Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Lily Salm

EELARVESTAMISE PROTSESSI ÜHTLUSTAMINE SISEKAITSEAKADEEMIAS

Lõputöö

Juhendaja:

Ly Sillaots MA

Tallinn 2008

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2008
Töö pealkiri: Eelarvestamise protsessi ühtlustamine Sisekaitseakadeemias	
Töö autor: Lily Salm allkiri:	
Lõputöö eesmärgiks on tutvustada eelarve koostamise aluseid ja eelarvestamise meetodeid Eesti riigiasutustes ning Sisekaitseakadeemias (edaspidi SKA) kui hallatavas riigiasutuses. Lõputöös on püstitatud hüpotees: SKA struktuuriüksuste juhtidel kui oma üksuse eelarvete koostajatel puuduvad ühtsed arusaamad eelarve koostamise meetoditest ja kuluartiklite sisu kujunemisest, eelarve muutmise võimalustest ja taotluste esitamise tähtaegadest. Lõputöö koosneb kahest peatükist. Esimese peatükis tutvustatakse eelarve koostamise seadusandlikke aluseid ning eelarvestamise meetodeid üldiselt. Teises peatükis tutvustatakse eelarve koostamise protsessi ja meetodeid SKA-s. Lõputöös esitatud hüpotees osutus tõestatuks. Struktuuriüksuste juhtidel puuduvad ühtsed arusaamad eelarvestamise protsessist. SKA eelarvestamise protsessi ühtlustamiseks, läbipaistvamaks muutmiseks ning protseduurireeglite kehtestamiseks on autor koostanud SKA eelarvejuhendi, mis on lõputöö lisa nr 1. Lõputöö on kirjutatud eesti keeles arvutikirjas *Times New Roman* kirjastiilis suurusega 12. Lõputöö maht on 79 lehekülge, millest põhiosa on 42 lehekülge. Töö lisadeks on SKA eelarvejuhend, illustreerivad joonised ning SKA struktuuriüksuse juhtide seas läbi viidud küsitlus. Töös kasutati 36 erinevat allikad, mille hulgas on raamatud, Eesti Vabariigi õigusaktid, SKA õigusaktid, erinevate ministeeriumide poolt välja antud juhendmaterjalid ning interneti allikad. Võõrkeelne kokkuvõte on inglise keeles.	
Võtmesõnad: eelarvestamine, finantseerimine, juhtimine, kontroll, seadus, juhend, eelarvejuhend	
Keywords : *budgeting, financing, managing, control, law, manual, budgeting manual*	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud: Juhendaja: allkiri:	

SISUKORD

ANNOTATSIOON **2**
SISSEJUHATUS **4**
LÕPUTÖÖS KASUTATAVATE MÕISTETE SELGITUSED **7**
1. EELARVESTAMINE JA EELARVEJUHEND **9**
1.1. Eelarvestamise alused 9
1.2. Eelarvestamise meetodid 11
1.3. Eelarvejuhend 17
1.3.1. Eelarvejuhend protseduurireeglistikuna 17
1.3.2. Eelarvejuhend sisekontrolli osana 19
2. EELARVESTAMINE SISEKAITSEAKADEEMIAS **22**
2.1. Sisekaitseakadeemia eesmärk ja ülesanded 22
2.2. Eelarvestamise korraldus Sisekaitseakadeemias 23
2.3. Sisekaitseakadeemias kasutusel olev eelarvestamismeetod 24
2.4. Sisekaitseakadeemia eelarve koostamise üldine seadusandlik raamistik 26
2.5. Sisekaitseakadeemia eelarve lähtealused 27
2.6. Sisekaitseakadeemia tulud ja kulud 29
2.7. Eelarvejuhendi koostamine 34
KOKKUVÕTE **37**
SUMMARY **38**
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU **40**
LISA 1. Sisekaitseakadeemia eelarvejuhend **43**
LISA 2. Riigieelarve strateegia koostamine ja riigieelarve valmimine **71**
LISA 4. Kokkuvõte majanduskulude artiklitest, mille eelarvestamine kuulub struktuuriüksuste juhtide pädevusse **74**
LISA 5. Sisekaitseakadeemia struktuuriüksuse juhtide vabas vormis esitatud vastused autorile **75**

SISSEJUHATUS

Antud lõputöö eesmärgiks on tutvustada Eestis hetkel toimivat valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste eelarve kujunemise üldsüsteemi ja kehtivat seadusandlikku raamistikku. Paigutada sellesse süsteemi Sisekaitseakadeemia, kui Siseministeeriumi hallatava riigiasutuse ning sisekaitselise rakenduskõrgkooli "Rakenduskõrgkooli" seaduse tähenduses eelarve koostamise alused ja meetodid. Läbi eelarvestamise protsessi kirjelduse ja Sisekaitseakadeemia vajaduste kaardistamise ning Rahandusministeeriumi ning Siseministeeriumi nõuetest lähtuvalt on valminud Sisekaitseakadeemia eelarvestamise juhend, mis on antud töö lisaks. Lõputöö teema valikul sai määravaks Sisekaitseakadeemia poolse vajaduse olemasolu eelarvestamise protsessi regulatsiooniks ühtsetel alustel.

Sisekaitseakadeemia (edaspidi SKA) õppetegevust finantseerib Siseministeerium. Neid avaliku teenistuse õppekavasid, mille rakendusala jääb väljapoole Siseministeeriumi valitsemisala, võib finantseerida ka vastava õppekava õpet tellinud asutus. SKA õppetegevust finantseeritakse õppeasutuse ja õppekavade akrediteerimiseks vajalikul tasemel. SKA-l on õigus osutada oma põhitegevusega seotud järgmisi tasulisi teenuseid: tasemeõpe, täiendõpe, eksternõpe, majutus- ja paljundusteenused, raamatukogu teavikute laenutus, kirjastamine, tõlketööd, sporditreeningud, lasketiiruteenus ja teised sporditeenused, muud põhitegevusega seotud tasulised teenused. Teenuste tasumäärad kinnitab SKA nõukogu ning nende teenuste osutamisest laekunud rahalisi vahendeid võib kasutada teenuste osutamisega seotud kulude katmiseks ning SKA arenguks. SKA eelarve kinnitab oma pädevuse piires rektor pärast nõukogu arvamuse ärakuulamist. Eelarve täitmise aruande kinnitab SKA nõukogu. SKA peab kehtestatud korras finants-, statistilist ja raamatupidamisarvestust ning annab oma tegevusest aru Siseministeeriumile. Teenistuslikku järelvalvet akadeemia tegevuse üle teostab Siseministeerium.

Töö hüpoteesiks on: SKA struktuuriüksuste juhtidel, kui oma üksuse eelarvete koostajatel puudub ühtne arusaam eelarve koostamise meetoditest, tulu- ja kuluartiklite sisu kujunemisest, eelarve muutmise võimalustest ning taotluste esitamise tähtaegadest.

SKA eelarvejuhend kui üks võimalikke eelarvestamise protsessi ühtlustamise vahendeid annab võimaluse eelarve koostamise protsessi paranemiseks ning muudab kvaliteetsemaks ja läbipaistvamaks SKA eesmärkide täitmiseks suunatud tegevuste rahastamine. Eelarve koostamise tähtajad ja jälgimise eest vastutajad on struktuuriüksuste lõikes konkretiseeritud.

Kogu SKA eelarve - üksuste alaeelarvetest akadeemia koondeelarveks - kujuneb ühtsetel ja kõigile üheselt mõistetavatel põhimõtetel. Samas on eelarvejuhend toetav ning abistav materjal struktuuriüksuse juhtidele, kelle ülesandeks alaeelarvete koostamine on. Kokkuvõtvalt on SKA eelarvejuhendi eesmärgiks tagada ühtne süsteem, mis kataks nii SKA rahastamise põhimõtete kujundamise, planeerimise, eelarve koostamise ja aruandluse protsessi. Eelarvejuhendi eesmärgiks on tagada, et puuduksid vastuolud SKA, Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi poolt etteantud suuniste alusel planeerimise ja eelarvestamise põhimõtetes. Eelarvejuhend on alusdokument juhi, struktuuriüksuste juhtide ja töögruppide tööle. Antud töös ei käsitleta kulujuhtide mõistet ning funktsioone, sest kulujuhtide süsteemi väljatöötamine on akadeemia tööplaanides ette nähtud järgmisel perioodil 2008. aaasta teine pool ja juurutamine alates 2009. aastal (2010.aasta eelarve koostamisel).

Töös kasutatavateks meetoditeks on:

1. teoreetiline kirjanduse ja õigusaktide analüüs;
2. Sisekaitseakadeemias toimivate eelarvestamise protseduurireeglite kirjeldamine ning kaardistamine, sh üksuste juhtide seas küsitluse läbiviimine.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk tutvustab eelarvestamise aluseid, seda reguleerivat seadusandlust ning eelarvestamise meetodeid üldiselt. Eelarvete koostamise aluseks Eesti avalikus sektoris on Riigi eelarvestrateegia, milles esitatakse eelarvepoliitilised põhimõtted, sealhulgas riigieelarve tasakaalu, ülejäägi või puudujäägi osas, Vabariigi Valitsuse peamised eesmärgid, majandusolukorra analüüs, majandusarengu prognoos ning muu finantsjuhtimiseks oluline informatsioon. See strateegiline dokument koostatakse järgneva eelarveaasta ja sellele järgneva kolmeaastase perioodi kohta. Selle dokumendi heakskiitmisele Vabariigi Valitsuse poolt järgneb konkreetne järgneva perioodi eelarve koostamise protsess. Läbirääkimiste lõppedes esitab Vabariigi Valitsus järgmise eelarveaasta eelarve projekti Riigikogule kinnitamiseks.

Eelarve enda koostamiseks tehniliselt on olemas mitmeid meetodeid. Neist on enimlevinud neli meetodit: nullbaasiline eelarvestamise meetod, kulupõhine eelarvestamise meetod, tulemuspõhine eelarvestamise meetod ja tekkepõhine eelarvestamise meetod. Autor annab ülevaate nende meetodite olemusest ning positiivsetest ja negatiivsetest külgedest. Samuti kirjeldatakse selles peatükis eelarvejuhendi kui ühe eelarvestamise protsessi kirjeldava ja reguleeriva siseõigusakti funktsioone. Antud peatükis antakse ülevaate eelarvejuhendi kahest olulisemast rollist: eelarvejuhend kui protseduurireeglistik ja eelarvejuhend kui osa sisekontrollist.

Teises peatükis tutvustatakse eelarvestamise protsessi riigiasutustes üldiselt ning eelarvestamise SKA siseseid aluseid. Selle peatüki alapeatükkides kirjeldatakse SKA kui asutuse eesmärke ja ülesandeid, SKA eelarve kujunemise lähtealuseid – tulusid ja kulusid ning SKA-s kasutusel olevaid eelarvestamise meetodeid. SKA eelarve koostamise lähtealuseks antud hetkel on SKA arengukava aastateks 2009 – 2012. Arengukava järgmise aasta tegevuskava alusel formeerub SKA 2009. aasta finantsplaan, mis katab rahaliste vahenditega arengukavas ning tegevuskavas sätestatud eesmärkide saavutamise. SKA eelarve koostamisel on tehniliselt kasutusel kombineeritud eelarvestamise meetodite süsteem nullbaasilisest, kulupõhisest ning tulemuspõhisest meetodist. Eelarve koostamise eest SKA-s vastutab oma põhimääruse alusel SKA rahandusosakond. Akadeemiasisese eelarveprojekti ja finantseerimistaotluse tagab ning eelarve kinnitab ja tagab nende täitmise SKA rektor SKA põhimääruse alusel. Viimases alapeatükis annab autor ülevaate SKA eelarvejuhendi eesmärgist ja lühikokkuvõtte struktuuriüksuste juhtide seas läbi viidud küsitlusest. Küsitlus on läbi viidud eesmärgiga välja selgitada töös püstitatud hüpoteesi paikapidavust ning leidmaks väljundit eelarvestamise protsessi protseduurireeglistiku väljatöötamiseks.

Töö koostamisel on kasutatud õigusakte, kirjandust, interneti allikaid, Rahandusministeeriumi ning teiste ministeeriumide poolt välja antud juhendmaterjale, väljatöötamisel olevaid uusi kontseptsioone ja struktuuriüksuste juhtide seas läbiviidud küsitlust.

Autor tänab oma juhendajat Ly Sillaotsa ja praegusi ning endisi abivalmis ning kannatlikke kolleege Sisekaitseakadeemiast.

LÕPUTÖÖS KASUTATAVATE MÕISTETE SELGITUSED

Arengukava – dokument, milles kajastatakse tegevusvaldkondade ja meetmete lõikes organisatsiooni strateegilised eesmärgid ja planeeritavad tegevused järgnevaks neljaks aastaks. Arengukavas kirjeldatakse tegevuste rahastamist ning rakendamise meetmeid koos finantsplaaniga.[1]

Eelarve - (*budget*) on erinevatel eesmärkidel koostatud formaalne tulevaste perioodide tegevuskava, milles määratletakse organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks vajalikud olulisemad tegevused ja ressursid ning nende kasutamine nii rahalistes, kui mitterahalistes näitajates. Sõna "*budget*" ise tuleneb Kesk-Inglise sõnast "*budjet*", mis tähendas kuninga kotti, mis sisaldas avalikeks kulutusteks vajaminevat raha.[2]

Eesti riigieelarve – on kassapõhiselt üheks eelarveaastaks koostatav riigi tulude ja kulude ning finantseerimistehingute eelarve, mille koostamisse on kaasatud kõik põhiseaduslikud institutsioonid, valitsusasutused ja nende hallatavad riigiasutused ning kaitsevägi.

Eelarveaasta – periood 01.jaanuar – 31.detsember.[3]

Eelarveartikkel – riigieelarve kulud, mis on oma majandusliku sisu järgi liigendatud artikliteks.[4]

Eelarvejuhend *"budget manual"* – organisatsiooni poolt heaks kiidetud eelarve poliitikate ja protseduuride kokkuvõte, mis koondab kokku kõik eelarvestamise protsessi aspektid ja sisaldab kõiki eelarve koostamiseks vajalikke olulisemaid nõudeid.[5]

Eelarveprotsess – tegevused alates eelarve planeerimisest kuni tegevuskava täitmise aruande ja eelarve täitmise aruande kinnitamiseni.

Finantsplaan – arengukavas ja tegevuskavas kajastatud tegevuste rahastamise kava. Arengukava finantsplaan on aluseks riigi eelarvestrateegia rahalise osa koostamisel neljaks aastaks. Tegevuskava finantsplaan on aluseks riigieelarve seaduse eelnõu koostamisel (üheks aastaks). Finantsplaani lisadeks on investeeringute kava ja välisvahenditega seonduvad kulude vormid.

---

[1] Managing Public Expenditure. OECD 2001; Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi, lk 469
[2] Managing Public Expenditure. OECD 2001; Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi, lk 43
[3] Riigieelarve seadus. 1.01.2000-RT I 1999,55,584, RT I 2007,44,316
[4] samas
[5] Karu, S., Zirnask, V. 2004.Eelarvestamine – üks strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis; Tartu; Rafiko Kirjastuse OÜ 2004, lk 50

Indikaator – näitaja, mis väljendab eesmärki mõõdetaval viisil. Indikaatorid võivad olla kas ajalised – eesmärgi saavutamine õigeaegselt, kvalitatiivsed ja /või kvantitatiivsed – arvulised. Oluline on ajalises perspektiivis võrreldavate indikaatorite olemasolu. Strateegiliste eesmärkide saavutamise mõõtmiseks tuleb määratleda mõjuindikaatorid – mõju näitlikustavad ja iseloomustavad indikaatorid.

Kulujuht – eelarve vahendite kasutamiseks kinnitatud vastutav isik, kellel on lubatud teha tehinguid määratud eelarve piires.

Meede – erinevate tegevuste kogum strateegiliste eesmärkide saavutamiseks, nagu näiteks programmid, suuremad projektid, strateegilised investeeringud või muud laiemad tegevuste kogumid.

Mõõdik – näitaja tulemuslikkuse mõõtmiseks, mille abil mõõdetakse nii tulemusi kui ka tulemuste saavutamiseks vajalikke protsesse, tegevusi ja toiminguid.[6]

Tugiteenused – teenused, mis on vajalikud organisatsioonile põhiteenuste osutamisele kaasaaitamiseks. Suunatud peamiselt sisekliendi teenindamiseks.

Põhimäärus – õigustloov akt, mis sätestab organisatsiooni tegutsemise eesmärgi, konkretiseerib ülesanded ja nende suunitluse. Loob aluse ja struktuuri organisatsiooni halduspoliitikale.

Põhiteenused – tegevused, mis on vajalikud organisatsiooni strateegia elluviimiseks ja põhiülesannete täitmiseks. Suunatud peamiselt väliskliendi teenindamiseks.

Strateegiline planeerimine – eesmärkide püstitamine ja nende saavutamiseks vajalike tegevuste kindlaksmääramine. Toimunud tegevustele ja hetkeolukorrale hinnangu andmine. Hinnangute põhjal järelduste tegemine ning uute eesmärkide formuleerimine ja vajalike praktiliste meetmete väljatöötamine.

Valdkondlik arengukava – dokument, mis kajastab ühe või mitme valdkonna eesmärke ja nende saavutamiseks vajaminevaid meetmeid, mille elluviimist korraldab kas üks ministeerium või mitu ministeeriumi koostöös.

---

[6] Karu, S., Zirnask, V. 2004.Eelarvestamine – üks strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis. Tartu, Rafiko Kirjastuse OÜ; lk 80

1. EELARVESTAMINE JA EELARVEJUHEND

Eelarvestamiseks ehk eelarve(te) koostamiseks nimetatakse eelarve koostamise protsessis tehtavaid tegevusi. See on meetodite kogum, mis tegeleb nii eelarvete koostamise, nendega opereerimise, nende jälgimise ja täitmisega.[7] Esimese peatüki teises alapeatükis käsitleb autor eelarvestamise nelja enimlevinud meetodit, analüüsides nende meetodite positiivseid ja negatiivseid külgi. Need meetodid käsitlevad eelarve koostamise protsessi. Eelarvestamine on ka eelarve täitmise jälgimise protsess, mille käigus võib tekkida vajadus eelarve ümberstruktureerimiseks organisatsiooni sees. Mida keerulisem on organisatsiooni struktuur, seda suurema tõenäosusega moodustub tema koondeelarve paljudest alaeelarvetest ning alati jääb võimalus, et mingid planeeritud tegevused ei käivitu või on planeeritust ressursimahukamad. Eelarve jälgimine annab võimaluse sellistele olukordadele operatiivselt reageerida ning vahendid alaeelarvete vahel ümber jagada. Seega on eelarvestamine autori arvates vahend mitte ainult eelarve koostamiseks vaid ka toimuvate protsesside kontrollimiseks ja juhtimiseks.

1.1. Eelarvestamise alused

Eesti **riigieelarve eelnõu koostamise aluseks** on Riigi eelarvestrateegia (edaspidi RES). RES-is esitatakse: eelarvepoliitilised põhimõtted; riigieelarve tasakaalu, ülejäägi või puudujäägi osas; Vabariigi Valitsuse tegevuse peamised eesmärgid; majandusolukorra analüüs; majandusarengu prognoos, sealhulgas valitsussektori tulude prognoos; muu finantsjuhtimiseks oluline informatsioon. RES koostatakse järgmise eelarveaasta ja sellele järgneva kolme aasta kohta ning selle kiidab rahandusministri ettepanekul heaks Vabariigi Valitsus hiljemalt seitse kuud enne eelarveaasta algust ehk siis 31. maiks. RES-i koostamiseks on Rahandusministeeriumil õigus saada andmeid riigiasutustelt ja valitsussektorisse kuuluvatelt isikutelt.[8]

[7] Public Finance Theory and Practice in Central European Transition, edited by Juraj Nemec and Glen Wright; Bratislava 1997 by NISPAcee; lk 448
[8] Riigieelarve seadus. 1.01.2000- RT I 1999,55,587, RT I 2007,44,316 § 9.

RES-i koostamisel tugineb Rahandusministeerium ministeeriumite ja Riigikantselei organisatsioonipõhistele arengukavadele. Organisatsioonipõhistes arengukavades sisalduvad antud konkreetsete asutuste eesmärgid ning kohustused, mis omakorda tulenevad valdkondlikest arengukavadest (edaspidi VAAK).

RES-is nagu riigieelarveski on kirjas kõik riigi tulud, kulud ja finantseerimistehingud, kuid neil ei ole seaduslikku jõudu – RES on aluseks järgneva aasta riigieelarve seaduse koostamisele. RES-i sisu vaadatakse vastavalt majanduses ja ühiskonnas toimunule või muutunud eelistustele igal aastal üle ja vajadusel täpsustatakse. RES-i koostatakse seega igal aastal eelmise RES-i põhjal uuesti. Selleks täiendavad ministeeriumid ja riigiasutused oma valitsemisalade organisatsioonipõhist arengukava igal aastal ühe aasta võrra, et tagada strateegiliseks planeerimiseks vajaminev nelja-aastane (järgmine eelarveaasta ning sellele järgnevad kolm aastat) perspektiiv. VAAK-i uuendamisel arvestatakse eelneval aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud RES-iga. VAAK-i kinnitab minister, arutades seda enne kinnitamist peaministri ja teiste asjaomaste ministritega.[9] Antud protsessi ajaliinil ilmestab kõige paremini joonis 1, mis on toodud lõputöö lisas 2.

