

# Vabariigi Valitsuse määruse „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ eelnõu seletuskiri

## I. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse riigieelarve seaduse § 20 lõike 5 alusel.

Eelnõu eesmärk on kehtestada strateegiliste arengudokumentide koostamise ja elluviimise kord. Eelnõu loob strateegilise planeerimise raamistiku, mis toetub Riigikogu või Vabariigi Valitsuse vastu võetud Eesti strateegilistele sihtidele, mis annavad Eestile pikaajalise arengusuuna. Valdkonna arengukavaga seatakse keskpikad arengueesmärgid, millega määratakse, kuidas tulemusvaldkonna raames liigutakse strateegiliste sihtide poole. Valdkonna arengukava viiakse ellu lühikese vaatega (kattuvalt riigi eelarvestrateegiaga) paindlike programmide kaudu, milles kirjeldatakse planeeritud meetmeid ja tegevusi.

Oluline muudatus on määrusega ette nähtud valdkonna arengukavade aruandlussüsteemis, mis on senisest paremini seostatud tulemusaruandlusega, mida täiendavad vajaduspõhised hindamised. Selle tulemusel väheneb märgatavalt halduskoormus (sh Vabariigi Valitsusele esitatavate materjalide hulk) ja suureneb strateegiliste dokumentide roll otsustusprotsessides.

Vähendatud on arengukavade koostamise ettevalmistusega kaasnevat eeltööd ning põhirõhk läheb valdkonna arengukava koostamisel eesmärkide seadmisele ja tõhusate lahenduste väljaselgitamisele koostöös juhtkomisjoniga. Arengukavade koostamisel ja elluviimisel suureneb märgatavalt juhtkomisjoni roll, kes aitab tagada teiste valdkondadega parema sidususe, oluliste huvirühmade kaasamise ja ekspertide parima teadmise ulatuslikuma rakendamise.

## Eelnõu ettevalmistaja

Määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei strateegiabüroo nõunikud Ott Karulin ([ott.karulin@riigikantselei.ee](mailto:ott.karulin@riigikantselei.ee); telefon 693 5222) ja Ivar Hendla ([ivar.hendla@riigikantselei.ee](mailto:ivar.hendla@riigikantselei.ee); telefon 693 5627) ning Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikud Sille Preimer ([sille.preimer@fin.ee](mailto:sille.preimer@fin.ee); telefon 611 3062), Ingrid Niid ([ingrid.niid@fin.ee](mailto:ingrid.niid@fin.ee); telefon 611 3095) ja Eneken Lipp ([eneken.lipp@fin.ee](mailto:eneken.lipp@fin.ee); telefon 611 3190). Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Riigikantselei õigusloomeosakonna nõunik Diana Mölder ([diana.molder@riigikantselei.ee](mailto:diana.molder@riigikantselei.ee); telefon 693 5532). Keeleliselt on eelnõu ja seletuskirja toimetanud Riigikantselei istungiosakonna keeleteoimetaja Piret Grigorjeva ([piret.grigorjeva@riigikantselei.ee](mailto:piret.grigorjeva@riigikantselei.ee); telefon 693 5507). Eelnõu ettevalmistamisse on kaasatud ministeeriumide finants- ja arendusjuhtide võrgustik.

## Märkused

Määruse eelnõu väljatöötamisel on võetud aluseks riigieelarve seaduse 1. jaanuaril 2020. a jõustuv redaktsioon.

## II. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 13 paragrahvist.

## *Eelnõu §-ga 1 sätestatakse valdkonna arengukava ja programmi lähtealused.*

**Lõike 1** kohaselt lähtuvad valdkonna arengukava ja programm Riigikogu või Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti pikaajalistest strateegilistest sihtidest ning toetavad nende saavutamist. Strateegilised sihid on riigi pikaajaline strateegia, mis on aluseks valdkonna arengukavadele. Strateegilised sihid seab Riigikogu või Vabariigi Valitsus 15 aastaks. Strateegilised sihid seatakse pikaajalise strateegia „Eesti 2035“ dokumendiga, millest tuleb lähtuda valdkonna arengukava väljatöötamisel või uuendamisel. Samuti lepitakse selle raames kokku reformikava, mis koosneb strateegiliste sihtide saavutamiseks vajalikest olulisematest muudatustest. Iga valdkonna arengukava eesmärgid ja mõõdikud peavad panustama „Eesti 2035“ sihtidesse ja mõõdikutesse ning toetama reformikava elluviimist oma valdkonnas. Valdkonna arengukavas tuleb esile tuua, kuidas arengukava strateegilistesse sihtidesse panustab.

Programmiga viiakse ellu ühe valdkonna arengukava üht alaeesmärki ja selle mõõdikud peavad selgelt panustama alaeesmärgi saavutamisse. Sellega aitab programm kaasa ka strateegiliste sihtide saavutamisse. Riigi eelarvestrateegias võib seada programmi eesmärgi üldjuhul ühe „Eesti 2035“ strateegilise sihi põhjal, kui valdkonnas ei ole koostatud arengukava. Sel juhul pole programm vahetult seotud ühegi valdkonna arengukavaga ja selle mõõdikud panustavad otse „Eesti 2035“ ühe strateegilise sihi elluviimisse.

