

TARTU ÜLIKOOLI PÄRNU KOLLEDŽ

Teenuste disain ja juhtimine

Piret Zahkna

**DISAINMÕTLEMISE RAKENDAMINE
RIIGIEELARVE MENETLUSPROTSESSI
PARANDAMISEKS RIIGIKOGU LIIKME
VAATEST**

Magistritöö

Vastutav juhendaja: Grete Männikus, MA

Juhendaja: Helen Minařík, MA

Pärnu 2026

Soovitan suunata kaitsmisele

(allkirjastatud digitaalselt)

Grete Männikus

(allkirjastatud digitaalselt)

Helen Minařík

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

(allkirjastatud digitaalselt)

Grete Männikus

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

(allkirjastatud digitaalselt)

Piret Zahkna

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. Avaliku sektori juhtimine ja disainmõtlemine riigieelarve menetluse kontekstis	8
1.1. Protsessipõhise juhtimise rakendamine avalikus sektoris ja riigieelarve menetluses	8
1.2 Disainmõtlemise ja protsessijuhtimise koosmõju otsustamisel parlamendi liikme perspektiivist	20
2. Riigieelarve menetluse empiiriline uuring ja disainilahendused	31
2.1 Riigikogu institutsionaalne ülevaade ja empiirilise uuringu metoodika	31
2.2 Riigieelarve menetlusprotsessi tulemuste analüüs	38
2.3 Järeldused	46
Kokkuvõte	51
Viidatud allikad	53
Lisad	65
Lisa 1. Dokumendianalüüsi kodeerimise maatriks	65
Lisa 2. Eesti riigieelarve menetluse süsteemikaart	68
Lisa 3. Huvigruppide kaart	69
Lisa 4. Mõju-huvi maatriks	70
Lisa 5. Poolstruktureeritud intervjuu kava	71
Lisa 6. Intervjuul kasutatud otsustamist toetav prototüüp	74
Lisa 7. Intervjuude kodeerimise maatriks	75
Lisa 8. Riigikogu liikme empaatiakaart	78
Lisa 9. Uuringutulemuste triangulatsioon ja disainivajaduses	79
Lisa 10. Teenusekaart	81
Lisa 11. Disainisprindi kava ja töölehed	82
Lisa 12. Esmane prototüüp	84
Lisa 13. Lõplik prototüüp	85

Summary	86
---------------	----

SISSEJUHATUS

Riigieelarve menetlus on avaliku sektori keskne juhtimisprotsess, mis peab siduma poliitilised valikud, rahastamise ning oodatavad tulemused (Douglas & Overmans, 2020, lk 623–624, 633–637). Kuigi parlamendil on formaalne otsustusõigus, piirab tema tegelikku mõju asjaolu, et eelarve sisendid ja ajaraamistik on tugevalt täitevvõimu kontrolli all (Kraan *et al.*, 2008, lk 115–116; Krafchik & Wehner, 1998, lk 2). Seega kujuneb riigieelarve raamistikuks, kus poliitilised otsused väljenduvad eelarvevalikutes ja sellega suunavad ühiskondliku väärtuse loomist.

Avaliku väärtuse loomiseks on rahvusvaheline eelarvestamine liikunud tulemus- ja programmipõhisuse suunas, kus näitajad toimivad juhtimisotsuste alusena (Abbasov, 2025, lk 56; Mauro *et al.*, 2021, lk 3, 9; Ocansey *et al.*, 2025, lk 51). Samas ei ole see lähenemine praktikas täielikult rakendunud ning näitajad jäävad otsustusprotsessis sageli vaid osaliselt kasutatavaks lisainfoks (OECD, 2014, lk 52–54; 2025, lk 128). Kuna praegune esitusviis ei toeta tegelikku mõistetavust, ei ole sisuline läbipaistvus suurenenud ja seetõttu ei ole ka poliitiliste arutelude kvaliteet tõusnud (Wong Highfill, 2024, lk 15–18; Schugurensky & Mook, 2024, lk 433–435).

Eesti eelarvepoliitikas on parlamendi rolli piiratus otseselt seotud eelarveinfo puuduliku esitusviisiga. Rahvusvahelised organisatsioonid on rõhutanud vajadust tugevdada seost kulutuste ja poliitikaprioriteetide vahel ning tagada sidusam lähenemine eelarve mõjude hindamisele (International Monetary Fund (IMF), 2021, lk 33–35, 43–46; OECD, 2024, lk 34–35). Seda probleemi võimendab asjaolu, et riigieelarve seletuskirjade koostamisel puudub ühtne metoodika, mistõttu ei ole seaduses esitatud numbrid sageli kooskõlas seletuskirja sisuga (Kõljalg & Stalnuhhin, 2016, lk 7–8). See raskendab nii otsustajate kui avalikkuse arusaamist, millisteks eesmärkideks riigi vahendeid tegelikult kasutatakse.

Riigikontrolli hiljutised auditid kinnitavad sarnaseid probleeme eelarveinfo esitusviisis ja sisulises sidususes. Näiteks erinesid 2024. aasta riigieelarves summad seaduse ja seletuskirja vahel ning 2023. aastal kanti märkimisväärses matus kasutamata vahendeid järgmisse aastasse ilma mõju hindamata. (Riigikontroll, 2024b, lk 1; Riigikontroll, 2025, lk 2–3) See süvendab lõhet ootuste ja tegelikkuse vahel, kuna strateegilised finantsvalikud lukustatakse varakult täitevvõimu tasandil (Kraan *et al.*, 2008, lk 105–106). Lisaks tekitab seletuskirjade massiivne maht otsustajates kognitiivset ülekoormust (Riigikontroll, 2024a, lk 1–2) ning puudulik andmete sidusus kulude tegeliku mõju sisulist hindamist (IMF, 2021, lk 33–35).

Magistritöö keskmes on riigieelarve menetlus Riigikogu liikme vaatest, kellel tuleb lühikese ajaraami jooksul luua terviklik arusaam eelarve prioriteetidest ning kulutuste põhjendatusest ja tagajärgedest. Uurimisprobleem tõukub asjaolust, et eelarveinfo massiivne maht ja esitusviis tekitab kognitiivseid barjääre, mis pärsivad informeeritud otsuste tegemist. Seetõttu ei ole piisavalt teada, mil määral ja millisel viisil toetab praegune menetlusloogika ning eelarve esitusviis parlamendiliikmete otsustusprotsessi ja eelarve sisulist mõistmist.

Magistritöö eesmärk on analüüsida riigieelarve menetlusprotsessi Riigikogu liikme vaatest ning töötada välja kasutajakesksed lahendused seadusandja sisulise otsustusvõime tugevdamiseks.

Lähtudes eesmärgist, on töös sõnastatud järgmised uurimisküsimused:

1. Millised tegurid piiravad Riigikogu liikmete arusaamist riigieelarvest ning kuidas need mõjutavad otsustusprotsessi?
2. Kuidas tuvastada disainmõtlemise ja teenusedisaini abil riigieelarve menetluse kitsaskohti?
3. Milliseid muudatusi on vaja rakendada, et tugevdada Riigikogu sisulist otsustusvõimet riigieelarve üle?

Töö teoreetiline raamistik ühendab avaliku sektori protsessijuhtimise ja süsteemse disaini, mis loob organisatsioonis võime tagada samaaegselt protsesside stabiilsuse ja

paindliku arengu. Eelarve strateegilist rolli ja parlamendi otsustusõiguse tegelikke piiranguid mõtestatakse Douglassi ja Overmansi (2020) ning Kraani jt (2008) ja Krafchiki ning Wehneri (1998) uuringute kaudu. Menetluse kasutajakeskset arendamist toetavad Kimbelli (2011) teenusedisaini ja Jungingeri (2015) organisatsioonidisaini põhimõtted ning Gieske ja teiste (2020) käsitlus avaliku sektori kohanemisvõimest.

Empiiriline uuring rakendab kvalitatiivset disainiuuringu lähenemist, mis lähtub neljast põhietapist, milleks on süsteemi mõistmine, avastamine, defineerimine ja arendamine. Andmeid kogutakse süstemaatilise dokumendianalüüsi ja Riigikogu liikmetega läbiviidavate poolstruktureeritud intervjuude abil, milles kasutatakse stiimulmaterjalina visuaalset prototüüpi. Arendamisfaasis toimuva disainisprindi käigus töötatakse välja uue lahenduse esmane prototüüp. Andmete analüüs tugineb hübriidsele temaatilisele kodeerimisele ja seoste kaardistamisele, kus algselt deduktiivseid kategooriaid täiendatakse andmetest kerkivate induktiivsete mustritega. Avatud kodeerimise ja kategooriate moodustamisega struktureeritakse andmetest ilmnevad mustrid, mis tagab uuringu kvalitatiivse süvakäsitluse ning järelduste tugeva sisulise põhjendatuse.

Magistritöö koosneb kahest osast. Esimeses osas käsitletakse riigieelarve menetlust ja parlamentaarset kontrolli avaliku sektori finantsjuhtimise kontekstis ning disainimõtlemise kasutamist otsustusprotsesside toetamisel. Teine osa keskendub uuringu disaini ja rakendatud meetodite kirjeldamisele, esitab empiirilise analüüsi tulemused ning koondab neist lähtuvad järeldused ja otsustamist toetava lahenduse arendamise lähteülesande koos esialgse prototüübiga.

Autor tänab uuringus osalenud Riigikogu liikmeid ja Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna eksperte sisulise panuse eest. Ideede genereerimisel, töö ülesehituse kujundamisel, sõnastuste täpsustamisel ja allikate leidmisel kasutati tehisintellektil põhinevat tekstigeneraatorit Microsoft Copilot, mida arendab Microsoft (2026). Analüüsi sünteesivate jooniste kujundamisel kasutati disainitöövahendeid Gamma (2026) ja Napkin AI (2026). Disainilahenduste prototüüpide tehnilisel teostamisel rakendati tehisintellekti Lovable (2026) tuge. Kogu töö sisu, uuringud, analüüs ja järeldused on koostatud autori iseseisva tööna.

1. AVALIKU SEKTORI JUHTIMINE JA DISAINMÕTLEMINE RIIGIEELARVE MENETLUSE KONTEKSTIS

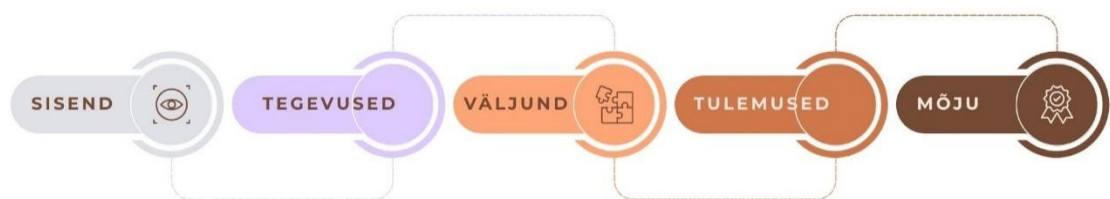
1.1. Protsessipõhise juhtimise rakendamine avalikus sektoris ja riigieelarve menetluses

Käesolevas peatükis kujundatakse magistritöö teoreetiline raamistik, mis aitab mõtestada riigieelarve menetlust avaliku sektori juhtimise kontekstis. Käsitlus keskendub avaliku sektori väärtusloome loogikale, juhtimissüsteemide arengule ja nende seostele eelarvestamise praktikatega, lähtudes arusaamast, et eelarve on keskne juhtimisinstrument strateegiliste eesmärkide, ressursside ja tulemuste sidumisel. Samuti selgitatakse parlamendi rolli avaliku sektori juhtimises ning huvigrupi vaadet, mis loob aluse riigieelarve menetluse analüüsimiseks riigikogu liikme perspektiivist.

Avaliku sektori rolli mõtestamisel on oluline esile tuua peamised funktsioonid ja vastutused, mis kujundavad selle mõju ühiskonna toimimisele. Avaliku sektori põhifunktsioon on avaliku väärtuse loomine, mis väljendub elukeskkonna parandamises ning ühiskondlike vajaduste rahuldamises läbi teenuste, õigusloome ja regulatiivsete sekkumiste (Barrett, 2022, lk 229; Vignieri, 2018, lk 3). Avalikud organisatsioonid muudavad ühiskonna käsutuses olevad ressursid teenusteks, mille eesmärk on lahendada kollektiivseid probleeme ja vastata elanikkonna ootustele sujuva ning eesmärgipärase teenusosutamise kaudu (dos Santos & Laureano, 2023, lk 1; Vignieri, 2018, lk 2). Lisaks peab avalik sektor tagama õigusriigi toimimise, korruptsioonivastase tegevuse ning institutsioonide suutlikkuse püsida stabiilsena ka kriiside ja muude ebasoodsate olude korral (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 118; Vignieri, 2018, lk 3). Üldjoonetes moodustavad

need ülesanded tervikliku raamistiku, mille kaudu avalik sektor saab toetada ühiskonna stabiilsust, heaolu ja pikaajalist arengut.

Avaliku sektori juhtimissüsteemi mõtestamisel on oluline näha seda kui terviklikku raamistikku, mis seob strateegilised eesmärgid, ressursid ja administratiivsed protsessid ühtseks väärtust loovaks tervikuks. Avaliku sektori juhtimissüsteemi saab mõtestada läbi laiendatud tootmisprotsessi (ingl *production process model*) mudeli, mis toimib mehhanismina ressursside muundamisel ühiskondlikuks väärtuseks. Selles süsteemis suunatakse sisendid (rahalised vahendid, personal ja õiguslikud raamistikud) läbi administratiivsete tegevuste ja neid siduvate protsesside, et toota konkreetseid väljundeid (teenuseid ja tooteid), mis peavad olema kooskõlas poliitiliselt seatud strateegiliste eesmärkidega (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 133; Van Dooren *et al.*, 2015, lk 21–22). Juhtimissüsteemi ülim eesmärk ei piirdu aga vaid operatiivse tõhususega, vaid ulatub tulemiteni ehk tegeliku sotsiaalmajandusliku mõjuni, mis loob kodanikele heaolu ja tagab seeläbi usalduse ning süsteemi jätkusuutlikkuse (Vignieri, 2018, lk 2). Kokkuvõtlikult võimaldab selline lähenemine mõista avaliku sektori toimimist mitte üksnes protsesside kogumina, vaid ühiskondliku väärtuse loomise tervikliku loogikana (vt joonis 1).



Joonis 1. Avaliku väärtusloome ahel. Allikas: Autori süntees Pollitt & Bouckaert, 2011; Van Dooren *et al.*, 2015; Vignieri, 2018 põhjal

Avaliku sektori arengut iseloomustab järkjärguline liikumine keerukama ja mitmekihilisema valitsemisloogika poole. Avaliku sektori juhtimis- ja valitsemismudelite evolutsioon peegeldab liikumist jäigast bürokraatiast paindlikumate ja koostööpõhiste süsteemide suunas. 20. sajandi alguses domineeris traditsiooniline avalik haldus (ingl *traditional public administration*), mis keskendus stabiilsuse tagamisele läbi sisendite kontrolli, reeglite ja hierarhia, eraldades rangelt poliitika administratsioonist (Van Dooren *et al.*, 2015, lk 37–39). Sellele vastukaaluks kerkis 1980. aastatel esile uus avalik

juhtimine (ingl *new public management*, NPM), mis tõi fookusesse turumehhanismid (*market-type mechanisms*), konkurentsi ja mõõdetavad väljundid, koheldes kodanikku kui klienti ja rõhutades tõhusust (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 10).

Uue avaliku juhtimise reformidega kaasnenud organisatsioonilise killustatuse ületamiseks kujunesid 2000. aastatel välja uued lähenemised. Euroopa madriosas moderniseeriti riiki neoveberliku riigi (ingl *neo-Weberian state*, NWS) mudeli kaudu, mis ühendas tugeva õigusriigi põhimõtted kodanikukesksusega (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 118–119). Samal ajal hakkas rahvusvaheliselt levima uue avaliku valitsemise (ingl *new public governance*, NPG) kontseptsioon (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 21–22). NPG mudel rõhutab, et kaasaegses keerukas keskkonnas ei suuda riik tegutseda isolatsioonis, vaid peab avaliku väärtuse loomiseks toetuma horisontaalsetele võrgustikele ja usaldusele (Krogh & Triantafillou, 2024, lk 3040).

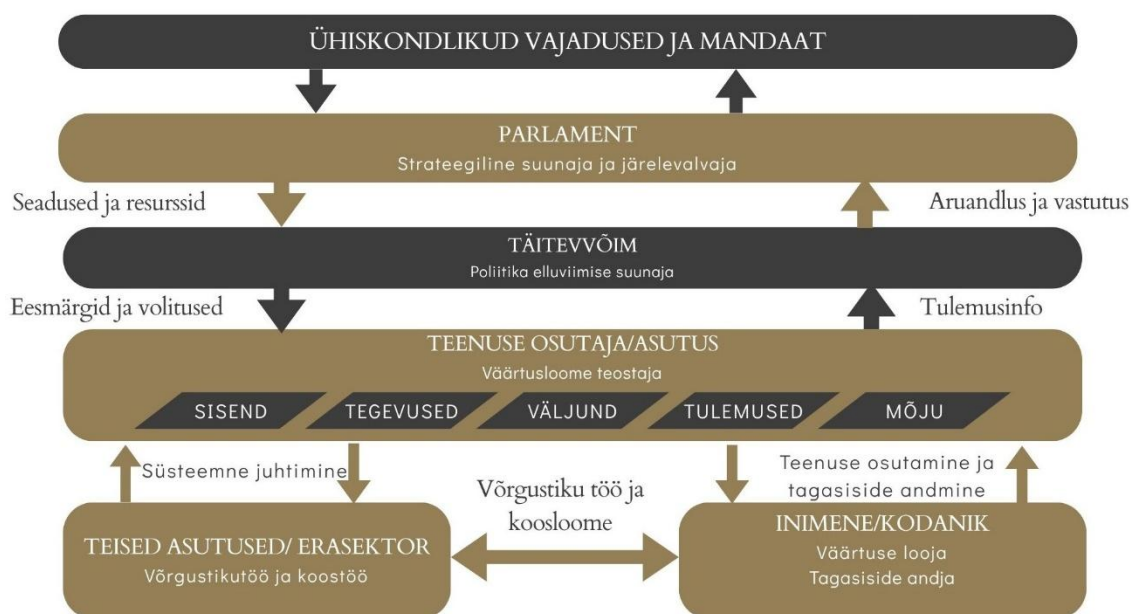


Joonis 2. Avaliku sektori juhtimis- ja valitsemismudelite areng ajateljel. Allikas: Autori süntees Cairney & Toomey, 2025; Cui & Osborne, 2023; Krogh & Triantafillou, 2024; Pollitt & Bouckaert, 2011; van der Steen, 2018; Van Dooren *et al.*, 2015 põhjal

Alates 2010. aastatest on avaliku sektori juhtimises hakatud üha rohkem rõhku panema sellele, et avalikke teenuseid ei loo ega osutaks üksnes riik üksi. Tähelepanu on liikunud sellele, kuidas teenused sünnivad koostöös riigi, erinevate partnerite ja kodanike vahel ning kuidas see koostöö loob ühiskonnale väärtust (Osborne *et al.*, 2018, lk 21). Seetõttu ei saa avaliku sektori juhtimise arengut vaadata nii, et üks mudel asendab täielikult eelmise. Pigem jäävad varasemad lähenemised alles ja uued lisanduvad neile juurde. Seda kirjeldatakse teaduskirjanduses kihistumisena, mis tähendab, et erinevad juhtimis- ja valitsemisviisid eksisteerivad kõrvuti (van der Steen *et al.*, 2018, lk 387–388). Tänapäeva avalikus sektoris on seega korraga kasutusel reeglipõhine juhtimine, tulemuslikkusele ja

efektiivsusele suunatud mõõdikud ning koostööl ja koosloomel põhinev lähenemine (vt joonis 2, lk 10).

Paralleelselt juhtimis- ja valitsemisarenguga on avaliku sektori toimimises esile tõusnud huvigruppide roll. Teaduskirjanduses defineeritakse huvigruppe (ingl *stakeholders*) kui isikuid või rühmi, kes võivad mõjutada organisatsiooni eesmärkide saavutamist või keda organisatsiooni tegevus mõjutab (Freeman, 1984, lk 46). Huvigrupi teooria (ingl *stakeholder theory*, ST) lähtub eeldusest, et organisatsiooni pikaajaline edu sõltub võimest arvestada erinevate huvigruppide ootustega, mitte ainult omanike huvidega (Langrafe *et al.*, 2020, lk 297–298).



Joonis 3. Avaliku sektori juhtimis- ja valitsemissüsteemi dünaamiline mudel. Allikas: Autori süntees Cairney & Toomey, 2025; Cui & Osborne, 2023; Krogh & Triantafillou, 2024; Pollitt & Bouckaert, 2011; Van Dooren *et al.*, 2015 põhjal

Juhtimise seisukohalt on huvigrupid strateegilise otsustamise keskmes, sest nad kujundavad prioriteete, mõjutavad ressursside jaotamist ja määravad muudatuste legitiimsuse (Mascena & Stocker, 2020, lk 10; van Dijk *et al.*, 2021, lk 1079). Juhi ülesanne on hallata suhteid huvigruppidega, et luua ja jaotada väärtust (Langrafe *et al.*,

2020, lk 299). Sellist dünaamilist koostöömist ja vastutuse jagunemist illustreerib ka avaliku sektori juhtimis- ja valitsemissüsteemi mudel (vt joonis 3, lk 11).

Poliitilise juhtimise ja administratiivse teostuse piir on avaliku halduse teoorias keskne aluspõhimõte, kuid praktikas sageli hägus. Klassikalises mudelis määravad poliitikud strateegilised suunad, ametnikud aga rakendavad neid neutraalselt (Van Dooren *et al.*, 2015, lk 21). Tegelikuses põimuvad nende tegevused, eriti kriisides või poliitilise surve tingimustes, kus poliitikud kipuvad sekkuma operatiivtasandisse (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 164–165; Van Dooren *et al.*, 2015, lk 127). Kaasaegses avalikus juhtimises ja valitsemises tegutsevad avaliku sektori tippametnikud nn hägusas tsoonis (ingl *purple zone*), osaledes poliitikavalikute kujundamises ja väärtuskonfliktide lahendamises (Barrett, 2022, lk 231). Avaliku sektori juhtimis- ja valitsemismudelite teisenemisega on ajas muutunud ka parlamendi roll, kus varasem detailne sisendite kontroll on asendumas strateegilise suunamise ja tulemuspõhise järelevalvega (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 171; Van Dooren *et al.*, 2015, lk 37–39). Lisaks muudab võrgustikupõhine valitsemismudel vastutuse hajutatumaks, mis esitab parlamendile veelgi suuremaid nõudmisi oma strateegilise rolli paindlikul ja suutlikul täitmisel (Van Dooren *et al.*, 2015, lk 206). Seetõttu ei ole poliitika ja administratiivse tasandi piir püsiv, vaid kujuneb vastavalt avaliku sektori juhtimis- ja valitsemismudelitele ning konkreetsetele poliitilistele oludele.

Riigirahanduse kontekstis realiseerub avaliku väärtuse loomine ja jaotamine parlamendi põhiseadusliku õiguse kaudu kinnitada riigieelarve, mida teaduskirjanduses nimetatakse sageli „rahakoti võimuks“ (ingl *power of the purse*) (Wehner, 2006, lk 767). Eelarve ei ole pelgalt finantsdokument, vaid strateegiline ja poliitiline plaan, mis peegeldab valitsuse prioriteete ja suunab riigi ressursse pikaajaliste eesmärkide saavutamiseks (Douglas & Overmans, 2020, lk 623; Krafchik & Wehner, 1998, lk 1). Seetõttu on parlamendi roll eelarveprotsessis sisuliselt strateegiline juhtimine - sihtide seadmine, valikute tegemine ja kontroll nende elluviimise üle (Douglas & Overmans, 2020, lk 630; Krafchik & Wehner, 1998, lk 1–2; Nurfadila, 2024, lk 30). Parlamendiliikme tegevust eelarveprotsessis saab mõtestada kolme põhifunktsiooni kaudu: ressursside eraldamine (ingl *allocation*), juhtimine (ingl *management*) ja vastutus (ingl *accountability*) (Douglas

& Overmans, 2020, lk 624). Need funktsioonid loovad raamistikku, milles Riigikogu liige peab tasakaalustama valijate ootused ja riigi fiskaalse jätkusuutlikkuse.

Parlamendi roll eelarveprotsessis algab ressursside jaotamise strateegilisest raamistikust, mis määrab poliitiliste valikute tegeliku ulatuse. Ressursside eraldamise faasis on parlamendiliikme ülesanne seada kulutuste piirmäärad ja jaotada vahendid prioriteetsete tegevuste vahel (Douglas & Overmans, 2020, lk 624). Praktikas toimub see mitmetasandiliselt, eristades strateegilist keskpikka planeerimist ja iga-aastast eelarvemenetlust (Kraan *et al.*, 2008, lk 109). Strateegiline raamistik loob suuna, kuid parlamendi mõju selles faasis võib olla piiratud, kui puuduvad selged menetluslikud võimalused strateegiliste valikute kujundamiseks (Kraan *et al.*, 2008, lk 123). Seetõttu koondub parlamendi jaotamise funktsioon sageli iga-aastasele eelarvele, kus otsustusruum on juba kitsam.

Eelarve täitmise juhtimine kujutab endast faasi, kus parlament peab tasakaalustama poliitilise kontrolli ja täitevvõimu operatiivse tegutsemisruumi. Juhtimisfunktsioon hõlmab eraldatud vahendite kasutamiseks mandaadi andmist ning järelevalvet eelarve täitmise üle (Douglas & Overmans, 2020, lk 624). Praktikas piiravad parlamendi muudatusõigust fiskaalreeglid, mis nõuavad kulude suurendamisel või tulude vähendamisel konkreetseid katteallikaid, et vältida eelarvepuudujäägi kasvu (Kraan *et al.*, 2008, lk 121). Muudatusettepanekute rahaline mõju on enamasti marginaalne, ulatudes vaid murdosani eelarve kogumahust, kusjuures edukamad ettepanekud puudutavad piirkondlikke investeeringuid või poliitiliselt tundlikke valdkondi, mida rahastatakse paindlikest reservallikatest (Kraan *et al.*, 2008, lk 122). Selline dünaamika peegeldab nn ühise ressursi probleemi (ingl *common pool problem*), kus üksikutel otsustajatel on stiimul suunata vahendeid oma valijatele või huvigruppidele, sest nende otsuste kulud jagunevad kogu ühiskonna vahel (Kraan *et al.*, 2008, lk 122). Seetõttu on kriitilise tähtsusega, et eelarve täitmise faasis tasakaalustaksid poliitilisi lühiajalisi huve ranged fiskaalreeglid ja läbipaistvad kontrollimehhanismid.

