

Prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ vahehindamise lõpparuanne

Riigihange number 204232

27.12.2019

Autorid: Tauno Õunapuu, Merle Tambur, Katre Eljas-Taal, Merit Tatar,
Tarmo Kalvet

Sisukord

Joonised	ii
Tabelid.....	ii
Kasutatud lühendid.....	1
Kokkuvõte	2
Executive Summary.....	4
Sissejuhatus.....	6
1 Olulisemad arengud haldusvõimekuse valdkonnas.....	8
2 Metoodika.....	12
2.1 Haldusvõimekuse hindamismudel	12
2.2 Vahehindamise metoodika ja protsess	15
3 Valitsussektori arendusvõimekus	19
3.1 Ülevaade	19
3.2 Tulemused.....	21
4 Valitsussektori juhtimissuutlikkus.....	33
4.1 Ülevaade	33
4.2 Tulemused.....	35
5 Poliitikakujundamise kvaliteet.....	49
5.1 Ülevaade	49
5.2 Tulemused.....	51
6 Prioriteetse suuna juhtimine ja tegevuste koosmõju	63
6.1 Prioriteetse suuna juhtimine	63
6.2 Meetme tegevuste rakendamine ja koosmõju	66
6.3 Väljumisstrateegia ja toetussõltuvuse vähendamine	75
7 Järeldused ja soovitusel	77
Lisa A Meetme eesmärkide täitmise hindamise metoodika kirjeldus	89
Lisa B Ellu viidud tegevuste parimad praktikaid ja edulood	98
Lisa C Hindamisse kaasatud meetmete nimekiri	99
Lisa D Kvantitatiivsed andmed.....	100
Lisa E Läbiviidud personaalintervjuud	104
Lisa F Fookusgruppide analüüsi koondtulemused	105
Lisa G Hindamisega seotud kirjanduse loetelu	107

Joonised

Joonis 1. Haldusvõimekuse hindamismudel.....	7
Joonis 2. Ajajoon - haldusvõimekuse arendamise strateegiadokumendid ja peamised tegevused	9
Joonis 3. Haldusvõimekuse hindamismudel. Allikas: Autorite koostatud	12
Joonis 4. MET jagunemine teemavaldkondade vahel ja oodatavad tulemused teemavaldkondades	13
Joonis 5. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess.....	14
Joonis 6. PS Haldusvõimekuse tegevuste vahehindamise protsess ja meetodika	15
Joonis 7. Toimunud fookusgrupi intervjuud.....	17
Joonis 8. Meetme tegevusest 12.1.4 rahastatud koostööd parandavate projektide regionaalne jaotus.	27
Joonis 9. Kesksete koolitus- ja arendustegevused, sihtrühmad ning elluviijad	37
Joonis 10. Koolituskulud Eesti avalikus teenistuses 2016. aastal	41
Joonis 11. Avaliku teenistuse keskastmejuhtide kompetentsimudel.....	43
Joonis 12. Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel	44
Joonis 13. Kaasamisprojektide algatamine.....	56
Joonis 14. Õiguse revisjonide läbiviimise peamised etapid.....	62

Tabelid

Tabel 1. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetme tegevuste info.....	8
Tabel 2. Avaliku teenistuja võimekusmudel	14
Tabel 3. Arendustegevustega seotud väljundnäitajate täitmine	21
Tabel 4. Kuivõrd toetavad MET-d valitsussektori arendusvõimekuse edutegurite edendamist	22
Tabel 5. Avatud valitsemise partnerluse prioriteedid/lubadused, mille saavutamist toetavad valitsussektori arendusvõimekuse teemavaldkonna tegevused	32
Tabel 6. Koolituste ja arenguprogrammidega seotud väljundnäitajate täitmine	35
Tabel 7. Kuivõrd toetavad MET-id valitsussektori juhtimissuutlikkuse kriitiliste edutegurite edendamist.....	36
Tabel 8. Tipp- ja keskastme juhtide arenguprogrammid.....	46
Tabel 9. Valitsussektori tippjuhtide juhtimiskvaliteeti, koostööd ja uuenduslikku lähenemist toetavad tegevused.....	47
Tabel 10. Poliitikakujundamise ja kaasamisega seotud väljundnäitajate täitmine	51
Tabel 11. Kuivõrd toetavad MET-d poliitikakujundamise kvaliteedi kriitiliste edutegurite edendamist	52
Tabel 12. Rakkerühmade koosseis ja ülesanded	54
Tabel 13. Ülevaade MET 12.2 raames rahastatud kaasamisprojektidest.....	57
Tabel 14. MET 12.1.1 toetusel läbi viidud mõjuanalüüside tulemuste rakendatus	59
Tabel 15. Valitsuse prioriteetide toetamise kajastumine MET eesmärkides ja ülesannetes	67
Tabel 16. Meetme tegevuste eesmärkide vastavus Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskavas 2014-2020 sõnastatud parendusvajadustele	68
Tabel 17. Meetmete eesmärkide saavutamiseks toetamist vajavad MET-ide spetsiifilised tegevused	69
Tabel 18. Kuivõrd toetavad MET 4.2.1 tegevuste 1-3 eesmärgid haldusvõimekuse eesmärkide täitmist	73
Tabel 19. Järeldused ja soovitusel	77
Tabel 20. Ekspertgrupi hinnangud prioriteetse suuna eduteguritele ja olukorra muutumisele rahastamisperioodi jooksul.....	87

Kasutatud lühendid

AEEL - Eesti Euroopa Liidu alalise esinduse
ARVAK – avatud riigivalitsemise arengukomisjon
ATV – Avatud taotlusvoorud
AVP – Avatud valitsemise partnerlus
EAKL – Eesti Ametiühingute Keskliit
EK – Euroopa Komisjon
EL – Euroopa Liit
ELVL – Eesti Linnade ja Valdade Liit
ERF – Euroopa Regionaalarengu Fond
ESIF – Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid
ESF – Euroopa Sotsiaalfond
ETKL – Eesti Tööandjate Keskliit
HTM – Haridus- ja Teadusministeerium
HÕNTE - Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri
JuM – Justiitsministeerium
KHT – Kaasamise hea tava
KOV – Kohalik omavalitsus
MET – Meetme tegevus
MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MTÜ – Mittetulundusühing
OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
PS – Prioriteetne suund
RA – Rakendusasutus
RIA – Riigi Infosüsteemi Amet
RK – Riigikantselei
RaM – Rahandusministeerium
RITA – Riigi Teadus- ja Arendustegevuse toetamine
RTIP – Riigiteenistuja iseteenindusportaal
RTK – Riigi Tugiteenuste Keskus
RÜ – Rakendusüksus
SA – Sihtasutus
SFOS – Struktuuritoetuste operatiivsüsteem
SKP – Sisemajanduse koguprodukt
TA – Teadus- ja arendustegevus
TAI – Teadus, arendus ja innovatsioon
TAT – Toetuse andmise tingimused
TART – Toetuse andmine rakendusasutuse tegevuseks
TIS – e-Tervise infosüsteem
TJKK – Tippjuhtide Koolituskeskus
VK – Valdkondlik arenduskomisjon
VTK – väljatöötamiskavatsus
VV – Vabariigi Valitsus
ÜF – Ühtekuuluvusfond
ÜKP - Ühtekuuluvuspoliitika

Kokkuvõte

Käesolev aruanne on koostatud Euroopa Liidu (EL) ühtekuuluvuspoliitika fondide (ESF ja ERF) toel ellu viidava prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ vahehindamiseks, mis viidi läbi märtsist kuni augustini 2019. Vahehindamine käsitleb tegevusi ajavahemikus 01.01.2014 – 31.07.2019.

Vahehindamise **eesmärk** on anda hinnang haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete 12.1 ja 12.2 eesmärkide täitmisele ning selleks rahastatud tegevuste rakendamisele ja tulemuslikkusele, arvestades seejuures ka teisi sarnastel eesmärkidel tehtavaid tegevusi. Tegevuste elluviimise perioodi jäävad ka riigireformi tegevuskava koostamine, haldusreformi läbiviimine ja EL eesistumine.

Vahehindamine on oluline ka kevadel 2020 valmiva pikaajalise strateegia „Eesti 2035“ koostamise kontekstis. Eesti jaoks oluline arenguvajadus on riigi tark juhtimine koostöös rahvaga, mistõttu võiks nimetatud strateegia täita ühtlasi riigivalitsemise pikaajalise arengukava rolli.

Lõpparuanne jaotab **uudse hindamismudeli** alusel haldusvõimekuse suuna tegevused kolme valdkonna alla, mis on hästi valitsetud riigi põhieeldused: valitsussektori arendusvõimekus, juhtimissuutlikkus ning poliitikakujundamise kvaliteet. Hinnangu andmisel on kasutatud kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeid. Kvantitatiivsete andmetena kasutati meetmete ja meetme tegevuste finants-, väljund- ja tulemusnäitajad. Kvalitatiivse analüüsi jaoks viidi läbi 4 fookusgrupi intervjuud ja 10 personaalintervjuud valdkondlike ekspertidega. Lisaks koguti ja analüüsiti informatsiooni dokumendianalüüsi käigus.

Valitsussektori arendusvõimekust toetavate meetmete rahastamisel oli 2018.a. lõpuks viidud lõpule 176 erinevat projekti, millest 59 sai toetust ESF-ilt (väljamaksed moodustasid 35% eelarvest mahuga 8,1 miljonit eurot) ja 117 ERF-ilt (väljamaksed moodustasid 21% eelarvest mahuga 97,8 miljonit eurot). Riigireformi aluspõhimõtetest lähtuvad kolm kriitilist edutegurit: tasakaalus riik, tõhus ja mõjus riik ning avatud valitsemine.

Valitsussektori strateegilise planeerimise kvaliteet on tõusnud tänu avatud valitsemise põhimõtete järgimisele. Paranenud on toetatud organisatsioonide juhtimissuutlikkus, edenenu teenuspõhine lähenemine ning infovahetus. Arengutakistusteks on veel juhtimise ja planeerimise killustatus ning vähene koostöövõimekus valdkondade vahel (nn „silotornide“ probleem), samuti strateegiate ja projektide kohatine elukaugus. Liiga jäigad reeglid või rahastamisskeemid võivad takistada hangete õnnestumist.

Konkreetsemalt kohalike omavalitsuste osas on läbi haldusreformi loodud eeldused arendusvõimekuse, poliitikakujundamise kvaliteedi ja avalike teenuste osutamise paranemisele, kuid riigi regionaalpoliitika tõhususe hindamiseks on vajalik regulaarne seire.

Valitsussektori juhtimissuutlikkust toetavate ESF rahastatavate tegevustele on eraldatud kokku 18,3 miljonit eurot, millest oli 2018. aasta lõpuks ära kasutatud 30%. Koolitatud on ligi 22 tuhat inimest.

Keskelt rahastatud koolitus- ja arendustegevused on olnud eesmärgipärased ja tulemuslikud. Osalejate rahulolu nendega (sh keskastme- ja tippjuhtide koolitus- ja arenguprogrammidega) on olnud väga kõrge. Arvestades maailmas toimuvaid kiireid majanduslikke ja sotsiaalseid muutusi, tuleks juhtide kompetentsimudeleid regulaarselt üle vaadata ja täiendada vähemalt iga 3 aasta järel.

Probleeme on koolitusvajaduse kaardistamise ja planeerimise korraldusega, mis peaks toimuma läbipaistvamalt ja hõlmama kõiki sihtgrupe. Avaliku sektori koolitus- ja arendustegevusi aitaks kokkuvõttes tõhustada ühtse keske koolitusüksuse väljaarendamine. See tagaks EL toetuste vähendamise etapis tegevuste jätkusuutlikkuse läbi ressursside mõjusama ja säästlikuma kasutamise.

Valitsussektori poliitikakujundamise kvaliteeti toetavate meetmete rahastamiseks on eraldatud kokku 6,9 miljonit eurot (ESF), millest on 2018.a. lõpuks ära kasutatud 52%. Lõpule on viidud 41 projekti või analüüsi. Meetme tegevuste elluviimine on kulgenud üldiselt plaanipäraselt. Õigusloome revisjonide osas esineb siiski mahajäämus sihttasemest, kuid tegemist on suuremahuliste projektidega, mistõttu valmimine viibib.

Rakke- ja ekspertrühmad on olnud väga edukad ja aidanud kaasa koostöövõimekuse suurenemisele riigis, partnerite kaasamisele ning tõenduspõhiste mõjuanalüüside läbiviimisele. Soovitav on luua rakke- ja ekspertrühmade jaoks rakendusplaan ja jälgida tegevuste elluviimist.

Probleeme on olnud mõjuanalüüside läbiviimisega ja sihtrühmade kaasamisega poliitikakujundamisse – toetatud tegevused ei ole olnud piisavad. Mõjuhindamiste kvaliteet on küll paranenud, kuid mõjuanalüüside läbiviimise ja kaasamise põhimõtted ei ole veel juurdunud kogu riigihalduse otsustusprotsessis ja seadusloomes.

Haldusvõimekuse arendamiseks riigi tasandil puudub praegu pikaajaline arengukava, mistõttu ei ole tagatud järjepidev haldusvõimekuse areng. Soovitav on välja töötada pikaajalise strateegia Eesti 2035 raames horisontaalne valdkondade ülene arengukava nii riigi kui KOV-ide haldusvõimekuse arendamiseks. Haldusvõimekuse arengukava väljatöötamist võiks juhtida uus avatud riigivalitsemise arengukomisjon (ARVAK), mis luuakse kahe komisjoni ülesannete liitmise baasil ja mis aitab kaasa prioriteetse suuna ressursisäästlikumale juhtimisele ja tegevuste koosmõju korraldamisele.

Väljumisstrateegiate uuendamine on jäänud seni tahaplaanile. Oluline on võimalikult kiiresti viia läbi väljumisstrateegiate arutelu haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis. Asutuste ülese horisontaalse koostöö jätkumiseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks pärast rahastamisperioodi lõppu on vajalik luua formaalsed struktuurid. Riigi haldusvõimekust ja selle pikaajalist arengut ei ole seni regulaarselt hinnatud, kuid selle muutuste jälgimiseks ja teadlikuks juhtimiseks on soovitatav järjepidev seire antud hindamise raames välja töötatud metoodika alusel.

Kokkuvõttes peamised soovitud haldusvõimekuse suuna edendamisel:

1. Riigivalitsemise arengute jälgimiseks soovitame haldusvõimekust hakata regulaarselt hindama antud hindamise tulemusena välja pakutud metoodika järgi (Lisa A).
2. Soovitame töötada välja pikaajalise strateegia Eesti 2035 raames horisontaalne valdkondade ülene arengukava nii riigi kui KOV-ide haldusvõimekuse arendamiseks.
3. Riigi haldusvõimekuse arendamise jätkumise tagamiseks soovitame kiiresti uuendada järgmise EL eelarveperioodi väljumisstrateegiat ning analüüsida teenuste toimimismudeleid ja alternatiivseid rahastusmudeleid.
4. Asutuste ülese horisontaalse koostöö jätkumiseks ja jätkusuutlikkuse tagamiseks pärast käesoleva rahastamisperioodi lõppu on vajalik luua formaalsed struktuurid. Ühe näitena - avaliku sektori koolitus- ja arendustegevuste efektiivseks korraldamiseks on soovitatav välja arendada üks keskne koolitusüksus, mis aitaks ressursse efektiivsemalt kasutada ning tagaks tegevuste jätkusuutlikkuse EL toetuste vähendamise perioodil.

Executive Summary

The present final report has been written for the mid-term review of the priority axis "Administrative Capacity", implemented with the support of European Union (EU) Cohesion Funds (ESF and ERDF), which was carried out between March - August 2019. The interim evaluation relates to activities between 1 January 2014 and 31 July 2019.

The aim of the mid-term review was to **assess the fulfilment** of the administrative capacity measures of priority of 12.1 and 12.2 and the implementation and effectiveness of the activities financed to this end, taking into account other similar activities. The mid-term evaluation will also be relevant in the context of the long-term strategy "Estonia 2035 Strategy", completed in spring 2020. Essential development need for Estonia is smart administration in cooperation with its citizens, therefore, this strategy could also fulfil the role of the long-term development plan for **government leadership**.

On the basis of the **new evaluation model**, the final report divides the activities of the administrative capacity under three different areas which are prerequisites of a well-governed state: the development capacity of the government sector, managerial capability and the quality of policymaking. Quantitative and qualitative data have been used in the assessment. The financial, output and result indicators of the measures and the activities of the measure were used as quantitative data. For the qualitative analysis, 4 focus group interviews and 10 personal interviews with field experts were conducted. In addition, information was collected and analyzed during document analysis.

In financing the measures in favour of government sector development capacity, in 2018, a total number of 176 projects were finalised, of which 59 received support from the ESF (disbursements made up 35% of the budget of 8.1 million euros) and 117 from the ERDF (disbursements made up 21% of the budget totalling 97.8 million euros). A successful state reform is based on three fundamental principles: an influential, efficient and a balanced country with transparent governance.

The quality of the general government's strategic planning has improved as a result of practising principles of transparent governance. An improvement has been seen in the management capacity of the financially supported organisations and in service-oriented approach, as well as in communication. The main obstacles to the development still include the fragmentation in management and planning and limited cooperation between sectors (the so-called 'silo mentality'). As well as the immediate life-long range of strategies and projects. Too rigid rules or funding schemes may hinder the success of procurements.

What concerns the local authorities, the administrative reform has created the prerequisites to improve developing capacity, the quality of policymaking and providing public services, but regular monitoring is needed to assess the efficiency of regional policy.

The funded activities that support government sector administration capacity have been allocated in total 18.3 million euros, and by the end of the year 2018, 30% of it had been used. Approximately 22,000 people have been trained.

Centralized trainings have been focus-driven and efficient. The participants' satisfaction (inclusive of middle management and chief executives' training and development programs) has been very high. Considering the rapid economical and social changes in the world, the executives' competence models should be reviewed and if necessary, improved at least in every three years.

There are problems that concern the mapping of training needs and planning regulation that should be more transparent and involve all target groups. The developing of the central training unit would help to improve the training and developing activities of the public sector. This would guarantee the sustainability of the activities and more effective and sustainable use of resources when the EU subsidies are reduced.

To fund the measures that support **the quality of general government's policy** elaboration, 6.9 million euros (ESF) has been allocated, from which 52% was used by the end 2018. 41 projects or analyses have been completed. The implementation of the measure activities has generally proceeded as planned. However, there is a backlog from the target level concerning legislation, and the completion delays occur are since the projects are large-scale.

Task and expert forces have been very successful and have contributed to the increase of cooperation capacity in the country, to the involvement of partners and conducting evidence-based analyses of the effects. It is recommended to make a roadmap for task and expert forces.

There have been problems with conducting impact assessments and involving target groups in policy formation – the supported methods are inadequate. The quality of impact assessment has improved but the principles of conducting and involving analyses of effects has not rooted yet in the whole administration decision project and law-making.

The **synergy of administrative capacity** between conducting the priority axis and activities in a more resource efficient way will be supported by the formation of the Open Governance Development Commission. There is no long-term Development Plan to improve Administrative capacity on the state level, therefore the sustainable administrative capacity is not always guaranteed. It is recommended to work out a long-term strategy within Estonia 2035, a horizontal sector- wide development plan to improve administrative capacity of both local authorities and the state.

The renewal of exit strategies has currently remained out of the spotlight. It is essential to conduct the discussion about exit strategies in the administrative capacity commission as soon as possible. To continue the horizontal cooperation between the authorities and guaranteeing sustainability after the end of the funding period, it is essential to establish formal structures. The administrative capacity and its long-term development have not been regularly assessed up to now, but a consistent monitoring is recommended to follow the changes and knowingly manage them.

The main recommendations to promote administrative capacity in brief.

1. To monitor the changes in the state administrative capacity, we recommend assessing the administrative capacity regularly, according to the proposed valuation models. (Annex A)
2. We recommend working out a horizontal sector- wide development plan within the long-term strategy Estonia 2035, both for local authorities and state.
3. To guarantee the sustainability in developing the state administrative capacity, we recommend renewing the exit strategy for the next EU budget period as quickly as possible, and to analyse service operating models and alternative funding models.
4. To continue the horizontal cooperation of authorities and to guarantee sustainability after the end of the current funding period, it is essential to make formal structures. One example to organize public sector training and developing activities more effectively would be to recommend starting one central training unity, that would help to use resources more effectively and would guarantee the sustainability of activities during the reduction period of EU subsidies.

Sissejuhatus

Prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ vahehindamine (riigihange nr 204232) viidi läbi ühispakkujate LevelLab OÜ, Technopolis Group Eesti OÜ ja MTÜ Balti Uuringute Instituut poolt. Vahehindamine toimus 2019. aasta märtsist kuni augustini ning hõlmas hinnatavaid tegevusi ajavahemikus 01.01.2014– 31.07.2019.

Vahehindamine viidi läbi Riigikantselei strategiabüroo tellimusel ja seda rahastati ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna „Tehniline abi“ vahenditest. Projekti koostööpartnerid olid Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium.

PS 12 „Haldusvõimekus“ koosneb temaatilise eesmärgi nr 11 „Institutsionaalse suutlikkuse parandamine ja avaliku halduse tõhustamine“ ühest ESF ja ühest ERF investeerimisprioriteedist¹:

- **PS 12 investeerimisprioriteet 1 (ESF).** Investeeringud institutsionaalsesse suutlikkusse ning riigi, piirkonna ja kohaliku tasandi avaliku halduse ja avalike teenuste tõhususse, pidades silmas reforme, paremat õiguslikku reguleerimist ja head haldustava.
- **PS 12 investeerimisprioriteet 2 (ERF).** Ametiasutuste ja sidusrühmade institutsioonilise suutlikkuse ning tõhusa avaliku halduse parandamine ERF rakendamisega seotud haldusorganite institutsioonilise suutlikkuse ja tõhususe ning seonduvate avaliketeenuste tugevdamise kaudu; ning toetamaks ESF toetatavaid meetmeid institutsioonilisesuutlikkuse ja avaliku halduse tõhustamiseks.

Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskavas 2014-2020 seati OECD riigivalitsemise raporti soovitus² tulenevalt kolm eesmärki ning rakenduskava täitmiseks töötati välja järgmised meetmed ja tegevused³:

Meede 12.1 Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse arendamise kaudu

Meetme eesmärk Valitsemissektoris on suurenenud ameti- ja erialane pädevus ning juhtimisvõimekus

MET 12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine

MET 12.1.2 Tippjuhtide arendamine

MET 12.1.3 Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine

MET 12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus

Meede 12.2 Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine

Meetme eesmärk Parem poliitikakujundamise protsess, juurutades mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmispõhisemale poliitikakujundamisele

MET 12.2.1 Mõjude hindamise süsteemi arendamine

MET 12.2.2 Kaasamise arendamine

MET 12.2.3 Tööturu osapoolte (ETKL, EAKL) poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine

MET 12.2.4 Strateegilise juhtimise arendamine

MET 12.2.5 Rakke- ja ekspertrühmad

MET 12.2.6 Õigusloome kodifitseerimine

MET 12.2.7 Õigusloome arendamine

¹ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020,

https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/uhtekuuluvuspoliitika_fondide_rakenduskava_2014-2020_211218_0.pdf

² Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitus² rakendamise tegevuskava,

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raport_i_tegevuskava_10.12.2014.pdf

³ Meetmetega seotud õigusaktid ja toetuse andmise tingimused on leitavad struktuurivahendite veebist,

http://www.struktuurifondid.ee/et/oigusaktid/meetmepohised/2014-2020?marksona=&rakendusasutus=All&rakendusüksus=All&fond=&meetme_tegevus=All&page=4

Meede 12.3 Avalike teenuste pakkumise arendamine

Meetme eesmärk Avalikke teenuseid pakutakse kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt.

MET 12.3.1 Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)

MET 12.3.2 Avalike teenuste koosvõime loomine

Eelnimetatud tegevusi viivad ellu erinevad asutused: Riigi Tugiteenuste Keskus, Rahandusministeerium, Riigikantselei, Justiitsministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Vahehindamise eesmärk oli anda hinnang haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete 12.1 ja 12.2 eesmärkide täitmisele ning nende eesmärkide täitmiseks rahastatud tegevuste rakendamisele ja tulemuslikkusele, arvestades seejuures ka teisi sarnastel eesmärkidel tehtavaid tegevusi.

Lisaks sooviti saada poliitikasoovitusi EL vahendite vähenemise ja fokuseerimise kontekstis meetmete tõhusamaks ja tulemuslikumaks rakendamiseks, mõjusamate lahenduste katsetamiseks ning vähetulemuslike lahenduste parendamiseks või lõpetamiseks.

Lõpparuanne on üles ehitatud hindamise käigus välja töötatud lähtuvalt joonisel 1 esitatud haldusvõimekuse hindamismudelist. Mudeli detailne kirjeldus on esitatud alampeatükis 2.1 ja hindamismetoodika lisas A.

Hindamise käigus leiti vastused kõikidele riigihanke alusdokumendi⁴ peatükis 2.3 seatud analüüsiküsimustele⁵.

Hinnangu andmisel kasutati dokumendianalüüsi, struktuuritoetuste operatiivsüsteemi (SFOS) ja Statistikaameti kvantitatiivseid andmeid, fookusgruppide intervjuude ja personaalintervjuude analüüsi ning eksperthinnanguid. Hindamisse olid kaasatud kõik rakenduskavaga seotud rakendusasutused ja rakendusüksused ning peamised sotsiaalpartnerid.

Käesolev aruanne on hindamise lõpparuanne, kus antakse ülevaade:

- Olulisematest arengutest haldusvõimekuse valdkonnas (Peatükk 1)
- Kasutatud hindamismetoodikatest ja loodud haldusvõimekuse hindamismudelist (Peatükk 2)
- Valitsussektori arendusvõimekuse teemavaldkonnast (Peatükk 3)
- Valitsussektori juhtimissuutlikkuse teemavaldkonnast (Peatükk 4)
- Poliitikakujundamise kvaliteedi teemavaldkonnast (Peatükk 5)
- Prioriteetse suuna juhtimisest ja tegevuste koosmõjust (Peatükk 6)
- Esitatakse meetme eesmärkide täitmise hindamise metoodika kirjeldus (Lisa A)
- Esitatakse viie ellu viidud tegevuse eduloo kirjeldused (Lisa B)

Täname Riigikantseleid, Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi kui hindamise tellijat ning kõiki tegevuste elluviimise kaasatud rakendusasutusi, rakendusüksusi ning sotsiaalpartnereid meeldiva koostöö ja abivalmiduse eest.

⁴ Prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ vahehindamine, Hanke alusdokumendid, Riigihanke viitenumber 204232, <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/1541555/documents/source-document?group=B&documentOldId=12031371>

⁵ Välja arvatud küsimus „Millistele tegevustele keskenduda tulemusraamistiku planeerimisel?“ Nimetatud küsimus pole enam aktuaalne kuna tulemusreservi jagamise otsus Vabariigi Valitsuse poolt on juba tehtud.



Joonis 1. Haldusvõimekuse hindamismudel
Allikas: autorite koostatud

1 Olulisemad arengud haldusvõimekuse valdkonnas

Haldusvõimekuse ja riigivalitsemise kandev eesmärk on toetada riigi pikaajaliste ja valdkonnaüleste probleemide lahendamise võimekuse suurendamist, tõhustades selleks mõeldud poliitika kujundamist ja elluviimist ning toetades struktuurseid muudatusi, mis parandavad avaliku sektori teenuseid.⁶

Haldusvõimekuse edendamist on toetatud kõigi seniste rahastusperioodide raames:

- 2004-2006: Prioriteet 1, meede 1.4. Haldussuutlikkuse tõstmine (ESF 2,9 milj eurot)
- 2007-2013: Inimressursi arendamise rakenduskava, PS 5. Suurem haldusvõimekus (ESF 24,5 milj eurot)
- 2014-2020: Prioriteetne suund 12. Haldusvõimekus (ESF 35,1 milj eurot, ERF 109,1 milj eurot)

Käesoleva rahastamisperioodi haldusvõimekusega seonduvad arenguvajadused on sõnastatud OECD riigivalitsemise raporti 2011 soovitudest lähtuvalt ÜKP fondide rakenduskavas 2014-2020⁷:

- Valitsemise killustatuse vähendamine
- Riigieelarve ning strateegiate seostatuse parandamine
- Poliitika kujundamise võimekuse tõstmine
- Avalike teenuste ja e-riigi koordineerimise edendamine
- KOV võimekuse suurendamine ja ühtlustamine poliitikate rakendamisel ja avalike teenuste osutamisel
- Avaliku teenistuse arendamine, sh avalike teenistujate asjatundlikkuse tõstmine

Tabelis 1 on esitatud info arenguvajadustele vastamiseks välja töötatud haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetme tegevuste kohta.

Tabel 1. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetme tegevuste info

MET	Fond	Abikõlblikkuse periood	MET eelarve	Rakendus- asutus	Rakendus- üksus	Elluviija	Rahastus- skeem
12.1.1. Inimressursi koolitus ja arendamine	ESF	01.01.2015 - 31.12.2023	12,8 milj €	RaM	RaM	RTK	TART
12.1.2. Tippjuhtide arendamine	ESF	01.01.2015 - 31.12.2023	3,7 milj €	RaM	RaM	RK	TART
12.1.3. Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine	ESF	01.01.2015 - 31.12.2023	4,0 milj €	RaM	RaM	RaM	TART
12.1.4. Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus	ESF	01.01.2015 - 31.12.2023	3,6 milj €	RaM	RTK	RTK	TART, ATV
12.2.1. Mõjude hindamise süsteemi arendamine	ESF	01.12.2014 - 31.12.2023	2,2 milj €	RK	RTK	RK	TART
12.2.2. Kaasamise arendamine	ESF	01.12.2014 - 31.12.2023	0,4 milj €	RK	RTK	RK	TART
12.2.3. Tööturu osapoolte poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine	ESF	01.03.2014 - 31.12.2018	0,5 milj €	RK	RTK	ETKL, EAKL	TART
12.2.4. Strateegilise juhtimise arendamine	ESF	01.01.2015 - 31.12.2023	1,7 milj €	RK	RTK	RaM	TART
12.2.5. Rakke- ja ekspertrühmad	ESF	01.03.2014 - 31.12.2023	2,2 milj €	RK	RTK	RK	TART
12.2.6. Õigusloome kodifitseerimine	ESF	01.04.2014 - 31.12.2023	1,5 milj €	RK	RTK	JuM	TART
12.2.7. Õigusloome arendamine	ESF	01.05.2014 - 31.12.2020	0,3 milj €	RK	RTK	JuM	TART
12.3.1. Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)*	ERF	01.10.2015 - 31.08.2023	93,8 milj €	MKM	RIA	MKM	ATV
12.3.2. Avalike teenuste koostöö loomine*	ERF	01.10.2015 - 30.06.2023	3,5 milj €	MKM	RIA	MKM	TART

*MET 12.3.1 ja 12.3.2 ei hinnata käesoleva vahehindamise käigus. Tegevuse rakendamise hindamine viiakse läbi tervikuna koos teiste IT arendusi puudutavate meetmetega.

Allikas: PS Haldusvõimekus toetuse andmise tingimuste käskkirjad, SFOS

⁶ Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitud rakendamise tegevuskava,

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raport_i_tegevuskava_10.12.2014.pdf

⁷ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020, lk 161-162,

https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/uhtekuuluvuspoliitika_fondide_rakenduskava_2014-2020_211218_0.pdf

Joonisel 2 on esitatud haldusvõimekuse arendamisega seotud ajajoon. Ajajoone kohale on märgitud haldusvõimekuse arendamise seisukohast olulisemate strategiadokumentide valmimise ajad ning heledama taustaga on ajajoonel tähistatud suuremahuliste tegevuste perioodid.



Joonis 2. Ajajoon – haldusvõimekuse arendamise strategiadokumendid ja peamised tegevused

Allikas: autorite koostatud

Rakenduskava tegevuste riigisiseseks valitsemisalade üleseks valdkonnapõhiseks planeerimiseks ja seireks on vastavalt struktuuritoetuste seadusele moodustatud **haldusvõimekuse arendamise valdkondlik komisjon**, mille tegevust juhib Riigisekretär ja liikmeteks on Rahandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi kantslerid ning partnerorganisatsioonide - Eesti Koostöö Kogu, SA Poliitikauuringute Keskus Praxis, Eesti Mittemulundusühingute ja Sihtasutuste Liit - esindajad.

Viimaste aastate arengud haldusvõimekuse valdkonnas vastavad strateegilistes dokumentides („Konkurentsivõime kava Eesti 2020“ jm) kavandatule: toimub riigireformi kavandamine ja elluviimine, läbi on viidud haldusreform ning aastaks 2020 minnakse üle tegevuspõhisele eelarvestamisele. Märtsis 2018 alustati pikaajalise strateegia „Eesti 2035“ loomist, et anda ühtne suund erinevate valdkondade poliitikakujundajatele ja otsustajatele ning eurorahade kasutamisele.

Vastavalt Euroopa Liidu ÜKP fondide rakenduskava 2014–2020 vahehindamise⁸ järeldustele on valdkonna olulisemateks väljakutseteks ebaühtlane avalike teenuste tase (nii regionaalselt kui ka valitsemisalade võrdluses), valitsemiskorralduse ja strateegiate killustatus ja vähene koostöö, suured riigisisesed regionaalsed erinevused (Harju- ja Tartumaa vs ülejäänud Eesti), toimerajoonide (v.a Saaremaa) juhtimistasandi puudumine seoses maavalitsuste kaotamisega, kohalike omavalitsuste vähene haldussuutlikkus (KOV-id on ikka veel liiga väikesed ja omavaheline koostöö tagasihoidlik), avaliku sektori juhtide juhtimiskompetentside erisused ning arendusressursi vähesus.

Riigireform

Toimub riigireformi kavandamine ja elluviimine, mis peaks aitama kaasa valitsussektori kohandamisele välis- ja sisekeskkonna muutustega, sh valitsussektori töötajate arvu tasakaalus hoidmine tööealise elanikkonna muutumise trendiga. Eesmärgi täitmiseks on olulised tugitegevuste konsolideerimine, avalike teenuste pakkumise tõhustamine, bürokratlike protsesside lihtsustamine, valitsemise läbipaistvuse suurendamine ja poliitikakujundamise kvaliteedi tõstmine ning suurema õigusselguse tagamine ja ülereguleerimise vähendamine. Nimetatud tegevused on leidnud olulist toetust Haldusvõimekuse prioriteetse suuna vahenditest.

⁸ Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine, lõpparuanne 2019, <https://www.struktuurifondid.ee/et/hindamine>

2017. aastal kinnitati riigireformi tegevuskava perioodiks 2017-2019.⁹ Tegevuskavas on rõhutatud, et riigireformi edukas läbiviimine vajab laiapõhjalist ühiskondlikku kokkulepet, et oleks võimalik parlamendi tasemel leppida kokku riigireformi mõiste määratluses ja peamistes sisukomponentides. Samas tõdetakse, et riigireformi elluviimiseks on vaja tegutseda kohe.

Riigireformi eesmärgid tegevuskavas 2017-2019:

Tasakaalus riik - vähenevad majanduslikud ja regionaalsed erisused pealinna ning ülejäänud Eesti vahel;

Tõhus riik - riiklike ülesannete täitmine on muutunud tõhusamaks;

Avatud riik - Eesti elanikud on kaasatud otsustusprotsessidesse nii kohalikul, kui keskvõimu tasandil.

Tegevuskava eesmärkidest on ellu viidud haldusreform, maavalitsuste reform ja bürokraatia vähendamisele suunatud algatused. Riigipalgaliste töökohtade pealinnast väljaviimise eesmärk on täidetud rohkem kui 80% ulatuses, edukalt on käivitatud riigimajade projekt ja tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek.¹⁰

Riigireformi elluviimisega soovitakse saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlikum töökorraldus ning valitsussektori kulutuste suhteline vähenemine.¹¹

2019. aasta juulis koostati valitsuskabineti memorandum „Vabariigi Valitsuse riigireformi tegevuskava 2019-2023“¹¹, kus riigireformi üldeesmärgiks on seatud tõhus valitsemine vastavalt koalitsioonileppele ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile 2019-2023. Memorandumi tekstis on esitatud Vabariigi Valitsuse käsitus riigireformi sisust. Eesmärgiks seatakse avaliku võimu organisatsiooni audit ja ümberkorraldamine koos avaliku võimu funktsioonide, ülesannete ning teostamise viiside ja toimetehhanismide revisjoni ja korrigeerimisega, kuid märgitakse ka, et demokraatia ja rahva kaasamise teemadel (nt rahvaalgatus ja põhiseaduslike institutsioonide võimalik ümber korraldamine) saab juhtroll olla vaid parlamendil, sest need on täitevvõimu korraldamisest laiemad küsimused.

Haldusreform

Haldusreformi tulemusel on KOV-ide arv kahanenud 213-lt 79-ni.

Eestis on alates 1990ndatest aastatest soodustanud KOV-ide ühinemist, et tekiksid suurema territooriumi ja elanike arvuga võimekad linnad ja vallad. Aastatel 1996 kuni 2014 ühines vabatahtlikult 71 kohaliku omavalitsust ning omavalitsuste koguarv vähenes 254-lt 213-ni. Siiski ei omanud need ühinemised piisavat mõju omavalitsussüsteemi võimekuse kasvule tervikuna. 2015. aasta kevadel ametisse astunud Vabariigi Valitsuse tegevuskavas lepiti kokku kohaliku omavalitsuse reformi läbiviimise eesmärgiga luua tugevad omavalitsused, mis suudavad kohaliku elu terviklikult arendada ja kus inimestele on tagatud heal tasemel ja kättesaadavad avalikud teenused.¹²

Vajaduse omavalitsuste reformi järele põhjustasid eelkõige demograafilise trendid, KOV-ide ebaühtlane avalike teenuste osutamise võimekus, avalike teenuste kulu suhteline vähenemine reformi tulemusel ning kohaliku demokraatia tagamiseks liiga väikesed KOV-id.

⁹ Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019,

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf

¹⁰ Riigireformi tegevuste ülevaade,

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/valitsus-kiitis-heaks-riigireformi-tegevuste-ulevaate>

¹¹ Vabariigi Valitsuse riigireformi tegevuskava 2019-2023, Valitsuskabineti memorandum 1.08.2019 Lisa 1,

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigihaldus/riigivalitsemise_reform/lisa_1_-_kava_2019-2023.docx

¹² Haldusreform - Kuidas reformini jõuti?, <https://haldusreform.fin.ee/haldusreform/>

Haldusreform viidi läbi aastatel 2015 – 2017 ja selle tulemusena on keskmine elanike arv ja keskmine omavalitsusüksuse pindala peaaegu kolmekordistunud. Valdav osa ühinemisi (86%) toimus volikogude endi algatusel ja sellisel viisil, nagu kohapeal kokku lepitati.

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna vahenditest on rahastatud ühinemisprotsessi toetavaid analüüse, ühinemiskonsultantide tööd, KOV-ide töötajatele suunatud koolitusi ja arendatud avalikke teenuseid, sh kättesaadavust parandavaid e-teenuseid. Juulis 2018 valmis PS 12 toel haldusreformi läbiviimist analüüsivate artiklite kogumik “Haldusreform 2017”¹³, milles erinevad autorid analüüsivad haldusreformi tausta ja läbiviimist.

Kuigi haldusreform on lõppenud, jätkub haldusvõimekuse prioriteetse suuna toetusel uute omavalitsuste toetamine, eesmärgiga arendada edasi haldusreformi elluviimisega loodud eeldusi arenguhüppe saavutamiseks.

Strateegia „Eesti 2035“

„Eesti 2035“ on riigi pikaajaline strateegia, mille loomise eesmärk on kasvatada ja toetada Eesti riigi ning rahva heaolu nii, et Eesti oleks ka kahekümne aasta pärast parim paik elamiseks ja töötamiseks.¹⁴

Strateegia loomisel saavad kaasa rääkida kõik organisatsioonid, eksperdid, üksikisikud, kes on huvitatud Eesti riigi heast käekäigust. Strateegia „Eesti 2035“ koostamise protsessis toimuvad arutelud, töötod ja üritused üle Eesti. Näiteks 09-10.08.2019 oli Arvamusfestivalil Paides „Eesti 2035“ eraldi teema-ala, kus kolme arutelu korraldas rahandusministeerium ja riigikantselei Eesti tuleviku teemal.¹⁵ Ühel neist osales ka president Kersti Kaljulaid.

Välja on töötatud eelnõu strateegiliste sihtidega, mille kohaselt 2035 elavad Eestis arukad, tegusad ja tervist hoidvad inimesed, Eesti majandus on tugev, uuendusmeelne

ja vastutustundlik, Eesti on parim koht elamiseks, Eesti ühiskond on hooliv, koostöömeelne ja avatud ning Eesti on uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekesne riik.¹⁶ Strateegia loomise protsessis on kaardistatud ka arenguvajadused valdkondade kaupa, et oleks võimalik strateegilisi sihte ellu viia. Üheks oluliseks arenguvajaduseks on riigi tark juhtimine koostöös rahvaga, mis tähendab muuhulgas Eesti inimeste ja kodanikuühenduste võimestamist ning osalemist valitsemises, teadmispõhist poliitikakujundamist, „silotornide“ ja liigse bürokraatia kaotamist ja tasakaalustatud regionaalarengut.¹⁷ Nimetatud arenguvajadustega tegelevad otseselt Haldusvõimekuse PS meetmed 12.1 ja 12.2.

Ehkki haldusreformi ei saa võtta kui sihtpunkti jõudmist, võib ainuüksi omavalitsuste arvu muutusi, millest enamik toimus vabatahtlikult, pidada õnnestumiseks. „Plussi“ saab haldusreformi taha panna alles siis, kui loodud eeldused õnnestub reformi eesmärkidel toimima saada.¹³

Strateegia „Eesti 2035“ annab ühtse suuna erinevate valdkondade poliitikakujundajatele ja otsustajatele ning eurorahade kasutamisele. Strateegia koostamist veavad kõikide huviliste osalusel riigikantselei ja rahandusministeerium ning see valmib 2020. aasta alguses.¹⁴

¹³ Artiklite kogumik “Haldusreform 2017”, Rahandusministeerium,

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/haldusreform_2017.pdf

¹⁴ Riigikantselei, <https://www.riigikantselei.ee/et/Eesti2035>

¹⁵ Riigikantselei, <https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-eesti-2035/strateegia-eesti-2035-toimunud-uritused>

¹⁶ Eesti 2035 strateegilised sihid,

https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/eesti_suured_sihid_pilt_072019.pdf

¹⁷ Eesti 2035 töömaterjal: Arenguvajadused, juuni 2019,

https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/AV_paberid/av_riigi_tark_juhtimine_koostooos_rahvaga.pdf

2 Metoodika

2.1 Haldusvõimekuse hindamismudel

Käesoleva hindamise raames on Haldusvõimekuse prioriteetse suuna tegevused jagatud kolme peamise teemavaldkonna alla: arendusvõimekus, juhtimissuutlikkus ja poliitikakujundamise kvaliteet (Joonis 3).



Joonis 3. Haldusvõimekuse hindamismudel. Allikas: Autorite koostatud

Jaotuse aluseks on teemavaldkondade ühine lõppeesmärk ja oodatav tulemus (Joonis 4).

- **Valitsussektori juhtimissuutlikkus** hõlmab koolitamis- ja arendamistegevusi, mis on suunatud riigiteenistujate erialase pädevuse tõstmisele ning koostöö ja juhtimisvõimekuse tõstmisele.
- **Valitsussektori arendamisvõimekus** koondab meetmete tegevused, mille lõppeesmärk on organisatsioonilise või institutsionaalse võimekuse arendamine läbi ressursside tõhusama ja säästlikuma kasutamise valitsussektoris või haldusala sees.
- **Poliitikakujundamise kvaliteedi** all hinnatakse meetmete tegevusi, mille eesmärk on suurendada valitsussektori üldist võimekust.

Valitsussektori juhtimissuutlikkus	Riigiteenistujate juhtimissuutlikkuse ning ameti- ja erialase pädevuse tõstmine	<ul style="list-style-type: none"> 12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine 12.1.2 Tippjuhtide arendamine 12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus* 12.2.7 Õigusloome arendamine
Valitsussektori arendusvõimekus	Riigi institutsionaalse ja organisatsioonilise võimekuse tõstmine	<ul style="list-style-type: none"> 12.1.3 Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine 12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus* 12.2.4 Strateegilise juhtimise arendamine 12.3 Avalike teenuste pakkumise arendamine**
Poliitikakujundamise kvaliteet	Riigivalitsemise parema korraldamise tagamine	<ul style="list-style-type: none"> 12.2.1 Mõjude hindamise süsteemi arendamine 12.2.2 Kaasamise arendamine 12.2.3 Tööturu osapoolte (ETKL ja EAKL) poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine 12.2.5 Rakke- ja ekspertrühmad 12.2.6 Õigusloome kodifitseerimine

* Meetme tegevused jagunevad kahe teemavaldkonna vahel

** Meedet käsitletakse käesolevas vahehindamises ainult üldiste eesmärkide täitmise kontekstis. Tervikhindamine toimub koos teiste IT arendusi puudutavate meetmetega

Joonis 4. MET jagunemine teemavaldkondade vahel ja oodatavad tulemused teemavaldkondades

Allikas: autorite koostatud

Valitsussektori arendusvõimekuse tagamisel on kriitilisteks eduteguriteks tasakaalus riik, tõhus ja mõjus riik ning avatud valitsemine. Need on riigireformi elluviimise ja riigivalitsemise aluspõhimõteteks¹⁸, mis tagavad Eesti riigi eduka toimetuleku. Tasakaalus riik taotleb suurenenud regionaalset tasakaalustatud arengut, vähenenud ääremaastumist ning avalike teenuste kättesaadavuse parandamist. Tõhus riik tähendab efektiivselt toimivat riiki, kus on vähenenud bürokraatia ja riiklike ülesannete täitmisel kasutatakse kaasaegseid juhtimispõhimõtteid. Avatud riik soodustab demokraatia arengut, kus Eesti elanikud saavad enam kaasa rääkida otsustusprotsessides nii kohalikul, kui keskvõimu tasandil.

Avaliku teenistuses vajalike oskuste hindamiseks on välja töötatud põhjalik rahvusvaheliselt tunnustatud raamistik, mis määratleb 4 peamist spetsiifilisi teadmisi ja oskusi nõudvat valdkonda (Tabel 2).

Poliitika elluviimine eeldab riigiametnikelt traditsioonilisi riigivalitsemise baaskompetentse, kuid lisaks sellele ka uuenduslikku mõtlemist ja strateegilist lähenemist, et määratleda probleemid kaugemas perspektiivis, kavandada innovatiivsed lahendused ja saavutada poliitiline toetus nende elluviimiseks. Erinevate sihtgruppide kaasamiseks on väga olulised kaasamisplatvormide kasutamisoskus, nende integreerimine poliitikakujundamise protsessidesse ning teavitus ja kommunikatsioonioskused. Lepingute sõlmimiseks ja haldamiseks on nõutavad erialateadmised ja lepinguliste suhete haldamise oskused kõikidele osapooltele (eeskätt avalikkusele) väärtust looval viisil. Ühiste probleemide lahendamine läbi koostöövõrgustike nõuab kõrgel tasemel juhtimis- ja koordineerimiskompetentside olemasolu, et luua usalduskultuuri ja eeldused avatud valitsemiseks.

Professionaalsed riigiteenistujad on väärtuspõhised ja eetilised, omades riigivalitsemise baaskompetentse ja oma ala eksperdid. Vajalikud on ka strateegilised koostööoskused juhtimistasandil ja innovatiivne lähenemine.

