

Teenused

TERE teenus on **planeerimistasand**, tegevuse või tegevuste tulem, mis on suunatud välisele kliendile. Teenust osutatakse kehtestatud standardite või seadusest tulenevate nõuete alusel ja nende täitmiseks.

Teenuse tasand seob strateegilise planeerimise asutuste igapäeva tööga ning ressursidega. Nii on tagatud strateegilise planeerimise ja operatiivse juhtimise sidusus. Teenuste eelarve moodustab programmi tegevuse eelarve.

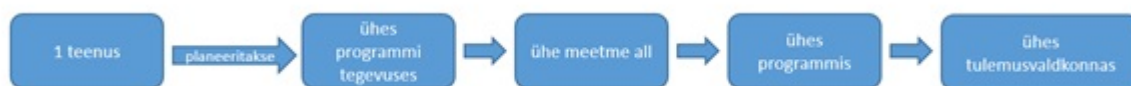
Asutuste teenuste paigutamisel programmi tegevuse alla tuleb silmas pidada, et need teenused peavad olema suunatud ühe konkreetse tulemuse saavutamisele (asutuste ühine panus strateegiliste eesmärkide saavutamisse).

Teenuse tasandi eesmärgid on **väljundeesmärgid** ning mõõdikud on **väljundmõõdikud**. Väljundeesmärgid kirjeldavad soovitavaid väljundeid, mida riigi tegevusega luuakse. Nende eesmärkide saavutamine on riigi sekkumise eest vastutava asutuse otsese kontrolli all (st kõrvaltegurite mõju eesmärkide saavutamisele on väike). Väljundite koosmõju peab olema tulemus-eesmärkidega seostatav. Tihti ei ole teenuse maht omaette eesmärgiks (nt toetuste maht), oluline võib olla hoopis teenuse osutamise kvaliteet, kiirus ja kulutõhusus.

Väljundmõõdik näitab otseseid tegevuse või teenuse tulemusi, nt toetuste rahalist mahtu, arvu, ka selle kuluefektiivsust.

Näiteks väljundeesmärgiks on toimiv lastekaitseüsteem, aastane joobekontrollide miinimummaht on määratud ja selle täitmine tagatud. Ja väljundmõõdikuteks on näiteks lastekaitsetöötajate täienduskoolituse läbinud inimeste arv; joobekontrollide arv.

Teenuse programmiga ühendamisel tuleb kinni pidada reeglist, et üks teenus panustab ühte programmi tegevusesse (vt joonist).



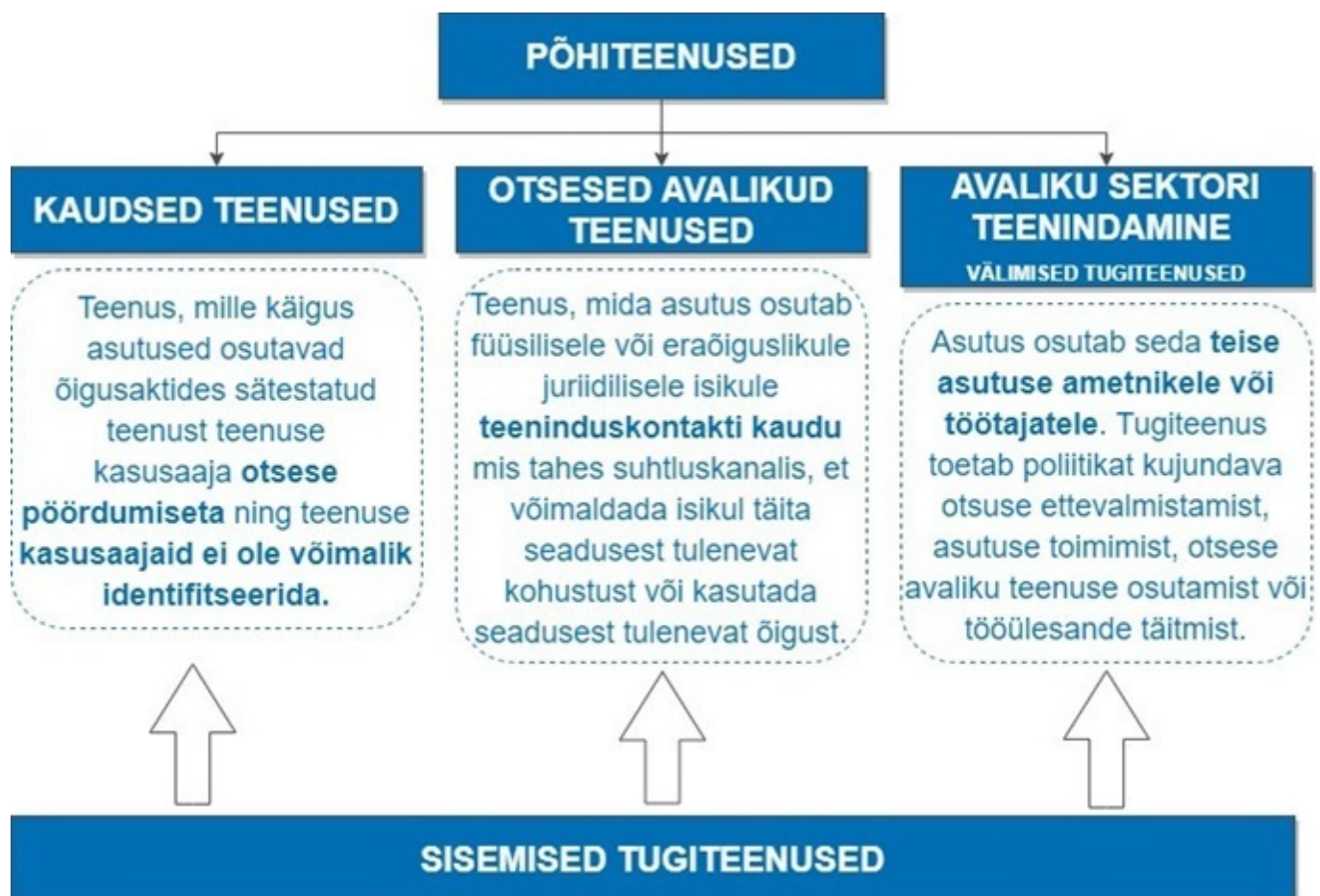
Joonis 1: Teenuse programmiga ühendamise reegel

TERE Teenuse loomise metoodika

Teenuste juhendi eesmärk on ühtlustada tegevuspõhise riigieelarve teenuste määratlemist, et see

toimuks kõigis asutustes ühtsetel alustel. Tegevuspõhine riigieelarve koosneb hinnastatud teenustest, mis aitavad kaasa valitsuse eesmärkide elluviimisele. Tegevuspõhises eelarves on teenus strateegilise juhtimise tasandit ja asutuse teenuse juhtimise tasandit seostatav lüli. Teenus jaguneb põhiteenusteks ja sisemisteks tugiteenusteks (Joonis 1).

