

RIIGIASUTUSTE MAJANDAMINE

FRED KARLSON, MSc (Econ)

SAATEKS

Käesolev õppematerjal on loodud kasutamiseks kõrgharidust omandavatele riigiametnikele, aga ka kõigile teistele, kellele riigisektori majandus huvi pakub. Selle koostamisel on arvesse võetud hetkelist olukorda Eesti riigiasutustes. Kirjutis peaks olema abiks riigiasutuse majandamisel ja andma ülevaate rahanduslikest, majanduslikest, organisatorsetest ning ka õiguslikest protsessidest riigiasutustes. Kuna riigiasutuse majandamise puhul puutub selle juhtkond kokku väga erinevate probleemidega, on käesolev väljaanne oma teemadevalikult laiahaardeline. Tähelepanu on pööratud ka riigiettevõtete spetsiifikale ning sageli on võrdlusena ja taustaks välja toodud eraettevõtete praktika. Seetõttu annab kirjutis tuge ka majandussüsteemi kui tervikliku pildi mõistmisel. Antud väljaande autor on käesolevas töös lähtunud muuhulgas oma isiklikest kogemustest majandusjuhtimise valdkonnas ning kohandanud õpiku tudengite vajadustest lähtuvalt. Eelarvestamise ja planeerimise peatüki puhul on abiks olnud ka S. Kiili poolt loodud käsikirjalised õppematerjalid.

© Autoriõigused Fred Karlson ja Sisekaitseakadeemia, 2006

Sisekaitseakadeemia
Kase 61 12012 Tallinn
oktoober 2006

SISUKORD

| | |
|---|----|
| 1. RIIK JA SELLE FUNKTSIOONID | 4 |
| 1.1. Riikluse filosoofilised alused | 4 |
| 1.2. Riigijuhtimise ahelad | 5 |
| 1.3. Riigiasutused, eelarve ja majandamise üldsuunitlus | 6 |
| 1.4. Keskpankade poliitika ja ülesanded | 7 |
| 2. ÕIGUSAKTID JA KULUD RIIGIASUTUSTES | 8 |
| 2.1. Riigiasutuste majandamisega seotud õigusaktid | 8 |
| 2.2. Kulud riigiasutustes | 9 |
| 2.3. Kululiigid | 9 |
| 3. ETTEVÕTLUS, ESINDAMINE JA DELEGEERIMINE | 12 |
| 3.1. Ettevõtte juhtimine ja esindusõigus | 12 |
| 4. RAAMATUPIDAMINE JA FINANTSANALÜÜS | 13 |
| 4.1. Raamatupidamisest riigiasutustes | 13 |
| 4.2. Bilanss | 14 |
| 4.3. Kasumiaruanne ja teised aruande vormid | 15 |
| 4.4. Finantsanalüüs ja suhtarvud | 17 |
| 5. FINANTSEERIMISKÜSIMUSED ORGANISATSIOONIDES | 19 |
| 5.1. Kapitali hankimine ja turud | 19 |
| 5.2. Väärtpaberite liigid | 20 |
| 5.3. Kapitali hind | 21 |
| 5.4. Raha ajaväärtus | 22 |
| 5.5. Puhas käibekapital | 22 |
| 5.6. Investeeringud, nende liigid ja riskid | 23 |
| 5.7. Eesti rahanduslik perspektiiv | 24 |
| 5.8. Rahandussüsteemi makroökonomilised mõjud | 25 |
| 5.9. Finantsmaatriks ja mõisted | 25 |
| 6. PROJEKTIDE RAHANDUSLIK HINDAMINE | 27 |
| 6.1. Puhas nüüdisväärtus ja sisemine tasuvusmäär | 27 |
| 6.2. Tasuvusindeks ja tasuvusaeg | 28 |
| 7. VASTUTUSPÕHINE ARVESTUS | 29 |
| 7.1. Tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud juhtimine | 31 |
| 8. PLANEERIMINE | 33 |
| 8.1. Planeerimine kui otsustusprotsess | 33 |
| 8.2. Planeerimise ajahorisondid | 33 |
| 8.3. Planeerimise ja kontrolli seos | 34 |
| 9. EELARVESTAMINE | 35 |
| 9.1. Eesmärgipõhine eelarvestamine | 36 |
| 9.2. Kulupõhine eelarvestamine | 37 |
| 9.3. Nullpõhine eelarvestamine | 37 |
| 9.4. Tulemuspõhine eelarvestamine | 38 |
| 9.5. Tekkepõhine eelarvestamine | 39 |
| 9.6. Valitsusektori eelarvest | 40 |
| 10. ARUANDLUS VARAD JA KONTROLL | 41 |
| 10.1. Aruandlus riigiasutuses | 41 |
| 10.2. Sisekontrolli süsteem | 42 |
| 10.3. Siseaudit | 43 |
| 10.4. Riigikontroll | 43 |
| 10.5. Varad riigiasutuses ja riigihanked | 44 |
| 11. VANGLATE MAJANDAMINE JA KINNIPEETAVATE HÕIVE | 44 |
| KASUTATUD KIRJANDUS | 45 |

1. RIIK JA SELLE FUNKTSIOONID

1.1 Riikluse filosoofilised alused

“Inimene on vabana süninud, kuid ta on kõikjal ahelais.” (Jean-Jacques Rousseau)

Alustades mõistest riik, võib öelda, et aegade jooksul on sellele antud väga palju tähendusi ja definitsioone. Lähenemisi antud mõistele on olnud vähemalt sama palju. Vanal ajal ja hiljemgi keskajal vaadeldi riiki tihti kui valitseja enda identiteediga seonduvat valitsemisala ja territooriumi (keskaeg) või vähemalt konkreetse valitseva kogukonna – linna valitsusega seonduvat administreerimisalast piirkonda (Vana-Rooma, Vana-Kreeka linnriigid). Kuna algselt oli tegemist valdavalt agraarühiskondadega, siis kujunes riiklik territoorium mitte üksnes riigi oluliseks komponendiks, vaid ka peamiseks majandusliku rikkuse ning eluks vajalike vahendite muresemise allikaks. Seetõttu tähendas mingi maa-ala valitsemine ja haldamine ka kontrolli majanduslike rikkuste üle ja seega ka täielikku majanduslikku ja territoriaalset võimu. Eranditeks olid vaid üksikud väherahvastatud kaubalinnad. Seetõttu ongi ka paljudesse keeltesse juurdunud valitsusasutustega seoses sõna “maa” Näiteks saksakeelne sõna “*Land*” esineb paljude sealsete riiklike institutsioonide nimedes nagu nt *Landesverwaltung*, *Landestag* jne.

Sellise agraarmajandusel põhineva korralduse muutis tööstusrevolutsioon. Selle käigus kadus otsene side majandusliku rikkuse ning maaomandi ja maahalduse vahel. Majanduslikust rikkusest ja territoriaalsest kontrollist lähtuvad võimuaspektid hakkasid lahknema.

Hilisematel aegadel on riik muutunud rohkem rahva ja rahvuse keskseks. Põhjapanevat pööret tähendas Prantsuse revolutsioon 18 sajandi lõpul käsikäes Jean- Jacques Rousseau “Ühiskondliku kokkuleppe” (*Du Contrat social*) teooriaga, kus riigi aluseks kujunes ühiskondlik ehk lihtsustatult rahvalik tahe. Need 1762. aastal avaldatud töös toodud põhimõtted on püsima jäänud tänapäevani ja ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt on kõrgeimaks võimukandjaks rahvas. Alates Prantsuse revolutsioonist on demokraatlikes ühiskondades püsima jäänud ka võimude lahususe printsiip. Varem tervikuna valitseva isiku kätte koondatud kolm võimu – seadusandlik, täitev ja kohtuvõim lahutati võimu kuritarvitamise vältimiseks teineteisest ja jagati vastavalt kolme institutsiooni vahel:

1. Parlament – seadusandliku võimu kandja.
2. Valitsus – täidesaatva võimu kandja.
3. Kohtusüsteem – kohtuvõimu kandja.

Riiklikul tasemel leidub seega alati asutusi, mida on vaja administreerida. Vähemalt on vaja tagada mainitud kolme võimukanali funktsioneerimine. Erinevatel aegadel ja kohtades on aga riigi rolli ühiskonnas nähtud väga erinevalt. Sealtulenevalt on erinev olnud ka riikliku sektori ehk avaliku sektori maht ja struktuur. Avalik ehk riigisektor ongi tänapäeval definitsiooni poolest erinevad valitsus- ja omavalitsusasutused, nende allasutused ning riigiettevõtted.

Riigiasutust võibki põhiolemuselt kirjeldada kui riigieelarvelist asutust ehk avaliku sektori asutust. Avalikes huvides tegutsevad valitsussektori asutused on:

1. Valitsusasutused, kelle põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine – ministeeriumid, Riigikantslei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud asutused.
2. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine, vaid valitsusasutuste teenindamine, samuti ülesannete täitmine kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas.

Näiteid riigisektori mahu kohta võiks ajaloost tuua kahest äärmusest. Suure riikliku sektori kohta oleks kindlasti hea näide endine Nõukogude Liit, kus käsumajanduse süsteemis allusid pea kõik asutused riigile ja sisuliselt kujutas kogu majandus endast avalikku sektorit. Teise äärmusena võiks tuua näiteks juba tuhande aasta eest välja kujunema hakanud subsidaarsuse printsiibi alusel sajandeid kestnud Shveitsi maakondade ühise, demokraatiaga sarnaseid jooni omava, valitsuskorra, kus riiklik administreerimine oli viidud miinimumini. Ka toleaeagsed Euroopa suurvõimud keda juhtisid Habsburgide ja Luxemburgide dünastiad ei suutnud isegi sõjaliselt seda struktuuri lõhkuda, allutada ega maksustada.

Siiski pole liiga väikese avaliku sektori loomine ja säilitamine mingi väärtus omaette. Tihti peab riik oma elanikkonnale pakkuma erinevaid avalike teenuseid ja struktuure, mis liialt nõrga avaliku sektori ja piiratud maksubaasi korral oleks võimatu. Riik peab majanduses täitma just seda rolli mida ainuüksi kasumitaotlusest juhinduvad eraettevõtted kõrvale jäta. Seega on riigi ülesandeks tagada ka majanduslikult mittetasuvate või eraettevõtlusega mitteseonduvate toodete ja teenuste kättesaadavus ühiskonnale (näiteks politsei või vanglad). Üldiselt on läänelikes liberaalsetes ühiskondades võetud siiski suund miinimumriigile (riigisektorit olgu niipalju kui vaja kuid nii vähe kui võimalik). Seda eelkõige majanduslikul eeldusel, et eraomanik majandab efektiivsemalt. Samuti arvavad liberalistid, et kuna inimene on oma olemuselt vaba olemine, muuhulgas võimeline iseseisvalt ning vastutustundeliselt otsustama ja elama, siis pole riiklik jõuline vahelesegamine ühiskondlikku ellu vajalik ega ka soovitatav. Lõpuks teostavad ju ka riiklikku poliitikat kõigest inimesed. Poliitiliselt vasemal asuvad sotsiaaldemokraatlikud jõud soovivad sageli tugevamat riigisektorit. Põhjenduseks on väide, et riik hoolib ja teab rahva vajadustest rohkem kui kasule orienteeritud kapitalistid.

Tõsi, teatud juhtudel on riigi omanduses vaja hoida strateegilisi ettevõtteid ja infrastruktuuri (sõjatööstus, energiavarustusvõrk jne) julgeolekukaalutlustel, kuigi näiteks USA-s on ka sõjatööstus erakätes. Igatahes on senini mindud Eestis pigem miinimumriigi teed ja omal ajal erastati palju suurettevõtteid, kuid ka see protsess võib olla muutumas. Liberaalne lähenemine on enamlevinud Anglo-Ameerika maades (USA, Suurbritannia) Sotsiaaldemokraatlik lähenemine on aga esindatud Skandinaavias, olles tihedalt seotud heaoluriigi kontseptsiooniga.

1.2. Riigijuhtimise ahelad

Siinkohal on lisatud riigijuhtimise ahelate skeem. Riigijuhtimine kõrgtasandil toimub kolme ahela järgi:

1. Juhtimisahel, kuhu kuulub riigivalitsus koos valitsusasutustega.
2. Aruandlusahel, kuhu kuuluvad aruandlustegevused kõrgemalseisvatele riigiasutustele.
3. Auditeerimisahel, kuhu kuuluvad riigikontrolli ja auditeerimisosakondade tegevused ja üksused.

Juhtimisahel

Seadusandja (Riigikogu) püstitab igal aastal eesmärgid, annab ministrile (valitsusele) nende täitmiseks raha ning seab olulisemad reeglid ja piirangud raha kasutamiseks. Minister vastutab oma valitsemisala eesmärkide saavutamise eest temale eraldatud vahendite piires. Ta püstitab eesmärgid ja eraldab raha allasutustele. Allasutuste juhid vastutavad eesmärkide saavutamise ja raha korrektse kasutamise eest ministri ees.

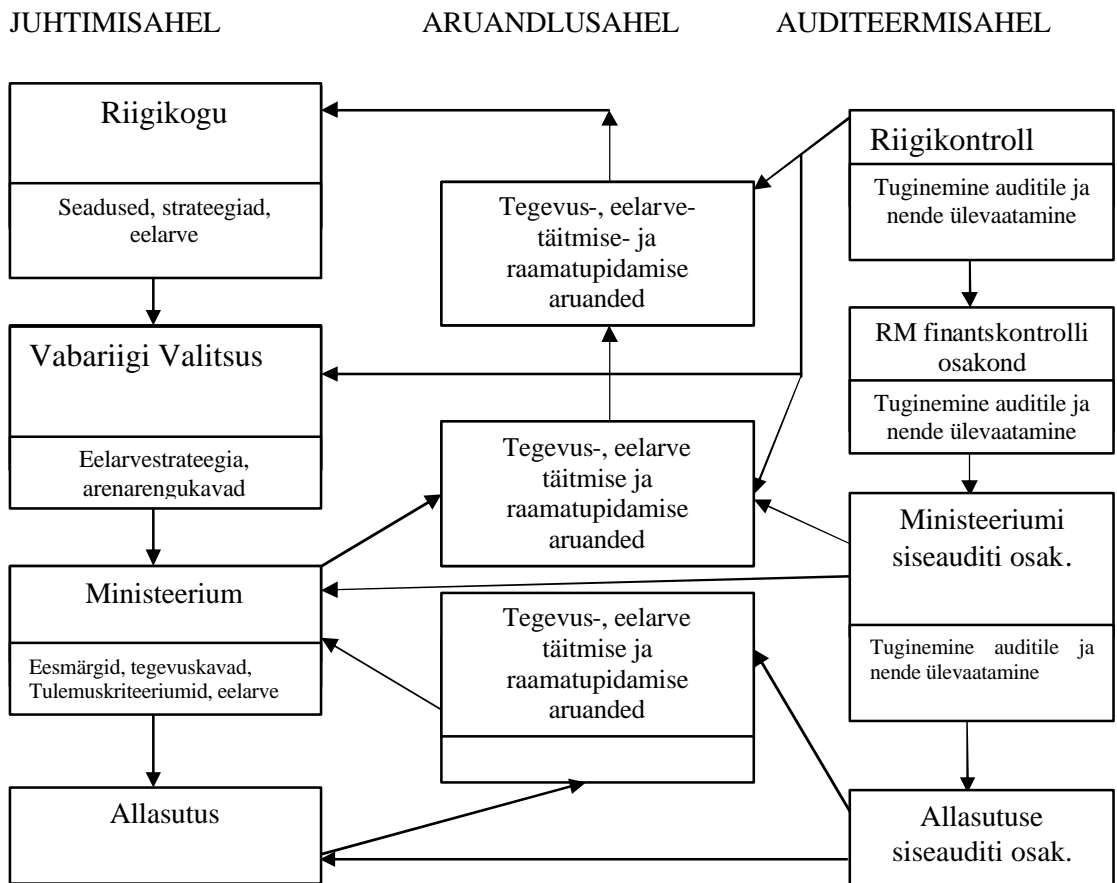
Aruandlusahel

Siin ahelas liigub aruandlus alluvusliini pidi altpoolt üles. Valitsus tervikuna ja iga minister eraldi peab oma valitsemisala tulemuste ja kasutatud raha kohta aru andma Riigikogule. Et seda tagada, peab igal ministril olema toimiv aruandlussüsteem, mis kindlustab talle vajaliku teabe. Ülevaade kulutatud vahenditest ilma sellega kaasneva informatsioonita eesmärkide saavutamisest jätab vastutuse sisutuks.

Auditeerimisahel

Aruandluse õigsuse tagamiseks on vajalik sõltumatu isiku (audiitori) kinnitus seal sisalduva info usaldusväärsuse kohta. Riigi kõrgeim kontrollasutus (Riigikontroll) peab seadusandlikule kogule tagama kindlustunde, et valitsuse ja iga üksiku ministri poolt seadusandlikule kogule esitatav aruanne on õige.

Riigijuhtimise põhiahelad on toodud allpool.



Joonis 1. Riigijuhtimise kolm põhiahelat. Allikas: /4/

1.3 Riigiasutused, eelarve ja majandamise üldsuunitlus

Riigiasutusi on vaja luua ja juhtida mitmete ühiskondlike vajaduste ja ülesannete täitmiseks. Riigiasutusi peetakse üldjuhul ülal maksudest laekuvate tulude alusel ja tasulisi teenuseid riigisektor enamasti ei paku. Sellest tulenevalt on riigiasutuse majandamise aluseks riiklik või kohaliku omavalitsuse eelarve. Riigiasutust juhitakse ja majandatakse eelarvepõhiselt ja eelarvest lähtuvalt. Seega on tegelikult riigieelarvelises asutuses finantsjuhi töö sisuks enamasti kulude juhtimine ja eelarvestamine. Lisaks võiks olulise valdkonnana tuua veel asutuse tegutsemise (efektiivsuse) finantsanalüüsi. Vabu vahendeid üldjuhul oma äranägemise järgi tulutootvalt paigutada pole lubatud. Erandiks on nende paigutused lühiajaliselt. Tihti paigutatakse näiteks kuised ülejäägid deponiididesse. Teinekord võidakse kasutada ka madalama riskantsusega ja likviidsemad investeerimisfondid.

Vaadeldes siinkohal eelarve mõistet, võime seda teha mitmest vaatenurgast lähtuvalt. Allpool on toodud mõned neist. Eelarve on:

- Plaan, mis koostatakse tulevaste situatsioonide prognoosimisel,
- Tegevusplaani osa, mis käsitleb ressursside kasutamist,
- Parlamendi hea tahte väljendus erinevate eluvaldkondade suhtes.

Eelnevale tuginedes võime öelda, et riigiettevõtte arengutendentsid lähtuvad selle eelarvelistest võimalustest. Iga aasta esitab riigiasutus eelarve kava valitsusele kinnitamiseks. Selle kinnitatud eelarve alusel toimub igakuine rahade eraldamine riigiasutusele. Seejuures võib eraldajaks olla muuhulgas kas ministeerium või riigikassa. Näiteks riiklikku ülikooli kui iseseisvat juriidilist isikut finantseeritakse eelarveliselt igakuiselt Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt. Kuiselt eraldatavad rahad võivad tulla riigiasutusse mitmes osas sihtotstarbelistena.

Riigiasutust eristab eraettevõttest rahanduslikus mõttes:

- Eelarvepõhisus ja selle range järgimine.
- Vabade vahendite piiratud ajaliselt sünkroniseeritud eraldamine
- Piirangud vabade vahendite kasutamisel

Piltlikult öeldes on riigiasutuse finantsjuhi käed rohkem seotud kui eraettevõtte omal. Seejuures on riigiasutuse rahanduslik juhtimine seotud vähemate majanduslike ja rahanduslike riskidega. Rahavood on kindlad, kuid neid ei saa eriti paindlikult muuta ning ajahorisondis aktiivselt juhtida ega paigutada. Just rahavoogude ebakindlus ja nende iseseisva administreerimise vajadus muudab eraettevõtte majandamise riskantsemaks, vastutusrikkamaks ja kõrgemat professionaalsustki nõudvaks. Eraettevõtte finantsjuhil tuleb aktiivselt tegeleda lisaks tavapärasele riigiasutusteski esinevatele funktsioonidele ka näiteks turunduse, reklaami, tulunormidele vastava investeerimise ja muu sellelaadsega.

1.4. Keskpankade poliitika ja ülesanded

Igas riigis on lisaks valitsusasutustele avaliku sektori oluliseks süsteemseks osaks riiklik keskpank. Üldjuhul lähtudes rahvusvahelisest tavast ning rahandussüsteemi usaldusväärsusse kriteeriumitest on riiklik keskpank valitsusest ning teistest riiklikest organitest sõltumatu. Aru peab keskpank andma üksnes seadusandlikule organile. Näiteks Eestis annab keskpank – Eesti Pank aru perioodiliselt Riigikogule.

Põhimõtteliselt on keskpanga poliitika klassikalisteks eesmärkideks finantsstabiilsuse tagamine, muuhulgas inflatsiooni ohjeldamine ning majanduses, vastavat reaalmajandusele, piisavate likviidsete maksevahendite olemasolu tagamine. Lisaks makromajandusliku aktiivsuse juhtimine läbi monetaarpoliitika. Euroopa Keskpanga poliitika üheks olulisemaks eesmärgiks ongi lähtuvalt Maastrichti lepingutest inflatsiooni ehk tarbiahindade keskmise taseme kasvu hoidmine kahe protsendi piires aastas.

Lisaks sooritab Euroopa keskpank monetaarpoliitikat valdavalt kas siis Euroopa Rahaliidu majanduse stimuleerimiseks või jahutamiseks. Selleks reguleeritakse näiteks keskpanga baasintressimäära või sooritatakse näiteks avaturutehinguid. USA-s kannab keskpanga funktsioone täitev asutus Federaalreservi nime.

Põhimõtteliselt emiteerib (annab välja) Euroopa Keskpank nagu ka Eesti Pank raha. Üldises plaanis ongi riikliku keskpanga ülesanne tagada majandussüsteemis piisava hulga likviidsete maksevahendite olemasolu. Sõltumatu keskpanga ülesanne on tagada selline pakutava raha maht mis oma hulgast ja ringluskiirusest lähtuvalt kataks ära reaalmajanduse poolt loodava koguprodukti. Majandussüsteemi poolt loodav kogutoodangu maht leitakse lihtsustatult kõikide toodete ja teenuste koguste ning hindade korrutisega. Peamisteks kogutoodangu tekitajateks on tänapäevases segamajanduslikus süsteemis eraettevõtted, väiksemat osakaalu omab ka avalik sektor.

Keskpanga ülesanne oli seega tagada rahapakkumise vastavus kaupade ja teenuste mahule. Seejuures tuleb aga arvesse võtta ka ringluskiirust (*velocity* ing. k). Mida suuremaks muutub ringluskiirus seda suhteliselt vähem on vaja baasraha (*ceteris paribus*) kui kaupade hindade ja toodangukoguse väärtused jäävad konstantseks. Ringluskiirust on kindlasti suurendanud panga automaatide ja deebetkaartide kasutuselevõtt, mistõttu inimesed säilitavad vähem raha pikaajaliselt sularahana enda käes nn “sukasääres”. Seetõttu ringlevad rahaühikud kontodel kiiremini ja sama raha läbib keskpanka sagedamini.

Sellisel juhul, kui keskpanga poolt pakutav vabade vahendite hulk pole vastavuses reaalses toodangumahtudega, tekib olukord, kus hakkab kaduma hinnastabiilsus. Liigne raha juurdetrükkimine ja turgudele paiskamine põhjustab inflatsiooni ehk hindade tõusu, kuna ühe toodanguühiku kohta tuleb käibe suhteliselt enam lihtsalt kättesaadat raha. Vastupidisel juhul, kui keskpank peaks mingil põhjusel suurendama rahapakkumist vähemal määral kui seda põhjendaks majanduskasv, tekib olukord, kus ühe toodanguühiku kohta jääb turgudele ringlema suhteliselt vähemal määral raha. See põhjustaks teoreetiliselt võttes hinnatõusu ehk inflatsiooni pidurdumist või koguni hindade langust ehk deflatsiooni.