Pärast RES-i heakskiitmist valitsuse poolt algab eelarve koostamisel järgmine etapp. Maining juunikuu jooksul kogub rahandusministeerium kokku ministeeriumide, põhiseaduslike institutsioonide ja riigikantselei järgmise aasta täpsustatud eelarvetaotlused ning alustab juuli alguses ministeeriumidega läbirääkimisi parimate rahastamislahenduste leidmiseks.[10] Augusti lõpuks valmib rahandusministeeriumis igal aastal suvine majandusprognoos, mis annab eelarvele lõplikud piirjooned. See prognoos sisaldab hinnanguid majanduskasvule (lähimad aastad), inflatsioonile, maksude laekumisele, olukorrale impordis – ekspordis ning olukorrale tööjõuturul. Prognoosi valmimise ja ministeeriumide vaheliste läbirääkimiste järel (augusti lõpp - september) leiavad aset ministritevahelised läbirääkimised, mille käigus otsitakse lahendusi viimastele küsimustele. Esialgse nägemuse riigieelarvest esitab rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele augusti lõpus, septembri alguses. Valitsus arutab riigieelarve eelnõusse jõudnud tegevusi ja rahasummasid ning võib neid muuta vastavalt oma eelistustele, kokkulepetele või siis vastavalt kujunenud

[9] "Riigi eelarvestrateegia 2008-2011" 4 ptk. http://www.fin.ee/res2008
[10] Riigi Raha Veeb. http://riigieelarve.fin.ee/?id=10413

olukorrale. Edasi esitab valitsus riigieelarve Riigikogule, kus seda ootab ees kolm põhjalikku arutelu.[11] Seda protsessi iseloomustab Joonis 2, mis on toodud selle töö lisas 2.

Selles alapeatükis andis autor ülevaate eelarve kujunemise alustest riigiasutustes. Kuid eelarvestamise protsessi üks komponente eelarvestamine ise nõuab teatud tehnilist metoodikat, milliseid tutvustatakse järgnevas alapeatükis.

1.2. Eelarvestamise meetodid

Vajadus üha parema avaliku teenuse järele ning samas üha suurenev surve jagatavale ressursile on avaldanud tugevat mõju avaliku sektori finantsjuhtimise osadele kogu selles tsüklis (eelarvestamine, raamatupidamine ning järelkontroll ehk audit). Nii on ajalooliselt arenenud ja täienenud ka eelarvestamise meetodid. Ameerika Ühendriikide näitel on eelarvestamise meetodite arengut kirjeldatud järgmiselt: kulupõhine eelarvestamine 19. sajandi lõpp, tulemuspõhine eelarvestamine 1950ndad, programmipõhine eelarvestamine 1960ndad, eesmärgipärane eelarvestamine varased 1970ndad, nullbaasiline hilised 1970ndad ning tulemuspõhine eelarvestamine uuesti 1990ndatel aastatel.[12]

Alljärgnevalt tutvustab autor nelja enimlevinud eelarvestamise meetodit ning analüüsib nende positiivseid ning negatiivseid külgi.

Nullbaasilise eelarvestamise (ZBB - zero based budgetting, edaspidi ZBB) meetodi puhul põhineb ressursside jaotamine programmide ja tegevuste perioodilisel läbivaatusel ning nende jätkamise või lõpetamise õigustamisel eelarvetaotluses, st kogu planeerimine algab igal eelarveperioodil niiöelda nullist, minevikus tehtud kulutustega ei arvestata.13

Nullbaasilise eelarvestamise meetodi kontseptsioon pärineb erasektorist ning selle tutvustajaks ja propageerijaks oli Peter Phyrr Texas Instrumen`dist Ameerika

[11] Riigi Raha Veeb; http://riigieelarve.fin.ee/?id=10413
[12] Van Reeth, W. 1996 The Search for Meaningful Budgeting; EGPA Annual Conference Budapest ref Nemec, J., Wright, G.1997. Public Finance Theory and Practice in Central Europen Transition. Bratislava 1997 NISPAcee lk 361
[13] http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Fsonaraamat%2F

Ühendriikides14. Antud meetodi põhikontseptsioon on väga sirgjooneline. See keerleb ümber idee, et liialt sageli on eelarve lihtsalt eelnevate perioodide tuletis, väikese modifikatsiooni ja marginaalsete muutustega, mis on seotud inflatsiooni ja organisatsiooni kasvuga. Taoline eelarvestamise protsess – kuhjuv eelarvestamine – viib lõpuks juhtimiskontrolli vähenemisele, kui organisatsiooni prioriteedid ja tegevuskava muutub, kuid tegevuse läbiviimiseks vajalike vahendite eelarvestamise protsess jälgib jätkuvalt vaid eelnevate kulutuste mahtu, lisades sellele vaid tähtsusetuid, marginaalseid või kosmeetilisi muudatusi. Tema poolt välja pakutud ZBB meetod on eelnevast radikaalselt erinev. Selle peamiseks ja põhiliseks eelduseks on, et kõik tegevused on üle vaadatud ja heaks kiidetud enne, kui organisatsioon jagab nendele mingeidki ressursse.15

ZBB eelarvestamise kasutamisel hinnatakse enne eelarvesse lülitamist konkreetse tegevuse ja ressursi vajadust ning alles siis lülitatakse see eelarvesse. Eesmärgiks on läbi analüüsida ja lahti mõtestada kogu organisatsiooni tegevus alates eesmärkidest kuni üksikute tegevuste otstarbekuseni ja efektiivsuseni.[16]

Sellest väitest tulenevad autori arvates ZBB meetodi puudused:

- eelarvestamisega kaasnevad suured kulud nii ressursi kui ka aja kulu mõistes;
- see eelarvestamise meetod on töömahukam kui kulupõhine eelarvestamise meetod (mida autor tutvustab ja analüüsib järgmises alapeatükis) [17];
- ZBB meetodit ei saa kunagi rakendada kogu eelarve kohta, kuna ühiskonnas kehtib rida seadusi, mille kohaselt peab finantseerimine olema pidev (nagu näiteks toetused, abirahad jms)[18];
- ühegi teenuse ega projekti rahastamine ei ole garanteeritud kauemaks ajaks kui üheks eelarve perioodiks, milleks ZBB meetodil koostatud eelarve on kinnitatud[19].

---

[14] Public Sector Accounting and Finantsial Controll; Henley D.;Liekerman A. ect;Chapman ja Hall:199,ref Phyrr, P. 1970.Zero-base budgeting. Harvarrd Business Review, 43(12), 111-121

[15]Public Sector Accounting and Finantsial Controll; Henley D.;Liekerman A. ect;*Chapman ja Hall:1992,lk59*

[16] Karu, S., Zirnask, V. 2004. Eelarvestamine-üks strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis. Tartu : Rafiko Kirjastus OÜ; lk 41

[17] Sarnased seisukahad on välja toonud ka Sander Karu nii raamatus: Eelarvestamine-üks strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis; Tartu 2004, Rafiko Kirjastuse OÜ lk 42, kui ka Eelarvejuhendi koostamine…;Tartu 2007, Rafiko Kirjastuse OÜ lk 32.

[18] Karu, S. jt. 2007. Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele ja äriühingutele. Tartu : Rafiko Kirjastuse OÜ lk 244

[19] Bernard M. Jones. Local Government Financial Management. Hertfordshire 1995, ICSA Publishing Limited, lk 68

ZBB meetodil eelarvestamisel on alljärgnevad eelised:

- loob analüüsiva ning eesmärgile suunatud suhtumise, ning piiratud ressursside keskkonnas nende kasutamise oluliste eesmärkide saavutamiseks;
- elimineeritakse mittevajalikud kulutused ning põhjendamatud tegevused[20];
- tekitab olukorra, mis sunnib eelarvet koostavaid juhte oma otsuseid väga põhjalikult läbi mõtlema, enne kui tehakse otsus raha eraldamiseks teatud tegevuste elluviimiseks[21];
- arendab meeskonna koostööd ning parandab informatsiooni kvaliteeti, seda ka juhtimisotsuste tegemisel[22].

Kulupõhine eelarvestamine – (*cost-based budgeting; line-item budgeting*) on eelarve koostamine kulunormi põhimõttel, see tähendab vastavalt riigi tulude laekumisele määratakse eelarve mahu muutumise protsent, mis korrutatakse läbi eelmise eelarveaasta kuluartikliga. Kulupõhise eelarve puhul keskendutakse projektide järjepidevusele, mitte tulemusele.[23]

Kulupõhine eelarvestamine on üks vanimaid eelarvestamise meetodeid maailmas. Selle meetodiga eelarvestamise etapi on oma ajaloos läbinud suurem osa maailma riike. Eesti riigieelarve koostamine on käesoleva hetkeni vaatamata tegevuspõhisele lähenemisele ja Riigieelarve strateegia rakendamisele suurelt jaolt kulupõhine, mille koostamisel võetakse arvesse eelmise aasta baas, korrigeerides seda lõppevate ja alustatavate tegevustega.[24]

Riigieelarve koostamine toimub kassapõhise ja kulupõhise eelarvestamise meetodil, mis pole enam vajadustele vastav. Kuluobjektideks on tegevuste sisendid, mis on kvalifitseeritud aastases riigieelarve seaduses riigieelarveliste asutuste lõikes ja täiendavalt majandusliku sisu järgi. Ressursside suunamise otsuseid tehes ei ole selle põhjal aga võimalik võtta piisavalt arvesse, kas ja milleks neid ressursse tarvis on või mida nendega saavutada tahetakse. Samuti pole sellise süsteemi korral võimalik hinnata alternatiivsete lahendite maksumusi, samas kui poliitika kujundamise protsessis on alternatiivsete valikute

[20] Karu, S. jt. 2007. Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele. Tartu : Rafiko Kirjastuse OÜ lk 244
[21] Autori süntees Sander Karu ja Marelle Erlenheimi hinnangutele ZBB meetodi positiivsetest külgedest. Sander Karu on orienteeritud erasektorile, Marelle Erlenheim avalikule sektorile.
[22] sama
[23] Sõnaraamat. http://www.riigikontroll.ee
[24] Karu, S. jt. 2007. Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele. Tartu : Rafiko Kirjastuse OÜ lk 245

vahel valiku tegemine võtmeotsuseks. Kehtiv eelarvestamise süsteem ei toeta seega piisavalt valitsuse poolset tegelikku poliitika kujundamist.[25]

Samuti ei toeta kulupõhine eelarvestamine ressursside kasutamise tõhustamist, sest eeldatakse, et rohkemate ressursside eraldamine toob automaatselt kaasa vastava avaliku teenuse kvaliteedi tõusu. See soosib omakorda mittevajalike tegevuste igikestvust ja vähendab ressursside kasutamise otsustuste paindlikkust. Praeguse süsteemi puuduseks on kokkuvõtvalt, et see ei toeta riigi ressursside eesmärkidest ja tulemustest lähtuvat planeerimist – ehk siis eelarvestamist.[26]

Kulupõhise eelarvestamise meetodi eeliseks võib lugeda tema vähest ajakulu ja töömahukust, mis ei nõua väga spetsiifilisi erialaseid teadmisi. Eelarve koostajalt ei nõuta eesmärkide seadmist ning programmide põhjendamist, mis teeb selle meetodi väga lihtsaks, kuid ei aita kaasa asutuse tulemuslikkusele.

Tulemuspõhine - (*perfomance budgeting, budgeting for results*) on eelarve koostamise meetod, mis seob ressursside eraldamise mõõdetavate tulemustega. Eelarve koostamise aluseks on pikaajaline eelarve strateegia ja eelmise eelarve perioodi tulemused. Seadusandlik kogu on tellijaks, kes ostab asutustelt soovitud tulemuse ning kontrollib nende saavutamist.27

Tulemustest lähtuv eelarvestamine toimib siis kui tulemuse saavutamise eest vastutajal, kellele ressursid selle saavutamise nimel eraldatakse, on piisavalt otsustuspädevust ja – vabadust ressursside kasutamise valikute tegemiseks, et tagada ressursside eraldamise aluseks olnud tulemuste saavutamine. Vastutusega eesmärkide saavutamise eest peab käima kaasas vabadus tulemuse saavutamiseks otstarbeka tee valikuks, võttes seejuures arvesse tegevuse seaduslikke piire. Vastasel juhul ei toimi eelarve taas piisava juhtimisinstrumendina.[28]

Strateegilise planeerimise ühtse süsteemi juurutamine toetab tulemuspõhise eelarvestamise põhimõtteid. Tänu riigi eelarvestrateegiale on olemas informatsioon selle kohta, mida

[25] Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon. Rahandusministeerium 19. novembri 2007. a tööversioon
[26] Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon. Rahandusministeerium 19. novembri 2007. a tööversioon
[27] Sõnaraamat http://www.riigikontroll.ee
[28] Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon. Rahandusministeerium 19. novembri 2007. a tööversioon

asutused on teinud ja mille tegemist neilt oodatakse neile eraldatud raha eest. RES-i koostamisel on koos eesmärkidega ära näidatud ka indikaatorid, mis võimaldavad hinnata eesmärkide saavutamist.29

Pea kõik kaasaegse finantsjuhtimissüsteemiga maailma riigid kasutavad eelarvestamisel peamise vaatena tulemusest lähtuvat eelarvepilti, enamik OECD riike juba aastaid. Samuti on enamikes OECD riikides korraga kasutusel erinevate tasandite indikaatorid ning ressursside jaotuse alusena kasutatakse tulemus- või pikemaajalisi mõjuindikaatoreid. "Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni" koostamise raames on Rahandusministeerium viinud riigiasutuste seas läbi analüüsi, hindamaks eesmärkide-indikaatorite määratlemise oskust. Analüüs andis tulemuse, mille kohaselt nende indikaatorite määratlemise oskuste ja kompetentsi puudumine on peamine, kohati ka kui ainuke põhjus tulemuspõhise eelarvestamise juurutamise vastu Eestis.[30] Samuti puudub kompetents riigi tasandil, et hinnata erinevate ministeeriumide poolt püstitatud eesmärke ja saavutatud tulemuste võrdlemiseks. Autori arvates peitub oht ka poliitilisel tasandil, kus võimu saavutamiseks seatakse populistlikke eesmärke ning prioriteete, mis terve riigi seisukohalt ei pruugi olla ei tulemuslikud ega ressursisäästlikud.

Autori arvates on selle meetodi nõrkadeks külgedeks just ühtse ja toimiva mõõdikute ja indikaatorite süsteemi loomine. Eriti keeruliseks osutub see avalikus sektoris, kus hinnata tuleb avalike teenuste pakkumise kvaliteeti, mille tarbijaskond on suur ja tihti polegi võimalik välja tuua konkreetset sihtgruppi, kelle rahulolu mõõta või hinnata. Samuti peaks eesmärkide ja nende saavutamiseks rakendatavate meetmete osas valitsema järjepidevus. Järjepidevuse puudumine toob kaasa erinevate perioodide andmete mittevõrreldavuse. Näitena toob autor siinkohal SKA 2007. aasta eelarve, milles oli määratletud 6 meedet, 2008. aasta eelarves on aga ainult kaks meedet. Mis tähendab ka seda, et neil kõigil on erinevad indikaatorid ja mõõdikud, millega saavutatut (saavutatavat) hinnatakse.

Positiivse küljena antud meetodi puhul saab välja tuua, et see võimaldab organisatsiooni sees tegevusi seada olulisuse järjekorda, ehk siis kehtestada tegevustele prioriteedid, mis

[29] Karu, S. jt. 2007. Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele. Tartu : Rafiko Kirjastuse OÜ lk 247
[30] Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon. Rahandusministeerium 19. novembri 2007. a tööversioon

võimaldab suurema osa eelarvest saada nendel üksustel, kes on enim võimelised toetama organisatsiooni üldiste eesmärkide saavutamist.

Tekkepõhine eelarvestamine – (*accrual based budgeting*) on eelarvestamise meetod, millel on samad põhimõtted nagu ka tulemuspõhisel eelarvestamisel, välja arvatud nõuded finantsarvestusele. Tehingud arvestatakse tekkepõhiselt, mitte kassapõhiselt, mistõttu on teada iga väljundi täpne kulu rahas. Konkreetse väljundi hinda teades on seadusandlikul kogul võimalik saavutada kindlustunne, et raha jagamisel saadakse parimaid võimalikke tulemusi.[31]

Suurim probleem autori arvates peitub selles, et riigi raamatupidamine on tekkepõhine, eelarvestamine aga kassapõhine, mis toob kaasa selle, et raamatupidamise aruanded ei anna tegelikult mingit ülevaadet eelarve kasutamise kohta ning vastupidi. Eelarve kasutamise aruanne (Riigikassast) ei anna ülevaadet organisatsiooni varadest ja kohustustest. Praktikas tähendab see kahe paralleelse süsteemi eksisteerimist, mis ka info-tehnoloogiliselt (ehk finantsprogramme kasutades) on tihti ühildamatud. Sellest tuleneb täiendav aja- ja ressursikulu. Kuna parimaid otsuseid saab vastu võtta kogu asjakohast vajalikku informatsiooni analüüsides ja arvesse võttes, nõuab hetkel toimiv kahene finantssüsteem otsuste langetajatelt väga põhjalikke erialaseid teadmisi ning head protsesside kulgemise ja ettenägemise võimet. Taolise kompetentsiga inimestest on aga alati puudus.

Tekkepõhise eelarvestamise positiivseimaks küljeks peab autor seda, et see meetod tagab eelarvevahendite ühtlase kasutamise kogu eelarveaasta jooksul. Praegu kulutatakse riigiasutuste poolt eelarveaasta paari viimase kuu jooksul ebaproportsionaalselt suurem osa vahenditest kui eelnevatel kuudel. See omakorda survestab finantsistide tööd.

Rahandusministeeriumi poolt algatatud riigi finantsjuhtimise kontseptsiooni töörühma poolt koostatud „Riigi finantsjuhtimise kontseptsiooni projekt“, mille sisuks on üleminek tekke- ja tulemuspõhisele eelarvestamisele oli esitatud 14. ja 21. veebruaril 2008 valitsuskabineti nõupidamisele aruteluks, ei saanud seal heakskiitu.[32] Valitsusliikmetele jäi arusaamatuks esitatud kontseptsiooni sisu ning sellest tõusev tulu riigi finantsjuhtimisele.

[31] Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon. Rahandusministeerium 19. novembri 2007. a tööversioon
[32] Valitsuskabineti nõupidamise protokoll; registreeritud Riigikantseleis 16-2/07-07635 2007-11-23 08:34:57

Tegu on ressursimahuka projektiga, mis eeldab investeeringuid infosüsteemidesse ning millega kõik riigiasutused ei ole jõudnud oma finantsplaanis arvestada. Kui algne Rahandusministeeriumi soov oli, et alates 2010. aastast lähevad kõik riigiasutused ja nende hallatavad asutused üle tekke- ja tulemuspõhisele eelarvestamisele, siis praeguseks on ülemineku tähtaeg lahtine.

1.3. Eelarvejuhend

Eelarvejuhend on suhteliselt uus siseõigusliku akti liik Eesti avalikus sektoris. Eelarvejuhendi koostamise nõue riigiasutustes ei tulene otseselt ühestki kehtivast õigusaktist, kuid selleks, et riigieelarvevahendite efektiivne ja tõhus kasutamine oleksid tagatud, on organisatsioonid kohustatud arendama finantsjuhtimist. Finantsjuhtimise eesmärkide saavutamiseks tuleb kehtestada protseduurireeglistik, finantsjuhtimise ja – kontrolli juhend, kus peavad kirjas olema põhiprotsessid ja rakendatavad sisekontrolli protseduurid, mille üheks osaks on eelarvestamine ja organisatsiooni kassaline teenindamine.[33]

1.3.1. Eelarvejuhend protseduurireeglistikuna

Riigiasutused peavad oma eelarvejuhendite väljatöötamisel arvestama nii väljastpoolt kehtestatud nõuetega, kui ka avalikkuse laialdasema huviga. Samuti peab eelarvejuhend aitama kaasa asutusesisesele eelarvestamisele ning läbi selle haldusvõimekuse kvaliteedi kasvule. Kuna tänaseks on üheaastane riigieelarve koostamine sisuliselt üle kasvanud ühtseks riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessiks, on niisuguse käsitluse eesmärgiks saavutada, et riigieelarvest finantseeritakse valitsuse poolt keskpikas perspektiivis määratletud eesmärke ja prioriteete ning et riigieelarveliste vahendite kasutamine on sihipärane ja tulemuslik. Arengukava ja eelarve koostamise puhul on tegemist omavahel tihedalt seotud tegevustega, mida asutuse eelarvesüsteemi ülesehitamisel ei ole otstarbekas lahutada. Läbi iga-aastase tegevuskava (kohustuslik)

[33] Finantskontrolli süsteem. Juhendmaterjal valitsusasutuste ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste juhtidele ja siseaudiitoritele. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond; august 2002 ; lk 12 http://www.fin.ee/?id=4205

koostamise ja kinnitamise ning tegevuskava täitmise aruande on olemas ka mehhanism hindamaks strateegilises plaanis seatud eesmärkide saavutamist ja kavandatud meetmete rakendamist.[34]

Eelarvejuhendi eesmärgiks on organisatsiooni eelarve koostamise tagamine ühtsetel alustel. Kogu eelarveprotsessi kaardistamine eelarve planeerimisest kuni täitmise aruande koostamiseni. Eelarvejuhend peaks ära määratlema eelarve protsessis osalejad ning nende rollid selles protsessis. Samuti on oluline fikseerida eelarve protsessi olulised tähtajad (seadusandlikust raamistikust tulenevalt kaasaarvatud) ehk fikseerida ajakava.