Avalik teenus on avalike ülesannete täitmisel osutatav teenus, mis on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, -vabaduste ja huvide kaitsele. Avalikud teenused jagunevad otsesteks teenusteks ja kaudseteks teenusteks. Otseste ja kaudsete teenuste osutamisse panustavad ka tugiteenused, nii asutuse sisesed tugiteenused kui asutuste vahel osutatavad tugiteenused ehk välimised tugiteenused (edaspidi ka avaliku sektori teenindamine). Otsest ja kaudset avalikud teenused ning avaliku sektori teenindamine (teise asutuse põhi- ja tugiteenuste osutamise toetamine) loetakse asutuse põhiteenusteks, mille osutamist asutuse sees toetavad sisemised tugiteenused.



Joonis 2. Teenuste liigid

Teenustega seonduv õigusraamistik ja juhendid

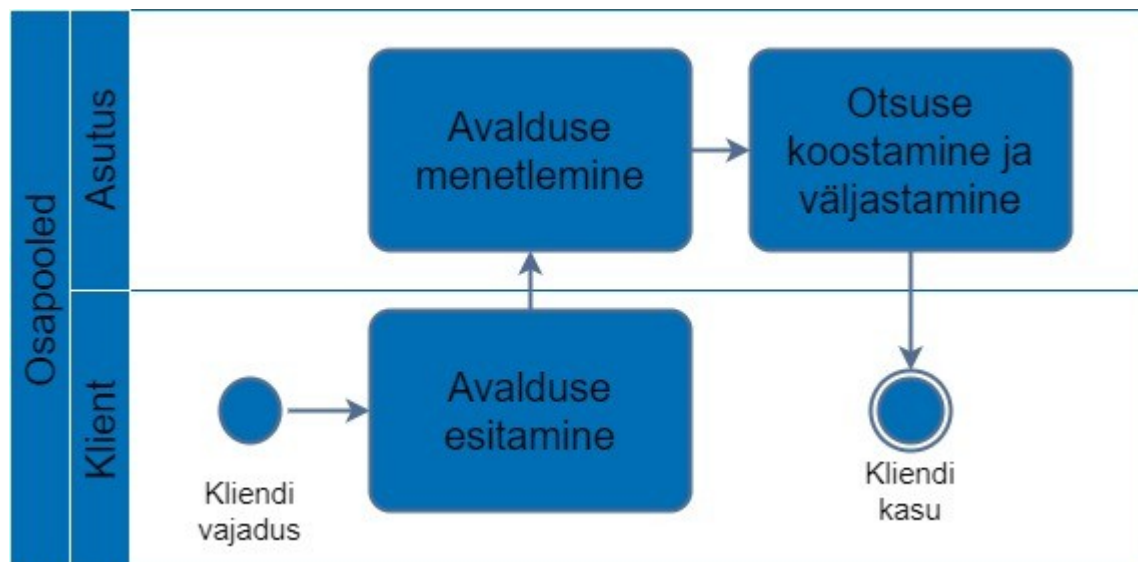
Täiendav lugemismaterjal teenuste kaardistamise ja tegevuspõhise eelarve kohta.

Nimi	Viide
Avaliku sektori äriprotsessid	https://www.mkm.ee/media/7333/download (PDF)
Avalike teenuste korraldamise roheline raamat	https://www.mkm.ee/media/7326/download (PDF)
Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine	https://www.mkm.ee/media/7340/download (PDF)
Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodika	https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/10/VS_asutuste_anal%C3%BC%C3%BCsimetoodika.pdf (PDF)
TKTA määruse lühijuhised:	https://www.mkm.ee/media/7309/download (PDF)
Digiteenuste disainimise põhimõtted	https://www.mkm.ee/media/7325/download (PDF)

Teenuse liik

Otsene avalik teenus

Otsene avalik teenus on teenus, mida asutus osutab füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele isikule tema tahtel, sealhulgas eeldataval tahtel, teeninduskontakti kaudu mis tahes suhtluskanalis ja mis võimaldab isikul täita seadusest tuleneva kohustuse või kasutada seadusest tulenevat õigust.



Joonis 3. Otsene avalik teenus- näide avalduse esitamisest kuni otsuse väljastamiseni.

Näited otsestest avalikust teenustest

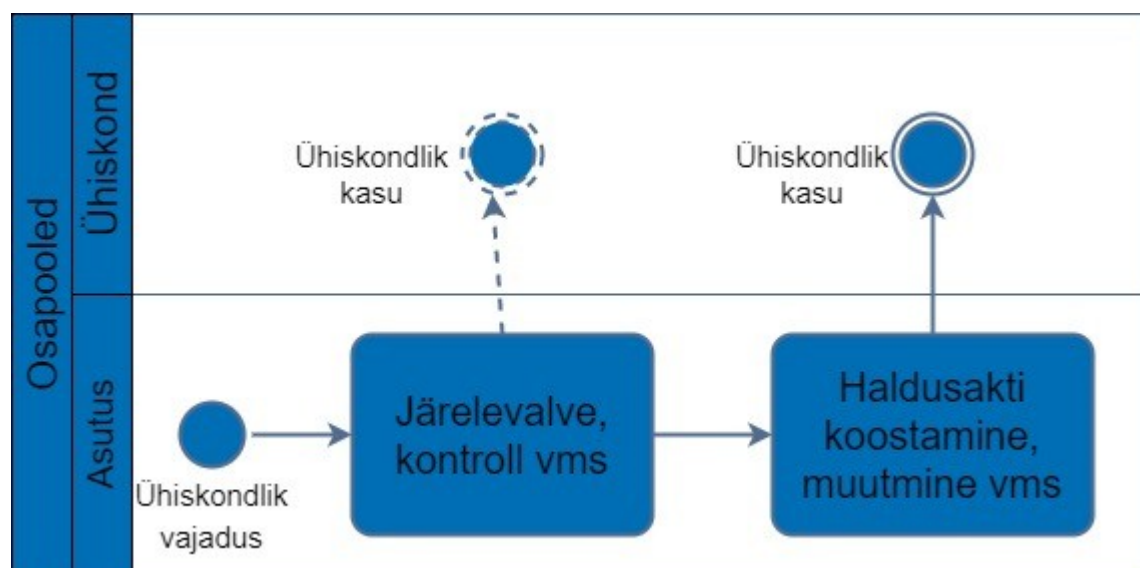
Välisministeeriumi valitsemisalas on konsulaarteenused ja –abi, Siseministeeriumi valitsemisalas on Tegevus- ja relvalubade väljaandmise teenus, Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on Veemajandusega seotud tegevustes kvalifikatsiooni taotlemine jms.

Otsese teenusena on käsitletav ka järelevalve teenus, kus isiku eeldatav tahe on määratletav. Näiteks tuleohutuskontrolli teenus avalduse alusel. Kuna enamus järelevalve teenuseid on olemuselt kaudsed teenused, tuleb asutusel lähtuvalt olulisuse printsiibist otsustada, kas järelevalveteenuse eristamine kaudse- ja otsese teenusena on asutuse juhtimise seisukohast vajalik või mitte.

