

Sisekaitseakadeemia

Sisejulgeoleku instituut

Tarmo Terep

PÄÄSTETÖÖ VALDKONNA STRATEEGILISE PLANEERIMISE
MUDELI VÄLJATÖÖTAMINE

Magistritöö

Juhendaja:
Anne Valk MBA

Tallinn 2011

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: mai 2011
Töö pealkiri: Päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise mudeli väljatöötamine	
Töö autor: Tarmo Terep	Olen nõus oma magistritöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
Lühikokkuvõte: Töö maht on 65 lk. Töö eesmärgiks on välja töötada päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise mudel ja selle rakendustepanekud valdkonna strateegilise juhtimise arendamiseks. Töö on rakendust loov uurimustöö. Töös jõuti teadmiseni, et teooriast tulenevalt on strateegilist planeerimist võimalik kirjeldada etapiviisilise planeerimistegevusena. Päästetöö valdkonna strateegilise juhtimise raamistik ei erine põhiosas avaliku sektori organisatsiooni strateegilise planeerimise üldmudelist ja päästeala planeerimise protsessi ei ole seni vaadatud mitmeastmelise mudelina. Töös loodi päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise protsessi mudel, mis koosneb üheksast etapist ja mille tulemusena valmib tulevikus valdkonna arengukava. Strateegilise planeerimise protsessi mudeli rakendamiseks ja päästetöö arengukava koostamiseks jagunevad rakenduslikud ettepanekud üldisteks ning protsessi mudeli etappide ettepanekuteks. Üldised ettepanekud töötati välja riikliku strateegilise planeerimise jälgimiseks. Planeerimise mudeli etappide rakendamise ettepanekud on seotud mudeli erinevate tegevuste läbiviimisega.	
Võtmesõnad: arengukavad, strateegiad, planeerimine, juhtimine, strateegiline planeerimine, strateegiline juhtimine	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>development plan, strategic planning, strategic management strategic plan, strategy, strategy process</i>	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja	Allkiri:
Vastab magistritöö nõuetele	
Juhendaja: Anne Valk	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. STRATEEGILISE PLANEERIMISE PROTSESS	6
1.1. Strateegilise planeerimise protsessi erinevad käsitlused	6
1.2. Strateegiline planeerimine avalikus sektoris	15
2. SISEJULGEOLEKU VALDKONNA STRATEEGILINE PLANEERIMINE	22
2.1. Sisejulgeoleku valdkonna arengukavad ja strateegilise planeerimise protsess	22
2.2. Päästeala strateegiatöö viimase viie aasta praktika	30
3. PÄÄSTETÖÖ STRATEEGILISE PLANEERIMISE MUDEL	37
3.1. Päästetöö strateegilise planeerimise lähtekohad ja protsessimudel	37
3.2. Rakenduslikud ettepanekud päästetöö arengukava koostamiseks	45
KOKKUVÕTE	54
SUMMARY	57
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	58
JOONISTE LOETELU	65
Lisa 1. Päästealaga seotud eesmägid ning ülesanded riiklikes strateegiates	
Lisa 2. Eksperthinnangu ankeetküsimustik	

SISSEJUHATUS

Sisejulgeoleku valdkonna eduka toimimise eelduseks on õigete ja läbimõeldud strateegiliste lahenduste kasutamine. Sellele on viidanud mitmed sisejulgeoleku valdkonna tippjuhid, käsitledes turvalisuse tagamise probleeme eelarve kärbete tingimustes (Koort 2010, 67; Kungas 2011,77) ja rõhutades pikemaajalise strateegilise planeerimise raamistiku olulisust (Tabur 2009, 186).

Sisejulgeoleku valdkonnas on käimas mitmeid erinevaid arenguprojekte, mis tuginevad kaalutletud otsustele ning vajavad planeerimise raamistikku. Näitena võib tuua Politsei- ja Piirivalveameti loomise ning Siseministeriumi infotehnoloogia keskuse ja valdkonna ühiste infotehnoloogialaste teenuste planeerimistegevuse. Samuti on päästealal loodud tulemuslikkuse juhtimise kontseptsioon ning kirjeldatud avalikud teenused ja protsessid.

