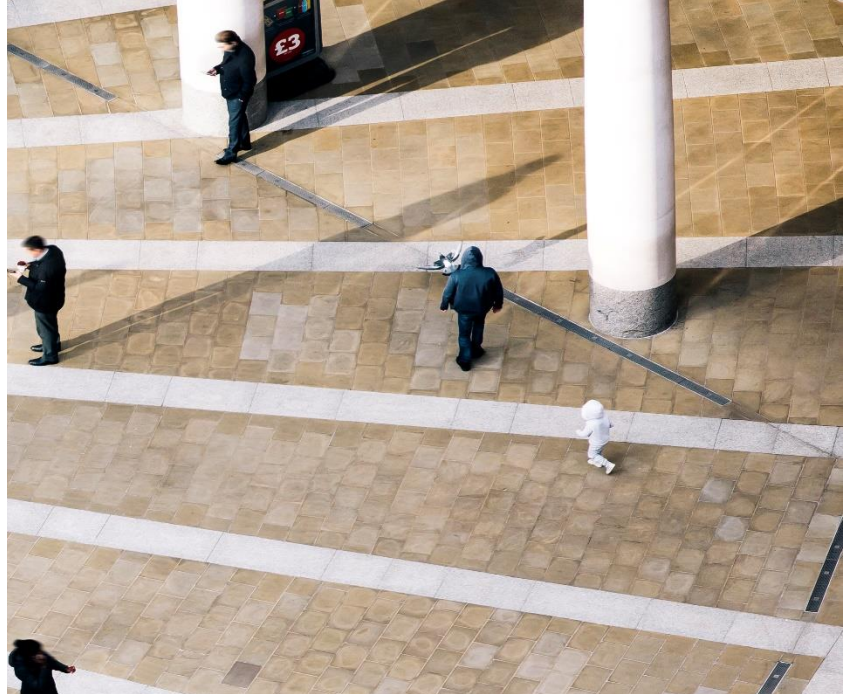
Riigieelarve seaduse ja sellega seotud õigusaktide muutmise väljatöötamiseks ekspertnõustamise tellimine Rahandusministeeriumile

Analüüsitulemuste tutvustamine

AS PricewaterhouseCoopers Advisors
Priit Aus, Elis Raudkett



pwc

RAHANDUSMINISTEERIUM

Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond

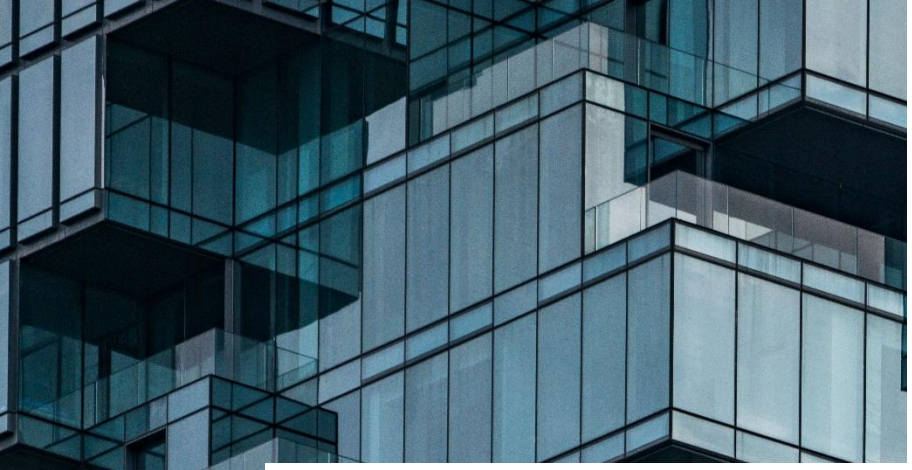
Eesti
tuleviku heaks

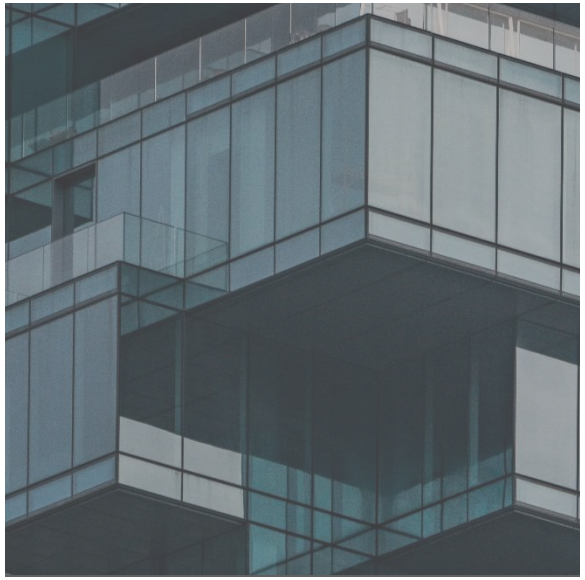
Avasõnad

Ingrid Niid
Rahandusministeerium

Kava

Kellaaeg	Analüüs	Ettekandja
09.05 – 09.55	Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted riigieelarves	Priit Aus, PwC
10.00 – 10.55	Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve planeerimis- ja aruandlustsükli analüüs	Elis Raudkett, PwC
11.00 – 12.00	Kuluarvestuse metoodika analüüs	Priit Aus, PwC





Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted riigieelarves

Probleem ja eesmärk

Probleem

Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted ei toeta arusaadava ja läbipaistva teabe esitamist riigieelarves.

Eesmärk

Eesmärk on kaardistada puudused planeerimise ja kodeerimise põhimõtetes ja teha ettepanekud parendusteks.

Metoodika

Metoodika

Uurimisküsimustele vastamiseks ja ettepanekute väljatöötamiseks viidi läbi **dokumendianalüüs** (regulatsioon, väljavõte riigi 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest), **rahvusvahelise praktika kaardistus** (Soome, Rootsi ja Uus-Meremaa), **rahvusvaheliste institutsioonide soovituste kaardistus** (OECD, IMF jt) ja **intervjuud**.