¹⁸ Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf

Tabel 2. Avaliku teenistuja võimekusmudel

	Poliitika arendamine ja analüüs	Teenuste osutamine ja kaasamine	Koostöö ja võrgustike haldamine	Lepingute sõlmimine ja haldamine
Erialased teadmised ja oskused	Õigus, majandus, politoloogia, avalik haldus, statistika jt.	Kommunikatsioon, turundus, konsultatsioonid, konfliktide lahendamine, teavitustegevused, avalikud suhted	Suhted sidusrühmadega, partnerluse arendamine, teadmiste juhtimine ja jagamine, projektijuhtimine ja koordineerimine	Ärijuhtimine, äriõigus, rahandus, investeerimine, audit, projekti- ja riskijuhtimine jt.
Strateegiline orientatsioon	Ettenägemisvõime, elastsus, tõenduspõhisus	Kodanike kaasamine poliitiliste otsuste paremaks muutmiseks	Eesmärkide, ressursside ja tegevuste vastavusse viimine	Turuinformatsiooni kasutamine poliitiliste otsuste paremaks muutmiseks
Innovatsiooni-võimekus	Uute vahendite kasutamine poliitikakujundamisel	Sotsiaalmeedia, ühisrahastus, koosloome, prototüüpide loomine, digitaalsed teeninduskeskkonnad jpt.	Avatud valitsemise kui platvormi loomine ja võimendamine, sotsiaalne innovatsioon	Sotsiaalrahastus, andmepõhised tulemusnäitajad, sotsiaalse mõju võlakirjad, agilne projektijuhtimine jt

Allikas: *Skills for a High Performing Civil Service, 2017, OECD*, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en#page1

Tulenevalt eelnevast on hindamismudelis (Joonis 3) valitsussektori juhtimissuutlikkuse tagamisel aluseks võetud järgmised kriitilised edutegurid:

- Riigivalitsemise baaskompetentside arendamine
- Juhtimiskvaliteedi edendamine
- Uuendusliku mõtlemise toetamine

Hea poliitikakujundamise ja õigusloome protsessi (Joonis 5) juurde kuulub lahutamatu arusaam, et selles on võimalik kaasa rääkida kõigil, keda muudatus puudutab: kodanikul, valitsusvälisel partneril, eksperdil. Lisaks nõuab poliitikakujundamine mitmete valitsusosapoolte koostööd.¹⁹ Partnerite osalemist suunab kaasamise hea tava (KHT)²⁰, mis on alates 2012.a. riigivalitsemises ja õigusloomes sisuliselt kohustuslik. See on ette nähtud Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga (HÕNTE)²¹, mis sätestab seaduseelnõude väljatöötamisel kohustuse viia läbi tõenduspõhine mõjude hindamine ning näeb ette ka lähtumise kaasamise heast tavast. Tõenduspõhine poliitikakujundamine tähendab, et poliitikameetmed toetuvad usaldusväärsele informatsioonile, sh teadusuuringutele ja nende tulemustele, ühtlasi on uuringutel oluline osa poliitiliste prioriteetide, parima tava ja valikuvariantide kindlaksmääramisel.²²



Joonis 5. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess

Allikas: Riigikantselei: *Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess, autorite täiendused*

¹⁹ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess, Riigikantselei, <https://www.riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-ja-ogusloome-protsess>

²⁰ Kaasamise hea tava, 2012, <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

²¹ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, 2012, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

²² Uverskaja, E. Riigiasutuste tellitud uuringud kui inforessurs tõenduspõhiste poliitike loomiseks, Riigikogu Toimetised, 31/2015

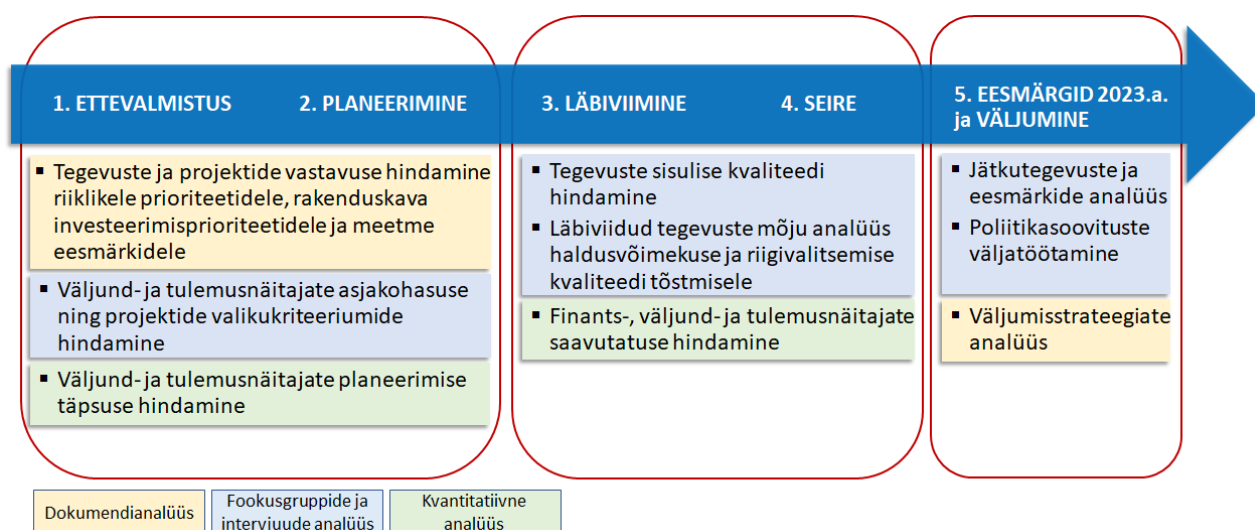
Seega, poliitikakujundamise ja õigusloome kvaliteedi tagamisel on hindamismudelil kriitilisteks eduteguriteks:

- Asutuste ülene koostöö
- Huvigruppide ja avalikkuse kaasamine
- Tõendus põhiste mõjuanalüüside läbiviimine

Kokkuvõttes, hindamismudelil on arvesse võetud hästi valitsetud riigi põhieeldused, mis avalduvad kolme peamise komponendi koosmõjus. Tõendus põhiste otsuste langetamine tähendab ühelt poolt väga head mõjude analüüside taset ja teiselt poolt teadlikkust ja oskust kasutada tulemusi praktikas. Valitsuse prioriteetide edukaks elluviimiseks on oluline laiapõhjaline toetus ning otsuste igakülgne analüüs ning teiselt poolt arvestamine riigi pikaajaliste arenguvajadustega. Eesti areng jätkub ja uued innovaatilised lahendused sünnivad, kui seda toetavad Eesti strateegilised eesmärgid ja tippjuhtide visioon ning uuenduslik mõtlemine.

2.2 Vahehindamise meetodika ja protsess

Oleme vahehindamise läbiviimisel lähtunud pakkumuses esitatud ja lähtearuandes täpsustatud hindamismetoodikast. Kasutatud meetodikad ja hindamisprotsess on esitatud joonisel 6.



Joonis 6. PS Haldusvõimekuse tegevuste vahehindamise protsess ja meetodika
Allikas: autorite koostatud

Hindamisel on kasutatud dokumendianalüüsi, kvalitatiivset analüüsi (fookusgrupi intervjuud elluviijate ja kasusaajate esindajatega, personaalintervjuud ekspertidega) ja **kvantitatiivset analüüsi** (meetmete ja meetme tegevuste finants-, väljund- ja tulemusnäitajad).

Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüsi käigus oleme tutvunud EL struktuurivahendite raamdokumentidega, haldusvõimekuse valdkonda puudutavate riiklike arengukavade ja strateegiadokumentidega, OECD riigivalitsemise raportitega, varasemate aastate rakenduskava hindamis- ja seirearuannetega ning erinevate ülevaadetega meetme tegevuste raames toetust leidnud tegevuste kohta. Analüüsiti ka hindamisele kuuluvate MET Toetuse andmise tingimusi (TAT) ja Toetuse andmist rakendusasutuse tegevuseks (TART). Dokumendianalüüsis kasutatud dokumentide nimekiri on leitav lisas C.

Läbiviidud allikate sisulise analüüsi tulemused on leidnud kasutamist haldusvõimekuse prioriteetse suuna rakendamise hetkeolukorra kirjeldamisel, intervjuude ja fookusgruppide küsimustike väljatöötamisel, kvantitatiivse ning kvalitatiivse analüüsi tulemuste laiemasse konteksti asetamisel ning probleemide, eesmärkide ja lahendusteade omavaheliste seoste määratlemisel ning hindamisküsimustele vastamisel.

Dokumendianalüüs on loonud konteksti meetmete eesmärkide täitmise analüüsiks ja rakendatavuse hindamiseks ning on oluliseks tugimaterjaliks soovitude ja ettepanekute koostamisel. Dokumendianalüüsi eesmärgiks on anda üldine arusaam haldusvõimekuse prioriteetse suuna rakendamise hetkeolukorrast.

Kvantitatiivne analüüs

Kvantitatiivse analüüsi lähteandmetena oleme kasutanud Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamise käigus hangitud ja analüüsitud SFOS finants-, väljund- ja tulemusnäitajaid. Väljundnäitajate saavutustasemed on seisuga 31.12.2018 ja tulemusnäitajate saavutustasemed seisuga 31.12.2017. Väljundnäitajad peegeldavad tulemuste poole liikumise protsessi ja annavad täpsema ülevaate tegevuste senisest sisuliste eesmärkide saavutamisest. Tulemusnäitajad väljendavad tegevuse oodatud mõju osalejatele ja juriidilistele isikutele kas vahetult või pikema aja vältel (ESF) või kavandatud muutust sektoris (ERF ja ÜF). Rakenduskavaga seotud tulemusnäitajad ESF-i kontekstis võimaldavad näha sihtgrupis toimunud muutusi (näiteks osalejate arv). ÜF-i ja ERF-i kontekstis iseloomustavad tulemusnäitajad üldisemaid muutusi. Kvantitatiivse analüüsi kokkuvõtte on esitatud *lisas B*.

Kvantitatiivseid andmeid oleme kasutanud eelkõige tõenduspõhise lähtealusena tegevuste tulemuslikkuse ja mõjususega seotud analüüsiküsimustele vastamisel. Hinnatud on näitajate sihttasemete saavutatust ning kooskõla meetme tegevuste eelarvete täitmise ja väljundnäitajate sihttasemete täitmise vahel. Selleks võrreldi väljundnäitajate sihttasest 2018 ja 2023 saavutustasemega 31.12.18 ja arutati väljundnäitajate täitmine.

Kvalitatiivne analüüs

Kvalitatiivne analüüs põhineb läbiviidud fookusgruupiintervjuudel, Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamise käigus kogutud infol ja dokumendianalüüsi tulemustel. Läbi on viidud 4 fookusgruupi intervjuud ajavahemikul 07.05–21.05.2019 (Joonis 7) ja 13 personaalintervjuud perioodil 27.07.-28.08.2019.

Kõik fookusgruupi intervjuud toimusid kahes osas. Esimeses osas kasutati SOAR analüüsi²³. SOAR-analüüs on SWOT-meetodi edasiarendus, mis võtab fookusesse tugevused (*strengths*), võimalused (*opportunities*), püüdlused (*aspirations*) ja tulemused (*results*). Tehti tagasivaade senistele saavutustele ning püstitati eesmärgid kuni 2023.a. Fookusgruupi teises osas kaardistati pikaajalisemad tegevussuunad, sh aluspõhimõtted väljumisstrateegiaks ja uue perioodi käivitamiseks.

Fookusgruppide intervjuude analüüsil kasutati kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodikat. Fookusgruppide arutelude tulemused koondati ühte kompleksse tabelisse. Seejärel määrati kahe eksperdi abil avatud koodid, mis omakorda koondati kategooriatesse. Fookusgruppide koondtulemused on esitatud *lisas F*.

²³ Stavros, J., 2013, The Generative Nature of SOAR: Applications, Results and the New SOAR Profile, *International Journal of Appreciative Inquiry*, Vol 15(3), p. 7-30.

Koolitused ja arenguprogrammid (rakendusasutuste ja rakendusüksuste esindajad)	Arendustegevused	Koolitused ja arenguprogrammid (tegevustest kasusaajad)	Poliitikakujundamine ja kaasamine
FG 1 toimus 07.05.2019 10 osalejat Seotud meetme tegevused: <ul style="list-style-type: none"> •12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine •12.1.2 Tippjuhtide arendamine •12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus •12.2.7 Õigusloome arendamine 	FG 2 toimus 16.05.2019 14 osalejat Seotud meetme tegevused: <ul style="list-style-type: none"> •12.1.3 Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine •12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus •12.2.4 Strateegilise juhtimise arendamine •12.3 Avalike teenuste pakkumise arendamine 	FG 3 toimus 17.05.2019 11 osalejat Seotud meetme tegevused: <ul style="list-style-type: none"> •12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine •12.1.2 Tippjuhtide arendamine •12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus •12.2.7 Õigusloome arendamine 	FG 4 toimus 21.05.2019 8 osalejat Seotud meetme tegevused: <ul style="list-style-type: none"> •12.2.1 Mõjude hindamise süsteemi arendamine •12.2.2 Kaasamise arendamine •12.2.3 Tööturu osapoolte poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine •12.2.5 Rakke- ja ekspertrühmad •12.2.6 Õigusloome kodifitseerimine



Joonis 7. Toimunud fookusgrupi intervjuud

Allikas: autorite koostatud

Fookusgrupi intervjuude tulemusi on kasutatud hindamisel läbivalt analüüsiküsimustele vastamiseks. Esiteks kasutati fookusgruppide tulemusi selleks, et hinnata rakenduskavas ja meetme toetuse andmise tingimustes seatud eesmärkide saavutamist. Sisendina on kasutatud eelkõige vastuseid küsimustele, kus hinnati seniste tegevuste tugevusi ja kitsaskohti. Teiseks, fookusgruppide tulemusi on kasutatud meetme tegevuste panuse hindamisel eesmärkide saavutamisse ja meetme tegevuste rakendamise hindamisel. Sisendina on siin kasutatud vastuseid lühi- ja pikaajaliste eesmärkide seadmise kohta. Kolmandaks, fookusgruppide tulemused on hindamisel olnud sisendiks haldusvõimekuse prioriteetse suuna juhtimise hindamisel. Ja neljandaks, fookusgruppide tulemusi kasutati poliitikasoovituste väljatöötamiseks ja toetussõltuvuse vähendamiseks.

Lisaks fookusgrupi intervjuudele viisime läbi 13 poolstruktureeritud personaalintervjuud rakendusüksuste ja rakendusasutuste esindajatega (Lisa E). Kaheksa pikemat intervjuud toimusid vahetult, viis olid lühemad telefoniintervjuud. Intervjuude peamine eesmärk oli saada täiendavat informatsiooni dokumendianalüüsi ja kvantitatiivsete andmete analüüsi toetamiseks ja tulemuste tõlgendamiseks. Intervjuude käigus oleme testinud kvantitatiivsete andmete tulemusi ning otsinud neile põhjuseid, aga ka valideerinud meetodikat. Personaalintervjuude puhul on koondatud mitme eksperdi arvamused vastava teemavaldkonna kohta.

Aruandes on kvalitatiivse analüüsi tulemuste esitamine muust tekstist eristatud ja tähistatud ikoonidega:

- Fookusgrupi intervjuud - 
- Personaalintervjuud - 

Andmekogumisel lähtuti triangulatsiooni põhimõttest. Kogutud informatsioonist vigade ja subjektiivsete hinnangute välja sõelumiseks on välditud tuginemist ainult ühele allikale, vaid on kombineeritud seda erinevatest allikatest pärinevate andmetega. Eri allikatest saadud informatsiooni vastuolulisuse puhul hinnatakse mõlema väite kvaliteeti ja usaldusväärsust ning kogutakse vajadusel lisainfot.

Selleks, et anda mõõdetavad hinnangud rakenduskavas ja meetme toetuse andmise tingimustes seatud eesmärkide saavutamisele on haldusvõimekuse hindamismudelist (Joonis 3) lähtuvalt sõnastatud rahastamisperioodi jooksul toimunud muutusi kirjeldavad kriteeriumid ehk edutegurid:

Valitsussektori arendusvõimekus

- paranenud strateegilise planeerimise võimekus
- paranenud strateegilise planeerimise kvaliteet
- suurenenud läbipaistvus ja avatus
- suurenenud regionaalne tasakaalustatud areng
- avalike teenuste kättesaadavuse paranemine
- vähenenud bürokraatia
- kaasaegsed juhtimispõhimõtted
- tegevuste suurenenud tõhusus ja ressursisääst

Valitsussektori juhtimissuutlikkus

- riigivalitsemise baaskompetentside arendamise võimekuse tõus
- juhtimiskompetentside arendamise võimekuse tõus
- koolitus- ja arendussüsteemi institutsionaalse võimekuse tõus
- personali- ja tugitegevuste jätkusuutlikkuse suurenemine (tippjuhid)
- personali- ja tugitegevuste jätkusuutlikkuse suurenemine (keskne koolitus)
- juhtide hindamis- ja arendamismudelite asjakohasuse tõus
- kaasamisplatvormide kasutamise suutlikkus
- innovatiivne lähenemine

Poliitikakujundamise kvaliteet

- horisontaalse koostöö ja töötajate kaasatuse paranemine valitsussektoris
- asutuse üleste projektide elluviimine ja probleemide lahendamine
- mõjuanalüüside arvestamine praktikas
- mõjuanalüüside ja VTK-de sisuline kvaliteet ja tõendus põhisis
- huvirühmade kaasamine mõjuanalüüside koostamisse
- ministeeriumide suutlikkuse tõus huvirühmi kaasata
- suurenenud koostöövõimekus
- huvigruppide suutlikkuse tõus poliitikakujundamisel kaasa rääkida
- suurenenud sotsiaalpartnerite arv
- õigusloome kvaliteedi tõus ning selguse ja läbipaistvuse suurenemine
- kaasatuse ja avatuse suurenemine

Hindamist läbi viinud ekspertgrupp hindas kriteeriume 5-palli skaalal ja lõplik hinne kujunes kõikide ekspertide hinnangute koondina (Tabel 20). Hinnangud baseeruvad antud hindamise käigus kogutud andmetel ja tehtud järeldustel. Meetme tegevuste osas, kus ei ole veel ühtegi lõpetatud tegevust, ei ole hinnangut antud.

Hindamisküsimustele vastamisel ja järelduste tegemisel on analüüsitud meetme eesmärkide täitmist, meetme tegevuste panust eesmärkide saavutamisse ja tegevuste rakendamist. Lähtutud on nii fookusgruppide intervjuudest ja personaalintervjuudest saadud kvalitatiivse andmeanalüüsi tulemustest, kvantitatiivsetest andmetest kui ka dokumendianalüüsist. **Raportis esitatud soovitused kajastavad esiteks konkreetseid ettepanekuid tegevuste korrigeerimiseks ja efektiivsemaks elluviimiseks käesoleval eelarveperioodil ja teiseks põhimõttelisi tegevussuundi väljumisstrateegia koostamiseks.**

3 Valitsussektori arendusvõimekus

Lühikokkuvõte:

- Valitsussektori arendusvõimekust toetavate ESF-ist rahastatavate tegevuste eelarved on kokku 8,1 miljonit eurot, millest 2018. aasta lõpuks oli välja makstud 35%.
- Kokku oli 2018. aasta lõpuks lõpule viidud 176 erinevat projekti (59 ESF ja 117 ERF toel).
- Toetust saanud organisatsioonide juhtimissuutlikkus on paranenud ja edenenud on teenuspõhine lähenemine.
- Peamiste valitsussektori arendusvõimekuse valdkonna üleste probleemidena võib märkida juhtimise ja planeerimise killustatust ning bürokratlikke takistusi.
- Prioriteetse suuna tegevused on olnud suunatud haldusreformi toetamisele, mis omakorda on loodud eeldused kohaliku omavalitsuse tasandi arendusvõimekuse, poliitikakujundamise kvaliteedi ja avalike teenuste osutamise võimekuse oluliseks tõusuks. Tegevuste täpsema mõju hindamiseks on oluline regulaarse seire.

3.1 Ülevaade

Valitsussektori arendusvõimekust toetavad meetme tegevused on suunatud riigiasutuste võimekuste ja avalike teenuste pakkumise kvaliteedi tõstmisele läbi avalike teenuste ja juhtimise arendamisega seotud teenuste väljaarendamise, strateegiate koostamise ning projektide ja analüüside läbiviimise. Arendustegevusi viiakse ellu järgmiste meetme tegevuste alt:

MET 12.1.3 Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine	MET 12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus (va koolitus ja nõustamistegevus)
<p>Institutsionaalse võimekuse tõstmine (toetatakse ainult ühistegevusi):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ rakendusanalüüside ja uuringute läbiviimine, mudelite või meetodite välja töötamine ja nende rakendamine ✓ organisatsioonide juhtimissüsteemide välja töötamine või ulatuslik protsesside korrastamine ja rakendamine <p>Organisatsioonide võimekuse tõstmine:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ organisatsioonide juhtimissüsteemide välja töötamine või laiaulatuslik protsesside korrastamine ning nende täielik rakendamine ja vajadusel seda toetavate IT-lahenduste arendamine 	<p>Toetust antakse projektile, mille raames viiakse läbi arendusprojekte järgmistes valdkondades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ piirkondade arengu teadmispõhine kavandamine; ✓ avalike teenuste teadmispõhine korraldamine, sealhulgas KOV koostöö avalike teenuste osutamisel või avalike teenuste üleandmine kodanikuühendustele; ✓ kohalike omavalitsuste ühinemine ning ühinemise järgse arengu toetamine; ✓ kohalike omavalitsuste koostöövõimekuse suurendamine ja omavalitsusliitude võimekuse arendamine. <p>*Projekti rakendamisel peab olema vähemalt üks partner või kaasatav organisatsioon</p>
<p>Sihtrühmaks on valitsussektori organisatsioonid (v.a. KOV). Tegevustes võivad vajadusel osaleda teised valitsemis- ja halduskorralduse valdkonna arendamisega tegelevad organisatsioonid ning valitsusvälised partnerid.</p>	<p>Sihtrühmaks on KOV ametnikud ja töötajad, valla- või linnavalitsuse ametnikud ja töötajad ning valla- või linnavolikogu liikmed, maakondlike arenduskeskuste töötajad, KOV liitude töötajad ja kodanikuühenduste liikmed.</p>
<p>MET eelarve: 3 955 000 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 1 344 937 € (34%)</p>	<p>MET eelarve: 2 363 515 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 984 000 € (42%)</p>
<p>Väljundnäitaja: Toetatud keskvalitsuse organisatsioonide arv, kes said ESF toetust parandamiseks oma juhtimissüsteeme või korrastamiseks asutuste vahelist protsessi</p> <p>Sihttase 2023: 51 Sihttase 2018: 25 Saavutustase 31.12.2018: 30</p>	<p>Väljundnäitaja: Kohaliku ja regionaalset arendusvõimekust ning kohaliku/regionaalse administratsiooni ja kodanike vahel koostööd parandavate projektide arv</p> <p>Sihttase 2023: 68 Sihttase 2018: 40 Saavutustase 31.12.2018: 27</p>

MET 12.2.4 Strateegilise juhtimise arendamine	Meede 12.3 Avalike teenuste pakkumise arendamine												
<p>Toetust antakse strateegilise ja finantsjuhtimise korrastamiseks ning omavaheliseks paremaks sidumiseks. Toetatakse:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Valitsemis- ja haldusalade võimekuse suurendamist tegevuspõhisele eelarvele üleminekul ✓ Ministeeriumide valitsemisalade piire ületavate valdkondade terviklike rahastamislahenduste väljatöötamist ja katsetamist ✓ Strateegilise ja finantsjuhtimise süsteemi korrastamist, arendamist ja juurutamist 	<p>Toetuse andmise eesmärgiks on:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ avalike teenuste pakkumine kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt, lähtudes „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“ eesmärkidest. ✓ asutuste vahelise koostöö tõhustamine ja asutuste ülestevõimevõimeliste avalikke teenuste loomine, pakkumaks avalikke teenuseid kättesaadavamalt, kasutajakeskselt, ühtsemalt ja kuluefektiivsemalt. 												
<p>Sihtrühmaks on ministeeriumide finants- ja arendusjuhid, sisuvaldkondade juhid ning teised riigi strateegilise planeerimisega kokku puutuvad riigiasutuste töötajad ja huvirühmade esindajad ning tegevuspõhisele eelarvele üleminekut toetav meeskond</p>	<p>Sihtrühmaks on põhiseaduslikud institutsioonid, valitsusasutused ja nende hallatavad asutused, KOV-d ja nende hallatavad asutused, KOV liidud, MTÜ-d ja sihtasutused, kui nad pakuvad otsest avalikku teenust, muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud.</p>												
<p>MET eelarve: 1 676 471 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 379 716 € (23%)</p>	<p>Meetme eelarve: 102 345 355 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 20 560 090 € (20%)</p>												
<p>Väljundnäitaja: Tegevuspõhisele eelarvele üle läinud valitsemisalade või haldusalade arv</p> <table border="0"> <tr> <td>Sihttase 2023:</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>Sihttase 2018:</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>Saavutustase 31.12.2018:</td> <td>2</td> </tr> </table>	Sihttase 2023:	11	Sihttase 2018:	8	Saavutustase 31.12.2018:	2	<p>Väljundnäitaja: Avalike teenuste parandamise eesmärgil läbi viidud projektide arv</p> <table border="0"> <tr> <td>Sihttase 2023:</td> <td>200</td> </tr> <tr> <td>Sihttase 2018:</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>Saavutustase 31.12.2018:</td> <td>119</td> </tr> </table>	Sihttase 2023:	200	Sihttase 2018:	80	Saavutustase 31.12.2018:	119
Sihttase 2023:	11												
Sihttase 2018:	8												
Saavutustase 31.12.2018:	2												
Sihttase 2023:	200												
Sihttase 2018:	80												
Saavutustase 31.12.2018:	119												

3.2 Tulemused

Käesolevas alapeatükis esitatakse hindamistulemused ja vastused valitsussektori arendamisvõimekusega seotud hindamisküsimustele:

- Millisel määral on paranenud valitsussektori strateegilise planeerimise kvaliteet? Kuivõrd ollakse valmis üleminekuks tegevuspõhisele eelarvestamisele 2020 aastal?
- Kuidas on muutunud kohaliku omavalituse tasandi arendusvõimekus, poliitikakujundamise kvaliteet ja avalike teenuste osutamise võimekus? Kuivõrd toetasid tegevused haldusreformi elluviimist?
- Millisel määral on paranenud valitsussektori organisatsioonide juhtimissuutlikkus (hinnatakse organisatsioone, mis on saanud toetust juhtimise parendamiseks või arendustegevusteks)?
- Kuivõrd toetab juhtimine valitsussektori tegevuste tõhusust, mõjusust ja ressursisäästu?

Tegevuste elluviimine on toimunud plaanipäraselt, valitsussektori arendusvõimekust toetavate ESF meetmete tegevuste kogueelarvest 8,1 miljonist eurost oli 2018. aasta lõpuks välja makstud 35% (2,8 miljonit eurot)²⁴. Tulemus on võrreldav kogu prioriteetse suuna 12 ESF väljamaksete määraga 34% ning ületab kogu rakenduskava vahendite kasutusele võtmise määra 32%. Kokku oli seisuga 31.12.2018 lõppenud 59 projekti, mida on sihttasemest (73 arendusprojekti) mõnevõrra vähem.

Väljundnäitajate alusel ei ole kahe meetme tegevused (12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus ja 12.2.4 Strateegilise juhtimise arendamine) kulgenud planeeritud tempos ja 2018.a. saavutustase jääb alla seatud sihttaseme (tabel 3). „Meetme 12.1.4. puhul toimus kavandatud taotlusvoor 2018. aasta lõpus, nii et indikaatori saavutamiseks vajalik toetatud projektide arv saavutati 2019. aasta alguses. Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamise käigus teostatud grupiintervjuud RA ja RÜ esindajatega selgitasid, et näitajate alatäitmiste puhul on põhjuseks asjaolu, et tegemist on suuremahuliste ja mitmeid valdkondi hõlmavate projektide ja tegevustega, mis valmivad tervikuna ja mille mõju väljendub projekti lõppedes. Dokumendianalüüs (seirearuanded, eduaruanne) toetab seda hinnangut.²⁵

ERF rahastatava meetme „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevuste kogueelarvest 97,8 miljonit eurot oli 2018. aasta lõpuks kasutusele võetud 21% (20,6 miljonit eurot). Seisuga 31.12.2018 oli lõppenud 119 arendusprojekti, mis ületab 2018. aasta lõpu sihttasest 80 projekti.

Tabel 3. Arendustegevustega seotud väljundnäitajate täitmine

MET	NÄITAJA	Saavutustase 31.12.18	Sihttase ja täitmise % 31.12.18	
			2018	2023
12.1.3	Toetatud keskvalitsuse organisatsioonide arv, kes said ESF toetust parandamaks oma juhtimissüsteeme	30	25 120%	51 59%
12.1.4	Kohaliku ja regionaalset arendusvõimekust ning administratsiooni ja kodanike vahel koostööd parandavate ESF toetatud projektide arv	27	40 68%	68 40%
12.2.4	Tegevuspõhisele eelarvele üle läinud valitsemisalade või haldusalade arv	2	8 25%	11 18%
12.3	Avalike teenuste parandamise eesmärgil läbi viidud projektide arv	119	80 149%	200 60%

Allikas: SFOS, autorite arvutused

²⁴ Projektide ja seetõttu kokkuvõttes ka meetme tegevuste eelarvetele ei ole seatud 2018. aasta lõpu sihttasemeid.

²⁵ Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine, lõpparuanne 2019, <https://www.struktuurifondid.ee/et/hindamine>

Tabelis 4 on esitatud analüüs, kuid võrd valitsussektori arendusvõimekust toetavad meetme tegevused aitavad kaasa valdkonna kriitiliste edutegurite arendamisele.

Tabel 4. Kuivõrd toetavad MET-d valitsussektori arendusvõimekuse edutegurite edendamist

Edutegur MET	Tasakaalus riik <i>Regionaalselt tasakaalustatud areng, avalike teenuste kättesaadavus</i>	Tõhus ja mõjus riik <i>Suurem efektiivsus, vähenenud bürokraatia, kaasaegsed juhtimis- ja rakendamise meetodid</i>	Avatud valitsemine <i>elanike ja vabaühenduste kaasamine otsustamisesse, innovatsioon ja avatus uutele ideedele</i>
12.1.3 Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine	Toetab MET raames on toetatud mitmeid e-teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust toetavaid ning regionaalarengu jaoks olulisi projekte	Toetab oluliselt MET raames viiakse läbi haldusalade üleseid või siseseid ressursisäästule suunatud tegevusi: protsesside korrastamine või juhtimissüsteemide väljatöötamine ja rakendamine	Toetab osaliselt MET raames on toetatud avatud valitsemise partnerluse prioriteete projektides „Riigieelarve kasutamise seire- ja analüüsimetoodika väljatöötamine“ ja „Statistikaameti tegevuse efektiivsuse parandamine“
12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus (va koolitus ja nõustamistegevus)	Toetab oluliselt Seni läbiviidud projektid on toetanud haldusreformi läbiviimist, mille tulemusena on tekkinud suuremad ja võimekamad omavalitsused	Toetab MET raames toetatud projektid KOV ühinemisteks aitavad kaasa tõhusale ja mõjusale riigivalitsemisele ning kaasaegsetele juhtimis- ja rakendamisele KOV-ides	Toetab MET raames toetati projekte „Avatud valitsemine ühinevates omavalitsustes“ ²⁶ , „Avatud valitsemise tegevuskava koostamist Valga vallas“ ja „Kaasav valitsemise ja külavanematel põhineva kogukondliku arengumudeli laiendamine Põlva vallas“
12.2.4 Strateegilise juhtimise arendamine	Ei toeta	Toetab oluliselt TERE kasutusele võtmine aastal 2020 on osa riigireformist, mille tulemusena saavutatakse tõhusam ja mõjusam riigiüleannete täitmine ning bürokraatia vähendamist	Toetab osaliselt Tegevuspõhise riigieelarve kasutusele võtmine võimaldab muuhulgas ka tõhustada avalike teenuste osutamist, mis toetab valitsemise partnerluse prioriteetide saavutamist

Allikas: autorite koostatud

Valitsussektori strateegilise planeerimise kvaliteet

Strateegilise planeerimise kvaliteet määrab avaliku sektori eesmärkide elluviimise võimekuse ja teenuste kvaliteedi jätkusuutlikkuse. Strateegilise planeerimisega püstitatakse eesmärgid ja töötatakse välja nende saavutamise viisid, leitakse vajalikud ressursid, hinnatakse läbiviidud tegevusi ja selle põhjal tehakse järeldused edasiste tegevuste kohta järgmistel perioodidel. Strateegiline planeerimine aitab maandada riske ja toime tulla muutuv keskkonnas keerukate väljakutsetega.

OECD riigivalitsemise raportis 2011. aastal soovitati Eesti ministriumidel ja ametitel üle vaadata oma senised kavad ja prioriteedid, selgitada välja viisid valdkonnaülese koostöö tugevdamiseks ning omavahel paremini siduda strateegiate kavandamine ja eelarvekujundamine. Tõenduspõhise otsustamise arendamine ja kodanike kaasamise tavade laiendamine aitavad tugevdada Eesti reageerimis-, innovatsiooni- ja kohanemisvõimekust.²⁷

Seetõttu on ka haldusvõimekuse prioriteetse suuna raames elluviidavate tegevuste hulgas kavandatud riigivalitsemise strateegilise planeerimise kvaliteedi parandamine ja ühise tegevuskava arendamine. Valitsussektori strateegilist planeerimist koordineerib Rahandusministeerium.

Riigireformi ühe eesmärgina nähakse vajadusest vähendada riiklike strateegiadokumentide arvu, millest on jäänud paljud rakendamata. 29. märtsi 2019.a. seisuga suunab Eesti arengut 47 strateegilist

²⁶ Avatud valitsemine ühinevates omavalitsustes, <https://ega.ee/et/project/avatud-valitsemine-uhinevates-omavalitsustes/>

²⁷ OECD hindamisdokument „Eesti - Ühtsema valitsemise poole“ mitteametlik tõlge, 2011, lk 5, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oced_hindamisdokument_eeesti_keeles.pdf

dokumenti, mille nimetused, õiguslik staatus, sisuline ülesehitus, eesmärgistatus ja seostatus eelarvega on erinev²⁸. Vabariigi Valitsus otsustas 7. märtsil 2018, et strateegia „Eesti 2035“ üks eesmärk peab olema ka valitsuse tasandi arengukavade hulga kärpimine ning selle koostamisel peab pidama silmas, et bürokraatia hulk väheneks. Strateegia tegemise käigus peab vähendama ka arengukavade koostamise, ellu viimise ja aruandlusega seotud töömahtu.²⁹

Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimisega seotud teemad on reguleeritud riigieelarve seaduses ja selle rakendusaktides. Riigieelarve seaduse muudatused jõustuvad järk-järgult aastani 2020.³⁰

Programmiperioodi alguses 2014. aastal kinnitatud Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskavas seati eesmärkideks uue riigieelarve seaduse rakendusaktide eelnõude koostamine, strateegilise juhtimise meetodika arendamine (sh uus strateegilise planeerimise käsiraamatu koostamine), tegevuspõhise kuluarvestuse ja eelarveuenduste käivitamine ning eelarvestamise infosüsteemi arendamine.³¹

2018. aastal alustati riigi pikaajalise strateegia „Eesti 2035“ koostamist, mille eesmärk on kasvatada ja toetada riigi ning rahva heaolu nii, et Eesti oleks ka kahekümne aasta pärast parim paik elamiseks ja töötamiseks. Strateegia on kavandatud andmaks ühist suunda erinevate valdkondade poliitikakujundajatele ja otsustajatele ning EL toetuste kasutamisele.

Strateegia koostamisel on maksimaalselt jälgitud kaasamise põhimõtteid: Strateegia „Eesti 2035“ kodulehel³² on avalik ürituste kalender, kõigil võimalik arvamus esitada, antakse välja igakuist infokirja, korraldatakse Eesti tuleviku alaseid ja regionaalseid arutelusid. Näiteks 2019. aasta Arvamusfestivalil³³ toimus 8 temaatilist avalikku arutelu. Strateegia valmimistähtjaks on aprill 2020. Strateegia koostamist juhivad Riigikantselei ja Rahandusministeerium.

Strateegilise planeerimise kvaliteedi parandamiseks ning riigieelarve ja strateegiate paremaks seostamiseks on valitsus seadnud eesmärgi võtta kasutusele tegevuspõhine eelarve (TERE) aastal 2020. TERE on osa riigireformist, mille tulemusena on kavas saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlikum töökorraldus.³⁴

Enamik OECD liikmesriike on läinud üle tegevuspõhisele eelarvestamisele. Kui 2011 aastal kasutas tegevuspõhist eelarvestamist 11 OECD liikmesriiki (34-st), siis 2016. aastal oli nende arv juba 23 (36-st) ning 6 riiki (sh Eesti) olid alustanud ettevalmistusi.³⁵

Siiani ei ole ükski riik seostanud omavahel tulemusinfot ja eelarve kulusid või on seda tehtud vaid üksikutes valdkondades nagu tervishoid või kõrgharidus. OECD riikidest on Eesti esimene, kus seostatakse tulemusjuhtimine ja finantsjuhtimine ning esimene riik kus pakutakse asutustele ühtsetel

²⁸ Arengukavad Vabariigi Valitsuse kodulehel, <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/arengukavad>

²⁹ Valitsus otsustas algatada strateegia „Eesti 2035“ loomise, <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-otsustas-algatada-strateegia-eesti-2035-loomise>

³⁰ Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise õiguslik raamistik, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/strateegiline-planeerimine>

³¹ Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava 2014, lk 4, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf

³² Strateegia „Eesti 2035“, <https://www.riigikantselei.ee/et/Eesti2035>

³³ Arvamusfestival, <https://www.arvamusfestival.ee/>

³⁴ Tegevuspõhine riigieelarve, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>

³⁵ 2016 OECD performance budgeting survey: Highlights Integrating performance and results in budgeting <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>

alustel kuluanalüüsi tarkvara ning aruandluskeskkond. Eesti eelarvepoliitika arendused on tähelepanuväärne innovatsioon avalikus sektoris, mille tulemuseks on läbipaistev eelarve ja tõhusam riik.³⁶

TERE rakendamisega seotud tegevusi rahastatakse MET 12.2.4 „Strateegilise juhtimise arendamine“ eelarvest. Vastavad ettevalmistused toimusid 11 valitsemisalal ning on edukalt lõppenud. Ettevalmistused viidi läbi kolmes etapis:

- Strateegilise planeerimise korrastamine
- Teenuste kaardistamine ja programmide koostamine
- Kulumudelite koostamine ja hinnastamine

2019. aasta mais kinnitas Valitsus esimese tegevuspõhise eelarvestrateegia ning 2020 aasta riigieelarve on juba täielikult tegevuspõhine.

Üleminek tegevuspõhisele eelarvele on olnud keerukas ja aeganõudev protsess. Välja on töötatud ning hinnastatud on 150 riigiasutuse 1300 avalikku teenust (ei sisalda tugiteenuste arvu), mis aitavad ellu viia 45 programmi eesmärgi. Programmid panustavad 21 valitsuse eesmärgi elluviimisse. Mõõdikuid on suuremates valitsemisalades 400 ringis. Sellise korrastatud ja läbipaistva tulemus- ja eelarve info põhjal saab teha paremaid juhtimisotsuseid ning kujundada riigi teenuseid kodanikukesksmaks, töötada välja nutikaid lahendusi ja elukaarepõhiseid teenuseid ning seada riigi arenguks ühiseid eesmärgi.³⁷

Tegevuspõhisele eelarvele ülemineku ettevalmistus tähendab ka infosüsteemide täiendavat arendamist ja uute infosüsteemide juurutamist, mida rahastatakse meetme 12.3 "Avalike teenuste pakkumise arendamine" tegevuse 12.3.1 "Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs) raames. Täiendanud on Riigieelarve infosüsteemi võimalusi, juurutanud Strateegilise juhtimise infosüsteem ning juurutamisetaapis on Kuluarvestuse infosüsteem.

Eelarvestrateegias on edasise arendusena kavandatud laiapõhjalise riigieelarve revisjoni läbiviimine, mille käigus vaadatakse üle riigi strateegilised suunad ning analüüsitakse kas nende saavutamiseks teostatavad teenused aitavad kaasa eesmärgi saavutamisele. Revisjoni tulemusena tehakse ettepanekud asutuste sisemise efektiivsuse saavutamiseks ning vahendite ümbersuunamiseks prioriteetsetele valdkondadele või arendustele.

TERE rakendamine on ka väga hea näide meetmete koosmõjust, kus tulemus on saavutatud MET 12.2.4 ja 12.3.1 koostöös ja koosrahastusel.

2019. aasta riigieelarves on Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi vastutusala eelarved tegevuspõhised. Haridus- ja Teadusministeerium alustas tegevuspõhise eelarve kasutamist 2016. aastal ning Sotsiaalministeerium 2018. aastal. Kõik ülejäänud valitsemisalad on ette valmistamas üleminekut aastaks 2020, kui kogu riigieelarve koostatakse programmpõhiselt.³⁸



Seega võib kokkuvõttes järeldada, et üleminek tegevuspõhisele eelarvele on olnud plaanipärane.

³⁶ Tegevuspõhine riigieelarve, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>

³⁷ Riigi eelarvestrateegia 2020-2023 ja stabiilsusprogramm 2019, https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/riigi-eelarvestrateegia-2020-2023-ja-stabiilsusprogramm-2019.pdf?download=1


³⁸ 2019. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri, https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/2019.aasta_riigieelarve_seaduse_seletuskiri.pdf

Strateegilise planeerimise kvaliteedi parandamiseks on ESF toel 2019. aastal koostatud strateegiline planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamat³⁹, mis on digitaalselt vabalt kättesaadav kõigile huvilistele.

 <p>Positiivsed muutused strateegilises planeerimises:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ paranenud otsuste kvaliteet;✓ kokkulepete olemasolu riigiülese strateegilise planeerimise osas;✓ vastutajate määramine;✓ paranenud infovahetus eri juhtimistasandite vahel;✓ planeerimisinfo olemasolu ja läbipaistvus.	 <p>Kitsaskohad:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ kohatise valitsemisalade vahelised koostööprobleemid;✓ killustatus (puudub tervikpilt ning asutused ja juhid ei tunnetata oma rolli strateegilises planeerimises);✓ strateegiate ja projektide elukaugus.
--	--

Valitsuse strateegilisi eesmärke aitab saavutada tõenduspõhine otsustuskultuur, mille arendamine on jätkuvalt oluline. Avalike teenuste tase on nii ministriumite võrdluses kui ka regionaalselt ebahütlane, sageli ei ole kindlaks määratud miinumstandardeid, millele teenused peaksid vastama – piisavalt ei kasutata koostööd ega ühtlustata protsesse⁴⁰.

Meetmete juhtimisel tuleks lähtuda nende rakendusloogikast, et tagada tegevuste parem omavaheline sünergia. Eriti oluline on arendustegevuste keskne koordineerimine ja protsesside koostöös planeerimine, et vähendada killustatust ja tagada tegevuste ühtlane kvaliteet.

 <p>Probleemid ja väljakutsed valitsussektori arendusvõimekuse fookusgrupis osalenute hinnangul:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ bürokraatia pärsib kohati tegevuste elluviimist;✓ standardiseeritud protsessid ei toeta loovust ja innovaatilist lähenemist;✓ taotlejatel sageli suur hirm tagasinõuete osas;✓ tihe ajakava (tähtajad) võib mõjutada kvaliteeti;✓ IKT projektide jaoks sobimatud jäigad rahastamisskeemid on sobilikud riistvara, kuid mitte tarkvara hangete läbiviimiseks.

Bertelsmanni fondi jätkusuutliku valitsemise uuringus⁴¹ on hinnatud, kuivõrd valitsuse otsused on tõenduspõhised ja strateegilisest planeerimisest lähtuvad. Eestit on hinnatud 10-palli skaalal hindega 7, mis annab 36 OECD riigi pingereas 9-11 koha jagamise koos Läti ja Leeduga. Meie lähinaabritest on Soomet ja Rootsit hinnatud 8 palliga. Eesti hinnang on 2014. aastaga võrreldes tõusnud 0,5 palli võrra.

Kokkuvõttes saab järeldada, et riigivalitsemise raportis 2011. aastal esitatud soovitusel ja raporti soovitusel rakendamise tegevuskavas 2014 kavandatud tegevusi viiakse ellu plaanipäraselt ning valitsussektori strateegilise planeerimise kvaliteet on paranemas. Fookusgruppide kokkuvõttes kinnitavad OECD raportis tõstatatud probleemide ja nende lahendamiseks valitud tegevuste jätkuvat asjakohasust. Ettevalmistused üleminekuks tegevuspõhisele eelarvestamisele 2020. aastal kulgevad ettenähtud tempos.

³⁹ Käsiraamat: Strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/sissejuhatus>

⁴⁰ Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitusel rakendamise tegevuskava (2014), lk 2, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf

⁴¹ Bertelsmanni fondi jätkusuutliku valitsemise uuring, <https://www.sgi-network.org/2018/>

Kohaliku omavalitsuse tasandi arendusvõimekus

2014. aastal avaldatud „Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013“ tulemused⁴² kohaselt on kohalike omavalitsuste võimekus väga erinev, olles kõrgem suuremates omavalitsusüksustes ja eelkõige Harjumaal. Uuringus hinnati KOV-üksuse kui territoriaalset üksuse võimekust (rahvastik ja maa, kohalik majandus ja elanikkonna heaolu) ning omavalitsuse haldusvõimekust (valitsemise, haldamise ja teenuste osutamise organisatsioonilise võimekus, kohaliku omavalitsuse finantsvõimekus ja kohalike avalike teenuste osutamise võimekus).

Kohaliku omavalitsuse tasandi arendusvõimekuse tõstmise olulisus on leidnud põhjalikku käsitlemist ka OECD riigivalitsemise raportis, kus on märgitud, et avalike teenuste terviklik pakkumine eeldab tugevamat ühist platvormi koostööks keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel ning omavalitsusüksuste seas ning järjekindlat lähenemist riigivalitsemise arendamisel, näiteks ühiseid kvaliteedistandardeid ja mõõtmismetoodikat, teenusetaseme kriteeriume, IKT-teenuseid ning koolitusvajaduste selgitamist.⁴³

2018. aasta lõpul koostati Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei strateegiabüroo tellimisel uuring „Kohalike avalike teenuste tasemete seire metoodika väljatöötamine ja testimine ning analüüsi läbiviimine“. Töö teostasid Tartu Ülikool ja OÜ Geomedia. Väljatöötatud metoodika hõlmab 16 kohaliku omavalitsuse olulist tegevusvaldkonda, võimaldades mõõta ja hinnata kohalike omavalitsuste teenuste osutamise võimekuse taset. Kokku sisaldab metoodika 334 hindamiskriteeriumit ja 143 soovituslikku kriteeriumi. Metoodika alusel läbi viidavate analüüside abil on riigil võimalik paremini sihistada valdkondlikke poliitikaid ning KOV üksustel võrrelda omavahel sooritusinformatsiooni ja arendada teenuseid. Valminud metoodikale tuginedes on võimalik kujundada välja KOV teenusvaldkondade järjepidev ja arenev seiresüsteem.⁴⁴

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna raames on kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse tõstmist toetavad tegevused koondatud peamiselt meetme tegevuse 12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus alla. Meetme tegevuse kavandamisel on lisaks OECD raportile lähtutud ka Eesti regionaalarengu strateegiast 2014-2020⁴⁵ ning Kodanikuühiskonna arengukavast 2015-2020⁴⁶.

