

Lõpparuanne:

# Riigi tulemusvaldkondade määratlemine

Tellijaja: Rahandusministeerium  
Teostaja: SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS

**Autorid:**

Annika Uudelepp  
Ain Aaviksoo  
Külvi Noor  
Jari Kukkonen



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

02.07.2010

## SISUKORD

1.	ANALÜÜSI LÜHIKOKKUVÕTE .....	3
2.	SISSEJUHATUS.....	3
3.	TULEMUSVALDKONDADE MÄÄRATLEMINE .....	6
3.1.	Tulemustasandite üldine kirjeldus.....	7
3.2.	Strateegiline valdkond ja tulemusvaldkond .....	9
3.3.	Tulemusvaldkondade ettepanek .....	11
4.	JUHTIMIS- JA KOORDINATSIOONISÜSTEEMI KIRJELDUS .....	16
4.1.	Strateegiline planeerimine .....	17
4.2.	Elluviimise korraldus.....	19
4.3.	Aruandlus ja hindamine.....	21
4.4.	Tulemustasandite juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi peamised dimensioonid põhiseaduslikes institutsioonides.....	22
5.	PEAMISED MUUTUSED TULEMUSVALDKONDADE JUURUTAMISEL.....	23
5.1.	Riigi strateegilise juhtimise edasiarendamine.....	24
5.2.	Riigi kui terviku juhtimise tugevdamine .....	27
5.3.	Aruandlus ja hindamine.....	28
6.	ÜLEVAADE RISKIDEST JA SOOVITUSED EDASISEKS TÖÖKS.....	30
6.1.	Olulisemate riskide kaardistus.....	31
6.2.	Soovitused edasiseks tööks .....	32
7.	LISAD.....	35
	Lisa 1. Mõisted.....	35
	Lisa 2. Tulemusvaldkondade edasiarendatud versioon (lisatud eraldi failina) .....	35
	Lisa 3. Kehtivate arengudokumentide jaotus tulemusvaldkondade lõikes (lisatud eraldi failina).....	35
	Lisa 4. Juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi dimensioonid (lisatud eraldi failina).....	35
	Lisa 5. Tulemusvaldkondade vastavustabel COFOGiga (lisatud eraldi failina) .....	35

## 1. ANALÜÜSI LÜHIKOKKUVÕTE

Analüüsi üldeesmärk on olnud välja töötada ja riigiasutuste vaheliselt kokku leppida üleriigilised tulemusvaldkonnad (lühendatult TUV), mis on aluseks riigi arengusuundade kavandamisel, riigieelarve planeerimisel, valdkonnapoliitikate elluviimisel ning tulemuslikkuse seire ja aruandluse korraldamisel.

- Loodud on strateegilise valdkonna ja tulemusvaldkonna määratlus ja välja toodud metoodilised põhimõtted.
- Esitatud on tulemusvaldkondade ettepanek, mis on tuginenud riigiasutustega peetud kolmel konsultatsiooniringil saadud tagasisidele.
- Loodud on juhtimis- ja koordineerimisüsteemi kirjeldus, kus on välja toodud peamised täitmist vajavad ülesanded, rollid ning teised juhtimis- ja koordineerimisüsteemi komponendid.
- On kirjeldatud peamisi muutusi tulemusvaldkondade juurutamisel.
- Lõpetuseks on kirjeldatud kaasnevaid võimalikke riske ja esitatud analüüsimeeskonna soovitus edasisteks tegevusteks.

**Oleme tuginenud maksimaalselt ministeeriumidelt ja põhiseaduslikelt institutsioonidelt saadud ettepanekutele. Rõhutame, et antud töö põhineb tänapäevastel arengudokumentidel, neid omakorda täiendades ja edasi arendades ning on kantud kaugemast eesmärgist riiki terviklikumalt, mõtestatumalt ning läbipaistvamalt juhtida.**

Tegu on ühe osaga kogu Rahandusministeeriumi poolt koordineeritava tulemuslikkuse juhtimise arendusprotsessist, mis jätkub pärast käesoleva projekti lõppu. Seega ei ole tegu lõpliku ja rakendusvalmis lahendusega, vaid etapiliselt areneva protsessiga, millesse riigiasutustel on võimalik edaspidi omapoolset sisendit ja ideid anda. Töö on valminud koostöös Rahandusministeeriumiga, kasutades olulisel määral ministeeriumi väljatöötatud tulemuslikkuse juhtimise arenduste töömaterjale.

## 2. SISSEJUHATUS

Analüüsi üldeesmärk on välja töötada ja riigiasutuste vaheliselt kokku leppida üleriigilised tulemusvaldkonnad (lühendatult TUV), mis on aluseks riigi arengusuundade kavandamisel, riigieelarve planeerimisel, valdkonnapoliitikate elluviimisel ning tulemuslikkuse seire ja aruandluse korraldamisel. Töö käigus on leidnud mitmekülgset kinnitust see, et tulemusvaldkondade määratlemine on üks spetsiifiline komponent riigi tulemuslikkuse juhtimise arendamise terviklikust protsessist, mida täna kureerib Rahandusministeerium. Seetõttu on oluline mõista kogu riigi toimimist, strateegilise planeerimise ja juhtimisega seotud hoobade praegust rakendamist ning arendustegevuste võimalusi ning potentsiaalseid takistusi. Tulemusvaldkondade määratlemine on otseselt seotud riigi strateegilise planeerimise süsteemi toimimisega, s.o. arengukavade süsteemi ja riigieelarve strateegia ning igaaastase eelarve koostamise lähtealustega. Seetõttu vaatleme analüüsi käigus tulemusvaldkondade määratlemist kui osa terviklikust süsteemist ning teeme vastavalt ka ettepanekuid, mis aitaks kaasa süsteemi teiste osade edasiarendamisele ja toimimise parandamisele.

Käesoleva töö kaasatavate ringi moodustavad kõik ministeeriumid, Riigikantselei, Riigikohus, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei, Presidendi Kantselei, KOV liidud (Eesti Linnade Liit ja Eesti Maomavalitsuste Liit). Edaspidi viitame käesoleva projekti kontekstis neile kui **riigiasutustele**.

Tellijal on antud tööle seadnud järgmised eesmärgid:

- 1) Määratleda ja kirjeldada riigiüleised tulemusvaldkonnad koos sisulise kirjeldusega ja iga tulemusvaldkonnaga seotud ministeeriumi selge väljatoomisega.
- 2) Pakkuda välja metoodika tulemusvaldkondade määramise ning nende lõikes strateegiliste eesmärkide kohta, näidates seejuures ära indikatiivsed eesmärgid lähtudes Eesti arenguvajadustest.
- 3) Teha ettepanekuid tulemusvaldkondade juhtministeeriumide nimetamiseks, vastutuse jagunemiseks ja koordineerimissüsteemiks.
- 4) Hinnata uutele tulemusvaldkondadele üleminekuga kaasnevat muutuse suurust ja sisu.
- 5) Kaardistada ja hinnata riskid seosed tulemusvaldkondadele üleminekuga ning pakkuda välja riskide maandamise meetmed.

Töö tegemiseks valitud **metoodika** arvestab konkreetsete sõnastatud uurimisülesannete kõrval ka analüüsile järgnevate teiste tulemuslikkuse juhtimise arendustegevustega. Seetõttu on analüüs läbi viidud selliselt, et see võimaldaks hilisemaid arendustegevusi edukalt edasi viia ja ka rakendada. See tähendab, et analüüsi käigus on aruteludesse olnud kaasatud avaliku sektori arendustegevuse võtmeisikud (ministeeriumide tippjuhid, arendusjuhid ning finantsjuhid), eesmärgiga luua neis algusest peale omanikutunnet arendusprotsessis. Sellise lähenemisega on Rahandusministeeriumil kogu arendusprotsessi edaspidi lihtsam koordineerida ja loodud kontakt ministeeriumidega sisukam.

Nagu algselt plaanitud on antud töö **põhimõttelise lähenemisena kasutatud „hindavat uuringut“** ehk „väärtustavat uuringut“ (inglise keeles *appreciative inquiry*). Väärtustav uuring võimaldab muutusi üles ehitada olemasolevatele tugevustele ja juba toimivale selle asemel, et esile tuua üksikasjalikult nõrgad kohad. Väärtustav uuring analüüsib probleeme osapooli kaasavalt ning võimaldab dialoogis tuua esile lahendusi. Antud töös oleme loonud ja kasutanud kontakte riigiasutustega just väärtustava uuringu põhimõtetest lähtudes.

Peamised analüüsimeetodid on:

- kirjanduse analüüs (nn *desktop* analüüs);
- lühikonsultatsioonid, aruteluseminarid ja infovahetus erinevate asjatundjatega, kes on kokku puutunud riigi tulemusjuhtimise arendamisega varasemalt;
- suulised konsultatsioonid riigiasutuste võtmeisikutega;
- kirjalikud konsultatsioonid riigiasutustega.

Järgnevalt selgitatakse iga meetodi kasutamist täpsemalt:

**Desktop analüüsi** eesmärk oli koostada kvaliteetne lähteasukoht riigiasutustega konsulteerimiseks ehk valmistada ette võimalikult põhjalikult konsultatsioone. Analüüsiti varasemaid tulemusvaldkondade määramisega seotud dokumente (need tegi analüüsimeeskonnale kättesaadavaks Rahandusministeerium); asjakohaseid analüüsiaruandeid; teiste riikide praktikaid; kehtivaid arengukavasid, strateegiaid ja kontseptsioone ning nendevahelisi seoseid. Analüüsi tulemusel valmistas analüüsimeeskond ette iga asutuse konsultatsiooni sisulise kava: keda konsultatsioonile kutsuda, milliseid küsimusi arutada, milliseid variante tulemusvaldkondade määramiseks nähakse jne.

**Lühikonsultatsioonid ja infovahetus** erinevate asjatundjatega – toimus paralleelselt *desktop* analüüsiga ja kandis eesmärki täpsustada analüüsi käigus tekkinud küsimusi ning arutada läbi olulised lähtekohad. Lisaks kohtumistele Rahandusministeeriumi esindajatega, konsulteeriti ka varasemalt tulemusjuhtimise arendamisega tegelenud ekspertidega ning vastavalt vajadusele asutustega bilateraalset. Lisaks viidi läbi **viis aruteluseminari** (peamiselt riigiasutuste arendus- ja finantsjuhtidega) 14. detsembril 2009, 18. jaanuaril 2010, 8. märtsil 2010, 30. aprillil 2010 ning 17. mail 2010, et tutvustada ja arutada antud projekti tegevusi ning saada tagasisidet tulemusvaldkondade edasiarendustele. Analüüsimeeskonna

hinnangul on aktiivne ja läbimõeldud suhtlus riigiasutuste võtmeisikutega aidanud kaasa hea koostöösuhte tekkimisele ning võimaldanud analüüsimeeskonnal töö sisulist taset olulistelt parandada.

**Suulised konsultatsioonid** toimusid riigiasutustega eesmärgiga läbi arutada tulemusvaldkondade määratlemise võimalused ja vajadused. Koguti tagasisidet esialgsele tulemusvaldkondade versioonile. Keskmiselt 1,5- 2 tundi kestnud konsultatsioonid viidi ajavahemikul 25. jaanuar – 19. veebruar läbi 18 asutuse (11 ministeeriumi, Riigikantselei, Riigikontroll, Riigikohus, Õiguskantsleri kantselei, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, KOV liitude esindajad) tippjuhtidega.

**I kirjalik konsultatsioon** riigiasutustega toimus 10.-16. märts eesmärgiga testida edasiarendatud tulemusvaldkondade kirjeldust ja saada konkreetset (kirjalikku tagasisidet). Tagasisidet küsiti järgmistes küsimustes:

- 1) Kas TUVide määratluse aluspõhimõtted on arusaadavad ja aktsepteeritavad?
  - Palun tooge välja aspektid, mida toetate.
  - Palun tooge välja konkreetset muudatusettepanekud, kui neid on.
- 2) Mis on Teie arvamus edasiarendatud TUVide jaotuse osas?
  - Juhul kui soovite täiendada (või muuta) Teie haldusala puudutavate poliitikate paiknemist TUV-ide jaotuses, siis kirjeldage konkreetset, kuidas ja milliste teiste poliitikatega on see/need seotud.
  - Palun viidake põhjendamisel strateegilistele eesmärkidele, millest lähtudes mingi ühismõju kujuneb ja on teie hinnangul oluline (ehk prioriteetne).
- 3) Kui käesolevas dokumendis esitatud TUVide loogikat rakendada, milliseid muudatusvajadusi see Teie asutusele tõenäoliselt kaasa toob? (Näiteks: vajadus konsolideerida strateegilisi dokumente; vajadus ümber korraldada meie senine töö planeerimise süsteem, vajadus panna senisest oluliselt rohkem rõhku saavutatu analüüsimisele jne).
- 4) Milliseid võimalikke positiivseid muutusi peaks tulemuslikkuse juhtimine kindlasti taotlema? Palun selgitage, tooge võimalusel konkreetseid näiteid.

Vastavalt kirjaliku konsultatsiooni käigus saadud tagasisidele, arutati tehtud ettepanekuid lühidalt mõnede riigiasutustega eesmärgiga täpsustada ettepanekute sisu ja leida lahendusi tekkinud ebakõladele.

**II kirjalik konsultatsioon** riigiasutustega toimus 12.-24. mai eesmärgiga saada tagasisidet tulemusvaldkondade edasiarendusele ning juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemile. Tagasisidet küsiti järgmistes küsimustes:

- 1) Kas tulemustasandite – strateegiline valdkond ja tulemusvaldkond – määratluse aluspõhimõtted (metoodika) on arusaadavad ja aktsepteeritavad?
  - Palun tooge välja aspektid, mida toetate.
  - Palun tooge välja konkreetset muudatusettepanekud, kui neid on. Palun põhjendage neid lühidalt
- 2) Milline on Teie arvamus edasiarendatud kahe esimese tulemustasandi - strateegiliste valdkondade ja tulemusvaldkondade - jaotuse osas?
  - Juhul kui soovite täiendada (või muuta) poliitikate paiknemist jaotuses, siis kirjeldage konkreetset, kuidas ja milliste teiste poliitikatega on see/need seotud.
  - Palun viidake põhjendamisel strateegilistele eesmärkidele, millest lähtudes mingi ühismõju kujuneb ja on teie hinnangul oluline (ehk prioriteetne).
- 3) Kas juhtimis- ja koordinatsioonisüsteem on arusaadav ja aktsepteeritav?

- Palun tooge välja aspektid, mida toetate.
- Palun tooge välja konkreetsete muudatusettepanekud, kui neid on. Palun põhjendage neid lühidalt.

Käesolev lõppraport koosneb järgmistest osadest. Esiteks tulemusvaldkondade määratlemiseks oleme esmalt kirjeldanud tulemustasandeid üldiselt, seejärel avanud lähemalt strateegilise valdkonna ja tulemusvaldkonna olemust ning esitanud tulemusvaldkondade ettepaneku. Teiseks oleme kirjeldanud võimaliku juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi olemust. On kirjeldatud peamisi muutusi tulemusvaldkondade juurutamisel. Lõpetuseks on kirjeldatud kaasnevaid võimalikke riske ja esitatud analüüsimeeskonna soovitusel edasisteks tegevusteks. Töös kasutatavaid mõisteid (nt. mõju, poliitika) on selgitatud lisas 1.

Soovime käesoleva töö juures esile tõsta väga sisukat ja tihedat koostööd Rahandusministeeriumiga ning täname Rahandusministeeriumi aktiivse kaasamõtlemissüsteemi eest.

### 3. TULEMUSVALDKONDADE MÄÄRATLEMINE

Tulemusvaldkondade määratlemisel lähtusime projekti lähteülesandest välja töötada ja riigiasutuste vaheliselt kokku leppida üleriigilised tulemusvaldkonnad ehk omavahel seotud ja ühist eemärki taotlevate poliitikate kogumid. Seejuures oli oluline just riigi tasemel tulemuslikkuse juhtimise süsteemi põhielementide ja selle juhtimise põhimõtete kirjeldamine.

