

**Strateegilise  
planeerimise  
käsiraamat**

**Rahandusministeerium**

**Tallinn**

**Veebruar 2006**

## SISUKORD

I STRATEEGILISE PLANEERIMISE PÕHIMÕISTED JA ARENGUSUUNAD AVALIKUS SEKTORIS.....	5
<b>1.1. Strateegilise planeerimise mõiste ja kaasaegsed arengud .....</b>	<b>5</b>
1.1.1 <i>Strateegilise planeerimise ja tulemusjuhtimise areng teistes riikides .....</i>	9
1.1.2 <i>Horisontaalsed valdkonnad e nn “Joined-up Government” mõiste.....</i>	12
<b>1.2. Senine kogemus arengukavade koostamisel Eesti avalikus sektoris.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3. Strateegilise planeerimise kasud kokkuvõtlikult .....</b>	<b>17</b>
II ÜLDINE STRATEEGILISE PLANEERIMISE RAAMISTIK EESTIS .....	18
<b>2.1 Arengukavade liigid, seosed erinevate arengukavade vahel .....</b>	<b>18</b>
2.1.1 <i>Valdkonna arengukavad.....</i>	19
2.1.2 <i>Organisatsioonipõhised arengukavad .....</i>	21
<b>2.2. Arengukavadega seonduvad eelarvestamise protsessid .....</b>	<b>24</b>
III VALDKONNA ARENGUKAVA .....	27
<b>3.1. Valdkonna arengukava sisunõuded .....</b>	<b>27</b>
3.1.1 <i>Arengukava kestus .....</i>	27
3.1.2 <i>Seosed teiste valdkonna arengukavadega .....</i>	27
3.1.3 <i>Kaasatud ministeeriumid ja asjaomased huvitatud isikud ja asutused ....</i>	28
3.1.4 <i>Valdkonna v alavaldkondade hetkeolukorra analüüs .....</i>	28
3.1.5 <i>Strateegilised eesmärgid .....</i>	28
3.1.6 <i>Meetmed .....</i>	29
3.1.7 <i>Maksumuse prognoos.....</i>	30
3.1.8 <i>Juhtimisstruktuuri kirjeldus.....</i>	30
<b>3.2. Valdkonna arengukava protsess .....</b>	<b>30</b>
3.2.1 <i>Koostamine .....</i>	30
3.2.2 <i>Kinnitamine .....</i>	32
3.2.3 <i>Elluviimine.....</i>	32
3.2.4 <i>Täiendamine ja lõpetamine .....</i>	33
3.2.5 <i>Aruandlus .....</i>	35
IV ORGANISATSIOONIPÕHINE ARENGUKAVA .....	37
<b>4.1. Organisatsioonipõhise arengukava sisunõuded.....</b>	<b>37</b>
4.1.1 <i>Arengukava strateegilised alused .....</i>	38
4.1.2 <i>Organisatsiooni hetkeolukorra analüüs.....</i>	38
4.1.3 <i>Organisatsiooni tegevusvaldkonnad.....</i>	39
4.1.4 <i>Tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs .....</i>	40
4.1.5 <i>Tegevusvaldkonna strateegilised eesmärgid .....</i>	41
4.1.6 <i>Tegevusvaldkonna meetmed .....</i>	43
<b>4.2. Organisatsioonipõhise arengukava finantsplaan.....</b>	<b>44</b>
4.2.1 <i>Meetmete kulueelarvestamise soovituslik metoodika.....</i>	45
<b>4.3. Kokkuvõte arengukavade sisunõuetest.....</b>	<b>46</b>
<b>4.4. Organisatsioonipõhise arengukava protsess.....</b>	<b>48</b>
4.4.1 <i>Koostamine .....</i>	48
4.4.2 <i>Kinnitamine .....</i>	48
4.4.3 <i>Elluviimine.....</i>	49
4.4.4 <i>Täiendamine ja lõpetamine .....</i>	50
4.4.5 <i>Aruandlus .....</i>	50
V ARENGUKAVADE KOOSTAMISE PROTSESS .....	53
<b>5.1 Protsessi põhijooned .....</b>	<b>53</b>
5.1.1 <i>Planeerimine.....</i>	54

5.1.2. Missiooni, visiooni ja väärtuste määratlemine.....	55
5.1.3 Keskkonna hindamine .....	56
5.1.4 Organisatsiooni suutlikkus, ministriumidevaheliste seoste identifitseerimine .....	57
5.1.5 Strateegilise arengukava sisuosiste väljatöötamine ja tööversiooni koostamine .....	58
5.1.6 Huvipoolte sisendi saamine .....	59
5.1.7 Rakenduskava koostamine.....	59
<b>5.2 Planeerimismeeskond .....</b>	<b>60</b>
<b>5.3 Kaasamine strateegilises planeerimises .....</b>	<b>61</b>
<b>MÕISTED.....</b>	<b>63</b>
<b>KASUTATUD ALLIKAD .....</b>	<b>65</b>

## SISSEJUHATUS

Avaliku haldust mõjutab üle Euroopa ja väljaspool seda suundumus avaliku sektori efektiivsuse tõstmisele ja kodanikukesksuse suurendamisele. Lähtuvalt eesmärgist on põhjendatud ka reformid eesmärgiga muuta senine protsessile orienteeritus tulemustele orienteerituseks, otsustusõiguse detsentraliseerimine, horisontaalse juhtimise ja koordineerimise arendamine, avatuse ja läbipaistvuse suurendamine, teenusstandardite väljatöötamine, kodanike kaasamine otsustusprotsessi ja IT lahenduste kasutamine jne.

Viimastel aastatel on mitmed ministriumid ja nende valitsemisala riigiasutused välja töötanud või asunud välja töötama strateegilisi arengukavasid. Sellised arengukavad sisaldavad üldjuhul organisatsiooni enda või teatud valdkonna eesmärke ja tegevusi. Kuigi on juba arengukavasid, mille sisu ja ülesehitus on väga selged ja arusaadavad, seonduvad seni väljatöötatud strateegiliste dokumentidega mitmed probleemid.

Rahandusministeeriumi eestvedamisel on viimastel aastatel toimunud avalikus sektoris liikumine ühe-aastaselt eelarvestamise süsteemilt, mitmeaastase keskpika finantsraamistiku (eelarvestrateegia) poole, mis võimaldaks valitsusel keskenduda võtmeprioriteetide elluviimisele. Antud suuna raames tuleb komplekselt käsitleda ka strateegilise planeerimise rakendamist e siis ka ülaltoodud suundade elluviimiseks lahenduste leidmist.

Keskpika planeerimisperioodi eesmärk on lõpptulemusena tõhustada valitsuse tegevuste planeerimist, elluviimist ja tulemuslikkust, kuna ressursiraamistikus ja eelarvepoliitilistes prioriteetides on eelnevalt kokku lepitud. Sellisel planeerimisel on mitmeid eeliseid:

- 1) võimaldab ministriumidel ja selle hallatavatel asutustel tegeleda pikemaajalise/keskpika planeerimisega, mis omakorda aitab määratleda valitsuse poliitikate elluviimise kulusid ja samuti nende pikaajalisi finantsmõjusid;
- 2) aitab valitsusel, ministriumidel ja valitsemisala asutustel välja töötada jätkusuutlikku poliitikat (nt kvaliteetse hariduse või tervishoiu puhul näitab selle tähendust ressursimahukuse terminites);
- 3) aitab Rahandusministeeriumil määrata kindlaks riigieelarve proportsioone ja vähendada üllatusmomente iga-aastasest riigieelarve menetlemise protsessis (e täpsustada riigieelarve kulustruktuuri).

Strateegilist planeerimist avalikus sektoris tuleb vaadata nii makro- (kogu riigi) kui mikro (organisatsiooni) tasandil. Makrotasandil seonduvad strateegiline planeerimine a tihedalt tegevus/tulemuspõhise eelarvestamise ja aruandlusega (sh eelarvestrateegia koostamisel), kuna see aitab kaasa prioriteetide ja eesmärkide seadmisele, vastavale ressursside jaotamisele ja eesmärkide saavutamisele suunatud tegevuste efektiivsuse hindamisele. Organisatsioonitasandil aitab strateegiline planeerimine luua iga organisatsiooni jaoks raamistiku, milles kavandada ja hinnata kogu organisatsiooni tegevust, kuid ka iga üksiku töötaja töösooritust.

Rahandusministeerium töötab eeltoodud probleemide lahendamiseks välja strateegiliste arengukavade süsteemi põhimõtted ja nõuded erinevat liiki arengukavadele - Vabariigi Valitsuse määruse **“Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord”**

eelnõu, mis on Vabariigi Valitsuse poolt 13.12.2005.a. heakskiidetud (edaspidi tekstis määrus) <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=968099>.

Määruse ettevalmistamiseks analüüsiti tänase süsteemi puudujääke ning tehti koostööd nii Suurbritannia kui ka Uus-Meremaa ekspertidega projekti “*Improving Public Sector Performance in Estonia, Latvia and Lithuania*” raames, samuti kasutati eelarveprotsessi konsulteerinud IMF-i konsultantide soovitusi ja ettepanekuid. Määruse koostamise mitmes etapis viidi läbi arutelusid ja kohtumisi, kuhu kaasati nii ministriumide kui ka nende valitsemisalade riigiasutuste esindajaid. Koostööd tehti nii ministriumide kantslerite kui nn arendusjuhtidega, kes peaksid edaspidi oma valitsemisala riigiasutusi toetama ka määruse praktilises rakendamises.

Käesolev käsiraamat annabki juhtnöörid eeltoodud määruse nõuetele vastavate strateegiliste arengukavade koostamise (sh sisu) ja rakendamise kohta (keskendudes peamiselt organisatsioonipõhiste arengukavade väljatöötamisele).

**Määruse ja käesoleva käsiraamatuga ei reguleerita e nõudeid ei kohaldata:**

1. välislepingutest või Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate arengukavade suhtes. Määrust kohaldatakse teistest seadusest tulenevate arengukavade suhtes niivõrd, kui võrd seadusest ei tulene teisiti;
2. maavanema kinnitatavate arengukavade suhtes;
3. ministri kinnitatavate valdkonna arengukavade suhtes.

Seega ministri (st ministriumide siseste), kohalike omavalitsuste strateegilist planeerimist ja arengukavade koostamist ei reguleerita antud määrusega.

Määruse rakendamisel on iga ministri (riigisekretäri) otsustada, kas tema valitsemisala riigiasutused (Riigikantselei haldusala riigiasutused) peavad oma organisatsioonipõhise arengukava välja töötama või sisaldub nende organisatsiooni arengukava juba ministriumide arengukavas. Ministriumide arengukava, mis sisaldab ka valitsemisala arengukava hakatakse määruse kohaselt iga-aastaselt esitada eelarveprotsessi käigus ka Rahandusministriumile.

Käesolev käsiraamat ei ole kavandatud kõikehõlmava teoreetiliste käsitluste ülevaadena ega juhtnööride kogumina strateegilise planeerimise tehnikate kohta. Strateegilise juhtimise ja planeerimise teemal on välja antud suurel hulgal raamatuid ja muid publikatsioone, s.h nii analüütilise ja eelarvestamise tehnikate kui eesmärkide ning tulemuslikkuse indikaatorite seadmise kohta. *Ülevaade koos olulisemate allikate loeteluga on esitatud käesoleva käsiraamatu lisan.*

## **I STRATEEGILISE PLANEERIMISE PÕHIMÕISTED JA ARENGUSUUNAD AVALIKUS SEKTORIS**

### **1.1. Strateegilise planeerimise mõiste ja kaasaegsed arengud**

*Alice kassile: Millist teed mööda ma peaksin minema?  
Kass Alice'ile: Kuhu sa tahad minna?*

*Lewis Carroll: Alice Imedemaal*

Strateegilise planeerimise olemuse kohta on erinevaid termineid mitmetelt erinevatelt koolkondadelt ja autoritelt.

Kõige üldisemalt saab strateegilist planeerimist kokku võtta järgmiselt: **strateegiline planeerimine** on eesmärkide püstitamine ja nende saavutamise teede kindlaks määramine, juba toimunud tegevuste ja hetkeseisu hindamine, hinnangute põhjal järelduste tegemine, uute eesmärkide formuleerimine ning nende eesmärkide saavutamiseks vajalike praktiliste meetmete/abinõude väljatöötamine.

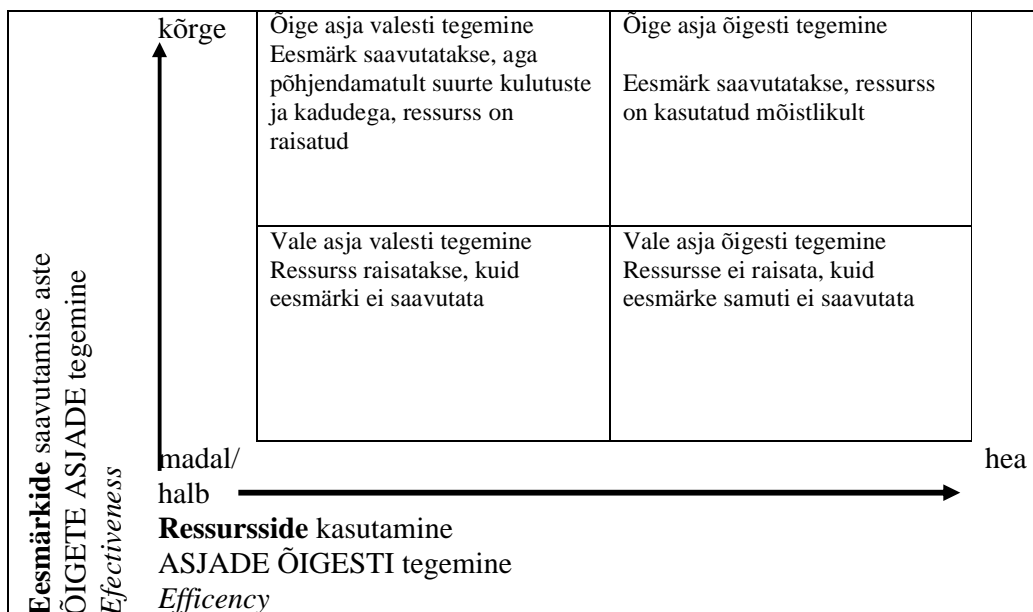
**Strateegiline planeerimine** on protsess poliitika, planeerimise, eelarvestamise, juhtimise ja järelevalve sidumiseks mitmel erineval tasandil, mis võivad olla järgnevad:

- ministeerium;
- ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste vaheline;
- ministeeriumide vaheline, eriti omavahel seotud ja jagatud funktsioonide osas;
- keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vaheline;
- ministeeriumi ja valitsuse poliitikate ja prioriteetide vaheline.

**Strateegilisel planeerimisel** on mitmeid omadusi, mis on ühised kõikidele protsessidele. Strateegiline planeerimine sisaldab vastamist järgmistele küsimustele: kuhu me tahame jõuda, milliseid tegevusi peab soovitava olukorra saavutamiseks teostama (arvestades, kus me täna oleme), milline on nende tegevuste mõju.

Tänapäeva tegevuskeskkonda nii avaliku kui erasektori puhul iseloomustab olukord, kus ükski organisatsioon ega institutsioon ei kontrolli täielikult olukorda, kuigi paljud on kaasatud. Niisugune keskkonna ebakindluse kasv ja ebamäärasus nõuab selles tegutsevatelt osapooltelt strateegilisemat mõtlemist ja käitumist kui varem. Strateegiline planeerimine peaks olema üheks võimaluseks, mis aitab asutustel muutuvates tingimustes ja olukorras kus kõikvõimalikud ressursid on alati piiratud, tegutseda. Strateegiline planeerimine nõuab laialdast informatsiooni kogumist, alternatiivide selgitamist ja tänaste otsuste tulevase mõju hindamist.

Põhiline küsimus, mida strateegia koostamisel tuleb arvestada on see, et jõutaks tulemuseni, kus tehakse õigeid asju õigesti.



Strateegilise juhtimise kontseptsioon pärineb peamiselt erasektorist. Alates varastest 70ndatest on strateegilisest juhtimisest järjest enam huvitunud ka avalik sektor.

Strateegilise juhtimise kirjandus sisaldab peamiselt üldmudeleid ja kasutajajuhiseid loomaks ja jälgimaks strateegilisi ja operatsionaalseid (tegevus)plaane

Strateegiline juhtimine on protsess, mis peab andma strateegiate elluviimiseks instrumendid (nt tegevusplaanid; eelarveprotsess; tulemusjuhtimise süsteem; muutused organisatsiooni struktuuris; projekti- ja programmijuhtimine). Strateegiline juhtimine peab tagama, et programmide planeerimine, hindamine, teenuste osutamine, programmi- ja projekti juhtimine ja tulemusjuhtimine lähtuksid organisatsiooni väärtustest, missioonist ja visioonist. Erinevad koostatavad strateegiad peavad arvestama ülaltoodud süsteemide tagasisidega.

Viimastel aastatel valitseva suundumusega kirjeldada strateegilist planeerimist kui strateegilist juhtimist rõhutatakse kahte aspekti. Esiteks, et strateegiline planeerimine on jätkuv protsess. Teiseks, et avaliku sektori juhid peavad üha rohkem nägema “suurt pilti” ja oskama hinnata, millised peamised suured muutused poliitika ja tegevuste mõttes ees seisavad. Strateegiliste arengukavade väljatöötamine, nende korrigeerimine ja nende kohta aruandmine aitavad ärgitada mõtlema “suurest pildist”. Strateegiline planeerimine on strateegilise juhtimise üks olulisemaid instrumente ja eeldusi.

Kõik arengukavad ja planeerimisprotsessid on kasulikud sel määral, kuivõrd need aitavad parandada poliitika elluviimist ja teenuste osutamist viisil, mis oleks mõõdetav ja teenuse kasutajate ning laiema üldsuse jaoks arusaadav. Seetõttu on väga oluline, et arengukavad poleks soovide loetelud, vaid et nad oleksid realistlikud; et nad arvestaksid olemasolevate ressursidega ja et nad pakuksid piisavalt juhtnööre täidesaatvatele organisatsioonidele.

Lisaks eeltoodule on **strateegilise planeerimise protsessil** täiendav aspekt demokraatlike väärtuste tagamisel. **Strateegiline plaan** aitab määratleda ka infovajadust tulemuste mõõtmiseks. See omakorda aitab stimuleerida parendustegevusi juhtimise infosüsteemide ja mitmesuguste huvipoolte seisukoha väljaselgitamist võimaldavate uurimis- ja küsitlusinstrumentide vallas. Kvaliteetsem informatsioon lihtsustab teistel huvitatud osapooltel, nagu teised ministriumid, Riigikogu, Riigikontroll ja avalikkus, ministriumi tulemuslikkust jälgida.

Strateegiline planeerimine ja selle laiem raamistik, strateegiline juhtimine, on seotud ka **avaliku sektori tulemuslikkuse mõõtmisega**.

Alati ei pea strateegilist planeerimist ja tulemusjuhtimist eristama (Gawthrop; 2001). Tulemusjuhtimise süsteemi järgmise samm on strateegiliselt defineeritud asjakohaste eesmärkide ja sihtide ning tegevusvaldkondade sõnastamist. See viib omakorda iga spetsiifilise operatsionaalse ülesande (tegevuse) hindamise vajaduseni:

- põhitoimingud näitavad seda, mida tegelikult kvantitatiivsetes terminites on tehtud;
- mõõdetav, ajapõhine tulemus sätestab lisaks kvantitatiivsetele väljendustele ka seda, mida tulemusjuhtimiselt võiks oodata kirjeldatud perioodi lõpuks (Gawthrop; 2001).

On mitmeid erinevaid definitsioone tulemusjuhtimise ja –elarvestamise kohta.

Kõige üldisemalt hõlmab **tulemusjuhtimine** üldjuhtimist, tulemusinformatsiooni, hindamist, tulemuslikkuse seiret ja tulemuslikkuse aruandlust. Kitsam definitsioon on: juhtimistsüklil, milles määratletakse (programmi) eesmärgid, juhtidel on paindlikkus nende saavutamisel, tegelikku tulemuslikkust mõõdetakse ja antakse selle kohta aru ja

see info on aluseks otsustele (programmide) rahastamisel, koostamisel, elluviimisel ja premeerimisel või karistamisel (OECD; 1995).

Väga lühidalt tähendab **tulemusjuhtimine** inimese tööle selgete ja mõõdetavate eesmärkide seadmist, täitmise objektiivset mõõtmist ja tulemustele vastavat (eelkõige rahalist) tasustamist. Teisiti öelduna on **tulemusjuhtimise** tähelepanu keskmeks organisatsiooni ja iga selle töötaja töö **tulemus**. Tähtsad on kokkulepped tulemuste suhtes ja nende saavutamine. Tulemused peavad olema mõõdetavad ja vastama eelnevalt kokkulepitud kriteeriumidele. Tulemuste saavutamine mõjutab otseselt töö eest saadavat tasu.

Ühelt poolt sõltub organisatsiooni tulemuslikkus inimeste tulemuslikkusest, teisalt on organisatsiooni toimivus inimeste ja süsteemide tulemuslikkuse summa.

**Tulemuseelarvestamist** saab üldiselt defineerida kui igasugust eelarvestamist, mis sisaldab infot selle kohta, mida asutused on teinud või mille tegemist neilt oodatakse neile eraldatud rahaga (Schick; 2003). Kitsam määratlus on, et tulemuseelarvestamine on selline eelarvestamise vorm, mis seostab eraldatud vahendid mõõdetavate tulemustega. Need tulemused on mõõdetavad väljundite (output) ja/või mõjudega (outcome).

Kõik organisatsioonid, ka edukad ja kasumlikud äriettevõtted, **tegutsevad piiratud ressursside tingimustes**. Valitsussektori jaoks on ressursipiirangud koormavamad, ühest küljest avalikkuse soovimatuse tõttu maksta rohkem makse (tegelikult soovitakse harilikult maksta vähem makse) ja teisalt mitmesuguste siduvate püüdluste (n EL-ga liitumisel Maastrichti kriteeriumidega kooskõla saavutamine, kohustuste (sh erinevate tulude laekumiste mahtude sidumine tehtavate kuludega nt teehoiu rahastamise seos aktsiisilaekumisega) tõttu. Uute initsiatiivide ettevõtmine tähendab seega tavaliselt olemasolevate tegevuste lõpetamist või nende jätkamist vähemate ressurssidega. **Parim viis** suhteliste **prioriteetide üle otsustamiseks on organisatsiooni strateegilise arengukava koostamine**, kaasates kõiki peamisi huvirühmi, mis võimaldab arutada läbi olulised valikukohad ja nende üle otsustada. See tõstab tõenäosust, et huvirühmad, kes on teatud rasketele valikutele “alla kirjutanud”, on valmis neid ka ellu viima ja tehtud valikuid kaitsma. Seega ei tohiks strateegilise poliitika protsess olla piiratud ainult ministeeriumi tasandiga ja peaks kaasama ametnikke eri tasanditelt ja ka teisi huvipooli pakkumaks laiemaid vaateid.

**Strateegilise planeerimise üks lisakasu** seisneb selles, et see **võimaldab selgelt väljendada poliitikat** nii kavandatavate tegevuste kui selleks tarvilike ressursside keeles. Näiteks, kui arvestada välja mitmete suuremate reformide (haiglavõrgu reform, kutseharidusreform, pensionikindlustusreform) kulutused kesk-pikas perspektiivis, võib ilmned, et vastavad kulutused ületavad käsutada olevaid ressursse. See võimaldab aga valitsusel otsustada, milliseid tegevusi või reforme eelistada ja milliseks ajahetkeks on teised tegevused võimalik lõpetada.

Poliitika täpsem sõnastus **ei võta ära poliitilise valiku võimalust**. Vastupidi, see **teravdab poliitilist diskussiooni**, tuues valikud selgemalt välja ja keskendudes kõige kuluefektiivsematele lahendustele erinevate valikute suhteliste poliitiliste eelistuste mõttes.

Strateegiline arengukava on strateegilise planeerimise protsessi väljundiks ja sätestab arengukava kehtivusperioodiks üldiselt järgmist:

- mida ministeerium (id)/amet/organisatsioon soovib saavutada;



- miks soovitakse saavutada neid eesmärke;
- millised piirangud takistavad eesmärke saavutamast;
- konkreetsete tegevused, mida ta planeerib ette võtta eesmärkide saavutamiseks, näidates ära nende tegevuste suhtelise prioriteetsuse;
- ressursid (inimesed, infrastruktuur ja raha), mida vajatakse nende tegevuste läbiviimiseks, näidates ära ka selle, milline on ressursside allikas.

Nende taotluste saavutamiseks ja arengukavade omavahelise võrreldavuse tagamiseks on määrusega kehtestatud arengukavadele protsessi nõuded. Reaalselt on arengukava koostamise protsess ja sisunõuded väga tihedas korrelatsioonis ning neid tuleb jälgida üheskoos. Strateegilise plaani koostamine eeldab paljude osapoolte kaasamist ning on parim viis suhteliste prioriteetide üle arutelu tekitamiseks.

Strateegiliste arengukavade koostamisel on aga oht, et täiendamise asemel tehakse neid igal aastal põhjalikult ümber. Kui strateegilisi arengukavasid tehakse igal aastal põhjalikult ümber, kerkib küsimus, kui hästi olid arengukavad üldse läbi mõeldud. **Hea strateegiline arengukava**, mis on valminud suhteliselt stabiilses poliitilises keskkonnas, **peaks olema piisavalt üldine, et säilida asjakohane mitmeks eelseisvaks aastaks**. Kui neid tehakse olulisel määral ümber, võib see tähendada, et nad ei ole tehtud vastavuses poliitilise agendaga ja/või on olnud liialt optimistlikud käsutada olevate ressursside raamistikus. Lisaks võib olla arengukavade iga-aastane põhjalik ümbertegemine väga kulukas töötajate ajaressursi mõttes ja äärmuslikul juhul võib see juhtida tippjuhtkonna tähelepanu kõrvale arengukava elluviimiselt ja selle kohta aruandmiselt.

### 1.1.1 Strateegilise planeerimise ja tulemusjuhtimise areng teistes riikides

**Tulemuslikkuse mõõtmine** – selle parandamine ja mõõtmine – on olnud erinevatele riikidele üheks peamiseks tegevuseks vähemalt viimased pool sajandit, seega ei ole kindlasti tegemist täiesti uue teemaga. Tulemustele suunatud eelarvestamist soovitati esimest korda Hooveri Komisjoni poolt USA-s juba 1949.a. 50.-60-tel hakkasid paljud OECD riigid, sh USA kasutama tulemusindikaatoreid ja eesmärke hindamaks asutusi, mitte nende kulutuste, vaid selle järgi, mida nad tegelikult saavutasid. 70te lõpus ja 80-tel muutus antud teema vähem oluliseks, kuid viimasel 20 aasta jooksul on see teema muutunud jälle eriti oluliseks poliitilise tasandil, kuna paljud arenenud riigid on samaaegselt näinud nii majanduslangusi kui kasvavaid nõudmisi enama ja parema avaliku teenuse järgi, millega mõnedes riikides on kaasnenum isegi kodanike üha suurenev tahtmatus maksta kõrgeid makse ja surve avaliku sektori suurema vastu(tav)use järele. Kaasaegset lähenemist planeerimisele ja tulemuslikkuse mõõtmisele iseloomustab ka see, et riigid on õppinud vahepealsest planeerimise ebaedukast kogemustest ja kasutavad eelnevast erinevat lähenemist, mis võtab arvesse ka tuleviku mitteennustatavust ja seda, et inimeste juhtimisel ei saa kasutada vaid “teaduslikku” lähenemist. Formaalne eesmärkide seadmine on kombineeritud enama tähelepanu pööramisega meeskonna motiveerimisele läbi eestvedamise ja osaleva juhtimise.