Otseste teenuste alla kuuluvad ka toetustega seotud teenused, näiteks riikliku pensioni saamine ja paljud teised sotsiaaltoetused, mille määramise ja maksmisega tegeleb Sotsiaalkindlustusamet. Toetuse edasiandmisega seotud teenus on näiteks invaspordiga tegelemise toetuse taotlemine ja esmatasandi tervisekeskuste kaasajastamine.

Kaudne teenus

Kaudne teenus on teenus, mille käigus asutused osutavad õigusaktides sätestatud teenust mille puhul kliendi identifitseerimine ei ole hüve saamiseks vajalik. Teenust osutatakse teenuse kasusaaja otsese pöördumiseta ning teenuse kasusaajaid võimalik identifitseerida. Kaudse teenuse sihtgrupiks on ühiskond tervikuna.



Joonis 4. Kaudne teenus

Kaudse teenuse osutajad võivad olla ministeeriumid, mis tegelevad õiguskeskkonna reguleerimisega, selleks et tagada hallatavate asutuste poolt otseste teenuste osutamine.

Näited kaudsetest teenustest

Poliitikakujundamise teenus

Näiteks hoolekandepoliitika kujundamine ja selle elluviimise korraldamine. Lähtuvalt valitsemisala eripärast on võimalik, et ühe valdkonna poliitika kujundamist saab jagada erinevateks teenusteks - näiteks Rahandusministeeriumis jaguneb programmi tegevus Eelarvepoliitika kujundamine teenuste Majandusprognoosi koostamine, Eelarve- ja majanduspoliitilise nõu andmine, RES/RE/stabiilsusprogrammi koostamine ja elluviimine, Strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise süsteemi kujundamine, Tulemusaruandlus ja -hindamine vahel. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on kaudseks teenuseks Muuseumipoliitika rakendamine. Suurte teenuste puhul on võimalik, et üks teenus ainsana moodustab ühe programmi tegevuse sisu ehk teenusel ja programmi tegevusel on sama nimetus.

Poliitikakujundamise teenuse väljundmõõdikutena määratletakse iga-aastased (arendus)tegevused, millega soovitakse poliitikas muutusi saavutada. Näiteks Muuseumipoliitika rakendamise mõõdikud on seotud seotud toetatud muuseumide arvu ja toetatud partnerorganisatsioonide arvuga. Samuti võib hinnata poliitika kujundamise jätkusuutlikkust (kas poliitika kujundamine arvestab tuleviku vajadustega, pensionid, tervishoid) ja kulutõhusust (milliste kuludega korraldatakse nt. praamiühendus mandri ja saarte vahel). Kui reform on pikemaajaline, siis võib aastane mõõdik olla uuringu läbiviimine, õigusakti koostamine vms.

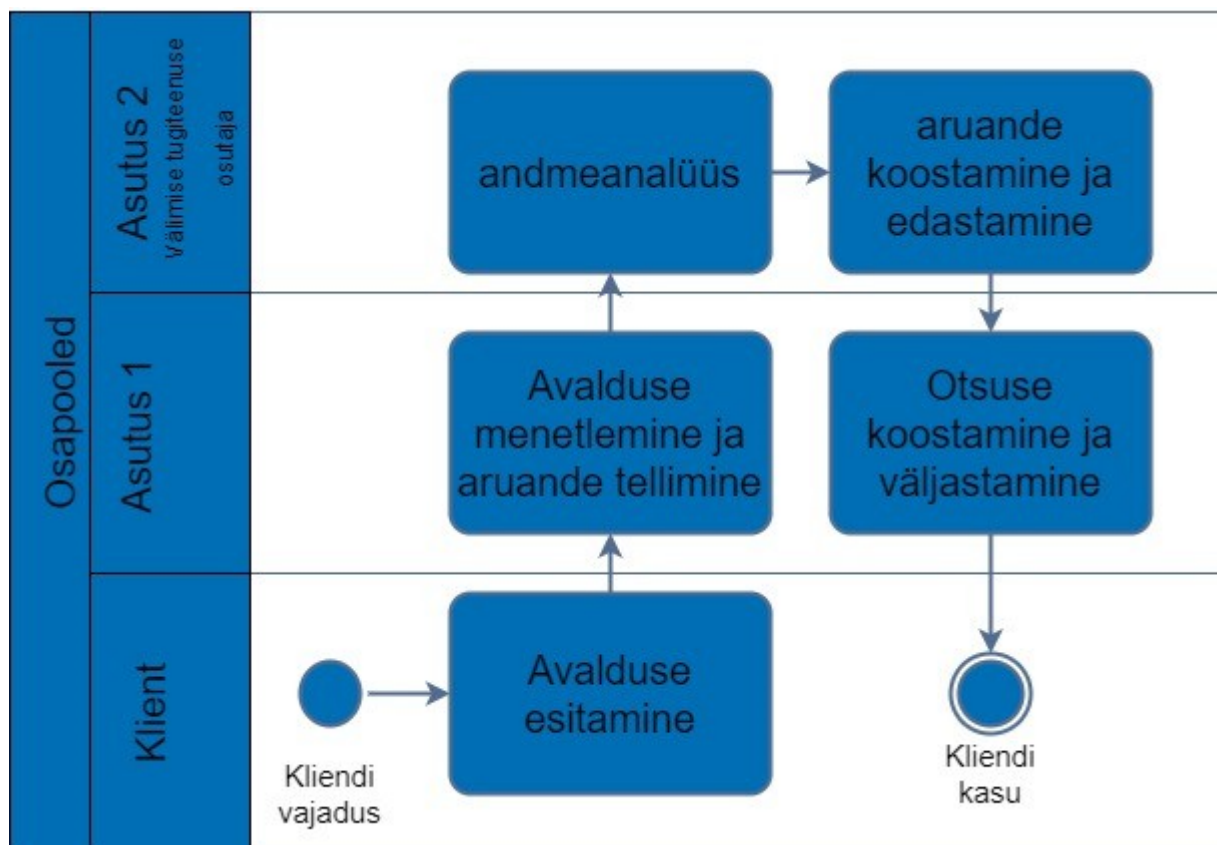
Järelevalve teenus

Järelevalve teenusena on välja toodud Andmekaitse järelevalve ning teavitustöö, liiklusjärelevalve teenus, ehituskontrolli teenus, tuleohutuse kontrolli teenus, taimse paljundusmaterjali kontroll, alkoholiregistri pidamine ja järelevalve mida korraldatakse asutuse algatusel ning mille otsest kasusaajat ei ole võimalik identifitseerida. Nagu eelnevalt otsese teenuse all kirjeldatud, võib järelevalve teenus olla ka otsene teenus, kui isiku tahe on määratletav. Enamasti tehakse järelevalvet ilma isiku pöördumiseta, nt järelevalve tarbijakaitse reeglite või toiduohutuse reeglite järgmise kohta. Siinkohal on asutuse jaoks teenuse tüübi määratlemine oluline ainult selleks, et kaardistada võimalikud sihtrühmad ja lähtuvalt sellest kujundada ning juhtida teenust. Kuluarvestuse seisukohast ei ole oluline kas asutuse teenus on otsene või kaudne, sest mõlemad on asutuse jaoks põhiteenused.