Käesoleva töö lähtekohaks olid olemasolevad valdkondlikud ja organisatsioonide arengukavad, eeskätt nendes sõnastatud kaugemad eemärgid ja taotletud ühiskondlikud mõjud. Arvestades, et viimatinimetatud üldriiklikud eesmärgid ja mõjud on kehtivates dokumentides ebaühtlaselt sõnastatud, tuleb käesolevas analüüsis esitatud konkreetsete näidete (strateegiliste ja tulemusvaldkondade sõnastus ja sisu – vt allpool) puhul arvestada vajadusega neid muuta, juhul kui käesoleva projekti järgselt käivitub juhtimistasandite korrastamise protsess.

Antud töö eesmärk oli välja töötada üleriigilised tulemusvaldkonnad, mis on aluseks Eesti riigi arengusuundade kavandamisele, ressursside planeerimisele ja aruandluse korraldamisele. Töö tulemused on lähtekohaks strateegiliste arengukavade hierarhia ja valdkondliku jaotuse korrastamisele ning üheks osaks tulemuspõhise juhtimise ja eelarvestamise metoodika väljatöötamisest. Arvestades, et kogu tulemusjuhtimise põhimõtete rakendamise üldeesmärgiks on riigi terviklikum, läbipaistvam ja sihistatum juhtimine, tähendab selleni jõudmine paratamatult ka olemasolevate ebakõlade kõrvaldamist ja edaspidist vältimist. Seetõttu tuleks käesolevas töös esitatud tulemusi käsitleda kui ühte süstemaatilist kaalutletud ettepanekut, aga mitte ainuvõimalikku lahendust. Töö peamine väärtus võiks seisneda edasise arendustöö tarvis süstemaatilise ja loogilise põhimõtete kogumi kirjeldamises.

Samuti on oluline märkida, et kuigi antud töö on mõeldud keskvalitsuse tasandile, arutleti analüüsi käigus (sh konsultatsioonide käigus KOV liitudega) ka kohalike omavalitsuste rolli tulemustasandite juurutamisel. Nimelt täidavad KOV-id paljude poliitikate elluviimisel võtmerolle ning seda ei ole asjakohane esitada administratiivselt erineva juhtimistasandina, vaid käsitleda KOVe kui olulisi osalisi teatud eesmärkide saavutamisel ühiskonnas. Seega sisaldub ettepanekus tulemusvaldkondade kohta ettepanek, et kõigi TUV-de puhul tuleks muuhulgas arengukava tasandil kirjeldada lisaks keskvalitsuse tegevustele ka suhe KOV-ga ja teiste oluliste osapooltega.

Siinkohal on oluline mõista, et ükski strateegiliste- ja tulemusvaldkondade määratlemise metoodika ei ole üksnes tehniline protsess ning jääb alati sisaldama kahte poliitilise kokkuleppe komponenti:

strateegilist prioriteetide seadmist (ehk vastust küsimusele, mis on ühiskonna ja riigi kõige olulisemad eesmärgid?) ja kokkuleppimist (ehk vastust küsimusele, mis on konkreetne saavutustase, milleni tahame jõuda?). Antud analüüsi käigus seda ei tehtud ning see polnud ka selle töö eesmärk. Kuid paratamatult on see möödapääsmatu toimivate tulemustasandite määratlemisel ning tulemuslikkuse juhtimise süsteemi rakendamisel.

Käesoleva töö tulemusena on loodud oluline ühisosa ehk jagatud arusaam riigiasutuste vahel tulemustasanditest ja nende sisust. See on analüüsimeeskonna hinnangul väärtuslik alus edasiseks arendustööks (vt ka pt 6 – soovitused ja kokkuvõte). Samuti on käesoleva töö näol olemas praktiline kogemus võimalikust protsessist, kuidas tulemusvaldkondade määratluseni jõuda, millest võib olla kasu ka tulevikus, kui tekib vajadus või soov muudatusteks.

### **3.1. Tulemustasandite üldine kirjeldus**

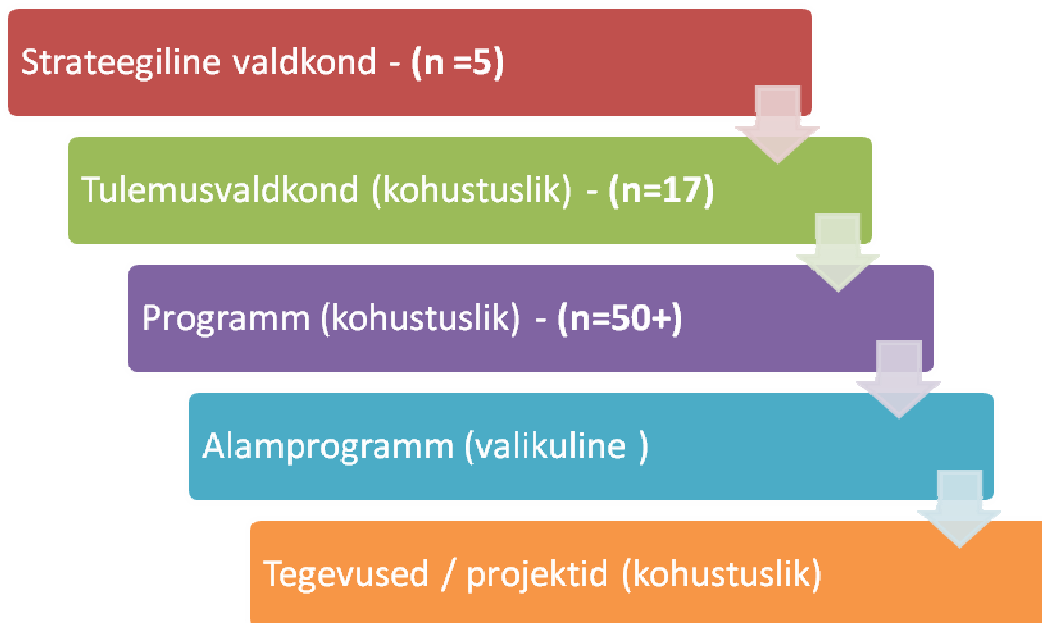
Tulemuslikkuse juhtimine eeldab selgelt defineeritud kogu ühiskonna ning sellest lähtuvate riigivõimu tasandi pikaajaliste strateegiliste eesmärkide määratlemist ning nendest lähtuvat tegevuste ja ressursside planeerimist. Erinevates riikides ongi tulemuslikkuse juhtimise süsteemi ülesehitamise olulisim osa seotud riigi strateegiliste eesmärkidega.

Tulemuslikkuse juhtimise tasandite lõikes seatakse omavahel hierarhias olevad eesmärgid – kõrgemal tasandil seatud eesmärgist tulenevad järgmise tasandi eesmärgid jne. Seega on iga kõrgemalolev tasand eelmisest suurema üldistusastme ja ulatuslikuma taotletava ühiskondliku mõjuga (Vt selgituseks ka Lisa 4 – Juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi kirjeldus). Väljapakutud tulemuslikkuse juhtimise tasandite struktuur koosneb viiest tasandist, millest neli on kohustuslikud ja ühte (alaprogrammi) kasutatakse vastavalt vajadusele.<sup>1</sup> Käesoleva projekti käigus mõtestati ja kirjeldati kahte kõrgemat juhtimistasandit – strateegilist valdkonda ja tulemusvaldkonda. Nimetatud kaks tasandit moodustavad üldise raamistiku strateegiliseks juhtimiseks, et saavutada Eesti ühiskonna terviklik ja sünergiline areng. Seejuures ei ole samal tasandil sõnastatud valdkonnad ja nende eesmärgid üksteise suhtes hierarhilises suhtes, mistõttu ei oma valdkondade loetlemise järjekord sisulist tähendust.

---

<sup>1</sup> Tulemustasandite tervikpilt töötati välja koostöös Rahandusministeeriumiga, käesoleva töö raames on edasiarendatud kahte ülemist tasandit strateegiline valdkond ja tulemusvaldkond.

Joonis 1: Tulemustasandid skemaatiliselt



Käesoleva projekti käigus oleme põhjalikumalt kirjeldanud kahte kõrgemat juhtimistasandit (st strateegilise valdkonna ja tulemusvaldkonna tasand), tuues välja nende definitsioonid, määratlemise aluspõhimõtted ning ettepaneku konkreetsete tulemusvaldkondade sisu osas.

Kolmanda ehk programmide tasandi ja alljärgnevatel tasanditel sisustamine on juba vastavate riigiasutuste koostöös tehtav töö, mis saab tugineda üksnes asutuste endi oskusteabele ning kogemustele.

Analüüsimeeskond arendas edasi tulemustasandite struktuuri, võttes arvesse konsultatsioonidel saadud tagasisidet. Kuigi projekti peamiseks eesmärgiks oli tulemusvaldkondade määratlemine, selgus projekti analüüsi läbiviimise (sh konsultatsioonide) käigus, et otstarbekas on esmalt kirjeldada ka üldised (ühiskonna tasemel) pikaajalised arengueesmärgid, millele omakorda tulemusvaldkondade tasemel sõnastatud eesmärgid toetuvad. Viimaste väljatoomisel oleme tuginenud kehtivatele strateegiadokumentidele (katusstrateegiad, valdkondlikud arengukavad ja organisatsiooni arengukavad). Selle tulemusena on allpool kirjeldatud lisaks tulemusvaldkondadele viis riigi pikaajalist arengut väljendavat **strateegilist valdkonda**.

Pikemalt on kahest peamisest tulemusjuhtimise tasandist kirjutatud järgmises alapeatükis (pt 3.2 – „Strateegiline valdkond ja tulemusvaldkond“), kuid kokkuvõtlikult on erinevad juhtimistasandid järgmised<sup>2</sup>:

- **Strateegiline valdkond** on ühiskondliku arengu tervikvaldkond, milles pikaajalises vaates sõnastatakse Eesti arengu eesmärgid ja soovitud ühiskondlikud mõjud.
- **Tulemusvaldkond** on pikaajalise arengueesmärgi saavutamisele orienteeritud püsiv omavahel seotud riiklike poliitikate kogum, millel on selged ja mõõdetavad mõjueesmärgid ning mõjuindikaatorid.

---

<sup>2</sup> Kaldkirjas oleva tulemustasandite kirjelduse autor on Rahandusministeerium.



- **Programm:** omavahel seotud ja selgelt defineeritud tegevuste kogum koos vastavate väljundite ning ressurssidega, mis on loodud tulemusvaldkonna eesmärgi saavutamiseks programmile seatud eesmärgi kaudu.
- **Alaprogramm:** programmi koostisosa, mis hõlmab ühe valitsemisala tegevusi koos väljundite ja ressurssidega, mis on loodud programmi eesmärkide saavutamiseks. Alaprogrammi tase ei ole kohustuslik, seda kasutatakse üksnes siis, kui ühte programmi panustab rohkem kui üks asutust ning on vajalik eristada antud asutuste vastus tulemuste eest koos eelarvega antud programmi sees.
- **Tegevus:** tegevus, teenus, projekt või investeering, mida on vaja ellu viia programmi eesmärkide saavutamiseks.
- **Alategevus:** tegevuse läbiviimise või teenuste osutamise alaetapp, tegevuse või teenuse väiksem koostisosa. Kasutatakse asutuse siseseks töö planeerimiseks ja juhtimiseks.

### 3.2. Strateegiline valdkond ja tulemusvaldkond

Alljärgnevalt on esitatud kahe kõrgema tulemustasandi (strateegiline ja tulemusvaldkond) definitsioonid ning kirjeldatud nende määratlemise meetodilisi aluseid.

Nii strateegilised kui tulemusvaldkonnad on ajas suhteliselt püsivad ning neid muudetakse üksnes oluliste põhjendatud vajaduste tekkel ning reeglina vastavate sisuliste vahehindamiste tulemusi arvesse võttes.

**Strateegiline valdkond** on ühiskondliku arengu tervikvaldkond, milles pikaajalises vaates sõnastatakse Eesti arengu eesmärgid ja soovitud ühiskondlikud mõjud.

Strateegilised valdkonnad kokku moodustavad pikaajalise (enam kui 10 aastat) **Eesti tervikliku arenguvisioni** ning valdkondade arv ja määratlemine lähtub järgmistest aluspõhimõtetest:

- 1) Strateegilised valdkonnad on suunatud **Eesti riigi püsivuse ja ühiskondliku arengu jätkumise kindlustamisele**;
- 2) Iga strateegiline valdkond **eraldivõetuna on oluline** ühiskonna tasakaalustatud arenguks;
- 3) Strateegiline valdkond **moodustab loogilise terviku, olles suunatud pikaajalise ja selgelt määratletud ühiskondliku mõju saavutamisele**;
- 4) Strateegiline valdkond põhineb **ühiskonnas laialt aktsepteeritud üldistel vajadustel**. Sõnastatud eesmärkide olulisus on piisav, et muutuda siduvaks (ja motiveerida pingutama selle saavutamise nimel);
- 5) Strateegilise valdkonna määratlemine on **poliitiline otsus** kõrgeima võimu – Riigikogu – tasandil;
- 6) Strateegilise valdkonna **määratlemisel peab olema välja toodud** seosed EV põhiseadusega, formuleeritud arengueesmärgid ning kirjeldatud viisid eesmärkide täitmise seireks.

Eesti arenguvisioni heakskiitmine peaks olema Riigikogu kui kõrgeima võimu esinduskogu ülesanne, määratledes pikaajalised strateegilised valdkonnad koos vastavate *ühiskonna pikaajaliste arengueesmärkidega*. Strateegiliste valdkondade lõikes teostatakse regulaarset arenguseiret. (Vt ka pt 4).

**Tulemusvaldkond** on pikaajalise arengueesmärgi saavutamisele orienteeritud püsiv omavahel seotud riiklike poliitikate kogum, millel on selged ja mõõdetavad mõjueesmärgid ning mõjuindikaatorid.

Tulemusvaldkondade lõikes koostatakse tulemusvaldkondade arengukavad. Viimased moodustavad üheskoos pikaajalise (5-10 aastat) riigi strateegilise juhtimise raamistiku, mis lähtub strateegiliste valdkonna tasemel sõnastatud arengueesmärkidest ning täiendab neid riigipoolsete prioriteetidega tulemuseni jõudmise viiside osas. Tulemusvaldkonna arengukavad sisaldavad ka maksumuse prognoosi, mis on vajalik seotud eesmärkide teostatavuse hindamiseks ning tulemusvaldkonna arengukava edasiseks rakendamiseks.

Sõltuvalt valdkondlikest eripäradest ja konkreetsetest vajadustest (nt kooskõla EL programmiperioodi pikkusega) võib tulemusvaldkonna arengukavade kestvus olla erinev. Tulemusvaldkondade arv ja määratlemine lähtub järgmistest põhimõtetest:

- 1) Riigil on vastutus** (ehk oluline roll) antud valdkonnas mõju ja tulemuste saavutamise eest. Riigi all peetakse silmas riigivõimu asutusi nii kesk- kui kohaliku omavalitsuse tasandil.
- 2) Tulemusvaldkond** võimaldab terviklikult juhtida riigi strateegilistes valdkondades seotud ühiskonna **pikaajaliste arengueesmärkide saavutamist** (sh toob kokku poliitikat mis omavahel peavad olema kooskõlalised).
- 3) Üks tulemusvaldkond** moodustab **juhitava terviku** (sh omab SMART-põhimõttel sõnastatud mõju- ja tulemuseesmärke koos indikaatoritega) st seob kokku poliitikat, mis panustavad ühe strateegilise valdkonna arengueesmärgi saavutamisesse, on teineteisest olulisel määral sõltuvad ja/või oluliselt täiendavad üksteist.
- 4) Kõik tulemusvaldkonnad** kokku peavad **katma kõik riigi ülesanded** Eesti pikaajaliste arengueesmärkide saavutamisel, mida väljendati strateegiliste valdkondade tasandil.