Eelarvejuhend on üks organisatsiooni tegevusjuhenditest, mis peaks ühilduma organisatsiooni visiooniga ja missiooniga ning sobima organisatsiooni efektiivseks juhtimiseks vajaliku juhtimisstiiliga. Eelarvejuhendi väljatöötamisel tuginetakse organisatsiooni strateegilistele eesmärkidele ning strateegiatele endile. Kõik vastutavad üksused ning alaeelarvete juhid peavad eelarvete koostamisel järgima eelarvejuhendis toodud nõudeid.[35]

Eelarvejuhend peaks sisaldama järgmist informatsiooni[36]:

- eelarvestamise eesmärke:
  poliitika kujundamise, planeerimise, eelarvestamise ja aruandluse tihe sisuline seos; organisatsiooni arengukava vastavus valdkondlikule arengukavale; arengukava ja eelarve koostamine ühtsete põhimõtete alusel;
- vastutajate ja alaeelarvete omanike tööülesandeid, õigusi, kohustusi ja vastutust eelarvestamisel:
  tegevuste koordineerimine, selge rollide jaotus kõigi tegevuste kaetus kindlate vastutajatega;
- eelarvete vorme, vajalikke abitabeleid ja juhendeid nende koostamiseks:
  planeerimise ja eelarvestamise dokumentide ning aruannete vastavus kehtivatele õigusaktidele, tehniliselt korrektne koostamine ja õigeaegne esitamine;
- eelarve ajakava põhimõtteid, eelarve logistika, eelarve kalender;

[34] Karu, S. jt. 2007. Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele. Tartu : Rafiko Kirjastuse OÜ lk 222
[35] samas
[36] samas

- prioriteetide määratlemist, piiratud ressursside tingimustes nende paigutamine ühtsete prioriteetidele suunatud aluste loomine;
- eelarvete läbivaatamise korda (läbirääkimised, otsustamised, tagasiside): otsustusprotsesside selgus ja arusaadavus;
- eelarveperioodi jooksul ja lõpus esitatavate aruannete vorme, koostamise juhendeid ja vastutust;
- eelarvevahendite efektiivse ja säästliku kasutamise kontrolli ja juhtimist;
- kogu vajaliku informatsiooni kogumise, edastamise, säilitamise ja analüüsimise tagamist.[37]

Tulenevalt akadeemia kui õppeasutuse eripärast, õppeaasta pikkus ei kattu eelarveaasta pikkusega, on autori arvates oluline ära märkida eelarve jälgimise reeglistikus, millised kulutused jäävad sellest eripärast tingituna põhiliselt eelarveaasta lõppu mitte ei jaotu ühtlaselt kogu eelarveaasta peale. Aga samas ka teised ebaühtlaselt jaotuvad eelarvekulutused, nagu näiteks suuremahuliste remonditööde teostamine suveperioodil, kui õppetööd ei toimu ning taoliste tööde läbiviimine ei ole takistatud. Riigihanked, mis võivad kujuneda üle kõigi alaeelarvet koostavate struktuuriüksuste ja muud suuremad ostud. Kassakulu paremaks perioodiliseks jälgimiseks oleks tulevikus mõeldav jagada üksustele kvartaalsed eelarved.

1.3.2. Eelarvejuhend sisekontrolli osana

Sisekontrolli süsteem on valitsusasutuse ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada[38]:

- õigusaktidest kinnipidamise;
- vara kaitstuse raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;

[37] Antud põhimõtete kokkupanemisel on autor kasutanud nii Eelarvestamise – ühe strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis; Karu, S.; Zirnask , V. kui ka Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele: Karu, S. jt ; esitatud soovituslikke põhimõtteid eelarvejuhendi koostamisel ning pannud kirja põhimõtted, mis kataksid akadeemia tarbeks koostatava eelarvejuhendi vajadusi.
[38] Vabariigi Valitsuse Seadus.13.12.1995-RT I 1995,94,1628, RT I 207,66,408

- asutuse tegevuse otstarbekuse asutuse ülesannete täitmisel;
- asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise.

Sisekontrolli süsteemi valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab asutuse juht[39].

Lähtuvalt rollist organisatsioonilises struktuuris jaguneb sisekontrolli süsteem[40]:

- juhtimiskontroll – asutuse töökorraldus, mille moodustavad kõik plaanid, tegutsemisviisid, strateegia, protseduurid ja tavad, mis on kehtestatud asutuses eesmärkide saavutamiseks;
- administratiivne kontroll – protseduurid ja dokumendid, mis on seotud otsustamisprotsessiga, mis omakorda suunab töötajaid ametlikult heakskiidetud tegevusele asutuse eesmärkide saavutamiseks;
- finantskontroll – hõlmab toiminguid ja dokumentatsiooni, mis puudutavad vara säilivuse tagamist, rahaliste dokumentide usaldusväärsust ja raamatupidamist/finantsarvestust.

Muuhulgas on finantskontrolli süsteem ka toimingute seeria, mis sisekontrolli süsteemi lahutamatu osana tagab protseduurid, mis on vajalikud eelarvestamise, raamatupidamisarvestuse ja finantsaruandluse seadusandlusele vastavusele tagamiseks.[41]
Rahandusministeeriumi pädevus täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseauditi korraldamisel on[42]:

- analüüsida valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldust;
- teha valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele ettepanekuid sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi tõhustamiseks.

Nimetatud ülesannete täitmisel on rahandusministril õigus pöörduda ministri, abiministri, riigisekretäri või maavanema poole vastava ministeeriumi, Riigikantselei ja maavalitsuse

---

[39] Vabariigi Valitsuse Seadus. 13.12.1995-RT I 1995,94,1628, RT I 1207,66,408
[40] Karu, S. jt. 2007. Eelarvejuhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele, äriühingutele. Tartu : Rafiko Kirjastuse OÜ lk 220
[41] samas
[42] Siseauditi hea tava. Juhendmaterjal avaliku sektori siseaudiitoritele. Rahandusministeerium Finantskontrolli osakond; November 2003 http://www.fin.ee/?id=284

ning nende valitsemisalasse või haldamisele kuuluvate täidesaatva riigivõimu asutuste kohta kirjalike selgituste saamiseks.[43]

Nimetatud ülesannete täitmisel on rahandusministri poolt selleks volitatud isikutel kooskõlastatult vastavalt kas ministri, abiministri, riigisekretäri või maavanemaga õigus tutvuda valitsusasutustes ja valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes dokumentidega ning saada teavet, mis on vajalik lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmiseks. [44]

Riigieelarvevahendite efektiivse ja tõhusa kasutamise tagamiseks on oluline roll asutuse finantsjuhtimise arendamisel, et tagada juhtimisinformatsiooni kandva aruandluse saamine. Finantsjuhtimise eesmärkide saavutamiseks tuleb kehtestada protseduurireeglistik, finantsjuhtimise ja –kontrolli juhend, kus peavad olema kirjas põhiprotsessid ja rakendatavad sisekontrolli protseduurid. Mittetäielik loetelu protsessidest on järgmine: eelarvestamine ja kassaline teenindamine**;** kulutuste aktsepteerimine ja maksete tegemine; raamatupidamine ja finantsaruandlus; finantsvaldkonna töötajate tegevus- ja vastutusalad; finantsalased infosüsteemid jne. Juhend peab sisaldama vähemalt järgmist teavet: asutuse struktuuriskeem; asutuse finantsvaldkonna töötajate ametijuhendid; raamatupidamise sise-eeskiri; eelarvete koostamise ja täitmise jälgimise eeskiri; riiklike ja Euroopa Liidu rahaliste vahendite auditijäljed; olulisemate protsesside üksikasjalik kirjeldus ning protsessi õiguslik ja regulatiivne raamistik (näiteks maksude arvestus ja selle õigusraamistik). Protseduurireeglistik peab täiendavalt sisaldama selgelt ja piisavalt üksikasjalikult: õigusraamistikku (näiteks raamatupidamise sise-eeskiri raamatupidamise valdkonna õigusraamistik); vajalikke samme protsessi iga etapi elluviimiseks; kohustusi, õigusi ja vastutust protsessi iga etapi osas; dokumentatsiooni ja aruandlusega seotud nõudeid ja protseduure ja rakendatavaid protsessi juhtimis- ja kontrolli meetmeid.

Käesolevas peatükis anti ülevaade, milliseid funktsioone eelarvejuhend endas kannab. Järgmises peatükis keskendutakse eelarvestamisele SKA-s, hetkeolukorra analüüsile ning eelarvejuhendi vajaduse kirjeldamisele.

---

[43] Vabariigi Valitsuse Seadus. 13.12.1995-RT I 1995,94,1628, RT I 207,66,408
[44] samas

2. EELARVESTAMINE SISEKAITSEAKADEEMIAS

Efektiivse asutuse tunnuseks on sise- ja välisteenuse osutamise kõrge kvaliteet. Kvaliteedi tagamiseks on oluline võimalus protsesse mõõta, hinnata ja parendada. Üheks kvaliteedinäitajaks võib pidada asutuse haldussuutlikkust, millise aja jooksul ja milliste vigade sagedusega juhitakse protsesse algusest lõpuni. Käesolevas peatükis vaadeldakse eelarvestamise protsessi algusest lõpuni koos seda mõjutavate teguritega.

2.1. Sisekaitseakadeemia eesmärk ja ülesanded

SKA eesmärk on sisejulgeolekualase õppe- ja arendustegevuse ning ausate ja pädevate riigiametnike koolituse kaudu suurendada turvalisust ning luua tingimused stabiilseks arenguks kogu Eestis. **SKA tegevusvaldkondadeks on**: kõrghariduse omandamise võimaldamine rakenduskõrgharidusõppe ja Vabariigi Valitsuse nimetatud magistriõppe õppekavade alusel, kutsehariduse omandamise võimaldamine keskhariduse baasil läbiviidava kutseõppe õppekavade alusel, rakendusuuringute läbiviimine ja arendustegevus riigi sisejulgeoleku ja teistes avaliku teenistuse valdkondades, avalike teenistujate koolitus- ja arendustegevuse korraldamine ning künoloogiateenistuse valdkonnas koerajuhtide täiendkoolituse läbiviimine ja korraldamine.[45] SKA-s toimub keskhariduse baasil kutseõpe või rakenduskõrgharidusõpe järgmistes sisejulgeoleku valdkondades: politsei, pääste, piirivalve, korrektsioon ning maksundus ja toll. SKA-s toimub rakenduskõrgharidusõpe avaliku teenistuse valdkonnas halduskorralduse õppekava alusel 2007/2008. õppeaastal ja enne seda immatrikuleeritud üliõpilastele (lõppev tegevus).[46]

SKA ülesanneteks on: luua oma liikmeskonnale soodsad tingimused õppetööks, rakendusuuringute läbiviimiseks ja arendustegevuseks, erialaseks enesetäiendamiseks ja suhtlemiseks teiste õppejõududega ning üliõpilastega Eestis ja välisriikides; hankida õppetööks, rakendusuuringute läbiviimiseks ja arendustegevuseks vajalikke seadmeid, kirjandust, inventari ja muid vahendeid; arendada SKA raamatukogu SKA liikmeskonna

[45] Sisekaitseakadeemia põhimäärus; Vabariigi valitsuse 29.novembri 2007. a määrus nr 240, RTI 2007,64,403
[46] samas

ning koostööpartnerite teenindamiseks; korraldada riigi sisejulgeoleku ja teiste avaliku teenistuse alaste õppevahendite väljaandmist ning teadustööde avaldamist, anda soovitusi õppekirjanduse kasutamiseks; arendada koostööd teadus- ja arendusasutustega Eestis ja välisriikides; korraldada konverentse, seminare ja muid üritusi riigi sisejulgeoleku ja teistes avaliku teenistuse valdkondades; luua oma liikmeskonnale tingimused kultuuri- ja spordialaseks tegevuseks ning arendada oma liikmeskonna loomingulise ja kultuurilise eneseteostuse võimalusi; edendada muud tulunduslikku ja mittetulunduslikku tegevust, mis aitab kaasa SKA eesmärgi saavutamisele.[47] On selge, et raha saab akadeemia taotleda ainult oma põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks.

2.2. Eelarvestamise korraldus Sisekaitseakadeemias

SKA eelarve koostamise korraldamist reguleerib antud hetkel suuresti SKA rahandusosakonna põhimäärus.[48] SKA rahandusosakond (edaspidi osakond) on SKA tugistruktuuriüksus, mis allub rektorile ja tegeleb SKA arengut toetava finantspoliitika väljatöötamise, rakendamise ja arendamisega. Osakonna põhiülesandeks on SKA eelarve koostamise, finantsanalüüsi ning –planeerimise korraldamine ja raamatupidamisarvestuse korraldamine. Oma põhiülesannete täitmiseks korraldab osakond kuluüksustelt (struktuuriüksustelt) eelarveliste vahendite vajaduste kogumist; vaatab läbi ja analüüsib kuluüksuste rahaliste vahendite taotlused; koostab SKA eelarveprojekti, lisaeelarveprojektid, finantseerimistaotlused ja edastab need Siseministeeriumile; liigendab eelarve eelarveseadusega määratud tegevuskulud ja esitab need Siseministeeriumile; jagab SKA-le kinnitatud eelarve vahendid alaeelarvetesse kuluüksuste lõikes ja koostab eelarve jaotuse kohta käskkirja projekti ning esitab selle rektorile kinnitamiseks. Osakond planeerib ning taotleb õppetoetusteks vajalikud vahendid, planeerib SKA majandustegevuse tulusid ja tuludest tehtavaid kulutusi. Aasta lõpus esitab osakond taotluse Siseministeeriumile eelarveaastal kasutamata jäänud vahendite üleviimiseks järgmisesse eelarveaastasse. Osakonnal on õigus saada SKA struktuuriüksustelt osakonna ülesannete täitmiseks vajalikku informatsiooni, dokumente ja abi.[49]

---

[47] samas
[48] Rahandusosakonna põhimäärus; kinnitatud Sisekaitseakadeemia rektori 12. jaanuari 2007. a käskkirjaga nr 0-2/4
[49] samas

28. veebruariks peab akadeemia rahandusosakond elektrooniliselt edastama REIS-i järgmise eelarveaasta ja sellele järgneva kolme aasta tegevuskava ning rahastamise taotluse. Nende alusel formeerub SKA arengukava. 2008. aastal puudutas see aastaid 2009 kuni 2012. Taotlus esitatakse meetmete ja tegevuste ning majandusliku sisu lõikes. SKA-l on kaks meedet: õppetegevus ning teadus-arendustegevus. 2007. aastal oli akadeemial meetmeid kuus: SKA tutvustamine sihtgrupile, õppejõudude kvalifikatsiooni tõstmine, õppekavade vastavusse viimine ametite vajadustega, õppetingimuste parandamine, õppetöö läbiviimine kavandatud mahus ning õppurite õpihuvi tõstmine.

Autori arvates teeb meetmete muutumine ajaliinil raskeks andmete (eelnevate perioodide eelarvete) ning tegevuste ja kulude võrreldavuse, kuid samas on vähematele meetmetele lihtsam planeerida tegevusi ning nende läbiviimiseks vajaminevaid rahalisi vahendeid. Meetmete vähendamine muudab arengukava haldamise vähem ressursimahukaks. Peale RES-i kinnitamist toimub Siseministeeriumi poolt SKA-le eraldatava eelarve piirnumbrite kinnitamine.

2.3. Sisekaitseakadeemias kasutusel olev eelarvestamismeetod

Täna on SKA-s kasutusel peamiselt kolmest meetodist kombineeritud nullbaasiline, kulupõhine ja tulemuspõhine eelarvestamise meetod. Alates 2008. aastast koostatakse SKA-s tööplaane, kus struktuuriüksuste lõikes on igal tegevusel eesmärgid ja indikaatorid. Samal põhimõttel on koostamisel 2009-2012 arengukava[50], kus igal aastal tuleb saavutada aina ambitsioonikamaid eesmärke. Arengukava raames tõusevad esile SKA prioriteedid nelja aasta lõikes, millele ühtlasi suunatakse ka suurem osa vahendeid.

Autori arvates eeldab ZBB meetod tugevat majandusmõtlemisega struktuuriüksuse juhti või kulujuhti. Tegelikkuses on struktuuriüksuste juhtidel enamasti täita muud, oma olemuselt teised funktsioonid, kui enda igapäevane kursishoidmine pakutavate teenuste ja toodete hindadega, mis on eluliselt olulised antud struktuuriüksuse toimimiseks ning seatud eesmärkide saavutamiseks.

[50] Sisekaitseakadeemia arengukava 2009-2012; projekt

SKA põhitegevus on rakendusliku kõrghariduse ja kutsehariduse pakkumine sisejulgeoleku valdkonnas. SKA-l on kuus kolledžit, kelle juhtide esmane eesmärk on oma haldusalas parim võimalik teenuse – antud juhul õppe – kvaliteet. Autor arvab, et kolledži juht ei pea teadma, kui palju maksab 2009. aastal pakk A4 formaadis paberit, kuigi ta teab ligikaudselt, palju järgneval eelarveaastal kolledž paberit kasutab. ZBB meetodi kasutamine on õigustatud, kui algatatakse uus tegevus, mille eelarve koostamine tõepoolest nullist algab.

Vestlustel[51] struktuuriüksuste juhtidega selgus, et nad näevad taolist eelarvestamist kui projektipõhist, mis oli neile arusaadav ja hallatav. Näitena toob autor Justiitskolledži vajaduse õppurid varustada uutele standarditele vastava erivarustusega, kus teada oli ühe komplekti maksumus ja komplektide arv, mis oli piisav kvaliteetse õppetöö läbiviimise korraldamiseks. Samuti on ZBB meetod väga hästi rakendatav nii sise- kui välisprojektide eelarvete ning finantsplaanide koostamisel. Autori arvates tasub siiski meeles pidada, et tänapäeva muutuvas maailmas tasub juhtidel SKA üleselt tegevusi ja nende maksumusi hinnata, sest selle tulemusena võib selguda, et teatud aastast aastasse tehtud tegevust on võimalik tehniliste või muude lahenduste abil efektiivsemalt teostada. Juhid peavad mõtlema võimalike alternatiivide peale, sest analüüsi tulemusel võib selguda, et mõne tegevuse võib asendada või liita teisega. SKA puhul on tegu õppeasutusega, kus õppurid koguvad teadmisi mitu aastat järjest ning seetõttu ei ole mõeldav kõiki õpetamisega seotud tegevusi ühekorraga muuta. Kogu õppeprotsessi tuleb pidevalt analüüsida ja hinnata ning uuenduste läbiviimisel tuleb juhtide ZBB meetodi kompetents kasuks.

Kulupõhine eelarvestamise meetod on kohane ja õigustatud järgmiste SKA tugiteenuste majandamiskulude eelarvestamiseks nagu vesi, küte, elektrienergia, sideteenused, hooldus- ja haldusteenused lepingute alusel. Kui teenindavate üksuste maht (ruutmeetrites ja ühikutes) ei muutu, on mõttekas eelarve koostamisel arvestada eelmiste perioodide reaalse kuluga, korrigeerides seda vaid pakutavate teenuste hinnamuutusega. Raskeim selles loetelus on eelarvestada küttekulusid, mis on suuresti seotud väliste teguritega nagu välistemperatuur. Reaalselt on SKA struktuuriüksused oma eelarvetaotlustes välja toonud metoodika, mille alusel kulusid planeeritakse ja eelarve taotlus esitatakse.

[51] SKA 2008. a struktuuriüksustele jaguneva eelarve kinnitamise koosolekud jaanuar 2008. a. Osalejad: rektor, prorektor, teadus- ja arendusdirektor, rahandusosakonna juhataja, käesoleva töö autor

2008. aasta tegevuskavas kui ka 2009-2012 aasta arengukavas on sätestatud SKA eesmärgid ning nende saavutamiseks vajalikud tegevused. 2009 aasta eelarve koostamisel võetakse aluseks SKA eesmärgid ning seatakse vastavalt sellele ka asutusesisesed prioriteedid. SKA eelarve koostamisel on piirideks RES 2009-2012 mahud ja eesmärgid, kuid nende piiride raames saab SKA vastavalt enda seatud eesmärkidele ja saavutatud tulemustele enda eelarve sisemiselt nii korraldada, et tulemuslikud ning prioriteetsed tegevused oleksid vahenditega kaetud. Samas peavad kõik tegevused toetama SKA eesmärke ja aitama kaasa peamise eesmärgi alates 2009. aastast, milleks on „Rahuldada sisejulgeoleku valdkonna vajadusi kompetentsete töötajatega ja aidata kaasa turvalisuse tõstmisele rakendusuuringute läbiviimisega“ teostumisele[52].