**Tulemuseelarvestamine, -juhtimine, ja –aruandlus** on praegused trendid katsetes parandada avaliku sektori tulemuslikkust. Sellesuunalised reformid püüavad refokuseerida juhtimis- ja eelarvestamisprotsesse sisenditepõhiselt lähenemiselt tulemustepõhisele. Kuigi üldpõhimõtted on samad, erineb riigiti see, kuidas neid ellu viiakse ja millisel ajahetkel on need erinevates riikides kasutusele võetud. Austraalia

ja Uus-Meremaa olid esimesed, kes alustasid praegust arengut tulemusjuhtimise ja -eelarvestamise rakendamisel 80te lõpul, kellele järgnesid 90-te alguses ja keskel Kanada, Taani, Soome, Prantsusmaa, Holland, Rootsi, UK ja USA. Hiljem – 90te lõpus ja 2000te alguses ühinesid antud arengutega ka Austria, Saksamaa ja Sveits.

Ka riikidesisesed lähenemised tulemusjuhtimisele on olnud pidevas arengus. Nii nt Austraalia, Holland ja Uus-Meremaa, kes alustasid väljundite tähtsustamisega, on nüüd liikumas mõjude saavutamise tähtsustamise suunas. Austraalia on muutmas ka oma aruandlus- ja eelarvestamissüsteeme enam mõjudele fokuseeritumaks.

Kokkuvõtlikult on erinevad riigid asunud rakendama **tulemusjuhtimist ja –eelarvestamist** neljal peamisel põhjusel – parandamaks tõhusust, parandamaks otsuste kvaliteeti eelarveprotsessis, parandamaks läbipaistvust ja vastutavust ning saavutamaks ressurside säästmist. On ka riike, mis on järginud kõike nelja eesmärki ja nendeks võib pidada Austraaliat, Taanit, Hollandit, Uus-Meremaad, UK ja USA-d. Mõningates riikides, nt USA-s on ministriumid väljatöötanud oma strateegilised arengukavad, mis sisaldavad konkreetseid eesmärke. Teised riigid on rakendanud nt tulemuslepinguid (soorituskokkuleppeid), nt ministriumide ja tema hallatava asutuse vahel ja mõningatel juhtudel sidunud ka palga tulemuste saavutamisele. Ka nimetatud põhimõtete elluviimise juures on riigid valinud erinevad lähenemised. Mõned, nt Austraalia, Holland, Uus-Meremaa ja UK, on võtnud nn ülalt alla ja kogu haldusorganisatsiooni haarava lähenemise. Teised, nt Soome, on rakendanud enam alt-üles ja *ad hoc* lähenemist, andes asutustele vabaduse arendada välja nende enda tulemustele-baseeruvad meetodid, mille juures valitsus sekkub vähem.

**Informatsiooni omamine tulemuslikkuse kohta** on valitsusele oluline mitmetel eri põhjustel. See aitab osutada ja kontrollida avalikke teenuseid, kuid teisest küljest võimaldab parlamendil kontrollida, kas kulutatavate ressurside eest saadakse vastu vastavat väärtust (*value for money*) valitsuse poolt. Selline informatsioon on samuti kasulik vastamaks avalikkuse poolsetele suurenevatele nõudmistele avaliku sektori vastutavuse järgi.

Mõnedes riikides on tulemuslikkuse parandamine viinud täiesti uue visioonini avaliku sektori rollist ja selle seostest elanikkonnaga. Sellist lähenemist iseloomustab **avalikkuse identifitseerimine teenuste “klientidena”**, mille juures teenustena käsitletakse teenuseid tervishoiuteenustest kuni maksumaksamiseni. Sellise lähenemise juures mõõdetakse tulemuslikkust avalike teenuste kvaliteeti arvestades, mis omakorda baseerub klientide rahuolu tasemel.

*Tulemustele orienteeritus juhtimises ja eelarvestamises (uuring 2003, 27 OECD riiki)*

Uuringu põhjal sisaldab enamike OECD riigieelarve mitte-finantsinformatsiooni. Mõned OECD riigid on üritanud integreerida eesmärgid tulemuslikkusele üldisesse eelarvestamise protsessi, kuid vaid vähesed on rakendanud täielikult tulemuseelarvestamist. Siinkohal ei mõelda mitte ainult tulemusinformatsiooni lisamist eelarvesse, vaid kulutuste sidumist soovitatavate tulemustega, aruandlust vastavalt nendele planeeritud tulemustele ja selle info kasutamist tulevaste perioodide vahendite jaotamise otsuste tegemisel. Sellisele definitsioonile vastav tulemuseelarvestamine on aga väga vähestes riikides. Ainult 18% uuringule vastanud riikidest, sh Holland ja Uus-Meremaa seostavad kulud kõigi või enamiku nende väljunditega, 41% -s riikides aga ei kasuta poliitikud tavaliselt tulemusinfot otsuste tegemisel, sh Kanada ja USA. Väga vähestel riikidel on kasutusel formaalsed mehhanismid premeerimaks või karistamiseks isikuid või asutusi nende eesmärkide täitmise või mittetäitmise eest. Ainult 11%-l riikidel on tulemuste saavutamine seotud täielikult palgaga ja 26%l on see mõningatel juhtudel seotud palgaga.

*(OECD Policy Brief "Public Sector Modernisation: Governing for Performance", 2004)*

Kuigi lähenemised võivad olla erinevad, on siiski OECD riikides ühtsed trendid muutumaks enam tulemustele-orienteerituks.

Üldistatult on OECD riigid olnud edukamad tulemusjuhtimise rakendamisel kui tulemuseelarvestamise rakendamisel, mida nähakse ka ühe keerukama aspektina tulemuslikkuse juures. Ka riigisisene tulemusjuhtimise rakendamise ulatus on varieeruv, Austraalia, Holland, Uus-Meremaa, Norra ja USA on võtnud kõikehõlmava lähenemise ja kasutavad seda enamike programmide juures, Kanada, Belgia ja Saksamaa aga kasutavad seda hinnanguliselt ¼ juures.

Siiski on riikide kogemus seni näidanud, et tulemusjuhtimise süsteemi loomine iseenesest ei paranda tulemuslikkust, kuigi see pakub informatsiooni, mis saab parandada otsuste tegemist. Paljud riigid on kombineerinud tulemusjuhtimise rakendamise vastutuse delegeerimisega ministeeriumides ja asutustes vastavalt põhimõttele, et juhid vajavad enam vabadust kasutamaks ressursse saavutamaks tulemusi. Kui eesmärgid püstitatakse traditsiooniliselt süsteemi tipu poolt, ilma vastutust delegeerimata, siis on tõenäoline, et tulemusindikaatorid muutuvad täiendavaks kontrollivahendiks juba niigi koormatud süsteemis ja üha enam takistavad juhtide vabadust.

Kokkuvõtlikult on riikide senine kogemus näidanud järgmisi aspekte (OECD; 2004):

- 1) See, mida tulemuslikkuseks pidada, sõltub selle kasutamise eesmärgist – tulemusinfo, mida vajatakse poliitilise nõuande parendamiseks, ei ole sama, mida vajatakse juhtimise parendamiseks, ega see, mida vajatakse vastutavuse näitamiseks avalikkusele ja parlamendile.
- 2) Riigid ei tohiks keskenduda vaid ühele üksikule instrumendile tulemuslikkuse parendamisel – käitumise muutmiseks tuleb kasutada koordineeritult erinevaid mõjutusvahendeid. Riigid peaksid esmalt analüüsima oma tegevuskeskkonda ning seejärel otsustama, millistes valdkondades reforme läbi viia (nt eestvedamine, strateegiline planeerimine jne).
- 3) Mõningad esialgsed lootused/eesmärgid tulemusjuhtimise, -eelarvestamise ja aruandluse kasutamisele olid liiga ambitsioonikad – need meetodid on kindlasti kasutatavad prioriteetide määratlemisel ja kulude analüüsil, kuid seni

on vähe tõestust selle kohta, et väljundite ja mõjude mõõtmine on efektiivne kui keskse finantseerimise ja kontrollimehhanism.

- 4) Tulemusinformatsioon on osutunud väga kasulikuks täidesaatva võimu jaoks, kuid üldine arvamus on, et seni on see olnud vähe kasulik (kasutatav) seadusandliku võimu jaoks.
- 5) Riikide hulgas on seni selgusetu, kui palju kaalu tuleks omistada poliitikate sõltumatule hindamisele seoses tulemuseesmärkide ja –indikaatorite kasutuselevõttuga – võimalik on kasutada mõlemat, kuid palju sõltub konkreetsest tulemuslikkuse probleemist. Tulemusindikaatorid ei asenda sõltumatut süvaanalüüsi poliitikate mõju kohta, kuid teisest küljest ei ole hindamine üldjuhul integreeritud valitsuse otsustamisprotsessidesse.
- 6) Tulemuslikkuse paranemine või mitteparanemine ei ole riikide ainuke probleem – liiga palju tähelepanu tulemuslikkusele võib pöörata tähelepanu ära organisatsiooni suutlikkuse küsimustelt ja väärtustelt nagu nt võrdsus. Seega peab olema ettevaatlik kasutades tulemuslikkuse alaseid motivaatoreid nt juhtidele, kuna tugev kollektiivne kultuur jääb olemuslikult tähtsaks avaliku sektori tulemuslikkuse juures.

### 1.1.2. Horisontaalsed valdkonnad e nn “Joined-up Government” mõiste

Viimastel aastatel on oluliseks teemaks teiste avaliku sektori reformimise teemade seas ka **horisontaalse koostöö parandamine** selliste valdkondade (poliitikate) kujundamise ja rakendamise osas, mis kuuluvad mitme ministeeriumi pädevusse ning mis seega vajavad koostööd. Sellesuunalist tegevust nimetatakse väljundiga “*joined-up government*” (ühendatud valitsus). Nimetatud mõiste pärineb Suurbritanniast, kus antud temaatikat on ka põhjalikumalt uuritud.

Horisontaalsete (*cross-cutting*) poliitikate kujundamise ja elluviimise alaseid probleeme on leida ka Eesti avaliku halduse praktikast. **Horisontaalsed poliitikad** (valdkonnad) oma olemuselt on juba keerulisemad, kui nn mittehorisontaalsed poliitikad – esimeste puhul on tegemist tavaliselt enamate huvipooltega, nende elluviimist on raskem jälgida ja hinnata ning nende puhul on rohkem riske võimalikeks ebaõnnestumisteks (sh kommunikatsioonihäireteks). Seega, kuigi horisontaalsete poliitikate puhul tuleb järgida nagu iga teise poliitika juures hea poliitika kujundamise põhiregleid, tuleb siin tähelepanu pöörata teatud erisustele.

**Tüüpilisel keskvalitsuse struktuuril** on mitmed eelised, kuid just horisontaalsete valdkondadega seonduvalt, on Suurbritannias väljatoodud järgmised probleemid seonduvalt traditsioonilise valitsemisstruktuuri olemusega:

- fookus on ainult oma asutuse eesmärkidel - teemade või probleemidega, mis ületavad oma asutuse pädevuse piire (nõuavad koostööd) ei taheta tegeleda;
- asutused võitlevad üldjuhul ainult enda eelarve eest, kuna eelarvehendid jagatakse üldjuhul asutuste vahel ja mitte poliitikele või funktsioonidele;
- mehhanismid konfliktide lahendamiseks erinevate asutuste vahel on nõrgad, jättes asutustele endile vajaduse tulla toime, kuid seda ilma endapoolse võimaluseta lahendada probleeme ise alumisel tasandil.

Vaadates Eesti praeguseid probleeme, võib leida eeltooduga mitmeid kattuvusi ka siinses praktikas, mis samuti takistavad asutuste vahelist paremat koostööd horisontaalsete valdkondadega seotud probleemide lahendamisel.

On võimalik välja tuua **tüpoloogia olukordadest**, mille puhul võib olla vajalik kasutada teadlikult horisontaalsete valdkondade lähenemist:

- kui tegemist on selliste strateegiliste poliitiliste mõjudega, mis nõuavad ülalt alla lähenemist (juhitud poliitilise tipu st valitsuse poolt) tulemaks efektiivsemalt toime kompromisside tegemisega ja/või teemadega, mis puudutavad mitmeid asutusi;
- optimeerimaks poliitikate rakendamise mõjudest tulenevat kasu erinevate asutuste vahel;
- leidmaks parimaid kompromisse konfliktsete poliitikate rakendamise mõjude vahel
- parandamiseks üksteist täiendavate teenuste pakkumist
- parandamiseks jagatud ülesannete ja protsesside elluviimist saavutamaks ühiseid või erinevaid tulemusi (mõju).

**Erinevad vormid koostööks**, mida kasutada horisontaalse koostöö parandamiseks on järgmised:

- struktuuri- ja muud organisatsioonilised muudatused
- liidetud struktuurid ja eelarved
- meeskonnad (virtuaalsed või reaalsed)
- jagatud eelarved
- ühine klientide teenindamine (ühildatud korraldus)
- ühine juhtimiskorraldus
- jagatud eesmärgid ja tulemusindikaatorid
- konsultatsioonid suuremaks sünergiaks ja kompromisside juhtimiseks
- info jagamine suurendamiseks mitmepoolset teadlikkust

**Horisontaalsete valdkondade koordineerimise** alal on võimalik vaadata mitmete teiste riikide kogemusi (nt Rootsi ja Uus-Meremaa). Seniste kogemuste põhjal saab välja tuua järgmised peamised järeldused:

- valitsused **saavad teha** selgeid otsuseid oma prioriteetide ja eesmärkide kohta määratledes eesmärgid ja eelarve, mis ületavad asutuste pädevusi ja katavad suuri poliitikavaldkondi, kuid
- kui peamised käitumise hoovad – eelarve- ja aruandlussüsteemid, suhted parlamendiga jne – jäävad asutustepõhiseks, siis jäävad horisontaalsed eesmärgid vaid mõtteliseks ja piirid asutuste vahel jäävad püsima,
- horisontaalsed (valdkondade ülesed) eesmärgid vajavad tugevat juhtimist ministeeriumide tasandil saavutamaks püsivat mõju käitumisele,
- katsed hõlmata kõik riigi (valitsuse) tegevusi kõikehõlmavasse eesmärkide kogumisse võivad olla ebaefektiivsed. Efektüivsem on väljendada mõned selged eesmärgid, mis nõuavad horisontaalset koostööd asutuste vahel. Enamik riigi tegevusi jääb asutustepõhiseks.

Suurbritannia on toonud horisontaalsete valdkondade temaatikas järgmised kuus soovitusi:

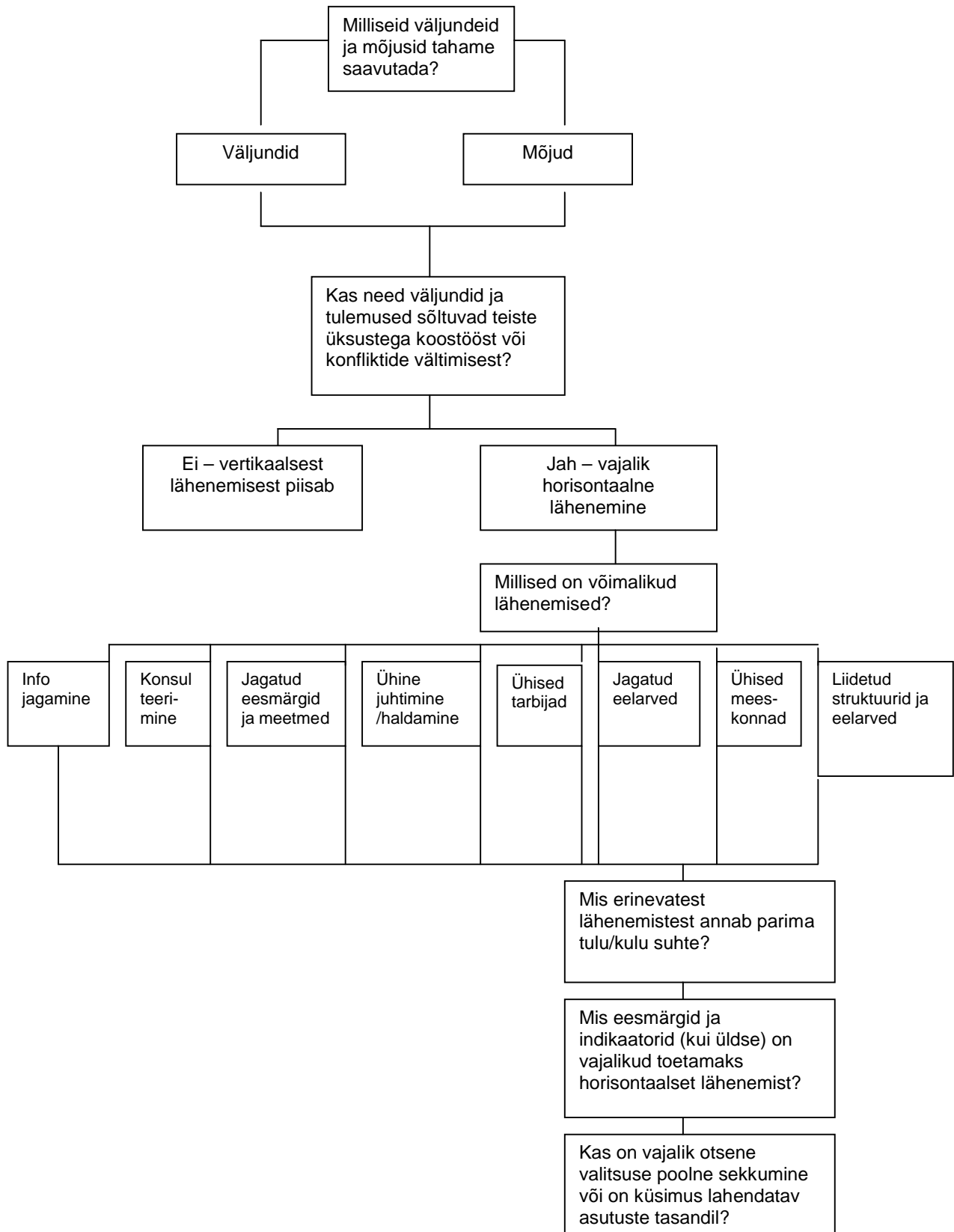
- eestvedamine tugevdamine ministrite ja tippametnike poolt - oluline on luua kultuur, mis väärtustab horisontaalseid poliitikaid ja teenuseid ja luua tunnustuse süsteem, mis aitab kaasa soovitud tulemuste saavutamisele;
- poliitikate kujundamise ja elluviimise parandamine – saavutamaks enam tulemuslikkust horisontaalsete valdkondades, on oluline pöörata enam

tähelepanu nende huvipoolte arvamusele, kes on väljaspool keskvalitsust (sh need, kes kasutavad teenuseid);

- ametnike vastavate oskuste ja suutlikkuse suurendamine
- eelarve paindlikkuse kasutamine – õhutamaks horisontaalset koostööd, sh kasutada rohkem horisontaalseid eelarveid ja ressursside ühendamist
- auditi ja välise kontrolli/järelevalve kasutamine – õhutamaks horisontaalset koostööd ja mõistliku riski võtmist
- valitsuse poolt enam strateegilise raamistiku loomine horisontaalsete teemade jaoks.

(*“Wiring it Up”, A Performance and Innovation Unit Report, Cabinet Office, Jan 2000*)

Joonis Otsuste tegemise raamistik horisontaalsete teemade e valdkondade juures  
 Allikas: "Wiring it Up", A Performance and Innovation Unit Report, Cabinet Office, Jan 2000)



## 1.2. Senine kogemus arengukavade koostamisel Eesti avalikus sektoris

Eestis on juba suhteliselt pikk kogemus arengukavade koostamisel, mida on koostatud nii erinevatele valdkondadele kui ka organisatsioonidele. Senist sellealast tegevust on iseloomustanud aga selgete reeglite ja sätestatud nõuete puudumine.

Üldjuhul ei vii ministriumid lisaks poliitika kujundamisele seda ise otseselt ellu. Pigem on see valitsemisala asutuste, kohaliku omavalitsuse, eraõiguslike juriidiliste isikute jt ülesanne. Seega vajavad sellised asutused või organisatsioonid tegutsemiseks **selgelt defineeritud poliitikaraamistikku**, milles neile on antud mandaat ühe või mitme ministriumi eesmärgi saavutamiseks. Nii näiteks peaks olema võimalik tuletada ministriumi laiast eesmärgist valitsemisala asutuse konkreetsed eesmärgid ja sihid.

Seni on esitatud valitsemisala asutuste tegevuskavad eelarveprotsessis koos ministriumide tegevuskavadega, kuid nendevahelised seosed on jäänud seejuures küsitavaks. See võib põhjustada, et allasutuste ja ministriumi arengukavad ei lähe kokku. Parimal juhul on erinevused rõhuasetustes, halvemal juhul võivad asutused toimida täiesti iseseisvalt omaenda parema äranägemise järgi. See võib viia ressursside raiskamiseni, kuna neid kulutatakse mitteeesmärgipäraselt.

Riigiasutuste **olemasolevate arengukavade peamiseks probleemiks** on olnud nende nõrk seotus ressurssidega. Arengukavade otstarve ja kontseptuaalne ülesehitus erinevad märkimisväärselt – osa neist on kavandatud organisatsiooni arendamise dokumentidena, osa põhitegevuse eesmärkide saavutamist toetavate dokumentidena. Strateegiliste dokumentide elluviimisplaan - tegevuskava - on sageli eraldiseisev dokument, mis ei haaku strateegiliste dokumentide – ei riigiasutuse arengukava ega valdkondlike strateegiliste dokumentidega – ega tegeliku tegevusega asutuses. Nimetatud puudustele viitas ka IMF missioon oma 2003. aasta raportis. Samas valitseb ka valdkondlike arenguid suunavate ja eesmärgistavate strateegiliste dokumentide süsteemis ebaselgus – neid on koostatud väga erinevate nimetuste, ajahorisondi ja detailsusega; ressursside, sh finantsvahendite, vajaduse prognoos on tihti kas puudu, ebarealistlik või lühiajaline. Sama kehtib nende elluviimise tegevuskavade kohta. Paljud neist on kinnitatud kas Riigikogu või Vabariigi Valitsuse poolt, kuigi puudutavad vaid ühe ministriumi valitsemisala ja mitmed neist on kaotanud sisulise tähtsuse, kuid nende kohta pole tehtud lõpetamisotsust.

Peamised **sisuga seonduvad puudused seniste arengukavade juures** on järgmised:

- arengukavade koostamisele on lähenetud erinevate põhimõtete alusel ja kuna on puudunud ühtsed nõuded arengukavade koostamisele, siis on senini väljatöötatud arengukavad väga erinevad nii oma ülesehituselt kui ka sisult – erineva ajahorisondi, sisukomponentide (ja nende lahtikirjutamise detailsusega), pikkuse jt karakteristikute poolest;
- valdkondlikes strateegilistes dokumentides ei tooda tihti välja lisaks konkreetset valdkonda puudutavale planeerimisele selle elluviimisel osalevate organisatsioonide ülesandeid kirjeldavat rakenduskava, eriti kui tegemist on mitmeid ministriume puudutavate valdkondadega. Rakenduskavade puudumine takistab aga strateegiadokumentide rakendamist (vastutuse ja rahastamise hägustumine) ja neis strateegiadokumentides sätestatu täitmist;



- strateegilised dokumendid on nõrgalt seotud eelarvestamisega. Valdkondlikes arengukavades ja nende rakenduskavades ei kajastu plaanitavate tegevuste maksumus ja rahastajad. Kui finantsprojektsioonid on lisatud, siis on need liiga üldised. Finantsprojektsioonide puhul on põhiprobleemiks nende ebarealistlikkus kasutada olevate ressursside valguses, mistõttu tavaliselt loodetakse nende finantseerimist riigieelarvest eraldatavate täiendavate vahendite arvel;
- mitmed arengukavad on väljatöötatud täitmaks erinevaid nõudeid (nii siseriiklike kui ka EL liitumisega seonduvaid), kuid peale nende heakskiitmist/esitamist ei ole neid tegeliku organisatsiooni tegevuse juures arvestatud.

Analüüsidest ministeeriumide poolt esitatud arengukavu, on puudused keskpika planeerimisraamistikku puudutavalt senini olnud<sup>1</sup>:

- **probleemid** ühtse stiili ja struktuuri järgimisel;
- **vähesed kogemused tegevusvaldkondade** määratlemisel ja sõnastamisel, mis põhjustavad sisulise ja proportsionaalse ebahütluse;
- **saavutuste ja probleemide seostamine** eesmärkide, meetmete ja väljunditega ning nende põhjendamine, sh teiste asutustega koostöö väljatoomine, tuuakse välja ressursivajadusi või prioriteetseid tegevusi, mida hiljem eesmärkide, meetmete või väljundite all ei selgitata. Väga vähe kasutatakse teksti toetamist statistiliste andmete sh võrdluste lisamisega;
- **probleemid eesmärkide sõnastamisel** pikaajaliste või strateegilistena, mõõdikute väljatoomisel ning seostamisel meetmete ja väljunditega;
- **meetmete** defineerimine ebahühtlaselt ja kohati mitte kui tegevuste kogumitena, vaid majanduslikust sisust lähtuvalt (nt meede: ministeeriumi valitsemisala investeeringud), meetme selgituste puudulik väljatoomine (nt selle asemel väljatoodud alategevused);
- **ebahühtlane õiguslike ja strateegiliste aluste** sõnastamine võimaldamaks kogu riiki hõlmavat võrdlust;
- **vähesed kogemused väljundite** sõnastamisel, mis võrreldes tegevusvaldkondade, eesmärkide ja meetmete formuleerimisega on siiani osutunud kõige keerulisemaks. Peamine viga väljundite väljatoomise juures on olnud väljundite defineerimine meetmena ehk tegevuste kogumina.

### 1.3. Strateegilise planeerimise kasud kokkuvõtlikult

**Põhjuseid, miks strateegilist planeerimist rakendada:**

- 1) realistlike poliitikate ja prioriteetide seadmine;
- 2) erinevate organisatsioonide tegevuse integreerimine;
- 3) vastutavuse parandamiseks raamistiku loomine;
- 4) huvirühmade ja töötajate paranenud motivatsioon.

Võimalikud **kasud strateegilisest planeerimisest** saab kokku võtta järgmiselt:

- paranenud otsustetegemine ressursipaigutuse suhtes eelarves, sh keskpika mõju hindamine;
- parem ministeeriumi ja allasutuste arengukavade ja tegevuste kooskõla;

<sup>1</sup> RESide koostamiseks esitatud ministeeriumide sisendite analüüsi põhjal

- suurem juhtimisefektiivsus ministeeriumides formaalselt seatud sihtide, ressursside prioritseerimise ja tulemuslikkuse hindamise kaudu strateegilises kontekstis;
- lühem ja tõhusam eelarveprotsess ning selle tulemusena eelduste loomine riigi ressursside efektiivsemaks suunatuseks seoses kõrgekvaliteedilisemate eelarve projektidega, mis seonduvad finantspiirangutega;
- tulevikukohustuste parem ennustatavus ja ebarealistlike poliitikakohustuste elimineerimine;
- parem vastutavus läbi strateegilistes arengukavades sisalduva informatsiooni ja tulemusaruandluse nende arengukavade suhtes;
- suurem pühendumus tulemuste saavutamisele vastukaaluna osapoolte kaasatusele strateegilise planeerimise protsessi ja organisatsiooni ning individuaalsete eesmärkide parem seostatus.

