

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ettevõtetmajanduse instituut

Merili Õismaa

**EELARVESTAMISE TÄIUSTAMISE VÕIMALUSED
POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETIS**

Magistritöö ärijuhtimise magistri kraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: prof. Toomas Haldma

Tartu 2012

Soovitan suunata kaitsmisele

.....
(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “ “..... 2012. a.

majandusarvestuse õppetooli juhataja

.....
(õppetooli juhataja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....
(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. Avaliku sektori planeerimise ja eelarvestamise teoreetilised alused	8
1.1 Avaliku sektori eelarve mõiste ja eesmärgid.....	8
1.1.1 Eelarvestamise mõiste.....	8
1.1.2 Eelarvestamise meetodid.....	11
1.2 Strateegiline planeerimine ja eelarvestamine organisatsiooni juhtimissüsteemis	17
1.3 Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine avalikus sektoris.....	21
1.3.1 Tulemuspõhise eelarvestamise olemus ja rakendamine.....	21
1.3.2 Eelarvete täitmise kontroll ja tulemuslikkuse hindamine	24
1.3.3 Rahvusvaheline kogemus tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel.....	28
2. Politsei- ja Piirivalveameti eelarvestamise täiustamine tulemuspõhise eelarvestamise abil	34
2.1 Tulemuspõhise eelarvestamise roll Eesti avalikus sektoris.....	34
2.1.1 Eesti avaliku sektori eelarvestamise korraldus ja selle täiustamise vajadused.....	34
2.1.2 Tulemuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtu protsess Eestis.....	37
2.2 Politsei- ja Piirivalveameti eelarvestamise korraldus ja täiustamise vajadused	42
2.2.1 Politsei- ja Piirivalveameti tegevuse ülevaade.....	42
2.2.2 Politsei- ja Piirivalveameti planeerimise põhimõtted ja korraldus ning täiustamise vajadused.....	47
2.2.3 Politsei- ja Piirivalveameti eelarvestamise põhimõtted ja korraldus ning täiustamise vajadused.....	52
2.3 Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine Politsei- ja Piirivalveametis	59
2.3.1 Riigi tulemuslikkuse juhtimissüsteemi arendamise põhimõtete sobivus Politsei- ja Piirivalveametile	59

2.3.2 Tulemuspõhise eelarvestamise juurutamise võimalused Politsei- ja Piirivalveametis.....	64
2.3.3 Rakenduslikud ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti eelarvestamise täiustamiseks	70
Kokkuvõte	76
Viidatud allikad.....	80
Lisad.....	90
Lisa 1. Politsei-ja Piirivalveameti struktuur	90
Lisa 2. Aasta planeerimise, teostamise ja aruandluse protsessid.....	91
Lisa 3. Planeerimise töövoog	92
Lisa 4: TUJU projekti tulemused programmi „Integreeritud piirihaldus“ raames	93
Lisa 5. Piirivalveosakonna ja korrakaitsepolitseiosakonna eelarve jaotus.....	94
Lisa 6: Valitsemisala arengukava indikaatorid.....	97
Lisa 7: Intervjuude küsimused	99
Summary	104

SISSEJUHATUS

Järjest rohkem pööratakse tähelepanu avaliku sektori arengutes tulemuspõhisusele. Avalikke teenuseid pakkuvad organisatsioonid peavad oma töös püüdlema säästlikkuse, efektiivsuse ja mõjususe poole. Kodanikel maksumaksjatena on õigus saada kvaliteetseid avalikke teenuseid, oodates et pakutavad teenused oleksid võimalikult odavad ja kasutajasõbralikud. Praegu ei ole avaliku sektori rahakasutus efektiivne ja piisavalt läbipaistev.

Tulemuspõhise eelarvestamise eelduseks on mitmeaastane eelarvestrateegia ja varasemate eelarveperioodide tulemuste kättesaadavus ja kasutatavus. Nimetatud eelarvestamise meetod liidab eelarve koostamise tihedalt teiste strateegilise planeerimise protsessidega.

Suunitlus tulemuslikkusele on aktuaalne ka kogu Eesti avalikus sektoris. Avaliku sektori rahakasutus ei ole praegu piisavalt efektiivne ja läbipaistev. Tulemusjuhtimise põhimõtteid püütakse integreerida strateegiliste eesmärkide, tegevuskavade koostamise ja eelarvestamise protsessi.

Eesti Vabariigi Rahandusministeerium viis läbi 2010. – 2011. a tulemuslikkuse tasandite rakendamise pilootprojekti. Projekti eesmärgiks oli testida rahandusministeeriumi poolt tulemuslikkuse juhtimise arenduste raames välja töötatud tulemuslikkuse juhtimise tasandite rakendatavust riigi strateegiliste eesmärkide seadmisel ja nendest lähtuval juhtimisel kahe tulemusvaldkonna – Hea Riigivalitsemine ja Turvaline Ühiskond näitel. Pilootprojekti raames kaardistati ära teenused Päästeametis ning osaliselt Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonnas. Politsei- ja Piirivalveameti näol on tegemist Siseministeeriumi valitsemisalas asuvate ametitega. Kuna pilootprojektiga alustati Päästeametis ning osaliselt Politsei- ja Piirivalveametis, siis on otstarbekas analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti protsesse, kus tegevused pooleli ja on võimalik pakkuda lahendusi, mida on võimalik realselt ka rakendada.

Kuna tegemist on suurima avaliku sektori organisatsiooniga, siis on võimalus just siin kaardistada kitsaskohad

Planeerimise ja eelarvestamise protsessides ning pakkuda välja lahendusi, mis pikas perspektiivis võiksid sobida kogu avalikule sektorile. Tulenevalt siseministeeriumi valitsemisala arengukavast on organisatsiooni arengu lähima nelja aasta üheks eesmärgiks tugiteenuste kvaliteedi tõstmine läbi protsesside efektiivsemaks ja läbipaistvamaks muutmise. Seda eesmärki toetavad ka tulemusjuhtimise põhimõtted.

Antud töö eesmärk on välja selgitada eelarvestamise täiustamise vajadused ja võimalused Politsei- ja Piirivalveametis ning teha vastavad arendusettepanekud.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised ülesanded:

- anda ülevaade avaliku sektori strateegilise planeerimise ja eelarvestamise teoreetilistest aspektidest ning tulemuste hindamise ja kontrolli aspektidest;
- analüüsida Eesti avaliku sektori eelarvestamise hetkeseisu ja võimalikke arenguid tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel;
- analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti strateegilise planeerimise ja eelarvestamise protsessi ning uurida nende protsesside integreerimise võimalusi;
- selgitada võimalused eelarvestamise täiustamiseks Politsei- ja Piirivalveametis riigi tulemusjuhtimise põhimõtteid kasutades;
- välja töötada ettepanekud eelarvestamise täiustamiseks Politsei- ja Piirivalveametis.

Analüüsimeetodina on käesolevas töös autor kasutatud kvalitatiivseid uurimismeetodeid – dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid. Autor tugineb oma töös viiele intervjuule. Intervjuud viib autor läbi antud valdkonnaga seotud praktikutega Politsei- ja Piirivalveametis ja Päästeametis. Päästeameti eelarve- ja analüüsitalituse juhatajat intervjuerib autor eesmärgiga saada infot Päästeameti tulemuspõhisele eelarvestamisele üleminekuga seotud tegevustest ning selle rakendamisel tekkinud probleemidest. Politsei- ja Piirivalveametis küsitletakse järgmisi ametiisikuid: finantsbüroo juhatajat, koordinatsioonibüroo nõunikke ja siseauditibüroo juhatajat. Ühe intervjuu osas tugineb autor juba varasemalt läbiviidud intervjuule.

Esimeses peatükis käsitletakse avaliku sektori strateegilise planeerimise ja eelarvestamise teoreetilisi lähenemisi. Eelarvestamise olemuse selgitamiseks sõnastatakse eelarvestamise mõiste ja eesmärgid ning antakse ülevaade olulisemate plaanide ja eelarvete liigitamise võimalustest. Teoreetilises osas toetub autor erinevate autorite käsitlustele. Teoreetilise kirjanduse põhjal tuuakse töös välja erinevad lähenemised riikide eelarvestamise täiustamistele kasutades tulemuspõhise eelarvestamise lähenemist. Võrdlusandmete esitamiseks on kasutatud erinevates artiklites ja analüüsides kirjeldatud teiste riikide kogemusi.

Töö teises, empiirilises peatükis analüüsitakse Eesti avaliku sektori eelarvestamise hetkeseisu ja võimalikke arenguid tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel. Töö eesmärgist tulenevalt on peamine rõhk seatud Politsei- ja Piirivalveameti strateegilise planeerimise ja eelarvestamise protsessi kirjeldamisele ning analüüsile. Autor analüüsib võimalusi eelarvestamise täiustamiseks riigi tulemusjuhtimise põhimõtteid kasutades ning põhimõtete rakendamise käiku ja sellest tulenevaid tegevusi Politsei- ja Piirivalveametis. Autor pakub välja reaalseid lahendusi protsessi paremaks toimimiseks.

Seetõttu on empiirilises osas kasutatud hetkeseisu ja võimalike arengute kirjeldamisel rahandusministeeriumi analüüside andmeid, samuti erinevaid arengukavasid ja suuniseid. Politsei- ja Piirivalveameti osas analüüsib autor nii asutusesiseseid kui ka väliseid dokumente. Organisatsiooniväliste dokumentidena kasutab autor läbi viidud uuringuid ja õigusakte. Organisatsioonisiseste dokumentidena on kasutatud valdkonda reguleerivaid käskkirju, organisatsiooni töögruppide poolt koostatud slaidiprogramme, vahearuandeid ja muid töödokumente.

Empiirilises osas toob autor näiteid peamiselt korrakaitsepolitsei ja piirivalve valdkondadest. Piirivalvevaldkond on valitud eelkõige seetõttu, et teenused kaardistati nimetatud valdkonnas ka Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud pilootprojekti raames ning tegemist on organisatsiooni ühe olulise põhiosakonnaga. Selleks, et pakkuda laiemat pilti peab autor lisaks piirivalve valdkonnale vajalikuks selgitada ka võimalikku korraldust korrakaitsepolitsei valdkonna näitel. Teadlikult on välja jäetud kodakondsus- ja migratsiooniosakond ning kriminaalpolitsei osakond. Kõigi osakondadega seotud eelarvestamise analüüsimine ei võimaldaks anda piisavalt selget pilti protsessist.

1. AVALIKU SEKTORI PLANEERIMISE JA EELARVESTAMISE TEOREETILISED ALUSED

1.1 Avaliku sektori eelarve mõiste ja eesmärgid

1.1.1 Eelarvestamise mõiste

Avaliku sektori finantsjuhtimise (*Public Finance Management*) ülesandeks on tagada riigi ressursside tulemuslik ja tõhus planeerimine ja kasutamine (Witt, Müller 2006: 6). Terviklik finantsjuhtimise protsess hõlmab kõiki tegevusi, mis on seotud riigi raha planeerimise ja kasutamisega – eelarve ettevalmistamisest kassalise teenindamiseni. (Koitmaa 2010: 5) Riigi finantsjuhtimise protsess hõlmab omakorda kõiki eelarve elutsükli osi: poliitilist ülevaadet, strateegilist planeerimist, eelarve ettevalmistamist, eelarve täitmist, raamatupidamist, monitooringut ja auditit, erinevaid rolle ja nendevahelisi seoseid. (Witt, Müller 2006: 6-12) Seega on eelarvestamine tähtis osa terviklikust finantsjuhtimise protsessist ning oluline osa planeerimisprotsessist.

Schick (2007: 110) defineerib eelarvestamist kui protsessi, mis aitab muuta info otsuseks. Akintoye (2008: 9) ütleb, et eelarvestamine on juhtide oluline planeerimise tööriist, mis näitab kuidas organisatsiooni erinevate osade vajadused on seotud tervikuks. Eelarvestamine aitab koguda infot eesmärgistatuse kohta ning siduda need ressurssidega.

Eelarvestamine on dünaamiline protsess, mis seob omavahel eesmärgid, plaanid ja otsustamise. Üheks võimalikuks eelarvestamise protsessi jaotuseks on (Jones, Pendlebury 2000: 20):

- strateegiliste eesmärkide püstitamine;
- operatiivne planeerimine;
- eelarvestamine;
- eelarve täitmise kontrollimine ja mõõtmine;

- aruandlus, analüüs ja järeldused.

Jones ja Pendlebury protsessi jaotuse kohaselt moodustab eelarvestamise protsess sisuliselt kogu juhtimistsükli. Granof (2001: 78-79) liigitab eelarveid kolme funktsiooni järgi. Sarnaselt eeltoodud Jones, Pendlebury (2000: 20) määratlusele määratleb Granof planeerimise, kontrollimise, juhtimise ja aruandluse ja hindamise funktsioonid. Erinevalt eeltoodule käsitleb Granof planeerimist ühe funktsioonina defineerides planeerimist tegevusena, mis hõlmab planeeritavate tegevuste kindlaksmääramist, osutatavate teenuste, nende teenuste koguse ja kvaliteedi kindlaksmääramist ning teenuste kulude väljaselgitamist. Eelarvete kontrollimine ja juhtimine aitab tagada, et ressursse kasutatakse nii nagu planeeritud, juhid kasutavad eelarveid muutuste vajaduse väljaselgitamiseks. Eelarved annavad aluse aruannete koostamiseks ja hinnangute tegemiseks.

Eesmärkide püstitamine kindlate suuniste andmiseks aitab paremini saavutada tulemusi. Organisatsiooni eesmärkidega seotud eelarve aitab kaasa organisatsiooni ressursside optimaalsele jaotamisele ning võimaldab analüüsida nende kasutamist. Kui eelarved on seotud organisatsiooni eesmärkidega, aitavad eelarved hinnata organisatsiooni tulemuslikkust.

Eelarvestamise tulemusena valmivat eelarvet defineerivad Karu ja Zirnask (2004: 25) kui erinevatel eesmärkidel koostatud tulevaste perioodide tegevuskava, milles määratletakse organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalikud olulisemad tegevused ja ressursid ning nende kasutamine nii rahalistes kui ka mitterahalistes näitajates. Simonds (2000: 77) defineerib eelarvet kui organisatsiooni allüksuste ressursside plaani, milles määratletakse nii ressursside genereerimine kui ka kasutamine. Gornas ja Hoek (2003: 1) defineerivad eelarveid kui tulevikule suunatud finantsplaane vahendite jaotamiseks erinevatele eesmärkidele.

Eelarvestamine võib toimuda nii kassapõhiselt kui tekkepõhiselt. Kassapõhised eelarved sisaldavad raha laekumist ja väljamakseid, tekkepõhiseid tulusid ja kulusid, mis tekivad eelarveperioodi jooksul sõltumata sellest, millal toimub tulude laekumine või kulude eest tasumine. Erinevalt kassapõhisest eelarvest sisaldab tekkepõhine eelarve ka

selliseid kulusid, millega ei kaasne raha väljaminekut (näiteks põhivara amortisatsioon) (Jõgi 2006: 18).

Tekkepõhine eelarvestamine (*accrual based budgeting*) on eelarvestamise meetod, mille korral tehingud arvestatakse tekkepõhiselt ehk toimumise hetkel, mitte kassapõhiselt ehk siis, kui teenuse/kauba eest makstakse. Seetõttu on teada sisendite täpne kulu rahas. Konkreetse väljundi hinda teades on juhtidel võimalik saavutada kindlustunne, et raha jagamisel saadakse parimaid võimalikke tulemusi (Sillaots 2010).

Traditsiooniliselt on avalikus sektoris kasutatud kassapõhist (*cash based budgeting*) eelarvestamist. Autori hinnangul võrreldavate tulemuste saamiseks on oluline, et ühte raamatupidamisprintsipi rakendatakse kõigis valdkondades, nii eelarvestamises, tehingute kajastamises kui ka aruandluses.

OECD riikides ei olda ühtsel seisukohal tekkepõhisele eelarvestamisele ülemineku osas. (Kraan *et al* 2008: 19) Kuid arengud avaliku sektori eelarvestamises on mitmeid välisriikide valitsusi suunanud tekkepõhist eelarvestamist rakendama. Siiski vaid vähesed valitsused kajastavad süsteemselt tulusid ja kulusid eelarves tekkepõhiselt. Nendeks riikideks on näiteks Austraalia, Uus-Meremaa ja Suurbritannia. Kuid on ka riike, kes rakendavad tekkepõhist eelarvestamist ainult teatud tüüpi tehingutele. Niimoodi käituvad näiteks Island, Rootsi ja USA. (Schick 2007: 131) Kulud, mida tekkepõhiselt ei eelarvestata, on riigiti erinevad. Lihtsustatud tekkepõhist eelarvestamist teostatakse põhimõttel, mis arvestab praegused kulutused vastavalt kohustuse tekkimisele, kuid lükkab mitterahalised kulud edasi. (Kraan *et al* 2008: 19) Mõningatel juhtudel jäetakse välja näiteks amortisatsioon. Erinevused tulevad ka tulude kajastamise osas, mõned riigid kajastavad tulusid tekkepõhiselt, teised kassapõhiselt. (Schick 2007: 131) Autori arvates on tekkepõhisele eelarvestamisele üleminek loomulik jätk, sest tekkepõhine eelarve sisaldab rohkem informatsiooni, mis pakub ka rohkem analüüsivõimalusi. Tekkepõhise eelarvestamise kasutuselevõtt aitab kaasa võrdlusel tekkepõhise raamatupidamise andmetega.

Riikidel, kes on kasutusele võtnud tekkepõhise eelarvestamise põhimõtted, on üldjuhul kaks ühist tunnusjoont (Schick 2007: 131):

- oskuslik juhtimine,

- tegutsemisvabadus ja head opereerimisvõimalused.

Oskuslik juhtimine on oluline eelkõige sellepärast, et tekkepõhine eelarvestamine teeb rahalise juhtimise keerulisemaks. Tegutsemisvabadus on oluline eelkõige seetõttu, et võimaldada juhtidel efektiivselt kasutada olemasolevaid ressursse. (Schick 2007: 131) Tekkepõhine eelarvestamine lisab keerukust eelarve koostamisel ja täitmise jälgimisel, mis nõuab märkimisväärselt rohkem aega ja ka kompetentset personali.

Põhjusena, miks tekkepõhist eelarvestamist ei ole hakatud rakendama kõigis riikides, on nimetatud eelarve distsipliini puudumist ja seadusandja vähest rolli eelarvestamise protsessis. Eelarve distsipliini puudumise all on mõeldud seda, et poliitilised otsused peaksid olema kajastatud eelarves siis, kui selleks on olemas ka rahalised vahendid. (Accrual accounting...2002: 2) Tekkepõhise eelarve kasutuselevõtt on kulukas ettevõtmine, mis nõuab ka vastavat infotehnoloogilist lahendust, mis omakorda eeldab riigipoolset rahalist tuge. Lisaks kogu riigis samadel põhimõtetel toimiva infotehnoloogilise lahendusele on vaja täiendavat ressursi, et inimesi koolitada ja uusi põhimõtteid juurutada. Rahaliste vahendite puudumine ulatuslikeks reformideks võib autori hinnangul olla üheks põhjuseks, miks tekkepõhist eelarvestamist ei ole hakatud rakendama kõigis riikides.

1.1.2 Eelarvestamise meetodid

Kulupõhine eelarvestamine või sisendipõhine eelarvestamine (*cost-based budgeting; line-item budgeting*) on eelarve koostamine kulunormi põhimõttel ehk vastavalt riigi tulude laekumisele määratakse eelarve mahu muutumise protsent, mis korrutatakse läbi eelmise eelarveaasta kuluartikliga. Seda meetodit nimetatakse ka aegrea meetodiks. (Sillaots 2010; Jõgi 2006: 22) Kulupõhise eelarve puhul keskendutakse projektide järjepidevusele, mitte tulemusele.

Kulupõhine eelarvestamine on üks levinumaid ja lihtsamaid meetodeid, kuid hoolimata sellest on sel meetodil mitmeid puudusi. Peamiste puudustena võib tuua (From line-item...2007: 20):

- ebapiisava info ressursi optimaalseks jagamiseks,
- ebapiisav otsustusõigus,
- nõrk seose tulemuste eest vastutamisel,

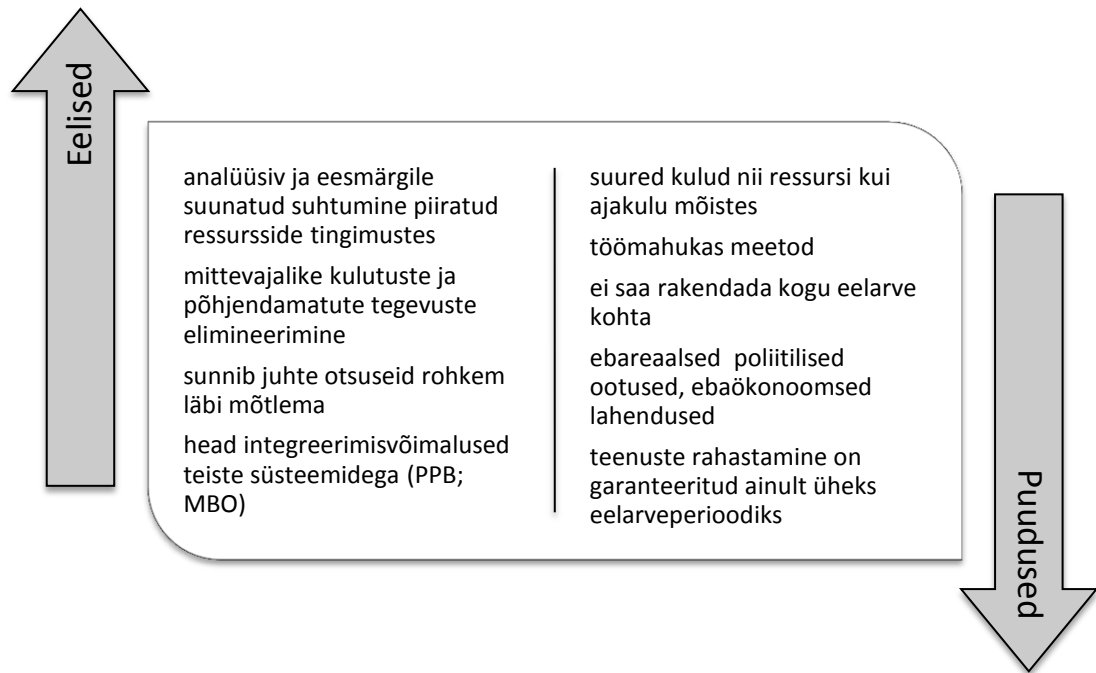
- süsteemi ebapiisav läbipaistvus.

Kulupõhine eelarvestamine ei toeta ressursside kasutamise tõhustamist, sest eeldatakse, et rohkemate ressursside eraldamine toob automaatselt kaasa vastava avaliku teenuse kvaliteedi tõusu (Sillaots 2010). Rohkemate ressursside eraldamine ei pruugi toetada riigi ressursside eesmärkidest ja tulemustest lähtuvat planeerimist ja eelarvestamist. Kui puudub selge tulemuste eest vastutaja, siis on keeruline oodata head tulemuslikkust. Kindel vastutaja töötulemuste eest aitaks saavutada tulemusi vastavalt seotud eesmärkidele.

Kulupõhise eelarvestamise põhiliseks eeliseks on vähene ajakulu ja töömahukus. Eelarve koostajalt ei nõuta eesmärkide seadmist ja programmide põhjendamist. (From line-item...2007: 21) Kulupõhise eelarvestamise meetodiga eelarvestamise etapi on oma ajaloos läbinud suurem osa maailma riike.

Järgnevalt käsitletav nullbaasiline eelarvestamine on edasiarendus kulupõhisest eelarvestamise meetodist.

Nullbaasilise eelarvestamise (*zero based budgeting*) meetodi puhul alustatakse igal aastal eelarvestamist nullist ning eelmiste aastate kulutusi arvesse ei võeta. Nullbaasiline eelarvestamine viib otsustamise eelarvejuhtimise madalaimale tasemele. Juhid peavad pöörama rohkem tähelepanu oma kulutustele, kaaluma enne eelarvesse lülitamist konkreetse tegevuse ja ressursi vajalikkust ning kas tehtavad kulutused aitavad kaasa organisatsiooni eesmärkide täitmisele. (Kavanagh 2011: 3) Eesmärgiks on läbi analüüsida ja lahti mõtestada kogu organisatsiooni tegevus alates eesmärkidest kuni üksikute tegevuste otstarbekuseni ja efektiivsuseni. (Karu, Zirnask 2004: 41) Nullbaasilisel eelarvestamise meetodil on mitmeid eeliseid ja puuduseid, mis on toodud joonisel 1.



Joonis 1. Nullbaasilise eelarvestamise eelised ja puudused (Karu, Zirnask 2004: 41-42; Ralston 1993: 3)

Autori hinnangul on nullbaasiline eelarvestamine hea võimalus piiratud rahaliste vahendite olukorras, kus on võimalik suunata rahalised vahendid sinna, kuhu neid kõige rohkem vajatakse. Sobilik on kasutada nullbaasilist eelarvestamist noortel ametitel ja asutustel, kus organisatsioon on pidevas muutumises ning vajalik on pidevalt muutuda ja kohanduda uute oludega.

Tulemuspõhine eelarvestamine (*performance budgeting, budgeting for results*) on eelarve koostamise meetod, mis seob ressursside eraldamise mõõdetavate tulemustega ja tagab soovitud tulemuste kajastamise eelarvenumbrites (Joyce 1999; Performance budgeting...2008: 2). Mikesell (1999: 185-186) toob välja, et tulemuspõhistes eelarvetes on sisendid ja kulud seotud tegevuste ja eesmärkidega. Tulemuspõhised eelarved sisaldavad ühte või mitut järgmistest indikaatoritest: andmed töökoormuse kohta (mitu töötundi kulus), andmed tootlikkuse kohta (kulu ühe ühiku kohta) ning andmed efektiivsuse kohta (kui paljud eesmärgid said saavutatud). Eesti kontekstis on olulisteks strateegiadokumentideks valdkonna ja organisatsioonipõhised arengukavad. Valdkonna arengukavad kajastavad ühe või mitme valdkonna eesmärke ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid, mille elluviimist korraldab üks ministerium või

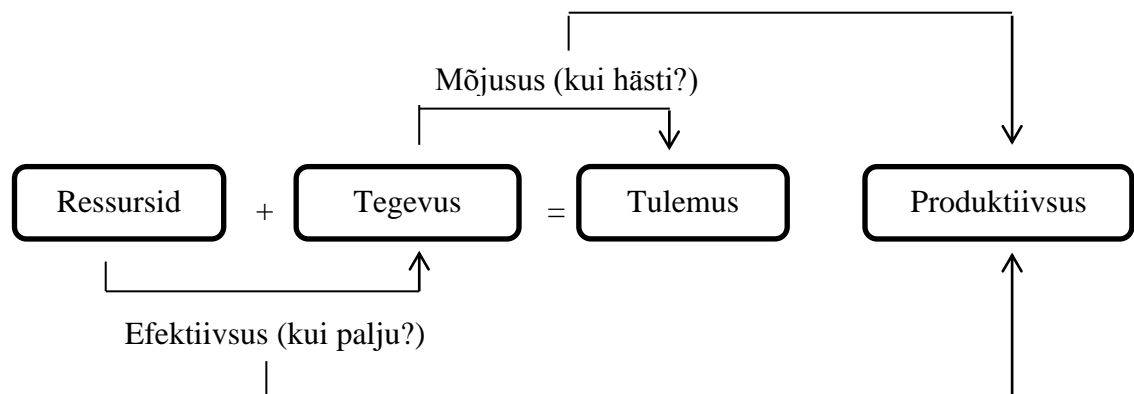
mitu ministeeriumi koos. Organisatsioonipõhised arengukavad on ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste arengukavad. (Strateegiliste arengukavade... § 2)

Sarnaselt tekkepõhise eelarvestamisega on tulemuspõhisele eelarvestamisele üleminek on olnud nendes riikides, kus seda rakendatakse, suureks väljakutseks. Eelarve koostamise aluseks on pikaajaline eelarve strateegia ja eelmise eelarve perioodi tulemused. Tulemuspõhine eelarvestamine on väga tihedalt seotud strateegilise planeerimise protsessidega avalikus sektoris. Eelarve sisendipõhise juhtimise asemel on oluline keskenduda väljunditele või tulemustele, tõhustada ja edendada tulemustel põhinevat vastutust. (Quinn 2011: 47). Tulemuspõhine eelarvestamine rajaneb riigieelarvete tulemuslikkuse mõõtmisel ja mõõtmistulemuste kasutamisel tulevaste eelarveliste otsuste langetamise käigus.

Tavapärast kasutatakse kolme tulemuslikkuse kriteeriumi (Quinn 2011: 51):

- sisendeid mõõdetakse seoses majandusliku ökonoomsusega;
- väljundeid mõõdetakse nende mõjususe alusel;
- tulemusi mõõdetakse nende efektiivsuse järgi.

Joonisel 2 on toodud efektiivsuse ja mõjususe mõiste.

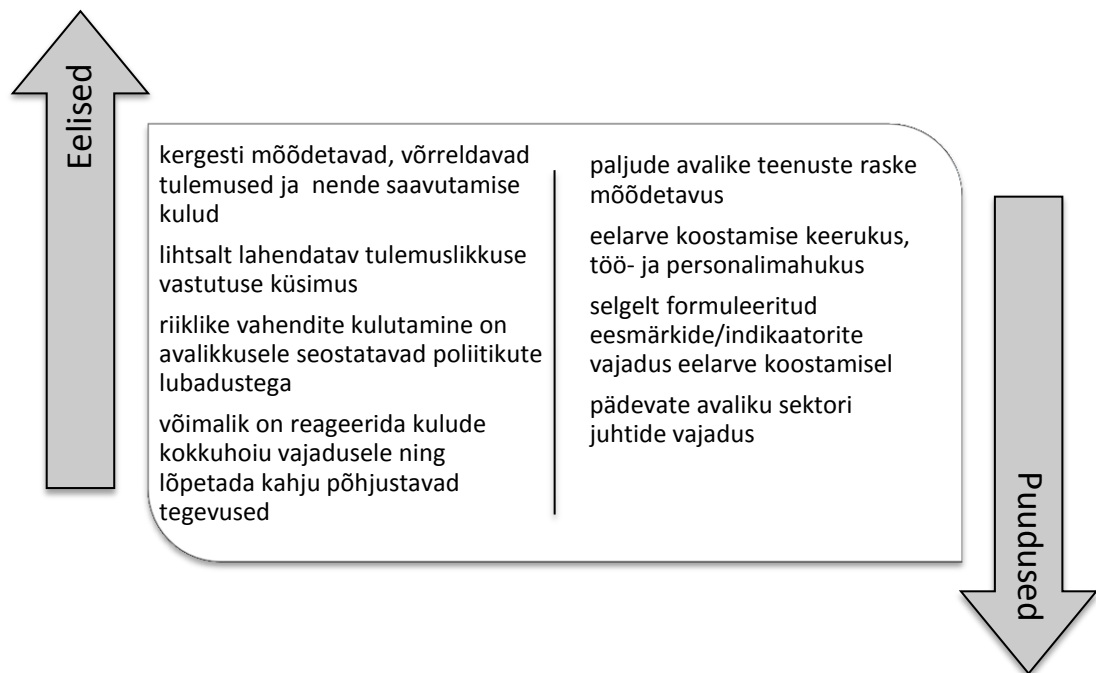


Joonis 2. Efektiivsuse ja mõjususe mõiste (Effectiveness and efficiency...2012)

Ökonoomsus (*economical*) tähendab, et organisatsioon kasutab ressursse säästlikult. Tõhususe ehk efektiivsuse (*efficiency*) puhul leitakse väljundi ja selle saavutamiseks kasutatud ressursside suhe. Tegevus /projekt, mille puhul antud suhe tuleb suurim, on tõhusam ehk kuluefektiivsem. Mõjususe (*effectiveness*) puhul võrreldakse tulemusi

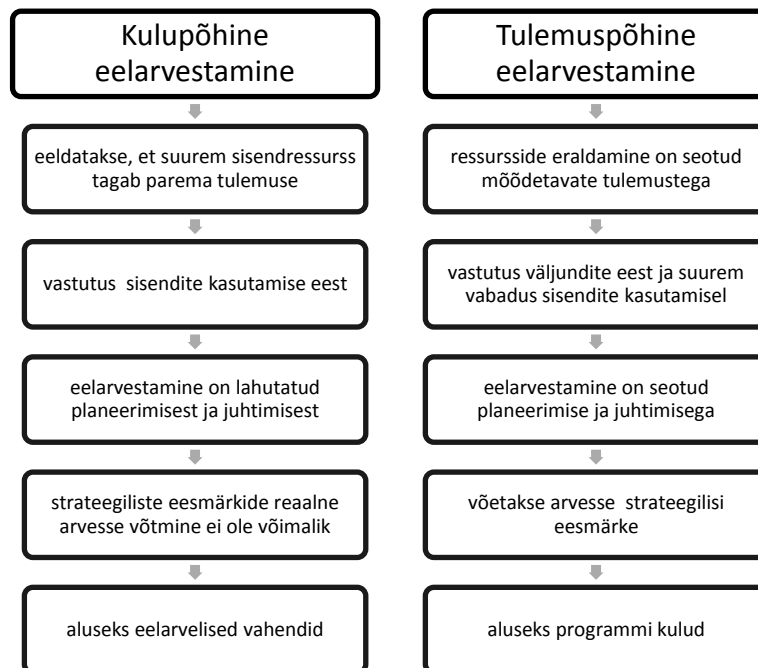
eesmärkidega ja suhestatakse tulemused eesmärkide saavutamiseks kasutatud ressurssidega. Efektiivsus ja mõjususe on omavahel seotud mõisted. Efektiivsus ei tähenda veel mõjusust Organisatsioon võib saavutada oma eesmärgid, kuid olla selle juures ebatõhus. (Burton, Obel 1998: 4)

Tulemuspõhise eelarvestamise meetodil on mitmeid eeliseid ja puuduseid, mis on toodud joonisel 3.