Kolmas roll on seotud vastutuse ja järelkontrolliga ning see hõlmab hinnangut sellele, kas vahendeid kasutati seaduslikult ja kooskõlas kokkulepitud eesmärkidega (Douglas & Overmans, 2020, lk 624). Täitevvõimul on eelarve täitmise detailide osas märkimisväärne

infoeelis, mis muudab parlamendi kontrollifunktsiooni keerukaks (Posner & Park, 2007, lk 79). Järeldkontroll on liikunud finantsiliselt seaduslikkusele tulemusauditi suunas, mis keskendub sellele, kas tegevused löid soovitud mõju ning sõltumatud auditiorganid pakuvad selleks olulist sisendit parlamendikomisjonidele (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 86–87). Toimiv vastutusmehhanism eeldab arusaama riskide juhtimisest, sest uuemad lähenemised püüavad ühendada tulemusjuhtimise ja riskijuhtimise, et vältida olukorda, kus formaalne vastutus on täidetud, kuid väärtusloome jääb saavutamata (Bracci *et al.*, 2024, lk 138, 144). Järelikult ei piisa parlamendi kontrollifunktsiooni täitmisel pelgalt formaalsest eelarvejälgimisest, vaid vaja on terviklikku vaadet, mis seoks kulutused, oodatavad tulemused ja võimalikud riskid ühtseks tervikuks.

Tabel 1. Parlamendi rollid, eelarvefaaside ja PDCA tsükli integratsioon

Roll/faas	PDCA etapp	Parlamendi põhiülesanne ja tegevused
Eraldamine	Planeeri	Strateegiliste eesmärkide seadmine ja ressursside jaotus keerukate poliitikaprobleemide lahendamisel nõuab süsteemset mõtlemist, mis aitab avada probleemide süvapõhjuseid ja vältida lihtsustatud lahendusi (Cairney & Toomey, 2025, lk 393; Van Dooren <i>et al.</i> , 2015, lk 90). Eesmärgiks on kujundada teenuseid nii, et väärtuse kadumise risk oleks minimeeritud juba alguses (Cui & Osborne, 2023, lk 188).
Juhtimine	Teosta	Mandaatide andmine ja järelevalve tuginevad mitte üksnes hierarhiale, vaid ka usaldusele ja koostööle (Krogh & Triantafillou, 2024, lk 3048). Tähelepanu on pideval seirel ja teenuskontaktide juhtimisel, kus tegelik avalik väärtus kas luuakse või kaob (Cui & Osborne, 2023, lk 188; Van Dooren <i>et al.</i> , 2015, lk 90).
Vastutus ja järelkontroll	Kontrolli	Tulemuslikkuse hindamine, mis ulatub kaugemale traditsioonilisest säästlikkusest ja tõhususest (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 16).
Uus eraldamine (järgmine tsükel)	Parendamine	Järeldused tuleb siduda uue strateegiaga, et organisatsioon suudaks muutuvates oludes kohaneda (Van Dooren <i>et al.</i> , 2015, lk 90). Selles etapis eeldab süsteemne juhtimine paindlikkust ja õppimisvõimet, et mõista süsteemide dünaamikat ning teha järgmises tsüklis vajalikud suunamuutused (Cairney & Toomey, 2025, lk 394).

Allikas: Autori süntees Cairney & Toomey, 2025; Cui & Osborne, 2023; Krogh & Triantafillou, 2024; Pollitt & Bouckaert, 2011; Van Dooren *et al.*, 2015 põhjal

Seega ulatub parlamendi roll eelarveprotsessis strateegiliste ressurssivalikute tegemisest kuni täitevvõimu tegevuse hindamiseni ning moodustab tervikliku vastutusahela, mis ühendab eraldamise, juhtimise ja järelkontrolli. Eelarveprotsessi loogikat saab

teoreetiliselt siduda Demingi ringiga (PDCA – *Plan-Do-Check-Act*), kuna mõlemad on korduvad juhtimistsükliid (vt tabel 1, lk 14).

Tuginedes klassikalisele PDCA mudelile (Isniah *et al.*, 2020, lk 72–73), vastab riigieelarve protsessis planeerimise faas eelarve koostamisele ja menetlemisele, teostamise faas eelarve täitmisele ning kontrollimise faas auditile ja seirele. Erinevalt klassikalisest mudelist ei avaldu parlamendi puhul parendamise etapp aga eraldiseisva sammuna, vaid on orgaaniliselt seotud järgmise aasta ressursside eraldamisega. See tähendab, et varasema tagasiside ja auditite põhjal tehtud järeldused peavad olema otseseks sisendiks uuele eelarvedebatile, tagades seeläbi eelarvepoliitika järjepideva kohanemise ja vigadest õppimise (OECD, 2022, lk 9).

Kasutatav eelarvestamise meetod määrab otseselt parlamendiliikme infovälja ja tegeliku otsustusruumi. Avaliku sektori arengu tõttu eksisteerivad traditsioonilise halduse, uue avaliku juhtimise ja avaliku väärtuse põhimõtted sageli koos (Douglas & Overmans, 2020, lk 623–624). Sellises mitmekihilises keskkonnas rakenduvad paralleelselt rida-realt eelarvestamine (ingl *line-item budgeting*), nullbaasiline eelarvestamine (ingl *zero-based budgeting*, ZBB), tegevuspõhine kuluarvestus ja eelarvestamine (ingl *activity-based costing/budgeting*, ABC/ABB), tulemuspõhine eelarvestamine (ingl *performance-based budgeting*, PBB), programmipõhine eelarvestamine (ingl *program budgeting*) ning avaliku väärtuse eelarvestamine (ingl *public value budgeting*). Uuringud näitavad, et valitud mudel mõjutab otseselt läbipaistvust, aruandluse kvaliteeti ja strateegiliste eesmärkide mõtestamist, kujundades seeläbi parlamendiliikme tegelikku otsustusruumi. (Coyte *et al.*, 2022, lk 3148; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2022, lk 214; Dan *et al.*, 2024, lk 2540; Nurfadila, 2024, lk 27; Ocansey *et al.*, 2025, lk 53; Piosik, 2024, lk 2842) Kokkuvõtlikult määrab eelarvestamise meetodi valik selle, kui sisukalt saab parlament eelarve üle otsustada.

Riigieelarve kujunemise ja juhtimis- ning valitsemisloogika mõistmiseks on oluline analüüsida peamisi eelarvestamise meetodeid. Traditsiooniline rida-realt eelarvestamine keskendub sisendite ja kulutuste kontrollile, mitte saavutatud väljunditele või tulemustele (Abbasov, 2025, lk 57, 60; Ocansey *et al.*, 2025, lk 50). Protsess on järkjärguline, mis tähendab, et eelmise perioodi eraldised võetakse uue eelarve aluseks ning muudatusi

tehakse üksnes piiratud ulatuses (Douglas & Overmans, 2020, lk 625; Piosik, 2024, lk 2842). Fookus on finantsdistsipliinil ja formaalsel vastutusel, hinnates eelkõige raha kasutamist seaduslikult ja vastavuses kuluridadega (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2022, lk 214; Douglas & Overmans, 2020, lk 627). Selline lähenemine toetab traditsioonilise avaliku halduse mudelit, kus detailne kulude klassifitseerimine tagab poliitilise kontrolli täitevvõimu üle, kuid võib varjutada kulutuste tegelikke eesmärke (Douglas & Overmans, 2020, lk 624–625).

Traditsioonilise eelarvestamise jäikuse ja eesmärkide hägususe ületamiseks otsitakse üha enam alternatiivseid lahendusi, mis aitaksid tõsta süsteemi efektiivsust ning siduda eraldatud ressursid otseselt saavutatavate tulemustega. Üheks selliseks alternatiiviks on nullbaasiline eelarvestamine, kus juhid peavad põhjendama iga eelarvetaotlust ja kulutuse vajalikkust, selle asemel et kanda eraldisi automaatselt edasi eelmistest perioodidest (Coyte *et al.*, 2022, lk 3156; Piosik, 2024, lk 2842). Meetod nõuab eelarvestamise alustamist nullist, esitades ettepanekud otsustuspakettidena (ingl *decision packages*), mida hinnatakse kulu-tulu analüüsi põhjal (Coyte *et al.*, 2022, lk 3153). Organisatsioonide praktikas kasutatakse ZBB-d sageli ka osaliselt, et hoida traditsioonilise eelarvestamise kõrval rangemalt silma peal just paindlikumatel kuluartiklidel, näiteks üld- ja halduskuludel (Piosik, 2024, lk 2842–2843). Teoreetilises plaanis sobitub nullbaasiline eelarvestamine hästi uue avaliku juhtimise efektiivsusloogikaga, olles saanud hoogu just erasektoris levinud rangetest kulujuhtimise praktikatest (Coyte *et al.*, 2022, lk 3155–3156, 3158). See, kuidas erinevad eelarvemeetodid ja juhtimis- ning valitsemismudelid omavahel seostuvad, on kokkuvõtlikult esitatud tabelis 2 (vt lk 17).

Lisaks kulude nullist põhjendamisele eeldab uue avaliku juhtimise stiili efektiivsussuund ka tegevuste tegeliku maksumuse mõistmist, milleks rakendatakse tegevuspõhist kuluarvestust ja eelarvestamist (Borges *et al.*, 2024, lk 18). Jaotades kulud reaalse ressursitarbimise alusel, saavad otsustajad selge pildi avalike teenuste maksumusest (Nurfadila, 2024, lk 30). See võimaldab eristada väärtust loovaid tegevusi ebaefektiivsetest, suunates ressursse ümber nii, et avaliku raha eest saadav väärtus oleks maksimeeritud (Borges *et al.*, 2024, lk 18, 31). Kulusüsteemide ja tulemuslikkuse

integreerimine aitab mõista põhjus-tagajärg seoseid sisendite, väljundite ja ühiskondlike tulemuste vahel (Nurfadila, 2024, lk 28). Ilma objektiivse kuluarvestuseta on aga üleminek sisulisele tulemuspõhisele eelarvestamisele keeruline, kuna puudub andmestik tulemuste ja ressursside usaldusväärseks sidumiseks (Nurfadila, 2024, lk 27).

Tabel 2. Avaliku sektori juhtimis- ja valitsemismudelite ning eelarvemudelite teoreetiline raamistik

Juhtimis- ja valitsemismudel		Eelarvemudel	Raamistik ja teoreetiline alus
Traditsiooniline avalik haldus		Rida-realt eelarvestamine	Sisendipõhisus, hierarhia ja reeglipõhisus; rõhk kulude seaduslikkusel ja kontrollil. (Abbasov, 2025, lk 57; Douglas & Overmans, 2020, lk 624–625)
Uus avalik juhtimine		Nullbaasiline eelarvestamine	Efektiivsus ja kulude põhjendamine; iga kulu tuleb nullist tõendada. (Coyte <i>et al.</i> , 2022, lk 3153; Piosik, 2024, lk 2842)
Uus avalik juhtimine		Tegevuspõhine kuluarvestus ja eelarvestamine	Tegelike kulude ja ressursside mõõtmine; kulud jaotatakse tegevustele vastavalt ressursitarbimisele (Borges <i>et al.</i> , 2024, lk 18, 31; Nurfadila, 2024, lk 27)
Uus avalik juhtimine		Tulemuspõhine eelarvestamine	Tulemusjuhtimine; fookus väljunditel ja mõõdetavatel tulemustel. (Dan <i>et al.</i> , 2024, lk 2533; Mauro <i>et al.</i> , 2021, lk 2)
Uus avalik valitsemine		Programmipõhine eelarvestamine	Võrgustikupõhine juhtimine; programmide ja missioonide kaupa struktureerimine. (Krogh & Triantafillou, 2024, lk 3042; Ocansey <i>et al.</i> , 2025, lk 51)
Avaliku loogika	teenuse	Avaliku väärtuse eelarvestamine	Avaliku väärtuse raamistik; partnerlused ja ühiskondlik mõju. (Cairney & Toomey, 2025, lk 2–3; Douglas & Overmans, 2020, lk 627)
Allikas: Abbasov, 2025; Cairney & Toomey, 2025; Coyte <i>et al.</i> , 2022; Dan <i>et al.</i> , 2024; Douglas & Overmans, 2020; Krogh & Triantafillou, 2024; Mauro <i>et al.</i> , 2021; Ocansey <i>et al.</i> , 2025; Piosik, 2024 põhjal autori süntees			

Kui nullbaasiline eelarvestamine ja tegevuspõhine kuluarvestus keskenduvad kulude põhjendamisele ja nende tegelikule maksumusele, siis tulemuspõhine eelarvestamine suunates tähelepanu reaalselt saavutatud tulemustele. Selle meetodi puhul liigutakse sisendikeskselt eelarvestamiselt süsteemi poole, kus rahastamisotsused on seotud eelnevalt määratletud tulemuslikkuse eesmärkidega (Abbasov, 2025, lk 56; Mauro *et al.*, 2021, lk 3). PBB kasutab süstemaatiliselt tulemusinformatsiooni, et luua seos eraldatud eelarve ja programmi väljundite vahel (Huy & Phuc, 2022, lk 2; Mauro *et al.*, 2021, lk

2). Selle eesmärk on suunata ressursse mõõdetavate tulemuste, mitte ajalooliste kulutuste põhjal (Abbasov, 2025, lk 56–57). Teoreetilises plaanis seostub PBB NPM-i põhimõtetega, mis rõhutavad turulaadset distsipliini ja juhtide vastutust tulemuste eest (Abbasov, 2025, lk 60; Dan *et al.*, 2024, lk 2533; Douglas & Overmans, 2020, lk 633). Seega muutub parlamendi jaoks eelarve menetlemisel fookus pelgalt rahanumbrite jälgimiselt sellele, millist reaalist sotsiaalset või majanduslikku väärtust täitevvõim eraldatud vahenditega ühiskonnas loob.

Programmipõhine eelarvestamine kujutab endast strateegilist lähenemist, kus eelarvelised vahendid koondatakse programmide ja sihtide kaupa ning seotakse nendega saavutatavate tulemuste ja eesmärkidega (Mauro *et al.*, 2021, lk 9; Ocansey *et al.*, 2025, lk 51). Selle mudeli keskne põhimõte on siduda eraldatud vahendid oodatavate tulemuste ja mõjudega, mitte organisatsiooniliste struktuuridega (Mauro *et al.*, 2021, lk 9). Parlamendi jaoks tähendab see rõhuasetuse muutmist kitsastelt kuluridadel laiematele ühiskondlikele eesmärkidele (Douglas & Overmans, 2020, lk 627). Samas takistavad institutsionaalne killustatus ja ametkondlik suletus programmide üle koordineerimist (Ocansey *et al.*, 2025, lk 54). Seega võib programmipõhist eelarvestamist käsitleda tulemuspõhise lähenemise täiendava raamistikuna, mis tugevdab strateegilist sidusust.

Avaliku väärtuse eelarvestamine tugineb avaliku teenuse loogikale, käsitledes teenuseid väärtuse koosloomena, mis tekib erinevate osapoolte panuste ühendamisel teenuste ökosüsteemides (Andhika, 2025, lk 66; Cui & Osborne, 2023, lk 187). See eeldab organisatsioonikesksest vaatest loobumist ning rõhutab kodanike, kogukondade ja partnerite rolli, keda eelarve peab suutma strateegiliselt toetada (Douglas & Overmans, 2020, lk 627; Osborne *et al.*, 2018, lk 25). Selliste sõltuvuste koordineerimine nõuab süsteemset juhtimist, kus liidri roll on piiride ületamine ja ühise tegutsemisvõime kujundamine (Cairney & Toomey, 2025, lk 394; Perikangas *et al.*, 2025, lk 453). Seetõttu toimib avaliku väärtuse eelarvestamine süsteemse juhtimise finantsmehhanismina, mis võimaldab rahastada valdkondade üle koostööd ja siduda eelarveotsused teenuse kasutaja kogemuse ning ühiskondliku mõjuga (Douglas & Overmans, 2020, lk 632; Hou, 2024, lk 4). Seega laieneb parlamendiliikme otsustusruum tehniliselt kulude jaotamiselt

strateegilisele väärtusjuhtimisele, mis nõuab eelarveotsuste tegemisel terviklikumat vaadet riigi, erasektori ja kodanikuühenduste koostööle.

Eelarvemudelite võrdlus näitab, et nende rakendamisel ei eristu üksnes tehnilised töövõtted, vaid ka otsustusloogika. Nullbaasiline eelarvestamine, tegevuspõhine kuluarvestus ja eelarvestamine ning tulemuspõhine eelarvestamine toetuvad analüütilisele ja juhtimiskesksele lähenemisele, mis eeldab kulude, tegeliku ressursitarbimise ja tulude ratsionaalset hindamist ning keskendub peamiselt tõhususele ja mõõdetavatele tulemustele (Abbasov, 2025, lk 60; Coyte *et al.*, 2022, lk 3153; Nurfadila, 2024, lk 27). Avaliku väärtuse eelarvestamine seevastu rõhutab eelarve poliitilist ja väärtuspõhist olemust, sidudes rahakasutuse ühiskondlike eesmärkide, demokraatliku arutelu ja pikaajalise jätkusuutlikkusega (Douglas & Overmans, 2020, lk 632). Selline erinev otsustusloogika kujundab parlamendi rolli ja mõjutab, milliseid küsimusi on võimalik eelarvemenetluses sisuliselt avada.

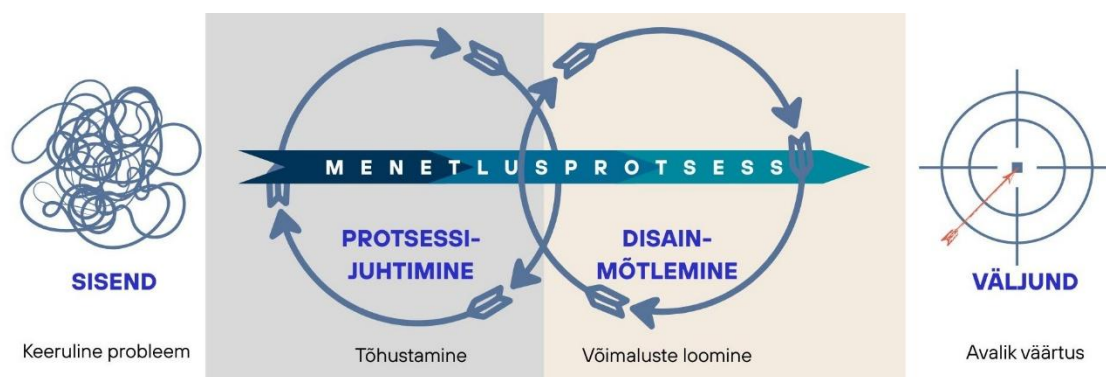
Kokkuvõttes näitab avaliku sektori juhtimissüsteemide ja eelarvestamise areng, et riigieelarvest on kujunenud keskne juhtimisinstrument, mis seob ressursikasutuse avaliku väärtuse loomisega. Kuigi teoorias omistatakse parlamendile strateegiline roll nii prioriteetide kujundamisel kui ka huvigruppide ootuste tasakaalustamisel, piiravad selle rolli teostamist praktikas täitevvõimu infomonopol ning eelarvemudelite keerukus. Erinevate juhtimisloogikate kooseksisteerimine muudab eelarveprotsessi sageli raskesti mõistetavaks ning kitsendab seadusandja sisulist otsustusruumi. Seetõttu on parlamendi teoreetilise rolli ja tegelike tegutsemisvõimaluste vastuolu ületamiseks vajalik käsitleda eelarvemenetlust parlamendi liikmete tasandil, mis loob aluse menetlusprotsessi edasiseks analüüsiks.

1.2 Disainmõtlemise ja protsessijuhtimise koosmõju otsustamisel parlamendi liikme perspektiivist

Riigieelarve menetluses on parlamendiliikme roll ajaliselt rangelt piiritletud, ent tema langetatavatel otsustel on ulatuslik sotsiaalmajanduslik mõju. Otsustaja peab lühikese aja jooksul töötleva massiivset infomahtu, eristama strateegiliselt olulise teabe ebaolulisest ning tegema põhjendatud valikuid keerukas keskkonnas, kus iga ressursijaotust puudutav otsus kätkeb endas üheaegselt nii tehnilist finantskaalutlust kui ka sügavat poliitilist väärtusvalikut. Selles alapeatükis selgitan, kuidas protsessijuhtimine ja disainmõtlemine toimivad koos otsustamist toetava raamistikuna. Peamine rõhk on sellel, mida kumbki lähenemine menetluses toetab, millised vastuolud nende vahel tekivad ning miks nende kombineerimine on asjakohane just ebamäärastes ja väärtuskonfliktidega olukordades. Alapeatüki eesmärk on luua teoreetiline alus, millele saab hiljem toetada empiirilise osa meetodite, tövõtete ja analüüsiloogika valikul.

Riigieelarve menetluses tegutseb otsustaja raamistikus, mis eeldab üheaegselt nii menetluslikku selgust kui ka võimalust sisulisteks valikuteks. Avaliku sektori juhtimises kirjeldab organisatsiooniline kahepoolsus (ingl *organizational ambidexterity*) võimet tegutseda samaaegselt kahel näiliselt vastandlikul, ent teineteist toetaval teljel (Gieske *et al.*, 2020, lk 476; Mayer & Schwemmler, 2025, lk 84). Ühel pool asub tõhustamine (ingl *exploitation*), mis keskendub olemasolevate protsesside stabiilsusele, rutiinile ja optimeerimisele (Gieske *et al.*, 2020, lk 478). Teisel pool paikneb võimaluste otsimine (ingl *exploration*), mis suunab tähelepanu uute võimaluste katsetamisele, paindlikkusele ja innovatsioonile (Gieske *et al.*, 2020, lk 478; Mayer & Schwemmler, 2025, lk 84). Need kaks tegevusloogikat ei ole sisuliselt vastandlikud, vaid moodustavad koos juhtimisvõime, mis võimaldab organisatsioonil samaaegselt säilitada toimiva põhitegevuse ja otsida uusi lahendusi muutuv keskkonnas (Gieske *et al.*, 2020, lk 476; Mayer & Schwemmler, 2025, lk 84). Seega võimaldab organisatsioonilise kahepoolsuse käsitus mõista, kuidas otsustaja tegutseb samaaegselt menetlusliku stabiilsuse tagamise ja uute sisuliste valikute kujundamise vahel riigieelarve protsessis.

Sisendina jõuavad eelarvemenetlusse ebamäärased ühiskondlikud probleemid (vt joonis 4), mis nõuavad otsustajalt valikuid piiratud teabe tingimustes (Palm *et al.*, 2024, lk 362; Van Dooren *et al.*, 2015, lk 21). Menetluse struktuurse aluse ja stabiilsuse tagab protsessijuhtimine (ingl *business process management*, BPM), mis täidab tõhustamise rolli. Kuna pelgalt tehniline tõhusus ei taga eelarve sisu piisavat arusaadavust, on vajalik tasakaal traditsioonilise efektiivsuse ja uusi lahendusi otsivate disainipraktikate vahel ehk kahepoolne protsessijuhtimine (ingl *BPM ambidexterity*) (Helbin & Van Looy, 2021, lk 1–2), kus samad osapooled juhivad ühtses ajaraamis nii stabiilseid protsesse kui ka uuenduslike lahenduste otsimist (Helbin & Van Looy, 2021, lk 2, 10). Nende loogikate vahelise vastuolude leevendamiseks ja eelarve sisulise mõistetavuse parandamiseks on oluline integreerida jäikadesse protsessidesse disainmõtlemise tehnikaid (Helbin & Van Looy, 2021, lk 12, 15). Seega kujuneb riigieelarve menetlus protsessiks, kus ebamääraste probleemide käsitlemine eeldab protsessijuhtimise pakutava stabiilsuse ja disainmõtlemise toetatud loovate lahenduste otsimise ühendamist.



Joonis 4. Kahepoolne juhtimine avaliku väärtuse loomisel. Allikas: Autori süntees Gieske *et al.*, 2020; Kregel *et al.*, 2022; Mayer & Schwemmler, 2025; Palm *et al.*, 2024; Van Dooren *et al.*, 2015 põhjal

Joonise 4 esitatud käsitlus täidab disainmõtlemine (ingl *design thinking*, DT) võimaluste otsimise funktsiooni. Disainmõtlemine toetab otsustajat ebamäärasuse mõtestamisel ja kasutaja, antud juhul parlamendiliikme, tegelike vajaduste avamisel, võimaldades probleeme ümber sõnastada ja katsetada uusi lahendusviise, mida jäik protsess ei suuda esile tuua (Dorst, 2011, lk 521–522; Mayer & Schwemmler, 2025, lk 84). Menetluse

väljundiks ei kujune seetõttu üksnes formaalselt korrektne dokument, vaid sisuline sekkumine, mis loob avalikku väärtust.

Mõistmaks, kuidas organisatsiooniline kahepoolsus riigieelarve kontekstis rakendub, tuleb esmalt selgelt eristada tehnilist metoodikat ehk protsessijuhtimist ja strateegilist juhtimisfilosoofiat ehk protsessipõhist juhtimist (ingl *process-based management*, PBM). Tabel 3 toob esile nende kahe lähenemise erinevused rõhuasetuses, eesmärkides ja rollis.