**Lõike 2** kohaselt tuleb valdkonna arengukavas ja programmis seada eesmärgid, mis arvestavad Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis seatud eesmärgi. Juhul, kui Vabariigi Valitsus on oma tegevusprogrammis seadnud valdkonna arengu mõõtmiseks mõõdikud, peavad väljatöötatava valdkonna arengukava mõõdikud olema nendega kooskõlas.

**Lõike 3** kohaselt kajastatakse valdkonna arengukavas ja programmis Eesti Euroopa Liidu poliitika eesmärgid ja peamised tegevusi. Vastavalt valitsuskabineti 8. märtsi 2018. a nõupidamisel otsustatule integreeritakse Eesti Euroopa Liidu poliitika pikaajalised suunad Eesti pikaajalistesse strateegilistesse sihtidesse („Eesti 2035“). Selleks lähtutakse valdkonna arengukavade ja programmide koostamisel ka Euroopa Liidu tasandi arengusuundadest ja mõjudest ning kajastatakse valdkonna Euroopa Liidu suunalist tegevust tulenevalt riigisisestest eesmärkidest. Euroopa Liitu tuleb käsitleda valdkonna arengut võimestava vahendina. Samuti peavad strateegilised arengudokumendid arvestama Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaid nõudeid, välislepinguid ja läbivaid teemasid perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse tähenduses kuni selle eelarveperioodi lõpuni.

**Lõike 4** kohaselt aitavad valdkonna arengukava ja programm ellu viia ÜRO ülemaailmseid säästva arengu eesmärgid. 2015. aastal võttis ÜRO vastu deklaratsiooni „Muudame maailma – säästva arengu tegevuskava aastaks 2030“, millega on Eesti andnud lubaduse viia ellu 17 ülemaailmset säästva arengu eesmärki ja 169 alaeesmärki.

Ülemaailmsete säästva arengu eesmärkide ja Eesti säästva arengu eesmärkide saavutamiseks eraldi rakenduskava ei koostata. Säästva arengu eesmärgid viiakse Eestis ellu valdkonna arengukavade ja programmidega. Iga valdkonna arengukava (ja programmi) koostamisel tuleb läbi mõelda ja näidata, kuidas ja milliseid säästva arengu eesmärgid see saavutada aitab. Sealjuures lähtutakse 17+1 säästva arengu eesmärgist (17 ülemaailmset säästva arengu eesmärki + Eesti kultuuriruumi elujõulisus). Seosed ja panus tuleb arengukavas ja programmis võimaluse korral tuua eesmärkide, alaeesmärkide, mõõdikute ja olulisemate poliitikainstrumentide kaupa.

**Lõike 5** kohaselt moodustavad valdkonna arengukava, programmi ja tulemusvaldkonna eesmärgid strateegilise planeerimise raamistikku, mis on aluseks eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel. Lisaks strateegiliste arengudokumentide ja strateegiliste sihtide omavahelisele seostele, mida on kirjeldatud lõikes 1, peavad need olema seostatud ka riigi eelarvestrateegia planeerimistasanditega. Määrusega kehtestatakse, et planeerimistasand tulemusvaldkonnale saab oma eesmärgid ja mõõdikud sellega seotud valdkonna arengukava(de)st. Tulemusvaldkonnale, kus ei koostata valdkonna arengukava, seatakse eesmärgid ja mõõdikud „Eesti 2035“ strateegiliste sihtide põhjal.

## *Eelnõu §-ga 2* reguleeritakse valdkonna arengukava koostamist.

Valdkonna arengukava koostamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse vastav otsus, seejärel arengukava ettepaneku koostamine ja heakskiitmine Vabariigi Valitsuses. Sellele järgneb arengukava arutelu Riigikogus ja heakskiit Vabariigi Valitsuses (RES § 20 lg 2).

**Lõike 1** kohaselt koostatakse iga tulemusvaldkonna kohta üldjuhul üks valdkonna arengukava. Kuna tulemusvaldkond saab oma eesmärgi valdkonna arengukavast, tuleks strateegilise planeerimise selguse ja mõjususe huvides eelistada võimaluse korral ühe valdkonna arengukava koostamist ühe tulemusvaldkonna kohta. Tulemusvaldkonnas, kus valdkonna arengukava koostamine ei ole mõistlik, võib valdkonna arengukava koostamisest loobuda. Tulemusvaldkonnas võib põhjendatud juhul koostada ka rohkem kui ühe valdkonna arengukava, kui leitakse, et see on valdkonna arengu pikaajaliseks planeerimiseks hädavajalik.

Tulemusvaldkonna üldeesmärk lähtub valdkonna arengukava üldeesmärgist. Juhul, kui Vabariigi Valitsus otsustab riigi eelarvestrateegias anda ülesanne koostada mitu valdkonna arengukava ühe tulemusvaldkonna kohta, sõnastatakse tulemusvaldkonna üldeesmärk sellega seotud valdkonna arengukavade üldeesmärkide põhjal. Kui tulemusvaldkonnas ei koostata Vabariigi Valitsuse otsusega valdkonna arengukava, seatakse selle üldeesmärk ühe „Eesti 2035“ strateegilise sihi põhjal.