2.ÕIGUSAKTID JA KULUD RIIGIASUTUSTES

2.1 Riigiasutuste majandamisega seotud õigusaktid

“Kohustused, mis on kooskõlas eriti just juriidilise seadusandlusega, saavad olla üksnes välised kohustused.” (Immanuel Kant)

Ülaltoodud õigusfilosoofiline mõttetera omaaegselt Preisi riigifilosoofilt Immanuel Kantilt annab meile lähtekoha ühiskondlike õiguslike küsimuste käsitlemiseks. Nimelt reguleerivad õigusnormid eelkõige just inimese ühiskondlikku tahku, olles seejuures kehtestatud lähtudes üldise hüve taotlusest. Seega on ka kõik seadused üldjoontes suunatud kontrollima ja reguleerima just subjektidevahelisi väliseid toiminguid ning õigussuhteid.

Riigiasutuste majandamine juhindub samuti paljudest õigusaktidest. Õigusaktid on seejuures raamistikuks milles ja mille piires riigiasutustel on voli ühiskonnas tegutseda. Erinevus riigiasutuse ja eraettevõtte vahel seisneb selles, et eraettevõtte ehk eraõiguslik juriidiline isik luuakse Äriseadustiku alusel teatud tüüpi ettevõtlus vormina (nt FIE, aktsiaselts, osaühing jt). Riigiasutus ehk avalik-õiguslik juriidiline isik luuakse vastava konkreetse asutuse kohta käiva õigusakti alusel.

Siinkohal ongi toodud loetelu üldistest peamistest õigusaktidest, mis riigiasutuste majandamist reguleerivad.

- Vabariigi Valitsuse seadus

Vastu võetud 13. 12. 1995. a seadusega ([RT I 1995, 94, 1628](#)), jõustunud 1. 01. 1996.

- Korruptsioonivastane seadus

Vastu võetud 27. 01. 1999. a seadusega ([RT I 1999, 16, 276](#)), jõustunud 28. 02. 1999.

- Riigihangete seadus

Vastu võetud 19. 10. 2000. a seadusega ([RT I 2000, 84, 534](#)), jõustumine vastavalt §-le 82

- Raamatupidamise seadus

Vastu võetud 20. 11. 2002. a seadusega ([RT I 2002, 102, 600](#)), jõustunud käesoleva seaduse §-le 62.

- Riigieelarve seadus

Vastu võetud 9. 06. 1999. a seadusega ([RT I 1999, 55, 584](#)), jõustunud 1. 01. 2000, 2. ja 3. peatükk 1. 07. 1999.

- Vangistusseadus

Vastu võetud 14. 06. 2000. a seadusega ([RT I 2000, 58, 376](#)), jõustunud 1. 12. 2000.

Riigiasutuste majandamise puhul on oluline tunda ka maksuseadusi. Näiteks on eelarve koostamisel vaja arvestada ka maksukuludega asutuses. Erinevad maksud on lahutamatu osa töötajate personalikuludes. Eelkõige on oluline tunda tulumaksu, töötuskindlustuse maksu ja sotsiaalmaksu arvutamise metoodikat ja seadusandlust. Need põhimõtted on toodud alljärgnevatel seadustel.

- Tulumaksuseadus

Vastu võetud 15. 12. 1999. a seadusega ([RT I 1999, 101, 903](#)), jõustunud 1. 01. 2000.

- Sotsiaalmaksuseadus

Vastu võetud 13. 12. 2000. a seadusega ([RT I 2000, 102, 675](#)), jõustunud 1. 01. 2001, osaliselt 1. 01. 2002.

- Töötuskindlustuse seadus

Vastu võetud 13. 06. 2001. a seadusega ([RT I 2001, 59, 359](#)), jõustunud 1. 01. 2002.

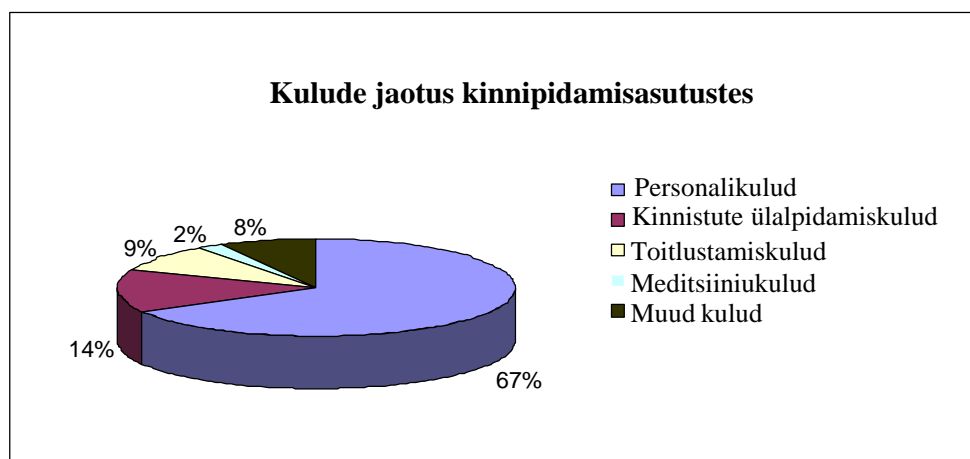
Kuna riigiasutustes puudub üldjuhul eraettevõtetele omane tavapärane majandustegevus, siis pole Käibemaksuseadus riigiasutuste majandamise puhul esmaoluline õigusakt. Siiski on erinevatel riigiasutustel vaja tunda veel mitmesuguseid riigilõive puudutavaid õigusakte ning ka näiteks riigiteenistujate palku reguleerivaid õigusakte. Personalitöös on mõeldavateks õigusaktideks, mitmesugused töösuhteid reguleerivad aktid (nt Töölepinguseadus).

Loomulikult on lisaks ülaltoodud seadustele riigiasutused sunnitud oma tegevuses juhinduma paljudest muudest õigusaktidest, sageli just määrustest, mida annavad Vabariigi valitsus ja Ministrid. Igal aastal võetakse vastu ka riigieelarve, mis on formaalselt seaduse kujul. Seoses liitumisega Euroopa Liiduga, on saanud sealsed õigusaktid üha enam määravaks ka Eestis. Paljud EL-i õigusaktid on otsekohaldatavad ja seetõttu on ka kehtetuks tunnistatud osa varasemaid riigisiseseid õigusakte. Näiteks on hetkel osad tolli valdkonda reguleerivad Eesti õigusaktid kaotanud oma kehtivuse ja neid asendavad vastavad Euroopa Liidu taseme õigusaktid. Samuti annab EL õigusakte mis on soovitava iseloomuga.

2.2 Kulud riigiasutustes

Kulud riigiasutustes on asutuste funktsioneerimiseks tehtavad väljaminekud. Kuludel on ka oluline informatiivne iseloom – kulud annavad infot ettevõtte toimimisega kaasnevatest väljaminekutest juhtkonnale ja on tugiinfoks juhtimisotsuste langetamisel. Nagu eelmisest alapeatükist selgus, on kulude küsimus ja nende juhtimine ühtedeks olulisemateks valdkondadeks riigiasutuste majandamise puhul. Kulustruktuurid võivad erinevates riigiasutustes või ka riigiettevõtetes olla väga erinevad. Siiski on üldiseks tendentsiks väljaarvatud, kui tegemist pole tootmisettevõttega, et personalikulud moodustavad suurema osa eelarvelistest kuludest. Näiteks riiklikes ülikoolides võib personalikuludeks minev raha (peamiselt palkadeks ja nendega seonduvateks maksudeks) moodustada ligikaudu kolm neljandikku kogukulude mahust. Seetõttu on ka maksusüsteemi tundmine oluliseks vajaduseks riigiasutuste majandamisel. Sarnane pilt avaneb samuti, kui vaatame näiteks kinnipidamisasutuste kulustruktuuri joonisel 2. Kokku moodustab terve “kulupirukas” ligi 300 miljonit krooni (2003. a). Sellest ligi kaks kolmandikku moodustab personalikulu. Tootmisettevõttes kui riigiettevõttes võib kulude struktuur olla erinev, kuna tegemist pole mitte niivõrd teenust osutava asutusega, kus personal on põhisisendiks ja peamiseks kapitaliks, vaid asutusega, kus tehakse suuri kulutusi näiteks toorainele, kütusele, tehnilisele põhivarale jne. Kulude kohta käivat infot vajab iga asutus oma põhifunktsioonide teostamiseks. Nendeks on:

- 1) Planeerimine (milliseid kulutusi tulevikuks planeerida)
- 2) Otsuste langetamine (kuludest lähtuvad paljud firmasisesed otsused)
- 3) Kontroll (kas kulud on põhjendatud, kas nad on lubatud piirides)



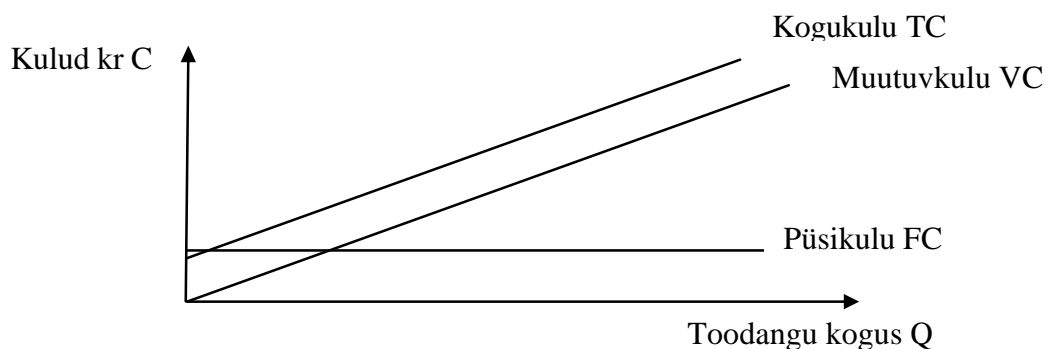
Joonis 2. Kulude jaotus kinnipidamisasutustes 2003. Allikas /2/

2.3. Kululiigid

Kulusid mõõdetakse rahas. Kulusid võib seejuures liigitada väga erinevalt. Põhimõtteliselt on üheks levinumaks liigituseks majandusteoorias püsiv ja muutuvkulude eristamine:

- 1) Muutuvkulu (*variable cost*) on organisatsiooni aktiivsest tegevusest tekkiv kulu toote või teenuse ühiku kohta nende tootmisel.
- 2) Püsikulu (*fixed cost*) on organisatsiooni tegevusega seonduv pidev möödapääsmatu kulu, mis ei seondu otseselt ühegi toote või teenusega vaid on vajalik organisatsiooni tegevuse käigushoidmiseks.

Näiteks on tootmisettevõttes püsikuluks tootmishoone rendihind, mida tuleb tasuda isegi kui midagi ei toodeta. Muutuvkuluks on aga iga tooteühiku valmistamiseks tehtud kulutused. Allpool toodud joonisel 3 on horisontaalteljel toodetud kaubakoguse maht ühikutes ning vertikaalteljel kulud rahaühikutes. Samas on toodud püsikulude ja muutuvkulude jooned. Kogukulustuste (*total cost*) joon on kahe eelmise summa. Seega kui toodetakse näiteks null ühikut toodangut, on ikkagi tegemist teatud kuludega. Siis moodustuvad aga kogukulud üksnes püsikuludest.



Joonis 3. Kulud.

Põhimõtteliselt on kulud jaotatavad veel **otsesteks** ja **kaudseteks** kuludeks. Otsesed kulud seonduvad mingi kindla sisendi või objektiga (näiteks ühe töötajaga). Kaudsed kulud pole aga ühegi konkreetse objektiga seonduvad (näiteks ruumide kütmine kontoris). Kulud võivad jaotuda ka kas **mõjutatavateks** või **mittemõjutatavateks**. Mõjutatavaid kulusid saab juht oma tegevusega muuta (näiteks muuta palku ja seega ka palgakulu). Mittemõjutatavad kulud on möödapääsmatud (näiteks küsib linnas monopoolne vee ettevõtte kõigilt asutustelt sama hinda vee kasutuse eest ja ettevõtte juht ei saa seda muuta).

Siinkohal oleks sobilik ära tuua veel üks termin, milleks on **funktsioonisiire**. Nimelt tekib tihti küsimus, kas mingit teenust toota organisatsioonist väljaspool või mitte. Sellisel juhul tuleks välja selgitada kummagi alternatiivi kulud. Kui üks või teine variant tundub kõiki aspekte arvesse võttes soodsam, siis otsustatakse selle kasuks. Funktsioonisiirde eesmärkideks on:

- Kulude alandamine – see tähendab tarbida sama teenust odavamalt.
- Püsikulude muutumine muutuvkuludeks (suurem paindlikkus) – see tähendab osta teenust sisse just siis ja sellisel kogusel nagu seda vaja on. Seejuures loobutakse püsivatest personali ja inventari kuludest juhaks kui teenust peaks vaja minema.
- Asutusevälise oskusteabe kasutamine – sageli on asutusevälistel professionaalsetel organisatsioonidel ja ettevõtetel parem teave, vahenditepark ja spetsiaalne koolitus.
- Kontsentreerumine põhitegevustele – riigiasutus toimib eelkõige oma põhifunktsioonide täitmiseks. Lisanduvad kõrvalised tegevused kahandavad muuhulgas ka juhtkonna tähelepanu põhitegevusele ning takistavad spetsialiseerumise süvenemist asutuses.

Vaadeldgem aga siinkohal ka üht eraettevõtluses kasutusel olevat terminit, mille sisu on sarnane lepingulisele delegerimisele. Nimelt kannab eri toodete ja teenuste sisseostmine ettevõttesse väljapoolt ettevõtet nimetust **outsourcing**. Iga tootmistevõttega hõivatud firma võib valida, kas toota oma müügiartikleid algusest lõpuni ise või osta sisse pooltooteid ning üksnes täiustada neid. Näiteks kasutab firma Sony oma elektroonilistes seadmetes paljude teiste ettevõtete poolt valmistatud detaile ning tegeleb ise sageli üksnes aparatuuri kokkupanekuga.

Lepinguline delegerimine on protsess, mille käigus avaliku sektori asutus ostab kas erasektorist või ka avalikust sektorist enesest avalikkusele suunatud teenust, mida on senini antud asutus ise osutanud, või teenust, mille osutamine on esmakordne antud avaliku sektori asutuses. Lepingulist delegerimist rakendatakse majanduslikel kaalutlustel- kulude kokkuhoiuks. Lepingulise delegerimise otsuse langetamise vältimatuks eeltingimuseks on majandusanalüüs delegerimise otstarbekusest.

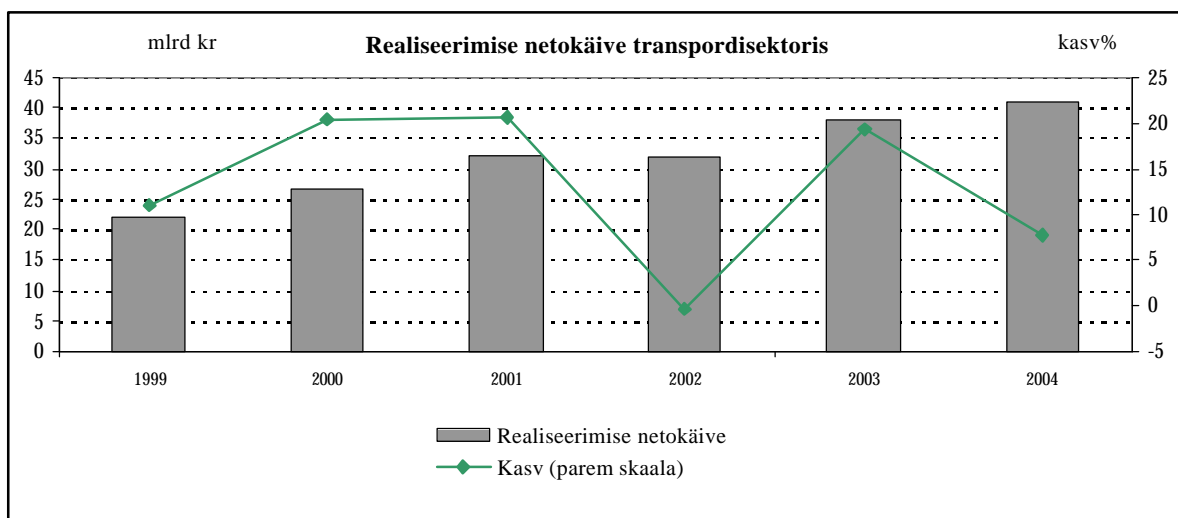
Viimastel aegadel on paljudes endistes Eesti suureettevõtetes rakendatud *outsourcingut ja lepingulist delegerimist* ehk teatud kõrvaltegevustest loobumist ja nende andmist teiste ettevõtete kätte. Näiteks on mitmesugused abistavad tegevused nagu koristusteenus või remonditeenus antud teiste firmade kompetentsi ja ettevõttesisesed vastavad üksused on likvideeritud.

Olles rääkinud ülalpool kolmest sarnasest mõistest, milledeks olid funktsioonisiire, *outsourcing* ja lepinguline delegeerimine tekib lõpuks veel küsimus, mis on nende kolme erinevus. Tegemist on sarnase sisuga mõistetega, kuid:

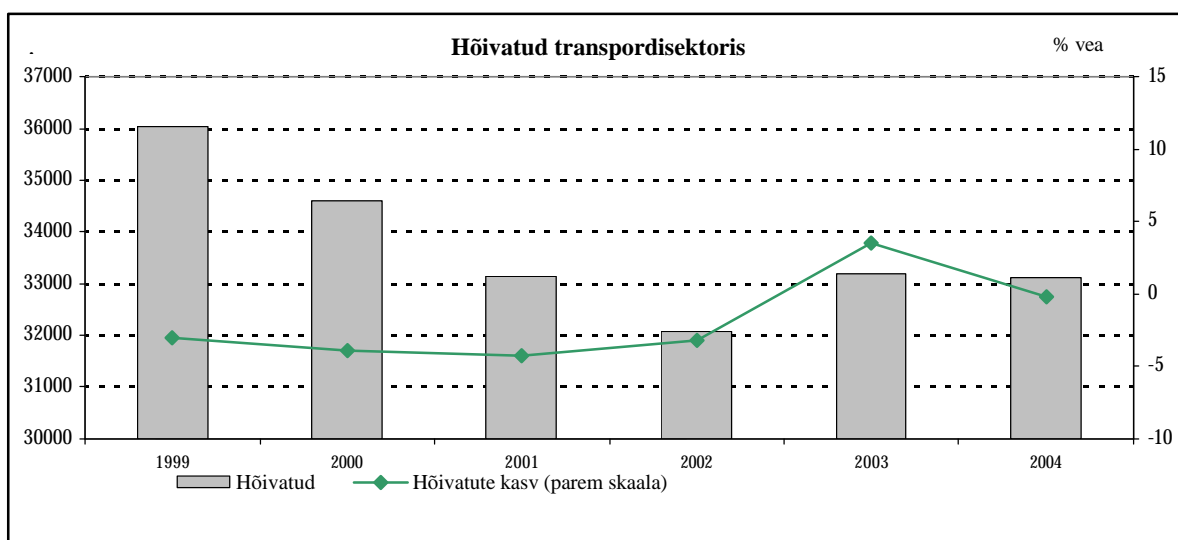
- Funktsioonisiire on mingi tegevuse jäädav suunamine teise asutusse või organisatsiooni.
- Lepinguline delegeerimine on teatud tegevuse suunamine teise asutusse või organisatsiooni lepinguliselt ja selle tähtjaks.
- Outsourcing on pigem erasektorikeskne termin, mille puhul ostab ettevõtte väljaspoolt sisse peamiselt pooltooteid ja lõpetab need ise valmistoodangu müüki andmiseks.

Kuludega seondub ka kulukeskuse mõiste. **Kulukeskus** on organisatsiooni osa, mille tegevuse käigus tekivad ainult kulud ning, kus juhitakse ja mõjutatakse ainult kulusid. Kulukeskus võib olla väike üksus aga ka ettevõtte suurem lüli, kus toimub kulude administreerimine.

Lõpetuseks on siinkohal toodud näitena joonised transpordisektori hõive ja käivete kohta, kust ilmneb muuhulgas käsitletud lepingulisest delegeerimisest tulenev käibe suhteline kasv. Joonistelt on näha, et hoolimata käibe kasvust kahaneb hõivatute arv. Muuhulgas on see nähtus põhjustatud lisaks tööviljakuse ja kapitalivarustatuse kasvule ka funktsioonisiirdest st kõrvaltegevustega tegelevate inimeste lahkumisest teistesse majandussektoritesse.



Joonis 4. Netokäive. Allikas: Autori arvutus



Joonis 5. Hõivatud. Allikas: Autori arvutus

3. ETTEVÕTLUS, ESINDAMINE JA DELEGEERIMINE

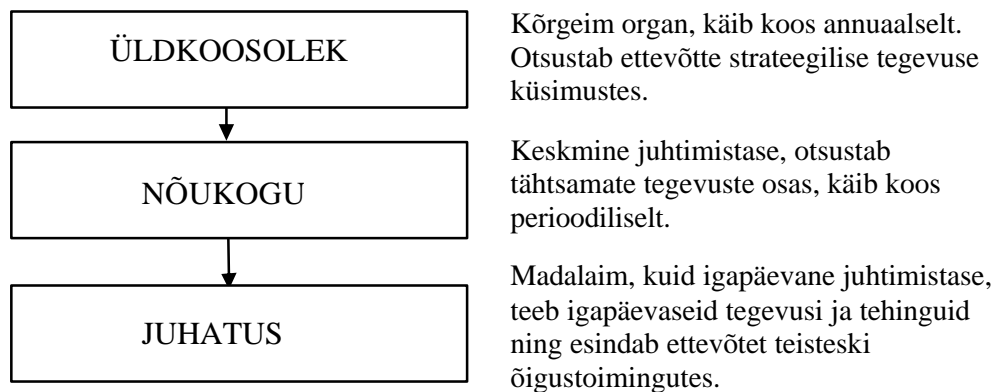
3.1. Ettevõtte juhtimine ja esindusõigus

“Üldiselt võttes, pole kaasaegsed majandusteoreetikud mitte üksnes tõdenud, et reeglina kaalub rahvusvahelisest tööjaotusest tulenev teaskaalustatud tulu üles merkantilistlikest ideedest tulenevad eelised, vaid ka seda, et merkantilistlikud argumendid on algusest lõpuni rajatud intellektuaalselt segastele alustele.” (John Maynard Keynes)

Üldiselt on ettevõtte esindamise õigus õigustoimingutes juhatusel. Samuti juhib juhatus ettevõtte igapäevategevust. Ettevõtte esindamise ja juhtimise küsimused on riigiasutuste puhul olulised, kuna riiklikud struktuurid on sageli erinevates lepingulistes suhetes erasektoriga. Tihti ostetakse riigiasutuste poolt eraettevõtetest sisse erinevaid teenuseid.

Ettevõtte esindamise usaldusväärsus on eriti oluline juba igapäevaste majandustehingute puhul. Riigiasutusega mitmesugustes majandus- ja õigussuhetes olevate eraettevõtete usaldusväärsus tuleb üldjuhul tõestada. Kindlasti tuleks seda teha ja kinnitada iga suurema tehingu puhul. Selleks on võimalik abi saamiseks pöörduda äriregistrisse ja saada sealt väljavõtteid. Vastavad informatiivsed andmed ettevõtte kohta on kantud B kaardile, mis on piiratud kehtivusajaga. Eestis asuvad äriregistrid kohtute juures. Näiteks peaks Tallinnas tegutsev ettevõtte pöörduma Tallinna Linnakohtu Äriregistrisse.