2.4. Sisekaitseakadeemia eelarve koostamise üldine seadusandlik raamistik

Akadeemia on Siseministeeriumi hallatav riigiasutus. Seega toimub akadeemia eelarve taotlemine riigieelarvest läbi Siseministeeriumi ning on allutatud eelarve koostamise põhimõtetele riigis, aga ka Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ning rahandusministeeriumi poolt kehtestatud õigusaktidele. Olulisimateks eelarve koostamist reguleerivateks õigusaktideks on:

- Riigieelarve seadus. Sätestab riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra ministeeriumidele ja nende valitsemisaladele, aga ka Põhiseaduslikele institutsioonidele kui käesolev seadus ise ei sätesta teisiti;[53]
- Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2007.a määrus nr 25 Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord, mis reguleerib arengukavade koostamise üldpõhimõtteid, omavahelisi seoseid ning seoseid riigieelarvega, valdkonna arengukava koostamist, elluviimist, täitmise aruandlust, täiendamist ning lõpetamist;[54]
- Vabariigi Valitsuse 31.mai 2007. a korraldus nr 275 Riigi eelarvestrateegia 2008-2011 heakskiitmine, mis sätestab strateegiliste arengukavade lähtealused ning 2008.

[52] Sisekaitseakadeemia arengukava 2009-2012; projekt
[53] Riigieelarve seadus.1.01.2000-RT I 1999,55,584, RT I 2007,44,316
[54] Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord; Vabariigi Valitsuse määrus nr 25; RT I 2007,11,55

a eelarve projektide lähtealused, antud hetkel Riigieelarvestrateegia 2008-2011 lisas 1 toodud finantsplaani;[55]

- Riigieelarveseaduse § 10 lg 7alusel rahandusministri poolt igaks eelarveaastaks ministeeriumi valitsemisala eelarveprojekti koostamise tingimuste ja projekti vormide, investeeringute kava koostamise korra ja selle vormide, tegevuskava vormide ning eelarve projekti esitamise tähtaja kinnitamine. Hetkel kehtib rahandusministri 14.juuni 2007. a määrus nr 39 Ministeeriumi valitsemisala 2008. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ning esitamise tähtaeg;[56]
- Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määrus nr 103; viimati muudetud 18. detsembril 2007. a (RTL 2007,100,1672) Eelarveklassifikaatorite kehtestamine, mis liigendab riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste riigieelarvest finantseeritavate institutsioonide eelarvete tulud, kulud ja finantseerimistehingud.[57]
- Riigi eelarvestrateegia 2009 – 2012 koostamise lähtealused.[58]

Siseõigusaktidest reguleerivad eelarve koostamise kohustust Sisekaitseakadeemia põhimäärus, ning struktuuriüksuste alaeelarvete koostamist struktuuriüksuste põhimäärused.

2.5. Sisekaitseakadeemia eelarve lähtealused

Eelarveprotsessi aluseks on SKA arengukava, mille üks osa on finantsplaan. Finantsplaan sisaldab kavandatud tegevuste hinnangulisi maksumusi**.** 2008. aasta eelarve koostamisel kehtis Sisekaitseakadeemia arengukava 2007-2009[59], mis autori arvates oli vastuolus VV määrusega nr 302. Määruse paragrahv 9 sätestab organisatsioonipõhise arengukava koostamise ja täiendamise alused. Esmalt § 9 lg 1, mille kohaselt organisatsioonipõhine arengukava koostatakse järgmise eelarveaasta ning sellele järgneva kolme aasta kohta.[60]

---

[55] Riigi eelarvestrateegia 2008-2011 heakskiitmine; Vabariigi Valitsuse 31. mai 2007.a korraldus nr 275, RTL 2007,47,847

[56] Ministeeriumi valitsemisala 2008. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ning esitamise tähtaeg; Rahandusministri 14. juuni 2007.a määrus nr 39- RTL 2007,5,925

[57] Eelarveklassifikaatorite kehtestamine; Rahandusministri 11.detsembri 2003. a määrus nr 103; RTL 2003,128,2074, RTL 2007,100,1672

[58] http://www.fin.ee/?id=79793; Rahandusministeeriumi kiri 08.02.2008 nr 4-1/2171 "Riigi eelarvestrateegia 2009-2012 koostamise lähtealused"

[59] Sisekaitseakadeemia arengukava aastateks 2007-2009, kinnitatud 12.märts 2007 Akadeemia nõukogu otsusega nr 0-7.1/1

[60] Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord; Vabariigi Valitsuse 13.detsembri 2005. a määrus nr 302; RT I 2005,67,522

Kuigi see säte käib esmalt ministeeriumi ja siis alles valitsemisala riigiasutuste kohta, on selge, et SKA kui riigiasutus, ei tohiks oma arengukava koostades lähtuda teistest alustest, kui teda haldav Siseministeerium. Seega oleks see arengukava esmalt pidanud käima perioodi 2008 – 2011 kohta. Teiseks on selles küll hetkeolukorra analüüs, kuid see on autori arvates pigem deklaratiivne, kui konstruktiivne ja lahendusi pakkuv. Strateegilised plaanid on sõnastatud stiilis arendame, parendame, muudame, mille tegevusi küll täpsustatakse akadeemia igaaastastes tööplaanides, kuid konkreetsete tulemuste, tähtaegade ja tegevuste puudumine võib saada takistuseks hea ja töökindla finantsplaani koostamisel, mis aga on ühe hea arengukava lahutamatu (samas ka määrusest tulenev) osa.

Hetkel on koostamisel akadeemia arengukava aastateks 2009 – 2012, mis on sisult tugevam, eesmärgistatum ja läbi tegevuste mõõdetavam[61] lihtsustades oluliselt finantsplaanide koostamist ning eelarve koostamist perioodiks 2009 – 2012. Arengukavaga kaasas käiv finantsplaan sisaldab siseturvalisuse tegevusvaldkonna raames kavandatud tegevuste hinnangulisi maksumusi, aga ka maksumuste jaotumist meetmete (akadeemia meetmeteks on "õppetöö" ja "teadus-arendustegevus") vahel ja seda tegevuste elluviimise perioodi aastate ning finantseerimisallikate lõikes.[62]

Arengukava (sealhulgas finantsplaan) on sisendiks RES-ile, mida koostatakse keskpikaks perioodiks 3+1 aastat, see tähendab, et eelnenud perioodi arengukavast ning selle finantsplaanist võetakse üle kolme eelseisva aasta kavad ja lisatakse neile veel üks aasta (rulluv põhimõte).

RES kinnitatakse Vabariigi Valitsuse poolt eelarve aastale eelneva aasta mais ja on dokument, mis võtab kokku riigi hetkeolukorra analüüsi ja majanduse tuleviku prognoosi, selle põhjal kujundatud eelarvepoliitilised põhimõtted, rahastamise prioriteedid ning konkreetse rahastamiskava keskpikaks perioodiks. RES-i rahastamiskavas fikseeritakse erinevate ministeeriumide valitsemisalade koondsummad. Peale RES-i vastuvõtmist kehtestab rahandusminister mais-juunis oma iga-aastase määrusega järgmiseks eelarveaastaks eelarveprojekti koostamise tingimused ja vastavad vormid, investeeringute

[61] Eesmärkide saavutamist hindavate mõõdikute süsteem on üks olulisemaid võtmepunkte. On oluline meeles pidada, et mõõdikut ei ole tarvis iga tegevuse tarbeks, mis arengukavas on kirja pandud, ainult võtmeprotsessid ning tegevused peaksid omama mõõdikut. (Guide to Perfomance Measure Management; August 2006; Report No 06-329, The State of Texas)

[62] Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord; Vabariigi Valitsuse 13.detsembri 2005. a määrus nr 302; RT I 2005,67,522

kava koostamise korra ja selle vormid ning eelarveprojekti esitamise tähtajad. Samaaegselt toimuvad Siseministeeriumis läbirääkimised valitsemisala asutuste, sealhulgas SKA piirsummade ja prioriteetsete eesmärkide kinnitamiseks, millest lähtuvalt hakatakse koostama eelarve projekti.[63]

SKA koostatav eelarve projekt on arengukava esimese aasta rakendusplaan, mis koosneb omavahel kooskõlas olevatest järgmise eelarveaasta (hetkel 2009) tegevuskavast ja selle finantsplaanist. Finantsplaani aluseks on tulude ja kulude eelarve, investeeringute kava, kapitalirendi plaan ning välisvahenditega seotud kulude eelarve. Juunis SKA poolt esitatav eelarve projekt on septembris riigikogule esitatava ja hiljemalt detsembris riigikogu poolt vastuvõetava järgneva aasta riigieelarve seaduse sisendiks. Peale konkreetse aasta riigieelarve seaduse vastuvõtmist esitab SKA läbi Siseministeeriumi täiendava eelarve liigenduse ja täpsustatud tegevuskava Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks. Täiendav liigendus tähendab tegevuskulude jagamist majandamiskuludeks ja personalikuludeks, materiaalsete ja immateriaalsete varade (edaspidi investeeringud) soetamise ja renoveerimise kulusid ning põhivara soetamise ja renoveerimise kuludeks ettenähtud sihtotstarbeliste eraldiste objektilist jaotust.

2.6. Sisekaitseakadeemia tulud ja kulud

SKA-l on vastavalt põhimäärusele õigus teenida tulu põhitegevusega seotud tasuliste teenuste osutamisega. Eelarveseisukohalt on tegu laekumistega haridusasutuse majandustegevusest (eelarve tuluartikkel 3220), laekumistega muude majandamisküsimustega tegelevate asutuste majandustegevusest (eelarve tuluartikkel 3232), üüri rendituludega toodetud materiaalsetelt ja immateriaalsetelt varadelt (eelarve tuluartikkel 3233). Tasuliste teenuste osutamise hinnad kinnitab akadeemia põhimäärusest tulenevalt akadeemia nõukogu.[64] Nende tulude artikli, sisu ja õigusliku aluse võtab kokku tabel, mis on antud töö lisa nr 3.

---

[63] Antud lõputöö kirjutamise hetkel on veel kehtiv rahandusministri 14. juuni 2007.a määrus nr 39 Ministeeriumi valitsemisala 2008. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ning esitamise tähtaeg, millele tuginedes koostati ka akadeemia hetkel kehtiv 2008. a eelarve.

[64] Sisekaitseakadeemia põhimäärus; Vabariigi valitsuse 29.novembri 2007. a määrus nr 240 RT I 2007,64,403

Lisaks sellele reguleerivad eraldi Nõukogu otsused "Koolituse, ürituste ja seonduvate teenuste korraldamise hinnakiri alates 11.juunist 2007" teenuste osutamist Piirivalvekolledžis (auskohaga konkreetselt Murastes) ning "Sisekaitseakadeemia Politseikolledži politseikooli tasuliste teenuste hinnakiri alates 01. märtsist 2008" nr 4 teenuste osutamist konkreetselt Paikusel asuvas Politseikolledži Politseikoolis. ATAK-i, kui isemajandava SKA struktuuriüksuse eelarveaasta tulude poole aluseks on ATAK-i koolituskava.[65] Koolituskava on välja viidud miinimum koolitustundidele, et üksus ennast ära majandaks, kuid puudub eesmärgistatud tegevuskava aastaks koos finantsplaaniga, mis autori arvates muudab ATAK-i koolitustegevuse pisut kaootiliseks ning majandustulemused ettearvamatuteks.

SKA kolledžite poolt pakutava tasemeõppe tulumahu määrab ära kinnitatud hinnakiri ja eelarveväliste üliõpilaste arv. Eelarveväliste üliõpilaste piirarv kinnitatakse igal aastal akadeemia nõukogu otsusega. Hetkel kehtiva nõukogu otsusega nr 37, 13.detsembrist 2007 "Ettepanek Sisekaitseakadeemia 2008/2009. õppeaasta vastuvõtu piirarvu kinnitamiseks" alusel on ette nähtud järgmised piirarvud[66]:

- korrektsiooni eriala 30 õppekohta
- maksunduse ja tolli eriala 40 õppekohta
- politsei eriala 35 õppekohta
- päästeteenistuse eriala 30 õppekohta

SKA kulud jagunevad nelja suuremasse kulugruppi, mis eelarvekulude klassifikaatori alusel jagunevad nende sihtotstarbe järgi järgmiselt:[67]

- eraldised – artikligrupp 4

  õppetoetused ja stipendiumid, eelarveartikkel 4134

Kulu kujuneb SKA-s õppivate üliõpilaste arvu, mitmendal semestril nad õpivad ning järgneval eelarveaastal vastuvõetavate õpilaste piirarvu korrutisena kehtestatud stipendiumimääraga, võttes arvesse õppeedukusest tulenevat lisastipendiumi maksmise potentsiaalset kohustust. Neid koondandmeid haldab akadeemias õppeosakond.

  välisabi kaasfinantseerimine tegevuskuludeks (kolmandale asutusele), eelarveartikkel 450040

[65] ATAK 2008. a koolituskava
[66] Ettepanek Sisekaitseakadeemia 2008/2009. õppeaasta vastuvõtu piirarvu kinnitamiseks; Akadeemia nõukogu otsus nr 37, 13.detsember 2007
[67] Eelarveklassifikaatorite kehtestamine. Rahandusministri 11.detsembri 2003. a määrus nr 103; RTL 2003,128,2074, RTL 2007,100,1672

sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks mitteresidentidele - siia kuuluvad rahvusvahelistele organisatsioonidele makstavad liikmemaksud, eelarveartikkel 4500.9

liikmemaksud residentidele, eelarveartikkel 452.8;

- tegevuskulud – artikligrupp 5, mis omakorda jaguneb:

  personalikulud, artikkel 50; SKA-s kuuluvad sellesse gruppi ka politseikadettidele seaduse alusel väljamakstavad stipendiumid;

  majandamiskulud, eelarve artikkel 55;
- muud kulud – artikligrupp 6;
- materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine, artikligrupp 15.

Hetkel planeeritakse SKA eelarve koostamisel üksuste alaeelarvetesse artikligrupid 45, 55 ja 6. Õppetoetuste ja personalikulude eelarve koostatakse üleakadeemialisena ning nende eelarvete koostamine on hetkel rahandusosakonna ülesanne. Samuti ei jagune alaüksuste eelarvetele materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise kulude eelarve, kuigi on teada, tänu investeeringutele seatud objektilise liigenduse nõudest, millise allüksuse vajaduste tarbeks taolised eelarvevahendid ette on nähtud[68]. Näiteks 2008. aasta eelarves on artikli 1556 all summas 150 000 krooni ette nähtud koopiamasina soetamine politseikoolile. Riigieelarve seaduses kajastuvad SKA investeeringud Siseministeeriumi valitsemisala päises ning need ei ole seaduses asutuste lõikes eristatavad.[69]

Suurimaks kuluartikliks SKA eelarves on personalikulud.[70] 2008. aasta eelarves summas 97 700 863 krooni – allikas 00 (muud ja määramata tulud) ja 5 107 245 krooni allikas – 80 (majandustegevusest laekuvate tulude arvel tehtavad kulutused) mis kokku moodustavad kogu SKA 2008. aasta riigieelarvega[71] kinnitatud eelarvest 61,36%. Samas ei anna see mingit informatsiooni personalikulude tegelikust liigendusest. Olles eelarve mahukaim kuluartikkel, on personalikulud ka keerukaima kujunemisega kuluartikkel.

Personalikulud SKA-s hõlmavad töölepingu alusel kujunevaid kulusid, võlaõigusseaduse alusel kujunevaid kulusid (käsunduslepingud, töövõtulepingud, litsentsitasud, millest

[68] Sisekaitseakadeemia 2008. aasta eelarve kinnitamine. Rektori 11. märtsi 2008. a käskkiri nr 0-2/15
[69] 2008. aasta riigieelarve seadus. 12.detsember 2007- RTI 2007,74,451
[70] Sisekaitseakadeemia töötajate koosseis. Siseministri 11.detsembri 2007. a määrus nr 80
[71] 2008. aasta riigieelarve seadus. 12.detsember 2007- RTI 2007,74,451

viimased ise ei ole personalikulud, kuid maksustatakse osaliselt kui personalikulusid), avaliku teenistuse seaduse ja eriseaduste alusel ametisse nimetatute personalikulusid. Ametisse nimetatakse SKA-s politseiametnikud, piirivalveametnikud, vanglaametnikud ning aastast 2008 kehtima hakanud uue päästeteenistuse seaduse alusel ka päästeametnikud. SKA töötasustamise korra alusel on ametisse nimetatute tasud seotud eriseadustes ettenähtud palgaastmetega, ning nende kulude muutumine sõltub eriseaduste muutumisest[72].

Personalikulude kujunemise mudeli väljatöötamine on autori arvates keeruline ja head tarkvaralist tuge nõudev protsess, sest personalikulude eelarvet vaadatakse väga mitmest erinevast aspektist:

- personalikulude jagunemine eelarveallika järgi – muud või määramata allikad ehk mitteformaalse nimetusega riigieelarvest, majandustegevusest laekuvate tulude arvelt ehk mitteformaalse nimetusega omatuludest, välisabist (erinevad projektidega seotud tasuliigid);
- personalikulude jagunemine põhiteenustele ja tugiteenustele;
- personalikulude jagunemine kontoplaani järgi, sh akadeemias on esindatud praktiliselt kõik riigi raamatupidamise eeskirjas toodud kontoplaani palgakulu liigid.

Akadeemiasisese arutelu teemaks[73] on olnud personalikulude jagunemine struktuuriüksuste alaeelarvetele. See nõuab autori arvates struktuuriüksuse juhilt väga tugevat kontrolli ja samas ka eelarvestamise võimet. Keeruliseks SKA jaoks teeb selle rakendamise kolledžite, kui suurimate alaeelarvete haldajate eripära. Näiteks struktuuri järgi kuulub avaliku õiguse õppetooli õppejõud halduskolledži struktuuri, kuid õppejõuna loeb ta ainet kõikides kolledžites nii eelarvelistele üliõpilastele kui ka eelarvevälistele üliõpilastele ning sellest tulenevalt jaguneb ka tema töötasu nendele kolledžitele ja nendele allikatele. Seesama õppejõud ei pruugi lugeda ainet üldse halduskolledži enda üliõpilastele. Kuidas sellisel juhul eelarvestavad tema töötasu oma eelarvesse need teised kolledžid? Ühe võimalusena pakub autor välja järgneva skeemi rakendamist: kolledži mittepedagoogilise personali aastapalgad koos kaasnevate tööandja maksudega, millele lisanduvad kõik kolledžis eelarveaasta jooksul (mitte õppeaasta jooksul !) loetavate ainepunktide maksumused. See

[72] Sisekaitseakadeemia töötasustamise kord. Rektori 17. detsembri 2007.a käskkiri nr 538
[73] Sisekaitseakadeemia 2008. aasta eelarve läbirääkimised rahandusosakonnas

annaks ülevaate kolledži aastasest tööjõukuludest ning ei sõltuks sellest, kes neid ainepunkte loeb. Raskuspunkt sellises arvestuses langeb sellele, te õppeaasta pikkus ei kattu eelarveaasta pikkusega. Näiteks koostades 2009. aasta eelarve kava, ei ole teada õppekohtade täituvus õppeaastaks 2009/2010. See puudutab ainepunktide mahtu sedavõrd, et mõnedeks loenguteks jagatakse õppegrupid mitmeks, mis toob kaasa ka ainepunktide mahu suurenemise.

SKA majanduskulud – eelarveartikkel 55 - on kulude grupp, mis jaguneb struktuuriüksuste alaeelarvetele ning mille kujunemise ja jälgimise eest on vastutavad struktuuriüksuste juhid struktuuriüksuste põhimääruste järgi. Hetkel on neid jagunevaid kulusid seitseteist, ning ülevaade nendest kuluartiklitest ning nende majanduslikust sisust on ära toodud antud töö lisas 4.

Nende artiklite sisu on lahti kirjutatud "Riigi raamatupidamise üldeeskiri" lisas "Üldeeskirja kontoplaani ja riigieelarve klassifikaatorite kasutusjuhendis"[74] See lahtikirjutus peaks olema SKA eelarvejuhendi osaks, et lihtsustada struktuuriüksuste juhtidel eelarve koostamist neljakohaliste kuluartiklite lõikes. Praegu on see kättesaadav akadeemia siseveebist kõikidele avatud võrgukettal.

Võttes arvesse kui palju ja millised seadusandlikud aktid ning juhendmaterjalid tegelikult reguleerivad SKA eelarve kujunemist ning et SKA-s on 18 struktuuriüksust ning lisaks kaks eelarvet koostavat üksust, mis ei ole struktuuris iseseisvalt välja toodud (välissuhted ja projektijuhid), on autori arvates üheks loogiliseks väljundiks eelarvestamise protsessi ühtlustamiseks, juhtimiseks ja kontrollimiseks koostada juhendmaterjal. Antud juhul on selleks Sisekaitseakadeemia eelarvejuhend.