Intervjuus osalesid:
- Sotsiaalkindlustusamet
- Sotsiaalministeerium
- Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Siseministeerium
- Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus
- Kultuuriministeerium
- Keskkonnaamet
- Riigikogu rahanduskomisjon
- Eesti Pank

Intervjuus osalesid **asutuse juht**, **kantsler** või **asekantsler**, **finantsjuht**, **modelleerija** või **analüütik**. Riigikogu rahanduskomisjonist osalesid **komisjoni esimees** ja kaks liiget (osalejad olid Reformierakonnast). Eesti Pangast osalesid **asepresident** ja **osakonna juhataja**.

Analüüsi koostasid eksperdid **Priit Aus**, **Kaie Koskaru-Nelk** ja **Tarmo Meresmaa**.

Järeldused ja ettepanekud (1/3)

Kodeerimise põhimõtted

Uurimisküsimus 1: Kas planeerimise ja kodeerimise põhimõtted tagavad arusaadava ja läbipaistva teabe esitamist riigieelarves? Millised on puudused ja ettepanekud parendusteks?

Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtetes **esineb puuduseid**:

- Ligikaudu 23% investeeringutest ja investeeringutoetustest on eelarves **grupeeritud kokku vallasasjade lõikes**, mistõttu investeeringu objekt ja selle **otstarve ei ole täpselt arusaadav**.
- Arvestusobjekti eelarve objekt **kodeerimispõhimõtete ebaühtlane ülesehitus** ei toeta investeeringute ja investeeringutoetuste kohta info kogumist.
- **Puudused regulatsioonis** ei toeta objekti koodide sihipärast kasutamist ja soodustab erineva kasutuspraktika teket.

Ettepanekud

Ettepanek 1: muuta regulatsiooni selliselt, et oleks **tagatud eelarve mahult suuremate** investeeringute ja investeeringutoetuste kohta vallasvara grupi üldistustasemest detailsem teave investeeringu objektide kohta.

Ettepanek 2: ühtlustada nõudeid kodeerimise põhimõtetele sõltumata sellest, kas tegemist on vallas- või kinnisasjaga.

Ettepanek 3: reservist antavate vahendite puhul võimalusel **lähtuda kodeerimisel vallas- ja kinnisasjadega samadest põhimõtetest**.

Ettepanek 4: regulaarse sagedusega **seirata eelarve objekti koodide kasutamist**.

Ettepanek 5: regulatsioonis täpsustada, **millistele tunnustele peab objekt vastama** (üks vara liik, üks projekt vms).

Ettepanek 6: **täpsustada nõudeid eelarve objekti nimetamiseks**, et oleks arusaadav objekt, selle otstarve (nt rajamine, rekonstrueerimine, soetamine vms) ja muu vajalik info sisust arusaamiseks.

Järeldused ja ettepanekud (2/3)

Teabe arusaadavus selle kasutajatele

Uurimisküsimus 2: kas riigieelarves esitatav teave on kasutajatele arusaadav (sh avalikkus, Riigikogu)?

- **Avalikkuse** seisukohad on erinevad ning kui mõned peavad teabe esitamist piisavalt detailseks ja arusaadavaks, siis teised väljendavad muret selguse ja avatuse puudumise üle. Kokkuvõttes on soov **selgema**, **detailsema** ja **visuaalselt parema** teabe järele. Suurem läbipaistvus nende **kasutamise** ja **rahastamise** osas ja seotus **Valitsuse prioriteetidega**.
- **Riigikogu** hinnangul läinud ajas küll arusaadavamaks, ent ootus on veelgi detailsema info järele. Riigikogu hinnangul tagab suurema detailsuse investeeringute esitamine **investeeringu objektide kaupa** koos **ajakavaga**.
- Eesti Panga hinnangul võiks olla esitatud põhjalikum teave, et **mille jaoks** on investeeringut tarvis, **milline on kasu**, **rahastus** (EL) ja **saajad**.

Rahvusvaheline praktika

Uurimisküsimus 3: Millist infot esitavad teised riigid riigieelarves?

- **Soome** riigieelarves investeeringud esitatud **administratiivses** liigenduses **haldusalade** ja **tegevusvaldkondade** lõikes **kuluartiklite** kaupa. Investeeringud on liigendatud nelja gruppi: **masinad ja seadmed**; **hooned**; **maa, hoone ja kinnistuga seotud ostukulud** ning **muud** investeeringud.
- **Rootsi** riigieelarves on investeeringud liigendatud **valdkondade** järgi **kuluartiklite** kaupa. Eelnõu seletuskirjas välja toodud **sihtotstarve** ning eraldi välja toodud investeeringute plaan järgmise jaotusega: **maanteed ja raudteed**; **kaitsevarustus ja kriisivalmidus**; **kinnisvara ja rajatised**; **elektrivarustus**, **lennujuhtimine ja laevandus**; **investeeringud riigi tegevusteks** ja **teadusuuringud.**
- **Uus-Meremaa** riigieelarves on investeeringud liigendatud **valdkondade**, **kulu liikide** (investeeringud eraldi liik) ja **kuluartiklite** kaupa.
- Eesti erineb peamiselt selle poolest, et investeeringud **ei ole liigendatud valdkondade** (programmide) **lõikes**. Soomes liigendatud **kõige detailsemalt**. Soome puhul välja toodud sihtotstarve, mille Eduskund kinnitab. Soome ja Rootsi puhul eelnõu seletuskiri avab investeeringu plaani Eestiga võrreldes detailsemalt.

Järeldused ja ettepanekud (3/3)

Põhimõtted arusaadava ja läbipaistva teabe esitamiseks investeeringute kohta

Uurimisküsimus 4: Milline on arusaadav, läbipaistev ja vajalik info investeeringute kohta riigieelarves?

