegutsevad asjatundlikud, võimekad ja pühendunud inimesed. Siseturvalisuse tagamisel ollakse uuendusmeelne, kasutatakse tarku ja innovaatilisi lahendusi.</p>			
<p>Alameede/programmi tegevus 5.1: Tasemeõpe ja täienduskoolitus Sisekaitseakadeemias</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 5.2: Sisekaitseakadeemia teadus-arendus- ja innovatsioonitegevus</p>	<p>Alameede/programmi tegevus 5.3: IKT teenuste pakkumine SIM valitsemisalaast väljapoole</p>	

Allikas: Siseministri käskkiri 2022, 11

Olulisemad programmi mõõdikud, mis on relevantssed nii Siseministeriumi kui ka Päästeametite puhul, on seotud vigastussurmade arvu, siseturvalisuse asutuste usaldusväärssuse, vabatahtlike kaasamise ning Eestit turvaliseks riigiks hindavate elanike osakaaluga. Olulisemate tegevustena nähakse ette inimeste kaasamist ja kogukondade võimestamist, päästeõrgustiku reageerimissuutlikkuse hoidmist, kriisideks valmisolekut ning kvalifitseeritud tööjõu tagamist. (Siseministri käskkiri 2022) Võrreldes 2020-2024 ning 2022-2025 programme, on rohkem tähelepanu hakatud pöörama kriisideks valmisolekule.

3.2.2 Siseturvalisuse programm ja 2020-2022 riigieelarved

Aastate 2020-2022 riigieelarved on koostatud tegevuspõhisena, kus kogu riigieelarve on jaotatud tulemusvaldkondade, programmide ja tegevuste kaupa (2022. aasta riigieelarve seadus). Siseministeriumi valitsemisala panustas 2020. aasta riigieelarve vaates kolmes tulemusvaldkonnas: siseturvalisus, riigivalitsemine ja perepoliitika, 2021. aasta riigieelarve vaates kahes tulemusvaldkonnas; siseturvalisus ning rahvastik ja sidus ühiskond ning 2022. aasta riigieelarve vaates kahes tulemusvaldkonnas: siseturvalisus ning sidus ühiskond (Tabel 3). Valitsemisala eelarve kulud on muutunud vastavalt 2020. aastal 385 miljonit, 2021. aastal 423

miljonit ja 2022. aastal 463 miljonit, samas kulude maht on stabiilselt 3% juures riigieelarve kulude kogumahust (Rahandusministeerium 2020; Rahandusministeerium 2021; Rahandusministeerium 2022).

Tabel 3. Siseministeeriumi valitsemisala tulemusvaldkonnad 2020-2022

Riigieelarve aasta	Siseministeeriumi valitsemisala tulemusvaldkond	Programmid
2020	Siseturvalisus	Siseturvalisuse programm
	Riigivalitsemine	Kodanikuühiskonna programm
	Perepoliitika	Laste ja perede programm
2021	Siseturvalisus	Siseturvalisuse programm
	Rahvastik ja sidus ühiskond	Kestlik Eesti ja tõhusad rahvastikutoimingud
		Kodanikuühiskonna programm
		Üleilmne eestlus
		Tõhus kohanemis- ja lõimumispoliitika
Erakondade rahastamise programm		
2022	Siseturvalisus	Siseturvalisuse programm
	Sidus ühiskond	Kogukondlik Eesti
		Nutikas rahvastikuarvestus
		Erakondade rahastamine

Allikas: Rahandusministeerium 2020; Rahandusministeerium 2021; Rahandusministeerium 2022 põhjal autori koostatud

Võrreldes 2020. ja 2021. aasta eelarvetega on 2022. aasta riigieelarve seletuskirjas Siseministeeriumi valitsemisala tegevuste kulud toodud välja palju detailsemalt. Nii näiteks on programmi tegevuse õnnetuste, süütegude ja varakahjude ennetamise osas viidatud Vabariigi Valitsuse tehtud kärpeotsustele ning sellega seoses lõpetatud küttekollete korrastamise projektile. Võrreldes nii Päästeameti kui Siseministeeriumi olulisemaid tegevusi on 2020. aasta riigieelarves märgata rõhuasetuse muutust reageerimissuutlikkuse hoidmisest valdkonnatülese ennetustöö vaatesse ning kriisideks valmisolekule.

3.2.3 Siseministeeriumi ja Päästeameti eelarveprotsess

Riigieelarvestrateegia ning riigieelarve paneb Eestis kokku Rahandusministeerium ning selleks esitab Siseministeerium oma valitsemisala eelarveprojekti andmed tulemusvaldkonna, programmi ja tegevuste lõikes, lähtudes valitsemisalale antud vahendite maksimaalsetest mahtudest (Rahandusministeeriumi kiri 2019). Riigi eelarvestrateegia järgmiseks neljaks aastaks ning järgmise aasta riigieelarve koostatakse samaaegselt (Rahandusministeeriumi kiri 2020).

Rahandusministeeriumi lähteülesande alusel koostab Siseministeerium omakorda eelarve koostamise lähteülesande valitsemisala asutustele. Lähteülesandes tuuakse välja valdkondlikud arengukavad ja programmid, millest tuleb eelarve koostamisel lähtuda, määratakse ministri poolt prioriteetsed valdkonnad, millele asutus peab tähelepanu pöörama ning kohustatakse asutust ajakohastama teenuste seoseid strateegilise planeerimise tasanditega (Siseministeerium 2021). Lisaks koostab Siseministeerium alates 2020-2023 perioodist planeerimise lähteülesandeid, kus ühes ja samas dokumendis on kajastatud nii strateegilise planeerimisega kui ka eelarve koostamisega seotud ülesanded ja tähtajad (Siseministeerium 2020; Siseministeerium 2021). Lähteülesandes nähakse ette, et enne uue perioodi rahastamiskava koostamist koondatakse eelmise perioodi programmide täitmise mõõdikute info ning pannakse kokku koondaruanne (Siseministeerium 2019). Sellega on loodud võimalus võtta eelmise perioodi tulemusinfot arvesse järgmise perioodi eelarve koostamisel, kuigi ühe aastase viitega, kuna tulemusinfot koondatakse jooksvale aastale eelneva aasta kohta, samas eelarve koostatakse jooksvale aastale järgneva aasta kohta.

Siseministeeriumi koostatud eelarve lisataotluste lähteülesandes asutustele nähakse ette ministri prioriteetid, millele järgmisel perioodil keskenduda. Nii näiteks oli 2020-2023 rõhuasetused, kuhu ka Päästeamet sai panustada, seotud kriisideks valmisolekuga, elanikonnakaitse arendamisega, varade elukaarepõhise planeerimisega, hea väljaõppe ja motiveeritud personali tagamisega, teenuste arendamisega ja organisatsiooni ning kinnisvara optimeerimisvõimaluste leidmisega (Siseministeerium 2019a). Kolme aasta jooksul on rõhuasetused jäänud samaks, olulisemaks on muutunud vaid seoses julgeolekuolukorraga kriisideks valmisolek (Siseministeerium 2019a, Siseministeerium 2020, Siseministeerium 2021).

2021. aastal koostati Päästeametis koos konsultatsiooniettevõttega Civitta päästevõrgustiku strateegia elluviimise mudeli kirjeldus. Mudeli eesmärgiks oli „... luua terviklik vaade strateegia elluviimise põhimõtetest“ (Civitta 2021, 3). Päästevõrgustiku strateegia elluviimise mudeli kirjeldusest on leitavad asutuse eesmärkide saavutamise ning tegevuste elluviimise eest vastutavad ametikohad, tulemusinfo kasutamise loogika ning seotus eelarveotsustega. Strateegia elluviimise alusdokumentidena nähakse ette riiklikke strateegilisi arengudokumente, sh siseturvalisuse arengukava ja siseturvalisuse programm, ning tuuakse välja planeerimisinstrumendid ja -tööriistad, millest käesoleva magistritöö raames on olulisemaks eelarve ning eelarve otsuste koosolekud. (Civitta 2021)

Strateegilisel tasandil vastutab eelarve kinnitamise ja seire ning samuti fookuste planeerimise eest Päästeameti peadirektor, kes osaleb nii arenduskogu koosolekutel kui ka juhib juhtkonna eelarve otsuste koosolekuid. Eesmärkide ja nende tulemusmõõdikute täitmise vastutus on peadirektori asetäitjatel, kelle juhtida on ka arenduskogud ning kes osalevad juhtkonna eelarveotsuste koosolekul. Arenduskogud on moodustatud põhieesmärkide kaupa ning arenduskogu eesmärgiks on kujundada pikaajalisi arenguid. Arenduskogu töö tulemusel valmib nelja aastane rakendusplaan, kus on kirjeldatud nii eesmärgid, tegevused kui ka tegevuste maksumus. Rakendusplaani uuendatakse iga aasta ning selle protsess on sama-aegne eelarve planeerimise protsessiga. Rakendusplaani kinnitab juhtkond ning seda korrigeeritakse vajadusel peale aastaeelarve läbirääkimisi ning kinnitamist. (Civitta 2021)

Tulemusinfo mõõdikuid seiratakse Päästeameti juhtkonnas nii jooksvalt kui pikaajaliselt. Mõõdikute kõrvalekalde puhul toimub kiireloomuliste juhtimisotsuste tegemine iganädalasel juhtide koosolekul ning pikaajalist sekkumist nõudvas olukorras suunatakse teema arenduskogusse (Civitta 2021). Mõlemal juhul võib sekkumise tulemuseks olla muudatus nii rakendusplaanis kui ka uute eelarveotsuste tegemine.

Päästeameti eelarve planeerimise põhiosad on eelarve ja lisavajaduste väljaselgitamine, eelarveläbirääkimised ning otsuste tegemine (Päästeameti 2022. aasta ...). Osakonnad, mis eelarved esitavad, peavad lisama eelarvele seletuskirja, kus kajastatakse, millised on plaanitud kulud, mida sellega saavutatakse, millised on tulemusnäitajad, mis peaksid eelarve eraldamise alusel muutuma (*Ibid*). Eelarve seletuskirjas luuakse sellega seos eelarve, eesmärkide ning tulemusinfo vahel.

Kõigi valitsemisala asutuste eelarveprojektid koondatakse kokku Siseministeeriumisse ning eraldi arutelud toimuvad eelarve lisataotluse osas. Lisataotluste arutelud toimuvad eelarvekomitees, kus asutused tutvustavad prioriteetsete teemadega seotud lisataotlusi Siseministeeriumi juhtkonnale. Eelarvekomitee loodi kaks aastat tagasi ning selle loomise eesmärgiks oli pideva teadlikkuse loomine valitsemisala eelarve lisavajadustest (SIM 7). Kui varem omati ülevaadet jaanuari alguses, eelarveprotsessi lõpuks, siis muutunud süsteemiga saab lisaeelarve taotluseid esitada aastaringelt (SIM 7). Eelarvekomitees arutatakse läbi kõik valitsemisala lisataotlused ning eelarvekomitee läbimise tulemusel arvatakse lisavajadus valitsemisala arendusvajaduste nimekirja (SIM 1). Valitsemisala arendusvajaduste koonddokumendis on lisavajadused süstematiseeritud teemade kaupa, näiteks kriisideks valmisoleku teema all on kõigi valitsemisala asutuste kriisideks

valmisolekuga seotud lisavajadused (SIM 6). Koonddokumendis ei ole teemad prioriseeritud, samuti ei tehta eelarvekomitees rahastusotsuseid (SIM 1, SIM 3, SIM 7). „Eelarvekomitee on tegelikult mitte prioriseerimise koht, vaid valideerimise koht“ (SIM 3). Lisataotluste prioriteetsuse järjekord otsustatakse valitsemisala siseselt ning kinnitatakse valitsemisala juhtkonna koosolekul (Rahandusministeeriumi kiri 2019; Siseministeerium 2021).

Kord aastas esitab Siseministeerium Rahandusministeeriumile eelmise perioodi tulemusaruande. Selle koostamist koordineerib ja selle esitamise eest Rahandusministeeriumile vastutab Siseministeeriumi strateegia- ja arendusosakond (Siseministeerium 2021). Uurimistöö koostamise ajaks on valminud siseturvalisuse 2020. aasta tulemusaruanne (Siseturvalisuse 2020 tulemusaruanne) ja koostamisel on siseturvalisus 2021. aasta tulemusaruanne.

3.3 Tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku mõju Siseministeeriumi ja Päästeameti eelarveotsustele

„Tegevuspõhisele eelarvele üleminek hõlmas asutuste teenuste kaardistamist, nende eesmärgistamist ning mõõdikute ja sihttasemete seadmist ...“ (Keedus 2021, 5). Siseministeerium ja Päästeamet läksid tegevuspõhisele eelarvestamisele üle 2020. aastal, kuid tulemusinfot koguti ning kasutati varem. Siseministeeriumi eestvedamisel koostati Siseturvalisuse arengukava 2015-2020, kus kajastati valdkonnaülesed põhimõdikud koos sihttasemetega, kuigi eelarveinfot dokumendile veel ei lisatud (STAK 2015-2020). Päästeametis oli teenuspõhist juhtimist rakendatud juba alates 2012. aastast, sealhulgas oli juba sel ajal eesmärgiks teenused ressursidega seostada (Ojala 2012). Lisaks koostati 2014. aastal Päästeameti strateegia 2015-2025, kus seoti omavahel eesmärgid, tegevused ja mõõdikud (Päästeameti strateegia 2015-2025). Dokumendis olid lisatud ka mõju saavutamist toetavad ressursid, kuid need ei olnud veel konkreetsete tegevuste või teenustega seotud. Käesoleva uurimistöö koostamise ajaks on Siseministeerium arengukava uuendanud ning hetkel kehtib Siseturvalisuse arengukava 2020-2030 ning Päästeametil on uuendatud Päästevõrgustiku strateegia aastani 2025.

Tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul oli mõlemas asutuses tulemusinfo kasutamise kogemus olemas. Intervjuude läbiviimisel selgus, et uuele eelarvestamise mudelile üleminekul 2020. aastal muutust eelarveprotsessis ja eelarveotsuste tegemisel ei tajutud kummaski asutuses. „Eelarve protsess ausalt öeldes küll ei muutunud rohkem kui seal mingit tehnilist jama tuli palju

juurde, millega minu osakond peab hakkama saama“ (SIM 1). Siseministeriumis oli tulemustele orienteeritud mõtteviisi hoitud juba varem, kuna eesmärk oli tuua ministeriumisse ja allasutustesse arusaama, et tulemuste saavutamine ei sõltu mitte ühest tegevusvaldkonnast, vaid arvesse on vaja võtta kõiki kulusid (SIM 7). Päästeametis jaotati eelarve planeerimisel kulusid teenuste lõikes samuti enne tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekut, mistõttu üleminekul enam muutust ei tunnetatud. „Pigem tuligi seda käsitööd juurde selleks, et andmed oleksid võimalikult täpsed iga teenuse lõikes“ (PÄA 9). Kokkuvõttes selgus, et tulenevalt eelnevalt paigas olnud tulemusinfo kasutamise rutiinidest eelarveformaadi muutmise tagajärjel olulisi muutusi eelarveprotsessis ei tajutud.

3.4 Tulemusinfo kasutamine Siseministeriumis ja Päästeametis eelarveotsuste tegemisel

Riigieelarvest Siseministeriumi valitsemisalale eraldatud raha jaotatakse eelarveaasta alguses ära ametite eelarveridadele (SIM 3). Ministeriumi kätte jääb väike nõ „investeeringute reserv“, mille jaotamise otsustab kantsler ministri nõusolekul (SIM 3). Selle raha jaotamise aluseks on kas mõni vältimatu kulu, millele eelarvest raha ei saanud või soov teha mingis valdkonnas arenguhüpet (SIM 3).

Tulemusinfot kasutatakse Siseministeriumi eelarveprotsessis ja eelarveotsuste tegemisel eelkõige lisavajadustaotluste esitamisel. Lisavajadustaotluses (Lisa 3) on ette antud kohustuslikud elemendid, mida tuleb täita ning üks nendest on mõju, ehk millist muutust lisarahaga soovitakse saavutada. Sealhulgas on võimalik tulemusinfot kasutades ka välja tuua, millised võimekused kaovad, kui eelarvet ei eraldata (SIM 1, SIM 5). Siseministeriumi eelarvekomitees lisarahastustaotluseid kaitstes tuleb konkreetselt selgitada, milliseid mõõdikuid ja sihttasemeid mõjutada soovitakse (SIM 5). Sealjuures ei piisa näiteks tulemusnäitajast „vabatahtlike arv suureneb“, vaid märkima peab, kui palju töötunde need vabatahtlikud teevad, ehk mis on kasu, mis selle raha eest saadakse siseturvalisuse vaates (SIM 1, SIM 6). Näiteks taotleti raha "Ole valmis" e-platvormi arendamiseks ja toodi seos, kuidas see mõjutab elanike hädaolukorras valmisoleku indeksit (SIM 5). Lisavajadustaotlused, kus tulemusinfot pole selgelt välja toodud, saadetakse täiendamiseks ning juba eraldatud eelarvete puhul, kui tulemusi ei ole saavutatud, uut rahastust ei pruugi saada (SIM 6).

Päästeametis on võrreldes Siseministeeriumiga tulemusinfo kasutamine eelarveotsuste tegemisel selgemalt tajutud, kuigi ka seal lisavajaduste taotlemise protsessis on erinevate taotluste võrdlemine mõju saavutamise lähtepunktist keeruline (PÄA 3). Ennetustöö valdkonnast toodi näiteid uppumissurmade vältimise ja hädaolukorraks valmisoleku indeksi vaatest. Uppumiste arvu, mis on ametile üks olulisemaid strateegilisi tulemusnäitajaid, ei õnnestu Päästeametil juba mitmendat aastat järjest vähendada, mistõttu otsitakse uusi lahendusi. Eraldi eelarvega soetati uppumissurmade vältimiseks innovaatilise lahendusena puhkepoide. Puhkepoide soetamise eelarvetaotlust toetas läbi viidud uuring, kus selgus, et üks kategooria uppujaid on need, kes hindavad oma võimeid üle ning ei jõua kaldale. Tänapäevaks on teadaolevalt puhkepoide päästnud vähemalt kahe inimese elu (PÄA 6). Seda tulemusinfot kasutab Päästeamet järgmise eelarveaasta otsuste tegemisel, kus tõenäoliselt soetatakse puhkepoiseid juurde.

Elanikkonna hädaolukorraks valmisoleku indeksis mõõdetakse erinevaid näitajaid, kuid näitena just kortermajades elavate inimeste valmisolek hädaolukorraks oli 2019. aastal madal (PÄA 6). Selle muutmiseks suunati Päästeametis eelarve koos tegevustega konkreetse sihtrühma mõjutamiseks ning uue 2021. aasta uuringu tulemused näitasid, et kui üldine indeksi tõus oli väike, siis kortermajade elanike valmisoleku indeks oli tõusnud (PÄA 6, Hämmal, 2021). Sarnaselt valitakse nüüd järgmiseks perioodiks uus mahajäämus ning suunatakse tegevused koos eelarvega sinna (PÄA 6). Tulemusinfo kasutamist eelarveotsustes toetab ka strateegilise planeerimise raames koostatav rakenduskava, kus juba olulisema mõjuga tegevusi otsitakse ning ühtlasi on rakendusplaanist tulenevad tegevused eelarveotsuste protsessis eelisjärjekorras (PÄA 9).

3.4.1 Eelarveotsuste mõjutamine: eelarve suurendamine või säilitamine

Eelarve suurendamise eelduseks on nii Siseministeeriumis kui ka Päästeametis lisavajaduskaartide koostamine, kus tuleb kirjeldada eelarvest teostatavad tegevused ning sellega saavutatav tulemus. Päästeametis on näiteks üheks põhimõõdikuks tules hukkunute arv. Kuivõrd suur osa tulekahjusid saab alguse küttekolletest, taotleti alates 2018. aastast riigieelarvest eraldi rahastust vähekindlustatud perede kodudes asuvate küttekehade korrastamiseks (Kodu tuleohutus). Projekti lõpufaasis koostati mõjuanalüüs ning selgus, et küttekolletest alguse saanud tulekahjude arv on vähenenud kõigis regioonides (PÄA 6). Kuigi 2022. aastaks Vabariigi Valitsuse poolt ette antud kärpe tõttu sellele projektile algselt Päästeametis rahastust ei leitud, võimaldati Siseministeeriumi poolt rahastus 2022. aastaks just tulemusinfo põhjal, kuivõrd oli selgelt näha, et tegevustel on mõju.

Eelarve säilitamise osas töid Siseministeeriumi intervjueeritavad näiteid vabatahtlike valdkonnast, kus tihti on vaja lisarahastus leida mitte võime suurendamiseks, vaid olemasoleva tegevuse jätkamiseks samas mahus (SIM 1, SIM 6). Vabatahtlike valdkonnas võime hoidmine ja tegevuste jätkamine on seotud tulemusnäitajatega, kuivõrd põhilised indikaatorid, mida jälgitakse, on valmisolekus olnud aeg ning kohale jõudmise aeg päästesündmustele. Seda tulemusinfot kasutatakse lisarahastuse taotlemisel, kus rahastuse puudumisel tulemusnäitajad automaatselt langevad. Päästeametis seoti eelarve säilitamine samuti taseme hoidmisega. „...suures pildis on see, et hoiame taset, et komandosid juurde ei tekita, ringi ei tõsta ja näed, kinni ka ei pane“ (PÄA 5). Eelarve samas suuruses säilitamine ei pruugi aga tagada teenuste samal tasemel jätkumist, mistõttu kasutatakse tulemusinfot ka selleks, et näidata teenuse taseme langust, kui eelarvet ei suurendata vähemalt inflatsiooni võrra.

3.4.2 Eelarveotsuste mõjutamine: kärpimine

Eelarve kärpimise olukorras leidsid nii Siseministeeriumi kui ka Päästeameti intervjueeritavad, et eelkõige tehakse kärpeotsuseid poliitilise tahte alusel (SIM 3, PÄA 3, PÄA 4, PÄA 7). Siseministeeriumi asutusena saab üldjuhul väiksemaid kärpeülesandeid, kuna asutuse eelarve on väike ja suurim kulu on personalikulu ning seda saab kärpida vaid ümberkorralduste ja koondamiste teel (SIM 4). Seetõttu keskendusid intervjueeritavad oma vastustes valitsemisalas antavatele kärpeülesannetele. Nende puhul leiti, et asutused toovad kärpevõimalustena välja ühiskondlikult tundlikke kärpevõimalusi, lootuses, et siis tegelikult raha leitakse ja kärpima ei pea (SIM 1, SIM 3, SIM 7). Samas leiti, et kärpida saab ainult sealt, mis ei ole ameti põhiülesanne ning seetõttu võeti tulemusinfo asemel arvesse välist julgeolekukeskkonda ning kärbiti algselt Päästeameti puhul 2022. aastal „Kodud tuleohutuks“ projekti eelarvet, kuigi tulemusnäitajad oleksid projekti jätkamist toetanud (SIM 6).

Päästeametis toodi välja, et viimase kahe aasta Päästeameti eelarveotsused on olnud sisuliselt kärpeülesanded, kuivõrd lisaks valitsusest tulnud ülesandele kärpida 2022. aasta eelarvest 1,1 miljonit eurot mõjutab neid ka inflatsioon (PÄA 7). Samuti märgiti korduvalt, et kärpeülesanne antakse poliitilise suunisega, kus komandod ja kinnisvara peavad jääma puutumata, mis teeb olukorra väga keeruliseks, kuivõrd suur osa eelarvest on just seal (PÄA 1, PÄA 4). Päästetöö valdkonnas kaaluti näiteks tehnika elukaare pikendamist, kuid korrapidamisgruppide kärpimisel ja ümberkorraldamisel kasutati eranditult tulemusinfot. „... laual oli ka teenistujaid puudutavad otsused, ehk et läksid mängu kõik need mõõdikud, kus, mis piirkonnas komandod, mis kiirusega teenuseid osutada tahavad, kus saaks vähendada, kust saaks kokku panna, kust saaks asukohti

muuta“ (PÄA 8). Kokkuvõttes leidis suur osa intervjuueeritavaid Päästeametis, et kärpeotsustega mindi vastuollu strateegiliste eesmärkide täitmisega, kuivõrd tulekahjude ja tules hukkunute arvu vähendamine on Päästeameti olulisemaid strateegilised näitajad, kuid summa oli suur ning poliitiline surve mujalt kärpimist ei soosinud (PÄA 1, PÄA 3, PÄA 7). Kärpimise osas on seega tulemusinfo kasutuses pigem kärpimisettepanekute faasis kuid kärpeotsuste tegemisel juhindutakse potentsiaalselt enam poliitilisest tahtest.

3.4.3 Eelarveotsuste mõjutamine: paindlikkus

Eelarveotsuste paindlikkuse suurendamise või vähendamise osas tulemuste saavutamisel intervjuueeritavad näiteid tuua ei osanud. Paindlikkusena nähti hoopis vabadust asutuse eelarvet juhtida nii, et eesmärgid saaksid saavutatud. „Kui valitsemisala eelarve on nelisada miljonit, siis sellest kolmsada kuuskümmend miljonit on peadirektorite suunata, mis annab asutustele suure iseseisvuse“ (SIM 7). Kuigi tulemuste saavutamine või mittesaavutamine eelarveprotsessis otsustamise paindlikkust ei mõjuta, märgiti siiski, et siseturvalisuse valdkond on riigieelarves ühe programmiga esindatud just paindlikkuse võimaldamiseks, kuivõrd protsent, mis osas raha saab ümber tõsta erinevate programmide vahel, on väga väike (SIM 2).

3.4.4 Eelarveotsuste mõjutamine: prioriseerimine

Eelarveprotsessis toimub prioriseerimine mitmes etapis. Eelarveprotsessi alguses antakse Siseministeeriumi allasutustele teada, millised on siseministri prioriteedid järgmiseks eelarveaastaks (SIM 3). Siseministeeriumi allasutused saavad oma eelarveprioriteete seades sellest lähtuda ning esitada eelarve lisataotlused vastavalt juba ette antud prioriteetidele. Kõik lisavajadustaotlused peavad olema eelarvekomitee läbinud ning lisatud arendusvajaduste nimekirja. Arendusvajaduste nimekirjast valib minister vastavalt oma prioriteetidele teemad välja ning taotleb raha valitsusest.