Tulemusvaldkonna üldeesmärgi saavutamise mõõdikuteks on selle tulemusvaldkonnaga seotud valdkonna arengukavade või strateegiast „Eesti 2035“ tuleneva tulemusvaldkonna kohta sõnastatud eesmärgi mõõdikud, mis kinnitatakse riigi eelarvestrateegias ning on kooskõlas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (edaspidi *VVTP*) mõõdikutega.

**Lõikes 2** kehtestatakse valdkonna arengukava kestus, milleks on määruse kohaselt üldjuhul seitse kuni kümme aastat. Riigieelarve seaduse kohaselt tuleb arengukava koostada vähemalt eelarveperioodi kestusega (RES § 20 lg 2), kuid arvestades valdkonna arengukava keskpika vaatega eesmärgi, siis seitsmest aastast lühem planeerimise tsükkel ei võimalda üldjuhul piisavalt pikaajalist vaadet. Samuti ei paku lühema kestusega eesmärgid olulist lisa programmi nelja-aastasele vaatele. Mõnel juhul võib, valdkonna eripäradest tulenevalt, olla kohane kaaluda ka kümneaastasest perioodist pikema kestusega arengukavade koostamist. Sellisel juhul suureneb oht, et valdkonna arengukava eesmärkide planeerimise kvaliteet kannatab tuleviku prognoosimise keerukuse tõttu ja valdkonna eesmärgid hakkavad oma üldistuse tasemelt konkureerima strateegiliste sihtidega (strateegilised sihid seatakse üldjuhul 15 aastaks) või valdkonna arengukava ei vasta muutuvalle välis- ja sisekeskkonnale.

**Lõike 3** kohaselt otsustab valdkonna arengukava koostamise algatamise Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsus annab selle koostamise ülesande ühele või mitmele ministrile või riigisekretärile. Üldjuhul otsustab Vabariigi Valitsus koostamise algatamise eelarvestrateegia uuendamise protsessis. Kui valdkonna arengukava koostamine on tehtud ülesandeks mitmele ministrile, võivad nad otsustada, kes neist on peavastutaja, või jagada vastutuse ministrite vahel võrdselt. Vastavaid kokkuleppeid ja vastutust tuleb täpsustada arengukava juhtimiskorralduses.

**Lõikes 4** sätestatakse arengukava koostamise juhtkomisjoni moodustamine. Valdkonna arengukava koostamise eest vastutav minister moodustab arengukava koostamises osalevate ministriumide, Riigikantselei ja huvirühmade esindajatest ja ekspertidest valdkonna arengukava juhtkomisjoni ning määrab selle ülesanded. Juhtkomisjonil on ministrile arengukava koostamisel nõuandev roll. Samuti arutab juhtkomisjon valdkonna arengukava programmide tulemusaruandeid ning annab soovitusi programmide algatamiseks, muutmiseks ja lõpetamiseks. Valdkonna arengukava juhtkomisjoni võib ühildada struktuurivahendite valdkondliku komisjoniga või muu eksisteeriva komisjoniga, kui nende koosseis on suures osas kattuv ja neis on esindatud kõik vajalikud osalised. Kuigi juhtkomisjon tuleks moodustada pärast arengukava koostamise ettepanekut, võib seda teha varem ning kasutada seda ka arengukava koostamise ettepaneku ettevalmistamiseks. Juhtkomisjoni koosseisu võib minister muuta vajaduse järgi, näiteks kui valdkonna arengukava rakendamise seiresse on mõistlik kaasata teisi asutusi või eksperte.

**Lõike 5** kohaselt peab enne valdkonna arengukava koostamist esitama Vabariigi Valitsusele arengukava koostamise ettepaneku (edaspidi *AKE*). *AKE* koostamine tuleb kooskõlastada Riigikantselei ja asjaomaste ministriumidega. Valminud *AKE* esitatakse Vabariigi Valitsusele. Kuigi *AKE* koostamiseks ei ole kohustust juhtkomisjoni moodustada, võib seda siiski kaaluda. Kindlasti tuleb eelnevalt konsulteerida olulisemate partneritega.

**Lõikes 6** sõnastatakse *AKE* sisu.

**Punkti 1** kohaselt esitatakse arengukava esialgne nimetus ja planeeritud kestus.

**Punkti 2** kohaselt esitatakse koostamise eesmärk, mis sisaldab lühikest ülevaadet valdkonna olukorrast ja peamistest probleemidest, mida arengukavaga soovitakse lahendada. Esitatakse ka hinnang senise poliitika rakendamise tulemuslikkusele. Kui valdkonna arengukava asendab varasemat strateegilist arengudokumenti, siis analüüsitakse lühidalt selle mõjusamaid poliitikainstrumente, õnnestumisi ja puudujääke. Samuti esitatakse ülevaade võimalikest olulisematest poliitikainstrumentidest, mille kaudu seatud eesmärgid saavutada.

**Punkti 3** kohaselt esitatakse koostamise vajaduse põhjendus, lähtudes määruse §-s 1 sätestatud alustest. Valdkonna arengukava koostamise vajadus võib tuleneda muutunud välis- või sisekeskkonnast (sh olulistest eelarvevahendite kättesaadavuse muutustest), muutunud strateegilistest sihtidest, vajadusest seada uusi või muuta olemasolevaid arengukava üldeesmärke kooskõlas strateegilise planeerimise raamistikuga ja muutunud poliitiliste eesmärkidega. Põhjenduses kirjeldatakse seost Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi, strateegiliste sihtide ja nendega koos kinnitatud arenguvajaduste ja reformikavaga.