Ettepanek lähtuda järgmistest põhimõtetest investeeringute kohta teabe esitamisel arusaadavust ja läbipaistvust arvesse võttes:

- Teave investeeringute kohta esitatakse investeeringu **objektide kaupa** (vältides liigselt detailse teabe esitamist).
- Investeeringute kohta esitatakse planeeritava investeeringu **kogumaksumus** koos teostamise **ajakavaga** aastate lõikes.
- Esitatakse teave investeeringu objekti **ülalpidamisega seotud kulude** kohta (sh **prognoos** järgnevateks aastateks).
- Esitatakse teave **suuremate** ja olulisema mõjuga **projektide** kohta.
- Esitatud on **rahastusallikad** investeeringu elluviimiseks.
- Välja on toodud planeeritavate investeeringute **mõju**, milles on kirjeldatud **vajadus** investeeringuks ja selle **oodatav kasu.**
- Esitatud **planeerimistasandite** liigenduses (ennekõike investeeringud, mis on seotud ühe programmiga; ühe investeeringu jagamist mitme programmi vahel ja selle vajalikkust tasub eraldi kaaluda).
- Investeeringutoetuste kohta on välja toodud **investeeringu maksumuse koguulatus**, st lisaks riigi toetusele on välja toodud ka teised **rahastusallikad.**

Ettepanekud

Ettepanek 7: lähtuvalt esitatud põhimõtetest kavandada muudatused eelarve objekti kodeerimise põhimõtetes toetamaks vastava info kogumist:

- võimalusel **siduda investeeringu ja selle ülalpidamisega seotud kulud sama** eelarve objekti **koodiga** või koodis eristuva tunnuse järgi.
- võimalusel **siduda suuremate ja olulisema mõjuga projektide investeeringud sama** eelarve objekti **koodiga** või koodis eristuva tunnuse järgi.

Analüüsi piirangud

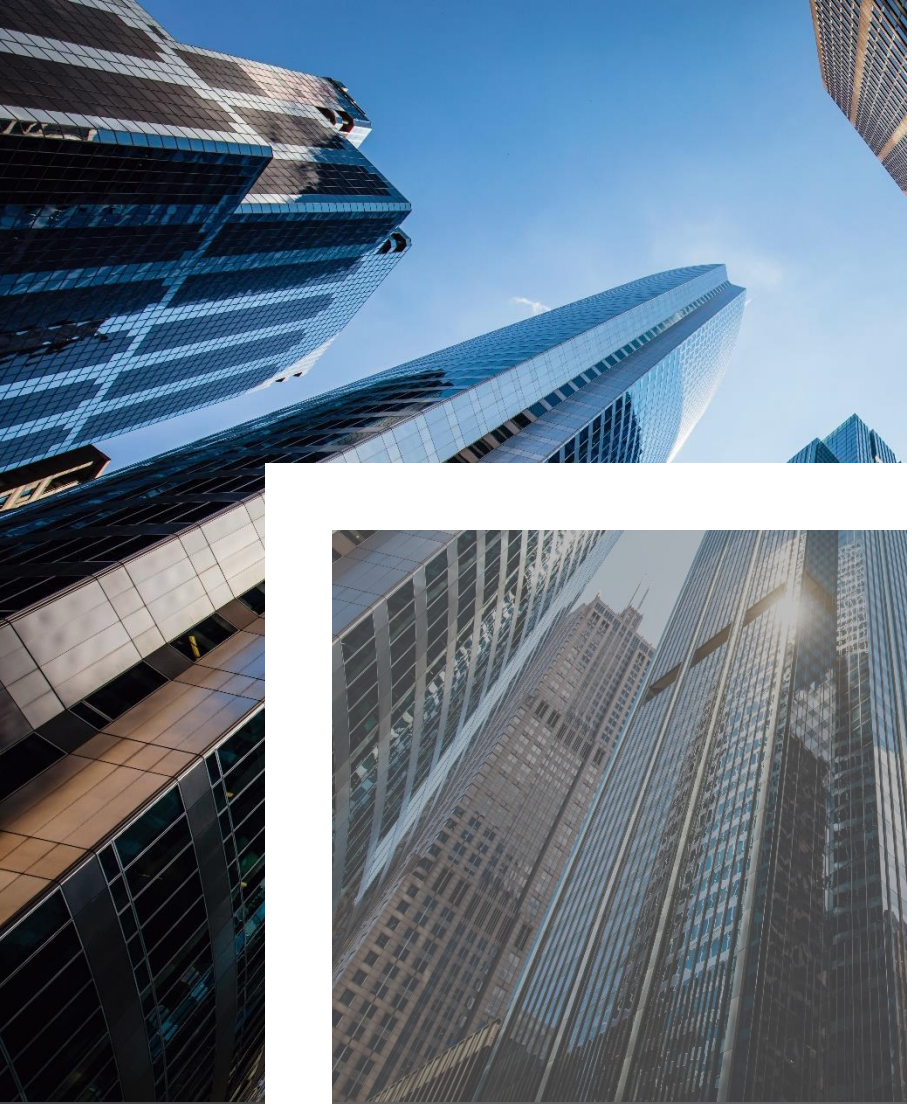
Analüüsi piiritletud tööde ulatusest tulenevalt meie ei ole analüüsinud, **kas ja millisel kujul kasutatakse eelarveklassifikaatori järgi teisi arvestusobjekte eelarves investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimisel** ega analüüsinud meie ettepanekute asjakohasust nimetatud aspektist lähtuvalt.

Analüüsi piiritletud tööde ulatusest tulenevalt **me ei ole analüüsinud arvestusobjekti „Eelarve objekt“ SE tunnusega koodide kasutuspraktikat**, vaid üksnes investeeringute ja investeeringutoetustega seotud objekte, millele tuginevad meie ettepanekud. Ega analüüsinud meie ettepanekute asjakohasust SE-tunnusega objekti koodide kasutamise aspektist lähtuvalt.

Küsimused ja arutelu

Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted riigieelarves

15-20 minutit (kuni 09:55)



Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve (RES/RE) planeerimis- ja aruandlustsükli analüüs

Probleem ja eesmärk

Probleem

RES/RE planeerimise ja aruandluse protsesside tähtajad tulenevad mitmetest erinevatest nõuetest, praktikatest, ja seadustest. Protsesside muutmisest tingituna on ilmnenud vastuolud protsessides.