Juhatusel kõrval osaleb olulisemate küsimuste otsustamisel ettevõttes ka nõukogu ja aktsionäre esindav üldkoosolek. Allpool on toodud ettevõtte juhtimisstruktuur ja tasandid. Selline struktuur on omane eelkõige aktsiaseltsile. Osahüingu puhul ei ole nõukogu alati vajalik. Allpool toodud äriseadustikust lähtuv juhtimisorganite nomenklatuur on kasutusel ka riigiettevõtetes.



Joonis 6. Ettevõtte juhtimisstruktuur.

Üldiselt võibki öelda et kaheks kõige sagedasemaks Eestis esinevaks ettevõtte vormiks on aktsiaselts ja osahüing. Teisi lubatud äriühingu liike nagu näiteks täisühing ja usaldusühing kohtab harvemini. Nii osahüing kui ka aktsiaselts kujutavad endast piiratud vastutusega ettevõtte vorme, kus ettevõtte kohustuste eest vastutab organisatsioon oma vahendite piires ja omanik nimetatud vastutust ei kannu. Iseenesest kujutab osahüing endast üksnes aktsiaseltsi lihtsamat ja väiksemat vormi. Paljud Äriseadustiku sätted kehtivad aga mõlemale ettevõtluvormile sarnaselt. Käesoleval hetkel on osahüingu loomiseks vajalik algkapitali määr 40 000 ja aktsiaseltsi puhul on see 400 000. Osahüingu funktsioneerimise muudab lihtsamaks ka asjaolu, et sageli (sõltuvalt ettevõtte suurusest) pole vaja selle liigi puhul aastaaruannet auditeerida.

Äriseadustiku § 2 annab ammendava Eestis lubatud äriühingu liikide loetelu. Nendeks on:

- Täisühing
- Usaldusühing
- Osahüing
- Aktsiaselts
- Tulundusühistu

Äriseadustiku § 2 lõige 3 kohaselt tekib äriühingu õigusvõime alates äriregistrisse kandmisest ja lõpeb äriregistrist kustutamisega.

Seadustiku § 3 annab veel ühe võimaliku ettevõtlu vormi, milleks on füüsilisest isikust ettevõtja. Viimane peab olema kantud äriregistrisse juhul kui:

- Füüsilisest isikust ettevõtja tegevusala nõuab litsentsi
- Maksuameti nõudel, kui käive ületab teatud õigusaktidega ettenähtud piiri. (hetkel 250 000 EEK)

Iga funktsioneeriv riigiasutus peab oma tegevuses olema õigussuhetes väga erinevate ettevõtetega. Asutuse juhil on tihti vaja leida tehingutes endale asendaja Ülalpool mainisime, et üldjuhul esindab ettevõtet tema juhatus. Siiski võib lisaks juhatusesele teatud delegerivate dokumentide alusel esindusisikuid olla teisigi. Äriseadustikus on välja toodud ka **prokuura** mõiste.

§ 16. Prokuura mõiste

(1) Prokuura on volitus, mis annab ettevõtja esindajale (prokuristile) õiguse esindada ettevõtjat kõigis majandustegevusega seotud õigustoimingutes.

(2) Prokurist võib ettevõtja kinnisasja võõrandada ja koormata üksnes juhul, kui ettevõtja on talle selle õiguse prokuuras andnud ja selle õiguse kohta on tehtud märge äriregistrisse.

(3) Kui ettevõtja on prokuurat piiranud, ei kehti piirang kolmandate isikute suhtes, välja arvatud käesolevas seaduses sätestatud piirangud.

Prokuura võib anda äriühing, äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtja või füüsilisest isikust ettevõtja seadusjärgne esindaja. Ettevõtja äriregistrisse kandmisel annab prokuura füüsilisest isikust ettevõtja, täis- või usaldusühingu asutamisel ühiselt kõik ühingu juhtima õigustatud osanikud ning osahinguga, aktsiaseltsi või tulundusühistu asutamisel asutajad ühingu asutamislepinguga.

4. RAAMATUPIDAMINE JA FINANTSANALÜÜS

4.1. Raamatupidamisest riigiasutustes

“Raha on raha seeme ja esimest gini on mõnikord raskem hankida kui teist miljonit.” (Jean-Jacques Rousseau)

Mõistetavalt on iga riigisektori asutus ja ka eraettevõtte kohustatud pidama raamatupidamist. Eesti Vabariigis on raamatupidamiskohuslasteks kõik juriidilised isikud ning füüsilisest isikust ettevõtjad (FIE) Lisaks kehtestab iga raamatupidamiskohuslane oma individuaalsed raamatupidamise sisekorra eeskirjad. Siiski on raamatupidamise meetodika riigiasutuses ja eraettevõttes teataval määral erinev. Eraettevõttes on peamine rõhuasetus suunatud kasumi teenimisele ja vabadele rahavoogudele. Riigiasutus keskendub eelarveliste vahendite võimalikult efektiivsele kulutamisele. Eraettevõtte peab enamiku vahenditest ise oma majandustegevusega teenima samas, kui riigiasutus saab suurema osa oma vahenditest eelarveliste riiklike eraldistena.

Siiski on enamik raamatupidamisalaseid protseduure erasektori ja avaliku sektori asutustes samalaadsed. Üldjoontes allub kogu raamatupidamise süsteem rahvusvahelistele standarditele IAS. Eestis reguleerib raamatupidamist Raamatupidamise seadus (Vastu võetud 20.11.2002. a seadusega (RT I 2002, 102, 600), jõustunud käesoleva seaduse §-le 62). Nimetatud seaduse § 1 kohaselt on käesoleva seaduse eesmärk õiguslike aluste loomine ning põhinõuete kehtestamine rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest lähtuva raamatupidamise ja finantsaruandluse korraldamiseks.

Valdavalt koosneb raamatupidamislik aruandlus viiest olulisest osast:

- Bilanss
- Kasumiaruanne
- Rahavoogude aruanne

- Omakapitali muutuste aruanne
- Mitmesugused täiendavad lisad

Riigiasutuses on raamatupidamine üldjuhul seotud riigikassaga ning riigiasutust haldava ministeeriumiga. Jooksvad eraldised eraldatakse just riigikassa kaudu ning sageli vastutab raamatupidamislike aruannete koostamise eest ka ministeerium. Eelarvestamise protsessi on aga kindlasti haaratud ka konkreetse riigiasutuse rahandusosakonna juhtkond.

Eestis on hetkel kasutusel kahekordse kirjendamise süsteem, mis on tuntud ka Veneetsia meetodi nime all. Samuti peetakse raamatupidamist suuremates asutustes peamiselt tekkepõhiselt st majandustehingud kajastatakse siis kui need on realselt toimunud, hoolimata sellest kas raha on laekunud või tasutud. Lisaks võib raamatupidamist pidada ka kassapõhiselt. Sellisel puhul kajastatakse majandustehinguid siis kui raha tegelikult laekub või makstakse. Varasematel aastatel peeti raamatupidamist valdavalt paberil. Tänapäeval toimub aga arvepidamine avalikus sektoris erinevate arvutiprogrammide abil

Allpool on toodud näide ühe Eesti riigi omandusse kuuluva ettevõtte raamatupidamisaruandest. Tegemist on AS Saarte Liinid 2004. aasta aruandega. Selle koosseisus on ka rahavoogude ja omakapitali muutuste aruanne, mis jäävad tavapärasel riigiasutuses sageli tahaplaanile või millest teinekord ka loobutakse. Erasektoris on aga nimetatud aruanded olulist rolli omavad.

4.2. Bilanss

Bilanss on raamatupidamise aastaaruande üks olulisem osa. Bilansis näidatakse ettevõtte varade, kohustuste ja omakapitali seis mingil kindlal hetkel (kuupäeval). Allpool toodud näites on toodud kaks ajamomenti. Nendeks on 2004. aasta lõpp ja selle algus (ehk 2003. aasta viimane kuupäev).

Bilansil on alati kaks poolt, mis on aktiva ja passiva. Aktiva poolel näidatakse ära kõik varad, passiva poolel on aga märgitud varade rahastamise allikad, mis võivad tulla kas omavahenditest või laenude teel saaduna. Seega kehtib korrektse raamatupidamissüsteemi nõuetekohase järgimise puhul alati reegel, et aktiva pool on võrdne passiva poolega. Raamatupidamislikud aruanded moodustatakse alati rahalises vääringus mitte reaaliühikutes.

Allnäidatud bilansinäites jagunevad varad kaheks oluliseks grupiks, milleks on käibevarad ja põhivarad. Üldjoontes on käibevarade puhul tegemist lühiajalisemate materiaalsete väärtustega, mida jooksvalt kulutatakse ja ära kasutatakse (nt raha, tooraine). Põhivara puhul on tegemist pikemaajaliste varaliste väärtustega (nt hooned), mida kasutatakse majandustegevuses mitme või enamgi aasta jooksul.

Passiva pool jaguneb kohustusteks ning omakapitaliks. Kohustused omakorda jagunevad lühiajalisteks ja pikaajalisteks kohustusteks. Lühiajalised kohustused on laenu ja võlgnevused, mille tähtaeg on kuni üks aasta. Pikemaajalised kohustused on kestvusega üle ühe aasta. Omakapitali kuulub antud ettevõttes peamiselt aktsiakapital, reservid ja kasum. Osühingu puhul kannab see nime osakapital. Riigiasutuses, kus kasumitaotlus otseselt puudub nimetatakse kasumit ehk aastaseid kasutamata eelarvelisi vahendeid lihtsalt jäägiks. Antud riigiettevõtte näites kasutab ettevõtte suurel määral finantsvõimendust ehk kohustuste maht on ligikaudu võrdne omakapitali mahuga. Riigiasutustes kasutatakse aga üldjuhul laenatud vahendeid vähe ja kohustuste osas esineb sageli vaid liising või lühiajaliselt tasumata arved.

BILANSS

| | 31.12.2004.a. | 31.12.2003. a | Lisad |
|------------------------|----------------------|----------------------|--------------|
| VARAD | | | |
| Käibevara | | | |
| Raha ja pangakontod | 5 503 579 | 3 378 845 | |
| Nõuded ostjate vastu | 2 511 842 | 3 736 661 | 2 |
| Muud nõuded | 0 | 3 486 | 3 |
| Ettemaksed | 326 622 | 192 202 | 4 |
| Varud | 16 820 | 17 540 | 5 |
| Käibevara kokku | 8 358 863 | 7 328 734 | |
| Põhivara | | | |
| Materiaalne põhivara | | | 6 |
| Maa ja ehitised | 280 271 044 | 229 598 361 | |
| Masinad ja seadmed | 9 474 017 | 9 444 759 | |

| | | | |
|---|--------------------|--------------------|--|
| Muu materiaalne põhivara | 1 243 764 | 1 189 613 | |
| Põhivara akumuleeritud kulum | -83 380 881 | -75 165 904 | |
| Lõpetamata põhivara ja ettemaksud põhivara eest | 4 107 650 | 42 299 234 | |
| Materiaalne põhivara kokku | 211 715 594 | 207 366 063 | |
| Põhivara kokku | 211 715 594 | 207 366 063 | |
| VARAD KOKKU | 220 074 457 | 214 694 797 | |

KOHUSTUSED JA OMAKAPITAL

Kohustused

Lühiajalised kohustused

| | | | |
|---|-------------------|-------------------|------|
| <i>Võlakohustused</i> | 3 771 128 | 4 554 570 | 7,11 |
| Võlad tarnijatele | 911 577 | 4 004 451 | |
| Maksuvõlad | 1 061 780 | 1 083 272 | 8 |
| Viitvõlad | 1 301 437 | 1 048 818 | 9 |
| Lühiajalised eraldised | 2 997 552 | 2 303 564 | 10 |
| <i>Lühiajalised kohustused kokku</i> | 10 043 474 | 12 994 675 | |

Pikaajalised kohustused

| | | | |
|--|--------------------|--------------------|------|
| Pikaajalised võlakohustused | 20 994 360 | 24 747 571 | 7,11 |
| Tulevaste perioodide tulu põhivara sihtfinantseerimisest | 78 053 510 | 72 939 036 | 10 |
| <i>Pikaajalised kohustused kokku</i> | 99 047 870 | 97 686 607 | |
| Kohustused kokku | 109 091 344 | 110 681 282 | |

Omakapital

| | | | |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|----|
| Aktsiakapital | 86 880 000 | 86 880 000 | |
| Kohustuslik reservkapital | 8 062 848 | 7 838 000 | |
| Eelmiste perioodide jaotamata kasum | 9 070 666 | 4 798 563 | |
| Aruandeaasta kasum | 6 969 599 | 4 496 952 | |
| Omakapital kokku | 110 983 113 | 104 013 515 | 13 |
| KOHUSTUSED JA OMAKAPITAL KOKKU | 220 074 457 | 214 694 797 | |

4.3. Kasumiaruanne ja teised aruande vormid

Lisaks bilansile on olulisemate ettevõtte aastaaruande vormide hulgas ka kasumiaruanne. Erinevalt esimesest antakse kasumiaruanne mitte mingi kuupäeva seisuga vaid teatud ajaperioodi (majandusaasta) kohta. Lihtsustatult öeldes on kasumiaruandes peamisteks komponentideks tulud kulud ja kasum. Allpool toodud näites nagu ka enamike eraettevõtete puhul on peamiseks tuluallikaks müügitulu ehk saadud rahalised vahendid lähimüügist (realiseerimise netokäive). Riigiasutuste puhul on peamiseks tuluks riiklikud eraldised ehk eelarvelised tulud. Vähemal määral võib riigiasutus teenida ka omatulusid (n ülikoolis tasulisest õppest, ruumide rendist vms).

Tegevuslikest tuludest lahutatakse maha tegevuskulud (nt kulum, tööjõukulud). Seejärel saadakse ärikasum. Riigiasutuses võiks seda nimetada lihtsalt tegevuslikuks ülejäägiks. Rahvusvaheliselt on ärikasumi kohta kasutusel lühend EBIT (*earnings before interest and taxes* – tulu enne intressikulusid ja makse ing. k). Ärikasumile liidetakse finantstulud, mida tavalistes reaalmajandusega tegelevates asutustes on suhteliselt vähe (pankades aga rohkem). Seejärel lahutatakse kõik finantskulud ehk laenude ja liisingute tagasimaksud ning saadakse kasum enne tulumaksustamist. Kuna riigiasutused tulumaksu ei maksa ja kasumitaotlust ei oma jääb see summa lihtsalt aastaseks jäägiks. Rahvusvaheliselt kutsutakse brutokasumit terminiga EBT (*earnings before taxes* – tulu enne makse ing. k). Eraettevõttes saadakse puhaskasum pärast maksude tasumist.

Ülalkirjeldatud bilanss ja kasumiaruanne on kaks kõige olulisemat raamatupidamisliku aastaaruande osa. Erasektoris on tähtsal kohal ka rahavoogude aruanne ja omakapitali muutuste aruanne. **Rahavoogude aruanne** annab ettevõtte juhtkonnale soovitud infot reaalsete rahaliste vahendite olemasolu kohta.

Rahavood on ettevõtte majandustegevusest tekkivad rahaliste vahendite liikumised, neid kajastabki ülevaatlikult finantsaruandes rahavoogude aruanne. Viimasest ilmnevad erinevad rahavoogude liigid (nt rahavood investeringutest, äritegevusest, finantseerimistegevusest). Lihtsustatult öeldes tähendab rahavoog

vahet ettevõttesse tulnud rahamassi ja sealt välja läinud rahamassi vahel. Eelkõige on sellisest infost nagu öeldud huvitatud ettevõtte omanikud. Omavahel on eristatavad varadest tulenevad rahavood, tegevuslikud rahavood ja kreditoridele (laenuandjatele) ning aktsionäridele minevad rahavood.

Omakapitali muutuste aruanne toob välja omanike vahendites ja aktsiakapitalis toimunud muutused. Allpool olevas näites on toodud ka üks aastaaruande lisadest, milles kommenteeritakse aruandluse metoodikat.

KASUMIARUANNE

Skeem 1

| | 2004.a. | 2003. a <i>korrigeeritud</i> | Lisad <i>1</i> |
|--|------------------|--|--------------------------|
| Müügitulu | 38 354 646 | 35 289 234 | 16 |
| Muud äritulud | 2 660 276 | 2 405 276 | 17 |
| Kaubad, toore, materjal ja teenused | - 7 399 709 | -7 427 750 | 17 |
| Muud tegevuskulud | -3 910 186 | -3 879 194 | 17 |
| Tööjõukulud | -12 271 471 | -12 001 435 | 17 |
| Põhivara amortisatsioon ja väärtuse langus | -9 213 389 | -8 894 492 | 6 |
| Muud ärikulud | -285 614 | -326 173 | 17 |
| Ärikasum | 7 934 553 | 5 165 466 | |
| Finantstulud ja -kulud | -964 954 | -668 514 | 18 |
| Kasum enne tulumaksustamist | 6 969 599 | 4 496 952 | |
| Aruandeaasta puhaskasum | 6 969 599 | 4 496 952 | |

RAHAVOOGUDE ARUANNE

| | 2004.a. | 2003. a | Lisad |
|---|--------------------|--------------------|--------------|
| Rahavood äritegevusest | | | |
| Ärikasum | 7 934 553 | 5 165 466 | |
| Ärikasumi korrigeerimised | 9 690 142 | 3 393 166 | 20 |
| Äritegevusega seotud nõuete ja ettemaksete muutus | 1 093 885 | -2 140 381 | |
| Varude muutus | 720 | 8 976 | |
| Äritegevusega seotud kohustuste ja ettemaksete muutus | -2 862 687 | 3 938 685 | |
| Rahavood äritegevusest kokku | 15 856 613 | 10 365 912 | |
| Rahavood investeerimistegevusest | | | |
| Materiaalse ja immateriaalse põhivara soetus | -13 906 336 | -45 017 558 | 6,14 |
| Materiaalse ja immateriaalse põhivara müük | 16 525 | 98 305 | |
| Saadud intressid | 10 663 | 11 599 | 18 |
| Rahavood investeerimistegevusest kokku | -13 879 148 | -44 907 654 | |
| Rahavood finantseerimistegevusest | | | |
| Sihtfinantseerimine | 5 761 000 | 15 000 000 | 10 |
| Saadud laenud | 0 | 23 428 135 | 11 |
| Laenude tagasimaksed | -4 574 390 | -2 809 606 | 11 |
| Kapitalirendi põhiosa tagasimaksed | -63 019 | -16 593 | 14 |
| Makstud intressid | -976 322 | -636 793 | 18 |
| Rahavood finantseerimistegevusest kokku | 147 269 | 34 965 143 | |
| Rahavood kokku | 2 124 734 | 423 400 | |

| | | |
|--|------------------|----------------|
| Raha ja raha ekvivalendid perioodi alguses | 3 378 845 | 2 955 445 |
| Raha ja raha ekvivalentide muutus | 2 124 734 | 423 400 |
| Raha ja raha ekvivalendid perioodi lõpus | 5 503 579 | 3 378 845 |

OMAKAPITALI MUUTUSTE ARUANNE

| | Aktiakapital | Kohustuslik reservkapital | Jaotamata kasum | Omakapital kokku |
|---------------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|-------------------------|
| 31.12.2002. a | 78 380 000 | 7 838 000 | 4 798 564 | 91 016 564 |
| Aktsiate emissioon | 8 500 000 | 0 | | 8 500 000 |
| Aruandeaasta puhaskasum | 0 | 0 | 4 496 952 | 4 496 952 |
| 31.12.2003. a | 86 880 000 | 7 838 000 | 9 295 515 | 104 013 515 |
| Aruandeaasta puhaskasum | 0 | 0 | 6 969 599 | 6 969 599 |
| Kohustuslik reservkapital | 0 | 224 848 | -224 848 | 0 |
| 31.12.2004. a | 86 880 000 | 8 062 848 | 16 040 266 | 110 983 114 |

Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamise alused

AS-i Saarte Liinid raamatupidamise aastaaruanne on koostatud vastavalt Eesti heale raamatupidamistavale. Eesti hea raamatupidamistava on rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuse ja aruandluse põhimõtetele tuginev raamatupidamistava, mille põhinõuded kehtestatakse Eesti Vabariigi raamatupidamise seadusega ning mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna poolt väljaantavad juhendid. Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kroonides.

4.4. Finantsanalüüs ja suhtarvud

Ettevõtetes ning asutuses läbiviidav finantsanalüüs on oluline määramaks selle toimimise seisundit, väljavaateid ja ohte. Ilma põhjaliku eelneva finantsanalüüsi läbiviimistest pole võimalik anda adekvaatseid hinnanguid. Tavaliselt on finantsanalüüsi tulemustest huvitatud subjektideringe mitmeid. Seejuures in igal neist oma spetsiifilised huvid ja soovitatav vaade organisatsiooni toimimisele.

Finantsanalüüsist huvitatud subjektideringid võivad olla:

- Valitsusasutused
- Omanikud
- Kliendid.
- Maksuamet
- Teised riiklikud struktuurid (registrid, järelvalveorganid, inspeksioonid jt)
- Investorid
- Partnerid

Erinevad ettevõtted ja ka finantsasutused võivad toimida erinevat moodi ja erineva efektiivsusega. Üldjuhul leitakse, et riigiasutus toimib ebaefektiivsemalt kui eraettevõtte, kuna esimeses puudub juhtimisprotsessis vahetu omaniku huvi. Siiski on sarnased ettevõtted vähemalt osalisel määral omavahel võrreldavad efektiivsuse suhtarvude poolest. Me võime leida raamatupidamise aruannete alusel, arvutuste abil teatud

näitajad iga ettevõtte jaoks ja siis neid võrrelda. Enamus ettevõtteid, kes on näiteks börsil noteeritud, kuid ka teised avaldavad oma aastaaruannetes sageli ka juba välja arvutatud suhtarve. Siiski on investeringute tegemisel ja ettevõtete toimimisele hinnangu andmiseks sageli vajalik erinevate suhtarvude leidmine. Olgu vaid siinkohal öeldud, et hetkel vaatleme neist vaid osasid ja vahest enamlevinumaid suhtarve. Samuti võib ettevõtte finantsjuht firma või asutuse spetsiifikat arvesse võttes konstrueerida lisaks ise erinevaid suhtarve. (näiteks personalikulud jagatud töötajate arvuga, mis näitab ühe töötaja kohta tulevat keskmist personalikulu). Vaadeldgem olulisemaid arvutusi allpool.

1) Koguaktivate rentaablus (Return on Assets) – ROA

ROA = maksujärgne kasum (puhaskasum) / koguaktivad

Lähtudes näiteks eelpool toodud bilansist saame selle väärtuseks $6969599 / 220074457 = 0,0317$

Loomulikult ei näita see saadud tulemus veel iseenesest midagi. Saadud tulemusi tuleks võrrelda teiste sarnaste ettevõtete suhtarvudega. Siis on võimalik otsustada kumb ettevõtte kasutab oma varasid efektiivsemalt st kummal ettevõttel toodab üks varadesse paigutatud kroon rohkem puhaskasumit. Sageli on sellise analüüsi juures aga probleemiks just sarnaste ettevõtete vähesus. Nimelt peab võrreldav ettevõtte asuma samas piirkonnas, alluma samadele või sarnastele seadustele, olema sarnase tegevusala ja suurusega jne. Seda just seepärast et erinevad ettevõtte aspektid võivad avaldada tugevat mõju majandustulemustele ja seega pole firmad enam võrreldavad. Riigiasutuses, kus rahaline kasum pole just peaesmärk, võiks suhtarvude ülesehituses kasumi asendada saavutatud töötulemusi iseloomustavate näitajatega.

Sageli kasutatakse veel teisigi suhtarve:

2) Omakapitali rentaablus (Return on Equity) – ROE

ROE = maksujärgne kasum (puhaskasum) / omakapital.