## II ÜLDINE STRATEEGILISE PLANEERIMISE RAAMISTIK EESTIS

*Inimesed töötavad nii tõsiselt olemaks kindlad, et asju tehakse õigesti, et neil on vaevalt aega mõelda sellele, kas nad teevad õigeid asju.*  
 Stephen R Covey

**Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmisega 2002. aastal seadustati Eesti riigihalduses strateegiliste arengukavade positsioon ja nende roll riigieelarve protsessis.** Strateegilise planeerimise formaliseerimise eesmärgina nähti kõigi riigiasutuste stimuleerimist mõtestama, kavandama ja analüüsima oma tegevust ühiskonnale oodatavat kasu ja tulemusi silmas pidades, mis omakorda võimaldaks teha paremaid valikuid alati piiratud ressursside paigutamisevõimaluste vahel. Samuti oli eesmärgiks muuta strateegiline planeerimine riigiasutuste tegevuse kavandamise nurgakiviks ja riigi finantsjuhtimise kvaliteeti, sh eelarveprotsessi arengut edendavaks instrumendiks.

**Strateegilise planeerimise süsteemne käsitlus loob eeldused selleks, et integreerida poliitikakujundamine, planeerimine, eelarvestamine, kuluarvestus ja aruandlus.** Niisuguse käsitluse eesmärgiks on saavutada, et riigieelarvest finantseeritakse valitsuse poolt keskpikas perspektiivis määratletud eesmäärke ja prioriteete ning riigieelarveliste vahendite kasutamine on sihipärane ja tulemuslik. Strateegiline planeerimine on tulemuseelarvestamise üks peamisi komponente. Toimiva strateegilise planeerimise süsteemi rakendamise, sh tegevuste eesmärgistamise ja tulemuslikkuse mõõtmise kaudu luuakse ka eeldused riigiasutuste paremaks toimimiseks ja avalike teenuste kvaliteedi parandamiseks. Strateegilise planeerimise süsteemne käsitlus loob eeldused selleks, et integreerida poliitikakujundamine, planeerimine, eelarvestamine, kuluarvestus ja aruandlus.

### 2.1 Arengukavade liigid, seosed erinevate arengukavade vahel

Keskpikad strateegilised arengukavad on heaks raamiks parema vastutavuse saavutamiseks. Nad võimaldavad ministeeriumidel ja valitsemisala asutused etteantud

parameetrite raames seada “oma küsimusi”. Seetõttu omandab aruandlus ja hindamine olulise koha jälgimaks, kuidas ministeeriumid toimivad nende endi poolt seatud sihtide suhtes ja valitsemisala asutused tulevad toime ministeeriumi poolt seatud sihtidega.

Ministeeriumid ja valitsemisala asutused peavad integreerima oma plaane ka horisontaalselt, et täpsustada valdkondi, milles on vajalik tihe omavaheline koostöö, s.h selge ülesannete ja ressursside jaotus. Planeerimine aitab muuhulgas vältida ka võimalikke funktsioonide kattuvusi ning tõsta esile vajadust sobilike finantseerimismehhanismide järgi.

Seetõttu on keskvalitsuse strateegilise planeerimise süsteem loodud kahele alustoele, mis mõlemad peaksid aitama paremini, kvaliteetsemalt, läbipaistvamalt ja tulemuslikumalt planeerida riigi arengut. Nimetatud kaks alust on **valdkondlik lähenemine** - tegevusvaldkonna arengukavade reguleerimise kaudu ja **organisatsioonipõhine lähenemine** - organisatsioonipõhiste arengukavade reguleerimise kaudu.

Määrus sätestab strateegiliste **arengukavade hierarhia**, mille juures on lähtutud põhimõttest, et **valdkondlikes strateegilistes dokumentides sätestatu peab kajastuma organisatsioonipõhistes arengukavades**, mis omakorda loob eeldused antud dokumentide omavahelise kooskõla saavutamiseks keskvalitsuse strateegilise planeerimise üldises süsteemis ning arengukavade alusel tehtavate kulutuste säästlikkuse, sihipärasuse ning mõjususe tagamiseks.

Sõltumata strateegiadokumendi liigist, **tuleb kõigi strateegiadokumentide koostamisel arvestada järgmiste üleriigiliste strateegiliste dokumentidega** (nn keskstrateegiatega):

- Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm (koalitsioonileping);
- julgeolekupoliitika;
- riigi konkurentsivõime tõstmise ning
- säästva ja jätkusuutliku arengu strateegiast.

Uute strateegiadokumentide koostamisel tuleb arvestada ülaltoodud dokumentides sätestatuga ning lähtuda põhimõttest, et koostatava strateegia ja olemasoleva nn keskstrateegiate vahel ei tohi olla (sisulisi) vastuolusid.

### **2. 1.1. Valdkonna arengukavad**

Tänase praktika alusel on valdkondi, mida valdkonna arengukavade reguleeritakse väga erinevaid ning nende mahud ja reguleerimisulatus on väga erinev. Tulenevalt organisatsioonide toimimist pidevalt mõjutavast, muutlikkust keskkonnast ja avaliku sektori asutusi mõjutavast muudatustest poliitilises keskkonnas on valdkondlik planeerimine heaks abinõuks sektoriaalsete prioriteetide seadmisel. Valdkondlik planeerimine on võimalus ka mõne väiksema tasandi probleemi, mis on kõikide mõjutajate kokkulangevusel päevakorda kerkinud, lahendamiseks, kuid valdavalt on nn valdkonnad ajas muutuvad. Seetõttu on nende reguleerimine samuti suhteliselt paindlikult lahendatud.

**Valdkonna arengukavad** kajastavad **ühe** või **mitme sotsiaalmajandusliku sektori** või **alamsektori** eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid, mida viib ellu kas üks ministeerium või mitu ministeeriumi koostöös.

Valdkonna arengukava mõiste hõlmab mitut erinevat võimalust nimetatud arengukava moodustamiseks. See võib kajastada:

- **ühe sotsiaalmajandusliku sektori** eesmärgid ja nende saavutamiseks vajaminevaid meetmeid. Niisugune sotsiaalmajanduslik sektor võib olla ühe ministeeriumi valitsemisalasse kuuluv (nt haridus, tervishoid).
- **sotsiaalmajandusliku sektori alamsektorit hõlmavat valdkonda** (kutseharidus, haiglareform).
- samuti võib valdkonna arengukava hõlmata **mitme sotsiaalmajandusliku sektori** (nt teadus- ja arendustegevuse strateegia; HIV / AIDSi strateegia jms) eesmärgid ja nende saavutamiseks vajaminevaid meetmeid. Niisugused valdkonna arengukavad hõlmavad mitme ministeeriumi valitsemisalasse, kuid sisult ühte valdkonda kuuluvaid küsimusi (nt kriminaalpreventsioon; tööhõive vms).

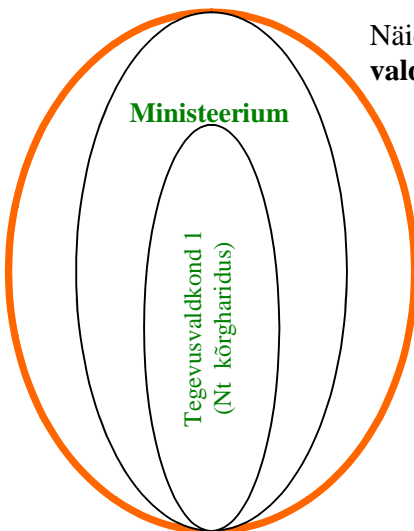
Sealjuures tuleb arvestada, et :

- **valdkonna arengukava kohta sätestatud kohaldatakse analoogselt teiste ministritega ministeeriumi mittejuhtiva ministri, suhtes.**
- **määrust ei kohaldata ja käsiraamat ei kajasta:**
  1. ministri kinnitatavate valdkonna arengukavade suhtes;
  2. maavanema kinnitatavate arengukavade suhtes.

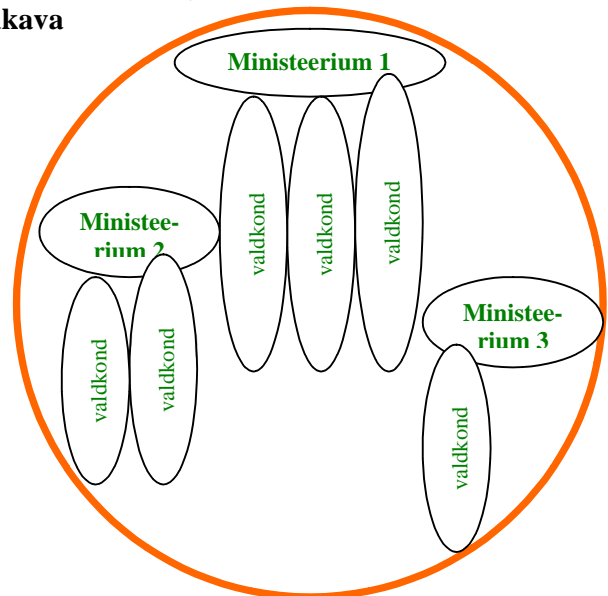
Valdkonna arengukava võib olla koostatud nii ühe ministeeriumi poolt või ka mitme ministeeriumi ja nende allasutuste koostöös, sõltuvalt valdkonna haardest .

Alljärgnevalt on valdkonna arengukava moodustamise võimalused välja toodud skemaatilisel.

#### Näide 1: Ühe sotsiaalmajandusliku sektori valdkonna arengukava

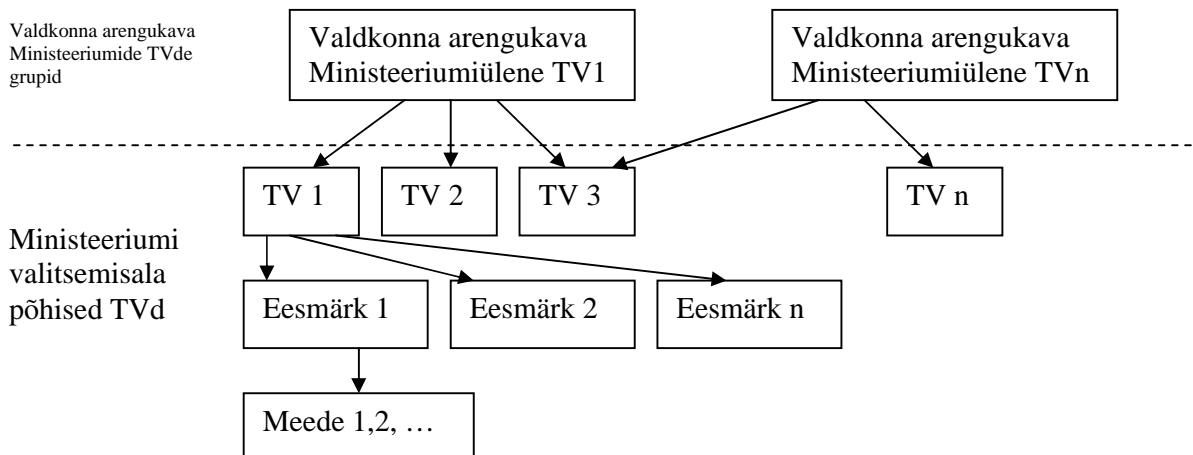


#### Näide 2: Mitme sotsiaalmajandusliku sektori valdkonna arengukava



Allikas: Rahandusministeerium

Joonis: Valdkonna arengukava: (ala)valdkondade, meetmete ja eesmärkide jagunemine



Tv – tegevusvaldkond

Allikas: Rahandusministeerium

Valdkonna arengukava puhul **ei ole** tegemist strategiadokumendiga, mis võetakse otseselt aluseks valitsusasutuse eelarvetaotluse koostamise protsessis.

Valdkonna arengukava koostamisel tuleb arvestada ülaltoodud **keskstrateegiatega** ning sellega, et **valdkonna arengukavas sätestatu peab kajastuma iga valdkonna arengukavas osaleva osapoole organisatsioonipõhises arengukavas**. Muidugi tuleb valdkonna arengukavasid kasutada sh seostatult välja tuua ka ministeeriumide/ all asutuste arengukavade väljatöötamisel, lisades valdkonna arengukavade analüütilised osad ja planeeritud tegevused, mis on vastava ministeeriumi pädevuses tema arengukavasse, juhul kui need osutuvad seal asjakohasteks. Kui valdkonna arengukavas sätestatud kohustused ei sisaldu valitsemisala arengukavas (ministeeriumi arengukavas) eesmärgi või meetme või meetme selgituse all välja toodud tegevusena, siis tekib oht, et valitsemisala finantsplaanis ei saa vajalikku rahastamist valdkonna arengukavas temale seatud kohustustele. Seetõttu peaks olema nii valdkonna arengukavade koostajate kui valitsemisala arengukavade koostajate ülesandeks ja huviks jälgida, kas kokkulepped (kohustused) on tegevuste rahastamise garanteerimiseks välja toodud. Valdkonna arengukavas vastava valdkonna kureerijate-ekspertide poolt läbimõeldult kajastatud eesmärgid ja tegevused on suunisteks konkreetsemate eesmärkide ja tegevuste kavandamisel organisatsioonipõhistes strateegiates, kuna asutused on need, kes eesmärke ja tegevusi ellu viivad.

Vaatamata valdkonna arengukava erinevatele koostamise võimalustele **tuleb võrreldavuse ja hinnatavuse tagamiseks kõigi valdkonna arengukavade puhul järgida neile esitatud sisunõudeid ning struktuuri**. Arengukavade sisunõuded on täpsemalt välja toodud käsiraamati III osas ning arengukavade koostamise protsessi nõuded on toodud käsiraamatu IV peatükis.

### 2.1.2. Organisatsioonipõhised arengukavad

Tulenevalt eelpool viidatud asjaolust, et valdkonna arengukavad aitavad küll planeerida ja aru anda kindlas sotsiaalmajanduslikus sektoris, alamsektoris või mitmes sektoris, sõltuvalt nn horisontaalse valdkonna defineerimisest ei ole need valdkonnad sageli ajas püsivad, mistõttu rakendatakse riigieelarve planeerimisel, vahendite kasutamisel ja aruandlusel läbipaistvuse tagamiseks organisatsioonipõhist lähenemist. Seetõttu on **riigieelarve planeerimise ja aruandluse mõistes olulisemad strateegilised dokumendid organisatsioonipõhised arengukavad**. Riigi eelarvestrateegia prioriteetide seadmisel on aluseks eelkõige **valitsemisala** (ministeeriumide) **arengukavad**, milles peaks kajastuma nii erinevate valdkonna arengukavade kui ka valitsemisala riigiasutuste arengukavade sisu.

Nimetatud arengukavad, **riigi eelarvestrateegia sisendina**, peavad aga muuhulgas kajastama kõiki vastava ministeeriumi valitsemisalas kehtivates valdkonna arengukavades sisalduvat. Nii tagatakse kõigi “ühiste” ja “üksikute” ettevõtmiste kajastamine ning sellega kindlustatakse, et vastavad poliitilised sihid on ühiselt omaks võetud.

Vaadates strateegilist planeerimist süsteemina on **organisatsioonipõhine arengukava** just see tasand, kus juhid langetavad, viivad ellu ja kontrollivad olulised otsused **läbi organisatsiooni kõigi funktsioonide ja tasandite**. Sealjuures otsitakse vastuseid küsimustele nagu kuhu me läheme (missioon), kuidas me sinna jõuame (eesmärgid ja meetmed), mis on meie tegevusplaan (eelarvelised võimalused), kuidas me teame, kas me oleme õigel teel ( aruandlus, kontroll ja hindamine).

Organisatsioonipõhiste arengukavade koostamisel **tuleb lähtuda** eelpooltoodud nn **keskstrateegiatest** ning **kehtivatest valdkonna arengukavadest** ehk neis sätestatud kohustustest. Lähtumise all tuleb silmas pidada, et organisatsioonipõhine arengukava peaks kajastama valdkonna arengukavast tulenevaid kohustusi kas eesmärgi või meetme või meetme selgituse tasemel. Vastav tasand sõltub valdkonna arengukavaga sätestatud kohustuste hulgast, mahust ja olulisusest organisatsioonile. Seega peaks püüdma ministeeriumi arengukava koostamisel arvestada juba olemasoleva keskkonnaanalüüsiga ja organisatsiooni suutlikkuse analüüsiga, samuti kirjeldatud ministeeriumidevahelise töökorraldusega (valdkonna arengukavade vahendusel). Sealjuures on oluline, et olemasolevaid valdkonna arengukavasid ei kirjutataks lihtsalt ümber ministeeriumi arengukavasse, vaid suhestataks valdkonna arengukavast tulenevad kohustused organisatsioonipõhise arengukavaga seatavate tegevusvaldkondade ja eesmärkidega.

Organisatsioonipõhise arengukava koostamisel tuleb lähtuda küll vastavatest nõuetest, kuid täpse tegevusvaldkondade, eesmärkide ja meetmete ning meetmete selgituste jaotuse otsustamine on jäetud asutuse juhi pädevusse.

Organisatsioonipõhiseid arengukavasid on **kahte liiki**:

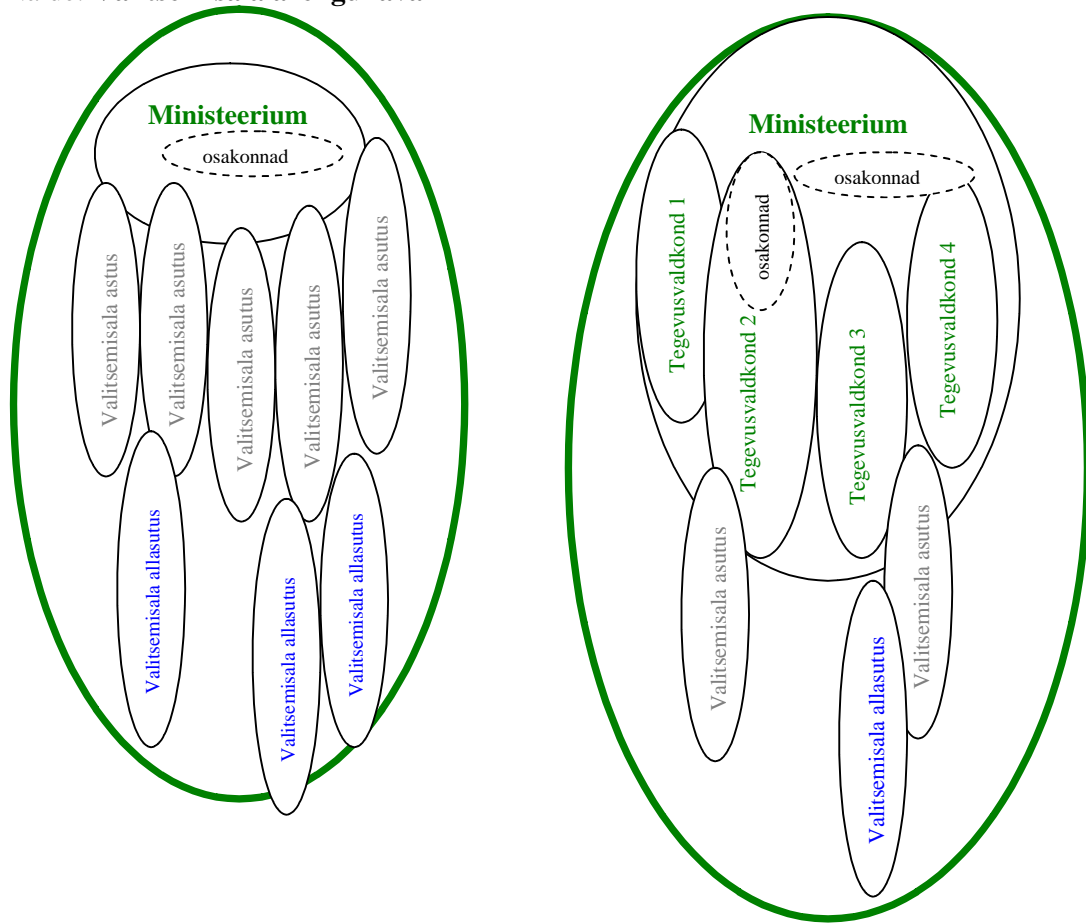
- 1) **ministeeriumi valitsemisala (edaspidi valitsemisala)**
- 2) **ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste (edaspidi riigiasutus) arengukavad.**

Valitsemisala arengukava ja riigiasutuse arengukava kohta sätestatud kohaldatakse ka Riigikantselei haldusala arengukava ja Riigikantselei haldusala riigiasutuse arengukava suhtes. Valitsemisala arengukava on riigiasutuste arengukavade alusdokument.

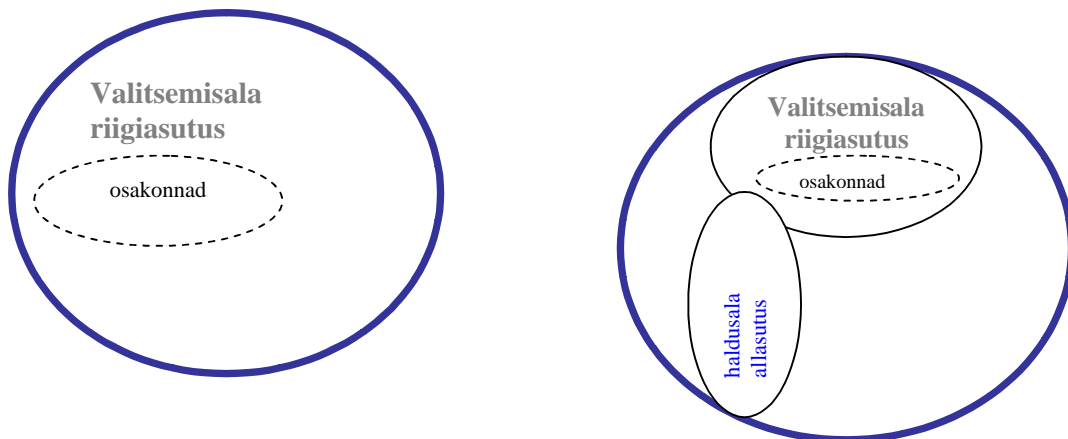
Organisatsioonipõhine arengukava on seega nii ministeeriumi valitsemisala hõlmav arengukava, ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse arengukava, mis hõlmab ka

ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse haldusala allasutusi. Alljärgnevalt on organisatsioonipõhise arengukava moodustamise loogika välja toodud skemaatiliselt.

Näide: **Valitsemisala arengukava**



Näide: Ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse arengukava



Allikas: Rahandusministeerium

**Organisatsioonipõhise arengukava koostavad ministeeriumid ja Riigikantselei.** Vastavalt otstarbekusele määrab minister või riigisekretär (edaspidi *minister*) kindlaks valitsemisala riigiasutused, kes koostavad määruses sätestatud organisatsioonipõhise arengukava nõuetele vastava arengukava. **Arengukavad avalikustatakse pärast nende kinnitamist vastutava ministeeriumi veebilehel.**

## Juhtimise tasandid

Tasand	Dokumendi liik	Taotlus
<b>Strateegiline</b> <i>Pikk v keskpikk            (1+3 või rohkem)</i>	<b>Riigi eelarvestrateegia</b> <b>Organisatsioonipõhised arengukavad</b> <b>Valdkonna arengukavad</b>	<i>Effectiveness</i> <b>Mõjus</b>
<b>Taktikaline</b> <i>Keskpikk (1+3 või rohkem)</i>	<b>Rakendusplaan</b> (valdkonna arengukava) <b>Tegevuskava</b> (organisatsioonipõhine arengukava)	<i>Efficiency</i> <b>tõhusus</b>
<b>Operatsioonaalne</b> <i>Lühiajaline (1 a)</i>	<b>Tööplaan</b> (organisatsioon)	<i>Economy</i> <b>säästlikkus</b>

Allikas: Rahandusministeerium

## 2.2. Arengukavadega seonduvad eelarvestamise protsessid

Selleks, et saavutada keskvalitsuse strateegilise planeerimise ja eelarvestamise protsessis kooskõla on arengukavad omavahel eelarvestamise kaudu seostatud ning seostatud ka riigi eelarvestrateegiaga.

Riigi eelarvestrateegiat (RES) koostatakse iga-aastaselt riigieelarve seaduse (<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=733542>) alusel. Tegemist on dokumendiga, millega kavandatakse riigieelarve kõiki kulusid, ja tulusid ja finantseerimistinguid keskpikas perspektiivis (4 aastat) ette. RES määratleb riigi järgmise nelja aasta rahastamiskava (strateegia). RES on aluseks iga-aastaste riigieelarvete koostamisel.

**Riigi eelarvestrateegia** eesmärgiks on **luua riigieelarve eelnõu koostamise keskkond**: anda makromajanduslik raamistik ning sätestada Vabariigi Valitsuse peamised tegevuse eemärgid (prioriteedid) järgnevaks neljaks aastaks. Lisaks käsitletakse tulude ja kulude prognoosi, eelarvepoliitilisi eesmärke, antakse ülevaade majanduse olukorrast ning toodud on ka majandusarengu prognoos, sh valitsussektori tulude prognoos.

Kuna riigi eelarvestrateegia on sisendiks iga-aastase riigieelarve kujunemisele, siis on arengukavade kaudu teostatav strateegiline planeerimine ja eelarvestamine omavahel ühendatud süsteemiks. Riigi eelarvestrateegia loob fiskaalraamistiku, millele on allutatud teised strateegilised arengukavad.

Kõikide arengukavade liikide puhul tuleb nende koostamisel arvestada eelpool kirjeldatud Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud arengusuundadega, strateegia- ja



poliitikadokumentidega ehk nn **keskstrateegiatega**, samuti **eelmise aasta riigi eelarvestrateegiaga**, samas tuleb selle juures arvesse võtta ka vahepealsel perioodil toimunud võimalikke objektiivseid, nt väliskeskkonnast tingitud, muudatusi.

Riigi eelarvestrateegia prioriteetide seadmisel on aluseks eelkõige **valitsemisalade arengukavad**, milles kajastuvad valdkonna arengukava ning riigiasutuste arengukava sisu, sest valitsemisala arengukavade alusel koostatakse riigi eelarvestrateegia.

Alljärgnev tabel toob välja strateegiadokumentide omavahelise hierarhia.

Ühiskonna vajadused ja ootused	} sisend
Keskstrateegiad (valdkonna arengukavad)	
Valdkonna arengukavad	
Valitsemisala arengukava	
Riigi eelarvestrateegia	
<b>Riigieelarve</b>	

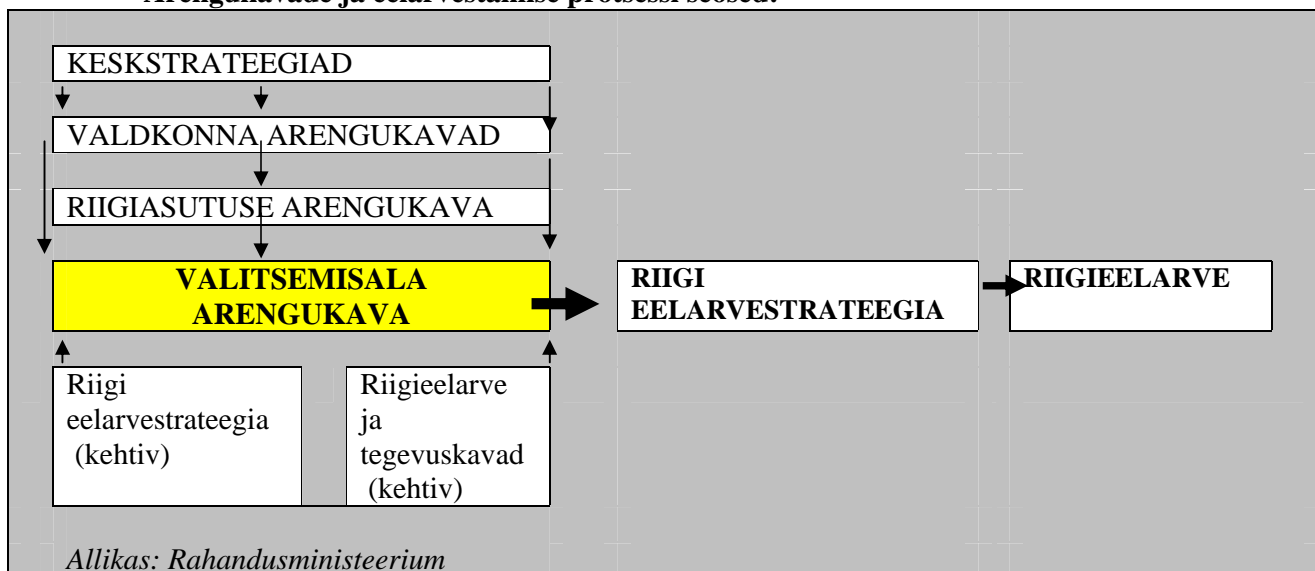
Allikas: Rahandusministeerium

Eelarve protsess on, tulenevalt viidatud riigieelarve seadusest, kindlas ajalisel võtmes.