Kuna suund haldusreformi läbiviimisele võeti juba 2014-2020 EL rahastamisperioodi alguses, keskenduti meetme tegevuse 12.1.4 elluviimisel esmajoones haldusreformi ettevalmistamise ja läbiviimise toetamisele. MET raames on toimunud on 4 taotlusvooru, mis on suunatud:

- ✓ Omavalitsusüksuste vabatahtliku ühinemise koordineerimisele
- ✓ Omavalitsusüksuste ühinemisega seotud uuringute ja analüüside läbiviimisele
- ✓ Kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö- ja juhtimisvõimekuse tõstmisele
- ✓ Üldplaneeringu koostamiseks vajalike uuringute ja analüüside läbiviimisele

KOV haldusvõimekuste tõstmiseks ja haldusreformi elluviimiseks on meetme tegevusest 12.1.4 toetatud 42 projekti, millest 27 on 2018. aasta lõpuks lõppenud. Elluviijate hinnangul on läbiviidud projektid andnud olulise panuse haldusreformi õnnestumisse ning hangitud on ka rahvusvahelisi

⁴² Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013, Geomedia, https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2014_kov_voimeku_se_indeks_loppversioon.pdf

⁴³ OECD hindamisdokument „Eesti - Ühtsema valitsemise poole“ mitteametlik tõlge, 2011, lk 46, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oced_hindamisdokument_eeesti_keeles.pdf

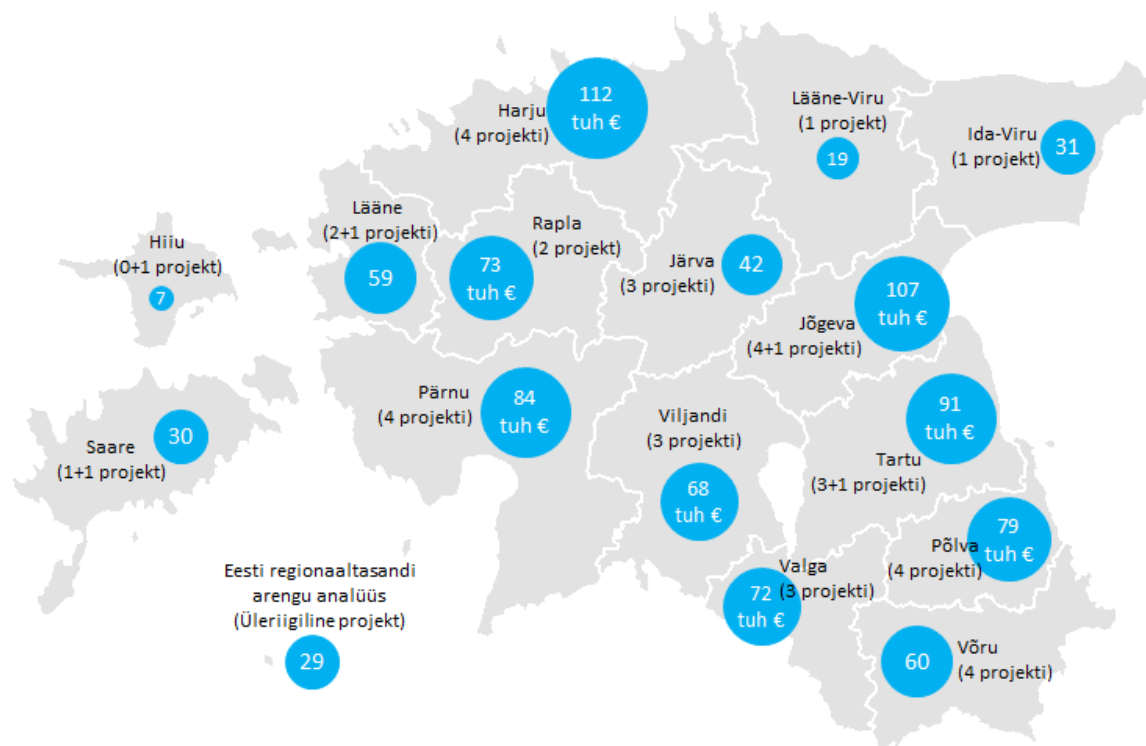
⁴⁴ Teenuste hindamise seire, <http://geomedia.ee/blog/2018/12/teenuste-hindamise-seire/>

⁴⁵ Eesti regionaalarengu strateegias 2014-2020, https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eeesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf

⁴⁶ Kodanikuühiskond, <https://www.siseministeerium.ee/et/eesmark-tegevused/kodanikuuhiskond>

kogemusi (konverents ja õppereisid). Joonisel 8 on näha, et projektide arvu ja mahu jaotus maakondade vahel on ebaühtlane, kusjuures vähem ressursse on saanud just Lääne-Eesti ja Ida-Viru maakonnad. Projektide analüüsist ja läbiviidud intervjuudest selgus ka, et omavalitsustel, mis haldusreformi käigus ei ühinenud, pole kahes esimeses taotlusvoorus sisuliselt olnud võimalik t toetust saada.

2019. aasta maist kuni augustini oli avatud meetme tegevuse 12.1.4 neljas taotlusvoor „Üldplaneeringu koostamiseks vajalikud uuringud ja analüüsid“ – esimene, mille eesmärk pole otseselt suunatud KOV-ide ühinemise toetamisele.



Joonis 8. Meetme tegevusest 12.1.4 rahastatud koostööd parandavate projektide regionaalne jaotus. Rahastust on leidnud 2 maakondade ülest koostööprojekti Hiiu, Saare ja Lääne maakonna valdade ning Jõgeva ja Tartu maakonna valdade vahel (joonisel tähistatud +1) ning üleriigiline projekt 'Eesti regionaaltasandi arengu analüüs'. Joonisel ei kajastata koolitus ja nõustamistegevuste rahastamist (projekt 'Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus - koolitus ja nõustamistegevus' 1,25 milj €).

Allikas: www.struktuurifondid.ee, toetatud projektid, meede 12.1

Regionaalset haldusvõimekuse kasvu on toetatud ka teiste meetme tegevuste raames. Heaks näiteks on Riigimajade projekt (12.1.3), mille raames koostati riigimajade loomise kontseptsioon⁴⁷. 16.03.2018 toetas riigimajade kontseptsiooni ka Vabariigi Valitsus. Riigimajade projekt jätkub riigimajade hoonete projekteerimishangete ettevalmistamise ja läbiviimisega.

Riigimaja on ühtne teenusvärv kodanikele ja ettevõtetele erinevate riigi (ja potentsiaalselt ka KOV-ide) nn otseste letiteenuste tarbimiseks, mis paikneb teenuste tarbija seisukohalt võimalikult soodsas füüsilises asukohas vähemalt igas maakonnakeskuses.⁴⁸

⁴⁷ Riigimajade loomise kontseptsioon,

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigimajade_loomise_kontseptsioon_2018.pdf

⁴⁸ Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019,

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf

Esimene riigimaja avati 6. märtsil 2019 Viljandis, kus alustasid tööd Sotsiaalkindlustusamet (SKA), Statistikaamet, Rahandusministeeriumi regionaalhalduse osakonna Viljandi talitus, RaM Infotehnoloogiakeskus ja Riigi Tugiteenuste Keskus. Kokku on töökohti planeeritud 92 inimesele sealhulgas 6 kaugtöökohta. Viljandi riigimaja laiendus valmib aastal 2020. Järgmised riigimajad avatakse 2021. aastal Raplas, Valgas, Jõgeval ja Pärnus.⁴⁹



MET 12.1.4 arendusvõimekust toetavad projektid on siiani olnud eelkõige haldusreformiga seotud ja on toetanud hästi nii haldusreformi ettevalmistamist kui ka ühinenud omavalitsuste käimasaamist. Enne haldusreformi juhtus vahel, et uuringute tulemused kasutamist ei leidnud.

Projektid on kavandatud toetama KOV-ide vahelist koostööd. Taotlusvoorudes on nõue, et kõik projektid oleks koostööprojektid. Teatud muutused toimuvad aeglaselt, aga siiski pigem koostöö paranemise suunas.

Kokkuvõttes saab järeldada, et kuigi MET 12.1.4 arendustegevuste toetamise eesmärk oli algselt laiem, st. arendada KOV-ide arendus- ja planeerimistegevuse kompetentse ning piirkondade vahelist koostööd, siis tegelikkuses on projektide raames rahastatud tegevused olnud pigem suunatud haldusreformi toetamisele. Arvestades haldusreformi keerukust ja ajastust, on see omakorda pigem positiivne, kuna on loodud eeldused kohaliku omavalitsuse tasandi arendusvõimekuse, poliitikakujundamise kvaliteedi ja avalike teenuste osutamise võimekuse oluliseks tõusuks. Samas muudatuste tegelikku mõju on veel vara hinnata ning selle hindamiseks on oluline regulaarse seire ja hindamise läbi viimine.

Valitsussektori organisatsioonide juhtimissuutlikkus

Riigi üheks peamiseks ülesandeks on suutlikkus pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid üle Eesti ning olla tõhus ja tulemuslik. Seda aitab saavutada kaasaegsete juhtimispõhimõtete rakendamine, riigi efektiivsuse suurendamine, ametkondade vahelise dubleerimise ja ülemäärase administreerimise vähendamine, bürokraatlikke protsesside ümberkorraldamine, õigusloome mahu vähendamine, ülereguleerimise vältimine ning arusaadava õigusruumi kujundamine.⁵⁰

Tõhususe saavutamiseks on eriti oluline teenuspõhine lähenemine ja vajadus vaadata üle riigiasutuste ja riigi poolt loodud organisatsioonide ülesanded ning tõhustada nende juhtimist. Vaadates riigituludest tulevate vahendite osakaalu struktuurivahenditest rahastatavate tegevuste suhtes, siis nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikud uuringud, organisatsioonide juhtimissüsteemide välja töötamine või protsesside korrastamine on toimunud olulisel määral EL struktuurivahendite abil, eelkõige haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetme tegevuse 12.1.3 raames.

MET 12.1.3 Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine kaudu rahastatavaid projekte valitakse ideekavandi alusel, kõik projektid peavad läbima nii valikukomisjoni ning institutsionaalse võimekuse tõstmise projektid ka haldusvõimekuse valdkondliku komisjoni. Erandi moodustavad Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud riigireformi toetavad tegevused, mis ei pea komisjone läbima. Riigivalitsemise reformi tegevuste puhul tagab vastavus- ja valikukriteeriumite täitmise toetuse saaja. Institutsionaalse võimekuse tõstmise puhul toetatakse vähemalt kahe valitsussektori (va KOV üksused) organisatsiooni ühistegevusi või ühte valitsussektori organisatsiooni, tingimusel, et

⁴⁹ Esimene riigimaja avab ukSED Viljandis, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/esimene-riigimaja-avab-ukSED-viljandis>

⁵⁰ Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf

ümberkorraldus muudab teiste valitsussektori organisatsioonide ülesannete täitmise korraldust tõhusamaks.⁵¹



Projekti valik toimub RaM riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna eestvedamisel. Kõige prioriteetsemad projektid on riigireformiga seotud projektid. Valitsuse prioriteetide hulka mitte kuuluvate projektide osas toimub eelarutelu, kas on mõistlik projekti meetme rahastuseks esitada ja mis oleksid vajalikud täiendused projektile, et projekt saavutaks maksimaalse potentsiaali. Projekti valiku toetuseks ning sisuliste täienduste saamiseks kaasatakse ka valikukomisjon (kvaliteedi tagamine), kelle hinnang on rahastuse otsuse tegijatele soovituslik.

Järeelseire toimub alates aasta projekti möödumisest, mil palutakse täita tulemusnäitaja hindamisvorm. Seirearuande koostamisel ja esitamisel suheldakse samuti tihedalt projekti ellu viinud asutustega, et teada, milline on saavutatud tulemus. Toimub ka tihe mitteformaalne suhtlus projekte ellu viinud asutustega ning jagatakse parimaid praktikaid riigiasutuste arendusjuhtide ümarlaual. Seni on seal tutvustatud erinevaid projekte (Statistikaamet, MEM valitsemisala juhtimissüsteemid, Rahvusraamatukogu jne)

MET 12.1.3 kaudu on rahastatud 28 projekti, sh 14 projekti institutsionaalse ja 14 projekti organisatsioonide võimekuse tõstmiseks.⁵²

Läbiviidud projektide analüüs näitas, et 14 projekti olid otseselt seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016-2019⁵³ või riigireformi kava perioodiks 2017 – 2019⁵⁴ eesmärkide saavutamiseks. Ülejäänud projektidest 5 olid seotud valitsussektori institutsionaalse juhtimissuutlikkuse tõstmiseks ning 9 konkreetsete organisatsioonide juhtimissüsteemi või protsesside parendamisega.

Kõik lõppenud projektid on jõudnud rakendatava tulemuseni ning ainult ühe projekti tulemusena esitatud ettepanekud on Riigikogu otsusel osaliselt tagasi lükatud.⁵⁵



MET 12.1.3 kasutatud TART rakenduskeem sai fookusgrupi intervjuu käigus positiivse hinnangu. Standardiseeritud taotlusvoorude puudumine võimaldab projekte rahastada rätsepmeetodil ning valitsuse prioriteetidest lähtuvalt. Rakenduskeemi hinnati lihtsaks ja paindlikuks.

Juhtimissüsteemide arendamisel on peamine kasu olnud välise juhtimiskonsultandi ja eksperdi kaasamisest, kes on toetanud asutuse juhile eesmärkide saavutamisel.

Riigiasutuste ümberkorraldamisel on olnud oluline mõju väliste ekspertide kaasamisel.

⁵¹ Toetuse andmise tingimused tegevuse 12.1.3 „Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine“ elluviimiseks, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/1.1-4_067_ministri_kaskiri_17.04.2017.bdoc


⁵² Institutsionaalset ja organisatsioonide võimekust tõstvad projektid perioodil 2015-2023, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigihaldus/org_projektide_ulevaade.pdf

⁵³ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016–2019, https://www.riigiteataja.ee/aktiivisa/3291/2201/6001/439k_lisa.pdf

⁵⁴ Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf


⁵⁵ Organisatsioonide võimekuse tõstmise projekt „Muinsuskaitseameti ümberkujundamine Kultuuripärandiametiks“. Veebruaris 2019 Riigikogus vastu võetud Muinsuskaitseameti (jõustus 1. mail 2019) kohaselt jääb ameti nimi samaks. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigihaldus/org_projektide_ulevaade.pdf

Valitsussektori organisatsioonide juhtimissuutlikkuse tõstmisega seotud positiivsetest aspektidest, probleemidest ja edulugudest toodi fookusgruppides välja alljärgnev:



Tugevused:

- ✓ juhtimisotsuste kvaliteedi tõus;
- ✓ organisatsiooni arendamise kultuuri tekkimine;
- ✓ rohkem tõenduspõhist otsustamist;
- ✓ teenusepõhist mõtteviisi levitamine.



Probleemid:

- ✓ killustatus ja vähene koostöö eelkõige sarnaste projektide rahastamisel;
- ✓ liigset bürokraatiat tegevuste elluviimisel.

Kokkuvõtte saab järeldada, et valitsussektori organisatsioonide juhtimissuutlikkuse tõstmiseks elluviidud tegevused on olnud eesmärgipärased, MET 12.1.3 kasutatud rakenduskeemid on olnud sobivad ning tulemusena on tegevustesse kaasatud organisatsioonide juhtimisprotsesse korrastatud ja juhtimissuutlikus parenenud.

Valitsussektori tõhusus ja mõjus

Tõhusust ja mõjusust võib defineerida järgmiselt⁵⁶:

- **Tõhusus** - suhe saavutatud tulemuste ja kasutatud ressursside vahel.
- **Mõjus** - plaanitud tegevuste teostatuse ja plaanitud tulemuste saavutatuse määr.

Tõhusust ja mõjusust kokku võib nimetada efektiivsuseks.

Riigireformi keskne eesmärk on tõhusam ja mõjusam riigivalitsemine. Valitsuskabineti memorandumis „Vabariigi Valitsuse riigireformi tegevuskava 2019-2023“⁵⁷ on tõhusale valitsemisele, kui riigireformi üldeesmärgile seatud kolm mõõdikut:

1. Valitsussektori töötajate osakaal tööealiste elanike hulgas vanuserühmas 15-74 ei kasva (alla 12%);
2. Valitsussektori kulutuste osakaal SKP-st ei kasva (alla 39,3%);
3. Valitsussektori hüvitised töötajatele SKP-st ei kasva (alla 11,3%).

Strateegia „Eesti 2035“ taustamaterjali „Riigivalitsemise faktilaht“⁵⁸ andmetel on valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas viimastel aastatel püsinud stabiilselt 12% juures ning valitsussektori kulutuste osakaal SKP-st tõusis 2015. aastal 39,6%-ni ja on sealt edasi tasapisi langenud 39,3%-ni 2017. aastal. Seega riigireformi tulemusnäitajate vaates on valitsussektori tõhusus ja mõjus püsinud stabiilsena.

⁵⁶ Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja sõnavara, ISO standard EVS-EN ISO 9000:2007:

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse riigireformi tegevuskava 2019-2023, Valitsuskabineti memorandum 1.08.2019 Lisa 1, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigihaldus/riigivalitsemise_reform/lisa_1_-_rr_kava_2019-2023.docx

⁵⁸ Strateegia „Eesti 2035“ taustamaterjali „Riigivalitsemise faktilaht“, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/9._riigivalitsemine_2019.pdf

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna MET-id aitavad suurendada valitsussektori tõhusust ja mõjusust eelkõige läbi juhtimissüsteemide ja avalike teenuste parandamise toetamise:

- Organisatsioonide juhtimissüsteemide väljatöötamine – MET 12.1.3
- Haldusreformi toetamise – MET 12.1.4
- Tegevuspõhisele riigieelarvele üleminek – MET 12.2.4
- Avalike teenuste arendamise – meede 12.3 (käesolevas vahehindamises ei hinnata)

Haldusvõimekuse edasisel hindamisel on võimalik kasutada aruande lisas A välja pakutud hindamismudelit. Tõhusus ja mõjusust on valitsussektori arendusvõimekuse teemavaldkonna edutegurid, kuid hindamismudel pakub võimaluse vaadelda seda koosmõjus valitsussektori juhtimissuutlikkuse ja poliitikakujundamise kvaliteedi teemavaldkondadega.

Loetletud valitsussektori arendusvõimekuse teemavaldkonna tegevused toetavad riigivalitsemise tõhusust, mõjusust ja ressursisäästu ning on olnud asjakohased. Seatud eesmärgid on saavutatud.

Avalike teenuste osutamise võimekus

Riigi ja KOV avalike teenuste osutamise võimekus sõltub tänapäeval väga olulisel määral vajalike e-teenuste olemasolulust, kättesaadavusest ja kvaliteedist. Eriti aktuaalne on see läbiviidud haldusreformi ja toimuva riigireformi kontekstis, kus avalike teenuste füüsiline kättesaadavus pigem jätkuvalt väheneb ning kodanike ootused e-teenustele kiiresti kasvavad.

Valitsussektori arendusvõimekuse edendamine on seega tihedalt seotud vastavate IT arenduste väljatöötamise ja juurutamisega haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetme 12.3 „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ raames. Näiteks tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku ettevalmistamist toetatakse lisaks meetme tegevusele 12.2.4 „Strateegilise juhtimise arendamine“, meetme 12.3 „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevuse 12.3.2 "Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)" raames.

Riigi prioriteetid infoühiskonna, sh avalike e-teenuste arendamisel on kirjeldatud Eesti infoühiskonna arengukavas 2020⁵⁹ ja rakendusplaanis 2017-2021⁶⁰.



Toimunud fookusgruppide intervjuudes osalesid ka meetme 12.3 „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ elluviijate esindajad. Arutelu käigus toodi välja valitsussektori arendusvõimekuse edendamisega seotud tegevuste tulemusena juurdunud teenuspõhine mõtteviis ning arusaam, et IT ei ole asi iseenesest, vaid vahend avalike teenuste pakkumise parendamiseks.



Probleemidena märgiti eelkõige liigset taotlemist ja aruandluse bürokraatiat ning IKT projektide jaoks ebasobivaid rahastamisskeeme. Tarkvaraarenduse projektide eduka elluviimise eelduseks on piisava paindlikkuse võimaldamine ja arenduse käigus uute ideede katsetamine. Jäigad rahastamise reeglid, mis ei näe ette hilisemaid muudatusi, sobivad riistvara, kuid mitte tarkvara hangetele.

⁵⁹ Eesti infoühiskonna arengukava 2020, https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_infoühiskonna_arengukava_2020_0.pdf

⁶⁰ Eesti infoühiskonna arengukava 2020 rakendusplaan 2017-2021, https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_infoühiskonna_arengukava_2020_rakendusplaan_2017-2021.xlsx

Avatud valitsemise põhimõtete järgimine ja planeerimise läbipaistvus

Üldise kasuna valitsussektori arendusvõimekust toetavate tegevuste läbiviimisest on fookusgrupi intervjuudes toodud välja avatud valitsemise põhimõtete rakendamise ja planeerimise läbipaistvuse paranemist.

Eesti on 2012 aastal liitunud rahvusvahelise algatusega avatud valitsemise partnerlus⁶¹ (AVP). AVP-ga liitunud riigid võtavad endale kohustuse järgida avatud valitsemise põhimõtteid ja töötavad koostöös kodanikuühiskonnaga välja konkreetse tegevuskava, mille koostamise ja elluviimise jälgimiseks on AVP raames ette nähtud nii siseriiklik kui ka rahvusvaheline seire. Eesti tegevuskavas avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2018–2020⁶² on prioriteetidena muu hulgas märgitud mitmeid valitsussektori arendusvõimekuse teemavaldkonnaga seotud tegevusi (tabel 5).

Tabel 5. Avatud valitsemise partnerluse prioriteetid/lubadused, mille saavutamist toetavad valitsussektori arendusvõimekuse teemavaldkonna tegevused

AVP prioriteet/lubadus	Näited valitsussektori arendusvõimekuse suurendamisega seotud meetme tegevustest
Suurendada avaliku raha kasutamise läbipaistvust ja arusaadavust	Kogu meetme tegevus 12.2.4; MET 12.1.3 projekt „Riigieelarve kasutamise seire- ja analüüsimetoodika väljatöötamine“
Avalike e-teenuste arendamine	Kogu meetme 12.3 tegevus
Kasutada laialdaselt avaandmeid	MET 12.1.3 projekt „Statistikaameti tegevuse efektiivsuse parandamine“
Riigi infovarade andmine avalikku kasutusse	Meetme 12.3 raames on mitmeid projekte, mille eesmärgiks on riigi infovarade parem kättesaadavus (Kasutajasõbralik Riigi Teataja, Patendiameti infosüsteem, Esemepärandi digiteerimine jpt)
Suurendada kasutajate osalust avalike teenuste kujundamisel ja arendamisel	Vastavalt fookusgruppide infole on see muutunud oluline põhimõtteks avalike teenuste kavandamisel või uuendamisel

Allikas: autorite koostatud, Eesti AVP tegevuskava 2018-2020 ja MET info alusel

⁶¹ Avatud valitsemise partnerlus, <https://www.riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>

⁶² Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2018–2020, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf

4 Valitsussektori juhtimissuutlikkus

Lühikokkuvõte:

- Valitsussektori juhtimissuutlikkust toetavate ESF rahastatavate tegevuste eelarved on kokku 18,3 miljonit eurot, millest 2018 aasta lõpuks oli välja makstud 30%.
- Kokku oli meetme tegevuste raames koolitatud ligi 22 tuhat inimest.
- Valitsussektori juhtimissuutlikkust toetavate meetme tegevuste elluviimine on toimunud plaanipärasel tempos või kiiremini
- Kesksete koolitustega rahulolu on väga kõrge (91%). Koolitused on olnud eesmärgipärased ja tulemuslikud.
- Peamiste probleemidena võib märkida koolitus- ja arendustegevuse MET üleste ühiste eesmärkide puudumist ning koolitusvajaduse hindamist ja planeerimist kesksete koolituste talituse jaoks, mis ei ole olnud läbipaistev ja vajab paremat kooskõlastamist
- Avaliku sektori koolitus- ja arendustegevuste efektiivsemaks korraldamiseks on oluline tegevuste suurem tsentraliseerimine ja ühe keskse koolitusüksuse väljaarendamine

4.1 Ülevaade

Valitsussektori juhtimissuutlikkust toetavad meetme tegevused on suunatud valitsussektori juhtide ja töötajate ameti- ja erialase pädevuse ning juhtimisvõimekuse tõstmisele. Tegevusi viiakse ellu järgmiste meetme tegevuste alt:

MET 12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine	MET 12.1.2 Tippjuhtide arendamine
<p>Toetuse andmise tulemusena soovitakse saavutada olukord, kus avalikus sektoris on kasvanud ameti- ja erialane pädevus ning paranenud juhtimis- ning koostöövõimekus.</p> <p>Tegevused eesmärgi saavutamiseks:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ riigivalitsemise kompetentside arendamine ning personalijuhtimise ja tugitegevuste kvaliteedi tõstmine (sh asutusteülese koostöövõimekuse arendamine) ✓ Eesti EL eesistumise läbiviimiseks vajalike teadmiste ja oskuste arendamine ✓ juhtimiskvaliteedi tõstmine 	<p>Toetuse andmise tulemusena kasvab Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsus ja pühendumus ning tänu sellele paraneb valitsuse strateegiliste eesmärkide elluviimine.</p> <p>Tegevused eesmärgi saavutamiseks:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ tippjuhtide juhtimis- ja koostöövõimekuse arendamine ✓ tippjuhtide järelkasvu tagamine ✓ tippjuhtide värbamise ja valiku ning hindamise ja arendamise süsteemi uuendamine
<p>Sihtrühmaks on riigi ametiasutuste ja KOV ametnikud ja töötajad, KOV juhid ja volikogude liikmed, omavalitsusliitude töötajad, avaliku sektoriga seotud äriühingute, MTÜ ja SA liikmed, poliitikud, ajakirjanikud, ...</p>	<p>Sihtrühmaks on avaliku sektori tippjuhid ja tippjuhi-kandidaadid või järelkasvuprogrammidesse vastu võetud isikud. Tegevuste elluviimisel määratletakse iga konkreetse tegevuse sihtgrupp täpsemalt.</p>
<p>MET eelarve: 12 817 074 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 2 905 461 € (23%)</p>	<p>MET eelarve: 3 713 956 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 1 880 883 € (51%)</p>
<p>Väljundnäitaja: Avaliku sektori osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust</p> <p>Sihttase 2023: 19 500 Sihttase 2018: 11 377 Saavutustase 31.12.2018: 11 403</p>	<p>Väljundnäitaja: Avaliku sektori, v.a kohalikud omavalitsused, ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust</p> <p>Sihttase 2023: 2 100 Sihttase 2018: 1 200 Saavutustase 31.12.2018: 1 385</p>

MET 12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus (koolitus ja nõustamistegevus)	MET 12.2.7 Õigusloome arendamine												
<p>Toetatakse kohalike omavalitsuste, omavalitsusliitude ja maakondlike arenduskeskuste juhtide ja töötajate arendusalaseid koolitusi ja nõustamist, samuti piirkonna elanikke esindavate ja teenuseid pakkuvate vabaühenduste koolitusi ja nõustamist.</p>	<p>Tegevuste oodatav tulemus on õigusloomejuristide õiguslaste teadmiste ajakohastumine ja kinnistumine ning järelkasvuprogrammi vahetu tulemus õigusloomejuristide järelkasvu tagamine. Toetusega luuakse eeldused kvaliteetsema õigusloome kujundamiseks, mis väljendub õigustloovate aktide kvaliteedi paranemises.</p> <p>Toetust antakse õigusloomejuristide koolituste ja järelkasvuprogrammi ettevalmistamiseks, läbiviimiseks ning tulemuslikkuse analüüsiks.</p>												
<p>Sihtrühmaks on KOV ametnikud ja töötajad, valla- või linnavalitsuse ametnikud ja töötajad ning valla- või linnavolikogu liikmed, maakondlike arenduskeskuste töötajad, KOV liitude töötajad ja kodanikuühenduste liikmed.</p>	<p>Tegevuse sihtrühmaks on ministereumide, Riigikantselei ja põhiseaduslike institutsioonide juures õigusloomega seotud juristid ja õigushariduse omandanud/omandavad riigiasutustes potentsiaalset tööle asuvad inimesed.</p>												
<p>MET eelarve: 1 250 000 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 512 500 € (41%)</p>	<p>MET eelarve: 345 029 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 204 408 € (59%)</p>												
<p>Väljundnäitaja: Kohalike omavalitsuste ja MTÜ-de osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust</p> <table data-bbox="231 958 582 1055"> <tr> <td>Sihttase 2023:</td> <td>5 000</td> </tr> <tr> <td>Sihttase 2018:</td> <td>2 856</td> </tr> <tr> <td>Saavutustase 31.12.2018:</td> <td>8 261</td> </tr> </table>	Sihttase 2023:	5 000	Sihttase 2018:	2 856	Saavutustase 31.12.2018:	8 261	<p>Väljundnäitaja: Avaliku sektori, v.a kohalikud omavalitsused, ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust</p> <table data-bbox="857 958 1208 1055"> <tr> <td>Sihttase 2023:</td> <td>636</td> </tr> <tr> <td>Sihttase 2018:</td> <td>424</td> </tr> <tr> <td>Saavutustase 31.12.2018:</td> <td>945</td> </tr> </table>	Sihttase 2023:	636	Sihttase 2018:	424	Saavutustase 31.12.2018:	945
Sihttase 2023:	5 000												
Sihttase 2018:	2 856												
Saavutustase 31.12.2018:	8 261												
Sihttase 2023:	636												
Sihttase 2018:	424												
Saavutustase 31.12.2018:	945												

4.2 Tulemused

Käesolevas alapeatükis esitatakse hindamistulemused ja vastused valitsussektori juhtimissuutlikkuse tõstmisega seotud hindamisküsimustele:

- *Kuivõrd on parenenud valitsussektori teenistujate riigivalitsemise kompetentsid ning personalijuhtimise ja tugitegevuste kvaliteet, s.o. hinnata, kuivõrd on struktuurivahendite rakendamine aidanud kaasa kompetentside parnemisele?*
- *Kuidas on paranenud valitsussektori keskastmejuhtide ja tippjuhtide juhtimiskvaliteet ja inimeste juhtimise võimekus?*
- *Kuivõrd toetavad juhid koostööd ja uuenduslikke lähenemisi?*

Tegevuste elluviimine on toimunud plaanipäraselt, valitsussektori juhtimisvõimekuse tõstmist toetavate ESF meetmete tegevuste kogueelarvest 18,3 miljonit eurot oli 2018. aasta lõpuks kasutusele võetud 30% (5,5 miljonit eurot). Tulemus on veidi madalam kogu prioriteetse suuna 12 ESF rahastuse kasutamise määrast 34% ning samuti rakenduskava vahendite kasutusele võtmise määrast 32%. Kokku oli seisuga 31.12.2018 koolitatud 21 994 inimest, mida on seatud sihttasemest (15 857) oluliselt rohkem.

Seega võime öelda, et valitsussektori juhtimissuutlikkust toetavate meetme tegevuste elluviimine on toimunud plaanipärasel tempos või kiiremini; vaid KOV-ide ja MTÜ-de osalejate arv koolitustel meetme 12.1.1. tegevuse raames jääb alla seatud sihttaseme (tabel 6). Kõige kiiremas tempos on viidud ellu koolitusi kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse tõstmiseks (12.1.4), kus KOV-ide ja MTÜ-de osalejate arv koolitustel ületab 2018.a. sihtaset ligi kolm korda.

Tabel 6. Koolituste ja arenguprogrammidega seotud väljundnäitajate täitmine

MET	NÄITAJA	Saavutustase 31.12.18	Sihttase ja täitmise % 31.12.18	
			2018	2023
12.1.1	Kohalike omavalitsuste ja MTÜ-de osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	1 340	2 471 54%	4 752 28%
12.1.1	Avaliku sektori, v.a KOV, ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	10 063	8 906 113%	14 748 68%
12.1.2	Avaliku sektori, v.a KOV, ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	1 385	1 200 115%	2 100 66%
12.1.4	Kohalike omavalitsuste ja MTÜ-de osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	8 261	2 856 289%	5 000 165%
12.2.7	Avaliku sektori, v.a KOV, ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	945	424 223%	636 149%

Allikas: SFOS, autorite arvutused

Meetme tegevuse 12.1.4 väljundnäitaja ületäituvus ei ole seotud mitte niivõrd keske KOV ametnike ja MTÜ esindajate koolitamisega, vaid pigem ühinemiste nõustamisega haldusreformi toetamiseks KOV-ides. RA ja RÜ ametnikud olid keske koolituse tegevustes 2016 ja 2017 esimeses pooles hõivatud eelkõige EL-i eesistumise alase võimekuse toetamisega. Järgnevatel aastatel on plaanitud suunata rohkem ressursse tegevustele KOV suunal. 12.1.1 vastavasisulise väljundindikaatori madalat saavutustaset võib pidada ohukohaks ning vajalik on KOV suunaliste arendustegevustega ning keske koolitamisega ka KOV tasandil intensiivsemas mahus jätkata⁶³.

⁶³ Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine, lõpparuanne 2019, <https://www.struktuurifondid.ee/et/hindamine>

Tabelis 7 on esitatud analüüs kuivõrd valitsussektori juhtimissuutlikkust toetavad meetme tegevused aitavad kaasa valdkonna kriitiliste edutegurite arendamisele.

Tabel 7. Kuivõrd toetavad MET-id valitsussektori juhtimissuutlikkuse kriitiliste edutegurite edendamist

Edutegur MET	Riigivalitsemise baaskompetentside arendamine	Juhtimiskompetentside arendamine	Uuenduslik mõtlemine
12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine	Toetab oluliselt Tegevuse „Avaliku sektori asutuste juhtide juhtimiskvaliteedi tõstmine“ elluviimiseks on eraldatud 50% MET rahastusest. Korraldatakse erinevaid riigivalitsemise baaskompetentse arendavaid koolitusi ning konverentse.	Toetab oluliselt Tegevuse „Avaliku sektori asutuste juhtide juhtimiskvaliteedi tõstmine“ elluviimiseks on eraldatud 26% MET rahastusest. Olulisemateks projektideks on arenguprogramm KAJA, järelkasvuprogramm KESTA ja juhtimisalased meistrklassid. Toetatakse ka juhtimis-konverentside korraldamist.	Toetab osaliselt Arenguprogramm KAJA ning järelkasvuprogramm KESTA sisaldavad innovatsiooni toetavaid moduleid.
12.1.2 Tippjuhtide arendamine	Toetab oluliselt Tippjuhtide juhtimis- ja koostöövõimekuse arendamiseks korraldatakse koolitusi erinevate kompetentside arendamiseks, keeleõpet ning tippjuhtide pühendumust ja ühtset valitsemist toetavaid projekte.	Toetab oluliselt MET eesmärgiks on tõsta Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsust ja pühendumust. Eesmärgi täitmiseks korraldatakse kompleksseid arengu- ja järelkasvuprogramme, toetatakse tippjuhtide individuaalset arengut ning juhtimis-konverentse.	Toetab oluliselt Uuenduslik mõtlemine ja tuleviku kujundamine on olulised elemendid avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudelil, millest lähtutakse tippjuhtide kompetentsikeskuse korraldatavate koolitus- ja arenguprogrammide kavandamisel.
12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus (koolitus ja nõustamistegevus)	Toetab osaliselt Kuni haldusreformi toimumiseni keskenduti peamiselt reformi toetavate konsultatsiooni-teenuste pakkumisele. Edaspidi on toimunud ja kavandamisel ka mitmeid KOV spetsialistidele suunatud programme, nt arendustöötajate arenguprogramm ning KOV ruumilise planeerimise spetsialistide töötoad.	Toetab MET raames on läbi viidud KOV juhtide arenguprogramm ning omavalitsusjuhtide arengu- ja mentorprogramm.	Ei toeta MET toetuse andmise tingimustes ega rahastatud koolitus- ja arendustegevuste materjalides ei ole eesmärgi või tegevustena märgitud uuendusliku mõtlemise ja innovatsiooni edendamist.
12.2.7 Õigusloome arendamine	Toetab MET eesmärgiks on õigusloomejuristide õiguslaste teadmiste ajakohastumine ja kinnistumine ning järelkasvu tagamine.	Ei toeta	Ei toeta

Allikas: autorite koostatud

Struktuurivahendite mõju kompetentside paranemisele

Ametnike koolitamine ja enesearendamine on tervikliku riigivalitsemise üheks oluliseks eelduseks. Järjest enam keskendutakse ametnike suutlikkuse tõstmisele läbi koolituste ja enesearendamise, väärtuspõhisele juhtimisele, koostööle, meeskondade moodustamisele ja väliste sidusrühmade kaasamisele⁶⁴.

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna rahastatud kesksed koolitus- ja arendustegevused on jagatud kolme elluviija vahel: Kesksete koolituste talitus, Tippjuhtide kompetentsikeskus ja Õigusloomejuristide arendamine (joonis 9).

Meetme tegevus	12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine (12,9 milj €, 71%)	12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus (1,3 milj €, 7%)	12.1.2 Tippjuhtide arendamine (3,8 milj €, 20%)	12.2.7 Õigusloome arendamine (0,4 milj €, 2%)
Struktuuriüksus	Kesksete koolituste talitus (Riigi Tugiteenuste Keskuse struktuuriüksus)		Tippjuhtide kompetentsikeskus (Riigikantselei struktuuriüksus)	Õigusloomejuristide arendamine (Justiitsministeeriumi elluviidav projekt)
Sihtrühma ligikaudne suurus	133 tuhat avalikus sektoris töötavat inimest		100 avaliku sektori tippjuhti	250 õigusloome juristi

Joonis 9. Kesksete koolitus- ja arendustegevused, sihtrühmad ning elluviijad

Allikas: ÜKP Rakenduskava 2014-2020, MET kodulehed, Avaliku teenistuse 2017. aasta aruanne

Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluva Riigi Tugiteenuste Keskuse Personaliteenuste osakonna Kesksete koolituste talituse ülesandeks on valitsussektori teenistujate riigivalitsemise kompetentside ning personalijuhtimise ja tugitegevuste kvaliteedi tõstmise korraldamine. Keskseid koolitus- ja arendustegevusi rahastatakse ESS-ist ja riiklikust omafinantseeringust meetme tegevuste 12.1.1 „Inimressursi koolitus ja arendamine“ toetuse andmise tingimuste ning 12.1.4 "Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus" raames.

Tippjuhtide kompetentsikeskuse ülesandeks on avaliku teenistuse tippjuhtide värbamine, valik, hindamine ja arendamine.

Õigusloomejuristide arendamise projekti ülesandeks on õigusloome-juristide koolituste ja järelkasvuprogrammi korraldamine ning õppereiside korraldamine Euroopa Liitu või välisekspertide Eestisse toomine eesmärgiga tõsta õigusloome üldist kvaliteeti.

Tippjuhtide kompetentsikeskus⁶⁵ nõustab tippjuhte nende arendamisel ning pakub ja korraldab tippjuhtidele erinevaid arendustegevusi.

Tippjuhi arengu nõustamisel lähtutakse tema kompetentside hindamise, läbiviidud uuringute ja analüüside tulemustest ning valitsuse eesmärkidest ja strateegiatest. Hindamine toimub kompetentsimudeli alusel vähemalt üks kord kahe aasta jooksul. Hindamise eesmärk on anda süsteemset tagasisidet tippjuhi tegevusele, sealhulgas viisile, kuidas ta tulemusi saavutab.

⁶⁴ OECD hindamisdokumendi „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ (OECD, 2011) mitteametlik tõlge, lk 24 https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_hindamisdokument_eeesti_keeles.pdf

⁶⁵ Tippjuhtide arendamine ja hindamine, <https://www.riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-arendamine-ja-hindamine>

Kompetentside hindamise tulemused on sisendiks tippjuhi arengu- ja hindamisvestlusele ning tema arenguvajaduste kindlaksmääramisele.

Arenguvajaduste väljaselgitamisel ja arendustegevuste elluviimisel teeb tippjuhtide kompetentsikeskus koostööd Riigikantselei strateegiabüroo, Euroopa Liidu sekretariaadi ning ministeeriumide ja erinevate koolitusinstitutsioonidega nii Eestis kui ka välismaal.

Kompetentside hindamist toetab elektrooniline keskkond e-kompetentsikeskus, mis võimaldab tippjuhil: hinnata oma kompetentse, salvestada ja säilitada läbiviidud arenguestluste tulemusi, valida endale sobivaid arendustegevusi ning koostada arenguplaani.

Ülevaade pakutavatest arendustegevustest on esitatud tabelis 9.

Kesksete koolituste talitus aitab kaasa⁶⁶:

- teadmiste ja kogemuste taseme ühtlustamisele (parimate praktikate jagamine);
- asutuste vahelisele kaas- ja koostöö ühtlustumisele, võrgustumisele ning killustatuse vähendamisele;
- rahvusvahelise praktika toomisele Eestisse;
- ühise väärtusruumi loomisele ning ühtsete põhimõtete rakendamisele, toetades riigiüleseid reforme;
- kohaliku ja regionaalse tasandi juhtimis- ja arendusvõimekuse parandamisele.



Fookusgruppides toodi esile kesksete koolitus- ja arendustegevuste kasutegureid:

- ✓ kõrgema kvalifikatsiooniga ja ambitsioonikamad programmid, mida üksik asutus ei saa oma liikmetele pakkuda;
- ✓ infovahetuse, koostöö ja võrgustumise soodustamine;
- ✓ rahaline kokkuhoid;
- ✓ riigiülene vaade ja kvaliteedi ühtlustumine (näit. andmehalduse koolitused, KAJA, KESTA);
- ✓ ennetamine ja tulevikku suunatus;
- ✓ vajaduse loomine ja koolitusturu suunamine.

Kesksete koolituste talitus korraldab MET 12.1.1 rahastamisel kolme liiki tegevusi:

- riigivalitsemise kompetentside arendamine ning personalijuhtimise ja tugitegevuste kvaliteedi tõstmine, sh asutuste ülese koostöövõimekuse arendamine;
- Eesti EL-i eesistumise läbiviimiseks vajalike teadmiste ja oskuste arendamine (aastatel 2016-2017);
- juhtimiskvaliteedi tõstmine.

MET 12.1.4 rahastamisel toetatakse KOV-ide, omavalitsusliitude ja maakondlike arenduskeskuste juhtide ja töötajate arendusalaseid koolitusi ja nõustamist, samuti piirkonna elanikke esindavate ja teenuseid pakkuvate vabaühenduste koolitusi ja nõustamist.

Seni suurim Eesti avaliku sektori keskne koolitusprojekt toimus EL struktuurivahendite toel aastatel 2016-2017 eesmärgiga valmistada inimesi võimalikult hästi ette edukaks Euroopa Liidu Nõukogu eesistumiseks ja tõsta kvalifikatsiooni avalikus teenistuses töötamiseks. 1,5 aasta jooksul said koolitusi kõik eesistumisega seotud inimesed ministeeriumides, ametites, inspeksioonides, Riigikantseleis,

⁶⁶ Riigi Tugiteenuste Keskus, <https://www.rtk.ee/personaliteenused/koolitus-ja-arendustegevused>

Riigikogu kantseleis, Eesti Pangas jne ning ka AEEL-is Brüsselis. Kokku viidi läbi üle 230 koolituse, millel osales ligikaudu 1 500 eesistumisega seotud inimest. Koolituste õnnestumist kinnitab asjaolu, et EL nõukogu eesistumisega seotud personal sai väga hästi hakkama.⁶⁷

Haldusreformi toetamiseks viidi MET 12.1.4 raames läbi avatud taotlusvoor, mis võimaldas suuremates ühinemist kavandatavates piirkondades võtta kohapeale tööle ühinemise koordinaator. Toetust said 14 projekti. Ühinemise konsultantide projekti raames nõustas 7 konsultandist koosnev meeskond omavalitsusi perioodil 2016 - 2018 ühinemistega seotud juriidiliste ja korralduslike küsimuste lahendamisel.

Tänaseks (2015-2017) ellu viidud käesoleva programmiperioodi keskmine kesksete koolitustega rahulolu on 91%.⁶⁸ Kesksete koolituste talituse andmetel on keskastmejuhtidele suunatud tegevustes rahulolu olnud käimasoleval programm-perioodil keskmiselt väga kõrge 95,4% (sh KAJA, *coaching*-programm, valikmoodulid, järelkasvuprogramm KESTA, keskastmejuhtidele suunatud konverentsid). Seega on koolitused osalejate vaatest olnud eesmärgipärased ja tulemuslikud.

Fookusgruppides ja intervjuudes rõhutati, et kesksed koolitused ja programmid on kokkuvõttes olulisel määral kaasa aidanud ühiste arusaamade ja riigiülese vaate kujunemisele ning riigivalitsemise kompetentside arendamisele, samuti suuremahuliste projektide (EL eesistumine, haldusreform) jaoks vajaliku kompetentsi loomisele.



- Kesksete koolituste talituse (KEKO) eesmärgiks on väärtusloome ja ühtne väärtusruum ning tegevuse tulemuseks taseme ühtlustamine, mastaabiefekt ja koostöövõrgustike tekkimine.
- Euroopa Liidu eesistumise ettevalmistamise tõttu on tekkinud mõningane mahajäämus baaskompetentside koolitamisel ning lähiaastatel on kavas suunata rohkem tähelepanu KOV-ide töötajate koolitamisele, eetika koolitustele, digipädevuste ja kaugtööga seotud oskuste edendamisele ning e-kursuste ja interaktiivsete õppematerjalide loomisele.
- E-kursusi kasutatakse avaliku koolitamisel veel vähe. Alustatud on uue töötaja e-kursuse loomist.
- Juhtimiskvaliteedi tõstmise tegevuste sihtgruppi laiendatakse lisaks keskastmejuhtidele ka tippjuhtide asetäitjatele ning esmatasandi juhtidele.
- KEKO tegevuste osas ületab nõudlus oluliselt pakkumist kõigis koolitusvaldkondades.
- KEKO viib kõigi tegevuste puhul läbi jooksvat seiret, vajadusel soovitatakse koolitajatel midagi muuta. Tagasisidet rahulolu kohta kogutakse rahandusministeeriumi kaudu, rahulolu on väga kõrge. Järeelseiret omandatu rakendamise kohta ei tehta, kuna seda on keeruline korraldada, see on kulukas ning raske on tagada tulemuste usaldusväarsust (nt saavutada piisavat vastajate arvu).

Koolitus- ja arendusvajaduse kaardistamisel on Keskse koolituse talituse korraldatavate koolituste teemad jagatud kaheks suuremaks teemavaldkonnaks (riigivalitsemise kompetentside arendamine ning juhtimiskvaliteedi arendamine) ja jäetud ka võimalus iseseisvalt keskseid koolitusteemasid lisada kas pakutud valdkondade alla või eraldi välja tuues. Koolitusvajaduse kogumiseks kasutatakse osaliselt eeltäidetud vormi. Planeerimisel arvestatakse lisaks kogutud koolitusvajaduse infole, valitsuse

⁶⁷ Avaliku teenistuse 2017. aasta aruanne, https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/atar_2017.pdf

⁶⁸ Avaliku teenistuse 2017. aasta aruanne, https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/atar_2017.pdf

tegevusprogrammi ning teisi riigiüleselt olulisi strateegilisi dokumente ja arengusuundumusi⁶⁹. Ministeeriumid ja Riigikantselei esitavad Rahandusministeeriumile iga aasta esimese kvartali lõpus oma valitsemisala koolitusvajaduse analüüsi kokkuvõtte, mis võetakse aluseks järgmise keske koolituse programmi koostamiseks. Koolitustegevuse fookused arutatakse läbi ja kinnitatakse haldusvõimekuse valdkondlikus komisjonis.