Eelarve täitmise järelvalvet teostab samuti rahandusosakond. Iga kalendrikuu eelarve täitmise aruande paneb rahandusosakond kokku struktuuriüksuste lõikes, milles kajastatakse üksuste kulud välja arvatud palgakulud, õppetoetuste kulud ning investeeringud. Aruande vormi struktuur jälgib eelarve taotlemise vormi struktuuri ning tehakse kättesaadavaks SKA siseveebis järgneva kuu 10-ndaks kuupäevaks. Struktuuriüksuse juhtidega peetakse eelarve täitmise arutelusid juhul kui aruandest selgub,

[74] Riigi raamatupidamise üldeeskiri; Rahandusministri 11.detsembri 2003. a määrus nr 105, RTL 2003,130,2103, RTL 2007,79,1368

et üksus on teinud kulutusi, mida ei ole nende eelarves planeeritud või kui mõne kuluartikli kasutamises esineb ebaproportsionaalsust – kulud on suuremad või väiksemad kui 1/12 eelarvest. Antud eelarve täitmise aruandeid koostab rahandusosakond kasvavalt alates 1. jaanuarist eelarveaastal. Eelarve täitmise kontroll aitab selgitada, kas eelarvet täidetakse eesmärgipäraselt ning annab võimaluse õigeaegselt ette valmistada eelarve muutmise taotluse või täiendavate eelarvevahendite taotlemist riigieelarvest (lisaeelarve koostamist).

2.7. Eelarvejuhendi koostamine

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna poolt väljatöötatud juhendmaterjal "Finantskontrolli süsteem" sätestab teatud kohustusliku kogumi teabest, mida organisatsiooni finantsjuhtimise ja –kontrolli juhend peab sisaldama.[75] SKA –s on hetkel välja töötatud ja kinnitatud: SKA struktuur, töötajate ametijuhendid, raamatupidamise sise-eeskirjad, struktuuriüksuste põhimäärused, milles muu hulgas on määratletud struktuuriüksuse juhi vastutus üksuse eelarveprojekti koostamise ja eelarvevahendite sihtotstarbelise kasutamise eest. Kuni käesoleva hetkeni puudus SKA-l kokkuvõtlik juhendmaterjal eelarvestamise, eelarvete koostamise ja täitmise jälgimiseks. Sellele juhiti tähelepanu ka Siseministeeriumi poolt läbi viidud auditis "Sisekaitseakadeemia juhtimis- ja kontrolliskeemid" 2007. aastal.[76]

Autori poolt koostatud "Sisekaitseakadeemia eelarvejuhendi"[77] eesmärgiks on aidata kaasa SKA finantsjuhtimise ja –kontrolli süsteemi paranemisele; kõigile arusaadavalt ja üheselt mõistetavalt sätestada eelarvete koostamise, jälgimise ning täitmise reeglid ja tähtajad; tagada eelarvestamise protsessi jätkusuutlikkus läbi ühtsete nõuete ja protseduuride. SKA eelarvejuhend täidab nii juhendavat kui abistavat funktsiooni. Kuna tegemist on SKA siseõigusaktiga, on autor selle koostamisel arvesse võtnud struktuuriüksuste juhtide nägemust ja arvamusi, mida eelarvejuhend peaks sisaldama ja reguleerima. Autori poolt

[75] Finantskontrolli süsteem. Juhendmaterjal valitsusasutuste ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste juhtidele ja siseaudiitoritele. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond; august 2002 ; lk 12,13 http://www.fin.ee/?id=4205

[76] Sisekaitseakadeemia juhtimis- ja kontrolliskeemid; Siseministeerium Audit nr. 113A/06 lõpparuanne ametkondlikuks kasutamiseks. 24.10.2007 kell 15:18:50

[77] käesoleva lõputöö LISA 1

koostatud “Sisekaitseakadeemia eelarvejuhend” on võtnud arvesse nii välisõigusaktides kehtestatud nõudeid kui ka SKA kui iseseisva organisatsiooni nõudeid.

Välisõigusaktidest, mis reguleerivad SKA eelarvestamise kogu protsessi on autor andnud ülevaate eelnevas alpeatükis “SKA eelarve koostamise üldine seadusandlik raamistik” ning kokkuvõtvalt oli neid kuus olulisemat. Neile lisanduvad veel SKA kui Siseministeeriumi hallatava riigiasutuse jaoks Siseministeeriumi määrused, siseministri käskkirjad ning muud juhendmaterjalid andmete esitamise viisi ja aegade kohta. SKA siseõigusaktidest lisanduvad veel struktuuriüksuste põhimäärused, raamatupidamise sise-eeskirjad, SKA Nõukogu otsused tasuliste teenuste hindade kehtestamise ning õpilaste vastuvõtu piirarvude kohta, SKA arengukava, personalistrateegia, SKA töötasustamise kord ning SKA motivatsiooni pakett. Tagamaks õigusaktide lihtsamat leidmist ning nendes orienteerumist, on otstarbekas lisada nende aktide nimekiri “SKA eelarvejuhendile”, pidades oluliseks jälgida, et õigusaktid oleksid antud ajahetkel kehtivad.

Struktuuriüksuste juhtide seas läbiviidud küsitluse[78] tulemusena on autor kaardistanud probleemid, mille lahtiseletust oodati koostatavalt “SKA eelarvejuhendilt”. Autor esitas ainult ühe küsimuse: “Mida sooviksite näha SKA eelarvejuhendis/ mida see peaks sisaldama”, ning vastust ootas autor vabas vormis. Vastused tulid väga erinevad kuid siirad ning andsid autorile hea ülevaate alaeelarvete koostamise hetkeolukorrast. Kinnituse sai autori arvamus, et eelarvejuhend on SKA-le seestpoolt tuleneva protsessi ühtlustamise ning reguleerimise vajaduse väljund, mitte väliste mõjurite tulemusena koostatud siseõigusakt.

Järgnevalt on kokkuvõtvalt esitatud probleemid, mille lahtikirjutamist SKA eelarvejuhendis peavad struktuuriüksuste juhid oluliseks:

- arusaamatuks jäävad SKA strateegilised eesmärgid ja prioriteedid ning nende finantseerimise põhimõtted, eelarve kujunemise ja jaotumise üldised põhimõtted;
- puudub ühtne arusaam eelarve koostamise protsessist jätkusuutlikkust silmas pidades (aastast aastasse);
- selgusetuks jäävad majandamiskulude (artiklite) tegelik sisu ja jagunemine, omatulude kujunemine, omatulude arvelt tehtavate kulutuste eelarve kujunemine, mis summadest alates on tegemist investeeringutega, kuidas neid planeerida, kuidas

[78] käesoleva lõputöö LISA 4

ja mis ajal on võimalik eelarvet muuta, kui suur protsent personalikuludest arvestatakse koolituseks ning eelarvestamise koostamise ja eelarvetaotluste esitamise tähtajad.

Küsitluse vastuseid läbivaks ja peamiseks sooviks oli, et eelarvejuhend oleks lihtne ja arusaadav ning ei tekiks kaksipidi mõistmisi. Kuna kõiki kuluartikleid ei planeeri struktuuriüksused ise, kuigi nad neid teenuseid ja materjale tarbivad, oli samuti läbivaks sooviks struktuuriüksuste eelarvestatavate kulude konkretiseerimine.

Kõiki neid tegureid on autor "Sisekaitseakadeemia eelarvejuhendi" koostamisel püüdnud arvestada. Kuid kuna tegemist on kõiki SKA struktuuriüksusi puudutava siseõigusaktiga, on eelarvejuhendis paratamatult tehtud teatud kompromisse ning osad kaardistatud probleemid on vajalik lahendada teiste väljundite kaudu nagu näiteks üldine koolitus eelarvestamise teemal või suuremamahulisema abimaterjali koostamine, mis aitaks juhte orienteerumisel üldises eelarve ja rahastamise süsteemis (nt millised on seosed riigieelarve, Siseministeeriumi ja Sisekaitseakadeemia eelarve vahel). Kuna eelarvejuhendi eesmärk ei ole SKA strateegiliste eesmärkide ega prioriteetide tutvustamine, siis ei hõlma juhend nende selgitamist.

Autor loodab, et antud lõputöö raames valminud "Sisekaitseakadeemia eelarvejuhend" on samm edasi SKA finantsjuhtimise ja –kontrolli protsessis ning see on heaks abiliseks igale struktuuriüksuse juhile, kelle ülesandeks on oma eelarve koostamine ja täitmise jälgimine. Antud juhend ühtlustab eelarvestamise protsessi ning muudab läbipaistvamaks tegevuste rahastamise.

KOKKUVÕTE

Antud lõputöö eesmärgiks oli anda ülevaade Eesti avalikus sektoris kehtivatest eelarve koostamise põhimõtetest, seadusandlikust regulatsioonist ning protsessist kui sellisest. Sisekaitseakadeemia on Siseministeeriumi alluvuses olev hallatav riigiasutus ning tema eelarve koostamise ja haldamise reeglid tulenevad kõigile riigiasutustele ja põhiseaduslikele institutsioonidele kehtestatud eelarve koostamise ning jälgimise suhtes kehtestatud seadusandlikest õigusaktidest ning juhendmaterjalidest.

Eelarve koostamise, jälgimise ja muutmise protsessi reguleerivaid õigusakte on palju ning eelarvete koostajatele on protsessi lihtsustamiseks, ühtlustamiseks aga samas ka kontrollimiseks otstarbekas kehtestada protseduurireeglistik. Kokkuvõtvalt on üheks niisuguseks reeglistikuks eelarvejuhend, mis arvestab nii üldist seadusandlikku raamistikku kui ka organisatsiooni – antud juhul Sisekaitseakadeemia - eripärast tulenevaid vajadusi ja nõudeid.

Antud lõputöö raames kaardistas autor SKA alaeelarvete koostajate ja vastutajate seas korraldatud küsitluse raames ning 2008. aasta eelarve läbirääkimiste käigus tehtud märkmetes need punktid, mida eelarvejuhend peab reguleerima või selgitama. Selle analüüsi tulemusena leidis kinnitust lõputöö hüpotees, et SKA struktuuriüksuste juhtidel kui oma üksuse alaeelarvete koostajatel puuduvad ühtsed arusaamad eelarve tulu- ja kuluartiklite kujunemisest, eelarvetaotluste esitamise ja muutmise tähtaegadest. Samas tõi struktuuriüksuse juhtide seas korraldatud küsitlus välja ka probleemide olemasolu, mis antud lõputöö raamesse ei mahu, kuid akadeemia efektiivse juhtimise ja sisekontrolli seisukohalt on olulised. (informatsiooni hajusus ja mittevaldamine, strateegilise arengukava ja eelarve olemuse mittemõistmine).

Kõiki eelpool kirjeldatud aspekte ja ettepanekuid arvesse võttes on autor antud lõputöö raames koostanud Sisekaitseakadeemia eelarvejuhendi. Autor loodab, et eelarvejuhendist kujuneb Sisekaitseakadeemia eelarveprotsessi, juhtimist ja jälgimist reguleeriv siseõigusakt, mis lihtsustab eelarvestamise protsessi ning tagab kõrgema SKA haldussuutlikkuse ja juhtimiskvaliteedi.

SUMMARY

The theme of the final paper is: Harmonisation of budgeting procedure in Estonian Public Service Academy.

The goal of this paper is to introduce the compilation principles for the establishment of budgeting and methods of drawing up a budget in the public departments of Estonia and Estonian Public Service Academy (hereinafter EPSA) as a department of administration. The final paper puts forward the following hypothesis: the managers of structural units of EPSA, who prepare the budget of their unit lack general understanding of budget preparation methods and the formation of expenditure items, the possibilities for budget alteration and application deadlines.

The final paper consists of two chapters. The first chapter introduces the legal basis for the preparation of the budget and the methods of drawing up a budget in general. The project of the budget is compiled pursuant to the State Budget Strategy. The most widely spread methods of budget making are: a) the zero-based budgeting, b) the cost-based approach, c) the result-based approach and d) the accrual basis budgeting method. The advantages and disadvantages of the methods are analysed. The last subsection of the first chapter introduces the role of budgeting instructions as internal legislation of the budgeting process in the establishment (compilation, implementation, controlling and reporting).

The second chapter introduces the process and methods of budget preparations in EPSA. The formation of the budget in EPSA, its foundation and compilation methods are described.

The author of the research paper has reached the conclusion that the managers of the structural units of EPSA do not possess a harmonised conception of budget compilation methods and the formation of expenditure items, the possibilities of budget alteration and application deadlines. Hence, the established hypothesis of the paper proved right. In order to harmonise the budgetary process in EPSA, to make it more transparent and to establish

procedure regulations, the author of the paper has put together EPSA budgeting regulations, included in Annex no. 1.

The final paper is written in the Estonian language. It comprises 79 pages; its main part comprises 42 pages. The Appendixes of the paper include the budgeting instructions of the EPSA, illustrative drawings and questionnaries perfomed among the managers of EPSA structural units. The final paper refers to 36 sources, including books, regulations of the Republic of Estonia, regulations of the EPSA, guidlines issued by different ministries and Internet sources. The foreign summary of the research paper is written in English.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Kirjandus:

1. Allen, R., Tommasi, D.2001. Managing Public Expenditure. Sigma, Paris, OECD
2. Bernard M. Jones.1995. Local Government Financial Management. Hertfordshire. ICSA Publishing Limited
3. Henley, D., Likierman, A., Perrin, J., Evans, M., Lapsley, I., Whiteoak,J.1983/1993 Fourth Edition. Public Sector Accounting and Financial Controll. ChapmanjaHall, London.
4. Karu, S., Milt, T., Albi, P., Jaansoo, A., Liivik, S., Erlenheim, M., Kallaste, A., Pallasma, P., Peek, R.2007 .Eelarve juhendi koostamine kohalikele omavalitsustele, riigiasutustele äriühingutele. Tartu: Rafiko Kirjastuse OÜ
5. Karu, S., Zirnask, V. 2004. Eelarvestamine – üks strateegilise *controllingu* juurutamise eeldusi organisatsioonis. Tartu: Rafiko Kirjastuse OÜ
6. Keel, J., O`Brien, J., Morrissey, M.2006. Guide to Performance Measure Management 2006 Edition.Texas, Report No.06-329.
7. Nemec, J., Wright, G. 1997. Public Finance. Theory and Practice in Central Europen Transition; Bratislava, NISPAcec

Õigusaktid

8. Riigieelarve seadus. 9.06.1999-RT I 1999,55,584, RT I 2007,44,316
9. Vabariigi Valitsuse seadus. 13.12.1995- RT I 1995,94,1628, RT I 2007,66,408
10. Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord. Vabariigi Valitsuse 13.detsembri 2005. a määrus nr 25, RT I 2007,11,55
11. Riigi eelarvestrateegia 2008-2011 heakskiitmine. Vabariigi Valitsuse 31. mai 2007.a korraldus nr 275, RTL 2007,47,847
12. Riigi raamatupidamise üldeeskiri.11.12.2003. a - RTL 2003,130,2103, RTL 2007,79,1368

13. Sisekaitseakadeemia põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 29.novemri 2007. a määrus nr 240, RT I 2007,64,403
14. Sisekaitseakadeemia töötajate koosseis. Siseministri 11.detsembri 2007. a määrus nr 80
15. Ministeeriumi valitsemisala 2008. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ning esitamise tähtaeg. Rahandusministri 14. juuni 2007.a määrus nr 39- RTL 2007,5,925
16. Eelarveklassifikaatorite kehtestamine. Rahandusministri 11.detsembi 2003.a määrus nr 103- RTL 2003,128,2074-RTL 2007,100,1672
17. 2008. aasta riigieelarve seadus. 12.12.2007-RT I 2007,74,451

Siseõigusaktid:

18. Sisekaitseakadeemia raamatupidamisarvestuse protseduurireeglid. 29.detsember 2005 rektori käskkiri nr 29
19. Rahandusosakonna põhimäärus. 12.jaanuari 2007. a rektori käskkiri nr 4
20. Sisekaitseakadeemia juhtimis- ja kontrollisüsteemid; Siseministeerium Audit nr 113A/06 lõpparuanne ametkondlikuks kasutamiseks. 24.10.2007 kell 15:18:50
21. Sisekaitseakadeemia arengukava 2009-2012. Projekt
22. Sisekaitseakadeemia arengukava 2007-2009. Kinnitatud 12.märts 2007 Akadeemia nõukogu otsusega nr 0-7.1/1
23. ATAK 2008.a koolituskava
24. Sisekaitseakadeemia töötasustamise kord. Rektori 17. detsembri 2007 kk nr 538
25. Ettepanek Sisekaitseakadeemia 2008/2009. õppeaasta vastuvõtu piirarvu kinnitamiseks; Akadeemia nõukogu otsus nr 37; 13. detsember 2007
26. Sisekaitseakadeemia 2008. aasta eelarve kinnitamine. Rektori 11. märtsi 2008. a käskkiri nr 0-2/15

Muud allikad:

27. "Riigi eelarvestrateegia 2009–2012 koostamise lähtealused"; Rahandusministeerium kiri Põhiseaduslikele institutsioonidele, Riigikantseleile ja Ministeeriumidele 08.02.2008 nr 4-1/2171
28. Riigi finantsjuhtimise arendamise kontseptsioon. Rahandusministeerium 19. novembri 2007. a tööversioon

29. Valitsuskabineti nõupidamise protokoll; registreeritud Riigikantseleis 16-2/07-076352007-11-23 ; 08:34:57
30. SKA 2008.a struktuuriüksustele jaguneva eelarve kinnitamise koosolekud jaanuar 2008. a

Interneti allikad:

31. Finantskontrolli süsteem. Juhendmaterjal valitsusasutustele ning valitsusasutuste hallatavatele riigiasutuste juhtidele ja siseaudiitoritele. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond; august 2002. http://www.fin.ee/?id=4205
32. Riigi eelarvestrateegia 2008-2011. http://www.fin.ee/res2008
33. Riigi eelarvestrateegia 2009-2012 koostamise lähtealused. Rahandusministeeriumi kiri 08.02.2008 nr 4-1/2171. http://www.fin.ee/?id=79793
34. Riigi Raha Veeb. http://riigieelarve.fin.ee/?id=10413
35. Siseauditi hea tava. Juhendmaterjal avaliku sektori siseaudiitoritele. Rahandusministeerium Finantskontrolli osakond; November 2003. http://www.fin.ee/?id=284
36. Sõnaraamat. http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et/uri=%2Fsonaraamat%2F

LISA 1. Sisekaitseakadeemia eelarvejuhend[79]

1. Eesmärk ja reguleerimisala

Eesmärk

1.1. Tagada Sisekaitseakadeemia (edaspidi SKA) eelarve koostamine ühtsete põhimõtete alusel.
1.2. Tagada SKA planeerimise ja eelarvestamise dokumentide ning aruannete vastavus kehtivatele õigusaktidele, tehniliselt korrektne koostamine ja õigeaegne esitamine.
1.3. Kaardistada SKA eelarvestamiseprotsess, eelarve planeerimisest kuni täitmise aruande koostamiseni.
1.4. Määratleda protsessis osalejad, nende rollid ja vastutuse ulatus.
1.5. Fikseerida olulisemad tähtajad ning piiritleda protsessi ajakava.
1.6. Tagada eelarvevahendite efektiivne ning säästlik planeerimine ja kasutamine.

Reguleerimisala

1.7. SKA eelarvestamise juhend kirjeldab eelarve koostamise, muutmise, täitmise arvestuse ja aruandluse korda SKA-s.
1.8. SKA eelarvestamise juhend on eelarve koostamise alane abimaterjal SKA struktuuriüksuste juhtidele.

2. SKA eelarveprotsessi aja- ja tegevuskava

2.1. SKA eelarveprotsessi aja- ja tegevuskava (edaspidi ATK) sõltub Rahandusministeeriumi poolt esitatud lähtealuste kirjast (sh aja- ja tegevuskava) ning seal sätestatud tähtaegadest. ATK kiri saadetakse iga eelarve koostamise perioodi alguseks uuendatud kujul. Rahandusministeeriumi poolt esitatud ATK-st tulenevatest

[79] Antud lõputöös esitatud Sisekaitseakadeemia eelarvejuhend ei sisalda lisadena SKA eelarve koostamise seoseid Siseministeeriumi eelarve ja riigieelarvega, kuna need on esitatud antud lõputöö lisas nr 2. Samuti ei tooda siin ära SKA eelarve kujunemise seadusandlikke aluseid, kuna need on kirjeldatud töö alapeatükis 2.4. Nimetatud andmed tuuakse ära SKA eelarvejuhendi kasutusse võtmisel akadeemias.

muudatustest teavitatakse struktuuriüksuste juhte jooksvalt SKA rahandusosakonna juhataja poolt.

2.2. Üldised riigieelarve strateegia koostamise ning riigieelarve koostamise ja kinnitamise ajalised piirid on toodud käesoleva juhendi lisas nr 2

3. Eelarve vastutavad koostajad ja täitjad

3.1. SKA rektor

- tagab akadeemia eelarveprojekti ja finantseerimistaotluse koostamise;
- kinnitab akadeemiasisese eelarve ja struktuuriüksuste alaeelarved ning tagab nende täitmise;
- käsutab akadeemia eelarvevahendeid „Rakenduskõrgkooli seaduse" ning Sisekaitseakadeemia põhimäärusega antud volituste ulatuses.

3.2. SKA nõukogu otsustab õigusaktidega sätestatud ulatuses ja korras akadeemia käsutusse antud riigivaraga seotud küsimusi.