Tabel 3. Protsessijuhtimise (BPM) ja protsessipõhise juhtimise (PBM) võrdlus

Juhtimislähenemine	Roll ja rõhuasetus menetluses	Teoreetiline alus ja eesmärk
Protsessijuhtimine	Tehniline metoodika ja töövahendite kogum protsesside disainimiseks, täitmiseks ja monitoorimiseks, mis tagab protsessi stabiilsuse ja reeglite pärasuse (Dumas <i>et al.</i> , 2018, lk 1; Kregel <i>et al.</i> , 2022, lk 201)	Rõhk on tegevuste standardiseerimisel, tehnilisel optimeerimisel ja vigade vähendamisel eesmärgiga saavutada operatiivne efektiivsus ehk kiirus ja madal kulu (Dumas <i>et al.</i> , 2018, lk 1; Kregel <i>et al.</i> , 2022, lk 201–203)
Protsessipõhine juhtimine	Juhtimisfilosoofia ja organisatsioonikultuur, mis vaatleb organisatsiooni horisontaalselt, ületades struktuuriüksuste vahelisi barjääre (Klein <i>et al.</i> , 2024, lk 4; Pietrzyk <i>et al.</i> , 2023, lk 186)	Keskmes on väärtuse loomine kliendile (kodanikule) ja tegevuste sidumine strateegiliste eesmärkidega, et tagada tulemuslikkus ja mõjususe ehk õigete asjade tegemine (Klein <i>et al.</i> , 2024, lk 4, 13; Pietrzyk <i>et al.</i> , 2023, lk 186)

Allikas: Autori süntees Dumas *et al.*, 2018; Klein *et al.*, 2024; Kregel *et al.*, 2022; Pietrzyk *et al.*, 2023 põhjal

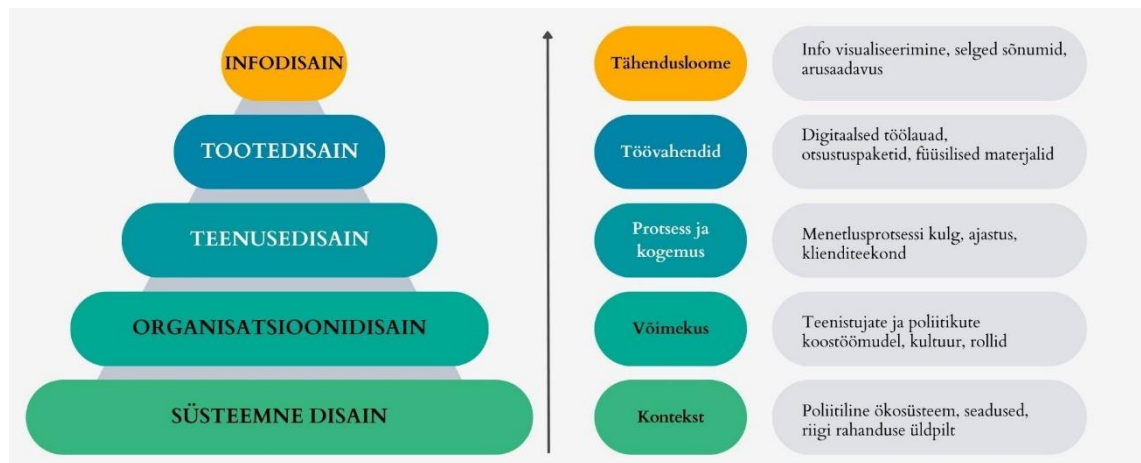
Kui protsessijuhtimine pakub menetluseks vajalikud töövahendid, siis protsessipõhine juhtimine on lähenemine, mis seob need töövahendid organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega. Selle keskmes on arusaam organisatsioonist mitte hierarhiliste funktsioonide kogumina, vaid horisontaalsete väärtusahelatenä, mis ületavad traditsioonilisi struktuuriüksuste piire (Klein *et al.*, 2024, lk 4; Pietrzyk *et al.*, 2023, lk 186). Lähenemine hõlmab tsüklilisi tegevusi, sealhulgas protsesside tuvastamist, disainimist, täitmist, dokumenteerimist, mõõtmist ja pidevat parendamist, et tagada kooskõla organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega (Klein *et al.*, 2024, lk 4). Avalikus sektoris on selle rakendamisel määrava tähtsusega organisatsioonikultuur, mis peab toetama ühist arusaamist strateegia ja protsesside vahel, mitte keskendumat üksikutele bürokraatlikele toimingutele (Klein *et al.*, 2024, lk 13; Kregel *et al.*, 2022, lk 203).

Selle juhtimisfilosoofia rakendamiseks ja visualiseerimiseks kasutatakse spetsiifilisi töövahendeid, mis aitavad siduda strateegilise ja operatiivse tasandi (Schedler & Guenduez, 2024, lk 147). Strateegilisel tasandil, kus määratletakse väärtuspakkumine ja eesmärgid, rakendatakse mudeleid nagu ärimudeli lõuend (ingl *business model canvas*, BMC) või selle avaliku sektori analooge, näiteks valitsemismudeli lõuend (ingl *public governance canvas*) (Martins *et al.*, 2019, lk 49). Need töövahendid võimaldavad kujundada tervikliku arusaama organisatsiooni toimimisest ja väärtusloomest enne detailse protsessianalüüsi juurde asumist (Pérez-Blanco *et al.*, 2025, lk 3, 16–17). Seega loob selline visuaalne ja strateegiline eeltöö tugeva vundamendi, millele toetudes saab tehnilisi protsesse disainida nii, et need ei täidaks pelgalt bürokraatlikku funktsiooni, vaid toetaksid tegelikku avaliku väärtuse loomist.

Operatiivsel tasandil, kus toimub töövoogude disainimine ja täpsustamine, kasutatakse äriprotsesside modelleerimise notatsiooni (ingl *business process model and notation*, BPMN), mis võimaldab detailselt kirjeldada tegevuste jada, rolle ja infovooge (Pérez-Blanco *et al.*, 2025, lk 2). Kuna aga käesoleva uuringu käigus ilmneb, et riigieelarve menetluse peamised kitsaskohad ei seisne mitte protsessi tehnilises täitmisel endas, vaid eeskätt strateegilises otsustusruumis ja info mõistetakse, ei annaks detailse BPMN-mudeli koostamine tööle sisulist lisaväärtust. Teenusedisaini ja protsessijuhtimise ühendamiseks rakendatakse üha enam teenusekaarti (ingl *service blueprint*, SBP), mis visualiseerib samaaegselt kasutaja teekonna ja seda toetavad taustaprotsessid (Bartch *et al.*, 2023, lk 2). Teenusekaardi abil tuuakse esile kokkupuutepunktid ja võimalikud kitsaskohad, mis on kriitilised kasutajakogemuse ja menetluse sujuvuse seisukohalt (Pérez-Blanco *et al.*, 2025, lk 2, 8–9). Nende töövahendite kombineerimine võimaldab organisatsioonil juba disainifaasis tuvastada ja lahendada menetluslike kitsaskohti, tagades, et asutuse sisemised töökorralduslikud tõrked ei kanduks üle kodaniku teenusekogemusse.

Kui BPMN ja teenusekaart keskenduvad peamiselt olemasolevate protsesside kirjeldamisele ja optimeerimisele, siis disainimõtlemine on inimkeskne innovatsiooni ja probleemilahenduse lähenemisviis, mida kirjeldatakse interatiivse protsessina, mis liigub inspiratsioonist ideede loomeni ja sealt elluviimiseni. Protsessi alguses rõhutatakse

empaatiat ja etnograafilist sisendit, millele järgneb ideede genereerimine, prototüüpimine ja korduv hindamine koos sihtrühmaga, et tagada lahenduste vastavus tegelikele vajadustele, mitte eeldustele. (Arce *et al.*, 2022, lk 2; Mayer & Schwemmle, 2025, lk 79–81) Seega pakub disainmõtlemine tehnilistele protsessimudelitele väärtuslikku täiendust, aidates liikuda pelgalt menetluse optimeerimiselt sisulise ja kasutajakeskse teenuseinnovatsiooni.



Joonis 5. Disainipüramiid. Allikas: Autori süntees Klein *et al.*, 2024; Kregel *et al.*, 2022; Pietrzyk *et al.*, 2023; Solsona Caba *et al.*, 2025 põhjal

Riigieelarve menetluse kasutajakeskseks ümberkujundamine eeldab disainitegevuse mõtestamist hierarhilise süsteemina (vt joonis 5), mille laiema raamistiku loob süsteemne disain. Kuigi organisatsioone mõistetakse teaduskirjanduses avatud süsteemidena, mis on pidevas vastastikmõjus oma keskkonnaga (Rosini & Barbero, 2022, lk 9), paikneb süsteemne disain käesolevas tasandiloogikas makrotasemel, hõlmates kogu riigieelarvet kui terviklikku ökosüsteemi (Jalonen & Uusikylä, 2025, lk 1). See tasand võimaldab mõtestada menetluse institutsionaalset konteksti ja osapoolte vahelisi keerukaid seoseid, luues aluse teadlikeks sekkumisteks (Blomkamp, 2022, lk 14; Palm *et al.*, 2024, lk 365). Makrotasandile toetuv organisatsioonidisain keskendub spetsiifiliselt asutusesisesele ehk mesotasandi korraldusele, kus kujundatakse ümber asutusesisesed rollid ja vastutused, et murda vananenud tavade tulenevat inertsust ja luua struktuurne võimekus muutuste elluviimiseks (Junginger, 2015, lk 209; Kim *et al.*, 2024, lk 53). Seega peavad süsteemne

ja organisatsioonidisain toimima koos, et suunata riigieelarve menetlust kasutajakeskselt ning vältida eesmärkide takerdumist iganenud tööpraktikatesse.

Järgnev teenusedisaini tasand seob organisatsioonilised eeldused terviklikuks tegevusplatvormiks, sünkroniseerides taustaprotsessid otsustaja kogemusega (Bartch *et al.*, 2023, lk 2; Kimbell, 2011, lk 45). Disainipüramiidi tasandite asetus ei peegelda arengutaset, vaid tugineb Buchanani (1992, lk 9–10) teooriale, liikudes abstraktsest süsteemsest makrotasandist konkreetsete käegakatsutavate toodeteni. Kuna nähtamatud teenuseraamistikud vajavad kasutajani jõudmiseks toote- ja infodisaini sekkumisi (Secomandi & Snelders, 2011, lk 31-33; Solsona Caba *et al.*, 2025, lk 81), asub tootedisain püramiidis teenusedisainist kõrgemal. See on otsustajale kõige vahetumalt tajutav kiht, mis vahendab süsteemsel tasandil kujundatud eesmärgid konkreetseteks ja arusaadavateks lahendusteks (Secomandi & Snelders, 2011, lk 33). Seega seovad teenuse- ja tootedisain süsteemsel tasandil kujundatud eesmärgid otsustajale arusaadavas vormis esitatavate lahendustega.

Püramiidi tipus, kasutajale kõige nähtavama kihina, asub infodisain. Selle eesmärk on luua tähenduslikku arusaamist andmete visualiseerimise ja selgete narratiivide kaudu, vähendades kognitiivset koormust ning toetades otsustajate võimet mõista keerukat eelarveinfot. (Mariani *et al.*, 2023, lk 228; Solsona Caba *et al.*, 2025, lk 86) Kokkuvõttes näitab disainipüramiid, kuidas kasutajakeskne arendamine liigub süsteemselt tasandilt järjest konkreetsemate lahendusteni, mis kujundavad kasutaja arusaamist keerukast infost.

Disainipüramiid kirjeldab disainitasandite omavahelisi seoseid, disainimõtlemise protsess aga nende rakendamist olukordades, kus probleem on ebamäärane või mitmeti mõistetav. Teaduskirjanduses esitatud mudelite eesmärk on luua raamistik, mis aitab mõtestada uurimist, ideede arendamist ja testimist olukorras, kus probleemi tõlgendus ja sidusrühmade vaated võivad olla vastuolulised (Hou, 2024, lk 20–21; Pérez-Blanco *et al.*, 2025, lk 8–9; Tsotsas & Fragidis, 2024, lk 1).

Rahvusvaheliselt enim kasutatav raamistik on topeltteemant (ingl *double diamond*), mille loogika põhineb hajuva ja koonduva mõtlemise kaheastmelisel vaheldumisel. Mudel

eristab nelja põhietappi: avastamine, määratlemine, arendamine ja elluviimine (Hou, 2024, lk 20–21; Pérez-Blanco *et al.*, 2025, lk 8–9). Esimene teemant keskendub probleemi avastamisele ja raamistamisele, teine lahendusruumi arendamisele ja valideerimisele, kus lahendusi arendatakse korduvate katsetuste ja tagasiside kaudu (Hou, 2024, lk 21). Seega pakub topeltteemandi raamistik vajaliku struktuuri, mis aitab muidu kaootilise ja ebamäärase probleemi lahendamise protsessi muuta juhitavaks ja eesmärgipäraseks tegevuseks.

Samas ei piirdu disainmõtlemise rakendamine praktikas üksnes selle neljaetapilise raamistikuga. Topeltteemant aitab hoida korraga fookuses nii probleemimõistmise avardamist kui ka otsustamiseks vajaliku selguse loomist, ilma et protsess muutuks jäigalt lineaarseks (Brinkman *et al.*, 2023, lk 243; Hou, 2024, lk 21). Mudeli väärtus seisneb seega eelkõige juhtimisfunktsioonis, mis aitab näha, millal tuleks vaatevälja laiendada ja millal keskenduda konkreetsetele valikutele, mille üle saab otsustada (Hou, 2024, lk 21). Avaliku sektori keerukate protsesside puhul ei piisa aga pelgalt neljast etapist, mistõttu on traditsioonilist disainiprotsessi laiendatud süsteemse disaini mudelitega. Selline laiendatud lähenemine lisab protsessi algusesse süsteemi mõistmise ja lõppu ülemineku toetamine, et tagada lahenduse kestlikkus ja süsteemne rakendamine. (Mintrom *et al.*, 2024, lk 745; Palm *et al.*, 2024, lk 365–366) Joonis 6 (vt lk 27) koondab disainmõtlemise topeltteemandi ja seda laiendava süsteemse disaini raamistiku etapid, mis moodustavad aluse ka minu empiirilisele tööle.

Esimene faas ehk süsteemi mõistmine tugineb süsteemse disaini teooriale, mis rõhutab vajadust kaardistada osalejad, nende vahelised seosed ja poliitika protsessi kontekst enne lahenduste kavandamist. Töövahendid nagu süsteemi- ja huvigruppide kaardid ning võimu ja mõju maatriksid, aitavad luua terviklikku vaadet, mis on eelduseks probleemide ümberraamistamisele ja integratsioonile. (Dorst, 2011, lk 521; Giordano *et al.*, 2018, lk 584; Hou, 2024, lk 18–20) Teine faas ehk avastamine keskendub kasutajate vajaduste mõistmisele ja empaatia loomisele. Kasutajauuringuid toetab ka olemasolevate dokumentide süstemaatiline analüüs, kus tekstimaterjali läbivaatamisel lähtutakse avatud, telg- ja valikkodeerimisest ning põhistatud teooria põhimõtetest, mis aitavad lasta kategooriatel kujuneda andmetest endist (Al-Eisawi, 2022, lk 1–2). Empaatiakaardid ja

persoonad toetuvad disainmõtlemise põhimõttele „empaatia“, mis on vajalik poliitikakujundamise kasutajakesksuse loomiseks (Micheli *et al.*, 2019, lk 11, 15; Pileggi, 2021, lk 1-2). Koos loovad need kaks faasi aluse probleemiruumi süvitsi mõistmisele, mis on vältimatu enne lahendusruumi avamist ja ideede arendamist.



Joonis 6. Disainmõtlemise topeltteemant ja selle laiendamine süsteemi mõistmise ning ülemineku toetamisega. Allikas: Hou, 2024; Mintrom *et al.*, 2024 põhjal autori süntees

Defineerimisfaasis struktureeritakse kodeeritud andmed visuaalselt seoste kaardistamise (ingl *affinity mapping*) abil, mis võimaldab teemasid süstematiseerida sarnaselt kaartide sorteerimisele (Harloff, 2005; Wood & Wood, 2008, viidatud Micheli *et al.*, 2019, lk 7). Otsustusprotsessi hetkeolukorra ja kitsaskohtade visualiseerimiseks kasutatakse kasutajateekonna kaardistamist (Pantouvakis & Gerou, 2022, lk 9–10). See meetod, toimides sarnaselt koonduvale teadmiste lehrile (ingl *funnel*), toetab probleemi ümberraamistamist (Dorst, 2011, lk 521) ja erinevate teadmiste integreerimist, kuna see aitab luua tervikliku arusaama teenuse toimimisest ja tuvastada selles esinevaid puudujääke (Tax *et al.*, 2013; Halvorsrud *et al.*, 2016, viidatud Pantouvakis & Gerou, 2022, lk 11 vahendusel). Nende erinevate kaardistamismeetodite kombineerimine tagab andmete süstemaatilist sünteesimist, mis vähendab kallutatust ja suurendab uuringu usaldusväärsust (Bowen, 2009, lk 28). Seega annab kasutajateekonna kaardistamine võimaluse näha menetlusprotsessi kasutaja silmade läbi, tuues esile kitsaskohad, mis puhtalt asutuse sisevaates muidu märkamatuks jääksid.

Arendamise faasis rakendatakse prototüüpimist, mis muudab abstraktsed ideed käegakatsutavaks (Micheli *et al.*, 2019, lk 134–135) ja võimaldab kiiret testimist (Arce *et al.*, 2022, lk 12). Prototüüpimine vähendab riske ja soodustab katsetamist, mis on avaliku sektori innovatsioonilaborite praktikas osutunud väga edukaks (McGann *et al.*, 2018, lk 252; Micheli *et al.*, 2019, lk 134–136). Prototüüpe saab kasutada lülina (ingl *boundary objects*) (Rhinow *et al.*, 2012, viidatud Mariani *et al.*, 2023, lk 228–229), mis aitavad luua ühist keelt ja vältida väärsti mõistmist valdkondade vahel (Mariani *et al.*, 2023, lk 229). Arendamisfaasi iteratiivset ja eksperimenteerivat iseloomu toetavad ka ajaliselt fokuseeritud töövormid, millest üks levinumaid on disainisprint.

Disainisprint on Google Venturesi poolt loodud metoodika, mis ühendab disainmõtlemise ja agiilsed arenduspraktikad (Knapp *et al.*, 2016, viidatud Arce *et al.*, 2022, lk 1, 3; Nordin *et al.*, 2024, lk 662–663 vahendusel). Algupäraselt on see kavandatud lühendatud ja intensiivse viiepäevase tsüklina, et sobituda täpselt ühe standardse tööädalaga, hoides meeskonna fookust ning vältides osalejate ülekoormust (Arce *et al.*, 2022, lk 1; Nordin *et al.*, 2024, lk 666). Meetodi eesmärk on luua kasutajate vajadustest lähtuvaid uuenduslikke lahendusi, võimaldades ideid ja prototüüpe kiiresti testida ilma riskantsete ning kulukate turule toomise etappideta (Arce *et al.*, 2022, lk 3; Nordin *et al.*, 2024, lk 662). Kuigi disainisprindi ajaliselt selge struktuur toetab loovust, otsustusvõimet ja meeskonnatööd, kohandatakse seda praktikas sageli osalejate võimalustest lähtuvalt lühemaks, näiteks ühepäevaseks formaadiks (Nordin *et al.*, 2024, lk 662, 671). Seega pakub paindlik disainisprint avalikus sektoris väärtuslikku metoodilist raamistikku, mis võimaldab ka väga piiratud aja ja rahaliste ressurssidega jõuda kasutajakesksete ning reaalselt testitud lahendusteni.

Elluviimise faasis kasutatakse teenusekaarte, mis kirjeldavad teenuse osutamise protsessi, eristades kliendile nähtavaid ja nähtamatuid tegevusi. See aitab integreerida funktsioone ja visualiseerida operatiivseid seoseid, mis on vajalikud protsessi läbipaistvuse ja toimivuse tagamiseks (Shostack, 1984, viidatud Bartch *et al.*, 2023, lk 2–5 vahendusel). Viimane faas, ülemineku toetamine, tugineb muutuste juhtimise ja poliitikakujundamise teooriale, mis rõhutab vajadust strateegiliste raamistikute, näiteks missioonimudeli lõuendi (ingl *mission model canvas*), kasutamiseks, et tagada lahenduse kestlik

rakendamine ja huvirühmade kaasamine (Ball & Rejón, 2024, lk 253; Mintrom *et al.*, 2024, lk 745). Seega tagavad elluviimise ja ülemineku toetamise faasid, et loodud lahendused ei jääks pelgalt paberile, vaid integreeruksid edukalt asutuse igapäevapraktikasse ja pakuksid reaalselt pikaajalist avalikku väärtust.

Tabel 4. Riigieelarve menetluse ümberkujundamise metoodiline raamistik

Etapp	Eesmärk	Meetod	Töövahendid
Süsteemi mõistmine	Menetluse ulatuse, piiride ja formaalsete reeglite fikseerimine enne sekkumist. Osapoolte rollide ja vastutuse ning formaalsete seoste kaardistamine.	Dokumendianalüüs	Süsteemikaart Huvigruppide kaart Mõju-huvi maatriks Süstemaatiline kodeerimine
Avastamine	Parlamendiliikme (kasutaja) tegeliku kogemuse, varjatud vajaduste ja emotsioonide uurimine. Tegelikult töökorralduse ja sisendite kaardistamine.	Poolstruktureeritud intervjuu	Empaatiakaardid
Defineerimine	Kogutud info süntees ja mustrite tuvastamine ning probleemi ümberraamistamine kasutaja vaatenurgast	Kvalitatiivne sisuanalüüs Andmete triangulatsioon	Seoste kaardistamine Triangulatsiooni maatriks Teenusekaart Teadmiste lehter
Arendamine	Abstraktsete ideede käegakatsutavaks muutmine, iteratiivne edasiarendamine ja lahenduste kiire testimine koos sihtrühmaga.	Töötuba	Disainisprint

Allikas: Arce *et al.*, 2022; Bartch *et al.*, 2023; Giordano *et al.*, 2018; Hou, 2024; Knapp *et al.*, 2016; Kregel *et al.*, 2022; Lin *et al.*, 2024; Micheli *et al.*, 2019; Mintrom *et al.*, 2024; Moons *et al.*, 2023; Nordin *et al.*, 2024; Palm *et al.*, 2024; Pérez-Blanco *et al.*, 2025; Pietrzyk *et al.*, 2023; Pileggi, 2021; Solsona Caba *et al.*, 2025 põhjal autori süntees.

Teenusedisaini meetodid ja protsessietapid ei moodusta rangelt fikseeritud ega universaalselt rakendatavat järjestust, vaid kujutavad endast paindlikku raamistikku ja innovatsiooni juhtimise töövahendeid, mida disainer peab kohandama vastavalt käsitletava probleemi iseloomule ja kontekstile (Hou, 2024, lk 5, 21; Palm *et al.*, 2024, lk 361, 373). Nagu rõhutab Hou (2024, lk 21), ei eksisteeri disainis absoluutseid ega täielikke protsessivorme, mistõttu peavad kasutatavad meetodid olema situatsioonitundlikud ja kohandatavad. Empiirilised tähelepanekud osutavad, et protsessi

edukuse seisukohalt on sageli määravam õigete huvirühmade ning tegeliku otsustusmandadiga isikute kaasamine kui kindla metoodilise skeemi mehaaniline järgimine (Palm *et al.*, 2024, lk 361, 372). Seetõttu ei seisne teenusedisaini protsessi edu üksikute meetodite rangest järgimisest, vaid nende teadlikust ja olukorrale sobivast kombineerimisest.

Arvestades uuringu vajadust ühendada analüütiline struktuur ja kasutajakeskne paindlikkus, tugineb töö lähenemisele, mis seob avaliku sektori protsessijuhtimise disainmõtlemise iteratiivse ja probleemikeskse loogikaga. Teoreetiliste käsitluste koondamise tulemusel koostati empiirilise uuringu läbiviimiseks nelja etapiga metoodiline raamistik (vt tabel 4, lk 29). Selles on disainiprotsessi etapid (süsteemi mõistmine, avastamine, defineerimine ja arendamine) seotud vastavate eesmärkide, meetodite ja kasutatud disainitöövahenditega.

Alapeatükk tervikuna näitab, et riigieelarve menetluses tegutsev otsustaja peab toime tulema keeruka ja ebamäärase probleemiruumi tingimustes, kus on vaja ühildada protsessijuhtimise pakutav struktuurne selgus ja disainmõtlemise toetatud paindlik ning kasutajakeskne lähenemine. Organisatsioonilise kahepoolsuse käsitlus loob teoreetilise aluse nende loogikate koosmõju mõistmiseks, rõhutades samaaegset stabiilsuse tagamist ja uute lahenduste otsimist. Protsessijuhtimine ja protsessipõhine juhtimine seovad tehnilised töövahendid organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega, samas kui disainmõtlemine täiendab neid inimkeskse ja iteratiivse probleemilahenduse loogikaga. Disainipüramiid ja disainmõtlemise protsessimudelid näitavad, kuidas süsteemsest tasandist liigutakse konkreetsete lahendusteni ning kuidas erinevaid meetodeid ja töövahendeid kombineerides on võimalik kujundada otsustamist toetav, kasutajakeskne ja kontekstitundlik metoodiline raamistik.

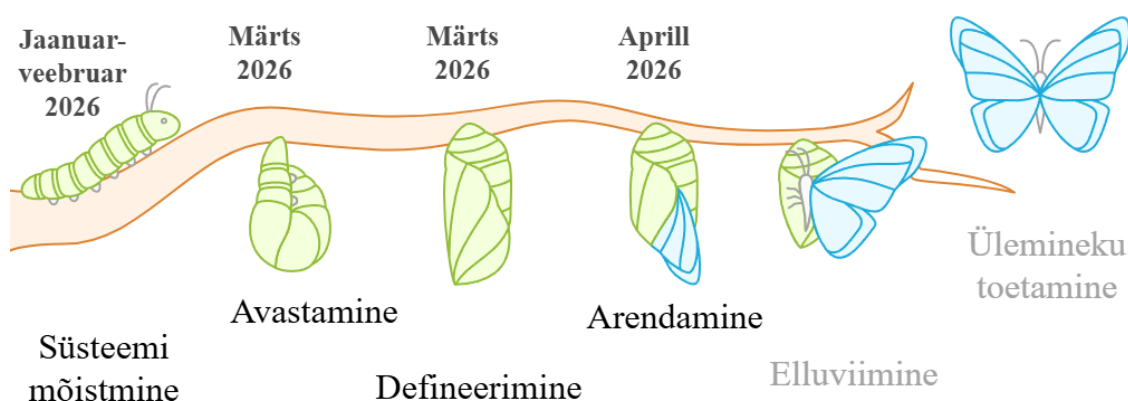
2. RIIGIEELARVE MENETLUSE EMPIIRILINE UURING JA DISAINILAHENDUSED

2.1 Riigikogu institutsionaalne ülevaade ja empiirilise uuringu metoodika

Magistritöö empiirilises osas analüüsitakse riigieelarve menetlus- ja otsustusprotsessi süsteemseid kitsaskohti Riigikogu liikme vaatest. Peatüki esimeses alapeatükis antakse esmalt lühiülevaade Riigikogust kui institutsioonist, et luua probleemistiku mõistmiseks vajalik organisatsiooniline taust. Seejärel kirjeldatakse töö disaini, valimi kujunemist ning andmekogumise ja analüüsimise meetodeid. Püstitatud probleemi lahendamiseks valiti kvalitatiivne lähenemine, mis tugineb süsteemse disaini põhimõtetele ja põhistatud teooria metoodikale. Kuna käesoleva uuringu eesmärk ei ole uue tervikteooria loomine, rakendati põhistatud teooriat eeskätt selle süstemaatilise andmeanalüüsi ja kodeerimisloogika tõttu. Vajalik empiiriline materjal koguti dokumendianalüüsi ja otsustajatega läbi viidud poolstruktureeritud intervjuusid kombineerides.

Riigikogu on Eesti seadusandlik kogu, kelle üks põhiseaduslikke ülesandeid on riigieelarve vastuvõtmine igal aastal seadusena. Eelarvepoliitika seisukohast on riigieelarve vastuvõtmine seadusandja peamine instrument, mille abil teostatakse järelevalvet täitevvõimu tegevuse üle ning seatakse rahalised raamid avaliku sektori toimimisele. (Rebane, 2023a, PS § 115 komm 1) Rahvusvahelises kirjanduses nimetatakse seda sageli rahakoti võimuks, mis väljendab põhimõtet, et avalike ressursside ja poliitiliste prioriteetide üle otsustavad rahva esindajad (Wehner, 2006, lk 767). Selleks, et tagada hea valitsemistava ja fiskaalne läbipaistvus, on seadusandliku kogu aktiivne ning sisuline kaasatus eelarveprotsessis seega vältimatu (Lienert, 2010, lk 2). Tegelikult sõltub selle põhiseadusliku kontrollifunktsiooni efektiivsus otseselt sellest, kuivõrd arusaadav ja analüüsiv on parlamendile esitatav ametlik eelarveinfo.