1. Riigieelarve seaduse järgi tuleb riigi eelarvestrateegia vastu võtta seitse kuud enne järgmise eelarveaasta algust ehk mai lõpuks.
2. Vabariigi Valitsuse strateegilise planeerimise määruse alusel tuleb ministeeriumidel sh Riigikantseleil esitada iga aasta 1. märtsiks oma valitsemisala arengukava, mis on sisendiks riigi eelarvestrateegiale.

Riigi eelarvestrateegia koostamist alustatakse tavaliselt eelarveaastale eelneva aasta jaanuaris ning lõppdokument kinnitatakse Vabariigi Valitsuses mai lõpus.

#### Arengukavade ja eelarvestamise protsessi seosed:

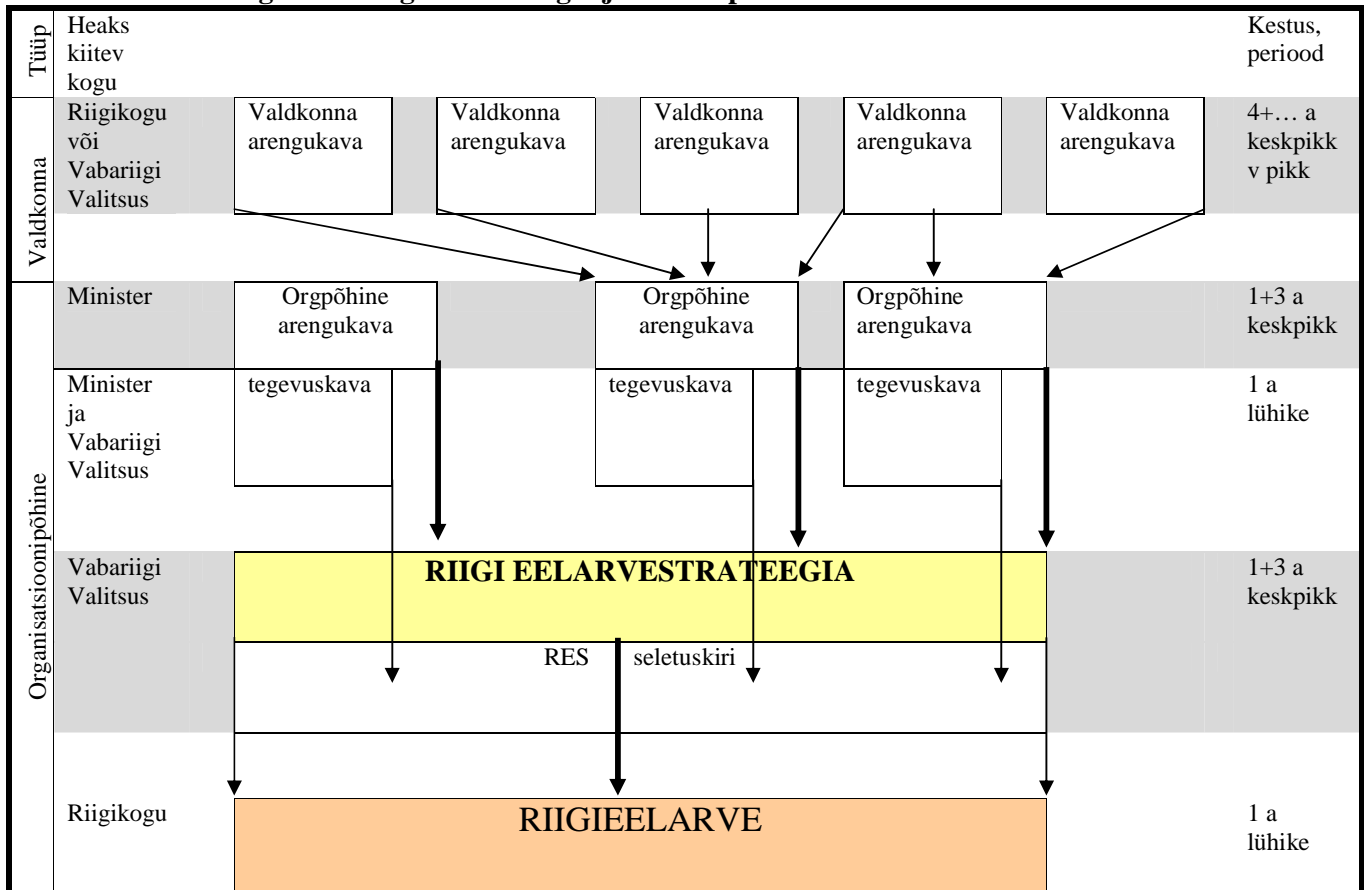


Allikas: Rahandusministeerium

Vaadates arengukavade omavahelisi seoseid eelarvestamise protsessiga, siis tuleb meele pidada, et organisatsioonipõhine arengukava (nii valitsemisala arengukava kui riigiasutuse arengukava) koostatakse rulluval põhimõttel, mis tähendab, et seda **täiendatakse igal aastal**. Sealjuures valdkonna arengukavad võivad olla erineva

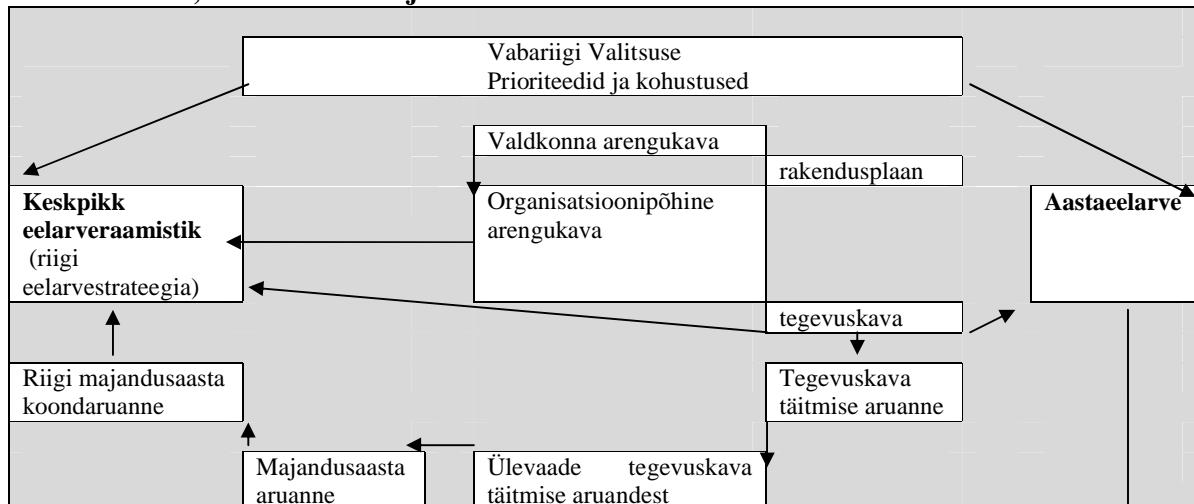
ajahorisondiga, perioodiga. Seega on alati tagatud nelja-aastane perspektiiv sarnaselt riigieelarve planeerimisele ja riigi eelarvestrateegia koostamise tsükstile, hõlmates konkreetset eelolevat eelarveaastat ja hinnanguliselt kolme järgnevat aastat. Riigi eelarvestrateegia alusel koostatakse riigieelarve järgneva eelarve-aastaks. Riigi üheaastane eelarve on riigi eelarvestrateegia loogilise osana käsitletav, kuid oluliselt detailsem üheaastane seadusandliku aktina fikseeritav rahastamiskava. Riigieelarve esitatakse valitsuse poolt seadusandjale hiljemalt kolm kuud enne järgmise eelarve aasta algust.

### Strateegiliste arengukavade liigid ja eelarveprotsess



Allikas: Rahandusministeerium

### Planeerimine, eelarvestamine ja aruandlus



## III VALDKONNA ARENGUKAVA

### 3.1. Valdkonna arengukava sisunõuded

Valdkonna arengukava peab vastavalt määrusele sisaldama vähemalt:

- 1) valdkonna arengukava **kestust**;
- 2) **seoseid teiste valdkonna arengukavadega**;
- 3) valdkonna arengukava koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandlusesse **kaasatud ministeeriume ja asjaomaseid** (valitsussektoriseseid ja –väliseid) **huvitatud isikuid ja asutusi**;
- 4) **hetkeolukorra analüüsi**, mis sisaldab valdkonna probleemide ning olemasolevate võimaluste analüüsi;
- 5) **strateegilisi eesmärke**, mis väljendavad valdkonna arengukava elluviimise perioodil taotletavat mõju ja **mille saavutamine on mõõdetav või hinnatav**;
- 6) **meetmeid**, mis on erinevate tegevuste kogumid strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. Meetme selgituses kirjeldatakse kavandatavaid olulisemaid tegevusi;
- 7) **maksumuse prognoosi**, mis sisaldab valdkonna arengukava hinnangulist kogumaksumust ja maksumuse jaotumist aastate või teiste perioodide vahel. Sealjuures on valdkonna arengukava maksumus esimese nelja aasta lõikes välja toodud meetmete lõikes.
- 8) **juhtimisstruktuuri kirjeldust**, mis sisaldab valdkonna arengukava koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse koordineerimiseks rakendatavate tegevuste kirjeldust.

Vabariigi Valitsus võib määrata valdkonna arengukava koostamise ettepaneku heakskiitmisel valdkonna arengukavale täiendavaid nõudeid.

Valdavalt eeldab valdkonna arengukava koostamine, täiendamine, elluviimine, hindamine ja aruandlus koostööd. Koostöö väljendub kas ministeeriumi valitsemisala piires või mitme ministeeriumi valitsemisalade piires. Seega on valdkonna arengukava puhul väga oluline koostöö koordineerimine, tööjaotus ja kohustustest, vastutustest kinnipidamine.

#### 3.1.1. Arengukava kestus

Üks olulistest küsimustest strateegilise planeerimise juures on, kui tihti ja kui põhjalikult plaane üle vaadata. Kui plaane ei kaasajastata näiteks kolme aasta jooksul, võivad nad peale seda olla juba aegunud. Eriti juhtub see siis, kui esimese aasta ressursipiirang sunnib prioriteete ümber hindama või toimub näiteks muutus valitsuse poliitikas.

Valdkonna arengukava **kestus** märgib arengukavaga planeeritud eesmärkide ja meetmete ajalist kestust e perioodi, mis ajast mis ajani valdkonna arengukava on planeeritud kehtima. Valdkonna arengukava kestus tuleb selle tiitellehel välja tuua ning põhjendada valitud perioodi pikkust.

#### 3.1.2. Seosed teiste valdkonna arengukavadega

**Seosed teiste valdkonna arengukavadega** tuleb kajastada dubleerimise vältimiseks ning kattuvate eesmärkide või meetmete väljatoomiseks. Kattuvate eesmärkide ja meetmete seadmist tuleb vältida. Kui see siiski ei ole võimalik, siis tuleks kattuvate eesmärkide ja meetmete puhul välja tuua kattuvuse selgitused ja põhjendused ning näidata kattuvates lõigetes rahastamise maht ning allikad. Samuti tuleks kattuvuste puhul välja tuua koostatava arengukava erisus.

Kui antud valdkonnas on strateegiadokumente ka varem koostatud ja ellu viidud, tuleks ära näidata, kuidas saavutati antud arengukavade eesmärgid.

### **3.1.3. Kaasatud ministeeriumid ja asjaomased huvitatud isikud ja asutused**

Kuna valdkonna arengukava koostamine, täiendamine, elluviimine, hindamine ning aruandlus eeldab paljudel juhtudel koostööd mingites valdkondades või alavaldkondades, siis tuleb valdkonna arengukavas välja tuua **kaasatud ministeeriumid ja asjaomased (valitsussektorisisesed ja -välised) huvitatud isikud ja asutused**. Määrus ei sätesta meetodit, kuidas vastutav ministeerium peaks kaasatud osapooltega tööd koordineerima. Nimetatud küsimused jäävad igal üksikul juhul vastutava ministeeriumi pädevusse. Valdkonna arengukava koostamise ja ellurakendamise juures on just kõige olulisem see, kuidas kaasatud osapooltega on töö ja infovahetus koordineeritud, mistõttu tuleks valdkonna arengukava koostajatel see põhjalikult eelnevalt läbi mõelda.

### **3.1.4. Valdkonna v alavaldkondade hetkeolukorra analüüs**

Enne strateegiliste eesmärkide püstitamist tuleb välja tuua valdkonna (vajadusel alavaldkondade kaupa) **hetkeolukorra analüüs**, sh tänaste saavutuste, probleemide, võimaluste ja ohtude analüüs. Hetkeolukorra analüüsi tegemiseks ei anna määrus ette ühtegi konkreetset meetodit, see sõltub valdkonna arengukava eripärast. Oluline on läbi teha kriitiline hetkeolukorra analüüs ja sellest lähtuvalt püstitada realistlikud eesmärgid. Rõhutada tuleks kindlasti just seda, mida tuleb teha, et saavutada paremaid tulemusi, mitte keskenduda niivõrd probleemidele (probleemide analüüs on vajalik põhjendamaks olemasolevat olukorda).

### **3.1.5. Strateegilised eesmärgid**

Strateegilised eesmärgid on eesmärgid, mida tahetakse saavutada dokumendi kehtivuse perioodil, peavad olema selgelt seotud missiooniga (kui see on välja toodud) ja väljendama lõpptulemust (outcome) s.o mida me tahame saavutada, mis ajaks. Lõpptulemus ei pea väljendama vaid ühe ministeeriumi pädevusala, kuid ministeerium peab olema võimeline lõpptulemust teatud ulatuses mõjutama.

**Strateegilised eesmärgid väljendavad valdkonna arengukava elluviimise perioodil taotletavat mõju** ja nende saavutamine on mõõdetav või hinnatav.

Seega peavad strateegilised eesmärgid olema konkreetsed ehk sisaldama kvantitatiivset, kvalitatiivset ja/või ajalist mõõdet nende saavutamise hindamiseks.

Eesmärkidele tuleb lisada **indikaatorid**, mille alusel on võimalik mõõta või hinnata eesmärkide saavutamist. Samuti on eesmärkide määratlemisel oluline tähelepanu pöörata sellele, et kirjeldatud strateegiliste eesmärkide täitmine oleks valdkonna arengukava eest vastutava ning kaasatud ministeeriumide valitsemisala pädevuses. Strateegilistele eesmärkidele võib seada alameesmärgid.

## Indikaatorite peamised tunnused

- *Asjakohasus/relevantsus* – asutus peaks valima indikaatorid, mis peegeldavad ta põhifunktsioone ja mida ta saab kontrollida ning mõjutada. Indikaator peaks olema **otseselt seotud valdkonna arengukava vastava strateegilise eesmärgi ja selle täitmiseks teostatava tegevuse (meetme) ja selle tulemusega**, mida asutus oma tegevusega mõjutab/kontrollib;
- *Olulisus* – indikaator peab olema otseselt seotud tegevusega, mis on vajalik eesmärgi täitmiseks ning mitte (asutuse) tugifunktsioonide ja sisemiste protsessidega;
- *Koguseline määratletavus* – indikaatoreid peaks olema võimalik kvantitatiivselt väljendada. Seda isegi sellisel juhul, kui indikaatorid peegeldavad subjektiivset hinnangut (nt kliendiuuringud – x % kvartalis y küsitletutest on teenusega rahul)
- *Vastupidavus/* - indikaatoreid peaks olema võimalik kasutada teatud aja jooksul ilma pidevate muudatusteta nende mõõtmises. Samuti peaksid need olema vabad mõjutustest, mis võivad tuleneda erinevatest arvutus- ja mõõtmisviisidest.
- *Kulu-efektiivsus* – indikaatorite väljatöötamiseks vajaminevad andmeid peaks olema võimalik koguda asutuse (asjaomaste ministereeriumide jt riigiasutuste poolt) juhtimisinformatsiooni süsteemidest mõõduka hinnaga. Indikaatoritest saadud informatsioon peab olema suurema väärtusega kui nende väljatöötamise kulu.

Indikaatorid peavad olema rohkem abiks arengukavade kogukulude, kui kitsalt allasutuste ja kohalike omavalitsuste vastutada olevate teenuse osutamise kulude hindamisel.

### Standardne eesmärkide sõnastamise vorm:

**EESMÄRK** = (tegusõna, mis tähistab muutuste suunda) + (muutuste valdkond) + (sihtrühm) + (muutuste maht) + (indikaator: ajaraamistik, soovitatav tase numbriliselt)

Allikas: M. Allison; J. Kaye 1997

Oluline on teha vahet **tegevuste ja mõju eesmärkidel**:

- 1) **tegevuste või ka protsessi eesmärgid** algavad üldjuhul selliste tegusõnadega, nagu “arendada”, “rakendada”, “luua”, “läbi viia”. Sellised sõnad kirjeldavad organisatsiooni (valdkonna arengukava puhul vastutajate, koostajate) poolt tehtavaid tegevusi
- 2) **mõju eesmärgid** kirjeldavad muudatusi, mida teevad organisatsiooni kliendid protsessile suunatud eesmärkide tulemusena. Üldjuhul algavad sõnadega, nagu “suurendada”, “vähendada”, “parandada” jne.

### 3.1.6. Meetmed

Valdkonna arengukavas esitatavad **meetmed** peaksid kirjeldama abinõusid, sh programme, suuremaid projekte või strateegilisi investeeringuid vms laiemaid tegevuste kogumeid, sh rutiinseid tegevusi, mille abil kavandatakse seatud eesmärgid saavutada. Meetmete puhul on soovitatav neid prioritseerida, s.t eesmärgi suhtes olulisemad meetmed esitatakse eespool. Meetme selgituses kirjeldatakse olulisemaid tegevusi ja alategevusi, võimalusel koos nende vahetute tulemustega. Lisaks tuleb meetmete all välja tuua ka strateegilised investeerimisprojektid, mis on hädavajalikud toodud eesmärkide saavutamiseks. Kui valdkonna arengukava on jaotatud alavaldkondadeks ning on seatud alaeesmärgid, siis tuleb ka meetmed vastavates lõigetes esitada.

### 3.1.7. Maksumuse prognoos

Valdkonna arengukava **maksumuse prognoosis** on oluline ära tuua valdkonna arengukava hinnanguline kogumaksumus ning maksumuse jaotumine aastate ja perioodide vahel. Sealjuures on valdkonna arengukava maksumus esimese nelja aasta lõikes vaja kajastada meetmete tasandini. Kui valdkonna arengukava kehtib kauem kui neli aastat, siis on vastutava ministri otsustada, kas vajalik info esitatakse aasta või sellest erineva ajaperioodi kaupa. Samuti jääb võimalus esitada maksumuse prognoosis kogu valdkonna arengukava hinnanguline maksumus ka meetmete tasandini.

Maksumuse prognoos on soovitatav koostada tabelina. Konkreetset tabeli vormi määrus ja käsiraamat ette ei anna.

Maksumuse prognoosi kokkupanek peaks toimuma tihedas koostöös eelarve- või finantsosakonna, arendusosakonna (sh personaliosakonna) ja alamvaldkondadega tegelevate töögruppidega. Konkreetsete meetmete puhul võib osutada vajalikuks rääkida läbi allasutuste finantsspetsialistidega.

Maksumuse prognoos peab olema vastavuses kehtiva riigi eelarvestrateegia ja riigieelarvega.

### 3.1.8. Juhtimisstruktuuri kirjeldus

**Juhtimisstruktuuri kirjelduses** tuleb välja tuua valdkonna arengukava koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse koordineerimiseks rakendatavate tegevuste kirjeldus sh see, kuidas kaasatud asjaomaste asutuste ja isikutega on organiseeritud koostöö, tööjaotus ja tagasiside protsessid. Juhtimisstruktuuri kirjeldus on vajalik valdkonna arengukava koordineerimise, haldamise jms küsimuste kokkulepete väljatoomiseks ning muudele asjaomastele osapooltele infoks.

## **3.2. Valdkonna arengukava protsess**

### 3.2.1. Koostamine

Valdkonna arengukavade **koostamine**, erinevalt valitsemisala arengukavade koostamisest, **ei ole kohustuslik** määruse mõttes, kuid peab üldjuhul toimuma määruses sätestatu alusel. Valdkonna arengukava koostamine toimub vaid **põhjendatud vajaduse korral**.

Sealjuures ei reguleerita määrusega maavanema ja ministri poolt kinnitatavaid arengukavasid. Seega võib minister oma valitsemisala piires küsimustes, mis puudutavad ainult tema valitsemisala, algatada vajadusel selliste arengukavade koostamise, mida ei reguleeri käesolev määrus ja mida ei kiida heaks Vabariigi Valitsus.

Valdkonna arengukava koostamist, elluviimist, täiendamist, täitmise aruandluse heaks kiitmist ja lõpetamist legitimeeritakse **Vabariigi Valitsuse korraldusega**.

Valdkonna arengukava koostamisel on oluline partnerluse põhimõtete rakendamine. **Valdkonna arengukava koostamiseks** tuleb vastava valdkonna küsimuste eest vastutaval ministril esitada Vabariigi Valitsusele **valdkonna arengukava koostamise ettepanek**. Viimane tuleb kooskõlastada eelnevalt teiste asjaomaste ministereeriumidega ning Riigikantselei ja Rahandusministeeriumiga.

**Ettepanek** peab sisaldama:

- valdkonna arengukava nimetust ja kestust;
- valdkonna arengukava koostamises osalevate ministereeriumide loetelu (võimalusel nende omavahelist tööjaotust);
- valdkonna arengukava koostamise vajadust;
- valdkonna arengukava koostamise põhjendust (sh tuuakse välja sama valdkonda või samu probleeme lahendavad olemasolevad valdkonna arengukavad, nende sisu ning tuues välja selgitused, mille võrra koostatav arengukava erineks ning miks just nimetatud küsimused tuleb valdkonna arengukava koostamise kaudu lahendada);
- valdkonna arengukava koostamise eesmäärke;
- lahendamist vajavate probleemide kirjeldust;
- võimalikke täiendavaid aspekte (nt arengukava juhtimine, koostöö koordineerimine osapoolte vahel, aruandlus ja tegevuste finantseerimise maht, jaotus ning planeeritavate finantseerimisallikate selgitus);
- Valdkonna arengukava valmimise aega.

Valdkonna arengukava koostamise ettepanek tuleb **kooskõlastada eelnevalt** teiste asjaomaste ministereeriumidega (kaasatud ministereeriumidega) ning Riigikantselei ja Rahandusministeeriumiga.

Enne valdkonna arengukava ettepaneku koostamist ja selle ettevalmistamisel, tuleb pidevalt analüüsida, kas uue valdkonna arengukava väljatöötamine on asjakohane sh kas valdkonna arengukava väljatöötamine ja rakendamine tõepoolest suudab ettepaneku eelnõus välja toodud probleemid lahendada või on võimalik probleemid lahendada juba olemasolevate valdkonna arengukavade täiendamise või protsesside, dokumentide vms parandamise kaudu. Probleemide kaardistamine, olukorra analüüsimine jms valdkonna arengukava koostamise ettepaneku tegevused ei peaks olema eesmärgiks omaette. Laiemaks eesmärgiks peaks olema vajadusest tulenev, asutuste püüe jõuda analüütiliselt probleemide lahendamisele lähemale, täiustades pigem olemasolevaid protsesse, vajadusel olemasolevaid arengukavasid ning omavahelist koostööd kui luues juurde uusi probleeme mitte lahendavaid või neid osaliselt lahendavaid dokumente.

**Vabariigi Valitsus** hindab ettepaneku alusel valdkonna arengukava väljatöötamise põhjendatust, määrates oma korraldusega ettepaneku heakskiitmisel:

- 1) valdkonna arengukava koostamise eest vastutava ministereeriumi, kes koordineerib valdkonna arengukava koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse protsessi;
- 2) asjaomased ministereeriumid, kes osalevad valdkonna arengukava väljatöötamises
- 3) valdkonna arengukava valmimise tähtaja
- 4) valdkonna arengukava koostamise kohta **vajadusel täiendavaid nõudeid**.

Tulenevalt valdkonna arengukava eripärast, et seda võib koostada nii ühes kui mitmes sotsiaalmajanduslikus sektoris kui ka alamsektoris võib see olla koostatud nii ühe ministeeriumi poolt s.t ühe ministeeriumi valitsemisala piires või ka mitme ministeeriumi ja nende allasutuste sh asjaomaste (valitsussektori siseste ja –väliste) huvitatud isikute ja asutuste koostöös, mille juures kaasamise vajadus ja ulatus sõltuvad konkreetsest valdkonnast.

Valdkonna arengukava **koostamisel** tuleb **lähtuda** nn keskstrateegiast:

**Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist ja julgeolekupoliitikast, riigi konkurentsivõime tõstmise ning säästva ja jätkusuutliku arengu strateegiast.** Samuti tuleb arvestada, et valdkondade planeerimine, mille elluviimisel on vajalik erinevate ministeeriumide või nende valitsemisala asutuste koostöö (nn ministeeriumide-üleised valdkonnad) eeldab ministeeriumidevahelist koostööd ka valdkonna arengukavade koostamise etapis. Vastava koostöö organiseerimiseks ei anna ülalmainitud määrus ega käesolev käsiraamat otseseid juhiseid. Nii sugused küsimused on jäetud, arvestades paindlikku lähenemist vastavatele arengukavadele ja tulenevalt valdkonna arengukavade erinevatest võimalikest lähenemistest igal üksikul juhul vastava valdkonna arengukava koostajate lahendada. Seega sõltub nimetatud küsimuste lahendamine vastutava ministeeriumi valitud lähenemisest, kuid valdkonna arengukava sisunõuetega on võimalik tutvuda käsiraamatu järgmises osas.

### **3.2.2. Kinnitamine**

Sisunõuetele vastava **valdkonna arengukava kinnitab (kiidab heaks) Vabariigi Valitsus korraldusega.** Seega eeldab valdkonna arengukava kinnitamine selle eelnevat kooskõlastamist ministeeriumide vahel.

Valdkonna arengukava ettepaneku heakskiitmise otsusega võib Vabariigi Valitsus määrata vastavale valdkonna arengukavale **täiendavaid nõudeid**, muu hulgas nende üldjuhust erineva kinnitamise korra. Nii näiteks võib Vabariigi Valitsus vajadusel saata arengukava arutamiseks või heakskiitmiseks Riigikokku.

Valdkonna arengukavade puhul jälgitakse ka avalikkusele kättesaadavuse põhimõtet – valdkonna arengukava **avalikustatakse** peale selle kinnitamist **vastutava ministeeriumi** veebilehel.