3.3. SKA nõukogu kinnitab akadeemia eelarve täitmise aruande

3.4. SKA rahandusosakond vastutab oma põhimääruse alusel SKA eelarveprojekti, lisaeelarvete projektide ning finantseerimistaotluste koostamise ja Siseministeeriumile edastamise eest:

- jagab SKA-le kinnitatud eelarvevahendid alaeelarvetesse struktuuriüksuste lõikes;
- peab arvestust eelarve täitmise üle ja analüüsib eelarvevahendite kasutamist struktuuriüksuste lõikes;
- koostab igakuiselt ülevaate eelarve täitmise kohta ja avalikustab selle SKA siseveebis;
- planeerib SKA majandustegevuse tulusid ja laekunud tuludest tehtavaid kulutusi;
- esitab taotluse Siseministeeriumile eelarveaastal kasutamata jäänud vahendite üleviimiseks järgmisesse eelarveaastasse.

3.5. Struktuuriüksuste juhid vastutavad oma üksuse põhimääruse alusel üksuse eelarveprojekti koostamise ja eraldatud eelarvevahendite sihtotstarbelise kasutamise eest.

3.6. Välissuhete eelarve koostamise ja jälgimise eest vastutab välissuhete juht

3.7. Välisprojektidega seotud eelarvete koostamise ja jälgimise eest vastutab projektijuht.

3.8. SKA koolituskulude eelarveprojekti koostamise ja jälgimise eest vastutab personaliosakond.

3.9. Antud eelarvejuhendi vastavuse eest kehtestatud õigusaktidele igal ajahetkel vastutab peaökonomist.

3.10. Hangete korraldamise ja eelarve täitmise eest vastutab vastava hanke tellinud üksuse juht.

4. Sisekaitseakadeemia eelarve

4.1. SKA on Siseministeeriumi hallatav riigiasutus ning sisekaitseline rakenduskõrgkool "Rakenduskõrgkooli seaduse" tähenduses, kelle õppetegevust finantseerib Siseministeerium. Neid avaliku teenistuse õppekavasid, mille rakendusala jääb väljapoole Siseministeeriumi valitsemisala, võib finantseerida ka vastava õppekava õpet tellinud asutus.

4.2. SKA eelarve koostamise aluseks on vastavalt riigieelarve seaduses sätestatud korrale koostatav riigieelarve strateegia, Siseministeeriumi poolt koostatav valdkondlik arengukava, SKA arengukava mis koostatakse järgneva aasta ja sellele järgneva 3 aasta kohta. Järgneva aasta eelarve koostamise aluseks on arengukavast tulenev järgmise aasta tegevuskava, tööplaanidest tulenevad eesmärgid ning nende teostamiseks vajalike investeeringute kava.

4.3. SKA eelarve koostatakse üheks eelarveaastaks. Eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril.

4.4. Riigieelarves kajastatakse SKA eelarve osas 6 (Vabariigi Valitsus) jaos 10 (Siseministeerium) SKA artiklite 4, 5 ja 6 osas. Artiklid 3 (majandustegevusest laekuvad tulud) ja 15 (materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine) asuvad jaos 10 Siseministeeriumi päises.

4.5. Sarnaselt Riigieelarve ülesehitusele jaguneb SKA eelarve artikliteks ja alaartikliteks.

4.6. SKA siseselt jaguneb eelarve struktuuriüksuste vahel. Eelarve koostamise ja jälgimise seisukohalt on SKA-s järgmised struktuuriüksused, kes ei ole SKA kinnitatud struktuuris: SKA üldkulud, välissuhted ning välisprojektid.

4.7. Struktuuriüksuse põhimääruse kohaselt vastutab struktuuriüksuse juht eelarveprojekti koostamise, õigeaegse esitamise ning kinnitatud alaeelarve vahendite õiguspärase ja sihtotstarbelise kasutamise eest.

Struktuuris mitteolevate üksuste eelarvete koostamise ja jälgimise vastutus on järgmine:

SKA üldkulud – rahandusosakond

Välissuhted – välissuhete juht

Välisprojektid – projektijuht

5. Eelarve sisu

5.1. Eelarve tulud

- Maksud (artikkel 30)
- Kaupade ja teenuste müük, sealhulgas lõivud (artikkel 32)
- Materiaalse ja immateriaalse vara müük (artikkel 381)
- Tulud varadelt (artikkel 382)
- Toetused, sealhulgas välisabi (artikkel 350)
- Muud tulud, sealhulgas trahvid (artikkel 388)

Täpsemad tulude klassifikaatorid on ära toodud rahandusministri määruses „Eelarveklassifikaatorite kehtestamine”: link https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12902436

Riigieelarve seaduse tulude ja tuludest sõltuvate kulude osa planeerimise aluseks on tulude prognoos. SKA esitab oma tulude prognoosi Siseministeeriumile (edaspidi SiM). SiM esitab koondtulude prognoosi Rahandusministeeriumile.

5.2. SKA eelarve tulude artikligrupid on:

- Teenuste müük (artikligrupp 32)
  sealhulgas taseme, täiendõpe, eksternõpe, paljundusteenused, teavikute laenutus, kirjastustegevus, tõlketööd (artikkel 3220)
- Tulud varadelt (artikligrupp 32)
  Sealhulgas: majutusteenused (artikkel 3232)
  Üüri ja renditulud toodetud materiaalsetelt ja immateriaalsetelt varadelt
  Spordisaalide rendid, lasketiirude rendid, auditooriumide rendid (artikkel 3233)
- Sihtotstarbelised toetused, sealhulgas välisabi (artikligrupp 350)

SKA tulude prognoosi koostab rahandusosakond koostöös struktuuriüksuste juhtidega.

5.3. SKA-s kulude eelarvestamisel rakendatavad põhimõtted

Kulude eelarvestamine toimub vastavalt RES struktuurile ning SKA eesmärkidest ja sisenditest tulenevate tegevuste ja kululiikide lõikes.
Kulude planeerimisel tuleb järgida riigieelarve seaduses sätestatud korda kulude määramisel riigieelarves, mille kohaselt jagunevad kulud riigieelarves kindlaksmääratuteks, ülekantavateks ja arvestuslikeks.
Kindlaksmääratud kulud on riigieelarves need kululiigid, mille puhul ei ole kululiiki sätestatud. Kindlaksmääratud kululiiki ei ole lubatud ületada, kuid sellest summast võib kuni 3 protsenti käsitleda ülekantava kuluna. Kindlaksmääratud kulud on nt muudest või määramata allikatest laekumistega seotud eelarve tegevuskulud.
Arvestuslikud kulud on kulud, mille suurus tuleneb seadusest; mis sõltuvad konkreetsetest tuludest vastavalt Vabariigi Valitsuse ettepanekule. Arvestuslikku kulu võib eelarveaastal ületada. Kulu arvestuslikkus sätestatakse riigieelarves märkega „a”. Arvestuslik kulu on nt tegevuskulud varade müügi arvelt.

Ülekantav kulu on: riigieelarve vahenditest tehtav kulu, mida võib üle kanda järgmisesse eelarveaastasse, kuid mida ei või ületada; kulu, mis kuulub väljamaksmisele välisabilepingu alusel, mis on ülekantav seaduse alusel või mille ülekantavus on sätestatud riigieelarves märkega „ü".

SKA kulude artikligrupid on:

Toetused artikligrupp 4

- Õppetoetused (artikligrupp 4134), õppetoetused ja stipendiumid ning täiendavad õppetoetused ja stipendiumid
- Antud sihtfinantseerimine tegevuskuludeks/ sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks (artikligrupp 4500)
- Antud sihtfinantseerimine põhivara soetuseks / sihtotstarbelised eraldised põhivara soetamiseks (artikligrupp 4502)
- Antud mittesihtotstarbeline finantseerimine (artikligrupp 452)

Tegevuskulud: artikligrupp 5

Tööjõukulud / personalikulud artikligrupp 50

- Töötasud (artikligrupp 5000 – 5008)
- Erisoodustused (artikligrupp 505)
- Tööjõukuludega kaasnevad maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed (artikligrupp 506)

Majandamiskulud artikligrupp 55

Majandamiskulude täpne liigendus ja sisu on ära toodud juhendi lisas 1. Kuna antud kulude sisu on ajas muutuv, hoitakse selle sisu eelarvejuhendi seadusandlikele aktidele vastavuse eest vastutaja poolt uuendatuna peale vastavate muudatuste seadustamist.

Muud tegevuskulud: artikligrupp 60

- Maksu-, riigilõivu-, trahvikulud (artikligrupp 601)
  Maamaks artikkel 601010
  Riigilõivud artikkel 601070
  Loodusressursside kasutamise ja saastetasud artikkel 601080
  Trahvid artikkel 601090
  Kohtuotsuse alusel väljamõistetud kulud, va riigilõiv, artikkel 601091
  Maksuvõlalt arvestatud intress artikkel 601095
  Muud tegevuskulud artikligrupp 608, sealhulgas valuuta kursivahed, kahjutasud ja viivised, varude allahindlus ja muud ebatavalised kulud

6. Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise eelarvestamise alused

6.1. Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise planeerimise aluseks on: investeeringute kava
Olemasolevate põhivahendite kulumisest tulenevalt remondi- ja renoveerimisvajadused
Amortiseerunud varade asendamisvajadused

6.2. Iga objekti lõikes tuuakse ära kogu objekti planeeritav maksumus, planeeritavad katteallikad ning nende jaotus kogu objekti ehituseks või renoveerimiseks planeeritud aasta(te) lõikes, sh:
Tegelik eelneva(te)l aasta(te)l
Prognoositav jooksval eelarveaastal
Prognoositav järgneval eelarveaastal
Prognoositav järgnevatel eelarveaastatel

7. Majandustegevusest laekuvate tulude arvelt tehtavate kulude planeerimine

7.1. Majandustegevusest laekuvate tulude arvelt tehtavad kulud planeeritakse igal aastal eelarve menetlemise käigus võttes aluseks akadeemia tulude prognoosi.

7.2. Majandustegevusest laekuvate tulude arvelt rahastatakse valdavalt otsesed kulud (õppejõudude palgad, õppetehnika- ja materjalikulu, õpperuumide ja ühiselamute majandamiskulud) antud majandustegevuse läbiviimiseks. Laiemalt õppetingimuste ja õppetehnilise baasi parendamiseks.
7.3. Struktuuriüksuste juhid määratlevad oma kuludest selle osa, mis läheb otseselt antud tegevuse rahastamiseks SKA kehtiva akadeemia nõukogu poolt kinnitatud hinnakirja alusel.

7.4. Juhul kui õppetegevust toetavate ruumide seisukord halveneb/on halvenenud peale riigieelarve seaduse vastuvõtmist Riigikogu poolt ning vahendeid selleks ei ole planeeritud, siis on lubatud majandustegevuse tulemusel laekuvate tulude arvelt teha ka renoveerimis- ja parendustöid.

7.5. Eelarve detailne jaotus valmib igal aastal eelarveprojekti menetlemise protsessi käigus põhimõttel: õppeprotsess peab olema sujuv ning välised tegurid (nt täiendõppe mahu järsk langus, negatiivne lisaeelarve jm) ei seaks ohtu SKA eesmärkide ega põhitegevuse täitmist.

7.6. Majanduskasvu aeglustumise tingimustes planeeritakse majandustegevusest laekuvad tulud ja nende arvelt tehtavad kulutused konservatiivsuse põhimõttel tagades rahastamise paindlikkuse erinevate tegevuste elluviimisel.

8. Eelarvestamise meetodid, nende sisu ning soovituslikud kasutamisalad

8.1. Kulupõhine eelarvestamise meetod - eelarve koostamine kulunormi põhimõttel, s.t. määratakse kindlaks eelarve mahu muutumise protsent, mis korrutatakse läbi eelmise eelarveaasta kuluartikliga. Eelarve koostamisel võetakse arvesse eelmise aasta kulubaas, korrigeerides seda lõppevate ja alustatavate tegevustega. Samade tegevuste jätkumisel samas mahus võetakse arvesse vaid soetatavate teenuste või kaupade hinnamuutus.

Soovituslikud kasutusalad üldjuhul: Majandamiskulud: paljundamis- ja printimiskulud, tahmakassetid ja nende täitmine; telefonide abonentmaks, postiteenused, vesi ja veeautomaatide vesi; kinnistuste ja hoonete majandamiskulud: küte, soojusenergia, vesi elekter, korrashoiuteenused, valveteenused; sõidukite ülapidamise kulud: kütus, kindlustus.

Kui tegevuste osas on toimunud muutusi (nt sideteenuseid pakkuva hankija vahetumine ja sellega seoses sideteenuste tarbijate ringi laienemine) ei ole antud meetod eelarvestamiseks piisav. Kasutada tuleks sellistel juhtudel nullbaasilist eelarvestamise meetodit.

8.2. Nullbaasiline eelarvestamise meetod - eelarvestamise kasutamisel hinnatakse enne eelarvesse lülitamist konkreetse tegevuse ja ressursi vajadust ning alles siis lülitatakse see eelarvesse. Eesmärgiks on läbi analüüsida ja lahti mõtestada kogu organisatsiooni tegevus alates eesmärkidest kuni üksikute tegevuste otstarbekuseni ja efektiivsuseni. Soovituslikud kasutamisalad kulude planeerimisel: uued algatused; ebavajalike tegevuste lõpetamine; nende asemel uute tegevuste sisseseadmine – sh uute tehnoloogiate kasutuselevõtt (nt simulaatorid).

8.3. Projektipõhine eelarvestamise meetod – eelarve koostamisel võetakse arvesse konkreetse tegevuse läbiviimiseks vajaminevaid vahendeid, arvestades SKA nõukogu poolt kehtestatud hinnakirju tasuliste teenuste osutamisel (nagu koolitused, täiendkoolitused), või kui tegemist ei ole tasulise teenusega, siis läbiviidava tegevuse potentsiaalseid tegelikke kulusid. Soovituslikud kasutamisalad kulude planeerimisel: koolitused (õppekava välised), täiendkoolitused, sise- ja välisprojektid.

8.4. Tulemuspõhine eelarvestamise meetod – tulemuspõhine planeerimine on valdavalt arengukavaga haakuv teema. Kuid oma üksuse eelarvetaotlust esitades peab üksuse juht lähtuma arengukavas seatud eesmärkidest ja peamistest tegevustest. Struktuuriüksuse juht peab olema valmis indikaatorite kaudu põhjendama eelarvevahendite mahtu ja kasutamist.

9. SKA eelarve projekti koostamine

9.1. Eelarve projekt koosneb omavahel kooskõlas olevatest SKA tegevuskavast ning selle rakendamiseks vajalike tulude, kulude ning finantseerimistehingute kavast e finantsplaanist ning selle lisadest.

9.2. Järgneva aasta eelarve koostamise protsess saab alguse rahandusministri määruse „Ministeeriumi valitsemisala 200x. Aasta eelarve projekti koostamise tingimused ja projekti vormid, investeeringute kava koostamise kord ja selle vormid, tegevuskava vormid

ning eelarve projekti esitamise tähtaeg" kinnitamisest, millega kehtestatakse ministeeriumide ja ministeeriumide hallatavate asutuste tingimused, vormid ja ajakava eelarve projekti koostamisel ja esitamisel. Link hetkel kehtivale määrusele: https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12842576

9.3. Peale antud määruse kehtestamist edastab SKA rahandusosakond eelarveid koostavatele struktuuriüksuste juhtidele personaalselt elektroonilisel teel eelarve koostamise vormid, juhendid koos selgituste ning eelarve esitamise tähtaja ja läbirääkimiste ajakavaga (ATK).

9.4. Järgmise aasta eelarve taotlused esitavad struktuuriüksuste juhid SKA rahandusosakonnale käesoleva juhendi Lisas 1[80] toodud vormil „Eelarve vorm"

9.4.1. Eelarve taotluse esitamisel peab eelarvetaotluse täitja lähtuma järgmistest nõuetest:

- kinni tuleb pidada rahandusosakonna poolt kehtestatud vormist;
- eelarve taotlus tuleb esitada etteantud tähtajaks;
- kõik taotlused peavad olema põhjendatud;
- peale kõigi nõuetekohaste eelarvetaotluste laekumist analüüsib rahandusosakond esitatud taotlusi ning valmistab ette materjalid läbirääkimiste läbiviimiseks.

9.4.2. Eelarve läbirääkimised viiakse läbi rahandusosakonna, struktuuriüksuse juhi ja rektori vahel. Läbirääkimistel võivad osaleda ka prorektor, teadus- ja arendusdirektor ning teised osalised tulenevalt eelarve valdkonnast.

9.4.3. Läbirääkimiste eesmärgiks on saavutada kompromiss struktuuriüksuse eelarve vajaduste ja eelarve tegelike võimaluste vahel, arvesse võttes SKA arengukavas sätestatud eesmärke ja prioriteete.

9.5. Enne eelarve kinnitamist rektori poolt vaadatakse juhtkonnaga üle hangete plaan- sisaldab kõikidest allikatest soetatavaid investeeringuid, remonditöid ja suuremaid hankeid (nt IT majandamiskulud, kütuste ja õlide hanked jms), mis on SKA eelarve lahutamatu osa

[80] Tegemist on Sisekaitseakadeemia eelarvejuhendis sisalduvate lisadega

ja kuhu muudatusi saab teha neli korda aastas (seotud VV määrusega „tegevuskulude liigendamine" tähtaegadega), va investeeringute muudatused (saab teha üks kord aastas Eelarveseaduse muudatusega).

9.6. Peale eelarve läbirääkimiste lõppu SKA-s esitab SKA rahandusosakond nõuetekohase eelarve projekti SKA rektorile kinnitamiseks ning seejärel läbi REIS-i Siseministeeriumi rahandusosakonnale.

9.7. SKA järgmise eelarveaasta eelarve maht selgub peale Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vahelist eelarve menetlemist.

9.8. Kui peale SiM ja RM vaheliste eelarveläbirääkimiste lõppu on SKA eelarve mahtudes toimunud olulisi muutusi, algatab SKA rahandusosakond uued eelarveläbirääkimised struktuuriüksuste vahel.

9.9. Peale VV poolt riigieelarve projekti kinnitamist (august-september) ja esitamist Riigikogule, toimub SKA eelarveprojekti ja struktuuriüksuste alaeelarvete lõplik vormistamine.

9.10. Peale riigieelarve vastuvõtmist Riigikogus vormistatakse SKA-s ühe kuu jooksul järgneva aasta eelarve käskkiri SKA rektori poolt kinnitatuna.

10. Kinnitatud eelarve muutmine

10.1. Eelarve muutmine käesoleva juhendi mõistes on struktuuriüksuste kinnitatud eelarvete muutmine viisil, mis ei muuda vastaval artiklil nt 4134, 50, 55, 60 asuvate kulude kogumahtu, st kõik eelarve muudatused peavad olema tasakaalus.

10.2. Eelarve muutmise võimalused eelkõige kuluartiklil 55 on:

- Struktuuriüksuse eelarve kuluartiklite sisemise liigenduse muutmine;
- Struktuuriüksuste vaheline eelarve muutmine.

10.3. Eelarve muutmise ettepanekuid esitavad kulujuhid SKA rahandusosakonnale eelarveaasta kestel jooksvalt.

10.4. Eelarve muutmise ettepanekud esitatakse käesoleva juhendi lisas 2 asuval vormil „eelarve muudatuste vorm", kõik eelarve muutmise ettepanekud peavad olema põhjendatud.

10.5. Struktuuriüksuste juhtide poolt esitatud ja rahuldatud eelarve muudatuste põhjal valmistab SKA rahandusosakond ette Eelarve muutmise käskkirja materjalid. Muudatused viiakse jooksva aasta eelarvesse sisse eelarveaasta algusest peale üheksa kuu möödumist.

10.6. Tulenevalt Riigieelarve seadusest on artiklite vahelisi muudatusi võimalik teha üks kord aastas lisaeelarve menetlemise käigus muutes 200x aasta riigieelarve seadust. 200x aasta Riigieelarve seaduse muutmise taotluse otsustab SKA rektor rahandusosakonna juhataja ettepanekul.

11. Eelarve täitmise arvestus ja aruandlus

11.1. SKA-s peetakse eelarve täitmise arvestust vastavalt Riigi raamatupidamise üldeeskirjale, teiste sellega kooskõlas olevatele õigusaktidele ning SKA rektori käskkirjaga kinnitatud siseõigusaktidele.

11.2. Eelarve täitmise arvestuse pidamiseks kasutatakse SKA-s raamatupidamisprogrammi P-men.

11.3. Eelarve täitmise aruande koostamise eest vastutab SKA rahandusosakond

11.4. SKA rahandusosakond koostab igakuiselt eelarve täitmise aruande igale struktuuriüksusele vastavalt struktuuriüksustele kinnitatud eelarve jaotusele ning esitab selle elektrooniliselt struktuuriüksustele järgneva kuu 10-ndaks kuupäevaks. Eelarve täitmise aruanne on elektrooniliselt kättesaadav SKA siseveebis.

11.5. Kvartaalselt tutvustatakse SKA eelarve täitmist rektoraadi liikmetele ja antakse ülevaade SKA eelarvega seonduvatest tegevustest järgneva perioodi kohta.

11.6. Ettenägematute muudatuste korral tegevuskuludes või investeeringutes, tuleb viivitamatult pöörduda rahandusosakonna poole. Seejärel tuvastatakse, kas pöördutakse Rahandusministeeriumi poole Vabariigi Valitsuse reservfondist raha taotlemiseks vastavalt Vabariigi Valitsuse 16.11.1999. aasta määrusele nr 346 või leitakse muu lahendus SKA eelarve raames kulusid ümber paigutades.

11.7. Eelarve täitmise aruande esitamise eesmärgiks on:

- tagada eelarve täitmine vastavalt heakskiidetud eelarvele;
- tagada eelarve efektiivne ning eesmärgipärane kasutamine.