Sisejulgeoleku erinevate valdkondade juhtimiseks puudub samas järjepidevus pikaajaliste eesmärkide ja arengukavade näol, mis võimaldaks langetada kaalutletud otsuseid valdkondade arendamiseks ja tegevuspõhise eelarvestamise korraldamiseks. Olles töökohajärgselt seotud päästeala päästetööde valdkonnaga, peab autor nimetatud valdkonna planeerimistegevuse peamiseks probleemideks ebapiisavat analüüsi ja partnerite vähest kaasamist, samuti on puudu planeerimistegevuse juhtimisest ja sidususest teiste valdkondadega. Puudub ühine arusaam, kuidas peab olema korraldatud strateegilise planeerimise protsess ja milline on selleks sobiv raamistik. Strateegilise planeerimise protsessi ülesehitamine päästetöö valdkonnas aitaks kaasa strateegilise juhtimise paremale toimimisele päästealal ning laiema toetuspinna ja sisemise ühise arusaama tekkimisele planeerimistegevusest. Mudeli rakendamine aitaks ühtlasi kaasa koordineeritud koostööle päästeasutuste ja teiste organisatsioonide vahel.

Eelnevast lähtuvalt peab autor oluliseks töötada välja päästeala päästetööde valdkonna jaoks sobivaim strateegilise planeerimise mudel, mis võimaldaks arvestada valdkonna eripärasid ja juba loodud strateegilise juhtimise vahendeid.

Magistritöö eesmärgiks on töötada välja strateegilise planeerimise mudel ja selle rakendustepanekud päästetöö valdkonna strateegilise juhtimise arendamiseks.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Analüüsida strateegilise planeerimise protsessi teoreetilisest aspektist, omandamaks süstematiseeritud teadmisi mudeli väljatöötamiseks.
2. Analüüsida sisejulgeoleku valdkonna arengukavade koostamise ja sh päästeala strateegiatöö viimase viie aasta praktikad, saamaks ülevaadet selle loogikast ja kitsaskohtadest.
3. Läbi teooria ja praktika sünteesi selgitada välja päästetöö arengukava kujundamiseks sobivaim mudel ja pakkuda rakenduslikke ettepanekuid protsessi läbiviimiseks tulevikus.

Töö kirjutamisel toetub autor peamiselt planeerimise koolkonna esindajatele, kellest tuntumad on Mintzberg, H. (Ph. D. Sloan School of Management, M.I.T., 1968) ja Bryson, J. M. (Ph. D., University of Wisconsin, Madison, 1978). Strateegilise planeerimise protsessi mõistetakse käesolevas töös kui strateegilise juhtimise protsessi osa, mis tegeleb strateegia väljatöötamisega.

Magistritöö on rakendust loov uurimustöö. Uurimustöös viiakse läbi üldine strateegilise planeerimise teooria analüüs ja süntees ning sisejulgeoleku valdkonna strateegiatöö analüüs ja süntees olemasoleva dokumentatsiooni ja juhendmaterjalide põhjal. Selle alusel luuakse uus protsessimudel päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise protsessi läbiviimiseks. Autoripoolset analüüsi täiendatakse eksperthinnangutega strateegilise planeerimisega tegelevatelt juhtivtöötajatelt, kellelt palutakse ühtlasi hinnangut autori poolt loodud päästeala strateegilise planeerimise mudelile. Eksperthinnanguid kasutatakse koos töö teiste osadega järelduste ja üldistuste tegemisel, mudeli täiendamisel ning rakendusettepanekute väljatöötamisel.

Uurimustöö koosneb kolmest osast. Esimeses peatükis võrreldakse ja analüüsitakse strateegilise planeerimise teoreetilisi lähtekohti ning vaadeldakse strateegiatöö protsessi läbiviimise erinevaid käsitlusi. Ühtlasi analüüsitakse peatükis avaliku ja erasektori erinevusi strateegilisel planeerimisel.

Teises peatükis analüüsitakse Eesti sisejulgeoleku valdkonna strateegilise planeerimise praktikad, võrreldakse protsesside erisusi ning püütakse leida ühiseid lähtekohti. Peatükis vaadeldakse ühtlasi päästeala organisatsiooni strateegiatöö praktikad ja analüüsitakse sellega seonduvaid protsesse. Protsessi analüüsimisel kasutatakse päästeala strateegilise

planeerimisega tegelevate juhtivametnike eksperthinnanguid järelduste ja üldistuste tegemiseks.

Kolmandas peatükis keskendutakse päästetöö strateegilise planeerimise protsessi väljatöötamisele. Tulenevalt teooria ja praktika analüüsist ning eksperthinnangutest, esitatakse päästetöö arengukava koostamise protsessi mudel, selle täiendused ja järeldused ning tehakse ettepanekud mudeli rakendamiseks.

Varasemalt on kaitstud kaks magistritööd, mis tegelesid strateegilise juhtimise uurimisega päästealal. Esiteks on V. Murdi 2007 aasta töö „Uue valdkonna kujundamine ja strateegia koostamine avaliku halduse organisatsioonis Päästeameti näitel: magistritöö organisatsioonikäitumises“, mis keskendus uue ennetustöö valdkonna loomise strateegilise planeerimise protsessile. Teiseks on A. Karafini 2003 aasta töö „Päästeala koolituse arenguperspektiivid Eestis: magistritöö“, mis keskendus kitsamalt päästeala personali koolitusküsimustele ja arendamise protsessidele.