Tulemusvaldkonnad on reeglina püsivad ja selgelt sõnastatud eesmärgi (tulemusi) taotlevad kogumid poliitikatest, mis on üksteisega loogiliselt seotud ja omavahelises sõltuvuses tulenevalt tulemusvaldkonna eesmärgipüstitusest. Tulemusvaldkondade eesmärgid koos vastavate mõjuindikaatoritega määratletakse tulemusvaldkondade arengukavades, mille algatab ja kinnitab Vabariigi Valitsus, tuginedes Riigikogu poolt heaks kiidetud Eesti arenguvisionile (vt täpsemalt pt 4).

Muuhulgas sisaldab eelnev tulemusvaldkonna määratlus ka poliitilist kokkulepet oluliste strateegiliste eesmärkide ja vastavate prioriteetide sõnastamisel. Omakorda eelnevast lähtudes annab Vabariigi Valitsus Riigikogule ja avalikkusele regulaarselt aru tulemusvaldkonna eesmärkide saavutamise kohta.

Oluline **erinevus strateegilise valdkonna ja tulemusvaldkonna vahel** seisneb selles, et strateegilised valdkonnad on suunatud ühiskonna kõikide tasandite ja sektorite jaoks soovitud arengu tulemuste määratlemisele, samal ajal kui tulemusvaldkonnad keskenduvad konkreetsetele riigiasutuste ülesandeks olevatele tegevustele ja poliitikatele, mis toetavad laiemate ühiskondlike eesmärkideni jõudmist. Teisisõnu on strateegiliste valdkondade üldistustase suurem ning tulemusvaldkondadel omakorda on fookus seotud konkreetsetele riigiasutuste rolliga ühiskonnas.

Strateegilistes valdkondades sõnastatakse olulisimad ja suure ühiskondliku kandepinnaga jagatud Eesti pikaajalise arengu eesmärgid. Arengueesmärkide saavutamise ajalisest kaugusest tulenevalt on vajalik määratleda vahe-etape, kus on võimalik hinnata visiooni saavutustaset (näiteks Eesti liitumine EL, NATO, OECD ja euroalaga kui vahe-etaapid läänemaailma majandus-, kultuuri ja julgeolekuruumiga lõimumise eesmärgil).

Tulemusvaldkonna kaudu defineeritakse prioriteedid kindlaks perioodiks ning määratletakse saavutustase, milleni tahetakse jõuda, liikudes Eesti arenguvisionis püstitatud eesmärkide poole. Seega strateegiline valdkond koosneb tulemusvaldkondadest, mis kirjeldavad riigi poliitikat ja prioriteete arenguvisionis seatud eesmärkide saavutamiseks teatud perioodil.

Otsus selle kohta, millises tulemusvaldkonnas konkreetne poliitika peaks paiknema, peaks lähtuma antud poliitika eesmärkidest ja ühiskondlikest mõjudest. Samal ajal võiks iga tulemusvaldkonna arengukava sisaldada viiteid teistele seatud tulemusvaldkondadele. Samuti tuleks iga tulemusvaldkonna vastavas arengukavas muuhulgas kirjeldada nende elluviimise seosed KOV-de, ärisektori, mittetulundussektori ning rahvusvahelise koostöö või kohustustega.

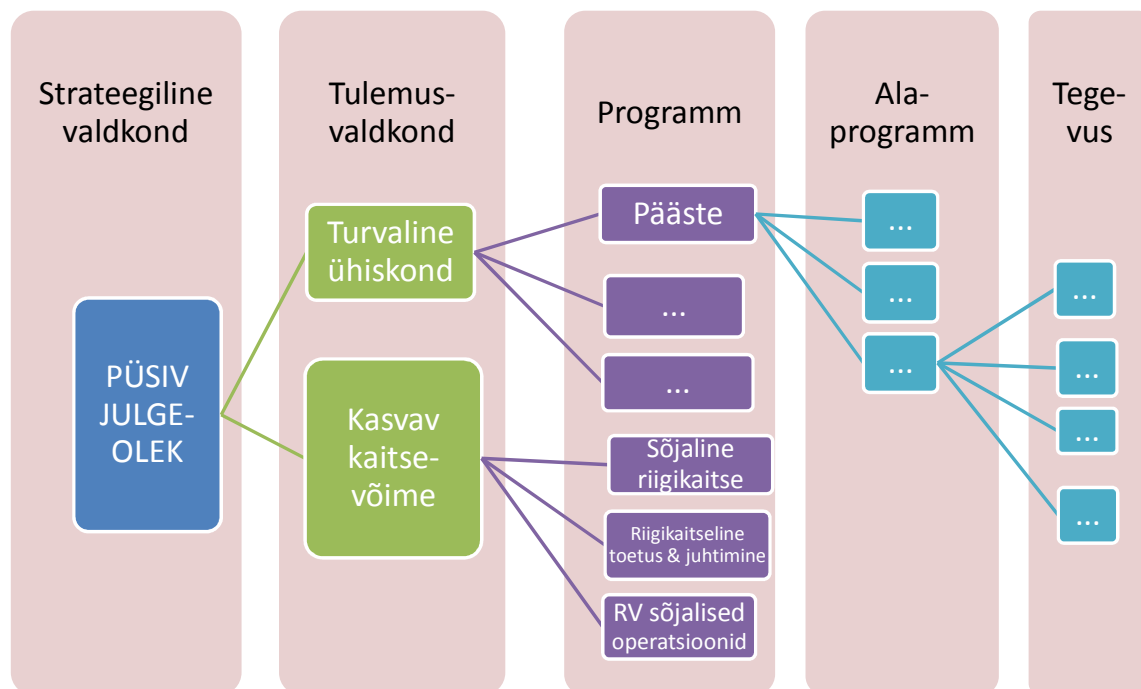
Siinkohal on oluline märkida, et tulemusvaldkonnad on oma sihiseade (5 kuni 10 aastat) põhjal ikkagi eeskätt strateegiline juhtimistasand. Keskpika ja operatiivse juhtimistasandi ministriumide jaoks moodustavad programmi tasand ja sellest allpoole jäävad tasandid.

Tulemusvaldkonna tasandil peaks senisega võrreldes suurenema juhtimise koordineeritus riigi jaoks oluliste ühiste prioriteetide seadmiseks ja eesmärkide saavutamiseks. Operatiivtasandil peaks säilima ministriumide autonoomia oma vastutusvaldkonna juhtimisel (vt ka pt 4 – „Juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi kirjeldus“).

### **3.3. Tulemusvaldkondade ettepanek**

Projekti käigus läbi viidud analüüsi ja konsultatsioonide tulemusena pakume välja ettepaneku, mis ühendab omavahel seatud poliitikad terviklikuks pikaajalist ühiskondlikku mõju taotlevaks 17ks tulemusvaldkonnaks. Tulemusvaldkondade koosmõju peaks olema suunatud enam kui 10 aasta sihiseadud strateegiliste eesmärkide saavutamisele.

Joonis 2: Tulemustasandid skemaatiliselt ühe näite varal



Tulemusvaldkondade tasandi loomisel on lähtunud kehtivates arengudokumentides sõnastatud pikaajalistest *ühiskondlikest arengueesmärkidest* ning nende vahelistest seostest teatud ühiskondliku mõju tekitamisel. Tulemusvaldkonna nimetus on väljendatud saavutatava sihina (nt paremad ühendusvõimalused), mitte staatiliselt valdkonna üldnimetusena (nt transport).

Analüüsi läbiviimise käigus muutus mõnede tulemusvaldkondade sisu selles osas, kuivõrd üks või teine *poliitika* kuulub konkreetse tulemusvaldkonna juurde. Seda tehes tuginesime analüüsi autorite ekspertarvamusele ühelt poolt ning teisalt riigiasutuste endi poolt edastatud informatsioonile oma valdkonna *poliitikate* sisu kohta ja nende seoste selgitamisel teiste *poliitikatega*. Lõplik tulemusvaldkondade seis peaks tekkima sisulise ametkondade vaheliste ning poliitiliste läbirääkimiste ja prioriteetide seadmise protsessi tulemusena.

**Lisas 2** on tabeli kujul esitatud analüüsimeeskonna ettepanek tulemusvaldkondade ja nende sisu kohta strateegiliste valdkondade lõikes. Võrreldes varasemaga oleme mõnevõrra ka täpsustanud veergu „*Valdkonnad*“, et anda paremini edasi antud tulemusvaldkonna sisu. Veerg „*valdkonnad*“ hetkel iseseisvat tähendust ei oma, vaid kannavad eesmärgi selgitada ja avada tulemusvaldkonna sisu. Tulevikus tuleb nende asemele luua vastavate riigiasutuste endi koostöös programmid, mis võimaldavad juhtida konkreetsete eesmärkide saavutamist (vt täpsemalt peatükist 3.1. programmi mõistet).

Seega võib praegu veerus „*valdkonnad*“ märgitu programmide sõnastamise käigus oluliselt muutuda – mõned read võivad kokku minna ning mõned omakorda moodustada erinevad programmid. Tegemist on peatüki sissejuhatuses kirjeldatud poliitilist valikut sisaldava protsessiga, mille tulemuse lõplik fikseerimine ei ole käesoleva projekti eesmärk.

Järgnevalt on iga tulemusvaldkonda lühidalt selgitatud. Seejuures on analüüsimeeskond lähtunud pikaajalistest eesmärkidest (valdavalt praegu kehtivate strateegiliste arengukavade põhjal, mida analüüsimeeskond on täiendanud omapoolse ekspertteadmise ja Eesti peamistest arenguvajadustest) ja

olulisematest vastastikusest mõjust. Märgime, et tulemusvaldkondi võib olla vajalik tulevikus üle vaadata ning käsitleda mõnda poliitikat käesolevas töös tehtud ettepanekust erinevas tulemusvaldkonnas. Otsus, millisesse tulemusvaldkonda mingi poliitika kuulub, sõltub eeskätt antud poliitika oodatavast tulemusest ja soovitatavast ühiskondlikust mõjust.

- Ökoloogiline tasakaal

Tulemusvaldkond koondab keskkonnakorralduse, looduse ja maastike kaitse, merekeskkonna kaitse, loodusressursside säästva kasutamise, välisõhu kaitse ja kliimamuutustega kohanemise poliitikat. Viimased on seotud energeetika küsimustega, ent teenivad pikemas perspektiivis ökoloogilise tasakaalu eesmäärke.

- Jätkusuutlik energiamajandus

Tulemusvaldkond koondab energiaefektiivsuse ja energiasäästu ning energiajulgeoleku poliitikat. Nimetatud poliitikat teenivad väärtusliku elukeskkonna hoidmise eesmäärke, kuid erinevatel kaalutlustel võib seda kujundada ka majanduslikest ning julgeoleku eesmärkidest lähtuvalt.

- Inimsõbralik tehiskeskond

Tulemusvaldkond koondab piirkondliku arengu ja ruumilise planeerimise, elamu- ja kommunaalmajanduse ning ehituse ning turvalise ja ohutu elukeskkonna poliitikat, et tagada võimalikult terviklik lähenemine tehiskeskonna kujundamisele.

- Paremad ühendusvõimalused

Tulemusvaldkond koondab transpordi (sh infrastruktuuri) ning ühistranspordi ja kergliikluse poliitikat, mis analüüsimeeskonna hinnangul teenivad pikemas perspektiivis väärtusliku elukeskkonna eesmäärke, kuid kindlasti on transpordipoliitikal oluline mõju majandusele.

- Oskuslikud inimesed ja toimiv tööjõuturg

Tulemusvaldkond koondab tasemehariduse ning töösuhete ja tööturuteenuste poliitikat. Siia kuulub ka riikliku lepitaja ülesannete täitmine. Haridus- ning tööjõuturu poliitikate terviklik ja integreeritud kujundamine on oluline eeldus saavutamaks nii inimkapitali väärtuse tõusu kui ka majanduslikke eesmäärke.

- Arenev majanduskeskkond

Tulemusvaldkond koondab majanduse arengule soodsate tingimuste ja eelduste loomist laiemas tähenduses. Arenevasse majanduskeskkonda panustavad teadus- ja arendustegevus, toimivad konkurentsi ja turuosaliste tasakaalus suhted, fiskaal-, infoühiskonna arengu (sh side) ja riigivara heaperemeheliku haldamise poliitikat, mis koosmõjus tagavad soodsa majanduskeskkonna ettevõtlusega tegutsemiseks.

- Konkurentsivõimelised ettevõtted

Tulemusvaldkond koondab võrreldes eelmise tulemusvaldkonnaga ettevõtete tasandile suunatud poliitikat - ettevõtlus- ning põllumajandustootmise ja maapiirkondade konkurentsivõime arendamine, et toetada igat liiki ettevõtluse konkurentsivõime kasvu. Samuti toetab rahvusvaheline transiit, transport ja logistika ettevõtete konkurentsivõimelisust maailmaturul.

- Terve rahvas

Tulemusvaldkond koondab tervishoiuteenuste pakkumise (sh haiguste ennetus), täisväärtusliku ja ohutu toidu, tervislike eluviiside soodustamise ja spordi poliitikat. Vaimse tervise, toidu- ning spordipoliitika

pikaajaline eesmärk on seotud eelkõige rahvatervise parandamisega ja tervena elatud eluaastate suurenemisega.

- Inimväärne elu ja võimalusi loov elukaar

Tulemusvaldkond koondab laste- ja pere-, eakate-, võrdõiguslikkuse, puuetega inimeste ja sotsiaalhoolekande poliitikad. Kõik nimetatud poliitikad on suunatud võimaluste avardamisele ning inimeste eneseteostuse ning ühiskonnaelust osavõtuvõimaluste laiendamisega just neile ühiskonnagruppidele, kelle puhul on täna need võimalused erinevatel põhjustel oluliselt piiratud.

- Elujõuline kultuur

Tulemusvaldkond koondab eesti keele ja kultuuri poliitikad, kaitstes sedasi nii Eesti kultuuripärandit, toetades Eesti elanike osavõttu kultuuri- ja ühiskonnaelust. Sedasi hoitakse ja edendatakse koos teiste antud strateegilise valdkonna tulemusvaldkondadega Eesti kultuuriruumi elujõulisust.

- Aktiivne kodanikkond

Tulemusvaldkond koondab kodanikuühiskonna ja –hariduse, noorsootöö ja lõimumise poliitikad, mis on oma olemuselt suuresti horisontaalsed ning suunatud Eesti elanike ühiskondliku aktiivsuse edendamisele. Teadlikud, tegusad ja hoolivad elanikud toetavad ühiskonna arengut mistahes elualal.

- Turvaline ühiskond

Tulemusvaldkond koondab pääste-, politsei-, piirivalve-, liiklusohutus-, kriminaal-, kodakondsus- ja migratsiooni- ning pagulas-, kriisireguleerimise ja julgestustegevuse poliitikad.

- Kasvav kaitsevõime

Tulemusvaldkond koondab sõjalise riigikaitse, riigikaitse toetuse ja juhtimisstruktuuri väljaarendamise, rahvusvahelised sõjalised operatsioonid ehk lühidalt kaitsepoliitika. Antud tulemusvaldkond on tugevalt seotud ka rahvusvaheliste suhete ning välispoliitikaga, et saavutada Eesti julgeoleku tagamiseks seatud eesmärgid.

- Kindel õiguskeskkond

Tulemusvaldkond koondab õigus-, õiguskaitse ja kohtuhalduse ning õigusemõistmise poliitikad. Antud poliitikate koosmõjus kaitstakse elanike õigusi.

- Hea riigivalitsemine

Tulemusvaldkond koondab riigi tõhusa toimimise, regionaalse ja kohaliku halduse ning riigi infosüsteemide arengu poliitikad.

- Mõjus välispoliitika

Tulemusvaldkond koondab välispoliitika ja välissuhtlemise. Kuigi välispoliitikal on kokkupuuteid enamike teiste poliitikatega (nt majandus, julgeolek, kodakondsus jne), on antud tulemusvaldkonna kaudu võimalik terviklikult juhtida Eesti välispoliitikat ning tugevdada Eesti rahvusvahelist mainet ja kaitsta Eesti seisukohti mistahes valdkondades rahvusvahelisel areenil.