11.8. Juhul kui eelarve täitmine ei vasta heakskiidetud eelarvele, on struktuuriüksuste juhid kohustatud SKA rahandusosakonnale esitama sellekohased selgitused

- juhul kui kulud ületavad konkreetsele kuluartiklile heakskiidetud eelarvet;
- juhul kui kulusid on tehtud kuluartikli alt, millel puudub heakskiidetud eelarve.

EELARVE KULUARTIKLID , SISU JA LAHTISELETUS. STRUKTUURIÜKSUSED, KES PLANEERIVAD KULU OMA ALAEELARVES.

Majanduskulud, eelarve artikligrupp 55.

Eelarveartikkel (neljakohaline)	***Eelarveartiklile vastav kulukonto***	***Kuluartikli sisu selgitus***	***Struktuuriüksus (edaspidi üksus), kes eelarvestab antud kulu oma eelarves***
5500 Administreerimiskulud	550000	Bürootarbed: paber, kirjatarbed, kaustad, arhiivikarbid, *ukse magnetkaardid*, kalkulaatorid, templid, pitsatid, kiirköitjad, registraatorid	Kõik üksused
	550001	Trükised ja muud teavikud: teabematerjalina kasutatav perioodiline kirjandus, erialased raamatud, muud teavikud. ***Asutuse koosseisus olevale raamatukogule ostetud trükised ja muud teavikud, mis on vajalikud vastava asutuse teenindamiseks.*** Visiitkaardid, seinakalendrid, kalendermärkmikud, CD-l olevad trükised, kleebised.	Raamatukogu, Turundus- ja kommunikatsiooniosakond, Vajadusel ka kolledžid
	550002	Paljundus- ja printimiskulud: tahmakassetid, kassetide täitmine, arhiividest tellitud koopiad	Vajadusel kõik üksused
	550003	Tõlketeenused	
	550010	Sideteenused: telefoni ja mobiilside teenused, telefonide abonementmaks	
	550011	Postiteenused: postiteenuste tasu, ümbrikud, margid, DHL teenus, postitarbed, kullerteenus, postkaardid, frankeerimine	Üldosakond
	550012	Pangateenused	
	550013	Majandusvedude teenused: tellitud transporditeenused,	

		raamatute kättetoimetamine, Gargobussi teenus, jäätmete vedu	
	550030	Varude ja registrite haldamisteenus: registripäringud, telefoniteenustega mittekaasnevad kõneeristuspäringud	
	550040	Esindus- ja vastuvõtukulud: külaliste toitlustamise, majutamise, transpordi- ja kultuurilise teenindamisega seotud kulud.	Kõik struktuuriüksused
	550041	Kingitused ja autasud: teenetemärgid, mälestusesemed, muud mitterahalised autasud ja auhinnad, lilled. Kingitused külalistele, autasude kujundamine ja teostamine. Tänukirjad, tänukirjade raamid, medalid, karikad.	Personaliosakond, üldosakond
	550050	Juriidilised teenused: juriidilised konsultatsioonitasud, notari, kohtu, advokaadi, kohtutäituri tasud. Volikirjade kinnitamine.	Üldosakond
	550052	Personaliteenused: personali hindamine, valiku ja värbamisega seotud kulud. Kuulutuste avaldamise tasud, personali nõustamise teenus, CV-online personaliotsingu teenus	Personaliosakond
	550060	Info- PR teenused : tasud uudisteagentuuridele info avaldamise eest, trükised avalikkuse teavitamiseks, aastaraamatud, veebilehtede kujundamistasud, konverentsid, messid, seminarid kui tegu ei ole koolitusega; struktuuriüksuste asutusevälised nõupidamised,	Turundus- ja kommunikatsiooniosakond
	550099	Muud kulud: dokumentide utiliseerimine, vesi – veeautomaatide vesi, pudelivesi, joogitopsid; köitmiskulud, arhiveerimiskulud, ***maha kantud vara hävitamine,*** ostetud arhiiviteenus	Üldosakond, vastavalt vajadusele ka teised üksused
5502 Uurimis- ja teadustööd	550200	Uurimis- ja arendustööd: põhitegevusega seotud tellitud uurimistööd, arendustööd ning nendega seotud	Teadus- arendusdirektor,

		konsultatsiooniteenused; FIE-dele makstud tasud töögruppides osalemise eest.	kolledžid
5503 Lähetuskulud	550301	Lühiajalise lähetuse majutuskulud	Kõik üksused
	550302	Sõidukulud	
	550303	Lähetatute kindlustus, reisikindlustus	
	550304	Päevarahad	
	550309	Muud lähetusega seotud kulud: pagasivedu, linnasisesed sõidud, sideteenused, viisade vormistamine, parkimistasud lennujaamas või sadamas.	
Interaktiivsed lingid vastavate kulude määrustega kinnitatud piirmääradele		https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1053241 https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12854630	
5504 Koolituskulud	550400	Koolitusteenus: koolituspaketid, lektoritasud	Personaliosakond
	55401	Koolitusmaterjalid: loengumaterjalid, raamatud, kassetid, CD-d ja muud teavikud, samuti nende soetamiseks ostetud teenused.	
	550402	Koolitusruumide ja –inventari rent	
	550410	Majutuskulud	
	550420	Sõidukulud, sh isikliku sõiduvahendi kasutamine koolitusele sõiduks (otseste kulude hüvitamine kuludokumentide alusel)	
	550430	Lähetatute kindlustus	
	550440	Päevarahad	
	550480	Muud koolituslähetuse rahad	

	550490	Muud koolituse läbiviimisega seotud kulud v.a. toitlustamine.	
5511 Kinnistute, hoonete, ruumide majandamiskulud	551100	Küte ja soojusenergia	Majandus- ja remondiosakond, Piirivalvekolledž, Politseikool, Päästekool
	551101	Elekter	
	551102	Vesi ja kanalisatsioon	
	551103	Korrashoiu- ja remondimaterjalid, lisaseadmed ja – tarvikud: puhastusmaterjalid ja tarvikud, haljastusmaterjalid, toalilled, tulekustutusvahendid, lipuvardad, uksesildid, muruniiduki kütus	
	551104	Korrashoiuteenused: ostetud koristus- ja puhastusteenused, prügivedu, haljastamine, vaipade vahetus, putukate tõrjeteenus, käidukorraldus,	
	551105	Valveteenused	
	551106	Remont, restaureerimine, lammutamine	
	551107	Kindlustusmaksed	
	551108	Üür ja rent	
	551109	Muud kinnistute, hoonete ja ruumidega seotud kulud	
5512 Rajatiste majandamiskulud	551200	Küte ja soojusenergia	Majandus- ja remondiosakond, Piirivalvekolledž, Politseikool, Päästekool
	551210	Elekter	
	551220	Vesi ja kanalisatsioon	

	551230	Korrashoiu ja remondimaterjalid, lisaseadmed ja tarvikud, muruniiduki kütus	
	551240	Korrashoiuteenus	
	551250	Valveteenus	
	551260	Remont, restaureerimine, lammutamine	
	551270	Kindlustus	
	551280	Üür, rent, kasutusõiguse tasu	
	551290	Muud rajatiste majandamisega seotud kulud	
5513 Sõidukite ülalpidamise kulud			
55130 Maismaasõidukid	551300	Sõidukite kütus	Majandus- ja remondiosakond, Piirivalvekolledž, Politseikolledži politseikool, Päästekolledži Päästekool
	551303	Korrashoiu- ja remondimaterjalid, lisaseadmed ja –tarvikud: kummid, varuosad, autoapteegid, pulberkustutid, sireenid, vilkurid, võtmed, rattaraskused, tungraud, tagavararattad, veljed, vedelgaas autoremondil keevitustöödeks.	
	551306	Korrashoiu- ja remonditeenused: pesu, tolmuimeja, tehnohooldus, tehniline ülevaatus, õlid ja õlivahetus	
	551307	Sõidukite kindlustus	
	551308	Sõidukite rent: kasutusrendi maksed intressikulud, lepingu sõlmimise kulud; oma töötajatele makstavad hüvitised VV poolt kinnitatud piirmäärades	Kõik struktuuriüksused
	551309	Muud ülalpidamiskulud: kütusekaartide kuumakse,	

		parkimistasud, asutuse sõiduki pukseerimisteenus, kummide hoiustamine.	
55132 Veesõidukid	551320	Kütus	Piirivalvekolledž
	551323	Korrashoiu- ja remondimaterjalid	
	551326	Korrashoiu- ja remonditeenused	
	551327	Kindlustus	
	551328	Sõidukite rent	
	551329	Muud veesõidukite ülalpidamise kulud.	
5514 Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	551400	Infotehnoloogia riistvara ja tarvikud (va põhivarana arvelevõetavad varad): arvuti, kuvar, sülearvuti, pihuarvuti, server, printer, UPS, võrguseadmed, skänner, multimeedia seadmed, IT tarvikud, kaabel, mälupulgad, CD toorikud, mälukaardid	IT osakond
	551401	Kommunikatsioonitehnoloogia riistvara ja tarvikud: laua ja mobiiltelefonid, nende tarvikud, akulaadijad, raadiosideseadmed, raadiosaatjad, kaabel	
	551410	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia tarkvara	
	551460	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia riistvara hooldus- ja remonditeenused, tarkvara hooldus	
	551480	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia riist- ja tarkvara rent ja majutusteenus; andmesideteenused internetiühendus, ISDN kuutasu, arvutite rent	IT osakonnad, Kase tn, politseikool, päästekool, piirivalvekolledž
	551485	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendustöö	
	551490	Muud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia-alased kulud: konsultatsioonid, IT keskkonna audit, operatiivraadioside süsteemide teenindusleping	

5515 Inventari majandamiskulud, sh õppeotstarbeline inventar	551500	Inventar ja selle tarvikud	Kõik üksused, kolledžid eriti, siia hulka kuulub õppeprotsessi läbiviimise otstarbel soetatav eriline inventar, nt autoromud päästekolledžile
	551560	Remondi ja hooldusteenus	
	551580	Vee- ja kohviautomaatide rent, kontoritehnika rent	
	551590	Muud inventari majandamiskulud: piltide raamimine, mööbli paigaldus, kokkupanek; inventari kindlustus	
5516 Töömasinate ja –seadmete majandamiskulud	551600	Töömasinate ja –seadmete tarvikud: ventilaatorid, generaatorid, mõõteseadmed	Majandus- ja remondiosakond, politseikool, päästekool, piirivalvekolledž
	551660	Remondi- ja hooldusteenused	
	551670	Kindlustus	
	551680	Rent	
	551690	Muud töömasinate ja –seadmete majandamiskulud	
5521 Toiduained ja toitlusteenused	552100	Toiduained: kulud toitlustamisteenustele ja toiduainetele sisaldavad selliseid oste, mis ei ole mõeldud oma töötajatele, vaid kolmandatele isikutele – nagu õpilased.	Politseikool, päästekool. piirivalvekolledž
5522 Meditsiini- ja hügieenikulud	552200	Meditsiini- ja hügieenitarbed: medikamendid, sidemed, lahased, prillide ja klaaside maksumuse hüvitamine, meditsiinikohvrid päästeautodele, esmaabivahendid oma töötajatele	Personaliosakond, politseikool, päästekool, piirivalvekolledž
	552220	Kohtupsühhiaatriline, joobe, narko- ja muu ekspertiis	
	552230	Tervishoiuteenused: töötervise kontroll, esmaabi kursused,	

		töökeskkonna riskianalüüs, vaktsineerimine	
5523 Teavikute ja kunstiesemete kulud	552300	Teavikud ja kunstiesemed	
5524 Õppevahendite ja koolituse kulud ***Kajastatakse ainult kolmandate isikute koolitamiseks tehtud otsekulud***	552440	Koolitamise läbiviimiseks mõeldud trükised, CD-d kirjutustarbed	Kõik kolledžid ja ATAK
	552450	Ostetud koolitusteenused: tasu FIE-dele koolituse läbiviimise eest	Kõik kolledžid ja ATAK
	552490	Muud õppevahendite ja koolituse kulud: koolitusruumide rent, osavõtjate toitlustamine, koolitusega seotud transport ja majutus	Kõik kolledžid ja ATAK
5525 Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud	552500	Materjalikulu: saadete, lavastuste, ürituste, näituste korraldamisega seotud materjalid – kostüümid, rekvisiidid, dekoratsioonid	Kõik üksused, arvestusega 500 krooni üksuse struktuuris kinnitatud töötajale Turundus- ja kommunikatsiooniosakond vastavalt tegevuskavale
	552510	***Autori- ja litsentsitasud***	**Raamatukogu – kirjastuse tegevuskulud**
	552520	Ürituste ja näituste korraldamise kulud, va oma töötajatele korraldatavad üritused	
	552570	Info- ja PR kulud: info ost infoagentuuridelt	
	552580	Reklaamikulud: ürituste reklaam	
	552590	Muud kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud	
5532 Eri- ja vormiriietus	553200	Eri- ja vormiriietus ja rakmed: kuulikindlad vestid, tööriided ja kaitsevahendid, kiivrid	Politseikolledž, Päästekolledž, Piirivalvekolledž,

			Justiitskolledž
	556290	Muud eri- ja vormiriietusega seotud kulud: pesemine	
5539 Muu erivarustus ja materjalid	553900	Kemikaalid: vahuaine, absorbent	
	553920	Väetised	
	553930	Teenistuskoerte toiduained	
	553950	Lipud, vimplid, muu sümboolika sh laualipud	
	553960	Geograafilised kaardid	
	553990	Muu erivarustus ja materjalid: tulekustutite laadimine ja kontroll, voolikud, liitmikud, jaotorud, hingamisaparaadid, tulekustutusseadmed ja inventar, teenistuskoerad ja koeratarbed, kriminalistika kulumaterjal, relvakastid	
5540 Mitmesugused majanduskulud	554020	Transpordikulud: taksoteenus, tellitud transport, tööga seotud transport	Vastavalt vajadusele kõik üksused
	554030	Spordikulud: Politsei, pääste, kaitseväe töötajate erisoodustusena maksustamisele mittekuuluvad kulud nagu spordisaali ja ujula üür	
	554050	Akrediteerimiskulud: akrediteerimise ja hindamise teenused	
	554090	Muud mitmesugused majandamiskulud	

Toetused, eelarve artikligrupp 4

4134 Õppetoetused	413400	Põhitoetused vastavalt õppetoetuste seaduse ja haridusseaduse alusel ning muudel alustel, kui toetuse määramise aluseks on isiku õppimine. Õppetoetuseks loetakse ka stipendiumid ning eluaseme- ja sõidukulude kompensatsioonid	Rahandusosakond koostöös õppeosakonna ja kolledžitega
	413401	Täiendavad toetused samadel alustel	
4500 sihtotsatarbelised eraldised jooksvateks kuludeks mitteresidentidele			Üksused, kes maksavad rahvusvahelisis liikmemakse
4528 Liikmemaksud residentidele			Üksused, kes maksavad liikmemakse residentidele

Muud kulud, eelarve artikligrupp 60

Maksud lõivu ja trahvikulud	6010	Riigilõivud, loodusressursside kasutamise ja saastetasud	Politseikolledži Politseikool, Piirivalvekolledž

LISA 1

SKA eelarve koostamise juhend koostelehe täitmisele

Abistavad õigusaktid
Lähetuste korra link
SKA rektori kk-d
määrused
seadused

Majasisene
Üksuse juht täidab ainult lehed "2009detailne" ja "lisainfo", 2009 koondi leht moodustub detailinfo põhjal
Ühelgi lehel palume valemeid mitte muuta ega ridu kustutada, ainult lehele "Lisainfo" võib ridu juurde teha.
Lehel "2009detailne" märkige ära tegevuse/kulu prioriteet (1 - kõige olulisem, 2 - oluline, 3 - vähem oluline)

1 - kõige olulisem	seadusest tulenev, lepingutega kaetud (sh strateegiad) vm "möödapääsmatu" kulu
2 - oluline	põhitegevusega seotud,
3 - vähem oluline	võimalik kulusid ajatada, leida teisi finantseerimisallikaid vms

Üksuse nimetus:

2009. aasta eelarve taotlus

Art.	Nimetus	Riigitulud	Omatulud
		Eelarve	Eelarve
	KOKKU	**0,00**	**0,00**
55	**MAJANDAMISKULUD**	**0,00**	**0,00**
5500	Administreerimiskulud	0,00	0,00
5502	Uurimis- ja arendustööd	0,00	0,00
5503	Lähetuskulud	0,00	0,00
5504	Koolituskulud	0,00	0,00
5511	Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	0,00	0,00
5512	Rajatiste majandamiskulud	0,00	0,00
5513	Sõidukite majandamiskulud	0,00	0,00
5514	Info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogia kulud	0,00	0,00
5515	Inventari majandamiskulud	0,00	0,00
5516	Töömasinate ja seadmete majandamiskulud	0,00	0,00
5521	Toiduained ja toitlustusteenused	0,00	0,00
5522	Meditsiinikulud ja hügieenikulud	0,00	0,00
5523	Teavikute ja kunstiesemete kulud	0,00	0,00
5524	Õppevahendite ja koolituse kulud	0,00	0,00
5525	Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud	0,00	0,00
5529	Tootmiskulud	0,00	0,00
5531	Kaitseotstarbeline varustus ja materjalid	0,00	0,00
5532	Eri- ja vormiriietus	0,00	0,00
5539	Muu erivarustus ja materjalid	0,00	0,00
5540	Mitmesugused majandamiskulud	0,00	0,00

4	**ERALDISED**	**0,00**	**0,00**
4134	Õppetoetused	0,00	0,00
4500	Sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks	0,00	0,00
6	**MUUD KULUD**	**0,00**	**0,00**
60	Maksud-, lõivud- trahvikulud	0,00	0,00
15	**Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine**	**0,00**	**0,00**
1551	Rajatiste ja hoonete soetamine ja renoveerimine	0,00	0,00
1554	Masinate ja seadmete, sh transpordivahendite soetamine ja renoveerimine	0,00	0,00
1555	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmete soetamine ja renoveerimine	0,00	0,00
1556	Inventari soetamine ja renoveerimine	0,00	0,00
156	Immateriaalne põhivara	0,00	0,00

Üksuse nimetus:
2009. aasta eelarve taotlus

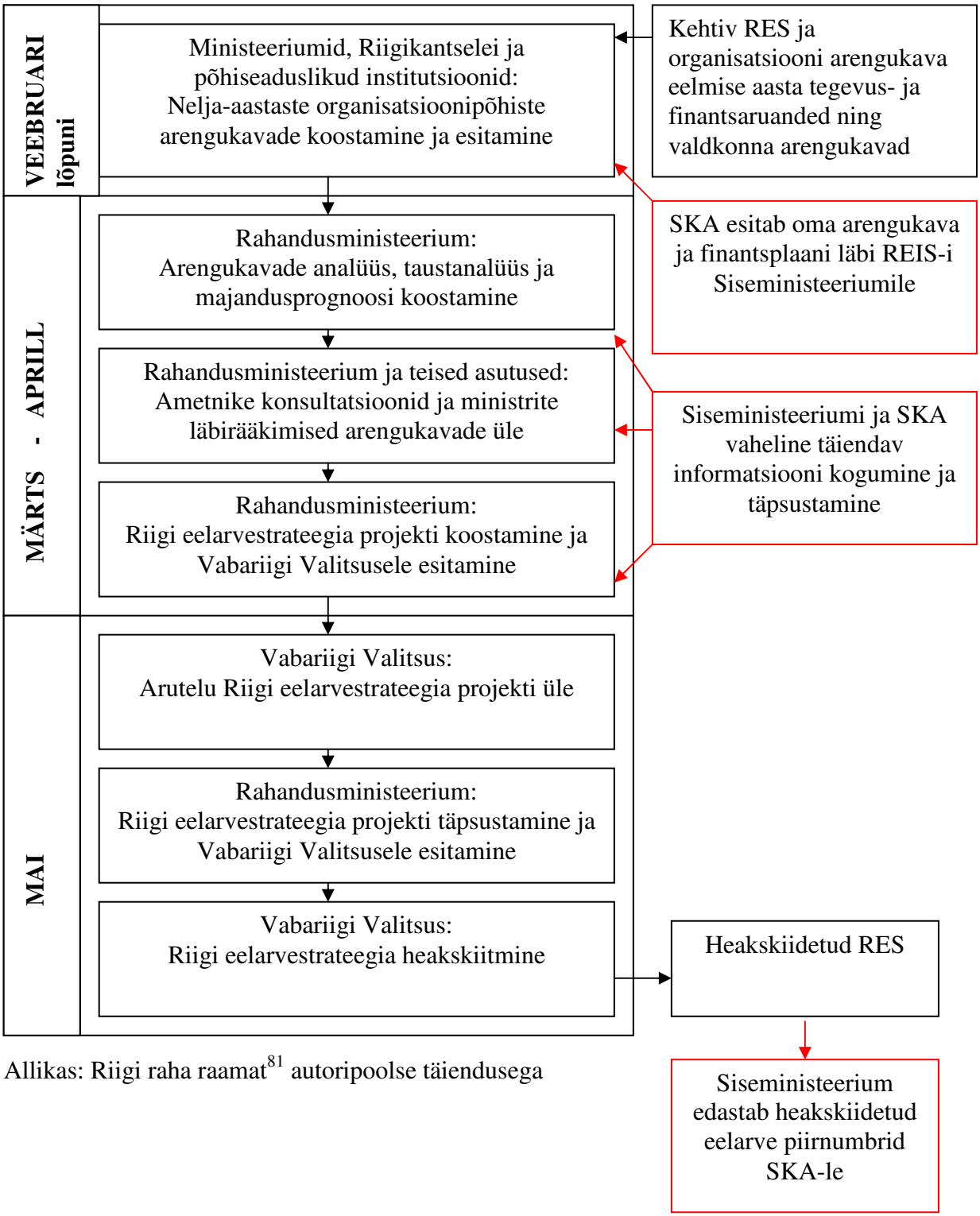
Art.	Nimetus	Riigitulud	Omatulud		1 - kõige olulisem
		Eelarve	Eelarve		2 - oluline
					3 - vähem oluline
	KOKKU	**0,00**	**0,00**		
55	**MAJANDAMISKULUD**			**Selgitused (kuidas antud taotlusesumma on kujunenud?)**	**Prioriteet**
5500	**Administreerimiskulud**	**0,00**	**0,00**		
550001					
550002					
550003					
5502	Uurimis- ja arendustööd				
550200					
550201					
5503	Lähetuskulud				
5504	Koolituskulud				
5511	Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud				
5512	Rajatiste majandamiskulud				