Autor tänab kõiki, kes on kaasa aidanud käesoleva töö valmimisele. Suurepärase juhendamise eest tänab autor töö juhendajat A. Valku ja nõuannete eest magistriseminari juhti hr U. Silbergi, samuti pr S. Järvetit sisuka eelkaitsmise retsenseeringu ning pr T. Maripuud tugeva toetuse eest magistriõppe ajal. Hea koostöö eest avaldab autor tänu ka hr T. Ojalale ja kõigile teistele käesoleva töö valmimisele kaasa aidanud ekspertidele. Autor avaldab lugupidamist oma kolleegidele tööelu ja perekonnale eraelu toetuse eest magistriõpingute ajal.

1. STRATEEGILISE PLANEERIMISE PROTSESS

1.1. Strateegilise planeerimise protsessi erinevad käsitlused

Strateegilise juhtimise ja planeerimise uurimisel on rahvusvahelisel tasandil erinevaid koolkondi, mis jagunevad selle põhjal, mida peetakse strateegia kujunemisel oluliseks. Mintzberg, Ahlstrand, Lampel (1998, 24-25; 48-50) nimetavad oma raamatus kümnet strateegilise juhtimise koolkonda. Kuna käesolev magistritöö keskendub strateegilise planeerimise protsessi mudeli loomisele, siis on autor sellest lähtuvalt võtnud aluseks peamiselt planeerimise koolkonna teoreetikute seisukohad, kes keskenduvad planeerimisele kui erinevaid etappe sisaldavale protsessile (*Ibid*, 83).

Teistest koolkondadest seab näiteks disaini koolkond keskele kohale välis- ja sisekeskkonna kokkusobivuse, positsioneerimise koolkond peab oluliseks informatsiooni ning nõustub ka mõningate disaini ja planeerimise koolkonna seisukohtadega info hankimise ja kasutamise osas (*Ibid*, 83-85), ettevõtluse koolkond keskendub visiooni loomise protsessile ja liidri rollile selles (*Ibid*, 124). Lisaks nimetatakse kognitiivset koolkonda, mille põhjal strateegia kujunemisel on palju tunnetuslikku (*Ibid*, 150), õppimise koolkonda, mis leiab, et strateegia kujuneb ja areneb läbi järjepideva õppimise (*Ibid*, 176) ja võimu koolkonda, mis näeb strateegia kujunemist kui erinevate osapoolte kauplemise tulemust (*Ibid*, 234).

Eelpool nimetatutele lisanduvad veel kultuurikoolkond, mis usub, et strateegia kujundatakse kollegiaalselt läbi kultuuri ja põhiväärtuste, (*Ibid*, 264) keskkonna koolkond, mis leiab, et strateegia määravad peamiselt väliskeskkonna mõjurid (*Ibid*, 286) ning konfiguratsiooni koolkond, mis käsitleb strateegia kujunemist kui kõikehõlmavat muutumisprotsessi (*Ibid*, 302).

Viimase kolmekümne aasta jooksul on strateegiline mõtlemine jõudsalt arenenud ja levinud erinevatesse tegevusvaldkondadesse. Strateegia kujundamist tuleb pidada eduka organisatsiooni aluseks. Strateegiliste tegevuskavade koostamiseks on loodud erinevaid protsessiskeeme ning oluliste küsimuste väljaselgitamiseks on rakendatud erinevaid meetodeid. Teoreetilised lähtekohad on aegade jooksul mõneti muutunud, kuid siiski paljuski sarnased. Nende kasutamisel ja muutmisel vastavalt organisatsiooni vajadustele kujundatakse välja sobiv lähenemine iga konkreetse organisatsiooni jaoks.

Druckeri (2003, 55) arvates muudab strateegia organisatsiooni äriidee tegevustulemuseks, mis võimaldab organisatsioonil prognoosimatus keskkonnas paremini toime tulla. Strateegia elluviimiseks on vajalik leida organisatsiooni peamine eesmärk ja vahendid selle eesmärgi täitmiseks. Planeerimise ja eesmärkide seadmise protsess võimaldab Kaplan, Nortoni (2003, 14) arvates organisatsioonil pikaajaliselt kvantifitseerida tulemused, määrata tulemuste saavutamiseks mehhanismid, leida ressursid ning püstitada finantsilistele ja mittefinantsilistele näitajatele lühiajalised eesmärgid. Peters, Waterman (1983, 4) leiavad, et strateegia on universaalne vahend erinevate organisatsiooni probleemide lahendamiseks. Peamiste probleemidena näevad nad strateegiate täideviimist ja pideva toimimise tagamist. See eeldab laiemat vaadet strateegiatöö protsessile, hõlmates inimeste ja vahendite organiseerimise küsimusi, mis suurendavad strateegia eesmärkide täitmist.