Väljakutsed

1. RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükkel ei võimalda riigiasutustel ja VV-l RES/RE planeerimisprotsessis kasutada tegevuspõhise riigieelarve täitmise ja mõõdikute sihttasemete saavutamise andmeid.
2. Üheks oluliseks takistuseks tegevuspõhise riigieelarve täitmise andmete kasutamisel on nende sõltuvus raamatupidamislikest andmetest ja raamatupidamise koostamisega seotud kuupäevadest.
3. Tegevuspõhise riigieelarve täitmise andmete puudumise tõttu ei koostata ka VV-le riigieelarve täitmise ülevaateid. Lisaks sellele, et ülevaadete koostamiseks puuduvad vajalikud andmed, puudub ka teadmine, millal ja mil viisil tuleks ülevaateid VV-le esitada ehk mis on kliendi vajadused.

Eesmärk

Täpsustada RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli kitsaskohti ja puuduseid ning teha ettepanekud RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükli muutmiseks eesmärgiga tagada planeerimisprotsessis seireinfol põhinev ja otsuste tegemist toetav aruandlus tuginedes teiste riikide parimatele praktikatele.

Metoodika

Metoodika

Uurimisküsimustele vastamiseks ja ettepanekute väljatöötamiseks viidi läbi **dokumendianalüüs** (hetkeolukorra täpsustamine), **rahvusvahelise praktika kaardistus** (Soome, Rootsi, Taani ja Belgia), sh **intervjuud** välisriikide esindajatega (Soome ja Rootsi).

Intervjuus osalesid:

- Rootsi Rahandusministeeriumi eelarveosakond
    - Eelarveosakonna asedirektor (Rootsi riikliku finantsjuhtimisasutuses ESV töötamise taustaga)
- Soome Rahandusministeeriumi eelarveosakond
    - Finantsjuhtimise ja õiguse talituse juht, eelarvespetsialist ja vanemspetsialist
    - Fiskaalpoliitika analüüsi talituse juht, nõunik

Analüüsi koostasid eksperdid **Elis Raudkett**, **Kaie Koskaru-Nelk** ja **Tarmo Meresmaa** ning keda toetasid täiendavad konsultandid.

Hetkeolukord

Seireinfost sõltuvad planeerimisprotsessi etapid

22. veebruar
Majandusprognoosi sisend

Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas

15. mai
Eelmisest aastast ülekantavate RE vahendite mahtude täpsustamine

Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas

1. juuni
Ministeeriumid esitavad riigieelarvestrateegia projekti

Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas

Tulemusaruande projekt on olemas

Detailsem tulemusinfo olemas 31. mai

15. juuli
Keskvalitsuse juriidilise isiku finantsplaan

Aruandlus olemas (RMKA esitatud 30. juuni)

Reeglina olemas ka jooksva aasta finantsaruanded

1. august
Ministeeriumid esitavad aastate vahel eelarve ümbertõstmise vajadused

Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas

Tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo on olemas

Poolaasta eelarve täitmine olemas 31. august

1. august
Ministeeriumid esitavad suvise majandusprognoosi sisendi

Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas

Tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo on olemas

Poolaasta eelarve täitmine olemas 31. august

August
Ametnike tasandi kohtumised järgmise aasta eelarve planeerimiseks

Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas

Tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo on olemas

Poolaasta eelarve täitmine olemas 31. august

September
Eelarve arutelud VV-s

Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas

Tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo on olemas

Poolaasta eelarve täitmine on olemas

Oktoober-detsember
Riigieelarve eelnõu Riigikogu menetlus

Eelmise aasta eelarve täitmine on olemas

Tulemusaruanne ja detailsem tulemusinfo on olemas

Poolaasta eelarve täitmine on olemas

Rahvusvaheline praktika

Soome

Aruandlus	
Kuine eelarve täitmise aruanne	**Kuiselt** ja **kvartaalselt** esitatakse mitmeid aruandeid Riigikassa, Rahandusministeeriumi ja Statistikaameti poolt. Mitmed aruanded on kättesaadavad Tutkin hallintoa veebilahenduses.
Poolaasta eelarve täitmise aruanne	Augustis esitatakse jooksva aasta eelarve täitmise aruanne, mis hõlmab ka **tulemusnäitajate** infot. Antakse ülevaade, kuidas tulemuskokkuleppes seatud eesmärkide täitmine läheb.
Esmane eelarveaasta täitmise ülevaade	Asutused koostavad oma aruanded **veebruaris**. Aruannetes kirjeldatakse lisaks finantsandmetele ka tegevuste tulemuslikkust, arengut ja mõju ühiskonnale. Riigikassa koostab esitatud info alusel oma ettepaneku majandusaasta koondaruande tarvis **märtsi lõpuks**.
Majandusaasta koondaruanne	Valitsus avaldab majandusaasta koondaruande **aprillis** ja esitab selle Parlamendile üldjuhul **mais**.
Auditeeritud aruanne	Aruanne auditeeritakse **viie kuu jooksul** pärast eelarveaasta lõppu, ehk auditeeritud aruanne esitatakse **hiljemalt mai lõpus**.
Parlamendis kinnitatud aruanne	Parlament kinnitab aruande **novembris** või **detsembris**.

Head praktikad

- Mitmekesine aruandlus, mille sagedust ja ajakohasust on IMF hinnanud väga heaks.
- Riigieelarve määruse kohaselt peavad valitsusasutused korraldama tegevustulemuste seire ning tagama vajalikud andmed aastaaruande koostamiseks.
- Haldusalasisene tulemusjuhtimise kultuur. Rahandusministeerium vastutab üldiselt.
- Riigiülene tulemusjuhtimise infosüsteem (sh analüüs ja aruandlus), mille andmekogu on määratud eraldi määrusega. Kasutatakse nii planeerimistööriistana kui ka tulemuste esitamiseks.
- Aastaaruanded (sh tulemuslikkus ja mõju) esitatakse märtsi lõpus, kohe pärast eelarveaasta lõppu.
- Poolaasta eelarve täitmine esitatakse augustis koos tulemusinfoga.