Päästeameti eelarveotsuste prioriteedid tulevad strateegiast, kus omakorda on juba varem eesmärgid, tegevused ja mõõdikud kokku lepitud (PÄA 1). Üldjuhul eraldatakse lisaraha innovaatilistele ennetustegevustele, sest uuringud on näidanud, et need viivad strateegiliste eesmärkide täitmisele lähemale (PÄA 1). Lisavajaduste koostamisel ja esitamisel prioriseeritakse taotlused esimeses järjekorras valdkonnas (näiteks päästetöö valdkonnas), võttes arvesse, milliste tulemuste saavutamist põhi- või tugivaldkonnalt oodatakse ning asutuseülese prioriteetide määramine toimub Päästeameti juhtkonnas (PÄA 5). Asutuseüleisel prioriseerimisel on kõrvuti

juba erinevate valdkondade taotlused, näiteks ennetustöö valdkond, päästetöö valdkond jne. Tulemusinfot tuleb lisavajaduskaardil alati kajastada, kuid puudub hea süsteem, kuidas erinevaid tegevusi ja nendest saadavat mõju kõrvutada (PÄA 9).

Tulemusinfo on prioriseerimisel kasutusel enam Päästeametis ning vähem Siseministeeriumis. Viimases lähtutakse pigem siseministri prioriteetidest, mis võivad, kuid ei pruugi olla tulemusinfost mõjutatud. Päästeametis seevastu on poliitilist suunitlust vähem ning prioriteetide seadmisel ning eelarveotsuste tegemisel lähtutakse pigem tulemusindikaatoritest ehk millised tegevused viivad eesmärkide saavutamisele lähemale.

3.5 Tegurid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel Siseministeeriumis ja Päästeametis

3.5.1 Eelarveprotsessi poliitiline iseloom

Uurides eelarveprotsessi poliitilise iseloomu mõju tulemusinfo kasutamisele eelarveotsustes lähevad Siseministeeriumi ja Päästeameti seisukohad lahku. Siseministeeriumis leitakse, et ministeeriumi ametnikel on võimalik arengukavast lähtudes ja tulemusinfot kasutades poliitikute prioriteete mõjutada. Päästeametis leiti aga, et nii eelarveeraldiste kui ka kärbeta korral on tulemusinfot võimalik piiratult kasutada. Seda seetõttu, et mõlemal puhul antakse valitsusest või ministeeriumist suunised kaasa, kuhu täpselt on eelarveeraldise suunatud (nt päästjate palgatõus) või kust kindlasti kärpida ei tohi (nt komandode sulgemine).

Siseministeeriumi intervjueeritavad tõid välja, et eelarveotsustes on poliitiline iseloom põhiline, kuid samas leiti, et see ongi ministeeriumi ametnike põhitöö poliitikuid suunata, tõlkides siseturvalisuse valdkonna tegevused ja tulemused poliitikutele arusaadavasse ja atraktiivsesse keelde, sealjuures on selleks võimalik kasutada tulemusnäitajaid (SIM 3, SIM 6). „Kui sul on head argumentid ja sa teed selle nimel tööd, siis iga ütleme erakonnaga ja iga valitsusega sa saad leida selle nurga, mis seda erakonda või poliitilist jõudu kõnetaks“ (SIM 6).

Päästeametis on baasrahastuse vaates poliitilist mõju eelarveprotsessis vähe, kuid toodi välja tundlikud teemad, mille puhul poliitilisest mõjust ei ole võimalik mööda pääseda. Nii näiteks on väga tundlik komandovõrgustik, kus elupäästevõimekust mõjutaks osade komandode sulgemine minimaalselt, kuid poliitiliselt on sellise otsuse tegemine siiani olnud võimatu. Samasugune on

poliitiline mõju ka näiteks palgatõusu eelarve eraldamisel, kus raha võib kasutada vaid päästjate töötasu tõstmiseks, olgugi, et reageerimise tugevdamine toetab ameti põhieesmärkide täitmist vähem kui näiteks ohutusjärelvalvesse panustamine (PÄA 3, PÄA 7). Võttes arvesse, et Päästeametis on komandovõrgustikus umbes 80% eelarvest, saame järeldada, et eelarveotsuste tegemisel võib olla eelarveprotsessi poliitilise iseloomu tõttu tulemusinfo kasutamine takistatud, kuivõrd olulisemaks võib muutuda ühiskondlik surve (komandot nähakse kogukonnakeskusena) ning poliitikute tahe saada tagasi valituks.

3.5.2 Tulemusinfo kogumise ja analüüsimise koormus

Tulemusinfo kogumise ja analüüsimisega kaasnevat koormust Siseministeriumis tulemusinfo kasutamist takistava tegurina välja ei toodud, küll aga toodi välja veel paar aastat tagasi kehtinud lisavajaduste arutelusid, mis tuli mahutada kitsasse ajaraami ning sellega kaasnenud suurt halduskoormust nii asutustele kui ministeeriumile (SIM 3). Peale eelarvekomitee formaadi loomist jaotub koormus kalendriaasta peale laiali ning lisavajaduste olulisus koos mõjuga arutatakse läbi jooksvalt. Päästeametis toodi halduskoormust välja pigem kulude teenustesse jaotamise osas, mitte eelarveprotsessi vaates (PÄA 9). „...inimesed teevad selleks, et seda teenusepõhist arvestust pidada ikka roppu tööd käsitsi“ (PÄA 9). Tulemusinfo kogumise ja analüüsimisega kaasnevat koormust ei saa intervjuude põhjal lugeda tulemusinfo kasutamise takistavaks teguriks eelarveotsuste tegemisel.

3.5.3 Tegurid: tulemusinfo kättesaadavus, ajakohasus ja kasutatavus

Sisuliselt oluliste tulemusnäitajate määratlemise vaates jäid Siseministeriumi intervjuueeritavad seisukohale, et puudub veendumus, et valitsemisala eesmärgid ja nendega seotud tegevusi jälgivad mõõdikud oleksid alati kvaliteetsed ehk mõõdavad õigeid asju (SIM 1). Lisaks märgiti, et eelarve läbirääkimistel kasutatakse mõõdikuid vastavalt olukorrale, kasutades vaid neid argumente, mis taotluseid toetavad (SIM 4). Päästeametis leiti, et probleemide identifitseerimiseks on andmestik paigas, kuid keeruline on määratleda tegevusi ja nende sihttasemeid, mis peaksid probleemi lahendama (PÄA 7). „... meil ei ole nagu seda probleemi, et tahaks otsustada, aga ei oska otsustada, sest ei ole andmeid. Pigem on meil andmeid väga palju ja meie väljakutse on nende andmete hulgast valida kuidagi need õiged või need parimad“ (PÄA 7). Päästeametis on ka tulemusinfo analüüsimine olulisel kohal, nii näiteks jälgitakse, et väheneva ressursi tingimustes põhineksid uued arendused kas teadusuuringutel või ekspertide koostatud analüüsidel (PÄA 6, PÄA 8). Sisuliselt oluliste tulemusnäitajate vaates võib potentsiaalselt olla takistuseks see, et

mõõdikud on olemas ning neid kasutatakse eelarveotsuste tegemise protsessis, kuid puudub kindlus, et tulemuste mõjutamiseks valitud ja rahastatud tegevused on absoluutselt õiged ja aitavad alati indikaatoreid paremuse poole liigutada.

Tulemusinfo asja- ja ajakohasuse osas leiti ühtemoodi nii Siseministeriumis kui Päästeametis, et analüüsitud andmete saamine on alati viitega, samuti on koondatav statistika pilt liialt üldine ning seoste mõistmine nõuab pikemat analüüsi (SIM 1, PÄA 5, PÄA 6). Samas ei nähtud seda takistava tegurina tulemusinfo kasutamisel eelarveprotsessis, kuivõrd andmete põhjalikumat analüüsimist ja seostamist tegevustega peetakse nii Päästeametis kui Siseministeriumis loomulikuks tegevuseks.

Madalat andmekvaliteeti ei toodud tulemusinfo kasutamise takistusena eelarveotsuste tegemisel välja kummaski asutuses. Siseministeriumi intervjuudest tuli välja, et andmete kättesaadavus valitsemisalas on hea, kuid keerulisem on mõjutada neid siseturvalisuse valdkonnaga seotud tulemusi, kus andmeallikad ning võimalikud tegevused asuvad teistes organisatsioonides (SIM 6). Näiteks rahvastiku tervise arengukava puhul tehti Siseministeriumis eraldi analüüs, et näidata, kuidas seal toodud tegevused või tegevusetused siseturvalisuse arengukava mõõdikuid täpselt mõjutavad ning mida see rahaliselt tähendab (SIM 6). Päästeametis analüüsitakse tulemusinfot valdkondades pidevalt, kuid sarnaselt Siseministeriumile toodi välja tulemusi ja tegevusi, mis jäävad teiste asutuste vastutusaladesse. Näiteks on tules hukkamiste põhjused tihti sotsiaalsed, mida Päästeametil on keeruline mõjutada (PÄA 7). Seetõttu lähtub amet eelkõige ennetuse vaates teadlikkuse mõõdikutest ning teiselt poolt keskendub reageerimise näitajatele. Päästevaldkonna tegevustele ei ole ka head välismaist mõõtmise praktikat, mida võtta aluseks ameti tulemuste mõõtmise süsteemi parendamiseks (PÄA 7). Lisaks leiti Päästeametis, et andmeid, mida kogutakse, on palju, kuid eelarveotsusteks ei kasutata juba praegu kõiki olemasolevaid andmeid ära (PÄA 6, PÄA 7).

Tulemusinfo kättesaadavuse, ajakohasuse ja kasutatavuse osas ongi potentsiaalselt kõige suuremaks takistuseks selline olukord, kus Siseministeriumis ja Päästeametis on tulemusnäitajaid võimalik põhimõtteliselt jälgida, kuid nende mõjutamiseks on põhihoovad teistes valitsemisalades. Sealt võib üles kerkida olukord, kus olenemata tulemusnäitajate selgusest ei saa Siseministerium ja Päästeamet oma tegevuste ega eelarveotsustega muutust esile kutsuda, mistõttu ka tulemusnäitajate kasutamise olulisus eelarveprotsessis võib väheneda.

Infosüsteemi ja tehnilise suutlikkuse osas võib tuua välja, et keskkonnad on arenenud paralleelselt ning eelarve haldamise keskkonnas ei vaadelda tulemusinfot ning vastupidi tegevuste ja tulemusinfo haldamise keskkonnas ei ole üldjuhul eelarve vaadet (SIM 5, PÄA 6). Rahandusministeerium on keskset süsteemi loomas, kuid selle valmimine võtab pikalt aega, mistõttu kaalutakse Siseministeeriumis oma valitsemisalale kiiremini uue keskkonna loomist, millega oleks võimalik jälgida valitsemisala eesmärke, eesmärkidega seotud põhimõõdikuid ning sellega seotud eelarvet (SIM 2).

3.5.4 Organisatsioonist tulenevad tegurid

Organisatsioonist tulenevatest teguritest võivad tulemusinfo kasutamisel mõju avaldada organisatsioonikultuur, organisatsiooni juhtimine ning personali suutlikkus (Grossi et al. 2016). Siseministeeriumis leiti, et juhtimine on pikalt olnud suunatud kuluefektiivsusele ning tahaplaanile on jäänud kliendile loodav väärtus (SIM 7). Tulemuste saavutamist ja tulemusinfo kasutamist toetab selge tegevuste aruandluse süsteem, kus kolm korda aastas vaadatakse üle asutuse tegevuskava ning seal kokku lepitud tegevuste edenemist (SIM 4). Pidev tulemuste ja tegevuste seire toetab ka eelarveprotsessis tulemusinfo kasutamist, kuivõrd eesmärkides on selgus olemas ning eelarvetaotluste kaitsmisel ei ole selles osas enam lahkarvamusi.

Võrreldes Siseministeeriumiga on Päästeametis organisatsioonikultuuri vaates tulemustele orienteeritus pigem kõrgem. Intervjueeritavatest mitte ükski ei asunud seisukohale, et ametil ei ole eesmärgid paigas, pigem leiti, et liigse tulemuste saavutamise voos võib juhtuda, et inimesed ei naudi enam protsessi (PÄA 7). Päästeametis on konkreetsed eesmärgid ja tegevused kokku lepitud, mida mõõdetakse. Mõõdikud on pandud hierarhiasse ning vastavalt juhi positsioonile vastutab ta erineva tasandi mõõdiku täitmise eest ning ka selle tulemuse saavutamisega seotud eelarvevajaduste esitamise eest (PÄA 7).

Päästeametis on tulemusinfo kasutamine teenistujate poolt tavapärane, kuivõrd kõik teenuste arendamise ning eelarvetaotlustega seotud analüüsid põhinevad mõõdetavatel tulemustel. Seetõttu personali suutlikkust takistava tegurina ei nähtud. Pigem toodi välja, et probleem eesmärkide saavutamisel ei ole niivõrd seotud eelarvega, kui pigem sellega, et ei ole väga häid ideid, kuidas ühiskonna sotsiaalset olukorda muuta (PÄA 7).

