

Tegevuspõhine eelarve

Tegevuspõhine eelarve

Tegevuspõhise kulujuhtimise ja eelarvestamise rakendamine Eestis oli osa suuremast avaliku sektori finantsjuhtimise reformist, mis sai alguse juba enam kui 15 aastat tagasi. Veel 20 aastat tagasi käisid Eesti avalikus sektoris finantsaruandlus, eelarvestamine ja kulude juhtimine igauks oma jalga.

Esimese sammuna pikemas reformide jadas viidi finantsaruandlus kassapõhiselt arvestuselt üle tekkepõhisele, samuti kaasajastati avaliku sektori arvestuspõhimõtteid, viies need kooskõlla rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamise standarditega (IPSAS, International Public Sector Accounting Standards). Esimesed kogu Eesti riiki hõlmavad avaliku sektori konsolideeritud tekkepõhised finantsaruanded koostati 31.12.2004 lõppeva majandusaasta kohta. Alates sellest ajast on Eesti avaliku sektori finantsaruandluse kõrge kvaliteet leidnud korduvat tunnustust erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolt.

Reformi järgmiseks suuremaks verstapostiks oli riigieelarve viimine tekkepõhiste alustele, pannes avaliku sektori finantsaruandluse ja eelarvestamise „kõnelema ühte ja sama keelt“. Esmakordselt koostati tekkepõhistel alustel 2017. aasta riigieelarve.

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

Miks tegevuspõhine eelarve?

Kuigi tegevuspõhine eelarve ei pruugi olla lahendus kõigile finantsprobleemidele, on sel mitmeid olulisi eeliseid võrreldes varasema majandusliku sisu eelarvega, millest olulisemana võib välja tuua alljärgnevaid:

- ✘ **Eelarve kulude sidumine strateegiliste eesmärkide ja arengukavadega.** Varasem, majandusliku sisu eelarve ülesehitus lähtus kulude olemusest (tööjõukulud, majandamiskulud, finantskulud, investeeringud jne) ning nähtav seos riigi strateegiliste eesmärkide ja arengukavadega puudus. Tegevuspõhine eelarve struktureeriks kulud erinevate valdkondade, programmide ja teenuste lõikes, mis võimaldab eelarve koostajatel, kinnitajatel ning avalikkusel märksa paremini hinnata, milliste eesmärkide nimel ja kui palju riik ressursse kulutab.
- ✘ **Keskendumine kulude asemel lõppeesmärgile.** Varasem riigieelarve keskendus kulupoolele – kui palju erinevat liiki kulutusi on riik nõus erinevates ministeeriumites ja haldusalades tegema. Tegevuspõhine eelarve keskendub eesmärkidele – milliseid teenuseid peab riik vajalikuks osutada ja kui palju üks või teine teenus või programm maksumaksjale maksma läheb.

- ✦ **Tõesem informatsioon programmide ja teenuste maksumuse kohta võimaldab tõsta efektiivsust ja teha paremaid juhtimisotsuseid.** Tegevuspõhine kulude juhtimine võimaldab senisest märksa täpsemini hinnata erinevate teenuste ja programmide maksumust. Kuna iga teenuse hind tuletatakse teenuse osutamiseks vajalike tegevuste maksumusest, võimaldab see ka paremini aru saada, kuidas erinevate kulukomponentide hinnamuutused mõjutavad teenuse lõppmaksumust. Informatsioon teenuste ja programmide tegeliku maksumuse kohta võimaldab teha läbimõeldumaid juhtimisotsuseid, sealhulgas:
 1. identifitseerida ebavajalikke või väheefektiivseid kulusi ja neid elimineerida;
 2. leida, milliste teenuste hind kujuneb maksumaksjale ebamõistlikult kalliks, mistõttu nende osutamiseks tuleks leida säästlikum alternatiiv;
 3. otsustada, milliste ressursside abil on kõige mõistlikum üht või teist teenust osutada (näiteks – kas teatud teenuseid oleks mõttekam osutada oma töötajatega või sisse osta);
 4. hinnastada elanikele pakutavaid avalikke teenuseid lähtudes nende tegelikest maksumusest;
 5. siduda riigitöötajate tulemustasud efektiivsuse kasvuga teenuste pakkumisel ja programmide läbiviimisel.
- ✦ **Usaldusväärsem informatsioon tegevuste kohta annab aluse organisatsioonilisteks ümberkorraldusteks.** Tegevuspõhine kulude juhtimine annab täiendavat informatsiooni erinevate tegevuste ja nende maksumuse kohta erinevates avaliku sektori organisatsioonides (ministeeriumites ja allasutustes). See võimaldab paremini võrrelda erinevate organisatsioonide efektiivsust ja teha otsuseid organisatsioonilisteks ümberkorraldusteks, sh erinevate asutuste liitmiseks või lahutamiseks.
- ✦ **Läbipaistvuse suurenemine avalikus sektoris.** Tegevuspõhise kuluarvestuse ja eelarve rakendamine avalikus sektoris aitab muuta avaliku sektori finantsjuhtimist läbipaistvamaks. Selle eelduseks on, et eelarve ja selle täitmise andmed on avalikud - ministeeriumi haldusala, tema juhitavate valdkondade ja teenusteni välja. Avalikkuse jaoks on lihtsasti jälgitav, milliste eesmärkide saavutamiseks riik kui palju ressursse jagab, mis soodustab ühtlasi kodanike suuremat huvi ja aktiivsemat kaasaráääkimist riigijuhtimise teemadel. Tegevuspõhisele eelarvele üleminekut on soovitanud ka rahvusvahelised organisatsioonid, sh OECD.

Tegevuspõhine eelarve kui osa riigireformist.

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

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

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

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

Tulemuslikkuse hindamine tähendab mitmesuguste tulemuslikkuse mõõdikute kasutamist kogu juhtimisahelas, alates planeerimisest kuni lõpptulemuste hindamiseni. Liikumine sisendipõhiselt süsteemilt väljundi- või tulemuspõhise (ehk tegevuspõhise eelarve) suunas eeldab tulemuspõhise informatsiooni korrastamist ja süstematiseerimist, et vähendada selle kogumise ja kasutamise keerukust. Tulemuspõhise juhtimissüsteemi loomise ja arendamisega tegelevad täna kõik riigiasutused, igaüks omas tempos, vastavalt võimetele ja organisatsiooni arenguetappidele.

Kontakt: eneken.lipp@fin.ee

Viimati uuendatud 23.04.2025