Seda otsustusvõimu piirab aga süvenev informatsiooniline asümmeetria täitevvõimu ja seadusandja vahel (Posner & Park, 2007, lk 79). Rahvusvahelised võrdlusuuringud kinnitavad, et kuigi valitsused esitavad parlamentidele üha enam tegevus- ja tulemuspõhist eelarveinfot, on seadusandjatel selle abstraktse teabe mõtestamisega jätkuvalt raskusi ning ressursijaotuse otsustes kasutatakse seda harva (Curristine, 2005, lk 102, 105). Sama probleem esineb teravalt ka Eestis. Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjon on tõdenud, et parlamendil puudub sisuline roll fiskaalpoliitika strateegilisel kujundamisel ning eelarvedokumentide ebaühtlus raskendab otsuste mõistmist (Kõljalg & Stalnuhhin, 2016, lk 5–7). Lisaks kinnitab Riigikontroll, et tegevuspõhine eelarvestamine ei ole riigi rahakotti läbipaistvamaks teinud (2024b, lk 1). Õiguslikust vaatenurgast riivab riigieelarve liialt abstraktne esitamine otseselt Riigikogu eelarvepädevust (Rebane, 2023b, § 117, komm 39). Seetõttu ei seisne probleem mitte info kättesaadavuses, vaid selle mõistetavuses ja kasutatavuses, mistõttu on põhjendatud kasutajakeskse infodisaini rakendamine.



Joonis 7. Empiirilise uuringu ajaraam ja rakendatud etapid. Autori koostatud tehisintellekti Napkin AI (2026) abil.

Selle probleemi analüüsimiseks ja lahenduste kavandamiseks lähtub metoodiline raamistik töö esimeses peatükis kirjeldatud kuueetapilisest disainiprotsessist, mis hõlmab süsteemi mõistmist, avastamist, defineerimist, arendamist, elluviimist ja ülemineku toetamist. Kuna riigieelarve menetlus on mastaapne ja keeruline süsteem, piiritletakse käesoleva magistritöö empiiriline uuring teadlikult antud raamistiku nelja esimese etapiga. Igas faasis rakendati konkreetseid andmekogumis- ja analüüsimeetodeid ning

disainiüuringu töövahendeid. Eelmise etapi väljund toimus reeglina sisendina järgmisele, tagades uurimisprotsessi loogilise kulgemise ja järjepidevuse. (Lin *et al.*, 2024, lk 70; Micheli *et al.*, 2019, lk 8; Palm *et al.*, 2024, lk 2) Joonisel 7 (vt lk 32) on esitatud empiirilise uuringu ajaraam ning disainiprotsessi etapid, millest käesolevas uuringus rakendatakse nelja esimest.

Andmekogumine jaotati disainiprotsessi loogika järgi faasideks. Esimeses ehk süsteemi mõistmise faasis viidi läbi dokumendianalüüs, mis on tunnustatud kvalitatiivne meetod keeruliste nähtuste, protsesside ja institutsionaalse info süstemaatiliseks uurimiseks (Bowen, 2009, lk 27). Süsteemse disaini teooria rõhutab, et probleemide lahendamine eeldab terviklikku arusaama süsteemi toimimisest ja selle laiemast institutsionaalsest ning poliitilisest kontekstist (Palm *et al.*, 2024, lk 365). Seetõttu oli dokumendianalüüsi eesmärk kaardistada riigieelarve menetlusloogika, osapoolte rollid ning süstematiseerida strateegilised ja normatiivsed alusdokumendid. Nende dokumentide läbitöötamine andis uuringule vajaliku taustateadmise, mis aitas järgmises etapis intervjuude fookust palju täpsemalt seada.

Analüüsi aluseks valiti lai dokumentide kogum, mis peegeldas menetlusprotsessi erinevaid tahke. Keskseteks dokumentideks olid 2026. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri ja riigi pikaajaline arengustrateegia „Eesti 2035“. Süsteemse tervikpildi loomiseks ning menetlusloogika ja regulatsioonide mõistmiseks kaasati analüüsi lisaks Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, riigi majandusaasta koondaruanne, Riigikontrolli auditid ning Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungite videosalvestised.

Süsteemi mõistmise faasis tugineti dokumendianalüüsi (vt lisa 1) andmete süstematiseerimisel ja tõlgendamisel põhistatud teooria (ingl *grounded theory methodology*, GTM) põhimõtetele. See pakub praktilist tehnikate kogumit, mis võimaldab tekstimassiividest tuletada uusi andmepõhiseid kategooriaid, vältides rangeid ettemääratud hüpoteese ning toetab probleemide paindlikku avastamist (Al-Eisawi, 2022, lk 1–2). Dokumendianalüüsil rakendati põhistatud teooria süstemaatilist disaini, mis on oma selge ja loogilise struktuuri tõttu teadusuuringutes laialdaselt eelistatud (Akkaya, 2023, lk 89–90). Andmete analüüs jagunes kolmeks järjestikuseks kodeerimisetapiks, milleks on avatud kodeerimine (andmete algne tükeldamine, märgistamine ja

kategoriseerimine), telgkodeerimine (kategooriate ja alamteemade vaheliste seoste loomine) ning valikkodeerimine (kesksete teemade ehk tuumkategooriate sünteesimine) (Akkaya, 2023, lk 97–99; Al-Eisawi, 2022, lk 4–8). Käesolevas töös rakendatakse antud lähenemist eeskätt andmeanalüüsi metoodikana. Selle eesmärk on luua uuritavast nähtusest süstemaatiline arusaam ja eristada olulisi teemakategooriaid, mitte luua uut iseseisvat teooriat (Al-Eisawi, 2022, lk 2).

Astmelisele ja süstemaatilisele kodeerimisele järgnes andmete visuaalne struktureerimine. Koode ja tuumkategooriaid sünteesides loodi esmalt süsteemikaart (vt lisa 2), mis on süsteemse disaini üks olulisemaid analüütilisi töövahendeid ning aitas antud uuringus visualiseerida riigieelarve menetluse tegelikku ülesehitust ja infovoogusid (Moons *et al.*, 2023, lk 343). Paralleelselt koostati huvigruppide kaart (vt lisa 3) ja mõjuhuvi maatriks (vt lisa 4), mis on disainiuuringutes tunnustatud meetodid osapoolte rollide, organisatsiooni struktuuri ja võimuhete dünaamika kaardistamiseks (Giordano *et al.*, 2018, lk 585, 588). Nende töövahendite kombineerimine tagas, et analüüsitavatest dokumentidest loodi tugev ning objektiivne tervikpilt, mis oli usaldusväärseks lähteülesandeks järgnevatele disainmõtlemise etappidele.

Teises ehk avastamise faasis viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud (vt lisa 5). Intervjuu on sobivaim meetod osalejate subjektiivsete kogemuste ja hoiakute süvitsi uurimiseks (Demirci, 2024, lk 21; Õunapuu, 2014, lk 39–48). Poolstruktureeritud vorm võimaldas järgida ettevalmistatud kava, kuid jättis paindlikult ruumi täpsustavatele küsimustele ja teemade edasiarendamisele (Demirci, 2024, lk 22). Sihtrühmaks olid riigieelarve menetlemises osalevad parlamendiliikmed. Valimisse kaasati kuus rahanduskomisjoni liiget ja kaks liiget teistest Riigikogu komisjonidest, kusjuures osalejad esindasid kõiki parlamendifraktsioone, võimaldades analüüsida riigieelarve menetlusprotsessi mitmekesisest poliitilisest vaatest.

Intervjuude eesmärk oli mõista parlamendi rolli, info kasutamist, dokumentide arusaadavust ja otsustamise toimimist. Intervjuu praktilises osas testiti ka disainilahenduse varajast visuaalset prototüüp (vt lisa 6). Disainiuuringus on prototüüpide kasutamine andmekogumise faasis tunnustatud praktika, kus need toimivad stiimulmaterjalina (ingl *generative probe*), mis aitab muuta abstraktsed arutelud

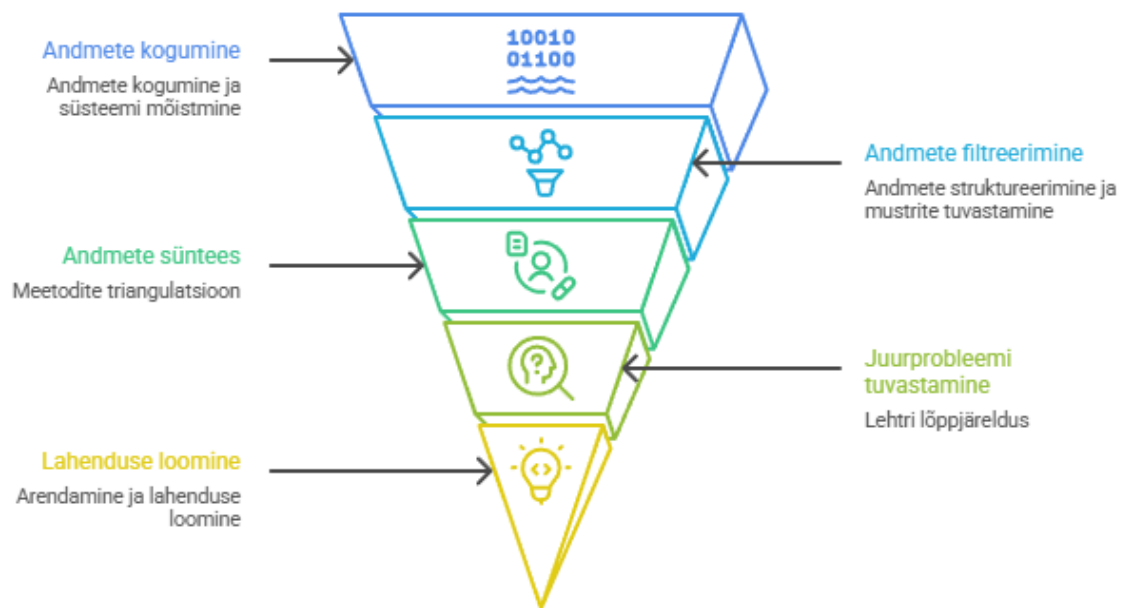
konkreetsmaks ning julgustab osalejaid oma varjatud vajadusi ja ootusi paremini väljendama (Sanders & Stappers, 2014, viidatud Solsona Caba *et al.*, 2025, lk 86 vahendusel). Nende intervjuude analüüsimisel rakendati hübriidset lähenemist. Esmalt tugineti teooriast tuletatud deduktiivsetele teemakategooriatele, kuid säilitati paindlikkus orgaaniliselt esile kerkinud uute induktiivsete mustrite lisamiseks (Braun & Clarke, 2012, lk 59–60).

Intervjuudele järgnevas defineerimise faasis kasutati kogutud info struktureerimiseks temaatilist analüüsi ja seoste kaardistamist (vt lisa 7). Temaatiline analüüs on laialt levinud kvalitatiivne andmeanalüüsi tehnika, mis võimaldab tekstimassiividest tuvastada mustreid ja koondada need loogilistesse teemakategooriatesse (Bowen, 2009, lk 32; Braun & Clarke, 2012, lk 57). Selleks et intervjuudest kogutud tsitaate ja infokilde disainiprotsessi jaoks visuaalselt rühmitada, rakendati seoste kaardistamist. See on olemuselt sarnane infoarhitektuuris ja disainiuuringutes laialdaselt tuntud kaartide sorteerimise (ingl *card sorting*) meetodile. Tegemist on kasutajakogemuse (UX) ja teenusedisaini valdkonnas tunnustatud praktikaga, mis aitab varasema analüüsi käigus leitud teemasid visuaalselt süstematiseerida ja nendevahelisi seoseid valideerida (Harloff, 2005; Wood & Wood, 2008, viidatud Micheli *et al.*, 2019, lk 7 vahendusel).

Tuvastatud mustrite edasiseks sünteesimiseks ja fookuse hoidmiseks kasutaja tegelikel vajadustel koostati otsustaja ehk Riigikogu liikme empaatiakaart (vt lisa 8). Empaatiafaasi peetakse disainimõtleme kõige kriitilisemaks etapiks ning sellel põhinevat analüüsi toetavadki taolised visuaalsed töövahendid. See meetod võimaldab kogutud teavet süstemaatiliselt organiseerida, aidates uurijal luua sügava arusaama sihtrühma tegelikest probleemidest, ootustest ja vajadustest antud stsenaariumi raames. (Pileggi, 2021, lk 1) Antud uuringus aitas see kombineeritud lähenemine muuta abstraktse ja mahuka intervjuumaterjali visuaalselt hoomatavaks ja selgeks. See tõi esile eelarvemenetluse kriitilised kitsaskohad ja osapoolte ootused, luues tugeva sisendi probleemide uueks mõtestamiseks ja lahenduste väljatöötamiseks.

Selleks et jõuda kogutud laialivalguvast infomassiivist (dokumendid ja intervjuud) tegelike kitsaskohtadeni, rakendati andmete sünteesimisel koonduva mõtlemise ehk teadmiste lehtri loogikat (vt joonis 8, lk 36) (Hou, 2024, lk 20–21; Pérez-Blanco *et al.*,

2025, lk 8–9). See disainiprotsessile omane lähenemine aitab vältida vaid pindmiste sümptomite lahendamist ning suunab fookuse juurprobleemi tuvastamisele (Cairney & Toomey, 2025, lk 393; Dorst, 2011, lk 521; Van Dooren *et al.*, 2015, lk 90).



Joonis 8. Analüütiline protsess andmete kogumisest lahenduste kujundamiseni. Autori koostatud tehisintellekti Napkin AI (2026) abil.

Teadmiste lehtri esimeses etapis ehk andmete ristkontrollimisel kasutati tulemuste usaldusväärsuse suurendamiseks meetodite triangulatsiooni (vt lisa 9), ühendades dokumendianalüüsi ja intervjuude tulemused terviklikuks tõlgenduseks (Bowen, 2009, lk 28; Lagerspetz, 2017, lk 271). Triangulatsioon tähendab mitme andmeallika kombineerimist sama nähtuse uurimisel, vähendamaks analüüsi kallutatust ja suurendamaks tulemuste usaldusväärsust (Bowen, 2009, lk 28). Käesolevas uuringus võimaldas andmete ristkontrollimine tasakaalustada erinevate osapoolte subjektiivseid vaateid ning luua probleemist objektiivne tervikpilt, mis on kindlaks lähtealuseks edasiste disainilahenduste väljatöötamisel.

Lehtri kitsaimas osas ehk juurprobleemi tuvastamisele järgnes selle kaardistamine ajateljel, et mõista, millistes otsustusprotsessi etappides tõrked tekivad (Kimbell, 2011, lk 44). Klienditeekonna ja operatiivtasandi tegevuste sidumiseks kasutati uuringus

teenusekaarti (vt lisa 10) (Bartch *et al.*, 2023, lk 2). See on teenusedisaini keskne analüütiline töövahend, mis visualiseerib teenuse osutamise protsessi ning toob esile inimeste, protsesside ja süsteemide vahelised seosed. Meetod eristab kliendile nähtavaid tegevusi ja neid toetavaid taustaprotsesse, tuues esile süsteemi nõrgad kohad (Shostack, 1984, viidatud Kimbell, 2011, lk 44 vahendusel) Antud uuringus muutis teenusekaart keeruka ja abstraktse eelarvemenetluse visuaalselt hoomatavaks ja terviklikuks, tuues esile peamised lüngad ning süsteemsed kitsaskohad, mis vajavad ümberkujundamist parlamendiliikmete toetamiseks.

Uuringu arendamise faasi metoodilise instrumendina viidi läbi lühendatud formaadis disainisprint. Disainisprint on ajaliselt piiritletud ja intensiivne meetod, mis võimaldab osalejatel struktureeritult ideid genereerida, prototüüpe luua ja lahendusi testida (Knapp *et al.*, 2016, viidatud Taranu *et al.*, 2025, lk 1 vahendusel). Metoodiliselt keskenduti sprindi käigus ühele dokumendianalüüsi ja intervjuude põhjal eelnevalt tuvastatud prioriteetsele juurprobleemile.

Probleemi olemuse avamiseks ja lahendusruumi laiendamiseks rakendasid sprindis osalevad liikmed „Kuidas me saaksime...?“ (ingl *How Might We* ehk HMW) meetodit (vt lisa 11, tööleht 1). See on disainimõtlemises levinud ideede genereerimise tehnika, mis aitab muuta eelnevalt tuvastatud kitsaskohad lahendustele suunatud loovateks väljakutseteks. Järgneva sammuna kaardistasid, grupeerisid ja prioriseerisid samad sprindis osalejad oma genereeritud ideid (vt lisa 11, tööleht 2). Ideede selekteerimiseks rakendati mõju ja teostatavuse maatriksit, mis on disainisprindile omane analüütiline tööriist lahenduste visuaalseks filtreerimiseks (Knapp 2016, viidatud Nordin *et al.*, 2024, lk 662 vahendusel). See meetod võimaldab hinnata lahendusi samaaegselt kahe kriteeriumi alusel. Selline kiire ühine prototüüpimine (vt lisa 11, tööleht 3) võimaldas loodud kontseptsiooni varakult testida omavahel ning kiirelt parendada (Arce *et al.*, 2022, lk 12; Micheli *et al.*, 2019, lk 12–14).

Käesolevas alapeatükis antud Riigikogu institutsionaalsest ülevaatest selgus, et kuigi parlamendil on põhiseaduslik eelarvepädevus, piirab selle tegelikku teostamist täitevvõimu kasuks kalduv infoasümmeetria ja eelarveinfo abstraktne esitusviis. See vastuolo kinnitas otsest vajadust läheneda probleemile disainimõtlemise vaatenurgast, et

mõista otsustusprotsessi kasutajakeskselt. Selle eesmärgi täitmiseks konstrueeriti ja põhjendati alapeatükis uuringu kvalitatiivne metoodiline raamistik, mis järgib disainiuuringu loogikat alates süsteemi mõistmisest ja andmete avastamisest kuni juurprobleemi defineerimise ning uute lahenduste arendamiseni. Erinevate andmekogumismeetodite (dokumendianalüüs, poolstruktureeritud intervjuud) ning analüüsi- ja disainitöövahendite (põhistatud teooria meetodid, teadmiste lehter ja disainisprint) teadliku kombineerimise tulemusena valmis usaldusväärne ja andmete triangulatsiooni võimaldav uurimismudel. Kokkuvõttes tagab loodud süstemaatiline plaan uuringu empiirilise väärtuse ning annab kindla teadusliku lähtealuse järgnevates alapeatükkides toimuvale andmete analüüsile ja tulemuste esitamisele ning neist lähtuvale arutelule ja lahendusettepanekute loomisele.

2.2 Riigieelarve menetlusprotsessi tulemuste analüüs

Käesolevas alapeatükis esitatakse empiirilise uuringu tulemused. Et tagada mahukate andmete loogiline ja jälgitav esitus, on alapeatüki struktuur üles ehitatud viieastmelisena. Esmalt kaardistatakse makrotasandil riigieelarve menetluse osapooled, võimusuhted ja info paiknemine. Teiseks tuuakse süstemaatilise dokumendianalüüsi ja süsteemikaardi põhjal esile neli peamist menetluslikku kitsaskohta. Kolmandaks analüüsitakse leide mikrotasandil, kus intervjuude, empaatia- ja teenusekaardi abil visualiseeritakse otsustaja vahetut kasutajakogemust ning kitsaskohti menetluses. Neljandaks teostatakse andmete triangulatsioon, mille käigus filtreeritakse sümptomitest teadmiste lehtri abil välja juurprobleem. Alapeatüki viimases osas esitatakse uuringu arendamise faasi ehk disainisprindi tulemused, mille käigus loodi tuvastatud infodisaini puuduste lahendamiseks esmane interaktiivne visuaalne prototüüp.

Lähtudes disainipüramiidi loogikast, liigutakse analüüsis makrotasandilt (süsteemsest kontekstist ja institutsionaalsetest võimusuhetest) samm-sammult mikrotasandile ehk otsustaja vahetu kasutajakogemuse ja infodisaini puudusteni.

Makrotasandi võimusuhte ja osapoolte mõistmiseks koostati esmalt huvigruppide kaart (vt lisa 3), mis kaardistas riigieelarve menetlusega seotud võtmeisikud, institutsioonid ja nende formaalsed rollid. Kaardilt joonistub välja riigieelarve ökosüsteem kolme peamise

rühmana. Esiteks hõlmab see täitevvõimu (Vabariigi Valitsus, Rahandusministeerium ja valdkonnaministeeriumid), kes täidab menetluses protsessiomaniku rolli ning kelle käsutuses on eelarve koostamise algatus ja detailne lähteinfo. Teiseks moodustab olulise rühma seadusandja, kelle ülesanne on eelarvet menetleda ja poliitilist vastutust kanda (Riigikogu). Kolmandasse rühma kuuluvad avalikkus ja sõltumatud järelevalveasutused, viimased hindavad menetluse õiguspärasust ja finantsilist jätkusuutlikkust (Riigikontroll ja Õiguskantsler).

Sellele kaardistusele tuginev mõju-huvi maatriks (vt lisa 4) toob esile olulise menetlusliku vastuolu. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 115 ning demokraatliku riigikorralduse põhimõtted annavad riigieelarve vastuvõtmise ja riigi raha kasutamise üle otsustamise üheselt Riigikogu pädevusse. Praktikas on parlamendi roll eelarve kujundamisel siiski muutunud valdavalt formaalseks. Maatriksi loogika järgi peaks seadusandja paiknema otsustusprotsessi keskmes, sest tal on nii kõrge institutsionaalne huvi kui ka põhiseaduslik mõju. Kuigi seadusandja huvi eelarve sisu vastu on suur, on infoasümmeetria tema tegelikku otsustusruumi oluliselt ahendanud.

Seda makrotasandi infoasümmeetriat ja võimuhete paiknemist illustreerib dokumendianalüüsi põhjal koostatud süsteemikaart (vt lisa 2). Kaart visualiseerib eelarvetsükli faase ning toob esile neli menetluslikku kitsaskohta, mis nõrgestavad seadusandja tegelikku mõju eelarvepoliitikas. Esiteks on Riigikogu strateegilisest planeerimisest (RES) sisuliselt kõrvale jäänud, sest puudub ametlik ja sidus menetlus parlamendi panustamiseks ressursside jaotusfaasi. Teiseks piiravad aastaeelarve menetlemisel parlamendi sekkumisvõimalusi ranged fiskaalreeglid ja valitsuse võimalus siduda eelarve vastuvõtmine usaldusküsimusega, mis toimib täitevvõimu sisulise vetoõigusena. Kolmandaks muudab segane alginfo Riigikogu liikmel võimatuks mõista, kellele, kui palju ja milliste eesmärkide saavutamiseks raha läheb. Neljandaks puudub süsteemis toimiv tagasisidestamine, mistõttu varasemates tsüklites ilmnunud õppetunnid (sh kasutamata vahendid ja tegelikud mõjud) ei kajastu uue eelarve planeerimisel. Kõik see osutab, et probleem ei seisne üksnes andmete kättesaadavuses, vaid makrotasandi struktuuris, mis koondab tegeliku otsustusõiguse täitevvõimu kätte ja jätab parlamendile vaid formaalse hindaja rolli.

Teiseks tuuakse süstemaatilise dokumendianalüüsi (vt lisa 1) ja süsteemikaardi (vt lisa 2) põhjal esile peamised menetluslikud kitsaskohad. Nende analüüside tulemusel joonistuvad riigieelarve menetlusprotsessis esile neli probleemi:

1. infodisaini puudujäägid ja otsustajate kognitiivne ülekoormus;
2. tulemusmõõtmise näilisus ja süsteemne düsfunktsionaalsus;
3. infoasümmeetria ja parlamentaarse kontrolli riive;
4. fiskaaldistsipliini nõrgenemine ja strateegilise planeerimise devalveerumine.

Järgnevalt avatakse need neli kitsaskohta detailsemalt. Esimese probleemina joonistuvad välja infodisaini puudujäägid ja otsustajate kognitiivne ülekoormus. Dokumendianalüüs (vt lisa 1) näitab, et isegi Rahandusministeerium (2025, lk 13) tunnistab eelarve seletuskirja puhul arusaadavust vähendavaid massiivseid andmemahatusid. Seda kinnitab Riigikontrolli (2024b, lk 1, 3) järeldus, et kehtivatest eelarvematerjalidest ei ole ka informeeritud lugejal iseseisvalt võimalik aru saada, kellele, kui palju ja milleks raha eraldatakse. Samale probleemile viidati Riigikogu rahanduskomisjoni istungil, kus tõdeti, et parlament institutsioonina ei saa programmide spetsiifikast aru (Riigikogu, 2025a). Süsteemikaart osutab otseselt infodisaini puudujäägi tagajärjele, kuna segase info põhjal on otsustajal võimatu tervikpilti hoomata ning poliitilisi valikuid iseseisvalt hinnata.

Teise kitsaskohana tuvastati tulemusmõõtmise näilisus ja süsteemne düsfunktsionaalsus. Kuigi tegevuspõhine eelarve peaks näitama eraldatud raha ühiskondlikku kasu, kinnitab dokumendianalüüs seoste puudumist kulu ja tegeliku mõju vahel. Riigikontrolli (2024b, lk 2) auditist selgub, et raha eraldades ei küsi Riigikogu ega valitsus eesmärkide kohta ning ministeeriumide kuluotsused tulemusaruannetest ei sõltu. Nagu nentis riigikontrolör, on ühe euro sidumist konkreetse tulemuslega praktikas väga keeruline teha (Riigikogu, 2026). Seletuskirjas esitatud mõõdikud on sageli puhtalt administratiivsed, näiteks elektroonilise riigikassa tehniliste tõrgete puudumine (Rahandusministeerium, 2025, lk 423). Süsteemikaardil avaldub see tagasisidetamise puudumisena, mistõttu varasemates eelarvetsüklites ilmnunud õppetunnid ja kavandatud mõjude tegelik saavutamine ei kajastu uue eelarve planeerimisel.