Joonis 3. Tulemuspõhise eelarvestamise eelised ja puudused (Allen, Tommasi 2001: 46; Diamond (2003: 5)

Erinevalt eelnevalt toodud kulupõhisest eelarvestamisest on tulemuspõhise eelarve puhul olemas vastutaja ning võimalik on kulusid ümber jagada, kui selgub, et on vajalik ressursse säästa või suunata ressursid vähemtähtsatest valdkondadest sinna, kus neid enam vajatakse. Põhilisteks erinevusteks kulupõhise ja tulemuspõhise eelarvestamise vahel on see, et tulemuspõhise eelarvestamise puhul ei eeldata, et rohkem ressursi tagab ka parema tulemuse. Tulemuspõhise eelarvestamise puhul võetakse arvesse strateegilisi eesmärgi, mis võimaldab teha pika perspektiiviga juhtimisotsuseid. Joonisel 4 on võrreldud traditsioonilise eelarvestamise ja tulemuspõhise eelarvestamise peamised erinevused.



Joonis 4. Traditsioonilise eelarvestamise ja tulemuspõhise eelarvestamise erinevused (Quinn 2011: 47)

Tulemuspõhist eelarvestamist alustatakse mõõdetavate tulemuste kindlaksmääramisest. Tulemuste mõõtmiseks kasutatakse tulemusindikaatoreid. Peale tulemuste kindlaksmääramist arvutatakse kulud, mis on vajalikud kindlaks määratud tulemuste saavutamiseks. Põhirõhk on tulemuste saavutamisel, vähem hinnatakse kulude vastavust eelarvele.

Programmipõhine eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mille korral kulud eelarvestatakse kindlate programmide jaoks. Programmi mõiste tulemuspõhisesse eelarvestamisse toob sisse Iwaskow (1981: 697). Tulemuspõhist ja programmipõhist eelarvestamist käsitletakse erinevates allikates tihti sama meetodina. Programmipõhine eelarvestamine on üks tulemuspõhise eelarvestamise elementidest, mida soovitatakse nendele riikidele, kellel on selle kasutuselevõtmiseks ressursse ja võimekust. (Grossi 2010: 15) Enamasti on organisatsioonid jagatud allüksusteks, programmide puhul võib ühe programmi täitmisega tegeleda ka mitu allüksust. Eelarved koostatakse igaks aastaks iga allüksuse, iga olemasoleva või jätkuva programmi jaoks või uue programmi jaoks. Eelarve tegemisel peab juhtkond iga programmi hindama ja tegema kindlaks, kas on põhjust programmi jätkamiseks. Kui programmi jätkatakse, tuleb otsustada, kas

ressursside jaotus programmile on optimaalne või tuleb teha muutusi kuludes. (Hay 1989: 434-435)

Kui tulemuspõhine eelarvestamine kasutab planeerimis- ja eelarveprotsessis väljundile suunatud programmi formaati, mille eesmärgiks on arendamisele ja alternatiivide hindamisele kaasa aitamine, siis programmpõhisel eelarvestamisel klassifitseeritakse kulutused pigem teenuste ja eesmärgi tüüpide, mitte aga sisenditüüpide (palgad, materjal, varustus jne) järgi, nagu tavapärasel eelarvestamisel (Robinson, Last: 2009: 5-7) Regulaarne programmide ülevaatamine tagab ressursside optimaalsema kasutuse, sest mittevajalikke tegevusi ei jätkata. Autori arvates on programmpõhisel lähenemisel oluliseks eeliseks teiste meetodite ees ka see, et eelarved ei ole struktuuriüksuse põhised, vaid lähtuvad reaalistest teenustest ning nende jaoks tehtavatest tegevustest. Puuduseks on kindlasti töö- ja ajamahukus. Miinuseks on kindlasti ka see, et programmid on seotud rohkem nende täitmiseks vajalike tegevustega mitte tulemustega. Puudusena võib välja tuua ka selle, et struktuuriüksuse põhiselt ei pruugi olla olemas terviklikku pilti eelarve kasutamisest ja tulemustest. Autori hinnangul saab seda vältida piisavalt detailset infot pakkuva infotehnoloogilise lahenduse ja omavahelise kommunikatsiooniga. Seega võib programmpõhist eelarvestamist pidada avalikus sektoris heaks valikuks, mis avardab võimalusi dubleerimise vältimiseks.

1.2 Strateegiline planeerimine ja eelarvestamine organisatsiooni juhtimissüsteemis

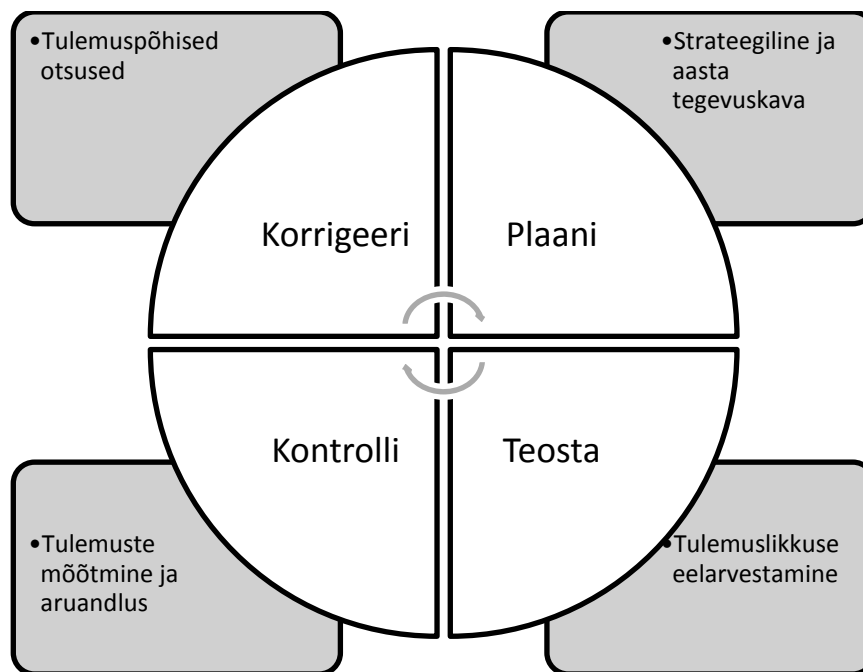
Bryson (1988: 5) defineerib strateegilist planeerimist avaliku sektori jaoks kui distsiplineeritud väljakutset põhimõtteliste otsuste tegemiseks ja tegevuste elluviimiseks organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks. Strateegiline juhtimisprotsess hõlmab endas organisatsiooni eesmärkide ja missiooni määratlemist, eesmärkide seadmist, nimetatud eesmärkide saavutamist organisatsioonis ning tulemuste hindamist ja kohaldamist (Cole 1994: 202). Seega on strateegilise juhtimisprotsessi näol tegemist organisatsiooni eesmärkide määratlemise ja nende täitmisega, sh hindamisega, kas eesmärgid täideti või mitte.

Strateegia ning eelarve kujundamine on kaks protsessi, mille omavahelist sidustatust on reaalselt suhteliselt raske saavutada. Teoreetikute hinnangud on vastuolulised, millal organisatsiooni tegelikud strateegiad välja kujunevad – kas ratsionaalsetest põhimõtetest lähtuval strateegianõupidamistel või eelarve koostamise protsessis, kus toetuse võivad saada ka ametlikult heakskiidetud strateegiaga mittesobivad projektid. Ametlikult heakskiidetud strateegiate täpne järgimine eelarve koostamisel säästlikkuse, tõhususe ning efektiivsuse printsiipidest lähtuvalt ei pruugi alati soosida innovaatiliste ideede proovimist. (Aru 2001: 31) Uuenenud ideed toovad jällegi kaasa arengu, uuenenud kvaliteedi.

Demingi PDCA (*Plan, Do, Act, Check*)¹ tsüklit on võimalik riiklikes organisatsioonides pideva parendamise ja õppimisprotsessides kasutada. PDCA tsükkel paneb ette planeerida, mõõta, analüüsida äriprotsesse pideva tagasiside kontekstis. Tulemusjuhtimise tsükli (joonis 5), mis järgib „juhtimise tulemuste nimel“ tsüklit, on neli osa (Grossi 2011: 9):

- strateegiline ja aasta tegevuskava, mis sisaldavad nii organisatsiooni tulemuslikkuse eesmärke kui ka tulemuste ootusi iga juhi ja töötaja kohta;
- tulemuspõhine eelarvestamine, sh programmi rahastamine teenuste tulemuste taseme saavutamiseks;
- tulemuste mõõtmine ja aruandlus, sh organisatsiooni tulemuste aruandlus, individuaalse tulemuslikkuse hindamine ning mõõtmispõhise tulemuse auditid;
- kodanike valitud esindajate, juhtide ja töötajate tulemuspõhised otsused.

¹ planeeri-tee-kontrolli-täiusta tsükkel



Joonis 5. Valitsuse tulemuslikkuse aruandluse süsteem (Grossi 2011: 9)

Pikaajaline planeerimine algab üldjuhul pikaajaliste eesmärkide täpsustamisega. Spetsiifilised pikaajalised eesmärgid püstitatakse tuginedes organisatsiooni strateegilistele eesmärkidele. Seetõttu peavad spetsiifilised pikaajalised eesmärgid toetama varem välja töötatud strateegiaid. (Karu, Zirnask 2004: 118) Avaliku sektori arendamisel on oluline arvesse võtta organisatsiooni väliseid võimalusi ja ohte ning sisemisi nõrku ja tugevaid külgi, et olla võimeline reageerima keskkonnas toimuvatele muudatustele.

Türk ja Siimon (2004: 131) jagavad planeerimise liigituse tähtaja ja sisu järgi kolmeks.

- Pikaajaline strateegiline planeerimine toimub tavaliselt kaheks kuni viieks aastaks ning sellega tegelevad tippjuhid. Strateegilise planeerimise käigus seatakse üldeesmärgid organisatsiooni jaoks, töötatakse välja prioriteedid strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.
- Keskpikk (taktikaline) planeerimine hõlmab ajavahemikku mõnest kuust paari aastani ning sellega tegelevad eelkõige keskastme juhid. Taktikaline planeerimine on konkreetsem haarates mingit osa organisatsioonist ja eesmärgiks on katta vastav osa strateegilisest planeerimisest.

- Lühiajaline (operatiivne) planeerimine on orienteeritud vähema kui aasta peale (kuuks, nädalaks, päevaks) ning sellega tegelevad esmajuhid. Operatiivne planeerimine täpsustab üldeesmärkide saavutamise teid.

Pikaajalised finantsplaanid (strateegilised plaanid) koostatakse vähemalt iga kolme aasta tagant ning kokkuvõtte sellest sisaldub igas aastaplaanis (Pallot 2001: 651). Keskmise tähtajaga plaani näitena saab lisaks arengukavale tuua paljudes riikides riiklikul tasandil kasutatavad eelarveraamistikud, mis koostatakse enamasti kolmeks aastaks. Eelarveraamistik koostatakse tavaliselt eelarvega samas vormis ning sama detailsuse astmega. Seadusena võetakse eelarveraamistike olemasolul siiski vastu ainult ühe aasta eelarve. Keskmise tähtajaga eelarveraamistik suurendab planeerimise efektiivsust ja kergendab aastaeelarve koostamist. (Blöndal 2003: 10) Lühiajaliseks plaaniks saab pidada ka organisatsiooni aastaseid tegevuskavasid ja eelarveid.

Avaliku sektori spetsiifikat arvestades on strateegilise juhtimise printsiipide rakendamine keeruline eelkõige järgmiste asjaolude tõttu (Aru 2001: 8-9):

- avaliku sektori organisatsioonidel on väga erinevad sihtgrupid;
- lühi- ja pikaajaliste plaanide võimalik vastuolulisus;
- huvigruppide suur mõju otsustamisprotsessis;
- meedia suur mõju;
- tegevuse tulemuslikkuse hindamine avalikus sektoris on keeruline;
- kliendi määratlemine on raske.

Autori arvates on strateegilise juhtimise printsiipide rakendamine raske ka seetõttu, et üldjuhul, et erinevate juhtimistasandite strateegiad ei ole omavahel tihtipeale kooskõlas. Tsentraalsel tasandil ei olda kursis kohaliku tasandi küsimustega, probleemidega ning kõik vajalikud teemad ei pruugi arengukavadesse jõuda.

1.3 Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine avalikus sektoris

1.3.1 Tulemuspõhise eelarvestamise olemus ja rakendamine

Avalikus sektoris on läbi viidud mitmeid eelarvereforme viimase 10 aasta jooksul, mõjukamad neist keskenduvad tulemuslikkusele (Gilmour, Lewis 2006). OECD riikides on tulemuslikkust käsitleva teabe arendamine toimunud pikaajalise, laiaulatusliku ja järjest areneva suundumusena. Enamikus OECD riikides tutvustatakse parlamendile ja üldsusele tulemuseesmärke. Seda nii kogu valitsust hõlmavates tulemuslikkuse kavades kui ka ainult ministeeriumi/ameti tasandil tehtud kavades. (Modernising Government 2005: 56) Eesmärgiks on teha teadlikke otsuseid ja valikuid, mis käsitlevad pikaajalisi mõjusid või tagajärgi. Vajalik on siduda planeerimine ja tulemuslikkuse mõõtmine. (Young 2003: 12). Eelarve tulemuslikkust käsitlev teave aitab hinnata eri programmide panust valitsuse poliitika ja prioriteetide täitmisesse. Tulemuspõhise eelarvestamise põhimõtete rakendamine võimaldab siduda omavahel planeerimise ja eelarvestamise protsessid ning siduda need tulemustega. (Quinn 2011: 47) Lisaks aitab see näidata, miks mõned programmid toimivad paremini kui teised ja kas need on neile tehtud kulutusi väärt. Tulemuspõhise eelarvestamise sisuks on eraldada soovitud tulemusi andvatele meetmetele rohkem vahendeid ja vähemtõhusatele vähem. (Young 2003: 12) Selle meetodi puhul on kogu planeerimis- ja eelarveraamistik orienteeritud tulemustele, eksisteerivad eesmärgid ja meetmed nende eesmärkideni jõudmiseks, ning sellele tuginebki lõplik hindamine. Kõik see kokku moodustabki tulemuspõhise eelarvestamise tsükli.

Raha kasutatavate üksuste juhtide vastutuse tõstmiseks peab tulemuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtmisel suurendama eelarvesummade kasutamise paindlikkust. Kui tavaliselt vastutavad juhid sisendite kasutamise eest, mitte väljundite koguse ja kvaliteedi eest, siis tulemuspõhise eelarve korral vastutavad juhid väljundite eest, mistõttu on neil suurem vabadus sisendite kasutamisel, et saavutada kokkulepitud väljundite tase. (Diamond 2003: 4)

Tulemuspõhise eelarvestamise üheks eeliseks teiste meetodite ees ongi kindlate vastutajate olemasolu. Tulemuspõhise eelarvestamise juurutamine on osa laiemapõhjalisest pidevast protsessist, mille eesmärgiks on suurendada kontrolli avaliku

sektori kulutuste ja/või tõhususe ja tulemuslikkuse üle. (Grossi 2010: 5) Mitte kõik tulemustele suunatud juhtimise strateegiad ei ole osa tulemuspõhisest eelarvestamisest, sest seal sisaldub ka muud eelarvestamisega mitteseotud informatsiooni. Sinna hulka kuulub ka strateegiline planeerimine, üksuste mõõdetud tulemustega seotud mitterahalised hüved ja sanktsioonid, samuti tulemuslikkuse sihtmärkide kasutamisega inimressursi juhtimisel seotud aspektid. (Robinson, Brumby 2005: 14) Seega on strateegiline planeerimine üks tulemuspõhise eelarvestamise oluline osa. Planeerimise, programmi eelarvestamise ja tulemuste mõõtmise ühildamine avalikus sektoris on toonud sisse vastutuseteguri koos tulemuslikkuse kui ka aususega (Grossi 2011: 34). Programmipõhise eelarvestamise kasutuselevõtmisega on juhtkonna roll võrreldes kulubaasilise eelarvestamisega laienenud, nüüd otsustatakse ka eesmärkide, programmide ja tulemuslikkuse mõõtmise üle. (Kluvers 2001: 36-37)

Tulemuspõhise eelarvestamise poole pürgimine on keskmise pikkusega või pikk protsess, mis ei anna kohe käegakaspäraseid tulemusi. Küll aga hakkab tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine kohe avaliku sektori juhtimises valitsevat kultuuri muutma, kuna sunnib rääkima prioriteetidest, edu näitajatest, sellest, kuidas nendeni jõuda ning milliseid ressursse selleks vaja on. Selline valitsuse ja ministeeriumide, ministeeriumite ja allasutuste ning riigi ning piirkondlike omavalitsuste tulemuslikkusealane dialoog aitab lõppkokkuvõttes luua tervikliku valitsusena toimimiseks hädavajaliku ühtse tegevuskava. (Estonia: Towards... 2011: 18)

Riigieelarve koostamisel peab valitsus reageerima muutuvale maailmas toimuvatele muutustele. Selleks, et seda teha, peab valitsus andma usaldusväärset ja täielikku informatsiooni eelarve ja poliitika koostajatele, et oleks võimalik teha sisuliselt õigeid eelarve valikuid. Valitsuste üheks ülesandeks on välja selgitada kui hästi või halvasti avalik sektor pakub avalikke hüvesid kodanikkonnale. (Young 2003: 12) Seega on tulemuspõhised eelarved vajalikud, et aidata kaasa avaliku sektori läbipaistvamaks muutmisele ja efektiivsusele.

Tulemuspõhiselt eelarvestamiselt ei saa oodata, et see oleks mehhaaniline, ratsionaalne süsteem, mis asendab poliitilist valikuprotsessi ressursside üle otsuse tegemiseks komplekses, konkureerivate nõudmistega keskkonnas. Selle asemel on tal potentsiaal aidata kaasa poliitiliste valikute teadvustamisele. Eelarve läbipaistvus ja väljundite

hindamine kodanike poolt, kui see sisaldub tulemuspõhises eelarvestamises, võib olla kasulik eelarve väljundite parendamisel. Tulemuspõhine eelarvestamine on rahalisi ressursse nõudev, kuid ta toob kaasa positiivse kogukasu kui seda saadab tulemusjuhtimise kultuur ja tulemuste eest antakse vastust kodanikele. (Shan, Shen 2007: 26)

Kõige suuremaks väljakutseks riikide jaoks, kus tulemuspõhist eelarvestamist rakendatakse, on sobiva lähenemisviisi leidmine tulemuslikkuse informatsiooni integreerimiseks eelarvestamise protsessi. (Grossi 2010: 6) Tulemuspõhise eelarvestamise reformide osas eesmärkide saavutamiseks tuleb nende reformide läbiviimisel arvesse võtta rida alljärgnevatid aspekte (Shan, Shen 2007: 145).

1. Tulemuspõhine eelarvestamine muudab fookuse organisatsiooni strateegiliste eesmärkide elluviimisele kavandatud avaliku sektori teenuste kulutusobjektidelt ressursside jaotusele.
2. Efektive tulemuspõhise eelarvestamise süsteem sõltub olulisel määral usaldusväärsest tulemuste mõõtmisest ning aruandlusest.
3. Tulemusjuhtimine on eeltingimuseks tulemuspõhise eelarvestamise õnnestumiseks. Valitsused, kes ei juhi tulemusi, ka ei eelarvestata tulemusi. Tulemuspõhine eelarvestamine ei saa areneda enne kui ta lülitatakse sisse tulemuslikkuse üleüldisesse juhtimisstrateegiasse.
4. Oluline on seada realistlikud ootused, sest kunstlikult seatud indikaatorid tekitavad olukorra, kus tegelikus elus pole seost tulemuslikkuse ja ressursside jaotuse vahel.

Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel peaksid seda toetama ka kuluarvestussüsteemid. Grossi sõnul (2011: 9) võivad tulemuslikkuse näitajad olla oluliseks vahendiks valitsuse tulemuslikkuse mõistmisel, aga ilma protsessita selle info kasutamiseks on neil ainult piiratud väärtus. Üks võimalus selleks on tegevuspõhine kulumudel (*activity based costing - ABC*), mis pakub täpset jaotusbaasi kaudsete kulude jaotamiseks toodetele. ABC on arvestusmeetod, mille taotluseks on arendada välja organisatsiooni ressursside tarbimise mudel. (Cooper, Kaplan: 1991: 27) Avaliku sektori kontekstis saab ABC-d rakendada kuluarvestuseks programmitasandil või viies üksikute teenuste (väljunditeni). See hõlmab kaheastmelist kuluarvestusprotsessi, milles esimeseks etapiks on üldisel tasemel defineeritud tegevuste kuluarvestus ja teiseks

etapiks on nende tegevuste kulude jaotamine programmidele ja võimalusel kindlatele väljunditele (tegevustele, teenustele) nendes programmides. (Grossi 2010: 21)

1.3.2 Eelarvete täitmise kontroll ja tulemuslikkuse hindamine

Tegevustulemuste mõõtmine võimaldab saavutada mitut erinevat juhtimislikku eesmärki: planeerida, hinnata, tagada organisatsiooni õppimine, tõugata tagant parendamiskatseid, parandada otsuste langetamise kvaliteeti ja ressursside jagamise protsessi, kontrollida, lihtsustada vastutuse andmist hierarhia madalamatele tasanditele ja suurendada vastutust. (Behn 2003: 587) Keskne idee tulemuslikkuse mõõtmise taga on lihtne: avaliku halduse organisatsioon formuleerib soovitud tulemused ja viitab, kuidas seda tulemuslikkust saab mõõta, määratledes selleks tulemusindikaatorid. (Bruijn 2002: 579)

Olulisemad tulemuslikkuse mõõtmise eesmärgid on (Neely 2002: 42).

1. Prioriteetide kinnitamine, mille kaudu teadvustatakse organisatsiooni kriitilised edufaktorid ja soorituse võtmeindikaatorid. Tippjuht ja töötajad keskenduvad nendele näitajatele, kuna need näitajad aitavad saavutada organisatsiooni strateegilisi eesmärke suunates ressursse sinna, kus nende järele on nõudlus kõige suurem.
2. Tulemuslikkuse kommunikeerimine, millega tagatakse organisatsiooni tegevuse legitiimsus ja õigeaegne info edastamine organisatsiooni tulemustest. Sisaldab finantsaruandlust ja seadusandlusest tulenevat kohustuslikku aruandlust.
3. Protsessi tekitamine. Mõõtmise ja indikaatorite abil võidakse kommunikeerida prioriteete, motiveerida, kaardistada konkreetset protsessi.
4. Tulemuslikkuse kontrollimine. See on oluline kui juhid soovivad varakult probleeme ennetada ja koheseid vastumeetmeid tarvitusele võtta. Indikaatorid annavad juhtidele ülevaate, kui hästi organisatsioonil hetkel läheb.

Selleks, et tulemusi mõõta, on vajalik kindlaks määrata tulemuse näitajad/indikaatorid. Avalike teenuste tulemuste mõõtmise olulisust kajastab Lapsley (2008: 84). Lapsley toob välja, et avalike teenuste tulemuslikkuse mõõtmise tähtsus on oluline kahest vaatenurgast. Ühest küljest on see oluline, et oleks olemas tulemuslikkuse indikaatorid, mida valitsus, audit ja järelevalve organid saaksid kasutada. Teisest küljest on see

oluline organisatsioonile endale, et tagada tulemuslik toimimine. Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamiseks peavad kaardistatud olema teenused ning määratletud indikaatorid teenuste tulemuslikkuse mõõtmiseks. Kusjuures eristama peaks nii sisemisi kui ka väliseid teenuseid. Tulemuspõhine eelarvestamine toimib siis, kui tulemuse saavutamise eest vastutajal, kellele ressursid selle saavutamise nimel eraldatakse, on piisavalt otsustuspädevust ja -vabadust ressursside kasutamise valikute tegemiseks, et tagada ressursside eraldamise aluseks olnud tulemuste saavutamine.

Organisatsiooni poolt kasutatavad tulemuse näitajad/indikaatorid peaksid olema järgmiste omadustega (Carlin 2004; 278-279; Malina, Selto 2004: 446; Choosing the...:18):

- korrelatiivsed – kasutatavad tulemuse näitajad peavad olema seotud organisatsiooni põhitegevusega;
- kontrollitavad ja konkreetset – kasutama peaks tulemuse näitajaid, mille väärtust saab organisatsiooni tegevusega muuta;
- mõistetavad – aruande lugejad peavad aru saama aruandes olevatest näitajatest;
- õigeaegsed – aruandes olevad tulemuse näitajad peaksid olema võimalikult tihedalt seotud praeguse ajahetkega;
- asjakohased ja uuendusi motiveerivad – andmeid tuleb koguda piisavalt korrapäraselt, et edusamme jälgida, ning piisavalt kiiresti, et teabest oleks veel kasu;
- usaldusväärsed – tulevase kasutamise huvides peab see olema piisavalt täpne ning reageerima ka muutustele;
- suurema kasutamisest saadava tuluga kui on nende kulu - võimeline vältima soovimatuid kõrvalmõjusid ja mitte soosima ressursside ebaefektiivset kasutamist;
- osutav – asutusega seostavate toimingutega peab olema võimalik mõõdetavat tegevust mõjutada. Igal tegevusel/teenusel peab olema kindel vastutaja;
- piiratud – aruandes kasutatavaid tulemuse näitajaid peaks olema piiratud hulgal ning nad peaksid andma organisatsiooni tegevusest selge ja täpse pildi.

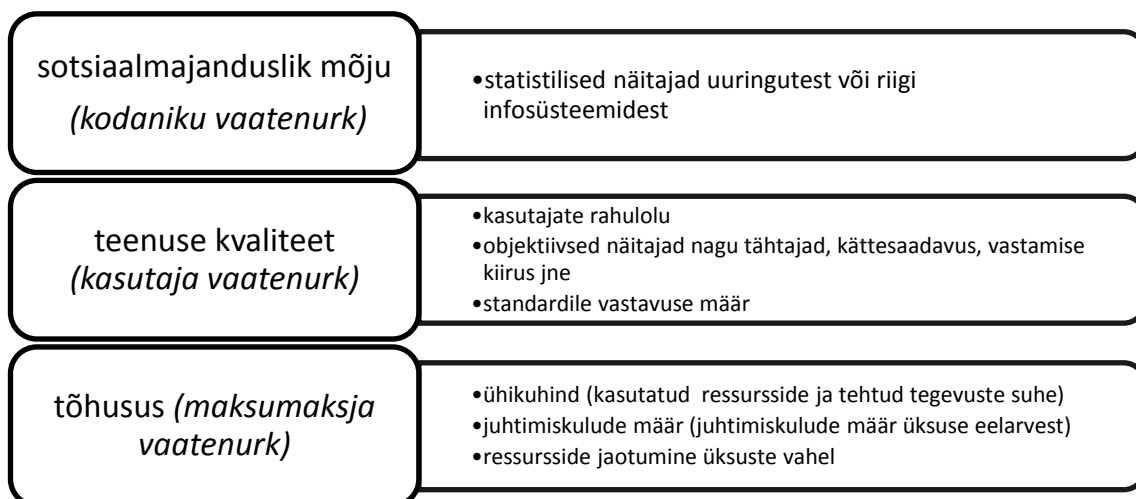
Lisaks tuleb eesmärkide ja indikaatorite seadmisel tuleks jälgida, kas eesmärgi sõnastus koos indikaatoritega vastab SMART² kriteeriumile. Indikaatorite määratlemisel on

² Specific; Measurable; Attainable; Realistic; Timely

oluline vastata küsimustele valdkonna sisuulatus, sihtide ja eesmärkide kohta ning määratleda sobivaim indikaator nende mõõtmiseks. Vastavalt eelnevalt toodud küsimuste vastustele tuleb tulemusvaldkonna sisuulatus täpsustamise, eesmärkide ja indikaatorite määratlemise järel tuleb määratleda tulemusvaldkonna programmid. Programmid peavad katma valdkonna eesmärkide saavutamiseks tehtavaid riiklikke tegevusi. (Riigi tulemuslikkuse...2011: 8-11) Programmipõhises eelarves tuuakse ühe teenusliini tegevustega seotud üksuse eesmärkide saavutamiseks vajalikud ressursid programmi kujundamise käigus detailselt välja ning viidatakse, kuidas tulemuslikkust tuleks mõõta. (Grossi 2010: 34)

Riigi tulemuslikkuse juhtimise tasandite (TUJU) tulemusvaldkonnale seatakse kolme liiki eesmärke, mis peavad katma tulemusvaldkonna sisulise ulatuse. Nendeks eesmärkideks on sotsiaalmajanduslik mõju, teenuse kvaliteet ja tõhusus. Eesmärgid ei saa tulemusvaldkonna tasandil olla liialt spetsiifilised ja ühe alamvaldkonna kesksed, vaid peaksid kokku võtma tulemusvaldkonda koondatud riigipoliitika ühisosa. (Riigi tulemuslikkuse...2011: 10)

Joonisel 6 on toodud sotsiaalmajandusliku mõju, teenuse kvaliteedi ja tõhususe võimalikud indikaatorid.



Joonis 6. Kolme liiki eesmärkide võimalikud indikaatorid (The performance-based...2004)

Programmi hindamise tüüp on ühiseks aspektiks Austraalia, Prantsusmaa, Uus-Meremaa valitsuste osas. Kõigi nende valitsuste puhul toimub hindamine alati peale programmi lõppu (ex-post hindamine). On ainult üks riik, mis rakendab jooksvat hindamist (in-itinere hindamine), Suurbritannia, mis kasutab „kujundavat hindamist“ kui hindamine toimub programmi rakendusfaasis või „summaarset hindamist“ kohe peale juurutamist. Harilikult viiakse tulemuslikkuse hindamist läbi iga-aastaselt vastutava ministeeriumi poolt, kes programmi koostas (isik Riigikantseleis või minister) või mõnikord ka vastutava asutuse poolt. (Grossi 2010: 64)

Institutsiooni tulemuslikkuse sihtidele põhinedes töötatakse välja madalama taseme tulemuslikkuse mõõtmised struktuuriüksuste jaoks ja seotakse need personalijuhtimise protsessidega (Grossi 2011: 10).