Organisatsioonist tulenevad tegurid on nii Siseministeeriumis kui Päästeametis soodustava iseloomuga tulemusinfo kasutamisel eelarveprotsessis, kuivõrd mõlemas organisatsioonis on

tulemustele orienteeritud juhtimine ja organisatsioonikultuur, samuti ei ole takistuseks personali suutlikkus tulemusinfot kasutada.

3.5.5 Rajasõltuvus

Rajasõltuvust ei toonud Siseministeriumi intervjueritavatest välja mitte keegi. Pigem leiti valitsemisala eelarveplaneerimist hinnates, et asutustes on väga suur vabadus oma eelarve üle otsuste tegemisel (SIM 7). Päästeameti intervjuudes viidati aga rajasõltuvusele korduvalt. Välja toodi nii päästevõrgustiku asukohtadega seotud sõltuvust, eesliini osakaalu kogu eelarvemahust ning varem võetud kohustusi. Päästevõrgustik on seotud mingis kindlas asukohas asuva komandoga, mis omakorda kannab veel kogukondlikku rolli (PÄA 3). „... oleks veel nii, et päästjate osakaal ei oleks väga suur, aga tegelikult kogu eelarvest moodustab nende palgafond 80 protsenti ...“ (PÄA 3). Lisaks kulub suur osa eelarvest olemasolevate võimete ülalpidamiseks ja elukaarepõhiselt varustuse ning tehnika uuendamiseks (PÄA 7). Päästeameti strateegiaga on võetud suured eesmärgid ja tegevuspõhine eelarvestamine eeldab, et tulemuste saavutamine seostatakse tegevuste ja eelarvega aga „... lõpuks on sul raha ikkagi kinni komando ülalpidamise all ... sa ei löö seda malelauda tühjaks“ (PÄA 5). Sellest tulenevalt jääb eelarve osa, mille üle saab tulemusinfo põhjal otsuseid teha, väga väikeseks. Samuti tuleb võtta arvesse siin poliitilist tausta, kus päästekomandode sulgemine ning päästjate vabastamine on tabuteema (täpsemalt alapeatükis 3.5.1).

3.5.6 Põhjuslike seoste leidmine keeruline, sh omistamisprobleem

Omistamisprobleemi osas toodi Siseministeriumis välja, et kui eelarve on eraldatud, kuid kokku lepitud tulemusi ei saavutata, siis see tuleb läbi rääkida ning leida põhjused, miks see nii on, sealhulgas kui suur roll on partneritel või väliskeskkonnal (SIM 2). Päästeametis selgus, et kui andmeid on piisavalt, et tuvastada probleem, siis selliste tegevuste leidmine ja nende rahastamine, mis tegelikult probleeme lahendaks, ei ole enam nii lihtne (PÄA 7). „Me näeme jube täpselt, kes see inimene on, kes hukub tules. Me oleme sellel aastal isegi koostanud nende inimeste *personad*. Me oleme andnud talle nime ja näo. Et ta on selle vanusega, üksi elav mees, kellel on sellised harjumused. Ja selle nii-öelda *persona* alusel me suudame väga täpselt juba ka aadressiandmeteni jõuda. Ehk siis meil see osa andmeid, mis meie jaoks nagu probleemid identifitseerib, sellega on okei. Aga nüüd see teine ots andmeid, et mis oleks need tegevused, mis selle probleemi lahendaks. Vot selle otsaga on raskuseid.“ (PÄA 7) Mõlema asutuse intervjuudest kumas läbi, et tulemuseesmärgid on kokku lepitud ning olemasolevat tulemusinfot saab võtta aluseks

eelarveotsuste tegemisel, kuid kuna eesmärkide saavutamiseni viivate tegevuste mõju ehk põhjusliku seose hindamine on keeruline, ei ole selge, kas eelarveotsuste aluseks võetud tulemusinfo on alati olnud adekvaatne. Sellest tulenevalt võib ka tulemusinfo kasutamine eelarveotsuste tegemisel olla madalamalt väärtustatud.

3.6 Võimalused tegevuspõhise eelarvestamise parendamiseks

Uurimistöö käigus paluti intervjueeritavatel arutleda, millised oleksid tegevuspõhise eelarvestamise süsteemi paremaks muutmise võimalused. Ettepanekud, mis tehti, jagunesid viieks: eestvedamise olulisus, infosüsteemi toetus, suurem andmete seostamine, kuid samas ülevaatlik andmete esitus, teenistujate harimine ning auditite olulisus.

Tegevuspõhise eelarvestamise toetamiseks oodatakse riigi tippjuhtkonnalt selgelt visiooni ja ootuste sõnastamist (PÄA 1). Rahandusministeerium saaks võtta omale eestvedaja rolli, kelle ülesanne oleks tegevuspõhise eelarvestamise eeliste välja toomine ning võimalike puuduste maandamine. „...tegevuspõhine eelarvestamine peab olema Rahandusministeeriumi poolt kirglikult juhitud“ (SIM 3). Laiemalt leiti, et tegevuspõhisus riigiülevalt võiks anda pildi tervikust ja olema kodanikule nähtav.

Tegevuspõhise eelarvestamise süsteemi aluseks võiks olla hästi toimiv infosüsteem. Märkimist leidis, et kui tegevuspõhise eelarvestamist alustati, oli mitmeid tehnilisi probleeme, nii infosüsteemi toimimise kui ka andmete korrektsusega, kuid viimase poole aasta jooksul on infosüsteemi ja andmete usaldusvärsus oluliselt paranenud (SIM 1).

Andmete omavahelise seostamise olulisust nähti mitmel korral. Eelkõige toodi välja, et tegevuste statistikat koondatakse ja seda analüüsitakse, kuid kuivõrd sinna ei ole lisatud personalikulu ning rahavaadet, võib jääda arusaamatuks, kui suur on eesmärgi täitmiseks teostatud tegevuste tegelik kulu (PÄA 4). Leiti, et eelarvestamine ning tulemusaruandlus peaksid olema kajastatud ühes süsteemis nii, et korraga on võimalik vaadelda nii eelarveinfot kui strateegiliste näitajate osa (SIM 2). „... analüüsides tuleks arvestada kõigi komponentidega, suur pilt peaks olema komplekssem“ (PÄA 4).

Andmete omavahelisest seostamisest edasi oodati, et aruandlus ning seoste visualiseerimine oleks kiirelt ja arusaadavalt loetav. Toodi välja, et vaated võiksid olla üles ehitatud nii, et oleks mugav vaadata eesmärkide suunas liikumist ning eelarve oleks tegevuste ja teenuste küljes selliselt, et saaks ülevaate, milliste tegevustega eesmärki saavutatakse ning kui palju selleks kulub eelarvet (SIM 2). Sellisel juhul oleks võimalik kasutada seostatud ja analüüsitud aruandlust mugavalt järgmise perioodi tegevuste planeerimisel (SIM 2). Olulisena märgiti ka asutuse tervikpildi teket ehk mis teenused ja tegevused koos eelarvega, panustavad millistesse eesmärkidesse, sh peeti oluliseks, et ka tugiteenuste panus põhiteenustesse oleks arusaadavalt esitletud (SIM 6).

Ühe võimalusena nähti teenistujate harimist tegevuspõhise eelarvestamise baaspõhimõtete ja tulemusinfo kasutamise olulisuse osas ning mõttemaailma muutmist kliendile pakutava väärtuse loomisel. Leiti, et „...printsiibis on see väga hea asi, et sul on tulemused ja rahakasutus peab vastama vastavalt tulemustele...“ (PÄA 5), kuid selle elluviimiseks võiks teenistujad mõista, millest kogukulu tekib ning siis oskaksid nad selle põhjal ka paremaid otsuseid teha. Ühe konkreetse näitena toodi välja, et eelarve lisavajaduskaartidel on strateegiline planeerimine kaardi viimasel lehel, enne kaardi koostaja nime, mistõttu võib see jääda tähelepanuta (PÄA 5).

Märkimist leidis ka auditite olulisus, kus iga viie või kümne aasta tagant võiks kas välisaudiitor või riigikontroll teha ühe valitsemisala kulu, tulu ja mõjususe auditi (SIM 7). Samuti arengukavade planeerimisel võiks arvestada tegeliku olukorraga ehk kui teenuste ülalpidamisel on fundamentaalsed probleemid, siis võiks hinnata, kui palju jääb vaba raha käsutada ning ambitsioonid võtta vastavalt võimalustele (SIM 4, PÄA 5).

Tegevuspõhises eelarvestamises nähti ka ohtusid, eelkõige siis, kui kogu andmestik on avalik. Peeti tõenäoliseks, et siis hakatakse ülemistelt tasanditelt sekkuma asutuse teenistujate kompetentside hindamisse ja tööülesannete prioriseerimisse (SIM 2). Samuti toodi välja, et kui Siseministerium loob oma valitsemisalas väga hea süsteemi, millega saab analüüsida tegevuste ja sellele antava eelarve mõju eesmärkide täitmisele, siis ühel hetkel võib juhtuda, et andmepaketti soovitakse lisada Rahandusministeriumi infosüsteemi ning avalikustada, mis ei ole siseturvalisuse vaates asjakohane (SIM 2).

3.7 Diskussioon

Kõrvutades teoreetilises osas välja toodud raamistikku ning läbi viidud empiirilist uuringut Eesti Siseministeriumis ja Päästeametis, saab öelda, et 2020. aastal läbi viidud tegevuspõhise eelarvestamise reform on olulistes osades rakendunud, kuigi intervjueeritavad pigem ei tajunud, et see oleks toonud eelarveprotsessis kaasa olulisi muutuseid. Olemas on siseturvalisuse programm, selles kokku lepitud eesmärgid, eesmärkidele suunatud tegevused koos sihttasemetega ning tegevustele suunatud rahastus. Intervjuude põhjal võib öelda, et teadlikkus põhieesmärkidest on kõrge, teenistujad seostavad oma juhtivate valdkondade tegevusi mõõdetavate eesmärkide saavutamise ja mõistavad rahastustaotluste esitamisel mõõdetava ja mõju omava tulemusinfo välja toomise olulisust.

Uurimistö sissejuhatuses viidati varasematele uuringutele, kus on selgunud, et ametite tasandil mõjutab tulemusinfo eelarveotsuseid ulatuslikumalt kui poliitikakujundamise tasandil (Curristine 2006; Ho, de Jong 2019). Uurimistö käigus selgus, et Päästeametis on võrreldes Siseministeriumiga tulemusinfo eelarveotsuste tegemisel suuremal määral kasutuses, seda nii eesmärkide selguse ja tegevuste tulemuste mõõdetavuse tõttu kui ka laiema otsustusvabaduse tõttu eelarveprotsessis. Näiteks on Päästeametis üks põhimõõdikuid elupäästesündmusele kohalejõudmise aeg, kus on selgelt mõõdetav ajafaktor ja seda on võimalik seostada eelarvega läbi komandode paiknemise ning meeskondade valmiduse. Siseministeriumis on põhitegevus seotud poliitikakujundamisega, kus otsesed seosed tegevuse, selleks eraldatud eelarve ja tulemuste vahel pole nii selged. Uuringu põhjal saame välja tuua, et Eesti Siseministeriumi ja Päästeameti osas on tulemusinfo kasutamise mõju eelarveotsustele sarnane varasemate uuringutega, kus täideviival tasandil mõjutab tulemusinfo eelarveotsuseid ulatuslikumalt kui poliitikakujundamise tasandil.

Teoreetiliste lähenemiste alusel võib potentsiaalselt tegevuspõhisel eelarvestamisel tulemusinfot kasutada eelarve suurendamiseks või säilitamiseks, kärpeme tegemiseks, paindlikkuse lubamiseks ning prioriteetide seadmiseks (Moynihan 2005). Siseministeriumit ja Päästeametit uurides selgus, et eelarvetaotluste esitamisel keskendutakse enamasti rahastuse juurde saamisele või olemasoleva rahastuse säilitamisele, kasutades selleks võimalusel tulemusinfot. Päästeameti intervjueeritavate sõnul võib see tuleneda sellest, et amet on olnud pidevalt alarahastatud ning baasvõimekuste ülalpidamiseks ning teenuste taseme hoidmiseks on tulnud lisarahastust taotleda (PÄA 7, PÄA 9). Intervjuudest ei selgunud ühtegi näidet, kus tulemusinfo põhjal oleks eelarvet vähendatud. Sama

on selgunud ka varasematest uuringutest, kus kehvade tulemuste korral alustatakse tegevuste täpsemat hindamist ja jälgimist, kuid eelarve suurus jäetakse pigem muutmata (Curristine 2006).

Teoreetiliste lähenemiste alusel võib tegevuspõhisel eelarvestamisel tulemusinfot potentsiaalselt kasutada kärpeotsuste tegemisel, aidates poliitikakujundajatel teha objektiivsemaid otsuseid (Randma-Liiv, Bouckaert 2016). Uuringu tulemusel selgus, et kärpeotsuste tegemine on pigem poliitilise tahtega seotud ning kärpimisel lähtutakse sellest, mis on asutuse põhiülesanded ning võetakse arvesse välist keskkonda. Välise keskkonna ootused ja julgeolekurisk on viimaste aastate jooksul oluliselt mõjutanud Siseministeriumi ja Päästeameti eelarveotsuseid, kuivõrd nii pandeemia kui põgenikekriisi vaates on ühiskonna ootused asutuste tegevustele ning prioriteetidele oluliselt muutunud.