See suhtarv näitab firmasse paigutatud omanike vahendite iga krooni kohta genereeritavat puhaskasumit eelarveaasta jooksul. Sisuliselt võib öelda, et see näitaja näitab kui efektiivselt ja tulusalt on ettevõtte omanikud oma raha paigutanud. Riigiettevõtte puhul näitaks see riiklike vahendite paigutuslikku efektiivsust.

3) Tegevusmarginaal (Net Operating Margin) – NOM

NOM = (tegevustulu – tegevuskulu) / koguaktivad. NOM näitab varadesse paigutatud vahendite võimet luua tegevustulusid võrreldes kuludega.

Panganduses ja ettevõtetes kes haldavad finantsaktiivaid on sageli kasutusel ka järgnev näitaja:

4) Intressimarginaal (Net Interest Margin) – NIM

NIM = (intressitulu – intressikulu) / koguaktivad.

See suhtarv näitab ühe vara ehk aktiva ühiku kohta genereeritavat puhas intressitulu ettevõttes ajaperioodi jooksul. Selle näitaja puhul on aga oluline meele pidada, et võrrelda saab NIM-i põhjal üksnes ettevõtteid kellel on sama finantsvarade osakaal kogu varade hulgas. Muidu võib tekkida moonutusi, mis põhjustavad ettevõtetele antavaid mitteobjektiivseid hinnanguid selle näitaja alusel. Lühidalt öeldes võib üks ettevõtte saada tulusid vaid intressidest ja teine muust tegevusest. Seetõttu tuleb ka esimese ettevõtte NIM kõrgem. See ei näita aga tingimata et see firma toimiks tõhusamalt.

5) Tulurentaablus (Profit Margin) – PM

PM = maksujärgne kasum (puhaskasum) / kogu tegevustulu.

See näitaja näitab meile kui suur osa tuludest on suudetud ettevõttes muuta kasumiks. Mida suurem see arv näitaja on, seda efektiivsemalt ettevõtte toimib.

Loomulikult on kasutusel ka veel rida teisi näitajaid. Näiteks finantsvõimendust ehk laenukasutust ettevõttes iseloomustab finantsvõimenduse kordaja FV

6) FV = koguaktivad / omakapital.

Vastus leitakse kordades ehk mitu korda ületab bilansi maht omakapitali (koguaktivad = kogupassiva = omakapital + kohustused)

Mida suurem on FV seda rohkem kasutab ettevõtte laenu raha. Optimaalne FV väärtus võiks olla näiteks 3 piires st ettevõtte kasutab toimimiseks kaks kolmandikku laenatud vahendeid ja üks kolmandik

omavahendeid. Üldiselt on võõrvahendite kasutus ettevõttes soovitatav, kuid liigne laenamine kahandab ettevõtte usaldusväärust. Ülal toodud Saarte Liinide ettevõttes on omakapital ja kohustused ligikaudu võrdsed. Seega on FV väärtus ligikaudu kaks. See viitab omanike tugevale osalusele ettevõttes ja seega firma suhteliselt kõrgele usaldusväärsusele. Riigiasutustes kasutatakse laene üldiselt vähemal määral. Kapitali struktuuri problemaatikaga on omal ajal tegelenud USA majandusteadlased Miller ja Modigliani, kes saavutasid oma teooriate eest Nobeli preemia.

Ülaltoodud klassikalised suhtarvud on sagedamini kasutusel just eraettevõtetes. Riigiasutuse tegevuse analüüsimiseks tuleks ülaltoodud suhtarve mõnevõrra kohandada. Näiteks võiks rahaliste vahendite kasutuse efektiivsuse analüüsimiseks politseis konstrueerida järgneva suhtarvu:

7) $X = \text{kulutatud eelarvelised vahendid} / \text{avastatud kuritegude arv.}$

See suhtarv näitab rahaliste vahendite keskmist kulu ühe kuriteo avastamiseks. Võrreldes neid arvutuste alusel saadud summasid erinevate politseiasutuste puhul saame teada kus kasutatakse eelarve vahendeid kõige säästlikumalt ja efektiivsemalt. Kui väärtus X kujuneb üleliia suureks on ilmselt tegemist põhjendamatu raiskamisega.

5. FINANTSEERIMISKÜSIMUSED ORGANISATSIOONIDES

5.1. Kapitali hankimine ja turud

“Heade kavatsustega alustatud majandusprogrammide läbipõrumise juured peituvad halbade vahendite käsutamises heade eesmärkide saavutamiseks.” (Milton Friedman)

Lisaks riigiasutustele eksisteerib Eestis ka palju riigiettevõtteid. Ühest küljest kätkeb riigiettevõtte endast riigiasutusele iseloomulikke jooni (riigi omanduses olek, riiklik kontroll). Teisest küljest vaadatuna toimib riigiettevõtte sarnaselt eraettevõttele ka kasumitaotluse eesmärgil, kuigi kasum läheb riigi kui omaniku vahenditeks.

Eraõiguslikku ettevõtet ja ka riigiettevõtet saab finantseerida kahest allikast. Ettevõtte omatulude arvelt (st osanike ja aktsionäride sissemaksetest ning kasumist) või võõrvahenditest ehk laenudest. Viimaste puhul võib kasutada kas pangalaene või võlakirjade laene ehk võlakirjade müüki. Riigiasutustes kasutatakse laene vähemal määral. Siiski kantakse sageli just liisingkohustusi, mida võib samuti liigitada laenatud kapitali hulka.

Firmad vajavad pidevalt oma arenguks ja investeringuteks lisavahendeid. Neid võibki laenata pankadelt, mis on levinum Saksa majandusruumis, kuid samuti on heaks lisavahendite hankimise mooduseks oma ettevõtte aktsiate või võlakirjade noteerimine börsil. Ettevõtted hangivad raha müües aktsiaid investoritele ja olemasolevaid aktsiaid saab vabalt osta ja müüa. See ongi börsi olemasolu põhjus. Eestis finantseerib riigiasutusi eelarveliselt ja varade osas peamiselt riik.

Kaasaegsed väärtpaberiturud on globaalsed ning raha liigub üle riikide piiride, kusjuures oluline pole investorite päritolu ega rahvus. Kaasaegsed väärtpaberiturud on elektrooniliselt ligipääsetavad kõikjal maailmast.

Väärtpaberiturud võib nende reguleerituse alusel jaotada kaheks – reguleeritud ja reguleerimata turuks. Traditsiooniliselt on reguleeritud turuks peetud börse ja reguleerimata turuks börsivälist turgu (inglise keeles *over-the-counter (OTC) market*).

Reguleeritud turgu ehk börsi eristab reguleerimata turust eelkõige kolm tunnust:

- turu läbipaistvus ehk kauplemisinfo kättesaadavus;
- börsi liikmete ja börsiettevõtete usaldusväärsus;
- turvalisus ehk reguleeritud turule tehtud investeringute tagamine.

Väärtpaberibörs on seega reguleeritud keskkonnaks, kus toimub peamiselt aktsiate ja võlakirjade (koondatult väärtpaberite) ost ja müük. Suurimad reguleeritud turud ehk börsid on maailmas USA New Yorgi börs ja Nasdaq. Seejärel tulevad Tokyo ja London.

Seoses kohustuste lisamisega ehk laenatud kapitali kaasamisega tõstatub ülalmainitud küsimus, kas seda tehakse börsikeskselt võlakirjade (*bond* ingl.k) emiteerimise puhul või finantssektori keskselt harilikul laenamisel. Üldistatult öeldes on ajalooliselt välja kujunenud olukord, kus USA-s kasutatakse rohkem võlakirju ja börsi finantseerimist samas kui Euroopas ja sealhulgas Saksamaal kasutatakse, nagu öeldud, rohkem pangalaene. Börsi mahu ja kapitalisatsiooni poolest on Euroopas esirinnas Suurbritannia oma Londoni Börsiga. Suhteliselt suur börsi osatähtsus omakapitali hankimisel ja võlakirjade realiseerimisel on Euroopas veel Hollandis sealsel Amsterdami Börsil.

Eesti väärtpaberiturumoodustab peamiselt aktsiaturg. Seda põhjusel, et Eestis on väga vähe emiteeritud võlakirju ning valitsus on sellest tegevusest erinevalt teistest Euroopa riikidest senini sootuks loobunud. Siinne reguleeritud väärtpaberiturug ehk Tallinna Börs kannab nime OMX Tallinn. Väärtpaberiturug Eestis on reguleeritud väärtpaberiseadusega, mis reguleerib väärtpaberite avalikku pakkumist, investeerimisühingute tegevust, investeerimisteenuste osutamist, väärtpaberiturugude ja väärtpaberiarveldussüsteemide toimimist ning järelevalve teostamist väärtpaberituru ja selle osaliste üle.

Rääkides täpsemini väärtpaberite liigitusest on Eestis väärtpaberituru seaduse § 2 kohaselt kasutusel järgnevad väärtpaberiliigid:

- 1) aktsia või muu samaväärne kaubeldav õigus;
- 2) võlakiri, vahetusväärtpaber või muu emiteeritud ja kaubeldav võlakohustus, välja arvatud käesoleva lõike punktis 5 nimetatud väärtpaber;
- 3) märkimisõigus või muu kaubeldav õigus, mis annab õiguse omandada käesoleva lõike punktis 1 või 2 nimetatud väärtpabereid;
- 4) investeerimisfondi osak;
- 5) emiteeritud võlakohustus tähtajaga kuni üks aasta, millega tavaliselt kaubeldakse rahaturul (rahaturuinstrument);
- 6) tuletisväärtpaber;
- 7) kaubeldav väärtpaberi hoidmistunnistus.

5.2. Väärtpaberite liigid

Nagu öeldud kaubeldakse ettevõtete puhul erinevate omandustunnistavate väärtpaberitega. Asugemgi peamiste olulisemate väärtpaberite juurde. Antud väärtpaberid on kasutusel era- ja riigiettevõtetes. Vaadeldgem kolme põhilist liiki:

- Aktsiad
- Võlakirjad
- Tuletisväärtpaberid
- **Aktsia** on väärtpaber, millega kaasneb selle omaniku õigus osale ettevõtte ja selle kasumist. Aktsiate emiteerimise teel saab ettevõtte kaasata lisa kapitali omakapitali poolele passivasse. Seda kasumiosa, mida aktsionärile aktsiate järgi välja makstakse nimetatakse dividendiks. Aktsia võib olla eelisaktsia või lihtaktsia. Esimene neist annab vaieldamatu õiguse saada kindlaid ja iga aastaseid dividende, kuid ei anna otsustusõigust ettevõttes. Viimane aga annab otsustusõiguse, kuid ettevõtte ei pruugi iga aasta tingimata dividende välja maksta.
- **Võlakiri** on väärtpaber, mis hõlmab kohustust maksta laen kokkulepitud tähtajal laenuandjale tagasi ning tasuda lisaks veel intressimakseid. Võlakirjade emiteerimisest tulenev kaasatud kapital kajastub ettevõtte passiva poolel kohustuste hulgas. Võlakirjad jagunevad kupongvõlakirjadeks ja diskontovõlakirjadeks. Esimese puhul saab võlakirja omanik (laenuandja) tulu kupongmaksete näol ehk regulaarsete intressimaksetena. Sellisel juhul on tavaliselt tegemist pikemaajalise (üle 1 aasta pikkuse) võlakirjaga. Kasutusel võivad olla veel ka lõpmatu tähtajaga kupongvõlakirjad. Selliste võlakirjade puhul makstakse kupongmakseid sisuliselt perpetuiteedina määramata ajani. Diskontovõlakirja puhul kujuneb laenaja tulususeks nimiväärtuse ja ostuhinna vahe st võlakiri omandatakse odavamalt ja müüakse tagasi kallimalt. Sellised võlakirjad on sageli lühiajalised.

- **Tuletisväärtpaberid ehk derivatiivid** on väärtpaberid, mis annavad õiguse või kohustuse osta või müüa mingit vara. Levinuimad neist on optsioonid, forwardid, futurid. Optsioon väärtpaberina annab selle omanikule õiguse, kuid mitte kohustuse müüa või osta vastaspoolelt finantsvara varem kindlaksmääratud hinnaga. Optsiooni poolteks on selle kirjutaja ehk õiguse müüja ja selle õiguse ostja kellel on soovi korral õigus, kokkulepitud tingimustel, tulevikus tehing sooriada. Forward ja future kohustavad lepingupooli tulevikus ostma või müüma mingit vara varem kokkulepitud ajal ja hinnaga. Future erineb forwardist selle poolest, et ta on standardiseeritud ja teda saab ennetähtaegselt maha müüa.

Rääkides näiteks aktsia väärtuse hindamisest tuleb meil eelnevalt meelde tuletada, et aktsiatelt teenitav tulus koosneb kahest komponendist:

- 1) Iga-aastane dividend
- 2) Tulu aktsia müügist (ehk tulu müügi ja ostu hinna vahest)

Seega tekib küsimus, kui palju maksaks aktsia, kui me tahaksime seda täna osta ja milline oleks selle õiglase hind. Vastuse leidmiseks tuleks meil diskonteerida tulevase dividendi ja tulevast tulu aktsia müügist. Selleks peame me eelnevalt teadma kui kaua (mitu aastat) soovime me aktsiat enda käes hoida enne selle maha müümist. Seega tuleb meil diskonteerida kõiki tulevase aastaseid dividendi makseid ja samuti ka müügitulu sellel aastal, mil me aktsiat müüme.

Võlakirjade väärtus sõltub sarnaselt aktsiale kupongimaksetest ning oodatavast müügitulust. Viimane võib aga sõltuda aimatavatest turuolukodade kujunemistest. Derivatiividega kauplemise tingimused kujunevad sageli välja alusvaraks olevate kaupade hinnaarengute ootustest iga konkreetse tehingu puhul.

5.3. Kapitali hind

Põhimõtteliselt kujuneb ettevõtte poolt kaasatavate finantsvarade hind kahest olulisest komponendist:

- 1) Aktsionäride nõutavast tulunormist omakapitali poolelt
- 2) Laenude või emiteeritud võlakirjade intressimaksetest kohustuste poolelt.

Nende kahe kapitali allika hindade alusel arvutatakse kaalutud keskmine kapitali hind – WACC (*weighted average cost of capital* ing. k) Selles võetakse arvesse ka kummaagi finantseerimisallika kasutuse mahtu ettevõttes.

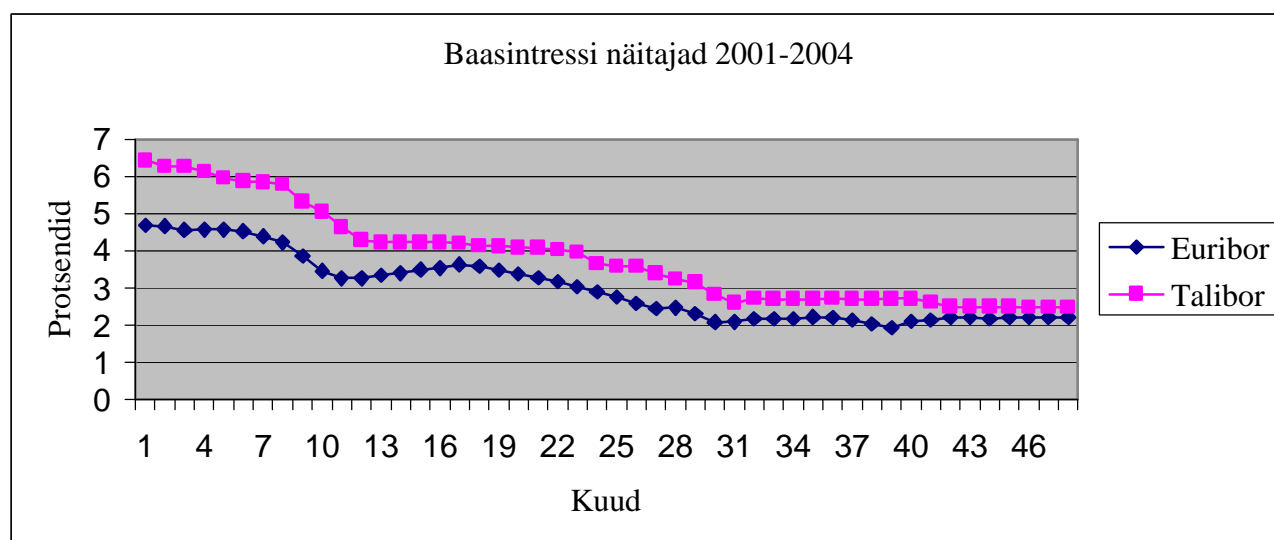
Aktsionäride nõutav tulunorm tähendab sisuliselt ettevõttesse investeeritud isikute poolt soovivat tulutootlust oma varadelt. See soovivat tootlus kujuneb sageli turul kehtivate alternatiivsete tulususte alusel st millise tulususega on mujale turul võimalik vahendeid paigutada.

Laenude intressimäärad sh liisingu intressimäärad ja võlakirjade kupongimäärad tähendavad laenuandjate soovitud perioodilisi eraldisi laenu andmise eest. Ka need intressimäärad kujunevad üldjuhul turul valitsevate intressimäärade alusel. Kuna näiteks Eesti on maailmas ja Euroopas väike avatud majandusega riik, sõltuvad ka siinsed turu intressimäärad paljuski just Euroopas kehtivatest. Sageli ongi laenuintressimäärade ujuvosaks EURIBOR – (*European interbank offered rate* ing. k.) Euroopa pankadevaheline laenu intressi määr ehk määr millega üks Euroopa kommertsbank laenab teisele Euroopa kommertsbankile. Selle näitaja vaste Eestis on TALIBOR, mis on vastavalt siis Eesti pankadevaheline laenuintressimäär. Varem oli sageli kasutusel ka LIBOR – (*London interbank offered rate* ing. k.) Londoni pankadevaheline laenuintressimäär. Kõigile nendele intressimääradele on olemas ka *bid* ehk hoiustamise määrad kuid need on enam kasutusel pangandussektori siseselt ja reaalmajanduse ettevõtete kui laenuvajajate jaoks sedavõrd tähtsat rolli ei mängi.

Nagu öeldud on Eesti intressimäärad tugevalt sõltuvuses Euroopa omadest. Allpool ongi näidatud joonisel meie ja muu Euroopa vastavad baasintressimäärad. Nende dünaamikast on visuaalselt ilmne, et Euroopa mõjude tõttu järgib TALIBOR EURIBORI dünaamikat. Samas on kahe antud näitajavaheline protsentuaalne vahe aastatega kahanenud Eesti üha suurema integreerumise tõttu Euroopa rahanduskeskkonnaga ning tänu riskide alanemisele Eesti majanduses.

Vaadeldagem aga antud teema lõpetuseks laenamisprotsessi veel laene genereerivate ülejäägiga majandusüksuste SSUde – (*Supply surplus unit* ing.k) poolelt. Põhimõtteliselt on suletud majandussüsteemis laene võimalik anda üksnes säästmise piires. Eesti puhul, kes on avatud majandusega riik see loomulikult ei kehti. Sisemaist säästmist täiendab meil ka välisraha sissevool pankade kaudu. Seega on puudujäägiga majandusüksuste DSUde – (*demand surplus unit* ing.k) poolt nõutavate vahendite hulk Eestis suurem kui

meie SSUd suudavad pakkuda. Põhimõtteliselt võivad aga SSUd paigutada oma vahendeid alljärgnevalt erinevatesse finantsinstrumentidesse sõltuvalt summast, olukorrast, strateegiast ja riskivalmidusest.



Joonis 7. Intressimäärade dünaamika

5.4. Raha ajaväärtus

Vaadeldgem raha reaalse väärtuse ajas muutumise probleemi, mis on üheks oluliseks küsimuseks finantsjuhtimise valdkonnas. Iseenesest ei ole samasuurune nominaalne raha hulk erinevatel aegadel sama väärtusega. Näiteks seda sama kaupa mida saite osta paari aasta eest 100 krooniga pole võimalik suure tõenäosusega enam hetkel sama raha eest hankida. Miks raha reaalkväärtus erinevatel aegadel erineb? Vastuseid ning põhjendusi on erinevaid. Allpool vaatamegi neid:

- Raha väärtust kahandab inflatsioon st tarbiahindade keskmine tõus. Seda hinnatõusu väljendab tarbiahinnaindeks (THI) (*consumer price index – CPI*, ing. k)
- Tänapäevane tarbimine võrreldes tulevase tarbimisega on eelistatud psühholoogiliselt. Raha kohe tasku pista on kõigile ju mugavam kui seda oodata näiteks aastaid.
- Raha teenib tulevikuks lisaraha. Seega saab iga tänase rahahulgaga teenida tulevikuks mingi summa veel lisaks, kasutades kasvõi pangahoiuseid ning teenides intressituluseid. Seega rahasumma täna võiks olla võrdne rohkema rahaga tulevikus.
- Raha kätkeb endas riske. Rahatäht (paberraha) on sisuliselt riiklikult garanteeritud maksevahend teatud vääringus. See vääring võib aga muutuda näiteks devalveerimise või kursilanguse ning miks mitte ka riigi enda kadumise tõttu. Seega on sama raha homme ostujõud juba ebakindlam kui see on täna.

See kõik eelnev ja ka paljud muudki tegurid põhjustavad asjaolu, et eri perioodidel teenitavad rahasummad oma nominaalses mahus pole võrdse reaalse väärtuse ja ostujõuga. Seda, kuidas erinevate perioodide rahasummasid ümber hinnata mingi ühe kindla hetke väärtusse käsitleb finantsmatemaatika.

5.5. Puhas käibekapital

Investeeringustegevusest ja ka ettevõtte majandustegevusest tulenevad ettevõttesse või asutusse rahavood. Samas on ettevõttel ka jooksvaid kulutusi ehk väljaminekuid. Vaadeldgemgi nende spetsiifikat. Teatavasti jaguneb firma bilanss aktiiva ja passiva pooleks. Viimane jaguneb esmajoones kohustusteks ja omakapitaliks. Kohustused võivad olla aga lühiajalised (*current liabilities*) või pikemaajalised (*long-term debt*). Aktiiva pool, kus on varad, võib samuti olla jaotatud lühemaajalisteks (*current assets*)(siia kuuluvad näiteks tooraine, lõpetamata toodang jms) või pikemaajalisteks püsivateks varadeks (*fixed assets*)(nt ehitised).

Üldjuhul on ettevõttes lühemaajaliste varade maht suurem kui lühemaajaliste kohustuste maht. Seega pole rahavoogude sissetulek ja väljumine ettevõttest ajaliselt kattuvad. Ettevõtte finantsjuhi üheks ülesandeks ongi selliste rahaliste liikumiste erinevuste (*gap*) korraldamine ja juhtimine. Selline lühiajaliste rahavoogude juhtimine seonduki **puhas käibekapitaliga** (*net working capital* ing. k), mis on vahe lühiajaliste varade ja lühiajaliste kohustuste vahel. Finantsalasel tulenebki lühiajaliste rahavoogude problemaatika mitte kattuvatest raha sisse- ja väljavoogudest.