Ka ennetustegevus, mis hõlmab tervet ühiskonda, on kaudne teenus. Näiteks Tervise Arengu Instituudi poolt korraldatav alkoholitarvitamise ennetamine, vähendamine ja ravi, tõstmaks elanikkonna teadlikkust alkoholi tarvitamisest tulenevatest terviseriskidest.

Avaliku sektori teenindamine (välimine tugiteenus)

Avaliku sektori teenindamine ehk välimine tugiteenus on teenus, mis toetab avaliku teenuse osutamist teisele asutusele. Välimine tugiteenus toetab poliitikat kujundava otsuse ettevalmistamist, teise asutuse toimimist, otsese avaliku teenuse osutamist või tööülesande täitmist.



Joonis 5. Välimine tugiteenus

Joonisel 5 on kujutatud välimist tugiteenust Asutus 2 poolt. Antud näites osutab Asutus 1 kliendile otsest teenust.

Välimised tugiteenused avalikus sektoris seonduvad eelkõige tugiteenuseid pakkuvate asutuste panusega avaliku teenuse osutamisse, mida saab käsitleda avaliku sektori teenindamisena. Näiteks Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi RTK) pakub ministeeriumidele ja Riigikantseleile palgaarvestuse- ja raamatupidamise, finantsarvestuse ja riigihangete korraldamise teenust.

Kesksed IT asutused, nagu RIK, RMIT, KEMIT, SMIT ja TEHIK toetavad ministeeriumide (ja nende allasutuste) tööd IKT teenustega. Kesksete IT asutuste teenuste käsitlemine võib erineda teisest asutuste teenustest. IKT teenuste kirjeldamise ja hinnastamise mudel on heaks kiidetud 21.12.2017 Vabariigi Valitsuse poolt.

IKT teenuste grupp

Teenuste grupeerimise alused

1. IT Äriteenused	spetsiifilise sisulise IT teenuse (äriteenuse) osutamiseks või ülesande lahendamiseks loodud või kohandatud infosüsteemide pakutavad teenused. Näiteks Äriregistri või Kinnistusraamatu pidamine, mingi finantsarvestus-, juhtimis- või menetlusinfosüsteem, spetsiifiline jälgimissüsteem vms. Tüüpiliselt on selle teenuse osutamiseks loodud mingi üks vastav äriinfosüsteem, millel võivad olla ka satelliit- ja abiinfosüsteemid, arendus- ja testkeskkonnad, liidestusmoodulid jms. IT organisatsiooni vaates jagunevad need omakorda veel gruppidesse:
a. core services, customer-facing services	a. Äriteenused, mille tarbijaks on sisulise teenuse lõpptarbij, kodanik, klient, teine organisatsioon. Samas on siin ka kliendiks äriinfosüsteemidega töötavad organisatsiooni liikmed (back-office töökohad). Nt äriinfosüsteemide veebiväljundid.
b. internal customer-facing services (organisatsioonispetsiifilised)	b. Äriteenused, mille tarbijaks on teenust pakkuva organisatsiooni oma töötajad. Siia kuuluvad sisemised tugisüsteemid äriteenuste osutamiseks, nt organisatsiooni dokumendihaldussüsteem.
c. internal customer-facing services (standardised lahendused)	c. Universaalsed sisekasutajatele suunatud tavateenused – tavaliselt organisatsioonides kasutajatele kättesaadavaks tehtud teenused, milleks kasutatakse vähe seadistamist nõudvaid nõ valmislahendusi ehk karbitooteid. Näiteks Microsoft Exchange meili- ja grupitöövahendina, printimine, kaugtöövahendid jms. Paljud teised kasutavad selliseid teenuseid alamteenustena ära (nt äriinfosüsteem saadab meeldetuletusi e-mailiga).
2. Tehnilised teenused	Kasutajatele tajutavate infosüsteemide toimimiseks ja selle turvalisuse tagamiseks vajalikud IT-tehnilised teenused, mida osutab IT organisatsioon ja mis tavakasutajate eest praktiliselt peidetuks jäävad. Näiteks IT taristu haldamise ja –juhtimise süsteemid, varundus, monitooring, logimine, lähtekoodide ja versioonihaldus, turvatarkvarad jne. Siia kuulub olemuselt ka spetsiifiliste ligipääsuõiguste haldus. Inglise keeles kasutatud ka väljendeid enabling services, resource- facing services, supporting services, technical services.
3. Töökoha teenused	Teenused, mis on seotud kasutaja konkreetse lokaalse töökohaga, st vahetult tema kasutuses olevad seadmed (arvuti, monitor, lisaseadmed jms) ja tarkvara alates operatsioonisüsteemist kuni kasutaja arvutisse paigaldatud spetsiaaltarkvarani (nt Photoshop, MS Office jms). Samuti töökohaarvuti ühendamise vajalike võrkudega, ühendatuse tagamine.
4. Välised teenused (outsourced services)	Teenused, mida organisatsiooni liikmed enda kasutuses olevate vahenditega tarbivad teistest organisatsioonidest. Eelkõige on siin sideteenused, mida pakuvad välised organisatsioonid ja sisuteenused, mida pakuvad näiteks Äriregister, SAP, Fitek jms ning mikroteenused nt autentimis- ja digitaalallkirjastamise teenused sideoperaatoritelt, Sertifitseerimiskeskuselt jms. Inglise keeles kasutatud ka väljendit Underpinning Contracts