Kui on olemas indikaatorid, tuleb kontrollida ka nende täitmist. Välise auditi peamised teostajad on kõrgeimad kontrolliasutused, mis mängivad olulist rolli valitsuse tegevuste läbipaistvuse tagamisel. Eestis on kõrgeimaks kontrollasutuseks riigikontroll.

Üldjuhul on raske hinnata kontrolli eelarve täitmise üle. Osaliselt saab seda rolli täita siseauditi funktsioon selle olemasolul või välise audiitorina riigikontroll. Siseaudit analüüsib tegevusi ja nõrkusi kasumit mittetaotlevatel organisatsioonidel. Audit annab hinnangu sisekontrollisüsteemide toimimisele ja hindab ka tegevuste efektiivsust. (Shim, Siegel 1997:40). Siseauditi funktsiooniks on anda objektiivne ja sõltumatu hinnang asutuse sisekontrollisüsteemi, aruandluse ja tegevuse tulemuslikkuse kohta ning tagada õigeaegne ja objektiivne teave kehtestatud nõuetest kõrvalekaldumiste ning ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse ja tõhususe kohta.

Välise auditi peamised teostajad riikides on kõrgeimad kontrolliasutused, mis mängivad olulist rolli valitsuse tegevuste läbipaistvuse tagamisel. Kuna järjest enam riike orienteerub oma avaliku sektori tegevustes tulemustele, on Euroopas, Austraalias, Uus-Meremaal, Põhja-Ameerikas ja mujal arenenud riikides laialt levinud tulemusauditid. Sarnaselt mujal maailmas toimuvaga on ka Eestis viimase aja suunitlus rohkem tulemusaudititele, kuna siseauditi üksused enam finantsauditideid ei teosta. Tulemusauditile suunitlus on ära toodud ka audiitortevuse seaduse eelnõu seletuskirjas. (Seletuskiri audiitortevuse...2009) Tulemusaudit võimaldab analüüsida

ja hinnata mõõdetavaid tulemusi ning anda hinnangut sisekontrollisüsteemide toimimisele, see tähendab ka indikaatorite olemasolule ning nende toimimisele ja täitmisele. Üheks audiitorite väljakutseks on kindlasti ka efektiivsusele hinnangu andmine.

Eelarvete põhjal kontrollimiseks ja analüüsimiseks on lisaks eelarvelistele summadele vaja teada tegelikke kulusid ja tulusid ehk eelarve täitmist. Tegelikud kulud ja tulud selgitatakse välja raamatupidamisarvestusega, mistõttu on eelarve seotud raamatupidamisarvestusega. Väga oluline on see kuidas toimub kassapõhise eelarve ja tekkepõhise raamatupidamise ühildamine.

Mida läbipaistvam on eelarvestamine, eelarve täitmise jälgimine ja aruandlus, seda sügavisulisemad on auditi andmed ning kvaliteetsemad tulemused (Koitmaa 2010: 36).

Programmi tulemuslikkuse hindamine on protsess, mis võtab aega, kuna hindamine, mis on läbi viidud kiirelt, võib tuua kaasa mõningad negatiivsed tulemused. Hindamisi võib teha erinevatel aegadel või programmi või tegevuste kindlates etappides. Eelkõige tuleb valida hindamisvorm, mis sobib organisatsioonile kõige paremini. (Grossi 2010: 35) Tulemusi saab hinnata erineva sagedusega ja erineval viisil. Organisatsiooni enda valik on millisel viisil ta seda teeb. Hindamine peaks toimuma kindla intervalliga, mille tulemusena korrigeeritakse tulemusi.

1.3.3 Rahvusvaheline kogemus tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel

Tulemuspõhise eelarvestamise süsteemide arendamisel oleks mõistlik arvesse võtta teiste riikide kogemusi. Programmipõhise eelarvestamise rakendamine valitsussektoris tähendab, et Vabariigi Valitsuse strateegias ja aastases riigieelarve seaduses on planeeritavad kulud, tulud, investeeringud ja finantseerimistingud esitatud programmide lõikes. Sellise ülesehitusega eelarve sisaldab informatsiooni selle kohta, milliseid tulemusi peab organisatsioon saavutama eelarve rahaliste ressursside kasutamise, tuues esile üldised põhjus-tagajärg seosed. Programmipõhises eelarves kajastuvad eesmärgid ja indikaatorid tulenevad strateegilistest plaanidest, mis on kinnitatud pikemaks ajaperioodiks ja mille eesmäärke ei muudeta üldjuhul iga-aastaselt.

(Ülevaade tulemuslikkuse...: 14) OECD andmetel sisaldavad umbes kolmveerand liikmesriikide eelarvedokumentidest teavet tulemuslikkuse kohta, mis ei ole rahaliste vahenditega seotud (Modernising Government...2005).

Järgnevalt kirjeldab autor viie riigi - Austraalia, Uus-Meremaa, Prantsusmaa, Suurbritannia ja Türgi - kogemusi tulemuspõhise eelarve rakendamisel. Riikide kogemuse analüüs on toodud tabelis 1. Ühine tunnus programmi liigenduse struktuuril iga juhtumi korral on kolmes tasandis. Iga valitsus on identifitseerinud programmi põhikomponendid. Indikaatorid, mis on kasutusel on riigiti erinevad. Kuid sarnaseks elemendiks igal valitsusel on otsene seos defineeritud indikaatorite ja sihtmärkide vahel. Programmi kulude struktuuri uurimine näitab, et programmidega seotud kulud kirjeldatakse vastavalt väljundile.

Tabel 1: Riikide võrdlustulemused tulemuspõhise eelarvestamise rakendamise kohta

	Austraalia	Prantsus- maa	Uus- Meremaa	Suurbritan- nia	Türgi
Alustamis- aasta	1984	2001	1988-89	1997	2003
Programmi struktuur	Tulemused, programm ja tegevused	Missioon, programm ja tegevus	Lõpptule- mused, vahetule- mused ja programmi- töö	Siht/eesmärk/ programmi sihtmärk	Programm, projekti- põhised tegevused
Tulemus- likkuse indikaato- rid	Tulemuste tõhusus, mõjususe ja mõningatel juhtudel kvaliteet	Tulemuste tõhusus, mõjususe ja kvaliteet	Tulemuste mõjususe	Tulemuste mõjususe	Tulemuste mõjususe
Programmi kulude struktuur	Väljund ja tulemus	Väljund	Väljund	Väljund	Väljund
Arvestus- meetod	Tekkepõhine	Tekke- ja kassapõhine	Tekkepõhine	Tekkepõhine	Tekke- ja kassapõhine

Allikas: (Grossi 2010: 65; Çatak, Çilingir 2010: 2-6)

Pikemalt käsitleb autor Austraalia politseis kasutatud parimat praktikat ning Londoni linna teenusepõhise eelarve rakendamist. Teenusepõhist rakendamist käsitleb autor just seetõttu, et Eestis Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud pilootprojekti kirjeldatud

teenused keskenduvad tulemspõhise eelarvestamise rakendamisele läbi teenuspõhise lähenemise. Programmina võib käsitleda ka tegevusi, mis on koondatud ühe kindla eesmärgi saavutamiseks.

Tulemspõhise eelarvestamise rakendamine on ühtinud arvepidamissüsteemi muutumisega läbi uuenduslike dokumentide koostamise või pilootprojektide loomise. Austraalia ja Uus-Meremaa jaoks arenes uus arvepidamis- ja eelarvesüsteem välja kaheksakümnendatel, kuid aja jooksul on toimunud vajalikud täiendused ning kaasajastamised. Suurbritannia on rakendanud tulemspõhist eelarvestamist alates 1998. aastast. Prantsusmaa oli 2001. aastal viimaseks valitsuseks, kes tutvustas tulemspõhist eelarvestamist. (Grossi 2010: 63) Kõige värskema kogemusega antud töös analüüsitutest on Türgi, kus tulemspõhist eelarvestamist hakati rakendama alates 2003. aastast. (Çatak, Çilingir 2010: 2)

Valitsused, kes on otsustanud sellist eelarvet kasutada, on teinud seda erineva ajaraamistikuga, võttes arvesse nende endi vajadusi ja võimekust. Austraalia on kasutanud keskpikka lähenemist, mille kasutamisel ei seata kulutustele ülempiire. Uus-Meremaa on välja töötanud suhteliselt mitmekülgse keskpika kulutuste raamistiku, mis pikendab kolme aasta kulutuste prognoosi tulevikku ja mis hõlmab kulutuste maksimummäärasid. Grossi (2010: 13) toob välja, et Uus-Meremaa tulemus eelarvestamise süsteem on arenenum kui teistel OECD riikidel. Suurbritannias valmistatakse keskpikk kuluprognos ja 2 - 3 aastaste soovituslike kulutuste ülemmäärade seadmine ministriumitele. Tulemspõhist eelarvestamist rakendatakse alates aastast 1998. Prantsusmaa keskvalitsus on avaldanud keskpikka (neli aastat) eelarveperspektiivi alates 1998. aastast. Türgi kasutab keskpikka strateegiat, koostab plaanid kolmeks aastaks ning vaatab raamistiku üle igal aastal. (Çatak, Çilingir 2010: 8)

Läbi seaduste, projektide ning algatuste, millega valitsused on erinevatel aegadel uurinud tulemspõhise eelarvestamise rakendamist, on tulemused küllaltki erinevad. Programmiga seotud kulud on seotud väljunditega nii Prantsusmaa, Uus-Meremaa kui ka Suurbritannia puhul, samal ajal kui Austraalia pakub programmi väljundite ja tulemuste kohta kuluteavet. Prantsusmaal, tulenevalt täpsete ressursside ja programmide kirjeldamisest, on võimalus luua otsene link ressursside ja tulemusinformatsiooni

vahele. (Grossi 2010: 63) Ka Türgis on programmiga seotud kulud seotud väljunditega. Igakuisele koostatakse detailsed kuluprogrammid. (Çatak, Çilingir 2010: 3)

Iga valitsus on identifitseerinud oma programmi põhikomponendid, isegi kui nende definitsioonid on teineteisest küllaltki erinevad. (Grossi 2010: 63)

Eelpooltoodud riikide (Prantsusmaa, Uus-Meremaa, Austraalia, Suurbritannia ja Türgi) valitsused on võtnud kasutusele erinevat tüüpi tulemusindikaatorid. Üheks sarnaseks elemendiks igal valitsusel on otsene seos hästi defineeritud indikaatorite ja eesmärkide vahel. Sellest lähtuvalt tuleb mainida Prantsusmaa valitsuse head kogemust kolme tüüpi indikaatoritega (tõhusus, mõjususe ja kvaliteet) otsimaks võimalusi saada aru eelarve toimimisest kodanike, maksumaksjate ja kasutajate vaatenurgast. (Grossi 2010: 63)

Programmipõhise eelarve ja kulude struktuuri uurimine näitab olulisi erinevusi erinevate valitsuste vahel. Prantsusmaa kogemus tugineb programmiga seotud kulude eelarve detailsel kirjeldamisel. (Grossi 2010: 63) Türgis programmi klassifikatsiooni ei ole kasutatud, kuigi kasutatakse nii oodatavat saavutustaset kui tegelikke indikaatoreid. (Çatak, Çilingir 2010: 8)

Austraalias ja Uus-Meremaal põhineb programmi ettevalmistus tekkepõhisel süsteemil, samal ajal kui Euroopa riikides (Prantsusmaal ja Suurbritannias) on kasutusele võetud kahene süsteem (kassa- ja tekkepõhine). (Grossi 2010: 64) Türgis on kasutusel eelarvestamisel kassapõhine süsteem, kuigi raamatupidamist teostatakse tekkepõhisel printsiibil. (Çatak, Çilingir 2010: 8)

Austraalia, Uus-Meremaal ja Suurbritannial on palju ühisosi, aga samuti ka mõningad erinevusi. Prantsusmaa, kelle kogemus on palju värskem kui teistel riikidel, on vastavalt selle uuringu tulemustele riik, mis on eelarvestamissüsteemi rakendanud kõige efektiivsemalt. Prantsuse valitsus koostab eelarvedokumendid kõige terviklikumalt, nii et välised ja sisemised kasutajad saavad kergelt mõista valitsuse strateegiaid, toimimist ja tulemusi. (Grossi 2010: 64)

Kuna Austraalia politseil on olemas töötav tulemuspõhise eelarvestamise süsteem, millest oleks ka Eesti riigi kontekstis õppida, siis on käsitletud eraldi Austraalia politsei parimat praktikat tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel programmipõhisel

lähenemisel. Programmipõhise eelarvestamise praktikat on rakendatud Austraalias Lõuna Austraalia Politseis (*New South Wales*). Austraalias on igal osariigil oma iseseisev õiguslik raamistik ning sarnaselt Politsei- ja Piirivalveameti prefektuuridega jaguneb Austraalia Politsei kaheksaks iseseisvaks üksuseks. (State police...2012)

Lõuna-Austraalia politsei on üks esimesi, kus prooviti rakendada programmipõhise eelarvestamise põhimõtteid enne, kui selle võtsid omaks teised organisatsioonid/üksused. Esimesed probleemid tekkisid sellest, et ei suudetud programmipõhise eelarvestamise tööriista täielikult rakendada ning ambitsioonikad otsused tuli vahetada lihtsustatute vastu. (Dupont 2005: 75) Austraalia politseis kasutusel olev mudel on programmipõhise eelarve lihtsustatud variant.

Lõuna-Austraalia politsei teenused on grupeeritud nelja programmi, mille eesmärk on kontrollida rahaliste vahendite jaotamise hinna ja kvaliteedi suhet ning tõhustada nende teenuste pakkumist (Dupont 2005: 75). Need neli programmi on järgmised - kogukonnakeskne politseitöö (*community police*), eeluurimine (*criminal investigation*), liiklusjärelvalve (*road traffic*), kriminaaluurimine (*criminal process*). Need programmid vastavad osaliselt organisatsioonilisele jaotusele nii üldiste kui spetsiifiliste teenuste lõikes, kuid ei ühti organisatsiooni struktuurse jaotusega. Kõigil neljal programmist on alamprogrammid, mis koondavad sarnased tegevused kokku. Näiteks kogukonnakeskse politseitöö (*community policing*) programm on jaotatud kolme alamprogrammi: operatiivteenus, süüteoennetus, kriisireguleerimine. (Dupont 2005: 75)

Lõuna-Austraalia politsei näitel suudeti saavutada eelarvestamise süsteem, kus oli võimalik arvestada igale tegevusele/teenusele keskmine kulu tunnis. See on üks olulisi vahendeid, et parandada politsei teenuste osutamise efektiivsust, mis soodustab suuremat paindlikkust ressursside efektiivsel kasutamisel. (Dupont 2005: 75)

Indiviidi tasandil programmipõhise eelarve meetodid on muutnud kontrolli igapäevaste tegevuste üle. Mitmed meetodid on välja töötatud selleks, et oleks võimalik jälgida seatud indikaatorite täitmist. Selleks, et oleks võimalik jälgida, millistele tegevustele kui palju ressursi täpselt kulub, on Austraalia politsei välja töötanud kolm meetodit, mille alusel määratakse maksumus igale politsei tegevusele Dadds, Scheide 2000: 4).

1. Statistika koostamine iga 2 – 3 nädala jooksul tehtud tegevuste kohta.

2. Detailne tööjaarvestus, kus politseiametnik peab kirja panema 0,5 tunni täpsusega, millist tegevust tehti, kasutades selleks ettenähtud koode.
3. Tööperioodi alguses eeltäidetud tabelite jagamine, mida täidetakse vastavalt tegelikult täidetud ülesannetele, kuid mis lihtsustavad oluliselt sellise tabeli täitmisele kuluvat aega. (Dadds, Scheide 2000: 4)

Teisalt on taolised meetodid on väga aeganõudvad ning tabelite täitmise tulemuslikkuse mõõtmiseks on vaja uut teenust. Teoreetiliselt lubavad programmpõhise eelarvestamise meetodid detailset analüüsi iga politseijaoskonna tootlikkuse ning iga tegevuse maksumuse kohta et kulusid võimalikult täpselt planeerida. (Dupont 2005: 79) Täiendav paberitöö toodab juurde bürokraatiakulusid ning on vastumeelne politseiametnikele, sest see takistab neil reaalse välitöö tegemist.

Et reaalset rakendada tulemuspõhist eelarvestamist tuleb programmidest edasi tuleb minna tegevuste kogumite või teenustega. Teenusepõhist lähenemist on kasutatud näiteks Londoni linna eelarvestamises. Londoni linnal on fokuseeritud organisatsiooniline strateegia. 2007. – 2010. aasta strateegilise plaani kohaselt keskendub linn kaheksale kogukonnakesksele prioriteedile. Põhiprioriteetidele on välja töötatud alameesmärgid. Olemasoleva mudeli arendamist jätkatakse ja korrigeeritakse vastavalt vajadusele, et tagada teabe asjakohasus ja esitamine ühtses ja kompaktses formaadis. Kõik struktuuriüksused on kaardistatud uue aruandlusstruktuuri kasutuselevõtmiseks ja muudatuste tegemiseks. 2011. aasta eelarve on esitatud juba teenusepõhises formaadis. (Service based budget 2010: 240) Sarnaselt Londoni linnaga on ka Londoni politseis lähtunud teenustest ning kasutusel ABC kulumudel, millele on välja töötatud ka põhjalik juhend. (The police...2005)

Autori hinnangul on nii Londoni teenusepõhisest lähenemisest kui ka Lõuna-Austraalia kogemusest palju õppida ja seda on võimalik rakendada ka Eesti riigi kontekstis.

2. POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI EELARVESTAMISE TÄIUSTAMINE TULEMUSPÕHISE EELARVESTAMISE ABIL

2.1 Tulemuspõhise eelarvestamise roll Eesti avalikus sektoris

2.1.1 Eesti avaliku sektori eelarvestamise korraldus ja selle täiustamise vajadused

2002. aastal asus Eesti valitsus tugevamalt ühendama strateegilisi poliitikavaldkondi ja eelarveraamistikku. Riigieelarve seaduse muutmisega kehtestati, et riigi eelarvestrateegia koostatakse igal aastal järgnevas neljaks aastaks. (Estonia: Towards...2011) Süsteemi eesmärk oli saada selgem pilt sellest, millele kulutatakse riigi vahendeid, ja eraldada vahendeid poliitika prioriteetsematele küsimustele. Eesmärkide ja sihttasemete sõnastamine riigi eelarvestrateegias ja püüd kooskõlastada valitsuse arvukaid poliitikadokumente on osa Eesti valitsusasutustes toimuvast arengust. Need on tulemuspõhise eelarvestamise elemendid, mis on Eesti eelarvega seotud dokumentides eksisteerinud aastast 2003. Ametlikult hakati neid nõudma 2006. aastal, kui eelarve koostamisel hakati rakendama strateegiliste arengukavade süsteemi. Tulemuslikkust käsitleva teabe kasutamine eelarvedokumentides ja selle teabe kasutamine tulevaste eelarveliste otsuste kujundamisel on kaks eri asja. (Quinn 2011: 49)

2007. aastal tegid Eesti Vabariigi Rahandusministeerium ja asjaomased ministeeriumid, riigikantselei ja riigikontroll „Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioonis“ ettepaneku uue olulise reformi läbiviimiseks eelarve koostamise protsessis. Selle dokumendi koostamise peamine ajend oli tähelepanek, et riigi rahanduse juhtimine ei toimi ühe tervikliku tsükli või süsteemina ja pole seetõttu ka nii tõhus, kui võiks olla. Dokumendis soovitati teha mitmeid olulisi muudatusi eelarvemenetluse kõikides

etappides. Muuhulgas rakendada tekkepõhist eelarvestamist ja kindlustada planeerimise tulemuslikkuse baasi. (Riigi finantsjuhtimise...2008)

Peaaegu kõik kaasaegse finantsjuhtimissüsteemiga maailma riigid kasutavad eelarvestamisel peamise vaatenägemusest lähtuvat eelarvepilti, enamik OECD riike juba aastaid. Samuti on enamikes OECD riikides korraga kasutusel erinevate tasandite indikaatorid ning ressursside jaotuse alusena kasutatakse tulemus- või pikemaajalisi indikaatoreid. "Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni" koostamise raames on Rahandusministeerium viinud riigiasutuste seas läbi analüüsi hindamiseks eesmärkide-indikaatorite määratlemise oskust. Analüüs andis tulemuse, mille kohaselt tuleb luua kompetents indikaatorite määratlemiseks, püstitatud eesmärkide hindamiseks ja võrdlemiseks (Sillaots 2010). Seega tuleb alustada tulemuspõhisele eelarvestamisele üleminekut eelduste loomisest.

Riigieelarve seaduse kohaselt koostatakse eelarvestrateegia riigieelarve eelnõu alusena järgmise eelarveaasta ja sellele järgneva kolme eelarveaasta kohta. Riigi eelarvestrateegia koostamise eesmärk on tagada keskpikas perspektiivis eelarvepoliitika jätkusuutlikkus ning muuta valitsuse tegevus riigi ja valdkondlike arengute suunamisel tulemuslikumaks. Eelarvestrateegias esitatakse järgneva nelja aasta kavandatud eelarvepoliitilised põhimõtted, Vabariigi Valitsuse prioriteedid, majandusolukorra analüüs ja majandusarengu prognoos, tulude prognoos, ning muu finantsjuhtimiseks oluline informatsioon. (Riigi eelarvestrateegia 2012)

Riigi eelarvestrateegia viiakse ellu läbi valitsemisalade arengu- ja tegevuskavade, mis on aluseks riigieelarvete koostamisel. Ministeeriumid ja riigiasutused täiendavad oma valitsemisalade organisatsioonipõhist arengukava igal aastal ühe aasta võrra, et tagada strateegilises planeerimises pidev nelja-aastane perspektiiv. (Riigi eelarvestrateegia 2012) Eelarvestrateegia koostamisel lähtub Rahandusministeerium ministeeriumite poolt seatud valitsemisala arengukava eesmärkidest. Eelarve koostamine ja hilisem selle kasutamisest aruandmine toimub sisendi-, mitte tulemuspõhiselt. Erinevalt tekkepõhisest raamatupidamisarvestusest lähtutakse eelarvestamisel kassapõhisuse printsiibist. (Kraan *et al* 2008: 10-20) Kuna riigi eelarvestrateegia elluviimine toimub aastaste riigieelarvete kaudu, siis põhineb riigi eelarvestrateegia elluviimise seire

riigieelarve ja tegevuskavade elluviimise seirel ja aruandlusel (Riigi eelarvestrateegia 2012).

Eesti riigi raamatupidamisarvestus on tekkepõhine, eelarvestamine on üldjuhul kassapõhine. See toob kaasa selle, et raamatupidamise aruanded ei anna ülevaadet eelarve kasutamise kohta ning vastupidi. Praktikas tähendab see kahe paralleelse süsteemi eksisteerimist, mis infotehnoloogiliselt on tihti ühildamatud. Tekkepõhise eelarvestamise positiivseimaks küljeks võib pidada seda, et see meetod tagab enamasti eelarvevahendite ühtlase kasutamise kogu eelarveaasta jooksul. Praegu kulutatakse riigiasutuste poolt eelarveaasta paari viimase kuu jooksul ebaproportsionaalselt suurem osa vahenditest kui ülejäänud kuudel, mida tingib see, et kulusid järgmisesse eelarveaastasse üle kanda on raske.

Tulemuspõhistes eelarvetes kasutatakse riiklike kulutuste selgitamiseks missiooni, eesmärkide ja sihttasemete sõnastamist. Eesti riigi eelarvestrateegias on toodud järgmise kolme aasta prioriteedid. Seejärel loetletakse eelarvestrateegias valdkonnapoliitika eesmärgid, esitatakse näitajad ja sihttasemed ning uued algatused, mis aitavad püstitatud eesmärkide elluviimisele. (Riigi eelarvestrateegia...2011) Seega on indikaatorite baas toodud juba eelarvestrateegias ning nende edasiarendamine peaks olema ministriumite ülesanne valdkondlikes arengukavades.

Tulemuspõhise eelarvestamise õnnestumise peamiseks eelduseks on tugev side ühelt poolt ühiskonna poolt soovitatavate tulemuste ning riigiasutuste väljundite, teisalt aruandluse ja eelarvestamise vahel (Aru 2001: 31). Tulemuspõhise eelarvestamise peamine eesmärk ei ole paremini tulemusi mõõta, vaid luua paremini toimivaid organisatsioone ja selleks on vaja, et tulevased otsused põhineksid mõõdetud tulemustel. (Quinn 2011: 49)

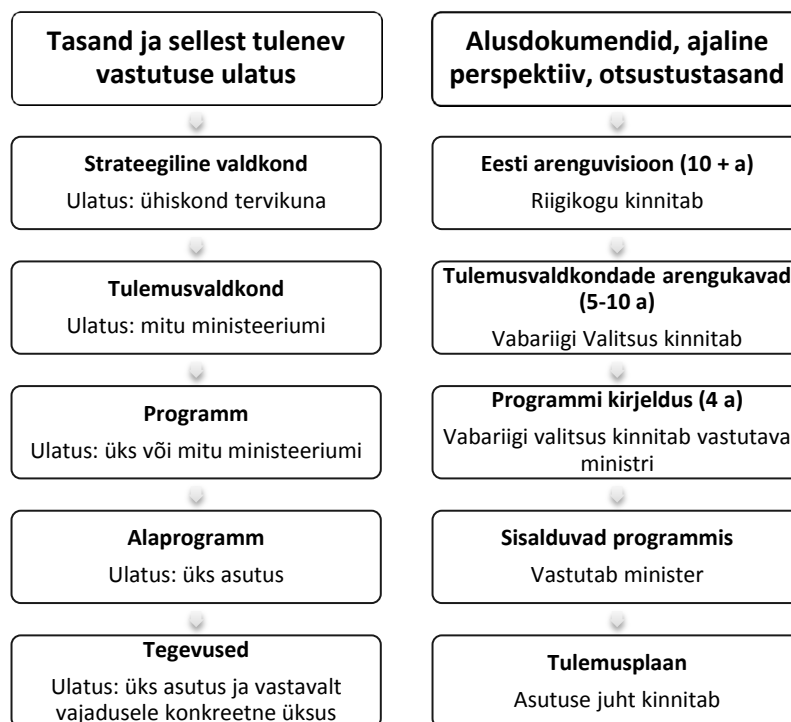
Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2011 – 2014 näeb ette tulemuslikkuse juhtimise süsteemi rakendamiseks meetodiliste juhendite ja regulatsioonide väljatöötamise ning juurutamise riigiasutustes. Muud dokumendid, näiteks valitsuse tegevusprogramm ja konkurentsivõime kava Eesti 2020 tegevuskava 2011 – 2015 on samuti näited valitsuse loodud ja avaldatud tulemuslikkuse kavadest. (Quinn 2011: 48)

Tulemuslikkuse kohta toodetakse rohkelt andmeid, edasiseks tegevuseks tuleks leida võimalused neid tulemusi realselt rakendada. Jälgida tuleb indikaatorite täitmist ning motiveerida saavutada paremaid tulemusi.

2.1.2 Tulemuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtu protsess Eestis

2010. aasta detsembrist 2011. aasta augustini viidi läbi riigi tulemuslikkuse juhtimise tasandite (TUJU) rakendamise pilootprojekt. Projekti eesmärgiks oli katsetada Rahandusministeeriumi poolt tulemuslikkuse juhtimise arenduste raames välja töötatud tulemuslikkuse juhtimise tasandite rakendatavust riigi strateegiliste eesmärkide seadmisel ja nendest lähtuval juhtimisel kahe tulemusvaldkonna – Hea Riigivalitsemine ja Turvaline Ühiskond näitel. (Riigi tulemuslikkuse...2011: 5) Tulemusvaldkonna Turvaline Ühiskond indikatiivsed eesmärgid on muuhulgas inimeste ja vara suurem turvalisus ja riigi suurem julgeolek (julgeolekutegevuse tõhususe ja kriminaalmenetluse efektiivsuse kasv, integreeritud piirihalduse tõhususe kasv, migratsioonialaste tegevuste efektiivsuse kasv), mis on otseselt seotud Politsei- ja Piirivalveameti tegevusega.

Kontseptsiooni keskne eesmärk on võtta üle programmipõhiste eelarveeraldiste süsteem, ent samas püüda rohkem ühtlustada riigi eelarvestrateegia ja iga-aastase riigieelarve eesmäärke. Tulemuslikkuse tasandite juhtimise programmi (TUJU) soovitus on eesmärkide hierarhia koostamisel lähtuda põhimõttest, et esmalt tuleb alustada tulemusvaldkonna strateegia ja sihtide seadmisest ning liikuda valdkonna sisustamisel eesmärkide hierarhias allapoole programmide ja tegevuste tasandile. (Riigi tulemuslikkuse...2011: 8) Eelarvesse valitakse need programmid, mis toetavad riiklike prioriteetide saavutamist. Programmide paigutumine TUJU kontseptsioonis on toodud joonisel 7. Jooniselt on näha, et ühe programmi täitmisega võib olla seotud ka mitu ministeeriumi.



Joonis 7. Juhtimis- ja koordineerimisüsteemi dimensioonid (Uudelepp et al 2010: 35)

Üheks lahenduseks tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel on välja pakutud tegevuste/teenustepõhine lähenemine. Väljundipõhine juhtimine ja eelarvestamine kirjeldab tüüpiliselt avaliku sektori ülesandeid kaupade ja teenuste seisukohalt ja arvutab välja, kui palju teenuseid osutatakse või tooteid toodetakse. Väljundipõhine süsteem keskendub põhiliselt näitajatele nagu kogus ja õigeaegsus, erineval määral ka kvaliteet. Juhi otsene kontroll väljundite üle on väiksem kui sisendite üle, aga see on siiski enamasti piisav. Ressursipõhise lähenemise puhul keskendutakse sellele, kui palju ressursse, personali, vahendeid jne on programmi või ministeeriumi jaoks eraldatud. Kulupõhise süsteemi juhtimise siseinfo ei näita, mida ressursidega saavutati. (Grossi 2011: 4)

Teenustepõhine lähenemine üks võimalik lahendus, mida on kasutatud piloodina ka Päästeametis. Selleks, et üle minna tulemuspõhisele eelarvestamisele kogu riigis, peaks Päästeameti eelarve- ja analüüsitalituse juhataja hinnangul (Ankur 2012) minema samas tegevuste järjekorras - tekkepõhine eelarvestamine; teenusepõhine (tulemuspõhine) kuluarvestus; teenusepõhine eelarvestamine.

Tekkepõhine eelarvestamine ei ole otseseks eelduseks tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel. Tekkepõhise aruandluse rakendamine tulemuspõhisele eelarvestamisele tähendab rahastamise sidumist tulemustega, mõõtes rahastamist mitte niivõrd kulutustena, vaid pigem kulude tekkepõhist kontseptsiooni kasutades. Tekkepõhine arvepidamine võimaldab tagada paremat prioritseerimist programmide vahel seistes selle eest, et olulised välditavad kulud ei oleks programmi kulude mõõtmisel välja jäetud ja kindlad mitteolulised kulutused ei oleks kaasatud. (Robinson 2007: 56-57)

Sellised suured ümberarendused on aja- ja ressursimahukad, kuid tulemusi hakkavad andma alles mitmete aastate pärast. Optimistliku stsenaariumi korral (arvestades olemasolevaid kogemusi ja koostööd riigiasutuste vahel) võiks kolme aastaga teoreetiliselt võimalik tulemuspõhisele eelarvestamisele üle minna eeldusel, et tarkvara selle kõige rakendamiseks on olemas. Reaalselt võtavad kõik protsessid kauem aega, seega võib kogu protsess aega võtta 6 aastat. Oluline on tsentraalne juhtimine ja finantsarvestus, mis eelmainitud protsesse kiirendab. (Ankur 2012) Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo nõunike hinnangul võiks kogu süsteemi käivitamine aega võtta kuskil viis aastat. (Rebane, Einberg 2012) Süsteemi käivitamise all on mõeldud siin seda, et pidevalt ollakse valmis muudatusteks ja täiendusteks.