Fookusgrupis juhiti tähelepanu probleemidele koolitusvajaduste kaardistamisel:

- ✓ kaardistus tekitab osaliselt segadust: vajadusi kaardistatakse hetkeseisuga ja pole selge, kas see läheb arvesse käesoleval või järgmisel aastal;
- ✓ planeerimine peaks olema pikem ja võiks tuua ettepoole;
- ✓ aasta alguses võiks olla detailsem ülevaade käesoleva aasta fookusest ja koolitustest, mis kindlasti on tulemas;
- ✓ koolitusvajaduste kaardistuse protsess vajaks parendust.



Puudub strateegiline koolitus- ja arendusvajaduste analüüs ja tegevuste eesmärgistatus riigi tasandil.

Arenguvajaduste kaardistamine asutustes on väga erineval tasemel, mis tekitab raskusi keske koolitusvajaduse kogumisel. Planeerimisprobleemid on seotud ka sellega, et asutuste ja kesksete koolituste talituse protsessid ja tähtjad ei ühildu.

Koolitusi planeeritakse ja hangitakse enamasti suuremahuliste 2-aastaste tsüklitena.

Koolitajad leitakse avatud hankemenetlusega. Riigivalitsemise baaskompetentside koolituste jaoks on selline protsess sobiv, kuna need ei muutu ajas kiiresti. Teatud teemade puhul pikk planeerimine hästi ei sobi.

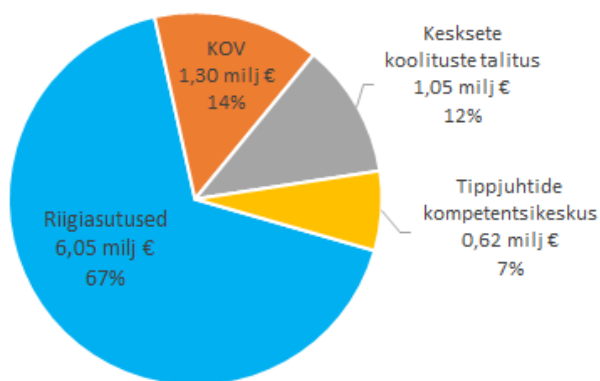
Kokkuvõttes, nii fookusgrupi- kui ekspertintervjuudest ilmneseid probleemid koolitusvajaduste kaardistamisel ja koolituste planeerimisel. Seetõttu on koostöö ja kooskõlastamine erinevate koolituste elluviijate vahel väga oluline, et vältida dubleerimist ja tagada sujuv korraldus.

Avaliku sektori töötajate arendamisel on peamine roll siiski endiselt organisatsiooni tasandi koolitustel, seda just asutuste põhitegevusega seotud koolituste korraldamisel. Haldusvõimekuse prioriteetse suuna vahenditest rahastati 2016. aastal ligikaudu 20% kõigist avaliku sektori iga aastastest koolituskuludest (joonis 10)⁷⁰. 2015. aastal oli vastav osa ainult 8%⁷¹, kuna tegu oli uue rahastusperioodi käivitamisaastaga. Selliste kõikumiste ärahoidmiseks ja/või negatiivse mõju vähendamiseks programmiperioodi vahetusel on oluline põhjalikult läbimõeldud väljumisstrateegia olemasolu.

⁶⁹ Koolitus- ja arendustegevused, <https://www.rtk.ee/personaliteenused/koolitus-ja-arendustegevused>

⁷⁰ Avaliku teenistuse 2016. aasta aruanne, Rahandusministeerium

⁷¹ Avaliku teenistuse 2015. aasta aruanne, Rahandusministeerium



Joonis 10. Koolituskulud Eesti avalikus teenistuses 2016. aastal
 Allikas: Avaliku teenistuse 2016. aasta aruanne, Rahandusministeerium

2014. aastal Rahandusministeeriumi ja Poliitikauuringute Keskuse Praxis koostöös läbi viidud avaliku teenistuse arendus- ja koolitustegevuse analüüsi „Keskse arendus- ja koolitustegevuse protsess ja põhimõtted“⁷² tulemusena leiti, et arendus- ja koolitustegevus on killustatud ning avaliku teenistuse koolitustegevuse kvaliteedi ja mõju suurendamiseks tuleb keskne koolitusüksus (KKÜ) reorganiseerida. Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemis puudub institutsioon, mis täidaks Euroopa riikides tavaks saanud traditsioonilise keskse koolitusasutuse rolli, olles „käepikenduseks“ keskselle avaliku teenistuja koordineerijale (Eestis Rahandusministeeriumile). Selliseid institutsioone finantseeritakse reeglina vähemalt osaliselt riigieelarvest.

Analüüsi lõpptulemusena tehti ettepanek arendada Rahandusministeeriumis välja tugev avaliku teenistuse arendus- ja koolituspoliitika kompetentsikeskus ning reorganiseerida keskne arendus- ja koolitussüksus, mis kannab poliitika elluviimise rolli. Lisaks peaks KKÜ olema Rahandusministeeriumile ka teiste riigi ja KOV ametiasutuste arendus- ja koolituspartner avalikule haldusele olulistel teemadel, et riigi arendus- ja koolitustegevus oleks terviklikum, kvaliteetsem ja tõhusam.

Ettepanek jäi ellu viimata, praegu toimub koolituspoliitika väljatöötamine ja elluviimine eri asutustes ning on killustunud, mis kahjustab kvaliteeti.

Kuna kaks eelmist keskse arendus- ja koolitustegevuse hindamise analüüsi on läbi viidud vastavalt 2011. ja 2014. aastal, on oleks otstarbekas uue samalaade uuringu läbiviimine. Uuringu teemadeks võiks lisaks 2014. aastal vaatluse all olnud sihtrühmade ootuse ja protsessi analüüsile olla ka järeelseire koolitustel ja arenguprogrammides omandatu rakendamise kohta.

Paljudes Euroopa riikides on avaliku sektori koolitus- ja arendustegevuste elluviimiseks loodud riiklikult finantseeritud avaliku teenistuse instituudid⁷³.

Soomes tegeleb avaliku sektori töötajate koolitamisega Soome Avaliku Halduse Instituut (*Finnish Institute of Public Administration, HAUS*)⁷⁴. HAUS on riigile kuuluv ettevõtte, valitsuse strateegiline partner riigi personalipoliitika kujundamisel, avaliku halduse reformide elluviimisel, riigiteenistujate arendamisel ja ministeeriumide organisatsioonilisel arendamisel. HAUS korraldab aastas umbes 300 koolitust, kus osaleb kokku 10 000 inimest. Soome valitsuse visiooni kohaselt saab HAUS-ist ka digitaliseeritud e-õppe keskus.

⁷² Keskse arendus- ja koolitustegevuse protsess ja põhimõtted, <http://www.praxis.ee/?download=&kccpid=&kcccount=http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/Keskse-koolituse-protsess-ja-p%C3%B5him%C3%B5tted.pdf>

⁷³ Institutes of public administration in the EU, <http://www.aalep.eu/institutes-public-administration-eu>

⁷⁴ Finnish Institute of Public Administration (HAUS), <http://www.haus.fi/>

Läti suurim riigiteenistujate ja avaliku halduse töötajate koolituskeskus on *Latvian School of Public Administration* (LSPA)⁷⁵, mis loodi 1993. aastal Riigikantselei otsese järelevalve all oleva avaliku halduse asutusena. LSPA ülesanne on pakkuda kvaliteetset koolitus- ja nõustamisteenust, mis vastab avaliku halduse ja omavalitsuste vajadustele. LSPA välja töötatud koolitus ja teenused aitavad Lätis tagada avalike teenuste kõrge kvaliteedi. Näiteks 2013. aastal viis LSPA läbi suurima keskse koolituse Läti avaliku halduse alal - valmistas ametnikke ette 2015. aasta esimesel poolel toimunud Euroopa Liidu Nõukogu eesistumiseks.

Austrias on vastava üksuse, *Federal Academy of Public Administration* (VAB)⁷⁶, vastutusvaldkonnas riigiteenistujate täiend- ja elukestva õppe korraldamine. Aastas korraldatakse üle 500 erineva koolitusürituse 21 valdkonnas, kus osaleb kokku ligi 10 000 inimest.

Tulenevalt eeltoodust võib järeldada, et Eestis ei ole seni tugevat kesket koolitustegevuse süsteemi, vaid suur osa koolitustegevusest toimub organisatsioonipõhiselt. Avaliku sektori koolitus- ja arendustegevused toimuvad jätkuvalt küllaltki killustunult kolme erineva elluviija vahel. Tuleks luua tugev arendus- ja koolituspoliitika kompetentsikeskus, kuhu alla koondada kõigi tasemete ametnike koolitus ja ka organisatsioonide arendamine. Selline lahendus tooks kaasa arvestatava kvaliteeditõusu ja ressursisäästu.

Horisontaalset koostööd aitab korraldada ka 2001.a. loodud MTÜ Koolitusjuhtide kogu (KJK)⁷⁷, mis ühendab ametiasutustes personaliarenduse ja koolitusega tegelevaid teenistujaid. Näiteks korraldab KJK kesket koolitusvajaduse kogumist, et saada valitsemisalade ülene ülevaade eri sihtrühmi ja ametiasutusi puudutavatest koolitusvajadustest, mis on oluline riigi kui terviku haldusvõimekuse suurendamise seisukohalt.

Aastal 2018 on valminud (osaliselt rahastatud MET 12.1.1 vahenditest) koolitusmoodul riigitöötaja iseteenindusportaalil (RTIP), mis koondab nii keskseid kui ka asutuste koolitusi, sidudes erinevate tasandite koolitusinfot ning tõhustades tööprotsesside efektiivsust. Koolituste moodul on koolituste haldamise tööriistaks koolitusspetsialistidele, võimaldades koolituskutsete ettevalmistamist, koolitustest teavitamist, koolitusmaterjalide ning osalejate haldamist, koolituste tagasiside küsimist ning tagasiside tulemuste koondamist. Töötajale annab moodul tervikvaate kõikidest temale suunatud koolitustest, võimaldab esitada koolitustaotlusi, registreerida koolitustele ning anda koolituse osas tagasisidet. Moodul sisaldab ka avalikku koolitusmaterjalide registrit.⁷⁸

Koolitusmoodul täidab seatud eesmärgid koolituste haldamise tööriistana, kuid näiteks avalikus koolitusmaterjalide registris oli 31.07.2019 seisuga 34 erineva koolitustegevuse materjali, millest umbes pooled sisaldasid ainult koolituse üldinfot ja/või programmi. Koolitusmoodul ei ole ilma oluliste arendusteta sobilik koolituste sisuhalduseks, sh e-kursuste halduskeskkonnana kasutamiseks. Eeskuju võiks võtta nt Soome Avaliku Halduse Instituudi digitaalsest õpikeskkonnast e-Oppiva.

Kokkuvõttes võib järeldada, et kuigi struktuurivahendite rakendamine on aidanud kaasa valitsussektori teenistujate riigivalitsemise kompetentside parenemisele kesksete koolituste läbiviimise kaudu, on koolituspoliitika väljatöötamine ja elluviimine killustunud eri asutuste vahel, mis kahjustab kvaliteeti. Eesti on pigem detsentraliseeritud avaliku sektori koolitussüsteemiga riik. Soovitav on ühe keskse koolitusüksuse väljaarendamine riigikantselei või rahandusministeeriumi vastutusallas, mis aitaks ressursse mõjusamalt ja säästlikumalt kasutada.

⁷⁵ Latvian School of Public Administration, <http://www.vas.gov.lv/en/about-lspa>

⁷⁶ Federal Academy of Public Administration Austria, www.vab.gv.at

⁷⁷ Koolitusjuhtide kogu, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-personalipoliitika/koolitusjuhtide-kogu>

⁷⁸ Keskne koolitus, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/keskne-koolitus>

Valitsussektori keskastmejuhtide ja tippjuhtide juhtimiskvaliteet

Valitsussektori juhtide kompetentside edendamiseks on kasutatud eelkõige erinevaid arengu- ja järelkasvuprogramme, konverentse ja juhtide kompetentsimudelites sisalduvate baaskompetentside arendamise koolitusi. Tegevusi rahastatakse MET 12.1.1 „Inimressursi koolitus ja arendamine“ tegevuse „Avaliku sektori asutuste juhtide juhtimiskvaliteedi tõstmine“ mahus 3,0 milj € ja MET 12.1.2 „Tippjuhtide arendamine“ mahus 3,8 milj €. ⁷⁹

Juhtide arendamine on koordineeritult toimiva ja hästi koostööd tegeva riigiaparaadi arendamisel võtmetähtsusega. Tippjuhtidest sõltub suurel määral asutuste üldine juhtimiskvaliteet, mh nüüdisaegsete juhtimisinstrumente rakendamine asutuse või terve valitsemisala tulemuslikkuse parandamiseks⁸⁰.

Tervikliku ja tõhusa riigivalitsemise poole liikumiseks on tarvis uut taset nii tippjuhtide kui ka keskastmejuhtide teadmistes ja oskustes. Lisaks valdkondlikele teadmistele ja oskustele on oluline juhtimisalane kompetents, mis toetab ühiseid väärtusi ja aitab saavutada strateegilisi eesmärke.

Ühe juhtimisvõimekuse parandamise ja ühtlustamise elemendina on loodud keskastme- ja tippjuhtide kompetentsimudelid. Tippjuhtide kompetentsimudelit kasutatakse juhtide värbamisel, valikul, hindamisel ja arendamisel (sh koolitustegevuste kavandamisel), keskastmejuhtide kompetentsimudelit kasutatakse peamiselt koolituste hankimiseks.

Keskastmejuhtide kompetentsimudel (Joonis 11) töötati välja 2013. aastal. Mudeli loomise eesmärgiks oli määratleda ja kirjeldada avaliku teenistuse keskastmejuhi töös olulised kompetentsid ning luua süsteem nende hindamiseks. Mudel koosneb viiest põhikompetentsist ja kuueistkümnest alakompetentsist.



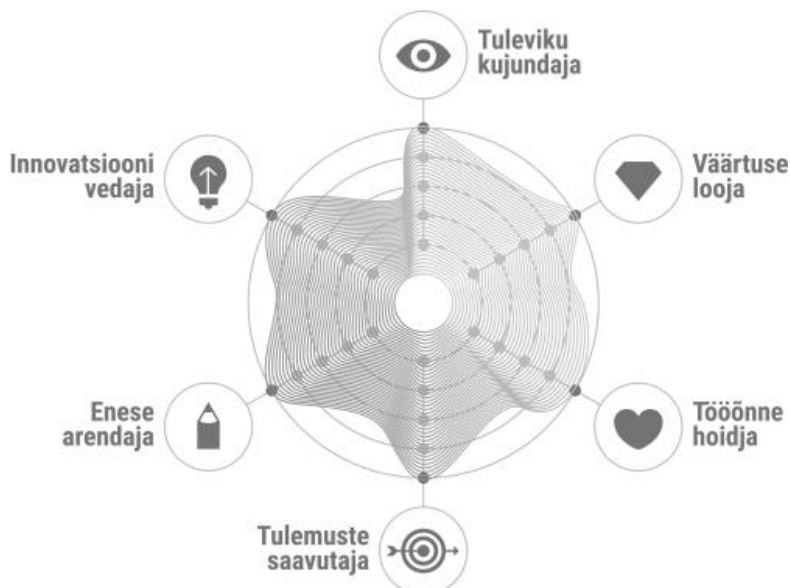
Joonis 11. Avaliku teenistuse keskastmejuhtide kompetentsimudel

Allikas: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riiqi-personalipoliitika/keskne-koolitus>

⁷⁹ Toetuse andmise tingimused tegevuse 12.1.1 „Inimressursi koolitus ja arendamine“ elluviimiseks, lk 7, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktid/toetuse_andmise_tingimused_tegevuse_12.1.1_inimressursi_koolitus_ja_arendamine_elluviimiseks.pdf

⁸⁰ Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava 2014, lk 7, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf

Avaliku teenistuse tippjuhtide uus kompetentsimudel (Joonis 12) valmis 2017. aastal. Tegemist on juba mudeli kolmanda edasiarendusega, esimene valmis aastal 2004. Kompetentsimudel kirjeldab tippjuhti, kes kujundab julgelt tulevikku, veab innustavalt innovatsiooni, loob sihtrühmadele väärtust, hoiab töötajate tööõnne, arendab ennast süsteemselt ning saavutab väga häid tulemusi. Mudel koosneb kuuest kompetentsist, mis on kirjeldatud mõjusate ja mõjutute tegevustega.



Joonis 12. Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel
Allikas: <https://www.riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsimudel>

Kompetentsimudelite kasutuselevõtmine avaliku teenistuse kvaliteedi parandamise eesmärgil on muutunud tavapäraseks. 2016. aastal olid tippjuhtide kompetentsimudelid kasutusel 29 OECD liikmesriigis 35-st. Seejuures 23 riigis oli välja arendatud valdkondade ülene tippjuhtide kompetentsimudel. Ligi pooltes OECD liikmesriikides on loodud kompetentsimudelid kõigi avaliku teenistuse töötajate jaoks.⁸¹

Arvestades maailmas toimuvaid kiireid majanduslikke ja sotsiaalseid muutusi tuleks kompetentsimudeleid regulaarselt üle vaadata ja vajadusel täiendada, mitte harvemini kui iga 3 aasta järel. Keskastme juhtide kompetentsimudelit, mis on loodud 6 aastat tagasi üle vaadatud ega uuendatud ei ole. Eesti keskastme- ja tippjuhtide kompetentsimudelid võiks ülevaatamise käigus viia sarnastele alustele (eesmärgid, väljatöötamise meetodika). Kasuks tuleks ka ametnike kompetentsimudeli(te) väljatöötamine kõigi avaliku teenistuse töötajate jaoks.

⁸¹ Skills for a High Performing Civil Service, 2017, OECD, lk 59-60, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en#page1

Tipp- ja keskastme juhtide arengu- ja koolitusprogrammid toetavad juhtimiskvaliteedi paranemist, sh koostööd ja uuenduslikke lähenemisi.



Fookusgruppides (nii RA ja RÜ esindajad kui ka kasusaajad) toodi välja parimad praktikad

- ✓ **Poliitikakujundamine oskuste programm.** Head partnerid ja erinevatest ministeeriumidest inimesed ühes infoväljas. Tekkinud on üldine vaade, milles on kesksel koolitustel oluline roll.
- ✓ **Keskastmejuhtide arenguprogrammi KAJA ja Keskastmejuhtide järelkasvuprogramm KESTA.** Moodulipõhisus, praktika ja teooria tasakaal, coachingu elemendid. Formaadid ja lähenemine on ennast õigustanud. Väga oluline, et keskselt koolitatakse, see soodustab suhtlust ja koostööd.
- ✓ **Tippjuhtide kompetentsikeskuse (TJKK).** Tugevalt muutnud koolitusturgu. Koolitusturg on harjunud tulema vastu vajadusele, looma toimivaid rätseplahendusi ja meetodikaid.

Tippjuhtide kompetentsikeskuse poolt läbi viidavad Juhtimistalentide programm JUTA⁸² ja Tippjuhtide järelkasvuprogramm Newton⁸³ on kavandatud avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudelist lähtuvalt ning sisaldavad muuhulgas ka mahukaid koostööd ja uuenduslikke lähenemisi toetavaid mooduleid.

Kesksete koolituste talitus korraldab keskastme juhtidele suunatud Keskastmejuhtide arenguprogrammi KAJA⁸⁴ ja Keskastmejuhtide järelkasvu-programm KESTA⁸⁵. Programmid on üles ehitatud avaliku teenistuse keskastmejuhtide kompetentsimudelist lähtuvalt ning sisaldavad koostööd ja uuenduslikke lähenemisi toetavaid teemaplokke. Kesksete koolituste talitus viib läbi ka juhtimisalased meistriklassid keskastmejuhtidele ning KOV juhtide arenguprogrammi sotsiaal- ja hariduse valdkonna abivallavanematele.

Ülevaade tipp- ja keskastmejuhtide arenguprogrammide eesmärkidest, sihtrühmast ja sisust on esitatud tabelis 8.

⁸² Juhtimistalentide programm JUTA, <https://www.riigikantselei.ee/et/juhtimistalentide-programm>

⁸³ Programm Newton, <https://www.riigikantselei.ee/et/newton>

⁸⁴ Keskastmejuhtide arenguprogramm KAJA, <https://ebs.ee/KAJA-arenguprogramm>

⁸⁵ Keskastmejuhtide järelkasvuprogramm KESTA, https://mailchi.mp/deccffb4b764/arenguprogramm_kesta

Tabel 8. Tipp- ja keskastme juhtide arenguprogrammid

Programm ja eesmärk	Sihtrühm ja programmi ülesehitus
<p>Juhtimistalentide programm JUTA⁸⁶</p> <p>Tuua heade juhieeldustega noori avalikku teenistusse ning kasvatada neist võimekat järelkasvu Eesti avaliku teenistuse tippjuhtidele.</p>	<p>Sihtrühmaks on avaliku teenistuse töökogemuseta noored, kes on omandanud magistr kraadi või sellega võrdsustatud haridustaseme või on kandideerimise ajal lõpetamas oma magistriõpinguid</p> <p>Programmi kestvuseks on 18 kuud. Osalejatele pakutakse intensiivset arenguprogrammi ja mitmekülgset töökogemust avalikus teenistuses. Programm jaguneb neljaks osaks, mille lõikes muutuvad arendustegevuste ja töökogemuse proportsioonid ning arendustegevuste teemad. Esimese kolme osa lõpul (1 enne katseaja lõppu, hiljem poole aasta möödudes iga arengutsükli järgselt) toimub hindamisvestlus (nn. vahevärav), mille eesmärk on veenduda juhtimistalentide programmis osaleja edasijõudmises ning planeerida edasist. Viimases osas võetakse programmi tegevused kokku ning toimub grupivestlus tippjuhtide valikukomisjonis.</p>
<p>Tippjuhtide järelkasvu-programm Newton⁸⁷</p> <p>Valmistada ette potentsiaalseid tippjuhte Eesti avalikule teenistusele ning kindlustada nii järjepidevus valitsusasutuste juhtimisel.</p>	<p>Sihtrühmaks on potentsiaalsed tulevased tippjuhid.</p> <p>Newton on aastane avaliku teenistuse tippjuhtide järelkasvuprogramm, mis arendab avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli alusel osalejate digi- ja juhtimisalaseid oskuseid. Ühe mooduli kogumaht on 5-6 koolituspäeva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • I moodul: Tippjuht kui tuleviku kujundaja ja väärtuse looja • II moodul: Tippjuht kui IKT-teadlik innovatsiooni vedaja • III moodul: Tippjuht kui tulemuste saavutaja ja tööõnne hoidja • IV moodul: Tippjuht kui enesearendaja <p>Aastatel 2016-2020 toimub 2 viis programmivooru (varem on toimunud veel 3 vooru). Ühes programmis osaleb ca 20 tulevast tippjuhti.</p>
<p>Keskastmejuhtide arenguprogramm KAJA⁸⁸</p> <p>Suurendada terviklikku ja tõhusat riigivalitsemist läbi keskastmejuhtide kompetentside, ühise väärtusruumi ja asutuste vahelise koostöö kasvu. Tegemist on keskastmejuhi isiklikule arengule suunatud programmiga.</p>	<p>Sihtrühmaks on avaliku sektori keskastmejuhid.</p> <p>Programmi kestus on 10 kuud. Teemad jagunevad kuueks koolitusmoodulike ja 18 koolituspäevaks.</p> <ul style="list-style-type: none"> • I moodul: Mina kui juht ja meeskondade eestvedaja • II moodul: Läbirääkimised ja esinemisoskused • III moodul: Riik ja poliitika • IV moodul: Strateegia ja muudatused • V moodul: Innovatsioon avalikus sektoris • VI moodul: Kommunikatsioon ja koostöö <p>Ühes programmis osaleb 25 keskastmejuhti, 2019-2021 viiakse läbi 6 programmi.</p>
<p>Keskastmejuhtide järelkasvuprogramm KESTA⁸⁹</p> <p>Enesearendamine juhina ja liidriks olemise tähenduse laiem mõtestamine; juhi tööriistakasti ja individuaalse arengumapi koostamine; arusaamine enda rollist strateegia ja muudatuste elluviijana; meeskonna arendamise tehnikad; õppimine oma valdkonna tippkoolitajatelt ja juhikogemusega praktikutelt</p>	<p>Sihtrühmaks on avaliku teenistuse esmatasandi juhid ning igapäevaselt oma töövaldkonnas meeskonnatööd juhtivad töötajad.</p> <p>Programm sisaldab 17 koolituspäeva ja 3 iseseisva töö päeva ning koosneb viiest moodulist, muudatusprojektide nõustamise töötoast ja toetatavatest tegevustest (arengumapi koostamine, grupicoaching, töövarjuks olemine jm)</p> <ul style="list-style-type: none"> • I moodul: Kaasaegne ja tuleviku vaatav juht avalikus sektoris • II moodul: Juhi isiklik efektiivsus ja enesejuhtimine • III moodul: Juht kui valdkonna kujundaja ja loov arendaja • IV moodul: Inimeste arendamine ja meeskonna juhtimine • V moodul: Juhi suhtlemisoskused valdkonna eestkõnelejana <p>Ühes programmis osaleb 30 keskastmejuhti, 2019-2020 viiakse läbi 4 programmi.</p>

Mõlema MET (12.1.1 ja 12.1.3) toetusel toetatakse juhtimiskonverentside korraldamist, mis aitavad kaasa koostööle, võrgustamisele, rahvusvahelise kogemuse jagamisele ning avaliku teenistuse üleste teemade teadvustamisele ja läbiarutamisele. Näiteks võib tuua 2018. aastal toimunud E-riigi juhtimiskonverentsi UX Tulevikku⁹⁰. Regulaarseid riigiametnike konverentse enam ei korraldata⁹¹.

⁸⁶ Juhtimistalentide programm JUTA, <https://www.riigikantselei.ee/et/juhtimistalentide-programm>

⁸⁷ Programm Newton, <https://www.riigikantselei.ee/et/newton>

⁸⁸ Keskastmejuhtide arenguprogramm KAJA, <https://ebs.ee/KAJA-arenguprogramm>

⁸⁹ Keskastmejuhtide järelkasvuprogramm KESTA, https://mailchi.mp/deccffb4b764/arenguprogramm_kesta

⁹⁰ E-riigi juhtimiskonverents: UX Tulevikku, 8.-9.11.2018, <https://www.uxtulevikku.ee/>

⁹¹ Aastatel 2000-2008 korraldati iga-aastasi konverentse „Riigiametnike Foorum“.

Tippjuhtide kompetentsikeskus korraldab avaliku teenistuse tippjuhtide aastakonverentse. Seni on toimunud 9 konverentsi, millel osalevad ministeeriumide kantslerid ja asekanterid ning ametite ja inspeksioonide peadirektorid. Osalemisaktiivsus on kõrge ulatudes 80% sihtrühmast.

Tippjuhtide kompetentsikeskuse tegevuses on oluline erinevate meetmete kombineerimine (Tabel 9), mis võimaldab personaalset lähenemist tippjuhi arenguvajadustele.

Tabel 9. Valitsussektori tippjuhtide juhtimiskvaliteeti, koostööd ja uuenduslikku lähenemist toetavad tegevused

Programm/tegevus	Eesmärk
Tippjuhtide aastakonverents	Arutleda trendide üle, mis mõjutavad Eesti tulevikku ning sellele, mida saaksid ja peaksid tegema tippametnikud, et Eesti riik soovitud tuleviku poole liiguks
Tippjuhtide kohtumised peaministriga	Toimuvad peale uue valitsuse ametisse astumist eesmärgiga anda tippjuhtidele ülevaade valitsuse prioriteetidest
Arendusprogrammid	Aktuaalsete riigivalitsemise teemade käsitlemine. Viimastel aastatel näiteks digivõimekus, poliitikate kujundamine, innovatsioonivõimekus.
Individuaalse arengutoe pakkumine	Katta tippjuhtide arenguvajadusi: coaching, mentorlus, töö konsultandiga, töövarjutamine, stažeerimine, võõrkeeleõpe jms)
Kantslerite tööviisidid EL partnerite juurde	Kantslerite pühendumuse ja meeskonnatunde jätkuvalt kõrgena hoidmine.
E-kompetentsikeskuse arendamine	Keskuse arendamine ja tehnoloogiline uuendamine avaliku teenistuse ülese koostööprojektina, toetamaks tippjuhtide värbamist, hindamist ja arendamist ning toimimaks kliendihalduse tööriistana tippjuhtide kompetentsikeskuse jaoks.
Tippjuhtide pühendumuse uuringu läbiviimine	Regulaarne uuring eesmärgiga saada vajalikku informatsiooni tippjuhtide pühendumuse ja motivatsiooni kohta.
Tippjuhtide värbamise toetamine	Kaasaegsete ja innovaatiliste lahenduste juurutamine Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide värbamisel, valikul, hindamisel ja arendamisel ning tippjuhte toetavate tunnustatud arendajate ja koolitajate kaasamine nii Eestist kui kogu maailmast.

Allikas: PS Haldusvõimekus toetuse andmise tingimused MET 12.1.2 „Tippjuhtide arendamine“



- Rahulolu pikemaajaliste koolitus- ja arenguprogrammidega on väga kõrge, programmidesse on suur konkurss, enamik soovijaid jääb välja. Koolitus- ja arendustegevuste edasine rahastamine peaks kindlasti olema prioriteet.
- Juhtide arendamisel võiks rohkem tähelepanu pöörata keskastmejuhtide toetamisele.
- Soovitav on riigiametnike konverentside korraldamine, mis oli varem kord aastas toimuv üritus. Räägiti läbi trende avalikus sektoris, tekkis artikleid, loodi kontakte. Praegu tehakse tippjuhtidele ja keskastmejuhtidele eraldi konverents, aga need pole regulaarsed ja ei too kõiki osapooli ja ametnikke kokku. Erasektoris toimub palju spetsiifilisi konverentse, kuid avaliku sektori üldist konverentsi ei ole. Eeskujuks võib tuua ka iga-aastaselt toimuvaid tippjuhtide konverentse.
- Oluline oleks luua jätkusuutlik ja isetoimiv süsteem, kus juhid jagavad oma teadmisi avalikus sektoris. Selleks sobivad koolitused, konsultatsioonid, materjalid. Ja see võiks olla seotud boonussüsteemiga, et juhte motiveerida.



Fookusgruppides toodi esile probleemid, mis pärsivad arenguprogrammide elluviimist:

- ✓ Tippjuhtide arenguprogrammide vaade ei jõua alati personalijuhtideni, kuna kandideerimine toimub otse Riigikantselei kaudu.
- ✓ Keskastme juhtide koolituste osas (KAJA) on huvi ja vajadus suurem kui sihtrühm lubab. Vajadus abikõlblikku sihtrühma laiendada: kaasata lisaks osakonnajuhtidele ka talituse juhid ja asetäitjad.

Kokkuvõttes võib järeldada, et valitsussektori keskastme- ja tippjuhtide koolitus- ja arendustegevused on kaasa toonud juhtimiskvaliteedi ja inimeste juhtimise võimekuse tõusu. Rahulolu koolitus- ja arenguprogrammidega on väga kõrge ja fookusgruppide ning intervjuude põhjal võib öelda, et koolitusprogrammides osalenud juhid väärtustavad ja toetavad koostööd ja uuenduslikke lahendusi. Oluline on keskastme juhtide ja ametnike sihtrühma koolitusvajaduse senisest parem hindamine ja koolitusmahu suurendamine ning isetoimiva teadmiste jagamise (koolitustel osalenud tutvustavad omandatud hiljem oma asutustes) toetamine avalikus sektoris.

5 Poliitikakujundamise kvaliteet

Lühikokkuvõte:

- Poliitikakujundamise kvaliteeti toetavate ESF-ist rahastatavate tegevuste eelarved on kokku 6,9 miljonit eurot, millest 2018 aasta lõpuks oli välja makstud 52%.
- Kokku oli lõpule viidud 41 erinevat projekti.
- Poliitikakujundamise kvaliteeti toetavate meetme tegevuste elluviimine on toimunud plaanipäraselt. Mahajäämus MET 12.2.6 väljundnäitaja sihttasemega võrreldes on õigusloome revisjonide osas, kuid ka siin on põhjust eeldada, et tegevused saavad edukalt lõpule viidud.
- Valdonna meetmete tegevused on aidanud toetada valitsuse prioriteete ja riigireformi tegevuskava 2017-2019 eesmärke.
- Peamiste probleemidena võib märkida, et MET toetatavad mõjuanalüüside läbiviimise ja kaasamise põhimõtted ei ole veel juurdunud kogu riigihalduse otsustusprotsessis ja seadusloomes.

5.1 Ülevaade

Poliitikakujundamise ja kaasamise arendamist toetavad meetme tegevused on suunatud valitsussektori poliitikakujundamise ja kaasamise võimekuse tõstmisele. Tegevusi viiakse ellu järgmiste meetme tegevuste alt:

MET 12.2.1 Mõjude hindamise süsteemi arendamine	MET 12.2.2 Kaasamise arendamine
<p>Toetust antakse:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ valitsuse otsustusprotsessi toetavate mõjuanalüüside tegemisele; ✓ tulevikuanalüüside läbiviimisele, mille eesmärk on Eesti jaoks pikaajalises perspektiivis oluliste teemade ja trendide analüüsimine rahvusvahelises kontekstis ja selle pinnalt esialgsete poliitikasoovituste andmine; ✓ õiguslikule küsimusele keskenduvate põhjalike analüüside läbiviimisele; ✓ mõjude hindamise süsteemi arendamise ja juurutamisega seotud tegevustele. 	<p>Toetust antakse sellisteks kaasamis- või osalemisalasteks tegevusteks, mis parandavad kas riigiasutuste või samal ajal riigiasutuste ja valitsusväliste osaliste võimekust poliitikakujundamise protsessis huvitatud osaliste arvamust välja selgitada ja valitsusväliste huvirühmade võimekust poliitikakujundamises kaasa rääkida.</p> <p>Toetatakse kolme tüüpi tegevusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ uute kaasamisalaste lahenduste katsetamist või juurutamist seadusloome või seisukohtade väljatöötamise raames eesmärgiga suurendada osaliste võimekust poliitikakujundamises osaleda; ✓ riigi kaasamispoliitikat arendavaid tegevusi; ✓ tegevusi, millega arendatakse poliitikakujundamises osalevate vabaühenduste/valitsusväliste huvirühmade suutlikkust osaleda.
<p>Sihtrühmaks on valitsusasutused ja teised poliitika-kujundamise osalised ning tegevustes osalevad õigus-, mõju- ja tulevikuanalüüsidesid ning mõjuhindamise süsteemi arendamisega seotud ametnikud, poliitikud ja seotud valitsusvälised huvirühmad.</p>	<p>Sihtrühmaks on vabaühendused ja valitsusasutused.</p>
<p>MET eelarve: 2 246 374 €</p> <p>Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 860 941 € (38%)</p>	<p>MET eelarve: 440 000 €</p> <p>Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 165 421 € (38%)</p>
<p>Väljundnäitaja: Tehtud analüüside arv</p> <p>Sihttase 2023: 45</p> <p>Sihttase 2018: 27</p> <p>Saavutustase 31.12.2018: 21</p>	<p>Väljundnäitaja: Kaasamisprojektide arv</p> <p>Sihttase 2023: 7</p> <p>Sihttase 2018: 4</p> <p>Saavutustase 31.12.2018: 4</p>

MET 12.2.3 Tööturu osapoolte (ETKL ja EAKL) poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine	MET 12.2.5 Rakke- ja ekspertrühmad	
<p>Toetust antakse Eesti Tööandjate Keskliidu (ETKL) ja Eesti Ametiühingute Keskliidu (EAKL) poliitikakujundamises kaasaraäkimise võimekuse suurendamiseks.</p> <p>Toetatavad tegevused:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ ETKL analüütilise võimekuse kasvatamine; ✓ ETKL liikmete kaasamisvõime suurendamine; ✓ ametiühingute osaluse kvaliteedi parendamine tööturgu ja majandust puudutavate otsuste langetamisel; ✓ ametiühingute sisemise struktuuri, eriti valdkondlike haruliitude, tugevdamine; ✓ kolmepoolse dialoogi arendamine võimalikult kõigis majandus- ja riigielu sektorites, mis parandab tööandjate ja ametiühingute ühist panust poliitika kujundamisel ja elluviimisel. 	<p>Toetuse tulemusena töötatakse välja lahendused rakkerühma eesmärgi saavutamiseks, määratakse täpselt kindlaks osaliste ülesanded ja vastutus edaspidiseks tööks (st lahenduste elluviimiseks) ning vajaduse korral algatatakse vastavalt õigusaktide jt poliitikadokumentide muutmine ja kehtestatakse uus institutsionaalne korraldus.</p>	
<p>Tegevuse sihtrühm on ETKL ja selle haruliidud, EAKL ja selle haruliidud, ametiühingute liikmed ja sektorite tööandjad.</p>	<p>Tegevuse sihtrühm on rakke- ja eksperdirühmadega hõlmatud valdkondade poliitikakujundajad (sh valitsusvälised huvirühmad ja eksperdid) ja väljatöötatavate lahenduste rakendajad.</p>	
<p>MET eelarve: 470 588 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 459 681 € (98%)</p>	<p>MET eelarve: 2 200 000 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 1 322 452 € (60%)</p>	
<p>Väljundnäitaja: Kaasamisprojektide arv</p> <p>Sihttase 2023: 2 Sihttase 2018: 2 Saavutustase 31.12.2018: 2</p>	<p>Väljundnäitaja: Rakke- ja ekspertrühmade arv</p> <p>Sihttase 2023: 15 Sihttase 2018: 7 Saavutustase 31.12.2018: 14</p>	
	<th data-bbox="820 891 1407 972"> MET 12.2.6 Õigusloome kodifitseerimine </th>	MET 12.2.6 Õigusloome kodifitseerimine
	<p>Toetuse tulemusena on revideeritud valdkondades arukas õigusloome, st selgem, lihtsam, teadmistepõhisem ja kaasavam kui kehtiv õigus.</p>	
	<p>Tegevuse sihtrühm on revideeritava valdkonna õigusloome eksperdid, huvirühmad ja rakendajad.</p>	
	<p>MET eelarve: 1 485 525 € Väljamaksed seisuga 31.12.2018: 795 398 € (54%)</p>	
	<p>Väljundnäitaja: Kodifitseeritud seaduseelnõude arv, mis on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks</p> <p>Sihttase 2023: 5 Sihttase 2018: 4 Saavutustase 31.12.2018: 0</p>	

5.2 Tulemused

Käesolevas alapeatükis esitatakse hindamistulemused ja vastused poliitikakujundamise ja kaasamise edendamise seotud hindamisküsimustele:

- *Mil määral on suurenenud koostöövõimekus (sh asutuste ülene koostöövõimekus) ja asutuste vaheline koostöö?*
- *Kuivõrd on arenenud mõjuanalüüside tegemise praktika ning kuivõrd tuginetakse analüüsitulemustele otsuste tegemisel?*
- *Kuivõrd on suurenenud ministeeriumide võimekus terve poliitikakujundamise tsükli vältel huvirühmi kaasata ning sotsiaalpartnerite suutlikkus poliitikakujundamises kaasa rääkida?*
- *Millisel määral on paranenud sotsiaalpartnerite ja huvigruppide katusorganisatsioonide võimekus, et anda oma konstruktiivne panus poliitika kujundamisse ja elluviimisesse?*
- *Mil määral on paranenud õigusloome kvaliteet? Kuivõrd on õigusloome toetatud valdkondades selgem, lihtsam, teadmispõhisem ja kaasavam kui kehtiv õigus?*

Poliitikakujundamise ja kaasamise edendamise seotud tegevuste tulemusena oodatakse valitsus-sektori võimekuse kasvu riigi pikaajaliste ja valdkonnaüleste probleemide lahendamisel. Soov on jõuda olukorrani, kus valdkonna poliitikat kujundatakse seotud asutuste tihedas koostöös enam probleemi- ja eesmärgipõhiselt, kaasates süsteemsemalt valitsusväliseid olulisi osalisi ning tuginedes senisest enam Eesti ja teiste riikide kogemustele ja kavandatava poliitika potentsiaalsete mõjude analüüsile.⁹²

Tegevuste elluviimine on toimunud plaanipäraselt, poliitikakujundamise ja kaasamise edendamise seotud ESF-i meetmete tegevuste kogueelarvest 6,9 miljonit eurot oli 2018. aasta lõpuks kasutusele võetud 52% (3,6 miljonit eurot). Vastav näitaja on oluliselt kõrgem kogu prioriteetse suuna 12 ESF rahastuse kasutamise määrast 34% ning samuti rakenduskava vahendite kasutusele võtmise keskmisest määrast 32%. Kokku oli seisuga 31.12.2018 edukalt lõppenud 41 erinevat projekti või analüüsi, mis samas suurusjärgus sihttasemetega (44 projekti või analüüsi).

Tegevuste elluviimine väljundnäitajate alusel on edenenu rahuldavalt. 2018 aasta sihttasemetele jäädakse alla meetme tegevuste 12.2.1 ja 12.2.6 puhul (tabel 10).

Tabel 10. Poliitikakujundamise ja kaasamisega seotud väljundnäitajate täitmine

MET	NÄITAJA	Saavutustase 31.12.18	Sihttase ja täitmise % 31.12.18	
			2018	2023
12.2.1	Tehtud analüüside arv	21	27 78%	45 47%
12.2.2	Kaasamisprojektide arv	4	4 100%	7 57%
12.2.3	Kaasamisprojektide arv	2	0	2 100%
12.2.5	Rakke- ja ekspertrühmade arv	14	7 200%	15 93%
12.2.6	Kodifitseeritud seaduseelnõude arv, mis on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks	0	4 0%	5 0%

Allikas: SFOS, autorite arvutused

⁹² Meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ Toetuse andmise ja kasutamise tingimused ja kord, lk 2, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide_lisad/2018.10_poliitikakujundamise_meetme_tort_puhas.pdf

Struktuurifondide rakenduskava vahehindamise raames läbi viidud grupiintervjuud RA ja RÜ esindajatega selgitasid, et õigusloome kodifitseerimise (MET 12.2.6) puhul tegemist on suuremahuliste projektidega, mistõttu valmimine on viibinud (Vabariigi Valitsusele pole heakskiitmiseks esitatud mitte ühtegi kodifitseeritud seaduseelnõu), kuid tegevused toimuvad. Seirearuanded ja eduaruanne⁹³ toetavad seda hinnangut. Kuigi tegevuse 12.2.6 puhul ei olnud 2018 aasta lõpuks lõplikult valminud ühtki õiguse revisjoni, oli meetme tegevuse eelarvest ära kasutatud 51%, mis on PS 12 ESF meetme tegevuste keskmisest oluliselt rohkem.

Meetme tegevuse 12.2.1 raames on mõnede mõju-uuringute lõplik valmimine veidi viibinud, kuid üldiselt edenevad tegevused plaanipäraselt. Lõppenud või valmimisjärgus on 17 mõju-uuringut, 8 tulevikuanalüüsi ning 1 õigusanalüüs.

Tabelis 11 on esitatud analüüs kuivõrd poliitikakujundamise kvaliteeti toetavad meetme tegevused aitavad kaasa valdkonna kriitiliste edutegurite arendamisele.

Tabel 11. Kuivõrd toetavad MET-d poliitikakujundamise kvaliteedi kriitiliste edutegurite edendamist

Edutegur MET	Koostöövõimekus	Huvigruppide ja avalikkuse kaasamine	Tõenduspõhiste mõjuanalüüside läbiviimine
12.2.1 Mõjude hindamine	Toetab Mõjude hindamise läbiviimine eeldab metoodikale vastavalt koostööstu ministeeriumite, riigiasutuste ja huvigruppidega.	Toetab Mõjude hindamise läbiviimine eeldab metoodikale vastavalt koostööstu ka välise huvigruppidega. Mõjude hindamised MET raames on läbi viidud välise partnerite poolt.	Toetab oluliselt Mõjuanalüüsid viiakse läbi vastavalt välja töötatud hindamismetoodikale reeglina poliitiliste otsuste ettevalmistamise etapis.
12.2.2 Kaasamise arendamine	Vähesel määral Üks viiest kaasamisprojektist „Strateegilise partnerluse suurendamine avalikus sektoris“ on ministeeriumite ülene.	Toetab Projektide eesmärk on suurendada ministeeriumide võimekust kaasata väliseid partnereid ning partnerite võimekust poliitika-kujundamises osaleda.	Toetab osaliselt Projektid sisaldavad analüütilisi osi ja mõjude hindamist. Tegevuste oodatavate tulemuste loendis on märgitud ka partnerite analüütiline suutlikkus paranemine.
12.2.3 ETKL ja EAKL võimekuse tõstmine	Ei toeta	Toetab osaliselt Toetatakse ETKL-i liikmete kaasamisvõime suurendamist ning kolmepoolse dialoogi arendamise võimekust kõigis majandus- ja riigielu sektorites.	Toetab osaliselt Toetatakse ETKL-i analüütilise võimekuse kasvatamist, sh majanduse konkurentsivõimega seotud mõjuanalüüside tegemist.
12.2.5 Rakke- ja ekspertrühmad	Toetab oluliselt Rühmad moodustatakse valdkondades, kus vajatakse ministeeriumite ülest tõhustatud koostööd.	Toetab oluliselt Rühmadesse on kaasatud ka välise huvigruppide ja sotsiaalpartnerite esindajad (eriala- ja KOV liidud, ülikoolid jm).	Toetab oluliselt Rühmade töö lõpparuanded on reeglina tõenduspõhised analüütilised dokumendid.
12.2.6 Õigusloome kodifitseerimine	Toetab Õiguse revisjoni komisjonidesse on kaasatud seotud ministeeriumite esindajad.	Toetab oluliselt Iga revisjoni on kaasatud kuni 50 sotsiaalpartnerit, huvigruppi või välist eksperti.	Toetab oluliselt Läbiviidavad revisjonid on põhjalikud ja süsteemselt kavandatud ja korraldatud.

Allikas: autorite koostatud

⁹³ Rakenduskava täitmise eduaruanne 2017, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/eduaruanne_2017.pdf

Asutusteülene koostöö

Eesti valitsemisstruktuuri iseloomustab, sarnaselt enamikule riikidele, tugev formaalne struktuur koos õigusliku süsteemiga, kus ministeeriumite vastutusala on üksteisest selgelt eristatud ning mis samas sisaldab palju mitteformaalseid võrgustikke ja isiklike suhteid. Viimased kaks on just olulised väikeriikide kontekstis. Probleemiks on siiski olnud valitsemise killustumine, mis tähendab, et vastutusalades on tekkinud valdkonnapõhised „silotorid“, mis kannatavad kehvast koordineerimisest ja koostöö vähesuse tõttu. Tervikliku valitsemise saavutamiseks on oluline koordineeriva valitsuskeskust tegevus ootuste määratlemisel, valdkonnaülese juhtimise ja üldise aruandluskohustuse tagamisel ning valitsemiskultuuri muutmisel.⁹⁴

Nii dokumendianalüüsist kui intervjuudest ilmnes, et Eesti riigivalitsemise kvaliteet sõltub olulisel määral mitteametlikest võrgustikest, erinevate asutuste ametnike vahelistest headest isiklikest suhetest ja eestvedamisest. Selline süsteem on küll paindlik ja võimaldab vajadusel kiiret koostööd, kuid sisaldab ka olulisi riske, mida on tarvis tasakaalustada jätkusuutlikumate formaalsete protsesside ja võrgustikega.