Seega võib öelda, et strateegiline planeerimine ei piirdu ainult strateegiliste eesmärkide ja suundade püstitamisega, vaid peab kindlustama ka elluviimise. Organisatsiooni strateegia olemasolul on võimalik hinnata, mis viib tegelikult organisatsiooni ihaldatud tulemuse suunas. Strateegia kujunemist võib eelnevast lähtuvalt vaadelda protsessina, mis kulgeb konkreetses raamistikus.

Strateegilise planeerimise protsess

Mintzberg (1979, 148) nimetab strateegiliseks planeerimiseks plaane, mis määratlevad kvantiteedi, kvaliteedi, maksumuse ja ajalise väljundi tulevikuks. Ehk eelarved on plaanid, mis spetsifitseerivad rahalised vahendid teatud perioodiks, ajakavad on plaanid, mis moodustavad ajalised raamid väljunditele, eesmärgid on plaanid, mis detailiseerivad väljundite sisu teatud perioodi jaoks, tegevusplaanid kehtestavad detailse kirjelduse ja rahaliste vahendite jaotuse. Heath (1997, 24) toob strateegia kujundamisel välja erinevate juhtimistasandite vajadused ning strateegia formuleerimise erinevuse. Kõrgemal tasandil on strateegia üldisem ja laiem, madalamal tasemel aga spetsiifilisem ja detailsem. Samas kõrgema taseme plaanid peavad juhendama madalama taseme programme ja kavu. Madalama taseme programmid ja kavud peavad viima ellu kõrgema taseme plaanide eesmärgid. Strateegiatöö protsessi läbiviimisel nimetab Drucker (2003, 101) erinevaid valikuid strateegiliste küsimuste lahendamisel, rõhutades eriti planeeritud tegevuste ja rahastamise miinimummäära, mis on vajalik igapäevaseks toimimiseks ja tegevuse käiguhoidmiseks ning

tuleviku tarvis mõeldud planeeringut ja seda toetavat eelarvet ehk maksimummäära, mida tegevused võivad vajada optimaalsema tulemuse saavutamiseks.

Strateegilise planeerimise protsessi saabki eelnevast lähtuvalt vaadelda laiemalt kui strateegia loomist ja selle ellurakendamist. Strimpert, Wasserman, Jayaram (1998, 71) toovad oma uuringus loomise poolelt strateegiliste otsuste tegemise ühe faktorina välja organisatsiooni strateegilise trajektoori, mida mõjutab poliitiline ja majanduslik keskkond. Strateegiline trajektoor ei võimalda strateegiatöö protsessis tegevusi lihtsustada ning läbida protsessi igal aastal sarnaselt, kuna strateegia nõuab pidevat tähelepanu ja tulenevalt keskkonna mõjust muutub sageli. Ka Andrews (1998, 48) toob strateegilise planeerimise protsessi peamiste komponentidena välja strateegia määratlemise ja elluviimise. Drucker (1999, 120) täiendab seda, defineerides strateegilist planeerimist pidevalt jätkuva protsessina, mille käigus võetakse riske ja tehakse süsteemselt otsuseid tänases päevas. Strateegilise planeerimise protsessi on kirjeldatud ka Mintzbergi (1979, 148) poolt kui tulevikustandardi loomist. Drucker (1999, 95) rõhutab strateegilisi eesmärke elluviimist tegevuste kaudu.

Porter (1990, 35) lisab omakorda strateegia kujundamise protsessile kaks komponenti, milleks on konkurentsijõud ja väärtusahelad, öeldes, et konkurentsijõud mõjutavad organisatsioone strateegia kujundamisel. Porteri järgi on nendeks konkurentsijõududeks potentsiaalsed uued sisenejad, asendustehnoloogiate arenemine, klientide ja tarnijate kauplemisjõudlus ning konkurendid samas organisatsiooni tegevusvaldkonnas. Porteri (1990, 41) väärtusahel on kirjeldatud organisatsiooni tegevuste kogumina teenuse tarbijate vajaduste rahuldamiseks. Iga tegevuse ehk väärtusahela etapp peab olema seotud konkurentsieelistega, milleks on madalamad kulud või lisaväärtus.