Teooria alusel võib tegevuspõhisel eelarvestamisel heade tulemuste saavutamisel lubada eelarveotsuste tegemisel rohkem paindlikkust ning kehvade tulemuste korral paindlikkust vähendada (Lu, Willoughby 2018). Uuringu tulemusel selgus, et Siseministeriumi valitsemisala on riigieelarve vaates esitanud ühe programmi just paindlikkuse tagamise eesmärgil (SIM 2). Eelarveotsuste tegemise paindlikkust ei ole tulemusinfo põhjal Siseministeriumis ega Päästeametis suurendatud ega vähendatud.

Tulemusinfo põhjal on teoreetiliste lähenemiste alusel võimalik prioriseerida edukaid programme, elimineerida ebaõnnestunud ning suunata raha mingi konkreetse probleemi lahendamiseks (Moynihan 2005). Uuringust selgus, et eelarve eraldamise prioriseerimisel Siseministeriumis mängib suurt rolli siseminister ning tema esitatud prioriteedid. Prioriteedid võivad tekkida nii tulemusinfo alusel (nt palju uppumisi), ühiskonna survest (nt ministri soov saada tagasi valituks) kui ka väliskeskkonna mõjudest (nt julgeolekukriis). Päästeametis üldiselt on prioriteetide seadmisel tulemusinfo rohkem kasutuses, sealhulgas on eelistatud pigem ennetustegevused, kuna need viivad eesmärkide täitmisele lähemale.

Teoreetiliste lähenemiste vaates ratsionaalse otsustamise perspektiivist lähtudes tehakse eelarveotsused läbimõeldult ja süsteemselt ning otsustamise aluseks olev info kogutakse teaduslike või ratsionaalsete meetoditega (Hijal-Moghrabi 2019). Siseministeriumis ja Päästeametis läbi viidud uuringu põhjal võime järeldada, et eelarveotsuste tegemisel püütakse tugineda teadusuuringutele ja analüüsidele, kuid suur osa eelarveotsustest tuleb teha pigem lähtudes varasematest kohustustest, väliskeskkonna mõjudest või poliitilisest tahtest. Ratsionaalse

otsustamise näideteks võime lugeda ennetustöö valdkonna teadusuuringud ning innovatsiooniprojektides osalemise, et saavutada tulemusi väheneva eelarve tingimustes. Päästetöö valdkonnas viiakse läbi teenuspõhiselt hetkeolukorra analüüse ning koostatakse tulevikustsenaariume lähtudes eesmärkidest ning sellega seotud tulemusinfost. Eelarvetaotluseid koostatakse analüüsitud tulemusinfo põhjal, kuid prioriteetide seadmisel ei pruugi see rolli mängida.

Järkjärgulisuse teoreetilise lähenemise puhul võetakse aluseks eelmise aasta eelarve, kohandades seda suuremal või vähemal määral ning suur osa eelarvest on juba varasemate otsustega planeeritud (Andersen, Mortensen 2010). Siseministeriumis ja Päästeametis läbi viidud uuringus selgus, et enamik eelarvest on ette ära otsustatud ning kulub olemasolevate võimete ülevõltpidamiseks. Järkjärgulisuse vähendamiseks on Päästeametis kasutusel iga-aastane valdkondadelt majanduskulude eelarve vähendamise süsteem, mis tagab juhtkonnale võimaluse organisatsioonis vähesel määral raha ümber suunata prioriteetsematele tegevustele.

Dialogiteooria lähenemine eeldab, et tulemusinfot võidakse kasutada, kuid seda eelkõige eelarveläbirääkimiste toetamiseks (Moynihan 2006). Siseministeriumis on läbirääkimisteks ning tulemusinfo esitlemiseks eelarveprotsessis loodud eelarvekomitee formaat. Päästeametis esitletakse tulemusinfot ning taotletakse lisaelarvet lisavajaduste esitamise protsessis ning jooksvalt juhtkonna otsuste nõupidamise formaadis. Läbirääkimisteks on loodud formaadid, kuid mõlemas asutuses tunnistati, et tulemusinfo ja tegevuste mõju võrdlemiseks head meetodikat ei ole. Pigem lähtutakse poliitilistest prioriteetidest ja väliskeskkonna teguritest.

Uurimistöo teoreetilises osas välja toodud teguritest, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel, on olulisemad poliitiline iseloom, halduskoormus, tulemusinfo kättesaadavus ja kasutatavus, organisatsioonikultuur, rajasõltuvus ja omistamisprobleem. Järgnevalt tuginetakse teoreetilises raamistikus analüüsitud teguritele ning hinnatakse nende esinemist Siseministeriumis ja Päästeametis.

Teoreetilises osas viidati, et eelarveprotsessi poliitiline iseloom võib vähendada tulemusinfo kasutamist (Andrews 2004; Hood, Piotrowska 2021). Uuringust selgus, et Siseministeriumi valitsemisalas lähtutakse eelarveprioriteetide seadmisel siseministri prioriteetidest. Eelarveprotsessi poliitiline iseloom on suurema mõjuga ministeriumis ja väiksema mõjuga

ametis, välja arvatud kärpeprotsessis ning töötasueelarve jaotamisel. Baaseelarve osas on ametil vabadus eelarveotsuseid teha, kuigi ka need sõltuvad laiemalt ühiskonna ootustest.

Teoreetilises osas märgiti, et tulemusinfo kogumise ja kasutamiselega võib olla seotud väga suur halduskoormus, mistõttu võib tulemusinfo jääda kasutuseta (Moynihan, Beazley 2016). Siseministeriumis ja Päästeametis on tulemusinfo kogumine tavapärase tegevus ning seda tehakse ka sõltumata eelarveprotsessist. Sellest tulenevalt lisanduvat halduskoormust takistava tegurina üldjuhul välja ei toodud. Märkimist leidis vaid soetuste tegemisel kulude teenustesse jaotamise osa, mis on tehniline ja võtab palju aega.

Tulemusnäitajate kättesaadavus, asjakohasus ning kasutatavus on teoreetiliste lähenemiste põhjal oluliselt kohal, hästi välja töötatud tulemusinfo mõõtmise süsteemi võib hinnata võtmeteguriks tulemusinfo kasutamisel eelarveprotsessis (Robinson, Brumby 2005). Siseministeriumis ja Päästeametis on tulemusinfo kogumise ning esitlemise süsteem paigas, tulemusi mõõdetakse eesmärkidest ja tegevustest lähtudes, mõõdikute osas tehakse aruandlust ning kasutatakse lisavajaduskaartide koostamisel. Intervjuude põhjal saame järeldada, et tulemusinfo on kättesaadav, asjakohane ja kasutatav, et identifitseerida probleemi, kuid keerulisem on leida neid tegevusi, millega tulemusnäitajaid mõjutada. Näiteks vees uppunute arvu mõjutamisel on oluline osa hoopis sotsiaalsetel teguritel ning väiksem reageerimiskiiruse arendamisel.

Organisatsioonilistest aspektidest võib teooria põhjal tulemusinfo kasutamist mõjutada nii juhtimine kui ka organisatsioonikultuur (Grossi et al. 2016). Siseministeriumis peetakse tulemustele orienteeritust oluliseks, samuti toetab tulemuste saavutamist tegevuste aruandluse süsteem, kuid mõõdetavaid tulemusnäitajaid on keeruline välja tuua. Päästeametis on tulemustele orienteeritud kultuur juurdunud, strateegia ja selle eesmärkide saavutamine on igapäevatöö osa ning kõik tegevused peavad olema strateegiliste eesmärkide saavutamise seotud. Siit saab järeldada, et ameti teenistujad ei pea tulemusinfo kasutamist eelarveprotsessis eriliseks, kuivõrd see on loomulik osa ning kasutuses kõigis asutuse protsessides.

Teoreetilises osas leiti, et oluline tegur eelarveotsuste tegemisel on ka rajasõltuvus ehk varem võetud kohustusi tuleb edasi täita (Schick 2007). Kui Siseministeriumis rajasõltuvust ei tajutud, siis Päästeametis on varem võetud kohustuste ja võimete ülalpidamisega seotud enamik eelarvest. Sellest saame järeldada, et tulemusinfo alusel eelarve ümberjaotamine on võimalik vaid väga

väikeses osas. Samas kasutatakse ametis tulemusinfot ka olemasoleva eelarve ja teenuste taseme säilimise põhjendamiseks.

Teoreetiliste lähenemiste alusel võib põhjuslike seoste leidmine eraldatud eelarve ja tegevuste mõju vahel olla keeruline, sh omistamisprobleemi tõttu (Pollitt 2001). Põhjuslike seoste keerulisus tuli välja ka Siseministeriumis ja Päästeametis, kus möönati, et asutuste võimalus mingeid tulemusi mõjutada on piiratud. Lisaks toodi välja, et isegi, kui probleemi olemus on tulemusinfo põhjal tuvastatud, ei pruugi oma valdkonnas leiduda piisavalt häid tegevusi, mida rahastada, et tulemusi parandada.

Võrreldes teoreetilises osas välja toodud tegureid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveprotsessis ning läbi viidud uuringu tulemusi, saame järeldada, et suur osa teguritest on leitavad ka Siseministeriumis ja Päästeametis. Uuringu tulemusel saame põhiliste teguritena, mis takistavad tulemusinfo kasutamist eelarveprotsessis, välja tuua eelarveprotsessi poliitilise iseloomu ja rajasõltuvuse ning tulemusinfo kasutamist toetavate teguritena tulemusinfo kättesaadavuse, ajakohasuse ja kasutatavuse ning tulemustele orienteeritud organisatsioonikultuuri.

Curristine (2006) leidis OECD riikide hulgas 2005. aastal läbi viidud uuringus, et enamasti on riikides kasutusel tulemusinfost arvesse võttev eelarvestamine, see tähendab, et tulemusinfot kasutatakse eelarveprotsessis, et põhjendada eelarveeraldiseid, kuid seda koos muu infoga, milleks võivad olla näiteks poliitilised tegurid ja prioriteedid ning üldine fiskaalpoliitika. Autori poolt läbi viidud uuringust saab teha sarnase järelduse, kuivõrd tulemusinfo on kasutuses eelkõige läbirääkimiste ja prioriteetide seadmise protsessis, kuid tulemusinfo ei ole ainus tegur, mille alusel eelarveotsuseid tehakse.

OECD 2016. aastal läbi viidud uuringus jõuti järeldusele, et suurimad väljakutsed tegevuspõhise eelarvestamise kasutamisel on tulemustele orienteeritud kultuuri puudumine, ressursside vähesus, võimekuste ja koolituste puudus, asja- ja ajakohase tulemusinfo olematus ning puuduv info tõhususe kohta (OECD 2016). Nimetatud väljakutsetest on Päästeametis ja Siseministeriumis olemas nii ressursside vähesus kui ka selge arusaama puudus, milliseid tegevusi rahastada, et tulemusnäitajad oluliselt paraneksid. Lisaks võib eesmärkide täitmiseks vajalike tegevuste vastutus olla teise ministeriumi vastutusalas ning seetõttu ka nende mõjutamine isegi tulemusinfot kasutades keeruline.

KOKKUVÕTE

Eesti läks 2020. aastal üle tegevuspõhisele eelarvestamisele ning viimase kolme aasta riigieelarved on koostatud uue süsteemi alusel (Rahandusministeerium). Tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku eesmärgiks oli siduda ressursid ja eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused (Riigieelarve seaduse 513 SE eelnõu seletuskiri). Tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul kaardistasid kõik Eesti riigiasutused oma teenused ning lisasid neile eesmärgid koos mõõdikute ja sihttasemetega (Keedus 2021).

Sarnaselt teiste asutustega läksid tegevuspõhisele eelarvestamise mudelile üle ka Siseministeerium ja Päästeamet. Uurimistö eesmärgiks oli välja selgitada:

- Kas ja kuidas on tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek mõjutanud eelarveotsuste tegemist Siseministeeriumis ja Päästeametis?
- Kas ja kuidas kasutatakse tulemusinfot Siseministeeriumi ja Päästeameti eelarveotsuste tegemisel?
- Millised tegurid on Siseministeeriumis ja Päästeametis mõjutanud tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel?

Uurimistö teoreetilises osas tutvustati tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtteid, selle eeliseid ja puuduseid ning loodi teoreetiline raamistik empiirilise osa läbiviimiseks. Teoreetilises osas analüüsiti tegevuspõhise eelarvestamise potentsiaalset mõju eelarveotsustele, milleks on eelarve suurendamine, säilitamine või kärpimine, eelarveotsustes paindlikkuse lubamine ning prioriseerimine (Moynihan 2005; OECD 2007). Süstematiseerimist leidsid olemasoleva teaduskirjanduse alusel tegurid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel. Nendeks on eelarveprotsessi poliitiline iseloom, tulemusinfo kogumise ja analüüsimisega kaasnev halduskoormus, tulemusnäitajate kättesaadavus, ajakohasus ja kasutatavus, organisatsioonist tulenevad tegurid, rajasõltuvus ning põhjuslike seoste leidmise keerulisus. Teoreetilises osas loodi seosed enamlevinud eelarvestamise teoreetiliste lähenemiste, ratsionaalse otsustamise,

järkjärgulisuse ja dialoogiteooria ning eelarveotsuste tegemisel tulemusinfo kasutamist mõjutavate tegurite vahel.