### **3.2.3. Elluviimine**

Valdkonna arengukava **elluviimine** toimub **rakendusplaani** alusel, mille kiidab heaks **Vabariigi Valitsus hiljemalt kolm kuud peale valdkonna arengukava heaks kiitmist.** Eelnevaga ei nähta ette täpset rakendusplaani esitamise tähtaega ning seda, kas rakendusplaani esitatakse koos valdkonna arengukavaga või eraldi, küll aga seda, et rakendusplaani tuleb hiljemalt kolm kuud peale valdkonna arengukava heaks kiitmist Vabariigi Valitsusele esitada.

**Rakendusplaanis kajastatakse** valdkonna arengukava struktuuri lõikes eesmärgid ja meetmed ning meetmete selgitused, mida rakendusplaani kestel ellu viiakse. Kui valdkonna arengukava on jaotatud alavaldkondadeks ning on seatud alaeesmärgid, siis tuleb ka rakendusplaani vastavates lõigetes esitada. Rakendusplaani ja arengukava peavad olema võrreldavad ja ühe struktuuriga. Rakendusplaani vormilist ülesehitust ning selle kestust määrus ei reguleeri.



Rakendusplaani kestuse otsustab vastavalt võimalusele ja vajadusele vastutav minister, kuid see peaks hõlmama vähemalt valdkonna arengukava rakendamise või täiendamise esimest aastat.

Soovitavalt võiks see olla esitatud tabeli kujul ja sisaldada alavaldkondade kaupa eesmärgi, indikaatoreid ja nende saavutamise meetmeid, tegevusi koos rakendajate ja rahastajatega ning rahastamise allikate ja vahenditega.

Näide 1: rakendusplaani, kestusega 3 aastat, võimalikust kujundusest

1.	<b>Alavaldkond: (nimetus)</b>									
	Üldeesmärk (nimetus)	<b>1.1. indikaator</b> (sõnastus ja tase)			<b>1.1.1. Meede</b> (nimetus)					
		1.1. Eesmärk (nimetus)	2006	2007	2008	<b>Tegevused</b> Sama sõnastus kui strateegias	<b>Vahetu tulemus</b>	<b>Teostaja</b> (Üksuse täpsusega)	<b>Vastutaja</b> Min nimetus	<b>Rahastaja</b> (lisada allikas)
						1.1.1.1.	1.1.1.1.			
						1.1.1.2.	1.1.1.2.			
						1.1.1.n.	1.1.1.n.			
			2006	2007	2008	<b>1.1.2. Meede</b> (nimetus)				
						<b>Tegevused</b>	<b>Vahetu tulemus</b>	<b>Teostaja</b>	<b>Vastutaja</b>	<b>Rahastaja</b>
N.	<b>Alavaldkond: (nimetus)</b>									
	ÜE	N.n Eesmärk	Indikaator 2006	2007	2008	<b>N.n.n Meede</b> (nimetus)				

Allikas: Rahandusministeerium

Näide 2: rakendusplaani, kestusega 1 aasta, võimalikust kujundusest

1.	<b>Valdkond</b> (nimetus)						
1.	<b>Eesmärk</b> (nimetus)						
	Indikaator (sõnastus)						
	Indikaatori tänane tase:						
1.1	Meede (nimetus)	Tegevus (sõnastada)	Algus	Lõpptähtaeg	Teostaja Osakond / asutus	Vastutaja ministeerium	Rahastamise allikas
		1.					
		2.					
1.2	Meede (nimetus)	Tegevus (sõnastada)	Algus	Lõpptähtaeg	Teostaja Osakond / asutus	Vastutaja ministeerium	Rahastamise allikas
		n.					

Allikas: Rahandusministeerium

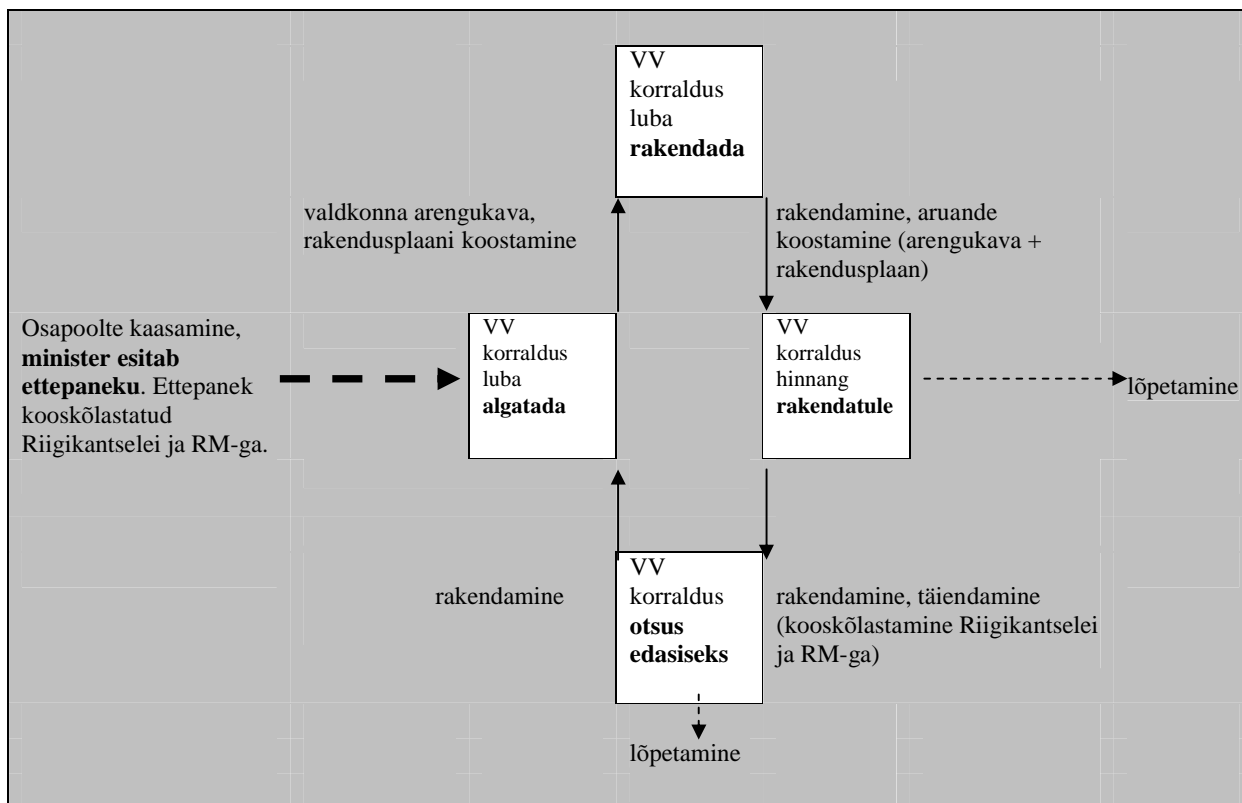
### 3.2.4. Täiendamine ja lõpetamine

Valdkonna arengukava **täiendamise või lõpetamise** aluseks on Vabariigi Valitsuse **korraldus**, mis arvestab valdkonna arengukava täitmise aruandega.

Valdkonna arengukava **täiendamise algatab** valdkonna arengukava eest vastutav minister, juhul kui arengukava perioodil tekib vajadus muuta olemasolevaid või sätestada uusi eesmärgid ja meetmeid, ning esitab valdkonna arengukava uues versioonis Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks. Täiendamisse **tuleb kaasata** asjaomased (valitsussektorisisesed ja – välised) huvitatud isikud ja asutused. Nii valdkonna arengukava täiendamisel kui ka lõpetamisel **tuleb arvestada** seatud **eesmärkide asjakohasust, rakendatavate meetmete tulemuslikkust ning kavandatud finantseerimises ja valdkonnas toimunud muutusi.**

Valdkonna arengukava **elluviimise lõpetamise** otsustab vastavalt valdkonna arengukava eest **vastutava ministri ettepanekule Vabariigi Valitsus**. Valdkonna arengukava lõpetatakse, kui eesmärgid on saavutatud, selle kestus lõppenud või arengukava järele on vajadus kadunud või see ei saavuta soovitud eesmärgid. Valdkonna arengukava täiendamisel või lõpetamisel kooskõlastatakse vastavad ettepanekud lisaks asjaomastele ministriumidele ka Riigikantselei ja Rahandusministeeriumiga.

**Skeem valdkonna arengukava koostamise, rakendamise ja täiendamise protsessist**



Allikas: Rahandusministeerium

### 3.2.5. Aruandlus

Valdkonna arengukavade aruandluse alused tulenevad määruse paragrahvi 7 ja 8 nõuetest.

Üldjuhul toimub valdkonna arengukava aruandlus üks kord aastas läbi ministri poolt Vabariigi Valitsusele esitatava **valdkonna arengukava täitmise aruande**. Nimetatud aruanne peab sisaldama infot arengukavas ja selle rakendusplaanis esitatud eesmärkide saavutamise ning meetmete tulemuslikkuse kohta e arengukavas sätestatu analüüsi ja infot arengukava rakendusplaani täitmise kohta. Oluline on siinkohal tuua välja nii saavutatu kui ka mittesaavutatu ning vastavad põhjendused. Konkreetset aruandluse vormi määrus ette ei näe.

Oluline on tuua välja eelmise aasta või aruandlusperioodi kohta:

- 1) strateegiliste eesmärkide indikaatorite näitajad st millisel määral on eesmärgi saavutamisele lähemale jõutud
- 2) meetmete vahetud tulemused
- 3) arengukava täitmiseks kulutatud vahendite ülevaate ning selgitused (sh selle kohta, kuidas on finantsplaanist kinni peetud)
- 4) tegevuskeskkonnas kavandatavad või toimunud muudatused

Valdkonna arengukava täitmise aruanne peab oma ülesehituselt ja struktuurilt olema arengukava ja selle rakendusplaaniga seostatav.

Vastavalt vajadusele võib aruandesse lisada ka muud olulist infot.

Valdkonna arengukava täitmise aruanne kiidetakse heaks Vabariigi Valitsuse korraldusega.

Valdkonna arengukava täitmise aruande arutamisel on Vabariigi Valitsusel õigus teha otsus selle kohta, kas valdkonna arengukava on vaja täiendada või tuleks antud arengukava täitmine lõpetada. Seega peab aruandes sisalduv info olema antud otsuseks piisav.

Valdkonna arengukava täitmise üle peab regulaarset järelevalvet tegema vastutav ministeerium st vastutav ministeerium peab hindama pidevalt arengukava tegevuste elluviimise edukust, tähtaegadest kinnipidamist, ressursivajadusi jne. Selleks on oluline ministeeriumis vastava seiresüsteemi loomine. Aruandluse korraldus (tööjaotus, infovahetus ja tähtajad) peaks kajastuma juba valdkonna arengukavas endas e täpsemalt selle juhtimisstruktuuri kirjelduses ning olema seega erinevate osapoolte kokkulepitud.

Kuigi otseselt valdkonna arengukavade lõikes aruandlust ei tooda üldjuhul eraldi välja tegevuskava täitmise aruandes, siis kuna viimane hõlmab organisatsiooni tegevust tervikuna, siis kaudselt kajastub seal ka antud informatsioon.

Otseselt on antud informatsioon nimetatud aruandes kajastatud nt juhul, kui valdkondliku arengukava meetmed kattuvad organisatsioonipõhise arengukava meetmetega.

Vabariigi Valitsusel on õigus rakendada ka üldjuhust erinevat aruandluse korda, kui vastutav minister teeb selleks ettepaneku valdkonna arengukava koostamise ettepanekus. Nii võib olla otstarbekam teatud valdkonna arengukava juures esitada iga-aastane aruanne tegevuskava täitmise aruande koosseisus, mitte eraldi aruandena. Antud ettepanek peab olema põhjendatud.

Valdkonna arengukava lõpetamise järgselt on vastutava ministeeriumi ülesandeks korraldada koostöös asjaomaste ministeeriumide ja kõigi kaasatud (valitsussektorisestest ja -väliste) huvitatud isikute ja asutustega **valdkonna arengukava täitmise lõpparuande** koostamine. Nimetatud aruanne esitatakse Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks hiljemalt kuue kuu jooksul peale arengukava elluviimise lõpetamist. Antud aruandele ei ole samuti määruses sisunõudeid ettenähtud.

Lõpparuanne peaks olema soovitatavalt koostatud iga-aastase aruandega analoogse struktuuri alusel ning ühtlasi peab lõpparuanne loogiliselt tulenema iga-aastastest aruannetest ning olema nendega loogiliselt kooskõlas. Informatsioon lõpparuandes peaks olema esitatud aastate lõikes kogu valdkonna arengukava perioodi (kestuse) kohta.

Aastate lõikes tuleks näidata kogu valdkonna arengukava kestuse kohta:

- 1) strateegiliste eesmärkide indikaatorite näitajad st millisel määral on eesmärgi saavutamisele lähemale jõutud
- 2) meetmete vahetud tulemused
- 3) arengukava täitmiseks kulutatud vahendite ülevaate ning selgitused (sh selle kohta, kuidas on finantsplaanist kinnipeetud)

Sealjuures on oluline, et **valdkonna arengukava lõpparuande ülesehitus** oleks valdkonna arengukava struktuuri ja selle rakendusplaani täitmise aruande struktuuriga seostatav (välja tuuakse samad alavaldkonnad, eesmärgid, indikaatorid, meetmed,

tegevused jne). Lõpparuanne peaks kajastama ka selgitusi ja põhjendusi, juhul kui planeeritud eesmärgid ei ole saavutatud või meetmeid ei ole edukalt rakendatud.

Täiendavalt on Vabariigi Valitsusel õigus tellida sõltumatu eksperthinnangu valdkonna arengukavades püstitatud eesmärkide saavutamise ja rakendatud meetmete tulemuslikkuse hindamiseks.

Sealjuures jääb ka valdkonna arengukava eest vastutavale ministrile õigus tellida vajadusel sõltumatuid eksperthinnanguid. Eriti võiks antud hinnang olla vajalik samas valdkonnas uue arengukava koostamisel.

## **IV ORGANISATSIOONIPÕHINE ARENGUKAVA**

### **4.1. Organisatsioonipõhise arengukava sisunõuded**

Ühtsete nõuete fikseerimine on vajalik selleks, et organisatsioonipõhine arengukava sisaldaks piisavalt informatsiooni riigieelarve strateegia koostamiseks, et erinevate asutuste arengukavad oleksid omavahel haakuvad ja võrreldavad ning et oleks tagatud ühetaoline mõistete ja kontseptsioonide käsitlus keskvalitsuse tasandil.

Organisatsioonipõhine arengukava **võib sisaldada** muu hulgas ministeeriumi või valitsemisala riigiasutuse tegevuse strateegilisi aluseid, organisatsiooni hetkeolukorra analüüsi ning arendustegevusi ning **peab kajastama** tegevusvaldkondade lõikes tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüsi, strateegilisi eesmärgid, nende saavutamiseks vajalikke meetmeid ja finantsplaani. Lisaks võib riigiasutus kajastada arengukavas muud täiendavat informatsiooni lähtuvalt konkreetse asutuse vajadustest, näiteks missiooni, visiooni, väärtusi, strateegilisi lähenemisviise ning prioriteete.

Organisatsioonipõhine arengukava peab adekvaatselt ja aktuaalselt kajastama nii organisatsioonis kui selle keskkonnas toimuvaid ning tegevusvaldkonna eesmärkide täitmist või meetmete elluviimist mõjutavaid protsesse. Nende hulka kuuluvad ka riigieelarve tulude ja kulude prognoosi muutustest tingitud võimaluste muutused, mida kajastatakse iga-aastaselt riigieelarve strateegias.

**Määruse kohaselt võib sisaldada** muu hulgas :

- ministeeriumi või riigiasutuse tegevuse strateegilisi aluseid
- organisatsiooni hetkeolukorra analüüsi
  - arengukava elluviimisega seotud oluliste riskide ja nende juhtimiseks rakendatud tegevuste kirjeldus
  - riskianalüüsi kokkuvõte
  - tegevuskeskkonna analüüs
- organisatsiooni arendustegevusi
  - avalike teenuste ja nende osutamise parandamise meetmete kirjeldus
  - organisatsiooni arendamise ja toimimise tõhustamise meetmete kirjeldus

**Lisaks võib sisaldada missiooni, arenguvisioni**

**Peab sisaldama:**

1. tegevusvaldkondi, milles strateegilisi eesmärgid ellu viiakse,
2. tegevusvaldkondade hetkeolukorra analüüsi
  - saavutused

- praeguste probleemide analüüs
- 3. tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid
  - eesmärgi indikaatorid: väljendavad valdkonnas taotletavat mõju, mille saavutamine on mõõdetav v hinnatav.
- 4. tegevusvaldkondade meetmed (tegevuste kogumid)
  - meetme selgitus (olulisemad tegevused ja nende vahetud tulemused)
  - uued algatused (tähtsuse järjekorras)
    - täiendavat finantseerimist vajavad tegevused v projektid
- 5. tegevusvaldkondade finantsplaani (meetmete kaupa) – tegevuste hinnangulised maksumused ja maksumuste jaotumine meetmete vahel

#### **4.1.1. Arengukava strateegilised alused**

**Strateegilised alused** suunavad riigiasutuse tegevust. Siinkohal tuleks välja tuua riigiasutuse tegevusvaldkondade valdkondlikku arengut eesmärgistavad ja meetmeid kavandavad strateegilised dokumendid, sh üleriigilist tähtsust omavad (nn horisontaalsed) strateegilised dokumendid, nagu näiteks koalitsioonileping või “Säästev Eesti 21”, millest nad oma tegevuses lähtuvad. Täpsustada tuleks üleriigilist tähtsust omavate dokumentide seoseid organisatsioonipõhise arengukavaga ning siinjuures võiks lühidalt kajastada ka nende elluviimisel ülesannete jaotust erinevate ministeeriumite või ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste vahel.

#### **4.1.2. Organisatsiooni hetkeolukorra analüüs**

Strateegiliste aluste väljatoomisele järgneb organisatsiooni **hetkeolukorra kaardistamine, sh arendustegevuste väljatoomine**. Organisatsiooni tasandil puudutab hetkeolukorra analüüs ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste, valitsemisala riigiasutuse puhul tema enda valmisolekut või suutlikkust seatavate eesmärkide elluviimiseks ja meetmete rakendamiseks. Hetkeolukorra analüüs sisaldab valdkonna praeguste probleemide ning olemasolevate võimaluste analüüsi ja arenguvisioni alusel sõnastatud strateegilisi eesmärke, mis väljendavad valdkonnas taotletavat mõju, mille saavutamine on mõõdetav või hinnatav. Strateegiliste eesmärkide ja meetmetega seostatult tuleks kirjeldada ka **organisatsioonipõhise arengukava elluviimisega seotud olulisi riske** ja nende hindamiseks ning juhtimiseks rakendatavate tegevuste kirjeldust (vastavalt Rahandusministeeriumi välja töötatud juhendmaterjalile “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes”). Ministeeriumi tegevuse planeerimisel tuleb arvestada ja valitsemisala arengukavas välja tuua **muuhulgas ka ministeeriumi riskianalüüsi kokkuvõtte**. Vastava riskianalüüsi teostamise kohustus sätestatakse “Hädaolukorraks valmisoleku seadusega” (RT I 2000, 95, 613; 2002, 61, 375, 63; 2003, 88, 594; 2004, 26, 173). Sealjuures **riskianalüüsi koostamise ja kajastamise nõue ei kehti valitsemisala riigiasutuste arengukavadele**.

Avalike teenuste ja nende osutamise kvaliteedi parandamiseks ning organisatsiooni arendamiseks ja toimimise tõhustamiseks kavandatavate meetmete kirjeldamise eesmärk on stimuleerida riigiasutusi, sh ministeeriume, rakendama süstemaatilisi **arendustegevusi avalike teenuste kvaliteedi parendamiseks** ning asutuse toimimise tõhustamiseks. Avalike teenuste ja nende osutamise kvaliteeti parendavateks tegevusteks võivad olla näiteks klienditeeninduse või asutuse teenindusvõrguga seotud arengud, kvaliteedijuhtimise ja teenusstandardite juurutamisega seotud tegevused, toimimise tõhustamise all võib esitada näiteks kavandatavate IT-

lahenduste või rendi- ja investeerimispoliitika lühikirjeldused, inimeste juhtimise kvaliteedi parendamiseks rakendatavad projektid, protsesside optimeerimiseks kavandatavad lahendused vms.

Muutustele efektiivseks reageerimiseks peaks organisatsioon (antud kontekstis organisatsiooniks võib lugeda ka valdkonna arengukava koostajaid) analüüsima oma sisest ja välist keskkonda sh seniste saavutuste, nõrkuste ja probleemide, ohtude ja võimaluste võtmes. Igasugune efektiivne lahendus väliste ohtude ja võimalustega tegelemiseks peab põhinema organisatsiooni saavutuste, tugevuste ja nõrkuste ning probleemide teadmisel. Niisugune analüüs loob eelduse organisatsiooni strateegiliste küsimuste määratlemiseks ning nende küsimuste lahendamiseks lähenemiste väljatöötamiseks.

- olukorda iseloomustavaid peamisi statistilisi näitajaid ja nende selgitusi (järelused, mõjutavate tegurite kirjeldus). Võimalusel *benchmarkida* oluliste rahvusvaheliste sihtide (nt Lissaboni struktuursed indikaatorid või Kyoto eesmärgid) või näitajatega (nt ELi keskmised);
- ülevaadet peamistest probleemidest, nende põhjustest ja/või mõjuteguritest ning riskifaktoritest;
- hinnangut/analüüsi avaliku sektori (sh eriti keskvalitsuse) haldussuutlikkuse kohta antud valdkonnas või sektoriga seonduvates tegevustes. Millised on kitsaskohad ja probleemid, millised on võimalused arenguks või riskid – eriti eelpool mainitud probleemide ja trendidega seoses.

#### **4.1.3. Organisatsiooni tegevusvaldkonnad**

**Tegevusvaldkond** on ministeeriumi või valitsemisala riigiasutuse põhifunktsioonide või asutusest väljapoole suunatud teenuste grupp või muul viisil defineeritud valdkond, mille lõikes on seatud strateegilised eesmärgid. Riigiasutuse tegevusvaldkonnad kokkuvõetult hõlmavad kogu asutuse tegevust ja nende vahel ei tohi olla dubleerimist. **Tegevusvaldkondade kokkulepitud arv peaks tagama nende stabiilsuse ja välistama uute tegevusvaldkondade lisamise või olemasolevate ümbergrupeerimise.** Üldreeglina võiks neid ministeeriumi või valitsemisala riigiasutuse kohta olla **3-6** sõltuvalt valitsemisala ulatusest ja nende ressursimahukusest.

Kõik ministeeriumi või valitsemisala riigiasutuse põhifunktsioonid või asutusest väljapoole suunatud avalikud teenused grupeeritakse **tegevusvaldkondadesse**, mis kokku peavad katma kogu ministeeriumi valitsemisala ülesanded (Sotsiaalministeeriumil näiteks *tööhõive ja töökeskkond, tervishoid, sotsiaalkaitse ja sotsiaalkindlustus*). Muul viisil võib tegevusvaldkondi defineerida näiteks peamiste kliendigruppide järgi (nt Haridus- ja Teadusministeeriumil *üldharidus, kutseharidus, kõrgharidus* jne).

Kui ministeeriumidel on omavahel tihedalt seotud tegevusvaldkondi, milles ühiselt valdkonna eesmäärke ja tulemusi planeeritakse (nt *kuritegevuse ennetamise vastu võitlemine* Justiitsministeerium koos Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Siseministeeriumiga; *teadus- ja arendustegevus* Haridus- ja Teadusministeeriumil koos Majandus- Kommunikatsiooniministeeriumiga jms), siis kirjeldavad ministeeriumid tegevusvaldkondade vahelisi seoseid ja rollijaotust ning toovad ära eelkõige omapoolse panuse antud tegevusvaldkonna probleemide lahendamisel ja tegevusvaldkonna edasiarendamisel, selgitades soovitatavalt, kuidas vastava ministeeriumi poolt elluviidavad eesmärgid on seotud teiste ministeeriumide poolt

planeeritavaga ja mis on ühine eesmärk, mille saavutamisele planeeritavad tegevused peavad kaasa aitama.

Valitsemisala riigiasutused lähtuvad oma tegevusvaldkondade määratlemisel ja eesmärkide/meetmete seadmisel valitsemisala vastavast tegevusvaldkonnast ja selles püstitatud eesmärkidest ning meetmetest, mille elluviimine kuulub konkreetselt või ka kaudselt nende pädevusse.

Erinevate tegevuste **grupeerimisel tegevusvaldkondadesse** tuleks kõigi tegevuste kohta, mida planeeritakse arengukava perioodil ellu viia küsida:

- 1) mis on selle tegevuse praegune seis (v.a. uued)
- 2) mis on planeeritav lähenemine (nt suurendada, säilitada, vähendada) ja miks
- 3) milline on tegevuse planeeritav seis tulevikus
- 4) kas olemasolevaid tegevusi tuleks muuta

Seega tuleb siinkohal vaadelda kõigi tegevusvaldkondade kirjeldusi järgneva 4 aasta lõikes. See on aluseks konkreetsete strateegiliste eesmärkide väljatöötamisel.

Tegevusvaldkonna lõikes tuleb jälgida:

1. et tegemist oleks...
  - ⇒ asutuse (min + valitsemisala) põhifunktsiooniga või
  - ⇒ asutusest väljaspoolse suunatud teenuste grupiga või
  - ⇒ muul viisil defineeritud valdkonnaga (nt peamiste kliendigruppide järgi või allasutuste kaudu vms)
2. et välja toodud tegevusvaldkonnad hõlmaks kogu asutuse tegevust
3. et tegevusvaldkondade vahel ei oleks dubleerimist

Allikas: Rahandusministeerium

#### **4.1.4. Tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs**

Tegevusvaldkondade kaupa tuleb välja tuua ja analüüsida **hetkeolukorra analüüsina** vastavalt määrusele konkreetse tegevusvaldkonna **probleeme ja võimalusi**. Lisaks võiks välja tuua arengut mõjutavad tegurid, aga ka saavutused ja ohud. Hetkeolukorra analüüsi tegemiseks ei anna määrus ega käsiraamat ette ühtegi konkreetset meetodit, see sõltub organisatsiooni enda vajadustest, kogemustest jne. Oluline on läbi viia organisatsiooni ja tegevusvaldkondade olukorra kriitiline analüüs ja sellest ning organisatsiooni arenguvisionist lähtuvalt ka realistlikud eesmärgid püstitada.