Planeerimise süsteemi on kirjeldatud Mintzbergi (1979, 155) poolt ülalt alla kujuneva protsessina, mis algab organisatsiooni poolse süsteemse tugevuste ja nõrkuste hindamisega arvestades ümbritseva keskkonna trende ja mõju. Seejärel sõnastab organisatsioon strateegilised valikud, mida jälgida tulevikus ja mis on kirjeldatud spetsiifilistes programmides või projektides konkreetsete tegevuste elluviimiseks. Detailsetes kavades ja spetsifikatsioonides on kirjeldatud projektide eesmärgid, mis täpsustavad, ajastavad, eelarvestavad ning spetsifitseerivad täpsemalt elluviidavad tegevused. Drucker (1999, 116) kasutab strateegilise planeerimise kirjeldamiseks lühikese ja pika ajavahemiku mõisteid, mis tähendab pikaajalise ja lühiajalise mõjuga otsuste tegemist ja tegevuste planeerimist ning nende omavahelist sidumist. Heath (1997, 331) lisab strateegilise juhtimise olulise ülesandena

riskide hindamise ja kontrollimise otsustamisel, kus võtmetähtsusega on informatsioon ja sellest arusaamise oskus.

Eelnevast võib järeldada, et strateegia planeerimise protsess on integreeritud protsess, mis aitab kaasa süsteemsele lähenemisele juhtide planeerimistegevuses. Autor nõustub väitega, et strateegiline planeerimine on ülalt alla kulgev protsess ja sellel on laialdane mõju kogu organisatsioonis toimuvale. Ühtlasi on planeerimine ja kontroll omavahel otseselt seotud, kuna arengukava on kontrolli teostamisel standardiks.

Strateegia määratlemine

Mintzbergi (1979, 156) väitel saab strateegia määratlemine alguse organisatsiooni eesmärkide määratlemisest ehk strateegiline mõtlemine ja planeerimine saavad alguse sellest teadmisest, mida organisatsioon tegelikult tahab. Andrews (1998, 48) peab samas oluliseks alustada organisatsiooni ümbritseva keskkonna võimaluste ja ohtude leidmisest ning sellele ligikaudse riskihinnangu lisamisest alternatiivsete arengute kohta. Autor leiab, et siinkohal tuleks kindlasti arvestada organisatsiooni varasema planeerimiskogemusega ja võimekusega oma tegevust hinnata. Samuti sõltuvad strateegia määratlemisega seonduvad tegevused autori meelest paljuski keskkonna turbulentsuse tasemest.

Andrewsi järgi on strateegia formuleerimise protsessis oluline vastata neljale küsimusele – mida võiks teha, mida saab teha, mida tahetakse teha ning mida peaks tegema? Küsimustega püütakse välja selgitada, kas organisatsioonil on oma suutlikkusest lähtuvalt võimalik edukalt tegutseda ja vastata tuleviku väljakutsetele. Sarnasel seisukohal on ka Drucker (1999, 120), esitades küsimused organisatsiooni eilse, tänase ja homse käekäigu ning soovide kohta. Hill, Jones (2001, 25) peavad erinevate organisatsioonide strateegiate formuleerimise praktikat analüüsides oluliseks ajalise komponendi sõltuvust plaanides olevate tegevuste ja tulevikus asetleidvate sündmuste ennustamatuse vahel. Hill ja Jonesi arvates on tänases päevas ainus selge asi see, et tulevik muutub ja vajalik on välja töötada erinevaid stsenaariume ehk planeerida võimalikke tegutsemisalternatiive. Andrewsi neljaastmelist strateegiatöö protsessi toetavad ka Puiu, Staniciu ja Sirbu (2009, 70). Heath (1997, 31) näeb strateegia formuleerimisel ühe muutuste allikana strateegilist juhtimist. See avaldub eelkõige otsuste tegemise protsessis, kui strateegiat mõjutab majanduslik või poliitilise tasandi surve.

Andrews (1996, 54) täpsustab strateegia formuleerimisel peamised keskkondlikke tingimusi ja trende, eristades majanduslikke, tehnilisi, poliitilisi, sotsiaalseid, kogukondlikke, rahvuslikke ja globaalsete olude mõju kirjeldamist. Ühtlasi peab Andrews tähtsaks nende tegurite märkamist ja äratundmist, uuringute tegemist ja riskide hindamist ning leiab, et kõik oleneb finantsilise, juhtimise, funktsionaalsuse ja organisatsioonilise tegevuse alasest võimekusest. Organisatsiooni ressursside määratlemisel peab Andrews vajalikuks määratleda tegevust laiendavad või piiravad võimalused, organisatsiooni nõrkused ja tugevused ning võimalikud tegevusprogrammid võimekuste suurendamiseks.