**Punkti 4** kohaselt esitatakse koostamise ajakava ja valmimise tähtaeg. Arvestada tuleb mh valdkonna arengukava eelnõu avaliku konsulteerimise, kooskõlastamise ja arutamisega Riigikogus.

**Punkti 5** kohaselt tuleb esitada kaasamiskava, mis peab vastama kaasamise hea tava nõuetele. Nimetada tuleb koostamises osalevad ministriumid ja peamised partnerid ning nende roll valdkonna arengukava koostamisel, lähtudes kaasamise hea tava põhimõtetest. Lisaks sisaldab kaasamiskava olulisemate etappide esialgset ajakava, millega kaasatavad peavad arvestama.

**Punkti 6** kohaselt esitatakse esialgne hinnang valdkonna arengukava koostamisega kaasnevatele mõjudele. Vastavalt mõjude hindamise metoodikale tuleb tuvastada olulised mõjutatud osalised ja planeeritava arengukava mõju ulatus. Detailsem mõjude eelhindamise kokkuvõte tuleb esitada koos arengukava eelnõuga.

**Punkti 7** kohaselt esitatakse juhtkomisjoni koosseis. See annab Vabariigi Valitsusele ülevaate, millised asjaomased ministriumid, sidusrühmad ja eksperdid on kaasatud.

**Lõike 7** kohaselt otsustab Vabariigi Valitsus valdkonna arengukava koostamise ettepaneku alusel valdkonna arengukava koostamise, selle eest vastutajad ja koostamise tähtaja. Vabariigi Valitsus võib anda suuniseid ja lisada vastutajaid, kui arutelu käigus selgub, et valdkonna mõjusaks juhtimiseks on vaja suurendada koostööd vastutusosalade vahel. Samuti võib Vabariigi Valitsus anda suuniseid kaasata juhtkomisjoni täiendavalt liikmeid, et tagada arengukava mitmekülgset läbimõeldud koostamine.

### ***Eelnõu §-ga 3* sätestatakse valdkonna arengukava sisu.**

**Lõike 1** kohaselt loetletakse arengukavas järgmine teave:

**Punkti 1** kohaselt määratakse valdkonna arengukava planeeritud kestus. Määruse kohaselt koostatakse valdkonna arengukava üldjuhul seitsmeks kuni kümneks aastaks, mis on kohane keskpikale planeerimisperiodile.

**Punkti 2** kohaselt sõnastatakse põhiosas arengukava üldeesmärk ja alaeesmärgid ning nende mõõdikud alg- ja sihttasemetega. Üldeesmärgiga seotud mõõdik on üldjuhul regulaarselt (vähemalt iga aasta) jälgitav mõjumõõdik, mis peegeldab arengukava eesmärkide saavutamist arengukava programmide koondmõjul. Enamasti kasutatakse 1–3 üldeesmärgi mõõdikut. Alaeesmärgi mõõdik on üldjuhul regulaarselt (vähemalt iga aasta) seiratav mõjumõõdik, mis peegeldab alaeesmärgiga seotud tegevuste terviklikku mõju valdkonnale. Eelistatud on mõõdikud, mis on kasutuses teistes riigi planeerimisdokumentides (näiteks VVTP). Kui sobivaid mõõdikuid tuleb välja töötada

arengukava koostamise käigus, kaalutakse võimalust koguda vastavaid andmeid vähemalt iga aasta koostöös Statistikaametiga. Sellisel juhul tuleb enne valdkonna arengukava kinnitamist leida algtase ning seada sihttase.

**Punkti 3** kohaselt antakse ülevaade olulisematest poliitikainstrumentidest, mille kaudu seatud eesmärged saavutatakse. Poliitikainstrumentid võivad olla õiguslikud (nt seadus, määrus), majanduslikud (nt eelarve, maksud, toetused, suurinvesteering jms) ja kommunikatsioonimehhanismid (nt strateegilised dokumendid, poliitika, nõukojad, teabepäevad jms). Valdonna arengukava põhiosas loetletakse neist ainult kõige olulisemad ning need, mille käivitamine jääb kaugemale programmi vaatest (tegevusega plaanitakse alustada rohkem kui nelja aasta pärast).

**Punkti 4** kohaselt esitatakse põhiosas olukorra analüüsi põhijäreldused. Põhjalikum ülevaade olukorrast on esitatud valdkonna arengukavade lisades või viitega muule avalikustatud dokumendile.

**Punkti 5** kohaselt antakse põhiosas ülevaade valdkonna arengukava juhtimis- ja rakenduskorraldusest. Selle raames määratakse ministrite vastutus arengukava koostamisel ja rakendamisel (mis alaeesmärkide/poliitikainstrumentide eest nad vastutama hakkavad) ning valdkonna arengukava juhtkomisjoni koosseis.

**Punkti 6** kohaselt esitatakse põhiosas arengukava eesmärkide saavutamiseks planeeritava maksumuse prognoos. Maksumuse prognoos esitatakse vähemalt alaeesmärkide kaupa koos võimalike rahastamisallikatega.