Uurimistöö läbiviimiseks oli kasutusel kvalitatiivne uurimismeetod, uuritavates asutustes viidi läbi eelarvestamisega ning planeerimisega seotud dokumentide analüüs ning poolstruktureeritud intervjuud teenistujatega, kes osalevad eelarveprotsessis või teevad eelarveotsuseid. Uuritavateks asutusteks olid Eesti Siseministeerium ja Päästeamet. Nimetatud asutused panustavad riigieelarve vaates mõlemad ühe ja sama siseturvalisuse programmi eesmärkide täitmisesse, Päästeamet täidesaatval ning Siseministeerium poliitikakujundamise tasandil.

Uurimistöö tulemusel selgus, et tulemusinfo kasutamine otsustusprotsessides, sh eelarveprotsessis, oli kasutusel enne tegevuspõhisele eelarvestamise süsteemile üleminekut, mistõttu ei tajutud üleminekuga seotud muutust ei Siseministeeriumis ega Päästeametis. Eelarveprotsessis otsustatakse raha eraldamine eesmärkide täitmiseks vastavalt prioriteetidele, sealjuures prioriteetide tekkimise aluseks võib olla nii analüüsitud tulemusinfo kui ka muud olulised tegurid.

Tulemusinfot kasutatakse eelarveotsuste tegemisel mõlemas asutuses, kuid tulemusinfo ei ole ainuke eelarveotsuste tegemise alus. Siseministeeriumis on tulemusinfo kasutusel lisavajadustaotluste esitamisel ja eelarvekomitees eelarvevajaduste põhjendamisel. Päästeametis kasutatakse tulemusinfot nii baaseelarve kasutamise põhjendamisel kui lisaeelarvetaotlustes. Lisavajaduskaartidel on tulemuste ja mõju välja toomine kohustuslik element, kuid erinevate taotlustega saavutatavate tulemuste ja sinna kuuluva ressursi omavaheline võrdlemine ei ole süsteemselt kasutusel.

Tulemusinfo on leidnud kasutust üldjuhul eelarve suurendamise ja säilitamise taotlustes, samuti on seatud eelarveprioriteete selle järgi, milliste tegevustega on võimalik saavutada suurimat mõju eesmärkide saavutamisel. Tulemuste saavutamisel või saavutamata jätmisel ei ole eelarveotsuste tegemise paindlikkus muutunud, samuti esineb kärpimisotsuste juures rohkem poliitilise tahtega arvestamist ning tulemusinfo kasutamine on jäänud piiratuks.

Teoreetilises osas süstematiseeriti tulemusinfo kasutamist mõjutavad tegurid eelarveotsuste tegemisel. Kõik tegurid esinesid suuremal või vähemal määral ka Siseministeeriumis ja Päästeametis, kuigi tegurite olulisus asutuste vahel varieerus. Eelarveprotsessi poliitilise iseloomu mõju tulemusinfo kasutamisele Siseministeeriumis hinnati pigem laiemaks, kuigi tulemusinfot on

võimalik kasutada ka ministri prioriteetide mõjutamiseks. Päästeamet on baaseelarve osas oma otsustes vabam, kuid kärpimise olukorras poliitilise survega seotud. Tulemusinfo kogumise ja analüüsimise osas eelarveotsuste tegemiseks lisakoormust ei tunnetud, kuivõrd tulemusinfot kasutatakse ka muudes protsessides ning selle kasutamine on asutustes, eriti aga Päästeametis, juurdunud. Tulemusinfo kättesaadavuse, ajakohasuse ja kasutatavuse osas leiti, et mõõdikud on olemas ja neid jälgitakse, kuid lõpuni pole selge, kas valitud on sisuliselt olulised mõõdikud ja kas tegevused, mida tehakse nende mõjutamiseks, on lõpuni õiged. Üheks teguriks on organisatsioonikultuur ja juhtimine, mille puhul tulemustele orienteeritud juhtimisega on ka tulemusinfo kasutamine organisatsioonis loomulikum. Uuringust selgus, et Päästeametis on tulemustele orienteeritus kõrgem, sest eesmärgid on selgemad ja tegevused, mida teostatakse, mõõdetavamad. Siseministeriumis hinnati organisatsiooni küll tulemustele orienteerituks, kuid leiti, et poliitikakujundamise mõju eesmärkide saavutamisele ei pruugi alati olla selgelt mõistetav, mistõttu ka selle seostamine tulemusinfo ja eelarvevajadustega on väiksem. Rajasõltuvuse tegur esines pigem Päästeametis, kuivõrd asutus on seotud olemasolevate kohustustega ning suur osa eelarvest kulubki olemasolevate võimete ülalpidamiseks. Põhjuslike seoste leidmise keerulisuse osas selgus, et nii Siseministerium kui Päästeamet saavad eesmärkide saavutamiseks teha ära vaid osa tööst ning näiteks sotsiaalsete probleemidega tegelemiseks on vaja partnerite suuremat panust ning sarnaste prioriteetide seadmist.

Kokkuvõttes saab uuringu tulemustel järeldada, et kuigi uuele eelarveprotsessile üleminekul olulist muutust eelarveotsuste tegemisel ei tajutud, on tegevuspõhine eelarvestamine sisuliselt siiski mõlemas asutuses rakendunud. Tulemusinfo kasutamine on tavapärane, eriti Päästeametis kõigis protsessides, sh eelarveprotsessis. Tegurid, mis mõjutavad tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel, lähevad kokku varasemates teadusuuringutes leitud teguritega ning nendest osa on tulemusinfo kasutamist soodustavad ning osa takistavad tegurid.

Tegevuspõhise eelarvestamise süsteemi toetamiseks ning tulemusinfo kasutamise parendamiseks eelarveotsuste tegemisel teeb autor järgmised ettepanekud:

- Määrata riigiülevalt vastutav projektijuht, kelle ülesandeks on tegevuspõhise eelarvestamise eestvedamine, sealhulgas poliitilisel tasandil süsteemi eeliste tutvustamine.
- Panustada riigiülevalt tegevuspõhise eelarvestamise raamistiku kohandamisele Eesti vajadustest lähtuvalt ning luua asutustele selged suunised tulemusinfo kaasamiseks eelarveprotsessi.

- Vähendada tulemusindikaatorite hulka, kuid panustada laiapõhjaliste uuringutega sisuliselt oluliste tulemusnäitajate leidmisesse ning neid enim mõjutavate tegevuste kindlaks tegemisele. Näiteks tulesurmade vähendamisel võivad olulised olla elukeskkonna turvalisus ning inimekäitumise muutus.
- Panustada infosüsteemi loomisesse, mis võimaldab seostada omavahel tulemusinfo ja eelarve. Loodav infosüsteem peaks võimaldama näidata avalikkusele lihtsate meetoditega, millised on riigi tegevused ning kui palju nende tegevusteks on planeeritud eelarvet. Teisest küljest peab infosüsteem toetama eelarveprotsessis otsustajaid, et nad mõistaksid tulemusinfo ja eelarveotsuste vahelisi seoseid.
- Panustada tegevuspõhise eelarvestamisega ning tulemusinfo kasutamisega seotud isikute koolitustesse, kuivõrd tegevuspõhise eelarvestamise ja tekkepõhise kuluarvestuse süsteemi üheaegse integreerimisega on inimestel mõisted segamini.
- Viia valdkondades läbi regulaarsed auditid keskendudes just tegevustele eraldatud eelarve ja tulemusinfo seostele.

Uurimistöö keskendus tegevuspõhisele eelarvestamisele ja tulemusinfo kasutamisele eelarveotsuste tegemisel Eesti Siseministeriumis ja Päästeametis. Teoreetilises osas pakutud enamlevinud eelarvestamise teooriate ja nendega seostatud tulemusinfo kasutamist mõjutavate tegurite süstematiseeritud raamistikku võib kasutada tulevikus uute empiiriliste uuringute läbiviimisel. Eesti kontekstis võib sarnaseid uuringuid läbi viia ka Eesti teistes ministeriumites ja nende allasutustes, mille tulemusel tekkiv riigiülene pilt erinevate asutuste tegevuspõhise eelarvestamise ja tulemusinfo kasutamise kogemusest võib toetada edasisi tegevuspõhise eelarvestamise arendusplaane.

SUMMARY

PERFORMANCE BASED BUDGETING AND USE OF PERFORMANCE INFORMATION IN BUDGETARY DECISIONS IN THE ESTONIAN MINISTRY OF THE INTERIOR AND THE RESCUE BOARD

Juta Urbalu

Estonia switched to performance based budgeting in 2020 and the state budgets for the last three years have been prepared on the basis of the new system. The aim of the transition to performance based budgeting was to combine resources and activities necessary to achieve the objectives.

Performance based budgeting has been much studied, but in various studies researchers have found that the scope of the use of performance information and its impact on budgeting processes, especially from the view of executive agencies, needs further research (Lu, Willoughby 2018; Mauro et al 2017; Raudla 2012). In addition to conceptual approaches, the theoretical literature has become more interested in how performance based budgeting has been implemented in practice and the key question is whether and how performance information is used in decision making in budgetary processes (Curristine 2006; Grossi et al. 2016). The focus of the current thesis is to examine how the transition to performance based budgeting has influenced budget decision-making in the Estonian Ministry of the Interior and the Rescue Board.

The research questions of the master's thesis are:

- Has the transition to performance based budgeting influenced budgetary decision-making in the Ministry of the Interior and the Rescue Board and how?
- Is performance information used in the budgetary decision of the Ministry of the Interior and the Rescue Board and how?
- Which factors have influenced the use of performance information in budgetary decisions in the Ministry of the Interior and the Rescue Board?

The theoretical section of the thesis introduces the principles of performance based budgeting, its advantages and disadvantages, and creates a theoretical framework for conducting the empirical research. The theoretical part analyses the potential impacts of performance based budgeting on budgetary decisions, which is to increase, maintain or reduce the budget, allow flexibility and prioritise budgetary decisions. The factors influencing the use of performance information in budgetary decisions are systematised on the basis of the available theoretical literature. The factors include the political nature of the budgetary process, the administrative workload of collecting and analysing performance information, the availability, timeliness and usability of performance indicators, organisational factors, path dependency and the complexity of finding causal links. In the theoretical section, links are established between the most common theoretical approaches to budgeting – rational decision-making perspective, incrementalism and the dialogue theory – and the factors affecting the use of performance information in budgetary decisions.

Qualitative research methods were employed to conduct the study. In the involved organizations (the Estonian Ministry of Interior and the Rescue Board), an analysis of the documents pertaining to budgeting and planning was carried out and semi-structured interviews with the officials who participate in the budgetary process or make budgetary decisions were conducted. These organizations contribute to the achievement of the objectives of the same internal security programme, the Rescue Board at executive level and the Ministry of the Interior at the policy-making level.

The study revealed that the use of performance information in decision-making processes, including the budgetary process, had already started before the transition to the performance based budgeting system. Thus, the reform of 2020 was not perceived to have brought about significant changes either in the Ministry of the Interior or in the Rescue Board. In the budgetary process, the allocation of funds for achieving the objectives is decided according to the priorities, whereas the emergence of priorities may be based on the analysed performance information, as well as on other important factors.

Performance information is used for budgetary decisions in both institutions, but performance information is not the only factor for making budgetary decisions. In the Ministry of the Interior, performance information is used for submitting requests for additional funding and in the budget committee for justifying budgetary needs. In the Rescue Board, the performance information is employed both for justifying the use of base budget and for applications for additional budget.

Performance information has generally been employed in requests for budget increase and maintenance. In addition, budget priorities have been set on the basis based of the activities that make the most impact on achieving the objectives. There has been no change in the flexibility of budgetary decisions as a result of achieving or failing to achieve the results. Moreover, in budget cutback decisions the political nature of the budget process dominates and the use of performance information has remained limited.

In the theoretical section, the factors influencing the use of performance information in budgetary decisions were systematised. All the factors occurred to a greater or a lesser extent in the Estonian Ministry of the Interior and the Rescue Board, although the importance of the factors varied between the organizations. The impact of the political nature of the budgetary process on the use of performance information in the Ministry of the Interior was more prevalent, although the performance information can also be used to influence the priorities of the Minister. The Rescue Board is more independent in its decisions regarding the base budget, but in the case of budget cuts, it is subject to political pressure. The additional burden of collecting and analysing the performance information for budgetary decisions was not observed, since the performance information has also been employed in other processes and it is rooted in organizations, especially in the Rescue Board. Regarding the availability, timeliness and usability of the performance information, it was found that the performance measures exist and are monitored, but it is not clear whether the selected measures are substantial and whether the actions taken to influence them are the most suitable. With regard to the impact of organizational culture and management on performance information use, the research showed that the Rescue Board focuses more on performance because the objectives are clearer and the activities more measurable. Although, in the Ministry of the Interior the organisation was assessed as performance oriented, it was found that the impact of policy making on the achievement of the objectives may not always be obvious and therefore, its relationship with performance information and the budget application is less visible. The factor of the path dependency was found in the Rescue Board, as the agency is bound by existing responsibilities and the largest share of the budget goes to maintaining the existing capabilities. In regards to the complexity of finding causal links, the study revealed that both the Ministry of the Interior and the Rescue Board can do only a part of the work to achieve the goals and for instance, regarding social problems they both need more contribution and coordinated priority setting from partners.