- Hästitoimivad põhiseaduslikud institutsioonid

Tulemusvaldkond koondab põhiseaduslikud institutsioonid ja nende tegevuse.

Selleks, et paremini edasi anda tulemusvaldkondade praegust määratlust, on Lisas 2 toodud tabelisse lisatud järgnevat selgitavat informatsiooni (tabelis märgitud kaldkirjas):

- Näited võimalikest strateegiliste valdkondade mõjueesmärkidest (tuginetud on olulisemate kehtivate arengukavade mõjueesmärkidele);
- Indikatiivsed tulemusvaldkondade eesmärgid (tuginetud on kehtivate arengukavade peamistele eesmärkidele);
- Tulemusvaldkondade sisu selgitus valdkondade ja neid täpsustavate märksõnade abil. (Siinkohal on kasutatud ministeeriumide valitsemisalade ja põhiseaduslike institutsioonide organisatsioonipõhiseid arengukavasid.)
- Märked vastutavate asutuste kohta. Tumedamas kirjas on märgitud võimalik põhivastutaja ja tavalises kirjas kaasvastutaja(d).

**Lisas 3** on toodud strateegiliste valdkondade lõikes ülevaade kehtivatest arengudokumentidest. See annab hea ülevaate olemasolevate arengukavade sisulisest haardest (kuivõrd kõik valdkonnad on arengukavadega kaetud) ning nende ajalisest kestvusest.

## 4. JUHTIMIS- JA KOORDINATSIOONISÜSTEEMI KIRJELDUS

Tulemustasandite juhtimise ja koordinatsioonisüsteem (JKS) rajaneb kesksel põhivajadusel, milleks on riigi võimekus oma tegevuse eesmärgid prioriteerida ning tagada nende süstemaatiline ja tulemuslik elluviimine. Selleks peab tulemuslikkuse juhtimise- ja koordinatsioonisüsteem võimaldama:

- Keskendumist strateegilistele eesmärkidele;
- Muuta avalikkusele suunatud info riigi toimimise ja saavutatu kohta paremini mõistetavamaks ja läbipaistvamaks.
- Saada sisukat ja selget tagasisidet, kuivõrd on seatud eesmärgid täidetud;
- Jõuda ühisele arusaamale, kuidas seatud eesmärgid saavutada (sh kokkulepped tööjaotuse ja eelarve osas);
- Langetada informeeritud otsuseid;
- Tagada vastutus tulemuste saavutamise eest.

JKS hõlmab nii strateegilist planeerimist, eelarvestamist, kui ka sisukat aruandlust, tulemuste hindamist ja analüüsi. Tulemustasandite juhtimise ja koordinatsioonisüsteem on selguse ja loetavuse eesmärgil väljendatud **Lisas 4** oleva tabeliga, kus on ära toodud juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi peamised dimensioonid järgnevalt:

- Esimeses veerus on nimetatud tulemustasand nagu varem joonisel 1 näidatud alates strateegilisest valdkonnast kuni tegevusteni. Samuti on siin välja toodud vastutuse ulatus, kas vastava tasandi eest vastutab üks või mitu asutust või riik tervikuna.
- Teises veerus on märgitud iga tasandi kohta alusdokumendid, ajaline perspektiiv, otsustustasand.
- Kolmandas veerus on selgitatud alusdokumendi sisu ning koostamise korraldust.
- Neljandas veerus on ettepanekud iga tasandi alusdokumendi edaspidiseks uuendamiseks.
- Viiendas veerus on kirjeldatud võimalikku elluviimise korraldust.
- Kuuendas veerus on näidatud igal tasandil aruandekohustus, hinnangu andja ning hindamise aluseks loodav dokument.

Järgnevates alapeatükkides on juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi võimalikku toimimist selgitatud kolme põhiprotsessi kaudu:

- 1) **Strateegiline planeerimine** – hõlmab strateegilise valdkonna ja tulemusvaldkonna strateegiliste alusdokumentide eest otsustuspädevust, strateegilise alusdokumendi tüübi nimetust ja ajalist perspektiivi, koostamise võimalikku korraldust, peamisi sisulisi elemente ning strateegilise alusdokumendi muutmise loogikat.
- 2) **Elluviimise korraldus** – hõlmab vastutuse jaotust ja võimalikke asutuste vahelise koostöö vorme ühe tulemusvaldkonna piires.
- 3) **Aruandlus ja hindamine** – hõlmab selgitusi aruandluse sageduse võimaluste ja koostajate ning avalikustatuse kohta, auditite rollide ning välishindamise korralduse kohta.

Rõhutame, et antud ettepanekute näol on tegemist JKS üldise korraldusega, mille elluviimise detailsem korraldus ja võimalikud protsessid vajavad üksikasjalikku läbitöötamist, et erinevad juhtimisprotsessid oleks loogilised, ajakohased ning optimaalsed. Samuti soovime mõne asutuse peal pilootfaasis testida praktilise lahenduse võimalusi. Märkime, et kuna käesolevas töös oli peamine eesmärk hõlmata tulemusvaldkondade määratlusega riiki kui tervikut, ei keskendunud siinkohal detailselt ühe asutuse



siseste juhtimise ja koordinatsioonisüsteemi eripäradele. Vastavalt töö fookusele on allolevas selgitavas kirjelduses keskendunud strateegilise valdkonna ja tulemusvaldkonna tasanditele.

#### **4.1. Strateegiline planeerimine**

Käesolevas töös esitatud JKS annab teatud sisendi ka strateegiliste dokumentide hierarhia korrastamiseks, et eristada selgemini erineva haarde ja kaalukusega ning ajaperspektiiviga arengut kavandavaid dokumente. Strateegilise juhtimise toimivuseks on vajalik ühelt poolt pikaajaliste sihtide selgus ja stabiilsus, aga ka süsteemi võimalused teha korrekture selgelt põhjendatud juhtudel ja suutlikkus paindlikult reageerida, valides konkreetsetel ajahetkel sobivamaid viise antud eesmärgi saavutamiseks. Allolevalt on selgitatud kahe kõrgema strateegilise juhtimistasandi puhul.

##### **1) Strateegiliste valdkondade tasand**

Strateegiliste valdkondade tasandi arengudokument on oma olemuselt ühiskonna arengu pikaajaline visioon ehk Eesti arenguvision, mille kinnitab kõrgeim rahvaesindus Riigikogu lähtudes Eesti põhiseaduslikest väärtustest ja aluspõhimõtetest. Eesti arenguvision võib olla kas üks kompaktno dokument või koosneda mitmest dokumendist. Kuigi üks dokument oleks terviklikum, sidusam ja paremini loetav ja jälgitav, võivad tervikliku arenguvisioni moodustada ka mitu dokumenti, mis tervikuna hõlmavad kõiki strateegilisi valdkondi. Sellisel juhul moodustub Eesti arenguvision mitmest dokumendist. Näiteks võib üheks selliseks dokumendiks olla hiljuti Riigikogu poolt heaks kiidetud Eesti julgeolekupoliitika alused. Juhul, kui Eesti arenguvision moodustub mitmest dokumendist, oleks oluline nende koostamisel seada keskmesse ühiskonna pikaajalised arengueesmärgid ning soovitud olulisemad pikaajalised mõjud, mitte koostada neid vastavalt ametkondade ülesannete jaotusele.

Eesti arenguvision on aluseks Vabariigi Valitsusele järgmise tasandi arengudokumentide ehk tulemusvaldkondade arengukavade koostamisel. Eesti arenguvisionis sõnastatakse olulised ühiskondliku arengu sihid, mis nõuavad eesmärgistatud ja pikaajalist tegevust enam kui 10 aasta perspektiivis, ning tuuakse välja olulisemad ühiskondlikud mõjud, mida soovitakse arenguvisioni elluviimisega saavutada. Samas peaks dokumendil olema kindlaks määratud ajaperiood, et seada olulised teetähised konkreetsete ühiskondliku arengu eesmärkide saavutamisel ja vastava edenemise hindamisel. Selline määratlus eeldab, et tegu ei ole oma olemuselt plaani või tegevuskava laadse dokumendiga, vaid üldisemaid ja ajas püsivamaid ühiskondlikke arengueesmäärke seadva dokumendiga.

Kuigi Riigikogu kinnitab Eesti arenguvisioni, võiks ta pikaajaliste arengu eesmärkide formuleerimise teha Vabariigi Valitsusele ülesandeks. Seejuures on võimalik Riigikogul ülesannet püstitades ette näha nõuded kaasamiseks (sh Riigikogu enda, erinevate ühenduste ja organisatsioonide ning laiema avalikkuse) ning protsessi avalikustatuseks. Alternatiivina kaalusime ka võimalust, et Eesti arenguvisioni koostamine tellitakse valitsusvälistelt ekspertidelt. Arvestades, et Eestis kuulub riigielu valdkondade strateegiline planeerimine Vabariigi Valitsuse pädevusse, milles Riigikogul on oma põhiseadusliku rolli tõttu kaasarääkimisõigus, oleks otstarbekam korraldada arenguvisioni koostamine Vabariigi Valitsuse poolt. Seda toetab ka asjaolu, et sisuline ekspertteadmine erinevates poliitikavaldkondades on just täitevvõimu asutustes ning viimastel on võimalik kaasata asjatundjaid ja teadus- ja analüüsi-asutustest ja valdkondlikest esindusorganisatsioonidest.

Vabariigi Valitsus kollegiaalse organina ise Eesti arenguvisioni ei koosta, kuid otsustab ja korraldab selle koostamise. Näiteks võib Vabariigi Valitsus määrata arenguvisioni koostamise koordineerija, kelle vastutuses on erinevate asutuste, asjatundjate ja huvipoolte kaasamise koordineerimine ning vastutus esitada Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks ja Riigikogu menetlusse saatmiseks kvaliteetne dokument. Koordineerivat rolli saab edukalt täita asutus, kelle pädevus võimaldab kogu protsessi sisuliselt ohjata ning kellel on laialdane arusaam ühiskondliku arengu vajadustest. Seega on

soovitav, et koordineerija ei oleks üks valdkondlik ministeerium. Teiste riikide praktika on sellesse rolli sageli asetanud kas valitsuse keskaparaadi (ehk *centre of government*), milleks Eestis on Riigikantselei või strateegilise mõttekoja (nt Soome SITRA), mille lähimaks vasteks Eestis on Arengufond.

Eesti arenguvision võib olla ajas suhteliselt püsiv dokument, et pikaajalisi sihte järjepidevalt ellu viia. Samas võib tekkida tegevuskeskkonna olulistest muutustest tingituna või Eesti enda arengut jälgides vajadusi Eesti arenguvisioni selle kehtivuse ajal muuta. Selleks, et arenguvisioni hoida toimiva strateegiadokumendina, on vajalik tema täitmise regulaarne hindamine (vt ülejärgmine alapeatükk). Juhul, kui hindamise tulemused sedastavad põhjendatud vajaduse arenguvisioni muuta, saab Riigikogu seda vajadust kaaluda ning teha Vabariigi Valitsusele ülesandeks Eesti arenguvisioni täiendamine. Kui Eesti arenguvisioni periood saab läbi, koostatakse lõpphinnang ja algatatakse uue perioodi arenguvisioni koostamine.

## 2) Tulemusvaldkondade tasand

Tulemusvaldkondade tasand on käesoleva töö kontekstis täitevvõimu poolne kõrgeim juhtimistasand. Selle tasandi arengudokumendid on tulemusvaldkondade arengukavad ja nende koostamisel lähtutakse terviklikust Eesti arenguvisionist. Tulemusvaldkondade arengukavade kestvus võib jääda vahemikku 5-10 aastat ning sõltuvalt valdkondlikest eripäradest võib kestvus varieeruda. Igal tulemusvaldkonnal võiks ideaalis olla üks tulemusvaldkonna arengukava. Teatud üleminekuetapil on loomulik, et arengukavasid vaadatakse üle ja koondatakse ühtsemaks tervikuks järk-järguliselt, seega võib lõpliku arvu arengukavadeni jõudmine võtta aega.

Tulemusvaldkondade arengukavades on välja toodud tulemuseesmärgid, mis vastavad SMART põhimõtetele ja mille saavutamist jälgitakse kokkulepitud mõjuindikaatorite abil. Tulemusvaldkondade arengukavades sisaldub elluviimise maksumuse prognoos. See on vajalik, et Vabariigi Valitsusel oleks tulemusvaldkonna arengukava heaks kiites ülevaade seonduvatest kuludest, mis omakorda on jätkusuutliku eelarvepoliitika eelduseks. Arvestades, et tulemusvaldkonnad keskenduvad riigi tegevusele Eesti arenguvisioni saavutamisel ja hõlmavad kõiki riigipoolseid tegevusi (vt täpsemalt pt 3), on võimalik tulemusvaldkondi kasutada ka riigieelarve kululimiitide seadmiseks. Samas on vajalik sellise juhtimisinstrumendi kasutuse võimalikke positiivseid ja negatiivseid aspekte põhjalikumalt analüüsida, enne kui otsustada tulemusvaldkondade lõikes kululimiitide kehtestamine.

Teeme ettepaneku, et tulemusvaldkondade arengukava algatatakse ja kiidetakse heaks Vabariigi Valitsuse poolt. Selleks, et tulemusvaldkondade arengukavade koostamine oleks süsteemne protsess ning et vältida kattuvusi ning lünki, on vajalik eelnevalt määratleda tulemusvaldkondade loend. Otsusega algatada tulemusvaldkonna arengukava koostamine on Vabariigi Valitsusel võimalik välja tuua tulemusvaldkonna arengukava seosed Eesti arenguvisioniga, määratleda tulemusvaldkonna arengukava koostamise eest vastutava ministri ning kaasatud teised ametkonnad. Täpsemad nõuded tulemusvaldkonna arengukava koostamiseks tuleb ette näha vastavas õigusaktis (milleks täna on VV 2005.a määrus nr 302). Võrreldes praegu kehtivate valdkondlike arengukavadega peaks tulevikus oleme tulemusvaldkondade arengukavasid vähem, nad peaksid olema kompaktsema sisuga ning sedasi peaks omavahel seotud poliitikavaldkonnad olema strateegiadokumentides selgemalt seostatud. Näiteks ei peaks sisalduma tulemusvaldkonna arengukavas tegevuste loendit, milleks on järgnevad juhtimistasandid ellu kutsutud. Tulemustasandite arengukava on otseseks sisendiks programmide moodustamiseks, kuid programmide loend ei tohiks olla tulemustasandite arengukavaga ette antud. Sedasi säilib Vabariigi Valitsusel võimalus programme oluliste vajaduste korral ümber kujundada.

Alternatiivina võiks kaaluda ka võimalust, et tulemusvaldkondade arengukavad kinnitab Riigikogu. Selle kasuks räägib Riigikogu kui kõrgeima rahvaesinduse rolli suurendamine riigi strateegilise

juhtimise protsessis. Juhul, kui antud rolli võtab Riigikogu, on oluline, et eelnevalt oleks heaks kiidetud Eesti arenguvisioon, millega tulemusvaldkondade arengukavad peavad olema kooskõlas. Suure tõenäosusega valmivad tulemusvaldkondade arengukavad erinevatel ajahetkedel ning tulenevalt vajadustest võivad olla ka erineva kestvusega. Tulemusvaldkondade Riigikogu poolt kinnitamise ohtu näeme selles, et ühe institutsiooni heakskiit oleks samal ajal nii Eesti arenguvisioonil ning erinevatel aegadel kinnitatavatel tulemusvaldkondade arengukavadel ning sedasi võib kergesti tekkida olukord, kus tulemusvaldkonna arengukavaga muudetakse Eesti arenguvisiooni mingis konkreetses lõigus, nii et see kaotab oma terviklikkuses. Juhul, kui Riigikogu tasandil kinnitatakse Eesti arenguvisioon ja Vabariigi Valitsuse tasandil tulemusvaldkondade arengukavad, peab Vabariigi Valitsus alati järgima arenguvisioonis seatud pikaajalisi eesmärke ega saa neid mingi tulemusvaldkonna arengukava koostamisel ümber vaadata. Sisuliselt küll vähemolulise aspektina, kuid praktikas sagelisesineva vajadusena märgime, et Riigikogu poolne tulemusvaldkondade arengukavade kinnitamine muudab strateegilise juhtimise süsteemi jäigemaks ja teeb näiteks kiiretes majandusolukorra muutustes tulemusvaldkondade arengukavade ülevaatamise keerulisemaks.