Rahvusvaheline praktika

Rootsi

Aruandlus	
Kuine eelarve täitmise aruanne	ESV koostab ja avaldab **iga kuu** keskvalitsuse kulude aruande **kuluvaldkondade** lõikes ja tulude aruande **tuluvaldkondade** lõikes.
Poolaasta eelarve täitmise aruanne	Eraldiseisev poolaasta eelarve täitmise aruanne puudub.
Esmane eelarveaasta täitmise ülevaade	Asutused koostavad oma aruanded **veebruaris**, eelarveaasta lõpus. ESV esitab aastase ülevaate Valitsusele hiljemalt **15. märtsiks**, mis lisatakse hiljem majandusaasta koondaruandesse.
Majandusaasta koondaruanne	ESV esitab aastase ülevaate Valitsusele hiljemalt **15. märtsiks**. Aastane ülevaade lisatakse majandusaasta koondaruandesse ning esitatakse Valitsuse poolt Parlamendile hiljemalt **15. aprillil**.
Auditeeritud aruanne	Auditeeritud aruanne esitatakse Parlamendile hiljemalt **15. mail**.
Parlamendis kinnitatud aruanne	Parlamendis kinnitatakse aruanne **15. juunil**.

Head praktikad

- Kuine kulude aruanne kuluvaldkondade (27) lõikes, mida täiendavad kommentaarid tulemuste ning oluliste kõrvalekallete osas.
- Asutused koostavad ja esitavad oma aastaaruanded veebruaris. ESV esitab aastaaruande 15. märtsiks.
- Keskne infosüsteem.

Rahvusvaheline praktika

Taani

Aruandlus	
Kuine eelarve täitmise aruanne	Asutustel tuleb eelarve ning raamatupidamise järelkontroll viia läbi **igakuiselt**. Ministeeriumid peavad nimetatud järelkontrolli enda valitsemisalas läbi viima **kvartaalselt**. Ministeeriumid peavad kvartaalselt esitama ka **tegevusaruande**.
Poolaasta eelarve täitmise aruanne	Hiljemalt **24. augustiks** esitatakse kulude järelkontrolli poolaasta tegevusaruanne.
Esmane eelarveaasta täitmise ülevaade	Ministeeriumid ja asutused esitavad majandusaasta aruanded Taani Majandusagentuurile **15. märtsiks**, kes koostab majandusaasta koondaruande Rahandusministeeriumile.
Majandusaasta koondaruanne	Rahandusministeerium esitab majandusaasta koondaruande Parlamendile **hiljemalt 6 kuu jooksul** pärast eelmise majandusaasta lõppu. Eelduslikult **hiljemalt juunis**.
Auditeeritud aruanne	Eelarveseaduse kohaselt tehakse **12 kuu jooksul** möödunud aastale riigi kulude kontroll ja raamatupidamisarvestusel põhinev kulude järelkontroll. Eelduslikult leiab see aset eelarveaastale ülejärgmise aasta veebruaris.
Parlamendis kinnitatud aruanne	Parlamendis kinnitatakse aruanne pärast auditeerimist. Eelduslikult leiab see aset eelarveaastale **ülejärgmise aasta märtsis**.

Head praktikad

- Kvartaalne eelarve täitmise ülevaade (sh poolaasta täitmise ülevaade augustis).
- Rohkelt informatsiooni järelkontrolli kontseptsiooni ja seda selgitavate ning kasutamist toetavate materjalide ja infosüsteemide kohta.
- Aastaaruande esitamine märtsis. Ministeeriumid koostavad eelarve ettepanekud märts-aprill.

Rahvusvaheline praktika

Belgia

Aruandlus	
Kuine eelarve täitmise aruanne	Puudub ülevaade.
Poolaasta eelarve täitmise aruanne	Järelevalvekomisjon esitab aastas **kolm aruannet**: 1. **märtsis** kirjeldatakse eelmise aasta eelarve täitmist, jooksva aasta eelarvet ning viie järgneva aasta prognoosi. 2. **juulis** täpsustatakse jooksva aasta eelarvet ning viie aasta prognoosi. 3. **septembris** uuendatakse jooksva ning tuleva aasta eelarveid, peamine fookus on tuleva aasta eelarvel.
Esmane eelarveaasta täitmise ülevaade	
Majandusaasta koondaruanne	
Auditeeritud aruanne	**Oktoober**.
Parlamendis kinnitatud aruanne	**Oktoober**.

Head praktikad

- 3 korda aastas aruandlus (märts, juuli, september) – eelarve täitmine, eelarve ja prognooside uuendamine.
- Mitmed veebipõhised lahendused eelarve ja täitmisega seotud informatsiooni sisestamiseks, monitoorimiseks ja avalikustamiseks (ka esindajate kojale kinnitamiseks).

Ettepanekud ja soovitused (1/3)

Väljakutse 1

RES/RE planeerimis- ja aruandlustsükkel ei võimalda riigiasutustel ja VV-l RES/RE planeerimisprotsessis kasutada tegevuspõhise riigieelarve täitmise ja mõõdikute sihttasemete saavutamise andmeid.

Ettepanekud ja soovitused

1: Eelarve planeerimise tsükli etappide eraldiseisev käsitlemine, tulenevalt erinevast infovajadusest. Soovitav on mõtestada läbi tegelik vajaminev info ja selle detailsus. Iga planeerimisetapi kohta on esitatud ettepanek seireandmete võimaliku detailsuse osas.

2: Seireinfo vajaduse tekkimise soodustamine asutuste tasandil igapäevase operatiiv- ja finantsjuhtimise toetamiseks.

3: Aastaaruande tähtaja varasemaks toomine. Eelduslikult võiks see olla sarnaselt uuritud riikidele 15.-31. märts vahemikus.

4: Võimekas tsentraalne töövahend standardiseeritud kujul nii finants- kui tulemusinfo esitamiseks, planeerimiseks ja analüüsimiseks.

5: Sügavama seireanalüüsi vajadusel kasutada teisi instrumente, nt tõhustamiskava.

Vajalikud seireandmed planeerimisprotsessis

Ettepanekud ja soovitused (2/3)

Väljakutse 2

Üheks oluliseks takistuseks tegevuspõhise riigieelarve täitmise andmete kasutamisel on nende sõltuvus raamatupidamislikest andmetest ja raamatupidamise koostamisega seotud kuupäevadest.