Autor nõustub eeltoodud seisukohaga. Eelnevalt on toodud välja, et tekkepõhiseks eelarvestamiseks on vajalik oskuslik juhtimine, mis on heaks eelduseks ka tulemuspõhise eelarvestamise puhul. Arvestades, et pilotiseerivates asutustes on tegevused aega võtnud oodatust tunduvalt rohkem, siis võib tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine kogu riigis võtta aega oluliselt rohkem.

Autori hinnangul on üheks probleemiks kindlasti ka see, et tulemusjuhtimise rakendamise metoodika on küll ette antud, kuid metoodika rakendajad võivad läheneda metoodikale erinevalt, mistõttu ei pruugi saadud tulemused olla võrreldavad. Samal seisukohal on ka tulemusjuhtimise pilootprojekti läbiviijad, kes on seisukohal, et ideaalis võiks programm olla ühe valitsemisala põhine, kuid praeguse ministriumitevahelise ülesannete jaotuse juures tähendaks valitsemisala põhiste programmide loomine liialt suure arvu väiksemahuliste ja killustunud eesmärkidega programmide teket. (Riigi tulemuslikkuse...2011: 11) Pilootprojekti vaadeldud

suurema osa programmide puhul ilmnes vajadus alaprogrammide kasutamiseks programmide vastutusjaotuse selgemaks eristamiseks valitsemisalade/asutuste lõikes.

Projekti tulemusel positiivse küljena saab antud meetodi puhul saab välja tuua, et see võimaldab organisatsiooni sees tegevusi seada olulisuse järjekorda, ehk siis kehtestada tegevustele prioriteedid, mis võimaldab suurema osa eelarvest saada nendel üksustel, kes on enim võimelised toetama organisatsiooni üldiste eesmärkide saavutamist. (Riigi finantsjuhtimise...2008)

Lemmik (2008) toob välja, et kogu tähelepanu on aastasel eelarvel, mis on liiga lühike periood, et võiks rääkida mingi valitsuse tegevuse mõju avaldumisest – tekib fiskaalne tõmblemine. Probleemi süvendab jäik eesmärk tagada aasta lõikes valitsussektori tasakaal ning reserve kasutuse ebamäärane reeglistik, mis koos poliitiliste kaalutlustega sunnib tegema positiivseid lisaeelarveid. Kuna pidevalt väheneb suutlikkus kulutada eelarvega eraldatud raha, siis annab see valitsusele mingiks ajaks puhvri ja võimaldab teha eelarve ka puudujäägiga, aga tervikuna moonutab see vaid pilti riigi fiskaalsest olukorrast.

Riigi tulemuslikkuse juhtimise tasandite rakendamisega alustati Päästeametis. Seal on olemas põhikontseptsioon, mida Rahandusministeerium on arvestanud finantsaruandluses kasutatavate arvestusobjektide standardiseerimisel (Ankur 2012). Päästevaldkonda arendatakse ja kavandatakse analüüsipõhiselt. Kirjeldatud on 58 teenust, nendest 39 põhivaldkonna- ja 19 tugiteenust. (Koort *et al* 2012: 27) 2012. aasta lõpuks plaanib Päästeamet pilootprojekti kuluarvestuse osa valmis saada, pärast seda on võimalik üle minna teenusepõhisele eelarvestamisele. Kuluarvestuse pilootprojekti kõrval tegeletakse tekkepõhisele eelarvestamisele üleminekuga (Ankur 2012).

Sellised muudatused aitavad Päästeametist kujundada kuluefektiivse organisatsiooni, kes tegutseb standardiseeritud alustel ning pakub võimalikult suurele hulgale elanikkonnale võimalikult häid päästeteenuseid. (Koort *et al* 2012: 27) Teenusepõhine eelarve võimaldab vältida planeerimisel hinnanguliste otsuste tegemist, kuna väga täpselt on määratud, kui palju üks või teine tegevus maksab. Seeläbi võib täpselt öelda, kui suures mahus teenuseid saab Päästeamet olemasoleva eelarve juures pakkuda.

Autori hinnangul aitaks heade teenuste pakkumisele kaasa programmpõhine lähenemine. Programmid koosnevad teenustest ja nende jaoks tehtavatest tegevustest. Sisuliselt on teenusepõhine eelarve täpsem liigitus. Ka Päästeameti strateegilise planeerimise mudeli väljatöötamist kajastavas magistritöös toob Terep (2011: 53) välja, et vajalik on arenduste planeerimisel luua projektide eelarve, mis kajastab hinnangut üldisele projekti maksumusele ja ka selle suuremate tegevuste hinnangulist maksumust. Samuti on oluline planeerida teenuste igapäevaste jätkutegevused saavutatud taseme hoidmiseks ning teenustega seotud rutiinsete tegevuste maksumuste arvestamine arengukava ja eelarve koostamisel järgmisteks perioodideks.

Kui on teada kui palju vajatakse ressursi mingi teenuse osutamiseks ning kas on selleks vahendeid, on juhtidel kergem otsustada, millisest teenusest loobumine tagaks jätkusuutliku elupäästevõimekuse (Ankur 2012). Teenused on vajalik konkreetsete kriteeriumite alusel grupeerida ja prioritseerida, et oleks võimalik koondada teenused programmidesse. Piiratud rahaliste vahendite korral on oluline kasutada oma ressursse maksimaalselt efektiivselt, kusjuures tuleb teada milliste teenuste tagamiseks üldse ressursse jagub. Kui aruandlus on üles ehitatud ainult tänase riigieelarve klassifikaatorite lõikes (administreerimis-, kinnistute, sõidukite kulud), siis on väga raske öelda, millist teenust olemasolevate vahenditega osutada saab. Päästeamet ei ole seni jätnud ühelegi sündmusele reageerimata, kuid kui palju kulub valmisoleku tagamisele ja kui palju erinevatele sündmustele reageerimisele (kui palju maksab kassi puu otsast allatoomine). Ilma teenusepõhise kuluarvestuseta ei ole seda võimalik öelda. (Ankur 2012)

Oluline on ka IT-toe olemasolu. Kui majandustarkvara SAP täiendatud tarkavara toetab teenusepõhist arvestust, on üleminek teenusepõhisele kuluarvestusele kordades kiirem. Täna sel päeval nõuab kogu Päästeameti pilootprojekt oluliselt manuaalset tööd tabelitöötlusprogrammis Excel, mis on töö ja ajamahukas. (Ankur 2012)

Potentsiaalne ajakulu Päästeameti ülemineku ajakulu on seotud inimeste ja nende kompetentsidega. Sellised projektid on nõuavad rakendamisaastal aega ning kompetentset personali, võimalusel ka lisaressursi. Vastasel juhul on see liiga aeganõudev protsess, mille reaalsuses toimima hakkamine võib jääda viibima. Kui süsteem toimib, siis sellest tulenev kasu on kindlasti tulemuslikum eelarvejuhtimine.

2.2 Politsei- ja Piirivalveameti eelarvestamise korraldus ja täiustamise vajadused

2.2.1 Politsei- ja Piirivalveameti tegevuse ülevaade

Politsei- ja Piirivalveamet on Siseministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis täidab seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seadustes ettenähtud alustel, ulatuses ja korras. (Politsei- ja Piirivalve põhimäärus § 1) Oma ülesannete täitmisel esindab amet riiki. Ameti kulud kaetakse riigieelarvest. Ameti eelarve kinnitab, muudab ja eelarve täitmist kontrollib siseminister. (Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus § 2)

Politsei- ja Piirivalveameti tegevuse ülesanded on kirjeldatud Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruses. Põhimäärustes esitatakse Politsei- ja Piirivalveameti ja Siseministeeriumi omavaheline ülesannete jaotus, kus Siseministeeriumi peamine roll on poliitikaid koordineerida ja Politsei- ja Piirivalveameti roll täita seadusest tulenevaid kohustusi. Siseministeeriumis tegelevad sisejulgeolekuvaldkonnaga korrakaitse- ja kriminaalpoliitika osakond, pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond, migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakond, teabe- ja analüüsiosakond ja välisvahendite osakond.

Politsei- ja Piirivalveameti näol on tegemist ühendasutusega. 2010. aastal liideti seni eraldi asutustena tegutsenud Politseiamet, Keskkriminaalpolitsei, Julgestuspolitsei, Piirivalveamet ning Kodakondsuse- ja Migratsiooniamet. Asutuste ühendamisel koondati kogu siseturvalisuse tagamise ressursid – inimesed, kogemused, raha ja vahendid ühe juhtimise alla. Nii arendatakse sisejulgeoleku valdkonda tervikuna ja kasutatakse olemasolevat ressursi kõige otstarbekamal moel. Kokkuhoiu andis ametite tugipersonali liitmine, sest langes ära vajadus dubleerida raamatupidamise, personali jmt süsteeme. (Politsei- ja Piirivalveamet...2012)

Politsei- ja Piirivalveameti ülesanded jagunevad neljaks valdkonnaks: piirivalve, korrakaitse, kriminaalpolitseitöö ning kodakondsuse- ja migratsiooni valdkond. Politsei- ja Piirivalveameti põhiülesanneteks on Euroopa välispiiri tagamine (Schengeni viisaruumist tulenevalt); Eesti kodakondsuse määratlemine, isikut tõendavate

dokumentide väljastamine; turvalisus ja avalik kord riigi sees ning kuritegude menetlemine ja ennetamine. (Politsei – ja Piirivalveamet...2012)

Oma põhimõtelt on Politsei- ja Piirivalveamet teenindav organisatsioon ning peamiseks ülesandeks on teha kõik, et õiguskuulekal inimesel oleks Eestis võimalikult turvaline (Küüt 2011: 144). Põhiväärtused, millest Politsei- ja Piirivalveamet lähtub on usaldusväärsus, avatus, koostöö, inimesekesksus, turvalisus, professionaalsus, ausameelsus, ja inimlikkus. (Politsei- ja Piirivalveamet...2012) Regulaarselt viiakse läbi Politsei- ja Piirivalveameti usaldusvääruse hindamise uuringut, mille tulemusel saab hinnata politsei töö tõhusust. 2011. aasta detsembris oli see näitaja 84%, aasta keskmine näitaja oli 86%. (Usaldusuuring 2012)

Politsei- ja Piirivalveameti töötab üle 6 000 inimese, mistõttu on tegemist Eesti suurima riigiasutusega. (Politsei- ja Piirivalveamet...2012) Suurimaks riigiasutuseks olemine seab kõrgeks ühiskonna ootused kvaliteetsete avalike hüvede pakkumisele ning riigi raha efektiivsele ja tõhusale kasutamisele. Tugiteenused on tsentraliseeritud ning nende juhtimine ja poliitika kujundamine toimub Tallinnas. Administratsiooni valdkonnas töötab 700 inimest (Personaliaruanne 2012).

Politsei- ja Piirivalveameti on eelarvestamise näol tegemist tugiteenusega ning kõige tihedamalt seotud üksused on peadirektori otsealluvuses paiknev koordinaatsioonibüroo ja administratsiooni alluvuses asuv finantsbüroo. Politsei- ja Piirivalveameti struktuur on toodud lisa 1, joonisel 15. Koordinaatsioonibüroo koosseisus asub neli talitust: planeerimistalitus, analüüsitalitus, arendustalitus ja rahvusvahelise koostöö talitus. Planeerimistalituse koosseisus töötab 10 teenistujat. Planeerimistalituse põhiülesanded on ameti planeerimisalase tegevuse korraldamine, valdkondadevahelise koostöö koordineerimine ning ameti arengu- ja tegevusstrateegiate väljatöötamise korraldamine ja koordineerimine (Koordinaatsioonibüroo põhimäärus).

Nimetatud ülesannete täitmiseks planeerimistalitus (Koordinaatsioonibüroo põhimäärus):

- haldab ja juhib ameti planeerimisprotsessi ning seob peadirektori korraldused plaanidega ja jälgib nende täitmist;
- koostab ja haldab ameti strateegilisi plaane ning kogub ja süstematiseerib ameti strateegilisi otsuseid mõjutavat teavet;

- haldab ameti standardiseerimise protsessi ja standardeid;
- arendab ja haldab ameti planeerimise- ja tulemuste jälgimise protsessi ning juhtimisotsusteks vajalike teabe- ja analüüsitoodete tellimist;
- teeb ettepanekuid ameti eelarve kavandamisel ning eelarve ümberjaotamisel koostab otsuse kavandi ressursside tasakaalustatud jagamiseks;
- korraldab koostööd teiste organisatsioonide ning teadusasutustega teadus- ja arendustegevuse valdkonnas;
- täidab ametiüleste planeerimisalaste arenduste ning infovarade omaniku rolli ning ametiüleste planeerimise projektide puhul projektijuhi rolli.

Finantsbüroo koosneb kahest talitusest: raamatupidamistalitusest ja eelarvetalitusest. Eelarvetalituse põhiülesanded on eelarve koostamine ja eelarve täitmise jälgimine. Eelarvetalitus töötab 11 teenistujat. Oma ülesannete täitmiseks eelarvetalitus (Finantsbüroo põhimäärus):

- koostab Siseministeriumile esitamiseks eelarvete eelnõud ja finantseerimistaotlused;
- koostab jooksva aasta eelarve jaotuse;
- osaleb ametile kinnitatud rahaliste vahendite jaotuspõhimõtete ja ameti kuluarvestusmudeli väljatöötamisel ning teostab finantsnäitajate analüüsi;
- korraldab ameti eelarve osade määramise, sh eelarvejuhtide eelarvete määramise kooskõlas valdkondade tegevuskavadega ning jälgib eelarvete täitmist;
- teeb ettepanekuid ameti eelarve otstarbekamaks kasutamiseks ning vajaduste korral selle ümber jaotamiseks.

Seega pole kõik planeerimistalituse teenistujad seotud ainult planeerimistegevusega vaid samuti koostöö korraldamise ja projektijuhi rolli täitmisega. Finantsbüroo eelarvetalituse töötajad teostavad eelarvestamisega seotud protseduure, sh eelarve koostamisega.

Järgnevalt toodud korrakaitsepolitseiosakonna ja piirivalveosakonna näol on tegemist põhiosakondadega.

Korrakaitsepolitseiosakonna koosseisu kuulub viis struktuuriüksust: arendusbüroo, liiklusbüroo, operatiivbüroo, valvebüroo ja kriisireguleerimise büroo

(Korraldusosakonna põhimäärus). Bürood jagunevad omaette talitusteks, kus talitustes moodustuvad erinevad teenuste grupid. Tööd teostatakse nii Politsei- ja Piirivalveameti korraldusosakonna kui ka prefektuuri tasandil, kus asuvad igas piirkonnas iseseisvad korraldusbürood. Osakonna ülesanded on järgmised (Korraldusosakonna põhimäärus):

- korralduspolitsei tegevuse koordineerimine ja arendamine, tegevusmeetodite ja –juhiste väljatöötamine;
- süütegude ennetamisega seonduva politseitegevuse korraldamine;
- avalikus kohas käitumise nõuete üle järelevalve teostamise korraldamine ja koordineerimine;
- liiklustravalisuse ja liiklusjärelevalve tegevuse korraldamine ja koordineerimine;
- riikliku järelevalve korraldamine seaduses sätestatud alustel ja korras;
- väärteomenetluse korraldamine ja koordineerimine;
- kriisireguleerimisalase tegevuse korraldamine ja koordineerimine;
- dokumentide ja tegevuslubade väljastamise korraldamine seaduses sätestatud alustel ja korras;
- karistuste täideviimise ning arestimajade töö korraldamine;
- Vabariigi Valitsuse määratud objektide valve korraldamine;
- vabatahtlike isikute politseitegevusse kaasamise korraldamine ja koordineerimine.

Seega on korralduspolitsei tegevusampluaa vägagi laiaulatuslik. Seisuga 01.02.2012 töötab Politsei- ja Piirivalveameti korraldusosakonnas 2 244 töötajat, neist 1 970 prefektuurides ning 274 ametis endas (st amet ilma prefektuurideta) (Personaliaruanne 2012). Eeltoodust saab järeldada, et korralduspolitsei osakond tegeleb mitmesuguste erinevate ülesannetega. Sellest tulenevalt on ka erinevaid tulude ja kulude liike, mis muudab eelarvestamise töömahukaks. Kuna korralduspolitseiosakonna näol on kulude ja tulude summad suured, on rahaliste vahendite kasutamise efektiivsus ja sellest tulenevalt kulude eelarvestamine eriti oluline. Korralduspolitsei on ka tavakodanikule kõige rohkem nähtav ning politseiametiga seostubki tavakodanikule esmalt just korralduspolitseinik. Korralduspolitseiosakond osaleb planeerijana talle määratud operatiivse ja taktikalise taseme kululiikide lõikes.

Piirivalveosakonna koosseisu kuulub kuus bürood – arendusbüroo, piiriturvalisuse büroo, piirivalvealase koostöö büroo, merevalvebüroo, teabebüroo ja lennusalk (Piirivalveosakonna põhimäärus). Tööd teostatakse nii Politsei- ja Piirivalveameti korrakaitseosakonna kui ka prefektuuri tasandil, kus asuvad igas piirkonnas iseseisvad korrakaitsebürood. Osakonna ülesanded on järgmised (Piirivalveosakonna põhimäärus):

- piirivalve valdkonna koordineerimine ja arendamine, tegevusmeetodite ja – juhiste väljatöötamine;
- riigipiiri valvamise korraldamine;
- piirihalduse asjade korraldamine;
- piirihalduse operatiivseks planeerimiseks vajaliku teabe kogumine ja analüüsimine ning olukorrahinnangute koostamine ja haldamine;
- ebaseadusliku sisse- ja läbirände tõkestamise korraldamine ja koordineerimine;
- rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamine piiril;
- piirivalve valdkonna rahvusvahelises koostöös ning rahvusvahelistel ühisoperatsioonidel ja tsiviilmissioonidel osalemise korraldamine;
- valdkonna süüteomenetluse korraldamine;
- merereostuse, mere- ja lennupäästealase rahvusvahelise koostöö korraldamine;
- otsingu- ja päästetööde, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise korraldamine ja juhtimine;
- Euroopa Liidu sisepiiril piirikontrolli taastamise korraldamine ja koordineerimine;
- operatiivteenistusliku ja reageerimiskohustusliku lennutegevuse korraldamine.

Seisuga 01.02.2012 töötab Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonnas 1 389 töötajat, neist 1 094 prefektuurides ning 226 ametis endas (st amet ilma prefektuurideta) (Personaliaruanne 2012). Piirivalveosakonna tegevused on mitmekülgsed, oluline osa on ka omavaheline koostöö kodakondsus- ja migratsiooniosakonna ning korrakaitseosakonnaga. Piirivalveosakond osaleb planeerijana talle määratud operatiivse ja taktikalise taseme kululiikide lõikes.

Politsei- ja Piirivalveametis on käimas teenuste kirjeldamine ja kaardistamine. Pilootprojekti raames on teenused kaardistatud osaliselt Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonnas ning Päästeametis. Teiste valdkondade senine praktika näitab, et kui väiksemates organisatsioonides toimub uute süsteemide juurutamine oluliste

probleemideta, siis Politsei- ja Piirivalveametis selguvad süsteemide puudused. Autor analüüsib käesolevas töös Politsei- ja Piirivalveameti tulemuspõhise eelarvestamise põhimõtete rakendamist.

2.2.2 Politsei- ja Piirivalveameti planeerimise põhimõtted ja korraldus ning täiustamise vajadused

Valitsemisala arengukava on nelja-aastane arengukava, mille alusel taotletakse ka sooritatavate tegevuste rahastamist. Arengukavas määratletakse eesmärgid, meetmed eesmärgi saavutamiseks, tegevused, millest meede koosneb ning finantsplaan meetmete rakendamiseks. Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna arengukava koostamise protsessis osaleb ka Politsei- ja Piirivalveamet, tehes koostööd vastutava Siseministeeriumi üksusega. (Valitsemisala arengukava)

Sisejulgeoleku valdkonnas on kehtestatud reguleerivad lisaks õigusaktidele järgmised strateegilised dokumendid (Poliitikadokumendid...2012):

- Eesti Turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015;
- Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2010 – 2013 (VAAK);
- Valitsuse tegevusprogramm.

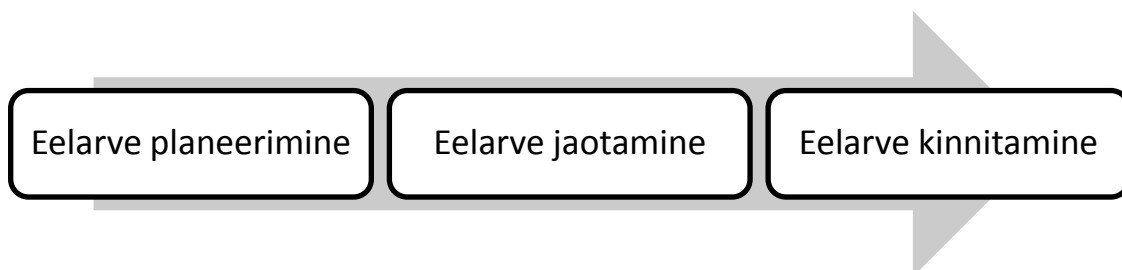
Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015 piiritleb turvalisuspoliitika ühtsed põhimõtted ja pikaajalised mõjupõhised eesmärgid, millest avalik-, mittetulundus- ja erasektor peavad lähtuma ning mille saavutamisele kaasa aitama. Olulisemaks strateegiadokumendiks Siseministeeriumi valitsemisalas on valitsemisala arengukava (VAAK). Valitsemisala arengukava on plaan selleks kuidas valitsemisalas elluviidavad poliitikad panustavad arengudokumentides seatud sihtide saavutamisse. Valitsemisala arengukavas kirjeldatakse ära indikaatorid, nende sihttasemed ja erinevate valdkondade elluviidavad meetmed indikaatorite täitmiseks. Siseministeeriumi arengukava määratleb Siseministeeriumi ja valitsemisala kui erinevaid tegevusvaldkondi ühendava ühtse organisatsiooni tulevikunägemuse. Arengukava eesmärk on kavandada organisatsiooni visiooni ja missiooni täitmine määratud ajavahemikul. Arengukavast lähtuvalt kirjutatakse iga asutuse panuse kohta aastased tegevuskavad, mis sisaldavad muuhulgas iga planeeritud meetme tegevuse konkreetseid tähtaegu ja võimalusel ka tulemuste eest vastutajaid. Arengukava on lähtealuseks Siseministeeriumi tegevust puudutavate otsuste

langetamisel ning asjakohaste õigusaktide edaspidisel koostamisel. (Valitsemisala arengukava) Valitsemisala arengukava edasine elluviimine toimub aastase tegevuskava põhjal.

Tegevusvaldkonna kõiki eesmärke läbivad olulisimad märksõnad lähimal neljal aastal on (Valitsemisala arengukava):

- 1) inimkannatanuga õnnetuste arvu vähendamine,
- 2) Schengeni viisaruumi nõuetele vastava keskkonna jätkuv juurutamine,
- 3) turvalisuse suurendamine riigis.

Alates 2012. aasta algusest on eelarvestamise, arengukavade ja tegevuskavade seotud protsessid koondatud ühte asutusesisesesse normdokumenti – „Eelarve, arengukava ja tegevuskava koostamise ning eelarve kasutamise korda“. Eelarvestamise protsess (joonis 8) koosneb eelarve planeerimisest, eelarve jaotamisest eelarvekontode lõikes administratiivseks eelarveks ja eelarve kinnitamisest.



Joonis 8: Eelarvestamise protsess Politsei- ja Piirivalveametis (autori koostatud)

Politsei- ja Piirivalveameti eelarveprotsess saab alguse Rahandusministeeriumist eelarve piirnumbri teadasaamisega. Info edastatakse kõigepealt Siseministeeriumile, kes edastab selle Politsei- ja Piirivalveametile. Politsei- ja Piirivalveametis toimub saadud piirnumbrite põhjal eelarve ja meetmete elluviimiseks vajalike tegevuste kavandamine. Tegevuste planeerimine toimub nii koordinatsioonibüroos kui põhivaldkondade arendusbüroodes vastavalt valitsemisala arengukava meetmetele. Peale Politsei- ja Piirivalveametist tulnud sisendit kooskõlastatakse seal kokkulepitu Siseministeeriumiga. Tegevuskavad ja nende täitmise mahud koostatakse Politsei- ja Piirivalveametis ning Siseministeeriumilt saadakse ainult eesmärgid ja suunised. (Sisejulgeoleku valdkonna...2012: 23) Protsessi üldine kirjeldus on toodud joonisel 16, lisa 2.

Tegevuskavad koostatakse kolmel tasandil: Politsei- ja Piirivalveameti üldine tegevuskava, Politsei- ja Piirivalveameti osakondade tegevuskavad ja prefektuuride tegevuskavad. Tegevuskavades olevad indikaatorid ja meetmed lähtuvad valitsemisala arengukavas toodud indikaatoritest. (Sisejulgeoleku valdkonna...2011: 8) Kõik Politsei- ja Piirivalveameti planeerimisdokumendid (arengukavad, tööplaanid jms) peavad lähtuma arengukavas seatud eesmärkidest ja meetmetest, ning neis tuleb näidata, kuidas asutuse tegevus täidab valitsemisala arengukavas seatud eesmärke. (Valitsemisala arengukava) Tegevuskavasse ja valitsemisala arengukavasse võivad lisanduda tegevused, mis tulenevad riskide hindamise käigus koostatud koondtabeli maandamistegevustest. (Matsina, Einberg 2011)

Planeerimisele järgneb tegevuskava ja eelarve täitmise protsess. Tegevuskava ja eelarve täitmise protsess toimub tegevuskavades märgitud meetmete elluviimise ja indikaatorite tasemete kaudu. Selles protsessis annab Politsei- ja Piirivalveamet Siseministeriumile aru läbiviidud tegevustest. Tegevuskava täitmise aruandlus Siseministeriumile toimub kahes etapis. Kõigepealt tuleb esitada poolaasta aruanne ning seejärel aasta aruanne. (Valitsemisala arengukava). Organisatsiooni sees toimub aruandlus 5, 9, 12 kuu vaates planeerimisaruandluse koosolekutel. Protsess lõpeb Siseministeriumi majandusaasta aruande koostamisega, mille üks osa on tegevusaruanne, mis koondab endasse ka Politsei- ja Piirivalveameti vastavad tulemused. (Sisejulgeoleku valdkonna...2012: 24)

Politsei- ja Piirivalveameti sisene eelarve planeerimine ja jaotamine toimub vastavalt allpool toodud kirjeldusele. Personalikulude eelarve osas teeb planeerimistalitus tsentraalsete kulude ja administratiivse jaotuse ning esitab peadirektorile kinnitamiseks. Majanduskulude, investeeringute, eraldiste ja muude kulude osas teeb planeerimistalitus ettepanekud planeerijatele eelarvekontode piirnumbrite kohta, võttes arvesse tegevuskava, valdkondlikke eesmärke ja valdkondade ettepanekuid ressursivajaduste kohta. Vastava kululiigi planeerija esitab planeerimistalitusele eelarve vajadused ja jaotuse osakondade, administratsiooni, Politsei- ja Piirivalveameti üldjuhtimise ja prefektuuride lõikes. Planeerimistalitus menetleb planeerijatelt saadud ettepanekuid, peab läbirääkimisi planeerijatega piirnumbrit ületavates summas, vajadusel korrigeerib planeeritud summasid ja esitab peadirektorile eelarve jaotuse kooskõlastamiseks. (Eelarve, arengukava...2012) Tabelis 2 on toodud

koordinatsioonibüroo planeerimistalituse ning finantsbüroo eelarvetalituse ülesanded eelarvestamise protsessis.

Tabel 2: Koordinatsioonibüroo planeerimistalituse ning finantsbüroo eelarvetalituse ülesanded eelarvestamise protsessis

Planeerimistalituse ülesanded	Eelarvetalituse ülesanded
koordineerib eelarve koostamise ja jaotamise protsessi. Eelarve koostamisel määratleb aastaeasmärgid ja tulemusindikaatoreid, meetmed ja väljundi indikaatoreid ning teeb eelarve jaotuse valdkondadele (4 valdkonda + administratsioon + üldjuhtimine)	esitab vastavalt kehtestatud korrale Siseministeriumile Politsei- ja Piirivalveameti eelarve projekti ja täiendavad finantseerimistaotlused, sh lisaeelarve, eelmistest perioodidest üleminevad summad, välisabisummad, muud sihtfinantseerimise summad, finantseerimistaotlused Vabariigi Valitsuse reservist
koostab eelarve projekti ja koondab valdkondlikud tegevuskava projektid ühtseks tervikuks, koostab täiendavad finantseerimistaotlused Politsei- ja Piirivalveameti eelarve projektile	koordineerib tulude eelarve planeerimist
töötab välja eelarvevahendite jaotuspõhimõtted ning teeb peadirektorile vastavad ettepanekud	planeerib õppelaenu eelarvet
määrab eelarve jaotuse investeeringute, personali-, majandamis- ja muude kulude, eraldiste ning finantseerimistehingute lõikes	osaleb Politsei- ja Piirivalveametile kinnitatud eelarvevahendite jaotuspõhimõtete väljatöötamisel
analüüsib ja annab hinnangu lisataotlustele	teostab finantsnäitajate analüüsi
analüüsib sisuliselt ja annab omapoolse hinnangu eelarvejuhtidelt tulnud eelarve muudatusettepanekute kohta, sh hindab taotluste vastavust Politsei- ja Piirivalveameti prioriteetidele ja strateegiadokumentidele ning mõju eesmärkide saavutamisele taotluste rahuldamisel/mitterahuldamisel. Annab taotluste kohta tagasiside eelarvejuhtidele ja esitab koondettepaneku peadirektorile eelarve muutmiseks	korraldab Politsei- ja Piirivalveameti tekkepõhise eelarve koostamist lähtuvalt tekkepõhise eelarve struktuurist, sh eelarvejuhtide eelarvete kinnitamist
vormistab ja esitab peadirektorile kinnitamiseks personalikulude eelarve administratiivse jaotuse	osaleb eelarve läbirääkimistel planeerijatega
	vormistab ja esitab peadirektorile kinnitamiseks eelarve (v.a personalikulude eelarve) administratiivse jaotuse

Allikas: (Eelarve, arengukava...2012)

Kui 2010. aasta algul asutused liideti, siis ei olnud kokku lepitud eelarve juhtimine. Varasemas kolmes ametis toimunud protsessi ei olnud võimalik üldistada uuele ühendasutusele. Ühendameti ettevalmistavas faasis ei olnud protsesside kirjeldamist ette

nähtud. (Politsei- ja Piirivalveameti administratsiooni...2011: 4) Esimesel ametiaastal olid mitmetes struktuuriüksused kulud valesi planeeritud. Näiteks siselähetuse osas siselähetuste planeerimine on ebatäpne, tegelikud kulud olid planeeritust kordades väiksemad. (Õismaa 2011: 2) Puudus eelarve planeerimise süsteem, mis võimaldaks efektiivselt ja ratsionaalselt planeerida tegevusi ja eelarvet. (Rebane 2012) Mitmetes valdkondades oli probleemkohaks ebaselge rollijaotus. Selge rollijaotus osutus kriitiliseks põhimäärusest tulenevate ülesannete tervikprotsessiks kokkusidumisel – planeerimistegevuse koordineerimine (koordinatsioonibüroo) ja eelarve koostamine (finantsbüroo).

Autori hinnangul üheks oluliseks probleemiks planeerimise ja eelarvestamise korralduse osas on see, et eelarve planeerimine toimub kahe struktuuriüksuse koosseisus. Politsei- ja Piirivalveameti eelarve planeerimise ja koostamisega tegeletakse nii administratsiooni finantsbüroos kui ka koordinatsioonibüroos. Olemasolev rollide jaotus ei soosi info ja kompetentside koondumist. Autori hinnangul eelpooltoodud struktuur pärsib tegevuste optimaalsust. Sisend eelarvestamiseks tuleb teiselt struktuuriüksuselt ning sellisel viisil planeerimine ja eelarvestamine ei taga parimat tulemust. Sellele järeldusele jõudis ka konsultatsioonifirma Ernst & Young (Sisejulgeoleku valdkonna...2012).