Allpool on puhaskäibekapitali formeerumist skemaatilisel kirjeldatud. Bilansi näites arvutatakse puhas käibekapitali järgmiselt:

Puhas käibekapital = lühiajalised varad – lühiajalised kohustused.

| BILANSS | |
|-----------------------------------|-------------------------|
| AKTIVA | PASSIVA |
| Lühiajalised varad (käibevara) | Lühiajalised kohustused |
| Puhas käibekapital | Pikaajalised kohustused |
| Pikaajalised varad (põhivara) | Omakapital |

 Puhas käibekapital

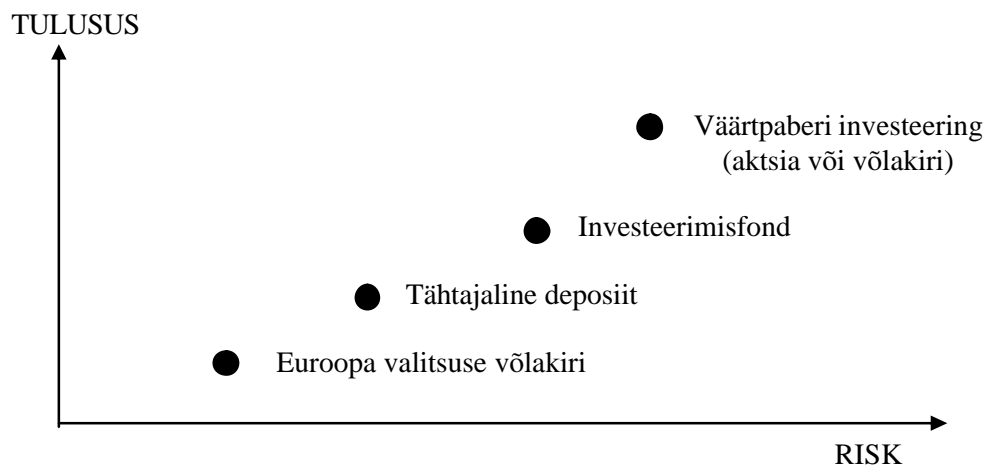
Bilansiskeemil on rastriga märgitud puhas käibekapital.

5.6. Investeeringud, nende liigid ja riskid

Nii riigiasutustes kui ka teistes ettevõtetes tuleb sageli rahandusalasel juhtkonnal läbi viia investeeringuid. Igasugused rahalised tulutoovad paigutused ehk investeeringud kätkevad endas teatud riski. Risk ise tähendab rahalise tulususe ebakindlust ehk ka määramatust tulude teenimisel. Seega väljendub riski olemus majanduslikus mõttes ebakindluses ja seega kulus, mis tuleneb heaolu kadumisest. Riske ongi võimalik mõõta ka kvantitatiivselt rahaliste kuludena.

Seega võib investeeringuid vaadelda kahest vastandlikust aspektist, ühest küljest paigutuste tulususe poolelt, teisalt aga riskide ehk kulude poolelt. Investeeringu lõplik oodatav puhaskasulikkus kujunebki välja tulude ja kulude sh riskide vahena.

Mida suurem on risk, mida investeering endas kätkeb, seda suuremaks kujuneb erasektoris investori nõutav tulunorm, mis peaks andma soovitud tulu ka ebakindlamate paigutuste puhul. Sellist riski ja tulususe seost kirjeldab alljärgnev joonis, kus on välja toodud erinevate finantsinstrumentide tulususte ja riskide kombinatsioonid.



Joonis 8. Riski ja tulususe seos.

Investeeringuid võib jaotada erinevatesse kategooriatesse. Enamlevinumaks rahvusvahelises väliskaubanduses kasutatavaks investeeringute liigituseks on alljärgnev jaotus:

- Välismaised otseinvesteeringud (*foreign direct investments* ing. k) – selliste investeeringutega kaasnevad (välis) investorite olulised osalused investeeringuid saanud ettevõtetes. Oluline osalus tähendab vähemalt 10% list ettevõtte omanikuks olekut. Otseinvesteeringud on ka laenusuhted ja muud paigutused ettevõtte ja selles olulist osalust omava investori vahel.
- Portfelliinvesteeringud (*portfolio investments* ing.k) – Tegemist on pigem väärtpaberiinvesteeringutega millega ei kaasne olulist osalust. Portfelliinvesteeringud jagunevad:
 - 1) omandiväärtpaberite investeeringud – ostetakse omandiväärtpabereid (aktsiad)
 - 2) võlaväärtpaberite investeeringud (võlakirjad)
- Muud investeeringud – investeeringud mis pole portfelli investeeringud ega välismaised otseinvesteeringud. Nendeks on näiteks:
 - 1) Kaubanduskrediit – müüdüd kaupade eest laekumata summad või ettemaksud.
 - 2) Laenud – laenusuhted kui need pole välismaised otseinvesteeringud.
 - 3) Sularaha ja hoiused – ühtede riikide residentide arved ja hoiused teistes riikides.
 - 4) Muud nõuded ja kohustused.

5.7. Eesti rahanduslik perspektiiv

Seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga, ning plaanitava ühinemisega Euroopa rahaliiduga peaks meilgi kasutusele tulema ühine Euroopa valuuta – Euro. Oodatavaks varaseimaks Euro kasutuselevõtu daatumiks on 1. jaanuar 2007. Selle järel loobub Eesti oma senisest kroonist ja fikseeritud valuutakomitee kursist. Seega tuleb ka finantsvaldkonnas, nagu ka juba on toimunud valitsuse puhul osa võimu anda Euroopa institutsioonide kätte. Täpsemini lähevad osad Eesti keskpanga funktsioonid üle Euroopa Keskpangale, mis asub Frankfurdis (am Main).

Miks on see protsess vajalik? Põhjuseid, miks me ei peaks jätkama näiteks sarnaselt rootslastele oma valuutaga olles Euroopa Liidus on mitmeid ja vägagi veenvaid eriti just Eesti olukorda arvesse võttes. Põhjused oleksid alljärgnevad:

- Eesti krooni kattevara on pidevalt suhtelise kahanemise surve all. Sisuliselt hoiab praegune fikseeritud kursi kattevara nõue kinni suurel määral riiklike vahendeid, mis muidu vabaneksid riiklikeks tulusamateks paigutusteks ning investeeringuteks. Euroopa Keskpanga kattevarade kogumaht on väiksem kui üksikute liikmesriikide kattevarade mahtude summa.
- Kroon kujutab juba hetkel kindla vahetuskursi tõttu Euro suhtes endast sisuliselt Euro koopiat. Meie raha on küll vormiliselt erinev, kuid sisulist iseseisvust Kroonil Euroga seotuse tõttu pole. Seega pole meil majanduslikus mõttes midagi kaotada kõrvaldades Krooni käibelt.
- Erinevalt ujuvkursiga riikidest, pole hetkel Eesti keskpangal veel võimalust teostada monetaarpoliitikat, mis on oluliseks hoovaks majanduste juhtimisel. Seega vabanevad meie “käed” alates Euro kasutusele võtust teostama monetaarpoliitikat, majanduse dünaamika huvides.
- Euro on maailmas tunnustatum ja pikemaajaliselt ilmselt stabiilsem valuuta kui Eesti Kroon.
- Erinevate valuutade säilitamine ühtses majandusruumis kahjustab ettevõtete konkurentsivõimet. Eesti Krooniga jätkamine langetaks ka suurel määral Eesti firmade konkurentsivõimet, kuna meie peamiseks kaubanduspartneriks on Euroopa Liidu riigid, kes kasutavad valdavalt Eurot. Oma erineva valuuta säilitamine põhjustab ettevõtetele lisanduvaid finantsriske, valuutavahetuskulusid tehingukululusid jne. Sisuliselt on Krooni säilitamine äriiselt kulukam. Ka riskid tähendavad majanduslikus mõttes kulu.
- Ühtne valuuta hõlbustab hindade võrdlust ja lihtsustab reisimist.

Eesti krooni säilitamise küsimust ei saa samastada näiteks Rootsi Krooni või Briti Naela küsimusega. Viimaste puhul on tegemist ujuvkursi tõttu iseseisvate valuutadega ning tugevamate majandustega kus toimib ka hästi väljarenenud monetaarne juhtimismehhanism. Neist eelistest hoolimata on näiteks Rootsi

Kroon ja Briti Nael ikkagi osutunud väiksemate eelistega valuutadeks võrreldes Euroga. Neid valuutasid on riigid säilitanud peamiselt ajaloolistel kaalutlustel ja ilmselt loobutakse lähitulevikus neistki Euro kasuks.

5.8. Rahandussüsteemi makroökonomilised mõjud.

Kuna finantsvõimenduselt makstav intresside maht on otseselt sõltuv turu intressimääradest on viimaste tase majanduskesskonnas ettevõtete laenamise ja seega ka investeerimise seisukohalt võtme tähtsusega. Mida kõrgemale tõuseb intressimäär seda kallimaks muutub laenamine ja seda vähem ettevõtted investeerivad. Madalamad intressimäärad stimuleerivad laenamist ja seega suurenenud investeringutest tulenevat majanduse kasvu. Eesti puhul kus keskpang monetaarpoliitika alusel turu baas intressimäärasid ei reguleeri kasutatakse investeringute stimuleerimiseks, majanduskasvu eesmärgil, tulumaksu maksuvabastust renevesteeritud kasumilt. Antud meedet võib aga nimetada fiskaalpoliitiliseks mitte monetaarpoliitiliseks.

Seega on ujuvat valuutakursi kasutavates riikides majandusaktiivsust reguleerivaks instrumendiks monetaarpoliitika. See kõik hakkab toimima ka Eestis peale Eurole üleminekut. Üldse on ettevõtluse ja majandusaktiivsuse reguleerimise seisukohalt monetaarpoliitika abil oluline reguleerida kahte olulist makromajanduslikku näitajat:

- Intressimäärad
- Inflatsioon (tarbiahinna indeksi kasv ehk keskmine hindade tõus)

Neid kahte näitajat reguleerib Euroopas Euroopa Keskpang (USA-s Federaalreserv), monetaristliku koolkonna (eestvedajaks Milton Friedman) seisukohtade alusel mille kohaselt juhitakse kaasaegset majandust rahanduslike hoobadega.

Intressimäärade reguleerimise vajadusest oli juba eelpool juttu, inflatsiooni ehk hinnastabiilsuse ohjeldamine on oluline saavutamaks riigis püsiv vääring millega saaks mõõta ka pikemaajaliste investeringute reaalsel tulusust ja samas ühikulist tulusust, ilma et raha liiga ebastabiilsena oma väärtust kaotaks. Tihti on aga majanduses kahe nimetatud näitaja optimaalse taseme saavutamine keeruline kui mitte võimatu. Iseenesest stimuleeriks mõlema näitaja madal tase ettevõtluskeskkonna investeringuid ja viiks majanduskasvule. Siiski on olukordades, kus majandust on vaja tsükliiselt jahutada, vajalik intressimäärasid tõsta. Samuti on sageli majanduskeskkondades esinevaks probleemiks asjaolu, et madalad intressimäärad põhjustavad läbi suurenenud agregeeritud nõudluse ja ametühingute surve tõttu kõrgemat inflatsiooni, mis pole hea monetaarse stabiilsuse seisukohalt. Euroopa Rahaliidus ongi kehtestatud Maastrichti lepingute alusel kõrgeimaks lubatud inflatsioonimääraks 2 protsenti. Seega on kõik ettevõtted ja ka riigiasutused majanduses rahanduslikus mõttes ettevõtte siseste tegurite kõrval sõltuvad ka makroökonomilistest teguritest.

5.9. Finantsmaatriks ja mõisted

Allpool on toodud finantsmaatriks rahaliste paigutuste otstarbel. Erasisikuna ja eraettevõtte otstarbel võib sellest maatriksist valida sobiva paigutustoote lähtudes soovitud ja aktsepteeritavast tulususest, riskist, piirsummast või ajast. Riigiasutuse rahandusliku juhtimise puhul tulevad siiski kõne alla üksnes paigutused hoiustesse või erinevatesse pankade poolt pakutavatesse lühiajalistesse fondidesse. Üleöö deposiite kasutatakse väga lühiajaliselt ning üksnes suurte summade puhul. Sellistel puhkudel võivad ka suhteliselt väikesed aasta baasilt päeva baasile viidud intressimäärad tagada märkimisväärse tulususe.

| | nõud hoius | tähtajal hoius | rahaturufond | üleöö deposiit | börs |
|-------------|------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| tulusus | olematu | väike | keskmine | väike | suur |
| risk | väga väike | väga väike | keskmine | väike | suur |
| piirsumma | 10 000 | 30 000 | 30 000 või enam | alates 0,5 milj | 30 000 või enam |
| ajahorisont | lühike | lühike | keskmine | väga lühike | pikk |

Alapeatüki lõpetuseks oleks siinkohal sobilik ära tuua veel mõned ettevõtete ja asutuse rahanduslikus juhtimises sagedamini esinevad terminid.

Intress (*interest* ing. k) – rahaline lisamakse laenu põhiosale laenude teenindamisel, raha kasutuse eest.

Intressimäär (*interest rate*) – ülalmainitud rahalise makse protsentuaalne määr laenu põhiosast.

Liitintress (*interest*) – perioodiliselt lisanduv kasvav intress.

Nüüdisväärtus (*present value*) – tulevaste nominaalsete rahavoogude hind hetkelises nominaalses vääringus ehk nende hetkeline reaalkind.

Tulevikuväärtus (*future value*) – hetkelise raha tulevikuks oodatav väärtus.

Annuiteet (*annuity*) – perioodiliselt toimuvad võrdsed rahalised maksed.

Diskonteerimine (*discounting*) – tulevaste rahavoogude odavamaks hindamine hetke vääringusse.

Perpetuiteet (*perpetuity*) – igavesti kestev annuiteet ehk igavesti toimuvad võrdsed rahavood.

Tegevusvõimendus – (*operating leverage* ing. k) – määr mille kohaselt on ettevõtte või projekt sõltuv püsikuludest. Näiteks kui firma soovib oma tegevust alustada, siis peab ta otsustama oma tulevaste tootmisviiside üle. On kaks võimalust:

- 1) Ettevõtte rajab omale tootmishooneid ja ostab neisse sisseseade. Selline variant põhjustaks suuremaid investeeringuid, püsikulusid ja amortisatsiooni ning seega ka kõrgemat tegevusvõimendust.
- 2) Ettevõtte loob sidemed teiste allhankijatega ja loobub toote komponentide valmistamisest oma firmas ning seega ka ülalmainitud investeeringutest. Antud ettevõtte kasutab seega väiksemat tegevusvõimendust.

Finantsvõimendus – (*financial leverage* ing. k) – määr mille kohaselt ettevõtte kaasab laenatud kapitali. Ettevõtte bilansis asuvad kohustused ehk finantsvõimendus passiva poolel koos omakapitaliga. Finantsvõimenduse kaasamisega saab ettevõtte lisavahendeid investeeringuteks ning säästab võrreldes omakapitali kasutamise finantsvõimenduse arvelt. Liialt suure finantsvõimenduse kasutamise juures muutub ettevõtte riskantsemaks ja pankade silmis muutub ettevõtte ebausaldusväärseks. Finantsvõimenduse suurenemisega kaasneb ka finantsraskustesse sattumise kulude kasv. Riigiasutuses tekib finantsvõimendus sageli peamiselt liisingkohustuste arvelt.

Inkrementaalsed rahavood (*incremental cash flows* ing k) Igast investeerimisprojektist lähtuvad teatud kindlad sisemised rahavood, mis annavad tulu investoritele. Investeerimisprojektiga kaasneb alati esialgne väljaminek, mis seisneb tehtud kulutustes, saavutamaks tulevasi positiivseid rahavooge. Sellised väljaminekud kätkevad endas ka alternatiivkulusid, kuna antud paigutatud vahenditelt pole võimalik enam mujal tulu teenida ega neid summasid tulusalt paigutada. Seega ei tähenda positiivsete rahavoogude summa mingist projektist veel selle projekti puhastulusust, mis on reeglina esimeste summast väiksem. Erinevust firma rahavoogudes koos ja ilma antud projektita nimetataksegi inkrementaalseteks rahavoogudeks.

Vaba rahavoog (*free cash flow* ing.k) võrdub tegevuslik rahavoo (*operating cash flow* ing.k), (mis koosneb puhastulust, jäägist ja amortisatsioonist) ning kapitalikulutuste ja dividendide vahega. Vaba rahavoog on selle raha määr, mis jääb ettevõttesse järgi peale seda, kui ta on kandnud kõik oma kulutused sealhulgas investeeringud. Negatiivne vaba rahavoog ei ole tingimata veel näitajaks, mis viitaks ettevõtte halvale seisundile. Siiski panevad paljud arenevad ettevõtted palju raha investeeringutesse, mis kahandabki nende vaba rahavoogu.

Ülaltoodud mõiste **tegevuslik rahavoog** tähendab raha, mis on genereeritud asutuse normaalsest majandustegevusest. Selle leidmiseks lahutatakse tegevus tuludest kulud, kuid seejuures ei arvestata amortisatsiooni, kuna viimasest ei tulene reaalselt rahalist väljavoolu ettevõttest. Siiski tuleb ettevõtte puhul kuludena arvestada ka maksukulusid, kuna viimaseid makstakse samuti rahas.

Viimase mõistena vääriks taustinfoks ära toomist **Varadest tuleneva rahavoo** (*cash flow form assets* ing.k) mõiste. See on kogu rahavoog kreditoridele ja omanikele, mis koosneb järgnevast: tegevuslikust rahavoost, kapitali kulutustest ja lisadest puhtasse käibekapitali.

6. PROJEKTIDE RAHANDUSLIK HINDAMINE

6.1. Puhas nüüdisväärtus ja sisemine tasuvusmäär

“Kullavoo sisenemine ühte riiki tõstab selle sisemaiseid hindu kuniks kaupade sissevool muudest madalamate hindadega maadest hinnataseme läbi kulla väljavoolu uuesti tasakaalustab” (David Hume (1711-1776) – *Political Discourses*)

Riigiasutustes nagu ka erasektoris on vaja sageli hinnata mitmesuguste projektide tasuvust ja rentaablust. Sageli on projektide pikkus mõõdetav aastates ja seotud algsete investeeringutega. Üldjuhul koosneb majandusprojekt rahanduslikust küljest vaadatuna eri aastatel laekuvatest ja kulutatavatest rahavoogudest. Sellised rahavood on toodud alljärgnevatel tabelites ja arvestame neid näiteks kroonides. Tegemist on kahe konkureeriva projektiga, mille vahel tuleks sõltuvalt olukorrast näiteks kas üks valida, mõlemad heaks kiita või hoopis tagasi lükata. Miinusmärgiline rahavoog aastal 0 ehk käimasoleval aastal tähendab väljaminekut st algset investeeringut projekti käivitamiseks ja positiivsete rahavoogude teenimiseks järgneval neljal aastal. Pärast neljandat aastat projekt lõpetatakse. Tehes valikuid projektide vahel otsime vastust küsimusele kas ja milline allpool toodud projekt oleks majanduslikult kasulik. Vastuse leidmiseks kasutame rahvusvahelises praktikas levinud NPV – (*net present value*) – **puhas nüüdisväärtuse reeglit**. Selleks tuleb meil leida kõigepealt tulevaste rahavoogude nüüdisväärtus ehk palju on antud juhul kummagi projekti tulevase nelja aasta rahavoogude väärtus praeguseks hetkeks.

Leidmaks tulevaste rahavoogude nüüdisväärtust tuleb rahavooge kõigepealt diskonteerida turul kasutatava intressiteguriga. **Turul kasutatava intressiteguri** (i) määrab ära keskmine alternatiivsete rahapaigutuste tulusus st millise tulususega oleks antud projekti investeeritavat raha veel võimalik antud majanduskeskkonnas ja turgudel paigutada. Seega on turul kasutatava tulususe (intressiteguri) puhul tegemist protsentuaalse alternatiivkuluga, juhul kui me antud projektidesse A ja/või B investeerime ja seda tuleb projektide tasuvuse hindamisel arvesse võtta. Sisuliselt paneme me ju projektidega teatava hulga raha (0 aasta investeering) “kinni” ja seega loobume me selle raha kasutamisest tulu saamiseks teistes valdkondades ja projektides. Ka see loobumine on sisuliselt käsitletav lisakuluna.

NPV kriteerium on majanduslikes arvutustes üldiselt laialt kasutatav. Seda ei rakendata mitte üksnes projektide hindamisel vaid ka muuhulgas ettevõtte väärtuse leidmisel.

PROJEKT A

| Aastad | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|----------|--------|------|------|------|------|
| Rahavoog | -11000 | 4000 | 5000 | 5000 | 3500 |

PROJEKT B

| Aastad | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
|----------|--------|------|------|------|------|
| Rahavoog | -19000 | 3000 | 5000 | 6000 | 5000 |

Vaadeldgem nüüd rahavoogude nüüdisväärtuse ja puhast nüüdisväärtuse leidmist.

Nüüdisväärtuse PV (*present value*) valem (1) on järgmine:

$$PV = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+i)^t} \quad (1)$$

Kus:

- CF – iga aastane tulevane rahavoog alates aastast 1.
- t – tulevase aasta arv alates aastast 1.
- i – turul kasutatav intressitegur.

Puhast nüüdisväärtuse NPV valem (2) on sarnane kuid siin võtame arvesse ka algset investeeringut aastal 0.

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+i)^t} - I \quad (2)$$

Kus:

- CF – iga aastane tulevane rahavoog alates aastast 1.
- t – tulevase aasta arv alates aastast 1.
- i – turul kasutatav intressitegur.
- I – esialgne investeering.

NÄIDE

Leidkem näitena projekti A nüüdisväärtus kasutades valemit (1) kui oletame, et turu intressitegur on 10% ehk arvutustes kümme sajandikku ehk 0,1.

$$PV = 4000/(1+0,1) + 5000/(1+0,1)^2 + 5000/(1+0,1)^3 + 3500/(1+0,1)^4 = 4000/1,1 + 5000/1,21 + 5000/1,33 + 3500/1,46 = 3636 + 4132 + 3757 + 2391 = 13916$$

Seega on nüüdisväärtuseks 13916 krooni. Puhas nüüdisväärtuse leidmiseks lahutame sellest maha algse investeeringu mida me diskonteerima ei pea kuna see kulutus toimus käesoleval aastal: $13916 - 11000 = 2916$ krooni. Seega on projekt A kasumlik ja me võiksime selle vastu võtta ning teostada. Projekti A NPV on 2916 krooni.

Mida aga öelda projekti B kohta. Viime läbi sarnase analüüsi ja leiame kõigepealt PV – nüüdisväärtuse.

$$PV = 3000/(1+0,1) + 5000/(1+0,1)^2 + 6000/(1+0,1)^3 + 5000/(1+0,1)^4 = 3000/1,1 + 5000/1,21 + 6000/1,33 + 5000/1,46 = 2727 + 4132 + 4511 + 3425 = 14795$$

Seega on nüüdisväärtuseks 14795 krooni. Puhas nüüdisväärtuse leidmiseks lahutame sellest maha algse investeeringu mida me diskonteerima ei pea kuna see kulutus toimus käesoleval aastal: $14795 - 19000 = -4205$ krooni. Seega on projekt B kahjumlik ja me võiksime selle tagasi lükata ning mitte teostada. Projekti B NPV on -4205 krooni.

Eelnevale tuginedes võime öelda, et kasulik oleks teostada üksnes projekt A kuna projekt B pole kasumlik. Kui mõlemad projektid osutuksid kasumlikeks siis tuleks valida neist suurema NPV väärtusega projekt, kui me peaksime valima ühe projekti või siis mõlemad, kui me peaksime valima kaks projekti.

Seoses projektide puhaskasulise nüüdisväärtuse leidmisega on siinkohal sobilik vaadelda ka **Sisemise tasuvusmäära** – (*internal rate of return*) – **IRR** spetsiifikat. Sisuliselt on IRR käsitletav sisemise tasuvuslavena. See tähendab et IRR on selline intressitegur mille puhul projekti puhaskasulise nüüdisväärtus NPV võrdub nulliga.

Toome sarnaselt eelmistele projektidele lihtsustatud näite. Olgu meil algne investeering aastal 0 summas -100 000 krooni. Aasta pärast teenime me positiivse rahavoo 110 000 krooni. IRR-i leidmiseks peame me leidma intressiteguri, mille puhul antud kaheaastase projekti NPV võrduks nulliga. Selleks saame proovimise meetodil 10 % ehk 0,1 sest:

$$-100\,000 + 110\,000/(1+0,1) = -100\,000 + 100\,000 = 0 = NPV$$

Seega on antud juhul IRR-i väärtuseks 10 protsenti. Sisemise tasuvusmäära reegel ütleb, et investeerimisprojekt on aktsepteeritav, kui IRR on suurem kui turul kasutatav intressimäär. Vastasel korral tuleks projekt tagasi lükata. Sisuliselt on IRR ja turu intressimäär võrdsed, kui NPV väärtus on null.