Ettepanekud ja soovitused

1: Vaadata üle tähtajad, mis võimaldavad teha eelmise aasta eelarvetes muudatusi. Muudatused eelarves lükkavad edasi ka raamatupidamises aasta sulgemist.

2. Kehtiv regulatsioon ei anna vastust, kas ja kui kaua võib eelmise aasta eelarvet (liigendust) peale eelarveaasta lõppu muuta. Enne regulatsioonide muutmist tuleb analüüsida tähtaegasid ja omavahelisi sõltuvusi finantsjuhtimises tervikuna, sest see puudutab ka nt ülekantavaid kulusid.

3. Juba eelmise väljakutse lahenduses nimetatud võimekas tsentraalne töövahend kindlasti toetab efektiivsemat planeerimist, eelarve kasutamist ja aruandlust.

Ettepanekud ja soovitused (3/3)

Väljakutse 3

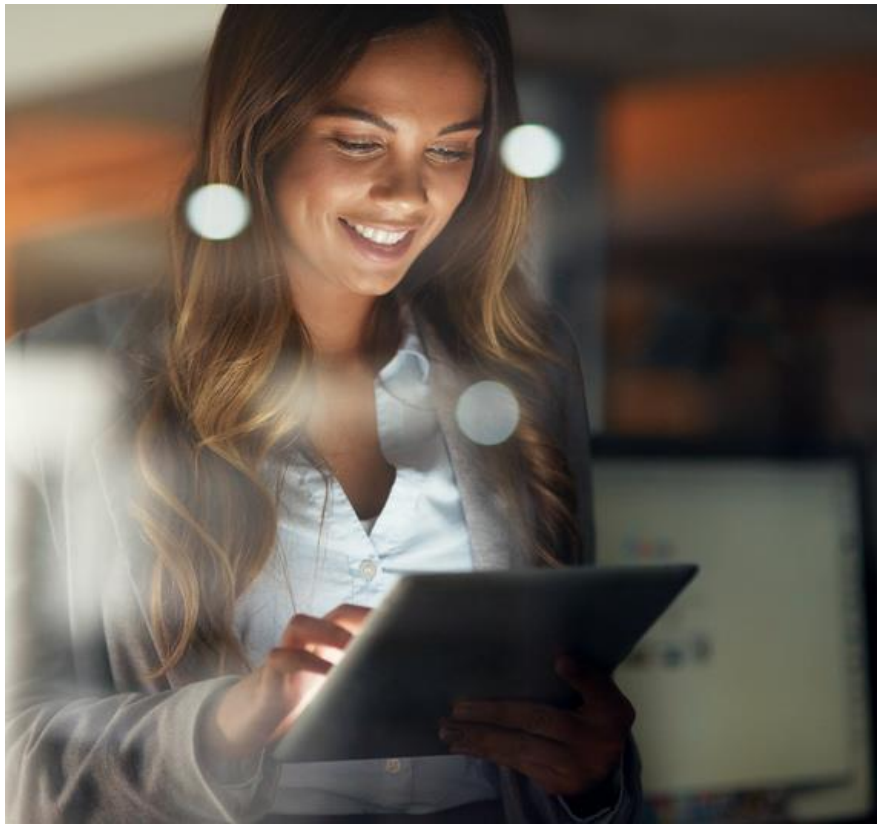
Tegevuspõhise riigieelarve täitmise andmete puudumise tõttu ei koostata ka VV-le riigieelarve täitmise ülevaateid. Lisaks sellele, et ülevaadete koostamiseks puuduvad vajalikud andmed, puudub ka teadmine, millal ja mil viisil tuleks ülevaateid VV-le esitada ehk mis on kliendi vajadused.

Ettepanekud ja soovitused

1: Kaardistada kasutajate vajadused eelarve täitmise ülevaadete osas.

2: Täpsustada tulemusinfo esitamise detailsus ning regulaarsus.

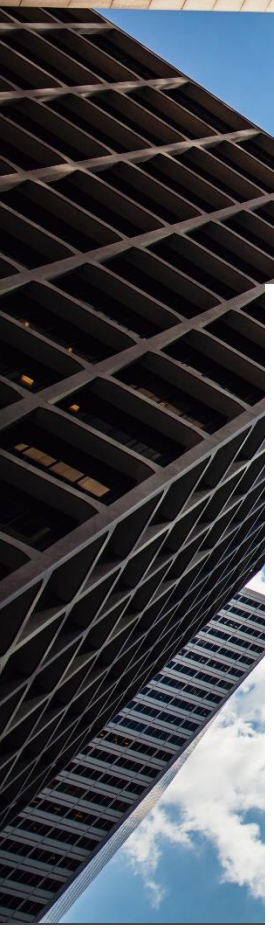
3: Minimaalselt jätkata kehtiva regulatsiooniga ning anda VV-le ülevaade riigieelarve täitmisest kahel korral aastas. Selleks, et see oleks paremini joondatud eelarve planeerimise tsükliga on soovituslik poolaasta täitmise kohta esitada ülevaade enne järgmise aasta eelarve arutelu (alates 15. augustist) ning eelarveaasta täitmise kohta esimesel võimalusel (alates 15. märtsist).



Küsimused ja arutelu

Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve (RES/RE) planeerimis- ja aruandlustsükli analüüs

15-20 minutit (kuni 10:55)



Kuluarvestuse metoodika analüüs

Probleem ja eesmärk

Probleem

Kuluarvestuse infosüsteemi kasutajad hindavad kuluarvestust keerukaks ja selle lõpptulemust ei kasutata täiel määral ära.

Eesmärk

Eesmärk on välja töötada ettepanekud kuluarvestusele kuluva aja vähendamiseks ja arvestusest nii asutuse juhtimiseks kui ka eelarveprotsessiks väärtusliku juhtimisinfo saamiseks.

Metoodika

Metoodika

Uurimisküsimustele vastamiseks ja ettepanekute väljatöötamiseks viidi läbi **dokumendianalüüs** (regulatsioon), riigiasutuste **kulumudelite analüüs** (2023. aasta eelarve ja täitmine) ja **grupiintervjuud**.