Töö autor kinnitab oma praktika põhjal, et sobivaks strateegiaks võib nimetada hetke keskkonna võimalustega ja organisatsiooni võimekusega kooskõlas olevat plaani, mis pakub pikemaajalisi valikuvõimalusi. Autor peab Andrews'i strateegia kujundamise protsessi loogiliseks, kuna see töötab välja võimalikke tegutsemisalternatiive ja arvestab organisatsiooni ressursside, võimaluste ning riskidega. Hindamine selgitab antud juhul välja parimad kokkulangemised võimaluste ja ressursside vahel ning selle alusel valitakse organisatsiooni strateegia. Formuleerimise protsessis on oluline võtta arvesse kõiki kombinatsioone, mis tulenevad võimaluste ja riskide ning organisatsioonide ressursside omavahelisest analüüsist.

Peters, Waterman (1983, 31) toovad organisatsiooni eduka strateegia kujundamisel välja lisaks ratsionaalsuse mõiste, mis on strateegiate formuleerimisel sageli kasutusel. Kitsamas tähenduses mõistetakse selle all õiget vastust, mis jätab välja kõik inimliku. Sellised strateegiad ei arvesta näiteks hetkel eksisteerivate halbade harjumustega, suhtlemisbarjääridega ja lihtsate inimlike nõrkustega. Ehk kitsas ratsionaalne käsitlus võib viia strateegiani, mida iseloomustab masinlikkus ilma „operaatoriteta“. Strateegia formuleerimisel tuleb autorite sõnul seega pöörata põhitähelepanu klientidele ja töötajatele, kes on strateegia kujundamise põhiliste ideede allikaks. Autor nõustub, et partnerite ja huvigruppide, sealhulgas klientide ning töötajate arvamuse ja initsiatiivi kasutamata jätmine vähendab strateegia väärtust organisatsiooni jaoks, kuna just need grupid on otseselt seotud strateegia elluviimisega.

Drucker (1999, 122) võtab strateegilise planeerimise kokku kui protsessi, mis eeldab süstemaatilist ja hoolikat tööd eemärkide määratlemiseks, loobumist eilse päeva otsuste ülekandmisest tuleviku planeerimisel ning ajalist planeerimist kogu perioodiks tegevuse algusest kuni eesmärgi täitmiseni tulevikus.

Strateegia kujundamist saab autori arvates seega kirjeldada formuleerimisprotsessina, kus kujundatakse organisatsiooni jaoks standard ehk eesmärgid ja tegutsemisviisid, mis defineerivad organisatsiooni ja selgitavad selle tegevust. Eelnevat kokku võttes võib öelda, et strateegia formuleerimine algab väliskeskkonna kaardistamisega, millest lähtuvalt suhestatakse keskkonnategurid organisatsiooni sisemiste tugevuste ja nõrkustega, püstitatakse selle põhjal kaalutud eesmärgid, prognoosides võimalikke riske ning sobitatakse võimaluste ja oskustega haakuvaid ning inimfaktorit arvestavaid tegutsemispõhimõtteid ja tegevusi eesmärkide täitmiseks.