The present study found that although no significant change in budgetary decisions was perceived in the transition to the new budgetary process in 2020, performance based budgeting has been implemented in both institutions. The use of performance information is prevalent, especially in the Rescue Board, in all processes including the budgetary process. Factors influencing the use of performance information in budgetary decisions coincide with those found in previous scientific research, some of which are factors contributing to the use of performance information and some of which are barriers.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

2022. aasta riigieelarve seadus, RT I, 16.12.2021,24. Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/116122021024>, 03.02.2022
- Alumäe, T., Tilk, O., & Asadullah. (2019). Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech. *Baltic HLT 2018*. Kättesaadav: tekstiks.ee, 02.03.2022
- Andersen, S. C., & Mortensen, P. B. (2010). Policy stability and organizational performance: Is there a relationship?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 1-22.
- Andrews, M. (2004). Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms. *International Journal of Public Sector Management*, 17(4), 332–344
- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2017). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 19(7), 932-953.
- Civitta. (2021). Päästevõrgustiku strateegia elluviimise mudeli kirjeldus. Autori päring Päästeametist, autori valduses.
- Curristine, T. (2006). Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 87-131.
- de Jong, M. (2016). *Why Agencies Budget for Results. Exploring Institutional Explanations for Performance Budgeting: The Case of Forestry and Air Traffic Control* (PhD-dissertation). Rotterdam: Erasmus University of Rotterdam.
- de Jong, M. (2019). Budget Reform Dynamics and Conceptualization of Reform Space. *In Performance Budgeting Reform* (pp. 28-49). Routledge
- 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.
- Henri, J. F. (2006). Organizational culture and performance measurement systems. *Accounting, organizations and society*, 31(1), 77-103.
- Hijal-Moghrabi, I. (2019). Why Is it So Hard to Rationalize the Budgetary Process? A Behavioral Analysis of Performance-Based Budgeting. *Public Organization Review*, 19(3), 387-406.

- Ho, A. T. K., & de Jong, M. (2019). Rethinking performance budgeting: Presumed dead or alive and well?. In *Performance Budgeting Reform* (pp. 3-12). Routledge.
- Hood, C., & Piotrowska, B. M. (2021). Who loves input controls? What happened to “outputs not inputs” in UK Public Financial Management, and why? *Public administration*, 1-15. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm>
- Hämmal, J. (2021). Elanikkonna hädaolukorraks valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2021. Kantar. Kättesaadav: <https://www.rescue.ee/files/2021-11/hov-indeksuuring-2021-kantaremor.pdf?351190a262>, 01.05.2022
- Keedus, E. (2021). *Riigiasutuste üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele*. (Magistritöö) Eesti Maaülikool, Tartu
- Kodu tuleohutuks*. Päästeamet. Kättesaadav: <https://kodutuleohutuks.ee/uncategorized-et/projekt-2018-2019/>, 31.03.2022
- Kroll, A. (2015). Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459-486.
- Lee, R. D., Johnson, R. W., & Joyce, P. G. (2012). “Introduction.” *Public Budgeting Systems. 9th edition*. Boston: Jones and Bartlett Publishers. lk. 1-24.
- Lige, M. (2021). *Programmipõhine eelarve koostamine Eesti ministeeriumites*. (Magistritöö) Tallinna Tehnikaülikool majandusteaduskond, Tallinn
- Lu, E. Y., & Willoughby, K. (2018). *Public performance budgeting: Principles and practice*. Routledge
- Martin, L. L. (2002). Budgeting for outcomes. In: Khan, A., Bartey Hildreth, W. *Budget Theory in the Public Sector*. Quorum Books. London, 246-260.
- Mauro, S., 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.
- Mauro, S., Cinquini, L., & Pianezzi, D. (2019). New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *The British Accounting Review*, 100825.
- Mauro, S. G. (2021). *Budgeting and Performance Management in the Public Sector*. Routledge.
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2001). Budgeters' Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches. *Public Administration Review*, 61(1), 54-64.
- Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public administration review*, 65(2), 203-216.

- Moynihan, D. P. (2006). What do we talk about when we talk about performance? Dialogue theory and performance budgeting. *Journal of public administration research and theory*, 16(2), 151-168.
- Moynihan, D. P. (2015). Uncovering the circumstances of performance information use findings from an experiment. *Public Performance & Management Review*, 39(1), 33-57.
- Moynihan, D., & Beazley, I. (2016). *Toward Next-Generation Performance Budgeting* (Directions in Development - Public Sector Governance). Herndon: World Bank Publications.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). Performance Budgeting in OECD Countries. Paris: Organization for Economic Cooperation & Development.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *2016 OECD Performance Budgeting Survey: Highlights. Integrating performance and results in budgeting*. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>, 29.03.2022
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019) Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. *OECD Publishing*.
- Ojala, T. (2012). Päästeameti teenustepõhine juhtimismudel. Autori päring Päästeametist, autori valduses.
- Patton, M. Q. (2015). The Sociological Roots of Utilization-Focused Evaluation. *The American Sociologist*, 46(4), 457–462.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), 251-267.
- Pollitt, C. (2001). Integrating financial management and performance management. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), 7-37.
- Päästeameti põhimäärus. RT I, 15.02.2017, 4.
- Päästeameti peadirektori 30.06.2021 käskkiri nr 1.1-3.1/143 “Päästeameti 2022. aasta eelarve koostamise kord ja aastate 2023 – 2025 eelarve vajaduste kavandamine” koos lisadega 1-5. Autori päring Päästeametist, autori valduses.
- Päästeameti strateegia 2015-2025*. Kättesaadav: <https://issuu.com/estonianrescueboard/docs/paasteamet-strateegia-est-www>, 30.03.2022
- Riigieelarve seaduse 513 SE eelnõu seletuskiri riigieelarve seaduse eelnõu juurde*. (2013) Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1ee475fd-4e39-47a8-b9c8-95288c8b92fe>, 04.02.2022
- Rahandusministeerium. *Tegevuspõhine riigieelarve*. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>, 02.12.2021

- Rahandusministeeriumi 01.03.2019 kiri nr 4-1/1557-1. Riigi eelarvestrateegia 2020-2023 ja 2020. a riigieelarveseaduse eelnõu koostamine koos lisaga. Autori päring Siseministeeriumist, autori valduses.
- Rahandusministeeriumi 04.02.2020 kiri nr 4-1/862-1. Riigi eelarvestrateegia 2021-2024 koostamine. Autori päring Siseministeeriumist, autori valduses.
- Rahandusministeerium. (2020). *2020. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri*. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/2020.aasta_riigieelarve_seaduse_seletuskiri_004.pdf?download=1, 01.02.2022
- Rahandusministeerium. (2021). *2021. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri*. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/2021.aasta_riigieelarve_seaduse_seletuskiri.pdf?download=1, 01.02.2022
- Rahandusministeerium. (2022). *2022. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri*. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/2022.aasta_riigieelarve_seaduse_eelnou_seletuskiri.pdf?download=1, 01.02.2022
- Randma-Liiv, T., & Bouckaert, G. (2016). Recent shifts in public financial management. In *Theory and Practice of Public Sector Reform* (pp. 221-235). Routledge
- Raudla, R. (2012). The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: is estonia any different? *Public Administration (London)*, 90(4), 1000-1015
- Raudla, R. (2013a). Pitfalls of Contracting for Policy Advice: Preparing Performance Budgeting Reform in Estonia. *Governance (Oxford)*, 26(4), 605-629.
- Raudla, R. (2013b). Tulemuseelarvestamise mõjud ja ohud. *Riigikogu Toimetised*, (28).
- Raudla, R. (2016). Estonia. In: Moynihan, D., & Beazley, I. *Toward Next-Generation Performance Budgeting (Directions in Development - Public Sector Governance)*. Herndon: World Bank Publications, 55-72
- Raudla, R. (2022). Politicians' use of performance information in the budget process. *Public Money & Management*, 42(3), 144-151
- Reddick, C. G. (2003). Testing Rival Theories of Budgetary Decision-making in the US States. *Financial Accountability & Management*, 19(4), 315-339.
- Robinson, Marc, 2016. Budget Reform before and after the Global Financial Crisis. *OECD Journal on Budgeting* 16(1), 29-63.
- Robinson, M., & Brumby, J. (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. *Washington: International Monetary Fund*.
- Runnel, R. (2019). *Tegevuspõhisele eelarvele üleminek Keskkonnaministeeriumis*. (Lõputöö) Tallinna Tehnikaülikool, Tallinn

- Saliterer, I., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2018). Public budgets and budgeting in Europe: state of the art and future challenges. *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, 141-163. London: Palgrave Macmillan
- Schick, A. (2003). The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71-103.
- Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 109-138.
- Siseministeeriumi põhimäärus. RT I, 26.06.2021, 5.
- Siseministeerium. (2019). Lähteülesanne Siseministeeriumi valitsemisala asutustele perioodi 2020–2023 planeerimiseks ja eelarvestamiseks ning „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ programmide 2018. aasta aruande koostamiseks. Autori päring Siseministeeriumist, autori valduses.
- Siseministeerium. (2019a). Lisataotluste koostamise lähteülesanne Siseministeeriumi valitsemisala asutustele perioodiks 2020–2023. Autori päring Siseministeeriumist, autori valduses.
- Siseministeerium. (2020) Lähteülesanne Siseministeeriumi valitsemisala asutustele perioodi 2021–2024 eelarvestamiseks ning „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ programmide 2019. aasta aruande koostamiseks. Autori päring Siseministeeriumist, autori valduses.
- Siseministeerium. (2021). Lähteülesanne Siseministeeriumi valitsemisala asutustele perioodi 2022–2025 planeerimiseks ja eelarvestamiseks ning „Siseturvalisuse“ programmi 2020. aasta aruande koostamiseks. Autori päring Siseministeeriumist, autori valduses.
- Siseministri 15.06.2021 käskkiri nr 1-5/67 lisa 1. “Siseturvalisuse 2020. aasta tulemusaruanne”. Autori päring Siseministeeriumist, autori valduses.
- Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/siseturvalisuse-arengukava-2015-2020>, 01.04.2022
- Siseministri 21.06.2021 käskkirja nr 1-3/61 lisa 1. *Programm “Siseturvalisus 2020-2024”*, Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>, 02.02.2022
- Siseministri 13.01.2022 käskkirja nr 1-3/4 lisa 1. *Programm “Siseturvalisus 2022-2025”*, Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>, 02.02.2022
- Taylor, J. (2009). Strengthening the link between performance measurement and decision making. *Public Administration*, 87(4), 853-871.
- Zittoun, P. (2021). Interviewing in Public Administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.

- Van Dooren, W., Sterck, M. (2006). Financial Management Reforms after a Political Shift: A Transformative Perspective. *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol 55, no 6, pp 498–514.
- Veski, H. (2020). *Tegevuspõhise eelarve mõju riigieelarve läbipaistvusele*. (Magistritöö) Tallinna Tehnikaülikool majandusteaduskond, Tallinn
- Willoughby, K. (2011). Introduction to the symposium: PBB – Works like the BCS? *Public Administration Review*, 71(3), 352–355.
- Yin, R. K. (2015). *Qualitative Research from Start to Finish*. 2nd ed. Guilford publications.

LISAD

Lisa 1. Intervjuuküsimused

Aitäh Sulle, et Sa olid valmis minuga intervjuud tegema. Ma olen Sulle Sinu aja eest väga tänulik. Intervjuu kestab umbes 60 minutit ja Sinu vastuseid kajastatakse magistrیتöös anonüümselt. Meie vestluse salvestame, kuid kinnitan, et seda ei avaldata mitte kuski, vaid kasutatakse ainult uurimistöö jaoks väljakirjutuste tegemiseks. Kui juhtub, et intervjuu salvestus küsitakse magistrیتöö kaitsmise raames välja, pöördun eraldi Sinu poole ja palun kirjalikku nõusolekut. Salvestust hoitakse alles magistrیتöö kaitsmiseni ning peale seda kustutatakse.

1. Siseministeeriumis/Päästeametis on tulemusinfot kogutud juba pikalt, millised tulemusmõõdikud on Sinu valdkonnas kõige olulisemad, millele tähelepanu pöörad?
2. Strateegiajuht/finantsjuht: Kuidas on asutuse üldine planeerimisprotsess, näiteks prioriteetide/fookuste seadmine, tegevuskavade/tööplaanide koostamine, tulemusinfo koondamine ja analüüsimine, seotud eelarveprotsessi ja raha eraldamisega?
3. SIM finantsjuht: Mis roll on Siseministeeriumi eelarvekomiteel?
4. PÄA strateegiajuht: Palun selgita lähemalt Päästeameti arenduskogude rolli ja vastutust? Kuidas on omavahel seotud strateegia planeerimise seminaril, arenduskogu koosolekul ja eelarve otsuste koosolekutel tehtud otsused? Palun too mõni näide?
5. Finantsjuht: Kui suurt osa kogutud tulemusinfost kajastatakse eelarvedokumentides?
6. Finantsjuht: Millise eelarveosa üle on üldse võimalik tulemusinfole põhinevaid otsuseid teha ning kui palju on varasemaid kohustusi?
7. Kuidas oled Sina saanud kogutud tulemusinfot kasutada eelarveprotsessis? Näiteks prioriseerinud raha kasutamist, taotlenud raha juurde, tõstnud raha ümber?
8. Kas tulemusinfo, mis on kokku pandud, on Sind toetanud eelarvetaotluste esitamisel ja/või otsuste tegemisel? Too palun konkreetseid näiteid, kuidas tulemusinfo on eelarveotsuseid mõjutanud.