Intervjuus osalesid:
- Sotsiaalkindlustusamet
- Sotsiaalministeerium
- Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus
- Politsei- ja Piirivalveamet
- Siseministeerium
- Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus
- Kultuuriministeerium
- Keskkonnaamet
- Rahandusministeerium
- Riigikogu rahanduskomisjon

Intervjuudes osalesid **asutuse juht**, **kantsler** või **asekantsler**, **finantsjuht**, **modelleerija** või **analüütik**. Riigikogu rahanduskomisjonist osalesid **komisjoni esimees** ja kaks liiget (osalejad olid Reformierakonnast).

Kulumudelite analüüsi aluseks oli **seitsme asutuse** 2023. aasta kulumudeli andmed (v.a SMIT ja RM).

Analüüsi koostasid eksperdid **Priit Aus**, **Kaie Koskaru-Nelk** ja **Tarmo Meresmaa.**

Järeldused ja ettepanekud (1/4)

Kaudsed ja otsekulud

Uurimisküsimus 1: Riigikontrolli hinnangul ei ole võimalik täna kuluarvestuses eristada teenuste kaudseid ja otsekulusid. Kas see väide on põhjendatud?

Meie hinnangul ei ole esitatud väide põhjendatud, sest hetkel kehtiva metoodika järgi **on kaudsed kulud seotud tugiteenustega, mille kulud arvutatakse vahetulemusena välja enne kulude jaotamist avalike teenuste vahel**. Seega on kaudsed kulud avaliku teenusega seotud otsekuludest eristatavad.

Otseste ja kaudsete kulude **tõlgendus võib riigiasutustes olla erinev ning ei pruugi kokku langeda käsitlusega riiklikus kuluarvestuse metoodikas**, millest tulenevalt võib olla tekkinud arusaamine, et teenuste kaudsed ja otsekulud ei ole eristatavad.

Tugiteenused

Uurimisküsimus 2: kas eesmärgist (standardiseerimine) loobumata on võimalik kuluarvestust sisemiste tugiteenuste vaatest lihtsustada?

- Meie hinnangul on tugiteenuste üle **kuluarvestuse pidamine seda võimaldavas töövahendis mõistlik** võimaliku alternatiivi kõrval, milleks on raamatupidamises kulude konteerimisel tugiteenuse osutamisega seotud kuludele vastav tunnus külge panna. Võimalik alternatiiv on meie hinnangul oodatavalt ajamahukam võrreldes kulude arvestamisega selleks ettenähtud töövahendis.
- Tugiteenuste üle **arvestuse pidamine ei kuulu ajamahukate tegevuste hulka** kuluarvestuse pidamisel (reeglid on paigas ja need ei muutu sageli), mistõttu võimalike muudatustega riiklikus metoodikas oodatavalt ei saavuta olulist ajalist kokkuhoidu.
- Tugiteenusega seotud eelarve **kulud võivad moodustada riigiasutuse eelarvest arvestatava osa** ulatudes kohati 15%-ni ja 28%-ni erinevate asutuste puhul, mistõttu on meie hinnangul asjakohane jätkata tugiteenuste üle kuluarvestuse pidamist. Ka riigiasutuste esindajad peavad valdavalt vajalikuks tugiteenustega seotud kulude eristamist avalike teenustega seotud otsestest kuludest.

Ettepanekud

Ettepanek 1: standardiseerida tugiteenused ja nende üle kuluarvestuse pidamine.

Järeldused ja ettepanekud (2/4)

Ressursid

Uurimisküsimus 3: Kas eesmärgist (standardiseerimine) loobumata on võimalik lihtsustada osa mudelist ja jätta moodul 5 kasutamine vabatahtlikuks? Millised oleksid alternatiivid riigiüleste ressursside kasutamise jälgimiseks ja analüüsimiseks?

Meie hinnangul on võimalik eesmärgist loobumata lihtsustada ressursside üle arvestuse pidamist ja jätta moodul 5 kasutamine vabatahtlikuks. **Ressursimoodulis** (moodul 5) valdavalt **dubleeritakse ressursse, mis on kasutusel raamatupidamises** kulude konteerimisel või on loodud sisult erinevaid ressursse koondavaid **kulugruppe, mis ei oma sisulist väärtust**.

Ühtlasi leiame, et **raamatupidamise keskkond on sobiv alternatiiv** riigiüleste ressursside kasutamise jälgimiseks ja analüüsimiseks.

Ettepanekud

Ettepanek 2: jätta kulumudeli ressursimoodul (moodul 5) kuluarvestuse pidajatele **vabatahtlikuks**, mis oodatavalt võimaldab asutustel **vähendada jaotusreeglite haldamisele kuluvat aega** ning suurendab arvestuse läbipaistvust.

Ettepanek 3: kaaluda olulisema mõjuga ressursside riigiülest **standardiseerimist**, nt IT tarkvara ja riistvara.

Välised tugiteenused

Uurimisküsimus 4: Millised on lahendusvõimalused selle protsessi vältimiseks või lihtsustamiseks?

- Meie hinnangul on väliste tugiteenuste üle **kuluarvestuse pidamine seda võimaldavas töövahendis asjakohane arvestades**, et välistele tugiteenustele planeeritud kulud võivad moodustada **arvestatava osa tugiteenust tarbiva riigiasutuse eelarvest**, ulatudes kohati kuni 11%-ni (toetusteta eelarves kuni 20%-ni). Samuti peab valdav osa analüüsi kaasatud riigiasutustest väliste tugiteenuste üle arvestuse pidamist põhjendatuks.
- Kasutajate hinnangul **ajalist kulu andmete värskendamiseks ei peeta üldjuhul oluliseks**. Protsessi on aja jooksul ka lihtsustatud, ent võimalusi optimeerimiseks on veelgi. Näiteks on praegu vaja teha lisatoiminguid ja **käsitööd väliste tugiteenustega seotud kulude sisestamiseks mudelisse**.
- Osades valitsemisalades **väliste tugiteenuste kulusid riigiasutuste vahel ei jagata** ning avalike teenuste omahinnas ei arvestata, ehkki välist tugiteenust avalike teenuste osutamiseks tarbitakse. Üldjuhul on väliste tugiteenuste kulude jaotamisel riigiasutuste vahel **piiriks valitsemisala. Järelikult on kohati avalike teenuste hinnad väliste tugiteenuste kajastamata jätmise tõttu alahinnatud.**

Ettepanekud

Ettepanek 4: siduda (SAS EG funktsionaalsusi kasutades) väliste tugiteenuste kulud teenust saava asutuse kulumudeliga.