5. IT toimimise tugiteenused ehk töökorraldusteenused (sisemine tugiteenus)

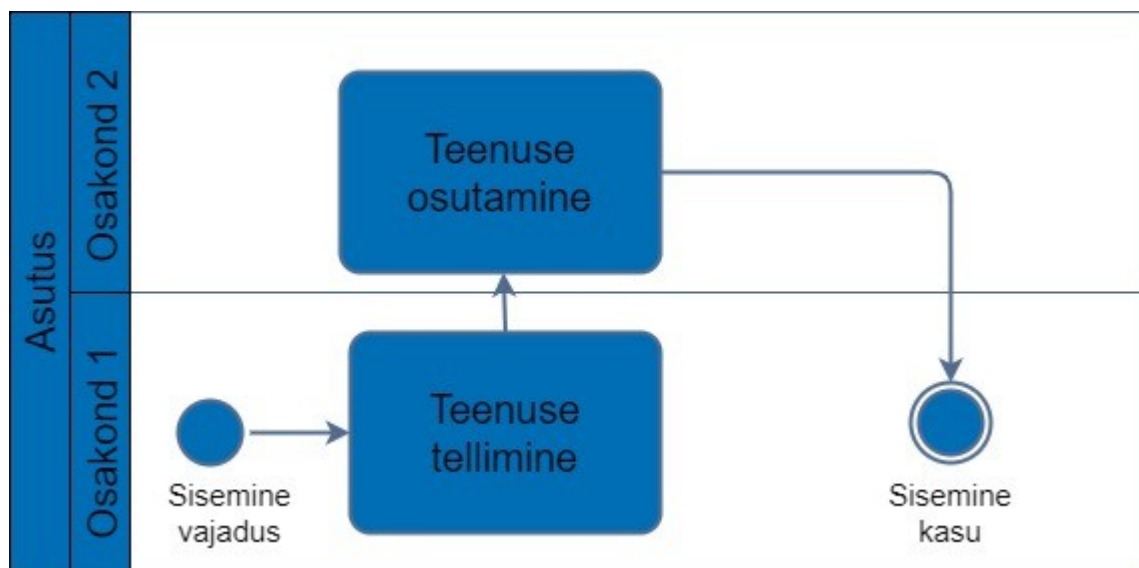
Need ei ole ise ehedad IT-teenused vaid sellised teenused, mis peavad olema korraldatud, et IT teenuseid vajalikul viisil osutada saaks. Siia kuuluvad näiteks IT organisatsiooni juhtimine ja selle üldkulud, hankimine, kasutajatugi, IT varade haldamine, teenuste portfelli haldamine, mitmesuguste sertifikaatide hankimine ja auditeerimine (nt ISKE) jne. Eraldi tasub siinkohal välja tuua sisekliendile suunatud kasutajatoe (helpdesk) teenuse, sh kasutajakontode ja üldiste ligipääsuõiguste haldus.

Tabel 1. Teenuste grupid IKT teenuste kirjeldamise mudelist (kinnitatud VV poolt 21.12.2017)

Sisemine tugiteenus

Sisemine tugiteenus toetab avaliku teenuse osutamist asutuse sees. Sisemine tugiteenus toetab asutuse toimimist või tööülesande täitmist.

Sisemised tugiteenused on riigieelarve klassifikaatori strateegiapiius jaotatud põhiteenuste vahel vt joonist 2



Joonis 6. Sisemine tugiteenus

Näidisloetelu võimalikest sisemistest tugiteenustest:

- personaliteenus (töö ja teenistussuhete korraldamine, teenistujate arendamine, värbamine, töökeskkonna kujundamine, infohaldus, organisatsiooni- kultuuri arendamine),

- dokumendihaldus,
- raamatupidamine,
- eelarvestamine,
- väliskommunikatsioon,
- eriotstarbeliste sõidukite tagamine,
- üldotstarbeliste sõidukite tagamine,
- varustuse tagamine,
- kinnisvara tagamine,
- töökoha tagamine,
- laoteenus,
- veoteenus,
- hangete korraldamine,
- õigusloome,
- õigusteenindus,
- väliskoostöö,
- infoturve,
- riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korraldamine,
- juhtimine,
- vabatahtlike kaasamine,
- siseaudit,
- sisekontroll.

Antud loetelu ei ole lõplik. Näiteks mõnedel juhtudel on põhjendatud kui sise- ja väliskommunikatsiooni teenust või finantsjuhtimise ja raamatupidamise teenust juhitakse asutuses koos, ühe teenusena. Sellisel juhul on mõislik need teenused kaardistada samuti koos. Vahel võib olla õigusloome hoopis poliitikakujundamise põhiteenuse osa. Mõne asutuse puhul on osa sisemisi tugiteenuseid tsentraliseeritud ja ära antud nt RTKle, sellisel juhul ei pea neid asutuse enda teenuste loetelus esinema.

Mõni eelnevalt sisemine tugiteenus võib olla asjakohane vaid kindla spetsiifikaga asutuse jaoks ning teiste jaoks ei ole vajalik. Võib juhtuda ka nii, et asutus ei leia loetletud teenustest mõnda vajalikku sisemist tugiteenust. Sel juhul saab luua juurde täiendavaid teenuseid (näiteks proovide vastuvõtmise teenus, eriotstarbelise objekti ohutuse tagamine jne).

Iga asutus peab analüüsima ja kirjeldama oma sisemiste tugiteenuste sisu ja üldisi atribuute teenuste loetelus. Sisemiste tugiteenuste puhul ei ole eesmärgi ega väljundi kirjeldamine nõutud, asutus otsustab ise, kas sisemiste tugiteenuste eesmärgistamine ja väljundite kirjeldamine on sisemiste tugiteenuse juhtimiseks vajalik.

Sisemiste tugiteenuste kaardistamine on oluline, et vajadusel saaks eristada asutuse tugiteenuste info põhiteenustest ning tagada asutuste vaheline võrreldavus teenuste lõikes.

Teenuste juhtimine- teenuste loetelu ja teenuskaardid

Teenuste paremaks juhtimiseks tuleks pidevalt hoida ajakohast informatsiooni teenuste kohta, säilitades ka vanemad versioonid. Teenuste loetelu kirjeldab kõiki asutuste teenuseid. Selleks, et arendada teenuste põhist juhtimist, on soovitatav määratleda ja kirjeldada iga teenuse protsessid ning luua iga teenuse kohta teenuskaart, mis sisaldab minimaalset soovituslikku loetelu teenuse kohta peetavast infost.

Nr.	Teenuse liik	Teenuse nimetus	Teenuse kirjeldus	Teenuse väljund	Seos TKTA määrusega (jah/ei)	Teenuse sihtrühm	Teenuse omanik	Teenuse eesmärk	Teenuse mõõdetav tulemus	Teenuse grupp (vajadusel)	Muud informatiivsed tunnused	Kommentaar/küsimus
1	Otsene avalik teenus											
2	Kaudne teenus											
3	Avaliku sektori teenindamine											
4	Sisemine tugiteenus											
5												
6												
7												

Tabel 2. Teenuste loetelu

Teenuse liik

Teenuse liigid on: a) otsene, b) kaudne avalik teenus c) avaliku sektori teenindamine (välimine tugiteenus) või d) sisemine tugiteenus.

Teenuse nimetus

Teenuse nimetus peab vastama järgmistele tingimustele:

- olema unikaalne,
- lähtuma kliendi perspektiivist ja vajadusest.

Näiteks müügiloo taotlemine, mitte müügiloo väljastamine. Siiski esineb erisusi, näiteks pikaajaliselt väljamakstava toetuse puhul, kus klient esitab toetuse saamiseks taotluse/avalduse ühekordselt ja teenuse pakkumisel olulisemaks osaks on toetuse igakuine väljamaksmine. Sel juhul on teenuse nimi mitte pensioni taotlemine, vaid riikliku pensioni saamine.

- sisaldama tegevust nt taotlemine, registreerimine jne.
- teenuse nimi peab andma edasi teenus sisu.

Teenuste üle vaatamisel ja ümber hindamisel võtta aluseks:

- valdkondlikud õigusaktid, mis määravad asutuste ülesanded, kohustused ja õigused.
- muudatused strateegilistes planeerimisdokumentides
- asutuse ja struktuuriüksuse põhimäärused.