**Lõike 2** kohaselt esitatakse valdkonna arengukava lisana vähemalt järgmised osad:

**Punkti 1** kohaselt tuleb esitada valdkonna olukorra analüüs koos varasemate tulemus- ja mõjuhindamiste ülevaatega. Olukorra analüüs algab väliskeskonna ja globaalsete trendide analüüsist, millega tuleb arvestada ka riigisisese olukorra hindamisel. Tegemist on valdkonna arengukava koostamiseks olulise infoga, millest lähtuvalt tuleb hinnata seatavaid eesmärged ja sihttasemeid. Ülevaatlikult tuleb kirjeldada varasemate hindamiste tulemusi, mis võimaldab arengukava koostamisel planeerida mõjusaid poliitikainstrumente.

**Punkti 2** kohaselt esitatakse mõjude eelhindamise kokkuvõtte. Selle koostamisel arvestatakse kehtivat mõjude hindamise korda, sealhulgas mõjude hindamise meetodikat ja keskkonnamõju strateegilist hindamist.

**Punkti 3** kohaselt antakse ülevaade mõõdikute meetodikast ja allikatest. Mõõdikute meetodika kirjeldamine on vajalik mõõtmistulemuste täpsuse järjepidevuse tagamiseks. Kui meetodika ei järgi varasemate valdkonna arengukavade meetodikat või muutub arengukava rakendamise käigus, tuleb tulemusaruandes selgitada meetodika muutumist ning selle mõju võrdlusandmetele.

**Punkti 4** kohaselt esitatakse lisas ülevaade kaasamisprotsessist.

#### ***Eelnõu §-ga 4*** sätestatakse valdkonna arengukava elluviimise, aruandluse ja hindamise kord.

Koosõlastatud valdkonna arengukava eelnõu esitatakse Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks, kui seadusest ei tulene teisiti. Valdonna arengukava esitatakse enne kinnitamist Riigikogule arutamiseks (RES § 20 lg 2).

**Lõike 1** kohaselt viiakse valdkonna arengukava ellu programmide kaudu. Programm on arengudokument, milles määratakse valdkonna arengukavas seatud alaeesmärgi saavutamisele kaasa aitavad meetmed, mõõdikud, tegevused ja rahastamiskava. Programm on defineeritud riigieelarve seaduses (RES § 19 lg 5). Määrusega kehtestatud korra kohaselt ei koostata enam arengukavade rakenduskavasid, vaid neid asendavad programmid.

**Lõike 2** kohaselt toimub valdkonna arengukava aruandlus tulemusvaldkonna aruandluse (edaspidi *tulemusaruandlus*) raames programmide ja vajaduspõhiste hindamiste kaudu. Eelarvestrateegia protsessis hinnatakse tulemusaruande põhjal valdkonna eesmärkide saavutamist ning hindamise põhjal arengukava mõjusust ja pikaajaliste strateegiliste sihtide poole liikumist. Programmide kaudu tehtavale tulemusaruandlusele lisaks tehakse iga valdkonna arengukava kestuse ajal vajaduspõhine hindamine või hindamised. Hindamine võib toimuda arengukava elluviimise mõjukuse mõõtmiseks

terviku, programmi või alaeesmärkide kaupa või valdkondade üleselt mitme arengukava mõju üheskoos hinnates. Arengukava koostamisel tuleb planeerida vahendid arengukava hindamiseks. Hindamisvajadus ja ajakava kooskõlastatakse Riigikantselei ja Rahandusministeeriumiga.

Poliitika mõju hindamise (ingl keeles *policy evaluation*) eesmärgiks on selgida välja, kas poliitika, selle meede või tegevus toimib. See annab hinnangu, kas konkreetsel juhul on poliitikal olnud oodatud positiivne mõju (või on ilmnunud ootamatud negatiivsed mõjud), tulemused on saavutatud ja rakendamine on aidanud saavutada seatud eesmärki või on vaja tegevusi muuta ning kui on, siis kuidas. Võtmeküsimused: millised poliitikainstrumendid töötavad, kelle jaoks ja millistel tingimustel? Tulemusi kasutatakse edasisteks poliitikavalikuteks, eelarveotsusteks, mittevajalike tegevuste välistamiseks, tulemuslikumaks ja mõjusamaks rakendamiseks ning vajalikeks korrektuurideks.

Poliitika mõju hindavad sõltumatud eksperdid, toetudes nii valitsemisala esitatud andmetele kui ka kogutud lisainfole (küsitlused, intervjuud, fookusrühmad, statistika) ja kasutades tunnustatud sotsiaalteaduslikke analüüsimeetodeid (kvantitatiivsed, sh ökonomeetrilised meetodid või kvalitatiivsed meetodid).

**Lõikes 3** sätestatakse, et valdkonna arengukava kestuse jooksul tehakse vähemalt üks vajaduspõhine hindamine. Hindamine peab toimuma mitte vähem kui 3 aastat enne arengukava planeeritud kestust, et oleks võimalik hinnata selle tegevuste mõjusust. See võimaldab analüüsida arengukava vajalikkust järgmiseks perioodiks ning langetada teadmispõhiseid poliitikavalikuid edasiseks. Hindamine on oluliseks alusinfoks valdkonna arengukava lõpetamiseks, muutmiseks või uue valdkonna arengukava koostamiseks. Valdkonna arengukava elluviimise eest vastutaval ministeeriumil tuleb planeerida hindamisega kaasnevad kulud.