Näide SWOT analüüsi teostamiseks

<b><u>Strengths – tugevused</u></b> Määratlege TV <b>sisemised tugevused</b> - tegurid, mille poolest antud TV tugev on (hästi koostatud arengukava, efektiivselt töötav rakenduskeem jne). Loetlege TV tugevused.	<b><u>Weaknesses – nõrkused</u></b> Määratlege TV <b>sisemised nõrkused</b> – tegurid, millega te TVs rahul ei ole või mis võivad pärssida arengut (puudulik arengukava, inimressursi puudus jne). Sisemised nõrkused on kitsaskohad, millede olemasolu te olete endale teadvustanud ja mida vajaduse korral oleksite võimelised ise kõrvaldama.
---	---



<p><b><u>Opportunities – võimalused</u></b> Määratlege TV <b>välised võimalused</b> – välised tegurid, mis võivad soodustada TV kiiret arengut (tugev nõudlus teenusele või selle kasvupotentsiaali olemasolu, soodne keskkond jne). Välised võimalused on tegurid, millede tekkimisele te ise otseselt kaasa aidata ei saa, kuid mida te võite TV arengu kasuks ära kasutada.</p>	<p><b><u>Threats – ohud</u></b> Määratlege <b>välised ohud</b> – välised tegurid, mis võivad takistada või pidurdada TV arengut (TV poliitika erimeelsused, muutuv õiguslik keskkond jne). Välised ohud on sellised tegurid, millede ärahoidmiseks te ise otseselt midagi teha ei saa, kuid mille vastu te saate ennast erineval moel kindlustada</p>
--	---

<p>Tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüsis võiks jälgida et välja oleks toodud:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. tegevusvaldkonna peamised saavutused</li> <li>2. tegevusvaldkonna probleemid</li> <li>3. tegevusvaldkonna võimalused s.t valmisolek probleeme lahendada</li> <li>4. statistilisi andmeid analüüsi usaldusvärsuse suurendamiseks</li> <li>5. kasutatud andmete allikad sh viited teaduslikele uuringutele</li> <li>6. hinnang kehtivas RES`s kajastatud peamiste probleemide osas toimunud muutustele aasta jooksul</li> <li>7. seos eelmise aasta tegevuskava täitmise aruandega</li> <li>8. riskianalüüsi tulemusi</li> </ol>
---

**Hea hetkeolukorra analüüsi tunnused:**

- on piisavalt põhjalik, saamaks objektiivset ja adekvaatset ülevaadet valdkonna hetkesisust – kõik olulised aspektid on kajastatud;
- sisaldab infot peamiste sektori/valdkonna siseste ja väliste valdkondlikku arengut mõjutavate trendide kohta (nii Eesti sisesed kui ka üle-euroopalised ja globaalsed) – nii võimaluste kui riskide/ohtude kohta;
- ülevaade olulisematest teostatud sektori- või valdkondlikest uuringutest/hindamistest ja nende sisust/järeldustest;
- iga aspekti kohta käsitletakse põhjuseid, mõjutegureid ja riskifaktoreid (sh riskifaktoreid tulevasi potentsiaalseid arenguid silmas pidades);
- analüüsi toetavad asjakohased statistilised näitajad ja nende selgitus, võimalusel ja sobivusel ka *benchmarking* rahvusvaheliste sihtide (nt Lissaboni struktuursed indikaatorid või Kyoto eesmärgid) või näitajatega (nt ELi keskmised).

**4.1.5. Tegevusvaldkonna strateegilised eesmärgid**

Olles analüüsinud hetkeolukorda tuleks teha valikud küsimustes, mis puudutab organisatsiooni mandaate, missiooni, väärtusi, toote või teenuse taset, kvaliteeti ning koostlust, kliente või kasutajaid, kulusid, finantseerimist, organisatsiooni või juhtimist.

Selgusele tuleb jõuda kahes küsimuses:

- Milline on organisatsiooni ees seisvate strateegiliste küsimuste nimekiri?
- Kuidas korrastada strateegiliste küsimuste nimekiri nii, et see väljendaks loogilisust – prioriteetsuse või ajalise järjestuse võtmes?

**Strateegiline eesmärk** on hetkeolukorra analüüsi alusel püstitatud konkreetne mõõdetav siht, mis väljendab taotletavat mõju. Strateegilisi eesmärke võib ühe tegevusvaldkonna all olla mitu ning nad võivad ka moodustada hierarhia. Eesmärgid

seatakse **lähtuvalt hetkeolukorra analüüsi tulemustest**. Koos eesmärkidega määratletakse nii mõõdikud nende saavutamise hindamiseks kui ka meetmed eesmärkide saavutamiseks.

Eesmärkide sõnastamine algab lõppeesmärgi seadmisest, sõnastus peab olema mõjupõhine. Hästi püstitatud eesmärk väljendab soovitud tulemust, seisundit või muutust - eesmärgiks ei saa olla tegevus või selle teostamine.

Hea eesmärk vastab kokkuvõtlikult SMART kriteeriumile – on spetsiifiline (Specific), mõõdetav (Measureable), saavutatav (Achievable), asjakohane (Relevant), ajastatud (Timed). Strateegilised eesmärgid on kokkulepped selle kohta, kuidas on asjad siis, kui asjad on hästi. Seetõttu iseloomustab eesmärkide täitumine hästitoimivat ja jätkusuutlikku organisatsiooni.

**Organisatsioonipõhises arengukavas** esitatakse **tegevusvaldkondade kaupa** neljaks aastaks **strateegilised eesmärgid**, mis peavad olema konkreetsed ehk sisaldama kvantitatiivset, kvalitatiivset ja/või ajalist mõõdet nende saavutamise hindamiseks. Eesmärkidele tuleb lisada indikaatorid, mille alusel on võimalik mõõta või hinnata eesmärkide saavutamist. Samuti on eesmärkide määratlemisel oluline tähelepanu pöörata sellele, et kirjeldatud strateegiliste eesmärkide täitmine oleks vastava ministeeriumi valitsemisala pädevuses. **Strateegilisi eesmärke tegevuse fokuseerituse huvides võiks olla tegevusvaldkonna kohta 3-4.**

Strateegiliste eesmärkide analüüsil tuleb jälgida, et eesmärk:

1. oleks seotud tegevusvaldkonnaga
2. tuleneks tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüsist
3. oleks seatud keskpikaks perspektiiviks (3-4 aastat)
4. oleks seostatud indikaatoriga (et eesmärgi täitmine oleks mõõdetav)
  - et seatud indikaator oleks ajaline (ajas väljendatud)
  - et seatud indikaator on kvalitatiivne
  - et seatud indikaator on kvantitatiivne (arvuliselt väljendatud)
5. oleks mõjupõhiselt sõnastatud
6. ja selle täitmine oleks ministeeriumi ja tema valitsemisala pädevuses

Strateegiliste eesmärkide indikaatorid

Strateegilistel eesmärkidel peavad olema indikaatorid (üks või mitu), mis aitavad mõõta eesmärkide saavutamist kvantitatiivselt ja/või kvalitatiivselt, ka ajaliselt (kas eesmärgid saavutati õigeaegselt). Indikaator väljendab eesmärki mõõdetaval viisil.

Indikaatorite määratlemisel tuleks lähtuda järgmisest põhimõttest: mida lühem on indikaatorite nimekiri ja mida asjakohasemad (st otsesemalt eesmärgi saavutamist hinnata võimaldavad) on indikaatorid, seda parem.

Strateegiliste eesmärkide saavutamise mõõtmiseks tuleb määratleda mõjuindikaatorid, st mõju näitlikustavaid ja iseloomustavaid indikaatorid.

Indikaatorite määramisel tuleks võimaluse korral aluseks võtta eelneval planeerimisperiodil kasutatud indikaatoreid antud tegevusvaldkonnas, sest valdkonna arengu pika-ajaliseks seireks on vajalik võrreldavate indikaatorite olemasolu.

Indikaatorite määramisel peab andmete olemasolu korral märkima indikaatori väärtuse hetkeolukorra kirjelduse koostamisel; samuti kirjeldama mõõtmiseks kasutatavat meetodit või allikat.<sup>2</sup>

### **Indikaatorite seadmisel võiks jälgida, et need oleksid**

- eesmärki mõõtvad
- meetme ja selle raames teostatavate tegevustega seotud
- efekti saavutavad (vajadusel oleks lisatud mõõtmise allikas, meetod)
- kvaliteeti näitav, mõõdetav (kasutada statistilisi näitajaid, uuringuid jms arvulisi näitajaid)
- ajaperioodi näitav - neljaaastasele eesmärgile peaks indikaator näitama tasemeid (soovitud) iga aasta kohta)
- hilisemal tegevuste elluviimisel mõõdetavad.

Hea indikaator sätestatakse lihtsa info kaudu nii, et mõõtja ja mõõdetav mõistavad selle sisu hõlpsasti.

Samas tuleb meeles pidada, et iga mõõtmise puhul tuleb selgelt määratleda: mõõtmise definitsioon (vahend), mida kasutatakse; mida tegelikult mõõdetakse (üksus, tükk, kogus); andmete allikad (kuidas neid kogutakse); aruandluse või info kogumise sagedus (kelle poolt ja kui sageli ning kust infot kogutakse).

Sealjuures on oluline, kas soovitakse, et mõõdetaks protsesse või resultaati. Näiteks, see kui palju inimesi teenindatakse, milline osa järelepärimisi või tellimusi täidetakse kindlaksmääratud ajaperioodil on väljundite mahu mõõtmine. Väljundid üksi ei garanteeri tulemusi. Adekvaatse pildi saamiseks võiks mõõdik olla nii kvantitatiivne, kvalitatiivne kui ajaline. Kindlasti tuleks jälgida, et ühe eesmärgi mõõtmiseks ei ole välja toodud liiga palju mõõdikuid. Lisaks tuleks mõõdikuid aja jooksul üle vaadata.

#### **4.1.6. Tegevusvaldkonna meetmed**

Organisatsioonipõhises arengukavas kajastatavad **meetmed** peaksid kirjeldama abinõusid, sh programme, suuremaid projekte, strateegilisi investeeringuid vms laiemaid tegevuste kogumeid, mille abil kavandatakse eesmärgid saavutada. Kuna meetmetele tuleb juurde lisada maksumused, mis annavad kokku tegevusvaldkonna maksumuse, tuleb nende all kirjeldada ka põhitegevusi toetavad. Meetmete puhul on soovitatav neid prioritseerida, st eesmärgi suhtes olulisemad meetmed esitatakse eespool. Meetmete all kirjeldatakse olulisemaid tegevusi koos nende vahetute tulemustega, mis võimaldab lühidalt kirjeldada meedet programmi või projektina koos selle eesmärkide ja oodatavate tulemustega. Lisaks tuleb meetmete all välja tuua ka strateegilised investeerimisprojektid, mis on hädavajalikud toodud eesmärkide saavutamiseks. Kui meede või selle raames algatatavad tegevused on uued ja nõuavad oluliselt täiendavaid riigieelarvelisi vahendeid (k.a valitsemisala siseses

---

<sup>2</sup> Esialgu on oluline määratleda koos eesmärkidega põhimõttelised ja peamised indikaatorid, mida saab (ja ilmselt tuleb) edaspidi täpsustada, detailsemaks muuta ja millele hiljem indikaatorite hetke- või soovituslikku taset lisada (viimane seega ei ole esialgu primaarne).

ümberpaigutamise teel), siis käsitletakse neid uute algatustena. Uued algatused tuleb eraldi välja tuua prioriteetsuse järjekorras.

#### **Kriteeriumid meetmetele:**

- meetmed on eesmärkide saavutamiseks kavandatud otseste ja kaudsete (toetavate) tegevuste kogumid;
- meetmed sisaldavad konkreetseid tegevusi, millel on vastutajad (ka meetmele tervikuna on määratud vastutaja);
- meetmete jaoks on võimalik sätestada konkreetseid, mõõdetavaid, asjakohaseid, realselt saavutatavaid tulemusi (väljundeid).

Meetmete puhul tuleb jälgida, et:

1. meede on seotud strateegilise eesmärgi saavutamisega
2. meede on tegevuste kogum eesmärgi saavutamiseks
3. meede on määratletud ja sõnastatud tegevuspõhiselt (mitte kulude majanduslikust sisust vms lähtuvalt)
4. meetmed on esitatud prioriteetsuse järjekorras (see on soovituslik nõue)
5. meetmele (meetme nimetusele) on lisatud selgitused
6. **selgitustes** tuuakse välja **olulisemad tegevused** sh rutiinsed ja tugitegevused, mida meetme raames teostatakse
7. **selgituses** tuuakse eraldi välja **vahetud tulemused** (lühiajalisel perioodil), mida meetme rakendamise saavutada planeeritakse, et seostada tegevust (meede) ja tulemust.
8. **selgitustes** tuuakse välja **uued algatused**, mida meetme raames teostatakse
  - uus algatus on esitatud prioriteetsuse järjekorras
  - uutes algatustes on esitatud kavandatavad uued investeeringud

Allikas: Rahandusministeerium

## **4.2. Organisatsioonipõhise arengukava finantsplaan**

Organisatsioonipõhise arengukava **finantsplaanis** (vt käsiraamatu lisa 1) on oluline ära tuua tegevusvaldkondade ja meetmete maksumused aastate ning finantseerimisallikate lõikes kogu valitsemis- või haldusalas, mis tähendab, et siia on koondatud kõigi valitsemis- või haldusala asutuste (sh ministeeriumi) tegevusvaldkondade maksumused.

**Finantsplaanis esitatakse** tegevusvaldkonna koosseisus olevate meetmete kulueelarvete maksumused ligikaudselt jaotatuna COFOG (*Classification of the Functions of Government*) standardi alusel osakaaludeks rahvusvaheliste statistiliste tegevusalade klassifikaatorite lõikes. Selline täiendav tunnuse kasutamine tagab riigiülese standardiseeritud informatsiooni tekkimise rahvusvahelise planeerimise statistika ja aruandluse tarbeks. Klassifikaatorite jaotus ja struktuur on esitatud käesoleva materjali lisana (vt käsiraamatu lisa 2).

Finantsplaanis raames informatsiooni koondamiseks ja riigi eelarvestrateegia koostamiseks on rahandusministeeriumis loomisel IT-keskkond REIS (<http://eelarve.fin.ee/>).

REIS keskkonnas toimub finantstabelite täitmine tegevusvaldkondade, nende koosseisus olevate meetmete maksumuste lõikes kahe eelneva ja nelja järgmise aasta osas ja iga aasta kohta eraldi. Finantsplaanis sisaldavad meetmete eelarved nii tulused, kulused kui ka finantseerimistingimused. Vastav raamistik on vajalik hindamiseks

meetme ja selle raames tehtavate tegevuste kogumõju riigi eelarvestrateegiale ja riigieelarvele. Meetmete finantseerimisallikates on Riigi raamatupidamise üldeeskirja lisas 4 esitatud allikad, kusjuures EL fondidega seonduvalt tuuakse fondide lõikes eraldi ridadena välja 2007 – 2013 finantsperspektiivi vahenditest rahastatavad tegevused.

Erandina on võimalik vastavalt soovile juba ka RES andmete sisestamise käigus esimese aasta andmete osas kasutada majandusliku sisu klassifikaatoreid meetmete maksumuste raames. Alternatiivina toimib samaaegselt nn jaotamata kulu klassifikatsiooni rakendamine ehk üldistatud detailsuse kasutamine (“määramata kulud”).

REIS keskkond avaneb andmete sisestamiseks alates **15. veebruarist 2006**. REIS keskkonna kaudu kogutakse ja täpsustatakse edaspidistes etappides aastaeelarve andmeid lähtudes avalikustatavatest majandusproгноosidest ja muudest eelarvestamise protsessi oluliselt mõjutavatest asjaoludest (euro-tsooniga liitumine vms).

REIS keskkonnas esitatavas finantsplaanis on täitjal võimalus edastada iga meetme kirje osas ka vabas vormis asjakohane tekstiline seletus, mille kaudu edastatakse oluline informatsioon kirje sisu, asjakohasuse vms osas.

**Detailsemad juhendid nii RESi finantsplaani kui ka REIS keskkonna kohta avaldatakse RM koduleheküljel (<http://www.fin.ee/res2007>).**

#### **4.2.1. Meetmete kulueelarvestamise soovituslik metoodika**

Esitatud metoodika kehtib meetmete kulude määratlemiseks.

Meetme kulueelarve esitamine finantsplaanis eeldab keskpikas perspektiivis meetme põhiselt COFOGi struktuuri alusel osakaaludeks hinnatud jaotuse määramist, meetme maksumuse finantseerimisallika põhise parameetri alusel määratlemist ja vajadusel ning võimalusel esimese aasta osas ka majandusliku sisu alusel maksumuse esitamist. Oluline on tagada meetmete kulueelarvete maksumuses kaudsete kulude arvestamine.

Meetmega **otseselt seotud kulud** peavad olema kajastatud **vastava meetme eelarves**; meetmega **kaudselt seotud kulud** peavad olema kajastatud vastavalt allpool kirjeldatud juhistele **kõigi meetmete eelarvetes**, mille elluviimiseks kulu tegemine vajalik on.

Meetme kulueelarve hõlmab meetmega otseselt seotud tegevuste kulusid ning nendega kaudselt seotud kulusid (tugiteenused). Valitsemisalas on soovituslik rakendada ühte metoodikat. Täiendav informatsioon meetmete maksumuse kohta peab olema esitatud tegevusvaldkonna finantsplaani kommentaarides. Meetme eelarve peab olema koostatud tegevuspõhist kularvestamise metoodikat kasutades. Tegevuspõhine kularvestamine võimaldab saada hea ülevaate kulude kujunemisest, kulude seostest erinevate kulukandjatega ning tegevuste efektiivsusest.

#### **Meetme kulueelarve koosneb üldjoontes:**

- meetme tegevustega otseselt seotud kulud, mis võivad majandusliku sisu järgi olla nii eraldised, investeeringud, tegevuskulud kui ka muud kulud;

- meetme tegevustega kaudselt seotud kulud ehk teenused, administratsiooni kulud, investeeringud ja muud kulud, mis ei ole otseselt seotud konkreetse meetme tegevustega, kuid aitavad kaasa tegevuste teostamisele.

Meetmega otseselt seotud kulud on järgmised:

- Põhiseadusliku institutsiooni, Riigikantselei, ministeeriumi ja tema allasutuste nende töötajate palgakulud, kes tegelevad otseselt antud meetmega seotud eesmärkide täitmisega.
- Nimetatud töötajate tegevustega kaasnevad otsesed tegevuskulud (majandamiskulud - telefon, kirjatarbed, lähetused, transport jne.) vastavalt olemasolevale arvestussüsteemile.
- Otseselt antud meetme eesmärkide täitmisele kaasa aitavate eraldiste/toetuste summa.
- Põhiseadusliku institutsiooni, Riigikantselei, ministeeriumi ja tema allasutuste antud meetmega otseselt seotud investeeringud (nt. IT programmid, hoonete soetused, renoveerimised jne.).

Põhitegevusega kaudselt seotud kulud on järgmised:

- Üldosakondade (nt. personali-, haldus-, IT-osakonna jne) kulud.
- Töökohaga seotud kulud (ruumide rent, kommunaalmaksud jne)
- Investeeringud (kui investeering mõjutab mitmeid meetmeid nt haldushoone ehitus vms).

Meetmega kaudselt seotud kulude eelarvestamine toimub meetmete eelarvestamise meetodika alusel, mis vastab järgmistele nõuetele:

1. meetodika peab olema loogilises seoses meetmete määratluse alustega;
2. meetodika rakendamise tulemusena toodetav info peab olema võimalikult täpne;
3. valitud kulude identifitseerimise ja jaotamise meetodikat peab jätkusuutlikkuse ja võrreldavuse tagamiseks rakendama valitsemisala üleselt ja jätkuvalt – meetodika või selle edasiarendus peab olema aluseks aasta-eelarve koostamisel; põhimõttelised muudatused meetodika valikul on erandid ja need tuleb põhjendada;
4. kaudsete kulude jagamisel peab meetodika kindlasti arvesse võtma töötajate arvu proportsionaalset jagunemist meetmete vahel kui alust meetmetega kaudselt seotud töötajate arvu ja sellega seotud kulude jaotamiseks meetmete vahel;
5. ajalisel horisondil informatsioon peab olema võrreldav;
6. meetodika peab olema auditeeritav – dokumendid valitud meetmete kulude eelarvestamise meetodika kohta peavad olema säilitatud.

### **4.3. Kokkuvõtte arengukavade sisunõuetest**

Kui strateegiline planeerimine on integreeritud iga –aastasessa eelarve planeerimise protsessi, peab ka kogu asjassepuutuv dokumentatsioon olema eelarve dokumentatsiooniga sarnaselt üles ehitatud.

Vastavalt strateegilise planeerimise määrusele on arengukavadele esitatavad sisunõuded suhteliselt sarnased. Oluline erisus seisneb valdkonna arengukavade sisunõuete paindlikkuses. Kuna valitsemisala arengukava (liigilt organisatsioonipõhine arengukava) on eelarveprotsessis riigi eelarvestrateegia sisendiks, siis on nende sisunõuded mõneti detailsemad just seetõttu, et riigi eelarvestrateegia kokkupanekul oleks tagatud asutuste teatav võrreldavus ning asutuste sisendite põhjal laiemate, kogu riigile kantavate üldistuste aja analüüside tegemine sh mõjude hindamine.

**Sisu standardiseeritus aitab:**

- riigiasutustel kohaneda kindlaksmääratud nõuetega, eriti, kui need aastatega oluliselt ei muutu;
- vähendada töö hulka dokumentide igakordsel ülevaatamisel/ läbitöötamisel;
- võrrelda erinevaid arengukavasid, et kindlaks teha ja levitada parimat praktikat;
- kergesti kindlaks teha arengukavade ühisosad ministeeriumi ja allasutuste (vertikaalne integratsioon) ning ministeeriumide vahel (horisontaalne integratsioon) kaasa arvatud ühised initsiatiivid;
- lihtsustada riigi aastase aruande koostamist.

Selleks, et arengukavad oleksid omavahel võrreldavad ja et kasutusel oleks ühtne mõisteruum on strateegilise planeerimise määrusega ette nähtud kindlad nõuded valdkonna ja organisatsioonipõhistele arengukavadele. Ühtsete nõuete fikseerimine on vajalik selleks, et organisatsioonipõhine arengukava sisaldaks piisavalt informatsiooni riigieelarve strateegia koostamiseks, et erinevate asutuste arengukavad oleksid omavahel haakuvad ja võrreldavad ning et oleks tagatud ühetaoline mõistete ja kontseptsioonide käsitus keskvalitsuse tasandil.

Järgnev tabel võrdleb valdkonna ja organisatsioonipõhise arengukava sisunõudeid:

Kategooria	Arengukava liik	
	Valdkonna	Organisatsioonipõhine
Arengukava kestus	+	+ (kindel 4 a)
Kaasatud asjaomased huvitatud isikud ja asutused	+	+ (valitsemisala)
Seosed teiste valdkonna arengukavadega	+	-
Asutuse tegevuse strateegilised alused	-	+
Organisatsiooni hetkeolukorra analüüs ja arendustegevused	-	+
Tegevusvaldkonnad / alavaldkonnad	+	+
Strateegilised eesmärgid	+	+
Eesmärkide indikaatorid	+	+
Meetmed ja meetme selgitused (alategevused)	+	+
Uued algatused	-	+
Tegevusvaldkondade finantsplaan	+ (maksumuse prognoos)	+
Juhtimisstruktuuri kirjeldus	+	-

Allikas: Rahandusministeerium

## 4.4. Organisatsioonipõhise arengukava protsess

### 4.4.1. Koostamine

**Valitsemisala arengukava koostamine** on vastavalt määrusele kohustuslik, sest nimetatud dokumendid esitavad kõik ministriumid ja riigikantselei riigi eelarvestrateegia sisendiks. Seega toimuvad ministriumidevahelised eelarve läbirääkimised vastavalt nende valitsemisala strateegiates märgitule.

**Riigiasutuse arengukava koostamise otsustab** igal üksikul juhul **minister**, kelle valitsemisalasse vastav riigiasutus kuulub. Seega võib olla valitsemisalasid, kus ei ole ühelgi valitsemisala riigiasutusel arengukava, võib olla valitsemisalasid, kus osadel valitsemisala riigiasutustel on arengukavad ning võib olla valitsemisalasid kus ühelgi valitsemisala riigiasutusel ei ole eraldi arengukava. Kui minister on otsustanud, et tema valitsemisala riigiasutus koostab arengukava, siis peab selle koostamisel arvestama, et valitsemisala arengukava on riigiasutuse arengukava koostamise alusdokument. Ometi peab valitsemisala arengukava kajastama ka riigiasutuste tegevusi ehk seda nii juhul, kui valitsemisala riigiasutusel on eraldi arengukava kui ka juhul kui valitsemisala riigiasutusel ei olegi eraldi arengukava.

Seega võib öelda, et organisatsioonipõhise arengukava puhul on esimese e valitsemisala arengukava koostamine igale ministriumile ja riigikantsleile **kohustuslik** ja eraldi ettepanekut selleks ei tehta ning **valitsemisala riigiasutuse arengukava koostamise ettepaneku** (kohustuse) sätestab ja **teavitab igal üksikul juhul vastava valitsemisala küsimuste eest vastutav minister**.

Samuti tuleb arvestada määruses sätestatuga, mille kohaselt koostatakse organisatsioonipõhine arengukava **rolluval põhimõttel**, mis tähendab, et seda täiendatakse igal aastal. Seega on alati tagatud nelja-aastane perspektiiv sarnaselt riigieelarve planeerimisele ja riigi eelarvestrateegia koostamise tsüklile, hõlmates konkreetselt eelolevat eelarveaastat ja hinnanguliselt kolme järgnevat aastat. Oluline on, et igal aastal ei koostataks uut arengukava, vaid täiendatakse ja ajakohastatakse olemasolevat vastavalt toimunud muutustele keskkonnas või antud hinnangule meetmete tulemuslikkuse kohta.

Oluline on, et organisatsioonipõhise arengukava koostamise protsessi (arenguvisioni loomine, eesmärkide püstitamine, meetmete selekteerimine, tegevusvaldkondade ja meetmete ning tegevuste prioritseerimine ning arengukava projekti koostamine) **kaasatakse kõik huvitatud ja asjassepuutuvad huvipooled**, valitsemisala arengukava koostamisse eelkõige kõikide valitsemisala asutuste esindajad, kes ka nii valitsemisala kui riigiasutuse enda arengukava ellu viivad. Huvipoolte kaasamine on vajalik, et tagada avatud diskussioon ja ühetaoline arusaam kavandatavast, anda valitsemisala riigiasutusele võimalus anda sisend valitsemisala tegevusvaldkonna olukorra analüüsimisse ja osaleda aktiivselt realistlike ning mõõdetavate eesmärkide püstitamises.

### 4.4.2. Kinnitamine

**Organisatsioonipõhine arengukava kinnitatakse igal aastal**, kuna nii iga-aastase riigieelarve kinnitamise järel, kui ka uue riigieelarve planeerimise käigus täpsustuvad



eelarvelised võimalused, ressursivajadused, tegevuskavad ja tähtajad ning arengukavasse võivad lisanduda uued eesmärgid.

**Valitsemisala arengukava kinnitab** igal aastal **minister**. Siseminister ja regionaalminister kinnitavad valitsemisala arengukava nende pädevuses olevate tegevusvaldkondade lõikes. Enne arengukava kinnitamist on ministril õigus esitada vajalikud teemad Vabariigi Valitsusele arutamiseks. Minister arutab oma valitsemisala arengukava enne selle kinnitamist peaministri ja asjaomaste ministritega. Sealjuures on peaministril õigus anda nimetatud protsessi käigus suuniseid. Vabariigi Valitsus ei kiida heaks ega kinnita valitsemisala arengukavasid, vaid lähtub riigieelarvega seotud otsuste tegemisel riigi eelarvestrateegiast, mis koostatakse strateegiliste arengukavade alusel.

Juhul, kui **riigiasutuse arengukava** on koostatud, **kinnitab** selle samuti **minister** kui valitsemisala juht. Riigiasutuste ja vastava ministeeriumi koostöö arengukavade koostamisel on reguleeritud nii, et valitsemisala riigiasutused esitavad igal aastal valitsemisala ministrile viimase kehtestatud nõudel ja tähtajal, kuid mitte hiljem kui eeloleva eelarveaasta alguseks, oma asutuse arengukava eelnõu. Ministeeriumile esitatavat arengukava on samuti eelnevalt täiendatud ja lisatud neljas aasta, et tagada pidev kooskõla valitsemisala arengukava ning kogu riigieelarve protsessiga.

**Kinnitatud valitsemisala arengukava** esitatakse **ministeeriumi poolt igal aastal 1. märtsiks Rahandusministeeriumile**.

#### **4.4.3. Elluviimine**

Organisatsioonipõhise arengukava **elluviimine** toimub üheaastase (iga-aastase) **tegevuskava** alusel. Vastavalt riigieelarve seaduse § 10 lõike 7 kehtestab rahandusminister iga eelarveaasta kohta tegevuskava vormid.