Teenuse kirjeldus

Lühidalt kirjeldada osutatavat teenust, avades pisut selle sisu, kuid mitte selgitades protseduuri.

Teenuse lühikirjeldus peab sisaldama:

- selgitust, mida teenuse osutamisega taotletakse;
- põhjust teenuse kasutamiseks – miks mingit teenust kasutatakse, kas tegu on kohustusega või on see vajalik mingi loa taotlemiseks;

Teenuse kirjeldus ei tohi olla tegevuste loend, mida teenuse osutamise käigus tehakse.

Teenuse väljund

Teenuse väljund on teenuse toode või tulem, mille kaudu või mille abil saavutatakse teenuse eesmärk. Väljund peab olema väljundsuurusena mõõdetav või registreeritav. Väljund aitab seada teenuse mõõdikuid või kvaliteedieesmäärke. Teenusel võib olla üks või mitu väljundit. Väljundit ei ole kohustuslik täita sisemiste tugiteenuste kaardistamisel.

Väljund võib olla näiteks väljastatud dokument või luba, andmete kandmine registrisse

Seos TKTA määrusega

Vabariigi Valitsuse määrus „**Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused**“ (TKTA määrus) määratleb teenusena otsesed avalikud teenused ja tugiteenused. Määruse ülesandeks on tagada avalike teenuste korraldamine selliselt, et kogutava info kasutamisel ja infosüsteemide arendamisel peetaks silmas teenuse sihtrühmade huvisid ja avaliku sektori efektiivsuse saavutamist. Määrus käsitleb vaid osa valitsusasutuste ja hallatavate asutuste teenustest, jättes käsitlesest kõrvale näiteks järelevalve ja poliitikakujundamise kaudsed teenused.

„TKTA teenus on osa TERE teenusest. Lähtume ühest teenuste loetelust asutuses, millel on erinevad vaated. Teenuste loetelu hierarhia ja detailsuse üle otsustab asutuse juht. TERE ja TKTA teenuste vaadete kindlakstegemisel ja kirjeldamisel ei pea tegema dubleerivaid tegevusi.“ **TKTA ja TERE koosrakendamise memo 14.02.2018**

Näide 1. Sotsiaalkindlustusameti teenus „Riiklik vanaduspension“

Teenus sisaldab järgmisi kliendi jaoks olulisi menetlustoiminguid:

- Pensioni taotlemiseks avalduse esitamine;
- Minu arvelduskonto muutmine sotsiaalkindlustusametis;
- Minu esitatud taotlused sotsiaalkindlustusametile;
- Minule makstav pension, toetused ja hüvitised;
- Pensioni, toetuste ja hüvitiste vaatamine;
- Tulumaksuvabastuse taotlemine.

Nimetatud toimingud on oluline eristada MKM teenuste kataloogis [otsese avaliku teenusena](#), kuna kliendi kontakt on võimalik iga loetletud toimingu raames. Riigieelarve planeerimise kontekstis mõistetakse neid toiminguid teenuse [Riiklik vanaduspension](#) raames teostatavate [tegevustena](#), millele lisanduvad ka muud võimalikud asutusesisesed menetlustoimingud, mis on seotud pensionide väljamaksmisega.

Näide 2. Maanteeameti teenus „Liikuvusega seotud lubade väljastamine ja õiguste andmine“

Teenus sisaldab järgmisi tegevusi:

- Juhtimisõigust tõendava dokumendi andmete kandmine liiklusregistrisse
- Erinevate kategooriate mootorsõiduki- ja jalgratturi-, veduri- ning trammijuhi juhiloa väljastamine.

Kliendi kontakt asutusega saab alguse juhiloa taotlemisel ja see lõpeb loa väljastamisega. Teenuse tegevuste raames täiendav kontakt kliendiga puudub. Seetõttu ei ole vaja teenust MKMi teenuste kataloogi tarbeks toimingutena eristada. Samuti on „Juhtimisõigust tõendava dokumendi taotlemine“ teenus ka tegevuspõhise riigieelarve mõistes.

Teenuse sihtrühm

Teenuse sihtrühm on teenuse osapool, kellele on suunatud teenuse osutamisest tekkiv väärtus või kasu.

Otseste teenuste sihtrühmad:

- füüsiline isik;
- eraõiguslik juriidiline isik (sh riigi või KOV asutatud) nt äriühing, mittetulundusühing või sihtasutus.

Paljudel juhtudel on otsese teenuse sihtrühm ka kitsamalt piiritletud. Kui avalik teenus on suunatud kitsale sihtrühmale, siis tuleks see kirjelduses välja tuua.

Kaudse teenuse sihtrühm: ühiskond või osa sellest.

Kaudsete ja otsese teenuse eristamise aluseks on teenusest saadava kasu saamise aspekt. Näiteks kaudsete teenuste hulka kuuluvad järelevalve teenused, kuigi järelevalve teenusel on väga palju sarnast otsese teenusega (nt kliendi ja riigi kontakteerumine menetluse käigus, halduskoormus, otsuse tegemine). Järelevalvet teostatakse konkreetse isiku üle, kasu saab sellest aga ühiskond (nt toiduohutuse kontroll viiakse küll läbi konkreetsetes ettevõttes, kuid kasusaajad on selle ettevõtte kauba tarbijad ehk ühiskond laiemalt).

Väliste tugiteenuste sihtrühmad:

- teine riigi ameti- või hallatav asutus;
- KOV ameti- või hallatav asutus;
- põhiseaduslik institutsioon;
- avalik-õiguslik juriidiline isik;
- sotsiaalkindlustusfondid (Haigekassa, Töötukassa).

Sisemise tugiteenuse sihtrühm: sama asutus, mistõttu võib sihtrühma loetelus nimetamata jätta. Sisemine tugiteenus toetab sama asutuse põhiteenuse osutamist.

Kui mõnda teenust tarbib mitu sihtgrupi nt laboriteenuse kliendiks *ceteris paribus* on nii ettevõtted kui ka teised riigiasutused, ei pea ilmtingimata looma mitut teenust, vaid saab nt välja tuua proportsioon vm alus, mis annab täpsustuse sihtrühma osas.

Sihtrühma kirjeldamisel tuleb nimetada sihtrühm ja selle olulised tunnused, nt tegevusala (nt põllumajandusettevõtted) või muu (nt töötu isik).

Täiendavalt võib sihtrühmale lisada täpsustavaid kommentaare – näiteks piiritleda füüsiliste isikute rühma kindlate tunnuste järgi või loetleda teenust kasutavad ametiasutused.

Ei pea täitma sisemise tugiteenuse korral.

Teenuse omanik

Teenuse omanik on isik (ametikoha järgi), kes otsustab teenuse eesmärgistamise, eelarvestamise/ressursside, sihtrühma/huvigrupi kindlaksmääramise ja järelevalve üle. Reeglina on selleks valdkonna ja/või osakonna juht. Omanik ise ei pruugi osaleda teenuse osutamisel, vaid juhib, korraldab teenuse osutamist ja täiendab teenust vastavalt teenuse mõõdikute tulemustele. Teenuste korraldamise ja teabehalduse aluste määrus seab asutusele kohustuse määrata ameti- või töökohad, millel töötavad isikud tagavad asutuse teenuste- ja protsesside korraldamise ja kvaliteedi.