**Lõikes 4** sätestatakse valdkonna arengukava juhtkomisjoni roll arengukava elluviimisel ja seirel. Juhtkomisjonil on nõuandev roll, tuues esile, oma parima äranägemise järgi, potentsiaalsete otsuste tagajärjed. Laiapõhjalise juhtkomisjoni abil on võimalik paremini arvestada valdkondadevaheliste seoste ja mõjudega ning saada kaasatud ekspertidel aegsasti teavet hindamise vajalikkuse kohta. Juhtkomisjon analüüsib aruandeid ning hindab omalt poolt arengukava eesmärkide poole liikumist.

**Punkti 1** kohaselt annab juhtkomisjon soovitusi programmide algatamiseks, muutmiseks ja lõpetamiseks, toetudes nendes otsustes valdkonna arengukavaga seotud tulemusaruannetele.

**Punkti 2** kohaselt teeb juhtkomisjon hindamise ja tõhustamiskavade koostamise ettepanekuid, mis on aluseks valdkonna arengukavas võimalike lahenduste kaalumisel ning vähemtõhusate kõrvale jätmiseks. Juhtkomisjoni laiem koosseis tagab selle, et sel on hea ülevaade kokkupuutepunktidest teiste valdkondadega ja ka teadmisi mõjutatud osalistelt.

**Punkti 3** kohaselt annab juhtkomisjon oma hinnangu arengukava muutmise ja lõpetamise kohta. Juhtkomisjoni hinnang esitatakse koos vastava ettepanekuga Vabariigi Valitsusele.

**Punktid 4 ja 5** võimaldavad juhtkomisjonile anda muid lisaülesandeid.

### ***Eelnõu §-ga 5*** sätestatakse valdkonna arengukava muutmise ja lõpetamise kord.

**Lõike 1** kohaselt on valdkonna arengukava muutmine Vabariigi Valitsuse otsus, mis tehakse üldjuhul pikaajaliste strateegiliste sihtide arutelude põhjal ja riigieelarve strateegia raames kooskõlas tulemusvaldkondade otsusega. Valdkonna arengukava muutmise või lõpetamise ettepaneku võib Vabariigi Valitsusele teha ka muul ajal, kui valdkonna arengukava eesmärgid on saavutatud või elluviimise käigus nähtub, et eesmäärke ei ole võimalik soovitud viisil ja ulatuses saavutada.

**Lõike 2** kohaselt esitavad valdkonna arengukava juhtkomisjon ja Riigikantselei (juhul kui Riigikantselei esindaja jääb juhtkomisjonist erinevale arvamusel) valdkonna arengukava muutmise või lõpetamise ettepanekuga koos Vabariigi Valitsusele hinnangu vastava ettepaneku kohta. Hinnang toetub tulemusaruandlusele ja varasematele hindamistele.

## **Eelnõu §-ga 6** sätestatakse võimalus anda määruse rakendamiseks juhiseid.

Juhiste eesmärgiks on tagada määruse rakendamise dünaamilisus ja paindlikkus eri olukordades.

**Lõike 1** kohaselt võib Riigikantselei anda valdkonna arengukava koostamise, elluviimise ja muutmise korra rakendamiseks juhiseid. Vajaduse korral saab Riigikantselei täpsustada valdkonna arengukava sisu ning koostamise ja juhtimise protsessi nõudeid.

**Lõike 2** kohaselt võib Rahandusministeerium koostöös Riigikantseleiga anda juhiseid valdkonna arengukava hindamise ja aruandluse korra rakendamiseks. Vajaduse korral saavad Rahandusministeerium ja Riigikantselei täpsustada valdkonna arengukava ja programmi hindamise ja aruandluse nõudeid.

## **Eelnõu §-ga 7** sätestatakse programmi koostamine ja muutmise.

Programm on valdkonna arengukava elluviimiseks koostatav rakendusliku sisuga strateegiline arengudokument, milles kajastatakse tulemusvaldkonna alaeesmärgi elluviimiseks vajalikud meetmed, tegevused ja rahastamiskava vähemalt neljaks aastaks. Samuti tuuakse esile eesmärkide ja tegevuste elluviimise mõõdikud ning nende sihttasemed. Programm peab andma arengukava elluviijatele, siht- ja sidusrühmadele selge ja arusaadava ülevaate, kuidas järgmise nelja aasta jooksul arengukavas püstitatud sihtideni liigutakse. Programmi kinnitab minister. Vajaduse korral võib programmi osadele määrata erinevad vastutajad (ministrid).

**Lõike 1** kohaselt viiakse programmiga üldjuhul ellu ühe valdkonna arengukava üht alaeesmärki ning programmi mõõdikud peavad selgelt panustama alaeesmärgi saavutamisse.