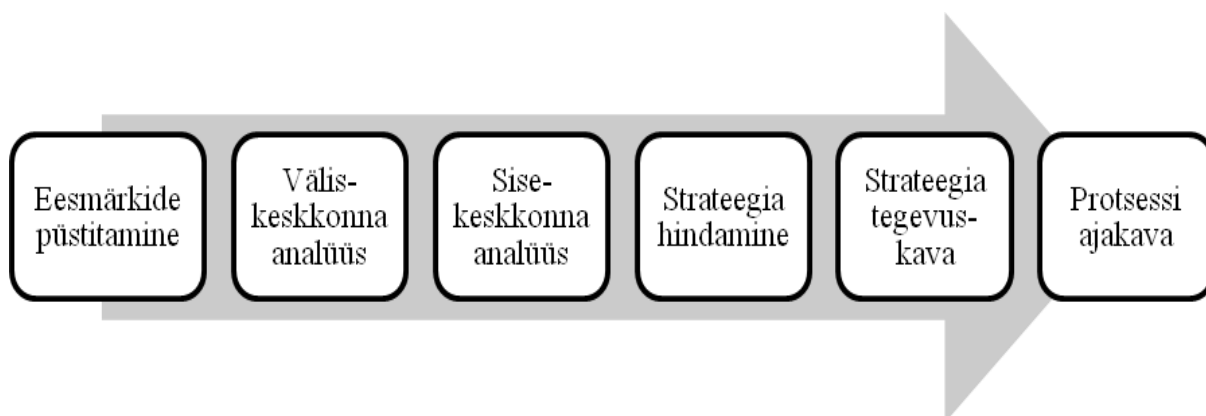
Strateegilise planeerimise baasmudel

Mintzberg, Ahlstrand, Lampel (1998, 49) leiavad, et ehkki strateegia planeerimismudeleid on väga palju, on enamik nendest taandatavad mõnele peamisele ideele. Sellest tulenevalt on strateegia planeerimisel aluseks SWOT mudel, planeerimine on jagatud omavahel ühendatud sammudeks, mille käigus sõnastatakse ja kirjeldatakse küsitluste ja tehnikate abil peamised suunad ja tegevuse alused. Mintzberg (1994, 36) nimetab SWOTi mudelit klassikaliseks strateegiamudeliks ettevõtte tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude määramiseks. Ühtlasi nimetab ta seda strateegia formuleerimise mudeliks, kuna mudel põhineb välis- ja sisekeskkonna mõjul organisatsioonile. Keskkonna ohtude ja võimaluste ning organisatsiooni tugevuste ja nõrkustega arvestades toimub mudelis võtmefaktorite määramine. Sellest lähtuvalt on oluline väliskeskkonnast tulenevate ohtude ja võimaluste väljaselgitamine ja kõrvutamine ning koosmõju organisatsioonile ning kriitilistele edufaktoritele.

SWOT mudel on ka autori hinnangul oma lihtsuse ja selguse poolest rakendatav paljude erinevate organisatsiooniliste analüüside koostamisel ning annab edasistele tegevustele tugeva informatsioonilise aluse. Samas leiab autor, et väga palju oleneb siinkohal juhtidest ja sellest, kuidas nad saadud informatsiooni tõlgendavad. SWOT annab ainult erinevad võimalused, juhtide otsustada on, mida nendega edasi teha.

Hill, Jones (2001, 5) jaotavad strateegilise planeerimise protsessi viieks suuremaks sammuks. Nende arvates tuleks alustada organisatsiooni missiooni ja peamiste eesmärkide määratlemisest, seejärel analüüsida väliskeskkonda võimaluste ja ohtude ja organisatsiooni sisekeskkonda organisatsiooni tugevuste ja nõrkuste väljaselgitamiseks. Välis- ja sisekeskkonna võrdlemiseks soovitavad ka nemad kasutada SWOT analüüsi ning valida

seejärel strateegia, mis põhineb organisatsiooni tugevustel ja arvestab väliskeskonna võimaluste ja piirangutega. Strateegia protsess lõpeb strateegia elluviimise sammuga. Planeerimise käigus võetakse protsessi alguses erilise tähelepanu alla eesmärkide seadmine ja protsessi lõpus põhjalikult välja töötatud eelarve ja tegevuskava (joonis 1).



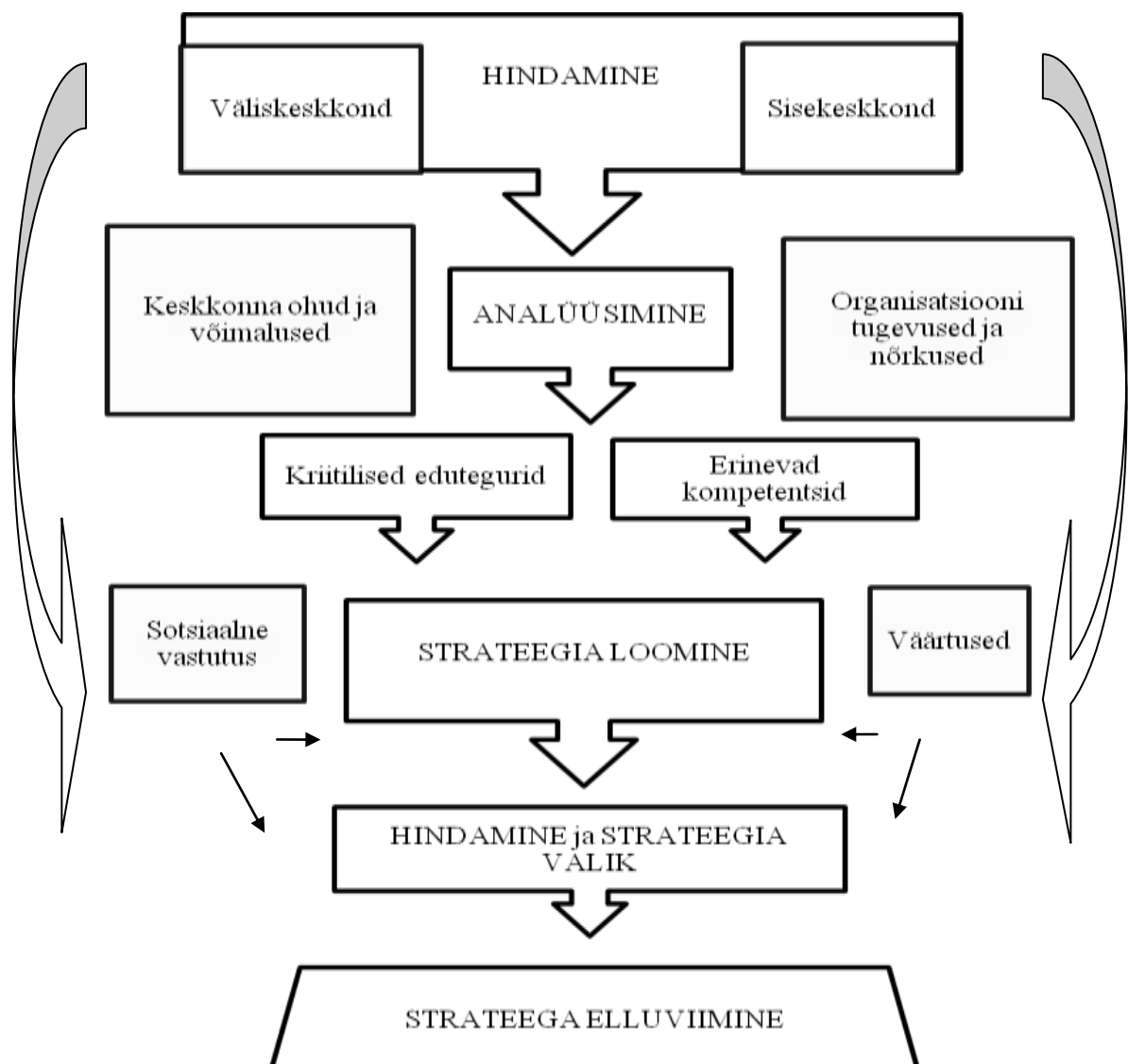
Joonis 1: Strateegia planeerimise protsessi üldine mudel