Kolmandaks oluliseks probleemiks on informatsiooni ning võimu asümmeetria ja parlamentaarse kontrolli riive. Dokumendianalüüs toob esile täitevvõimu ulatusliku

domineerimise menetlusprotsessis. Valitsusele on antud liigne paindlikkus eelarvevahendite liigendust iseseisvalt muuta kuni viie miljoni euro ulatuses programmi tegevuse kohta (Rahandusministeerium, 2025, lk 657). Õiguskantsleri esindaja hinnangul riivab see otseselt põhiseaduslikku korda, kuna tegelikkuses langetab kuluridade muutmise otsuseid minister, mitte Riigikogu (Riigikogu, 2025a). Riigikontrolli (2024b, lk 2, 24) sõnul tegutseb parlament teises infoväljas ja on sisulistest eelarveotsustest ära lõigatud. Süsteemikaart näitab täiendavalt, et parlamendi sekkumisvõimalusi piiravad ranged fiskaalreeglid ja valitsuse võimalus siduda eelarve vastuvõtmine usaldusküsimusega, mis toimib täitevvõimu sisulise vetoõigusena.

Neljanda probleemina nähtub fiskaaldistsipliini nõrgenemine ja strateegilise planeerimise devalveerumine. Dokumendianalüüsist selgub, et riigi eelarvestrateegia (RES) on kaotanud oma usaldusvärsuse strateegilise juhtimistööriistana. Fiskaalset puudujääki ja ebakindlust lahendatakse lühiajaliste vabastusklauslitega (Rahandusministeerium, 2025, lk 853, 858). Eelarvenõukogu esimees on väljendanud avalikult muret, et riigil puudub tegelik teadmine, kuidas struktuurset defitsiidist välja tulla (Riigikogu, 2025b). Seda olukorda võimendab süsteemikaardil esile toodud asjaolu, et Riigikogu on strateegilisest planeerimisest sisuliselt kõrvale jäänud, kuna puudub ametlik ja sidus menetlus, mille kaudu parlament saaks selle kujundamisse õigeaegselt sekkuda.

Järgnevalt esitatakse mikrotasandi tulemused. Poolstruktureeritud intervjuude (vt lisa 5 ja 7), empaatiakaardi (vt lisa 8) ning teenusekaardi (vt lisa 10) abil on sünteesitud otsustaja vahetu kasutajakogemus ning seotud menetluses tajutavad kitsaskohad ajateljega ühtseks tervikuks.

Esimese olulise mikrotasandi leiuna joonistub intervjuudest (vt lisa 7) välja otsustajate tajutav info ja võimu asümmeetria täitevvõimu kasuks. Parlamendiliikmete kogemus kinnitab, et initsiatiiv ja analüütiline võimekus paiknevad valdavalt ministeeriumites. Seadusandja on surutud pigem passiivsesse ära kuulaja positsiooni. Seda illustreerib ilmekalt näide ühest intervjuust, kus otsustaja nentis, et parlament on menetlusprotsessis „natuke nagu infotunnis väga tihti, sest meile tullakse oma ettepanekuid nagu presenteerima“ (I6). Teise näitena toodi esile ministrite vabadus eelarveridu iseseisvalt

muuta, mis nullib parlamendi lihtliikmete reaalse mõjuvõimu ning muudab varasemad hääletused sageli formaalseks.

Teise aspektina toovad intervjuud esile tegevuspõhise eelarvestamise metoodilise ebaõnnestumise vahetu otsustaja silmis. Kuigi eelarve peaks näitama eraldatud raha ja ühiskondliku mõju seost, tajuvad parlamendiliikmed toodud mõõdikuid meelevaldsete ning formaalsetena. Konkreetse näitena toodi intervjuudes välja igapäevane praktika, kus „ministeeriumid juhivad valdkonda ikka kulupõhiselt /.../ ja siis pannakse see kõik eesmärkide pilti, et esitada rahandusministeeriumile” (I8). Otsustajad tunnetasid, et taoliste eelarveridade taga puudub sageli reaalne sisu ja sinna on sisse kirjutatud pigem umbluu (I1), mis teeb poliitiliste alternatiivide hindamise võimatuks.

Kolmandaks avaldub puuduliku infodisaini otsene pärssiv mõju. Otsustaja empaatiakaart (vt lisa 8) toob siinkohal esile konkreetsed näited otsustajate kognitiivse ülekoormuse tagajärgedest. Kuna ametlikku eelarvedokumenti tajutakse kui abstraktset teksti ja see on otsustaja sõnul „vaid mingisugune kantseliitlik 900 lehekülge“ (I5), on Riigikogu liikmed välja arendanud asendustegevused. Näitena toodi esile, et mahuka teksti süvenenud lugemise asemel toetutakse info leidmisel märksõnaotsingutele ning oma analüütilise ressursi puudumisel tuginetakse otsuste tegemisel peamiselt fraktsioonikaaslaste suulistele hinnangutele. Tekib olukord, kus andmete detailsuse lisandumine ei tee pilti selgemaks, vaid hoopis vähendab tegelikku arusaadavust.

Neljandaks aitab teenusekaart (vt lisa 10) siduda otsustaja isikliku kogemuse menetluse tegeliku töökorraldusega. Kaardistus toob ajateljel esile selged kitsaskohtade tekkimise hetked. Eelarve ettevalmistamise faasis, kus täitevvõim teeb ministeeriumites mahukat analüütilist tööd ja seab kululagesid, puudub parlamendiliikmel reaalne kokkupuude selle protsessiga ning tema roll on tolles etapis sisuliselt olematu. Samuti puudub eelarve menetlemisel vahekiht, mis tõlgiks taustal loodud andmestiku poliitikakujundajale arusaadavaks formaadiks. Tulemuseks on olukord, kus parlamendiliikme infoväli on otsustamise hetkel tühi ning tal puuduvad vahendid valitsuse rahaotsuste tegelikuks kontrollimiseks.

Järgnevalt sünteesitakse eelnevate etappide leiud andmete triangulatsiooni ja teadmiste lehtri abil. Eelnevalt dokumendianalüüsi ja intervjuude käigus tuvastatud neli peamist sümptomit kõrvutatakse ja koondatakse triangulatsioonimaatriksisse (vt lisa 9 ja tabel 5)

Tabel 5. Uurimistulemuste triangulatsioon ja disainisisend

Tuvastatud probleem	Dokumendianalüüsi leid	Intervjuude leid	Disainisisend (mida lahendab?)
Kognitiivne ülekoormus	Seletuskirja massiivne maht ja detailsus takistavad tervikpildi hoomamist.	Dokumentide kantseliitlik stiil tekitab otsustajates segadust.	Prototüüp peab pakkuma sünteesitud ülevaadet, mis filtreerib infomüra ja toob esile olulise.
Näiline tulemusmõõtmine	Mõõdikud on administratiivsed, ühiskondlikku mõju ei hinnata.	Tegevuspõhised mõõdikud on formaalsed, valitsemine on kulupõhine.	Disainilahendus peab siduma rahalise kulu selgelt taotletava ühiskondliku eesmärgiga.
Järelevalve nõrgenemine	Täitevvõimule jäetud paindlikkus vähendab parlamendi otsuste siduvust.	Seadusandja on passiivses ära kuulaja rollis ("infotund")	Seadusandjale on vaja luua "oma vaade", et taastada kontroll poliitiliste valikute üle.
Strateegia devalveerumine	Pikaajalised plaanid (RES) on illusoorseid ja puudujääk püsiv.	RES on muutunud koalitsiooni poliitiliseks tööriistaks, mis sisaldab ebarealistlikke numbreid.	Riigi eelarvestrateegia menetlemine ja kinnitamine tuleb anda Riigikogu pädevusse, et taastada pikaajalise planeerimise usaldusväärsus.

Nende sümptomite taga peituva tegeliku juurpõhjuse tuvastamiseks rakendatakse disainiprotsessi defineerimise faasis teadmiste lehtri meetodit (vt joonis 9, lk 44). Uuringu tulemuste triangulatsioon näitab, et tuvastatud kitsaskohtadel on süsteemne ja kahetine juurpõhjus. Esimese kolme sümptomi ehk kognitiivse ülekoormuse, näilise tulemusmõõtmise ja järelevalve nõrgenemise juurpõhjus peitub eelarvedokumentide bürokraatlikus esitusviisis ja killustatud infodisainis. Kehtivad dokumendid ja infosüsteemid on loodud eeskätt täitevvõimu administratiivseid aruandlusvajadusi silmas pidades. Neljas sümptom ehk strateegia devalveerumine on aga olemuselt institutsionaalne probleem, mis tuleneb asjaolust, et seadusandja on riigi eelarvestrateegia sisulisest arutelust kõrvale jäetud. Mõlemad juurpõhjused koostoimes ei toeta seadusandja strateegiliste otsuste tegemist.

Nende leidude ühendamisel jõutigi lehtri kitsaimas osas arusaamani, et sümptomite ühine juurpõhjus on süsteemne ning peitub eelarve ebaselges info- ja puudulikus protsessiarhitektuuris. Seetõttu tõdeti et ainult tehnilistest kohendustest või tekstide kärpimisest ei piisa.



Joonis 9. Riigieelarve probleemide teadmiste lehter. Autori koostatud tehisintellekti Gamma (2026) abil.

Sellest järeldusest kujuneb alapeatüki praktiline lähteülesanne ehk disainisisend. Uueks eesmärgiks on luua visuaalselt selge ja struktureeritud otsustamist toetav lahendus, mis aitab taastada seadusandjale ülevaate põhiinfost ning seob riigi ressursid arusaadavalt oodatavate ühiskondlike tulemustega.

Järgnevalt esitatakse uuringu arendamise faasi ehk disainisprindi tulemused. Sprindi esimese tulemusena defineeriti teadmiste lehtri ja prioriseerimise maatriksi abil uue disainilahenduse peamine väljakutse ehk kuidas esitada andmeid usaldusväärselt ja taastada Riigikogu liikme arengule suunav roll. Prototüüpimise algfaasis katsetati programmide ja meetmete hierarhia loomist (vt lisa 12), kuid sprindi käigus selgus, et pelgalt struktuuripuu ei anna otsustajale arusaama raha tegelikust eesmärgist ega mõjust.

Sellest lähtuvalt valiti uueks fookuseks Kultuuriministeeriumi haldusala ning filtreeriti reaalsest riigieelarve seletuskirjast välja otsustamiseks kriitilise tähtsusega info.

Sprindi lõpptulemusena loodi eelarveinfo interaktiivne visuaalne prototüüp (vt lisa 13) mis pakub parlamendiliikmele tervikvaadet neljas infoplokis. Esimeses plokis esitatakse olulisemad eelarvemuudatused ja poliitilised valikud. Teises plokis on välja toodud mõjumõõdikud mis seovad kulu ühiskondliku tulemusega. Kolmandas plokis on eelarve trendi visualiseeriv graafik. Neljandas plokis esitatakse programmi detailvaade koos eesmärkide tegevuste kulujaotuse ja mõõdikutega.

Kuna uuringu raames loodi alles esmane infodisaini katsetus ei ole tegemist lõpliku lahendusega, vaid prototüübiga, mis illustreerib andmete usaldusväärsuse ja seadusandja sisulise rolli taastamise võimalikkust. See esmane visuaalne lahendus täitis oma eesmärgi käivitades ministeeriumis arutelu ning tekitades valmisoleku taolist infodisaini menetluspraktikas edasi testida ja arendada.

Uuringu piiranguna tuleb siinkohal märkida, et algselt kavandatud kvantitatiivne uuring jäeti vastajate puudumise tõttu kõrvale ning disainisprindi probleemi avamise faasi ei õnnestunud Riigikogu liikmeid kaasata. Sellest tulenevalt kohandati metoodikat ning probleemi olemus ja fookus avati sprindi käigus autori poolt iseseisvalt.

Käesolevas alapeatükis anti hinnang riigieelarve menetlusprotsessile Riigikogu liikme vaatest, tuginedes teoreetilistele lähtekohtadele ja empiirilistele tulemustele. Uuring näitas, et kuigi menetlus on juriidiliselt korrektne, piirab see oluliselt seadusandja strateegilist rolli ja sisulist kontrolli. Peamisteks probleemideks tuvastati kognitiivne ülekoormus, näiline tulemusmõõtmine, infoasümmeetria ning strateegilise planeerimise devalveerumine. Tulemused kinnitasid, et pelgalt protsessi efektiivsus ei taga info arusaadavust, mistõttu on vajalik kasutajakeskne ja visuaalselt struktureeritud infodisain. Lahendustena esitati ettepanekud nii mikrotasandil (infokujunduse arendamine) kui ka makrotasandil (institutsionaalsed muudatused). Makrotasandi soovitusel hõlmavad RESi sidumist parlamentaarse kontrolliga, täitevvõimu paindlikkuse piirangut, sisuliste mõõdikute kasutuselevõttu ja sõltumatu analüütilise toe loomist. Kokkuvõtvalt

järeldatakse, et menetluse parandamine eeldab nii tehnilisi kui ka struktuurseid muudatusi, et tugevdada parlamendi rolli ja parandada otsuste kvaliteeti.

2.3 Järeldused

Käesolevas kokkuvõttes sünteesitakse magistritöö teoreetilised lähtekohad ja empiirilise uuringu peamised tulemused ning antakse terviklik hinnang riigieelarve menetlusprotsessile Riigikogu liikme vaatest. Magistritöös püstitatud eesmärk on täidetud ning uuring andis selged vastused püstitatud uurimisküsimustele. Analüüsi tulemused kinnitavad, et praegune traditsioonilisel protsessijuhtimisel põhinev riigieelarve menetlus tagab küll protsessi juriidilise korrektsuse, kuid piirab oluliselt seadusandja strateegilist otsustusvõimet ja sisulist kontrolli riigi eelarve üle.

Vastates esimesele uurimisküsimusele, tuvastati empiiriliste leidude kaudu neli peamist tegurit, mis piiravad Riigikogu liikmete arusaamist eelarvest. Nendeks on kognitiivne ülekoormus, näiline tulemusmõõtmine, infoasümmeetria ja strateegilise planeerimise devalveerumine. Nende tegurite mõju otsustusprotsessile seisneb selles, et traditsioonilise protsessijuhtimise liigne domineerimine võib varjutada sisulised väärtusvalikud. See tekitab olukorra, kus menetlus on formaalselt korrektne, kuid jääb otsustajale läbipaistmatuks (Kregel *et al.*, 2022, lk 203). Uuringu tulemused haakuvad varasema kirjandusega, mis osutab, et parlamentide tegelik mõju on paljudes riikides piiratud, kuna eelarve sisendid ja ajaraamistik on tugevalt täitevvõimu kontrolli all (Kraan *et al.*, 2008, lk 115–116). Selline institutsionaalne ja informatsiooniline eraldatus pärsib seadusandja võimekust teostada strateegilist juhtimist ehk seada sihte ja kontrollida nende elluviimist (Douglas & Overmans, 2020, lk 630; Krafchik & Wehner, 1998, lk 1–2).

Teisele uurimisküsimusele vastuse leidmisel ilmnes, et disainmõtlemise ja teenusedisaini meetodite, eeskätt teadmiste lehtri rakendamine on tõhus viis eelarvemenetluse kitsaskohtade ja nende juurpõhjuste tuvastamiseks. Kognitiivse ülekoormuse ja bürokraatliku esitusviisi probleemide tuvastamine kinnitab teoreetilist eeldust, et pelgalt bürokraatliku protsessi sujuv toimimine ja reeglite järgimine ei taga info arusaadavust. Varasematele uuringutele tuginedes on infodisaini esmane eesmärk vähendada kognitiivset koormust ja toetada otsustajate võimet mõista keerukat eelarveinfot (Mariani

et al., 2023, lk 228; Solsona Caba *et al.*, 2025, lk 86). Käesolev uuring täiendab seda teadmist järeldusega, et riigieelarve menetluse kitsaskohti ei saa lahendada vaid andmemahu vähendamisega. Seadusandja arusaamise saavutamiseks tuleb dokumendid muuta visuaalselt struktureeritud tervikuks, kus tuuakse selgelt välja raha ja ühiskondliku mõju vaheline seos.

Sarnaselt erialakirjanduses esitatud teooriatele ilmnes ka käesolevas töös, et avaliku sektori keerukad probleemid nõuavad organisatsioonilist kahepoolset lähenemist (Gieske *et al.*, 2020, lk 476; Mayer & Schwemmler, 2025, lk 84). See tähendab, et stabiilne protsessijuhtimine peab olema teadlikult tasakaalustatud disainmõtlemise paindlikkusega ebamääraste probleemide lahendamisel (Helbin & Van Looy, 2021, lk 1–2). Sellest tulenevalt ning kolmandale uurimisküsimusele vastates teeb autor läbitöötatud materjalidele ja empiirilistele leidudele tuginedes riigieelarve menetlusprotsessi parandamiseks konkreetseid ettepanekud kahel tasandil.

Mikrotasandil tuleb kasutajauuringutele ja iteratiivsele testimisele tuginedes kujundada uus infokujunduse vorm (nt eelarveseletuskiri) ning luua visuaalselt selge otsustamist toetav lahendus. See eeldab, et uued töövahendid luuakse koosloomes sihtrühmaga ehk Riigikogu liikmetega ning prototüüpe katsetatakse ja kohandatakse alati enne lõplikku juurutamist. Kasutajate varajane kaasamine aitab hoida kokku arendusressurssi ja vältida olukorda, kus valminud lahendus on otsustajale arusaamatu ja ei toeta tegelikku menetlusprotsessi (Arce *et al.*, 2022, lk 3; Nordin *et al.*, 2024, lk 662). Kuigi selline kasutajakeskne infodisain vähendab otsustajate kognitiivset koormust, ei kõrvalda see menetluse sügavamaid institutsionaalseid probleeme. Seetõttu esitatakse makrotasandil neli ettepanekut, mis toetavad menetluspraktika terviklikku parandamist ja ühendavad empiirilised leiud PDCA tsükli loogikaga.

Autori neli makrotasandi ettepanekut riigieelarve menetluse parandamiseks on järgmised.

1. Riigi eelarvestrateegia ehk RESi sidumine parlamentaarse kontrolliga.
2. Täitevvõimu eelarvelise paindlikkuse piiramine ja tasakaalustamine.
3. Näilise tulemusmõõtmise asendamine sisuliste indikaatoritega.
4. Seadusandjale sõltumatu analüütilise ülevaate loomine.

Esimese ettepaneku ehk riigi eelarvestrateegia parlamentaarse kontrolliga sidumise kaudu toetatakse PDCA tsükli planeerimise faasi. Selles faasis nõuab strateegiliste ressurssivalikute tegemine süsteemset mõtlemist, mis aitab avada probleemide süvapõhjuseid. Läbipaistvuse taastamiseks tuleb pikaajaline planeerimine tuua tagasi Riigikogu pädevusse.

Teise ettepaneku abil piiratakse ja tasakaalustatakse täitevvõimu eelarvelist paindlikkust. Praktikas saavutatakse see konkreetsete institutsionaalsete muudatustega. Esiteks tuleb piirata ministrite praegust õigust tõsta eelarveridu iseseisvalt ümber kuni 5 miljoni euro ulatuses programmi tegevuse kohta ning nõuda oluliste muudatuste tegemisel Riigikogu sisulist heakskiitu. Teiseks tuleb lõpetada kasutamata jäänud vahendite automaatne ja inertsist toimuv ülekandmine järgmisse aastasse, asendades selle süsteemiga, kus raha edasiviimine nõuab selget sisulist taotlemist ja prioriteetide hindamist. Kolmandaks peavad riigieelarve seaduses esitatud read olema täitevvõimule reaalselt siduvad, mitte pelgalt informatiivsed ja selgitavad. Selline struktuurne raamistik toetab PDCA tsükli teostamise ja kontrollimise faaside loogikat, tagades, et täitevvõim viib eelarve ellu plaanipäraselt ja järelevalve väldib ühepoolseid finantsotsuseid.

Kolmanda ettepanekuna tuleb näiline tulemusmõõtmine asendada sisuliste indikaatoritega, mis toetab vahetult PDCA tsükli kontrollimise faasi. Riigikogu liikme vaatest on otsustamisel kriitilise tähtsusega liikuda massmõõtmiselt fookustatud mõõtmisele. Parlamendile tuleb otsustusprotsessis esitada vaid piiratud arv strateegilisi mõjumõõdikuid, mis on otseselt seotud eelarveliste kuluotsustega ja näitavad reaalselt ühiskondlikku muutust. Selline lähenemine võimaldab tal keskenduda oma tegelikule rollile ehk sisuliste väärtusvalikute tegemisele ja tulemuste hindamisele.

Neljanda ettepaneku eesmärk on seadusandjale sõltumatu analüütilise ülevaate ja toe loomine. Praktikas tähendab see kahte konkreetset sammu. Esiteks ilmnes uuringu intervjuudest, et Riigikogu analüütiline võimekus on piiratud ning saadikud sõltuvad eelarve mõistmisel suuresti täitevvõimu ametnike selgitustest. Selle olukorra lahendamiseks tuleb tugineda rahvusvahelisele praktikale ja luua parlamendi juurde erapooletu eelarve analüüsi üksus, mis pakub otsustajatele tehnilist ja valitsusest sõltumatut ekspertiisi fiskaalpoliitika hindamisel (OECD, 2014, lk 156, 2022, lk 8).

Teiseks, kuigi mikrotasandil pakutud seletuskirja infodisaini parandamine lahendab staatilise info esitusviisi probleemi, ei võimalda paberdokument interaktiivset andmete filtreerimist ega eelarve jooksvat jälgimist. Tehniline juurdepääs Rahandusministeeriumi infosüsteemile on saadikutel olemas, kuid seda kasutab vaid käputäis liikmeid. Seetõttu tuleb riigi eelarveinfosüsteemis luua iseseisev digitaalne vaade, mis koondab strateegilised valikud hoomatavaks tervikuks ja võimaldab jälgida eelarve reaalselt täitmist (Kõljalg & Stalnuhhin, 2016, lk 33). Mõlemad lahendused võimaldavad parlamendiliikmetel astuda välja reaktiivsest rollist ning sisuliselt panustada PDCA tsükli parendamise etappi tehes järgmiseks tsükliks vajalikke strateegilisi muudatusi.

Iga uue lahendusega kaasnevad paratamatult riskid, mida tuleb hinnata. Loodud prototüübi ja visuaalsete töölaudade suurim oht on, et keerukaid ühiskondlikke probleeme esitatakse otsustajale liiga lihtsustatud kujul. Info liigne koondamine tekitab petliku selguse, kus olulised detailid võivad jääda märkamatuks ning see viib pealiskaudsete otsusteni, mis ei lahenda probleemi tegelikku algpõhjust. Lisaks toob uute töövahendite juurutamine esialgu kaasa ametnike halduskoormuse kasvu. Kuna disainisprint oli ajaliselt piiritletud ja lahendus on alles esmane prototüüp, ei ole võimalik veel hinnata selle pikaajalist mõju eelarvemenetlusele. Seetõttu on edasiseks oluliseks sammuks prototüübi edasiarendamine, kus arendusprotsessi kaasatakse kohe reaalne kasutajagrupp ehk Riigikogu liikmed, ning alles seejärel testitakse loodud lahendust praktilises parlamentaarses töökeskkonnas.

Käesolevas alapeatükis anti hinnang riigieelarve menetlusprotsessile Riigikogu liikme vaatest, tuginedes teoreetilistele lähtekohtadele ja empiirilistele tulemustele. Uuring näitas, et kuigi menetlus on juriidiliselt korrektne, piirab see oluliselt seadusandja strateegilist rolli ja sisulist kontrolli. Peamisteks probleemideks tuvastati kognitiivne ülekoormus, näiline tulemusmõõtmine, infoasümmeetria ning strateegilise planeerimise nõrgenemine. Tulemused kinnitasid, et pelgalt protsessi efektiivsus ei taga info arusaadavust, mistõttu on vajalik kasutajakeskne ja visuaalselt struktureeritud infodisain. Lahendustena esitati ettepanekud nii mikrotasandil (infokujunduse arendamine) kui ka makrotasandil (institutsionaalsed muudatused). Makrotasandi soovitusel hõlmavad RESi sidumist parlamentaarse kontrolliga, täitevvõimu paindlikkuse piirangut, sisuliste

mõõdikute kasutuselevõttu ja sõltumatu analüütilise toe loomist. Töö järeldab, et menetluse parandamine eeldab nii tehnilisi kui ka struktuurseid muudatusi, et tugevdada parlamendi rolli ja parandada otsuste kvaliteeti.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö olulisemate tulemustena on loodud süsteemne ja terviklik ülevaade riigieelarve menetlusprotsessist parlamendiliikme vaatest ning pakutud välja konkreetsed lahendused seadusandja rolli tugevdamiseks. Teoreetilises osas läbi viidud analüüs ja süntees näitasid, et avaliku sektori keerukate probleemide lahendamisel ei piisa ainult stabiilsest protsessijuhtimisest. Selleks et otsustusprotsess oleks sisuline, peab menetluslik stabiilsus olema teadlikult tasakaalustatud paindliku disainmõtlemise ja kasutajakeskse lähenemisega.

Autori isiklik panus püstitatud eesmärgi täitmisel avaldub põhjaliku empiirilise uuringu läbiviimises ja uudsete lahenduste väljatöötamises. Autor analüüsis riigieelarve strateegilisi dokumente, viis läbi süvaintervjuud Riigikogu liikmetega ning süntesis kogutud andmed teenusekaardi ja teadmiste lehtri abil tervikuks. Uuringu kulminatsioonina viis autor läbi disainisprindi, mille tulemusel loodi parlamendiliikmete kognitiivset koormust vähendava otsustamist toetava interaktiivse visuaalse töövahendi esmane prototüüp ning esitati neli makrotasandi ettepanekut.

Uuringu tulemusena leiti lühikesed ja konkreetsed vastused kõigile alguses püstitatud uurimisküsimustele. Esimesele uurimisküsimusele vastates selgus, et Riigikogu liikmete arusaamist eelarvest piiravad neli peamist tegurit. Nendeks on massiivsest andmemahust tulenev otsustajate kognitiivne ülekoormus, näiline tulemusmõõtmine, ulatuslik informatsiooniline asümmeetria täitevvõimu kasuks ning strateegilise planeerimise devalveerumine. Need tegurid muudavad parlamentaarse finantskontrolli teostamise reaktiivseks ja formaalseks.

Teisele uurimisküsimusele vastust otsides kinnitas uuring, et disainmõtlemise ja teenusedisaini meetodite rakendamine on tõhus viis laialivalguvate sümptomite taga peituva juurprobleemi tuvastamiseks. Teadmiste lehtri abil selgus, et eelarvemenetluse

kitsaskohti ei ole võimalik lahendada vaid dokumentide tekstimahu vähendamisega, sest probleemi tegelik põhjus peitub eelarve ebaselges infoesituses ja puudulikus protsessiarhitektuuris, mis teenib eeskätt täitevvõimu aruandlusvajadusi ega toeta seadusandja strateegilist otsustamist.