Sageli on teenuse omanikuks osakonna juhatajad, kes vastutavad teenuse arendamise eest. Näiteks on Ravimiametis ühe teenuse omanikuks tegevuslubade ja inspeksiooni büroo juhataja.

Tüüpiline viga, mida tehakse on see, et teenuse juhiks määratakse liiga kõrgel positsioonil olev isik, näiteks asutuse juht. Või määratletakse teenuse juhiks isik, kellel ei ole piisavalt otsustusõigust teenuste ressursside kasutamise üle.

Teenuse omanik määratakse ametikoha täpsusega.

Teenuse eesmärk

Teenuse eesmärk avab, kuidas panustab see konkreetne tegevus programmi eesmärgi saavutamisse.

Eesmärkide seadmisel tuleb silmas pidada SMART nõudeid. SMART reeglist loe pikemalt programmi koostamise juhendist.

Teenuse mõõdikud

Strateegilise juhtimise tasanditel jagunevad eesmärgid ja mõõdikud kolme peamisesse kategooriasse:

- mõjueesmärgid ja –mõõdikud (tulemusvaldkonna ja programmi tase);
- tulemuseesmärgid ja –mõõdikud (meetme, programmi tegevuse, teenuse tase);
- väljundid ja väljundmõõdikud (teenuse tase).

Teenusejuhtimiseks ja arendamiseks saab kasutada erinevaid mõõdikuid:

- Teenuse eesmärgiga seotud (tulemus)mõõdikud;
- Väljundmõõdikuid;
- Kuluefektiivsust näitavad mõõdikud:

- Teenuse hind

- Ühikukulu

- Teenuse kättesaadavus;
- Teenuse osutamiste arv;

Kvaliteedimõõdikuid nt:

- - Rahulolu
- - Kliendi otsene ajakulu
- - Menetlusaeg

Tulemuseesmärgid ja –mõõdikud seatakse meetme, tegevuse või teenuse tasemele. Tulemuseesmärgid

on poliitika vahetud eesmärgid, mis on vaja saavutada, et jõuda üldeesmärkideni. Neid väljendatakse poliitika otseste tulemustena. Teenuste sisukamaks juhtimiseks on soovitatav kasutada rohkem tulemusmõõdikuid.

Väljundmõõdikud kirjeldavad otsest väljundit, mida riigi sekkumine loob. Nende väljundite saavutamine on üldjuhul riigi sekkumise eest vastutava asutuse otsese kontrolli all. Igale teenusele on soovitatav seada mitu väljundmõõdikut, näiteks rahulolu teenusega, teenuse osutamiste arv või maht, teenuse osutamise kulu, ühele kliendile kulunud aeg vms).

Tulemuseesmärgi, tulemusmõõdiku ja väljundmõõdiku näide:

tulemuseesmärk: koolituse tulemusel tööd saanud inimeste arv/osakaal kasvab, tulemusmõõdik koolituse tulemusel tööd saanud inimeste arv/osakaal aastal 2020 - 100 inimest/60%, 2021 – 120 inimest/70% jne;

väljund: mõõdik koolituste arv või koolitatud inimeste arv.

Mõõdikud võimaldavad lisaks valdkondlikele eesmärkidele mõõta ka tõhusust (kuluefektiivsust) ja analüüsida jätkusuutlikkust (kas tulevikus vajadus teenuse järgi kasvab ja milline võib olla selle mõju eelarvele.)

Teenuse grupp ja muud informatiivsed tunnused

Teenusele on võimalik lisada erinevaid informatiivseid tunnuseid, mis aitavad tekitada erinevaid aruandluse ja info koondamise vaateid kuluarvestuse infosüsteemis KAIS. Näiteks on võimalik teenuseid grupeerida. See võib olla kasulik programmi dokumendi rahastamiskava koostamiseks kui asutusel on palju grupeeritavaid teenuseid, mis panustavad ühte ja sama programmi tegevusse. Lisaks saab kasutada tunnuseid ka läbivate teemade (keskkonnahoid ja kliima, võrdsed võimalused, infoühiskond, regionaalareng, riigivalitsemine) või muude valdkonnaülest teemade puhul nagu teadusarendusega seotud teenused.

Pidepunktid teenuste kujundamisel

Lähtuvalt valitsemisalade eripäradest võib teenuste määramisel ja kujundamisel ette tulla erisusi, kus rolli mängib partner, kellelt teenust ostetakse, või tema paiknemine keskvalitsuse tasandist väljaspool, välistoetustega seotud tingimused, programmi struktuuri loogika või riigieelarve tehniline toimimine.

Selleks, et tagada võimalikult sarnane lähenemine kõigis valitsemisalades, on loetletud järgnevad pidepunktid.

Teenuse detailsusaste. Teenuse detailsuse tase, st. millisel tasandil asutus teenuseid juhib ning kui detailset hinna arvestust selleks vajab, on asutuse tasandi otsus. Mitmeid koolitusi pakkuva asutuse jaoks võib tekkida küsimus, millises detailsuses kaardistada teenused, kui riigieelarves kõige detailsem kulude planeerimise tase on programmi tegevus, kuhu grupeeruvad mitme asutuse teenused. Näiteks on Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskus teenused eristatud õppekava järgi: abikoka eriala kutseõppes osalemine, tislari eriala kutseõppes osalemine. Samas, on võimalik määratleda teenust kõrgemal tasandil, näiteks kutseõppes osalemine ning käsitleda õppekavasid näiteks teenuse tegevusena. Sobivaima detailsuse taseme leidmisega võib tekkida vajadus teenuste grupeerimiseks asutuse tasandil.

Teenuste grupeerimine tähendab seda, et asutus juhib teenuseid veelgi detailsemal tasemel kui ta riigieelarve programmi tegevuse all kajastab. Näiteks ravimitega seotud lubade ja hinnangute taotlemise teenuses on Raviameti otsusel grupeeritud kõik erinevad Raviameti poolt väljastatavad lubade liigid. Asutuse sees juhitakse protsesse lubade liikide lõikes eraldi, kuid riigi eelarve planeerimistasandil kajastatakse teenused ja nende eelarve grupeerituna. Grupeerimisel lähtutakse ühetaolistest väljunditest, näiteks load, aruanded, analüüsid jms. Sellise grupeerimise tulemusel on Raviamet koondanud 76st teenusest 7: ravimitega seotud lubade ja hinnangute taotlemine, ravimite alaste tegevuste inspekteerimine, ravimitega seotud teatiste esitamine, ravimitega seotud aruannete esitamine ja analüüside tellimine, ravimite kvaliteedi laboratoorne hindamine, ravimite alase teabe edastamine, ravimitega seotud õiguslane nõustamine. Raviameti teenused panustavad kõik ühte programmi tegevusse

„Ravimite, verepreparaatide, meditsiiniseadmete kättesaadavus“, seetõttu ei mõjuta teenuste grupeerimine programmi sisu ega eesmärkide saavutamist. Teenuste grupeerimise ettepanek tuleb kooskõlastada valitsemisalaga ning Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonnaga, et tagada valitsemisalas teenuste koostamise ühtne loogika, ühetaolisus ja võrreldavus.