Horisontaalse ja vertikaalse koordineerimise iseärasuseks võrreldes ministeeriumite tavatööga on lahenduste otsimine probleemidele, mis ei ole selgelt ühe ministeeriumi vastutusallas või nõuavad osaliste koordineeritud ja head koostööd. Selliste probleemide ühe lahendusena nähti rakenduskavas temaatiliste rakke- ja ekspertrühmade loomist (MET 12.2.5 „Rakke- ja ekspertrühmad“), st sisuliselt toetati uusi sarnaste ülesannetega töötajate koostöövõrgustike tekkimist.⁹⁵

Rakkerühm moodustatakse mitut ministeeriumi puudutavates valdkondades, kus vajatakse valdkondade ülestõhustatud koostööd ja lahendusi otsitakse probleemidele, mis ei ole selgelt ühe ministeeriumi vastutusallas. Ekspertrühmad on lühemal perioodil koos käivad koostöökogud, mis võimaldavad kiiremini lahendada väiksemaid või konkreetsemaid probleeme.⁹⁶



- Rakke- ja ekspertrühmad on oluliselt toetanud ministeeriumite ülestõhustatud koostöövõrgustike tekkimist ja killustumise vähendamist. Rakkerühmade tööd koordineeritakse Riigikantselei strateegiabüroo poolt, kes hindab lähteülesannet, on koostanud tehnilise koordineerimise juhendi ja jälgib projektide edenemist. Strateegiabüroo esindajad on kaasatud kõigis rühmades (sisunõunik ja tehniline tugi).
- Väga oluline on rühmale hea juhi leidmine, kes peab olema korraga ekspert, koostöö korraldaja, meetodik, aruande kirjutamise oskusega jne.
- Probleemid tekivad kergemini siis kui rakkerühma teemaks on midagi, kus ministeeriumid pole pikka aega suutnud kokkuleppele jõuda. Innovaatiliste teemade puhul, kus kellelgi pole palju eelnevat kogemust ja eelarvamusi, on koostöö olnud sujuvam.

2019. aasta keskpaigaks on töö lõpetanud ja lõpparuande esitanud 8 rakkerühma ja 9 ekspertrühma. Tööd jätkab 3 ekspertrühma. Käivitamisfaasis on Ligi-päasetavuse rakkerühm. Rakke- ja ekspert-rühmade tööd võib dokumendianalüüsi ja personaalintervjuude hinnangutest lähtuvalt lugeda väga edukaks nii sisulises mõttes kui ka asutuste ülestõhustatud koostöö edendajatena. Tabelist 11 näeme, et

⁹⁴ OECD hindamisdokumendi „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ (OECD, 2011) mitteametlik tõlge, lk 5, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_hindamisdokument_eeesti_keeles.pdf

⁹⁵ Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava 2014, lk 5, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oeed_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf

⁹⁶ Rakkerühmad, <https://www.riigikantselei.ee/et/rakkeruhmad>

rakke- ja ekspertrühmade tegevus on aidanud kaasa kõigi kolme poliitikakujundamise eduteguri edendamisele. Ülevaade töö lõpetanud rakkerühmade koosseisust ning tegevuse eesmärkidest ja tulemustest on esitatud tabelis 12.

Tabel 12. Rakkerühmade koosseis ja ülesanded

Rakkerühm	Rakkerühma koosseisu kaasatud erinevad organisatsioonid			Märkused
	Ministee-riumid	Riigi-asutused	Välised partnerid	
Bürokraatia vähendamise rakkerühm	5	1	4	Analüüsi 8 erineva ministeeriumi ja Eesti Panga poolt esitatud 204 bürokraatia vähendamisele suunatud ettepanekut, millest 80% on kavas rakendada
Kõrghariduse ja teaduse rahastamise ning korraldamise rakkerühm	3	-	6	Ülesanne oli valmistada ette kõrgkoolide, teadusasutuste ja nende tugiteenuste konsolideerimist ning rahastamisetpanekute rakendamist
Elanikkonnakaitse rakkerühm	10	11	2	Ülesanne oli töötada välja Eesti elanikkonnakaitse kontseptsioon, mis aitab tagada elanike kaitse mistahes kriisilukorras
Hoolduskoormuse vähendamise rakkerühm	3	4	9	Ülesanne oli kaardistada lähedaste hooldamisega seotud probleemid ning töötada välja inimeste vajadustest lähtuvad lahendused.
Avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühm	4	1	7	Ülesanne oli töötada välja ettepanekud, kuidas suurendada innovatsioonivõimekust avalikus sektoris ning ühiskonna valmidust sotsiaalseks innovatsiooniks. Esitati 10 praktilist soovitusi innovatsiooni levikuks Eesti avalikus sektoris.
E-tervise rakkerühm	3	1	8	Ülesanne oli töötada välja Eesti e-tervise strateegiline arenguplaan aastani 2020 koos arendustegevuste, rahastamiskava ning rakendusplaaniga 2015–2017.
Vigastuste ja vigastussurmade ennetamise poliitika koordineerimise rakkerühm	6	7	4	Ülesanne oli selgitada välja vigastuste ja vigastussurmade ennetuse olemasolevad eesmärgid, analüüsida vigastuste ja vigastussurmade ennetustegevustega kaetust ja sellest tulenevalt pakkuda välja täiendavad eesmärgid ja -ennetustegevused.
Inimeste oskuste ja tööturu muutuste ühitamise rakkerühm	4	4	3	Rakkerühma töö tulemusena loodi tööturu seire ja prognoosi ning inimeste oskuste arendamise koordinatsioonisüsteem (lühendina OSKA süsteem).

Allikas: Rakkerühmade lõpparuanded ja muud dokumendid, <https://www.riigikantselei.ee/et/rakkeruhmad>



Fookusgruppides toodi esile Innotiimi positiivne näide. Innovatsiooniüksuse raames on loodud hea koostööõhkkond ja võrgustik probleemide lahendamiseks ning muudatuste läbiviimiseks, kus *know-how* jääb maha.

Lisaks toonitati, et toetatavaid tegevusi tuleks rohkem planeerida koosmõjust lähtuvalt, st arendustegevused, koolitus ja poliitikakujundamine oleks tegevustena koos planeeritud.

2016. aasta suvel loodi avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühma ettepanekul kuue ministeeriumi ühise algatusena Innovatsioonitiim⁹⁷, mille eesmärk on avalike teenuste arendamine kasutajasõbralikumaks inimkeskse lähenemise abil. Protsessi on kaasatud lõppkasutajaid ning koostööpartnereid igast sektorist. Innovatsioonitiimis otsitakse uusi, kastist-väljas lahendusi ja piloteeritakse või prototüübitakse neid saamaks kohest kasutajate tagasisidet. Tiim korraldab ka innovatsioonivõrgutsiku iKlubi kokusaamisi ning teenuse disaini koolitusi avaliku sektori ametnikele.

⁹⁷ Innovatsioonitiim, <https://www.riigikantselei.ee/et/innovatsioonitiim>

Tiimi töös osalevad Riigikantselei, Siseministeerium, Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Justiitsministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium ning Keskkonnaministeerium.

2019. aasta augustis on käimasolevad projektid:

- **Kiiruseületamise vähendamine** eesmärgiga kahandada inimvigastusi Eesti liikluses, katsetades erinevaid lahendusi kiiruseületamise vähendamiseks.
- **Ettevõtja kontaktpunkt** eesmärgiga leida lahendusi, mis aitavad alustaval ettevõtjal jalad alla saada ning koondada ettevõtjale vajaminev info, teenused ja kohustused ühte aknasse.
- **Prügi sorteerimine** eesmärgiga suurendada prügi sorteerimist Eestis, katsetades inimesi prügi sorteerimisele ja prügi tekke vähendamisele motiveerivaid lahendusi.
- **Elektroonne majutuskaart** eesmärgiga muuta majutusteenuse kasutajate registreerimine majutusettevõttesse kiiremaks ja mugavamaks nii, et see aitaks kaitsta ka riigi sisejulgeolekut.
- **Puude määramine** eesmärgiga vähendada puudega inimeste või nende lähedaste administratiivset koormust ja pakkuda puudega inimesele koheselt abi, mida ta vajab.

2019. aasta detsembris valitakse välja kolm uut programmis osalevat projekti.



Leiti, et nõudlikkus Riigikantselei poolt peaks olema suurem, et tagada ettepanekute elluviimine ja muutused päriselus.
Riigikantselei võiks kaaluda rakke- ja ekspertrühmade puhul ka rakendusplaani loomist ning jälgida perioodiliselt tegevuste elluviimist.

Huvirühmade ja sotsiaalpartnerite kaasamine

Huvirühmade, sotsiaalpartnerite ja avalikkuse kaasamine neid puudutavate otsuste kujundamisse on demokraatlikus ühiskonnas esmatähtis, tagades otsuste parimat kvaliteeti ning legitiimsust.

Hea poliitikakujundamise ja õigusloome eelduseks on võimaldada kõigil (kodanikel, valitsusvälistel partneritel, ekspertidel), keda muudatus puudutab, kaasa rääkida. Lisaks nõuab poliitikakujundamine mitmete valitsusosapoolte koostööd.⁹⁸ Partnerite osalemist suunab kaasamise hea tava (KHT), mida on viimati uuendatud 2012 aastal⁹⁹. Samast aastast alates on kaasamine riigivalitsemises ja õigusloomes sisuliselt kohustuslik. See on ette nähtud Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga (HÕNTE)¹⁰⁰, mis sätestab seaduseelnõude väljatöötamisel kohustuse viia läbi tõendus põhine mõjude hindamine ning näeb ette ka lähtumise kaasamise heast tavast.

Huvirühmade kaasamine on oluline kõigis poliitikakujundamise kvaliteedi teemavaldkonna tegevustes. Huvirühmade kaasamise võimekuse ja sotsiaalpartnerite poliitikakujundamises kaasmõju suutlikkuse tõstmiseks on haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete raames kavandatud tegevused 12.2.2 „Kaasamise arendamine“ ja 12.2.3 „Tööturu osapoolte (ETKL ja EAKL) poliitikakujundamisel kaasmõju tõstmise võimekuse tõstmine“. Tegevuste elluviimine on kulgenud plaanipäraselt, MET 12.2.3 tegevus lõppes 2018. aastal. Kaasamisprojektide algatamise protsess on esitatud joonisel 13.

⁹⁸ Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess, <https://www.riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-ja-ogusloome-protsess>

⁹⁹ Kaasamise hea tava, 2012, <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>

¹⁰⁰ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, 2012, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>



Joonis 13. Kaasamisprojektide algatamine

Allikas: Kaasamisprojektid, <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>

MET 12.2.2 „Kaasamise arendamine“ raames toetatakse kolme tüüpi tegevusi¹⁰¹:

1. **Uute kaasamisalaste lahenduste katsetamine** partnerite kaasamisel arengukava, seaduseelnõu või otsuse väljatöötamiseks või seisukohtade kujundamiseks EL otsustusprotsessis;
2. **Riigi kaasamispoliitika arendamine** vastavalt Vabariigi Valitsuse kinnitatud kaasamisalastele dokumentidele (sh kaasamise hea tava);
3. **Vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise suutlikkuse arendamine.**

Rahastatud on 6 kaasamisprojekti (Tabel 13), milles 5 on lõppenud. Viie projekti eesmärk on kaasamise või riigi kaasamispoliitika arendamine ning ühe projekti puhul vabaühenduste poliitikakujundamises kaasaraäkimise suutlikkuse tõstmine.

Üldiselt võib öelda, et sotsiaalpartnerite ja huvigruppide katusorganisatsioonide võimekust poliitika kujundamisel ja elluviimisel kaasa rääkida on toetatud vähesel määral. Erandi moodustavad MET 12.2.3 sihtgrupiks olnud suured katusorganisatsioonid ETKL ja EAKL, kelle tegevusi toetati ka eelmisel EL rahastamisperioodil.



- Kaasamisprojektid valmistatakse ette Riigikantselei ja partnerite koostöös. Projektide valik on enamasti soovituspõhine. Viis projekti on lõppenud, üks töös ning vahendeid jätkub veel ühele projektile. Partneritena on kaasatud avaliku sektori organisatsioone ja vabaühendusi. Toimuvad regulaarsed kaasamiskoordinaatorite kohtumised, mis on kasulikud ja vajalikud.
- Projektid on end üldiselt vähe õigustanud. Saadud teadmised ei ole hakanud levima. Projektide jätkamisel sellisel kujul nagu täna ei ole mõtet. ETKL ja EAKL projektid tekitavad vabaühenduste seas ebaausa konkurentsi.
- Positiivseks näiteks võib siiski tuua vabaühenduste arenguprogrammi, kus 25 vabakonna eesvedajat on teinud läbi ühe huvikaitseprotsessi, mille kogemusele tuginedes osalevad nad edaspidi läbimõeldumalt ja aktiivsemalt poliitikakujundamises.
- Kaasamise edendamisel võiks keskenduda pigem kaasamisele läbivalt teistes projektides (horisontaalse teemana), mille positiivne näide on rakkerühmad.

¹⁰¹ Kaasamisprojektid 2015-2020, <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>

Tabel 13. Ülevaade MET 12.2 raames rahastatud kaasamisprojektidest

Projekt	Projekti tüüp	Kirjeldus
Kliimapoliitika põhialuste 2050 koostamise kaasamisalased tegevused	Uute kaasamisalaste lahenduste katsetamine	Projekti tulemusena muutus kaasamisprotsess tõhusamaks ja tulemuslikumaks, mistõttu oli valminud dokumendi sisu kvaliteetsem ja sel oli laiem ühiskondlik legitiimsus.
Eelnõude infosüsteemi arendus	Riigi kaasamispoliitika arendamine	Projektiga teostati arendustööd Eelnõude infosüsteemis ning koostati kasutamishend ministriumiteel.
Vabaühenduste arenguprogramm	Vabaühenduste poliitikakujundamises osalemise suutlikkus	Programmis osales 25 huvikaitsega tegelevat vabaühendust.
Noorteühingute mõjukuse väljaselgitamine	Riigi kaasamispoliitika arendamine	Kaardistati noorsooühingute hetkeolukord ja vajadused, analüüsiti nende mõju, rolli ja suutlikkust ühiskonnas muutusi esile kutsuda..
Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava (PõKa) koostamisel kaasamis-suutlikkuse arendamine	Riigi kaasamispoliitika arendamine	Eesmärk oli toetada sidus- ja sihtrühmade kaasamise protsessi PõKa 2030 koostamisel ning arendada valitsussektori kaasamissuutlikkust.
Strateegilise partnerluse suurendamine avalikus sektoris	Riigi kaasamispoliitika arendamine	Viiakse läbi arenguprogramm vähemalt kolmes ministriumis, et edendada avaliku sektori ja kodanikuühenduste ulatuslikumat koostööd pikemaajalisemale strateegilise partnerluse toetamiseks. Projekt lõpeb mais 2020.

Allikas: Kaasamisprojektid, <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>

Aastal 2018 viidi Riigikantselei poolt läbi „Kaasamise ja mõjude hindamise uuring“¹⁰², milles keskenduti kaasamise hindamisele Eesti õigusloomes. Uuringust nähtub, et eelnõude ettevalmistamisel kohustuslik mõjude hindamine ja kaasamine on sageli formaalne ning sageli menetletakse eelnõusid ilma piisava põhjusega kiireloomulistena, millisel juhul ei toimu isegi formaalset kaasamist ja mõjude hindamist.

2019. aastal hinnati Kodanikuühiskonna arengukava 2015-2020 tegevuste tulemuslikkust ja mõju, sh ka riigi kaasamisalaseid tegevusi. Hindamises leiti, et riigi kaasamispoliitika vajab jõulisemat edasiarendust. Poliitikakujundamisse kaasamine ei ole edenenud piisavalt jõudsalt. Probleemideks on näiline ja formaalne kaasamine, kuid reaalse mõju avaldamine võtab aega. Toetatud tegevused ei ole veel piisavad kaasamiskultuuri levikuks ja igapäevaseks standardiks muutumiseks. Vabaühenduste võimekus poliitikakujundamises kaasa rääkida on väga erinev. Kaasamine ei tohiks jääda võimekate ühenduste kitsasse ringi, vaid peaks püüdma kaasata kõiki valdkonnas olulisi osapooli neile sobival viisil. Sellisena ei ole kaasamispraktika veel piisavalt arenenud. Seetõttu on vajalik kaasamist ja avatud valitsemist toetavaid tegevusi jätkuvalt edasi viia ning veelgi rohkem tähelepanu alla võtta. Oluline on kaasamiskoordinaatorite võrgustiku töö tõhustamine ning edukate projektide ja heade praktikate intensiivsem levitamine ja jagamine.¹⁰³

Kokkuvõttes, huvirühmade ja sotsiaalpartnerite kaasamise projektide elluviimine on kulgenud plaanipärasel tempos. Samas ei ole suudetud täita eesmärki toetada sotsiaalpartnerite ja huvigruppide katusorganisatsioonide võimekust poliitika kujundamisel ja elluviimisel kaasa rääkida. Kaasamisprojektid ei ole jõudnud piisava ulatusega sihtrühmadeni ega ole toonud kaasa oodatud mõju kaasärääkimise võimekuse suurendamiseks.

¹⁰² Kaasamise ja mõjude hindamise uuring, 2018, Riigikantselei, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/kaasamise_ja_mojude_hindamise_uuringu_raport_2018.pdf

¹⁰³ Kodanikuühiskonna arengukava mõjude vahehindamine, Uuringuaruanne, juuni 2019 https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/2019_kodanikuuhiskonna_arengukava_mojude_vahehindamine.pdf

Mõjuanalüüsid

Mõjude hindamine on protsess, mille abil kogutakse tõendusmaterjali poliitikavalikute eeliste ja puuduste kohta, hinnates nende potentsiaalseid tagajärgi. Mõjuanalüüside läbiviimine on kohustuslik seaduseelnõude väljatöötamisel¹⁰⁴, kuid mõjude hindamist soovitatakse kasutada ja rakendatakse üha enam ka strateegiate ja arengukavade koostamisel, seisukohtade kujundamisel EL asjades ning poliitikaotsuste ettevalmistamisel.

Mõjuanalüüside läbiviimist ja mõjude hindamise süsteemi arendamist toetatakse haldusvõimekuse prioriteetse suuna meetmete raames eelkõige tegevuse 12.2.1 „Mõjude hindamise süsteemi arendamine“ vahenditest, kuid mõjuanalüüsid on leidnud kasutamist ja rahastamist ka kõigi ülejäänud poliitikakujundamise valdkonda kuuluvate meetme tegevuste raames. Toetatavate tegevustega seotud mõjude hindamisi viiakse läbi ka MET 12.1.3, 12.1.4, 12.2.2, 12.2.6, 12.3 ja 4.2.1 raames.

Mõjude hindamise meetodika¹⁰⁵ töötati välja eelmise EL rahastamisperioodil ja kinnitati Vabariigi Valitsuse poolt 2012 aastal. Esmane mõjude analüüs lisatakse valdkonna arengukava koostamise ettepaneku juurde ning samuti Euroopa Liidu asjade juurde, milles Vabariigi Valitsus peab kujundama seisukoha. Seaduseelnõude puhul esitatakse esialgne mõjude hinnang väljatöötamiskavatsuses.

Meetme tegevuse 12.1.1 „Mõjude hindamine“ toetuse abil on koostatud:

- 17 mõjude hindamist, mis on olnud vajalikud Vabariigi Valitsuse otsustusprotsessi toetamiseks või arengukavade ja strateegiate koostamisel;
- 8 mõjude hindamist Eesti jaoks pikas perspektiivis oluliste teemade ja trendide analüüsimiseks rahvusvahelises kontekstis ja selle pinnalt esialgsete poliitikasoovituste tegemiseks;
- 1 õigusanalüüs.



- MET 12.2.1 toel on rahastatud eelkõige Vabariigi Valitsuse prioriteete toetavaid analüüse.
- MET rahastuse abil tehakse ainult väike osa mõjuanalüüsides. Kuna ministriumites on väga häid spetsialiste ja toimunud on ka mahukas mõjuhindamise koolitusprogramm, siis saavad ministriumid väiksemamahulised analüüsid ise kvaliteetselt tehtud.
- Toetatud analüüsid on meetodiliselt paremad ja on leidnud kasutamist poliitika kujundamise otsustamisprotsessis. Riigikantselei strateegiabüroo on nõudlik lähteülesande suhtes.

Mõjuanalüüside läbiviimist ja kvaliteeti seadusloomes on hinnatud seoses õiguspoliitika arengusuundade elluviimisega. Positiivsena on märgitud, et mõjuanalüüsid on muutunud sisukamaks, huvirühmi kaasatakse süsteemsemalt ja teadlikumalt ning seaduseelnõude väljatöötamiskavatsused (VTK) ja mõjuanalüüsid on läbi teinud märkimisväärse arengu. Enne 2012. aastat oli tavapärase ühelõiguline VTK, milles anti plaanitavast seadusest lihtsalt teada või mõjuanalüüs, mis piirdus tõdemusega, et muudatusega ei kaasne mõjusid. Viimastel aastatel on pigem kurdetud, et VTK-d on liiga mahukad ja neid ei jõuta läbi töötada. Probleemiks on siiski jätkuvalt pealiskaudne või formaalne lähenemine hindamisele. 2018 aasta 7 kuu andmete põhjal ei tuvastatud 79% VTK-des ja eelnõudes ühtki olulist mõju. VTK ei eelnenud seaduseelnõu esitamisele enamikul juhtudest (2014: 81%, 2015: 83%, 2016: 55%, 2017: 70%, 2018 (8 kuud): 71%). VTK koostamata jätmise põhjusteks toodi kõige rohkem seaduseelnõu kiireloomulisust ja EL õigusest või välislepingutest tulenevat vajadust.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, 2012, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

¹⁰⁵ Mõjude hindamise meetodika, 2012, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/mhm_03-12-12.pdf

¹⁰⁶ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018, https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2018.pdf

MET 12.1.1 toetusel läbi viidud mõjuanalüüside tulemuste rakendatuse hindamiseks viidi läbi 9 juhuslikult valitud mõjude hindamise uuringu analüüs. Analüüsi tulemused on leitavad tabelis 14.

Kõik 9 läbi vaadatud mõjude hindamise uuringuraportit on veebis avalikult kättesaadavad, seitsmel juhul on olemas avalik info tulemusi tutvustavate ürituste kohta ja/või on tulemusi esitatud avalikel temaatilistel veebilehtedel. Nelja mõjude hindamise tulemusi on poliitika kujundamisel, seadusloomes või arengukavade/strateegiatega koostamisel olulisel määral arvestatud. Kahel juhul on tulemusi kasutatud ja/või arvestatud vähesel määral ning kolme mõjude hindamise puhul ei ole tulemuste kasutamise kohta avalikult kätte saadavaid andmeid. Oluline on ka märkida, et kahe mõjude hindamise puhul ei olnud hindamisaruandes sisukaid ettepanekuid, vaid tegu oli pigem olukorda kirjeldavate dokumentidega.

Tabel 14. MET 12.1.1 toetusel läbi viidud mõjuanalüüside tulemuste rakendus. Vaadeldi 9 juhuslikult valitud mõjude hindamist 17-st, mida on peetud vajalikuks VV otsustusprotsessi toetamiseks või arengukavade ja strateegiatega koostamisel.

Mõjuanalüüs	Aasta	Tulemuste avalik tutvustamine ja arutelu	Uuringu tulemusena on viidud sisse muudatusi	Mõjuanalüüsis esitatud ettepanekud on ellu viidud	Selgitus
Transpordimaksude rakendamise võimalused Eestis	2015	jah	jah	jah	Liiklusseaduse, autoveoseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas viidatakse, et muudatuseettepanekud on tehtud just selle uuringu järeldustele tuginedes.
Eesti säästva arengu strateegia "Säästev Eesti 21" aja- ja asjakohasuse analüüs	2016	jah	vähesel määral	ei	Analüüsi tulemusena esitati soovitus strateegia teksti uuendada, lisada SA põhimõtete hindamise kohustus HÕNTE-sse, täiendada ja uuendada mõõdikuid. Mõõdikuid on 2017. aastal uuendatud.
Põlevkivi optimaalse tasustamise uuringu kokkuvõte	2017	jah	jah	osaliselt	Uuring oli aluseks edaspidisteks tegevusteks, sh kaevandamisõiguse tasumäärade kujundamiseks. Töötati välja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu 645 SE, mis jäi vastu võtmata.
Eesti riikliku HIV ja aids strateegia 2006-2015 hindamine	2016	ei	ei	ei	Riiklik HIV tegevuskava aastateks 2017–2025 ei sisalda viiteid toimunud hindamisele ega ka strateegiale 2005-2015.
Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020 vahehindamine	2017	jah	kavandamis	elluviimisel	Rahvastiku tervise arengukava 2020-2030 koostamise lähetülesandes on ulatuslikult viidatud käesolevale vahehindamisele
Ühingute piiriülese liikumise reguleerimine Euroopa Liidus	2017	vähesel määral	kavandamis	ei	Jõuti seisukohale, et kehtiv regulatsioon vajab muutmist ELi tasandil, piiriülese liikumise regulatsiooni täiendamise vajadus on üks teema ka käimasoleva ühinguõiguse revisjoni raames.
Veekaitseõuete riikidevaheline võrdlev analüüs	2017	vähesel määral	ei	-	Soovitusi või ettepanekuid ei esitatud. 2019. aastal vastuvõetud Veeseaduse seletuskirjas antud analüüsi ei mainita, mõjude analüüsi aruannet pole seletuskirjale lisatud.
E-tervise rakenduste valideerimise korralduse mõjuanalüüs	2017	ei	ei	-	Uuring keskendub IT ettevõtjate ootustele ja probleemidele TIS-iga liidestumisel. Ühte konkreetset terviklikku Eesti vajadusi katvat lahenduseettepanekut ei õnnestunud leida.
Elatusmiinimumi mõju majandusliku toimetuleku tagamisele	2018	jah	jah	elluviimisel	Statistikaamet muudab elatusmiinimumi arvutamise meetodikat vastavalt analüüsis esitatud ettepanekutele.

Allikas: Mõjude hindamise uuringute ülevaade <https://www.riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-kvaliteedi-arendamine>, intervjuud, internetiotsingu tulemused.

Mõjude hindamise rakendamine ja poliitikakujundajate kompetentside arendamine on edenenud, kuid esineb mitmeid kitsaskohti:



Fookusgruppides juhti tähelepanu mitmetele väljakutsetele:

- ✓ alati pole selge seos mõjuanalüüside tulemuste ja tehtavate otsuste vahel;
- ✓ analüüsid on ebaühtlase kvaliteediga;
- ✓ tulemused ei kajastu sageli päriselus;
- ✓ analüüs peaks toetama otsuse tegemist, aga tegelikult otsust analüüsile tuginedes ei tehta või on otsus juba ette tehtud nt alkoholiaktsiis;
- ✓ mõjude hindamise süsteemi pole arendatud ja peaks edendama juurutamist;
- ✓ juhtide tasandil ei ole sageli piisavalt selget arusaama, milleks on mõjuanalüüsid vajalikud, vajalik oleks juhtide sellealane koolitamine.

Riiklike arengukavade ja strateegiate koostamise ning poliitikakujundamise toetamiseks läbi viidud mõjuanalüüside kvaliteeti viimastel aastatel süsteemselt uuritud ei ole.

2014. aastal Praxise poolt läbi viidud uuringus „Mõju hindamise metoodika rakendamine Euroopa Liidu asjades“¹⁰⁷ toodi välja mitmeid tüüpilisi vajakajäämisi:

- Probleemi määratlemise etapis pole alati tehtud kindlaks probleemi olulisus Eestile kontekstis ega hinnatud eesmärgi olulisust.
- Esmane mõju analüüs tugineb sageli kaasatud osapoolte arvamustele, kuid pole alati selge, mille alusel on otsustatud kellegi arvamusi arvesse võtta või mitte.
- Esmase mõju hindamisel pole võrreldud erinevate sihtrühmade huvisid.
- Ei saada aru mõju olulisuse hindamise kriteeriumite (mõju ulatus, selle avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus, ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk) sisust ja põhimõtetest
- Vähe kasutatakse numbrilist informatsiooni.
- Võrdlev analüüs puudub.
- Aja- ja ressursipuudus.

Elluvijate poolt saadud hinnangutest ja MET 12.2.1 raames koostatud mõjuhindamiste analüüsist lähtudes võib öelda, et hindamiste kvaliteet on paranenud. Täpsema ülevaate ja soovitude saamiseks on otstarbekas mõju hindamise metoodika rakendamine uuring muuta regulaarseks (iga viie aasta järel), kaasates uuringusse nii riiklike arengukavade ja strateegiate koostamisel kui ka poliitikakujundamise toetamiseks läbi viidavaid mõjuanalüüse. Uuring peaks hõlmama MET 12.2.1 raames toetust leidnud ja asutuste omavahendite toel läbi viidud mõjuanalüüse.



Mõjuanalüüside läbiviijad leitakse avatud hankemenetlusega. Kvaliteedi tagamine algab lähteülesandest. Jälgitakse vastavust mõjude hindamise metoodikale ning seda, et oleks võrreldud alternatiive. Probleemid:

- Mõjuanalüüse ei algatata probleemist lähtuvalt ega eesmärgiga jõuda parima otsuseni, vahel on poliitiline otsus juba tehtud ja mõjuanalüüs seda tegelikult enam muuta ei saa.
- On esinenud juhtumeid, kus analüüsid on kasutamata jäänud poliitiliste otsuste tõttu.
- Teatud valdkondades on vähe eksperte ja sellest tuleneb ka pakkumuste kõrge hind.

¹⁰⁷ Mõju hindamise metoodika rakendamine Euroopa Liidu asjades, 2014, Praxis, <https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/moju-hindamise-metoodika-rakendamine-euroopa-liidu-asiades.pdf>

Mõjude järelhindamise puhul saab rääkida enamasti plaanidest, sest HÖNTE alusel tehtavaid järelhindamisi kavandatakse valdavalt alates aastast 2020.¹⁰⁸

Kokkuvõttes, mõjuanalüüsid on muutunud sisukamaks ja huvirühmi kaasatakse süsteemsemalt. Probleemiks on jätkuvalt analüüside ebaühtlane kvaliteet, formaalsete hindamiste läbiviimine ja mõjuanalüüside mittesüsteemne juurutamine. Mõjuanalüüside elluviimise praktika ei ole oluliselt paranenud. Mõjuhindamise süsteem vajab arendamist alates lähteülesande püstitamistest kuni tulemuste rakendamise ja praktika juurutamiseni. Kriitilise tähtsusega on seejuures mõjuanalüüside olulisuse teadvustamine juhtide ja otsustajate poolt poliitikakujundamisel ja seadusloomes.

Õigusloome kvaliteet

Õigusloome areng Eestis on toimunud kiirustades ja Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega ühtlustamine on õigusaktide esialgse süsteemi segi paisanud. Paljudes õiguse valdkondades esineb õigusaktide ja -normide killustatus, mis teeb keerukaks valdkonna õiguspõhimõtete terviklikku mõistmist. Killustatust tulemusena on sageli muutunud lihtsamaks kehtivate seaduste muutmise asemel välja töötada üha uusi seadusi, mis reguleerivad ainult kitsast valdkonda. Põhjuseks on olnud kiired ja sageli läbimõtlemata reformid õiguskorras, varasemate ja hilisemate aktide ebaühtlus, ELi õigusest tulenevate muudatuste tõttu tehtud mööndused süsteemsusele jne.

Suurema selguse ja süsteemsuse loomiseks õiguskorras on Mandri-Euroopa õigusperekonda kuuluvates riikides kasutatud kodifitseerimist, mille mõte seisneb eeskätt õiguskindluse ja selguse loomises, muutes regulatsiooni leidmise õiguse rakendajale lihtsamaks. Kodifitseerimine hõlmab ka kehtiva seadustiku põhjalikku, sisulist ja süsteemset analüüsi, ühtlustamist ja ajakohastamist ehk õiguse revisjoni.¹⁰⁹

Õigusloome selgus, süsteemsus ja kvaliteedi parandamine on olnud prioriteediks nii käesoleval kui ka eelmisel EL rahastamisperioodil. Perioodil 2007-2014 eraldati selleks läbi programm 1.5.0201.08-0001 "Parema õigusloome arendamine" 2,6 miljonit eurot. Viidi läbi kodifitseerimine järgmistes õigusvaldkondades: keskkonnaõigus, sotsiaalõigus, ehitus- ja planeerimisõigus, majandushaldusõigus, vääртеomenetus, karistusõigus ja intellektuaalse omandi õigus.¹¹⁰

Tegvustega jätkati käesolevale rahastamisperioodil (eelarve 1,6 miljonit eurot), kus viiakse läbi ühinguõiguse, mereõiguse, maksejõuetusõiguse, valitsemis- ja halduskorraldusõiguse, riigikaitseõiguse ja kriminaalmenetlusõiguse revisjonid ja kodifitseerimine.¹¹¹

Tegemist on väga mahukate projektidega, mis valmivad ministeeriumite koostöös ning kuhu on kaasatud paljude erinevate huvigruppide esindajad. Näiteks Ühinguõiguse revisjoni komisjoni kuulub 5 ministeeriumi ja 25 riigiasutuse või sotsiaalpartneri esindajad ning revisjoni aluseks oleva analüüs-kontseptsiooni maht on ligi 1000 lehekülge. Projektide mahukus ning poliitilise otsustusprotsessi venimine on tinginud olukorra, kus revisjonid ei ole valminud kavandatud ajaks. Intervjuudest rakendusasutuse esindajaga selgus, et viie revisjoni osas töö käib ning on seatud uued tähtajad

¹⁰⁸ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018,

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2018.pdf

¹⁰⁹ Õiguse revisjon ja õigusloome arendamine, <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oiguse-revisjon-ja-oigusloome-arendamine>

¹¹⁰ Parema õigusloome programm, <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/parem-oigusloome>

¹¹¹ Õiguse revisjon ja õigusloome arendamine, <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oiguse-revisjon-ja-oigusloome-arendamine>

Valitsemis- ja halduskorraldusõiguse revisjon otsustati peale lähteülesande heakskiitmist 2017. aastal viia edaspidi läbi projektiväliselt justiitsministeeriumi, rahandusministeeriumi ja riigikantselei koostöös¹¹². Vastav rakenduskava muudatus on ettevalmistamisel.



Revisjonide hilinemistel on kaks peamist põhjust:

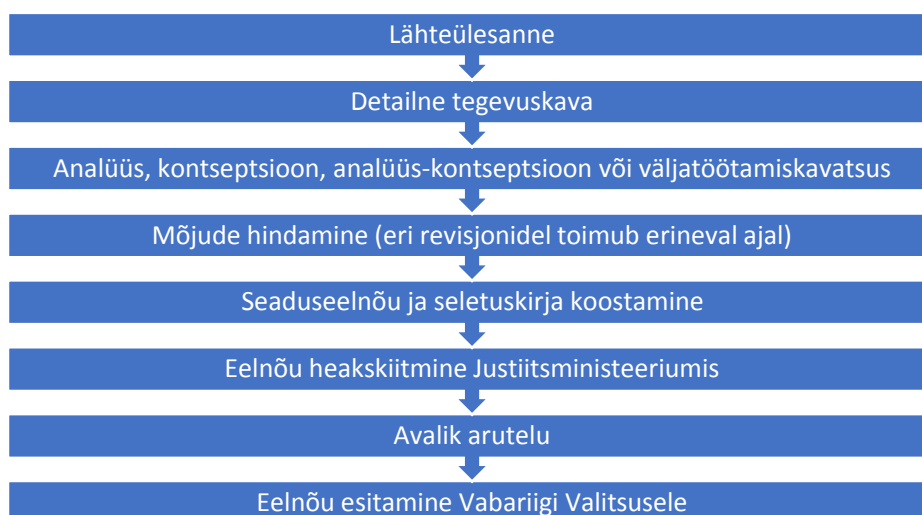
- Tegu on väga mahukate projektidega, mille läbiviimiseks kuluvat aega on olnud keeruline hinnata. Ajakavast kinnipidamisest olulisem on kvaliteet.
- Poliitilise otsustusprotsessi tulemusena lükati Ühinguõiguse, Mereõiguse ja Maksejõuetusõiguse revisjonide algused kuni 2 aastat edasi.

Valitsemis- ja halduskorralduse revisjon otsustati peale ettevalmistavat etappi ära jätta (sh oli plaanis ka põhiseaduse revisjon). Edasi minnakse eraldi analüüsidega. Revisjonide arv vähenes sellega viiele, vastav OP muudatus on ettevalmistamisel.

Esimesena valmib Riigikaitseõiguse revisjon, mis jõuab valitsusse 2019. aasta lõpul.

Lõppenud projektide arv on väljundnäitajana kasutamiseks sobimatu, sest eesmärk pole lihtsalt 6 revisjoni läbiviimine, vaid õigusloome kvaliteedi tõus.

Revisjonide lähteülesannete ja tegevuskavade analüüs näitas, et revisjonidel ei ole etteantud ühesugust struktuuri. Lähteülesanded ja tegevuskavad on erineva ülesehituse ja detailsusastmega. Revisjonide läbiviimise peamised etapid on esitatud joonisel 14.



*Joonis 14. Õiguse revisjonide läbiviimise peamised etapid
Allikas: Autorite koostatud revisjonide tegevuskavade põhjal*

Kokkuvõttes leiame, et õigusloome kvaliteedi tõusu ei ole võimalik hinnata, kuna revisjonid pole veel lõppenud. Läbiviidud revisjonidest tulenev mõju ilmneb aja jooksul ja peaks väljenduma õigusaktide arvu vähenemises ning eelnõude väljatöötamiskavatsuste ja mõjuanalüüsides paremas kvaliteedis.

¹¹² Valitsemis- ja halduskorraldusõiguse revisjon, <https://www.just.ee/et/oiguspoliitika/kodifitseerimine-ja-oigusloome-arendamine/tegevused/valitsemis-ja>

6 Prioriteetse suuna juhtimine ja tegevuste koosmõju

Lühikokkuvõte:

- Valdcondliku komisjoni kohtumise formaat on seni olnud ülesannete täitmiseks sobiv.
- Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni (ARVAK) moodustamine komisjonide ühendamise kaudu aitab kaasa haldusvõimekuse PS paremale ja ressursisäästlikumale juhtimisele.
- TART rakendusskeemid on osutunud sobivaks ja ennast õigustanud. Valitsuse prioriteete on toetatuid paindlikult ja efektiivselt.
- Väljumisstrateegiate uuendamine on jäänud tahaplaanile. Oluline on võimalikult kiiresti viia läbi väljumisstrateegiate arutelu valdkondlikus komisjonis. Tuleks suurendada toetuse saajate omafinantseerimise määra ja leida alternatiivseid (nn konsortsiumipõhiseid) rahastamislahendusi.
- Jätkusuutlikkuse tagamiseks pärast rahastamisperioodi lõppu on asutuste ülese horisontaalse koostöö jätkumiseks vajalik luua formaalsed struktuurid.
- Riigi haldusvõimekust ei ole seni regulaarselt hinnatud. Riigi haldusvõimekuse arengu jälgimiseks on soovitatav hakata haldusvõimekust regulaarselt hindama aruandes väljapakutud hindamismudeli alusel (Lisa A).

6.1 Prioriteetse suuna juhtimine

Käesolevas alapeatükis esitatakse hindamistulemused ja vastused prioriteetse suuna juhtimisega seotud hindamisküsimustele:

- *Anda hinnang ja poliitikaettepanekud haldusvõimekuse prioriteetse suuna juhtimisele, sh:*
- *Kas valdkondliku komisjoni koosseis on piisav, kas kaasatud on piisavalt ja õigeid partnereid?*
- *Kas valdkondliku komisjoni koostumise formaat on ülesannete täitmiseks sobiv?*

Konkreetselt strateegilist dokumenti haldusvõimekuse edenemise hindamise võrdlemiseks ei ole ja seda rolli täidavad lisaks OECD riigivalitsemise raportile peamiselt valitsuse tegevusprogramm, koalitsioonilepe ning riigieelarve strateegia, Eesti 2020 ja riigireformi tegevuskava.¹¹³

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna juhtimiseks on vastavalt struktuuritoetuste seadusele moodustatud valdkondlik komisjon. Valdkondlikud komisjonid on moodustatud rakenduskava tegevuste riigisiseseks valitsemisalade üleseks valdkonnapõhiseks planeerimiseks ja seireks ühissätete määruse artikli 52 lõike 2 nõuete täitmiseks¹¹⁴.

Haldusvõimekuse valdkondlik komisjon suunab prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmete 12.1 „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“ ja 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ tegevust. Valdcondliku komisjoni tööd juhib Riigisekretär. Liikmeteks on RaM, MKM, SiM, JuM ning partnerorganisatsioonide esindajad: Eesti Koostöökogu, SA Poliitikauringute Keskus Praxis, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.

Komisjoni kohtumised toimuvad 2-3 korda aastas ning komisjoni tegevuse eesmärk on toetada meetmete koosmõju ja haldusvõimekust valitsusele prioriteetsetes teemades.

¹¹³ Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine, lõpparuanne 2019, lk 76, <https://www.struktuurifondid.ee/et/hindamine>

¹¹⁴ Common Provision Regulation (Ühissätete määrus), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>

Valdkondliku komisjoni ülesanneteks on¹¹⁵:

- avaldada arvamust partnerlusleppe ja rakenduskava muudatuste kohta;
- jälgida meetme tulemuste saavutamist;
- anda soovitusi meetme tõhusamaks rakendamiseks ja jälgida nende arvestamist;
- avaldada arvamust toetuse andmise tingimustes nimetatud toetuse andmise eesmärgi, toetuse taotlejate ja lõppsaajate sihtgruppide, toetatavate tegevuste ning projektide valikukriteeriumide ja -metoodika kohta;
- avaldada arvamust rahastamisvahendi rakendamise lepingu puhul Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 IV lisa punkti 1 alapunktides a ja c ning rahastamisvahendi rakendamiskäskkirja puhul sama lisa punkti 2 alapunktis a nimetatud asjaolude kohta, võttes arvesse sama määruse artikli 37 lõike 2 kohaseid eelhindamise tulemusi;
- teha ettepanekuid struktuuritoetuste seaduse § 34 lõikes 3 nimetatud hindamise kavatsuse kohta oma valdkonna raames;
- täita muid töökorras nimetatud ülesandeid.

Haldusvõimekuse valdkondliku komisjoni (VK) tööd on toodud eeskujuks hea kaasamisalase näitena¹¹⁶.



- Kogu rakenduskava vaates on valdkondlikke komisjone liiga palju ja juhtimine seetõttu killustunud. Fookusgrupis esitati mõte, et õigem oleks võibolla isegi ainult üks komisjon, kuhu oleks kaasatud kõik kantslerid.
- Valdkondliku komisjoni tööd on peetud algselt sisukamaks kuna arutati läbi prioriteete ja tegevusi (eriti mõjuanalüüside tegemist/valikut). Hiljem on projektide otsuseid tehtud pigem valitsuse tegevusprogrammi põhjal.
- Probleemidena märgiti, et valdkonnas puudub pikaajaline visioon ning info valdkondliku komisjoni tegemiste ja otsuste kohta ei jõua sageli elluvijateni.

Mitteametlikud võrgustikud ja ametnike vahelised isiklikud koostöösuhted on riigivalitsemises saanud määravaks, mis toetavad erinevate valdkondade arengut ja koosmõju. Horisontaalne koostöö on väga oluline, mis peab kindlasti jätkuma. Seda tuleks aga toetada formaalsete protsesside ja võrgustikega, mis tagavad jätkusuutlikkuse ja süsteemsuse.



- Haldusvõimekuse MET koordineerimine on mitteformaalne. Koordineerib Riigikantselei strateegiabüroo ja see toimib hästi.
- Koolitusteemade koordinaatorid kogunevad 1-2 korda aastas. Poliitikakujundamise osas pole selleks vajadust, sest enamasti on tegevused koondunud RK strateegiabüroosse.
- Valdkondliku komisjoni ettevalmistamine eeldab tihedat koostööd. Nende teemadega ei tegele keegi rakendusasutuses täiskohaga, kõigil on see pigem üks tööülesanne paljude teiste hulgas.

Haldusvõimekuse valdkondlik komisjoni tegevus on kavas ühendada avatud valitsemise partnerluse (AVP) koordineeriva koguga. Haldusvõimekuse arendamise valdkondliku komisjoni koosolekud toimivad korrapäraselt 2–3 korda aastas, kuid AVP koordineeriv kogu pole kohtunud piisava regulaarsusega, mis on muu hulgas tingitud kaasatud osaliste suurest koormusest muudes

¹¹⁵ Struktuuritoetuste seadus §33, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062014001?leiaKehtiv>

¹¹⁶ Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine, lõpparuanne 2019, lk 88, <https://www.struktuurifondid.ee/et/hindamine>

komisjonides ja töörühmades. Koordineeriva kogu ja haldusvõimekuse komisjoni koosseisud suures osas kattuvad. Riigisekretär on teinud ettepaneku ühendada AVP koordineeriva kogu ja haldusvõimekuse arendamise valdkondliku komisjoni (mõlemat juhib riigisekretär) ülesanded ning luua nende kahe baasil uus, avatud riigivalitsemise arengukomisjon (ARVAK), mis kohtuks neli korda aastas. Avatud riigivalitsemise arengukomisjoni (ARVAK) koosseisu võiksid kuuluda rahandusministeeriumi kantsler, justiitsministeeriumi kantsler, siseministeeriumi kantsler, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kantsler, Vabaühenduste Liidu esindaja, Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindaja, E-riigi Akadeemia esindaja, Eesti Koostöö Kogu esindaja, Arenguseire Keskuse esindaja. AVP sisupartnerina oleks ka edaspidi kaasatud AVP ümarlaud, mis on mitteformaalne huvitunud ekspertide kogu, mille tööd veab eest Vabaühenduste Liit.¹¹⁷

Kokkuvõttes võib öelda, et prioriteetse suuna juhtimisel on oluline pikaajalise strateegia loomine, millest lähtuvalt soovitame MET vastutajate koostöös luua või täiendada olemasolevaid MET-de tegevusplaanid. Samuti on oluline pöörata senisest rohkem tähelepanu infovahetusele (eriti MET vastutajate vahel). Valdkondliku komisjoni kohtumise formaat on seni olnud ülesannete täitmiseks sobiv ja kaasatud on õigeid partnereid. Komisjonide ühendamise aitab kaasa haldusvõimekuse prioriteetse suuna paremale juhtimisele, kuna ka AVP toetab PS 12 eesmärgi, huvi- ja sihtgrupid on samad, huvigrupid omaksid sama infot ning kahe komisjoni ühendamise annaks kindlasti ressursisäästu. Liitmisega on võimalik lahendada ka ilmnunud probleemid haldusvõimekuse komisjoni töökorralduses. Soovitus on komisjoni tegevust ja otsuseid rohkem kommunikeerida ning leida lahendus meetmete 12.1 ja 12.2 tegevuse paremaks koordineerimiseks meetmega 12.3.