6.2. Tasuvusindeks ja tasuvusaeg

Sarnaselt eelpool toodud käsitlusele on projekte võimalik hinnata ka **tasuvusindeksi** abil. Viimase valem on oma sisemiselt loogikalt sarnane eelpool toodud valemitega ja avaldub alljärgnevalt:

$$PI = [S \cdot CF_t / (1+i)^t] / I \quad (3)$$

Antud valemis (3) tuleb tulevaste rahavoogude nüüdisväärtus jagada algse investeeringuga. Kui tulemus on väärtuselt üle ühe, on otstarbekas projekt aktsepteerida. Samuti näitab indeksi väärtus projekti tulususe määra.

Lisaks eelpool mainitud kolmele diskonteeritud rahavoogude kriteeriumile (*discounted cash flow criteria* ing k) on projektide hindamisel kasutusel veel tasuvus kriteeriumid (*payback criteria* ing.k) ning arvestus kriteerium (*accounting criteria* ing. k).

Tasuvuskriteeriumid jagunevad kaheks:

- 1) Tasuvus periood
- 2) Diskonteeritud tasuvus periood

Tasuvusperiood (*payback period* ing.k) on ajaperiood, mille jooksul investeeringu rahavoogude summa võrdub selle maksumusega. Investeering on sellisel juhul aktsepteeritav, kui selle arvatud tasuvusperiood on lühem kui mingi eelnevalt soovitud kindlaksmääratud ajaperiood.

Diskonteeritud tasuvusperiood (*discounted payback period* ing. k) on ajaperiood, mille jooksul investeeringust tulenevate diskonteeritud rahavoogude summa võrdub investeeringu maksumusega. Investeering on aktsepteeritav kui selle diskonteeritud tasuvusperiood on lühem kui mingi eelnevalt soovitud kindlaksmääratud ajaperiood.

Arvestus kriteerium ehk täpsemalt **keskmine arvestuslik tulusus** (AAR) (*average accounting return* ing. k) on arvestusliku kasumi mõõt ja seotud raamatupidamisliku väärtusega. AAR ei ole seotud näiteks IRR-iga vaid pigemini sarnane varade tulutootlusega (ROA). Investeering tuleks vastu võtta, kui selle AAR ületab *benchmark* AAR-i.

Diskonteeritud tasuvusperioodi kohta on allpool toodud näide.

Olgu meil olukord kus me teenime investeeringust iga aastaseid rahavooge 100 EUR. Algne investeeringu maksumus on 300 EUR. Tabelites on toodud diskonteerimata ja diskonteeritud tasuvusperioodid. Kui me tulevase rahavooge ei diskonteeeri siis teenime me investeeringu maksumuse 300 EUR tasa kolme aastaga. See ilmneb diskonteerimata rahavoo akumulereerumise tabelist ja on märgitud tumedamalt. Juhul kui me kasutame diskonteeritud tasuvusperioodi kulub meil projekti tasuvuseks neli aastat. Sellisel juhul on diskonteeritud akumulereerunud rahavood võrdsed 300 EUR-iga. Diskontoteguriks võtsime me sellisel juhul antud tabelites 12,5 protsenti.

Vastuse küsimusele kas antud projekt käiku lasta annabki see kas me oleme antud tasuvusperioodi pikkusega rahul.

| Rahavoog aasta | diskonteerimata | | Akumuleeruv rahavoog | |
|-------------------|-----------------|----------------|----------------------|----------------|
| | diskonteerimata | diskonteeritud | diskonteerimata | diskonteeritud |
| 1 | 100 | 89 | 100 | 89 |
| 2 | 100 | 79 | 200 | 168 |
| 3 | 100 | 70 | 300 | 238 |
| 4 | 100 | 62 | 400 | 300 |
| 5 | 100 | 55 | 500 | 355 |

7. VASTUTUSPÕHINE ARVESTUS

“Töö hoiab meid kolme suure kurja – igavuse, pahede ja vaesuse eest.” (Voltaire)

Riigiasutus kui organisatsioon on tegev oma teatud struktuurses koosseisus. Seega on ka riigiasutuste majandamise puhul organisatsiooni juhtimisstruktuuri küsimused olulised. Kaasaegne majandusjuhtimist käsitlev juhtimisteadus on suhteliselt uus ja arenes omal ajal välja seoses tööstustootmise arenguga Euroopas ja USA-s 19. sajandil. Olulisemate rajaleidjatena antud valdkonnas võiks pidada näiteks Ühendriikide päritolu tööstusjuhti Frederick Taylorit, kes lõi normeeriiva ja punktuaalselt paikapandud töötajate tegevussüsteemi. Tema arusaamade kohaselt tähendas moderne tööstusjuhtimine inimeste ja masinate koostööd väärtuse loomiseks. Seega tuli ka asutuse edukaks funktsioneerimiseks inimitööjõud panna tööle masinalaadse täpsusega. Teisalt võiks Euroopa poolelt tähtsaks figuuriks pidada prantslast Henry Fayoli, kes rõhutas muuhulgas töötajate ühtekuuluvustunde (*esprit de corps* pr.k) tähtsust tööalase motivaatorina. Loomulikult iseloomustasid Fayoli ideesid ka sellised märksõnad nagu kord, ühtsus, stabiilsus ja initsiatiiv. Üheks heaks motiveerivaks ning juhitmisalaseks kontseptsiooniks on ka alljärgnev vastutuspõhine arvestus.

Vastutuspõhine arvestus on arvestussüsteem, mis arvestab ja kirjeldab kulusid vastutustasandite lõikes, seejuures arvestatakse iga tasandi puhul ainult kulusid, mille eest see tasand vastutab ja mille üle tal on kontroll.

Vastutuspõhise arvestuse abil moodustatakse organisatsioonis süsteem, mis ühendab erinevaid üksusi, motiveerides üksuste juhte langetama õigeid otsuseid. Selleks kujundatakse organisatsioonis välja vastutuspiirkonnad ehk vastutustasandid, mille piires juhid vastutavad.

Vastutuspõhise arvestuse puhul on teatud tegevuspiirkonna vastutajaks juht, kellel on selle tegevuspiirkonna suhtes kõige suurem mõjuvõim, mistõttu saab vältida olukorda, kus ühe juhi ebaõnnestunud otsusega kaasnenud negatiivsete tulemuste eest vastutaks teine juht.

Vastutuspõhise arvestuse rakendamiseks vajalikud eeltingimused:

- 1) Vastutuspõhise arvestuse lähtepunktiks on organisatsiooni struktuur, kus on selgelt eristatavad erinevad võimu ehk vastutuspiirkonnad.
- 2) Vastutuspõhine arvestus põhineb juhtide vastutusalade väljatöötamisel kõigi organisatsiooni juhtimistasandite lõikes eesmärgiga kehtestada igale vastutuskeskusele oma eelarve.
- 3) Iga vastutuskeskuse eelarves peavad olema selgelt eristatud selle juhi poolt mõjutatavad ja mittemõjutatavad kulud. Organisatsiooni raamatupidamise kontoplaan peab võimaldama tulude ja kulude kirjeldamist nii erinevate vastutuskeskuste lõikes kui ka nende mõjuvuse aspektist lähtudes. Vastutuspõhise arvestussüsteemi arendamise eelduseks on kindel organisatsiooni struktuur, sealhulgas selgelt välja kujunenud juhtimisstruktuur.

Vastutuspõhise arvestuse eelised:

- 1) Vastutuse delegeerimisel vabaneb tippjuht igapäevasest operatiivsete küsimustega tegelemisest, mis lubab tal rohkem keskenduda strateegilisele planeerimisele.
- 2) Kuna üksuste juhid ei pea tegelema üldiste probleemidega, siis kujunevad neist kiiremini välja teatud ala kogemustega spetsialistid tugevdades seeläbi organisatsiooni edu potentsiaali.
- 3) Erinevate vastutusastmete juhid suudavad kiiremini kindlaks määrata kõrvalekaldeid plaanitud tegevuses ning selle põhjuseid.

Vastutuspõhise arvestuse puudused:

- 1) Allüksuse juht ignoreerib oma tegevuse ühildumist teiste organisatsiooni allüksuste tegevustega.
- 2) Juhi liigne kontsentreeritus vastutuspiirkonnale, jättes organisatsiooni üldised eesmärgid tähelepanuta.
- 3) ülesannete ja tegevuste dubleerimine, mistõttu kannatab kogu organisatsiooni efektiivsus.

Organisatsiooni eraldatud lülisid, millede juhid on vastutavad kindla valdkonna tulemuste osas, nimetatakse **vastutuskeskusteks**. Vastutuskeskuse tekkimise aluseks on üksuse juhtkonna vastutavaks tegemine üksuse tööte tulemuste eest. See eeldab üksuse piisavat autonoomiat talle pandud funktsioonide ja tegevuste osas.

Vastutuskeskuste liigid on:

- 1) kulukeskused
- 2) tulukeskused
- 3) kasumikeskused
- 4) investeringukeskused

Kulukeskusest oli juttu eelpool, teises peatükis. Seal toimub kulude administreerimine.

Tulukeskus on vastutav toodangu müügi ja turustuse eest. Tavaliselt on tulukeskused ettevõtte turustusosakonnad, mis vastutavad müügiplaani täitmise eest.

Riigiasutuses on tuludeks sisuliselt väljundid st näiteks vastav teenus, mida ühiskonnale osutatakse. Teisalt saab riigiasutuses tuludena vaadelda ka peamiselt eelarvelisi tulusid ja neile lisanduvaid omatulusid.

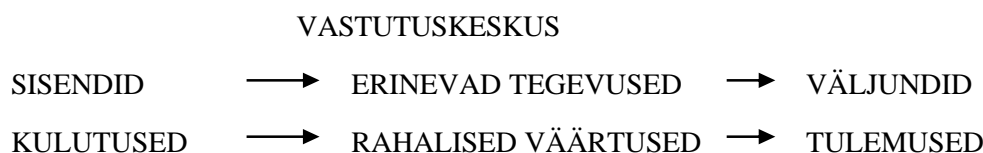
Kasumikeskus on organisatsiooni osa, mis on vastutav nii tulude kui kulude eest, seega ka kasumi eest. Kasumikeskuse juhtidel on üldiselt rohkem iseseisvust kui kulu- ja tulukeskuste juhtidel. Teatud suuremahulised kulud ei kuulu aga kasumikeskuste kompetentsi ja need küsimused otsustatakse tippjuhtkonna poolt.

Kuna riigiasutstes kasumitaotlus puudub, siis hoolitseb kasumikeskus neis pigem tulude ja kulude ehk sisendite ja väljundite adekvaatsuse, efektiivsuse, põhjendatuse ja õiguspärasuse eest. Sellist rolli täidavad sisekontroll, audiitor ning isik või osakond, kes teostab jooksvat finants- ja kuluanalüüsi ning jälgib teenuste ja tööde kvaliteeti.

Investeeringukeskus on vastutav investeeringute eest. Ta omab võrreldes eelmiste keskustega suuremat vabadust, kuna tal on õigus langetada iseseisvaid otsuseid üksuse kasutuses oleva kapitali paigutamise kohta, valides erinevate investeerimisprojektide vahel.

Üldreeglina moodustatakse juhtimise esmatasandil kas tulu- või kulukeskused, keskastme juhtimistasandil kasumikeskused ning tipptaseme juhtimistasemel investeeringukeskused.

Vastutuskeskuste hindamiskriteeriumid peavad olema iga keskuse jaoks eraldi välja töötatud ja kajastuma eelarve- ja aruandlussüsteemis. Tegevuse tulemusi võib mõõta nii kvalitatiivsete kui ka kvantitatiivsete suurustega. Kvalitatiivsed hindamiskriteeriumid põhinevad subjektiivsetel alustel nagu klientide rahulolu, tulemuste suhteline tase. Kvantitatiivsed kriteeriumid võimaldavad hinnata otsuste tagajärgi arvuliselt. Objektiivne hindamise süsteem peaks sisaldama nii kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid näitajaid. Hinnangu andmisel tuleb lähtuda vastutuse ulatusest ehk lähtuda tuleb sellest, mis osas üksuse juhil on vastutus või oluline mõju.



Kulukeskus vastutab rahaliste sisendite eest ilma püüda viia need alati ühendusse rahalise väljundiga. Tulukeskused on vastupidi vastutavad väljundi eest, kuid ei vii neid kooskõlla sisendiga.

Normatiiv- ehk standardkulukeskus on vastutuskeskus, mille juht on vastutav tema mõju all oleva tegevuse käigus tekkinud kulude eest ja kus on võimalik täpselt määratleda seost tegevuse sisendite ja väljundite vahel. Tegevuse hindamisel mõõdetakse kuluefektiivsust ehk väljundi valmistamiseks kasutatud sisendite arvu ja nende maksumust ning tulemusefektiivsust ehk kulukeskuse võimekust täita tootmisplaani, fikseeritud tähtaegu ja toodangu vastavust esitatud kvaliteedinõuetele.

Kui juhi vastutus põhineb kuludel ning sisendi-väljundi vaheline suhe on ebaselge, siis on tegemist **suvalise kulukeskusega**. Sellised kulukeskused moodustatakse tavaliselt haldamisega seotud üksustes ja teistes kasumit mittetaotlevates organisatsioonides, kus kulude ülemmäärad sätestatakse eelarvega. Suvalise kulukeskuse kulu- ja tulemusefektiivsust on tunduvalt raskem mõõta kui standardkulukeskusel. Nii on raskendatud ka eelarvete koostamine ja väljundi kvaliteedi määramine ning standardite kehtestamine, millest saaks lähtuda analüüsi ja tegevustulemuste hindamisel.

Kasumikeskuse tegevuse mõõtmiseks kasutatakse põhiliselt kasumit, kuid lisaks rakendatakse ka mitmeid teisi näitajaid nagu tarbijate rahulolu, turuosa suurus.

Investeeringukeskused vastutavad kasumi ja investeerimistegevuse eest. Tavaliselt võetakse hindamisel arvesse nii kasumi kui ka kulude aspekte hõlmav investeeringute rentaablus ehk kasumi ja kasutatud varade suhe. Erinevatest suhtarvudest oli juttu eelpool.

7.1. Tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud juhtimine

Organisatsioone on võimalik üles ehitada tsentraliseeritult või detsentraliseeritult. Kui kogu juhtimistegevusega seonduv vastutus ja võim on organisatsioonis koondatud ühe isiku kätte, siis on tegemist tsentraliseeritud juhtimisega ning organisatsioonis saab olla vaid üks vastutusüksus. Tänapäeval esineb see üldjuhul vaid väiksemates organisatsioonides. Organisatsiooni kasvades pole täielik tsentraliseeritus nii organisatsiooni suuruse kui keerukuse tõttu otstarbekas. Seega on vaja eristada allüksusi, mille tööd planeeritakse, analüüsitakse ja juhitakse iseseisvalt, et õiglaselt ja efektiivselt hinnata tulemusi ehk vastutuse jagamist juhtivate töötajate vahel.

Detsentraliseerimine on seni olnud enam kasutatud kasumit taotlevates organisatsioonides, kus on võimalik sisendit ja väljundit selgelt mõõta. Kuna enamikes kasumit mittetaotlevates organisatsioonides on sageli puudunud väljundi hindamise vahend, on rohkem kasutatud tsentraliseeritud juhtimist.

Võimalikud organisatsiooni struktureerimise alused:

- funktsioonid
- tooted-teenused
- geograafilised piirkonnad
- kliendid
- erinevad kombinatsioonid

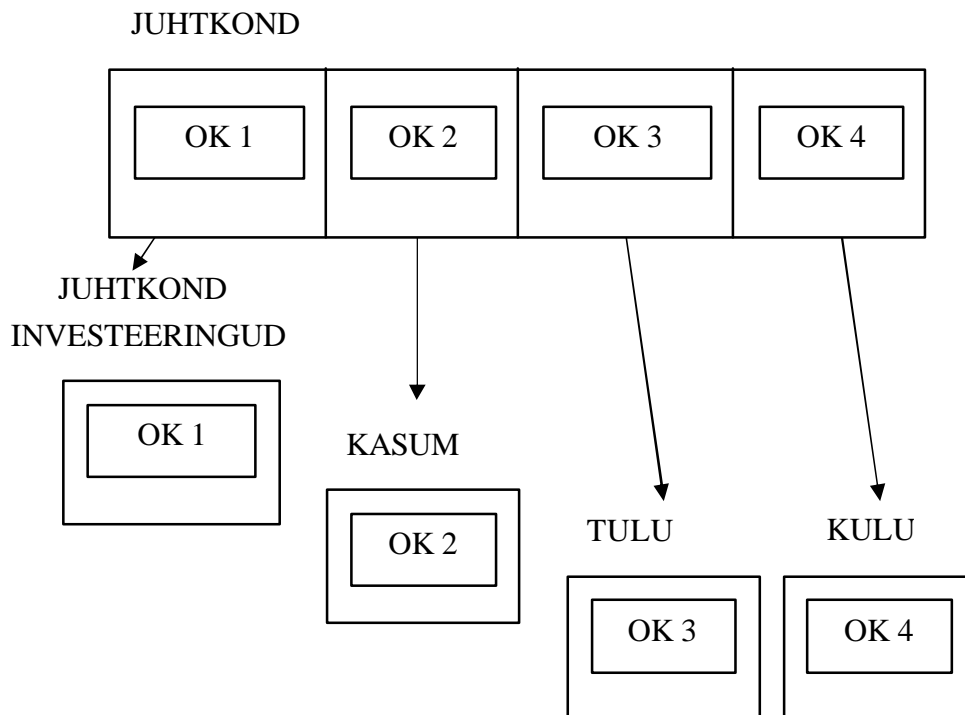
Detsentraliseerimise eelised:

- paraneb juhtimisotsuste kvaliteet – otsuseid langetavad juhid on lähemal reaalsele tegevusele
- suureneb otsustamise paindlikkus ja kiirem reageerimine probleemidele – suureneb võimalus teha otsuseid tegevusele lähemal.
- Suureneb allüksuste juhtide motivatsioon – detsentraliseerimise võtmeküsimus.
- Tõuseb kogu töötajaskonna kvalifikatsioon – otsustamise laienemine ja vastutuse suurenemine on heaks koolituseks allastme juhtidele.
- Paraneb strateegiline planeerimine – tippjuhid on vabastatud enamikust madala taseme otsuste tegemisest ning pööravad enam tähelepanu strateegilistele küsimustele.

Detsentraliseerimise puudused:

- Suureneb tegevuse kooskõlastamise vajadus ning kontrollimine muutub keerukamaks.
- Võib tekkida konflikt osakonna huvide ja organisatsiooni üldeesmärkide vahel, mille tulemusena võivad juhid kalduda ignoreerima oma tegevuse tagajärgede mõju teistele organisatsiooni struktuuriüksustele.
- Spetsialiseerunud üksuste juhid ja töötajad võivad osutada oma ametikohtadele mittevastavateks
- Võib suureneda mõnede tegevuste või ülesannete maht, mis omakorda võib suurendada juhtkonna tegevuskulusid.

Organisatsiooni jagunemine eri vastutuskeskusteks (osakondadeks) ja tasanditeks on toodud allpool.



Joonis 9. Organisatsioon vastutuspõhises arvestuses.

8. PLANEERIMINE

“Ma julgen kahelda kõiges senini tõekspeetus.” (Rene Descartes)

Planeerimine on otsustusprotsess võimalike ressursside kasutamise kohta, ehk vajaliku tegemine erinevate alternatiivsete plaanide vahel, mis on suunatud asutuse eesmärkide täitmisele.

Planeerimine on eriti oluline muutuv keskkonnas. Plaan võimaldab muutustele reageerida süstemaatiliselt, mitte kaootiliselt.

Planeerimise vajalikkus väljendub:

- Planeerimise kaudu kujundatakse juhtide tulevikukontseptsioon ja selle seos organisatsiooni eesmärkidega
- Planeerimine struktureerib juhtide vastutustasemed planeerimise kontrolli osas
- Soodustab juhtidevahelist kommunikatsiooni

Planeerimisperioodi pikkust ei saa üheselt määratleda. See peaks olema piisavalt pikk, et näidata juhtimispoliitika tulemusi, ent ka nii lühike, et hinnanguid saaks langetada rahuldava täpsusega.

8.1. Planeerimine kui otsustusprotsess

Planeerimismeetodid jagunevad:

- Traditsioonilisteks, mis lähtusid eelmise perioodi tasemest.
- Nullbaasist lähtuvateks

Traditsioonilised planeerimismeetodid tegelevad tulevasel perioodil oodatavate muutustega, lähtudes konkreetsest kasvust (tulude-kulude suhtest). Traditsioonilise planeerimismeetodi puuduseks on, et tähelepanuta jäetakse alternatiivsed tegutsemisvõimalused.

Nullbaasist lähtuva planeerimise puhul ei oma juba eksisteerivad ja teostatavad projektid eelist uute projektide valikul. Kõik projektid kandideerivad planeerimisprotsessis võrdsetel alustel. Nullbaasist lähtuvalt järgmiseks aastaks kasutada olevatele ressurssidele ehk eelmise perioodi plaane ei saa kasutada uutes plaanides taotlevate ressursside põhjendamiseks. Iga tegevust ning tegevuse käigus tehtavaid kulutusi tuleb põhjendada. Nii on võimalik erinevatest alternatiividest lähtudes otsida uusi võimalusi organisatsiooni eesmärkide täitmiseks. Nullbaasist lähtuva planeerimise puuduseks on analüüsimise aeganõudmine ja liigne keskendumine rakendatavatele programmidele.

Planeerimine hõlmab:

- Prognoosimist
- Projekteerimist
- Eelarvestamist

Prognoosimine püüab aimata eelseisvaid sündmusi ja tulemusi, mis on väljaspool organisatsiooni otsest kontrolli. Prognoosi muudetakse uue info saabudes. Prognoos ei sea kohustust ega vastutust ühelegi juhile.

Projekteerimine annab hinnanguid organisatsiooni olukorrast erinevates majandussituatsioonides ehk püüab projekteerida erinevaid olukordi ja lahendusi nendele olukordadele.

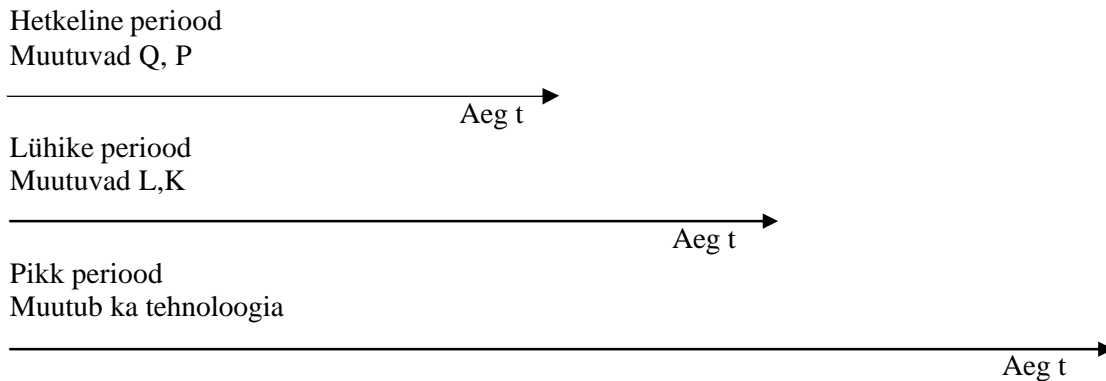
Eelarvestamine seob juhi vastutusega ja väljendub juhtidele määratud konkreetsete ülesannetena ehk juht võtab endale vastutuse planeeritud eesmärkide saavutamise eest.