Ettepanek 5: kaardistada välised tugiteenused, mis on praegu jäetud avalike teenuste hinnas arvesse võtmata eesmärgiga hinnata nende **olulisust** ja **mõju** avalike teenuste hindadele.

Ettepanek 6: standardiseerida välised tugiteenused ja nende üle arvestuse pidamine.

Järeldused ja ettepanekud (3/4)

Jagamisreeglid

Uurimisküsimus 5: Millised on kuluarvestuses kasutatavate jagamisreeglite halduse lihtsustamise ja reeglite optimeerimise võimalused?

- Jagamisreeglite haldamine **on üks aeganõudvamaid tegevusi** kuluarvestuse pidamisel, mistõttu jagamisreeglite haldamise lihtsustamine on oluline selleks, et kuluarvestusele kuluvat aega kokku hoida.
- Meie hinnangul on oluline **reeglistikku optimeerida** ja **võtta kasutusele tehnoloogilisi abivahendeid** (EG funktsionaalsuste tõstmine, reeglistiku haldamise tehnoloogiline platvorm) reeglistiku haldamiseks.
- Optimeerimiseks: kasutada **universaalsemaid** reegleid, võimalusel **vältida erandite** kasutamist, **ajas püsivate andmete** kasutamine reeglite määramiseks, reeglistiku **regulaarne aja- ja asjakohastamine.**
- Suuremate riigiasutuste või keerukama ja detailsema arvestusega kuluarvestuse puhul võib **esineda arvestatav risk teha vigu reeglite haldamisel**, mis võib tahtmatult põhjustada muutust teenuste hinnas.

Ettepanekud

Ettepanek 7: võimalusel võtta reeglite tabeli haldamiseks kasutusele selleks ette nähtud **tehnoloogiline platvorm.**

Ettepanek 8: võimalusel täiendada kulude arvestamiseks kasutusel olevaid SAS EG lahendusi funktsionaalsuse tõstmiseks (**kasutusel mitteolevad reeglid**; **kulude** väljatoomiseks, millele on **samaaegselt rakendatud mitu reeglit**).

Andmete kasutamine

Uurimisküsimus 6: kas täna tegevuspõhises eelarves kogutavaid finantsandmeid saab paremini struktureerida või vähendada lähtuvalt kasutajate vajadustest?

- Valdavas osas puudub sisuline vajadus jaotusreeglite seadistamiseks kui ka juhtimisotsuste tegemiseks järgmiste andmete (dimensioonide) kasutamiseks: **EAP**, **COFOG**, **TP**, **OMANIK**.
- Teenuste lõikes eelarve planeerimist saab toetada muudatusega kuluarvestuse metoodikas **võimaldades eelarvet planeerida teenuste lõikes** sisendmoodulis või otse väljundmoodulitesse.

Ettepanekud

Ettepanek 9: kaaluda eelarveprogrammi (**EAP**), tegevusala (**COFOG**), tehingupartneri (**TP**) ja omaniku (**OMANIK**) dimensioonid jätta kuluarvestusest välja.

Ettepanek 10: kaaluda metoodiliselt võimaldada eelarve vahendeid planeerida **otse avalikule teenusele**, milleks on erinevaid alternatiive.

Järeldused ja ettepanekud (4/4)

Teenuse roll juhtimisotsuste tegemisel

Uurimisküsimus 7: milline roll on tervikliku teenuse hinna arvestamisel ja selle informatsiooni kasutamisel juhtimises?

- Teenuse hinna arvestamise ja selle informatsiooni kasutamise roll juhtimisotsuste tegemisel **vähene ja rohkem informatiivse tähtsusega.**
- Valdavas osas **ei toimu eelarve planeerimist** ega **eelarve vahendite kasutamise jälgimist** kuluarvestuses kasutatavate teenuste lõikes, vaid seda tehakse suuresti **majandusliku sisu järgi**. Valdavalt ka **ei toimu** juhtkonna tasandil **tulemuste jälgimist** kuluarvestuses kasutatavate teenuste tasandil **seatud eesmärkide ja tulemusnäitajate järgi**.
- Põhjusteks võib olla **teenuse liigne agregeeritus**, **aja- ja asjakohaste mõõdikute puudumine**, **võrdlusbaasi puudumine**.

Ettepanekud

Ettepanek 11: analüüsida, millistel põhjustel on kuluarvestuses kasutusel **olevate teenuste kohta kogutava info roll jäänud juhtimisotsuste tegemisel minimaalseks**. Meie hinnangul on vajalik üle valideerida tegevuspõhise **eelarvestamise eesmärk**, selle **kasud** ja **väljakutsed** hetkeolukorras.

- Võimalusel täiendada **tippjuhtidele mõeldud koolitusprogrammi** ja **tippjuhtide järelkasvu programmi** eesmärgiga tõsta riigiasutuste tippjuhtide teadlikkust tegevuspõhisest eelarvestamisest.
- Teha senisest enam **selgitustööd** nii **Riigikogu liikmete** kui teiste **oluliste osapoolte** suunas eesmärgiga tõsta osapoolte teadlikkust.

Küsimused ja arutelu
Kuluarvestuse metoodika analüüs

15-20 minutit (kuni 12:00)

Täname!

pwc.com

© 2023 AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Kõik autoriõigused kaitstud. “PwC” viitab Eesti seaduste alusel asutatud ja tegutsevale äriühingule AS PricewaterhouseCoopers Advisors või kontekstist lähtuvalt teistele PricewaterhouseCoopers International Limited rahvusvahelise võrgustiku liikmetele, kellest igaüks on eraldiseisev ja sõltumatu juriidiline isik