Tegevuskava valmistatakse ette iga-aastase eelarve projekti lähtealusena ja esitatakse koos sellega Rahandusministeeriumile. Tegevuskava näitab lähtuvalt organisatsioonipõhisest arengukavast asutuse ülesandeid eelarveaastal.

Kui valitsemisala arengukava on kogu ministeeriumi valitsemisala käsitlev arengukava, siis **tegevuskava koostavad ministeerium ja tema valitsemisala asutused eraldi**, kajastades tegevusi strateegiliste eesmärkide (sh valitsemisala riigiasutus nii ministeeriumi valitsemisala kui ka enda strateegiliste eesmärkide) ja nende täitmiseks rakendatavate meetmete lõikes eeloleval eelarveaastal. See on vajalik selleks, et aastases tegevuskavas oleks toodud kogu vajaminev informatsioon asutuses rakendatava kohta, mille tulemuste eest ta iseseisvalt vastutab.

Rahandusministeerium hindab **tegevuskava** kooskõla riigi eelarvestrateegia ja valitsemisala arengukava suhtes, eesmärgiga kindlustada vastavate dokumentide kooskõla ja arusaadavus kvaliteetsemate eelarveotsuste tegemiseks.

Organisatsioonipõhise arengukava elluviimisdokument tegevuskava on aluseks eelarveläbirääkimistele ning riigieelarve eelnõu seletuskirja koostamisele.

**Tegevuskava korrigeeritakse** vastavalt Riigikogus vastu võetud riigieelarvele ning esitatakse seejärel Rahandusministeeriumile koos liigendatud eelarve eelnõuga (vastavalt "Riigieelarve seaduse" §6 lõikele 4), kes esitab omakorda

riigiasutuste korrigeeritud tegevuskavad koos täidesaatva riigivõimu asutuste kulude liigendamise **Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks**. Selliselt on loodud olukord, kus Vabariigi Valitsus kinnitab koos kulude jaotusega ka riigiasutuste ülesanded eelarveaastaks.

Tegevuskava korrigeerimist rakendatakse alates 2007 aastast koostatavate tegevuskavade puhul.

Kinnitatud tegevuskava muutmiseks võib minister esitada eelarveaasta jooksul vastava põhjendatud ettepaneku Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

#### **4.4.4. Täiendamine ja lõpetamine**

Organisatsioonipõhine arengukava koostatakse, järgmise eelarveaasta ning sellele järgneva kolme aasta kohta, mis tähendab, et seda **täiendatakse igal aastal**, eelpool viidatud nn rulluval põhimõttel.

Organisatsioonipõhise arengukava **täiendamise aluseks on tegevuskava täitmise aruanne** (mis kajastab infot eelmise perioodi tegevuskavas esitatud eesmärkide saavutamise ja meetmete tulemuslikkuse kohta).

Organisatsioonipõhise arengukava täiendamise käigus tehtud muudatusi on otstarbekas arengukavas ka selgitada. Organisatsioonipõhise arengukava koostamisel ja täiendamisel arvestatakse eelmise aasta riigi eelarvestrateegiaga, samas tuleb selle juures arvesse võtta ka vahepealsel perioodil toimunud võimalikke, nt väliskeskkonnast tingitud muudatusi

Seega peaksid asutuse tegevusvaldkonnad, eesmärgid ja osaliselt ka meetmed jääma aastate lõikes samaks. Eeltoodust tulenevalt on väga oluline jälgida, et oleks tagatud järjepidevus ja, et **organisatsioonipõhise arengukava puhul toimuks täiendamine, mitte selle igal aastal uus koostamine.**

- **Valitsemisala arengukava** täiendamise algatab ja selle täitmise eest vastutab **minister**. Minister, kes ei juhi ministeeriumi, vastutab organisatsioonipõhise arengukava täiendamise ning selle täitmise eest oma pädevuses olevate tegevusvaldkondade lõikes.
- Kui minister on määranud, et valitsemisala riigiasutus koostab arengukava, siis algatab **riigiasutuse arengukava** täiendamise asutusesiseselt **selle asutuse juht**.

Valitsemisala arengukava saaks lõpetada vaid asutuse (ministeeriumi) tegevuse lõpetamine. **Riigiasutuste puhul on samuti organisatsiooni tegevuse lõpetamine arengukava lõpetamise aluseks.**

**Riigiasutuse arengukava** koostamise või mittekoostamise otsustab igal üksikul juhul minister. Seega võib tekkida olukord, kus riigiasutus, kus eelnevalt on olnud oma riigiasutuse arengukava, ei pea vastavalt ministri otsusele arengukava koostama järgmiseks perioodiks.

#### **4.4.5 Aruandlus**

Määrus annab raamistiku arengukavade erinevate liikide aruandlusele ning seostab selle riigieelarve täitmise ja majandusaasta aruandlusega.

Arengukavade aruandluse põhimõtted tulenevad põhiosas riigieelarve ja raamatupidamise seadusest ja teistest õigusaktidest (nt riigi raamatupidamise üldeeskiri). Organisatsioonipõhise arengukava aruandluse nõuded tulenevad määruse paragrahvist 13.

Organisatsioonipõhiste arengukavade aruandlus toimub **tegevuskavade täitmise aruandluse kaudu**.

Sama aruandlusevormi e siis tegevuskava täitmise aruande kaudu toimub ka tegevuskavade e organisatsioonipõhiste arengukavade ühe-aastase elluviimisdokumendi aruandlus. Seega kajastab tegevuskava täitmise aruanne ühe-aastast perioodi, kuid peab andma sellele lisaks ka selgituse selle osast laiemas keskpikas raamistikus.

Erinevus valdkonna arengukavade aruandlusest on siinkohal see, et valdkonna arengukava täitmise aruanne annab ülevaate vaid antud valdkonna edasiminekest, tegevuskava täitmise aruanne annab aga tervikuna ülevaate antud organisatsiooni tegevusest, selle tulemuslikkusest ja tegevuste elluviimiseks kaasatud ressursidest aruandlusperioodil.

Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt esitavad tegevuskava täitmise aruande Rahandusministeeriumile **riigiasutused** (e riigiraamatupidamiskohustuslased ja riigiraamatupidamiskohustuslase üksused), kes esitasid Rahandusministeeriumile tegevuskava sama aasta riigieelarve koostamise käigus.

**Tegevuskava täitmise aruanne**, mis kajastab planeeritud tegevusi ja kulutusi ning neile vastavaid tegelikke andmeid, on tegevusaruande koostamise lähtedokument.

Vastavalt riigieelarve seadusele (RT I 1999, 55, 584, 2004, 22, 148) koosneb riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruanne raamatupidamise aruandest ja tegevusaruandest. Tegevusaruanne sisaldab endas kolme peamist komponenti:

- 1) ülevaadet tegevuskavade täitmise aruandest;
- 2) asutuse juhi hinnangut sisekontrollisüsteemi kohta ja ülevaadet tegevusest siseauditi korraldamisel;
- 3) ülevaadet riigiraamatupidamiskohustuslase valitsemisalas või valitseva mõju all olevate äriühingute, avalik-õiguslike juriidiliste isikute, sihtasutuste, mittetulundusühingute ja muude isikute juhtimisest, investeeritud ressursidest ja nende tegevuse tulemuslikkusest.

**Majandusaasta aruande** osaks olev **tegevusaruanne** peab sisaldama ühe komponendina **ülevaadet tegevuskava täitmise aruandest**. Ülevaade tegevuskavade täitmise aruannetest on ministeeriumi majandusaasta aruande (konkreetsemalt tegevusaruande) osa, mis esitatakse valitsemisala kohta tervikuna seotuna valitsemisala arengukavas toodud strateegiliste eesmärkide ja nende elluviimiseks kavandatud meetmetega tulemuslikkusega.

Nimetatud ülevaade peab sisaldama selgitusi kavandatud tulemuste saavutamise kohta või nende saavutamata jätmise korral põhjuste kohta ning samuti informatsiooni nimetatud tegevuste seostest strateegiliste eesmärkide saavutamise kohta. Seega tuleks nimetatud andmed kajastada juba ka tegevuskava täitmise aruandes, mis on tegevusaruande koostamise lähtedokumendiks.

Täiendavalt peaks tegevuskava täitmise aruandes kajastuma info pakutavate avalike teenuste kvaliteedi parandamiseks ja organisatsiooni arendamiseks aruandeaastal rakendatud meetmete ning nende tulemuslikkuse kohta, kuna nimetatud info peab samuti sisalduma majandusaasta aruande koosseisus oleva tegevusaruande vastavas osas. Samuti tuleks anda hinnang sellele, kuivõrd tulemuslik on olnud väljatoodud meetmete rakendamine. Juhul, kui meetmed ei ole olnud tulemuslikud või kui tulemuslikkust ei saa veel hinnata (nt liiga lühikese rakendusperioodi tõttu), tuleks ka sellekohased põhjendused välja tuua.

Tegevuskava täitmise aruandest peab olema võimalik selgelt näha ülevaade tegevuste tulemuslikkusest möödunud eelarveaastal ning strateegiliste eesmärkide suunas liikumise edusammudest. Planeeritud tulemuste mittesaavutamise korral esitatakse vastavasisulised põhjendused. Tegevuskava täitmise aruandes peab olema näha ka vastavate tegevuste või meetmete lõppemiste või oluliste muutmiste vajadused, millele tuginedes on põhjendatud uue perioodi planeerimise koosseisus esitatavate tegevuste ja meetmete kui tegevuste kogumite lõpetamine või muutmine.

Eelarveaasta kohta koostatud **tegevuskava täitmise aruande vorm** avaldatakse Rahandusministeeriumi veebilehel koos vastava täitmise juhendiga.

**Tegevuskava täitmise aruanne esitatakse Rahandusministeeriumile** kalendriaasta kohta koostatud saldoandmiku esitamise tähtajaks, mis sätestatakse riigi raamatupidamise üldeeskirjaga (praegusel hetkel 15. märtsiks).

Tegevuskava täitmise aruanne on oluliseks aluseks organisatsioonipõhiste arengukavade täiendamisel.

Rahandusministeerium koostab majandusaasta aruannete alusel riigi majandusaasta koondaruande, mis muuhulgas sisaldab riigiasutuste tegevusinformatsiooni. Koondtegevusaruande eesmärgiks on anda Riigikogule ja avalikkusele ühelt poolt selle kohta, millised olid riigiasutuste tähtsamad eesmärgid ja tulemused eelneval aruandlusperioodil ning milliseid olulisemaid tegevusi vastavalt planeeritule tegelikkuses ellu viidi.

Riigi majandusaasta koondaruanne esitatakse koos Riigikontrolli kontrolliaruandega esmalt Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks ning peale seda Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule kinnitamiseks. Seega jõuab asutuste tegevusaruandlus kõige kõrgema seadusandliku organi e Riigikogu arutusobjektiks ning peaks olema aluseks järgneva aasta eelarveliste vahendite eraldamisele.

Hinnanguid arengukavade täitmisele annavad läbi majandusaasta aruande auditeerimise ministeeriumide siseaudiitorid ja Riigikontroll.

Täiendavalt võib Vabariigi Valitsus, sarnaselt valdkonna arengukava täitmise aruandele, tellida sõltumatu eksperthinnangu organisatsioonipõhiste arengukavades püstitatud eesmärkide saavutamise ja meetmete tulemuslikkuse kohta.

Samuti on sarnaselt ka siin ministri otsustada eksperthinnangu tellimine.

Alljärgnevalt on esitatud lühidalt strateegiliste arengukavade liikide: valdkonna- ja organisatsioonipõhise arengukava võrdlus.

Kategooria	Arengukava liik	
<b>Arengukava</b>	<b>Valdkonna</b>	<b>Organisatsioonipõhine</b>
<b>koostamine</b>	vabatahtlik	kõik ministeeriumid
<b>ulatus</b>	piiramatu	valitsemisala
<b>kestus</b>	piiramatu (reguleerimata)	4 a (1+3a)
<b>algataja / vastutaja</b>	vastutav <sup>3</sup> minister	minister
<b>kaasatud</b>	kõik asjaomased	valitsemisala
<b>kinnitab</b>	VV korraldus/Riigikogu	minister (RES-i VV)
<b>elluviimine</b>	rakendusplaan	tegevuskava
<b>täiendamine</b>	vastavalt vajadusele v VV otsusele	igal aastal 1 a võrra
<b>aruandlus</b>	Aruanne	tegevuskava täitmise aruanne
<b>hindamine</b>	arengukava täitmise lõpparuanne + vajadusel VV otsus sõltumatu eksperthinnagu tellimiseks	VV otsus vajadusel sõltumatu eksperthinnangu tellimiseks
<b>lõpetamine</b>	eesmärkide täitmisel, perioodi lõppemisel, eesmärkide, tulemuste mitte saavutamisel v mitte saavutamisel (VV otsus)	asutuse lõpetamisel

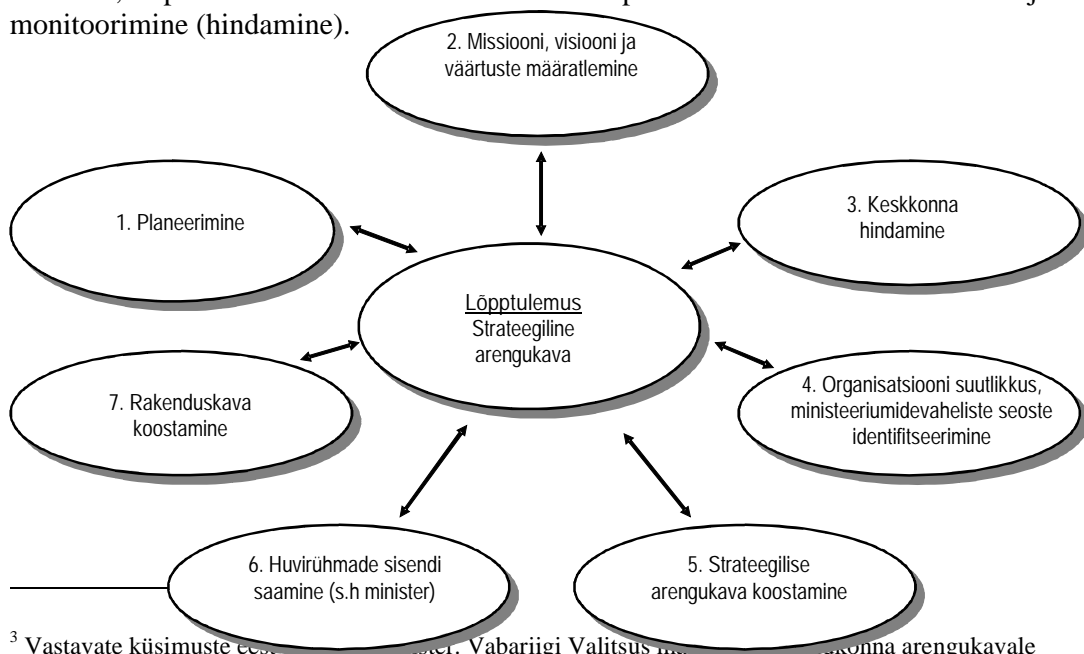
Allikas: Rahandusministeerium

## V ARENGUKAVADE KOOSTAMISE PROTSESS

### 5.1 Protsessi põhijooned

Arengukava ettevalmistamine sisaldab mitmeid **tüüpilisi samme**. Iga organisatsioon peaks aga siiski **valima igal juhul eraldi** just endale **kõige sobivama** protsessi sisu ja ülesehituse. Määrus ei määratle nõudeid strateegilise planeerimise protsessile ja tehnikatele.

Arengukava koostamise sammud on joonisel näidatud, samas tuleb arvestada, et plaani koostamine on alati osa suuremast protsessist e **strateegilisest juhtimisest** kui tervikust, st plaani koostamisele lisamiseks tuleb planeerida ka selle rakendamine ja monitoorimine (hindamine).



<sup>3</sup> Vastavate küsimuste eest vastutab Vabariigi Valitsus ning Vabariigi Valitsus määrab ka keskkonna arengukavale vastutava ministri.

### 5.1.1. Planeerimine

Edukaks strateegiliseks planeerimiseks peavad olema kindlad tingimused ja samas tuleb vältida teatud riske. Seega on oluline hinnata planeerimisele eelnevalt organisatsiooni valmisolekut planeerimiseks.

Efektive planeerimise protsessis on **kaks kõige tähtsamat komponenti** – eestvedamine ja piisavalt informatsiooni.

Avaliku sektori organisatsioonide planeerimist mõjutavatest raskustest ülesaamiseks, on oluline järgida järgmiseid planeerimise printsiipe:

- 1) tippjuhtkond peab näitama tugevat eestvedamist väärtustades planeerimist;
- 2) juhtkond osaleb ja toetab planeerimistegevusi piisava aja, eelarve ja inimestega;
- 3) viiakse läbi adekvaatne uuring hõlmamaks klientide või huvigruppide vajadusi, samuti on oluline võtta aluseks ka asutuste teenuste kasutamise andmeid;
- 4) planeerimine on sellises vormis, et ta oleks nii informatiivne kui tähenduslik nii töötajate kui juhtkonna jaoks;
- 5) hea strateegiline plaan peab defineerima asutuse, selgelt näitama eesmärke ja määratlema tegevused nende saavutamiseks ning monitoorima edu;
- 6) hea strateegiline plaan on rakendatav ja selle edu mõõdetakse indikaatoritega;
- 7) plaani tuleb üle vaadata ja täiendada iga-aastaselt.

Protsessi **läbiviimise** hindamisel on kasutatavad teatud planeerimise põhimõtted ja väärtused:

- 1) kaasamine – sisendit küsitakse kõigilt organisatsiooni tasanditelt;
- 2) tähenduslik osalemine – hilisemalt plaani rakendajatel peab olema võimalik osaleda plaani väljatöötamisel ja seda ka reaalselt mõjutada;
- 3) tööjaotus – edukas planeerimisprotsess ei tohiks sõltuda 1-2 inimesest;
- 4) keskendumine “suurele pildile” – igale probleemile ei keskenduta, kuid iga kriitilise küsimusega tegeletakse hoolimata nende keerukusest;
- 5) omanikutunde tekitamine – tuleb püüda tekitada omanikutunne; organisatsiooni missiooni, visiooni jne osas
- 6) mõõdikute seadmine – peavad olema määratletud kindlad mõõdikud (võrdlustasemed), millega tulemusi mõõta ning plaani tuleb täiendada ja uuendada igal aastal.

Planeerimisel omakorda on mitmed erinevaid osiseid, mille kasutamist organisatsioonis selles etapis kaaluda.

Planeerimise üheks osaks on **info koondamine** organisatsiooni ajaloo ja tegevusprofiili kohta. Minevikus asetleidnud sündmused on olulised, kuna võivad anda olulist infot selle kohta, mis on olnud võtmeaspektid edu saavutamises ja mis on põhjustanud organisatsiooni ebastabiilsust. Siinkohal on antud info kogumine oluline ka selleks, et planeerimismeeskonnal tekiks ühtne arusaam antud ajaloolisest kogemusest, mille peale ehitada üles uued plaanid.

Planeerimise etapis on oluline ka **info määratlemine**, mis on strateegiliseks planeerimiseks vajalik. Sedalaadi informatsioon võib sisaldada võtmetrende tegevuskeskkonnas, statistikat klientide ja teenuste kasutamise kohta, millega

teenuseid hinnata, organisatsiooni finantsnäitajaid viimastel aastatel ning muud informatsiooni, mis aitaks vastata strateegilistele küsimustele. Lisaks kirjalikele materjalidele võib sellelaadset informatsiooni koguda ka uuringute ja intervjuudega.

Planeerimise etapi lõpetab **plaani kirjutamine** planeerimise läbiviimiseks. Antud plaan peaks sisaldama kogu planeerimisprotsessi kõiki tegevusi (sh lähenemisi, mida kasutatakse nende tegevuste juures), vastutavaid isikuid, oodatavaid tulemusi, vajalikke ressursse ja ajakava.

### 5.1.2. Missiooni, visiooni ja väärtuste määratlemine

Üks peamistest põhjustest strateegilise plaani väljatöötamiseks on luua **ühtne arusaam ja eemärk** organisatsiooni tegevustele. Kõige selgem peegeldus sellest jagatud arusaamast on missiooni ja visiooni sõnastuses.

**Missioon** peab vastama küsimustele nagu, kes me oleme, miks me eksisteerime, mis me teeme, kelle jaoks me oleme. Samas peab see olema piisavalt lühike ja andma edasi peamise huvipoolte ja avalikkuse jaoks.

Missiooni sõnastus peaks sisaldama:

- 1) **siht** – mida organisatsioon tahab teha ja kelle jaoks e miks ta eksisteerib, mida organisatsioon tahab saavutada teatud probleemi lahendamiseks, koosneb tavaliselt kahest osast:
  - tegusõna, mis näitab mingi seisundi muutmist (suurendada, vähendada jne)
  - probleem või seisund, mida tahetakse muuta (nt tervishoiu kättesaadavus jne)
- 2) **tegevusala/tegevused** – peamised vahendid eelneva saavutamiseks e, mida teha, et eelnevani jõuda.

Lisaks võivad juba missioonis olla väljatoodud ka **väärtused**. Väärtused, millest organisatsioonis lähtutakse, eksisteerivad igas organisatsioonis, kuid siinkohal on oluline, et väärtused oleksid ka kirjalikult fikseeritud. Strateegilise plaani osaks olevad väärtused keskenduvad tavaliselt teenustele (nende kvaliteedile), inimestele ja töösse suhtumisse. Väärtused on olulised seetõttu, et nad näitavad seost organisatsiooni üldise suuna ja inimesi juhtivate uskumuste vahel.

**Visioon** peab aitama vastata küsimusele, kuhu me läheme e milline on edu (mida me taotleme) pikemas perspektiivis.

Visioon peab esitama väljakutse ja panema inimesed pingutama oma eesmärkide saavutamiseks. Visioon peaks hõlmama nii sisemist kui välist visiooni.

**Väline** visioon keskendub sellele, kuidas keskkond saab parendatud, muudetud või on erinev, juhul kui organisatsioon saavutab oma eesmärgi. **Sisemine** visioon keskendub sellele, milline organisatsioon ise tahaks olla mingil ajal tulevikus. Visiooni keskmes peaks olema eelkõige väline keskkond, nt kliendid.

Sarnaselt missiooni kirjutamisele peaks ka visiooni kirjutamine algama ideede kogumisega, mida läbi arutelude edasi arendada ning lõppema ühise tunnetuse/arusaamaga ühisest visioonist. Esialgsesse ideede kogumisse tuleks kaasata võimalikult palju töötajaid. Edasise planeerimisprotsessi käigus võib ka visiooni muuta ja parandada, kuna muutub selgemaks, mida organisatsioon suudab teha ja peaks tegema tulevikus. Visiooni puhul on oluline arvestada ka seda, et see oleks

realistlik. Visiooni väljatöötamine on baasiks ka edaspidisel prioriteetide väljatöötamisel.

### **5.1.3 Keskkonna hindamine**

Ükski organisatsioon ei eksisteeri vaakumis, seega tuleb tuleviku planeerimisel arvestada keskkonna **pideva** muutumisega, nt poliitilises, majandus-, sotsiaal-, demograafilises, juriidilises keskkonnas. Lisaks välisele keskkonnale on oluline hinnata ka organisatsiooni sisekeskkonda – millised on organisatsiooni ressursid ja suutlikkus. Oskus hinnata keskkonda ja olla pro-aktiivne keskkonna väljakutsetele vastamises e teiste sõnadega strateegiline mõtlemine, määrab selle, millised organisatsioonid on edukad ja efektiivsed oma ressursside kasutamisel.

Keskkonna analüüsimine hõlmab **kolme järgnevat tegevust**:

- 1) info kogumine sisemistelt huvipooltelt (töötajad jne);
- 2) info kogumine välistelt huvipooltelt (kliendid jne);
- 3) erinevate materjalide kasutamine (statistilised näitajad).

Strateegilise plaani koostajatel informatsiooni analüüsi juures **3 ülesannet**:

- 1) omandada teadmised strateegiatest/läheneviisidest, mille tulemusel organisatsioon on jõudnud oma praeguse hetkeolukorrani;
- 2) hinnata organisatsiooni tegevusi ja nende efektiivsust ning võimalusi ja ohte, mis seonduvad klientide vajadustele vastamisega;
- 3) identifitseerida võimalikke strateegilisi teemasid või väljakutseid, millele organisatsioon peab vastama, baseeruvat sisemistest ja välimistest allikatest kogutud informatsioonile.

Antud etapi lõpptulemusena tekib **andmebaas** konkreetse informatsiooniga, mida saab kasutada tegemaks otsuseid tegevuste ja prioriteetide ning edasiste lähenemisviiside kohta. Kogutud info võib olla mittetäielik või omavahel vastuolus ning seega on planeerimismeeskonna ülesanne pidevalt hinnata, kas olemas on piisav ja adekvaatne informatsioon otsuste tegemiseks.

Keskkonna analüüsi tegemisele võib läheneda erinevalt. Tegemist võib olla suhteliselt piiratud protsessiga, st planeerimisgrupp määratleb tugevused, nõrkused, ohud ja võimalused või ka üsna ulatuslikuga, nt suure hulga uue info kogumine erinevatelt huvipooltelt nende vaadete kohta.

Organisatsiooni keskkonna analüüsimiseks on **mitmeid erinevaid meetodeid**. Siinkohal on väljatoodud mittetäielik loetelu mõningatest tuntumatest (suunatud nii organisatsiooni sisse- kui väljapoole).

**SWOT-analüüs** (i.k *Strength*- tugevus, *Weakness* – nõrkus, *Opportunity* – võimalus, *Threat*–ohu). Selle tehnika eesmärgiks on organisatsiooni tugevuste kindlaksmääramine, et neile toetudes luua võimalusi tulevikuks valdkondades, milles organisatsioon tunneb end kindlalt ja minimeerida nõrkusi, mis võivad anda alust ohtudele.

**PEST-analüüs** (i.k poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete ja tehnoloogiliste tegurite analüüs). Kui SWOT-analüüs vaatab rohkem organisatsiooni sisse, siis PEST-analüüs vaatab väliseid tegureid organisatsiooni praeguses ja tulevases tegevuskeskkonnas ja nendega seotud võimalusi ja ohte, mida need esindavad.

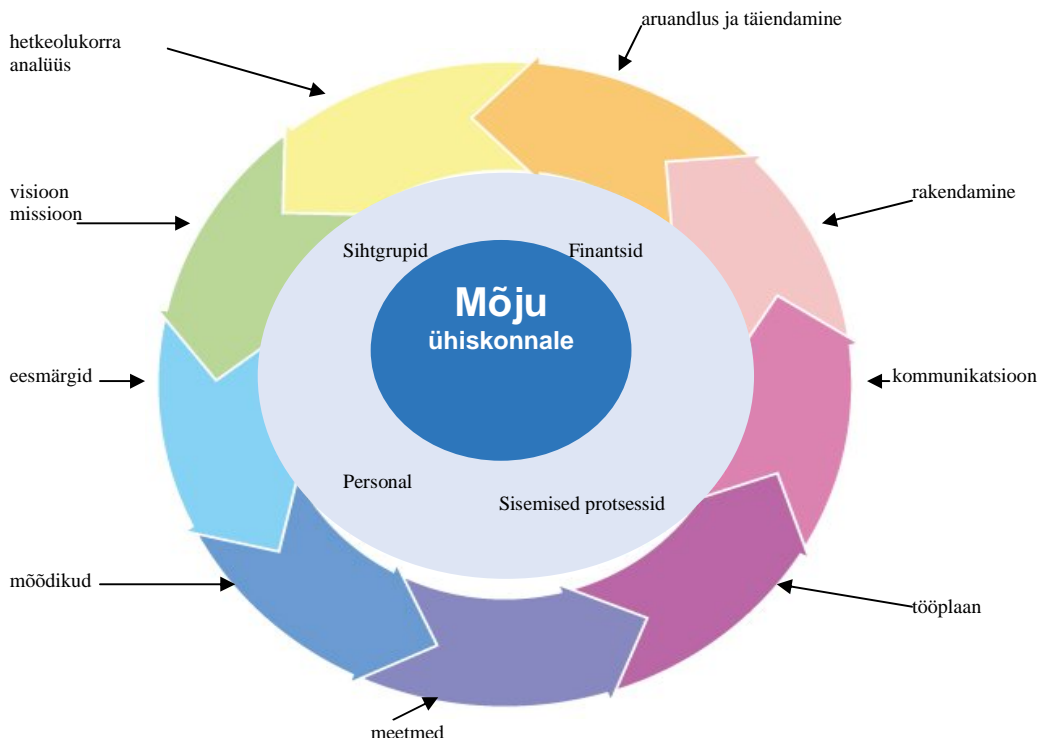


**GAP analüüs** (i.k gap – lõhe, lünk, lahknevus) e lahknevusanalüüs. Selle analüüsi käigus vaadatakse, milleks organisatsioon potentsiaalselt võimeline on ja kui kaugel on ta sellest olukorrast inimeste, protsesside ja muude ressursside mõttes (lüngad). Seejärel teostatakse täiendav analüüs selleks, et määrata kindlaks tegevused nende lünkade täitmiseks.