Tulemusvaldkonna arengukava muudetakse reeglina vahehindamiste käigus saadud tagasiside põhjal. Samas on oluline hoida tulemusvaldkondade arengukavad realistlikuna ning selleks on vajalik ette näha võimalused ka erakorralistes oludes (nt globaalne majanduskriis, mille tagajärjel on riigil vaja oluliselt kärpida kulusid) tulemusvaldkondade arengukavade muutmise.

Järgmisel ehk programmide tasandil on Vabariigi Valitsusel võimalik paindlikumalt seada prioriteete ja valida asjakohaseid viise tulemusvaldkondade eesmärkide saavutamiseks, moodustades selleks sobilikud programmid.

## 4.2. Elluviimise korraldus

Elluviimise korralduses lähtusime kahest peamisest vajadusest:

- 1) Vajadus säilitada selge vastutus kokkulepitud eesmärkide saavutamise eest.
- 2) Vajadus parandada riigiasutuste omavahelist koostööd strateegiliste eesmärkide seadmisel, strateegiate elluviimisel ja nende tulemuste hindamisel.

### 1. Strateegiliste valdkondade tasand

Nii nagu eespool selgitatud, sõltub Eesti arenguvisiooni elluviimine ka teistest toimijatest peale riigiasutuste. Riigikogu osaleb Riigi arenguvisiooni elluviimisel suunaseadjana kinnitades arenguvisiooni, arutades Riigi arenguvisiooni rakendamise hinnanguid ning vajadusel muutes arenguvisiooni. Riigiasutuste roll Eesti arenguvisiooni saavutamisel on määratletud tulemusvaldkondade arengukavadega ning seetõttu toimubki elluviimine järgmiste juhtimistasandite kaudu Vabariigi Valitsuse juhtimisel. Samas säilib aruandluse ja hindamise kaudu otsene side tulemusvaldkonna ja strateegilise valdkonna vahel (vt täpsemalt alapeatükk 4.1. ja 4.3).

### 2. Tulemusvaldkondade tasand

Tulemusvaldkondade juhtimisel on väga oluline saavutada riigiasutuste koostöö paranemine ja süsteemsete koostööviiside ellukutsumine. Koostöö on vajalik, et seada tulemusvaldkonnas eesmärke, leppida kokku asjakohased indikaatorid, koostada sobilikud programmid tulemusvaldkondade

rakendamiseks ning koguda infot eesmärkide täitmise kohta ning analüüsida ja teha järeldusi edasise töö tarbeks.

Üldjoontes on kaks põhimõttelist alternatiivi tulemusvaldkonna juhtimisel:

- 1) Hierarhiline: määratletakse selgelt vastutust kandev ja suurema otsustusõigusega juhtminister. Selle miinuseks on, et antud mudel ei sobi koalitsioonivalitsuste kollegiaalse iseloomuga ning tekitab valitsusliikmete vahelist hierarhiat, mis omakorda võib süvendada ametkondade vahelist rivaliteeti, mitte edendada koostööd. Samas oleks sellise korralduse pluss väga selge vastutusliin kuid selleks on sobilikumad tingimused presidentaalses süsteemis või Westminsteri-stiilis majoritaarses parlamentaarses süsteemis.
- 2) Kollegiaalne: määratletakse sisulise koordinaatori rollis olev vastutav minister, kes juhib teistest panustavatest ministeeriumidest koosnevat juhtrühma. Selline korraldus paneb küll vastutavale ministrile vastutuse tagada sisuliselt kõrge kvaliteediga dokumentide koostamine ning annab talle pädevuse nõuda teistelt ametkondadelt kvaliteetset panust, kuid ei annaks talle teistest panustavatest ministritest suuremat otsustusõigust. Vastutava ministri roll oleks koostöökokkulepete ja vastastikku aktsepteeritavate lahenduste leidmine ning ettevalmistamine Vabariigi Valitsuse tasandi otsuse eel. Vastutava ministri pädevus ja rollid peavad olema sõnastatud sisuliselt, mitte piirduma tehnilise teenindamise ja materjalide komplekteerimisega.

Kollegiaalses töövormis võib vastutavat ministrit ka roteerida, juhul kui tulemusvaldkond selleks sobilik on (nt ühes tulemusvaldkonnas panustavad kolm ministeeriumi võrdselt). Samuti on võimalik Vabariigi Valitsusel tasakaalustada erinevate ametkondade rolle tulemusvaldkondade juhtimisel järgmise juhtimistasandi ehk programmide loendi ja nende tulemuste saavutamise eest vastutava ministri määramisega. Samas tuleb arvestada, et praegu on ministeeriumide tegevusvaldkondade ulatus erinev ning seetõttu on loomulik olukord, kus mõnel ministeeriumil on tarvis juhtida rohkem kui ühte tulemusvaldkonda. Arvestades, et ministeeriume on vähem kui tulemusvaldkondi, on võimalik kokku leppida, et igal ministril on vähemalt ühe tulemusvaldkonnas vastutava ministri roll. Vastutava ministri roteerumise põhimõtet toetab ka asjaolu, et selle rolli täitmine eeldab analüütilise võimekuse kasvu vastavas ministeeriumis ning rotatsioonisüsteem võimaldaks kõigil ministeeriumidel vastavat võimekust kasvatada. Samas soovitame rotatsioonivõimalust kaaluda alati iga tulemusvaldkonna puhul, et mitte tekitada ebastabiilsust ja ebaotstarbekat ning formaalsuseks taanduvat töökorraldust.

Leiame, et vastutavate ministrite määramine peab vastama poliitilisele tsüklile ja võimaldama igal valitsuskabinetil üle vaadata juhtministrite määramise.

Elluviimise korralduses oleme sisse toonud juhtrühma mõiste, sest II kirjaliku konsultatsiooni käigus tegid mitmed asutused ettepaneku, et tulemusvaldkonna eesmärkide praktiline elluviimine võiks toimuda asjassepuutuvate asutuste/ministeeriumide juhtrühma<sup>3</sup> formaadis, mitte ühe asutuse ainuotsuse formaadis. Rahandusministeeriumi edasiste arenduste käigus, kui jõutakse programmi tasandi täpsema sisustamiseni ja programmide juhtimise kirjelduseni, võiks kaaluda juhtrühma formaadi kasutamist ka programmi töö koordineerimises. Juhtrühma roll tähendab sisulist vastutust antud tasandi dokumendi järjepideva täitmise ja saavutatu asjakohase hindamise eest. Juhul, kui osutub vajalikuks algatada dokumendi (nt tulemusvaldkonna arengukava) muutmine, teeb juhtrühm selleks vastava ettepaneku, mille juhtminister esitab Vabariigi Valitsusele.

---

<sup>3</sup>Kasutati ka määratlusi juhtkomisjon, tulemusvaldkonna / programmi nõukogu.

Samas on oluline tagada, et juhtrühma töös vastutus ei hajuks. Selleks on Vabariigi Valitsusel otsustav roll tulemusvaldkondade arengukavade kinnitamisest ning nende eest vastutava ministri määramises. Vastutav minister kannab ette Vabariigi Valitsusele tulemusvaldkonna töö tulemused ning annab omapoolse sisulise hinnangu senisele tööle. Samas ei ole vastutava ministri roll ainuotsusel põhinev, vaid antud tulemusvaldkonna eesmärkidesse panustavate teiste ministeeriumidega sisukas ja tulemuslik koostöö korraldamine juhtrühma kaudu. Nii näiteks on juhtrühma töö käigus on võimalik selgelt kokku leppida asutuste põhimõttelises vastutuses tulemusvaldkonna eesmärkide saavutamisel ning kajastada vastav kokkulepe ka programmi kirjeldustes. Vastutaval ministril on Vabariigi Valitsuse liikmena ülesanne tagada sujuv koordineerimine tulemusvaldkonna eesmärkide elluviimisel, tulemustele sisulise hinnangu andmisel ning vajadusel muudatusettepanekute esitamisel Vabariigi Valitsusele. Juhtrühma kaudu oleks võimalik arendada tulemusvaldkondade eesmärkide elluviimise asutustevahelist koostööd ning saavutada sedasi terviklikumalt toimiv riik.

Alternatiivina kaaluti juhtministeeriumile suuremat otsustusõigust tulemusvaldkonna osas, kuid leiti, et selline juhtimine tooks ebaselgust ministeeriumite vastutusvaldkondadesse. Sellisel juhul oleks soovitatav, et ministeeriumite vastutused kujundataks ümber tulemusvaldkondade järgi, mis omakorda eeldab ulatuslikke struktuurseid muudatusi ning nende mitteteostamisel teeks tulemusvaldkondade muutmise kohmakaks ja hägustaks vastutust.

Juhtrühma võimalik korraldus oleks järgnev. Tulemusvaldkonnas on määratud vastutav ministeerium, kelle minister (delegeerimisõigusega kantslerile) juhib antud tulemusvaldkonna eesmärkidesse panustavate ministeeriumide sama tasandi esindajatest koosnevat juhtrühma. Antud ettepanekud tehes arvestasime, et vastavalt ministri otsusele, võib minister ise antud tulemusvaldkonna juhtrühmas osaleda või siis teha selles osalemise kantsleri ülesandeks. Selline võimalus oleks vajalik ka selleks, et võimaldada ministritel prioritseerida oma tähelepanu ning samas tagada, et ministeeriumid, kes panustavad mitmesse tulemusvaldkonda, saaks oma tööd juhtrühma liikmena optimaalselt korraldada. Tulemusvaldkonna juhtrühma töö oleks strateegilise tasandi tegevus, mitte operatiivjuhtimine. Juhtrühma roll on vajalik strateegia koostamisel, strateegia elluviimise koordineerimisel ja tulemuste hindamisel. Samas ei sekkuks juhtrühm iga ministeeriumi programmidesse / alaprogrammidesse ja tegevustesse, mis jääb vastavate asutuste juhtide pädevusse, võimaldades neil leida kõige paremaid viise kokkulepitud tulemuste saavutamiseks. Tulemusvaldkonna strateegia koostamine oleks sisult sarnane praeguste valdkondlike arengukavade koostamisega, millesse on pühendatud mitu ministeeriumi. Samas aga võimaldaks juhtrühma formaadis töökorraldus stabiilset ja süsteemset koostööd antud asutuste vahel.

Analoogselt tulemusvaldkonnaga on võimalik korraldada programmi juhtimine kas juhtrühma kaudu, kus vastutaval ministril oleks sisuliselt koordineeriv roll, või siis otsustav roll.

### **4.3. Aruandlus ja hindamine**

Aruandluse ja hindamise osas analüüsisime vajadusi aruannete järele erinevatel tasanditel, aruandluse sagedust, avalikustatust, erinevate institutsioonide aruandluskohustust, hinnangute andmisel auditite ja välishindamise rolle.

#### **1. Strateegiliste valdkondade tasand**

Strateegiliste valdkondade saavutamist on vajalik regulaarselt ja usaldusväärset hinnata ning saadud hinnangutele tuginedes analüüsida, kas oleks vajalik riigipoolse tegevuse muutmise. Sisuliseks hinnangu andmiseks oleme teinud ettepaneku algatada Eesti arenguaruande koostamine, mille koostamine peaks toimuma 2-4 aasta järele. Arenguaruanded on avalikud ning nende üle oleks asjakohane pidada Riigikogus temaatiline arutelu. Kuigi sisulises plaanis on mõjuanalüüsi otstarbekas koostada pigem 4 kui 2 aasta järele, võib valimistsükli pikkus tingida sagedasema kui üks kord nelja aasta jooksul hindamise

vajaduse. Sel puhul saaks varieerida hindamise sügavust, nii et iga nelja aasta järel on põhjalikumad hindamised ja igal teisel aastal teatud vahehindangud. Samuti on võimalik asetada hinnangute andmine erinevasse perioodi valimistsükli – algusse, keskele või lõppu.

Riigikogule kui Eesti arenguaruande kinnitajale annab Vabariigi Valitsus kord aastas ettekande vormis aru saavutatud tulemustest. Antud aruanne põhineb iga-aastasel riigi tulemusaruandel (vt järgmine punkt) ning koos Riigikontrolli hinnanguga võimaldab Riigikogul ja avalikkusel saada sisukas ülevaade saavutatust. Riigikogule esitatava ettekande võib pidada kas peaminister üksi või kaasates ka teisi ministreid.

## 2. Tulemusvaldkondade tasand

Tulemusvaldkondade tasandi aruandlus peab andma valitsusele selge info tulemuseesmärkide poole liikumisest. Selleks koostatakse kord aastas ühtse dokumendina tulemusaruanne, mis on avalik dokument. Tulemusaruande koostamine võiks olla tänasega võrreldes edasiarendatud riigi majandusaasta aruande tegevusaruande osa. Tulemusaruande annab Riigikontroll hinnangu kord aastas teostatava riigi tulemusauditi kujul. Seejuures tuleb arvestada Riigikontrolli põhiseadusliku rolliga ning sõltumatusega. Selline tulemusaudit ei tähendaks Riigikontrolli eest otsustust, milliseid auditeesimärke seada, vaid annaks pigem hinnangu riigi majandusaasta aruande auditeerimise kontekstis, milles on Riigikontrollil samuti võimalik valida, millistele teemadele rohkem oma tähelepanu suunata.

Tulemusaruande koostamine on tulemusvaldkondade juhtrühmade sisuline ülesanne, mida koordineerib vastutav minister. Soovitame koostada riigis ühe tervikliku tulemusaruande, mitte igale tulemusvaldkonnale eraldiseisvat dokumenti. Selleks, et koostada kõigi tulemusvaldkondade sisend ühtseks riigi tulemusaruandeks, tuleb määrata tervikut tagav asutus. Analüüsimeeskonna hinnangul saaks selleks Eestis olla ka Riigikantselei (strateegiabüroo) või Rahandusministeerium.

Tulemusaruande formaat ja struktuur nõuab detailsemat läbimõtlemist, sest vaja on leida sobilik tasakaal sisukuse, ajastuse ning sellega kaasneva eeltöö mahu vahel. Tulemusaruanne peaks valmima enne järgmise aasta riigieelarve sisulist koostamist, seega jääma järgneva aasta algusesse, soovitatavalt I kvartalisse. Võrreldes praeguse olukorraga asendaks tulemusaruanne valdkondlike arengukavade täitmise aruandlust ning moodustaks riigi majandusaasta aruande tegevusaruande sisulise osa.

Tulemusvaldkonna tasandil on otstarbekas rakendada ka sõltumatuid vahehindamisi, mida ka praeguses strateegilise planeerimise süsteemis on paljude valdkondlike arengukavade puhul kavandatud. Vahehindamiste põhieesmärk on anda tulemusvaldkonna eest vastutavale ministrile ja seotud asutustele tagasisidet, kuidas on tulemuseesmärkide saavutamine edenenud. Oluline on, et regulaarsete hindamiste kultuur paraneks, mis omakorda aitab suurendada poliitikakujundamise teadmispõhisust ja parandada riigi otsuste kvaliteeti. Hindamisaruanded on avalikud dokumendid, mis samuti aitab kaasa läbipaistvuse ja riigi tegevuste arusaadavuse suurendamisele.