9. Kas ja kui, siis kuidas on peale 2020. aastal tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekut tulemusinfo kasutamine eelarveotsuste ja/või eelarveprotsessi muutunud?
10. Kui palju hinnanguliselt tehakse eelarveotsuseid tulemusinfo põhjal ning kui palju on välisest survest või poliitilistest suundumustest tulenevaid eelarveotsuseid (nt koalitsioonilepe, ajakirjandus, seadusandlus vmt)?
11. Kas tulemusinfo analüüsimiseks ja kasutamiseks eelarveprotsessis on piisavalt aega, inimressurssi ja teadlikkust, kuidas eelarvet tegevuspõhiselt planeerida? Strateegiajuht/finantsjuht: Kui palju ressursi (inimesi, aega) kulub hinnanguliselt andmete analüüsile?
12. Kas ja kuidas analüüsitakse eelarve kasutamisest tekkinud kasu/tulemusi/tegevusi? Kuidas hinnatakse tegevuste tulemuslikkust ja eelarve kasutamise asjakohasust? Kas kasutusel olev infosüsteem toetab tulemusinfo kasutamist eelarveprotsessis?
13. Kuidas on määratud sisuliselt olulised tulemusnäitajad ja kuidas te otsustate, milline tulemusinfo kaasatakse eelarvedokumentidesse? Kui kvaliteetsed on andmed, mida te saate koguda ja kas nende alusel saab hinnata tegevuste mõju? Kuidas püüate tagada kogutud tulemusinfo on usaldusväärne, asjakohane ja õigeaegne?
14. Kes on vastutavad tulemuste saavutamise eest (juhid/meeskonnad)? Kui palju paindlikkust või otsustusõigust on juhtidel valida tegevuste vahel, mida rahastada, et eesmärged saavutada?
15. Kuidas Sina tajud, kas Siseministeeriumis/Päästeametis on tulemustele orienteeritud kultuur, nt tunnustatakse häid tulemusi, saavutatud eesmärged jmt? Palun too konkreetseid näiteid?
16. Mis Sina arvad, kuidas saaks tõhustada tulemusinfo kasutamist eelarveotsuste tegemisel?
17. Kuidas saaks tegevuspõhise eelarvestamise süsteemi paremaks teha? Kuidas sulle tundub, kas tegevuspõhine eelarvestamine pigem toetab eesmärkide saavutamist või takistab?
18. Kas on mõni küsimus, mida ma oleksin võinud küsida, aga ei küsinud?

Lisa 2. Läbi viidud intervjuud

1. Intervjueeritav SIM 1: Siseministeeriumi teenistuja 1
Toimumise aeg ja koht: 10.02.2022 kell 15.00-16.30, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas
2. Intervjueeritav SIM 2: Siseministeeriumi teenistuja 2
Toimumise aeg ja koht: 22.02.2022 kell 15.30-16.30, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas
3. Intervjueeritav SIM 3: Siseministeeriumi teenistuja 3
Toimumise aeg ja koht: 22.02.2022 kell 13.00-14.00, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas
4. Intervjueeritav SIM 4: Siseministeeriumi teenistuja 4
Toimumise aeg ja koht: 15.02.2022 kell 11.00-12.00, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas
5. Intervjueeritav SIM 5: Siseministeeriumi teenistuja 5
Toimumise aeg ja koht: 21.02.2022 kell 14.00-15.00, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas
6. Intervjueeritav SIM 6: Siseministeeriumi teenistuja 6
Toimumise aeg ja koht: 23.02.2022 kell 10.10-11.10, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas
7. Intervjueeritav SIM 7: Siseministeeriumi teenistuja 7
Toimumise aeg ja koht: 02.03.2022 kell 15.00-16.00, veebiintervjuu MS Teams keskkonnas
8. Intervjueeritav PÄA 1: Päästeameti teenistuja 1
Toimumise aeg ja koht: 08.02.2022 kell 09.30-10.30, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas
9. Intervjueeritav PÄA 2: Päästeameti teenistuja 2
Toimumise aeg ja koht: 11.02.2022 kell 11.00-12.00, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas
10. Intervjueeritav PÄA 3: Päästeameti teenistuja 3
Toimumise aeg ja koht: 11.02.2022 kell 13.00-14.00, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas

11. Intervjueeritav PÄÄ 4: Päästeameti teenistuja 4

Toimumise aeg ja koht: 18.02.2022 kell 09.30-10.30, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas

12. Intervjueeritav PÄÄ 5: Päästeameti teenistuja 5

Toimumise aeg ja koht: 02.03.2022 kell 13.30-14.40, veebiintervjuu MS Teams keskkonnas

13. Intervjueeritav PÄÄ 6: Päästeameti teenistuja 6

Toimumise aeg ja koht: 17.02.2022 kell 13.30-14.30, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas

14. Intervjueeritav PÄÄ 7: Päästeameti teenistuja 7

Toimumise aeg ja koht: 15.02.2022 kell 09.00-10.30, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas

15. Intervjueeritav PÄÄ 8: Päästeameti teenistuja 8

Toimumise aeg ja koht: 22.02.2022 kell 09.00-10.00, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas

16. Intervjueeritav PÄÄ 9: Päästeameti teenistuja 9

Toimumise aeg ja koht: 18.02.2022 kell 13.00-14.00, veebiintervjuu Skype for Business keskkonnas

Lisa 3. Lisavajaduse kaart

Nimetus: /Lihtne ja üheselt mõistetav; nimetus öelgu konkreetselt, mida soovitakse soetada või millist puudujääki katta; nimetuse lõpus tuua lisavajadus eurodes kahe summana: 2023 ja 2023-2026 kokku/

Olemasolev võimekus: /Lisataotlusega seotud olemasoleva võimekuse kirjeldus koos olulisemate faktidega, mitu asukohta, mitu inimest, teenuse tänase võimekuse juures pakutav maht, kvaliteet vms/

Tuum:/Kokkuvõtte probleemist, eesmärgist, mõjust, arvestusest (ja vajadusel põhifaktist); probleemi lühikirjeldus koos paari olulise faktiga; probleemi lahendusettepanek; tuumast peab lugeja saama aru, miks on lisavajadusetaotlus kirjutatud – milles väljendub vajaduse kriitilisus; informatiivne, samas kompaktne; lisavajaduste kaitsmisel annab tuum ministrile kõige kiirema arusaamise, kui kriitiline see lisavajadus on; soetuste puhul välja tuua, kas soetatakse uued asjad või asendatakse olemasolevad amortiseerunud varad; kui lisavajadus hõlmab IT komponenti, märkida ära kas tegemist on uue IT teenuse arenduse või olemasoleva IT teenuse vanas infosüsteemi täiendamisega/

Mõju: /Saavutatav otsene positiivne mõju – mis muutub paremaks, kui lisataotlus rahuldatakse; välditav otsene negatiivne mõju – mis juhtub, kui lisataotlust ei rahuldata; lisavajaduse tasuvusarvutuse tulemus – kokkuhoid mingis ajaperioodis, periood, mille jooksul projekt ennast ära tasub vms/

	Art	2021 proгноositav	2022 eelarve	2023	2024	2025	2026	2027- 2032
Vajalik eelarve	50							
Vajalik eelarve	55							
Vajalik eelarve	15							
Vajalik eelarve KOKKU								
Olemasolev eelarve	50							
Olemasolev eelarve	55							
Olemasolev eelarve	15							
Olemasolev eelarve KOKKU								
LISAVAJADUS võrreldes olemasolevaga	50							
LISAVAJADUS võrreldes olemasolevaga	55							
LISAVAJADUS võrreldes olemasolevaga	15							
LISAVAJADUS KOKKU	x							

Kõik summad ja arvestused esitatakse lisavajaduse kaardil käibemaksuta

/Vajalik eelarve (artiklite kaupa) – kogu konkreetse teema vajalik eelarve, sealhulgas see, mis juba asutuse püsieelarves olemas

Olemasolev eelarve – eelarve, mis on juba asutuse püsieelarves olemas

Lisavajadus – vajaliku ja olemasoleva eelarve vahe

Näit: Kui uue soetusega asendatakse vana, siis tuleb uue asja ülalpidamiskulu olemasolevas eelarves näidata vana asja ülalpidamiseks eelarves olnud vahendid

Kui üks lisataotlus on seotud mitme asutuse vajadusega, siis tuleb need kajastada ühel lisavajaduse kaardil ja arvestused ühes tabelis./

Arvestus: */Arvestus peab olema selgelt jälgitav ja arusaadav (nimetused, kogused, hinnad, struktureeritud vaade aastate kaupa); keerulisema või mahukama arvestuse puhul on soovitatav lisada eraldi Exceli fail arvestustega; lihtsalt näidatud vajaduse suurusjärg (näit. 1 miljon või 300 tuhat) ei ole aktsepteeritav – see näitab, et vajadus ei ole taotluse kirjutaja poolt piisavalt läbi mõeldud. Sellist taotlust ei ole võimalik läbirääkimistel kaitsta./*

Taust/faktid: */probleemi sisukam lahtikirjutamine koos faktidega – lugeja peab veenduma, et taotlus on põhjendatud ja hästi läbimõeldud; probleemi visualiseerimiseks võib lisada graafikuid või jooniseid vms. Välja tuleb tuua selgelt jälgitav tasuvusarvutus, sh rahaliselt mõõdetav mõju ühiskonnale. Kui taotlus on seotud võimekuse hoidmisega või asutuse valikust sõltumatu kulude suurenemisega ning tasuvusarvutust ei ole võimalik teha, siis tuleb see selgelt ära märkida. Välja tuleb tuua ka riskid, millega tuleb arvestada, kui lisataotlus jääb rahuldamata (milliste teenuste maht või kvaliteet vähenevad vms)./*

Lisavajaduse ristkasutuse võimalus: */1. kinnitada, et taotletavat võimekust ei ole teistes asutustes valitsemisala sees või väljaspool valitsemisala või kui võimekus on mõnel teisel asutusel olemas, siis põhjendada, miks taotlejal ei ole seda võimalik kasutada. 2. kas taotletavat võimekust on tulevikus võimalik kasutada teistel riigiasutustel/*

Varasemate aastate rahastus(ed), sh asutusesisesed muudatused: */ülevaade samale projektile/vajadusele varasematel aastatel otsustatud summadest – nii lisataotlustega läbi riigieelarve lisaks saadud vahendid, välisvahendid kui ka asutuse enda poolt sisemiselt ümbersuunatud vahendid/*

Projektiga kaasnev tegevuskulude sääst: */lisataotluse ja olemasoleva eelarve seos – kas lisataotluse rahastamisel tekib püsikuludes/ülalpidamiskuludes kokkuhoid; kuhu tekkiv rahaline kokkuhoid suunatakse? NB! Vältida kulude ülekandumist teistele asutustele (nt SMIT teeb arenduse, millest tekib PPAle või PÄAle tegevuskulude kokkuhoid, aga samas peab SMIT IT arendust ülal pidama)/*

Projekti eeldatav rakenduskava 2022-2025

	2023				2024				2025				2026			
Kvartal	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Etapp																

K- kavand, ettevalmistused, projekteerimine, hankedokumendi valmimine; P-pakkumine, hange; R- realiseerimine, tarne

Minimaalne aeg kuudes rahastamisotsusest tarneni: /kui kiiresti on võimalik tegevused/soetused teostada, kui eelarve suunatakse asutusele. Selle info alusel saab juhtkond teha kiireid rahastamisotsuseid/

Alus/seosed strateegiliste dokumentidega: /Ära nimetada programm (näit siseturvalisuse programm, kodanikuühiskonna programm vm) ja teenuse nimetus vastavalt SIM valitsemisala teenuskataloogile; kui lisavajadus panustab mitmesse programmi, siis nimetada peamine, kui selle osatähtsus on vähemalt 80% või nimetada kõik programmid, kui panustatakse mitmesse programmi enam-vähem võrdselt; kui on olemas otsene seos VVTP-ga, VV prioriteetidega või RKAKiga, siis see ka välja tuua; jms/

Kontaktisikud:

SIM		<i>Nimi</i>	<i>Tel.; e-mail</i>
<i>asutus</i>		<i>Nimi</i>	<i>Tel.; e-mail</i>

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina Juta Urbalu (*autori nimi*)

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

Tegevuspõhine eelarvestamine ja tulemusinfo kasutamine eelarveotsustes Eesti Siseministeeriumis ja Päästeametis,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Ringa Raudla, PhD,

(juhendaja nimi)

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

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli 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 loomingulise 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. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.