Kolmandale uurimisküsimusele vastates teeb autor läbitöötatud materjalidele ja empiirilistele leidudele tuginedes konkreetsed järeldused ja soovitused menetluse parandamiseks kahel tasandil. Mikrotasandi praktilise soovitusena tuleb dokumendid muuta visuaalselt struktureeritud tervikuks. Autori loodud visuaalne prototüüp näitab, kuidas on võimalik filtreerida infomüra ja siduda eraldatavad kulud selgelt oodatava ühiskondliku mõjuga. Makrotasandil esitab autor neli institutsionaalset ettepanekut, mis toetavad menetluspraktika laiemat parandamist. Nendeks on eelarvestrateegia sidumine otsese parlamentaarse kontrolliga, täitevvõimu eelarvelise paindlikkuse piiramine, sisuliste mõõdikute rakendamine ning parlamendi juurde erapooletu analüütilise üksuse loomine.

Töö tulemuste praktiline kasutamiskiis seisneb selles, et poliitikakujundajad ja riigiasutused saavad rakendada uuringus loodud disainipõhimõtteid ja prototüüpi riigi finantsinfosüsteemide ning eelarvedokumentide edasisel arendamisel. Omapoolse järeldusena rõhutab autor, et iga uue lahendusega kaasnevad teatud riskid. Info liigne koondamine võib luua petliku selguse ja varjata olulisi süsteemseid nüansse, mis viib pealiskaudsete otsusteni. Samuti toob uute detailsete tööriistade juurutamine esialgu kaasa ametnike halduskoormuse kasvu.

Uurimuse piiranguna tuleb tõdeda, et disainisprint ja empiiriline andmekogumine olid ajaliselt lühikesed ning valminud lahendus on esmane prototüüp. Seetõttu ei ole pakutud visuaalse töövahendi reaalsel mõju eelarvemenetlusele veel võimalik hinnata. Need piirangud seavad ühtlasi selged soovitused edaspidiseks uurimiseks ja arendamiseks. Tulevikus on vajalik loodud prototüüpi iteratiivselt edasi arendada, kaasates kogu protsessi vältel kasutajagrupp ehk Riigikogu liikmed ning testida disainitud lahendust praktilises parlamentaarses töökeskkonnas.

VIIDATUD ALLIKAD

- Abbasov, R. (2025). The effectiveness of performance-based budgeting in the public sector: An empirical analysis and policy implications. *iBusiness*, 17(01), 56–76. <https://doi.org/10.4236/ib.2025.171003>
- Akkaya, B. (2023). Grounded theory approaches: A comprehensive examination of systematic design data coding. *International Journal of Contemporary Educational Research*, 10(1), 89–103. <https://doi.org/10.33200/ijcer.1188910>
- Al-Eisawi, D. (2022). A design framework for novice using grounded theory methodology and coding in qualitative research: Organisational absorptive capacity and knowledge management. *International Journal of Qualitative Methods*, 21. <https://doi.org/10.1177/16094069221113551>
- Andhika, L. R. (2025). Public service management: An emerging research trend. *Jurnal Borneo Administrator*, 21(1), 61–74. <https://doi.org/10.24258/jba.v21i1.1581>
- Arce, E., Suárez-García, A., López-Vázquez, J. A., & Fernández-Ibáñez, M. I. (2022). Design sprint: Enhancing STEAM and engineering education through agile prototyping and testing ideas. *Thinking Skills and Creativity*, 44, 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.tsc.2022.101039>
- Ball, S., & Rejón, R. (2024). Unlocking policy success: is codesign the key to achieving effective policy outcomes? *Policy Design and Practice*, 7(3), 251–264. <https://doi.org/10.1080/25741292.2024.2368911>
- Barrett, V. M. (2022). A public management approach to parliamentary administration. *Parliament: A Question of Management* (pp 219–244). ANU Press. <https://www.jstor.org/stable/jj.399498.15>

- Bartch, V. M., Vetting Wolf, T. L., Lee, S. A., Poncelet, S. A., Nemec, S. L., & Morgenthaler, T. I. (2023). A service blueprint approach to prioritize operational improvements in a new outpatient clinic. *Healthcare, 11*(4), 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.hjdsi.2023.100715>
- Blomkamp, E. (2022). Systemic design practice for participatory policymaking. *Policy Design and Practice, 5*(1), 12–31. <https://doi.org/10.1080/25741292.2021.1887576>
- Borges, P., Alves, M. do C., & Silva, R. (2024). The activity-based costing system applied in higher education institutions: A systematic review and mapping of the literature. *Businesses, 4*(1), 18–38. <https://doi.org/10.3390/businesses4010002>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bracci, E., Bruno, A., D'Amore, G., & Ievoli, R. (2024). The integration of performance management and risk management in the public sector: an empirical case. *Journal of Management Control, 35*(1), 137–163. <https://doi.org/10.1007/s00187-024-00369-2>
- Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. *APA handbook of research methods in psychology, Vol 2: Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological*. (1k 57–71). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/13620-004>
- Brinkman, G., van Buuren, A., Voorberg, W., & van der Bijl-Brouwer, M. (2023). Making way for design thinking in the public sector: A taxonomy of strategies. *Policy Design and Practice, 6*(3), 241–265. <https://doi.org/10.1080/25741292.2023.2199958>
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Source: Design Issues* (Kd 8, Number 2). <http://www.jstor.orgURL:http://www.jstor.org/stable/1511637> Accessed: 11/04/2008 09:41

- Cairney, P., & Toomey, C. (2025). So you want to be a systems leader? *Policy Design and Practice*, 8(4), 393–407. <https://doi.org/10.1080/25741292.2025.2545667>
- Coyte, R., Messner, M., & Zhou, S. (2022). The revival of zero-based budgeting: Drivers and consequences of firm-level adoptions. *Accounting and Finance*, 62(3), 3147–3188. <https://doi.org/10.1111/acfi.12884>
- Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2022). Budget transparency and financial sustainability. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34(6), 210–234. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2022-0025>
- Cui, T., & Osborne, S. P. (2023). New development: Value destruction in public service delivery - A process model and its implications. *Public Money & Management*, 43(2), 187–190. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2126645>
- Curristine, T. (2005). Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 87–131. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2006/02/oecd-journal-on-budgeting-volume-5-issue-2_g1gh49fe/budget-v5-2-en.pdf
- Dan, S., Lægreid, P., & Špaček, D. (2024). NPM reconsidered: Towards the study of enduring forms of NPM. *Public Management Review*, 26(9), 2531–2541. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2375561>
- Demirci, J. R. (2024). About research: Conducting better qualitative interviews. *Journal of Human Lactation*, 40(1), 21–24. <https://doi.org/10.1177/08903344231213651>
- Dorst, K. (2011). The core of „design thinking“ and its application. *Design Studies*, 32(6), 521–532. <https://doi.org/10.1016/j.destud.2011.07.006>
- dos Santos, M. R. C., & Laureano, R. M. S. (2023). Unveiling management trends in the public sector: A literature review and research agenda. *Central European Journal of Public Policy*, 17(2), 1–19. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2023-0006>

- Douglas, S., & Overmans, T. (2020). Public value budgeting: Propositions for the future of budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 32(4), 623–637. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-05-2020-0066>
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2018). *Fundamentals of Business Process Management* (2nd ed.). Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-56509-4>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Pitman Publishing Inc. <https://www.scribd.com/doc/66150274/Strategic-Management-a-Stakeholder-Approach>
- Gamma. (2026). Gamma [tehisintellekti tarkvara]. <https://gamma.app/>
- Gieske, H., George, B., van Meerkerk, I., & van Buuren, A. (2020). Innovating and optimizing in public organizations: does more become less? *Public Management Review*, 22(4), 475–497. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1588356>
- Giordano, F., Morelli, N., De Götzen, A., & Hunziker, J. (2018). The stakeholder map: A conversation tool for designing people-led public services. *ServDes 2018: Service Design Proof of Concept*, 582–597. <https://doi.org/10.21606/servdes2018.90>
- Helbin, T., & Van Looy, A. (2021). Is business process management (BPM) ready for ambidexterity? Conceptualization, implementation guidelines and research agenda. *Sustainability*, 13(4), 1906. <https://doi.org/10.3390/su13041906>
- Hou, B. (2024). Service design for social innovation: A new path for the development of government public services based on the TB4D Model. *Sustainability (Switzerland)*, 16(17), 1–26. <https://doi.org/10.3390/su16177641>
- Huy, P. Q., & Phuc, V. K. (2022). Insight into the critical success Factors of performance-based budgeting implementation in the public sector for sustainable development in the COVID-19 pandemic. *Sustainability*, 14(20), 13198. <https://doi.org/10.3390/su142013198>

- International Monetary Fund (IMF). (2021). *Republic of Estonia: Technical assistance report—Fiscal transparency evaluation*. (IMF Country Report No. 21/179).
- Isniah, S., Hardi Purba, H., & Debora, F. (2020). Plan do check action (PDCA) method: Literature review and research issues. *Jurnal Sistem dan Manajemen Industri*, 4(1), 72–81. <https://doi.org/10.30656/jsmi.v4i1.2186>
- Jalonen, H., & Uusikylä, P. (2025). Sustainability transformation calls for complexity-Informed systemic policy design. *Public Management Review*, 1–35. <https://doi.org/10.1080/14719037.2025.2564747>
- Junginger, S. (2015). Organizational design legacies and service design. *Design Journal*, 18(2), 209–226. <https://doi.org/10.2752/175630615X14212498964277>
- Kim, A., van der Bijl-Brouwer, M., Mulder, I., & Lloyd, P. (2024). Stabilizing design practices in local government. *International Journal of Design*, 18(3), 45–59. <https://doi.org/10.57698/v18i3.04>
- Kimbell, L. (2011). Designing for service as one way of designing services. *International Journal of Design*, 5(2), 41–52. <https://www.ijdesign.org/index.php/IJDesign/article/view/938>
- Klein, L. L., Schwantz, P. I., & Dorion, E. C. H. (2024). Process-based management effectiveness in a public HEI: Quantitative insights from a pilot project. *Revista Ciências Administrativas*, 30, 1–18. <https://doi.org/10.5020/2318-0722.2024.30.e13967>
- Kraan, D.-J., Bergvall, D., Hawkesworth, I., Kostyleva, V., Witt, M., Wehner, J., Richter, K., Blöndal, J. R., & Deighton-Smith, R. (2008). Budgeting in Estonia. *OECD Journal on Budgeting*, 2008(2).
- Krafchik, W., & Wehner, J. (1998). The role of parliament in the budget process. *South African Journal of Economics*, 66(4), 242–255. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1813-6982.1998.tb01265.x>

- Kregel, I., Distel, B., & Coners, A. (2022). Business process management culture in public administration and Its determinants. *Business and Information Systems Engineering*, 64(2), 201–221. <https://doi.org/10.1007/s12599-021-00713-z>
- Krogh, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing new public governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040–3056. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>
- Kõljalg, K., & Stalnuhhin, M. (2016). *Fiskaalpoliitika paradigma võimalikest muutustest Eesti parlamentaarses süsteemis*. Riigikogu.
- Lagerspetz, M. (2017). *Ühiskonna uurimise meetodid : Sissejuhatuse ja väljajuhatus* (S. Ratso, Toim; Tallinna Ülikool). TLÜ Kirjastus.
- Langrafe, T. de F., Barakat, S. R., Stocker, F., & Boaventura, J. M. G. (2020). A stakeholder theory approach to creating value in higher education institutions. *Bottom Line*, 33(4), 297–313. <https://doi.org/10.1108/BL-03-2020-0021>
- Lienert, I. (2010). Role of the legislature in budget processes. *International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>
- Lin, Z., Villari, B., Yan, M., & Wang, S. (2024). Integrating speculative and systemic perspectives into service design education in the Chinese context. *Journal of Futures Studies*, 28(4), 49–70. [https://doi.org/10.6531/JFS.202406_28\(4\).0005](https://doi.org/10.6531/JFS.202406_28(4).0005)
- Lovable. (2026). Lovable [tehisintellekti tarkvara]. <https://lovable.dev/>
- Mariani, I., Mortati, M., & Rizzo, F. (2023). Strengthening e-participation through design thinking. Relevance for better digital public services. *ACM International Conference Proceeding Series*, 224–232. <https://doi.org/10.1145/3598469.3598494>
- Martins, H. F., Mota, J. P., & Marini, C. (2019). Business models in the public domain: The public governance canvas. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(1), 49–67. <https://doi.org/10.1590/1679-395167893>

- Mascena, K. M. C. de, & Stocker, F. (2020). Gestão de stakeholders: Estado da arte e perspectivas. *Future Studies Research Journal: Trends and Strategies*, 12(1), 1–30. <https://doi.org/10.24023/futurejournal/2175-5825/2020.v12i1.490>
- Mauro, S. G., Cinquini, L., & Pianezzi, D. (2021). New public management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *British Accounting Review*, 53(6), 1–16. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.02.007>
- Mayer, S., & Schwemmle, M. (2025). The impact of design thinking and its underlying theoretical mechanisms: A review of the literature. *Creativity and Innovation Management*, 34(1), 78–110. <https://doi.org/10.1111/caim.12626>
- McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: Experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(3), 249–267. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>
- Micheli, P., Wilner, S. J. S., Bhatti, S. H., Mura, M., & Beverland, M. B. (2019). Doing design thinking: Conceptual review, synthesis, and research agenda. *Journal of Product Innovation Management*, 36(2), 1–25. <https://doi.org/10.1111/jpim.12466>
- Microsoft. (2026). Microsoft Copilot [suur keelemudel]. <https://copilot.microsoft.com/>
- Mintrom, M., Goddard, P., Grocott, L., & Sumartojo, S. (2024). Co-design in policymaking: From an emerging to an embedded practice. *Policy Sciences*, 57(4), 745–760. <https://doi.org/10.1007/s11077-024-09550-9>
- Moons, S., Noëth, E., Du Bois, E., & Jacoby, A. (2023). A new reserch protocol for using system maps in systemic design serearch. *Proceedings of the Design Society*, 3, 343–352. <https://doi.org/10.1017/pds.2023.35>
- Napkin AI. (2026). Napkin AI [tehisintellekti tarkvara]. <https://www.napkin.ai/>
- Nordin, S., Sturge, J., Meijering, L., & Elf, M. (2024). A 5-day codesign sprint to improve housing decisions of older adults: Lessons learned from Sweden and the

- Netherlands. *International Journal of Social Research Methodology*, 27(6), 661–673. <https://doi.org/10.1080/13645579.2023.2247290>
- Nurfadila, N. (2024). Enhancing public financial management through performance evaluation and cost systems. *Advances in Management & Financial Reporting*, 2(1), 24–35. <https://doi.org/10.60079/amfr.v2i1.264>
- Ocansey, E. O. N. D., Antwi, S., & Bediako, R. (2025). A systematic review of budgeting reforms in Ghana's public sector. *African Journal of Accounting and Financial Research*, 8(4), 48–58. <https://doi.org/10.52589/AJAFR-UEMIQ6OV>
- OECD. (2014). *OECD Journal on Budgeting Special features: Budgeting for fiscal space and government performance, the metamorphoses of performance budgeting, spending review, budgeting in Albania (Volume 2013/2.)* <https://doi.org/10.1787/budget-v13-2-en>
- OECD. (2022). *Best Practices for Parliaments in Budgeting*. [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2022\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2022)3/en/pdf)
- OECD. (2024). *OECD Economic surveys Estonia*. <https://doi.org/10.1787/33e6beee-en>
- OECD. (2025). *Government at a glance 2025* (S. Hinchcliffe, Toim; Government at a Glance). <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Osborne, S. P., Strokosch, K., & Radnor, Z. (2018). Co-production and the co-creation of value in public services. *Co-Production and Co-Creation* (1k 18–26). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315204956-3>
- Palm, K., Fredriksson, S., Silfversten, E., & Özbek, N. (2024). Exploring systemic design practices in public sector innovation. *Policy Design and Practice*, 7(3), 361–375. <https://doi.org/10.1080/25741292.2024.2345866>
- Pantouvakis, A., & Gerou, A. (2022). The theoretical and practical evolution of customer journey and its significance in services sustainability. *Sustainability (Switzerland)*, 14(15), 1–16. <https://doi.org/10.3390/su14159610>

- Pérez-Blanco, F. J., Vara, J. M., Gómez-Macías, C., Granada, D., & Villarrubia, C. (2025). Empowering service designers with integrated modelling tools: A model-driven approach. *Systems*, 13(12), 1–32. <https://doi.org/10.3390/systems13121107>
- Perikangas, S., Määttä, A., & Tuurnas, S. (2025). Ensuring social equity through service integration design. *Public Management Review*, 27(2), 452–472. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2246962>
- Pietrzyk, S., Gołębiowska, E., & Dąbrowski, P. J. (2023). Innovative process management in the public sector. *European Research Studies Journal: XXVI* (Number 2).
- Pileggi, S. F. (2021). Knowledge interoperability and re-use in empathy mapping: An ontological approach. *Expert Systems with Applications*, 180, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2021.115065>
- Piosik, A. (2024). The impact of digitalization tools on the adoption of incremental budgeting and zero-based budgeting: Effects on satisfaction, methodology efficiency, and financial benefits. *Procedia Computer Science*, 246(C), 2841–2853. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2024.09.387>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (3. tr). Oxford University Press.
- Posner, P., & Park, C.-K. (2007). Role of the legislature in the budget process: Recent trends and innovations". *OECD Journal on Budgeting* (Kd 7, Number 3). www.oecd.org/publishing
- Rahandusministeerium. (2025). 2026. aasta riigieelarve seletuskiri. <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2025-09/2026.%20aasta%20riigieelarve%20seletuskiri%20.pdf>
- Rebane, T. (2023a). § 115. [Eelarve ja lisaeelarve vastuvõtmine]. *Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, 2022* (lk 1–13). Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse

Sihtkapital. <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/viii-rahandus-ja-riigieelarve-ss-111-119/ss-115-eelarve-ja>

Rebane, T. (2023b). § 117. [Riigieelarve koostamine ja vastuvõtmine]. *Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid, 2022* (lk 1–16). Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/viii-rahandus-ja-riigieelarve-ss-111-119/ss-117-riigieelarve>

Riigikogu. (2025a, 13. oktoober). *Riigieelarve baasseaduse muudatustest*. <https://www.youtube.com/watch?v=97ewz-1Xwww&list=PLU985AFYCOtOTLUJwwED1-FEPBm1AieCj&index=18>

Riigikogu. (2025b, 15. oktoober). *Riigi eelarvestrateegiast*. <https://www.youtube.com/watch?v=ORUArbJWsPQ&list=PLU985AFYCOtOTLUJwwED1-FEPBm1AieCj&index=17>

Riigikogu. (2026, 12. jaanuar). *Riigieelarveliste vahendite kasutamata jäämisest*. <https://www.youtube.com/watch?v=xuPtrv1Y8DU&list=PLU985AFYCOtOTLUJwwED1-FEPBm1AieCj&index=11>

Riigikontroll. (2024a). *Riigikontroll aastaaruandes: tegevuspõhise eelarvestamise eesmäärke ei ole saavutatud ning riigieelarve koostamine meenutab juhi, sihi ja lõputa eksperimenti*. <https://www.riigikontroll.ee/uudised/riigikontroll-aastaaruandes-tegevuspohise-eelarvestamise-eesmarke-ei-ole-saavutatud-ning>

Riigikontroll. (2024b). *Viis aastat tegevuspõhist riigieelarvet: reformi tulemused ja vajalikud edasised otsused*. <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/6587/language/et-EE/Default.aspx>

Riigikontroll. (2025). *Riigieelarve kasutamata raha: Miks jääb osa eelarveaastaks kavandatud kuludest ja investeeringutest tegemata ja kas selle mõjusid valitsemisalade eesmärkidele ning tulemustele jälgitakse?* https://www.riigikontroll.ee/sites/default/files/documents/2026-01/19901_RKTR_6610_2-1.4_2353_001-2_0_0.pdf

- Rosini, C., & Barbero, S. (2022). Systemic design's guidelines to implement organizational change. *DRS2022: Bilbao*, 1–18. <https://doi.org/10.21606/drs.2022.625>
- Schedler, K., & Guenduez, A. A. (2024). Service models in the public sector. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 15, 130–150. <https://doi.org/10.5334/ssas.222>
- Schugurensky, D., & Mook, L. (2024). Participatory budgeting and local development: Impacts, challenges, and prospects. *Local Development & Society*, 5(3), 433–445. <https://doi.org/10.1080/26883597.2024.2391664>
- Secomandi, F., & Snelders, D. (2011). The object of service design. *Design Issues*, 27(3), 20–34. https://doi.org/10.1162/DESI_a_00088
- Solsona Caba, N., Čaić, M., & Mattelmäki, T. (2025). What do we design with the public sector? Disentangling service design deliverables in education. *International Journal of Design*, 19(2), 79–104. <https://doi.org/10.57698/v19i2.06>
- Taranu, M., Biskjaer, M. M., Frich, J., & Dalsgaard, P. (2025). Managing ideas in design sprints: How tools influence the creative process. *Proceedings of the 36th Annual Conference of the European Association of Cognitive Ergonomics*, 1–14. <https://doi.org/10.1145/3746175.3746196>
- Tsotsas, I., & Frigidis, G. (2024). The contribution of service design in public sector modernization: Challenges, barriers and opportunities of the design methods. *ICPA 2024*, 1–8. <https://doi.org/10.3390/proceedings2024111002>
- van der Steen, M., van Twist, M. J. W., & Bressers, D. (2018). The sedimentation of public values: How a variety of governance perspectives guide the practical actions of civil servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 387–414. <https://doi.org/10.1177/0734371X16671369>
- van Dijk, T. S. (Tessa), van der Scheer, W. K. (Wilma), & Janssen, R. T. J. M. (Richard). (2021). Power, legitimacy and urgency: Unravelling the relationship between Dutch

healthcare organisations and their financial stakeholders. *Health Policy*, 125(8), 1077–1084. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2021.05.002>

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector* (2nd edition). Routledge.

Vignieri, V. (2018). Performance Management in the public sector. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (lk 1–8). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3480-1

Wehner, J. (2006). Assessing the power of the purse: An index of legislative budget institutions. *Political Studies*, 54(4), 767–785. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2006.00628.x>

Wong Highfill, C. (2024). *Open Budget Survey 2023 (9th ed.)*. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-OBS-Global-Report-2023-v4-Final-Artwork.pdf>

Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes* (E. Kärner, toim). Tartu Ülikool. <http://hdl.handle.net/10062/36419>

Lisad

Lisa 1. Dokumendianalüüsi kodeerimise maatriks

Algandmed ja illustreerivad tsitaadid	Avatud kodeerimine (Märksõnad ja algkoodid)	Telgkodeerimine (Alamkategoriad ja seosed)	Valikkodeerimine (Tuumkategoriad)
Riigikogu rahanduskomisjoni istung (13.10.2025): „... kogu selle programmide jutuga ... parlament institutsioonina ei saa aru ...“ (Riigikogu, 2025a, 1:39:13-1:40:35). 2026. aasta riigieelarve seletuskiri: „... arusaadavust vähendavate andmemahutude vahel on väljakutse, mis on riigieelarvet saatnud sõltumata selle metoodilisest ülesehitusest“ (Rahandusministeerium, 2025, lk 13). Riigikontrolli 2024. a aruanne: „Eelarvest ja selle seletuskirjast ei ole mõistliku tervikpildina võimalik tuvastada, kellele, kui palju ning mille jaoks raha eraldatakse. Fragmente on, tervikut mitte“. /.../ „Praeguste riigieelarvete ja nende seletuskirjade probleem on, et need ei ole ka eelarvematerjalide informeeritud lugejale iseseisvalt arusaadavad“ (Riigikontroll, 2024b, lk 1, 3)	Andmemahutude suurus; detailsuse tagasivõtmine; arusaadavuse vähenemine; info fragmenteeritus; iseseisva arusaadavuse puudumine.	Abstraktne esitusviis ja detailsuse puudumine. Seos: massiivne andmemahut ja killustatus tekitavad otsustajas kognitiivse ülekoormuse.	1. Infodisaini puudujäägid ja otsustajate kognitiivne ülekoormus.