## **4.4. Tulemustasandite juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi peamised dimensioonid põhiseaduslikes institutsioonides**

Käesolevasse arendusprotsessi on kaasatud oma tegevuses sõltumatud põhiseaduslikud institutsioonid (edasi lühendatud PSI) – Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, Riigikontroll, Õiguskantsler ja Riigikohus. Järgnevalt on käsitletud PSI või neid teenindavate asutuste/üksuste (nt. Riigikogu Kantselei, Vabariigi Valimiskomisjon, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikantselei, Õiguskantsleri Kantselei) puhul rakendatavat juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi (edasi lühendatud JKS). PSI JKS on kohandatud

selliseks, et mitte riivata PSI põhiseadusest või muudest seadustest tulenevat autonoomiat ja sõltumatust ning selle eesmärk on toetada PSI strateegilises planeerimises, eelarvestamises ning tulemuste analüüsis ja hindamises. Tulemuslikkuse juhtimise arendustes osalemine võimaldab PSIdel saada nõustamist ja koolitust organisatsiooni arendamisel.

PSI osalevad TUV tasandil info edastajana, et võimaldada üldist seiret riigi tasandil strateegilise valdkonna tasandil on PSI teadlik millise strateegilise sihi saavutamisse tema tegevused peamiselt panustavad. PSI-de puhul tulemusvaldkonna juhtrühma ei ole, sest vastav korraldus läheks vastuollu põhiseaduslike institutsioonide pädevuse ja sõltumatusega.

### Strateegiline planeerimine

JKS peaks põhiseaduslikke institutsioone eelkõige abistama strateegilises planeerimises, toetama riiklike strateegiliste eesmärkide seadmist ning nende saavutamise viiside leidmist. PSI või teda teenindav asutus vastutab oma tegevuse hetkeolukorra analüüsile ning hindamisele põhinevate strateegiliste eesmärkidega programmi koostamise ja rakendamise ning vajadusel programmiga seotud info edastamise eest teistele asutustele (koordineeriv roll, kui tema tegevusega seondub teiste asutuste töö). Samas on oluline, et täitevvõimu vastavad asutused informeeriksid oma olulistest eesmärkidest ja algatustest ka PSI-sid, kui antud tegevused puudutavad ka vastavat põhiseaduslikku institutsiooni.

PSI tegevuse spetsiifikast lähtudes ei ole alati mõistlik seada eesmärke SMART kriteeriumidele vastavalt, kuid selle poole püüdlumine on soovitatav. Sarnaselt tänasele saavad PSId püstitada nii mõju- kui väljundeesmärke ning nende poole liikumist/nende saavutamist jälgida mõju- ja väljundindikaatorite abil.

PSId koostavad programmi kirjelduse 4-7 aastaks vastavalt oma olemusest tulenevale eripärale. Näiteks Õiguskantsleri puhul võiks see aeg olla 7 aastat tulenevalt tema ametiajast, uus programm kinnitatakse mõistliku aja jooksul peale tema ametisse nimetamist. Iga-aastaselt aitab planeeritavatel tegevustel ja ressurssidel silma peal hoida tegevusplaani.

### Eelarvestamine

PSI tegevuseks vajalikud kulud nähakse ette riigieelarves ning nad osalevad riigieelarve koostamises sarnaselt senisega. PSI osalevad eelarve koostamises, kuid täidesaatev võim ei sekku eelarvelistesse otsustesse sisuliselt. Seejuures on oluline püüda veelgi enam seostada oma tegevuste pikaajalisi eesmärke eelarveliste prioriteetidega.

### Tulemuste aruandlus, analüüs ja hindamine

Tulemuste aruandlust (nt Riigikogule) esineb PSI puhul ainult tulenevalt põhiseaduses või teistest seadustes sätestatud pädevuse ja ülesannetest. Küll aga võtab PSI teenindav asutus endale kohustuse informeerida täidesaatevat võimu oma tegevuse hetkeolukorra analüüsile ja hindamisele põhinevast strateegilistest eesmärkidest. Seda eelkõige lisas olevas tabelis programmi ning osaliselt tulemusvaldkonna tasandil.

## **5. PEAMISED MUUTUSED TULEMUSVALDKONDADE JUURUTAMISEL**

Käesolevas peatükis keskendutakse tulemusvaldkondade juurutamisega seotud muutustele. Seejuures peab arvestama, et tulemusvaldkondade kasutuselevõtt hõlmab eeldatavalt laiemaid arendusprotsesse, teisisõnu tulemuslikkuse juhtimist tervikuna. Arvestades käesoleva töö fookust, ei ole

analüüsimeskonnal võimalik hinnata kõiki tulemuslikkuse juhtimisega seotud võimalikke muutusi. Viimase eelduseks on, et tulemuslikkuse juurutamise kõik komponendid oleksid praeguseks selgelt kirjeldatud, kuid selleni jõutakse alles arendusprotsessi järgmistes etappides. Allpool oleme välja toonud peamised oodatavad muudatused, mis seonduvad otseselt tulemusvaldkondade juurutamisega. Selleks, et tulemusvaldkondade rakendamist paremini eesmärgistada, seostame muudatused konkreetsete vajadustega.

## 5.1. Riigi strateegilise juhtimise edasiarendamine

### 1. Vajadus: strateegiliste dokumentide hierarhia loomine.

#### – *Põhjendus:*

Kehtiva strateegilise planeerimise regulatsiooniga eristatakse valdkondlikku ja organisatsiooni arengukava. Kui organisatsioonide arengukavade arv on püsinud üsna stabiilsena (valdavalt ministriumide valitsemisalade arengukavad, pluss mõnede valitsemisala asutuste arengukavad), siis valdkondlike arengukavade arv on kiiresti kasvanud. Samas on valdkondlike arengukavade ulatus ja koostamise vajadused väga erinevad ning sedasi ongi ühe etteantud formaadi kaudu püütud lahendada väga erinevaid planeerimisvajadusi. Nii asetuvadki praegu määratluse „valdkondlik arengukava“ alla nii konkreetsele eesmärgile suunatud programmid (nt riiklik programm "Pühakodade säilitamine ja areng"), selgepiirilisele arendustegevusele suunatud kontseptsioonid (nt Ametkondadevahelise operatiiv-raadioside võrgu rajamise kontseptsioon), poliitikate aluspõhimõtteid väljendavad dokumendid (nt Rahvastikupoliitika alused) kui ka valdkonna pikaajalist arenguid suunavad strateegiad (nt Keskkonnastrateegia aastani 2030). Valdkondlike arengukavade seosed, juhtimine, täitmise hindamine, aruandlus ja asutustevahelise koostöö korraldamine on nende dokumentide mitmekesisuse ja arvukuse juures väga keeruline ning praktikas probleemne.

Kokkuvõttes on valdkondlikes arengukavades on vaja luua selge süsteem ja tagada arengukavade juhitavus.

#### – *Kuidas saavutada?*

Tuleb selgelt eristada erinevate juhtimistasandite arengudokumendid ning kehtestada neile sellised nõuded, mis aitavad vastavad konkreetse juhtimistasandi vajadustele. Nii näiteks on praegu ühetaoliselt määratletud kõikidele valdkondlikele strateegilistele dokumentidele kehtivad reeglid. Praktika on näidanud, et see ei ole otstarbekas, kuna dokumendid on koostatud erineva abstraktsioonitasemega, nende koostamine on tulenenud erinevat laadi vajadustest (nt rahvusvaheliste organisatsioonide nõue, konkreetne poliitiline lubadus, valdkonna huvirühmade ettepanekutele vastamine jne).

Selleks on vajalik määratleda arengudokumentide hierarhia, täpsustada iga tasandi dokumendi rollid ja seosed teiste tasanditega ning välja töötada nende koostamise ning täitmise jälgimise ning hindamise nõuded. Näiteks ei peaks tulemusvaldkondade arengukavades olema sama detailselt ära toodud tegevused, kui praegustes arengukavades, vaid need peaks jääma tulevikus eeskätt programmi ja konkreetsemalt 1-aastase tulemusplaani tasandile. Eelnevast tulenevalt on tarvilik täiendada kehtivat strateegilise planeerimise regulatsiooni (eeskätt VV 2005. aasta määrust nr 302).

Seejuures tuleb arvestada asjaolu, et mitmete strateegiate koostamine on nõudena seadustes välja toodud ning ette nähtud on antud valdkonna arengudokumendi kinnitamine Riigikogu poolt. Uue süsteemi loomisel tuleb neid regulatsioonide muutmise vajadusi kaaluda ning kaasata Riigikogu pikaajaliste arengueesmärkide seadmisel strateegilistes valdkondades.

Samuti on vajalik uuendada strateegilise juhtimise käsiraamat ning korraldada arengukavadega tegelevatele ametnikele koolitusi.



- *Mida tulemusvaldkondade kasutuselevõtt muudaks?*

Tulemusvaldkondade kasutuselevõtt looks selge sisulise alusstruktuuri juhtimistasanditele, mille kohta saab välja töötada strateegilise alusdokumendi sisulised ja protseduurilised nõuded ning näha ette seosed teiste tasandite dokumentidega.

Võrreldes praeguse olukorraga korrastuks arengudokumentide süsteem ning iga dokumendi staatus ja roll riigi strateegilise juhtimise tervikus oleks selge. Sedasi võiks oluliselt väheneda Vabariigi Valitsuse tasandil kinnitatavate arengukavade arvu, mis omakorda vähendaks erinevate aruannete koostamise ja menetlemise koormust. Praegusel kujul arengukava rakendusplaani enam ei koostataks, vaid rakendamiseks vajalik täpsem informatsioon oleks vastavate programmide kirjeldustes ja asutuste iga-aastases tulemusplaanis.

## 2. Vajadus: strateegiate vahel suurema sidususe loomine

- *Põhjendus:*

Praegune valdkondlike arengudokumentide paljusus ja erinev haare (vt täpsemalt eelmine punkt) on kohati killustanud omavahel seotud valdkondade juhtimist. Kuna valdkondlikke arengukavasid on koostatud valdavalt asutusepõhiselt (mitte küll kõiki), on see strateegilises juhtimises kaasa toonud ametkonnakesksusele, mitte arendanud asutustevahelist koostööd.

- *Kuidas saavutada?*

Vajalik on omavahel seotud valdkondade strateegiate ülevaatamine, uuendamine ja teatud juhtudel kindlasti ka konsolideerimine vastutavate ametkondade tihedas koostöös. Kuigi ka seni on mõnesid arengukavasid koostatud asutuste koostöös (üks viimaseid näiteks on Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös koostatav Vägivalla vastu võitlemise arengukava), ei ole välja kujunenud tööpõhimõtteid ja selget protsessi ministeeriumidevaheliste arengukavade väljatöötamiseks. Leiame, et hea praktika või juhendi tasemel oleks otstarbekas ühiste arengudokumentide koostamise tööpõhimõtted ja vajadusel ka täpsemad soovitusel protsessi kavandamiseks välja töötada. Nimetaud töösse peaks väga tihedalt kaasama kõik ministeeriumid, et leida sobilikumad lahendused. Seejuures tuleb jälgida, et strateegiad püsiksid ajakohastena ja realistlikena, mitte ei muutuks väga jäigaks dokumendiks, mis kaotaks oma aktuaalsuse ja seega ka tõsiseltvõetavuse. Asutuste ühist strateegiate koostamist peavad seega toetama ka strateegiate elluviimise, tulemuste hindamise ja revideerimise protsessid (vt ka järgmine alapeatükk).

Dokumentide koostamise protsesside optimeerimise käigus tuleb jälgida, et omavahel seostuvad strateegiad pigem konsolideeritakse ühtseks dokumendiks, et juhtida valdkonna eesmärkide saavutamist võimalikult terviklikult.

- *Mida tulemusvaldkondade kasutuselevõtt muudaks?*

Tulemusvaldkondade kasutuselevõtt annab aluse valdkondade terviklikumaks käsitlemiseks arengukavas – iga tulemusvaldkonna puhul on ära kirjeldatud (vt Lisa 2), milliseid poliitikaid antud tulemusvaldkond hõlmab. Seega on tulemusvaldkonnad võimalikuks aluseks, mille põhjal konsolideerida omavahel seotud valdkondade arengukavasid.

Tulemusvaldkonda juurutamisel on võimalik Vabariigi Valitsusel seada tulemusvaldkondade lõikes keespikas perspektiivis kululimiidid, mis annab raamid järgmisel juhtimistasandil (programm) konkreetse ressursiplaani koostamiseks.

### 3. Vajadus: kehtivate strateegiliste arengukavade uuendamine

– *Põhjendus:*

Enam kui pooltel (55%) lisas 3 tulemusvaldkondade lõikes esitatud arengukavade periood lõpeb aastaks 2013. 12% arengukavadest kehtib kuni aastani 2015 ning 24% arengukavade puhul ei ole kehtivusaega määratletud. Alla 10% arengukavadest kehtib kauem kui aastani 2015. Siit järeldub, et lähiaastatel on vajalik uuendada paljude valdkondade arengukavasid. See on ühtlasi sobilik aeg ka võimalike muudatuste juurutamiseks strateegilises planeerimises, püüeldes arengukavade suurema selguse, kooskõla ning parema juhitavuse poole.

Samas näitas käesolev analüüs, et mitmetes valdkondades ei ole strateegilisi eesmärke selgelt sõnastatud. See aga ei tähenda, et igas valdkonnas peaks olema eraldiseisev arengukava, küll aga peaks igas tulemusvaldkonnas olema püstitatud selged eesmärgid. Arengukavade uuendamise käigus saab pöörata tähelepanu ka eelnevates punktides väljatoodud vajadustele.

Kokkuvõttes on vaja tagada arengukavade ajakohasus.

– *Kuidas saavutada?*

Arvestades antud alapeatükis käsitletud vajadusi, on asjakohane uuendada kõigepealt strateegilise planeerimise regulatsioon ning lähtuda uueks perioodiks arengukavade koostamisel juba edasiarendatud versioonist. Seejuures on oluline tagada vastavate ametnike ettevalmistus, vajadusel juhendamine ja metoodiline tugi, et uuendatud arengukavad oleksid ühtlaselt kõrge kvaliteediga. Tulemusvaldkondade arengukavade puhul on näiteks vajalik määratleda selged saavutustasemed, läbi mõelda eesmärkide täitmise monitooringusüsteem. Viimane peaks hõlmama kahte poolt: (1) tegevuste ja protsesside üldkirjeldust (vastutused, ülesannete sisu, ajastus, tulemuste kasutatavus) ning (2) tulemuste saavutamise mõõtmise vahendeid – indikaatorid, statistilised näitajad, kvalitatiivandmed, hinnangud jne.

Eelneva tööga luuakse vajalik baas, et eelarvetaotlust siduda konkreetsete eesmärkidega ja näha ette vajalikud ressursid järgmistel juhtimistasanditel (programm, alaprogramm jne). Seega aitab strateegilise juhtimise süsteemi edasiarendamine kaasa ka kvaliteetsemale eelarvestamisele.

Edasiarendatud strateegilise juhtimise süsteemi järgi arengukavade koostamisel või uuendamisel tuleb üle vaadata ka aastaid tagasi loodud dokumendid. Näiteks on praegu kehtivate arengukavadena loetletud rida enam kui 10 aasta taguseid dokumente, millest praktiliselt enam ei juhinduta ja mille kõrvale on viimastel aastatel loodud uusi arengukavasid. Selliste dokumentide vajadust tuleb hinnata edasiarendatud strateegilise juhtimise süsteemi valguses, asjakohased eesmärgid ja tegevussuunad arvesse võtta uute tulemusvaldkondade arengukavade koostamisel ning seejärel kas vananenud dokument kehtetuks tunnistada või määratleda antud dokumendi roll uuendatud strateegilise planeerimise süsteemis. Näiteks on 1990ndatel Riigikogu poolt heaks kiidetud mitmed valdkonnapoliitika põhialuseid või lähtekohti sisaldavad dokumendid (nt kultuuripoliitika ja infopoliitika põhialused, integratsioonipoliitika lähtekohad jne), mis on ajakohased ja vajalikud ka praegu. Seejuures tuleks selgitada nende roll uuendatud strateegilise juhtimise süsteemis.