Valitsemisala arengukavas on kirjeldatud kõige kõrgema taseme indikaatorid näiteks liikluses hukkunute arv, kuritegude läbi hukkunute arv, inimeste ohutunnetus jne (vt lisa 5, tabel 6). Valitsemisala arengukavas väljatoodud meetmed ja indikaatorid on jagatud tegevusvaldkondade kaupa. Osaliselt kasutatakse mõju indikaatoreid (näiteks piirkondliku politseitööga rahulolu), osaliselt väljundi indikaatoreid (liikluses hukkunute arv). Valitsemisala arengukava planeerimisel ei ole selge tegevuste maksumus, mis peaks olema eelduseks lühi- ja pikaajalisele eesmärgistamisele ning eelarvestamisele. Kui mingi tegevus on valitsemisala arengukavas, kuid teada on, et selleks tegevuseks raha ei jätku, siis jäävad need tegevused ka järgmisesse arengukavasse. Tegevuskavade indikaatorite kujundamisel lähtutakse valitsemisala arengukavas toodud indikaatoritest.

Seega ei ole autori hinnangul valitsemisala arengukavas toodud indikaatorid alati piisavad. Valitsemisala arengukava planeerimisel ei ole selge tegevuste maksumus, mis peaks olema eelduseks lühi- ja pikaajalisele eesmärgistamisele ning eelarvestamisele.

Valitsemisala arengukavas toodud indikaatoreid ei ole alati võimalik üks-ühele tegevuskavadesse üle kanda. Enamik valdkondi on mõõdetavad mitme indikaatoriga, samas nt integreeritud piiriturvalisuse teemas on indikaatorite arv äärmiselt väike. Seega on väikesed ka valdkonna tegeliku edasijõudmise mõõtmisvõimalused. Paljude tegevuste kohta ei ole valitsemisala arengukavas indikaatoreid toodud, mis tingib vajaduse rakendada täiendavaid indikaatoreid. Selline probleem tekib näiteks ennetustegevuse valdkonnas, mis on seotud nii korrakaitsepolitsei kui ka piirivalve tegevusega ning, kus on toodud näiteks liikluses hukkunute arv või vägivallasüütegude arv. Suur osa ennetustegevust on seotud alaealistega, kellele osutatavat mõju saab hinnata alles aastate pärast.

Seetõttu tulemuslikkuse kontekstis oleks tarvilik seada tegevuskavades täiendavad indikaatoreid. Täiendavate indikaatorite seadmine võib osutada ressursimahukaks, mistõttu peaks arvesse võtma nende indikaatorite rakendamisega seotud kulusid. Autori hinnangul kui pole võimalik head indikaatorit rakendada, siis võib jätta indikaatori rakendamata. Oluline on indikaatori seadmisest ja selle täitmise järgimisest saavutatav tulemuslikkus, mitte indikaatori formaalne seadmine ja täitmine.

2.2.3 Politsei- ja Piirivalveameti eelarvestamise põhimõtted ja korraldus ning täiustamise vajadused

2010. aastal juurutas Politsei- ja Piirivalveameti eelarvetalitus tekkepõhise eelarvestamise ning kulujuhtimine muutus mõnevõrra keerukamaks kui oli olnud liidetavates asutustes. Tsentraalne eelarvestamine tingis segaduse eelarve vastutusalades, kus aasta alguses ei käivitud plaanitud aruandlussüsteem. (Politsei- ja Piirivalveameti administratsiooni ...2011: 42)

2011. aastal oli juba kasutusel uue struktuuriga eelarve juhtimine, kus eelarve juhtimine on viidud võimalikult lähedale selle kasutaja struktuuriüksusele. 2011. aasta olulisemaks muudatuseks oli üleminek varasemast kulupõhisest eelarvestamisest administratiivse jaotusega nullbaasilisele eelarvestamisele, millega tekkisid eelarve kasutamisel erinevad otsustustasemed: operatiivse ja taktikalise tasemega artiklid. 2011. aastal oli Politsei- ja Piirivalveametis 10 eelarvejuhti, 175 volitatud eelarvejuhti koos

asendajatega ja 85 eelarvekontot, mille lõikes peeti arvestust. Eelarvet muudeti 11 korral, ca 10% ulatuses. (Raik 2012)

2012. aastal on Politsei- ja Piirivalveameti aastaeelarve 142,25 miljonit eurot, mis on 5,2% suurem kui 2011. aastal, kuid siiski 10,7% võrra väiksem, kui majanduskriisile eelnenud 2008. aastal varasemate asutuste eelarved kokku. Politsei- ja Piirivalveameti personalieelarve ehk kulud töötasudeks 2012. aastal on 89,39 miljonit eurot, moodustades kogu Politsei- ja Piirivalveameti eelarvest 62,8%. Personalikuludeks eraldatud raha on võrreldes 2011. aastaga 1,6% rohkem ja olulises osas on see suunatud Politsei- ja Piirivalveameti prioriteetsete ülesannete täitmiseks kriminaalpolitsei valdkonnas.

Aastaeelarve koosneb tuludest, investeringutest, eraldistest, tegevuskuludest (sh personalikulud ja majandamiskulud), muudest kuludest ja finantseerimistingutest. Eelarve tuludeks on riigieelarvesse kogutavad tulud (nt riigilõivud, trahvid, varade müügitulud jm), majandustegevusest laekuvad tulud (omatulu) ja saadud toetused (nt välisabi projektide toetused, toetused kohalikele omavalitsustelt, muud sihtotstarbelised toetused). Riigieelarvega kinnitatud investeringud kinnitatakse selle eelarveüksuse eelarvesse, mille põhitegevuse vajadusteks on need planeeritud. Eraldistena planeeritakse politsei ja piirivalve seadusest tulenevad püsivad ja ühekordsed sotsiaaltoetused, politseiametnike pensionid, sihtotstarbelised toetused mittetulundusühendustele ning rahvusvaheliste ja siseriiklike organisatsioonide liikmemaksud. Tegevuskuludena planeeritakse personali- ja majanduskulusid kululiikide lõikes. Muude kuludena planeeritakse riigisaladusega seotud kulud, maksu-, lõivu- ja trahvikulud ning kahjutasud. Finantseerimistingutena planeeritakse kohtutäiturite ettemaksete ja kapitalirendikohustuste väljamaksed ning intressikulud kapitalirendikohustustelt. (Eelarve, arengukava...2012)

Aastaeelarve kinnitatakse peadirektori poolt administratiivses jaotuses põhivaldkondade, üldjuhtimise, administratsiooni ja prefektuuride kaupa. Politsei- ja Piirivalveametis kinnitatakse tekkepõhine eelarve. Politsei- ja Piirivalveametis koostatakse tekkepõhine eelarve mõningate lihtsustustega, jättes eelarves kajastamata mitterahalised tehingud, näiteks amortisatsioon, allahindlused, ümberhindlused, mitterahalised üleandmised ja vastuvõtmised. (Eelarve, arengukava...2012)

Eelarve kinnitamisel eristatakse operatiivse ja taktikalise taseme eelarveid kululiikide lõikes (Eelarve, arengukava...2012). Operatiivne ja taktikalise taseme eelarve näitab erinevaid otsustustasemeid. Eelarve näide piirivalveosakonna ja korralduspolitsei osas on toodud lisa 4, tabelites 4 ja 5. Tabelitest on näha, et eelarve jaotus on lihtne. Eraldi veergudes on eristatud operatiivse ja taktikalise taseme eelarve.

Operatiivse taseme eelarve koosneb investeeringutest, eraldistest, Politsei- ja Piirivalveameti üld- ja arenduskuludest (tsentraalselt hallatavatest kuludest) ning valdkondlikest spetsiifilistest põhitegevusega seotud majandamis- ja muudest kuludest, mida on otstarbekas juhtida tsentraalselt ja mida saab mõjutada valdkonna kui terviku tegevuskavast tulenevate eesmärkide elluviimisel. Kaupadega/teenustega kaasnev käibemaksukulu kajastatakse tsentraalselt Politsei- ja Piirivalveameti üldjuhtimise operatiivse taseme eelarves. (Eelarve, arengukava...2012) Piirivalveosakonnas moodustavad operatiivse taseme eelarve kõik tulud ning kulude osas investeeringud, vabatahtlike esindus- ja vastuvõtukulud, veesõidukite rent, radarite majandamiskulud, erivarustus. Korraldusosakonnas moodustavad operatiivse taseme eelarve kõik tulud, kulude osas investeeringud, eraldised, postiteenused, kõik NATOga seotud kulud, inventari majandamiskulud jt. Seega võib öelda, et põhiosas on eelarve jaotus operatiivsel tasemel sama kui korralduspolitseiosakonnal, erinevused tulenevad valdkondlikest erisustest.

Taktikalise taseme eelarve kinnitatakse peadirektori poolt eraldi personali- ja majandamiskulude lõikes. Majandamiskulude jaotus kululiikide lõikes on informatiivne ning eelarvejuhil on õigus neid talle määratud kululiikidevaheliselt ümber paigutada eeldusel, et seda tingib tegevuskavaga määratud ülesannete täitmine. Eelarvejuhtideks on peadirektori asetäitjad, peadirektori administratsiooni juht, Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo juht ja prefektid. (Eelarve, arengukava...2012) Korralduse ja piirivalve osakonnas on eelarvejuhtideks peadirektori asetäitjad korralduse ja piirivalve alal. Eelarvejuht võib anda edasi volituse volitatud eelarvejuhtidele, keda eelarvejuht volitab tegema tehinguid määratud summade piires eelarvekontode lõikes ning kooskõlastama kuludokumente. Taktikalise taseme eelarve osas kahe eelpoolnimetatud põhivaldkonna osas olulisi erinevusi ei ole. Taktikalise taseme eelarve moodustavad administreerimiskulud, lähetuskulud, sõidukite

majandamiskulud, toitlustamise kulud, kommunikatsioonikulud ja transporditeenus. Piirivalve valdkonnal on veel taktikalise taseme eelarve koosseisus teenistusköörte toit ning korrakaitse valdkonnal meditsiinikulud (kulutused ekspertiisidele).

Majandamiskulude eelarved kinnitatakse peadirektori korraldusega. Eraldi kinnitatakse välisabi projektid, mis pidevalt projektide lisandudes muutuvad. (Eelarve, arengukava...2012)

Muudatuste tegemine on erinevatel tasanditel erinev. Operatiivse taseme eelarve muudatused kinnitab peadirektor ning need arutatakse läbi eelnevalt peadirektori nõudpidamisel. Taktikalise taseme muudatuste osas on võimalik muudatusi teha eelarvejuhil endal. (Eelarve, arengukava...2012)

Eelarve täitmise kontrolli teostab eelarveanalüütik talle määratud valdkonna või prefektuuri osas. Eelarveanalüütik kontrollib eelarve täitmise jälgimiseks loodud tunnuste (eelarveüksuse, projekti, eelarvekonto tunnused) õiguspärasest kasutamist ning nõustab ja juhendab majandustehingute andmete sisestajaid (ostutellimuste sisestajad, raamatupidajad). Eelarveanalüütik korraldab jooksvalt eelarveüksuse tunnuste, eelarveklassifikaatorite, eelarvekontode (sh eelarvekontode ja raamatupidamiskontode vastavustabel) ja kulukeskuste tunnuste loomist, muutmist ja teatavakstegemist asjaosalistele. (Eelarve, arengukava...2012)

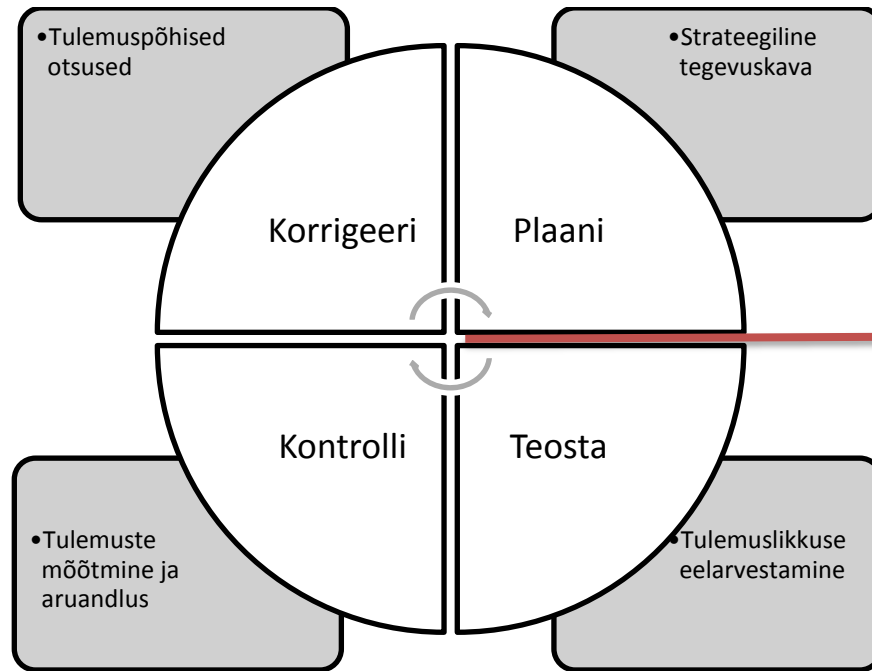
Eelarvejuhtide ja volitatud eelarvejuhtide tööülesanne on eelarve igapäevase täitmise jälgimine. Eelarvejuhid vastutavad oma vastutusalas ressursside kasutamise ja kohustuste võtmise eest. Eelarve täitmise jälgimiseks kasutatakse eelarve täitmise aruannet, kus projektide ning tulu-ja kululiikide lõikes on välja toodud eelarve, selle täitmine, jääk ning täitmise protsent. Juhul kui eelarve täitmisel ilmneb probleeme, küsib eelarvejuht jooksvalt selgitusi volitatud eelarvejuhtidelt eelarve täitmise kohta ning otsustab edasised tegevused. (Eelarve, arengukava...2012)

Politsei- ja Piirivalveametis on astunud juba mitmeid olulisi samme, et eelarvestamise ja planeerimise protsesse täiustada. Eelarvestamine on tekkepõhine, kulupõhisest eelarvejuhtimisest on mindud üle administratiivse jaotusega eelarvejuhtimisele.

Autori hinnangul on **eelarve ja tegevuskava paralleelne toimimine** üheks olulisemaks probleemiks. Tegevuste planeerimise ja tegevuste jaoks eelarvehendite planeerimise vahel puudub sidusus. Seda toovad välja ka intervjueritavad (Rebane, Einberg, Vingisaar), et üks olulisemaid probleeme on see, et eelarve ja tegevuskava ei ole omavahel seotud. Tegevuskava tegevustele ei ole määratud hinda ning nende seos eelarvega ning selle planeerimisega pole üheselt selge. Eelarvet planeeritakse kuluartiklite, mitte tegevuskava lõikes. See tekitab olukorra, kus planeeritud tegevusi pole võimalik täita soovitud mahus ja/ või eesmärgid võivad olla liiga ambitsioonikad. (Sisejulgeoleku valdkonna...2012: 27)

Valitsemisala arengukava keskendub tegevustele ja suhteliselt vähe tulemustele. Raha seos tegevuse tulemusega on seni olnud vähene. Vastutuse seadmine valitsemisala arengukavas on ebamäärane. Tänapäeval on valitsemisala arengukava näol tegemist pigem ideedokumentiga, mille reaalne rakendamine ja rahaliste vahenditega sidumine ei ole teostatav, kuna selleks ei ole loodud tehnilisi ega ka sisulisi eeldusi (tegevuskava ja eelarve sidumine). Rahalise eelarve täitmise kontrollimine olulises osas vastamine küsimusele „kui palju raha on veel järele jäänud“ või kas kuskil ei toimu üle- või alakulutamist. (PPA juhtimis- ja tugiprotsesside...2011) Sellisel viisil ei ole tagatud ressursside efektiivne ja mõjus kasutamine.

Praeguse korralduse puhul eelpooltoodud PDCA tsükkel ei toimi. Kui skeem lähtuks ainult tegevuskava kontekstist, siis võiks öelda, et tsükkel toimib, kuid kuna tegevuskava ei ole eelarvega seotud, siis sellisel kujul tekib lünk sisse juba esimeses etapis, vt joonis 9. Teostamisest eelarve mõttes algab juba uus tsükkel.



Joonis 9: Tegelik tulemuslikkuse aruandluse tsükkel (autori koostatud)

Kuna eelarve on koostatud kuluartiklite põhised otsused seost tegevuskavaga, siis **ei ole garanteeritud, et kõigiks tegevusteks jätkub ressursi ja tagatud ei ole ressursside efektiivne kasutamine.** Kui eelarve oleks tegevuspõhine, siis tegevuskavades ei tohiks olla tegevusi, millel puudub rahaline kate. Erakordsete tegevuste ilmnemisel, mida ei ole võimalik edasi lükata, võivad jääda tegevuskavas toodud korralised tegevused täitamata, sest ressurss oli suunatud erakorralise tegevuse täitmisele. Kuna ressursikasutuse arvestuse ja tegevuste vahel kokkulepitud seosed iga konkreetse tegevuse osas puuduvad, siis on raske kindlalt öelda ja kontrollida, millist tegevust ressursi puudumisel ei olnud võimalik teostada. (Matsina, Einberg 2011) Näiteks puudub otsene eelarveline seos liikluses hukkunute arvu tõusu või languse osas.

Autori hinnangul on **kontroll ressursside kasutamise ebäühtlane ja vastutusmehhanismid puudulikud.** Tegevuskavade täitmise jälgimine toimub praegu 5, 9, 12 kuu järel toimuvatel planeerimisaruandluse koosolekutel, kus iga valdkond tutvustab enda vastava perioodi tulemusi, tegevuskava täitmist ning toob esile oma parimad praktikad ja ka tegematajätmised. Lisaks valdkondadele tutvustavad oma tulemusi ka prefektuurid, peadirektorile otsealluvad üksused ja administratsioon. Tegevuskava täitmise tulemusi esitab Politsei- ja Piirivalveamet Siseministeeriumile, seega jälgib ka Siseministeerium valitsemisala arengukava eesmärkide täitmist ameti

tegevuste kontekstis. Osakonna juhtidel on vastutus tegevuskava täitmise eest. Osakond sisuliselt annab hinnangu prefektuuridele oma valdkonna tegevuste osas. Kui tegevuskavas jääb midagi tegemata, siis peaks olema seda põhjendatud. Tööplaan peaks võimaldama näha, millised tegevused on planeeritud konkreetse meetme täitmiseks tegevuskavast.

Autori hinnangul praegune **arvestus- ja aruandlussüsteem ei võimalda saada piisavat ülevaadet ressursside kasutamise tulemuslikkusest**. Praegune fookus ressursi arvestusel on kulupõhine (eelarveartikli), mitte tegevuste põhine. Võimalik on öelda näiteks, kas Politsei- ja Piirivalveametil on bensiini rohkem või vähem kulunud või kas autod on rohkem või vähem sõitnud. Ressursside arvestuse põhimõtted seoses põhitegevusega on kokkuleppimata ja selle alusel arvestuse pidamine väljaarendamata. Politsei- ja Piirivalveameti koordinaatsioonibüroo nõuniku Urmas Einbergi (2012) hinnangul peaks olema selge seos tegevuste ja tulemuste kaudu välja toodud. See annaks selgema pildi kui palju ressursi on piirivalvamisele kulutatud ning kus oleks võimalik tegevusi efektiivsemaks muuta. Praegusel hetkel vaadatakse tegevuste maksumust põhjalikumalt alles siis, kui tekivad lisavajadused. Tervikuna ei ole võimalik täna öelda kõigi Politsei- ja Piirivalveameti tegevuste kohta planeeritud tegevuste omahinda tegevuste lõikes. Autori hinnangul tuleks tegevuste maksumusele pöörata tähelepanu pidevalt mitte ainult lisavajaduste tekkides.

Autori hinnangul vajab kogu planeerimise ja eelarvestamise protsess täiustamist eelkõige tegevuskava ja eelarvestamise protsesside ühtlustamise osas ning tegevuskavas toodud indikaatorite sidumisega rahaliste vahenditega. Moodustuma peaks terviklik planeerimise ja eelarvestamise tsükkel, mis võtab arvesse valdkonna prioriteete ning rahalisi võimalusi.

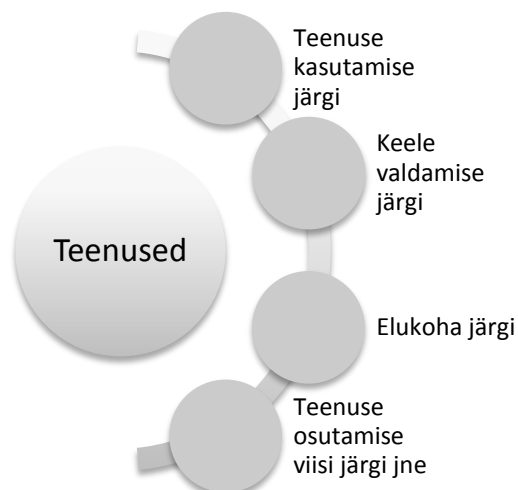
2.3 Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine Politsei- ja Piirivalveametis

2.3.1 Riigi tulemuslikkuse juhtimissüsteemi arendamise põhimõtete sobivus Politsei- ja Piirivalveametile

Eelpoolnimetatud kitsaskohtade lahendamiseks ning samuti Rahandusministeeriumi suuniseid järgides on tulemuspõhine eelarvestamine heaks võimaluseks siduda kokku eelarve ja tegevuskava protsessid. Tulemuspõhine eelarvestamine eeldab suurema hulga info töötlemist ning ühendatud peavad olema tulem, väljund, protsess ja sisend. Sisendipõhiselt süsteemilt tulemipõhise suunas liikumine tähendab informatsiooni hulga kasvamist ja eelarvestamiseks ja juhtimiseks kogutava ja kasutatava informatsiooni tüübi muutust: kulude, sisendi, väljundi ja tulemuste kohta käiva informatsiooni kasutamist.

Üheks võimaluseks tulemuspõhises juhtimises ja eelarvestamises on väljundipõhine lähenemine, mis on otseselt seotud kaardistatud teenustega. Kuna juba eelnevalt on Päästeametis piloodina rakendatud teenusepõhist lähenemist, on see üheks võimalikuks lahenduseks ka Politsei- ja Piirivalveametis. Autori hinnangul tulemuspõhine eelarvestamine (teenusepõhise lähenemisega) aitaks oluliselt kaasa organisatsiooni efektiivsemaks muutmisele. See võimaldaks kalkuleerida, kui palju ühe tegevuse teostamisele kulub ressursi ning kas selline ressursikasutus on ka efektiivne. Ka riigikontrolli hinnangul (Lemmik 2008) on võimalik turvalisuspoliitika (korrakaitse, kriisid, tuleohutus) valdkonnas rahastamist lihtsamini tulemustega siduda.

Teenusepõhisel lähenemisel on oluline sihtgrupp, kellele teenuseid osutatakse. Politsei- ja Piirivalveameti klientide jaotus sihtrühmade järgi on toodud joonisel 10. Politsei- ja Piirivalve klientideks on kogu Eesti elanikkond, Eestis ajutiselt viibivad välismaalased ja välisriigis elavad Eesti kodanikud. Klientide sihtrühmade määramine aitab välja selgitada rühmale omased vajadused ja võimalused teenuse kasutamiseks, teeninduse korraldamiseks, teeninduskeskkonna kujundamiseks ning informatsiooni saamiseks. (PPA teenindusstandardi...2011)



Joonis 10. Politsei- ja Piirivalveameti klientide jaotus (PPA teenuste osutamise põhimõtted)

Politsei- ja Piirivalveameti põhiülesannetest tulenevalt liigitatakse teenused põhiteenusteks, mille osutamine tuleneb seadusest, põhimäärusest ning toetavateks teenusteks, mis toetavad põhiteenuse osutamist (Teenindusstandardi, teeninduskeskkonna...2011).

Teenusepõhise eelarvestamise rakendamisel on vajalik siduda tugiteenused põhitegevustega mitte kajastada neid eraldi teenuse ja tegevuste kogumina. Eristada tuleks nii sise- kui ka välisklienti. Politsei- ja Piirivalve mõistes on väliskliendiks iga Eesti või välisriigi kodanik, kellega on kokkupuuteid. Sisekliendiks on iga Politsei- ja Piirivalveameti töötaja.

Tulemuspõhisele juhtimisarvestusele üleminek on kulukas ja aeganõudev ettevõtmine. Tulemuspõhisele juhtimisarvestusele üleminek nõuab lisaks sobiva kuluarvestussüsteemi olemasolu. Tegevuspõhise kuluarvestussüsteemi juurutamine on tehniliselt keerukas, nõuab taibukat personali ja märkimisväärses mahus aega ning rahalisi vahendeid. (Brown *et al* 1999: 18) Mullinsi ja Zorni (1999: 54) hinnangul ei ole enamustel juhtudel tegevuspõhine kuluarvestus sobiv avalikus sektoris rakendamiseks. JUTA juhtgrupis tutvustatud tegevuspõhise kuluarvestuse rakendamise kohta on toonud Politsei- ja Piirivalveameti finantsbüroo juhataja välja, et mudeli rakendamisel annab mudel ainult minevikus tehtud kulude jaotuse ning seda saab eelarve jagamisel kasutada vähesel määral. (Vingisaar 2011) Kuid lisaks eelnevalt mainitud puudustele on

tegevuspõhise kuluarvestuse eeliseks võimalus analüüsida organisatsiooni efektiivsust ning planeeritud või teostatud muudatuste rahalist mõju andes organisatsioonile mõjusad argumendid eelarve kaitsmisel.

Politsei- ja Piirivalveameti tulemuspõhise eelarvestamise rakendamise SWOT analüüs

Iga uue arvestussüsteemi rakendamisel peaks analüüsima süsteemist tulenevaid tugevusi ja nõrkusi. Üheks võimaluseks seda teha on SWOT analüüs. SWOT analüüsi looja on Albert Humphrey, kes viis Stanford'i Ülikoolis läbi aastatel 1960 – 1970 uuringu ajakirja Fortune poolt järjestatud Top 500 ettevõtte seas (SWOT analüüs 2012). SWOT analüüs on strateegilise juhtimise üks oluline osa ja tööriist, mis aitab enne oluliste otsuste tegemist saada ülevaadet ettevõttega ja/või projektiga seotud tugevustest, nõrkustest, võimalustest ja ohtudest. Mintzberg (1994: 36) nimetab SWOTi mudelit klassikaliseks strateegiamudeliks ettevõtte tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude määramiseks. Ühtlasi nimetab ta seda strateegia formuleerimise mudeliks, kuna mudel põhineb välis- ja sisekeskkonna mõjul organisatsioonile. Keskkonna ohtude ja võimaluste ning organisatsiooni tugevuste ja nõrkustega arvestades toimub mudelis võtmefaktorite määramine. Sellest lähtuvalt on oluline väliskeskkonnast tulenevate ohtude ja võimaluste väljaselgitamine ja kõrvutamine ning koosmõju organisatsioonile ning kriitilistele edufaktoritele.

Tabelis 3 on toodud tulemuspõhise eelarvestamise SWOT analüüs Politsei- ja Piirivalveametis.

Tabel 3: Tulemuspõhise eelarvestamise SWOT analüüs Politsei- ja Piirivalveametis

	<i>Aitavad eesmärkide saavutamist</i>	<i>Kahjustavad eesmärkide saavutamist</i>
	<p>TUGEVUSED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Annab võimaluse siduda omavahel tegevuskava ja eelarve ning annab võimaluse mõõta tulemusi ja nende täitmist. • Võimaldab ametnikel vastutada neile antud volituste eest ning aidata kaasa tulemuslikkuse parandamiseks vajalike hüvitiste, sanktsioonide ning motivatsioonisüsteemide juhtimisele kuni alumise juhtimistasandini välja. • Suund riigi tasandil on tulemuspõhisele eelarvestamisele, siis on hea võimalus teha seda esimeste seas ja töötada välja just Politsei- ja Piirivalveametile sobivad meetodid. • Olemas on Päästeameti pilootprojekti tulemused, mille põhimõtteid on võimalik rakendada. 	<p>NÕRKUSED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puudub varasem kogemus tulemuslikkuse juhtimisega, mistõttu on informatsiooni omandamine ning sellest tulenevalt ka info edasiandmine raskendatud. • Osapoolte rohkus nõuab palju aega plaanide koostamisel. • Juhtkonna ja ametnike vastuseis protsessile kui ajaraiskamisele. • Projekti tulemused ei võimalda sujuvat üleminekut tulemuspõhisele eelarvestamisele ja teenuspõhisele kuluarvestusele. • Mõningate valdkondade tegevuste kogumid on jaotunud mitmete struktuuriüksuste vahel, mis teeb struktuuriüksuse lähenemise keeruliseks. • Seatakse indikaatorid, mis ei mõõda otseselt tegevuste tulemust.
<i>Sisekeskkond (mikrokeskkond)</i>	<p>VÕIMALUSED</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tervikülevaade strateegiliste eesmärkide täitmisest on parem. • Võimalik on kergemini jagada parimat praktikat (ka ministeeriumi allasutuste vahel). • Raha on võimalik suunata sinna, kus see annab kõige rohkem tulemust. • Võimalik on siduda toimunud sündmused rahaga ning läbi raha kulutamise seda paremini mõjutada. • Süsteemide läbipaistvamaks muutmine aitab taastada kodanike usaldust ning demonstreerib tegevuste tegelikku väärtust maksumaksjale. 	<p>OHUD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rahandusministeeriumi poolt valitud tarkvara ei pruugi rahuldada Politsei- ja Piirivalveameti vajadusi ja olla seal rakendatav. • Politsei- ja Piirivalveameti lähenemine tulemuspõhisele eelarvestamisele ei pruugi ühilduda riigi poolse visiooniga. • Selge vastutaja puudumine ei taga tulemusvaldkonna eesmärkide täitmist. • Eksisteerib risk, et seatakse formaalsed indikaatorid, mis ei taga tulemuslikkust. • Riiklikud programmid võivad olla killustatud erinevate ministeeriumite vahel. • Puudub võimekus (ressurss) tulemuslikkuse jälgimiseks kontrolli mõistes.
<i>Väliskeskkond (makrokeskkond)</i>		

Allikas: (autori koostatud)

Tabelis toodud analüüsis on näha, et tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel Politsei- ja Piirivalveametis on nii tugevusi kui ka nõrkusi.

Peamisteks tugevusteks on, et tulemuspõhine eelarvestamine annab võimaluse siduda omavahel tegevuskava ja eelarve ning annab võimaluse mõõta tulemusi ja nende

täitmist, võimaldab ametnikel aidata kaasa tulemuslikkuse parandamiseks vajalike hüvitiste, sanktsioonide ning motivatsioonisüsteemide juhtimisele kuni alumise juhtimistasandini välja. Kuna, riigi tasandil on suund tulemuspõhisele eelarvestamisele, siis on Politsei- ja Piirivalveametil hea võimalus teha seda esimeste seas ja töötada välja just ametile sobiv mudel. Autori hinnangul on ühtse mudeli väljatöötamine sellise suurusega organisatsioonile nagu Politsei- ja Piirivalveamet vägagi keerukas ettevõtmine ning kindlasti on Päästeameti kogemusest võimalik õppida, kuid oma mudeli väljatöötamisel tuleb arvestada väga paljude erisustega.

Tulemuspõhine eelarvestamine võimaldab anda tervikülevaate strateegiliste eesmärkide täitmisest, mis omakorda aitab kaasa kogu sisejulgeoleku valdkonna arengule. Autori hinnangul tulemuspõhise eelarvestamise puhul saab jooksvalt raha suunata sinna, kus see annab tulemusi. See väldib olukorda, kus amet on sunnitud tegema suuremad rahakulutused aasta lõpus, sest järgmisesse eelarveaastasse raha ülekandmine on võimalik ainult väikses osas. Sel juhul vaadataks tulemused üle ka aasta jooksul ning eelpoolnimetatud olukordade tekkimise tõenäosus on väiksem. Süsteemide läbipaistvamaks muutmine on oluline just avaliku teenuse pakkumise seisukohast. Tavakodanikule on oluline teada, et tema raha maksumaksjana kulutatakse efektiivselt ja valdkondades, mis on vajalikud turvalise ühiskonna tagamiseks, kuigi ta seda otseselt ei taju.