Välistoetustega seotud nõuded[i]. Teenuse kujundamisele võivad seada erinõuded ka juba kehtivad toetuse andmise tingimused (edaspidi TAT)[ii] ning sellega seonduv aruandlus. Pikas perspektiivis tuleb mõelda välistoetuste ja riigituludest tehtavate teenuste koos planeerimisele. See tähendab, et teenuseid ei pea eristama lähtuvalt eelarve allikast, vaid määravaks on teenuse sisu.

Välistoetustega seotud teenuste juhtimiseks on vähemalt kolm erinevat võimalust, millest mõned on eelistatavad eelarve planeerimise seisukohast ja tõusetuvad päevakorda seoses uue perioodi planeerimisega:

- Mõnedel juhtudel saab kujundada teenuse, mis vastab üks-ühele TAT-le. Näiteks Sotsiaalministeeriumivalitsemisalas tööturul osalemist toetavad hoolekandeteenused, asendushoolduse kvaliteedi tõstmine, vanglast vabanenute teenus jms.
- Teistel juhtudel võib TAT jaguneda asutuste vahel erinevate teenustena või erinevate sihtgruppide vahel jagatavate toetustena.
- Kolmandaks võib TAT jaguneda tegevusteks, mis on sisult erinevad ja piisavalt väikesed, et liigituda teenuse tegevuseks. Näiteks TAT „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“, mille tegevusi viivad ellu Rahandusministeeriumi erinevad osakonnad ja Riigikantselei. Selle TATi tegevus „Strateegilise juhtimise arendamine“ on näiteks riigieelarve osakonna strateegilise

juhtimise ja riigieelarve koostamise teenuse arendustegevuseks, koos tegevuspõhisele eelarvele ülemineku tegevusega.

Kõigi eelnevalt loetletud lahenduste puhul tuleb arvestada teenuse hinnastamisel kõiki eelarve liike (tuludest sõltuvad kulud. Jaotades teenusele kaudsed kulud (mis võivad olla nii üldkulud kui sisemised tugiteenused), sisaldub iga teenuse hinnas ka riigituludest planeeritavaid vahendeid. Riigieelarve infosüsteemis ja raamatupidamisprogrammis kajastatakse välistoetustega seotud kulud projektikoodiga, ehk info kättesaadavus jääb samaks olenemata välistoetustest tehtavate teenuste kajastamise viisist.

Seetõttu on eelistatud, et välistoetustest ei pea kujunema eraldi teenus lähtuvalt selle tulu laekumise allikast, vaid lähtuma peaks teenuse sisust. Välistoetustega seotud mõõdikud saab teenuse planeerimisel eraldi välja tuua ning vajadusel lisada täiendavaid mõõdikuid. Tõenäoliselt on käesoleval perioodil seatud mõõdikud pisut erineva lähenemisega tegevuspõhise eelarve metoodikast, kuid uue perioodi planeerimisel tuleks arvestada nende ühtlustamisega. Näiteks on TATi tegevusel „Strateegilise juhtimise arendamine“ väljundmõõdikud seatud üle mitme aasta ja sealjuures kumulatiivselt. Enamus teenuse mõõdikuid peaks olema mõõdetavad aastases perioodis ja näitama väärtuste esinemise sagedust või suhtelist sagedust (%). Mõõdikutest saab pikema ülevaate mõõdikute peatükis.

Toetuste väljamaksmine. Riigieelarves on mitmeid toetusi, mida makstakse seaduse alusel kõigile inimestele või teatud sihtrühmadele. Sellisel juhul kujundatakse teenus, mille sõnastus on lähtuvalt kliendi vaatest hüvitise saamine või toetus. Näiteks teenus „riiklik vanaduspension“, „kahjuhüvitis“, „puudega lapse sotsiaaltoetus“, „represseeritu ja tuumakatastroofi tagajärgede likvideerija toetus“, „üks elava pensionäri toetus“ jne. Toetuse väljamaksmise teenuse osaks võib olla näiteks kliendi avalduse vastuvõtmine ja menetlemine, kliendi profileerimine, otsuse tegemine ja väljastamine, igakuise makse teostamine. Teenuse hinnas sisalduvad asutuse toetuse väljamaksmisega seonduva menetlemise kulu ja igakuise väljamakse summa. Seega on toetuse väljamaksmise teenuses arvestatud nii asutuse menetlemiskulud (sh tugiteenused ja üldkulud) kui ka väljamakstava toetuse vahendid. Riigieelarve infosüsteemis, raamatupidamises ja seega ka aruandluses on need kulud eristatavad. Samuti tuuakse, seni riigieelarve seaduses eristatud suuremad ja võimaliku poliitilise kaaluga, kulud nii programmis kui eelarve seletuskirjas välja eraldi teenusena, koos selgitustega.

Toetuste või maksutulude edasiandmine. Toetuste edasiandmine võib toimuda nii valitsemisalade vahel või ka ministeeriumilt keskvalitsuse tasandilt välja - sihtasutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, kohalikule omavalitsusele või selle hallatavale asutusele või ka eraõiguslikule isikule. Nagu ka toetuste väljamaksmine, on toetuste edasiandmine ja sellega seonduv menetlemisprotseduur omaette teenus.

Toetuste edasiandmine on enamasti seotud teenuse ostmise raames seatud tingimuste täitmisega (nt lepingus määratud teenuse maht, kvaliteedi indikaator vms) ning paljudel juhtudel on võimalik hinnata teenusest saadavat mõju. Teenuste mõõdikutes peaks need soovitud tulemused välja tooma. Näiteks ministeeriumi poolt sihtasutustele suunatavad toetused peavad sisaldama sisulisi mõõdikuid, tuues välja kuidas sihtasutus oma tegevusega (või edasiantavate toetustega) programmi eesmärki panustab.

Enamasti on mõõdikud määratletud toetuse eraldamise lepingus.

Toetuse või maksutulude edasiandmine võib jaguneda nii otseseks teenuseks kui ka avaliku sektori teenindamiseks ehk välimiseks tugiteenuseks. Teenuse liigi määratlemine toimub sihtgrupi järgi.

[i] Välistoetuste all mõeldakse nii struktuuritoetuseid kui Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi, Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi toetuseid ja teisi vahendatavaid või otselaekuvaid välistoetuseid.

[ii] Toetuse andmise tingimused (TAT) – toetuse andmise tingimuste koostamine ja kehtestamine on reguleeritud **Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduses**

Kontakt: ram.kants.epo.ro.st@fin.ee

Viimati uuendatud 12.08.2024