– *Mida tulemusvaldkondade kasutuselevõtt muudaks?*

Tulemusvaldkondade juurutamisel oleks võimalik arengukavade koostamisel lähtuda kokkulepitud tulemusvaldkondadest. Iga tulemusvaldkonna kohta on võimalik koostada üks tulemusvaldkonna arengukava. Antud protsessi käigus saab järk-järgult ja selge kava kohaselt korrastada praegust arengut suunavate dokumentide süsteemi.

Tulemusvaldkondade arengukavade koostamine muudaks arengukavade süsteemi selgemaks, paremini juhitavamaks ja aruandluse paremini jälgitavamaks. Tulemusvaldkondade

arengukavadele on võimalik seada kululimiidid, mille kaudu saab valitsus seada oma tegevuse prioriteete ning mis on ühtlasi aluseks programmide ressursiplaanide koostamisel.

Riigi strateegilist juhtimist puudutavate **muudatuste eeldatav ulatus**: arvestades eespool toodud infot praeguse strateegilise planeerimise süsteemi edasiarendamise vajaduste kohta, on muudatuste **ulatus suur**.

Muudatuste läbiviimise ajalised piirid: **ca 5 aastat** ehk olemasolevate arengukavade kehtivusaeg või planeeritud uuendamise aeg (valdavalt 2011-2015).

## 5.2. Riigi kui terviku juhtimise tugevdamine

### 1. Vajadus: pühendumine riigi tervikliku arenguvisiooni elluviimisele.

#### – *Põhjendus:*

Strateegiliste eesmärkide täitmiseks on vajalik riigiasutuste ühine panustamine, sest tänapäeval on riigil järjest enam väljakutseid, mis ületavad ühe ametkonna pädevuse. Ühiste eesmärkide seadmine ja riigi tervikliku arenguvisiooni mõistmine, jagamine ja selle saavutamisele pühendumine aitab riigiteenistujatel paremini seostada oma töövaldkondi teiste valdkondadega ning toetab seega riigi kui terviku arengut.

Samuti on vajalik tugevdada riigis võimekust välja töötada ja rakendada horisontaalseid poliitikaid, mis läbivad paljusid asutusi (näiteks e-valitsemine, avalike teenuste kvaliteedi tõstmine, regionaalarengu suunamine, kodanikuühiskonna arendamine jne). Ühine arusaam riigi eesmärkidest ja valdkondade omavahelistest seostest on selle eelduseks.

#### – *Kuidas saavutada?*

Mitmed kõrgelt arenenud riigid on viimasel ajal tegelenud riigivalitsemise terviklikumaks muutmisega. Heaks näiteks on Soome, kelle valitsemisreformid on riigiasutuste tihedama koostöö seadnud üheks põhieesmärgiks. Viisidega, kuidas riigiasutusi ühtse tervikuna toimima panna, on võimalik tutvuda teiste riikide sarnaste praktikatega. Sageli rõhutatakse selles töös strateegiliste eesmärkide seadmist ja sellega seoses tuuakse esile juhtide poolne eestvedamine, avaliku teenistuse ühised alusväärtused ja motivaatorite loomine asutustevaheliseks koostööks.

Avaliku teenistuse alusväärtuste arendamine ja eetika rõhutamist peetakse väga oluliseks nn hoovaks, millega toetatakse avatust koostöö ja uute ideede suhtes ning samas ollakse valmis ka paindlikult reageerides ühiselt lahendusi leidma.

Uute ideede suhtes vastuvõtlikkust ja avaliku teenistuse mitmekülgset saab edendada nii rotatsioonisüsteemi, talentide värbamisega avalikku teenistusse kui ka tänapäevase koolitus- ja arendussüsteemiga.

Rahvusvahelised soovitusel (nt OECD) rõhutavad horisontaalse koordinatsiooni parandamist (kasutatakse mõistet *the centre of government*, mis sõltuvalt riigist on kas valitsusjuhi büroo, valitsust teenindav üksus või viimased koos mõne ministeeriumiga, kelleks üheks on valdavalt Rahandusministeerium).

#### – *Mida tulemusvaldkondade kasutuselevõtt muudaks?*

Strateegiliste valdkondade eesmärkides ja reeglina ka tulemusvaldkondadesse peavad panustama mitu ministeeriumi. Tulemusvaldkondade rakendamine annab aluse riigi kui terviku arengueesmärkide seadmiseks ning rõhutab asutustevahelist koostööd eesmärkide seadmisel,

täitmisel ja tulemuste hindamisel, mis kokkuvõttes on suunatud riigi strateegilise arenguvisioni saavutamisele.

## 2. Vajadus: asutustevaheliste koostööviiside süsteemne arendamine

### – *Põhjendus:*

Lisaks riigi tervikliku arenguvisioni jagamisele, on vajalik sisse seada konkreetsed töövormid asutustevahelise koostöö arendamisel. Oluline on, et koostööks kujuneksid välja selged tööprotsessid ning saageneks omavahel seotud valdkondade ametnike sisulised töökohtumised.

### – *Kuidas saavutada?*

Peamisi koostööviise on vajalik juurutada konkreetsete tööprotsesside ja praktikate sisseviimisega, et toetada riigi kui terviku toimimist ja kokkulepitud juhtimiskorralduse rakendamist tegelikkuses. Koostööviiside tugevdamise üks olulisi osasid on kesksete tööprotsesside ühtlustamine, millega otseselt seonduvad tulemusvaldkonnad. Samuti on võimalik teatud tööprotsesse ühtlustada teatud tugitegevuse standardiseerimisega ja otstarbekuse korral tsentraliseerimisega.

Samas ei ole otstarbekas koostöö korraldust detailideni reguleerida, vaid lasta asutuste välja kujundada omale kõige sobilikumad suhtlemismustrid ja tööruutiinid. Oluline on luua asutuste koostööks toetav keskkond, olgu need teatud ühtlustatud infosüsteemid peamisteks protsessideks, tõhus kommunikatsioon riigivalitsemise arendustest ja asutuste sisukas kaasamine arendustegevustesse või abi vajavate üksuste toetamine ja juhendamine.

Pikaajaliste kululimiitide seadmisel tuleks hoiduda kitsalt asutusepõhisest eelarvelimiitide seadmisest, mille efekt on veelgi suurem asutusekesksus, vaid kui neid seatakse, siis pigem teatud tulemusvaldkonna peale, mis hõlmaks mitut asutust.

### – *Mida tulemusvaldkondade kasutuselevõtt muudaks?*

Tulemusvaldkondade rakendamine loob pikaajalise aluse asutustevaheliseks koostööks laiemalt ning konkreetsemalt suunab tihedale koostööle asutusi, kelle töövaldkonnad on omavahel seotud ning kus asutused panustavad ühiselt tulemusvaldkonna eesmärkidesse. Asutused, kes ühte tulemusvaldkonda panustavad, kujundavad regulaarsed koostööviisid alates eesmärkide seadmisest kuni saavutatu üle kokkuvõtete tegemise ja aruandluseni. Senine valdavalt isikute põhine koostöö liiguks süsteemsemale alusele ning juurduks kui osa tänapäevasest valitsemiskultuurist.

Riigi strateegilist juhtimist puudutavate **muudatuste eeldatav ulatus**: suur, sest puudutab kõiki asutusi ning eeldab olulist koostöökultuuri arendamist.

Muudatuste läbiviimise ajalisel piirid: kuni 5-10 aastat.

## 5.3. **Aruandlus ja hindamine**

### 1. Vajadus: tõsta aruandluse sisulist kvaliteeti ja parandada riigi tegevuste läbipaistvust seatud arengueesmärkide saavutamisel

#### – *Põhjendus:*

Strateegilise juhtimise toimimise tagamisel on oluline roll tagasisidel saavutatu ja veel mittesaavutatu kohta. Seega on kvaliteetne aruandlus oluline infoallikas nii valitsusele otsuste langetamisel kui ka avalikkusele keskvalitsuse tegevusi kommuniqueerides. Viimane on oluline riigi tegevuse läbipaistvuse suurendamisel ja elanikkonnale riigi tegevustest informeerimisel ning järgmiste aastate tegevusprioriteetide selgitamisel. Kuigi valdkondlike arengukavade elluviimise kohta kehtib aruandlussüsteem ka praegu, on praktikas osutunud aruandlus sageli liialt tehniliseks tegevuste ülevaateks ning mitmetel juhtudel ei ole suudetud aruandlusnõuetest kinni pidada. Nimetatud vajakajäämistega on erinevad põhjused – alates ametnike kompetentsusest, kättesaadavast tulemusinfost kuni ka praegu liialt suure arengukavade arvuni, mille aruandluskoormus kokku on märkimisväärne. Tagajärjeks on, et loodud aruanded ei anna juhtimiseks alati vajalikku informatsiooni ning ei võimalda ka avalikkusel aru saada valitsusepoolsest tegevusest seatud eemärkide saavutamisel.

Peamine vajadus on muuta Vabariigi Valitsusele esitatav aruandlus tulemuskeskseks, seejuures fokuseerides küsimusele: kuivõrd on seatud eesmärgid täidetud ning mida oleks tarvilik edaspidises töös korrigeerida?

– *Kuidas saavutada?*

Vajalik on aruandlussüsteemi arendamine ja ühtlustamine: millist infot, millisel kujul, millise sagedusega on aruandluseks vaja? Aruandluse kvaliteet sõltub otseselt saadava tulemusinfo kvaliteedist. Aruandlussüsteemide ülevaatamine olla väga mahukas ja pikaajaline töö, et aruanded põhineksid süsteemsel ja usaldusväärsel infol. See omakorda eeldab ametnike kompetentsuse tõstmist ja teadmispõhise info kasutamise suurendamist poliitikakujundamisel.

Aruandluskohustuste optimeerimiseks on muuhulgas vajalik luua ka vajalik infosüsteem, kust oleks kasutajatel mugav välja võtta juba infosüsteemis talletatud sisendid aruannetesse oleksid võimalikult lihtsalt kättesaadavad.

Pikemas perspektiivis on vajalik riigi regulaarse andmekogumise vajaduste, toodetava statistika ja muu info kogumise vajaduse ülevaatamine valdkonniti, et maksimaalselt kasutada andmeid regulaarseks aruandluseks ning eesmärkide täituvuse hindamiseks.

– *Mida tulemusvaldkondade kasutuselevõtt muudaks?*

Tulemusvaldkondade rakendamine looks ühtlase ja selge aluse tulemusinfo süsteemseks koondamiseks ja aruandluse kvaliteedi tõstmiseks. Seniste erineva ulatusega valdkondlike arengudokumentide aruannete asemele saaks tulemusvaldkondade juurutamisega tuua näiteks ühe tervikliku tulemusaruande. Selline aruandluse formaat loob paremad eeldused, et antud aruande sisuliselt arutelust kujuneks oluline tagasisideinstrument Vabariigi Valitsuse jaoks. Samuti on võimalik kompaktsema ja selgema fookusega dokumenti tutvustada paremini avalikkusele ning ärgitada selleteemalist avalikku arutelu.

## 2. Vajadus: Saada kvaliteetset infot saavutatu kohta

– *Põhjendus:*

Üheks olulisemaks vajakajäämiseks praeguses strateegilise juhtimise süsteemis on kvaliteetsete hindamiste vähesus või puudumine. See tähendab, et uute eesmärkide seadmisel või seniste plaanide korrigeerimisel ei keskenduta alati piisavalt senise töö tulemuste hindamisele, õnnestumiste ja ebaõnnestumiste põhjuste selgitamisele.

Tulemusvaldkondade juurutamisel üks suurimaid sisulisi arendusvajadusi on sisuka aruandluse ja kvaliteetse tulemuste hindamise võimekuse väljaarendamine, et saada sisukat tagasisidet tehtud

tööle, hinnata tulemusi ja eesmärkide sisulist saavutamist ning teha saadud infot kasutades informeeritud otsuseid.

– *Kuidas saavutada?*

Vajalik on regulaarse mõjude hindamise süsteemi väljaarendamine, sh vastavate juhendite, nõustamise ja ametnike arendusprogrammide koostamine. Eeltööd selleks on tehtud õigusaktide mõjude hindamise alal Justiitsministeeriumi juhtimisel ja strateegiate mõjude hindamisel Riigikantselei juhtimisel.

Seejuures oleks vaja määratleda olukorrad, kus tellitakse sõltumatu välishindamine. Oluliselt on vajalik parandada ametnike kompetentse analüütiliste tööde tellimisel. Samuti on otstarbekas täpsustada siseauditi rolle hindamistegevustes.

– *Mida tulemusvaldkondade kasutuselevõtt muudaks?*

Tulemusvaldkondade kasutuselevõtt looks vajaduse tulemuste saavutamist süsteemselt hinnata ning kiirendaks mõjude hindamise alaseid arendustegevusi analüüsimeeskonna hinnangul oluliselt. Näiteks oleks võimalik sisse seada Eesti arenguaruande koostamine 2 või 4 aasta järel (vt täpsemalt pt 4) ning iga-aastasena käivitada riigi tulemusaruande koostamine. Viimane võiks sisulise tegevusaruande osas asendada praegust majandusaasta aruannete koosseisus esitatavat tegevusaruannet, seades keskmesse seatud eesmärkide saavutamise alase ülevaate.

Hinnang muutuse ulatusele: Arvestades, et mõned asutused on viimastel aastatel arendanud oma valdkonna analüüsi- ja hindamisvõimekust ning pannud aluse ka välise eksperthinnangute tellimisele, on muudatuste ulatus riigiasutuste lõikes varieeruv. Samas puudutab süsteemse aruandlus, hindamise ja analüüsirolli juurutamine kõiki asutusi vähemal või suuremal määral ning seetõttu võiks muudatuste **ulatust hinnata keskmiseks kuni suureks.**

Muudatuste realistlik läbiviimise aeg: **ca 5-10 aastat.**

**Kokkuvõtteks** on võimalik tulemusvaldkondade edukal juurutamisel võimalik saavutada järgmist:

- a) Luua riigiasutuste vahel süsteemsemad koostöövormid eesmärkide seadmisel, tegevuste planeerimisel, tehtule hinnangu andmisel.
- b) Parandada strateegilist juhtimist ning seostada seda paremini asutuste igapäevase tegevuse ja eelarve planeerimisega ja kasutamisega.
- c) Paremini sihistada, ühtlustada ja tõsta sisuliselt riigi eesmärkide saavutamise alase aruandluse taset.
- d) Sisse seada regulaarne riigi strateegiliste eesmärkide täitmise hindamine sõltumatute hindajate poolt: riigi arenguaruanne, tulemusvaldkondade vahe- ja lõpphindamised, riigi tulemusaudit.
- e) Suurendada riigi ressursside kasutamise läbipaistvust ning varustada avalikkust kvaliteetsema ja süsteemsema infoga seatud eesmärkide saavutamise kohta.

Lisaks eeltoodule on vajalik ka kogu süsteemi kvaliteetne juurutamine, mis omakorda eeldab Rahandusministeeriumilt, kui protsessi koordinaatorilt ning kõigilt kaasatud riigiasutustelt vastavaid kompetentse. Soovitame, et üleminekukava koostades selgitatakse välja ka personali koolituse ja arendusvajadused kõigis asutustes ning lülitatakse antud tegevused üleminekukavasse.

## 6. ÜLEVAADE RISKIDEST JA SOOVITUSED EDASISEKS TÖÖKS

## 6.1. Olulisemate riskide kaardistus

Käesoleva projekti keskmeks olev tulemusvaldkondade määratlemine on laiemat tulemuslikkuse juhtimise arendustegevuste ja juurutamise üks esimesi etappe. Pelgalt selle etapi rakendamist eraldiseisvana vaadelda ei ole võimalik, seega puudutavad kaardistatud riskid tulemuslikkuse juhtimist laiemalt ning edasistes arendustegevustes on võimalik nende riskide maandamise suhtes erinevaid meetmeid kasutusele võtta. Riskide kaardistus tuleneb analüüsimeeskonna töö käigus saadud teadmistest ja arendusprotsessis osalevate riigiasutuste tagasisidest. Välja toodud riskid on üldiselt üsna suure realiseerumistõenäosusega, kuid samas on olemas head maandamisvõimalused. Viimaseid oleme kirjeldanud mõttega, et neid saab arvestada järgmiste sammude kavandamisel. Oleme andnud riskidele hinnangu skaalal: väike, keskmine, suur. Riskide maandamiseks oleme teinud ettepanekuid ka edasisteks tegevusteks (vt. järgmine peatükk).