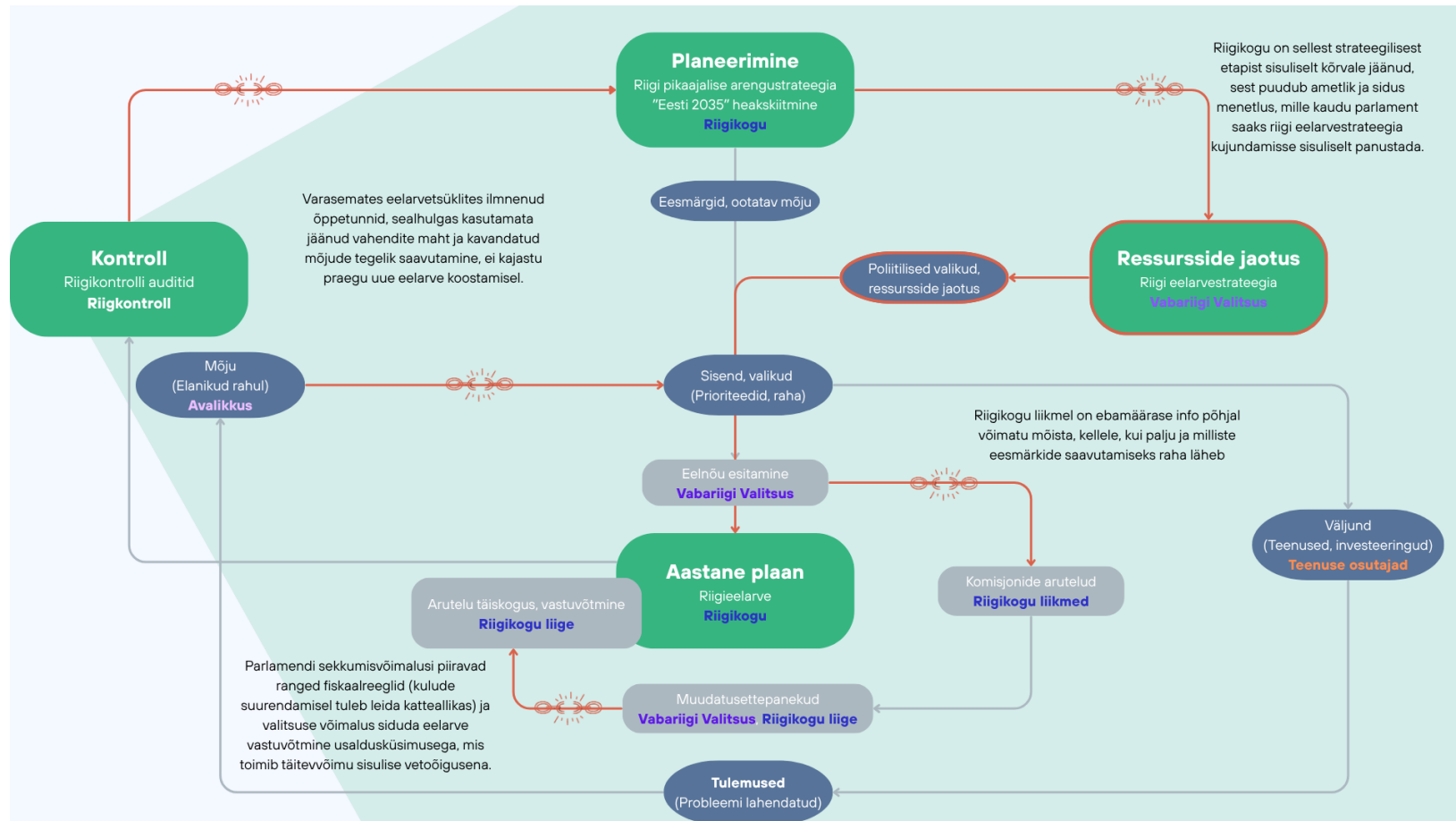
Lisa 1 järg

Algandmed ja illustreerivad tsitaadid	Avatud kodeerimine (Märksõnad ja algkoodid)	Telgkodeerimine (Alamkategoriad ja seosed)	Valikkodeerimine (Tuumkategoriad)
J. Holmi seisukoht (12.01.2026): „... tegelikult ühe euro sidumist konkreetse tulemusega mitte ainult jäägipuul, vaid üldse on väga väga keeruline teha...” (Riigikogu, 2026, 1:23:49-1:24:17). 2026. aasta riigieelarve seletuskiri: „E-riigikassa süsteemi vahendusel õigeaegselt teostatud väljamaksed näitab, et e-riigikassas pole aasta jooksul toimunud tehnilisi tõrkeid ning plaanitud väljamaksed on teostatud õigeaegselt“ (Rahandusministeerium, 2025, lk 423). Riigikontrolli 2024. a aruanne: „Riigieelarvest raha eraldades Riigikogu ega valitsus eesmärkide ja tulemuste kohta ministeeriumidelt ei küsi. /.../ Ministeeriumide tulemusaruannetest riigieelarve kuluotsused ei sõltu“ (Riigikontroll, 2024b, lk 2)	Raha ja tulemuse sidumise raskus; atributsiooni puudumine; administratiivsed (süsteemisisesed) mõõdikud; tulemuste mitteküsimine.	Mõju ja rahakasutuse seose (atributsiooni) puudumine. Seos: eesmärkide saavutamist mõõdetakse bürokraatlike, mitte avalikku väärtust loovate indikaatoritega ning tulemusinfo on otsustamisel formaalne.	2. Tulemusmõõtmise näilisus ja süsteemne düsfunktsionaalsus.
Õiguskantsleri esindaja E. Lopmani seisukoht (13.10.2025): „... kas see paindlikkus, mida baasseaduse muudatused lubavad, tähendab seda, et minister saab muuta riigikogus otsustatud kulukirjaid... järelikult ju tegelikult otsustab minister mitte riigikogu ja sellest me näeme probleemi põhiseaduse vaatest.“ (Riigikogu, 2025a, 25:15-25:41). 2026. aasta riigieelarve seletuskiri: „Paragrahviga 5 antakse ministrile ja Vabariigi Valitsusele õigus teatud piirides muuta eelarvevahendite liigendust. /.../ Paindlikkuse ulatus ühe programmi tegevuse kohta on kuni 5 mln eurot...“ (Rahandusministeerium, 2025, lk 657). Riigikontrolli 2024. a aruanne: „Kuna Riigikogu osaleb ainult riigieelarve menetluse lõppfaasis, on parlament eelarveotsuste tegemisest sisuliselt ära lõigatud. /.../ ...parlament tegutseb teises infoväljas.“ (Riigikontroll, 2024b, lk 2, 24)	Paindlikkuse suurendamine; ministri ainupädevus ridade muutmisel; parlamendi kontrolli vähenemine; põhiseaduslikkuse riive; teine infoväli.	Täitevvõimu domineerimine ja parlamendi rolli kahanemine. Seos: Täitevvõimu ulatuslik paindlikkus eelarveridade muutmisel ja erinevad infoväljad vähendavad parlamendi reaalsel järelevalvevõimekust.	3. Infoasümmeetria ja parlamentaarse kontrolli riive.

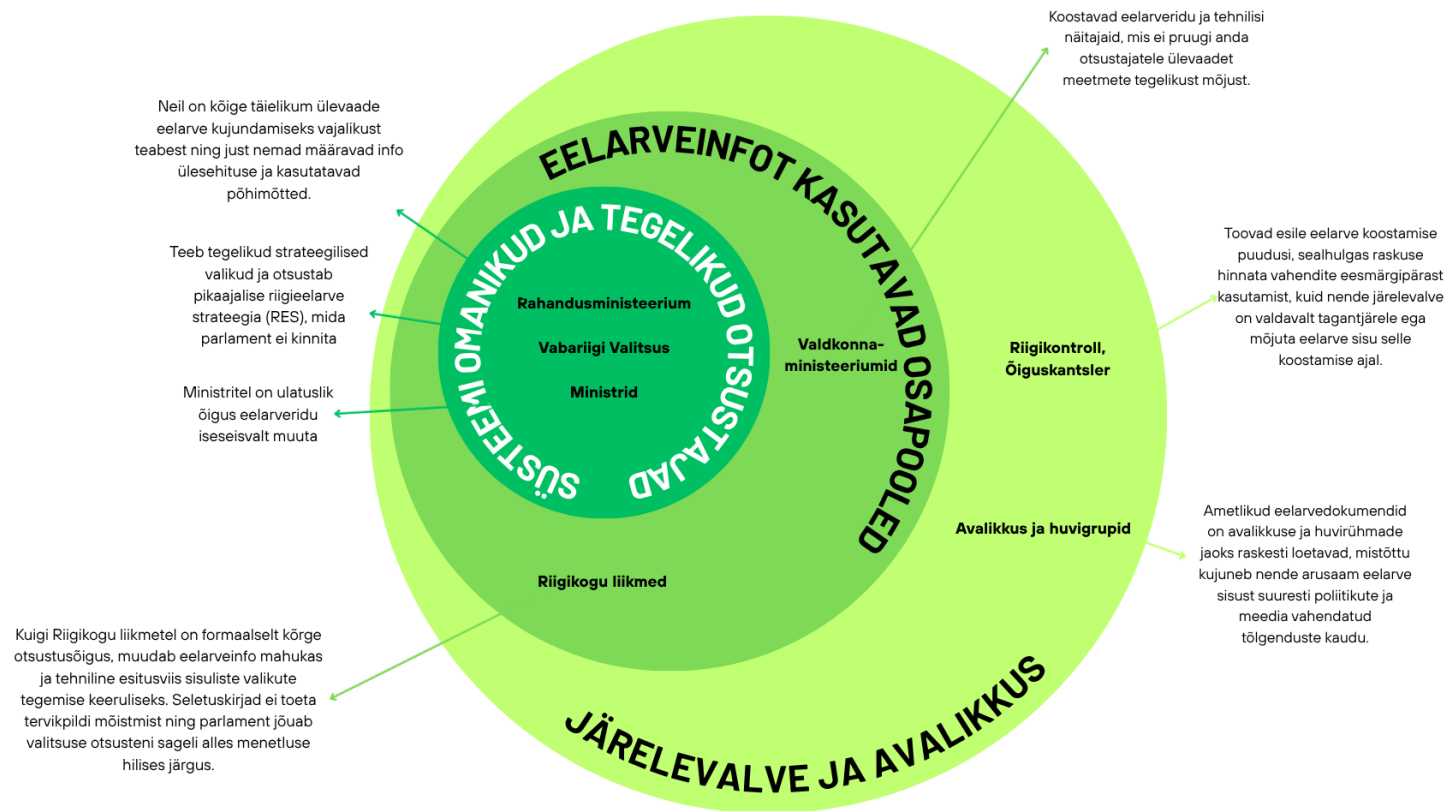
Lisa 1 järg

Algandmed ja illustreerivad tsitaadid	Avatud kodeerimine (Märksõnad ja algkoodid)	Telgkodeerimine (Alamkategoriad ja seosed)	Valikkodeerimine (Tuumkategoriad)
P. Lõhmuse seisukoht (15.10.2025): „... me kasutame ära täiesti siis kõik need võimalused mis meile on antud... Aga me ikkagi täpselt ei tea, mis siis pärast nende vabastusklausite lõppemist juhtub, et kuidas me siis sellest august või sellest suurest defitsiidist välja tuleme.“ (Riigikogu, 2025b, 8:20-8:40) 2026. aasta riigieelarve seletuskiri: „2026. aasta riigieelarve eelnõu kohaselt on riigieelarve positsioon nii käesoleval kui ka järgmisel aastal nominaalses puudujäägis pingelise julgeolekuolukorra ja sellest tulenevate mõjude tõttu...“ (Rahandusministeerium, 2025, lk 858). Numbriliselt on valitsussektori eelarvepositsiooniks 2026. aastal seatud -4,5% SKP-st (Rahandusministeerium, 2025, lk 853).	Vabastusklauslite kasutamine; nominaalne puudujääk; ebakindlus defitsiidist väljumisel; pikaajalise lahenduse puudumine.	RESi illusoorsus ja pikaajalise vastutuse hajumine. Seos: lühiajaliste erandite kasutamine süvendab fiskaalset ebakindlust ja devalveerib eelarvestrateegiat kui juhtimistööriista.	4. Fiskaaldistsipliini nõrgenemine ja strateegilise planeerimise devalveerumine.

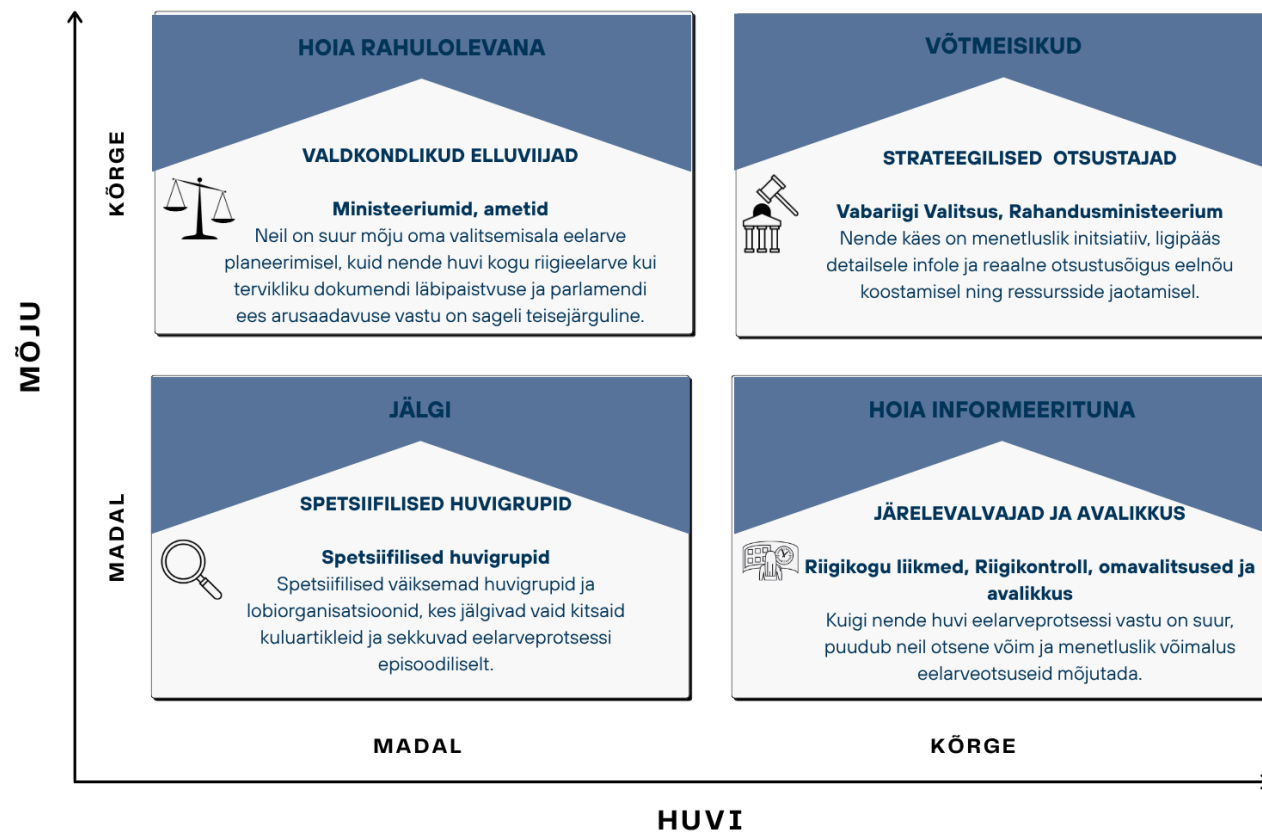
Lisa 2. Eesti riigieelarve menetluse süsteemikaart



Lisa 3. Huvigruppide kaart



Lisa 4. Mõju-huvi maatriks



Lisa 5. Poolstruktureeritud intervjuu kava

Intervjuude eesmärk oli saada kvalitatiivne sissevaade Riigikogu liikmete kogemustesse riigieelarve menetlusprotsessis, keskendudes parlamendi rollile, eelarveinfo esitusviisi arusaadavusele ja otsustustoe toimimisele. Andmekogumiseks kasutati poolstruktureeritud intervjuusid, mis ühendasid teoreetilisest raamistikust lähtuvad teemaplokid võimalusega liikuda paindlikult süvitsi vastajate poolt tõstatatud teemadele.

Intervjuude sihtrühma kuulusid Riigikogu liikmed, kellel oli vahetu ja pikaajaline kokkupuude riigieelarve menetlemisega, sealhulgas rahanduskomisjoni liikmed. Valim kujundati eesmärgipäraselt, kaasates võtmeisikuid nii koalitsioonist kui ka opositsioonist. Intervjuude arv, kokku kaheksa ($N = 8$), lähtus temaatilise küllastumise põhimõttest. Vestlused, mis kestsid 40–60 minutit, viidi läbi vastajate eelistusel kas kontaktkohtumistena või veebikeskkonnas (MS Teams). Enne iga intervjuud küsiti informeeritud nõusolek ning kõik vestlused salvestati.

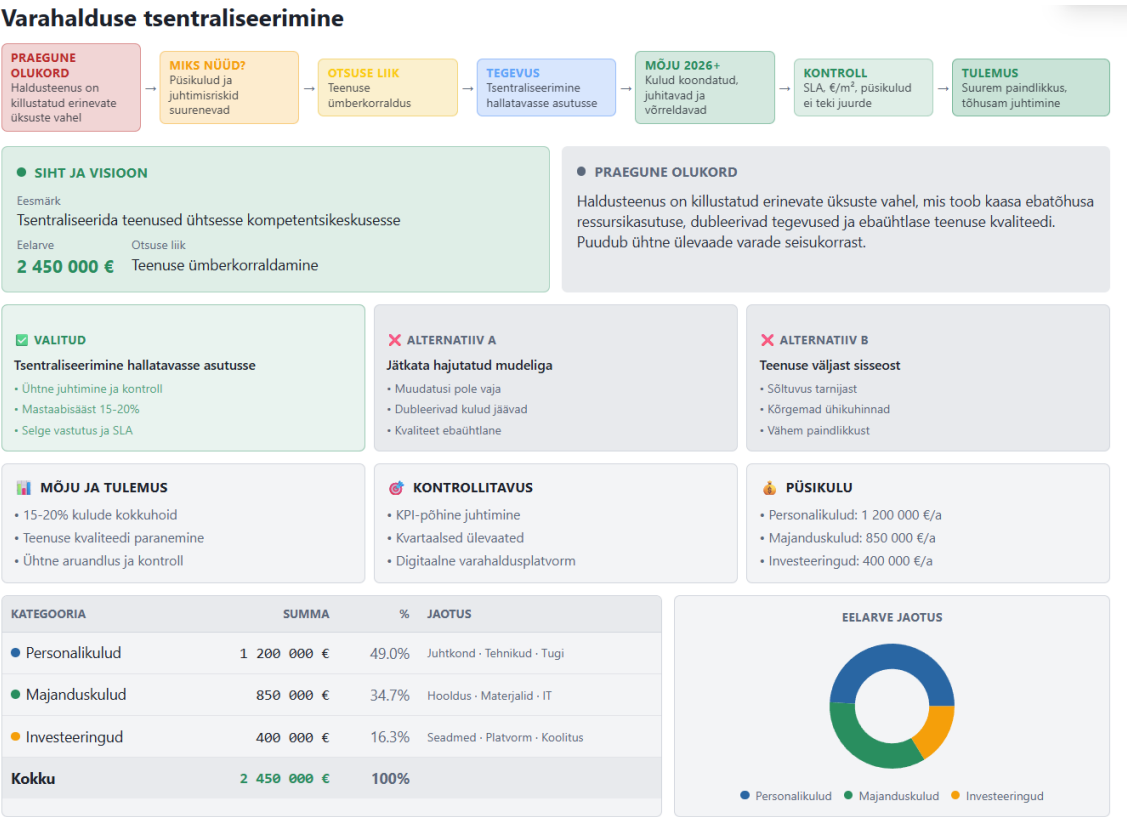
Vastajate konfidentsiaalsus oli kogu protsessi vältel tagatud. Nimesid ega muid isikuandmeid ei avaldatud ning uuringus kasutati anonüümseid koode (I1–I8).

Teemaplokk ja kontseptsioon	Seotud intervjuu küsimused	Teoreetiline põhjendus
1. Rollitunnetus ja otsustusprotsess	1. Kuidas Teie isiklikult oma igapäevatoos tajute oma rolli ja mõju riigieelarve menetlemisel? Palun tooge mõni näide hiljutisest olukorrast, kus tundsite, et Teie või komisjoni panusel oli reaalne sisuline mõju. 2. Kui Te mõtlete tagasi viimasele eelarvetsüklile, siis millises etapis tundsite, et suudate otsuseid kõige rohkem suunata? Miks just siis?	Printsipaal-agendi teooria kohaselt on parlament printsipaal ja valitsus agent. Eelarve eraldamise faasis on parlamendiliikme ülesanne seada prioriteete, kuid praktikas on parlamendi mõju strateegiliste valikute tegemisel sageli piiratud, kuna eelarve tehniline ja sisuline ettevalmistus on koondunud täitevvõimu kätte (Douglas & Overmans, 2020, lk 630; Kraan <i>et al.</i> , 2008, lk 115–116)

Teemaplokk ja kontseptsioon	Seotud intervjuu küsimused	Teoreetiline põhjendus
2. Infootsing ja kognitiivne koormus	3. Meenutage palun mõnda konkreetset olukorda viimasest eelarvearutelust, kus Teil oli vaja mingist teemast sügavuti aru saada. Kust Te tegelikult selle jaoks vajaliku info leidsite? Kuidas jagunes seal ametlike seletuskirjade lugemise ja mitteametlike vestluste (kolleegid, nõunikud) osatähtsus?	Ebaselge esitusviis, bürokraatlik terminoloogia ja massiivne andmemahat tekitavad otsustajates „analüüsihalvatust“. Õiguskirjandus rõhutab, et mida abstraktsem on eelarve esitusviis, seda enam riivab see läbipaistvust ja seadusandja kontrollivõimalust. (Rebane, 2023a, § 115 kott 40; Van Dooren <i>et al.</i> , 2015, lk 136)
	4. Kui Te viimati riigieelarve seletuskirjaga töötasite, siis mis osad olid seal Teie jaoks kõige arusaadavamad ja kust info otsimine tekitas kõige enam segadust? Palun kirjeldage seda info otsimise protsessi.	
3. Tulemusmõõtmine ja avalik väärtus	5. Räägime tegevuspõhisest eelarvest. Kui Te isiklikult loete praegusi eelarvematerjale, siis kuivõrd lihtne või keeruline on Teil aru saada, millise konkreetse tulemuseni mingi eraldatud rahasumma viib? Palun tooge mõni näide.	Uue avaliku juhtimise (NPM) tingimustes esineb sageli „mõõdikufiksatsiooni“, kus jälgitakse tehnilisi väljundeid, mitte tegelikku ühiskondlikku mõju ehk avalikku väärtust. Samuti eksisteerib atributsiooniprobleem – seadusandjal on raske tuvastada põhjuslikku seost eraldatud ressursi ja makrotasandi eesmärkide saavutamise vahel. (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 45; Van Dooren <i>et al.</i> , 2015, lk 40, 99)
	6. Mis tüüpi tulemusinfot olete Te otsuste tegemisel kõige rohkem taga otsinud, aga pole leidnud?	
	7. Kui Te mõtlete oma fraktsiooni või rahanduskomisjoni viimastele aruteludele, siis millele seal tegelikult kõige rohkem aega kulus – kas detailsetele Exceli ridadele või laiemale ühiskondlikule mõjule? Miks see Teie arvates nii kujunes?	

Teemaplokk ja kontseptsioon	Seotud intervjuu küsimused	Teoreetiline põhjendus
4. Info asümmeetria	8. Riigieelarve aruteludes räägitakse sageli, et valitsusel ja ministeeriumidel on detailse info osas Riigikogu ees suur eelis. Kuidas Teie isiklikult seda igapäevatöös tajute? Kas Teile meenub mõni konkreetne olukord, kus tundsite, et Teil on puudu infot, et valitsuse esindajatega sisuliselt vaielda?	Täitevvõimul on eelarve detailide osas märkimisväärne infoeelis. Süsteemne informatsiooniline asümmeetria tekib, kui valitsus toodab suures mahus spetsiifilist infot, mida parlament ei suuda läbi töötada, osutudes seeläbi informeerimatuks osapoolaks. (Posner & Park, 2007, lk 79; Van Dooren <i>et al.</i> , 2015, lk 121)
5. Disainmõtlemise ja prototüübi testimine	9. Palun vaadake korraks seda joonist/lahendust (vt Lisa 2). Kui Teil oleks eelarve menetlemisel selline visuaalne materjal ees, kas ja kuidas muudaks see Teie jaoks info mõistmist võrreldes praeguse pika tekstilise seletuskirjaga? Mis on selle joonise juures kasulikku ja mis on puudu? 10. Mida tuleks tänases riigikogu töökorralduses, menetlusprotsessis või eelarve dokumentides reaalselt muuta, et Teil oleks poliitikuna lihtsam eelarve prioriteetide osas valitsusega sisuliselt vaielda ja kaasa rääkida?	Süsteemikaardid ja visualiseerimistehnikad on disainmõtlemises kriitilised tööriistad, kuna need võimaldavad kõigil osapooltel viidata ühisele probleemstruktuurile, luues jagatud mõisteruumi ja vähendades otsustajate kognitiivset koormust. Visualiseerimine muudab poliitika „käegakatsutavaks“, toetades seeläbi sisukamat dialoogi olukordades, kus vastandlikud väärtused nõuavad strateegiliselt kaalutud otsust. (Mariani <i>et al.</i> , 2023, lk 228; Pérez-Blanco <i>et al.</i> , 2025, lk 2, 6) Riigieelarve menetlus saaks muutuda sisuliseks dialoogiks, kui see looks keskkonna ühiste prioriteetide läbirääkimiseks. Disainmõtlemine toetab seda, pakkudes koostööpõhist protsessi, mis aitab ületada hierarhilisi barjääre ja suurendab otsuste poliitilist legitiimsust. (Hou, 2024, lk 8; Mayer & Schwemmler, 2025, lk 88; Mintrom <i>et al.</i> , 2024, lk 745)

Lisa 6. Intervjuul kasutatud otsustamist toetav prototüüp



Allikas: Autori koostatud tehisintellekti lovable.dev (2026) abil

Lisa 7. Intervjuude kodeerimise maatriks

Temaatilise analüüsi tulemus	Seoste kaardistamise grupp	Tuvastatud muster: Kitsaskoht või ootus	Illustreerivad tsitaadid toorandmetest (Intervjuud I1–I8)
1. Infodisaini puudujäägid ja otsustajate kognitiivne ülekoormus	1.1. Abstraktne kantseliit ja andmete hoomamatus	Kitsaskoht: Eelarvedokumentide massiivne maht, bürokraatlik keel ja detailsus tekitavad kognitiivse ülekoormuse. Tekib paradoks, kus info suurem detailsus (läbipaistvus) hoopis vähendab tegelikku arusaadavust.	„...jutustav ma isegi ütleks, et see vaid mingisugune kantseliitlik 900 lehekülge“ (I5). „...ta pigem on jah kuidagi nagu mõnes mõttes Orwellilik ... on läinud nagu selliseks väga ambivalentseks on see asi läinud“ (I5). „Miks inimesed ei mõista minu arust tänast riigieelarvet ongi see, et neil puudub arusaamine. Mida suuremaks lähevad numbrid, seda väiksemaks läheb arusaamine...“ (I7). „...läbipaistvus ja nagu arusaadavus, et need on nagu, nagu ristuvad teljed ... arusaadav, et sa midagi enda jaoks täpselt sealt leiaksid, väheneb“ (I8).
	1.2. Sisutühi esitusviis ja detailsuse ebaühtlus	Kitsaskoht: Dokumendid on koormatud sisutühja teksti ja sadade tabelitega (Excel), millest tegelikku informatsiooni on otsustajal võimatu välja lugeda või hiljem kontrollida.	„...tegelikult saadetakse väga pikk ja põhjalik dokument, kus ... on hiljem raske kontrollida, milleks“ (I5). „...mõned kirjutavadki pähna ütleks ausalt ... see on sisutu nagu tekst“ (I4). „Kui ma loen Excelist mingit eelarverida. No mulle ütles ja mitte midagi ... jumal küll, kes neid jõuab lugeda“ (I6).