**Lõike 2** kohaselt võib juhul, kui tulemusvaldkonna kohta ei ole koostatud valdkonna arengukava, koostada programmi, millega viiakse ellu Riigikogu või Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti pikaajalisi strateegilisi sihte. Sellisel juhul tuleb programmis selgitada, kuidas ja millise strateegilise sihi poole liikumisse see panustab. Seejuures võib muu hulgas kirjeldada programmi kestusest kaugemale jäävaid eesmärke.

**Lõike 3** kohaselt peab programm olema kooskõlas kevadel kinnitatud ja sügisel korrigeeritud eelarvestrateegiaga ning Riigikogule esitatud riigieelarve eelnõuga. Programmi korrigeeritakse ka vastavalt vastu võetud riigieelarvele.

Kui valdkonna arengukava, Vabariigi Valitsuse või ministri otsused tingivad vajaduse muuta programmi, tehakse vastavad muudatused riigi eelarvestrateegia koostamisel. Riigieelarve muudatused ja muud jooksivad muudatused põhjendatakse tulemusaruandes programmide kaupa.

**Lõike 4** kohaselt võib Rahandusministeerium koostöös Riigikantseleiga anda täpsustavaid juhiseid programmi koostamiseks ja muutmiseks.

## **Eelnõu §-ga 8** sätestatakse programmi sisu.

**Lõikes 1** sätestatakse, et programmis esitatakse järgmine teave:

**Punkti 1** kohaselt tuleb programmis esitada selle nimetus ja kestus.

**Punkti 2** kohaselt tuleb esile tuua programmiga seotud tulemusvaldkond (TUV), mille raames programm on koostatud, programmi seos valdkondliku arengukava (ala)eesmärgiga või viimase puudumisel „Eesti 2035“ strateegilise sihiga.

**Punkti 3** kohaselt tuleb programmis esitada hetkeolukorra analüüs. Hetkeolukorra analüüsis esitatakse info, mis võimaldab mõista programmis kavandatud poliitikainstrumente (tegevusi ja sekkumisi). Selleks võib esile tuua olulisemaid trende, mida soovitakse programmi rakendamisega mõjutada, ja/või viiteid olulisemate uuringute, hindamiste või tõhustamiskavade tulemustele. Kui on vaja pikemalt hetkeolukorda analüüsida (näiteks esimest korda loodud programmi tausta ja ulatuse selgitamiseks), esitatakse see programmi lisana. Hetkeolukorra analüüs erineb arengukava olukorra analüüsist nii ajalise kui ka sisulise ulatuse kitsama fookuse poolest.

**Punkti 4** kohaselt esitatakse programmis selle planeerimistasandite eesmärgid ja mõõdikud alg- ja sihttasemetega. Vastavalt riigieelarve seaduse § 19 lõikele 5 on programmis määratud meetmed,

mõõdikud, tegevused ja rahastamiskava. Seega esitatakse programmis planeerimistasandite (programm, meede, programmi tegevus) eesmärgid, mõõdikud, sihttasemed ning programmi kogueelarve. Programmis püstitatud eesmärgid peavad olema mõõdetavad ja iga mõõdiku juures esitatakse mõõdiku allikas. Mõõdikute muudatusi (sh mõõdiku metoodika muudatusi) tuleb selgitada, et tagada võimalikult suur järjepidevus. Pikemad ja põhjalikumad selgitavad tekstid mõõdikute muudatuste kohta peaks esitama programmi tulemusaruandes või selle lisas.

**Punkti 5** kohaselt esitatakse programmis selle tegevuste kirjeldus, sh tuleb esile tuua olulisemad reformid, (arendus)tegevused ja muudatused. Programmi tegevuste kirjeldust uuendatakse igal aastal lähtudes VVTP aktuaalsetest tegevustest ja eelarvestrateegia rahastamisprioriteetidest. Tegevuste nimekirja lisatakse võimaluse korral kõigi tegevuste ja sekkumiste maksumus. Ülevaade on sisendiks eelarvestrateegia koostamisel, seetõttu kirjeldatakse programmi tegevusi asutuste teenuste kaudu ning avatakse olulisi tegevusi lähtuvalt nende sisust.

**Punkti 6** kohaselt esitatakse programmis ülevaade selle juhtimis- ja tulemusaruandluse korraldusest. Ühiselt planeeritud programmi korral esitatakse ülevaade ministeeriumide vastutuse jaotusest programmi korraldamisel ja aruandlusel.

**Punkti 7** kohaselt esitatakse programmis selle rahastamiskava koos eesmärkide, mõõdikute ja sihttasemetega planeerimistasandite kaupa tabelina. Iga meetme ja tegevuse puhul näidatakse eelneva aasta eelarve täitmine, jooksvaks aasta kinnitatud eelarve ning nelja järgneva aasta prognoos. Rahastamiskava koostamise aluseks on Rahandusministeeriumi infosüsteemi sisestatud ning ajakohastatud valitsemisala kulumudel ja planeerimistasandite mõõdikud ning sihttasemete andmed.

**Lõike 2** kohaselt on programmis esitatud madalaim planeerimistasand programmi tegevus riigieelarve seaduse § 29 lõike 4 alusel kehtestatud määruse (edaspidi *eelarveklassifikaator*) tähenduses. Seega on programmis esitatud tasemed programm, meede, programmi tegevus.