Antud töö ülesandepüstitust arvestades on praegu võimalik anda üldine hinnang riskidele. Nende riskide täpsem hindamine on asjakohane, kui täpsustub järgmiste arendusetappide sisu (nt infosüsteemi arendamine). Käesoleval kujul annavad kaardistatud riskid ülevaate probleemkohtadest, millega on tarvilik arvestada edasises töös.

Risk	Maandamise meetmed
Puudub poliitiline tellimus Riski realiseerumisel mõju ulatus: suur	Tuleb esitleda nüüd juba piisavalt detailselt visandatud ettepanekut poliitikutele.  Tähtis, et rahandusminister ja peaminister näeksid asja tähtsust.
Süsteemi omanik ebaselge Riski realiseerumisel mõju ulatus: keskmine	Rahandusministeerium võtab selge eestvedaja rolli ja koordineerib tulemuslikkuse juhtimise süsteemi arendamist.
Bürokraatia kasvab Riski realiseerumisel mõju ulatus: keskmine	Tuleb hoolikalt analüüsida, milliseid võimalusi on olemasolevat bürokraatiat vähendada ning millist planeerimist ja aruandlust uus süsteem asendab. Tuleb leida võimalusi ASENDADA olemasolevat bürokraatiat vältimaks olukorda, kus bürokraatiat ainult LISANDUB juurde.
Kulud kasvavad Riski realiseerumisel mõju ulatus: keskmine	Tulemuslikkuse juhtimise süsteem peab tervikuna tõhustama riigi ressursside juhtimist ning võimalik kulude kasv peab olema proportsioonis saavutatavate kasudega.
Vajaliku planeerimis- ja hindamiskompetentsi puudumine asutustes Riski realiseerumisel mõju ulatus: suur	Koolitusvajaduste hindamine ja selle alusel tekkivate koolitusplaanide elluviimine.
Indikaatorite määratlemisel ebaõnnestutakse Riski realiseerumisel mõju ulatus: suur	Koolitused. Piisaval määral erineva ajalise perspektiiviga tundlike indikaatorite määratlemine, et oleks võimalik tuvastada nn. varajased hoiatused võimalike kõrvalekallete tekkimisel.
Avaliku huvi, s.h. riigikogu huvi puudumine	Tulemusvaldkonnade eesmärkide saavutamise edukus

Riski realiseerumisel mõju ulatus: suur	on valitsuse töö edukuse mõõdupuuks.  Laiemat üldsust teavitatakse sotsiaalkampaniate abil.
Süsteemi põhjalik uuendamine toimub liiga kiiresti ja ei arvesta juurutamise protsessi käigus saadava õppimiskogemusega.  Riski realiseerumisel mõju ulatus: suur	Tuleb kavandada järg-järguline üleminek, mis võimaldab juurutamise käigus toimuva õppimiskogemuse rakendamist. Tuleks teha piloote, mille käigus asutusi realselt kaasatakse muudatuste rakendamisel ja hindamisel.
Tulemustasandite juurutamisega seonduv jääb formaalseks tegevuseks, mitte ei saa osaks juhtimiskultuurist  Riski realiseerumisel mõju ulatus: keskmine	Tulemustasandite juurutamisel peab lähtuma arusaadavast ja praktilisest kasust tulemuste saavutamisel. Seega tuleb täpsemate rakendusvõimaluste arutelusse aktiivselt kaasata tippjuhid, kelle tööriistaks tulemustasandite süsteem peab saama. Näiteks, kui tulemusinfot luuakse, aga seda ei kasutata, muutub ka selle info kogumine peagi koormavaks ja arusaamatuks tegevuseks.

## 6.2. Soovitused edasiseks tööks

Käesoleva projekti raames läbi viidud konsultatsioonid ja arutelud on analüüsimeeskonna hinnangul loonud hea baasi edasiste arenduste planeerimiseks ja elluviimiseks. Riigiasutused on olnud kaasatud tippametnike tasemel ning sisuliselt ja konstruktiivselt kaasa mõelnud ja panustanud. Kolme konsultatsiooniringiga on saavutatud tulemus, mille kohta on enamik asutusi väljendanud positiivset tagasisidet ning valmidust edasises töös aktiivselt osaleda.

Tulemusvaldkondade määratlemise käigus jõuti reaalse tunnetuseni, mis võiks muutuda paremaks ja millised riskid sellega kaasnevad.

Eelnevast lähtudes ning tulemusvaldkondade määratlemise protsessist maksimaalse kasuteguri saavutamiseks ja tulemuslikkuse juhtimise arendustegevuse edukaks jätkamiseks annab analüüsimeeskond Rahandusministeeriumile järgmised soovitused edasisteks tegevusteks.

### Ministeeriumidega koostöös sõnastada programmid tulemusvaldkondade alla

Käesoleva projekti raames konsulteeritud asutuste ring on suur ning kolme konsultatsiooniringi käigus on asutused kogu arendusprotsessi sisse elanud ning aktiivselt kaasa mõelnud. Lõppraportis esitatud tulemusvaldkondade põhimõtteline ettepanek sai valdava enamuse riigiasutuste toetuse ning tehtud tööd peeti vajalikuks ja heaks aluseks edasiminekuks. Seetõttu on oluline kasutada võimalust ja ministeeriumidega väga tihedas koostöös välja töötada võimalikud programmid. Analüüsimeeskond on sellesse omapoolse sisendi andnud tulemusvaldkondade lõikes *poliitika* väljatoomise kaudu, mis võiks olla esmaseks aluseks programmide koostamisel.

Soovitame Rahandusministeeriumil teha paari programmi sõnastuse näiteid, mida koos arendus- ja finantsjuhtidega läbi arutada, täiendada ning seejuures üldiseks näitlikuks aluseks võtta.

### Viia läbi tulemustasandite rakendatavuse esmane testimine



Soovitame tungivalt programmide sõnastamise järel simulatsioonina testida tulemustasandite rakendamist ühe-kahe ministeeriumi näitel, et täpsemalt mõista ja arvestada ministeeriumi tasandil olevaid vajadusi.

Simulatsiooni eesmärgiks peaks olema testida ja täpsustada välja töötatud tulemustasandite süsteemi toimivust ning välja selgitada selle täiendavad täpsustamise vajadused. Simulatsioonid ei ole täiemahulised pilootprojektid, vaid lühema aja jooksul erinevate praktikute poolt „läbimängitud“ situatsioonid, mis tõenäoliselt tekivad tulemustasandite süsteemi praktilise rakendamise ajal.

Simulatsioonid on odav meetod esmaseks testimiseks, millele järgnevalt saaks kogu süsteemi täiendada, et valmistuda järk-järguliseks rakendamiseks, mille üheks osaks võiks olla juba praktilised pilootprojektid.

Simulatsiooniseminarid annaksid oma poolt veel sisendeid üleminekukavasse ning teistesse juhenditesse, mida süsteemi juurutamisega alustamine eeldab. Samuti täpsustuvad simulatsiooniseminaride käigus koolitus-, arendus- jms vajadused.

### **Taotlema tulemusvaldkondade rakendamisele poliitiline tugi ja käivitada nende rakendamise laiem arutelu**

Konsultatsiooni käigus tõi Riigikontroll välja järgmist:

„Oluliseks probleemiks on see, kuidas uuendatud mudeli strateegilised valdkonnad sisustatakse ja hiljem ühiskondlike eesmärkidega uuendatakse? See tegevus on kogu süsteemi käivitavaks impulsiks. Näiteks esimene strateegiline valdkond „Väärtuslik elukeskkond“ võib tähendada väga palju ja väga erinevaid asju ning sellest tulenevalt sisaldada erinevaid eesmärke. Nende eesmärkide kirjeldamine on vaieldamatult kõige laiem poliitilise foorumi, st kogu riigi elanike ülesanne. Riigikogu saab antud juhul rahva arvamused koondada ning otsustusorganina need eesmärgid täidesaatva võimu jaoks sõnastada ja kehtestada. Kirjeldatud tulemuslikkuse juhtimise mudeli juhtimis- ja kontrollisüsteem näebki ette sellise käitumise, kuid samas ei räägi sellest, kuidas tõenäoline sellise poliitilise sisendi saamine on.“

Projektmeeskonna arusaama kohaselt on tulemusvaldkondade määratlemise põhimõtted ning laiemalt tulemuslikkuse juhtimise süsteemi kirjeldus tänaseks saavutanud sellise konkreetse taseme, et selle tutvustamine poliitikutele on võimalik. Poliitikute toe saamine rakendatavale süsteemile on hetkeolukorras kriitilise tähtsusega, et vältida tehtud suure töö tulemuste pikaajalist takerdumist.

Soovitame kõigepealt välja selgitada poliitikute peamised vajadused ja ootused tänase riigi strateegilise juhtimise ja eelarvestamise ning tulemuste hindamise suhtes ning seejärel arutledes leida sobilikke viise poliitiliste ja administratiivsete protsesside sujuvamaks ühendamiseks uues süsteemis.

### **Valmistada ette üleminekukava**

2010.a aasta lõpuks võiks eelnevast tulenevalt valmida terviklik tulemusvaldkondade rakendamisele ülemineku kava, mille osad on kesksed arendused (nt uus infosüsteem) ning ministeeriumide lõikes konkreetsem üleminekukava. Üleminekukava peaks valmima tihedas koostöös vastavate riigiasutustega. Üleminekukava peab arvestama täna veel ebaühtlase arengutasemega ning ette nägema abinõud riigiasutuste pideva enesearendamise toetamiseks.

Kõigi eeltoodud muudatuste juurutamiseks on vaja ühiselt riigiasutustega koostada selge ja realistlik üleminekukava ning selle alusel juhtida järjepidevat ülemineku protsessi.

Näiteks on mõistlik, et olemasolevad strateegiad ja arengukavad vaadatakse üle kas nende lõppedes või planeeritud vahehindamise / vahekokkuvõtte tegemise tulemusena. Samuti on muudatuste juurutamisel vajalik arvestada valmistsükliga. Teatud muudatuste juurutamiseks võiks olla just sobilik aeg järgmise paari aasta jooksul.

### **Koostada kulude prognoos**

Kolmanda kvartali tegevusteks soovitame veel läbi viia tulemusvaldkondade ning sellega seotud tulemuslikkuse juhtimise süsteemi rakendamise kulude analüüs, mis võimaldaks hinnata, millise administratiivse kulu suurenemise/vähendamise on tegemist süsteemi täiemahulise rakendamise juures.

## **7. LISAD**

**Lisa 1. Mõisted**

**Lisa 2. Tulemusvaldkondade ettepanek (lisatud eraldi failina)**

**Lisa 3. Kehtivate arengudokumentide jaotus tulemusvaldkondade lõikes (lisatud eraldi failina)**

**Lisa 4. Juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemi dimensioonid (lisatud eraldi failina)**

**Lisa 5. Tulemusvaldkondade vastavustabel COFOGiga (lisatud eraldi failina)**

## LISA 1. Mõisted

Käesolevas analüüsis on mitmeid mõisteid käsitletud konkreetses tähenduses. Töö paremaks mõistmiseks on allpool välja toodud vastavad mõistete tähendused.

**Sisendina** (*input*) käsitletakse siinkohal organisatsiooni (süsteemi) sees kasutatavaid ressursse. Avalikus sektoris on sisenditeks tavaliselt töötajad, töövahendid ja finantsressursid.

**Tegevus** (*process/activity*) on organisatsioonisisene protsess, mille abil sisendid muudetakse väljunditeks. Organisatsioonisisese protsessi näol võib olla tegemist näiteks ühekordse planeeritud tegevusega (nt eelnõu ettevalmistamine), rutiinse ehk korduva tegevusega (nt lubade taotluste menetlemine) või konkreetse ühekordse arendus- või investeeringuprojektiga (nt uue infosüsteemi arendamine ja juurutamine).

**Väljundiks** (*output*) on organisatsiooni toodang, st tooted või teenused, mida pakutakse teatud sihtgrupile. Väljundid on reeglina kirjeldatavad kvantitatiivselt ja/või kvalitatiivselt.

**Tulemus** (*outcome*) tähistab seda, mida organisatsioon võrreldes oma eesmärkidega saavutab. Tulemused kujunevad väljundite baasil ja kätkevad endas konkreetset ühiskondlikku mõju. Saavutusi, mis pole eesmärkidega seotud, nimetatakse kõrvaltulemusteks. Lõpptulemusele võivad eelineda vahetulemused, mis moodustavad tulemusahela.

**Mõju** (*impact*) märgib tulemuste laiemat ja reeglina pikemas ajalisel perspektiivis avalduvat ühiskondlikku mõju, mis on seotud teatud ühiskondliku vajaduse rahuldamisega / strateegiliste arengueesmärkide saavutamise. Mõju võib avalduda ka teatud tegevuste ja tulemuste kõrvalmõjudena, mis alati ei ole planeeritud.

**Poliitika** (*public policy*) tähistab mingi ühiskondliku teemaga seotud ja riigiasutuste juhitud teadlike tegevuste jada, millega taotletakse ühiskonna eri subjektide käitumise ja hoiakute mõjutamist konkreetses suunas. Nendeks tegevusteks võib olla õigusaktide koostamine ja jõustamine, kavade koostamine ja rakendamine, informeerimine, teatud investeeringute rahastamine vms.

**Tulemustasand** on riigi strateegilisel juhtimisel kasutatud eesmärkide ja tegevuste üldistusastet väljendav tunnus, mis kirjeldab nende eesmärkide ja tegevuste asukohta ja suhet hierarhilises süsteemis teiste eesmärkide ja tegevuste suhtes. Tulemustasandist sõltub seotud eesmärkide mõju ja eesmärkide täitmiseks vajalike algatuste ulatus.

**Strateegiline valdkond** on ühiskondliku arengu tervikvaldkond, milles pikaajalises vaates sõnastatakse Eesti arengu eesmärgid ja soovitud ühiskondlikud mõjud.

**Tulemusvaldkond** on pikaajalise arengueesmärgi saavutamisele orienteeritud püsiv omavahel seotud riiklike poliitikate kogum, millel on selged ja mõõdetavad mõjueesmärgid ning mõjuindikaatorid.

**Eesti arenguvision** on pikaajaline (enam kui 10 aastat) Eesti ühiskonna strateegilise arengu vision, mis väljendab soovivat ühiskondlikku arengut tervikuna (ei piirdu riigiasutuste poolse tegevusega).

**Ühiskondlikud arengueesmärgid** on strateegilise valdkonna tasandi arengueesmärgid, mis määratletakse pikaajalises Eesti arenguvisionis.

**Tulemusvaldkonna arengukava** on Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatav arengudokument, mis kirjeldab terviklikult kogu tulemusvaldkonna eesmärgid, prioriteete, selles sisalduvaid programme ning elluviimiseks vajaliku eelarve prognoosi.

**SMART eesmärgid** vastavad viiele eesmärkide seadmise kriteeriumile. Need on:

- Konkreetne (specific): mida, kellega ja/või kelle jaoks teeme?

- Mõõdetav (measurable): kas eesmärgi saavutamine on mõõdetav ja kas meie suudame seda mõõta?
- Saavutatav (achievable): kas antud eesmärk on antud tingimustel (aeg, raha, väliskeskkond jne) saavutatav?
- Asjakohane (relevant): kas antud konkreetse eesmärgi saavutamine viib oodatavale tulemusele ja aitab kaasa soovitud mõjude saavutamisele?
- Tähtaegne (time-framed): millal me antud eesmärgi saavutame?