Olulisema nõrkusena võib välja tuua, et puudub kogemus tulemuslikkuse juhtimisega. Osapoolte rohkus teeb protsessid liigselt ajamahukaks, mis omakorda võib tekitada juhtkonna ja ametnike vastuseisu uue süsteemi rakendamisele. Ametis on toimunud koondamisi ja süsteemide efektiivsemaks muutmist, mistõttu teatud valdkondades ei ole ressursid optimaalsed ning töötajaskond on seetõttu rahulolematu. Riskikohaks on samuti sobivate indikaatorite seadmine. Selleks, et seada rakendatavad ja tulemusi näitavad indikaatorid, on vajalik eelnev analüüs ja süsteemi kaardistamine, mida kõigis valdkondades ei ole tehtud. Kunstlikult seatud indikaatorid ei aita kaasa asutuse eesmärkide saavutamisele. Mõningate valdkondade tegevuste kogumid on jaotunud mitmete struktuuriüksuste vahel, mis teeb struktuuriüksusepõhise lähenemise keeruliseks. Konkreetse kuriteoliigi menetlemisega on seotud erinevad struktuuriüksused, ning vae oleks lähenemine ainult ühe osakonna tasandilt. Sellisteks

struktuuriüksuste piire läbivateks teenusteks on näiteks perevägivaldaga seotud tegevused ning süüteoennetus.

Ühe tõsise ohuna näeb autor süsteemi infotehnoloogilist lahendust. Kuna tegemist on väga suure organisatsiooniga, kus senine kogemus on näidanud, et iga uue infosüsteemi rakendamine on problemaatiline, siis näeb autor ohukohana just infotehnoloogilisi lahendusi. Politsei- ja Piirivalveametis kasutusel olevaid infosüsteeme on väga palju (igapäevaselt kasutatavaid süsteeme on 50-60). Politsei- ja Piirivalveamet osaleb infotehnoloogilistes arendustes ainult tellijana ning tööde reaalne tellimine toimub läbi SMIT-i (Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus). Senine koostöö ei ole sujunud kõige paremini, kuna puudub otsekontakt arendajaga. Väljatöötatud lahendused ei ole olnud alati Politsei- ja Piirivalveameti vajadustele vastavad.

Teiseks oluliseks ohuks on autori hinnangul kontroll tulemuslikkuse üle. Tulemuslikkust on raske hinnata just nendes valdkondades, kus valitsemisala arengukavast tulenevalt kasutatakse mõju indikaatorid. Mõju hindamine on keeruline ja pikaajaline protsess, mis ei pruugi anda aastases vaates mõõdetavaid tulemusi. Tulemuste jälgimine on oluline organisatsiooni sees, kuid veel olulisem on see, et oleks olemas kontrollorgan, kes annaks hinnangu kogu süsteemile tervikuna.

2.3.2 Tulemuspõhise eelarvestamise juurutamise võimalused Politsei- ja Piirivalveametis

Tulemuspõhisele eelarvestamisele üleminek saab toimuda ainult siis, kui selleks on loodud eeldused. Üheks oluliseks eelduseks on teenuste kirjeldamine ja kaardistamine.

2010. aastal loodi Politsei- ja Piirivalveametis majandus -ja finantsprotsesside kirjeldamise ja optimeerimise töögrupp (MFKO). Töögrupi tegevus viidi läbi neljas töörühmas: planeerimisprotsessi töörühm, ostu- ja varustamise grupi töörühm, vara elutsükli töörühm ning eelarve ja kuluplaani täitmise töörühm. Töögrupi tegevuse tulemusel kaardistati detailtasemel 21 protsessi ja kirjeldati 19 rolli. (Oja *et al* 2011) Kogu organisatsiooni rollide kirjeldamiseks on vajalik kaardistada ka põhivaldkondade teenused ja koostada nende alusel teenusekaardid.

Majandus –ja finantsprotsesside kirjeldamise ja optimeerimise töörühmas tehtud ettepanekute alusel loodi Politsei- ja Piirivalveameti juhtimis- ja tugiprotsesside arendamise programm (JUTA). JUTA tegevused on jaotatud projektideks, millele on määratud ka tähtajad. JUTA tegevustesse on kaasatud konsultatsioonifirma PricewaterhouseCoopers Advisors AS, kes osaleb projektis eksperdina.

JUTA koosneb järgmistest projektidest:

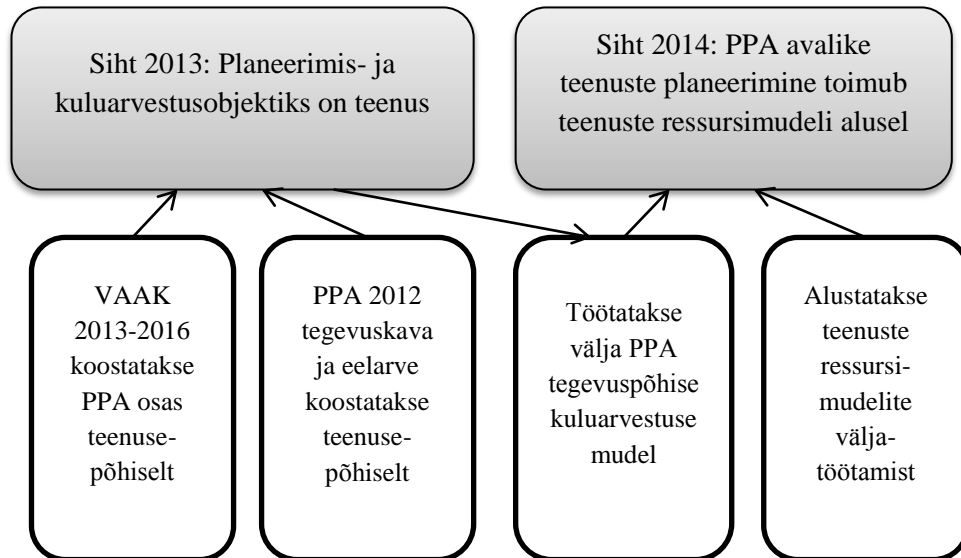
- JUTA 1: Tugiteenuste ja ressursside kaardistamine;
- JUTA 2: Piirivalveosakonna valdkonna eesmärkide hierarhia koostamine, teenuste ja ressursside kirjeldamine;
- JUTA 3: Politsei- ja Piirivalveameti põhitegevuse ja üldjuhtimise teenuste kirjeldamine;
- JUTA 4: Valitsemisala arengukava (VAAK) 2013 – 2016 protsessi korraldamine;
- JUTA 5: Politsei- ja Piirivalveameti tegevus/teenuspõhine ressursimudel.

Käivitatud on Politsei- ja Piirivalveameti teenusepõhise juhtimismudeli väljatöötamiseks projekt „PPA põhitegevuse ja üldjuhtimise teenuste kirjeldamine“ (JUTA 3). Projekti eesmärgiks on Politsei- ja Piirivalveameti poolt osutatavate teenuste ja üldjuhtimise teenuste loetelu koostamine, nende osutamiseks vajalike tegevuste/tegevuste kogumite loetelu koostamine ning teenuse osutamiseks vajalike ressursside kirjeldamine. Projekti tulemid on sisendiks Politsei- ja Piirivalveameti tulemuspõhise juhtimismudeli väljatöötamisele eesmärgiga luua võimalus ja baas edaspidiseks juhtimismudeli arenduseks, et siduda ressursid tegevustega ning tõsta erinevatel juhtimistasanditel juhtimisinfo kvaliteeti ja selle kaudu ka juhtimisotsuste kvaliteeti. (Projekti PPA põhitegevuse...2011)

JUTA 5 projekti - VAAK 2013 – 2016 protsessi korraldamise projekti läbi ei viida. Neid protsesse vaadatakse teiste protsesside käigus. Projektid 1 ja 2 on praeguseks hetkeks olulises osas läbi viidud. (Rebane, Einberg 2012) Teenuskaarte, teenuste loetelu ametlikus vormis kinnitatud ei ole, olemas on vastavasisulised töödokumendid.

Siseministeeriumi eesmärgiks on alates 2016 valitsemisala asutuste juhtimisarvestus viia teenusepõhiseks ning 2016. aasta eelarvet planeerida juba teenusepõhiselt.

(Siseturvalisuse VAAK...2012) Joonisel 11 on toodud Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) eesmärgid tulevateks aastateks eelarvestamise kontekstis.



Joonis 11: Politsei- ja Piirivalveameti planeerimise ja eelarvestamise valdkonna eesmärgid 2012-2014 (Rebane 2011, JUTA töögrupp)

Piloodina on Päästeametis rakendatud teenusepõhist lähenemist, seega on mõistlik kasutada ka Politsei- ja Piirivalveametis teenusepõhist lähenemist, kuna on olemas on Päästeameti kogemused, millest õppida. Teenusepõhine lähenemine on Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo nõunike hinnangul ainuvõimalik valik nii sisuliselt kui protsessi mõttes (Rebane, Einberg 2012). Igal tegevusel ja teenusel on omanik, kes asub kindlas struktuuriüksuses. Lõpptulemusena peaks tekkima informatsioon, kui palju mingi teenus ja selle teenuse osutamiseks tehtavad tegevused maksavad. Vastavalt sellele saab öelda, kas selle teenuse osutamiseks tehtavad kulutused on optimaalsed. (Vingisaar 2012)

Lähtuvalt eelpooltoodud SWOT analüüsist ja juba Politsei- ja Piirivalveametis tehtavatest tegevustest, leiab autor, et teenusepõhine lähenemine on sobilik tulemusjuhtimise põhimõtete rakendamiseks. Selleks, et seda rakendada on vajalik läbi viia juba eelpoolnimetatud eelduseks olevad tegevused, mis on eelduseks tulemuspõhise

süsteemi rakendamisele (teenuste kaardistamine, valitsemisala arengukava ja eelarve teenusepõhine koostamine).

Alljärgnevalt kirjeldab autor kõigepealt korrakaitse ja piirivalveosakondades kaardistatud teenuseid ja läbiviidud tegevusi ning seejärel üldpõhimõtteid, kuidas tulemuspõhist eelarvestamist teenusepõhise lähenemisega Politsei- ja Piirivalveametis rakendada.

Esimeseks liiniks on teenuste kaardistamine ja sobivate indikaatorite analüüs. Hetkel toimub konkreetse teenuseliini maksumuse leidmine vastavalt sisenditele, st tagantjärgi. Teenuste kirjeldamise väljundiks on põhivaldkondade teenuste kaardid. Administratsiooni teenuste osas on kokku pandud tegevuste/teenuste seosed ning on käivitatud tegevused, et hakata teenustega siduma ressursse. (Vingisaar 2012) Käesolevas töös kirjeldatud põhivaldkondades korrakaitsepolitsei- ja piirivalve valdkonnas seda tehtud ei ole.

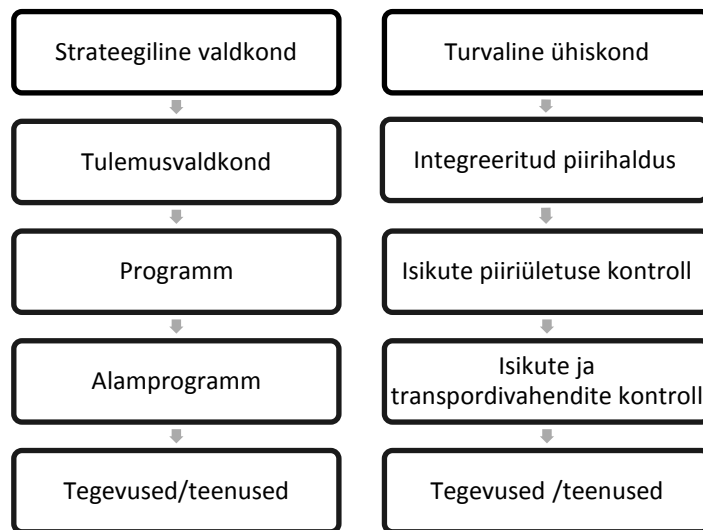
Vastavalt Rahandusministeeriumi tulemuslikkuse juhtimise metoodilistele alustele on programm (*program*) konkreetse eesmärgiga seotud tegevuskava, mille alusel toimub liikumine eesmärgi suunas. Tegevus (*activity*) on programmi eesmärkide saavutamiseks ning vastastikku sõltuvate ja seotud protseduuride jada, mille abil sisendid muudetakse väljunditeks. (Tulemuslikkuse juhtimise...2011) Nii piirivalve kui ka korrakaitse osakonnas on vastavalt „Juhtimispõhimõtete vahearuandele“ (2011) mudeli rakendamiseks kaardistatud iga üksuse lõikes tegevused ning grupeeritud need põhitegevuste ja juhtimise protsesside vahel.

Piirivalveosakonnas kujunesid välja järgmised tegevuste kogumid (Juhtimispõhimõtete arendamine...2011):

- inimeste päästmine merealal;
- lennuõnnetuse sündmuskoha otsing;
- merereostuse avastamine;
- merereostuse likvideerimine.
- reostusproovide võtmine;
- keskkonnainspektorite transport merel;
- lennudevahendite, veesõidukite transporditeenus (sh meditsiinilennud);

- kalavarude kontroll.

Tulemuslikkuse juhtimise pilootprojekti raames kaardistati programmi „Integreeritud piirihaldus“ eesmärgid, indikaatorid, tegevuste kogumid ja tegevused. Projekti lõpparuandes toodud tulemused on toodud lisa 4, tabelis 18. Joonisel 12 on toodud Politsei- ja Piirivalveameti teenuse „Isikute ja sõidukite piiriületustingimustele vastavuse kontroll“ paiknemine tulemuslikkuse juhtimise süsteemis, mis näitab riigi tulemuslikkuse süsteemis paiknemist ning annab ettekujutuse, kus Politsei- ja Piirivalve tegevused selles kontekstis asuvad. Joonisel toodud isikute ja transpordivahendite kontroll moodustab siin programmi (tegevuste kogumi), millega on seotud palju erinevaid teenuseid nagu piiriületajate dokumentide kontroll, transpordivahendite kontroll, süüteomenetlus, piirireziimi tagamine jne.



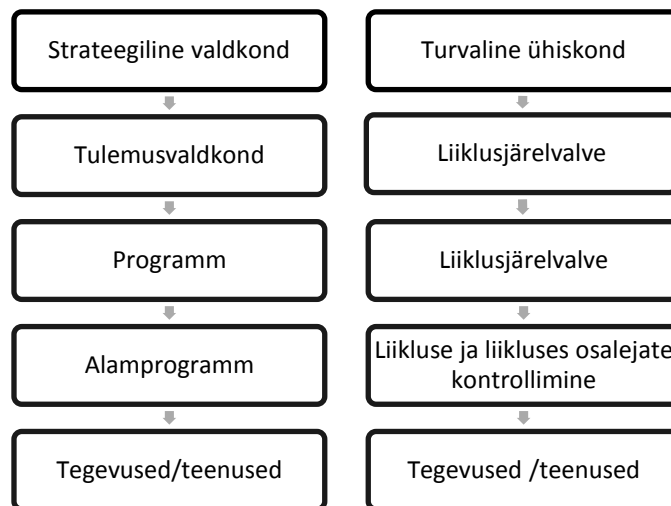
Joonis 12. Teenuse „Isikute ja sõidukite piiriületustingimustele vastavuse kontroll“ skeem (Juhtimispõhimõtete arendamine...2011)

Korralduspolitsei valdkonnas kujunesid tegevuste kaardistamise käigus välja järgmised tegevuste kogumid (Juhtimispõhimõtete arendamine...2011):

- avalduste ja teadete lahendamine;
- liiklusjärelvalve;
- kriisireguleerimine;
- karistuse täideviimine;

- lubadealane töö;
- objektide valve.

Joonisel 13 on toodud Politsei- ja Piirivalveameti teenuse „Liikluse ja liikluses osalejate kontrollimine“ paiknemine tulemuslikkuse juhtimise süsteemis. Jooniselt on näha, et alati ei ole vajalik alamprogrammide olemasolu. Autori hinnangul alamprogrammid võivad, aga ei pruugi alati määratud olla. Liiklusjärelvalve on üheselt mõistetav valdkond, kus pole autori hinnangul kus on võimalik ühtselt koondada tegevus programmi. Politsei- ja Piirivalve tasandil oleks programmiks (tegevuse kogumiks) liikluse ja liikluses osalejate kontrollimine. Tegevuse kogum koosneb paljudest erinevatest teenustest näiteks kiirusekontroll kiiruskaamerate vahendusel, patrullide poolt, reidide käigus jne.



Joonis 13. Teenuse „Liikluse ja liikluses osalejate kontrollimine“ skeem (autori koostatud)

Kirjeldatud teenused tuleb koondada ühtsesse inforuumi. Administratsiooni teenuste kirjeldamiseks kasutatud spetsiaalset tarkvara, kuid põhiteenuste sisestamisel ei ole veel nii kaugele jõutud ning vajalik on teha täiendavaid tegevusi, et teenuste kirjeldused infosüsteemi kanda.

Tegevuste kaardistamisel ei paigutunud ühegi tegevuste kogumi alla rahvusvaheline koostöö (infovahetus, piiriülene jälitamine jne). Teenuste kirjeldamise käigus selgus, et valdkondade üleselt on vajalik tarvilik kujundada seisukoht, kas ennetustegevusi ning

põhitegevuse eesmäärke toetavaid tegevusi (nt klienditeenindus, juhtimiskeskus) tuleks käsitleda eraldi teenustena või iga teenuse osana. Autori hinnangul tuleks sellistes olukordades lähtuda mõistlikkusest. Kui toetava teenuse liitmine põhiteenuse juurde nõuab ebamõistlikult palju ressursi, siis oleks mõistlik jaotada toetavad teenused koondades toetavad teenused iseseisvateks tegevuste kogumiteks.

Autori hinnangul on risk, et teenuste kaardistamisel võivad sisse jääda teenuskaartidele dubleerivad tegevused. Teenuste hindamismeeskonna juht leiab, et erinevusi teenuste kaardistamisel ei tohiks olla, kuna teenuste kaardistamine toimub valdkondlikes arendusbüroodes, kuid ümberkorraldusi prefektuuride vahelise praktika ühtlustamiseks on lähiaastatel oodata. (Rebane, Einberg 2012) Finantsbüroo juhataja hinnangul peaks üks valdkond juhtima mingit kindlat teemat, mille tulemusena kujuneb mingi teenus.

Põhimõtteliselt on sellisel juhul tegemist programmipõhise eelarvega, kuigi tegevuste kogumeid ei nimetata kaardistamise käigus programmideks. Finantsbüroo juhataja hinnangul peaks olema igal tegevusel omanik, kuid pole oluline, kus struktuuriüksuses ta otseselt asub (Vingisaar 2012). Planeerimine ja eelarvestamine toimuvad sel juhul tsentraalselt. Kui tegevus puudutab näiteks prefektuuri piirivalvebürood, siis jälgitakse ikkagi neid juhiseid, mis tulevad valdkonnaülel. Prefektuur on lihtsalt valdkondlik üksus, poliitika kujunemine toimub valdkonnaülel. Sel juhul ei oleks eelarvestamine enam eriti struktuuriüksuse põhine vaid ületaks struktuuriüksuse piire. Eelarve liigitamine operatiivse ja taktikalise taseme eelarveks peaks jätkuma ka tulemuspõhise eelarvestamise kasutuselevõtmisel, sest valdkondlikke spetsiifilisi põhitegevusega seotud investeeringuid, eraldi, majandamiskulusid on otstarbekas juhtida tsentraalselt, sest nende kulude tegemisega saab mõjutada valdkonna kui terviku tegevuskavast tulenevate eesmärkide elluviimist.

Samu põhimõtteid, mis eelpoolkirjeldatud piirivalve ja korrakaitse valdkonnas, võiks rakendada kogu organisatsioonis.

2.3.3 Rakenduslikud ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti eelarvestamise täiustamiseks

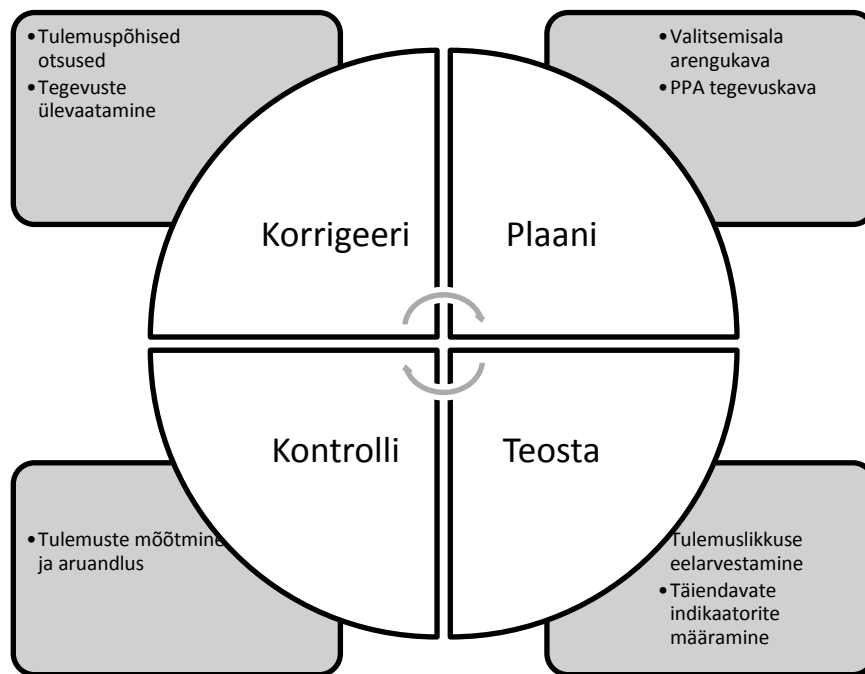
Käesoleva töö tulemusena tehtud ettepanekud planeerimise ja strateegilise planeerimise täiustamiseks jagunevad ettepanekud kahte gruppi:

- üldised ettepanekud paremaks töökorralduseks;
- tulemuspõhise eelarvestamise süsteemi rakendamiseks tehtavad ettepanekud.

Töökorraldusliku poole pealt teeb autor järgmised ettepanekud.

- Ühildada tegevuskava ja eelarvestamise protsessid.

Ideaalis võiks kehtida planeerimise ja eelarvestamise tsükkel selliselt nagu on toodud joonisel 14. Valitsemisala arengukava ja tegevuskava protsess võiks jääda kehtima sellisel kujul nagu praegugi. Detailsemalt on toodud planeerimisvoog joonisel 17, lisa 3.



Joonis 14: Pikaajalise planeerimise ja eelarvestamise tsükkel (autori koostatud)

Politsei- ja Piirivalveameti tegevuskavas on toodud ära strateegilised eesmärgid, olulisemad tegevused ja saavutustasemed ning indikaatorid. Edasi peaks siduma vastava tegevusega teenused ja arvutama nendele vastavad kulud. Esimeseks sammuks peaks olema tegevuskava ja eelarveprotsesside ühildamine. **Autori soovitus on ühildada tegevuskavade ja eelarve protsessid ühtseks töövooks, mis tagab autori hinnangul eelarve tulemuslikuma juhtimise. Tööplaani koostamise protsessis kaasata samad tasandid, kes osalevad eelarve planeerimises. Kui praegu esitab vastava kululiigi planeerija planeerimistalitusele eelarve vajadused ja jaotuse osakondade,**

administratsiooni, üldjuhtimise ja prefektuuride lõikes, siis tuleb vastava kululiigi planeerija kaasata juba tegevuskavade koostamise protsessi. Tegevuskavad tuleb koostada vastavalt olemasolevatele eelarvelistele vahenditele.

- Planeerimise ja eelarvestamise valdkonna oskusteabe koondada ühe struktuuriüksuse koosseisu.

Töökorralduslikus osas on autori ettepanek ühendada kaks talitust planeerimis- ja eelarvetalituseks, kus moodustuksid erinevad grupid planeerimise ja eelarvestamise grupp. Sarnast praktikat on kasutatud organisatsioonis ka mujal näiteks korrakaitsepolitsei koordinatsioonitalitused, kus moodustavad eraldi 4 gruppi – menetlusgrupp, piirkondliku politseitöö grupp, ennetusgrupp ja planeerimise grupp. Oskusteabe koondamine ühe üksuse alla teeks kergemaks igapäevase teabe jagamise ning muudaks omavahelise kommunikatsiooni kiiremaks. See omakorda aitaks kaasa valitsemisala arengukavas püstitatud eesmärgile muuta tugiteenused efektiivsemaks. Oskusteabe koondamise vajadusega ja mõistlikkusega nõustub ka Politsei- ja Piirivalveameti juhtkond (Küüt 2012). Autori hinnangul muutub sellisel viisil ressursside kasutamine optimaalsemaks, kontroll ja vastutus ressursside kasutamise üle paraneb. Struktuurimuudatus aitab autori hinnangul kaasa ka kõige suurema probleemi lahendamisele – eelarve ja tegevuskava ühildamisele.

Ettepanekud tulemuspõhise eelarvestamise süsteemi rakendamiseks teeb autor järgmised ettepanekud. Autori hinnangul toetab eeltoodu tulemuspõhisele eelarvestamisele üleminekut. Oluline muudatus, mis juba organisatsioonis läbi on viidud, on kindlasti horisontaalse eelarve jaotuse asendamine vertikaalse jaotusega. Muudatus on tehtud 2011. aasta eelarves, kui mindi üle artiklipõhisest eelarvejuhtimisest administratiivse jaotusega eelarvejuhtimisele. See aitab kindlasti kaasa edasistele arengutele ning on vajalik.

- Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine, koostades eelarve vastavalt kaardistatud teenustele.

Oluline osa tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel läbi teenuste maksumuse teenusepõhise mõtteviisi juurutamine. Oluline on teenuse osutamise ja kulude vaheline efektiivsus, et tehtud kulud oleksid mõjusad ja tõhusad kellegi jaoks.

- Tegevused vastavalt kaardistatud teenustele koondada programmidesse, mis ei pea olema struktuuriüksuse põhised.

Autori soovitus on vastavalt tegevuskavadele sisse seada programmid (tegevuste kogumid), mis seotakse teenustega ning tegevuskavades toodud tegevuste tulemusel kujundatakse eelarve.

Iga programmi juures on toodud programmi eesmärgid ja ülesanded; tulemuse näitajad, mille abil saab hinnata, kuidas eelarves olevad kulud aitavad kaasa püstitatud eesmärkide saavutamisele; kulud tegevuste ja nende tegevuste tegemiseks tehtavate teenuste kaupa.

Peaaegu alati ei ole üksik teenus seotud ainult ühe struktuuriüksusega, vaid on seotud mitme erinevaga. Paralleele võib tuua Lõuna Austraalia programmpõhise lähenemisega. Seetõttu oleks mõistlik jaotada ka Politsei- ja Piirivalve tegevused programmideks ning planeerida ja eelarvestada vastavalt programmidele üle struktuuriüksuste piiride. Selliselt oleks tagatud tulemus eelarvestamise põhisuunad ning selle tulemusena muutuksid organisatsioonikeskne juhtimine ja rahastamine efektiivsemaks. Struktuuriüksuste piiride ületamine aitaks kaasa dubleerimise vältimisele. Teenuste kaardistamise üks eesmärke lisaks eelduste loomisele tulemuspõhisele eelarvestamisele üleminekuks on teada saada ja kaardistada dubleerivad tegevused.

- Seada realistlikud indikaatorid.

Indikaatorite seadmisel on vajalik arvestada valitsemisala arengukavas toodud indikaatorid ning vajadusel ja võimalusel rakendada uusi indikaatoreid. Selgelt peab olema eristatud, kuidas on seotud programm asutuse strateegiliste valitsemisala arengukavast tulevate eesmärkidega. Indikaatorite seadmisel tuleks teostada analüüs, et indikaatorid oleksid realistlikud kasutades parimat praktikat ning ka teiste riikide uuringute tulemusi. Eesmärke seades tuleb arvesse võtta eelnevaid kogemusi, inimeste kompetentsi, kes neid eesmärke ellu hakkavad viima, valdkonda ja keskkonda milles asutus tegeleb. Oluline on teadvustada, et see mida amet arvab end saavutavat ühe aasta (või nelja aasta) jooksul planeeritud ajaks ja koguses, võib muutuda väga kiiresti.

- Hinnata regulaarselt tulemuslikkust.

Oluline aspekt, mida ei tohiks tähelepanuta jätta, on tulemuste hindamise regulaarsus. Praeguse eelarvestamise süsteemi kohaselt teostab kontrolli eelarveanalüütik talle määratud valdkonna või prefektuuri osas. Eelarveanalüütik kontrollib eelarve täitmise jälgimiseks loodud tunnuste (eelarveüksuste, projekti, eelarvekonto tunnused) õigupärasest kasutamist.

Tulemuspõhise eelarve kontekstis peaks tulemuste mõõtmine ja eelarve täitmise jälgimine olema omavahel tihedalt seotud ja neid tegevusi peab teostama koos. Sellisel viisil oleksid kindlad rollid seotud vastutusega, tegevuskava indikaatorite täitmisel või täitmata jätmisel saaks analüüsida, kuidas on mõistlik jätkata ning kuidas on need tegevused seotud rahaga.

Autori hinnangul tulemuspõhise eelarvestamise rakendamisel, peab muutuma ka tulemuste jälgimise süsteem. Finantsbüroo juhataja hinnangul tuleks teha seda tihedamini ja muuta vormi. (Vingisaar 2012) Planeerimistalituse analüütikute sõnul peaks tulemuste jälgimist teostama ministeerium. (Einberg, Rebane 2012). Siseauditibüroo juhataja hinnangul peaks eelarve järgimine olema põhivaldkondade arendusbüroode ülesanne (Karu 2012).

Autori hinnangul võiks regulaarne tulemuslikkuse hindamine olla põhivaldkondade arendusbüroode ülesanne, kuid peaks toimuma suurema regulaarsusega kui 5, 9, 12 kuud, näiteks kvartaalselt. Tulemuste strateegilise täitmise jälgimine peaks toimuma ministeeriumi tasandil, kuhu peaks loodama vastav kompetents, mis seal praegu puudub. Vastavalt eelarve ja tegevuskava täitmisele tehtaks korrektiivid, mille tulemusel vaadatakse üle programmid ja otsustatakse nende jätkamine samal või erineval viisil.

Vastavalt tulemustele peaks otsustama, kuidas ja millises vormis tegevusi jätkatakse. **Autori hinnangul peaks muutuma siseauditi roll.** Juba praegu viib Politsei- ja Piirivalvemati siseauditibüroo läbi järjest rohkem tulemuspõhiseid auditeid. **Tulevikus võiks kasvada nende osa veelgi.**

- Leida sobiv infotehnoloogiline lahendus, kasutades ära olemasolevad võimalused. Oluline on rakendada sobivat infotehnoloogilist lahendust, mis peaks toetama kuluarvestust ning võimaldama jälgida kulusid. **Autori hinnangul tuleks hinnata olemasolevaid infosüsteeme ning kasutada ära nende võimalused.** Sellisel viisil oleks uuele eelarvestamise süsteemile üleminek valutum ja aitaks oluliselt säästa rahalisi vahendeid.

Autori hinnangul on vajalik tulemuspõhise eelarvestamise kasutamiseks rakendada kuluarvestussüsteemi, mis aitaks siduda ressursid teenustega ning kuna olemas on sarnane mudel kasutusel Londoni politseis, siis oleks võimalik võtta üle nende head praktikad. Keeruline on veenduda, et ühe tegevusega oleksid seotud kõik kulud ja kõik teenused. Lisaks peaks arvesse võtma ka tugiteenuste kulusid, mis on seotud teenuse osutamisega. Mõningaid tegevusi tuleks käsitleda lihtsustatult. Nii suures organisatsioonis nagu seda on Politsei- ja Piirivalveamet ei olegi võimalik kõigi tegevuste osas väga täpselt kulusid jagada, sest tehtud tegevused on ressursimahukad. Sellisel viisil on administreerimise kulukus suurem sellest saadavast tulust.