**Lõike 3** kohaselt on mitme vastutajaga programmi puhul ühe ministeeriumi vastutuses olevaks madalaimaks planeerimistasandiks programmi tegevus eelarveklassifikaatori tähenduses. Riigieelarve seaduse § 20 lõike 4 kohaselt võivad mitu ministeeriumi ühiselt planeerida ühe programmi eesmärgi saavutamist. Sellises programmis esitab iga ministeeriumi valitsemisala andmed oma programmiosa kohta ning koordineerib oma vastutuses olevat programmi osa. Ühiselt planeeritud programmi korral koostab iga osaline oma vastutusel oleva programmiosa rahastamiskava.

### ***Eelnõu §-ga 9*** sätestatakse programmi aruandlus.

Programmi aruandlus toimub tulemusaruandluse raames vastavalt riigieelarve seaduse § 33<sup>1</sup> lõike 5 alusel kehtestatud määrusele. Tulemusaruanne on tegevuspõhise eelarve aruanne, milles seotakse finantsinfo (eelarve täitmine) eesmärkide saavutamise infoga (mõõdikud). Tulemusaruanne peab andma piisava argumentatsiooni arengukava või programmi lõpetamiseks, integreerimiseks või sisuliseks muutmiseks.

### ***Eelnõu §-ga 10*** sätestatakse programmi avalikustamine ja kinnitamine ning kinnitatud programmi avalikustamine.

Kuni riigieelarve vastuvõtmiseni avalikustatakse programmide eelnõud Rahandusministeeriumi veebilehel. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande (2017, § 115 lk 766) kohaselt on avalikud kõik riigieelarvega seonduvad dokumendid (eelarve projekt, selle seletuskiri ja muud lisad, vastuvõetud eelarve, lisaelarved, riigieelarve täitmise aruanne) ning eelarvemenetlus (avalikkuse põhimõte).

**Lõike 1** kohaselt avalikustab Rahandusministeerium programmide eelnõud oma veebilehel pärast eelarvestrateegia kinnitamist ja riigieelarve alusel uuendatud programmid hiljemalt 1. oktoobril.

**Lõike 2** kohaselt avalikustatakse ministri kinnitatud programmid ministeeriumi veebilehel pärast seda, kui Vabariigi Valitsus on RES § 31 lõike 1 alusel riigieelarve vahendid täiendavalt liigendanud.



*Eelnõu §-ga 11* sätestatakse määruse rakendamine.

**Lõike 1** kohaselt võib seni kehtinud valdkonna arengukava nõuete järgi koostada valdkonna arengukava, mille väljatöötamist on alustatud enne käesoleva määruse jõustumist. See võimaldab juba kaugemas koostamisetapis arengukavad, mis on näiteks jõudnud Riigikogus arutamisele, vastu võtta senisel kujul, ilma protsessi uuesti otsast alustamata.

**Lõike 2** kohaselt tuleb määruse jõustumise ajal kehtivate valdkonna arengukavade ja programmide muutmisel lähtuda käesolevast määrusest. Seega käesoleva määruse kehtivuse ajal muudetavad arengukavad ja programmid tuleb viia kooskõlla määruses sätestatuga.

**Lõike 3** kohaselt arvestab valdkonna arengukava läbivaid teemasid perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse tähenduses kuni selle eelarveperioodi lõpuni. Eelarveperioodi lõppedes ei ole vajadust hakata arengukavasid muutma, kuid uutele arengukavadele perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadust enam ei rakendata.

*Eelnõu §-ga 12* tunnistatakse Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määrus nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ja nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ kehtetuks.

*Eelnõu §-ga 13* määratakse määruse jõustumisajaks 1. jaanuar 2020. a.

### **III. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole puutumuses Euroopa Liidu õigusega.

### **IV. Määruse mõjud, rakendamiseks vajalikud kulutused ja rakendustegevused**

Määruse rakendamisel väheneb halduskoormus, peamiselt mahukate arengukavade ja nende aruannete koostamise arvelt. Määrus aitab vähendada strategiadokumentide arvu ja nende menetlemisele kuluvat töömahtu. Lisaks tagatakse määrusega selged juhised Riigikantselei koordineeritud arengukavade ja Rahandusministeeriumi koordineeritud programmide koostamiseks ja elluviimiseks. Samuti aitab see tagada parema ülevaate strateegiate mõjust ning suurendada strateegiliste dokumentide süsteemset kasutamist juhtimisotsuste tegemisel. Juhtkomisjonide üleüldisema kasutamisega muutub strateegiline juhtimine teadmuspõhisemaks, läbipaistvamaks ja kaasavamaks ning valdkondi ühendavamaks.

Määruse rakendamisega kaasneb eelarvekulu seoses hindamiste rakendamisega aruandluse osana. Samas on see hädavajalik, et suurendada, koos selgema tulemusaruandlusega, tulemuste saavutamise ja raha kasutuse vaheliste seoste arusaadavust. Väliseid hindamisi on juba praegu osaliselt rakendatud ning arvestades ühtlasi arengukavade hulga vähenemisega võrdluses 2019. aastaga, on lisanduv eelarvekulu väike.

### **V. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2020. a.

### **VI. Eelnõu kooskõlastamine**

Eelnõu esitatakse ministriumidele kooskõlastamiseks EIS kaudu.

Taimar Peterkop  
Riigisekretär