**Jõuväljade analüüs** (i.k *Force Field Analysis*). See analüüs vaatab neid jõude, mis rebivad organisatsiooni erinevates suundades, ja nende jõudude suhtelist vahekorda. Lihtne näide on vajadus kärpida töajõukulu etteantud eelarvepiirangu raamesse vs vajadus maksta rohkem palka tööturu tingimustes. Võtmenõue on leida sobivad poliitika lahendused, mis aitavad neid jõude tasakaalustada (nt töötajate arvu vähendamine, et maksta allesjääjatele kõrgemat palka).

**CAF enesehindamine** (i.k *Common Assessment Framework* – ühtne hindamismudel). Enesehindamise mõte on võrrelda oma organisatsiooni nn täiusliku organisatsiooni mudeliga, mis koosneb üheksast kriteeriumist. Need jagunevad viieks võimaldajaks (eestvedamine, strateegia ja planeerimine, inimressursside juhtimine, partnerlussuhted ja ressursid, protsesside ja muutuste juhtimine) ja neljaks tulemuskriteeriumiks (kliendile/kodanikule suunatud tulemused, töötajatele suunatud tulemused, ühiskonnaga seotud tulemused, põhitegevusega seotud võtmetulemused). Analüüsi tulemustena sõelutakse välja parendusvaldkonnad kõigis kategooriates ja ettepanekud konkreetseteks tegevusteks. Mudeli tugevuseks on, et ta võimaldab suhteliselt lihtsalt saada tervikliku ja üldistatud ülevaate paljude asjaosaliste (eeskätt töötajate) pilgu läbi.

#### 5.1.4 Organisatsiooni suutlikkus, ministriumidevaheliste seoste identifitseerimine



Organisatsiooni **suutlikkuse** hindamiseks on võimalikke mudeleid väljatoodud ka eelmises osas. Nt CAF-mudeli abil on võimalik hinnata nii organisatsiooni hetkeolukorda kui ka leida ideid edasiste arengute planeerimiseks.

Üheks oluliseks aspektiks organisatsiooni suutlikkuse hindamisel on ka seniste tegevuste/teenuste **hindamine**. Ideaalselt on tegevuste/teenuste hindamine organisatsiooni jaoks pidev protsess. Klientide tagasiside mehhanismid peaksid olema tegevusesse integreeritud nii, et klientide rahulolu oleks võimalik pidevalt monitoorida. Tegevuste hindamine võib baseeruda kvantitatiivsele ja/või kvalitatiivsele infole. Kvantitatiivne on faktidel põhinev info, nt statistika jne. Kvalitatiivne on inimeste tagasiside (intervjuud, fookusgrupid).

**Teised** võimalused tegevuste hindamiseks on:

- 1) sisendite hindamine – nt millised on kulud tegevuste osutamiseks, sh vajalikud ressursid, füüsiline keskkond;
- 2) rakendamise hindamine - millised on olnud protsesside tulemused;
- 3) mõjude hindamine – kas tegevused on saavutanud oma eesmärged;
- 4) laiem mõju hindamine – millised on nt ootamatud kaasnevad mõjud.

Organisatsiooni suutlikkuse analüüsil ja seniste tegevuste hindamisel võib ühe aspektina selguda ka, et organisatsioon on mitmetes oma tegevustes seotud teiste organisatsioonidega või et mitmete tegevuste juures oleks oluline teiste asutuste kaasamine. Vastavat aspekti arvestades tuleks analüüsida antud tegevusi **horisontaalsete valdkondade lähenemist** kasutades, mis on pikemalt toodud antud käsiraamatus alapeatükis 1.1.

Sellest omakorda võivad tuleneda **ettepanekud** asutuste vastutusalade selgemaks piiritlemiseks ja kolmandate osapoolte kaasamiseks ning ettepanekud paremaks asutustevaheliseks koostööks.

### **5.1.5 Strateegilise arengukava sisuosiste väljatöötamine ja tööversiooni koostamine**

Strateegilise arengukava sisuosised ja nõuded neile on toodud käesoleva käsiraamatu eelnevates peatükkides. Antud osas tuuakse välja olulisemad aspektid arengukava kokkukirjutamise etapist.

Kui eelnevad etapid on peamiselt seotud info ja ideede kogumisega, siis selles etapis tuleb seni kogutud info alusel asuda **otsuste tegemisele**.

Siinkohal tuleks arvestada:

- 1) eelnevalt määratletud missioon peab olema suunanäitajaks kõige ülejäänud väljatöötamisel ja otsuste tegemisel;
- 2) organisatsiooni tugevuste ja nõrkuste, klientide vajaduste ning tegevuste hindamisest on juba olemas info, mis aitab strateegiliste otsuste tegemisel arvestada peamiste keskkonnast tulenevate mõjudega.

Valmis tuleb olla, et selles etapis võib planeerimisetapis esineda mitmeid **probleeme** ja protsess ei pruugi jätkuda selget rada pidi. Planeerimismeeskond võib otsustada minna tagasi ja vaadata üle eelnevaid etappe, nt otsustada, et on vajalik koguda enam infot.

Selles etapis sisaldab planeerimine diskussioone strateegiliste teemade ja valikute üle. Selliste diskussioonide jaoks tuleb võimaldada ka piisavalt aega, mille jooksul tuleks:

- 1) arutada iga kriitilist teemat, mis on identifitseeritud;
- 2) määrata, kuidas organisatsiooni tugevused ja nõrkused seostuvad tema võimaluste ja ohtudega ja kuidas selline seostatud mõjutab kriitilisi teemasid;

- 3) arendada ja hinnata erinevaid võimalikke lähenemisi igale kriitilisele teemale;
- 4) erinevate võimaluste vähendamine, et jõuda organisatsiooni peamiste lähenemisviisideni ja prioriteetideni erinevatel tasanditel.

Lisaks konkreetsetele erinevate tegevusvaldkondade lähenemisviiside väljatöötamisele, võib organisatsioon otsustada määratleda ka üldise **lähenemisviisi**, mis hõlmaks kogu organisatsiooni ja kõiki selle tegevusi. Üks näide sellisest lähenemisviisist on **kvaliteedijuhtimine** (*Total Quality Management*). Paljud teemad, mis on osa kvaliteedijuhtimisest, on samad, millega organisatsioon peaks tegelema planeerimisprotsessi käigus, nt kuidas pakkuda kvaliteetseid teenuseid, kas kvaliteetne teenus on meie prioriteet, millised on meie klientide pooled nõuded meie teenuste kvaliteedile, kes on meie huvipooled, kuidas defineerida kvaliteeti, kuidas pakkuda kvaliteetseid teenuseid meie klientidele piiratud ressurside tingimustes jne. Kvaliteedijuhtimist tuleks näha kõiki organisatsiooni aspekte hõlmava lähenemisviisina, mis aitab organisatsioonil suurendada efektiivsust ja tõhusust, luua uut pühendumust ja energiat ning parandada konkurentsivõimet.

Seejärel tuleks välja töötada konkreetsed strateegilised eesmärgid tegevusvaldkondadele. Enne seda peab aga eelnevad planeerimisetapid olema läbitud st organisatsioon peab teadma, mis on teemad/probleemid, millega ta peab tegelema, mis on tema tegevused/teenused, mis on kriitilised aspektid, mis mõjutavad tema tegevusi ja mis on peamised lähenemisviisid vastamaks neile kriitilistele teemadele. Eesmärkide väljatöötamine on etapp, kus arendatakse konkreetsed määrad selle osas, kui palju mingist teemast/probleemist organisatsioon üritab lahendada ja mis ajaks.

Peale tegevusvaldkondade eesmärkide määratlemist, tuleks pöörata tähelepanu vastavatele nn sisemistele eesmärkidele, mis on vajalikud eesmärkide elluviimiseks (nt personal, juhtimissüsteemid, infrastruktuur jne).

Oluline on siinkohal, et arengukava kui dokumendi kirjutamine on kõige efektiivsem, kui seda tehakse ühe/kahe inimese, aga mitte grupi poolt. Oluline on, et dokument kajastaks adekvaatselt planeerimismeeskonna poolt tehtud otsuseid.

Siinkohal on oluliseks otsuseks ka see, kes on need, kellel on **võimalus** arengukava tööversiooni üle vaadata ja seda kommenteerida (nt kas kõik töötajad). Peamine põhimõte strateegilise planeerimise protsessis kaasamise osas on, et kõik, kes aitavad plaani ellu viia, peavad omama võimaluste anda sisendit selle väljatöötamisel. Kas see tähendab aga ka võimalust parandada viimast versiooni, on iga organisatsiooni enda otsus. Samas on siinkohal oht, et takerdutakse plaani parandamisse, mis seab ohtu plaani vastuvõtmisele. Planeerimismeeskond peab siinkohal selle vältimiseks määratlema kindla **ajaraami** sellisele ülevaatamisele ja kommenteerimisele.

#### 5.1.6 Huvipoolte sisendi saamine

Peale planeerimismeeskonna poolt paranduste sisseviimist, esitatakse arengukava tööversioon **erinevatele huvipooltele**, kelle sisend on vajalik. Nii ministriumide kui ka teiste riigiasutuse puhul on üheks selliseks huvipoolteks ka minister.

Peale tagasiside saamist peab planeerimismeeskond parandused sisse viima ja esitama plaani heakskiitmiseks.

#### 5.1.7 Rakenduskava koostamine

Peale strateegilise arengukava heakskiitmist on oluline ka nõuetekohase **rakenduskava** koostamine, mis annab detailsema pildi sellest, kuidas organisatsioon arengukavas toodud ellu viia planeerib. Siinkohal on oluline järgida, et arengukava ja rakenduskava oleksid seostatavad st nt ühtse struktuuri järgimist jne.

## 5.2 Planeerimismeeskond

Kuna strateegilise planeerimise protsessi tuleb kaasata nii **töötajaid** kui erinevaid **huvipooli**, peab see olema algatatud asutuste tippjuhtkonna poolt, samal ajal peab protsess ulatuma alla keskastmejuhtide ja iga töötajani, kes peavad strateegiat ellu viima. Protsessi peab ka juhtima, et jõuda nõutavale standardile vastava koherentse dokumendini etteantud ajaraamis.

Soovituslikult võiks strateegilise planeerimise protsessi eestvedamiseks moodustada **planeerimismeeskonna**. Nimetatud meeskond võiks ministeeriumi puhul koosneda kantslerist, asekancleritest, ministeeriumi nõunikest. Antud töögrupp peaks koostama **tegevus- ja ajakava** ning teostama protsessi üle regulaarset järelevalvet. Ülesanded võiksid olla järgmised:

- 1) ülesannete jaotamine, ajagraafiku määratlemine ning järelevalve;
- 2) otsustamine, millised huvipooli ja kuidas neid kaasata (n esialgse huvirühmade kohtumise läbiviimine eesmärkide ja prioriteetide teemal, teiste ministeeriumide kaasamine valdkonnaüleste teemade käsitlemisel);
- 3) esitatud dokumentatsiooni üldise kvaliteedi järelevalve;
- 4) organisatsioonile arutamiseks edastatava info prioritseerimine või kitsendamine;
- 5) lahkhelide lahendamine, eriti finantsprojektsioonide sobitamisel kulutuste piirsummadega;
- 6) arengukava lõppversiooni koostamine.

Oluline on siinkohal silmas pidada, et antud meeskond ei ole vastutav kogu töö äratemise eest, vaid et nad on vastutavad selle eest, et **töö saaks tehtud**.

Planeerimismeeskond võiks vastata järgmistele **kriteeriumidele**:

- 1) koosneb 6-10 liikmest, max 15;
- 2) on kombinatsioon visionääridest ja elluvijjatest;
- 3) on grupp, millel on (mitte)formaalne võim ja terve organisatsiooni usaldus;
- 4) on grupp, kellel on visioon maksimeerida ühist kasu, mitte esindada ühte tegevusvaldkonda või huvigruppi.

Kõigil planeerimisprotsessis osalejatel peaks olema põhiarusaam strateegilisest planeerimisest st mida sellega saab saavutada ja mida mitte, ja teadmised kasutatavatest terminitest. Kõik planeerimismeeskonna liikmed peaksid rääkima ühistes terminites, nt võiks eelnevalt läbi viia sellekohase sisekoolituse. Esimesel meeskonna kohtumisel võiks kokku leppida ka kasutatavates **terminites** ja nende tähenduses.

Soovituslik oleks ka nõ **staabi** loomine või vastavate ülesannete panemine teatud töötaja(tel)e. Staabi ülesandeks on arengukava kokkupanemine ja toimetamine, s.h genereeritud mõtete arengukavasse kokku kirjutamine. Staabi rolliks oleks toimida ka **sekretariaadina** planeerimismeeskonna jaoks ja kogu protsessi taganttõukajana. Erinevate protsessi käigus tehtud ettepanekute ja ideede üleskirjutamine ja selle tegemine vastavalt nõuetele, on väga oluline sisend arengukavasse.

Protsessi ülesehitamisel võib kaaluda ka ministeeriumi (asutuse) iga tegevusvaldkonna peale väikese **töögrupi** moodustamist. Sellise töögrupi ülesandeks oleks töötada välja arengukava konkreetse tegevusvaldkonna **osa**, s.h konkreetsed eesmärgid ja sihid, olukorra analüüsi ja meetmed, s.h esialgsed kuluhinnangud. Töögrupi juures oleks omakorda oluline määratleda osaleja, kes kirjutaks üles ettepanekud nõutavas vormis.

Erinevate töögruppide liikmetele tuleks varuda piisavalt aega, et arengukava arutataks ja töötataks korralikult läbi.

Eeldatakse, et asutuse enda **elarveosakond** pakub eksperttuge kõigile töögruppidele, et aidata neil välja töötada detailsed finantsprojektsioonid. Planeerimise lõppetapis peavad nad suutma välja töötada detailsed konsolideeritud **finantsanalüüsid**.

Eesti senise praktika kohaselt kaasatakse tihti planeerimisse ka väliseid **konsultante**, mille alusel on tekkinud nii positiivseid kui negatiivseid praktikaid.

Konsultantidega töötamisel on oluline selgelt defineerida projekt, kirjeldada oodatavad tulemused, leppida kokku kohustustes ja vastutuse mehhanismid.

Väline konsultant võib olla kaasatud erinevates **rollides**:

- 1) diskussiooni juht – konsultandi roll on õhutada ja juhtida diskussiooni ning kindlustada, et kõigi arvamusi võetakse kuulda jne;
- 2) analüütik – konsultant viib läbi mingi teema uuringu või analüüsi;
- 3) nn täiendav töökäsi – konsultant teeb töid, mida organisatsiooni töötajad ise ei jõua antud protsessis teha;
- 4) neutraalne kõrvaltvaataja – on kasulik, kui planeerimismeeskonnas tekivad konfliktid või juhul kui grupp vastupidiselt püüab igal juhul konflikte vältida;
- 5) ekspert – konsultandi abi on vajalik teatud konkreetsete teemade juures.

### 5.3 Kaasamine strateegilises planeerimises

Strateegilise planeerimise protsess peab kaasama peamisi huvipooli sobivatel etappidel. Ka määruses rõhutatakse läbivalt erinevate **huvipoolte** e asjaomaste huvitatud isikute ja asutuste **kaasamise** kohustust erinevatel planeerimise etappidel.

Huvipoolte all mõistetakse siinkohal igäihte, kellel on või peaks olema mingit laadi **huvi** organisatsiooni vastu. Selline määratlus hõlmab nii neid, kes strateegilist plaani rakendavad, neid, kes selle rakendamisel on kasusaajad kui ka neid, kes võivad olulisel määral kaasa aidata või takistada selle elluviimist.

**Sisemised** huvipooled on kõik organisatsiooni töötajad (ka osalise tööajaga jne).

**Välised** huvipooled on kliendid, endised töötajad, poliitikud, teised asutused jne.

Osa strateegilise planeerimise protsessist on nende indiviidide ja gruppide **määratlemine**, keda üldjuhul ei pruugita huvipoolteks pidada.

Õige läbiviidud kaasamise protsess võib aidata saavutada järgmiseid **tulemusi**:

- 1) luua sisemist ja välist entusiasmi ja pühendumust organisatsioonile ja tema strateegilistele eesmärkidele;
- 2) lisada protsessile objektiivsust;
- 3) luua alused tuleviku partnerlustele;

- 4) luua pideva informatsioonivahetuse töötajate, juhtide, klientide ja teiste huvipoolte vahel;
- 5) kindlustada andmete adekvaatse detailsuse ja leviku, mille põhjal teha informeeritud otsuseid.

Samas on oluline ka teadvustada, et erinevatel huvipooltel on erinevad **rollid** ning määratlemine, kuidas neid kaasata võib olla keerulisem kui huvipoolte kui selliste määratlemine. Erinevad planeerimisprotsessis osalemise viisid on:

- 1) eestvedamine – jälgimine, et otsused saavad tehtud ja ülesanded täidetud;
- 2) läbiviimine – tähelepanu pööramine enam protsessile mitte sisule;
- 3) sisend – info ja arvamuste andmine;
- 4) otsustamine – strateegiliste eesmärkide jne üle otsustamine.

Osalemine saab olla kas **ülalt-alla, alt-üles või kombineeritud**.

**Ülalt-alla** protsess eeldab, et need, kes on organisatsiooni kõrgematel astmetel on parimal positsioonil nägemaks nõ suurt pilti ja oskavad planeerida organisatsioonile parimat. Peamine negatiivne aspekt selle juures on, et selline lähenemine toob sageli kaasa, et väljatöötatud plaanid ei saa toetust organisatsiooni alumiste tasandite poolt ning et need ei vasta klientide huvidele. **Alt-üles** lähenemises pannakse kokku töötajate isiklikud või osakondade plaanid. Selline lähenemine võib aga kaasa tuua plaani, milles puudub terviklikkus organisatsiooni kui terviku jaoks ja see võib kaasa tuua koordineerimatu ressursside kasutamise või isegi raiskamise.

**Kombineeritud** lähenemine üritab saada tasakaalu eestvedamise vajaduse ja produktiivse koostöö vahel, sisaldades avatud kommunikatsiooni alt-üles protsessist, kuid ka selgemat koordineerimist ülalt-alla protsessist.

Kaasamise lähenemise valikul ja väliste osapoolte kaasamisel, peab organisatsioon **otsustama**, milliseid arvamusi on vajalik teada ja kui oluline on kaasata neid, kelle arvamusi tavaliselt ei küsita, kuid kelle seisukoht oleks väärtuslik. Selliste osapoolte kaasamine võib muuta protsessi **aeglasemaks**, kuid tõstab plaani kvaliteeti. Eriti avaliku sektori organisatsioonidel on oluline kasutada võimalikult laia kaasamist.

## MÕISTED

**Arenguvision** – soovitud seisund arengukava perioodi elluviimise lõpuks.

**Visioon** – määratleb soovitava tulevikuolukorra, mille poole asutus keskpikas perspektiivis püüdleb, kajastab asutuse suure eesmärgi ehk missiooni, prioriteetsed valdkonnad ning põhilised tegutsemispõhimõtted.

Hea visioon on kindlas ajaperspektiivis määratletud kirjeldus organisatsioonisisestest väärtushinnangutest, protseduurireeglitest, aktsepteeritud käitumistavade e organisatsiooni kultuurist ja sisemiste protsesside hindamise meetoditest. Visiooni sõnastamisel määratletakse olulised edu eeldused ja nende saavutamise viisid.

**Missioon** - kirjeldab ministeeriumi või riigiasutuse peamise ülesande ning sõnastab, millist väärtust/mõju, missugusele sihtgrupile ministeerium/ riigiasutus pakub. Missioon peab lühidalt selgitama ministeeriumi eksisteerimise põhjuseid, rõhutama **mida** asutus teeb ja **kelle jaoks**. Missioon ei kirjelda seda, kuidas asutus oma eesmärgid saavutab, kuna see võib ajas muutuda, aga missioon ei tohi tihti muutuda.

Missioon on lühike ja selge ülevaade sellest, milleks organisatsiooni tegelikult vaja on ning milliste väärtuste toetamiseks töötatakse. Missiooni sõnastamisel tuleks selgeks teha kellele, mida, milliseid nn teenuseid osutatakse ja kuidas, milliste väärtuste kaudu seda planeeritakse teha. Missiooni sõnastamise vaidlused näitavad muuhulgas arengukava koostamise põhilist väärtust, sest kui ei ole selge, mida tegelikult laias plaanis soovitakse saavutada ei saa valida ka meetodeid ja vahendeid.

**Strateegilised alused** – valdkondlikku arengut eesmärgistavad ja meetmete kirjeldust sisaldavad strateegilised dokumendid, sh üleriigilist tähtsust omavad (nn horisontaalsed) strateegilised dokumendid, millest riigiasutused oma tegevuses lähtuvad.

**Organisatsiooni hetkeolukorra analüüs ja arendustegevused** – organisatsiooni kui terviku sise- ja väliskeskkonna probleemide ning olemasolevate võimaluste analüüs, ministeeriumi ja riigiasutuse tänane valmisolek eesmärkide saavutamiseks, arengukava elluviimisega seotud oluliste riskide ja nende juhtimiseks rakendatavate tegevuste kirjeldus. Eraldi tuuakse välja need arendustegevused, mis aitavad parendada avalike teenuste ja nende osutamise kvaliteeti ning arendada ja tõhustada organisatsiooni toimimist (näiteks kavandatavate IT-lahenduste või rendi- ja investeerimispoliitika lühikirjeldus, juhtimise kvaliteedi parendamise põhisuunad).

**Valdkonna arengukava hetkeolukorra analüüs** – käsitletava valdkonna ja selle alavaldkondade probleemide, võimaluste, ohtude ja saavutuste analüüs.

**Riskijuhtimine** – sihipärane juhtimistegevus, et viia organisatsiooni või valdkonna riskid vastuvõetava tasemeni, võttes ette tegevusi, mis maandaks riski esinemise tõenäosust, riski realiseerumise mõju või mõlemat korruga.

**Tegevusvaldkond** – ministeeriumi või valitsemisala riigiasutuse põhifunktsioonide või asutusest väljapoole suunatud teenuste grupp või muul viisil defineeritud valdkond, mille lõikes seatakse strateegilised eesmärgid. Riigiasutuse tegevusvaldkonnad kokkuvõetult hõlmavad kogu asutuse tegevust ja nende vahel ei tohi olla dubleerimist, s.t seda, et üht funktsiooni või teenust grupeeritakse mitme

tegevusvaldkonna alla. Tegevusvaldkondade kokkulepitud arv peaks tagama nende stabiilsuse ja välistama uute tegevusvaldkondade lisamise või olemasolevate ümbergrupeerimise. Üldreeglina võiks neid ministeeriumi või valitsemisala riigiasutuse kohta olla 3-6.

Valdkonna arengukava mõistes käsitletakse valdkonnana ühte või mitut valdkonda, nende eesmärgi ja eesmärkide saavutamiseks vajalikke meetmeid, mille elluviimist korraldab kas üks ministeerium või mitu ministeeriumi koostöös

**Strateegiline eesmärk** – arengukava kestuseks püstitatav konkreetne mõõdetav eesmärk. Strateegiline eesmärk peab olema varustatud indikaatori(te)ga, mille abil on võimalik eesmärgi täitmist mõõta või hinnata.

**Indikaatorid** – eesmärgi täitmise kvantitatiivset, ajalist mõõdet ja/või kvaliteeti iseloomustavad näitajad. Indikaatorid peavad näitama, kas ja millisel määral eesmärgid on saavutatud.

**Meetmed** – abinõud eesmärkide saavutamiseks, tegevuste kogumid strateegiliste eesmärkide saavutamiseks, sh programmid, suuremad projektid ja strateegilised investeeringud. Meetmed grupeeritakse tegevus- või alavaldkondade kaupa.

**Tegevused** - meetmete all selgitusena kirjeldatavad, meetmete rakendamiseks kavandatavad olulisemad tegevused, mis on oma olemuselt keskpikad või pikaajalised. Tegevusena ei saa välja tuua iseloomult lühiajalisi tegevusi, mis on käsitletavad pigem lähenemisviisidena).

Tegevuskava mõistes käsitletakse tegevustena asutuses aasta jooksul elluviidavaid konkreetseid tegevusi, mille tulemusena sünnib teenus või toode ehk väljund.

**Vahetud tulemused** – lühiajalisel perioodil saavutatavad tulemused, mis on kirjeldatavad väljundina või programmi ja projekti vahetulemustena.

**Sisend** (input) – mõõde, mida organisatsioon või juht omab väljundi või tulemuse saavutamiseks, on tegevuste läbiviimiseks vajalikud ressursid (sh rahalised, füüsilised, inimressursid). See võib olla töötajad, seadmed, töövahendid, olemasolev toormaterjal, pakutavad tooted või teenused.

**Väljund** (output) – on defineeritavad kaupade või teenustena, mille kodanikele, äri- või teistele valitsuse üksustele toimetamise / pakkumise eest kannavad hoolt valitsuse üksused, on kasusaaja vajaduste parimaks lahendamiseks vajalikud eeldused. Nt rahandusministeerium võib igakuiselt väljastada aruannet valitsuse finantsilisest toimimisest või väljastada aastaseid finantskokkuleppeid.

**Tulemus** (outcome)– väljundi või valitsuse tegevuse mõju või tagajärg. Tulemus peegeldab valitsuse tegevuse kavandatud ja kavandamata tagajärgi.

**Protsessid** on tulemuste saavutamiseks vajalikud toimingud.

**Väärtused** - Organisatsiooni eetilised tõekspidamised, millest ta oma tegevusest alati lähtub.



## **KASUTATUD ALLIKAD**

Allison, Michael; Kaye, Jude (1997) "Strategic planning for nonprofit organizations. A Practical Guide and Workbook"; The Support Centre for Nonprofit Management, USA

Cabinet Office "Wiring it Up", A Performance and Innovation Unit Report, Cabinet Office, Jan 2000; <http://www.strategy.gov.uk/downloads/files/coiwire.pdf>

Gawthrop, Louis (2001) "Democratic Vision of Performance Management" The Public Manager, Fall: 15-18

OECD (1995) "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD countries", OECD, Paris

OECD Policy Brief (2004) "Public Sector Modernisation: Governing for Performance", Jan, OECD, Paris

Schick, Allen (2003) "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", OEDC Journal on Budgeting Volume 3, Number 2, OECD, Paris