Tulemuspõhine eelarvestamine läbi teenusepõhise lähenemise on kindlasti aeganõudev protsess, kuid selle tulemusena peaks muutuma raha kasutamise läbipaistvamaks ning protsessid tervikuna efektiivsemaks. Pikas perspektiivis on tulemuspõhisest eelarvestamisest saadav tulu Politsei- ja Piirivalveameti jaoks kindlasti suurem kui selleks tehtavad kulutused, kuid sinnani jõudmine võib aega võtta mitmeid aastaid. Autori hinnangul võiks töös toodud tulemuspõhise eelarvestamise põhimõtteid rakendada kogu avalikus sektoris, kuid suhtuda sellesse ettevaatusega ning arvesse võtta rakendamisel esinevaid riske. Tulemuspõhise eelarvestamise riskide maandamiseks tuleks ära oodata kuni süsteem on realselt rakendunud Politsei- ja Piirivalveametis, mis on kõige suurem ja multifunktsionaalsem avaliku sektori asutus.

KOKKUVÕTE

Tulemuslikkus on olnud viimastel aastatel avaliku sektori huviorbiidis. Tulemustele ja nende saavutamisele üleminek eelarvestamise protsessis on olnud paljudes riikides suureks väljakutseks. Tulemuspõhine eelarvestamine tagab soovitud tulemuste kajastamise eelarvenumbrites. Eelarve koostamise aluseks on pikaajaline eelarvestrateegia ja eelmise eelarve perioodi tulemused. Tulemuspõhine eelarvestamine on väga tihedalt seotud strateegilise planeerimise protsessidega avalikus sektoris.

Arengud avaliku sektori eelarvestamises on mitmeid valitsusi suunanud tekkepõhist eelarvestamist rakendama. Tekkepõhise eelarve puhul on lihtsam rakendada tulemuspõhist eelarvestamist. Tekkepõhise aruandluse rakendamine tulemuspõhisele eelarvestamisele tähendab rahastamise sidumist tulemustega, mõõtes rahastamist mitte niivõrd kulutustena, vaid pigem kulude tekkepõhist kontseptsiooni kasutades. Tekkepõhine arvepidamine võimaldab tagada paremat prioriseerimist tegevuste vahel seistes selle eest, et olulised välditavad kulud ei oleks tegevuste kulude mõõtmisel välja jäetud ja kindlad mitteolulised kulutused ei oleks kaasatud. Keskne idee tulemuslikkuse mõõtmise taga on lihtne: avaliku halduse organisatsioon formuleerib tulemused ja määratleb kuidas tulemuslikkust saab mõõta, määratledes tulemusindikaatorid.

Rahandusministeerium viis läbi aastatel 2010 – 2011. aasta tulemuslikkuse tasandite rakendamise pilootprojekti. Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud tulemuslikkuse rakendamise tasandite projekti eesmärgiks oli pilotiseerida rahandusministeeriumi poolt tulemuslikkuse juhtimise arenduste raames välja töötatud tulemuslikkuse juhtimise tasandite rakendatavust riigi strateegiliste eesmärkide seadmisel ja nendest lähtuval juhtimisel kahe tulemusvaldkonna – Hea Riigivalitsemine ja Turvaline Ühiskond näitel.

Tulemusjuhtimise põhimõtete kohaselt tulemusvaldkonna sisuulatuse täpsustamise ja eesmärkide ja indikaatorite määratlemise järel tuleb kaardistada tulemusvaldkonna programmid. Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud pilootprojekt määratleb ära

põhimõtted, kuid ei anna ette selget metoodikat, kuidas seda asutusepõhiselt rakendada. Riigi tasandil koondatakse eesmärgid programmidesse ning eelarvesse valitakse need programmid, mis toetavad riiklike prioriteetide saavutamist. Tulemuspõhise eelarvestamise õnnestumise peamiseks eelduseks on tugev side ühelt poolt soovitatavate tulemuste ning riigiasutuste väljundite, teisalt aruandluse ja eelarvestamise vahel.

Avaliku sektori juhtimises on märgata suundumust suurema tulemuslikkuse suunas, kuid enamik püüdlusi on piirdunud sellega, et tulemuslikkuse kohta toodetakse rohkem andmeid ning paranenud on programmide hindamine.

Praegusel hetkel Politsei- ja Piirivalveametis koostatakse tekkepõhine eelarvestamine mõningate lihtsustustega, jättes eelarves kajastamata mitterahalised tehingud, näiteks amortisatsioon, allahindlused, ümberhindlused, mitterahalised üleandmised ja vastuvõtmised. Teises rahandusministeeriumi pilootprojektis osalenud üksuses - Päästeametis on kasutusel kassapõhine eelarvestamine ja asutakse samme tekkepõhisele eelarvestamisele üleminemiseks. Rahvusvahelisel tasandil on riike, kus on kasutusel tekkepõhine eelarvestamine täielikult, näiteks Austraalia, Uus-Meremaa ja Suurbritannia. Kuid on ka riike, kes rakendavad sarnaselt Politsei- ja Piirivalveametiga tekkepõhist eelarvestamist ainult teatud tüüpi tehingutele. Sellisteks riikideks on näiteks Island, Rootsi ja USA.

Kõige kaugemale tulemusjuhtimise põhimõtete rakendamisel on jõudnud Päästeamet. Päästeametis valiti lähenemine, kus ressursid seotakse kaardistatud teenustega. Piiratud rahaliste vahendite korral on oluline kasutada oma ressursse maksimaalselt efektiivselt. Sarnase lähenemise on valinud ka Politsei- ja Piirivalveamet.

Autor toob käesolevas töös välja peamised probleemkohad Politsei- ja Piirivalve planeerimise ja eelarvestamise protsessides ning analüüsib neile lahenduste leidmist. Üks lahendus on tulemuspõhisele eelarvestamisele üleminek teenusepõhise lähenemisega. Autori soovitus on koondada tegevused programmidesse, et vajadusel saaks tegevusi planeerida ja eelarvestada üle struktuuriüksuse piiride. Autor viis läbi SWOT analüüsi analüüsima tulemuspõhise eelarvestamise tugevusi, võimalusi, nõrkuseid ja ohtusid. Peamiseks probleemkohaks on tegevuskavas toodud tegevuste ja

eelarve sidususe puudumine, mis ei võimalda efektiivselt planeerida ümber ressursse, kui selleks vajadus tekib.

Peamised töös tehtud soovitused on :

- tegevuskava ja eelarvestamise protsesside ühildamine;
- oskusteabe koondamine ühe struktuuriüksuse koosseisu;
- tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine, koostades eelarve vastavalt kaardistatud teenustele;
- tegevused vastavalt kaardistatud teenustele koondada programmidesse, mis ei pea olema struktuuriüksuse põhised;
- realistlike indikaatorite seadmine ning nende täitmise jälgimine;
- infotehnoloogilise lahenduse leidmine, kasutades ära olemasolevad lahendused.

Planeerimise osas on kindlasti oluline osa sobilike indikaatorite leidmine. Oluline on, et indikaatorid põhineksid nii mineviku kui oleviku andmetel ning võtaksid arvesse teiste riikide parimat praktikat. Autori hinnangul on optimaalsete ja reaalseid tulemusi näitavate indikaatorite seadmine ning nii tegevuskava kui eelarve täitmise sisuline jälgimine üks võtmeküsimusi tulemuspõhises eelarvestamise protsessis..

Eeltoodu eeldab oskusteabe koondamist ühte üksusesse ning sobiva kvalifikatsiooniga personali tagamist, kes suudaks koolitada ameti töötajaid tulemuspõhist eelarvestamist rakendada. Kõige selle juures ei tohi ära unustada kommunikatsiooni. Oluline on kommunikatsioon ja operatiivne koostöö üksuste vahel, kes on seotud eelarveprotsesside rakendamisega.

Üheks oluliseks probleemiks on sobiliku IT lahenduse leidmine. Päästeametis toimuv manuaalselt tabelitöötlusprogrammis „Excel“ toimuv arvestus ei ole operatiivne ja aeglustab teenusepõhisele arvestusele üleminekut. Autori ja ka Politsei- ja Piirivalveameti nõunike hinnangul oleks mõistlik analüüsida olemasolevaid infosüsteeme ja nendest saadavaid andmeid ja otsustada lisanduva tarkvara vajadus seejärel. Üheks lahenduseks oleks olemasolevate infotehnoloogiliste lahenduste analüüsimine ning võimalusel kasutada ära sealt tulenevad võimalused.

Kuna teenuspõhise kuluarvestuse abil on võimalik analüüsida organisatsiooni efektiivsust ning planeeritud või teostatud muudatuste rahalist mõju, annab see organisatsioonile mõjusad argumendid eelarve kaitsmisel ning oleks heaks võimaluseks saavutamaks efektiivsem rahakasutus ning suunates ressursid just sinna, kus neid kõige enam vajatakse.

Tulemuspõhine eelarvestamine läbi teenuspõhise lähenemise on kindlasti aeganõudev protsess, kuid selle tulemusena peaks muutuma raha kasutamise läbipaistvamaks ning protsessid tervikuna efektiivsemaks. Pikas perspektiivis on tulemuspõhisest eelarvestamisest saadav tulu Politsei- ja Piirivalveameti jaoks kindlasti suurem kui selleks tehtavad kulutused, kuid sinnani jõudmine võib aega võtta aastaid. Autori hinnangul võiks töös toodud tulemuspõhise eelarvestamise põhimõtteid rakendada kogu avalikus sektoris, kuid suhtuda sellesse ettevaatusega ning arvesse võtta rakendamisel esinevaid riske.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Accrual accounting and budgeting. Twenty-third Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Washington D. C., 3-4 June 2002. Puma/SBO: 2002, No 10, 15 p. [<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/Newsletter/Accrual.pdf>] 19.03.2012
2. **Akintoye, I. R.** Budget and Budgetary Control for Improved Performance: Consideration for Selected Food and Beverages Companies in Nigeria. *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 2008, 11 p. [http://www.eurojournals.com/ejefas_12_01.pdf] 19.03.2012
3. **Allen, R., Tommasi, D.** Managing Public Expenditure, A Reference Book for Transition Countries. Paris: OECD, 2001, 504 p.
4. **Ankur, Maarika.** Päästeameti rahandusosakonna eelarve ja analüüsi talituse juhataja. Autori intervjuu. E-kiri. Tallinn, 21.03.2012.
5. **Aru, H.** Strateegiline juhtimine avalikus sektoris. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolituse õppematerjal. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 2001. 61 lk. [<http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/pdfid/stratjuht.pdf>]. 19.02.2011
6. **Behn, R.** Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 2003, Volume 63, No 5, pp 586 – 606.
7. **Blöndal, J. R.** Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*, 2003, Volume 2, No 4, pp 7-26 [<http://www.oecd.org/dataoecd/1/51/43505551.pdf>]. 13.03.2012.
8. **Brown, R. E. Myring, M. J, Gard, C. G.** Activity-based costing in government: possibilities and pitfalls. *Public Budgeting & Finance*, Volume 19, No 2, 1999, pp 3-21 [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=468268] 26.03.2012
9. **Bruijn, H.** Performance measurement in the publik sektor: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector management*, 2002, Volume 15, No 7, pp 578 -594.

- [<http://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/performance-measurement-in-the-public-sector-strategies-to-cope-with-gEnDU8qdgK>] 25.03.2012.
10. Bryson, J. M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco, Jossey-Bass
 11. **Burton, R., Obel, B.** Strategic organizational diagnosis and design. Developing Theory for Application. Massachusetts, Kluwer Academic Publishers, 1998, 487 p.
 12. **Carlin, T. M.** Output-based management and the management of performance: insights from the Victorian experience. *Managing Accounting Research*, 2004, Vol 15, No: 3, pp 267-283.
 13. **Çatak, S., Çilinger, C.** Performance Budgeting in Turkey. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 2010, No 3. 39 p. [<http://www.oecd.org/dataoecd/26/30/48170514.pdf>] 25.03.2012.
 14. Choosing the right fabric. A Framework for Performance Information. HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office for National Statistics. 36 p.
 15. **Cole, G. A.** Strategic Management – Theory and Practice. Hampshire: Ashford Colour Press, 1994, 264 p.
 16. **Cooper, R., Kaplan, R. S.** The design of Cost management Systems. Upper Saddle River, Prentice Hall, 1998, 552 p.
 17. **Dadds, V., Scheide, T.** Police performance and activity measurement. Canberra: Australian Institute of criminology, 2000, 6 p. [<http://www.aic.gov.au/documents/B/B/D/%7BBBD2C15C-1292-4BA7-A822-79452250DF4E%7Dt180.pdf>] 18.03.2012.
 18. **Diamond, J.** Performance Budgeting. Managing the reform process. IMF Working Paper, 2003, No. 33, 28p. [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0333.pdf>] 01.02.2012.
 19. **Dupont, B.** Budgetary Control of Australian Police services and the new governance of Security. *International Review of Administrative Sciences* 2005, pp 71-82

20. Eelarve, arengukava ja tegevuskava koostamise ning eelarve kasutamise kord. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 31.01.2012 käskkiri nr 22, 19 lk. Politsei- ja Piirivalveameti dokumendihaldussüsteem.
21. Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine. Vastu võetud 10.06.2008. Riigi Teataja I 2008, 25, 165 Jõustumise kuupäev 17.06.2008.
22. Effectiveness and efficiency. [<http://www.mechanical-writings.com/effectiveness-efficiency>] 30.04.2012.
23. Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD, 2011, 402 p.
[http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf] 17.03.2012
24. From line-item to Program Budgeting. Global lessons and the Korean Case. Korea Institute of Public Finance: 2007, 282 p.
[<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>] 19.03.2012
25. **Gilmour, J. B., David Lewis.** Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores. Public Administration Review, 2006, pp. 742-752 - **Aristovnik, A., Seljak J.** Performance budgeting: selected International experiences and some lessons for Slovenia. Munich: Munich Personal RePeC Archive, 2009, pp 1-15 vahendusel.
26. **Gornas, J., Hoek, P. M.** Towards a new budgeting and accounting system in the publik sektor. United Nations: Economic and social council, 2003, 18 p.
[<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unescwa/unpan010851.pdf>] 18.03.2012
27. **Granof, M. H.** Government and Not-for-profit Accounting. Concepts and Practices. 2nd ed. New York: John Wiley & Sons, Inc., 2001, 716 p.
28. **Grossi, G.** Tulemuspõhine eelarvestamine – riikidevaheline võrdlus. Tallinn: Rahandusministeerium, 2010, 96 lk. [<http://www.fin.ee/strateegiline-juhtimine>] 10.03.2012.
29. **Grossi, G.** Tulemuspõhise eelarve rakendamise käsiraamat. Tallinn: Rahandusministeerium, 2011, 32 lk. [<http://www.fin.ee/strateegiline-juhtimine>] 10.03.2012.

30. **Hay, L. E.** Accounting for governmental and nonprofit entities. 8th ed. Homewood, Irwin, 1989, 778 p.
31. **Iwaskow, W. B.** Programm budgeting: planning, programming, budgeting. Handbook of budgeting, Wiley & Sons: 1981.
32. **Jones, R., Pendlebury, M.** Public sector accounting. Harlow: Pearson Education, 2000, 278 p.
33. **Joyce, P. G.** Performance-Based Budgeting. In Handbook of Government Budgeting, edited by Roy T. Meyers. San Francisco: Jossey-Bass 1999, pp 597-619 - **Aristovnik, A., Seljak J.** Performance budgeting: selected International experiences and some lessons for Slovenia. Munich: Munich Personal RePeC Archive, 2009, pp 1-15 vahendusel.
34. Juhtimispõhimõtete arendamine. Lõpparuanne. Tallinn: PricewaterhouseCoopers Advisors AS, 2011, 34 lk.
35. Juhtimispõhimõtete arendamine. Vahearuanne. Tallinn: PricewaterhouseCooper Advisors AS, 2011. 11 lk.
36. **Jõgi, H.** Eelarvestamise täiustamine kohalikes omavalitsustes (Tartu Linnavalitsuse näitel). Tartu Ülikool, Rahanduse- ja arvestuse instituut, 2006, 110 lk (magistritöö).
37. **Karu, Martin.** Politsei- ja Piirivalveameti siseauditibüroo juhataja. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 22.03.2012
38. **Karu, S., Zirnask, V.** Eelarvestamine – üks strateegilise controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis. Tartu: Rafiko, 2004, 352 lk.
39. **Kavanagh, S. C.** Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives. Calgary: Government Finance Officers Association, 2011, 26 p [http://www.gfoa.org/downloads/GFOAZeroBasedBudgeting.pdf] 18.03.2012.
40. **Kluvers, R.** Program budgeting and accountability in local government. Australian Journal of Public Administration, Volume 60, No 2, 2001, pp 35-43
41. **Koitmaa, E.** Teeninduskeskuste rakendamise võimalused Eesti avaliku sektori finantsjuhtimises. Tartu Ülikooli Majandusteaduskond, Ettevõtetmajanduse instituut, 2010, 141 lk.
42. **Koort, E., Annus, R., Heinsoo, P., Laaniste, P.** Tuvalisuspoliitika 2012. Siseministerium: 2012, 91 lk.

43. **Kraan, D.-J., Werner, J., Richter, K.** Budgeting in Estonia. OECD Journal on Budgeting Volume 8, No 2. OESD 2008, pp 1-40.
[<http://www.oecd.org/dataoecd/59/23/42007202.pdf>] 06.03.2012.
44. **Küüt, R.** Arvamus läbiviidud sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüsi osas. Politsei- ja Piirivalveameti vastuskiri 30.01.2012. Siseministeeriumi avalik dokumendiregister.
45. **Küüt, R.** Politsei- ja Piirivalve esimene aasta. Turvalisuspoliitika 2011. Siseministeerium: Tallinn 2011, lk 143-151.
46. **Lapsley, I.** The NPM Agenda: Back to the future. Financial Accountability & Management, 24 (1), February 2008, pp 77-96.
47. **Malina, M. A., Selto, F. H.** Choice and hange of measures in performance measurement models. Management Accounting Research, 2004, Vol 15, pp 441-469.
48. **Matsina, Hannes; Einberg, Urmas.** Koordinatsioonibüroo planeerimistalituse juhtivstaabiametnik; koordinatsioonibüroo planeerimistalituse nõunik. Intervjuu Politsei- ja Piirivalveameti auditis „Laevade ja lennuvahendite kasutamise efektiivsus“. Pille Pärnpuu üleskirjutus. Tallinn, 22.08.2011.
49. **Mikesell, J.** Fiscal administration: Analysis and applications for the public sector. 5th ed. Fort Worth, TX: Harcourt Brace College Publishers, 1999, 592 p.
50. **Mintzberg, H.** The Rise and Fall of Strategic Planning: reconceiving roles for planning, plans, planners. New York: Free Press, 1994, 458 p.
51. Modernising Government. The way forward. OESD, 2005, 235 p.
[https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3583/1/modernising_government.pdf] 25.03.2012.
52. **Mullins, D, Zorn, C. K.** Is Activity-Based Costing up to the Challenge when it comes to privatization of local government services?. Public Budgeting & Finance, Volume 19, No 2, 1999, pp 37-58.
53. **Neely, A.** Measuring Business Performance. London, Economist Book, 2002, 372 p.
54. **Oja, I., Rebane, E., Fuchs, L., Estermaa, A., Lepik, L.** MFKO tulemid ja rakenduskaavad. Slaidiprogramm. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet 2011.
55. **Pallot, J.** Transparency in local government: antipodean initiatives. Madrid: The European Accounting Review, 2001, Volume 10, No 3, pp 645-660.

56. Performance Budgeting: A Users Guide. OECD Observer, 2008.
[<http://www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf>] 21.03.2012
57. Personaliaruanne 01.03.2012. Politsei- ja Piirivalveameti siseveeb. 10.03.2012.
58. Poliitikadokumendid. Siseministeeriumi koduleht.
[<http://www.siseministeerium.ee/poliitikadokumendid/>]. 17.03.2012.
59. Politsei- ja Piirivalve usaldusuuring 2012. [<http://politsei.ee/dotAsset/153305.pdf>]
10.02.2012.
60. Politsei- ja Piirivalveamet – koostöös loome turvalisust. Politsei- ja Piirivalveameti koduleht. [<http://politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/>] 12.02.2012.
61. Politsei- ja Piirivalveameti administratsiooni 2010. aasta tegevuse analüütiline ülevaade. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet 2011, 129 lk.
62. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. Vastu võetud 22.12.2011, Riigi Teataja I osa, 26, 70. Jõustumise kuupäev 01.01.2012.
63. Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruste kinnitamine. Vastu võetud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 29.12.2011 käskkirjaga nr 497, 4 lk. Politsei- ja Piirivalveameti dokumendihaldussüsteem.
64. Politsei- ja Piirivalveameti teenindusstandardi, teeninduskeskkonna standardi, infoteenuse standardi ja teenuste osutamise põhimõtete kinnitamine. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 30.12.2011 käskkiri nr 514. Politsei- ja Piirivalveameti dokumendihaldussüsteem.
65. PPA juhtimis- ja tugiprotsesside arendamise programmi JUTA nõupidamine 26.05.2011. Protokoll. Politsei- ja Piirivalveameti dokumendiregister.
66. Projekti „PPA põhitegevuse ja üldjuhtimise teenuste kirjeldamine“ käivitamine. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 09.11.2011 käskkiri nr 400. Politsei- ja Piirivalveameti dokumendihaldussüsteem.
Publishers, 1988, 311 p.
67. **Quinn, S.** Riigieelarve naistele ja meestele. Vajaduspõhine eelarvestamine avalikus sektoris. Tallinn: Sotsiaalministeerium, 2011, 88 lk.
[http://www.svv.ee/failid/RNJM%20VEAS_2012_final_bookmargid25012012.pdf]
06.03.2012.
68. Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2011-2014. Tallinn: Rahandusministeerium, 2010, 47 lk.

- [http://www.arengufond.ee/upload/Editor/teenused/finants%20lugemine/RM_arengukava_2011-2014.pdf] 25.03.2012
69. **Raik, V.** „2011 oli administratsioonile teadlikuma tegutsemise ja keeruliste valikute aasta“. Politsei- ja Piirivalveameti siseveeb 15.02.2012.
70. **Ralston, B.** Overview of ZBB: Theoretical Concepts. Managerial Finance 1993, Volume. 12, Issue: 2, pp 1 – 6
[<http://www.emeraldinsight.com.ezproxy.utlib.ee/journals.htm?issn=0307-4358&volume=12&issue=2&articleid=1648892&show=html>] 19.03.2012
71. **Rebane, E.** Politsei- ja Piirivalveameti eesmärgid 2012-2014. JUTA töögrupp slaidiprogramm, 2012.
72. **Rebane, Ene; Einberg, Urmas.** Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo nõunik. Projekti „PPA põhitegevuse ja üldjuhtimise teenuste kirjeldamine“ PPA projektijuht; Piirivalveameti koordinatsioonibüroo nõunik. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 19.03.2012.
73. Riigi eelarve strateegia. [<http://www.fin.ee/res>] 25.03.2012.
74. Riigi eelarvestrateegia 2012 – 2015. Tallinn, 2011, 61 lk.
75. Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon. Rahandusministeerium 2008, 56 lk.
76. Riigi tulemuslikkuse juhtimine. Riigi tulemuslikkuse juhtimise tasandite rakendamise pilootprojekt. Ernst & Young 2011, 35 lk.
[https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/EY_RM_TUJU_piloot_1%C3%B5pparuanne_20110831_final.pdf] 08.03.2012.
77. **Robinson, M.** Performance budgeting: linking funding and results. IMF, 2007, 520 p.
78. **Robinson, M., Brumby, J.** Does performance budgeting work? An Analytical review of the empirical literature. International Monetary Found, 2005, 76 p.
[<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05210.pdf>] 25.03.2012.
79. **Robinson, M., Last, D.** A basic model of performance-based budgeting. International Monetary Found, 2009, 16 p.
[<http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>] 25.03.2012.

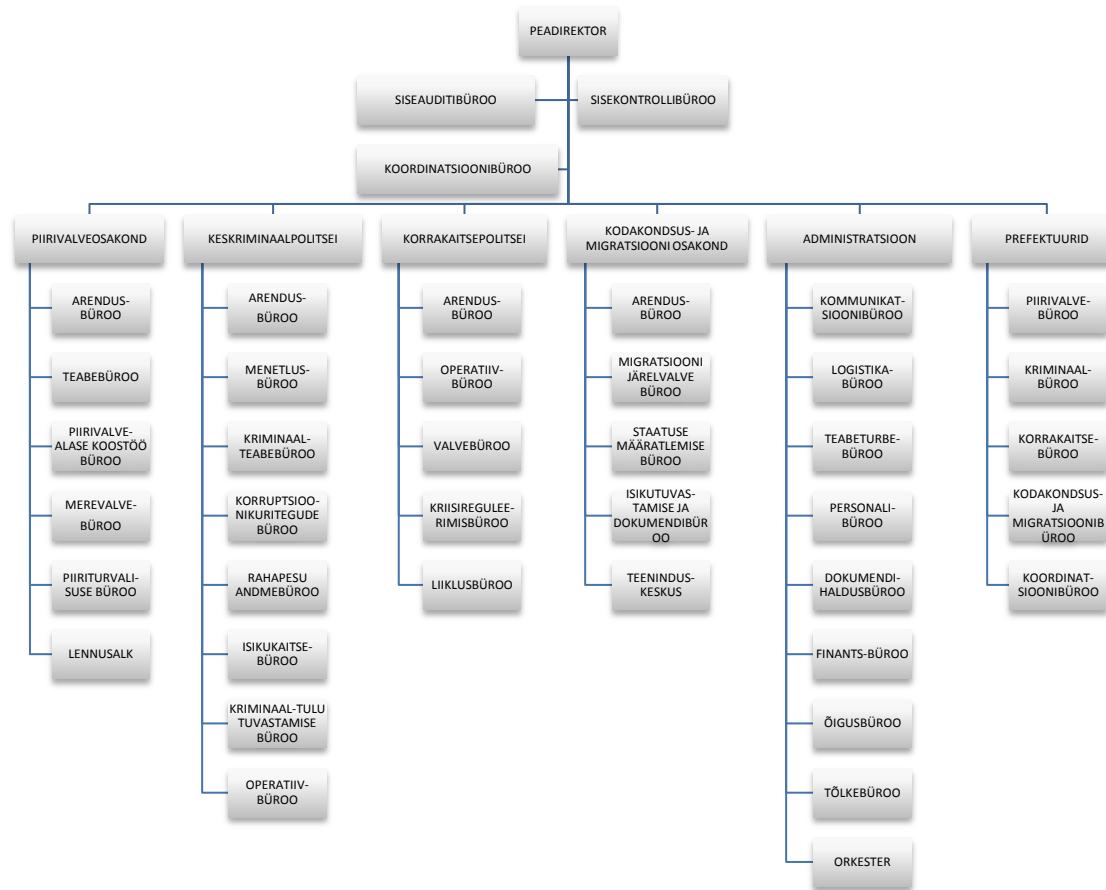
80. **Schick, A.** Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules and Analytical Tools? OECD Journal on Budgeting, 2007, Volume 7, No. 2. pp. 109-138. [<http://www.oecd.org/dataoecd/21/12/42188101.pdf>]. 06.03.2012.
81. Seletuskiri audiitortegevuse seaduse eelnõu juurde. Rahandusministeerium: 2009, 116 lk. [http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=624587] 17.03.2012
82. Service based budget. 2010 Council Approved Budget for the City of London, 2010, pp 239-250 [http://www.london.ca/budget/Budget_2010/2010_Tax_Supported_Approved_Budget/Service_Based_Budget.pdf] 05.03.2012.
83. **Shan, A., Shen, C.** A primer on performance budgeting. Budgeting & Budgetary Institutions, The World Bank, 2007, pp 137-178.
84. **Shim, J. K., Siegel, J. G.** Financial Management for Nonprofits. The McGraw-Hill Companies Inc, 1997, 374 p.
85. **Sillaots, L.** Strategiadokumentide seos eelarvega. Sisekaitseakadeemia: 2010. [<http://www.sisekaitse.ee/StrEelarve/avaleht/>]. 19.02.2012
86. **Simonds, R.** Performance Measurement & Control systems for implementing Strategy: text & cases. New Jersey: Printence Hall, 2000. 780 p.
87. Sisejulgeolek. Siseministeeriumi koduleht. [<http://www.siseministeerium.ee/25324/>] 17.03.2012
88. Sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüs. Tallinn: Ernst & Young Baltic AS, 2012, 66 lk. [http://www.siseministeerium.ee/public/EY_SIM_aruanne_v5_final.pdf] 22.01.2012
89. Siseministeeriumi põhimäärus. Vastu võetud 11.05.2004 nr 185, Riigi Teataja I osa, 29.12.2011 185, 70. Jõustumise kuupäev 15.05.2004.
90. Siseturvalisuse VAAK 2013-1016. Slaidiprogramm. Siseministeerium 2012.**Lemmik, J.** Riigikontrolli hinnang riigi finantsjuhtimise hetkeolukorrale ja selle arendamise kontseptsiooni rakendamise võimalustele. Slaidiprogramm. Tallinn: Riigikontroll, 2008. 12 lk.
91. State police services. [<http://australia.gov.au/topics/law-and-justice/police-services/state-police-services>] 10.03.2012.

92. Strateegiliste arengukavade liigid nende koostamise, täiendamise ja aruandluse kord. Vastu võetud 13.12.2005, Riigi Teataja I osa 67, 522. Jõustumise kuupäev 23.12.2005.
93. SWOT analüüs. [<http://www.businessplanning.ee/index.php?id=29>] 25.03.2012
94. **Terep, T.** Päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise mudeli väljatöötamine. Sisekaitseakadeemia, Sisejulgeoleku instituut, 2006, 73 lk (magistritöö).
95. The performance-based approach: strategy, objectives, indicators. A methodological guide for applying the Constitutional bylaw of August 1-st, 2001 on budget acts, 55 p [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/comparaisons_internationales/guide_performance_anglais.pdf] 25.03.2012.
96. The police service national ABC model. Manual of guidance. Association of Police Authorities, 2005, 121 p.
97. Tulemuslikkuse juhtimise tasandid ja nende määratlemise metoodilised alused. TUJU pilootprojekti alusmaterjal. Tallinn: Rahandusministeerium, 2011, 14 lk. [<http://www.fin.ee/strategiline-juhtimine>] 18.03.2012.
98. **Türk, K.; Siimon, A.** Juhtmine. Teoreetilised alused. 2. täiend. tr. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, 293 lk.
99. **Uudelepp, A.; Aaviksoo, A.; Noor, K., Kukkonen, J.** Riigi tulemusvaldkondade määratlemine. Praxis 2010, 37 lk.
100. Valitsemisala arengukava 2012-2015. [<http://www.siseministeerium.ee/17410/>] 06.03.2012.
101. **Vingisaar, V.** Tegevuspõhine kuluarvestus PPA-s. Slaidiprogramm. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet 2011.
102. **Vingisaar, Valdur.** Politsei- ja Piirivalveameti finantsbüroo juhataja. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 16.03.2012.
103. **Witt, M., Müller, I.** Implementing the Paris Declaration in Public Finance – Challenges by Capacity Development. Fiscal Studies No. 4. Eschborn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2006, 36 p. [<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-paris-declaration-in-public-finance.pdf>]. 04.01.2012.

104. **Õismaa, M.** Sise- ja välislähetusteks ettenähtud eelarveliste ja eelarveväliste vahendite kasutamine. Auditiaruande kokkuvõte. Politsei- ja Piirivalveamet 2011, 4 lk.
105. Ülevaade tulemuslikkuse süsteemi arendustest. Rahandusministeerium, 27 lk. [<http://www.fin.ee/strateegiline-juhtimine>] 10.03.2012.
106. **Young, R. D.** Performance-Based Budget Systems. Public Policy & Practice. USC Institute for Public Service and Policy Research, January 2003, pp 11-24. [<http://ipspr.sc.edu/ejournal/assets/performance%20based%20budgets.pdf>] 10.02.2012.