¹¹⁷ Avatud valitsemise partnerluse koordineeriv kogu, koosoleku protokoll, Riigikantselei, 24.05.2019, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_24.05.2019.pdf

6.2 Meetme tegevuste rakendamine ja koosmõju

Käesolevas alapeatükis esitatakse hindamistulemused ja vastused meetme tegevuste rakendamine ja koosmõju hindamisega seotud hindamisküsimustele:

- *Kuivõrd on rakendatud tegevused toetanud valitsuse prioriteete?*
- *Millised meetmed on eesmärkide saavutamisel mõjusamad? Millised vähem mõjusad? Milliseid tegevusi oleks vaja meetmete eesmärkide saavutamiseks enam toetada? Milliseid tegevusi ei peaks rohkem toetama?*
- *Kuivõrd on skeemide rakendamine (sh projektide valik) olnud tõhus ja eesmärgipärane? Kuidas meetmete rakendumist parendada? Milliseid toetuskeeme võiks veel katsetada?*
- *Kuidas suurendada meetme tegevuste omavahelist koosmõju? Kuidas korraldada ja parandada meetmete ja tegevuste vahelist koostööd? Kuidas tõhustada koostööd ja koosmõju teiste sarnastel eesmärkidel rakendatavate meetmetega (IKT, RITA)? Kuivõrd on teadusagentuuri rakendatavad meetmed toetanud haldusvõimekuse eesmärkide täitmist?*
- *Kuidas suurendada haldusvõimekuse eesmärkide, sh juhtimisvõimekuse saavutamiseks koostöökohti avalike teenuste arendamise ning institutsionaalse suutlikkuse parendamisega seotud tegevuste vahel?*

Tegevuste vastavus valitsuse prioriteetidele

Valitsuse prioriteetide toetamine on haldusvõimekuse meetmete horisontaalne eesmärk läbi kõikide meetme tegevuste. Meetme 12.2 toetuse andmise tingimuste käskkirjas¹¹⁸ on valitsuse prioriteetide toetamine meetme tegevusega seotud alaeesmärkidenä sageli otse välja toodud. Samuti toetavad tegevused valitsuse prioriteete kaudselt läbi riigivalitsemise kvaliteedi tõusu tagamise. Vastav ülevaade on esitatud Tabelis 15.

Analüüsi konkreetsete prioriteetide toetamise kohta läbi viidud ei ole, kuna rakenduskava 2014-2023 perioodil on tegutsenud neli erinevat valitsust, kes on seadnud ka mõnevõrra erinevad prioriteetidid.

Samuti võib öelda, et tegevused toetavad mitmeid valitsuse prioriteete otse (nt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2019-2023 prioriteeti tõhus valitsemine), kuid isegi olulisem on kõigi valitsuse prioriteetide kaudne toetamine läbi riigivalitsemise kvaliteedi tõusu tagamise PS 12 kõigi tegevuste koosmõjus.



- **Vabariigi Valitsuse prioriteetide toetamine on üks peamisi haldusvõimekuse MET ülesandeid. Sellest lähtuvalt kasutatakse rahastamiskeemina toetuse andmist rakendusametuse tegevusteks (TART), mis on võimaldanud kiiret reageerimist valitsuse eesmärkidest tulenevatele vajadustele.**
- **Tegevuste prioriteetidid arutatakse läbi valdkondliku komisjoni koosolekutel, suuniseid tuleb ka riigikantselei poolt.**
- **Valitsuse prioriteete toetatakse ka suurte üleriigiliste projektide toetamise kaudu nagu riigireform, haldusreform ja EL eesistumine.**

¹¹⁸ Meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ Toetuse andmise ja kasutamise tingimused ja kord, lk 2, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide_lisad/2018.10_poliitikakujundamise_meetme_tort_puhas.pdf

Tabel 15. Valitsuse prioriteetide toetamise kajastumine MET eesmärkides ja ülesannetes

Meetme tegevus	Valitsuse prioriteetide toetamine on kirjas TAT käskkirja MET alameesmärgina	MET toetab riigireformi, haldusreformi, riiklike strateegiate või arengukavade eesmäärke	Selgitus
12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine	Kaudselt	Jah EL eesistumine, prioriteetsed koolitusvaldkonnad	Tegevuste planeerimisel arvestatakse muuhulgas ka riiklike prioriteetidega.
12.1.2 Tippjuhtide arendamine	Kaudselt	Jah VV tegevusprogramm	Eesmärgiks on kompetentsed ja pühendunud avaliku teenistuse tippjuhid, kes aitavad kaasa valitsuse eesmärkide saavutamisele.
12.1.3 Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine	Ei	Jah Riigireformi toetamine	Vabariigi valitsuse poolt heaks kiidetud Riigireformi toetavad projektid on eelistatud.
12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus	Ei	Jah Haldusreformi toetamine	Arendustegevuste kolmes esimeses taotlusvoorus toetati haldusreformi ettevalmistamist ja läbiviimist. Koolitustegevuste alt toetati ühinemiseksperthe.
12.2.1 Mõjude hindamise süsteemi arendamine	Jah	Jah VV otsustusprotsessi, arengukavade/strateegiate koostamise või pikas perspektiivis oluliste teemade analüüside toetamine	Eesmärgiks on, et mõjude hindamise tulemusi kasutatakse VV-le oluliste otsuste langetamisel. Toetatakse eelkõige VV prioriteetsete tegevustega seotud mõjuanalüüse .
12.2.2 Kaasamise arendamine	Kaudselt	Ei	Eesmärgi on ministeeriumide suurenenud võimekus kaasata huvirühmi valitsuse jaoks olulistesse algatustesse.
12.2.3 Tööturu osapoolte (ETKL ja EAKL) poliitikalakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine	Kaudselt	Ei	Eesmärgiks on ministeeriumide suurenenud võimekus kaasata huvirühmi valitsuse jaoks olulistesse algatustesse.
12.2.4 Strateegilise juhtimise arendamine	Ei	Jah Riigireformi eesmärgid (TERE)	MET kõige mahukam toetatav tegevus, TERE rakendamine on Riigireformi üks eesmäärke
12.2.5 Rakke- ja ekspertrühmad	Jah	Jah Rakkerühmad luuakse VV otsusega	Eesmärgiks on valitsuse jaoks olulistele pikaajalistele probleemidele kestlike lahenduste pakkumine avaliku sektori üleses koostöös.
12.2.6 Õigusloome kodifitseerimine	Ei	Jah Riigireformi eesmärgid (lihtsam ja selgem õigusloome)	MET tegevuse, õiguse revisjonide läbiviimine toetab riigireformi eesmäärke.
12.2.7 Õigusloome arendamine	Ei	Kaudselt	MET tegevused, õppereisid ja väliseksperthe Eestisse toomine, toetavad MET 12.2.6 revisjonide kvaliteeti.

Allikas: Autorite koostatud PS Haldusvõimekus toetuse andmise tingimuste käskkirjade ja MET kodulehtede põhjal.

Kokkuvõttes võib läbiviidud dokumendianalüüsi ja intervjuude põhjal järeldada, et MET-id toetavad valitsuse prioriteete. Oluline on nii otsene (konkreetsete toetavate arendustegevuste, analüüside jms läbiviimine) kui ka kaudne (läbi riigivalitsemise kvaliteedi tõusu tagamise) Vabariigi Valitsuse prioriteetide toetamine.

Meetmete ja meetme tegevuste mõjususe eesmärkide saavutamisel

Tabelis 16 on esitatud dokumendianalüüsil ja fookusgruppidest pärineval infol põhinev ülevaade MET eesmärkide vastavusest Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskavas 2014-2020 sõnastatud parendusvajadustele¹¹⁹. Selline lähenemisviis on mõjususe hindamisel õigustatud, kuna oluline on tervikvaade MET eesmärgid vastavusest haldusvõimekuse üldistele prioriteetidele, mitte kitsalt meetme eesmärkidele.

Tabel 16. Meetme tegevuste eesmärkide vastavus Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskavas 2014-2020 sõnastatud parendusvajadustele

ÜKP fondide rakenduskavas 2014-2020 sõnastatud parendusvajadused	12.1.1	12.1.2	12.1.3	12.1.4	12.2.1	12.2.2	12.2.3	12.2.4	12.2.5	12.2.6	12.2.7	12.3
Valitsemise killustatuse vähendamine			+					+	+			+
Riigieelarve ning strateegiate seostatuse parandamine								+				+
Poliitika kujundamise võimekuse tõstmine	+	+			+	+	+		+	+		
Avalike teenuste ja e-riigi koordineerimise edendamine			+									+
KOV võimekuse suurendamine poliitikate rakendamisel ja avalike teenuste osutamisel	+			+								+
Avaliku teenistuse arendamine, sh avalike teenistujate asjatundlikkuse tõstmine	+	+									+	

Allikas: Autorite analüüs OECD raporti, rakenduskava, TAT-ide ja fookusgruppide info põhjal

Tabelis 17 on fookusgruppides, intervjuude, dokumendianalüüsi ja eksperthinnangute põhjal toodud välja tegevusi, mida meetmete eesmärkide saavutamiseks on oluline edendada, jätkuvalt toetada või mida alustada. Otseselt kasutuid ja mittevajalikke tegevusi ei tuvastatud. On tegevusi, mille korraldamises on puudujääke. Mõned tegevused on haldusvõimekuse üldistest prioriteetidest tulenevalt olulisemad.

Enamik tegevusi on seotud konkreetse MET-ga, kuid analüüsi tulemusena võib välja tuua ka meetmete üleseid olulisi tegevusi.

MET üleste tegevustena märgiti:

- + Ühise väljumisstrateegia ja riikliku rahastussüsteemi välja töötamise vajadust, eesmärgiga toetada tegevusi alates aastast 2024.
- + Eelarve jäägi kasutamine rahastamisperiodi lõpuaastatel võiks meetme sees olla vaba ning raha saaks suunata prioriteetsete MET projektide täitmiseks.
- + Riigireformi suundades kokkuleppimine ja valitsuse riigireformi elluviimine.
- + Riigireformi valdkonna meetmete ülese rahastuskeemi piloodi väljatöötamine. Terviklik vaade ja ettevalmistus struktuursete reformide meetmele uueks perioodiks.

¹¹⁹ Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020, lk 161-162, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/uhtekuuluvuspoliitika_fondide_rakenduskava_2014-2020_211218_0.pdf

Tabel 17. Meetmete eesmärkide saavutamiseks toetamist vajavad MET-ide spetsiifilised tegevused

Meetme tegevus	Eesmärk	Tegevused, mida vajalik toetada meetme eesmärkide saavutamiseks
ARENDUSTEGEVUSED		
12.1.3 Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine	Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmise kaudu tõsta valitsussektoris ameti- ja erialast pädevust ning juhtimisvõimekust	+ Organisatsioonide jätkuv arendamine kui läbiva tegevuspõhimõtte väärtustamine + Riigisektori võimekuse tõstmine andmetötluse ja andmekaitse valdkonnas
12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus (va koolitus ja nõustamistegevus)	Suurendada inimeste ameti- ja erialast pädevust, juhtimis- ja koostöövõimekust ning institutsionaalset suutlikkust	+ KOV-ide koolitusvajaduse hindamise süsteemi loomine + ELVL rolli ja võimekuse tugevdamine + Komplekssete arenguprogrammide ja avatud taotlusvoorudega jätkamine, mis aitavad kujundada paremaid teenuseid ja neid läbimõeldumalt osutada + Koostööprojektide suurendamine KOV-idega avatud taotlusvoorudes
12.2.4 Strateegilise juhtimise arendamine	Strateegiline ja finantsjuhtimine on omavahel seotud	+ Organisatsiooni arenduse, teenuste arendamise ja kvaliteedi juhtimise süsteemide ühtlustamine + Teenuspõhise juhtimise arendamine + Digipädevuse arendamine
KOOLITUSED JA ARENGUPROGRAMMID		
12.1.1 Inimressursi koolitus ja arendamine	Avaliku sektori ameti- ja erialase pädevuse tõstmine ning juhtimisvõimekuse parendamine	+ Keskelt välja töötatud süsteemide (keskused, osakonnad) jätkusuutlikkuse tagamine + Selgete prioriteetide kokkuleppimine ja järgimine + Baaskoolituste E-õppe keskkonna loomine + Teenuste disaini ja juhtimiskvaliteedi koolitused + Kriitilise uuendusmeelsete massi tekitamine keskastme juhtide hulgas rahastusperioodi lõpuks
12.1.2 Tippjuhtide arendamine	Kompetentsed ja pühendunud avaliku teenistuse tippjuhid, kes aitavad kaasa valitsuse eesmärkide saavutamisele	+ Tippjuhtide digioskuste programm + Terviklike programmide tegemine, tippjuhid ja keskastme juhid koos (ettepanek pärit 12.1.1 inimestelt) + Konverentsid (ühised tipp-/keskastme juhtidele, 12.1.1)
12.1.4 Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus (koolitus ja nõustamistegevus)	Suurendada inimeste ameti- ja erialast pädevust, juhtimis- ja koostöövõimekust ning institutsionaalset suutlikkust	+ Planeerimismetoodika väljatöötamine + Rõhuasetus detsentraliseerimisele, ülesannete delegeerimine KOV-idele ja finantsautonoomia suurendamine + Ühisosa kasvatamine keskvalitsuse juhtidega + Võrgustumine ja KOV liitude võimekuse tõstmine + KOV-ide planeeringute väljatöötamine
12.2.7 Õigusloome arendamine	Arukas õigusloome revideeritud valdkondades ja kvaliteetsem õigusloome kujundamine	+ Tunnustatud välisekspertide Eestisse esinema toomine
POLIITIKAKUJUNDAMINE		
12.2.1 Mõjude hindamise süsteemi arendamine	Mõjude hindamine on saanud poliitikakujundamise loomulikuks osaks ning mõjude hindamise tulemusi kasutatakse valitsusele oluliste otsuste langetamisel.	+ Mõjude hindamise süsteemi arendamistegevused + Juhtide koolitus ja kaasamine + Mõjuanalüüsi algatamisel ka rakenduskava koostamine ja järeelseire läbiviimine mõjuanalüüside rakendamise osas
12.2.2 Kaasamise arendamine	Suurenenud on ministriumide võimekus kaasata valitsuse jaoks olulistesse algatustes huvirühmi ning huvirühmade võimekus poliitikakujundamisel kaasa rääkida	+ Kaasamiskoordinaatorite süsteem ja kohtumised
12.2.5 Rakke- ja ekspertrühmad	Valitsuse jaoks olulistele pikaajalistele probleemidele pakutakse koostöös kestlikke lahendusi	+ Rakkerühmade tegevus prioriteediks + Analüüside rakendusplaani loomine ja tegevuste elluviimise jälgimine + Riigireformi elluviimise ja järelevalve ekspertrühm
12.2.6 Õigusloome kodifitseerimine	Arukas õigusloome revideeritud valdkondades ja kvaliteetsem õigusloome kujundamine	+ Revisjonid on tarvis lõpuni viia

MET 12.2.3 „Tööturu osapoolte poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine“ tegevus lõppes 31.12.2018

Allikas: autorite koostatud, fookusgruppide ja intervjuude põhjal



Raha vabam ümberjagamise võimalus MET tegevuste vahel võimaldaks toetada olulisemaid projekte (nt rakkerühmad) või anda lisaraha oodatust keerukamaks osutunud projektide lõpetamiseks (nt revisjonid). Riigikantselei strateegiabüroo võib olla hea neutraalne otsustaja ministeeriumide huvide vahel.

Kaasamisprojektid (MET 12.2.2) ei ole ennast piisavalt õigustanud, neid ei peaks edasi toetama. Programmi tuge on saanud kasutada ainult väga väike protsent vabaühendusi, kes olid tõenäoliselt juba enne võimekamad. Ebavõrdsus võib nii isegi süveneda (näiteks taotlemisvõimekuses). Kaasamist saaks palju paremini edendada läbivalt teistes projektides horisontaalselt.

Meetme tegevuste koosmõju

Koosmõju all mõistame erinevate tegevuste koostoimet, mille tulemusel leitakse eesmärkide täitmiseks innovatiivsed ja arukad lahendused.

Meetme tegevuste koosmõju avaldub haldusvõimekuse hindamismudeli (lisa A) edutegurite kaudu. MET-de koosmõju hindamiseks tuleb vaadata millised MET-d ja kuidas aitavad kaasa edutegurite arendamisele. Esmajoones saab märkida teemavaldkonda toetavate meetmete koosmõju näiteks:

- Avatud valitsemise põhimõtete toetamine MET 12.1.3, 12.1.4, 12.2.4 ja meetme 12.3 koosmõjus.
- Juhtimiskompetentside arendamist toetavad MET 12.1.1 (tippjuhid), 12.1.2 (keskaste juhid) ja 12.1.4 (vallavanemad ja linnapead) raames toimuvad arenguprogrammid ja koolitused. Koosmõju tugevdamiseks on siin oluline senisest suurem koordineerimine ja ühiste programmide läbiviimine.

Veelgi olulisemaks tuleb lugeda teemavaldkondade üleselt avalduvat koosmõju:

- Mõjude hindamise süsteemi arendamine ja mõjuanalüüside kvaliteet. Keskne on MET 12.2.1, kuid vastavate pädevuste arendamiseks toimuvaid koolitusi rahastatakse MET 12.1.1 abil ning mõjuanalüüside kvaliteedi tõusu toetab ka MET 12.2.5 ja 12.2.6 rahastatud mõjuhindamiste läbiviimine.
- Huvirühmade ja sotsiaalpartnerite kaasamine. Kaasamise arendamiseks on kavandatud MET 12.2.2 ja 12.2.3, kuid vastavate pädevuste arendamiseks toimuvaid koolitusi rahastatakse MET 12.1.1 ja 12.1.2 abil ning kaasamist toetavad oluliselt ka MET 12.2.5, 12.2.6 tegevused.

Koosmõjusse panustavad mõnevõrra vähem nõ kitsa suunitlusega MET-id 12.2.3, 12.2.7, 12.2.2 ja 12.2.4.



Koosmõju takistavad nõrkused ja ohud:

- Koosmõju takistab liigne MET rakendamise killustatus: 3 erinevat RA-d ja 7 elluviijat.
- Rakendusasutustel on kogu haldusvõimekuse tegevustest hea ülevaade, kuid elluviijad jäävad liiga oma MET sisse. Elluviijate ühist potentsiaali ei suudeta ära kasutada.
- Vähene on MET vaheline infovahetus, kohtumiste arv ning teadlikkus teineteise tegevustest. Kohtumised võiks olla kindla intervalliga näiteks regulaarselt veidi enne VK kokkusaamisi.
- Formaalse struktuuri puudumine on ohuks jätkusuutlikkuse tagamisel, eriti pärast rahastamisperioodi lõppu.
- Eri MET-ide projektid on omavahel seotud (eriti meetmega 12.3), kuid selle kohta pole tehtud süsteemset koosmõju seiret.



Koosmõju suurendavad muudatused võrreldes eelmise rahastamisperioodiga:

- Valdkondliku komisjoni formaat, mida juhib riigisekretär ja kuhu on kaasatud haldusvõimekusega tegelevate ministeeriumite kantslerid, võimaldab näha tervikpilti ning tegevusi ja vahendeid paremini seostada (nii EL kui teised). Koosmõju aitaks veelgi parandada meetme 12.3 otsuste toomine sama valdkondliku komisjoni alla. Praegu tuleb teha eraldi taotlus, kui projektis on IKT arenduse komponendid, kuna 12.3 juhitakse eraldi.
- Tipp- ja keskastme juhtide koolitusprogrammid, tänu millele tekib võrgustik ja sünergia.
- Kesksete koolituste süsteemi käivitamine tervikuna.
- Horisontaalset koostööd ja koosmõju parandavad tegevused, eriti rakke- ja ekspertrühmad.
- Võrreldes eelmise rahastamisperioodiga on teadlikkus haldusvõimekuse MET-idest suurenenud.

Institutsionaalse suutlikkuse parendamisega seotud tegevuste ning avalike teenuste arendamise koosmõju väljendub sageli meetmete 12.1 ja 12.2 tegevustest tulenevate IT arendusvajaduste realiseerimises meetme 12.3 toel. Probleemiks on siin asjaolu, et meetme 12.3 on teise valdkondliku komisjoni, Infoühiskonna nõukogu, vastutusallas, mis muudab ühise taotlemise ebamugavaks, kuna taotlused tuleb teha eraldi. Positiivsena saab märkida, et 12.3 esindajad on kaasatud ka haldusvõimekuse VK töösse.

Lisaks PS 12 meetmetele panustavad haldusvõimekuse edendamisse oluliselt ka MET 4.2.1 „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ (RITA) tegevused. RITA on ERF toetatav programm, mille eesmärk on suurendada riigi rolli teaduse strateegilisel suunamisel ning teadus- ja arendusasutuste võimekust ühiskondlikult oluliste uuringute läbiviimisel. Programmi kaudu rahastab SA Eesti Teadusagentuur Eesti riigi vajadustest lähtuvaid sotsiaal-majanduslike eesmärkidega rakendusuuringuid.¹²⁰

RITA programmist rahastatakse 7 erinevat tegevusi, millest otseselt haldusvõimekuse eesmärkide täitmist toetavaid tegevusi on kolm¹²¹:

- Strateegilise TA tegevuse toetamine (*TAT tegevus 1*);
- Teadmispõhise poliitikakujundamise toetamine (*TAT tegevus 2*).
- Teadusnõunike ametikohtade toetamine ministeeriumides ning Riigikantseleis (*TAT tegevus 3*);

Tegevuse „Strateegilise TA tegevuse toetamine“ eesmärgiks on suurendada riigi rolli teaduse strateegilisel suunamisel ja prioriteetide määramisel, tõsta Eesti TA asutuste võimekust riigi vajadustest lähtuvate rakendusuuringute läbiviimisel ning rakendusuuringute toetamise kaudu saada teaduspõhiseid soovitusi ja rakendada neid ühiskonna ees seisvate väljakutsete lahendamiseks.

Tegevuse raames rahastatakse suuremahulisi rakendusuuringuid, et lahendada riigi ees seisvaid mitme ministeeriumi haldusalasse kuuluvaid probleeme. Toimuvad ETAG-i korraldatud avatud taotlusvoorud. Tegevuste eelarve on kokku 17 miljonit eurot, millest 85% finantseerib ERDF. Omafinantseeringu kohustust ei ole. Keskmine uuringu maksumus on 500 – 1 500 tuhat eurot. Valminud või alustatud on 15 uuringut, uusi taotlusi vastu ei võeta. Otseselt haldusvõimekuse

¹²⁰ RITA, <https://www.etag.ee/rahastamine/programmid/rita/>

¹²¹ „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ (RITA) toetuse andmise tingimused, Haridus- ja teadusministri käskkirja lisa 1, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide_lisad/lisa_1_4.pdf

arendamisega on seotud üks projekt „Kaugseire andmete kasutuselevõtt avalike teenuste väljatöötamisel ja arendamisel“

Tegevuse „Teadmisepõhise poliitikakujundamise toetamine“ eesmärgiks on suurendada poliitika-kujundamisel otsustusprotsesside teadus- ja tõenduspõhisust, suurendada riigi rolli teaduse strateegilisel suunamisel ja prioriteetide määramisel ning tõsta Eesti TA asutuste võimekust riigi vajadustest lähtuvate rakendusuringute läbiviimisel.

Tegevuse raames toetatakse rakendusuringuid aktuaalsetel, kiiret sekkumist vajavatel teemadel. Toetatavate projektide valikul on põhirõhk relevantsusel ja päevakajalisusel: toetatavad projektid on konkreetse sekkumise (regulatsiooni, meetme, vms) ettevalmistuseks. Toimuvad avatud taotlusvoorud, mida korraldavad ministriumid. Ministriumite omafinantseering on 50%. Tegevuste eelarve on 5 miljonit eurot. Keskmine uuringu maksumus on 50 tuhat eurot. Valminud on 44 uuringut, millest otseselt haldusvõimekuse valdkonnaga on seotud kolm uuringut.

Tegevuse „Teadusnõunike ametikohtade toetamine ministriumides ning Riigikantseleis“ eesmärgiks on tõsta ministriumide võimekust TA küsimustes.

Teadusnõunike ametikohad, reeglina ministriumi arendusosakonnas, on loodud kõigis ministriumites, va Justiitsministriumis. Sotsiaalministriumis on vajaduspõhiselt loodud täiendav teadusnõuniku ametikoht. Ministriumid tagavad omavahenditest ametikohtade rahastamise kahe aasta jooksul peale struktuurifondide rahastuse lõppemist. 2019. aasta sügisel luuakse HTM juurde teadusnõunike koordinatsioonikogu ning käivitub senisest tihedam koostöö ettevõtete erialaliitude arendusnõunike ja ministriumite teadusnõunike vahel.



Teadusnõunike ametikohad on ennast õigustanud. Teadusnõunikud aitavad ministriumites uuringute plaani ja uuringutaotlusi ette valmistada, soovivad võimalikke rahastamisallikaid (sh RITA).

RITA projektitaotluste üle otsustamiseks on loodud valikukomisjon, kuhu kuuluvad ka teadusnõunikud. Valikukomisjon lähtub hindamisel uuringu teadusmahukusest ja tulemuste praktikas rakendamise võimalustest.

Probleemiks on teadusnõunike vähene otsustuspädevus ministriumites ning teadusnõunike suur kaadrivoolavus.

Kogu MET 4.2.1 mõju ühtse riigivalitsemise horisontaalsetele teemadele on positiivne. Tegevused panustavad ministriumide ja erialaliitude TA alase võimekuse ja kompetentsi kasvatamisse. RITA edendab ministriumide, ettevõtete ja teadusasutuste vahelise koostöö paranemist ja tagab teadmuspõhisema poliitikakujundamise kaudu tõhusama ja mõjusama valitsemise.¹²²

Haldusvõimekuse valdkonnas on RITA võimalusi rakendusuringute rahastamiseks kasutatud küllalt vähesel määral.

Tabelis 18 on esitatud analüüs kuivõrd toetavad MET 4.2.1 tegevuste 1-3 eesmärgid haldusvõimekuse eesmärkide täitmist.

¹²² „Valdkondliku teadus-ja arendustegevuse tugevdamine“ (RITA) toetuse andmise tingimused, Haridus- ja teadusministri käskkirja lisa 1, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide_lisad/lisa_1_4.pdf

Tabel 18. Kuivõrd toetavad MET 4.2.1 tegevuste 1-3 eesmärgid haldusvõimekuse eesmärkide täitmist

MET 4.2.1 tegevuste 1-3 eesmärgid PS Haldusvõimekus eesmärgid	Strateegilise TA tegevuse toetamine	Teadmisepõhise poliitikakujundamise toetamine	Teadusõunike ametikohtade toetamine
Valitsemissektoris on suurenenud ameti- ja erialane pädevus ning juhtimisvõimekus	Ei toeta	Toetab oluliselt MET eesmärkide hulgas on: tõsta Eesti TA asutuste võimekust riigi vajadustest lähtuvate rakendusuuringute läbiviimisel.	Toetab oluliselt MET eesmärgiks on tõsta ministeeriumide võimekust TA küsimustes.
Parem poliitikakujundamise protsess, juurutades mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmispõhisemale poliitikakujundamisele	Toetab MET tegevuste tulemusena suureneb riiklike ja sotsiaal-majanduslike eesmärkidega rakendusuuringute maht, riik on rakenduslike uuringute ja arendustööde tark korraldaja ja uuringutulemuste kasutaja	Toetab oluliselt MET eesmärkide hulgas on suurendada poliitikakujundamisel otsustusprotsesside teadus- ja tõenduspõhisust. Tegevuste tulemusena suureneb riiklike ja sotsiaal-majanduslike eesmärkidega rakendusuuringute maht, otsustusprotsessid on teadus- ja tõenduspõhised.	Toetab MET tegevuste tulemusena on kasvanud ministeeriumi võimekus oma valitsemisala TA koordineerimisel ning on loodud ministeeriumide vahelised koostöövormid TA lisarahastamiseks ja paremaks korraldamiseks valitsemisalades.
Avalikke teenuseid pakutakse kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt.	Toetab MET tegevuste tulemusena on riik rakenduslike uuringute ja arendustööde tark korraldaja ja uuringutulemuste kasutaja.	Toetab osaliselt MET tegevuste tulemusena on riik on rakendusuuringute ja arendustööde tark korraldaja ja uuringutulemuste kasutaja.	Ei toeta

Allikas: „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ (RITA) toetuse andmise tingimused, Haridus- ja teadusministri käskkirja lisa 1, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide_lisad/lisa_1_4.pdf

Kokkuvõttes võib läbiviidud dokumendianalüüsi, fookusgruppide ja intervjuude põhjal järeldada, et MET koosmõju suurendamiseks on esmatähtis tegevuste formaalse koordineerimisprotsessi kokkuleppimine, tihedam infovahetus (infokirjad, teadlikkus teineteise tegevustest), korrapärased kohtumised enne haldusvõimekuse komisjoni kokkusaamisi. Positiivsetest koosmõju näidetest võiks teha edulood ja neid laiemalt tutvustada.

Skeemide rakendamise ja projektide valiku tõhusus ja eesmärgipärasus

PS12 ESF rahastatud 11 meetme tegevusest 10 puhul kasutatakse rahastamisskeemina toetuse andmist rakendusasutuse tegevusteks (TART) ja ainult meetme tegevuse 12.1.4 puhul osade projektide valikul kasutusel avatud taotlusvoorud. Kogu rakenduskavas on kasutatakse TART-i 45% meetme tegevuste puhul ning TART-i ja Avatud taotlusvoore koos 13% meetme tegevuste puhul¹²³. Seega on PS12 ESF antud oluliselt suurem otsustusõigus otse rakendusasutustele.

Struktuurivahendite rakendusskeemide tõhusust ja toetuse saajate halduskoormust on hinnatud Ernst & Young Baltic AS ning SA Poliitikauuringute Keskus Praxis poolt 2017. aasta sügisel avaldatud

¹²³ SFSA_2014-2020_Tabel_00_VN_skeemid_25-01-2019.xlsx

aruandes¹²⁴. Uuringu tulemustest nähtus, et kõige paindlikumaks võimaluseks toetuskeemide alusel meetmetegevusi ellu viia peeti TART-skeeme. Samas nägid uuringu autorid ohtu, et TART-skeemi kasutamine võib muutuda rakendusasutuste jaoks nõ mugavusvalikuks, mille tulemusel riivatakse avatud valitsemise põhimõtteid.

TART-ide puhul on sarnaselt teistele rakenduskeemidele ettevalmistavas etapis kõige mahukamaks tegevuseks toetuse andmise tingimuste koostamine. Toimuvad läbirääkimised kõikide osapoolte vahel, juristide tehtav dokumentide kontroll ja lepingute sõlmimine partneritega. Elluviimise etapis on TART-ide puhul kõige koormavamaks tegevuseks arvepidamise korraldamine (sh tööajatabelite täitmine, kuludokumentide ja maksetaotluste esitamine). Probleeme võib tekitada ka teadlik valeandmete andmete esitamine tööajatabelites. TART-ide puhul paistis silma ka suur koormus, mis tulenes ESF-i andmekorjast ja kohustusest iga-aastaste seirearuannete koostamiseks.



- TART skeemid olid Haldusvõimekuse prioriteetses suunas teadlik valik, et tegevused oleks võimalikult valitsuse prioriteete toetavad, vähem bürokratilised ja paindlikud. Selline rahastamisskeem on võimaldanud kiiret reageerimist ning on olnud ka lihtsam valitsuse prioriteetidega mitte sobivaid projekte tagasi lükata.
- Vajalikud hanked on korraldatud pärast lähteülesannete ja eelarvete kinnitamist, nii on tagatud ka vajalik konkurents tegevuste läbiviijate leidmisel.
- Selline süsteem on paindlik ja on ennast praktikas õigustanud.
- Eelmisel rahastamisperiodil olid peamiselt taotlusvoorud ja programmid ja see oli väga koormav. Nüüd on tehtud rohkem eeltööd ning tulemused on tõhusamad ja mõjusamad.
- Miinuseks on siin pikk rahastamisperiod. Seitsme aasta peale ette ei suudeta kõiki väljakutseid näha. Samuti oleks hea kui sihtgrupil taotlemisvõimalus mingil moel olemas oleks.

Kokkuvõttes võib läbiviidud dokumendianalüüsi ja intervjuude põhjal järeldada, et kasutatav TART rakenduskeem on osutunud sobivaks. Rakendusasutustele suurema otsustusõiguse andmine avatud taotlusvoorudega võrreldes on põhjendatud meetmete valitsuse prioriteetide toetamise eesmärki silmas pidades.

¹²⁴ Struktuurivahendite rakenduskeemide tõhususe ja toetuse saajate halduskoormuse hindamine, 2017, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/ev_praxis_lopparuanne_final.pdf

6.3 Väljumisstrateegia ja toetussõltuvuse vähendamine

Käesolevas alapeatükis esitatakse ülevaade olemasolevatest haldusvõimekuse meetmete väljumisstrateegiatest ning antakse poliitikasoovitusi väljumisstrateegia väljatöötamiseks ja toetussõltuvuse vähendamiseks.

2017. aasta lõpul avaldas Riigikontroll auditi „Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest“¹²⁵, milles on esitatud hinnang, et aastal 2021 algaval uuel EL eelarveperioodil on Eestil kasutada tõenäoliselt märkimisväärselt vähem toetusraha. Eestile eraldatava raha hulk pole veel teada, ent Ühendkuningriigi Euroopa Liidust lahkumise mõju arvestamata kahaneb see Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul kuni 40% ehk ca 1,5 miljardi euro võrra.

Selline toetusraha vähenemine loob olukorra kus kõigi seni EL vahenditest rahastatud tegevuste jätkamiseks vahendeid ei jätku, kasvab konkurents rahastatavate valdkondade ja tegevuste vahel ning haldusvõimekuse meetmetega seotud tegevuste rahastamine võib järsult väheneda.

2014 – 2020 rakenduskava vahehindamise käigus on üldiste väljumisstrateegiatena prioriteetsete suundade üleselt toodud välja järgmised võimalused¹²⁶:

- praegu struktuurivahenditest rahastatavaid tegevusi toetatakse vähemalt mingis osas ka järgmisel perioodil ESIF-i vahenditest, ehkki vajalik võib olla tegevuste mahu mõningane vähendamine;
- tegevuste kulud kaetakse riigieelarvest (nt infrastruktuuri ülalpidamine; PS2 ja 3 mitmed tegevused sotsiaalmaksu abil või töötuskindlustuse reservidest);
- tegevuste jätkamise vajalikkust on mõistnud KOV-id, koolid, eraettevõtted jne ning nad on valmis vähemalt mingis osas tegevusi oma vahenditest jätkama;
- tegevused jäävad teostamata, neid teostatakse märkimisväärselt väiksemas mahus või pikema perioodi jooksul.

Eesti 2020 ning kavandatava Eesti 2035 eesmärkide täitmiseks ning juba alustatud struktuursete reformide (nagu haldusreform, riigireform, töövõime reform jne) jätkamiseks on oluline muuta EL-i toetuste abil tehtud investeeringud jätkusuutlikuks ning luua selgus, kas ja kuidas rahastatakse rakenduskava tegevusi järgmisel EL-i eelarveperioodil.

Kogu rakenduskava hõlmav põhjalik väljumisstrateegiate analüüs on läbi viidud Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine raames. Analüüsi peamiseks järeldusena toodi välja asjaolu, et ministeeriumidel puudub väljumisstrateegiate osas selge visioon, kuidas järgmisel EL-i rahastusperioodil tegevuste rahastamisega jätkata. Suure osa meetmete puhul on vaja jätkata rahastamist kasvõi seetõttu, et tegevuste mõju ilmneb alles mitme aasta pärast, ning kui järgmisel EL-i rahastusperioodil konkreetseid tegevusi enam ei rahastata, ei pruugi ka mõju avalduda (nt ettevõtluse, hariduse meetmed).¹²⁷

Ühelt poolt on selge, et vajalikud otsused on riigiülesed ning peavad lahendust leidma eelarvestrateegiate koostamise käigus, kuid tuleb ka tõdeda, et 2014. aastal on koostatud esialgseid

¹²⁵ Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest, 2017, Riigikontroll, lk 6

https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/ELi%20raha%20audtit_30.11.2017_LOPP.pdf

¹²⁶ Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine, lõpparuanne 2019, lk 82, <https://www.struktuurifondid.ee/et/hindamine>

¹²⁷ Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine, lõpparuanne 2019, lk 81, <https://www.struktuurifondid.ee/et/hindamine>

väljumisstrateegiad meetmete 12.1 ja 12.2 jaoks ei ole uuendatud ning pole toimunud ka arutelusid, milliste tegevuste jätkamine oleks eriti oluline.



Intervjuueeritavate hinnangud olemasolevatele väljumisstrateegiatele:

- EL vahendite 7-aastane periood on andnud suurema kindlustunde kui riigieelarve strateegia 4-aastane periood. Riigi rahastusele üleminekul kannatavad ebakindluse tõttu eelkõige pikaajalist planeerimist vajavad tegevusvaldkonnad, nt kesksed koolitused. Väheneb tõenäoliselt ka otsustamisvabadus ja paindlikkus. Isegi tegevusmahtude ajutine vähenemine kahe rahastamisperioodi vahel on ohtlik, sest katkeb järjepidevus. Paljude teemadega peaks kogu aeg tegelema, et need efekti annaksid.
- Peamiseks ohuks on ressursside järsk kahanemine siseriiklikule rahastamisele üleminekul. Inimesed ja tekkinud teadmused jäävad küll alles, kuid tegevused killustuvad asutuste vahel ning huvi koostöö vastu tõenäoliselt väheneb. EL raha kasutamise põhimõtted on sundinud koos käima ja tegevusi kokku leppima. Kui seda raha ja sundi tulevikus ei ole, siis pole kindel, kas käiakse koos edasi.
- Olemasolevad väljumisstrateegiad on veidi idealistlikud, väljumisstrateegia uuendamise päevakorda võtmisega on juba väga kiire. Oluline on võimalikult sujuv üleminek.

Jätkusuutlikkuse tagamiseks pärast rahastamisperioodi lõppu on asutuste ülese horisontaalse koostöö jätkumiseks vajalik luua formaalsed struktuurid:

- Koolitustegevuse võiks koondada Kesksete Koolituste keskuse alla, mida rahastatakse riigieelarvest või konsortsiumi põhimõttel, kus riik osaleb baasfinantseeringuga. Konsortsiumipõhisest rahastamise toimiv näide on Innotiim.
- Poliitikakujundamise tegevused on võimalik koondada RK strateegiabüroo alla ja eelarvesse.
- Sarnase katusstruktuuri loomine on vajalik ka arendustegevuste koordineerimiseks, väga oluline on koostöö IT arendustegevustega (praegu meede 12.3).
- KOV tegevuste koordineerimisel vajalik tihedam koostöö Linnade ja Valdade Liiduga, kes peaks ka võtma suurema rolli.

Soovituseks on otsida alternatiivseid rahastusallikaid: riigitulud, EL muud finantsvahendid, erasektor. Struktuurifondidest jätkuvalt toetatavate tegevuste puhul peaks suurenema omaosalus. Igas riigi võimekust arendavas tegevuses peab vastutus jääma sellele, kelle heaks või kasuks see tegevus tehakse. Kesksete koolituste ja rakkerühmade tegevuse jätkamiseks soovitame kaaluda konsortsiumipõhiseid rahastamismudeleid.

Olemasolevates väljumisstrateegiates keskendutakse hindamisele, kui palju tegevuste jätkamiseks riigieelarvest kuni 2025. aastani raha tarvis on. Samas ei analüüsita tegevuste jätkamise olulisust ja rahastamise alternatiive.

Ekspertide ettepanekud väljumisstrateegia tegevuste ja toetussõltuvuse vähendamise võimaluste osas on esitatud peatükis 7 „Järeldused ja soovitused“ tabelis 18.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et väljumisstrateegiate uuendamine on jäänud tahaplaanile ning fookusgruppide ja intervjuudest jäi kõlma ebakindlus, et rahastamisperioodi lõpul võib tegevuste rahastamine drastiliselt langeda. Oluline on võimalikult kiiresti viia läbi väljumisstrateegiate arutelu valdkondlikus komisjonis ning alustada jätkutegevustega. Soovitame struktuurifondidest jätkuvalt toetatavate tegevuste puhul suurenda omaosalus, mis tekitab rohkem vastutust tulemuste hoidmise ja edasi arendamise osas.

7 Järeldused ja soovitused

Läbi viidud dokumendianalüüsi, fookusgrupi intervjuude ja eksperthinnangute põhjal on tabelis 19 esitatud peamised järeldused ja soovitused teemavaldkondade lõikes.

Tabel 19. Järeldused ja soovitused

Valitsussektori arendusvõimekus	
Millisel määral on paranenud valitsussektori strateegilise planeerimise kvaliteet? Kuivõrd ollakse valmis üleminekuks tegevuspõhisele eelarvestamisele 2020 aastal?	
Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ettevalmistused üleminekuks tegevuspõhisele eelarvestamisele kulgevad ettenähtud tempos ja 2020.a. riigieelarve on tegevuspõhine. Tegevuspõhise eelarve juurutamine tõstab oluliselt strateegilise planeerimise kvaliteeti. 2. Valitsussektori strateegilise planeerimise kvaliteet on paranemas: otsuste kvaliteet ja infovahetus on paranenud, läbipaistvus on suurenenud ja on olemas riigiüleised kokkulepped strateegilise planeerimise osas. 3. Murettekitav on arengukavade liiga suur hulk ja killustatus. Olukord ei ole rakenduskava elluviimise perioodil paranenud. 4. Valitsussektori arendusvõimekust toetavate tegevuste tulemusena on edendatud avatud valitsemise põhimõtete rakendamist. Paranenud on planeerimise läbipaistvus. 	<p>Põhjust põhimõttelisteks muudatusteks hindamise tulemusena ei tuvastatud. Soovitav on liikuda väiksema arvu, kuid valitsuse prioriteetidest lähtuvate, selgelt eesmärgistatud ning põhjalikule analüüsile toetuvate strateegiliste dokumentide suunas.</p>
Kuidas on muutunud kohaliku omavalitsuse tasandi arendusvõimekus, poliitikakujundamise kvaliteet ja avalike teenuste osutamise võimekus? Kuivõrd toetasid tegevused haldusreformi elluviimist?	
Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<ol style="list-style-type: none"> 5. Toetatud tegevused on seni olnud seotud peamiselt haldusreformiga: nii ettevalmistamise kui elluviimisega. Kohaliku ja regionaalse arendusvõimekuse tõstmiseks rahastatud tegevused on olulisel määral aidanud kaasa haldusreformi õnnestumisele. 6. Kohaliku omavalitsuse tasandi arendusvõimekuse, poliitikakujundamise kvaliteedi ja avalike teenuste osutamise võimekuse tõusuks on loodud head eeldused haldusreformi tegevuste toetamise kaudu. Muudatuste tegelikku mõju on vara hinnata – haldusreformi poolt loodud arenguvõimaluste realiseerumiseks on oluline uute omavalitsuste tegevus ja koostöö ning seejuures ka PS12 meetmetest toetatud tegevuste elluviimine. 7. Probleemideks on ebapiisav koostöö KOV-ide ja keskvalitsuse vahel, dubleerivad tegevused ning KOV tasandi ebahühtlane arendusvõimekus. 	<p>Kohalike omavalitsuste haldusvõimekuse regulaarne seire võimaldaks paremini hinnata riigi võimekust regionaalpoliitikat ellu viia ning kavandada mõjusaid toetusmeetmeid. Soovitame viia läbi KOV-ide haldusvõimekuse seiret iga kahe aasta tagant. See aitab näha trende KOV-ide haldussuutlikkuse arengul ning hinnata koolitus- ja arenguvajadusi.</p>

Millisel määral on paranenud valitsussektori organisatsioonide juhtimissuutlikkus (hinnatakse organisatsioone, mis on saanud toetust juhtimise parendamiseks ja/või muudeks arendustegevusteks)? Kuivõrd toetab juhtimine valitsussektori tegevuste tõhusust, mõjusust ja ressursisäästu?

Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>8. Valitsussektori organisatsioonide juhtimissuutlikkuse tõstmiseks ellu viidud arendustegevused on olnud eesmärgipärased, kasutatud rakenduskeem on olnud sobiv ning tulemusena on tegevustesse kaasatud organisatsioonide juhtimissuutlikkus paranenud.</p> <p>9. Läbiviidud tegevuste tulemusel on tõusnud juhtimisotsuste kvaliteet ja tõendus põhine otsustamine, tekkinud on organisatsiooni arendamise kultuur ja teenusepõhine mõtteviis. Juhtimissuutlikkus on organisatsioonides oluliselt tõusnud.</p> <p>10. Organisatsioonide juhtimissuutlikkuse tõstmise projektide valikul on rahastatud tegevusi, mille tulemusena on oodata ressursisäästu ja/või kvaliteedi tõusu. Kõik lõppenud projektid on jõudnud rakendatava tulemuseni ning nende tulemusena on ellu viidud tõhusust, mõjusust ja ressursisäästu toetavaid reforme ning ümberkorraldusi.</p> <p>11. Riigireformi tulemusnäitajate vaates on valitsussektori tõhusus ja mõjusust püsinud stabiilsena.</p> <p>12. Jätakuvalt on probleemideks bürokraatlikud takistused ja dubleerimine tegevuste elluviimisel.</p>	<p>Soovitame koostöö tugevdamiseks ja dubleerimise vähendamiseks kasutada parimaid praktikaid ja edulugusid sisendina ning eelkõige keskenduda institutsionaalse võimekuse tõstmiseks suunatud tegevustele (ühistegevused).</p>

Kokkuvõttes on valitsussektori arendusvõimekus toetatud tegevuste toel tõusnud ja tegevused kulgevad ettenähtud tempos. Valitsussektori arendusvõimekuse edendamiseks elluviidud meetmete tegevused on andnud oodatud tulemusi ning on jätkuvalt asjakohased. Soovitame jätkata tegevuste elluviimist vastavalt planeeritule.

Probleemiks on strateegilise planeerimise teatav killustatus ja dubleerimine, mis takistab meetmete koostõust tulenevat sünergiat. Samuti on probleemiks KOV-ide jätkuv madal ja ebaühtlane arendusvõimekus.

Soovitused toetussõltuvuse vähendamiseks ja väljumisstrateegia loomiseks

- Äriprotsessi ja IKT lahenduste kooskõlastamine.**
 Institutsionaalse ja organisatsioonilise võimekuse tõstmise ning juhtimissüsteemide arendamise programmid võiks kohustusliku elemendina sisaldada IKT arenduste ja e-teenuste kavandamist. Läbimõeldud IKT arenduste, „letiteenuse“ ja e-teenuste parem integreerimine tõstavad paindlikkust ja teenuste omavahelist seostatust, muudavad teenuste osutamise kuluefektiivsemaks ning vähendavad bürokraatiat ja ebavajalike toimingute arvu. Arendusprotsessi sujuvuse tagamiseks võiks teha ühise rahastamisotsusega nii äriprotsessi parendamise kui ka vajalike IKT arenduste kohta. Seejuures arvestades agiilse tarkvaraarenduse põhimõtteid tuleks tegevuskava ja vajadusel ka eelarve regulaarselt (iga-aastaselt) üle vaadata.
- KOV-ide IT juhtimise arendamine ühise IT tugikeskuse ja platvormi loomise kaudu.**
 Tegevuste tulemusena valmistatakse ette ja luuakse ühine IT platvorm, mis suurendab KOV-ide ühinemisjärgset arendusvõimekust ja koostööd. Eesmärgiks on IT võimekuse tõstmine eelkõige väiksemates KOV-ides ning lõhestumise vähendamine. Tegevused toetavad keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahelist tihedamat koostööd ja avalike teenuste tervikliku pakkumist.

Valitsussektori juhtimissuutlikkus

Kuivõrd on parenenud valitsussektori teenistujate riigivalitsemise kompetentsid ning personalijuhtimise ja tugitegevuste kvaliteet, s.o. hinnata, kuivõrd on struktuurivahendite rakendamine aidanud kaasa kompetentside parnemisele?

Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>13.Valitsussektori teenistujate riigivalitsemise kompetentsid on oluliselt parenenud eelkõige kesksete koolituste läbiviimise kaudu, mis on aidanud kaasa ühiste arusaamade ja riigiülese vaate kujunemisele.</p> <p>14.Tippjuhtide arendustegevused on hästi läbi mõeldud ja korraldatud. Toimuvad regulaarsed hindamised 360° tagasiside meetodil koos koolitus-/arenguvajaduste kaardistamisega. Hindamises osaleb tähtaegselt ligi 95% tippjuhtidest.</p> <p>15.Riigivalitsemise kompetentside tõusule on aidanud kaasa tipp- ja keskastme juhtide arenguprogrammid, mille tagasiside on väga positiivne.</p> <p>16.Järeelseiret omandatud kompetentside rakendamise kohta ei ole toimunud ja seetõttu ei ole võimalik hinnata omandatud pädevuste tegelikku kasutamist. Samuti ei ole uuritud pika perioodi vältel keske koolitustegevuse protsessi ning osapoolte ootusi ja vajadusi.</p> <p>17.Koolitusvajaduste kogumise protsess ei ole sujuv ja ühtlane, kuna asutuste ja kesksete koolituste talituse protseduurid ja tähtajad ei ühildu ja osadel asutustel ning KOV-idel on madalam arendusvajaduste hindamise võimekus. See on omakorda takistavaks teguriks kompetentside arendamisel.</p> <p>18.Eesti avaliku sektori arengu- ja koolitustegevused on jagatud mitme elluviija vahel ja puudub tugev keskne koolitustegevuste süsteem. Koolitus- ja arendustegevused on jätkuvalt küllaltki killustunud.</p>	<p>Viimane suuremahuline keske koolitus- ja arendustegevuse hindamise uuring „Keske arendus- ja koolitustegevuse protsess ja põhimõtted“ on läbi viidud ligi 6 aastat tagasi, mistõttu on otstarbekas seda enne rahastamisperioodi lõppu korrata. Kriitilisemad teemad, mida kindlasti peaks käsitlema: sihtrühmade ootused, protsessi analüüs, järeelseire omandatu rakendamise kohta ning süstemaatilise järeelseire korraldamine üldiselt.</p> <p>Soovitame suurendada koostööd ja pikendada planeerimisperioodi koolitusvajaduste kaardistamisel.</p>

Kuidas on paranenud valitsussektori keskastmejuhtide ja tippjuhtide juhtimiskvaliteet ja inimeste juhtimise võimekus? Kuivõrd toetavad juhid koostööd ja uuenduslikke lähenemisi?

Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>19.Tippjuhtide juhtimiskvaliteedi ja inimeste juhtimise võimekuse tõusule on oluliselt kaasa aidanud kaasaegse kompetentsimudeli kasutamine, millel põhinevad nii koolitus- ja arenguprogrammid kui ka värbamine, valik ja hindamine.</p> <p>20.Keskastme juhtide kompetentsimudelit pole alates 2013. aastast uuendatud ning see on leidnud kasutamist ainult koolituste ja arenguprogrammide kavandamisel.</p> <p>21.Juhtide toetus koostööle ja uuenduslikele lähenemistele on kõrge.</p>	<p>Arvestades maailmas toimuvaid kiireid majanduslikke ja sotsiaalseid muutusi soovitame kompetentsimudeleid regulaarselt (iga 3 aasta järel) üle vaadata ja vajadusel täiendada. Eesti keskastme- ja tippjuhtide kompetentsimudelid võiks ülevaatamise käigus viia sarnastele alustele (eesmärgid, väljatöötamise meetodika). Kaaluda võiks ka ametnike kompetentsimudeli(te) väljatöötamist.</p>

<p>22. Juhtimiskvaliteedi tõusu pärsib asjaolu, et koolitused ei jõua kõikide huvilisteneni, nõudlus ja vajadus on suurem kui võimalused ja sihtrühm lubaks. Järgmisel EL rahastusperioodil vahendite vähenemise tingimustes võib probleem süveneda.</p> <p>23. Puudub ühtne avaliku sektori e-õppe keskkond, mis takistab info (e-õppematerjalid, õppevideod, avatud MOOC ressursid jms) jagamist ja levikut. Avaliku sektori koolitamisel kasutatakse vähe e-kursusi. E-õppe keskkonna puudumine takistab juhtimiskvaliteedi paranemist kiiremas tempos.</p>	<p>Soovitame luua ühtne avaliku sektori digitaalne õpikeskkond või arendada edasi RTIP koolitusmoodulit ja laiemalt kasutusele võtta e-kursuseid. See võimaldab laialdasemat ja kulu-efektiivsemat koolituste ja järelõppe korraldamist ja leevendada suurenenud nõudluse probleemi. Soovitame kogemuste vahetamist ja koostööd Soome haldusjuhtimise instituudiga HAUS.</p>
<p>Kokkuvõttes on valitsussektori juhtimissuutlikkus toetatud tegevuste toel tõusnud ja tegevused kulgevad ettenähtud tempos. Kavandatud ja läbiviidud tegevused on olnud asjakohased vastates PS12 suuna eesmärkidele, strateegilistele dokumentidele ja valitsuse prioriteetidele.</p> <p>Valitsussektori keskastme- ja tippjuhtide koolitus- ja arendustegevused on kaasa toonud juhtimiskvaliteedi ja inimeste juhtimise võimekuse tõusu.</p> <p>Probleemideks on tegevuste killustatus ja koostöö vähesus, samuti toetavate ning jätkusuutlike lahenduste puudumine, mis tagaks arengutegevuste elluviimise piisavas mahus. Vajadused on oluliselt suuremad kui võimalused, mis võib hakata pärssima juhtimiskvaliteedi arengut.</p>	
<p>Soovitused toetussõltuvuse vähendamiseks ja väljumisstrateegia loomiseks</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Keskse avaliku sektori koolitus- ja arendustegevuste kompetentsikeskuse loomine Tegevuste tsentraliseerimine aitab ressursse mõjusamalt ja säästlikumalt kasutada ning tagaks tegevuste jätkusuutlikkuse EL toetuste vähendamise etapis. Ühtne keskus võimaldab vältida dubleerimist koolituste meetodika ja sisu välja töötamisel, parandada koolitusvajaduse kogumist, arendada ühtsetel alustel avaliku sektori kompetentsimudeleid, arendada vajalikke IT lahendusi (avaliku sektori digitaalne õppekeskkond) ja teha rahvusvahelist koostööd. • Teadusjuhtimissüsteemi loomine. Toetussõltuvuse vähendamiseks ja töötajate jätkuvaks arendamiseks on soovitatav avaliku sektori teadmiste jagamise süsteemi loomine koolitustel osalenud kesk- ja tippjuhtide kogemuste ja oskuste baasil. Koolitustel osalenud kesk- ja tippjuhid saavad jagada oma kogemusi ja teadmisi ning anda konsultatsioone avaliku sektori töötajatele, kes antud teemal vajavad tuge. Soovitatav on luua boonussüsteem, mis motiveerib oma teadmisi ja oskusi jagama. • Era- ja avaliku sektori (tipp)juhtide ühised koolitus- ja arenguprogrammid. Koolitused ja arenguprogrammid luuakse ühiste juhtimiskompetentside arendamiseks nii avalikus kui erasektoris, mis tagab juhtide professionaalse arengu jätkumise ja hõlbustab rotatsiooni. Tegevuste finantseerimiseks kaasatakse investeeringuid erasektorist. Näiteks võib alustada edukalt toimunud Newtoni programmi laiendamisest erasektoris tippjuhtide ettevalmistamiseks. • Koolitusprogrammide väljatöötamine koostöös ülikoolide täiendkoolitusüksustega. Koolitus- ja arenguprogrammide ettevalmistamine koostöös ülikoolidega tagab pikaajalisemad koostöökokkulepped ja aitab kaasa jätkusuutlikkuse tagamisele. Koostöökokkulepped ülikoolidega võimaldavad pikaajalisemalt planeerida arendustegevusi ja disainida kõrgetasemelisi arenguprogramme vastavalt vajadustele. • Kohustuslik riigiametnike rotatsioon. Iga 5 aasta järel toimub kõikidel tasanditel ametnike rotatsioon, mis pakub võimaluse kogemuste ja teadmiste vahetuseks, võrgustiku arendamiseks ning koostöö tihendamiseks. 	

Poliitikakujundamise kvaliteet

Mil määral on suurenenud koostöövõimekus (sh asutuste ülene koostöövõimekus) ja asutuste vaheline koostöö?

Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>24. Rakke- ja ekspertrühmade töö on olnud edukas nii sisulises mõttes kui ka asutuste ülese koostöö edendajana. Tegevus on aidanud oluliselt kaasa koostöövõimekuse suurendamisele riigisektoris, partnerite kaasamisele ja tõendus põhiste mõjuanalüüside tegemisele vaadeldavas valdkonnas.</p> <p>25. Kõigi tegevuse lõpetanud rakke- või ekspertrühma töö tulemused on valitsuse poolt heaks kiidetud ning esitatud ettepanekud on leidnud rakendamist. Eeskju vääriv näide innovatsioonist ja kaasamisest on Innovatsioonitiimi arendusprogramm (ekspertrühm).</p>	<p>Oluline on rakke- ja ekspertrühmade tegevuse jätkumine. Soovitatakse luua rakke- ja ekspertrühmade puhul rakendusplaan ja jälgida tegevuste tegelikku elluviimist.</p>

Kuivõrd on arenenud mõjuanalüüside tegemise praktika ning kuivõrd tuginetakse analüüsitulemustele otsuste tegemisel?

Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>26. Mõjude hindamise sisuline kvaliteet on paranenud ning mõjuanalüüside tegemine seadusloomes on muutunud järjepidevamaks.</p> <p>27. Probleemiks on selge seose puudumine analüüsitulemuste ja otsuste tegemise vahel. Analüüsitulemustele ei tugineta süsteemselt, sageli on hindamised pigem formaalsed. Mõjuanalüüside elluviimise praktika ei ole oluliselt paranenud.</p> <p>28. Riiklike arengukavade ja strateegiate koostamise ning poliitikakujundamise toetamiseks läbi viidud mõjuanalüüside kvaliteeti viimastel aastatel süsteemselt uuritud ei ole. Mõjuhindamise projektide järeleiret pole läbi viidud.</p> <p>29. Huvirühmi kaasatakse mõjuanalüüside koostamise protsessi süsteemsemalt.</p>	<p>Soovitame alata mõjuanalüüsid enne poliitiliste otsuste tegemist. Poliitiliste otsuste hea tava võiks olla, et need põhinevad alati tõendus põhistel analüüsidel. Hea tava juurdumine sõltub juhtide teadlikkusest, mistõttu on väga oluline juhtide koolitamine ja toetamine.</p> <p>Täpsema ülevaate ja soovituste saamiseks on otstarbekas mõju hindamise metoodika rakendamise uuring muuta regulaarseks, kaasates uuringusse nii riiklike arengukavade ja strateegiate koostamisel kui ka poliitikakujundamise toetamiseks läbi viidavaid mõjuanalüüse. Uuring peaks hõlmama MET 12.2.1 raames toetust leidnud ja asutuste omavahendite toel läbi viidud mõjuanalüüse.</p>

Kuivõrd on suurenenud ministriumide võimekus terve poliitikakujundamise tsükli vältel huvirühmi kaasata ning sotsiaalpartnerite suutlikkus poliitikakujundamises kaasa rääkida?	
Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>30. Poliitikakujundamisse kaasamine ei ole suurenenud. Probleemideks on näiline ja formaalne kaasamine, kuid reaalse mõju avaldumine võtab aega. Toetatud tegevused ei ole olnud piisavad kaasamiskultuuri levikuks ja igapäevaseks standardiks muutumiseks.</p> <p>31. Huvirühmade ja sotsiaalpartnerite suutlikkus poliitikakujundamises kaasa rääkida varieerub oluliselt. Kaasatud on seni pigem suuremaid ja võimekamaid partnerid. Ministriumide võimekus valdkonnas võrdselt kõikide oluliste osapoolte kaasamisel ei ole oluliselt suurenenud.</p>	<p>Vajalik on kaasamist ja avatud valitsemist toetavaid tegevusi jätkuvalt edasi viia ning veelgi rohkem tähelepanu alla võtta. Soovitame tõhustada kaasamis-koordinaatorite võrgustiku tööd ja tugevamini formaliseerida kaasamis-koordinaatorite roll ja tööülesanded, sh praktikate levitamisel ja kasutusse võtmisel.</p>
Millisel määral on paranenud sotsiaalpartnerite ja huvigruppide katusorganisatsioonide võimekus, et anda oma konstruktiivne panus poliitika kujundamisse ja elluviimisesse?	
Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>32. Huvirühmade ja sotsiaalpartnerite kaasamise projektide elluviimise on kulgenud plaanipärasel tempos. Samas ei ole sotsiaalpartnerite ja huvigruppide katusorganisatsioonide võimekus poliitika kujundamisel ja elluviimisel kaasa rääkida tõusnud. Kaasamisprojektide kogemused pole piisavalt levinud.</p>	<p><i>Meetme tegevus lõppes 2018. aastal.</i></p>
Mil määral on paranenud õigusloome kvaliteet? Kuivõrd on õigusloome toetatud valdkondades selgem, lihtsam, teadmistepõhisem ja kaasavam kui kehtiv õigus?	
Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>33. Õigusloome kvaliteedi paranemist ei ole võimalik hinnata, kuna õiguse revisjonid ei ole veel valminud. Suuremahulistesse projektidesse on kaasatud mitmed ministriumid ja suur hulk riigiasutusi ning õiguse revisjonide valmimise tähtaegu on pikendatud.</p> <p>34. Õiguse revisjonide läbiviimisel on aktiivselt kaastatud erinevaid huvigruppe, protsess on toimunud AVP põhimõtteid järgides.</p> <p>35. Õiguse revisjonid on väga mahukad projektid, mille puhul on seoses protsessi venimisega oht, et revisjoni läbiviimise jooksul toimuvad riigivalitsemises ja ühiskonnas olulised muutused, mida ei suudeta revisjonide läbiviimisel piisavalt arvesse võtta.</p>	<p>Oluline on keskenduda õiguse revisjonide kvaliteetsele lõpuni viimisele.</p> <p>Edaspidi soovitame rohkem rakendada agiilse õigusloome põhimõtteid ning viia vajadusel läbi vastavaid koolitusi.</p>

Kokkuvõttes poliitikakujundamise kvaliteet on toetatud tegevuste toel tõusnud: suurenenud on koostöövõimekus ja asutuste vaheline koostöö ning mõjude hindamiste sisuline kvaliteet on paranenud. Probleemideks on mõjuanalüüside ebajärjepidev kasutamine otsustamisel, vähene kaasamine poliitikakujundamisse, lisaks kohati formaalsus ja näilisus nii kaasamises kui hindamiste läbiviimises ja süsteemsuse puudumine.

Soovitused toetussõltuvuse vähendamiseks ja väljumisstrateegia loomiseks

- Avaliku sektori uuringute kalendri loomine.**
 Valitsuse otsustusprotsessi toetavate analüüside läbiviimiseks kaardistatakse ja kooskõlastatakse vajalikud teemavaldkonnad, ajakava ja vastutavad läbiviijad. Kalender on kõigile avalik informatsioon. Analüüside ja mõjuhindamiste regulaarne ja pikaajaline planeerimine annab olulise ressursisäästu, aitab nii tellijatel kui läbiviijatel pikemaajaliselt tegevusi planeerida, hinnata trende ja vältida uuringute dubleerimist.
- Avaliku sektori teadusuuringute andmebaasi loomine ja avalik ligipääs kogutud andmetele**
 Ühtse andmebaas parandab ja lihtsustab teadusuuringute tulemuste kättesaadavust, võimaldab tulemuste ristkasutamist ning toetab avatud valitsemise põhimõtteid.
- Ideede korje ja ekspertrühmade moodustamine "alt üles" printsiibil.**
 Lahendamist vajavate ideede leidmisel on kõigil valitsusasutuste ja vabaühenduste liikmetel võimalik võrdsetel alustel osaleda. Esitatud ideedest hääletatakse rahastamisele minevad projektid. Tegevused suurendavad kaasamist ja initsiatiivi probleemide kaardistamiseks ja lahendamiseks (MET 12.2.2 ja 12.2.5 tegevuste ühendamine).
- Horisontaalset koostööd toetavate ja korraldavate ametikohtade rahastamise jätkumine.**
 Koostöö jätkumise tagamiseks on vajalik ministeeriumi teadusnõunike ja kaasamiskoordinaatorite ametikohtade säilimine, kuid tähelepanu tuleks pöörata ka praegu toimiva mitteformaalse koostöö säilimisele.

Prioriteetse suuna juhtimine ja tegevuste koosmõju

Kas valdkondliku komisjoni koosseis on piisav, kas kaasatud on piisavalt ja õigeid partnereid? Kas valdkondliku komisjoni koostumiste formaat on ülesannete täitmiseks sobiv?

Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
36. Valdkondliku komisjoni koostumise formaat on seni olnud ülesannete täitmiseks sobiv ja kaasatud on õigeid partnereid. Komisjonide ühendamine aitab kaasa haldusvõimekuse prioriteetse suuna paremale juhtimisele, kuna ka AVP toetab PS 12 eesmärgi, huvi- ja sihtgrupid on samad, huvigrupid omaksid sama infot ning kahe komisjoni ühendamine annab kindlasti ressursisäästu.	Soovitus on komisjoni tegevust ja otsuseid rohkem kommunikeerida ning leida lahendus meetmete 12.1 ja 12.2 tegevuse paremaks koordineerimiseks meetmega 12.3.
37. Oluline on pöörata senisest rohkem tähelepanu infovahetusele valdkondliku komisjoni ja MET vastutajate vahel.	

Kuivõrd on rakendatud tegevused toetanud valitsuse prioriteete?	
Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>38.Meetme tegevused toetavad valitsuse prioriteete kahel moel: otseselt (arendustegevused, analüüsid) ja kaudselt (läbi riigivalitsemise kvaliteedi tõusu tagamise). Projektide valikul on vabariigi valitsuse prioriteetidele vastavus oluliseks valikukriteeriumiks.</p> <p>39.Valitsuse prioriteete toetab ka suurte üleriigiliste projektide läbiviimine nagu riigireform, haldusreform ja EL eesistumine. Nimetatud projektide elluviimisel on olulisel määral toetatud PS 12 vahenditele.</p> <p>40.Haldusvõimekuse prioriteetses suunas valdavalt kasutusel olev TART rakenduskeem annab rakendusasutustele suurema otsustusõiguse ning võimaldab avatud taotlusvoorudega võrreldes valida projekte paremini valitsuse prioriteetide toetamise eesmärki silmas pidades.</p> <p>41.Haldusvõimekuse arendamiseks puudub pikaajaline arengu- või tegevuskava, mistõttu ei ole tagatud järjepidev haldusvõimekuse areng. Kava aitaks valitsuse prioriteete veelgi paremini toetada eriti suurte üleriigiliste projektide osas, kui on olemas pikaajaline visioon.</p>	<p>Töötada pikaajalise strateegia Eesti 2035 raames välja horisontaalne valdkondade ülene strateegiline kava nii riigi kui KOV-ide haldusvõimekuse arendamiseks, mille väljatöötamist juhib ARVAK.</p>
Millised meetmed on eesmärkide saavutamisel mõjusamad? Millised vähem mõjusad? Milliseid tegevusi oleks vaja meetmete eesmärkide saavutamiseks enam toetada? Milliseid tegevusi ei peaks rohkem toetama? Milliseid toetuskeeme võiks veel katsetada?	
Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>42.Kõik meetme tegevused on seotud ühe või mitme Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskavas 2014-2020 sõnastatud parendusvajadusega ning toetavad otseselt või kaudselt VV prioriteete.</p> <p>43.Meetme tegevuste väljund- ja finantsnäitajate saavutustasemed võimaldavad rakenduskava eesmärkide täitmist aastaks 2023. Teatav mahajäämus on MET 12.2.6: Õigusloome kodifitseerimine tegevuste osas.</p> <p>44.Rakenduskava eesmärkide seisukohalt vähem mõjusateks võib hinnata ka MET-si, mis on keskendunud kitsale sihtrühmale või konkreetsete organisatsioonide toetamisele, eelkõige 12.2.3: Tööturu osapoolte (Eesti Töandjate Keskliit ja Eesti Ametiühingute Keskliit) poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine ja MET 12.2.7: Õigusloome arendamine.</p>	<p>Järelejäänud programmiperioodil soovitame toetada ministeeriumite ja asutuste ülest koostööd soodustavaid tegevusi ning VV valitsuse prioriteete otseselt toetavaid tegevusi.</p> <p>Oluline on toetada haldusreformi tulemusena tekkinud võimalusi KOV võimekuse tõstmiseks, eelkõige läbi koolituste ja IT tugiteenuste arendamise.</p> <p>Soovitame tegevuste kavandamisel toetuda senisest rohkem kasusaajatelt kogutavale infole, koolitusvajaduse ja arendusettepanekute osas ning võimalusel seireandmetele (KOV võimekuse ja vajaduste seire).</p> <p>Eriti oluliseks loevad eksperdid kesksete koolitus- ja arenguprogrammide ning rakke- ja ekspertrühmade tegevuse jätkuvat toetamist.</p>

Kuidas suurendada meetme tegevuste omavahelist koostööd? Kuidas korraldada ja parandada meetmete ja tegevuste vahelist koostööd? Kuidas tõhustada koostööd ja koostöö teiste sarnastel eesmärkidel rakendatavate meetmetega (IKT, RITA)? Kuidas suurendada haldusvõimekuse eesmärkide, sh juhtimisvõimekuse saavutamiseks koostöökohti avalike teenuste arendamise ning institutsionaalse suutlikkuse parendamisega seotud tegevuste vahel ?

Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>45. Koostöö baseerub sageli mitteformaalsetel võrgustikel, kus üheks motiiviks on toetusrahade jagamise vajadus. On oht, et välisrahastuse lõppemisel, katkevad tekkinud koostöösidemed ja ministriumite vaheline killustatus suureneb.</p> <p>46. Sarnaste eesmärkidega koolitus- ja arenguprogrammide ning juhtimissuutlikkuse tõstmise seotud tegevused on killustunud nelja erineva MET-i vahel ning koostöö on peamiselt mitteformaalne. Selline olukord vähendab tegevuste efektiivsust ja koostööd.</p> <p>47. Koostöö avalike teenuste arendamise ning institutsionaalse suutlikkuse parendamisega seotud tegevuste vahel on seotud mõningate bürokraatlike takistustega. Sisuliselt omavahel tihedalt seotud taotluste üle otsustamine (organisatsiooni- või ärianalüüs ja sellest tulenev IT arendus) kuulub erinevate valdkondlike komisjonide pädevusse.</p> <p>48. Projektitaotluste läbivaatamise digitaliseerimine on muutnud otsustusprotsessi kiiremaks, kuid teisalt on vähendanud osapoolte vajadust omavahel suhelda ja kokku saada.</p>	<p>Meetme tegevuste koostöö suurendamisele aitab kaasa MET-ide vahelise formaalse (ARVAK, kaasamiskoordinaatorite, teadusnõunike ja arendusnõunike võrgustikud) ja mitteformaalse (koolitusjuhid, MET tegevuste juhid) koostöö toetamine.</p> <p>Soovitame kaaluda programmiperioodi lõpul mitteformaalsete võrgustike asendamist formaalsetega. Olulised ametikohad (kaasamiskoordinaatorid, teadusnõunikud) peaksid tulevikus leidma rahastamist riigieelarvest.</p> <p>Soovitame luua või parandada infovahetuse ja andmekogude kvaliteeti ja kättesaadavust (uuringute kalender, uuringute andmebaas, koolituskalender, RTIP, e-koolituskeskkond jt.)</p> <p>Koostöö ja koostöö parandamiseks IKT ja RITA meetmetega soovitame kaasata nende esindajad ARVAK koosseisu.</p>

Kuivõrd on skeemide rakendamine (sh projektide valik) olnud tõhus ja eesmärgipärane?

Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>49. 11-st meetmest 10 puhul kasutatakse TART-i, mis on taganud suurema paindlikkuse ja vähendanud bürokraatiat. Suurem eeltöö ja teadlikum valik on andnud paremaid tulemusi ja skeemide rakendamine on osutunud tõhusamaks võrreldes eelmise rahastamisperioodiga.</p> <p>50. TART skeemide rakendamine on olnud tõhus ja eesmärgipärane, kuna tegevused toetavad valitsuse prioriteete.</p> <p>51. Sihtgrupi taotlemisvõimalus sõltub paljuski rakendusametuse koostööhuvist ja eelistustest.</p>	<p>Rahastamisskeemide rakendamine ja projektide valikukriteeriumid on olnud otstarbekad (eriti VV prioriteetide järgimist silmas pidades) ning kuni rahastamisperioodi lõpuni ei ole vajalik muudatusi ette võtta.</p>

Kuivõrd on teadusagentuuri rakendatavad meetmed toetanud haldusvõimekuse eesmärkide täitmist?	
Järeldused	Soovitused edasisteks tegevusteks
<p>52. Teadusnõunike ametikohtade loomine on parandanud ministeeriumite võimekust teaduspõhiste lähteülesannete koostamisel ning loonud koostöövõimalusi Eesti Teadusagentuuri ja ülikoolidega. Seega toetatakse kaudselt ka haldusvõimekuse suuna eesmärki - terviklikuma, kaasavama ja teadmiste põhisema poliitikakujundamise protsessi kujundamist.</p> <p>53. Haldusvõimekuse prioriteetses suunas on RITA rahastamisvõimalusi kasutatud tagasihoidlikult. Otseselt on haldusvõimekuse prioriteetse suuna eesmärkudega seotud ainult 43 RITA rahastatud rakendusuringut.</p>	<p>Oluline on teadusnõunike tegevuse jätkumine ka pärast programmiperioodi lõppemist. See võimaldab luua horisontaalseid sidemeid teadusagentuuri ja ülikoolidega ning tagada teaduspõhist lähenemist poliitikakujundamisel oluliste uuringute kavandamisel ja läbiviimisel.</p>
<p>Kokkuvõttes võib öelda, et prioriteetse suuna juhtimine on toimunud nõuetekohaselt. Otsus haldusvõimekuse valdkondlik komisjoni ja avatud valitsemise partnerluse (AVP) koordineeriva kogu ühendamiseks on olnud põhjendatud ja toetab haldusvõimekuse prioriteetse suuna eesmärkide saavutamist, võimaldades paremini kaasata huvigruppe ja parandada infovahetust.</p> <p>Probleemideks on pikaajalise visiooni puudumine ning kohased probleemid infovahetusega. Väljumisstrateegiaid ei ole uuendatud pärast esialgset versiooni 2014. aastal. Olemasolevates väljumisstrateegiates keskendutakse hindamisele, kui palju tegevuste jätkamiseks riigieelarvest kuni 2025. aastani raha tarvis on. Samas ei analüüsita tegevuste jätkamise olulisust ja rahastamise alternatiive. EL rahastamise lõppemisel kannatavad ebakindluse tõttu eelkõige pikaajalist planeerimist vajavad tegevusvaldkonnad, nt kesksed koolitused. Väheneb tõenäoliselt ka otsustamisvabadus ja paindlikkus. Isegi tegevusmahtude ajutine vähenemine kahe rahastamisperioodi vahel on ohtlik, sest katkeb järjepidevus.</p>	
<p>Soovitused toetussõltuvuse vähendamiseks ja väljumisstrateegia loomiseks</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Haldusvõimekuse arendamise strateegilise kava loomine Töötada pikaajalise strateegia Eesti 2035 raames välja horisontaalne valdkondade ülene strateegiline kava nii riigi kui KOV-ide haldusvõimekuse arendamiseks, mille väljatöötamist juhib ARVAK. • Valdkonnaülese väljumisstrateegia loomine Haldusvõimekuse jätkusuutlikkuse tagamiseks tuleb kiiresti tegeleda väljumisstrateegiate uuendamisega ja viia järgmise EL rahastusperioodi tegevuste rahastamise küsimus VK-sse. Väljumisstrateegiates võiks kaaluda ka konsortsiumi-põhiseid rahastamismudeleid (eriti kesksete koolituste ja rakkerühmade tegevuse jätkamiseks). • Horisontaalseid sidemeid ja koostööd toetavate struktuuride loomine/toetamine. Soovitame kaaluda programmiperioodi lõpul mitteformaalsete võrgustike asendamist formaalsetega. Olulised ametikohad (kaasamiskoordinaatorid, teadusnõunikud) peaksid tulevikus leidma rahastamist riigieelarvest. 	

Tabelis 20 on esitatud ekspertide hinnangud prioriteetse suuna eduteguritele ja olukorra muutumisele rahastamisperioodi jooksul. Hindamist läbi viinud ekspertgrupp hindas kriteeriume 5-palli skaalal ja lõplik hinne kujunes kõikide ekspertide hinnangute koondina. Edutegurite hinnangud baseeruvad antud hindamise käigus kogutud andmetel ja tabelis 19 esitatud järeldustel. Meetme tegevuste osas, kus ei ole veel ühtegi lõpetatud tegevust, ei ole hinnangut antud.

Tabel 20. Ekspertgrupi hinnangud prioriteetse suuna eduteguritele ja olukorra muutumisele rahastamisperioodi jooksul.

Valitsussektori arendusvõimekus	Edutegurite hindamise aluseks olevad järeldused	Ekspertide koondhinnang
Millisel määral on paranenud valitsussektori strateegilise planeerimise kvaliteet? Kuivõrd ollakse valmis üleminekuks tegevuspõhisele eelarvestamisele 2020 aastal?		4
paranenud strateegilise planeerimise võimekus	järeldused 1,2	5
paranenud strateegilise planeerimise kvaliteet	järeldused 2,3	4
suurenenud läbipaistvus ja avatus	järeldused 2,4	4
Kuidas on muutunud kohaliku omavalituse tasandi arendusvõimekus, poliitikakujundamise kvaliteet ja avalike teenuste osutamise võimekus? Kuivõrd toetasid tegevused haldusreformi elluviimist?		4
suurenenud regionaalne tasakaalustatud areng	järeldused 5,6	4
avalike teenuste kättesaadavuse paranemine	järeldused 6,7	3
Millisel määral on paranenud valitsussektori organisatsioonide juhtimissuutlikkus (hinnatakse organisatsioon, mis on saanud toetust juhtimise parendamiseks ja/või muudeks arendustegevusteks)? Kuivõrd toetab juhtimine valitsussektori tegevuste tõhusust, mõjusust ja ressursisäästu?		4
vähenenud bürokraatia	järeldus 12	3
kaasaegsed juhtimispõhimõtted	järeldused 8,9	4
tegevuste suurenenud tõhusus ja ressursisääst	järeldused 10,11	4

Valitsussektori juhtimissuutlikkus	Edutegurite hindamise aluseks olevad järeldused	Ekspertide koondhinnang
Kuivõrd on paranenud valitsussektori teenistujate riigivalitsemise kompetentsid ning personalijuhtimise ja tugitegevuste kvaliteet, s.o. hinnata, kuivõrd on struktuurivahendite rakendamine aidanud kaasa kompetentside parendamisele?		4
riigivalitsemise baaskompetentside arendamise võimekuse tõus	järeldused 13,15	4
juhtimiskompetentside arendamise võimekuse tõus	järeldused 14,15	5
koolitus- ja arendussüsteemi institutsionaalse võimekuse tõus	järeldused 16,18	3
personali- ja tugitegevuste jätkusuutlikkuse suurenemine (tippjuhid)	järeldus 14	5
personali- ja tugitegevuste jätkusuutlikkuse suurenemine (keskne koolitus)	järeldus 17	2
Kuidas on paranenud valitsussektori keskastmejuhtide ja tippjuhtide juhtimiskvaliteet ja inimeste juhtimise võimekus? Kuivõrd toetavad juhid koostööd ja uuenduslikke lähenemisi?		4
juhtide hindamis- ja arendamismudelite asjakohasuse tõus	järeldused 19,20	4
kaasamisplatvormide kasutamise suutlikkus	järeldused 22,23	3
innovatiivne lähenemine	järeldused 21,23	4

Poliitikakujundamise kvaliteet	Edutegurite hindamise aluseks olevad järeldused	Ekspertide koondhinnang
Mil määral on suurenenud koostöövõimekus (sh asutuste ülene koostöövõimekus) ja asutuste vaheline koostöö?		5
horisontaalse koostöö ja töötajate kaasatuse paranemine valitsussektoris	järeldus 24	5
asutuse üleste projektide elluviimine ja probleemide lahendamine	järeldus 25	5
Kuivõrd on arenenud mõjuanalüüside tegemise praktika ning kuivõrd tuginetakse analüüsitulemustele otsuste tegemisel?		4
mõjuanalüüside arvestamine praktikas	järeldus 27	3
mõjuanalüüside ja VTK-de sisuline kvaliteet ja tõendus põhjus	järeldused 26,28	4
huvirühmade kaasamine mõjuanalüüside koostamisse	järeldus 29	4
Kuivõrd on suurenenud ministeeriumide võimekus terve poliitikakujundamise tsükli vältel huvirühmi kaasata ning sotsiaalpartnerite suutlikkus poliitikakujundamises kaasa rääkida?		3
ministeeriumide suutlikkuse tõus huvirühmi kaasata	järeldus 31	4
suurenenud koostöövõimekus	järeldus 30	3
Millisel määral on paranenud sotsiaalpartnerite ja huvigruppide katusorganisatsioonide võimekus, et anda oma konstruktiivne panus poliitika kujundamisse ja elluviimisesse?		3
huvigruppide suutlikkuse tõus poliitikakujundamisel kaasa rääkida	järeldus 31	3
suurenenud sotsiaalpartnerite arv	järeldus 32	3
Mil määral on paranenud õigusloome kvaliteet? Kuivõrd on õigusloome toetatud valdkondades selgem, lihtsam, teadmispõhine ja kaasavam kui kehtiv õigus?		-
õigusloome kvaliteedi tõus ning selguse ja läbipaistvuse suurenemine	järeldused 33,35	-
kaasatuse ja avatuse suurenemine	järeldus 34	5

Hindamisel kasutatud skaala:

1 – olukord on oluliselt halvenenud
2 – olukord on mõnevõrra halvenenud
3 – olukord on jäänud samaks
4 – olukord on mõnevõrra paranenud
5 – olukord on oluliselt paranenud
- pole võimalik hinnata

Lisa A Meetme eesmärkide täitmise hindamise metoodika kirjeldus

Ülesanne: Hindamise üheks väljundiks on metoodika kirjeldus, mida saaks kasutada kordusanalüüsi tegemisel, et tagada haldusvõimekuse eesmärkide täitmise hindamise võrreldavus;

Haldusvõimekuse prioriteetse suuna eesmärkideks on rakenduskavas (ja hankedokumentis) toodud:

1. Valitsemissektoris on suurenenud ameti- ja erialane pädevus ning juhtimisvõimekus;
2. Parem poliitikakujundamise protsess juurutades mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmispõhisemale poliitikakujundamisele;
3. Avalikke teenuseid pakutakse kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt.

PS Haldusvõimekus vahehindamise eesmärk on hinnangu andmine haldusvõimekuse prioriteetse suuna kahe esimese eesmärgi täitmisele ning nende eesmärkide täitmiseks rahastatud tegevuste rakendamisele ja tulemuslikkusele, arvestades seejuures ka teisi sarnastel eesmärkidel tehtavaid tegevusi.

Haldusvõimekuse eesmärkide täitmise hindamise kordusanalüüsi läbiviimisel on soovitatav tervikliku pildi saamiseks analüüsida kõiki kolme prioriteetse suuna eesmärki eelkõige järgmistel põhjustel:

1. Kõiki haldusvõimekuse eesmarke kattev hindamismudel on paremini tasakaalus ja sobib kasutamiseks mitte ainult rakenduskava täitmise kvaliteedi hindamiseks, vaid ka edaspidi.
2. Mitmed meetmete 12.1 ja 12.2 tegevused on suunatud eelkõige just avalike teenuste kättesaadavuse ja ühtsuse tagamiseks (12.1.3, 12.2.4, 12.1.4 arendustegevuste osa)
3. Mitmed meetme tegevused on tihedalt integreeritud meetme 12.3 raames välja töötatavate arendustega, andes toetatud projektide kaudu sisendi vastavate e-teenuste loomiseks (12.2.4, 12.2.5) või hinnates kavandatavate e-teenuste mõju (12.2.1, 12.2.2)

Hindamise läbiviimine kitsalt meetme tegevuse kaupa ei võimaldaks hindamist laiendada ka rakenduskava välistele tegevustele ning tekitaks probleeme hindamismudeli kasutamisel pärast käesoleva rahastamisperioodi lõppu. Samuti ei võimalda meetme tegevuste hindamine tuua välja tegevuste koosmõju ja hinnata haldusvõimekuse arengut tervikuna. Näiteks:

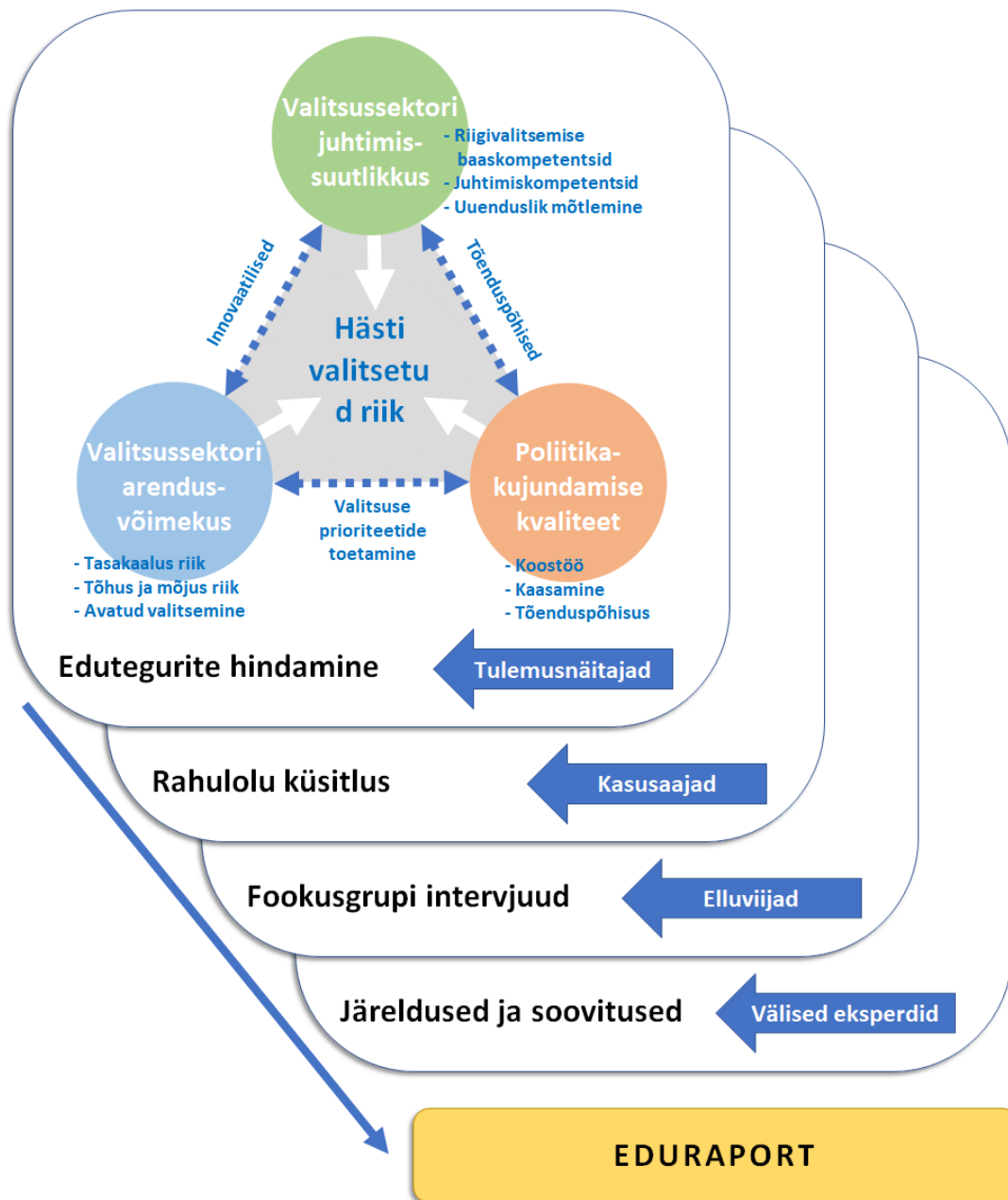
- Mõjude hindamise süsteemi arendamiseks ja mõjuanalüüside läbiviimiseks on kavandatud MET 12.2.1, kuid vastavate pädevuste arendamiseks toimuvaid koolitusi rahastatakse MET 12.1.1 abil ning mõjuanalüüside kvaliteedi tõusu hindamiseks tuleks kindlasti vaadelda ka MET 12.2.5 ja 12.2.6 raames (ning tegelikult ka kõiki avaliku sektori) rahastatud mõjuanalüüse.
- Kaasamise arendamiseks on kavandatud MET 12.2.2 ja 12.2.3, kuid vastavate pädevuste arendamiseks toimuvaid koolitusi rahastatakse MET 12.1.1 ja 12.1.2 abil ning kaasamise paremine väljendub samuti eelkõige MET 12.2.5, 12.2.6 tegevustes.

Haldusvõimekuse eesmärkide täitmise hindamiseks on aluseks võetud hindamismudel, mis koosneb kolmest teemavaldkonnast ja nendega seotud 9 edutegurist. Teemavaldkondadeks on valitsussektori arendusvõimekus, valitsussektori juhtimissuutlikkus ja poliitikakujundamise kvaliteet. Nimetatud valdkonnad on otseselt seotud prioriteetse suuna kolme eesmärgiga. Metoodika kordusanalüüsi läbiviimiseks põhineb kolme teemavaldkonna edutegurite hindamisel (Joonis 1). Hindamismudel on detailsemalt kirjeldatud lõpparuande peatükis 2.1.



Joonis 15. Haldusvõimekuse hindamismudel (Autorite koostatud)

Haldusvõimekuse eesmärkide täitmise hindamise protsess koosneb neljast etapist (Joonis 2). Esiteks, analüüsitakse edutegurite tulemusnäitajaid, mille kaudu saab hinnata tegevusvaldkondade tulemuslikkust. Teiseks, hinnatakse kasusaajate rahulolu läbiviidud tegevustega. Kolmandaks, hinnatakse läbi fookusgrupi intervjuude tegevuste elluviijate esindajatega, milline on olnud tegevuste mõjus ja juhtimise ning koordineerimise efektiivsus. Neljandaks, töötatakse koos välise ekspertidega välja detailsed järeldused ja soovitusel teemavaldkondade lõikes. Edutegurite hindamine ja rahulolu küsitlus viiakse läbi kvantitatiivsel meetodil; fookusgrupi intervjuud ja välise ekspertide kaasamine toimub kvalitatiivsel meetodil. 4-etapilise hindamise tulemuseks on eduraport, mis koosneb hinnangutest eduteguritele, teemavaldkondadele ja koondhinnangust haldusvõimekuse eesmärkide täitmisele. Haldusvõimekuse eesmärkide täitmise hindamise indikaatorid on esitatud tabelis 1.



Joonis 16. Haldusvõimekuse eesmärkide hindamise protsess (Autorite koostatud)

Haldusvõimekuse eesmärkide hindamise etappide kirjeldus

Tabel 1. Haldusvõimekuse eesmärkide täitmise hindamise indikaatorid

Edutegur	I Tulemusnäitaja	II Küsitlus: kasusaajad	III Fookusgrupi intervjuu: elluviijad	IV Intervjuu: eksperdid
ARENDUSVÕIMEKUS				
Tasakaalus riik	Hinnang avalike teenuste kättesaadavuse kohta	2.1., 2.2., 2.3. 2.4., 2.5., 2.6. 2.21.	Tugevused Probleemid ja takistused Eesmärgid Tegevusplaan	Järelused ja soovitud
Tõhus ja mõjus riik	Riigisektori osakaal SKT-st Riigitöötajate osakaal tööealisest elanikkonnast			
Avatud valitsemine	Korruptsioonitajumise indeks			
JUHTIMISSUUTLIKKUS				
Riigivalitsemise baaskompetentsid	ESF toetatud koolitusel osalenute arv	2.1., 2.7., 2.8., 2.9., 2.10., 2.11.	Tugevused Probleemid ja takistused Eesmärgid Tegevusplaan	Järelused ja soovitud
Juhtimis-kompetentsid	ESF toetatud koolitusel osalenute arv	Vastavalt edutegurile: 2.12, 2.13, 2.14, 2.21.		
Uuenduslik mõtlemine	ESF toetatud koolitusel osalenute arv			
POLIITIKAKUJUNDAMISE KVALITEET				
Koostöö	Käivitatud asutuseüleste koostööprojektide arv (3 a libisev keskmine)	2.1. 2.15. – 2.20. 2.21.	Tugevused Probleemid ja takistused Eesmärgid Tegevusplaan	Järelused ja soovitud
Kaasamine	Tegevustesse kaasatud huvigruppide ja sotsiaalpartnerite arv			
Tõenduspõhisus	Tõenduspõhise mõjuanalüüsiga eelnõude, arengukavade jm osakaal			

I Tulemusnäitajad

Igale edutegurile seatakse üks tulemusnäitaja, mis võimaldab jälgida vastava eduteguri edenemist. Tulemusnäitajaid ei seostata sihttasemetega, vaid vaadeldakse trende. Selleks arvutatakse kolme aasta libisevad keskmised¹²⁸. Näiteks tulemusnäitaja „Koolitusel osalenute arv 2018“ võetakse arvesse 2018, 2017 ja 2016 keskmine. Selline lähenemine aitab tasandada üksikutest suurtest projektidest, rahastamisperioodi vahetusest või juhuslikest asjaoludest tulenevaid kõikumisi.

Tulemusnäitajate ettepanekud (Tabel 2) on koostatud lähtudes võimalikult väikesest halduskoormuse lisandumisest. Tulemusnäitajaid on soovitatav mõõta igal aastal. Tulemusi saab kasutada avaliku teenistuse aruannetes, tegevuste planeerimisel.

Leitud tulemusnäitajate väärtusi võrreldakse eelmise perioodi näitajate väärtusega skaalal: 5-oluliselt parenenud, 4-mõnevõrra parenenud 3-mõnevõrra parenenud, 2-mõnevõrra halvenenud, 1-oluliselt halvenenud:

Kui käesoleva perioodi skoor/eelmise perioodi skoor on:

- ≥ 1,25 oluliselt parenenud
- ≥ 1,05 ja <1,25 mõnevõrra parenenud
- ≥0,95 ja <1,05 muutusi ei ole
- ≥0,75 ja <0,95 mõnevõrra halvenenud
- <0,75 oluliselt halvenenud

¹²⁸ Kolme aasta libisevad keskmised arvutatakse vaatluse all oleva aasta ja kahe eelneva aasta väärtuste aritmeetilise keskmisena.