5513	Sõidukite majandamiskulud				
5514	Info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogia kulud				
5515	Inventari majandamiskulud				
5516	Töömasinate ja seadmete majandamiskulud				
5521	Toiduained ja toitlustusteenused				
5522	Meditsiinikulud ja hügieenikulud				
5523	Teavikute ja kunstiesemete kulud				
5524	Õppevahendite ja koolituse kulud				
5525	Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud				
5529	Tootmiskulud				
5531	Kaitseotstarbeline varustus ja materjalid				
5532	Eri- ja vormiriietus				
5539	Muu erivarustus ja materjalid				
5540	Mitmesugused majandamiskulud				
4	**ERALDISED**	**0,00**	**0,00**		
4134	Õppetoetused				
4500	Sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks				
6	**MUUD KULUD**	**0,00**	**0,00**		
60	Maksud-, lõivud- trahvikulud				
15	**Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine**	**0,00**	**0,00**		
1551	Rajatiste ja hoonete soetamine ja renoveerimine				
1554	Masinate ja seadmete, sh transpordivahendite soetamine ja renoveerimine				
1555	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmete soetamine ja renoveerimine				
1556	Inventari soetamine ja renoveerimine				
156	Immateriaalne põhivara				

	2009	Selgitus	*Abistavad küsimused, mida kirjutada selgituse lahtrisse*
Põhikohaga töötajate arv			*Kui palju koosseisulisi kohti on ja kui palju plaanitakse täiendavalt täita? Kui palju on õppejõude ja kui palju muid?*
Koosseisuväliste töötajate arv			*Töövõtu- ja käsunduslepingutega hõivatavate töötajate arv, ainepunktide maht (arvestades gruppideks jaotumist) ja töötasusumma*
Õppurite arv			*Kui palju on eelarvelisi ja eelarveväliseid?*
Sõidukite arv			*Mis otstarbeks, mis liiki sõidukeid on?*
Autokompensatsioon			*Mitu inimest saab kompensatsiooni?*
Planeeritud lähetuste arv			*Kui palju välismaiseid (kuhu?) ja kodumaiseid lähetusi?*
Koolituskulude summa			*Mitme inimese koolitus, mis laadi koolitus on vajalik? PO-le sisendiks*
Korraldatavate aastapäevade arv			*Kas ja milliseid aastapäevi, konverentse, seminare planeeritakse korraldada? Kas antakse mingeid aumärke jne?*
Uued algatused ja arendusprojektid, sh			*Tuua välja võimalikud lisavajadused uutele projektidele, samuti võimalik rahastamise allikas (välisabi, siseriiklik toetus vms)*
Projekt 1			
Projekt 2			
Projekt 3			
Projekt 4			
Täiendkoolitused, sh			*Kas ja milliseid täiendkoolitusi planeeritakse korraldada?*
Muu info			*Tuua välja info, mis oluliselt mõjutab üksuse eelarvet*

LISA 2. Riigieelarve strateegia koostamine ja riigieelarve valmimine

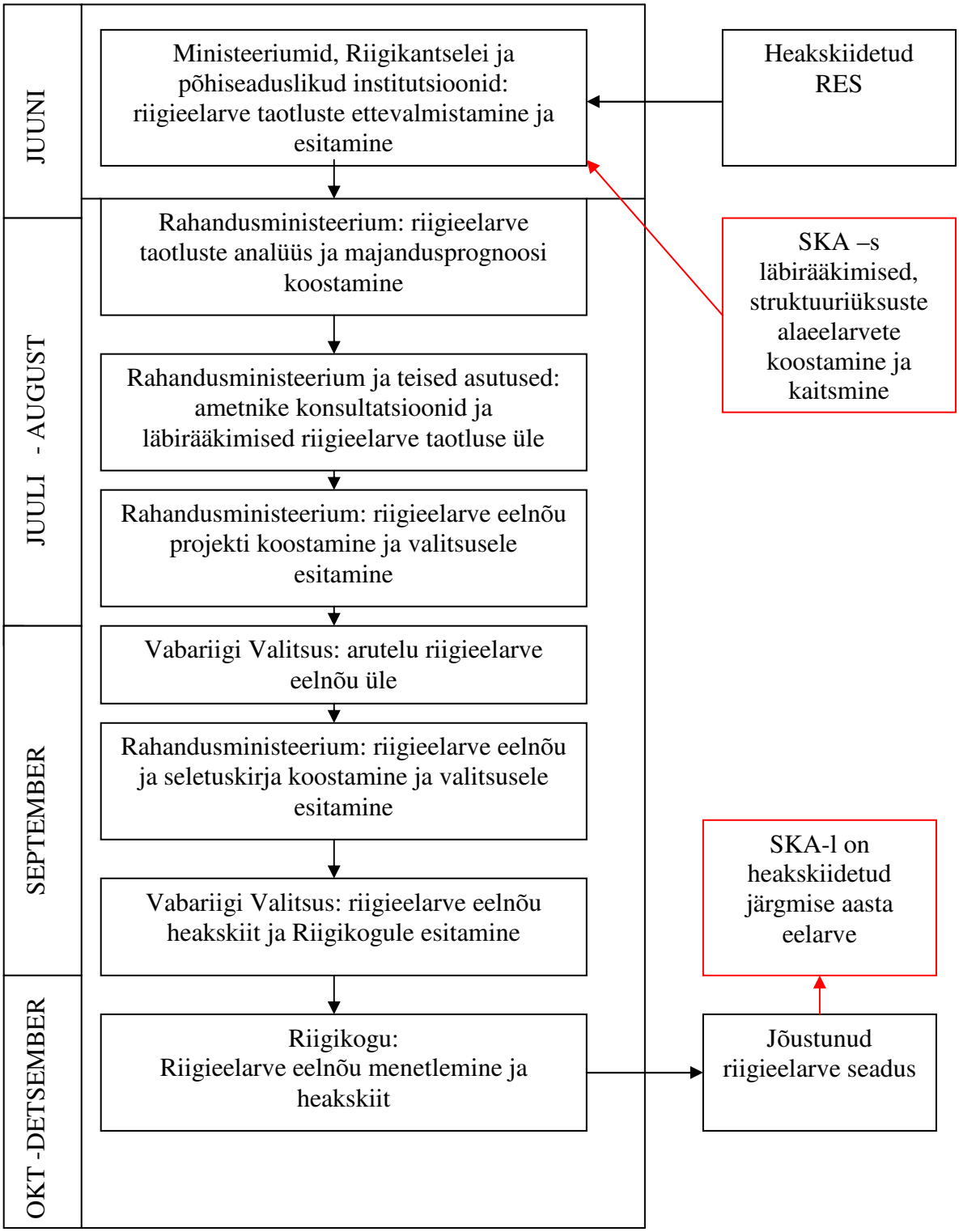
Joonis 1



Allikas: Riigi raha raamat[81] autoripoolse täiendusega

[81] http://riigieelarve.fin.ee/?id=10416

Joonis 2



Allikas: Riigi raha raamat[82] autoripoolse täiendusega

[82] http://riigieelarve.fin.ee/?id=10416

LISA 3. Akadeemia tuluartiklid, nende sisu ja õiguslik alus

Tabel 1.

Artikkel	Nimetus	Sisu	Kinnitatud hinnakirja õiguslik alus
3220	Laekumised haridusasutuste majandustegevusest		
		tasemeõpe	Nõukogu otsus nr 13; 11.juuni 2007
		täiendõpe	Nõukogu otsus nr 34; 11.juuni 2007
		eksternõpe	Nõukogu otsus nr 38; 13. detsember 2007
		paljundusteenused	
		teavikute laenutus	
		kirjastamine	
		tõlketööd	
3232	Laekumised muude majandusküsimustega tegelevate asutuste majandustegevusest		
		majutusteenused	Nõukogu otsus nr 19; 11. juuni 2007; Nõukogu otsus nr 39; 13.detsember 2007
3233	Üüri- ja renditulud materiaalsetelt ja immateriaalsetelt varadelt		
		spordisaali rent	
		lasketiiru rent	
		auditooriumide rent	Nõukogu otsus nr 8, 12. märts 2007

LISA 4. Kokkuvõte majanduskulude artiklitest, mille eelarvestamine kuulub struktuuriüksuste juhtide pädevusse

- administreerimiskulud - artikkel 5500
- uurimis- ja teadustööd – artikkel 5502
- lähetuskulud – artikkel 5503
- koolituskulud – artikkel 5504, mis alates 2008. aastast on küll üksuste planeerida, kuid personaliosakonna hallata, koolituskava ja koolitusnõukogu otsuste alusel (moodustab kuni 3% akadeemia personalikuludest)
- kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud – artikkel 5511
- rajatiste majandamiskulud – artikkel 5512
- sõidukite majandamiskulud – artikkel 5513
- info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogia kulud – artikkel 5514
- inventari majandamiskulud – artikkel 5515
- töömasinate ja seadmete majandamiskulud – artikkel 5516
- toiduained ja toitlustamisteenused – artikkel 5521
- meditsiinikulud ja hügieenikulud – artikkel 5522
- teavikute ja kunstiesemete kulud – artikkel 5523
- õppevahendite ja koolituse kulud – artikkel 5524
- kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud – artikkel 5525
- kaitseotstarbeline varustus ja materjalid – artikkel 5531
- eri- ja vormiriietus – artikkel 5532
- muu erivarustus ja materjalid – artikkel 5539
- mitmesugused majandamiskulud – artikkel 5540

LISA 5. Sisekaitseakadeemia struktuuriüksuse juhtide vabas vormis esitatud vastused autorile

Vastus 1: Eelarveartiklite sisu lahtiseletus
Tähtajad – millal mida tehakse
Vastutajad

Vastus 2: (vastaja on kahe eelarve koostaja)
Ei pea sellise dokumendi olemasolu tähtsaks.
Struktuuriüksuse alaeelarve koostamine ei ole probleem

Vastus 3: Põhimõtted:

- Tegevuskava, tööplaanid ja eelarve peaksid käima ühte jalga ja olema arutusel üheaegselt

Eesmärgid:

- Juhend peab looma seosed eelarvestamisega seonduvate seaduste, määruste, jm juhendmaterjalide osas (näit RES, REIS, ministeeriumi juhendmaterjalid jt), sealjuures oleks hea, kui vastavad dokumendid oleks ka viidetena (näiteks linkidena) juures (kui vaja põhjalikumalt ühe-või-teise dokumendiga tutvuda, ei pea ma neid erinevatest kohtadest otsima hakkama)
- Juhend peab aitama (mul) koostada vajalikke ja põhjendatud kulusid sisaldavat eelarvet, mis võimaldab ellu viia kõiki planeeritud tegevusi (st kavandatud tegevuste jaoks olen varunud piisaval määral rahalisi vahendeid)

Probleemid:

- Mõningad kuluread võiksid olla lahti kirjutatud ja ehk ka valemitega varustatud. Näit lähetuskulu-mille juures tuleb arvestada päevaraha, sõidukulu, majutuskulu. Päevaraha tuleneb seadusest, sõidukulu kas bussipileti hindadest või kilometraažist ja tõenäoliselt on olemas ka piirmäärad majutuse hinnale. Sellest viimasest ma eriti midagi ei tea, aga ehk on see rohkem minu viga. Samas oleks hea, kui juhendis on

see kõik kirjas, siis oleksid võrreldavad nii TKO, IT, ÕO ja teiste osakondade lähetuskulud

- Mul ei ole ülevaadet teiste struktuuriüksuste mõningatest (meie osakonna tegevusega seonduvatest) kuluridadest (näit koolide poolt hangitavate meenete summadest, reklaamikuludest jm). Tean vaid kuulujutu tasemel, et midagi ostetakse ja vahel näen ka kooli poolt ilmutatud reklaame ajalehtedes. Juhend peaks andma meile kõigile teadmise, kuidas selliseid kulusid arvestame ja kuidas neid (koos või paralleelselt?) planeerime.

Ettepanekud:

- Juhend peab olema võimalikult lihtsalt ja arusaadavalt sõnastatud, et sellest saaksid ühtmoodi aru kõik finantsvaldkonnaga otseselt mitte-kokkupuutuvad, ent eelarve koostamise protsessis osalevad inimesed.
- Kui juhend saab valmis, siis ei tohiks mingil juhul eelarve koostamise protsessis vaid paberile viitama hakata. Kindlasti tuleks jätkata ka käesoleva aasta algusest meeldejäänud ja väga suurt kasu toonud läbirääkimiste ja aruteludega. Juhend jäägu võimalikult hea eeltöö tegemiseks ja arutelud "kitsaskohtade" silumiseks.
- Juhend võiks sisaldada ka tähelepanu pööramisele kutsuvaid viiteid võimalike ohukohtade osas (näit hinnatõusu võimalus mõne teenuse või kauba osas vms).

Vastus 4: Prooviksin panna siia mõned mõtted, mida ootaksin eelarvejuhendilt. Lähenesin teemale oma valdkonnas. Kindlasti peaks eelarvejuhend olema väga lihtsate ja täpsete juhistega, et kõigil oleks võimalik ühtemoodi aru saada. Eelarvejuhendis võiksid olla alguses üldised juhised, mis puudutavad terve asutuse eelarvet, nagu eelarve kujunemine, omatulu ja riigitulu ja mille alusel need paika pannakse. Minul isiklikult jäi eelmisel aastal arusaamatuks, mismoodi arvestatakse omatulu ja miks ei ole neid summasid kindlalt paika pandud. Veel võiks olla lisaks üldisele juhendile iga struktuuriüksusele eraldi välja toodud juhend, sest üksused on väga erinevad. Kindlasti peaks eelarve taotlemise jaoks olema kindel vorm, võimalikult täpsete selgitustega, millise kulu alla mingi artikkel läheb.

Samuti peaks olema juhendis paika pandud millise üksuse kuludesse vastav artikkel läheb, näiteks eelmisel aastal oli programmi … kuutasu … eelarves, sel aastal aga IT eelarves. Samuti on koolituskuludega. Kindlasti peaks info ka eelnevalt liikuma üksuste vahel, sest kus muidu teab teine üksus mida teised planeerivad. Ja konkreetselt minu eelarve juhendis peaks eraldi olema ära märgitud … ja …. .[83]

Vastus 5:
(vastaja on kahe eelarve koostaja)

Eelarvejuhend peab olema lihtne, arusaadav. Oluline peab välja tulema.
Eelarve kujunemise põhimõtted : riik – ministeerium- asutus. Arvete, lepingute liikumine, kes viseerib, mis summast alates vaja lepingut, 3 pakkumist. Hea oleks sisse tuua näited.
Omatulude planeerimise põhimõtted.
Omatulude kasutamise põhimõtted.
Investeeringud – mis summast.
Milline jaotus – näited.
Kuidas on võimalik eelarvet muuta. Mitu korda aastas.
Kuluartiklid detailsed ja näidetega.

Vastus 6: Igal aastal viia enne eelarve koostamist läbi koolituspäev – selgitustegamis, miks, kellele, kui palju, kuhu, kuidas jne.
Akadeemia strateegilised eesmärgid, prioriteedid (sellele vajalik raha – kas on olemas) – orienteeruv summa eelarve koostamiseks.
Kujundada ühtne arusaam eelarve koostamise protsessist akadeemias aastast aastasse
Lühike ülevaade artiklitest, mis mille alla käib või mida mille alla saab paigutada. Kui suur % personalikuludest arvestatakse koolituseks.

Vastus 7: Struktuuriüksuse juhina ootan, et eelarve juhend oleks lihtne ja üheselt arusaadav. Kuna olen struktuuriüksuse juht olnud vähem kui aasta, siis ei ole kõigist "nippidest" vist veel aru saanud, seega võiks eelarve juhend olla kirjutatud nii, et abiks nii algajale kui juba kogenud eelarve kirjutajale.

[83] Tekstist on välja jäetud üksusele viitavad märksõnad.

Eelarve juhendist tahaksin saada kõigepealt tähtajad, et oleks üks dokument, kust ma vaatan või millele ökonomist teab viidata, et vaadake, millal on vaja esitada järgmise aasta eelarve projekt või millal veel saab teha muudatusi käesoleva aasta eelarves. Muidugi rahandusosakonna vastavasisulised meeldetuletused rektoraadi koosolekul on ka asjakohased.

Eelarve juhendist tahaksin teada saada, kuidas eelarve projekti koostada. Kas ja kui palju eelarveridu ma pean punkthaaval lahti seletama. Kas lausa peensusteni lahti seletama, kuhu ja kui palju kavatsen kulutada. Ning kusagilt peaks välja tulema ka see, missugused artiklid on need, mille kohta just mina eelarve pean koostama. Siiani on see käinud nii, et vaatan eelmiste aastate omi ja võtan sealt eeskuju, kõike ei oskagi nagu ette näha ning kulutuste suurused selguvad tegelikult hiljem. Mistõttu võib vahel juhtuda nii, et planeerin täitsa valesti ja mingi artikli jaoks oleks pidanud rohkem eelarvet planeerima või mõne artikli oleks pidanud veel arvesse võtma ja sinna raha planeerima.

Juhend peaks olema lihtsas sõnastuses, et ei tekiks mitut pidi tõlgendamise võimalusi.

Vastus 8: Eelarvejuhendi osas huvi kahene:

- Üks oleks projektide kirjutamise eelarvestamise pool, st millised on meie maja kinnitatud hinnad ja mida planeerida ühe projekti/koolituse eelarvesse. Soovitused juhendis vastavate kululiikide juures (lektori tasu, ruumide rent jne) samuti manitsused, et tuleb arvestada kuludena juurde ka 33% sots. maks jne. Ehk siis kokkuvõtvalt , kuidas kirjutada üks koolituse/projekti eelarve SKA huvidest lähtuvalt ja anda edasi juhendis üldistatud kujul juhiseid
- … eelarve osas oleks soov selguse osas, mida … peaks eelarvesse planeerima ja mis on maja teenindusfunktsioonide planeerida (a`la paber, sidekulud, vormiriietus jmt). Täna me küll tarbime neid teenuseid, kuid rahastatakse nt majandusosakonna eelarvest. Majandusosakond meie käest selle kohta täpsemaid andmeid ei küsi ja nii tekibki osalt nö topeltplaneerimine.

- Lisaks ka mis omatuludest ja mis eelarvest. Millist osa makstud õppemaksust saab … kasutada ja mis eesmärgil? Milline on kehtestatud õppemaksu jaotus tegelikele kuludele ja kui palju on sees nö koolile tulukust? Samuti ei tea ka orienteeruvat omatulude baasi, mida eelarvestamisel aastaks aluseks võtta.
- Juhendis peaks siis olema selgelt kirjas, mis artikleid … planeerib ja kuidas käib jaotamine eelarvetulude ja omatulude vahel kulutuste planeerimisel. Artikli planeerimisel võiks olla SKA … praktilistel näidetel kirjeldatud ka vastava artikli juures klassifikaatori lahtikirjutus – pean silmas, et kui juttu administreerimiskuludest (art 5500) siis meie konkreetse asutuse näidetega varustatud lahtikirjutus, mida selle all … oodatakse – mis laadilisi tegevuskulusid.

Vastus 9: Peab olema seotud arengukava protsessiga ehk siis prioriteedid, eesmärgid enne eelarve koostamise protsessi algust.

Eelnevaga seoses lahti kirjutada kuupäevad, millal mida peab tegema.

Kulunormid ning muu sarnane võiks olla täpsemalt lahti kirjutatud.

Üksused, kes teenivad omatulu: kuidas, millistel alustel nad võivad seda planeerida/kasutada.

Üldiselt: kolledžite eelarved peaksid olema mingisuguses seoses a) läbiviidavate ainepunktide arvuga, b) üliõpilaste arvuga, c) töötajate arvuga; tekiks selge alus aruteluks ehk siis +/- arengukavast lähtuvalt

Selgelt välja tuua, kes ja milliste kuluartiklite eest vastutab. Näiteks 55 all on koolitus jms, mida kord eelarvestab kolledž, kord mitte. Mis alustel ja miks on ebaselge.