8.2. Planeerimise ajahorisandid

Planeerimise puhul on olulised erineva ajaperioodi pikkused planeerimisintervallid. Näiteks võib planeerimise puhul sarnaselt majandustsüklitele eristada **hetkelist perioodi**, **lühikest perioodi** ja **pikka perioodi**. Hetkeperioodi plaanides saab muutuda vaid toodangu (ka teenused) hind ja kogus. Lühikese ajaperspektiiviga plaanides on võimalik ka tootmise (tegevuse) sisendite muutus (n personal, kapital st investeeringud). Pikemaajaline planeerimine arvestab ka võimalike tehnoloogiliste muutustega. Näiteks on kardinaalselt uuem tehnoloogia automaat tanklate tekkimine, varasemate elavteenindusega “maksa ja tangi” tanklate asemele. Juurutatud on kardinaalselt uus tehnoloogia.

Planeerimise puhul pole täpselt paika pandud iga perioodi ajaline pikkus ajaühikutes. Kõik sõltub perioodi pikkuse puhul sellest, palju mainitud majanduslike muutuste jaoks aega on vaja. Näiteks võiks hetkeperioodi pikkuseks olla 1 päev kui asutus saab oma teenuse või toote hinda igapäevaselt muuta. Lühikest perioodi võiks mõõta kuudes, kuna see aeg on paraja pikkusega näiteks personalis tehtavateks muudatusteks. Samuti võtab investeerimistegevus kuid. Tehnoloogilised muutused pikal perioodil on sageli aga seotud aastatepikkuste ajahorisontidega. Võimalikud on aga ka kuudepikkused perioodid. Näiteks võttis riigiasutustel kuid kui mitte aastaid, et viia oma raamatupidamine paberkanajatelt arvutipõhiseks.

Planeerimise ajaperioode käsitlev joonis on toodud allpool.



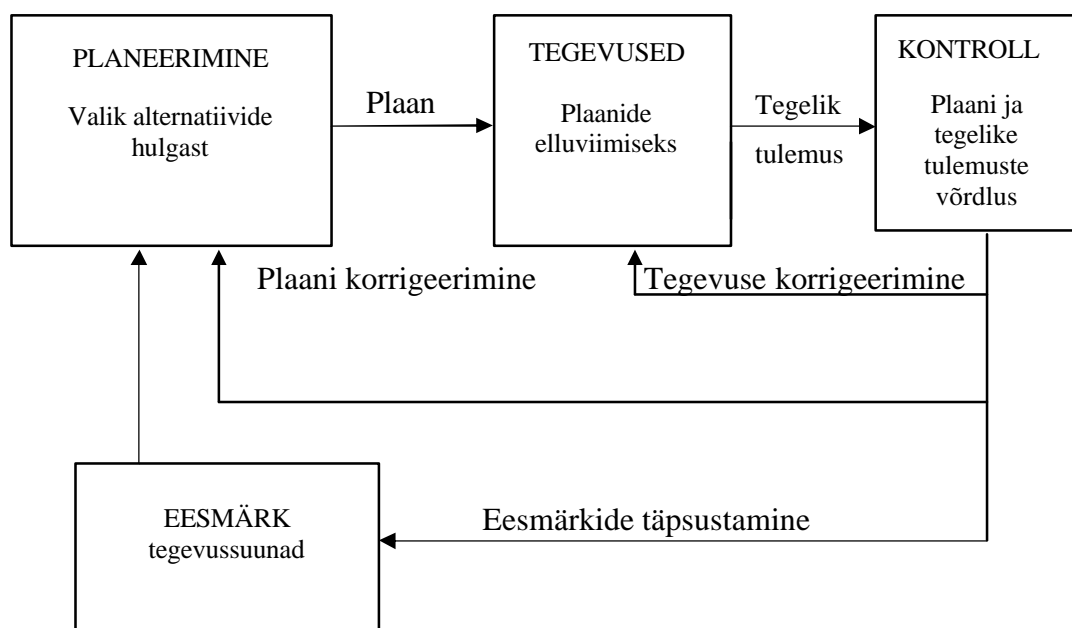
Joonis 10. Planeerimise perspektiivid.

8.3. Planeerimise ja kontrolli seos

Olukordades, kus planeerimine on läbi viidud järgnevad sellele edaspidi reaalsed arengud. Neid tegevusi ning nendega seoses läbiviidavat kontrolli kirjeldab alljärgnev skeem. Kontrolli on vaja tagasisideks ning hinnangute andmiseks. Kontrollimise juures on oluline viia läbi ka analüüs selles osas, millist tegevuslikku faasi tuleks protsessi parandamiseks korrigeerida.

Igasugune planeerimine viiakse läbi teatud algeesmärkidest lähtuvalt. Neist lähtuvalt koostatakse esialgne plaan. Tulemuste saavutamiseks tuleb vastavalt plaanidele tegevused ellu viia. Plaanipärased tegevused viivad tulemusteni. Alles tulemuste puhul selgub, kas esineb vajadus korrigeerida läbitud etappe.

Planeerimise ja kontrolli seoseid kirjeldav joonis on toodud allpool.



Joonis 11. Planeerimise ja kontrolli seosed.

9. EELARVESTAMINE

“Ükski ühiskond ei saa olla õitsev ja õnnelik, kui suurem osa selle liikmeid on vaesed ja viletsad.” (Adam Smith)

Organisatsiooni finantsmajanduslik tegevus kajastub eelarves. Eelarve on otsuste tegemisel keskselt elementideks ja kõik riigiasutuste tegevust ja teenuseid puudutavad otsused sõltuvad tema võimest oma tegevust finantseerida. Eelarve on plaan ja aruanne selle kohta, kuidas organisatsioon saab jaotada ressursid nii, et oleksid rahuldatud tema vajadused personali, seadmete ja rajatiste ning jooksvate majanduslike kulutuste osas.

Eelarveprotsessi kitsamad eesmärgid on:

- Pikaajaliste sihtide sidumine lühiajalise ressursside kasutamisega;
- Järgmise aasta kulude prioriteetide kindlakstegemine;
- Programmide tegeliku teenuste taseme kindlakstegemine;
- Rahade eraldamine ja lõpptulemuste eest vastutuse määra jagamine erinevatele organisatsiooni üksustele;
- Kodanike informeerimine riigiasutuse otsuste ja prioriteetide rahastamisest;
- Informatsiooni andmine riigiasutuse kulude ja tegevuse kohta;
- Aruandekohustuslikkuse mehhanismi loomine;

Riigiasutuse eelarvet võib defineerida ka kui kulude ja tulude plaani mingi perioodi ehk eelarveaasta kohta, mis kinnitatakse seadusandliku organi poolt otsusena ja on aluseks riigiasutuse tegevuse rahastamisel.

Finantsjuhtimise seisukohalt on eelarvel kolm olulist eesmärki:

1. Eelarve kui tegevusplaan. See tähendab, et eelarve on vahend teatud tegevuste korraldamiseks ning eesmärkide saavutamiseks. Sellest lahtuvalt peab eelarve tegevusplaanina:

- selgitama suhteid organisatsiooni osade ning toimuvate protsesside vahel;
- omama kindlat seost organisatsiooni ülesehituse ning kavandatava personaliga saavutamaks soovitud eesmäärke;
- selgitama, kuidas mõjutavad investeeringud organisatsiooni toiminguid ning jooksvaid kulutusi;
- tagama sissetulekute ja valjaminekute tasakaalustatuse.

2. Eelarve kui finantsplaan. See tähendab, et eelarve koostamisel peab olema ülevaade tuludest ja kuludest, nende objektidest ning jaotumise iseärasustest. Muuhulgas peab eelarve finantsplaanina:

- arvestama valitsuse või valitsusasutuse finantsilist struktuuri ja tugevust;
- looma ühtse pildi organisatsioonilistest finantsitegevustest;
- kajastama tegevus-, hanke- ja ülekandekulusid ning investeeringuid;
- arvestama planeerimisel kõikide olemasolevate ressurssidega;
- andma ülevaate võimalikest juhtumistest, mis võivad nõuda plaanide korrigeerimist;
- sisaldama meetodit, millega korrigeeritakse olemasolevat eelarvet eelarveaasta sees;
- looma nägemuse eelarve eeldatavast olukorrast eelarveaasta lõpul;
- struktuuriliselt olema võrreldav eelnevate ja tulevaste perioodidega;
- olema üles ehitatud sellisel kujul, et tulemuslikkus on kergesti mõõdetav ja analüüsitav;
- sisaldama võlgade (laenude) arvestust.

3. Eelarve kui kommunikatsioonivahend. Kommunikatsioonivahendina peab eelarve:

- olema saadaval avalikkusele ja andma ülevaate kõnealuse institutsiooni tegevusest;
- kandma avalikkusele arusaadavat informatsiooni eelarvest, vähemalt kokkuvõtlikul kujul;
- vältima väheinformeeritud avalikkusele raskesti arusaadavat erialast keelt;

- sisaldama selgesti arusaadavaid tegevusjooi ja põhistrateegiaid;
- seletama lahti eelarvestruktuuris sisalduvad põhiüksused.

Eelarve on ka avalikkusele valitseva valitseva poliitilise süsteemi **usalduse indikaatoriks** -kui eelarve ei ole avalik ja läbipaistev, siis reeglina on tegemist mittedemokraatliku valitsemisüsteemiga, kus valitseb omakasu ja korruptsioon. Selleks, et eelarve oleks haaratav, mõistetav ja võrreldav, tuleb kehtestada standardmoodul, millega fikseeritakse tulu ja kuluartiklid. Artiklite arv peab olema piisav, et ammendavalt struktureerida ja välja tuua kulude jagunemine, mille alusel asutuse juhid langetavad ettevõtte juhtimisega seotud otsuseid. Sarnase materjali alusel peab sisekontroll, audiitor ja volikogu revisjonikomisjon hindama kulutuste sihipärasust ja ratsionaalsust.

Eelarvestamine on pidev protsess, mis algab eesmärkide püstitamisega, millele järgneb eesmärkide sidumine vastavate ressursidega. Vastavalt ressurside olemasolule korrigeeritakse eesmärgi. Järgneb eelarvete koostamine eesmärkide saavutamiseks. Saadud tulemusi hinnatakse ja võrreldakse planeeritutega, vajaduse korral tuleb plaane muuta. See viib omakorda uute eesmärkide püstitamisele, mistõttu kogu protsess kordub.

Peamiseks põhjuseks, miks eelarvestamisel kasutatakse vastutuspõhist lähenemist, on paremini varustada juhte planeerimiseks ja kontrolliks vajaliku informatsiooniga.

Eelarve koostamiseks on mitmeid võimalusi, kasutada võib ülevalt-alla, alt-üles või kombineeritud eelarve koostamise viisi.

- Ülevalt-alla koostatava eelarve puhul esitavad tippjuhid oma seisukohad, mida nad ootavad oma alluvate arvestades olemasolevaid ressursse. Alama taseme juhid võivad nendes nõudmistes leida vasturääkivusi või mittevastavusi eelarveperioodi ressurside kasutamisevõimalustele.
- Alt-üles koostatava eelarve puhul näitavad vastutuskeskuste juhid, milliseid tulemusi nad loodavad saavutada ja milliseid ressursse ning kui suures koguses selleks vaja on. Tippjuhid analüüsivad tehtud ettepanekuid ja korrigeerivad neid, kuini saavutatakse kooskõla organisatsiooni strateegilistest eesmärkidest lahtudes.

Organisatsioonis toimub horisontaalsete ja vertikaalsete tasemete juhtide vahel dialoog, mille eesmärgiks on saavutada integreeritud ja realistlikud eelarved organisatsiooni eesmärgi silmas pidades.

Eelarvestamises on võimalikud kaks lähenemisviisi:

- staatiline,
- paindlik.

Staatilises eelarves esitatakse oodatavad tulud ja kulud ühest kindlast tegevusmahust lähtudes. Kuna aga tulud ja kulud varieeruvad koos tegevusmahude muutustega, on otstarbekas kasutada paindlikke eelarveid, kus võetakse arvesse kulude mõjutatavust ja erinevusi tegevusmahudes.

9.1. Eesmärgipõhine eelarvestamine

Eesmärgipõhine eelarvestamine defineerib ja analüüsib organisatsiooni eesmärgi nii, et need muutuvad teatud juhtidel konkreetseteks ülesanneteks. Kui nende ülesannete täitmine õnnestub, on organisatsioon täitnud ka oma eesmärgid. Siin on rõhk asetunud pigem juhtide enesekontrollile, kui survele ülevaltpoolt.

Eesmärgipõhise eelarvestamise eelised:

- loob selge, tavaliselt hierarhilise, aruandluse ja volituste struktuuri;
- loob aluse konsensuseks eesmärkide püstitamisel erinevate tasandite vahel;
- vaatleb eelarve kontrollisüsteemi mitte kui piirangut, vaid kui juhtnööre ja ressursidega varustamist püstitatud eesmärkide saavutamiseks;
- loob vajaduse ühisteks regulaarseteks perioodilisteks diskussioonideks ja tagasisideks juhtide vahel.

Eesmärgipõhine eelarvestamine on hea ka nendele (keskastme) juhtidele, kes mingil põhjusel ei oma ligipääsu raamatupidamisaruannetele või ei oska lugeda finantsalaseid koondaruandeid.

9.2. Kulupõhine eelarvestamine

Kulupõhine eelarvestamine on maailmas üks vanimaid eelarve meetodeid, mis on läbitud enamike riikide eelarvepraktikas. Praeguse Eesti riigieelarve tunnusjooned meenutavad kõige enam seda eelarvestamise tüüpi. *Kulupõhine eelarve* on ressursside jagamine vastavalt iga kuluobjekti maksumusele. Vaadatakse ainult eelarve sisendi poolt ning keskendutakse järjepidevusele, mitte tulemustele.

Eelarveprotsessi sisenditeks on:

- eelmise aasta vastava artikli kulud;
- tuleva aasta makroökonomilise arengu indikaatorid (inflatsioon, majandusarengu indeks), töötajate palganõudmised, lisakulutused valitsuse otsustest ja seadustest

Kulupõhise eelarve puudused:

- ei soodusta efektiivsust (tulemuslikkust), kuna keskendub sisenditele (kulutamisele), mitte väljunditele;
- ei ole võimalik välja tuua alternatiivsete lahendite hinda avalike teenuste pakkumisel;
- eelarved kasvavad pidevalt, sest iga järgmine eelarve on eelmise jätk veidi suuremas mahus ning valitsused kulutavad aasta-aastalt üha rohkem raha;
- võimaldab jätkata mittevajalikke tegevusi; .
- võimaldab “mängida” eelarvega;
- eelarve mahu kasvades muutuvad eelarved üha vähem ülevaatlikuks;
- eelarve ei ole paindlik, kuna on liigendatud järgalt kuluartiklitesse;
- eelarve ei esita üksuse juhtidele valjakutset, ei julgusta üksust arenema ega jälgima, kus asutakse ja kuhu soovitakse jõuda;

Kulupõhise eelarvestamise puhul tulemusaruandlus sisuliselt puudub. Piirdatakse vaid kontrollimisega, kas raha on kulutatud õige kuluartikli all.

Kulupõhise eelarvestamise eelised:

- on suhteliselt lihtne ja odav koostada;
- on teatud osas vajalik, kuna eelarve peab meile ütlema iga konkreetse kuluartikli hinna. Küsimus on selles, mis tasandil ja millises protsessi faasis seda infot vajatakse ;
- seda vormi on otstarbekas kasutada eelkõige organisatsiooni madalamatel tasanditel, kus tegevus ja ressursside tase muutub vähe.

9.3. Nullpõhine eelarvestamine

Nullpõhise eelarvestamise meetod on tegevusplaani ja eelarve koostamine, arvestamata tegelikkuses saadavaid ressursse. Protsessi käigus tuleb põhjendada iga rahastatavat tegevust ja seda iga kord, kui koostatakse eelarvet.

Nullpõhise eelarvestamise eelised:

- ei keskenduta üksikutele kuluartiklitele vaid tervikprogrammidele ja eesmärkidele;
- kogu planeerimine algab igal eelarveperioodil n-ö nullist, minevikus tehtud kulutustega ei arvestata;
- ressursside jaotamine põhineb programmide (eesmärkide) perioodilisel ülevaatusel ning nende jätkuvuse või lõpetamise õigustamisel läbi eelarve taotluse;
- eelarvestamises tuleb järjestada (prioriteetide järjekorras) organisatsiooni eesmärgid ja programmid, tuua välja alternatiivsed tegevused;
- välditakse mittevajalikke kulutusi ja põhjendamatu tegevusi; lihtne korrigeerida ja leida muutusi;
- kulude kokkuhoid ja säästlikkus pikas perspektiivis asutusesisese konkurentsi tõttu ja tegevuste liigendamisele programmideks ja tegevusteks.

Nullpõhise eelarvestamise puudused:

- eelarve koostamine nõuab väga suurt aja- ja inimressurssi;
- protsess nõuab kvalifitseeritud eelarvestajaid;
- prioriteetidest lähtumise tõttu võib kulutuste efektiivsus jääda märkamata.

Ühest küljest on nullpõhine eelarvestamine küll kallis (aega, raha ja teadmisi nõudev), kuid teisest küljest ei pea seda tegema igal aastal. Vältimatu on seda teha uue organisatsiooni või projekti alustamisel, hiljem võib meetodit kasutada erinevatel aastatel erinevates organisatsiooni osades.

Nullbaasilist eelarvestamist loetakse teerajajaks tulemuspõhisele eelarvestamisele.

9.4. Tulemuspõhine eelarvestamine

Tulemuspõhine eelarvestamine on eelarvestamise meetod, mis seob ressursside eraldamise mõõdetavate tulemustega. Eelarve kõige olulisemateks komponentideks (sisenditeks) on mitmeaastane eelarvestrateegia ja eelmise eelarveperioodi tulemused, mis on aluseks kogu järgnevale protsessile.

Idee on selles, et Riigikogu võtab endale tellija rolli, ostes asutustelt soovitud tulemusi (väljundeid), samal ajal kontrollides nende saavutamist.

Oluline tunnus: vastutuse ja tegevusvabaduse detsentraliseerimine.

Valitsuse tasand: teha õigeid asju (strateegiline juhtimine), allasutuse tasand: teha asju õigesti (operatiivne juhtimine). Et väljundid õigesti paika panna, tuleb vastata küsimustele:

- Mida tahab valitsus muuta?
- Kuidas ta tahab seda muutust teostada?
- Kuidas valitsus teab, kas ta on olnud edukas muutuste tegemisel?

Tulemuspõhise eelarvesüsteemi toimimise eelduseks on kolme riigijuhtimise ahela toimimine:

- Juhtimisahel – Mida me saame teha? Mida me teeme?
- Aruandlusahel – Mis toimub?
- Auditeerimisahel – Mis tegelikult toimub?

Tulemuspõhise eelarvestamise põhiaspektid:

- **Sidusus** terve ahela vahel – riigi strateegia, ministeeriumi ja allasutuste juhtide tegevuse ja eesmärkide vahel;
- **Delegeeritus** – ministeeriumi ja allasutuste juhtidele volituste andmine midagi muuta (juhtige – teil on see võimalus), delegeerimine võimalikult alla;
- **Aktsepteerimine** – teadmise kinnitamine, et see, mis tegelikult toimub, tõesti ka loeb;
- **Eelarve paindlikkus** – juhtidel on õigus “liigutada” eelarveaasta ressursse ühe artikli alt teise alla;
- **Ülekandmine** – kasutamata jäänud raha ülekandmine järgmisesse eelarveaastasse;
- **Tulude jäägi vaba kasutamine** kulude kokkuhoiu ja omatulu arvelt;

Tulemuspõhise eelarvestamise puudused:

- Paljude avalike teenuste raske mõõdetavus;
- Eeldab tugevaid allasutuste juhte;
- Eelarve koostamine on mõnevõrra keerukam;
- Sulandub tihedalt teiste avaliku sektori protsessidega, seega ei saa üle minna ilma avalikku haldust kui tervikut reformimata.

Tulemuspõhise eelarvestamise eelised:

- Tulemus ja selle saavutamise kulud on mõõdetavad ja võrreldavad;

- Riiklike vahendite kulutamine ja selle tulemused on avalikkusele arusaadavad;
- Võimalus lõpetada kiiresti kahju või liigseid kulutusi põhjustav tegevus.

Tulemuspõhisest eelarvemudelitest on arenenud välja tekkepõhine eelarve.

9.5. Tekkepõhine eelarvestamine

Tekkepõhine eelarvestamine on kõige uuem eelarvestamise meetod. Tekkepõhise eelarve tulud ja kulud (nii plaani kui täitmise mõttes) tekivad siis, kui sündmus/tehing toimub. Seetõttu kajastab tekkepõhine eelarve täielikumalt teatud ajaperioodi sündmusi, neis tekkivaid tulusid, kulusid, investeeringuid eelarvelises tekkepõhises bilansis. Valitsus ei finantseeri mitte ainult kassapõhiseid kulusid (nt palkade väljamaksed), vaid ka tekkepõhiseid kulusid (nt tulevaste perioodide kulud, amortisatsioon, rahalised kohustused töövõtjatele jne).

Tekkepõhise eelarvestamise eelised:

- Tegevuste/väljundite täieliku ja täpse maksumuse arvestamine (täisomahind);
- Meetod võimaldab teadlikult juhtida varasid ja võõrkapitali;
- Rahakäibe juhtimine võimaldab hinnata asutuse likviidsust ja julgustab asutuste juhte käsutama ressursse efektiivsemalt.

Tekkepõhise eelarvestamise puudused:

- Töömaht suureneb;
- Kõik eelarvetaotlused ja plaanid on senisest mahukamad;

Tekkepõhise eelarvestamise perspektiiv. Tekkepõhine eelarvestamine on tihedalt seotud tekkepõhise raamatupidamisega. Tekkepõhisele eelarvestamisele üleminek eeldab omakorda, et omaks võetud tulemusbaasilise eelarve põhimõtted ja tegevuspõhine kuluarvestus, sest vastasel juhul ei ole võimalik koostada eelarvet eesmärkide ja tegevuste lõikes ning selle täitmisest aru anda.

Tulemus- ja tekkepõhise eelarvestamise kasutuselevõtmine on Eestis üks tulevikuperspektiive, seda just seetõttu, et nimetatud eelarvestamise meetodid võimaldavad avaliku sektori raha kasutada kõige efektiivsemalt. Paljud riigiasutused on juba defineerinud olulised eesmärgid ja soovivad tulemused ning nende saavutamiseks koostatakse konkreetseid tegevusplaanide. Samuti on Eestis avaliku sektori asutusi, mis on astunud jõudsaid samme pikaajaliste eesmärkide ja nendeks kuluvate ressursside omavaheliseks sidumiseks.

Olulisemad probleemid eelarvestamisel Eestis:

- Eelarve on jätkuvalt kulupõhine
- Strateegilise planeerimise ja eelarvestamise seos on jätkuvalt nõrk;
- Eelarvesüsteem ei motiveeri säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele – asutuste juhid vastutavad rohkem eelarve täpse kulutamise kui eesmärkide saavutamise eest;
- Kuluarvestus ei toeta kulude arvestust tegevuste ja eesmärkide lõikes;
- IT tarkvara ei saa hakkama aruannete paljususega.