LISAD

LISA 1. Politsei- ja Piirivalveameti struktuur



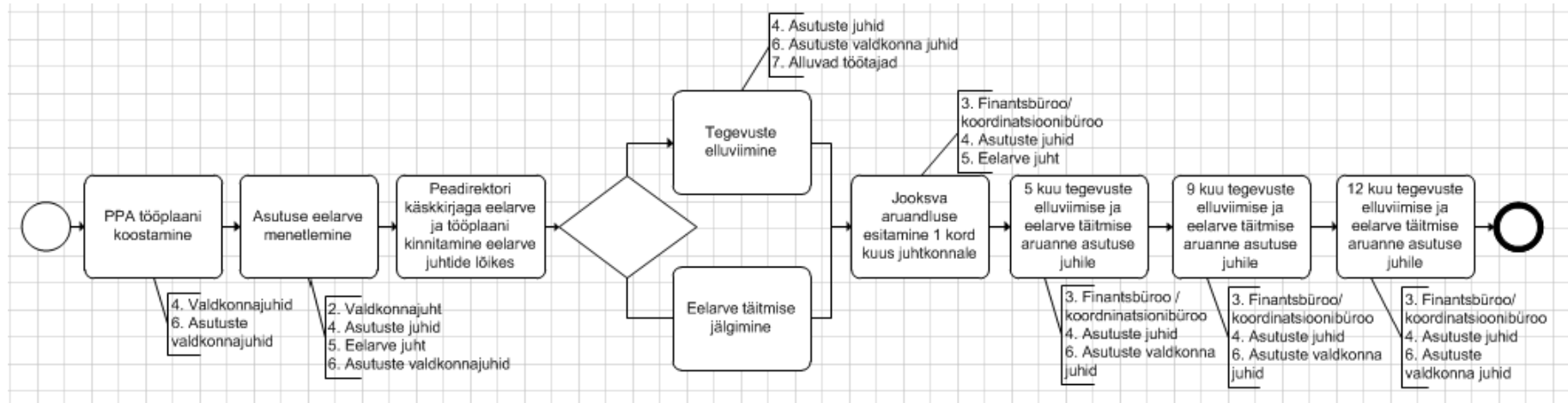
Joonis 15: Politsei- ja Piirivalveameti struktuur (Politsei- ja Piirivalveameti kodulehekülj)

LISA 2. Aasta planeerimise, teostamise ja aruandluse protsessid

Aasta planeerimise, teostamise ja aruandluse protsessid						
	Jaanuar-Veebruar	Aprill-Mai	Mai-Juuni	Juuni-Juuli	September-Oktoober	November-Detsember
SIM VAAK	I tuleviku üldplaan Planeeritud tegevuste, tulemuste ja eelarvevajaduste kooskõlastamine (RES)					II tuleviku üldplaan VAAK protsessi algatamine ja sisendi koostamine
PPA tegevuskava eelarve aruanne	PPA eelmise tegevuskava aruanne PPA eelmise aasta tegevuste tulemuste aruanne, analüüs ja hindamine	PPA I tuleviku I detailplaani algatamine PPA järgmise aasta tegevuste kavandamine vastavalt ette antud eelarve piirumbrile	PPA jooksva a. 5 kuu tegevuskava aruanne PPA jooksva aasta esimese 5 kuu tegevuste aruanne, analüüs ja hindamine	PPA I tuleviku I detailplaani koostamine PPA järgmise aasta tegevuskava eelnõu ja eelarve vajaduste kooskõlastamine	PPA jooksva a. 9 kuu tegevuskava aruanne PPA jooksva aasta esimese 9 kuu tegevuste aruanne, analüüs ja hindamine	PPA I tuleviku I detailplaani kinnitamine Eelarvega kooskõlas järgmise aasta tegevuskava kinnitamine
PPA osakonna tegevuskava eelarve aruanne	PPA osakonna eelmise tegevuskava aruanne PPA osakonna eelmise aasta tegevuste tulemuste aruanne, analüüs ja hindamine		PPA osak. jooks. a. 5 kuu tege.k. aruanne PPA osakonna jooksva a. esimese 5 kuu tegevuste aruanne, analüüs ja hindamine		PPA osak jooks. A. 9 kuu tege.k. aruanne PPA osakonna jooksva a. esimese 9 kuu tegevuste aruanne, analüüs ja hindamine	PPA I tuleviku II detailplaani koos&kin Eelarvega kooskõlas osakonna järgmise a. tegevuskava koostamine ja kinnitamine
Prefektuuri tegevuskava eelarve aruanne	Prefektuuri eelmise tegevuskava aruanne Prefektuuri eelmise aasta tegevuste tulemuste aruanne, analüüs ja hindamine		Pref. jooks. a. 5 kuu tegevuskava aruanne Prefektuuri jooksva a. esimese 5 kuu tegevuste aruanne, analüüs ja hindamine		Pref. jooks. a. 9 kuu tegevuskava aruanne Prefektuuri jooksva a. esimese 9 kuu tegevuste aruanne, analüüs ja hindamine	Pref. I tuleviku II detailplaani koos&kin Eelarvega kooskõlas prefektuuri järgmise a. tegevuskava koostamine ja kinnitamine
Riskianalüüs					PPA riskianalüüs Jaoskonna tasandi riskid; Prefektuuri tasandi riskid; PPA osakonna tasandi riskid; SIM tasandi riskid	

Joonis 16: Politsei- ja Piirivalveameti aasta planeerimise, teostamise ja aruandluse protsessid (Planeerimistalituse presentatsioon VAAK, Politsei- ja Piirivalveameti siseveeb)

LISA 3. Planeerimise töövoog



Joonis 17: Võimalik planeerimise töövoog Politsei- ja Piirivalveametis (autori koostatud)

LISA 4: TUJU projekti tulemused programmi „Integreeritud piirihaldus“ raames

Tulemus- valdkond	Eesmärk	Programm	Eesmärk	Alamprogramm	Eesmärgid	Indikaatorid	Tegevuste kogumid	Tegevused	Teenused			
Turvaline ühiskond	O h i s k o n n a s u u r e m t u r v a l i s u s	I n t e g r e e r i t u d p i i r i h a l d u s	Tagada välispiiri turvalisus ja sujuv piirületus	Isikute piirületuse kontroll	Tagada Schengeni õigustiku nõuetele (k.a. tanstu) vastav piirületus	Isikute piirületuse kontrolli vastavus Schengeni kataloogi nõuetele	Isikute ja transpordivahendite kontroll	Piirületajate (reisidokument, transpordivahendi kasutamise dokumendid, reisijate nimekirjad) rigis viibimise aja ning aluste kontroll	Isikute ja sõidukite piirületustingimustele vastavuse kontroll			
			1) Tuvastatud ja lahendatud ebaseaduslike piirületuste protsent ebaseaduslikest piirületuse katsetest		Tõkestada ebaseaduslikud piirületused piirületuskohtades	Piirületuseingimustele mittevastavate isikute kinnipidamise protsent piiripunktides kõikidest piirületajatest		Transpordivahendi ja selle kasutamise dokumentide kontroll				
			2) Piirületuse tingimustele mittevastavate isikute kinnipidamise protsent piiripunktides kõikidest piirületajatest		Riigipiiri valvamine	Tuvastatud ja lahendatud ebaseaduslike piirületuste protsent piiripunktides kõikidest piirületajatest		Automatiseeritud piirületuskontroll				
			3) Piirületusega rahul olnud piirületajate protsent kõikidest piirületajatest			Tagada ebaseadusliku piirületaja kinnipidamine võimalikult lähedal välispiirile		Kordonil ebaseaduslikele piirületusele reageemiseks kuluv aeg		Isikute tagasisaatmise korraldamine		
			4) Eesti külastajate piiripunktis teenindamise kiirus	Ebaseadusliku sissereände sunniviisilise liikmesriikide toetamine	Panustada EL liikmesriikide välispiiri turvalisuse tagamisele.	Tõkestada ebaseaduslikud piirületused piiripunktide vahelisel alal teiste EL liikmesriikide välispiiril	Ebaseadusliku rände sunniviisilise liikmesriikide vahelise EL välispiiril Eesti vastutusalas	Kolmandate riikide abistamine piirivalve valdkonna arendamisel		EL välispiiri Frontex koordineeritud tegevustes osalemine (sh koolitus, RABIT, FJST, CRATE)	Mehitatud patrull (maismaapatrull, veesõidukiga patrull, õhusõidukiga patrull)	Riigipiiri ebaseadusliku ületuse ennetamine, avastamine ja tõkestamine
			1) Võetud rahvusvahelised kohustused on täidetud								Eesti esindatus ELi piirihalduse arendamisel	
				Teabe kogumine ja analüüs (piirivalve valdkonna arengute jälgimine)	Informatsiooni ja kogemuste vahetamine naaberriikidega							
									Informatsiooni ja kogemuste vahetamine naaberriikidega			
									Informatsiooni ja kogemuste vahetamine naaberriikidega			
									Informatsiooni ja kogemuste vahetamine naaberriikidega			
									Informatsiooni ja kogemuste vahetamine naaberriikidega			
									Informatsiooni ja kogemuste vahetamine naaberriikidega			
						Informatsiooni ja kogemuste vahetamine naaberriikidega						
						Informatsiooni ja kogemuste vahetamine naaberriikidega						

Joonis 18. TUJU projekti tulemused programmi „Integreeritud piirihaldus“ raames (Juhtimis põhimõtete arendamine 2011:11)

LISA 5. Piirivalveosakonna ja korrakaitsepolitseiosakonna eelarve jaotus

Tabel 4: Piirivalveosakonna 2012. a eelarve

Eelarve konto number	Eelarvekonto nimetus	Operatiivse taseme eelarve	Taktikalise taseme eelarve	KOKKU
	TULUD	113 347		113 347
EA320740	Välismaalaste seaduse ja selle täitmiseks antud õigustloovate aktide alusel teostatavate toimingute riigilõiv	75 000		75 000
EA388099	Trahvitulu	38 347		38 347
	KULUD	924 419	1 611 680	2 536 099
	INVESTEERINGUD	306 776		306 776
EA155409	Muu põhivara	255 647		255 647
EA601002	Käibemaks - põhivara soetusel	51 129		51 129
	MAJANDAMISKULUD käibe maksuta	617 643	1 611 680	2 229 323
EA5500	Administreerimiskulud	8 333	70 641	78 974
EA550000	Bürooarbed		5 756	5 756
EA55000100	Tellitavad trükised		6 217	6 217
EA550002	Paljundamis- ja printimiskulud		5 840	5 840
EA550010	Sideteenused		14 450	14 450
EA550040	Esindus- ja vastuvõtukulud		21 465	21 465
EA550040	Esindus- ja vastuvõtukulud vabatahtlikele (VABATAHT)	8 333		8 333
EA550041	Kingitused		1 800	1 800
EA550060	Info- ja PR teenused		15 059	15 059
EA550099	Muud administreerimiskulud		54	54
EA5503	Lähetuskulud		98 162	98 162
EA550396	Sisälähetus		600	600
EA550398	Välislähetus		97 562	97 562
EA5513	Sõidukite majandamiskulud	28 000	1 415 849	1 443 849
EA551300	Maismaasõidukid		41 672	41 672
EA55130803	Kojusõidu hüvitised		19 453	19 453
EA551310	Õhusõidukid		876 167	876 167
EA551320	Veesõidukid		478 557	478 557
EA551328	Veesõidukite rent	28 000		28 000
EA551698	Radarite majandamiskulud	513 553		513 553
EA552199	Toiduained ja toitlustusteenused		1 200	1 200
EA552599	kulud		7 588	7 588
EA5539	Muu e rivarustus ja materjalid	67 757	14 000	81 757
EA553930	Teenistuskooerte toiduained ja ravimid, tarvikud, koerad		14 000	14 000
EA553960	Kaardid	23 635		23 635
EA55399006	Reostustõrje vahendid	23 453		23 453
EA55399007	Passikontrolliseadmed	20 669		20 669
EA5540	Mitmesugused majanduskulud		4 240	4 240
EA55402000	Transporditeenused muud		4 240	4 240

Allikas: Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori korraldus

Tabel 5: Korrakaitsepolitseiosakonna 2012. a eelarve

Eelarve konto number	Eelarvekonto nimetus	Operatiivse taseme eelarve	Taktikalise taseme eelarve	KOKKU
	TULUD	9 676 397		9 676 397
EA320520	Relvaseaduse alusel teostatavate toimingute riigilõiv	150 000		150 000
EA320540	Riiklike tegevuslitsentside ja tegevuslubade väljastamise ja pikendamise riigilõiv	25 000		25 000
EA388099	Trahvitulu	9 500 097		9 500 097
EA388899	Sunniraha ja tulud asendustäitmisest	1 300		1 300
	KULUD	575 064	767 292	1 342 356
	INVESTEERINGUD	38 400		38 400
EA155409	Muu põhivara (NATO)	32 000		32 000
EA601002	Käibemaks - põhivara soetusel (NATO)	6 400		6 400
	ERALDISED	25 565		25 565
EA450099	Antud toetused	25 565		25 565
	MAJANDAMISKULUD käibemaksuta	511 099	767 292	1 278 391
EA5500	Administreerimiskulud	103 104	89 757	192 861
EA550000	Bürooarbed		5 240	5 240
EA55000100	Tellitavad trükised		55 568	55 568
EA550002	Paljundamis- ja printimiskulud		5 400	5 400
EA550010	Sideteenused		9 350	9 350
EA550011	Postiteenused	66 667		66 667
EA550011	Postiteenused (NATO)	833		833
EA550040	Esindus- ja vastuvõtukulud		5 816	5 816
EA550040	Esindus- ja vastuvõtukulud abipolitseinikele (ABIPOL)	14 800		14 800
EA550041	Kingitused		1 350	1 350
EA550050	Juridilised teenused	8 333		8 333
EA550060	Info- ja PR teenused		6 980	6 980
EA550060	Info- ja PR teenused abipolitseinikele (ABIPOL)	7 638		7 638
EA550099	Muud administreerimiskulud		53	53
EA550099	Muud administreerimiskulud (NATO)	4 833		4 833
EA5503	Lähetuskulud	13 000	94 471	107 471
EA550396	Siselahetus		15 533	15 533
EA550396	Siselahetus (NATO)	13 000		13 000
EA550398	Välislahetus		78 938	78 938
EA5513	Sõidukite majandamis kulud	6 618	165 033	171 651
EA551300	Maismaasõidukid		165 033	165 033
EA551300	Maismaasõidukid (NATO)	6 618		6 618
EA5515	Inventari majandamis kulud	384 210		384 210
EA55150000	Inventari soetamine	23 593		23 593
EA55150003	Liiklusjärelvalvevahendid, valvetehnika ja seadmed	183 779		183 779
EA551560	Inventari hooldus (alkomeetrite taatlemine, kalibreerimine, kaalud)	120 505		120 505
EA551580	Inventari rent (NATO)	56 333		56 333

EA552199	Toiduained ja toitlustusteenused		340 806	340 806
EA5522	Meditiinikulud ja hügieenikulud		52 000	52 000
EA55222003	Ekspertiisid (narko)		51 000	51 000
EA55222001	Ekspertiisid (joove)		1 000	1 000
EA552599	Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud		24 242	24 242
EA5540	Mitmesugused majanduskulud	4 167	983	5 150
EA55402000	Transporditeenused muud		983	983
EA55402000	Transporditeenused muud (NATO)	4 167		4 167
	FINANTSEERIMISTEHINGUD	250 639		250 639
EA103200	Täitekulude ettemaks kohtutäituritele	250 639		250 639

Allikas: Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori korraldus

LISA 6: Valitsemisala arengukava indikaatorid

Tabel 6. Valitsemisala arengukavas toodud indikaatorid meetmele inimeste ja vara suurem turvalisus

	Indikaator	2010	2012	2013	2014	2015
1.	Liikluses hukkunute arv	78	<113	<108	<103	<100
2.	Kuritegude läbi hukkunute arv	200 (112+ 78)	<213	<208	<203	<200
3.	Vägivallasüütegude viimase kolme aasta keskmine arv	6533	<6800	<6800	<6600	<6600
4.	Varavastaste süütegude viimase kolme aasta keskmine arv	46 597	<42 000	<42 000	<42 000	<42 000
5.	Inimeste ohutunnetus. Sh. oht sattuda (% vastanutest):					
5.1.	varguse ohvriks	55	<40	<40	<40	<40
5.2.	vägivallakuriteo ohvriks	33	<25	<25	<25	<25
5.3.	liiklusõnnetusse	71	<65	<65	<65	<65
5.4.	tänavakuritegevuse ohvriks	46	<16	<16	<16	<16
5.5.	piirkonna politsei tööga rahulolu (rahulolu indeks %)	67	>60	>60	>60	>60
6.	Tulekahjude viimase kolme aasta keskmine arv, sh eluhoonetes	8304; 1552 (2008- 2010 keskmine)	8000; 1500	7900; 1450	7800; 1400	7700;135 0
7.	Tulekahjudes hukkunute ja vigastatute viimase kolme aasta keskmine arv	74; 101 (2008- 2010 keskmine)	70; 100	70; 100	68; 100	65; 95
8.	Veekogudes uppunute arv (viimase kolme aasta keskmine)	75 (2008- 2010 keskmine)	73	70	68	65
9.	Teadlikkus tulekahjude ja veeõnnetuste tekkepõhjustest ning ennetavatest ja tagajärgi leevendavatest meetmetest (indeks).	53	60	61	63	65
10.	Tähtaegselt täidetud ettekirjutuste osakaal (%).	78 %	75%	75%	75%	75%

11.	Päästemeeskonnale ja kiirabibrigaadile väljasõidukorralduse andmise maksimaalne aeg hädaabikõne saabumisest arvates tavaoludes kiiret sekkumist vajavate sündmuste korral.	5 minutit	1 minut ja 40 sekundit	1 minut ja 40 sekundit	1 minut ja 40 sekundit	1 minut ja 40 sekundit
12.	Esmareageerija kohalejõudmise aeg päästesündmustele (keskmine aeg minutites).	8:50	8:50	8:50	8:50	8:50
13.	Hädaolukordade lahendamise plaanid ja riskianalüüsid on nõuetekohaselt ajakohastatud ning iga-aastaselt on tagatud kriisireguleerimise nõustamise, koolituse ja õppuste korraldamine.	0%	100%	100%	100%	100%

Allikas: (Valitsemisala arengukava 2012-2015)

LISA 7: Intervjuude küsimused

Intervjueeritavad:	Hannes Matsina, Urmas Einberg
Ametikoht ja seos uuritava valdkonnaga:	Koordinatsioonibüroo planeerimistaotluse juhtivstaabiametnik, koordinatsioonibüroo planeerimistalituse nõunik
Intervjuu läbiviimise aeg ja koht:	22.08.2011, Tallinn
Inetrvjuu liik:	Vahetu intervjuu
Intervjueerija:	Pille Pärnpuu

1. Palun andke ülevaade kuidas kujunevad indikaatorid valitsemisala arengukavasse.
2. Kas Politsei- ja Piirivalveametil on vabad käed meetmete indikaatorite tekitamisel või maha võtmisel?
3. Kui Politsei- ja Piirivalveametill mingi asi mis on valitsemisala arengukavas ära langeb ja amet ütleb ministeeriumis, et see ei ole täidetav, kas ministeerium võtab ametilt siis mingi koguse raha ära?
4. Mis saab nendest meetmetest mis tegelikult reaalselt ei realiseeru?
5. Kuidas toimub meie ressursside arvestus valitsemisala arengukava mõttes?
6. Kuidas jälgitakse tegevuskava täitmist?
7. Kuidas on teostatud järelevalve valitsemisala arengukavas seatud indikaatorite täitmisele?
9. Kelle ülesanne on jälgida, et valitsemisala arengukavas seatud eesmärgid on tegevuskavas kirjas ja on täidetud?
10. Kuidas käib valitsemisala arengukavas seatud eesmärkide täitmiseks ressursi planeerimine (majanduskulud ja personalikulud)?
11. Kuidas peaks teostama järelevalvet seatud eesmärkide täitmise üle? Kas kord kuus toimuv monitooring on piisav?
12. Milline on aruandlus ja kuidas see on korraldatud?

Intervjueeritav:	Valdur Vingisaar
Ametikoht ja seos uuritava valdkonnaga:	Politsei- ja Piirivalveameti finantsbüroo juhataja
Intervjuu läbiviimise aeg ja koht:	16.03.2012, Tallinn
Intervjuu liik:	Vahetu intervjuu
Intervjueerija:	Merili Õismaa

1. Kuulute Politsei- ja Piirivalveameti teenusepõhise juhtimismudeli väljatöötamiseks käivitatud projekti „PPA põhitegevuse ja üldjuhtimise teenuste kirjeldamine“ juhtrühma? Mis tegevusi olete juhtrühmas läbi viinud?
2. Teie juhtgrupis tehtud presentatsioon on kirjas, et arvestussüsteemi juurutamiseks on vaja 2 täiskohaga töötajat? Kas olete teinud täpsemad kalkulatsioonid selle kohta?
3. Kas eelarvestamise muutmisega seotud tegevused on Teie hinnangul realselt rakendatavad?
4. Millist tarkvara on mõeldud kasutada tegevuspõhise eelarvestamise juurutamisel?
5. Saan aru, et Politsei- ja Piirivalveametil on plaanis rakendada hakata ABC kuluarvestust? Kas rahandusministeeriumi metoodika käsib seda teha?
6. Kui tulevikus on plaanis rakendada tulemuspõhist eelarvestamist, siis kuidas olete mõelnud seda teha?
7. Kas oleks reaalne läheneda eelarvele programmide kohaselt, st, et ühe tegevusega ei pea olema seotud ainult üks struktuuriüksus?
8. Kas selleks saaks kasutada olemasolevat SAP tarkvara?
9. Millise sagedusega ja kuidas mõõta tulemuslikkust?
10. Kelle ülesanne peaks olema tulemuslikkuse mõõtmine.
11. Kas senine 5 / 9 /12 süsteem toimib?

Intervjueeritavad:	Ene Rebane ja Urmas Einberg
Ametikoht ja seos uuritava valdkonnaga:	Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo planeerimistalituse nõunikud
Intervjuu läbiviimise aeg ja koht:	19.03.2012, Tallinn
Intervjuu liik:	Vahetu intervjuu
Intervjueerija:	Merili Õismaa

1. Olete „PPA põhitegevuse ja üldjuhtimise teenuste kirjeldamine“ projekti Politsei- ja Piirivalveameti poolne projektijuht. Millises seisus selle projektiga olete?
2. Mis seisus on JUTA 4 (VAAK 2013-2016 protsessi korraldamine) projekt?
3. Praegu saan aru, et on valitsemisala arengukava ja tegevuskava küll omavahel seotud, kuid see tegevus ei ole seotud eelarvega?
4. Lõppeesmärgiks nagu ma aru saan on hakata kasutama teenusepõhist tulemuspõhist (teenusepõhist) eelarvestamist? Kuidas see reaalselt toimima võiks hakata?
5. Kas võiks olla reaalne risk, et osadele teenustele lähenetakse erinevalt tulenevalt sellest, et töö (teenuste kaardistamine) toimub erinevates töögruppides ning seetõttu võib ikkagi esineda dubleerimist?
6. Kas Teie hinnangul peaks eristama siseklienti ja välisklienti, sest väliskliendile suunatud teenus on suunatud strateegiliste eesmärkide indikaatorite seadmisele, sisekliendile suunatud teenused omab pigem toetavat rolli?
7. Millist tarkvara on mõeldud kasutada tegevuspõhise eelarvestamise juurutamisel?
8. Tulemuspõhise eelarvestamise puhul peaks olema seatud erinevatele tegevustele indikaatorid. Kes peaks tegelema nende indikaatorite täitmise jälgimisega?
9. Millise sagedusega ja kuidas mõõta tulemuslikkust? Kas senine 5 / 9 / 12 süsteem toimiks ka siis? Ja kelle ülesanne see peaks olema?
10. Kuidas on tulevikus plaanis eristada operatiivse ja taktikalise taseme eelarveid?
11. Milline on tulemuspõhise eelarvestamise ajahorisont st millal võiks toimuda reaalne rakendamine?

Intervjueeritav:	Maarika Ankur
Ametikoht ja seos uuritava valdkonnaga:	Päästeameti eelarve- ja analüüsitalituse juhataja
Intervjuu läbiviimise aeg ja koht:	21.03.2012, Tallinn
Intervjuu liik:	E-kirja teel
Intervjueerija:	Merili Õismaa

1. Mis on pilootprojekti tulemusena Päästeameti eelarvestamises muutunud?
2. Kas Teie hinnangul on sellised muutused vajalikud ja aitavad kaasa paremate juhtimisotsuste tegemisele?
3. Kui kaua võtab Teie hinnangul aega, et tulemuspõhine (teenusepõhine) eelarvestamine täielikult toimima hakkaks kogu riigis?
4. Millised tegevused on vajalikud selleks, et tulemuspõhist eelarvestamist rakendada?

Intervjueeritav:	Martin Karu
Ametikoht ja seos uuritava valdkonnaga:	Politsei- ja Piirivalveameti siseauditibüroo juhataja
Intervjuu läbiviimise aeg ja koht:	23.03.2012, Tallinn
Intervjuu liik:	Vahetu intervjuu
Intervjueerija:	Merili Õismaa

1. Kes peaks Teie hinnangul jälgima eelarve täitmist tulemuslikkuse seisukohast?
2. Kas praegune 5/9/12 kuu aruandlus on optimaalne tegevuskava täitmise ja tulemuslikkuse jälgimiseks? Kas see peaks olema sagedasem või harvem?
3. Milline peaks olema siseauditi roll tulemuslikkuse jälgimisel?
4. Kas Teie hinnangul peaks tulemusauditite käigus pöörama rohkem tähelepanu ka eelarve täitmise tulemuslikkusele?

SUMMARY

OPPORTUNITIES FOR IMPROVING BUDGETING IN THE POLICE AND BORDER GUARD BOARD

Merili Õismaa

Nowadays in the world one of the key words in public sector development is performance. Public sector itself and public sector organizations should operate in the most economical and effective way. Citizens as taxpayers are entitled to high quality public services that should be cheap and user friendly. The usage of money in public sector is not effective and transparent enough. Estonian public sector is also oriented to performance. Principles for performance management are integrated to strategic goals, organisational-based development plans (short term plans) and to budgeting process.

Developments in public sector budgeting have guided a number of governments to implement the accrual-based budgeting. With accrual-based budgeting system it is easier to implement performance-based budgeting. Accrual accounting will ensure better prioritisation of activities and stands for the fact that the major avoidable costs would be included and non-essential costs would be left out from the measurement of the costs of activities. The central idea behind the performance measurement is simple: public sector organization will identify how to measure the performance by identifying performance indicators.

During the time period from 2010 – 2011 the Ministry of Finance carried out a pilot project for implementation of performance levels. The project goal was to test the context of performance management levels and the applicability of the strategic objectives. Project concentrated on two fields – Good Governance and Safe Society. During the pilot project services were mapped in the Estonian Rescue Board, and in part of the Police and Border Guard Board Border Guard department. Police and Border Guard Board and Estonian Rescue Board are part of the Ministry of the Interior

government area. As the pilot project began in the Rescue Board and in part of the Police and Border Guard Board, it is useful to analyse the Police and Border Guard Board processes in which the mapping of services and activities is in progress and there is a possibility to provide solutions, which realistically can be implemented. Since it is the largest public sector organization in Estonia, this gives an opportunity to map the possible bottlenecks and suggest solutions which in the long run could be appropriate for the whole public sector in Estonia.

This thesis aims to identify opportunities for improving the budgeting in the Police and Border Guard Board, and to provide organisation with the development proposals.

To achieve the purpose of this thesis the author has defined the following research tasks:

- to provide an overview of public sector strategic planning and budgeting theoretical aspects;
- to analyse Estonian public sector budgeting current status and possible developments by implementation of performance budgeting;
- to analyse the Police and Border Guard strategic planning and budgeting process, and explore opportunities for the integration of these processes;
- to identify opportunities to improve budgeting in the Police and Border Guard Board by using performance management principles provided by the Ministry of Finance;
- to develop proposals to improve the budgeting of the Police and Border Guard Board.

In this thesis the author has used qualitative research methods—semi-structured interviews and document analysis. The author conducted interviews with five leading practitioners in the Police and Border Guard Board and Estonian Rescue Board. The reason for interviewing the head of Budget and Analysis Division of Rescue Board is to get more information about services mapped during the pilot project and performance based budgeting implementation is in progress. The Police and Border Guard officers were interviewed as following: the head of financial bureau, advisors for coordination bureau and the head of internal audit bureau.

Based on performance management principles programmes should be mapped after definition of goals and indicators. The pilot project which was carried out by the Ministry of Finance defines the principles, but does not provide a clear methodology for how to implement those principles in specific organisations. At state level goals are gathered into programs and only those programs are selected into budget, which support the achievement of national priorities. The main presumption for the success of performance budgeting is on the one hand a strong link between the state outputs and desired results, on the other hand between the reporting and budgeting.

In public sector management the trend towards higher performance is noticeable, but most efforts are limited to producing more data. Also the evaluation of programs has improved.

At the moment, the Police and Border Guard Board budget is prepared using accrual-based budgeting principles, with some simplifications, leaving non-cash transactions such as depreciation, impairment losses, revaluation, non-monetary transfers and receipts out of the budget. The second organisation, which was part of the pilot project, Rescue Board, uses cash-based budgeting principles at the moment and makes steps for implementing accrual-based budgeting principles. At international level there are countries that use accrual-based budgeting, such as Australia, New Zealand and United Kingdom. But there are also countries which have implemented similar system to the Police and Border Guard Board using accrual-based budgeting principles for certain types of transactions. Such countries are Iceland, Sweden and the United States.

Estonian Rescue Board has walked the longest way in implementing the principles of performance management. Rescue Board chose an approach, where resources are linked to services. In conditions where financial resources are limited, it is important to use resources as effectively as possible. A similar approach has been chosen by the Police and Border Guard Board too.

In this thesis the author points out the main problem areas in the Police and Border Guard Board planning and budgeting processes and tries to find solutions for them. One solution is to implement performance-based budgeting with service-based approach. Author's recommendation is to consolidate the activities into programs, so that, if

necessary, activities could be planned and budgeted over the department borders. The author has prepared SWOT analysis of performance budgeting in the Police and Border Guard Board in order to analyse the strengths, opportunities, weaknesses and threats. The main problem which does not allow to plan resources effectively is that the action plan is not linked with activities in the budget.

The main recommendations in this thesis are:

- to combine action-plan and budgeting processes;
- to gather budgeting expertise into one department;
- implementation of performance budgeting, to prepare the budget in accordance with services mapped before;
- to consolidate activities based services mapped before into programs, which don't have to be department- based;
- to choose realistic indicators and to monitor their performance;
- to find a suitable information technology solution, considering options from existing solutions.

In planning the important part is to find suitable indicators (metrics). It is important that indicators should be based on both – past and present data and consider the best practices of other countries. In authors opinion one of the key substantive issues in performance-based budgeting process is to estimate the optimum and effective performance indicators that are indicative for both – setting the action plan and monitoring the budget.

Service based cost accounting gives opportunity to analyse organizational effectiveness and financial impact of the changes planned or carried out, it gives the organization good arguments for defending the budget and it is a great opportunity to achieve more efficient usage of money, and to direct resources to the areas where they are most needed.

Implementing all these principles requires bringing the know-how into one department and ensuring the availability of suitably qualified staff, who would be able to train professional staff to implement performance-based budgeting. In implementation

process communication should not be overlooked. Communication between departments that are involved in budgeting process is very important.

Performance-based budgeting with service-based approach is certainly a time consuming process, but as a result the use of money should become more transparent and efficient in processes as a whole. In the long run performance-based budgeting is more beneficial for the Police and Border Guard Board, for certainly more than the cost of developing the system. The implementation process can take years before reaching the goal. In authors opinion principles of performance budgeting that are described for the Police and Border Guard Board could be applied for the whole public sector, but risks of implementation should be taken into consideration.