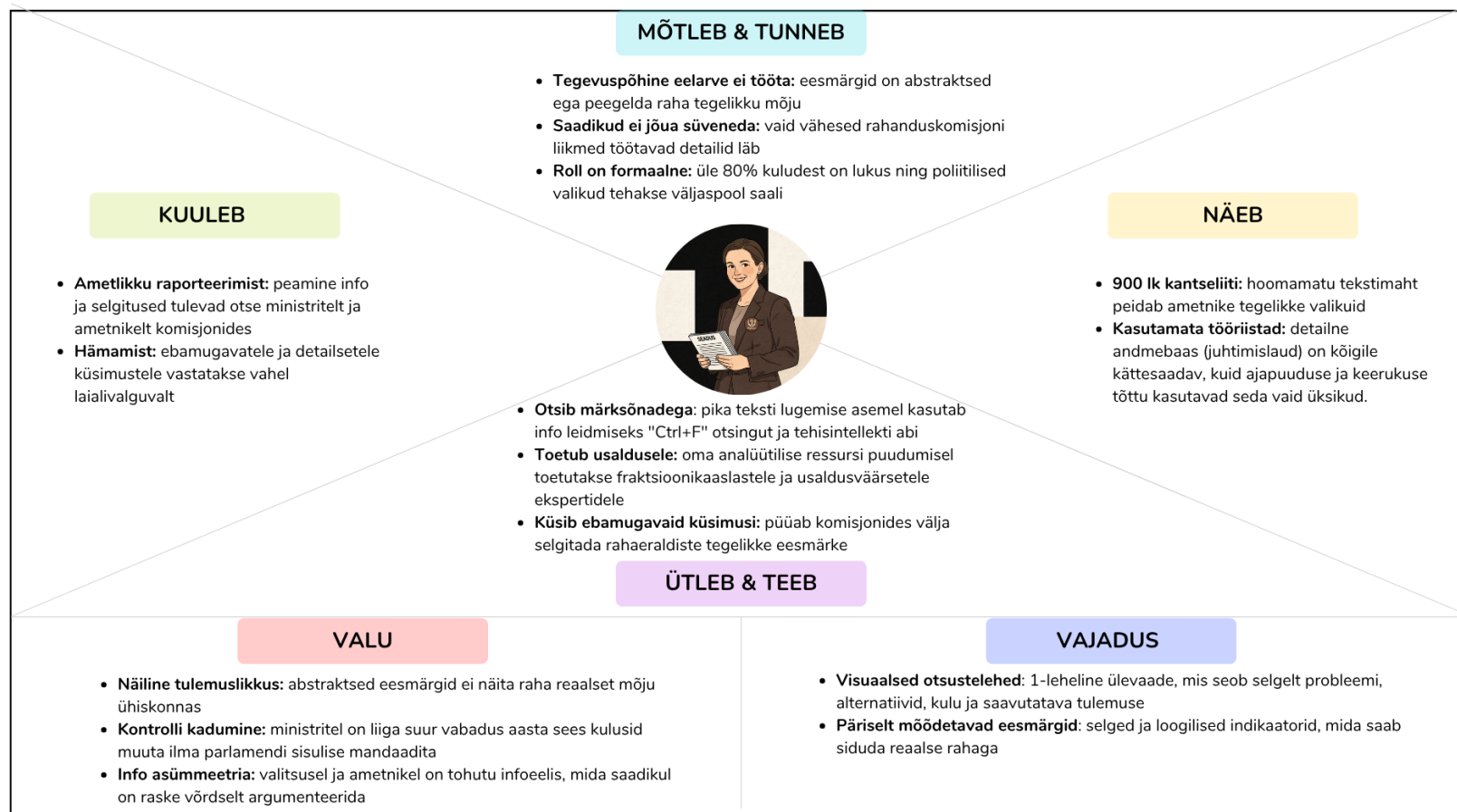
Lisa 7 järg

Temaatilise analüüsi tulemus	Seoste kaardistamise grupp	Tuvastatud muster: Kitsaskoht või ootus	Illustreerivad tsitaadid toorandmetest (Intervjuud I1–I8)
2. Tulemusmõõtmise näilisus ja süsteemne düsfunktsionaalsus	2.1. Mõõdikute ebaadekvaatsus ja formaalsus	Kitsaskoht: Tegevuspõhine eelarve ei täida oma eesmärki, kuna raha ja tulemuse seos on meelevaldne („umbluu“) ning seadistatud mõõdikud ei ole asjakohased riigi tegeliku arengu hindamiseks.	„Seos raha, tegevus, tulemus on praegustes eelarvematerjalides küll olemas, kuid sageli pigem formaalne“ (I3). „...tulemuseelarve ettevalmistamine ei olnud piisavalt sisukas. Ma ütleksin mingis osas kiirustades. Väga paljudelt tehti seda formaalselt“ (I4). „...minu arvates need mõju mõõdikud ei ole üldsegi asjakohased... tavaliselt sa saad seda, mida sa mõõdad onju“ (I7). „Kas te olete mõõtnud? No mitu aastat järjest küsid neid samu asju...“ (I6). „...tegelikult sinna kirjutatakse täiesti umbluud...“ (I1).
	2.2. Silotornides kulupõhine juhtimine	Kitsaskoht: Vaatamata tegevuspõhise eelarve terminoloogiale, juhitakse ministeeriume reaalsuses endiselt puhtalt kulupõhiselt.	„...ministeeriumid juhivad valdkonda ikka kulupõhiselt ... Ja siis pannakse see kõik eesmärkide pilti, et esitada rahandusministeeriumile“ (I8).
3. Infoasümmeetria ja parlamentaarse kontrolli riive	3.1. Täitevvõimu agendieelis ja ametnike võim	Kitsaskoht: Reaalsuses juhib riigi rahandust ametnikud. Parlamendi roll on taandatud reageerivaks kummitempliks, kus saadakse osaleda vaid „infotunni“ stiilis ärakuulajana, olemata tegelik poliitika kujundaja.	„...ikkagi ametnikud juhivad selles mõttes riiki...“ (I5). „...me oleme ju selline noh kuidas öelda natuke nagu infotunnis väga tihti, sest meile tullakse oma ettepanekuid nagu presenteerima“ (I6). „...minister võib suvaliselt neid ridu vahetada“ (I1).

Lisa 7 järg

Temaatilise analüüsi tulemus	Seoste kaardistamise grupp	Tuvastatud muster: Kitsaskoht või ootus	Illustreerivad tsitaadid toorandmetest (Intervjuud I1–I)
	3.2. Opositsiooni ja seadusandja rolli kahanemine	Kitsaskoht: Suurem osa riigieelarvest on varasemate seadustega paika pandud. See vähendab poliitilist debatti ning jätab parlamendi (eriti opositsiooni) ilma reaalsest võimalusest otsuseid suunata.	„...üle 80 protsendi on seadustega juba paigas“ (I2). „Opositsioonil on tänases praktikas sisuliselt olematu võimalus kaasa rääkida“ (I3). „Miks me siis neid jääke ikkagi ei võiks arvesse võtta ja miks me ei võiks neid ka ... kaalutletult üle viia või mitte viia“ (I7).
4. Fiskaaldistsipliini ja strateegilise planeerimise devalveerumine	4.1. Riigi eelarvestrateegia (RES) illusoorisus	Kitsaskoht: Pikaajaline planeerimine (RES) ei ole usaldusväärne ega parlamendiga seotud. Dokument on muutunud koalitsiooni poliitiliseks tööriistaks, kuhu kirjutatakse numbreid (kulusurved ja prognoosid), mida ei peeta realistlikuks.	„...riigikogu ei ole selle kohta öelnud ei ei ega jaa. Riigikogu räägib ainult sellest üheaastasest perspektiivist ja sealt kaugemale ei vaata“ (I8). „...see on ikkagi sõna otseses mõttes koalitsiooni tööriist“ (I1). „...see eelarvestrateegia on siiski nagu abinõu...“ (I2). „...peale meid tulgu kasvõi veeuputus. Noh, sinna on kirjutatud nii suvalised numbrid ... mida ei ole võimalik reaalset täita...“ (I1). „...eelarvestrateegias kõik need kulusurved ... et neli aastat on õpetajate palgad külmutatud, noh, keegi ei usu...“ (I8). „...kui me teeme nagu prognoose alla või väga nagu negatiivseid, onju siis me kujundame sellega ju tulevast poliitikat“ (I6).
5. Vajadus disainipõhiste otsustustööriistade järele	5.1. Visuaalse ja seostava ülevaate puudumine	Ootus: Otsustajad vajavad selgeid (visuaalseid) tööriistu, mis tooksid massiivsest ja abstraktselt dokumendist esile peamised rahalised mõjud, alternatiivid ja eesmärgid.	„...näiteks iga valitsemisala, ma ei tea, kolm suurema eelarve mõjuga muudatust võiks olla ju ka pandud noh, niimoodi pilti...“ (I8).

Lisa 8. Riigikogu liikme empaatiakaart



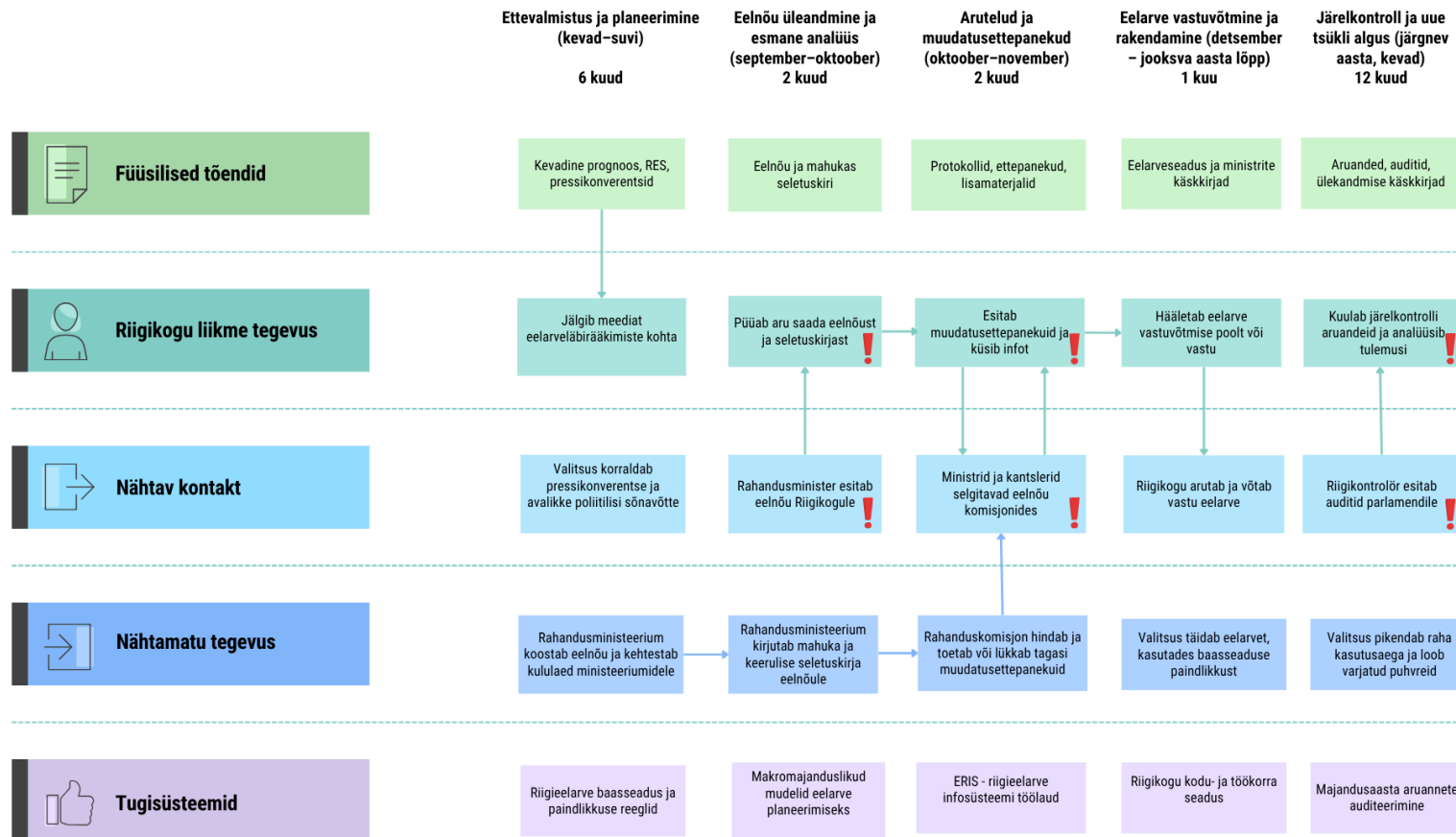
Lisa 9. Uuringutulemuste triangulatsioon ja disainivajaduses

Tuvastatud juurprobleem	Dokumendianalüüsi leid	Intervjuude leid	Triangulatsiooni järelalus ja disainisisend (Mida peab prototüüp lahendama?)
1. Kognitiivne ülekoormus ja infodisaini puudujäägid	Infodisaini puudujäägid ja otsustajate kognitiivne ülekoormus. Seletuskirja massiivne maht (sadadesse tabelitesse killustatus) ja liigne detailsus takistavad tervikpildi hoomamist.	Infodisaini puudujäägid ja otsustajate kognitiivne ülekoormus. Dokumentide kantseliitlik stiil ja 900-leheküljeline maht tekitavad otsustajates segadust ("linnukeel", millest saavad aru vaid ametnikud).	Kinnitus: Mõlemad allikad kinnitavad, et andmete esitusviis on otsustajale sobimatu. Disainisisend: Prototüüp peab pakkuma visuaalset ja sünteesitud ülevaadet, mis filtreerib välja "müra" ja toob esile olulise info (alternatiivid, mõjud).
2. Tulemusmõõtmise näilisus	Tulemusmõõtmise näilisus ja süsteemne düsfunktsionaalsus. Mõõdikud on administratiivsed (nt e-riigikassa tõrgete puudumine) ja raha tegelikku ühiskondlikku mõju ei hinnata.	Täitevvõimu domineerimine ja parlamendi rolli kahanemine. Tegevuspõhised mõõdikud on formaalsed ("fantaasia valdkond") ja tegelik valitsemine toimub endiselt silotornides ja kulupõhiselt.	Kinnitus: Info- ja võimuasümmeetria täitevvõimu kasuks on süsteemne probleem, mis kahandab seadusandja rolli ja jätab otsustaja reaktiivsesse positsiooni. Disainisisend: Disainilahendus peab siduma rahalise kulu selgelt ja arusaadavalt taotletava ühiskondliku mõjuga (eesmärgiga).
3. Parlamentaarse järelevalve ja finantskontrolli nõrgenemine	Infoasümmeetria ja parlamentaarse kontrolli riive. Täitevvõimule on jäetud liiga suur paindlikkus (nt 5 mln euro ulatuses ridade muutmise õigus). Seaduses olevad read ei ole piisavalt siduvad ning seletuskirjal puudub õiguslik jõud.	Täitevvõimu domineerimine ja parlamendi rolli kahanemine. Valitsus ja ametnikkond hoiavad initsiatiivi; infoarhitektuur on ministeeriumite monopol. Poliitiline debatt on marginaliseeritud, kuna eelarve on suuresti varasemate seadustega "lukustatud".	Kinnitus: Info- ja võimuasümmeetria täitevvõimu kasuks on süsteemne probleem, mis kahandab seadusandja rolli. Disainisisend: Prototüüp peab toetama läbipaistvust ning andma parlamendile tagasi kontrolli suurte poliitiliste valikute üle. Seadusandjale on vaja disainida spetsiaalselt tema vajadustest lähtuv elektrooniline tööriist (oma vaade), et teostada reaalsel kontrolli.

Lisa 9 järg

Tuvastatud juurprobleem	Dokumendianalüüsi leid	Intervjuude leid	Triangulatsiooni järeldus ja disainisisend (Mida peab prototüüp lahendama?)
4. Pikaajalise strateegia devalveerumine	Fiskaaldistsipliini nõrgenemine ja strateegilise planeerimise devalveerumine. Pikaajalised plaanid on illusoorised, defitsiidi lahendamine lükatakse vabastusklauslite abil ebamäärasesse tulevikku.	Strateegilise planeerimise devalveerumine. Riigi eelarvestrateegia (RES) on muutunud lühiajaliseks poliitiliseks tööriistaks, kuhu kirjutatakse ebarealistlikke numbreid.	Kinnitus: Pikaajaline planeerimisdokumentatsioon on kaotanud oma usaldusväärsuse mõlema allika (nii dokumentide kui otsustajate) vaates. Disainisisend: Disainilahendus peab võimaldama selgelt näha otsuste pikaajalist rahalist mõju ja seostama selle riigi pikaajaliste sihtidega.

Lisa 10. Teenusekaart



Lisa 11. Disainisprindi kava ja töölehed

Käesolev lühendatud ühepäevane koosloome töötuba ehk disainisprint viidi läbi 16. aprillil 2026. aastal eesmärgiga defineerida riigieelarve menetlusprotsessi infosulud ning luua neile esmased kasutajakesksed prototüübid.

Disainisprindi ajakava (16. aprill 2026)

Kellaeg	Sprindi etapp	Tegevuse kirjeldus ja eesmärk
10.00-10.45	Mõistmine	Sissejuhatus ja probleemi raamistamine. Analüüsilehtri peamiste leidude tutvustamine. Kuna uuring tuvastas mitmeid kitsaskohti, avasid ja mõtestasid osalevad Riigikogu liikmed ühiselt uuesti lahti ühe konkreetse juurprobleemi olemuse: riigieelarve seletuskirja infodisaini puudustest tuleneva kognitiivse ülekoormuse. Selle arutelu ja teema taasavamise tulemusel seati antud probleem sprindi fookuseks.
10.45-11.30	Visandamine	Ideede genereerimine ja „Kuidas me saaksime...?“ küsimused. Lahendustele suunatud küsimuste sõnastamine (vt tööleht 1). Individuaalne ideede genereerimine.
11.30-12.15	Otsustamine	Ideede grupeerimine ja prioriseerimine. Ideede seinale/tahvlile kandmine, sarnaste temade grupeerimine ja hääletamine (vt tööleht 2).
12.15-13.00	Lõunapaus	
13.00-14.30	Prototüüpimine	Samm-sammulise lahenduse süžeeskeemi kavandamine ja esmase prototüübi loomine. Ideede kiiremaks visualiseerimiseks ja tehniliseks teostuseks rakendati visandamise kõrval muuhulgas ka tehisintellekti tööriistade tuge (vt tööleht 3).

Tööleht 1. Probleemi raamistamine (Kuidas me saaksime...?)

Juhis osalejale: Muutke eelnevalt arutatud riigieelarve seletuskirja kitsaskoht (abstraktne infodisain ja kognitiivne ülekoormus) võimaluseks. Sõnastage 2-3 lahendustele suunatud küsimust, mis algavad sõnadega „Kuidas me saaksime...?“.

Kuidas me saaksime ...? (Idee 1)	Kuidas me saaksime ...? (Idee 2)	Kuidas me saaksime ...? (Idee 3)
<i>(Tühi ala osalejale kirjutamiseks)</i>	<i>(Tühi ala osalejale kirjutamiseks)</i>	<i>(Tühi ala osalejale kirjutamiseks)</i>

Tööleht 2. Ideede prioriseerimise maatriks

Juhis osalejale: Pärast HMW küsimuste esitamist ja ideede genereerimist paigutage oma grupi parimad ideed allolevale maatriksile. Keskenduge ideedele, millel on kõrgeim mõju otsustajale.

	Madal teostatavus (keeruline)	Kõrge teostatavus (Lihtne)
Kõrge mõju otsustajale	<i>(Strateegilised pikaajalised projektid)</i>	<i>Kiired võidud (Fookus prototüübile!)</i>
Madal mõju otsustajale	<i>Ajaraiskajad (Välistada)</i>	<i>Teisejärgulised ülesanded</i>

Tööleht 3. Prototüüp

Juhis osalejale: Valige prioriseerimise maatriksist üks „Kiire võidu“ idee ja kirjeldage samm-sammult, kuidas otsustaja (Riigikogu liige) seda uut infolahendust või tööriista kasutab. Lahenduse visuaalseks illustreerimiseks ja käegakatsutava prototüübi (nt ekraanivaadete) loomisel võib muuhulgas rakendada ka tehisintellekti tööriistade tuge.

Samm 1: Kasutaja avab materjali / siseneb süsteemi	Samm 2: Info kuvamine / Kognitiivse koormuse vähendamine	Samm 3: Otsuse tegemine ja tulemus
<i>(Joonista või kirjelda siia)</i>	<i>(Joonista või kirjelda siia)</i>	<i>(Joonista või kirjelda siia)</i>

Lisa 12. Esmane prototüüp

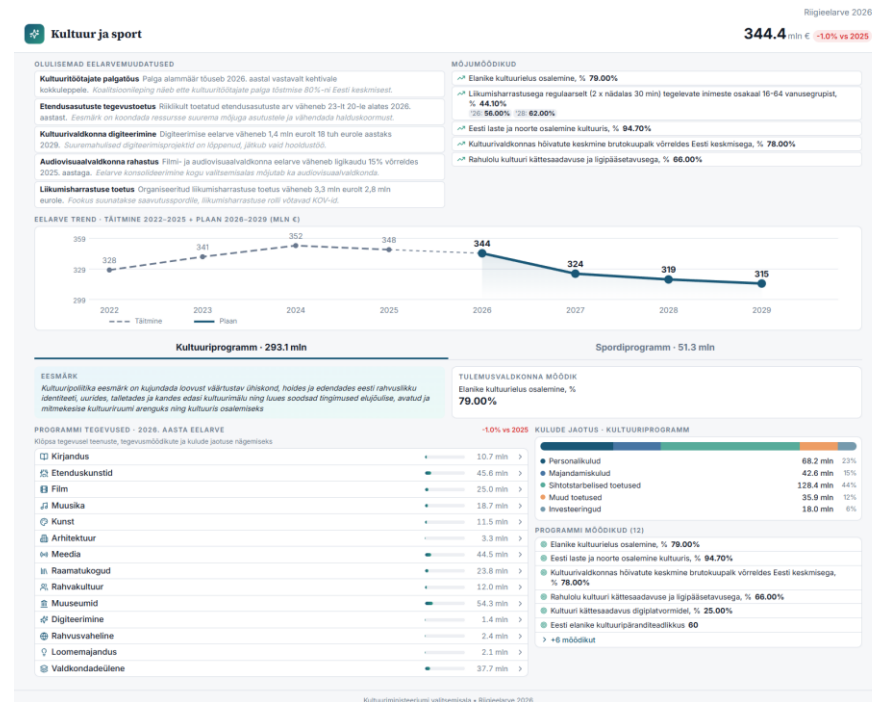
● Tulemusvaldkond → ● Programm → ● Meede → ● Programmi tegevus → ● Teenus

▼ TULEMUSVALDKOND RV Riigivalitsemine		Rahandusministeerium				
Elanikkonna vajadustega arvestav ühtne ja tõhus riigivalitsemine						
MÕÕDIKUD (6)						
▼ Valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas 20-64 (ei kasva),%	RV-01	ALGTASE 2024 15.90%	2026 15.20%	2027 15.20%	2028 15.20%	2029 15.20%
▼ Valitsemissektori kulutuste osakaal SKPst (ei kasva),%	RV-03	ALGTASE 2024 44.00%	2026 44.60%	2027 44.00%	2028 42.50%	2029 40.60%
▼ Valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas 20-64 (ei kasva),%	RV-01	ALGTASE 2024 15.90%	2026 15.20%	2027 15.20%	2028 15.20%	2029 15.20%
▼ Valitsemissektori kulutuste osakaal SKPst (ei kasva),%	RV-03	ALGTASE 2024 44.00%	2026 44.60%	2027 44.00%	2028 42.50%	2029 40.60%
▼ Valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas 20-64 (ei kasva),%	RV-01	ALGTASE 2024 15.90%	2026 15.20%	2027 15.20%	2028 15.20%	2029 15.20%
▼ Valitsemissektori kulutuste osakaal SKPst (ei kasva),%	RV-03	ALGTASE 2024 44.00%	2026 44.60%	2027 44.00%	2028 42.50%	2029 40.60%

▼ PROGRAMM RV01 Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuse toetamise programm	
Vabariigi Valitsuse üldesmärgid on ellu viidud	
▼ MEEDE RV0101 Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuse toetamine	
▼ PROGRAMMI TEGEVUS RV010101 Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuse toetamine	
MÕÕDIKUD (1)	
▼ Täidesaatva võimu võimekus	RV010101-01
ALGTASE 2022 6.80	2026 kasvab
	2027 kasvab
	2028 kasvab
	2029 kasvab
> TEENUS RV01010101 Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuse toetamine	

Märkus: Prototüüp on tehniliselt teostatud tehisintellekti Lovable (2026) toel. Lahenduse interaktiivne avalik vaade on kättesaadav veebilehel: <https://purpose-garden.lovable.app/>

Lisa 13. Lõplik prototüüp



Märkus: Prototüüp on tehniliselt teostatud tehisintellekti Lovable (2026) toel. Lahenduse interaktiivne avalik vaade on kättesaadav veebilehel: <https://plan-weaver-core.lovable.app/>

SUMMARY

APPLICATION OF DESIGN THINKING TO IMPROVE THE STATE BUDGET PROCEDURE FROM THE PERSPECTIVE OF A MEMBER OF PARLIAMENT

Piret Zahkna

The state budget procedure is a central public sector management process that links political choices, resources, and expected outcomes. However, the actual impact of the parliament in this process is often limited. The actuality of this topic stems from the profound information asymmetry and cognitive overload caused by the massive volume and abstract presentation of official budget documents. The current format does not provide members of the parliament with the clear, structured, and decision-supporting information necessary for a substantive understanding of the budget's societal impact.

The research problem of this thesis addresses the fact that the massive volume and abstract presentation of budget information create cognitive barriers that inhibit informed decision-making by the legislature. The aim of this Master's thesis is to analyze the state budget procedure from the perspective of a Member of the Riigikogu (the Estonian Parliament) and to develop user-centric solutions to strengthen the legislature's substantive decision-making capacity. To achieve this, the thesis seeks to answer research questions regarding the factors limiting legislators' understanding, the application of design thinking to identify procedural bottlenecks, and the necessary design and institutional changes required to empower the parliament.

The theoretical framework combines public sector process management and systemic design to illustrate organizational ambidexterity. It highlights the necessity of balancing formal procedural stability (business process management) with the user-centric flexibility of design thinking. This hybrid approach is essential for addressing complex,

"wicked" problems in the public sector, ensuring that the budget process is not only legally correct but also strategically meaningful and comprehensible.

The empirical study applied a qualitative design research approach, structured into four main stages: understanding the system, discovery, definition, and development. Data was collected through systematic document analysis (utilizing grounded theory principles) and semi-structured interviews with eight members of the Riigikogu. To structure the data and identify the root causes of the procedural bottlenecks, various systemic design tools were employed, including system mapping, stakeholder mapping, empathy mapping, service blueprinting, and the knowledge funnel. The reliability of the findings was ensured through methodological triangulation. The development phase culminated in a design sprint, which facilitated the creation of an initial visual prototype.

The study revealed that while the current state budget procedure is legally compliant, it severely restricts the parliament's strategic role and substantive financial control. Through triangulation, four main systemic problems were identified: cognitive overload due to poor information design, the illusion of performance measurement (where administrative metrics fail to reflect societal value), profound information asymmetry favoring the executive branch, and the devaluation of long-term strategic planning.

To address these issues, solutions were proposed on two levels. At the micro-level, an interactive visual prototype was developed to filter information noise and clearly link allocated funds with targeted societal impacts, thereby reducing the cognitive load on decision-makers. At the macro-level, four institutional changes were proposed: 1) linking the State Budget Strategy with direct parliamentary control, 2) limiting the executive branch's budgetary flexibility to alter allocations independently, 3) replacing nominal metrics with substantive performance indicators, and 4) establishing an independent analytical unit for the parliament to provide impartial expertise. The thesis concludes that combining user-centric information design with structural institutional reforms is vital for restoring the legislature's capacity to exercise substantive financial supervision.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Piret Zahkna,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Disainmõtlemise rakendamine riigieelarve menetlusprotsessi parandamiseks Riigikogu liikme vaatest”, mille juhendaja(d) on Grete Männikus ja Helen Minařík, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Piret Zahkna

17.05.2026