Kulupõhise ja tulemuspõhise eelarvestamise võrdlus:

| | Kulupõhine eelarve (sisenditele suunatud eelarve) | Tulemuspõhine eelarve (sisendeid ja väljundeid siduv) |
|--|--|--|
| Eelarve formeerimine: Mida me saame teha? Mida me teeme? | Etteantud rahasumma kulutatakse ära personalile, subsiidiumitele jne | Etteantud rahasumma kulutatakse teatud teenuste pakkumiseks teatud eesmärgil (teenuste loetelu) |
| Eelarve muutumine: kuidas eelarve areneb? Aruandlus: Mis toimub? | Peamiselt inkrementaalsel (trepina kasvaval) teel Kuhu raha kulutatakse? | Peamiselt osalise nullbaasilisuse põhimõttel. Kuidas kulud, teenusstandardid ja kvaliteet arenevad? |

| | | |
|--|---|--|
| Auditeerimine: Mida ja kuidas me tegime? | Kulutati x rahahulk vastavalt õigusaktidele | Õigusaktide kohaselt x rahahulga kulutamine toimus y säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse taseme juures (kui palju ja millise kvaliteediga?) |
| Seos eelarvestamise, aruandluse ja auditeerimise vahel | Lahutatud | Tihedamalt ühendatud juhtimise ja tegevusprogrammide tsüklis |

Üldjoontes öeldes võib kulupõhist eelarvekontseptsiooni pidada traditsiooniliseks ja sageli ka Eesti erinevates riigiasutustes kasutatavaks. Selle meetodi järgi eelarve koostamine ei nõua finantsjuhilt erilist kõrget kvalifikatsioonitaset. Eelarve koostamisel lähtutakse eelmise aasta kuludest ja vahepealsetest muudatustest õigusaktides. Sageli on eelarve inflatsiooni ja majanduskasvu tõttu aasta-aastalt kasvav. Eelarve kulude tegemise efektiivsusele ei pöörata erilist tähelepanu. Eelarvestamisel tuleb tunda ka maksusüsteemi.

Tulemuspõhist eelarvekontseptsiooni rakendatakse vähem. See eelarvesüsteem on suunatud rohkem väljundile ja tulemuste hindamisele, mida kulutatud eelarveliste vahenditega saavutati. Loomulikult on selline eelarvestamine töömahukas ja nõuab sügavamat finantsanalüüsi. Tihti on sellest meetodikast loobutud selle suhtelise keerukuse, töömahukuse ja teinekord ka finantsjuhtide tagasihoidliku kvalifikatsiooni tõttu.

9.6. Valitsusektori eelarvest

Rääkides eelarve küsimustest, on siinkohal sobilik heita pilk ka valitsusesektori hetkelisse eelarvelisse olukorda. Saavad ju kõik riigiasutused oma finantseerimise peamiselt kas keskvalitsuse või kohalike omavalitsuse eelarvetest. Eesti on senini rakendanud tasakaalustatud eelarve poliitikat, mis tähendab, et aastased eelarvelised tulud ka kulud on võrdsed. Teoreetiliselt võttes võib riigi või kohaliku omavalitsuse eelarve olla veel kas tasakaalust väljas (kulud ületavad tulusid) või tsükliliselt tasakaalus. Majandustsüklis lähtuv tasakaal tähendab seda, et parematel (suuremate eelarvetuludega) aastatel tekkiv ülejääk katab ära halvematel aastatel tekkiva eelarvepuudujäägi.

Eelarveliste vahendite puhul kasutatakse rahvakeeles sageli terminit „maksumaksja raha”. Tegelikult võib sellist terminit pidada suhteliselt hästi riiklike rahastamise allikaid kirjeldavaks. Allpool vaatlemegi valitsusesektori tulude struktuuri, kulusid ning omavalitsuste rolli. Nagu alltoodud tabelist näha tulenebki enamik riigieelarve tuludest just maksude arvelt. Teisi tulusid on väiksemas mahu. Kõige suurem roll otsese maksuna on sotsiaalmaksul (33% palgafondist) ja kaudsete maksude poole pealt domineerib käibemaks (18% müügihinnast).

Olulisel kohal on veel erinevad aktsiisid ja ettevõtete ning üksikisikute poolt makstav tulumaks. Edaspidiseks on riigieelarveliste tulude struktuuris oodata muuhulgas just ettevõtte tulumaksu summade suurenemist. Seda seoses Euroopa Liidu üleminekuperioodi lõppemise ja maksureformiga, mille käigus hakatakse meil maksustama kogu aastast puhaskasumit. Senini oli Eesti puhul maksustavateks ettevõtetuludeks üksnes firmast omanikele väljaminevad dividendid, millele lisati kulumaks. Reinvesteeringuteks minev raha oli aga maksuvaba.

Loomulikult ei saa me mööda vaadata ka muudest tuluartiklitest. Näiteks toetuste all käsitletakse peamiselt Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendeid, mida oli ligikaudu kolm miljardit. Kokku oli 2004. aastal reaalseid riigieelarvelisi laekumisi 46659,6 miljonit krooni. Kohalikele omavalitsustele laekus kõnealusel aastal kokku 13518 miljonit krooni.

KOV-ide puhul esineb Eestis traditsiooniline eelarvelise puudujäägi probleem. Viimase kümne aasta jooksul on omavalitsuse koondpuudujääk kasvanud 4,5 miljardi kroonini. Probleemi on veidi leevendanud erastamisest saadud tulud ja teinekord ka kiire inflatsioon. 2004. aastal ulatus kohalike omavalitsuste puudujääk ligikaudu 200 miljoni kroonini. Kulude finantseerimist laenu abil piirab KOV-ides Valla- ja linnaeelarvete seadusest tulenev võlapiirang, mille suuruseks on 60% omavalitsuse kohustustele.

Rääkides valitsusektori kuludest siis tavaliselt jäävad kulutused mõnevõrra allapoole laekumiste. Näiteks kulutasid 2004. aastal riigisektor 44597,1 ja kohalikud omavalitsused 13090 miljonit krooni. Seega kandus osa ülejäänud vahenditest mõlemal puhul järgmisesse eelarveaastasse. Nii keskvalitsuse kui ka kohalike

omavalitsuste puhul põhjustas sageli alakulutamist just võimetus läbi viia eelnevalt planeeritud investeeringuid. Seada paljuski Euroopa Liidu kaasfinantseeritavate projektide puhul. Sarnaselt teistele eelarvelistele ülejääkidele kanti ka investeeringute osas kasutamata jäänud summad järgnevasse eelarveaastasse.

| Valitsusektori tulud 2004 | miljonit EEK |
|---|--------------|
| Füüsilise isiku tulumaks | 3970 |
| Ettevõtte tulumaks | 2522,1 |
| Sotsiaalmaks | 15737,5 |
| Käibemaks | 11307,7 |
| Aktsiisid kokku | 5244,4 |
| Tubakaaktsiis | 917,9 |
| Alkoholiaktsiis | 1690,1 |
| Kütuseaktsiis | 2635,2 |
| Hasartmängumaks | 204,4 |
| Raskeveokimaks | 57,4 |
| Tollimaks | 213 |
| Kohalikele omavalitsustele laekumised maksudest | 6114,9 |
| Mittemaksulised KOV-i tulud | 7403,1 |
| Kaupade ja teenuste müük | 1673,4 |
| Materiaalse ja immateriaalse vara müük | 252,7 |
| Tulud varadelt | 1501,3 |
| Toetused | 3146,1 |
| Muud tulud | 829,6 |
| Riigieelarve tulud kokku | 46659,6 |
| Kohalike omavalitsuste tulud kokku | 13518 |

Allikas: /1/

10. ARUANDLUS VARAD JA KONTROLL

10. 1. Aruandlus riigiasutuses

„Valitsuse eesmärk on inimeste heaolu. (Riigi majanduslik progress ja rikkus on soovitatavad peamiselt nii kaua, kuni need viivad kõigi heade kodanike vaimsele ja materiaalsele heaolule.)” (Theodore Roosevelt)

Rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtete järgi peab valitsuse aruandlus sisaldama järgmisi aruandeid:

- Finantsaruanne, mille peamised osad on bilanss, tulemusaruanne (kasumiaruanne), rahavoogude aruanne ja kapitali liikumise aruanne. Neid aruandeid täiendavad lisad, mis annavad selgitusi olulisemate aruandes esitatud näitajate kohta.
- Vastutusearuanne peaks näitama, kas eelarvevahendeid kulutati ettenähtud otstarbeks ja ettenähtud koguses. See aruanne peaks andma ka kinnituse, et eelarvevahendeid on kasutatud kooskõlas õigusaktidega.
- Tegevusaruanne peaks sisaldama infot erinevate ministriumide valitsemisalade pakutavate teenuste liikide, hindade, koguste ja kvaliteedi kohta.

Aruande põhilised kvalitatiivsed tunnused on arusaadavus, asjakohasus, usaldusväärsus ja võrreldavus. Valitsus peaks Riigikogule ja avalikkusele andma aru vähemalt kord aastas. Aruandeid võib küll esitada eraldi, kuid valitsuse tegevusest ülevaatliku pildi saamiseks on otstarbekas esitada need ühe aruandena. Riigi haldamist kajastavad tegevusaruanded ning finantsinfo võrreldavus on avalikku sektorit puudutava teabe kasutajale väga oluline.

Riigiasutuste finantsaruanded on vajalikud selleks, et saada infot asutuse eelarve täitmise, tema vara ja kohustuste kohta. Aastaruannete koostamisel tuleb lähtuda arvestuse ja aruandluse rahvusvaheliselt tunnustatud printsiipidest:

- Majandusüksuse printsiip
- Jätkuvuse printsiip
- Arusaadavuse printsiip
- Olulisuse printsiip
- Järjepidevuse ja võrreldavuse printsiip
- Tulude ja kulude vastavuse printsiip
- Objektiivsuse printsiip
- Konservatiivsuse printsiip
- Avalikustamise printsiip
- Sisu ülimuslikkuse printsiip.

Majandusaasta aruanne esitatakse järgneva aasta 15. veebruariks Rahandusministeeriumile.

Raamatupidamise korraldamise vead ja riskid:

- Raamatupidamise süsteemi loomisel ei mõelda kõikide huvigruppide infovajadusele;
- Infotarbijad (eelkõige Valitsus ja Riigikogu) ei teadvusta oma infovajadusi, mistõttu tulem ei rahulda huvigruppe;
- Juhtkond ei teadvusta oma rolli ja vastutust raamatupidamise korraldamisel;
- Raamatupidamise eest vastutav töötaja pole piisavalt kompetentne;
- Raamatupidamine ei ole tulemuslik;
- Peاراamatupidaja ei kontrolli alluvate tööd;
- Andmete turvalisus on puudulik;
- Raamatupidamistarkvara soetamisel otsustatakse ainult hinna põhjal, puudub süsteemi arendamise kava või ei kasutata süsteemi kõiki võimalusi.

10.2. Sisekontrolli süsteem

Sisekontrolli süsteem on valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada:

- 1) õigusaktide järgimise
- 2) vara kaitstuse raikamise, ebasihipärase kasutamise, ebakompetentse juhtimise ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
- 3) asutuse tegevuse otstarbekuse asutuse ülesannete täitmise;
- 4) asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse info kogumise, säilitamise ja avaldamise.

Sisekontrolli süsteemi meetmeid liigitatakse:

- ennetavad meetmed
- avastavad meetmed
- parandavad meetmed
- toetavad meetmed.

Pettuse ja vea vältimine ja avastamine on juhtkonna kohustus, kes täidab seda asjakohaste arvestus- ja sisekontrollisüsteemide juurutamise ja pideva rakendamise kaudu. Need süsteemid vähendavad, kuid ei välista täielikult pettuse esinemise võimalust. Pettuste peamiseks põhjuseks on sisekontrollisüsteemide nõrkused. Selle vältimiseks tuleb rakendada erinevaid kontrolliliike.

Võtmevahend töötajatepoolsete pettuste vastu võitlemiseks on nn. Kohustuste lahusus, mis tähendab, et riskantseid protsesse ei tohi viia algusest lõpuni läbi ainult üks inimene.

10.3. Siseaudit

Audit on sageli defineerituna selline raamatupidamisdokumentide läbivaatamine, mille eesmärk on selgitada, kas need täpselt ja õigelt kajastavad tehinguid, millega seoses need on koostatud. Siseaudiitorid püüavad selgitada, kas raamatupidamissüsteemi nõudeid on täidetud tõhusalt ning kas süsteem ise vastab juhtkonna vajadustele.

Siseaudit on ka sõltumatu, objektiivne kindlustandev ja konsulteeriv tegevus, mis on suunatud väärtuse loomiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. Ta aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja distsiplineeritud lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli ja ärijuhtimise kultuuri protsesside efektiivsust.

Siseauditi läbiviijaks on siseaudiitor. Siseauditi objektiks võivad olla kõik asutuse süsteemid, protsessid, toimingud, funktsioonid ja tegevused.

Siseaudit liigitatakse auditivaldkondade järgi:

- finantsaudit – analüüsitakse finants- ja raamatupidamisaruandeid,
- tulemusaudit – hinnatakse tegevuse säästlikkust tõhusust ja mõjusust,
- vastavuse audit – hinnatakse asutuse tegevuse vastavust püstitatud eesmärkidele, seadustele ja juhenditele,
- tegevuse audit – hinnatakse asutuse kitsamaid alltegevusi, protsesse.

Rahvusvaheliselt juhinduvad siseaudiitorid Professionaalse Siseauditi Standarditest (*Standards of the Professional Practice of Interneti Auditing*), milles on esitatud siseauditi ja sisekontrolli tunnustatud määratlused ja põhimõtted.

Standardite eesmärk on:

- Tuua välja põhitõed, mis kirjeldavad siseauditi alast tegevust sellisena, nagu see peab olema;
- Anda juhtprintsüübid erinevate väärtust lisavate siseauditi tegevuste läbiviimiseks ja edendamiseks;
- Kehtestada siseauditi alase tegevuse hindamise alused;
- Arendada täiustatud organisatsioonilisi protsesse ja äritegevust.

Siinkohal oleks lõpetuseks sobilik märkida, milles seisneb sisekontrolli ja siseauditi erinevus. Nimelt on sisekontroll pidev ja jooksev tegevus asutuse töös tekkivate normirikkumiste ja eeskirjadest ning õigusaktidest kõrvalekaldumiste likvideerimiseks, ennetamiseks ja sanktsioneerimiseks. Siseaudit on aga teatud perioodi tagant teostatav asutuse tegevuse läbivaatamine, kontroll ja vastavate hinnangute andmine. Selles lähtutakse aga mitte jooksvatest tegevustest, vaid peamiselt tegevuste kohta hiljem kättesaadavast dokumentatsioonist.

10.4. Riigikontroll

Riigikontroll hindab majanduskontrolli käigus avaliku halduse kandjate tegevuse tulemuslikkust (säästlikkust, tõhusust ja mõjusust) ning õiguspärasust. Riigikontrolli tegevus peab andma maksumaksjale kindlustunnet, et tema raha kasutatakse heaperemehelikult.

Riigikontroll on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev audiitor, kelle ülesandeks on uurida, kuidas riik ja omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest talle vastu pakkunud. Riigikontrolli töötulemused on eelkõige suunatud Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada; samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab ettepanekuid tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad. Et Riigikogu ja valitsus saaksid Riigikontrolli sõltumatut analüüsi ja ettepanekuid kasutades avaliku sektori raha paremini kasutada ja riiki tulemuslikumalt juhtida, teeb Riigikontroll kaht liiki auditeid:

- finantsauditeid,
- tulemusauditeid.

Oma töös juhindub riigikontroll Rahvusvahelise kõrgeimate kontrollasutuste organisatsiooni INTOSAI auditistandarditest. INTOSAI standardid on välja töötatud eesmärgiga luua meetodite ja protseduuride kogum, mida peaks auditeerimisel järgima. Kuigi INTOSAI auditistandardid ei ole kohustuslikud, väljendavad nad kõrgeimate kontrolliasutuste vahel kokkulepitud "parimat tava".

Lisaks eelpool mainitud reeglistikule on riigikontrolli töös kasutusel ka "Kontrollimise hea tava", mis on mõeldud abivahendina kontrolöridele ja revidentidele. Soovitustena esitatud materjali põhieesmärk on ühtlustada ning anda koondatul kujul ülevaade tänapäeval rahvusvahelises kontrollipraktikas aktsepteeritud põhimõtetest ning arusaamadest kontrollitegevuse organiseerimisel, läbiviimisel ja järelduste tegemisel avaliku halduse sfääris.

10.5. Varad riigiasutuses ja riigihanked

Riigiasutustel sh vanglatel on omanduses mitmesugust vara. Põhivara jaotub materiaalseks ja immateriaalseks. Materiaalne vara on näiteks hooned ja bürootehnika. Immateriaalne põhivara on näiteks litsentsid ja tarkvara.

Vastavalt riigivara seadusele on riigiasutused kohustatud riigivaraga ümber käima ja majandama heaperemehelikult, hoolitsema igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest. Kinnisvarane arvel olev vara on registreeritud riigivara registris, samuti vallasvara, mille väärtus on vähemalt 50 000 krooni. Riigivara registris oleva varaga toimuvad tehingud registreeritakse samuti 10 päeva jooksul riigivara registris.

Vara hankimisel võetakse see arvele asutuses, nummerdatakse ja hangitud vara kohta viiakse läbi iga aastaseid inventuure. Vara peab olema markeeritud kas põhi või väikevahendina. Ostetud vara kirjeldatakse raamatupidamiskannetena vastavatel kontodel soetamisväärtusega.

Vastavalt riigihangete seadusele peab korraldama hankemenetluse asjade ostmise või tellimuse täitmise korral, kui eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni ja üle selle. Ehitustööde puhul 2 miljonit ja üle selle. Riigihangete seaduse üheks eesmärgiks on vaba konkurentsi edendamine, seega tuleb kõiki pakkujaid võrdselt kohelda ning hange peab olema läbipaistev. Lisaks on seaduse mõtteks vältida pettust, korruptsiooni, raiskamist ja võimu kuritarvitamisi.

Riigihangete korraldamise üldpõhimõtted on toodud riigihangete seaduses paragraafides 12 ja 15. Riigihanke objektideks saavad olla seaduse järgi: asjad, teenused, ehitustööd, ehitustöö kontsessioonid ja ideelahendused.

Riigihanked kuulutatakse välja riigihangete registris. Registris on ka ankeet osalejatele täitmiseks. Pakkujad, kes riigihankes osalevad, peavad esitama oma pakkumised teatud tähtajaks. Kui pakkumised on esitatud järgneb nende avamine. Pakkumised olles nõuetele vastavad või mitte, teatatakse sellest ka pakkujatele. Sobivate pakkumiste hulgast valitakse majanduslikult parim. Kui parim pakkumine on selgunud, saadetakse sellest teade ka ülejäänud pakkujatele, ning teates märgitakse asjaolud, miks parim pakkuja parim oli. Kui ülejäänud osalejad ei protesti, sõlmitakse võitnud pakkujaga hankeleping. Selle kohta täidetakse ka riigihangete registris vastav deklaratsioon.

11. VANGLATE MAJANDAMINE JA KINNIPEETAVATE HÕIVE

Avaliku sektori üheks lahutamatuks osaks pea kõigis riikides on ka kinnipidamissüsteem. Eestis allub vangistusasutuste võrk Justiitsministeeriumile. Iseenesest on nende puhul samuti tegemist eelarveliste riigiasutustega. Siiski esineb nende majandamises oma mõningane spetsiifika. Vahest kõige iseloomulikumaks majanduslikuks probleemiks vanglaasutuste puhul on muuhulgas ka vangide hõive tagamine. Selles valdkonnas on Eestis toimunud tõsine areng, kuid ka edaspidi oleks hoolimata kinnipeetavate oodatava arvu kahanemisest vaja leida võimalusi nende rakendamiseks tööstuses.

Kuna enamus vangidest soovib tööd teha ja suurem osa on ka võimelised seda tegema, võiks tõsise probleemina mainida töökohtade vähesust. Tööd annavad Vanglatööstuse AS ja Riigi Kinnisvara AS. Esimene tegeleb metalli, värvimise ja õmblustöödega. Samuti osaleb tööandmises väiksemaid ettevõtteid. Iseteenitud raha eest saavad kinnipeetavad kasvõi vangla kauplusest endale teatud esmatarbekaupu osta. Töö käigus läheb aeg kiiremini ja vangil ei kao kvalifikatsioon (niivõrd-kuivõrd) ja tööharjumus.

Piduriks mis vangide töötamist ja nimetatud vangidele tööandmisega tegelevate ettevõtete laienemist takistab on ruumide ja rahapuudus. Kuna ruume on võimalik hankida, taandub probleem rahapuudusele. Miks on see nii? Vastus peitub nimelt asjaolus, et vanglaettevõtete töö pole kuigi tasuv. Seega on vangide tööd kasutavad ettevõtted sageli sisuliselt kahjumlikud. Näiteks on Vanglatööstuse AS-i käive aastas ligi 20 miljonit krooni. Seejuures peab aga riik subsiidiumitena lisa tasuma 6 miljonit sajabrotsendiliselt endale kuuluvasse ettevõttesse. Sisuliselt võiks tavamõistes öelda, et nimetatud firma on 6 miljoniga kahjumis. Samas töötab ettevõttes ligi 450 vangi.

Kuna Eestis on tuhandeid vange on need 450 mõistagi ühelt poolt "õnnelikud" tööleidjad, kuid teisalt läheb osa töötasust ka kannatanutele hüvitusteks. Seega oleks lisa töökohtade teke soovitav. Loomulikult tähendaksid lisatöökohad ka lisakulusid riigile. Siiski poleks näiteks lisanduvate miljonite leidmine olemasolevale lisaks tõsine probleem kui me seejuures saaksime luua näiteks veel 450 uut töökohta. Seega on küsimus hetkel riiklikus poliitikas ja prioriteetides, samuti ettevõtlikkuses. Vahest aga kõige olulisemaks vanglatööstuse arengu piduriks on siiski nagu eelpool mainitud madal vangidetöö rentaablus. Hinnanguliselt võib vangi poolt tehtud töö rentaablust hinnata ligikaudu kolmandikuga vabaduses oleva isiku rentaablust. Seejuures tuleb aga vangile maksta vähemalt pool sellest palgast, mis vabaduses. See alandab vangide töö mõtekust. Vanglatöö madala rentaabluste põhjused peituvad ka tehnoloogias. Nimelt on kaasaegse tehnoloogiakasutuse üheks oluliseks printsiibiks, et kallid tootmiseseadmed töötaksid pidevalt ööpäev läbi, et nad oma väärtuse võimalikult kiiresti toodangule üle kannaksid. Kahjuks ei saa seda põhimõtet aga vanglas rakendada kuna hetkel on seal öine töö keelatud. Viimane asjaolu seab ka piirangud seadmete muretsemisele ja tehnoloogiale.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Eesti majanduse 2004. aasta ülevaade. Rahandusministeerium, MKM. Tallinn, 2005, 94 lk.
2. Eesti vanglasüsteemi aastaraamat 2003. Tallinn 2004, 48 lk.
3. Laats, K., Peets, P. Vastutuspõhine arvestus – üks controllingu juurutamise eeldusi organisatsioonis. RAFIKO, 1999, lk. 102-117
4. Kiili, S. Loengukonspekt Riigiasutuste majandamine. (käsikiri)
5. Kommer, A. Loengukonspekt Riigiasutuste majandamine. (käsikiri)
6. Lawrence B. Sawyer, Mortimer A. Dittenhofer, James H. Schneider, Anne Graham, Paul Makosz. Sawyer's internal auditing 5th edition. Altamonte Springs: The Institute of Internal Auditors. 2003, 675 lk.
7. R. N. Anthony, V. Govindarajan. Management Control Systems. 9 th ed. Irwin McGraw-Hill, 1998, lk. 306-410
8. Riigikontrolli kodulehekül: <http://www.riigikontroll.ee/> – 20.07.2006
9. Stephen A. Ross, Randolph Westerfield, Bradford Jordan. Fundamentals of Corporate Finance – Irwin 1993, 868 lk
10. The IIA Research Foundation. The professional Practices Framework. Altamonte Springs: The IIA Research Foundation. 2005.
11. Väärtpaberituru seadus. Vastu võetud 17.10. 2001. a seadusega (RT I 2001, 89, 532), jõustunud 1.01.2002, osaliselt 1.05.2004.
12. Äriseadustik. Vastu võetud 15. 02. 1995. a seadusega (RT I 1995, 26-28, 355), jõustunud 1.09.1995.