Tabel 2. Tulemusnäitajate nimekiri koos valiku põhjendusega

Edutegur	Tulemusnäitaja	Põhjendus
Tasakaalus riik	Hinnang avalike teenuste kättesaadavusele	Avalike teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja kasutusmugavuse uuring, mingil kujul (kvaliteedi osas) uuritakse ka praegu
Tõhus ja mõjus riik	Riigisektori osakaal SKT-s, riigitöötajate osakaal tööealises elanikkonnas	Riigireformi tulemusnäitajad, kogutakse nagunii
Avatud valitsemine	Hinnang, nt Transparency International korrupsioonitajumise indeks (Corruption Perceptions Index – CPI)	On pakutud RR tegevuskavas 2017-2019 avatud riigi aluspõhimõtte mõõdikuks https://www.transparency.org/cpi2018
Riigivalitsemise baaskompetentsid	Vastavatel koolitustel osalenute koguarv (3 a libisev keskmine)	RaM iga-aastane personalistatistika andmekorje raames kogutakse andmeid koolitusmahu kohta valdkonniti, st sedasama andmekorjet saaks väiksemate meetodiliste muudatuste sisseviimise järel kasutada.
Juhtimis-kompetentsid	Vastavatel koolitustel osalenute koguarv (3 a libisev keskmine)	
Uuenduslik mõtlemine	Vastavatel koolitustel osalenute koguarv (3 a libisev keskmine)	
Koostöö	Käivitatud asutuseüleste koostööprojektide arv (3 a libisev keskmine)	Saab koguda regulaarse seire käigus, peale programmiperioodi lõppu on võimalik võtta juhuvalim läbi viidud kaasamist, koostööd ja tõenduspõhist lähenemist eeldavatest mõjuanalüüsides, eelnõudest ja arengukavadest. (Eelnõude osas JUM seda hindab mõjude hindamise kvaliteeti regulaarselt)
Kaasamine	Tegevustesse kaasatud huvigruppide ja sotsiaalpartnerite arv	
Tõenduspõhisus	Tõenduspõhise mõjuanalüüsiga eelnõude, arengukavade jm osakaal	
Innovaatilised lahendused	Hinnang avalike teenuse kvaliteedile, kasutusmugavusele	Avalike teenuste kvaliteedi, kättesaadavuse ja kasutusmugavuse uuring, mingil kujul (kvaliteedi osas) uuritakse ka praegu
Tõenduspõhised otsused	<i>Usaldus institutsioonide vastu</i>	Turu-uuringute AS viib iga-aastaselt läbi. Ei ole ideaalne variant, aga käepärane.
Valitsuse prioriteetide toetamine	RR tegevuskava, VV tegevuskava	Eeldab iga-aastast analüüsi läbiviimist (RK poolt? võimalik, et seda mingil kujul ka tehakse)

II Kasusaajate rahulolu küsitlus

Kasusaajate rahulolu küsitlus viiakse läbi meetme tegevuste sihtrühmade hulgas kord aastas eesmärgiga saada vahetut tagasisidet läbiviidud tegevuste kohta. Tagasisidet kogumise pikaajalisem eesmärk on võrrelda tulemusi aastate lõikes ja jälgida, kas sihtgruppide rahulolu teenustega on kasvuvõi langustrendis.

Sihtgruppide hulgast moodustatakse kolm eraldi valimit arvestades haldusvõimekuse peamisi tegevusvaldkondi:

1. Arendusvõimekus: valitsussektori organisatsioonide töötajad, KOV ametnikud ja töötajad, valla- või linnavalitsuse ametnikud ja töötajad ning valla- või linnavolikogu liikmed, maakondlike arenduskeskuste töötajad, KOV liitude töötajad ja kodanikuühenduste liikmed, ministeeriumide finants- ja arendusjuhid, sisuvaldkondade juhid ning teised riigi strateegilise planeerimisega kokku puutuvad riigiasutuste töötajad ja huvirühmade esindajad ning tegevuspõhisele eelarvele üleminekut toetav meeskond.

2. Juhtimissuutlikkus: riigi ametiasutuste ja KOV ametnikud ja töötajad, KOV juhid ja volikogude liikmed, omavalitsusliitude töötajad, avaliku sektoriga seotud äriühingute, MTÜ ja SA liikmed, valla- või linnavalitsuse ametnikud ja töötajad ning valla- või linnavolikogu liikmed, maakondlike arenduskeskuste töötajad, KOV liitude töötajad ja kodanikuühenduste liikmed, ministeeriumide, Riigikantselei ja põhiseaduslike institutsioonide juures õigusloomega seotud juristid ja õigushariduse omandanud/omandavad riigiasutustes potentsiaalset tööle asuvad inimesed.
3. Poliitikakujundmaise kvaliteet: valitsusasutused ja teised poliitikakujundamise osalised ning tegevustes osalevad õigus-, mõju- ja tulevikuanalüüsiga ning mõjuhindamise süsteemi arendamisega seotud ametnikud, poliitikud ja seotud valitsusvälised huvirühmad, vabaühendused, ETKL ja selle haruliidud, EAKL ja selle haruliidud, ametiühingute liikmed ja sektorite tööandjad, rakke- ja eksperdirühmadega hõlmatud valdkondade poliitikakujundajad (sh valitsusvälised huvirühmad ja eksperdid) ja väljatöötatavate lahenduste rakendajad, revideeritava valdkonna õigusloome eksperdid, huvirühmad ja rakendajad.

Uuringu läbiviimiseks sobib veebiküsitlus, kus osalejatele saadetakse e-mailiga kutse osaleda uuringus ja link küsimustikule.

Rahulolu küsimustik:

- 2.1. Millise meetme tegevusega olete seotud? (valikvastused käimasolevatest projektidest)
- 2.2. Milline on teie roll antud tegevuste juures? (1- riigiteenistuja, 2 – KOV töötaja, 3 – valla- või linnavolikogu liige, 4 – kodanikuühenduste liige, 5 – muu, palun täpsustage)
- 2.3. Kuidas olete rahul avalike teenuste kättesaadavusega? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.4. Kuidas olete rahul riigi poolt pakutavate avalike teenuste kvaliteediga? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.5. Kuidas olete rahul riigivalitsemise juhtimisega (juhtimis põhimõtetega/juhtimissuutlikkusega)? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.6. Kuidas olete rahul kohalike avalike teenuste kättesaadavusega? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.7. Millisel koolitusel olete osalenud viimase aasta jooksul : 1 - tippjuhtide koolitused, 2 - keskastme juhtide koolitused, 3 - KOV ametnike koolitused, 4 – riigivalitsemise kompetentside arendamine, 5 – muu, palun täpsustage, 6 - ei ole osalenud koolitusel
- 2.8. Kuidas jäite rahule koolituse sisulise kvaliteediga? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.9. Kuidas jäite rahule koolituse korraldusliku poolega? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.10. Kuivõrd saate koolitusel omandatud teadmisi oma töös rakendada? (1- üldse mitte, 2- pigem mitte, 3 – nii ja naa, 4- pigem jah, 5 – kindlasti jah)
- 2.11. Kas soovitate kolleegidel osaleda teie poolt läbitud koolitustel? (1- kindlasti mitte, 2 – pigem mitte, 3 – nii ja naa, 4 – pigem jah, 5 – kindlasti jah)
- 2.12. Kuidas aitas koolitus kaasa teie juhtimiskompetentside tõusule (1- üldse mitte, 2- pigem mitte, 3 – nii ja naa, 4- pigem jah, 5 – kindlasti jah)
- 2.13. Kuidas aitas koolitus kaasa teie riigivalitsemise baaskompetentside tõusule (1- üldse mitte, 2- pigem mitte, 3 – nii ja naa, 4- pigem jah, 5 – kindlasti jah)
- 2.14. Kuidas aitas koolitus kaasa uuendusliku mõtlemise arendamisele (1- üldse mitte, 2- pigem mitte, 3 – nii ja naa, 4- pigem jah, 5 – kindlasti jah)

- 2.15. Kuidas olete rahul valitsuse suutlikkusega kaasata poliitikakujundamisse valitsusväliseid osapooli (vabähendused, valitsusvälised huvirühmad, sotsiaalpartnerid)? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.16. Kuidas olete rahul valitsuse võimekusega suurendada tööturu osapoolte (ETKL ja EAKL) poliitikakujundamises kaasaraäkimise võimalusi? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.17. Kuidas olete rahul riigi üldise kaasamispoliitikaga, et selgitada välja poliitikakujundamise protsessist huvitatud osapoolte arvamus? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.18. Kuidas olete rahul valitsuse otsustusprotsessi kvaliteeti ja läbipaistvust toetava mõjude hindamissüsteemiga? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.19. Kuidas olete rahul valitsuse võimekusega teha koostööd teiste riigiasutustega? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.20. Kuidas olete rahul õigusloome kvaliteedi arenguga? (1 – üldse ei ole rahul, 2 – pigem ei ole rahul, 3- nii ja naa, 4- pigem olen rahul, 5 – väga rahul)
- 2.21. Kommentaarid ja ettepanekud

Küsitluse vastuste analüüsi tulemusena leitakse iga eduteguri korral keskmine rahuloluskoor, võrreldakse eelmise perioodi tulemusega skaalal: 5-oluliselt parenenud, 4-mõnevõrra paranenud 3-mõnevõrra paranenud, 2-mõnevõrra halvenenud, 1-oluliselt halvenenud.

Kui käesoleva perioodi skoor/eelmise perioodi skoor on:

≥ 1,25	oluliselt parenenud
≥ 1,05 ja <1,25	mõnevõrra paranenud
≥0,95 ja <1,05	muutusi ei ole
≥0,75 ja <0,95	mõnevõrra halvenenud
< 0,75	oluliselt halvenenud

III Fookusgrupi intervjuud elluviijatega

Fookusgrupi intervjuud viiakse läbi tegevuste elluviijate esindajatega. Analüüs viiakse läbi teemavaldkondade kaupa. Fookusgruppidesse kaasatakse hinnatavate meetme tegevuste rakendusüksuste ja rakendusasutuste ning elluviijate esindajad.

Fookusgrupi intervjuudes kasutatakse SWOT ja SOAR¹²⁹ kombineeritud meetodit, mis kokkuvõttes koosneb neljast osast:

- **Tugevused:** Mis on läinud hästi, väärrib hoidmist ja eeskujuks toomist?
- **Probleemid ja takistused:** Mis ei ole nii hästi õnnestunud ja miks?
- **Eesmärgid:** Milliste eesmärkideni me soovime jõuda aastaks?
- **Tegevusplaan:** Mida peaks tegema, et eesmärgid saaks täidetud?

¹²⁹ Stavros, J., 2013, The Generative Nature of SOAR: Applications, Results and the New SOAR Profile, International Journal of Appreciative Inquiry, Vol 15, Number 3

Fookusgrupi intervjuude üldised küsimused:

- **TUGEVUSED:** Mis on seni saavutatud haldusvõimekuse tõstmisele suunatud tegevustes? Mis on läinud hästi, väärrib hoidmist ja eeskujuks toomist?
- **PROBLEEMID ja TAKISTUSED:** Millised on esile kerkinud probleemid ja takistused tegevuste elluviimisel? Mis võivad olla probleemide põhjused? Kuidas töö käigus probleemidele lahendusi leiti?
- **EESMÄRGID:** Kuidas veelgi tulemuslikumalt riigi haldusvõimekust tõsta? Millised on eesmärgid aastal ...?
- **TEGEVUSPLAAN:** Millised on konkreetsed tegevused, et saavutada püstitatud eesmärgid? Milline on elluvijate roll eesmärkide saavutamisel?

Lisaküsimused fookusgrupi läbiviimisel arendustegevuste elluvijatega:

- 1) Missugused arengud ja muudatused on toimunud riigivalitsemises arendustegevuste tulemusena teie vastutusvaldkonnas (meetmest rahastatud arendusprojektid, strateegiate väljatöötamine, KOV koostöö, uuringute tulemused)?
- 2) Kas senised edutegurid (tasakaalus riik, tõhus ja mõjus riik ning avatud valitsemine) on jätkuvalt õiged ja sobivad, et toetada valitsussektori arendusvõimekust? Kui mitte, siis millised edutegurid on vajalikud arendusvõimekuse tagamiseks?
- 3) Kuidas tagada valitsussektori arendusvõimekuse edutegurite jätkuv areng?

Lisaküsimused fookusgrupi läbiviimisel juhtimistegevuste elluvijatega:

- 1) Missugused arengud ja muudatused on seni toimunud teie organisatsioonis ja riigivalitsemise valdkonnas üldiselt kesksete koolituste ja arenguprogrammide tulemusel?
- 2) Kas senised edutegurid (riigivalitsemise baaskompetentsid, juhtimiskompetentsid, uuenduslik mõtlemine) on jätkuvalt õiged ja sobivad, et toetada valitsussektori juhtimissuutlikkust? Kui mitte, siis millised edutegurid on vajalikud juhtimissuutlikkuse tagamiseks?
- 3) Kuidas tagada valitsussektori juhtimissuutlikkuse edutegurite jätkuv areng?

Lisaküsimused fookusgrupi läbiviimisel poliitikakujundamise tegevuste elluvijatega:

- 1) Missugused arengud ja muudatused on seni toimunud poliitikakujundamises ja kaasamises teie vastutusvaldkonna tegevuste tulemustel? Seni meetmest rahastatud analüüsid, programmid, strateegiate väljatöötamine, KOV koostöö, uuringute tulemused?
- 2) Kas senised edutegurid (koostöö, kaasamine, tõenduspõhisus) on jätkuvalt õiged ja sobivad, et toetada valitsussektori poliitikakujundamise võimekust? Kui mitte, siis millised edutegurid on vajalikud poliitikakujundamise kvaliteedi tagamiseks?
- 3) Kuidas tagada valitsussektori poliitikakujundamise kvaliteedi edutegurite jätkuv areng?

Fookusgruppide intervjuude tulemuste põhjal viiakse läbi sisuanalüüs, koostatakse iga hindamismudeli teemavaldkonna (või eduteguri?) kohta ülevaade ja antakse hinnang eelmise perioodiga võrreldes skaalal: 5-oluliselt paranenud, 4-mõnevõrra paranenud, 3-muutusi ei ole, 2-mõnevõrra halvenenud, 1-oluliselt halvenenud.

IV Intervjuud väliste ekspertidega

Hindamise neljandas etapis on soovitatav kaasata välised eksperdid üksikasjalike tegevusvaldkonnapõhiste järelduste ja soovituste väljatöötamiseks. Välised eksperdid on valdkonna sõltumatud asjatundjad, kes ei ole kasusaaja ega elluviija rollis ning kellel on sobiv hariduslik taust ja valdkondliku töö kogemus. Soovitatav on viia läbi personaalsed poolstruktureeritud intervjuud vähemalt kahe eksperdiga ühe teemavaldkonna raames. Eelnevalt on vajalik saata kolme hindamise tulemused (tulemusnäitajad, fookusgruppide arutelud, rahulolu küsitlused), et eksperdid saaksid enne intervjuud kujundada oma hinnangud ja järeldused nende alusel. Ekspertintervjuude kaasamine hindamismudelisse ei suurenda väga palju halduskoormust, aga annab oluliselt lisaväärtust ja muudab hindamise sõltumatuks.

Ekspertid koostavad iga hinnatava eduteguri kohta olukorra kirjelduse ja annavad hinnangu eelmise perioodiga võrreldes skaalal: 5-oluliselt parenenud, 4-mõnevõrra paranenud, 3-muutusi ei ole, 2-mõnevõrra halvenenud, 1-oluliselt halvenenud.

Hindamismudeli eelised ja tugevused:

1. **Hindamismudel kaasab vajalikud osapooled.** Tegevustele antakse piisavalt laiapõhjaline ja objektiivne, 360 kraadi tagasiside, kuhu on kaasatud kõik osapooled - kasusaajad, elluviijad ja välised eksperdid.
2. **Hindamismudel on tulevikku suunatud.** Hindamismudel mõõdab haldusvõimekuse prioriteetse suuna eesmärkide täitmist kolme haldusvõimekuse olulise teemavaldkonna ja neist lähtuvate edutegurite edenemise kaudu. See võimaldab hinnata haldusvõimekuse arenguid pikemas perspektiivis ja ei ole seotud ühe rahastamisperioodiga.
3. **Hindamismudel on usaldusväärne.** Mudeliga on arvestatud triangulatsiooni põhimõtet ja analüüs sisaldab nii kvantitatiivseid (tulemusnäitajad ja kasusaajate rahulolu küsitlus) kui kvalitatiivseid meetodeid (elluviijate fookusgrupid ja intervjuud väliste ekspertidega).
4. **Trendide jälgimine** sihttasemete täitmise hindamise asemel on usaldusväärsem, kuna sihttasemete objektiivne määratlemine on väga keeruline ja subjektiivne protsess. Trend näitab edenemist lõpuks palju paremini, kusjuures võrrelda saab nii eelmise aastaga, algtasemega, mingi n eelneva aasta keskmisega jne.
5. **Tulemused on võrreldavad.** Kvantitatiivsete hindamiste tulemused on lihtsasti transformeeritavad võrreldavale skaalale.
6. **Hindamismudel on paindlik.** Hindamismudelit on võimalik ellu viia tervikuna või osaliselt, kasutades vajadusest lähtuvat kas vertikaalset või horisontaalset rakendamist. Vertikaalne paindlikkus tähendab indikaatori või indikaatorite kombinatsiooni valikut, mida soovitakse hinnata. Horisontaalne paindlikkus võimaldab hindamise elluviimist valdkonna või eduteguri kaupa. Samuti on võimalik valida analüüsi läbiviimise sagedust.

Hindamismudeli rakendamisel tuleb arvestada ka teatud piirangutega. Peamiseks piiranguks on asjaolu, et valitsuse prioriteetide muutumisel või muudel põhjustel võivad edutegurid ajas muutuda. See tähendab, et tuleb regulaarselt hinnata edutegurite asjakohasust ja vajadusel neid asendada sobivamatega. Samuti peab arvestama, et kahe või enama eduteguri muutumisel ühe tegevusvaldkonna sees ei ole trendid enam eelmiste perioodidega võrreldavad. Kirjeldatud piirangut leevendab mudeli paindlikkus, kuna edutegureid on võimalik kergesti kohandada ja hindamismudeli põhimõtte tervikuna sellest ei muutu.

Lisa B Ellu viidud tegevuste parimad praktikaid ja edulood

Koostatud on 5 edulugu. Edulugude kirjeldused on lisatud aruandele eraldi failidena.

1. **Avatud valitsemine omavalitsuste ühinemise** (1_Avatud_valitsemine.docx)
2. **Nullbürokratia rakkerühm** (2_Nullbürokratia.docx)
3. **Vabähenduste huvikaitse arenguprogramm Huvikaitaselabor** (3_Huvikaitaselabor.docx)
4. **Teenuste kvaliteedi ühtlustamine Maaeluministeeriumi haldusalas** (4_MEM.docx)
5. **Avaliku teenistuse tippjuhtide järelkasvuprogramm NEWTON** (5_Newton.docx)

Lisa C Hindamisse kaasatud meetmete nimekiri

Erieesmärk 12.1: Valitsemissektoris on suurenenud ameti- ja erialane pädevus ning juhtimisvõimekus

Meede 12.1: Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu

MT 12.1.1: Inimressursi koolitus ja arendamine

MT 12.1.2: Tippjuhtide arendamine

MT 12.1.3: Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine

MT 12.1.4: Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus

Erieesmärk 12.2: Parem poliitikakujundamise protsess juurutades mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmispõhisemale poliitikakujundamisele

Meede 12.2: Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine

MT 12.2.1: Mõjude hindamise süsteemi arendamine

MT 12.2.2: Kaasamise arendamine

MT 12.2.3: Tööturu osapoolte (ETKL ja EAKL) poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine (*tegevus lõppes 2018 lõpus*)

MT 12.2.4: Strateegilise juhtimise arendamine

MT 12.2.5: Rakke- ja ekspertrühmad

MT 12.2.6: Õigusloome kodifitseerimine

MT 12.2.7: Õigusloome arendamine

Haldusvõimekuse suuna üldiste eesmärkide toetamise kontekstis ja konkreetsete analüüsiülesannetega seoses tuleb tähelepanu pöörata ka PS 12 meetmele 12.3 Avalike teenuste pakkumise arendamine ning PS 4 meetme 4.2 tegevusele 4.2.1 Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine.

Lisa D Kvantitatiivsed andmed

Andmed põhinevad rahandusministeeriumi poolt saadetud dokumendil '2018-12-31_LISA1_Tabelid seirearuande juurde.xlsx'. Väljundnäitajate saavutustasemed on seisuga 31.12.2018. Tulemusnäitajate saavutustasemed on seisuga 31.12.2017, neid uuendame esimesel võimalusel. Tulemusnäitajate puhul on 2023 täitmise protsendi leidmiseks kasutatud erinevat arvutusviisi (nii nagu ülalmainitud alusdokumendis oli). ERF ja ÜF tulemusnäitajate puhul on arvestatud muutust võrreldes algtasemega, ESF tulemusnäitajate puhul aga lihtsalt saavutustaset võrreldes 2023 sihttasemega.

Väljundnäitajad

Erieesmärk 12.1: Valitsemissektoris on suurenenud ameti- ja erialane pädevus ning juhtimisvõimekus

Meede 12.1: Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu

Meetme tegevus 12.1.1: Inimressursi koolitus ja arendamine

Meetme tegevus 12.1.2: Tippjuhtide arendamine

Meetme tegevus 12.1.3: Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine

Meetme tegevus 12.1.4: Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus

	Näitaja/indikaator	Ühik	Sihttase 2018	Sihttase 2020	Sihttase 2023	Saavutus-tase 31.12.18	Skeem	Tulemus- raamistik	2018 täitmise %	2023 täitmise %
12.1.1	Avaliku sektori, v.a kohalikud omavalitsused, ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	osaluskord	8 906	12 782	14 748	10 063	Toetuse andmine RA tegevusteks	TR	113%	68%
12.1.1	Kohalike omavalitsuste ja MTÜ-de osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	osaluskord	2 471	3 564	4 752	1 340	Toetuse andmine RA tegevusteks		54%	28%
12.1.2	Avaliku sektori, v.a kohalikud omavalitsused, ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	osaluskord	1 200	1 700	2 100	1 385	Toetuse andmine RA tegevusteks	TR	115%	66%
12.1.3	Toetatud keskvalitsuse organisatsioonide arv, kes said ESF toetust parandamiseks oma juhtimissüsteeme või korrastamiseks asutustevahelist protsessi	organisatsioon	25	38	51	30	Toetuse andmine RA tegevusteks		120%	59%
12.1.4	Kohalikku ja regionaalset arendusvõimekust ning kohaliku/regionaalse administratsiooni ja kodanike vahel koostööd parandavate ESF toetatud projektide arv	projekt	40	60	68	27	Avatud taotlemine		68%	40%
12.1.4	Kohalike omavalitsuste ja MTÜ-de osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	osaluskord	2 856	4 284	5 000	6 642	Avatud taotlemine		233%	133%

Erieesmärk 12.2: Parem poliitikakujundamise protsess juurutades mehhanisme ja tööriistu, mis aitavad kaasa terviklikumale, kaasavamale ja teadmispõhisemale poliitikakujundamisele

Meede 12.2: Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine

Meetme tegevus 12.2.1: Mõjude hindamise süsteemi arendamine

Meetme tegevus 12.2.2: Kaasamise arendamine

Meetme tegevus 12.2.3: Tööturu osapoolte (Eesti Tööandjate Keskliit ja Eesti Ametiühingute Keskliit) poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmine

Meetme tegevus 12.2.4: Strateegilise juhtimise arendamine

Meetme tegevus 12.2.5: Rakke- ja ekspertrühmad

Meetme tegevus 12.2.6: Õigusloome kodifitseerimine

Meetme tegevus 12.2.7: Õigusloome arendamine

	Näitaja/indikaator	Ühik	Sihttase 2018	Sihttase 2020	Sihttase 2023	Saavutus-tase 31.12.18	Skeem	Tulemus- raamistik	2018 täitmise %	2023 täitmise %
12.2.1	Tehtud analüüside arv	analüüs	27	40	45	21	Toetuse andmine RA tegevusteks		78%	47%
12.2.2	Kaasamisprojektide arv	projekt	4	7	7	4	Toetuse andmine RA tegevusteks		100%	57%
12.2.3	Kaasamisprojektide arv	projekt	0	2	2	2	Toetuse andmine RA tegevusteks		100% +	100%
12.2.4	Tegevuspõhisele eelarvele üle läinud valitsemisalade või haldusalade arv	projekt	8	11	11	2			25%	18%
12.2.5	Rakke- ja ekspertrühmade arv	rakke- ja ekspertrühm	7	12	15	14	Toetuse andmine RA tegevusteks	TR	200%	93%
12.2.6	Kodifitseeritud seaduseelnõude arv, mis on esitatud Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks	kodifitseeritud seaduseelnõu	4	5	5	0	Toetuse andmine RA tegevusteks		0%	0%
12.2.7	Avaliku sektori, v.a kohalikud omavalitsused, ja MTÜ osalejate arv ESF toetatud koolitustel, eesmärgiga suurendada nende asjatundlikkust	osaluskord	424	636	636	870		TR	205%	137%

Erieesmärk 12.3: Avalikke teenuseid pakutakse kättesaadavalt, ühtselt, kasutajakeskselt ja nutikalt

Meede 12.3: Avalike teenuste pakkumise arendamine

Meetme tegevus 12.3.1: Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)

Meetme tegevus 12.3.2: Avalike teenuste koosvõime loomine

	Näitaja/indikaator	Ühik	Sihttase 2018	Sihttase 2020	Sihttase 2023	Saavutus-tase 31.12.18	Skeem	Tulemus- raamistik	2018 täitmise %	2023 täitmise %
12.3.1	Avalike teenuste parandamise eesmärgil läbi viidud projektide arv	projekt	76	170	190	114	Avatud taotlemine	TR	150%	60%
12.3.2	Avalike teenuste parandamise eesmärgil läbi viidud projektide arv	projekt	4	10	10	4	Toetuse andmine RA tegevusteks	TR	100%	40%

Erieesmärk 4.2: TAI süsteem toetab majandusstruktuuri muutumist teadmistemahukamaks ja sotsiaalsete väljakutsete lahendamist

Meede 4.2: TAI süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade (IKT + tervis + ressursid) arendamiseks

Meetme tegevus 4.2.1: Valdkondliku teadus-ja arendustegevuse tugevdamine

	Näitaja/indikaator	Ühik	Sihttase 2018	Sihttase 2020	Sihttase 2023	Saavutus-tase 31.12.18	Skeem	Tulemus- raamistik	2018 täitmise %	2023 täitmise %
4.2.1	Loodud teaduskoordinaatorite ametikohtade arv riigiasutustes	ametikoht	4	5	5	12			300%	240%

ESF programmipõhised tulemusnäitajad (PS 12)

Investeeringuprioriteet 11i: Investeeringud institutsioonilisse suutlikkusse ning avaliku halduse ja avalike teenuste tõhususse riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil, pidades silmas reforme, paremat reguleerimist ja head haldustava

Näitaja/indikaator	Ühik	Algtase	Sihttase 2023	Saavutus-tase 31.12.18	2023 täitmise %
Toetatud keskvalitsuse organisatsioonide arv, kus on üks täielikult rakendatud juhtimissüsteem või korrastatud asutustevaheline protsess	number	23	74	38	51%
Avalikust sektorist, v.a kohalikud omavalitsused, ja mittetulundussektorist koolituse läbinute osakaal, kelle asjatundlikkus on suurenenud	suhtarv (%)	88	91	94,62	104%
Kohalikest omavalitsustest ja mittetulundussektorist koolituse läbinute osakaal, kelle asjatundlikkus on suurenenud	suhtarv (%)	88	91	95	104%
Rakendatud uued protsessid	number	70	75	73	97%
Algatuste arv, mis on ESF toetuse tulemusel käima lükatud parandamiseks koostööd, kaasamist ja paremat teabekasutust poliitikakujundamisel	suhtarv (%)	78,6	89	85,4	96%

ERF ja ÜF tulemusnäitajad (PS12)

Investeeringuprioriteet 11a: Riigiasutuste ja sidusrühmade institutsioonilise suutlikkuse ja tõhusa avaliku halduse parandamine institutsioonilise suutlikkuse ja tõhususe ning ERF-i rakendamisega seotud avalike teenuste tugevdamise kaudu; sellega toetata meetmeid institutsioonilise suutlikkuse ja avaliku halduse tõhustamiseks

Näitaja/indikaator	Ühik	Algtase (2012)	Sihttase 2023	Saavutus-tase 31.12.18	2023 täitmise %
Avalikest e-teenustest teadlike elanike osakaal	protsent	29	90	70	78%
Rahulolu avalike teenuste kvaliteediga (16.-74-aastaste elanike hulgas)	protsent	67	85	62	73%
Rahulolu avalike teenuste kvaliteediga (ettevõtjate hulgas)	protsent	76	90	62	69%

Lisa E Läbiviidud personaalintervjuud

Toimumise aeg	Intervjueeritava ametikoht
23.07.2019	Rahandusministeerium, regionaalpoliitika talituse juhataja
06.08.2019	Rahandusministeerium, riigieelarve osakond, tegevuspõhise eelarve projektijuht
12.08.2019	Riigi Tugiteenuste Keskus, kesksete koolituste talituse juhataja
13.08.2019	Riigikantselei, Innovatsioonitiimi projektijuht
16.08.2019	Riigikantselei, strateegiabüroo nõunik
19.08.2019	Riigikantselei, Tippjuhtide kompetentsikeskuse nõunik
21.08.2019	Riigikantselei, Tippjuhtide kompetentsikeskuse nõunik
22.08.2019	Justiitsministeerium, õiguse kodifitseerimise ja õigusloome arendamise projektijuht
28.08.2019	Rahandusministeerium, riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik
28.08.2019	Riigi Tugiteenuste Keskus, toetuste rakendamise osakonna juhataja (al.03.09.19 Toetuste arendamise osakonna juhataja)
27.11.2019	Eesti Teadusagentuur, RITA juht
27.11.2019	Rahandusministeerium, teadusnõunik
28.11.2019	Riigikantselei, Tippjuhtide kompetentsikeskuse juhataja

Lisa F Fookusgruppide analüüsi koondtulemused

Tabel 1. Koolitused ja arenguprogrammid

TUGEVUSED JA EDULOOD	PROBLEEMID JA VÄLJAKUTSED
<p>KOOSTÖÖ JA VÕRGUSTIKE TEKKIMINE Keskised koolitused Ühised laiapõhjalised programmid Proaktiivne lähenemine Riigiülene vaade Ühised arusaamad Info liikuvus ja kaasamine sisendi kogumisel</p> <p>PAINDLIKKUS Suund rätseplahendustele Paindlikud koolitustingimused</p> <p>KOOLITUSED JA ARENGUPROGRAMMID Arenguprogrammid KESTA ja KAJA Poliitikakujundamise oskuste programm Tippjuhtide innovatsiooniprogramm</p>	<p>PLANEERIMINE Vajalik pikem ja täpsem planeerimine Vajaduste kaardistus tekitab segadust Keskne tellimine ei lahenda konkreetseid probleeme</p> <p>ABIKÕBLIKKUS Abikõblilik sihtrühm võiks olla laiem (nt. KAJA)</p> <p>VÄLISTER PARTNERITE TASE JA SOBIVUS Koolitusturg on väike ja häid tegijaid vähe Konkreetse spetsiifikaga lektorite puudus</p>

Tabel 2. Arendustegevused

TUGEVUSED JA EDULOOD	PROBLEEMID JA VÄLJAKUTSED
<p>PAINDLIKKUS Teenusepõhine lähenemine Reaalsete probleemide lahendamine Kiire reageerimine ja paindlik rakendamine</p> <p>VÕRGUSTIKE TEKKIMINE Rahvusvaheline kogemus Organisatsiooni arendamise kultuur</p> <p>VALMINUD ARENDUSED JA EDULOOD MEM juhtimissüsteem Hackathonid Komplekssed arenguprogrammid</p> <p>SUURENENUD LÄBIPAISTVUS Avatud valitsemise põhimõtted Tõenduspõhised otsused Läbipaistev planeerimine</p>	<p>BÜROKRAATIA Hirm tagasinõuete ees mõjutab kvaliteeti Liigne standardiseeritus Hangete ebaõnnestumine – jäigad reeglid</p> <p>KILLUSTATUS JA VÄHENE KOOSTÖÖ Palju sarnaseid projekte ja dubleerimist Vähe koostööd KOV halduse ja riigihalduse vahel Meetmete vaheline sünergia on nõrk Vähene kaasatus ja ebaühtlane strateegiline planeerimine Disbalans riigihalduse õpetamise ja tegeliku praktika vahel</p> <p>IKT PROJEKTIDE ÕIGUSLIK TAUST JA RAHASTAMINE SF ei sobi IKT projektide rahastuseks Õigusloome jääb IKT arengutele jalgu</p>

Tabel 3. Poliitikakujundamine ja kaasamine

TUGEVUSED JA EDULOOD	PROBLEEMID JA VÄLJAKUTSED
<p>KOOSTÖÖ Koostööõhkkond</p> <p>EDULOOD Innotiim Haldusreformi ekspertrühm</p> <p>PAINDLIKKUS Vahendid vajalike mõjuanalüüside läbiviimiseks</p>	<p>POLIITIKAOTSUSTE MÕJU Otsuste ja mõjuanalüüside seos ebaselge Mõjude hindamise süsteemi arendamine</p> <p>PLANEERIMINE Toetatud on õigeid valdkondi ja teemasid, kuid tulemused ei kajastu päriselul Projektid venivad Dubleerimine, erinevad töörühmad sama teema kohta</p> <p>ELLUVIIMINE Analüüside kvaliteet ebaühtlane Liiga palju projektipõhisust KOV-d huvigrupina on sageli usaldamatud</p>

Tabel 4. Eesmärgid ja tegevuskava aastani 2023

KOOLITUSED	ARENDUSTEGEVUSED	POLIITIKAKUJUNDAMINE JA KAASAMINE
<p>PLANEERIMISE PARENDAMINE Pikem planeerimine ja tõhusam koolitusvajaduse kogumise korraldamine Ühised printsiibid</p> <p>KORRALDAMISE PAINDLIKKUS Sihtrühma parem määratlus Erinevad lahendused Infovahetuse parem korraldus</p> <p>KOOLITUSTE ARENDAMINE JA KVALITEET Arenguprogrammide laiendamine E-õppekeskkond baaskoolitustele Digioskuste programm Uue ametniku koolitusprogramm</p> <p>KOOSTÖÖ Võrgustumise jätkuv toetamise ühisosa kasv keskvalitsuse juhtidega KOV-ide rolli suurendamine</p>	<p>PLANEERIMISE PARENDAMINE Tegevuste sidumine riigireformiga Planeerimise ja asutuste tegevuskavade ühtlustamine Keske infosüsteemi loomine</p> <p>TEENUSTE KVALITEET Taaskasutatavad lahendused Teenusepõhine juhtimine</p> <p>KOOSTÖÖ Soodsamad hanketingimused pakujatele Parem koostöö KOV-idega ja KOV-ide juhtimisvõimekuse suurendamine KOV-ide iseseisva taotlusvõimekuse suurendamine</p>	<p>PLANEERIMISE PARENDAMINE Eesmärkide seadmine koostöös ja prioriteetidest lähtuvalt Kokkulepe, et koos mõjuanalüüsi tellimisega esitatakse ka rakenduskava</p> <p>TEENUSTE KVALITEET Seire ja järeltegevusete edendamine Hakata läbi viima järelhindamisi Ministeeriumite kodulehtedel siduda töötajad vastutusvaldkondadega</p> <p>KOOSTÖÖ ERASEKTORIGA Lahendada erasektori partneritele algandmete väljastamise probleemid Püsivate poliitikauuringu partnerite leidmine (esimesed lepingud sõlmitud)</p>

Lisa G Hindamisega seotud kirjanduse loetelu

1. 2016 OECD performance budgeting survey: Highlights Integrating performance and results in budgeting, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf>
2. 2019. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri, https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/2019.aasta_riigieelarve_seaduse_seletuskiri.pdf
3. Arengukavad Vabariigi Valitsuse kodulehel, <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/arengukavad>
4. Artiklite kogumik “Haldusreform 2017”, Rahandusministeerium, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/haldusreform_2017.pdf
5. Arvamusfestival, <https://www.arvamusfestival.ee/>
6. Avaliku teenistuse 2015. aasta aruanne, Rahandusministeerium
7. Avaliku teenistuse 2016. aasta aruanne, Rahandusministeerium
8. Avaliku teenistuse 2017. aasta aruanne, Rahandusministeerium, https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/atar_2017.pdf
9. Avatud valitsemine ühinevates omavalitsustes, <https://ega.ee/et/project/avatud-valitsemine-uhinevates-omavalitsustes/>
10. Avatud valitsemise partnerlus, <https://www.riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>
11. Avatud valitsemise partnerluse koordineeriv kogu, koosoleku protokoll, Riigikantselei, 24.05.2019, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_24.05.2019.pdf
12. Bertelsmanni fondi jätkusuutliku valitsemise uuring, <https://www.sgi-network.org/2018/>
13. Common Provision Regulation (Ühissätete määrus), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>
14. Eelnevate aastate seirearuanded, nt Rakenduskaava 2017 seirearuanne https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/seirearuanne_2017_kinnitatud_11102018_final.pdf
15. Eesti 2035 strateegilised sihid, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/eesti_suured_sihid_pilt_07_2019.pdf
16. Eesti 2035 töömaterjal: Arenguvajadused, juuni 2019, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/AV_paberid/av_riigi_tark_juhtimine_koostoos_rahvaga.pdf
17. Eesti infoühiskonna arengukava 2020 rakendusplaan 2017-2021, https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_infouhiskonna_arengukava_2020_rakendusplaan_2017-2021.xlsx
18. Eesti infoühiskonna arengukava 2020, https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_infouhiskonna_arengukava_2020_0.pdf
19. Eesti järgneva kümne aasta arenguvajadused, 2012
20. Eesti regionaalarengu strateegias 2014-2020, https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf
21. Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2018–2020, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_2018-2020_tegevuskava.pdf
22. E-riigi juhtimiskonverents: UX Tulevikku, 8.-9.11.2018, <https://www.uxtulevikku.ee/>
23. Esimene riigimaja avab ukse Viljandis, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/esimene-riigimaja-avab-ukse-viljandis>

24. Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014 – 2020 vahehindamine, lõpparuanne 2019, <https://www.struktuurifondid.ee/et/hindamine>
25. Evaluation of the Implementation Influence of Operational Programme “Human Resources and Employment” and its Complementary Measures 1.5.1 “Better Regulation Policy” and 1.5.2 “Building Capacity of Human Resources” in the Planning Period 2007-2013, https://mk.gov.lv/sites/default/files/editor/final_report.pdf
26. Federal Academy of Public Administration Austria, www.vab.gv.at
27. Finnish Institute of Public Administration (HAUS), <http://www.haus.fi/>
28. Guidance. Evaluating EU cohesion policy, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/guidance/#1
29. Haldusreform - Kuidas reformini jõuti?, <https://haldusreform.fin.ee/haldusreform/>
30. Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava 2014, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf
31. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, 2012, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>
32. Inimressursi arendamise rakenduskava (IARK) prioriteetse suuna 5 „Suurem haldusvõimekus” tulemuslikkuse hindamine ja mõjude analüüs 2011, Hindamisaruande lõppversioon, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/inimressursi_arendamise_rakenduskava_iark.pdf
33. Institutes of public administration in the EU, <http://www.aalep.eu/institutes-public-administration-eu>
34. Institutsionaalset ja organisatsioonide võimekust tõstvad projektid perioodil 2015-2023, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigihaldus/org_projektide_ulevaade.pdf
35. Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja sõnavara, ISO standard EVS-EN ISO 9000:2007:
36. Juhtimistalentide programm, <https://www.riigikantselei.ee/et/juhtimistalentide-programm>
37. Kaasamine vabaühendustele avalikus sektoris ja vabakonnas, 2014, https://riigikantselei.ee/sites/default/files/kaasamine_avalikus_sektoris_ja_vabakonnas1.pdf
38. Kaasamise hea tava, 2012, <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>
39. Kaasamise ja mõjude hindamise uuring 2018, Riigikantselei, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/kaasamise_ja_mojude_hindamise_uuringu_raport_2018.pdf
40. Kaasamisprojektid 2015-2020, <https://www.riigikantselei.ee/et/kaasamisprojektid-2015-2020>
41. Keskastmejuhtide arenguprogramm KAJA, <https://ebs.ee/KAJA-arenguprogramm>
42. Keskastmejuhtide järelkasvuprogramm KESTA, https://mailchi.mp/deccffb4b764/arenguprogramm_kesta
43. Keskne koolitus, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/keskne-koolitus>
44. Keskse arendus- ja koolitustegevuse protsess ja põhimõtted, <http://www.praxis.ee/?download=&kccpid=&kcccount=http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/Keskse-koolituse-protsess-ja-p%C3%B5him%C3%B5tted.pdf>
45. Kodanikuühiskond, <https://www.siseministeerium.ee/et/eesmark-tegevused/kodanikuuhiskond>
46. Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014, https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/kodanikuyhiskonna_arengukava_2011-2014.pdf
47. Kodanikuühiskonna arengukava mõjude vahehindamine, 2019, https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/2019_kodanikuuhiskonna_arengukava_mojude_vahehindamine.pdf
48. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013, Geomedia, https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kohalikud_omavalitsused/2014_kov_voimekuse_indeks_loppversioon.pdf
49. Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“, <https://www.riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-eesti-2020>

50. Koolitus- ja arendustegevused, <https://www.rtk.ee/personaliteenused/koolitus-ja-arendustegevused>
51. Koolitusjuhtide kogu, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-personalipoliitika/koolitusjuhtide-kogu>
52. Käsiraamat: Strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/sissejuhatus>
53. Latvian School of Public Administration, <http://www.vas.gov.lv/en/about-lspa>
54. Meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ Toetuse andmise ja kasutamise tingimused ja kord, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide_lisad/2018.10_poliitikakujundamise_meetme_tort_puhas.pdf
55. Meetmetega seotud õigusaktid ja toetuse andmise tingimused http://www.struktuurifondid.ee/et/oigusaktid/meetmepohised/2014-2020?marksona=&rakendusasutus=All&rakendusuksus=All&fond=&meetme_tegevus=All&page=4
56. Mõju hindamise metoodika rakendamine Euroopa Liidu asjades, 2014, Praxis, <https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/moju-hindamise-metoodika-rakendamine-euroopa-liidu-asjades.pdf>
57. Mõjude hindamise metoodika, 2012, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/mhm_03-12-12.pdf
58. OECD hindamisdokumendi „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ (OECD, 2011) mitteametlik tõlge, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_hindamisdokument_eeesti_keeles.pdf
59. Parema õigusloome programm, <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/parem-oigusloome>
60. Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaalasandi arengus, TLÜ 2019, https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf
61. Perioodi alguses koostatud meetmete 12.1 ja 12.2 väljumisstrateegiad
62. Poliitikakujundamise ja õigusloome protsess, Riigikantselei, <https://www.riigikantselei.ee/et/poliitikakujundamise-ja-oigusloome-protsess>
63. Prioriteetne suund 12 „Haldusvõimekus“. Seire seisuga 6.11.2018.
64. Prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ vahehindamine, Hanke alusdokumendid, Riigihanke viitenumber 204232, <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/1541555/documents/source-document?group=B&documentOldId=12031371>
65. Prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ käskkirja seletuskiri
66. Programm Newton, <https://www.riigikantselei.ee/et/newton>
67. Rakenduskava täitmise eduaruanne 2017, https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/eduaruanne_2017.pdf
68. Rakkerühmad, <https://www.riigikantselei.ee/et/rakkeruhmad>
69. Riigi eelarvestrateegia 2019-2022, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/riigi-eelarvestrateegia>
70. Riigi eelarvestrateegia 2020-2023 ja stabiilsusprogramm 2019, https://www.rahandusministeerium.ee/system/force/document_files/riigi-eelarvestrateegia-2020-2023-ja-stabiilsusprogramm-2019.pdf?download=1
71. Riigi Tugiteenuste Keskus, <https://www.rtk.ee/personaliteenused/koolitus-ja-arendustegevused>
72. Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest, 2017, Riigikontroll, lk 6 https://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/ELi%20raha%20audtit_30.11.2017_LOPP.pdf

73. Riigieelarve kasutamise seire- ja analüüsimetoodika väljatöötamine, 2016
74. Riigikogu Toimetised 39/2019, Riigireformi vajalikkus ja Riigireformi Sihtasutuse ettepanekud, lk 7-31.
https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2019/06/RiTo_39_veebi.pdf
75. Riigimajade loomise kontseptsioon,
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigimajade_loomise_kontseptsioon_2018.pdf
76. Riigipõhised soovitusel 2013-2018 (Country Specific Recommendations / Council Recommendations),
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_et
77. Riigireformi Radar <https://www.reformiradar.ee/>
78. Riigireformi tegevuste ülevaade, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/valitsus-kiitis-heaks-riigireformi-tegevuste-ulevaate>
79. RITA, <https://www.etag.ee/rahastamine/programmid/rita/>
80. Seire juhend perioodil 2014-2020 struktuuritoetusi rakendavatele asutustele, Rahandusministeerium
81. Seire kokkuvõtte Haldusvõimekuse valdkondlikule komisjonile (2018. aasta tulemuste ja 2019. aasta plaanide kommenteeritud kokkuvõtte)
82. Skills for a High Performing Civil Service, 2017, OECD, lk 59-60, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en#page1
83. EL otsustusprotsessiga seotud ametnike ja poliitikute koolitusvajaduste hindamine Euroopa Liidu nõukogu eesistumise läbiviimiseks vajalike kompetentside arendamiseks,
www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanikeuuhiskond/Lisa_1_Eesistumise_kompetentsimudel.pdf
84. Stavros, J., 2013, The Generative Nature of SOAR: Applications, Results and the New SOAR Profile, *International Journal of Appreciative Inquiry*, Vol 15(3)
85. Strateegia „Eesti 2035“ ettevalmistamise materjalid, <https://www.riigikantselei.ee/et/Eesti2035>
86. Strateegia „Eesti 2035“ taustamaterjali „Riigivalitsemise faktileht“,
https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/9_riigivalitsemine_2019.pdf
87. Strateegia „Euroopa 2020“ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_et
88. Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise õiguslik raamistik,
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/strateegiline-planeerimine>
89. Struktuuritoetuste seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062014001?leiaKehtiv>
90. Struktuurivahendite rakenduskava hindamine, 2009,
https://www.eas.ee/images/doc/sihtasutusest/uuringud/ettevotlus/struktuurivahendite_rakenduskava_hindamine_2009.pdf
91. Struktuurivahendite rakendusskeemide tõhususe ja toetuse saajate halduskoormuse hindamine, 2017,
https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/ey_praxis_lopparuanne_final.pdf
92. Sustainable Governance Indicators. <http://www.sgi-network.org/2018/Governance>
93. Tegevuspõhine riigieelarve, <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>
94. Toetuse andmise tingimused tegevuse 12.1.1 „Inimressursi koolitus ja arendamine“ elluviimiseks, lk 7,
https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktid/toetuse_andmise_tingimused_tegevuse_12.1.1_inimressursi_koolitus_jaarendamine_elluviimiseks.pdf

95. Toetuse andmise tingimused tegevuse 12.1.3 „Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine“ elluviimiseks, RM, 2015,
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/org_tart_kk_lisa_1.pdf
96. Toetuse andmise tingimused tegevuse 12.1.3 „Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine“ elluviimiseks, https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/1.1-4_067_ministri_kaskkiri_17.04.2017.bdoc
97. Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019,
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf
98. Vabariigi Valitsuse riigireformi tegevuskava 2019-2023, Valitsuskabineti memorandum 1.08.2019 Lisa 1,
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigihaldus/riigivalitsemise_reform/lisa_1_rr_kava_2019-2023.docx
99. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016–2019,
https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/3291/2201/6001/439k_lisa.pdf
100. „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ (RITA) toetuse andmise tingimused, Haridus- ja teadusministri käskkirja lisa 1,
https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/oigusaktide_lisad/lisa_1_4.pdf
101. Valitsemis- ja halduskorraldusõiguse revisjon, <https://www.just.ee/et/oiguspoliitika/kodifitseerimine-ja-oigusloome-arendamine/tegevused/valitsemis-ja-oigusloome-arendamine>
102. Valitsus otsustas algatada strateegia „Eesti 2035“ loomise, <https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsus-otsustas-algatada-strateegia-est-2035-loomise>
103. Õiguse revisjon ja õigusloome arendamine, <https://www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oiguse-revisjon-ja-oigusloome-arendamine>
104. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018,
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2018.pdf
105. Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020,
https://www.struktuurifondid.ee/sites/default/files/uhtekuuluvuspoliitika_fondide_rakenduskava_2014-2020_211218_0.pdf
106. Ülevaade tehtud tegevustest meetmete, OECD tegevuskava ja haldusvõimekuse valdkondliku komisjoni prioriteetide lõikes 2017 tagasivaade ja 2018 plaan