(allikas: Mintzberg jt 1998, autori koostatud).

Rose ja Cray (2010, 456) toetavad samuti eelpool nimetatud seisukohti ning toovad välja asjaolu, et strateegia planeerimise protsessi võib vaadelda kui teejuhist ja strateegiliste parameetrite kogumit, mis on strateegilise juhtimise korraldamisel keskkonnamuutustele reageerimiseks piisavalt võimalusi loov. Strateegilise planeerimise üldist mudelit (joonis 1) toetavad ühtlasi Batra, Kaushik, Kalia (2010, 7), nimetades mudelit organisatsiooniliseks protsessiks, kus defineeritakse strateegia või suundumus ning tehakse otsused ressursside suunamiseks. Samal seisukohal on ka Heath (1997,118), kes nimetab strateegilist äriplaani mõjutavate teemade analüüsi ja hindamist, tuues välja väliskeskonna ohud ja organisatsiooni võimalused. Batra, Kaushik, Kalia (2010, 7) nimetavad protsessis SWOT analüüsi (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) kõrval veel põhilisteks analüüsi tehnikateks PEST analüüsi (*Political, Economic, Social, Technological*), STEER analüüsi (*Sociocultural, Technological, Economic, Ecological, Regulatory factors*) ja EPISTEL analüüsi (*Environment, Political, Informatic, Social, Technological, Economic, Legal*), mis toimivad sarnase baasmudeli alusel, kuid keskenduvad põhjalikumale väliskeskonna analüüsimisele ja annavad SWOT-ile sisendi.

Drucker (2003, 55) soovitab väliskeskonna analüüsimisel arvestada eelkõige nähtustega, mis on organisatsiooni edu seisukohalt olulised, rõhutades enam sotsiaalseid ja poliitilisi tegureid.

Heath (1997, 362) nimetab samuti poliitiliste muutuste mõju organisatsiooni strateegiale ja selle juhtimisele ja toob välja, et just siit tulevad ootamatud arenguvõimalused või piirangud. Mintzberg peab tähtsaks sise-ja väliskeskonna omavahelist suhestamist, saamaks teada, mis on organisatsiooni edu eeldused konkreetses keskkonnas praegu ja milles tuleks ennast arendada, et tulevikus edukam olla. Siit edasi formeerub organisatsiooni jaoks sobiv strateegiline lähenemine, mis kulmineerib strateegia elluviimisega (joonis 2). Sarnane lähenemine on vaadeldav ka strateegilise juhtimise ühe võimaliku käsitluse, tervikliku kvaliteedijuhtimise puhul, kus Oaklandi (2006, 37) järgi on samuti olulised kriitilised edutegurid ja kriitiliste protsesside kindlaksmääramine.



Joonis 2: Strateegilise planeerimise mudel
(allikas: Mintzberg 1994, autori koostatud)

Tuleviku standardi loomisega tuleb autori arvates üle vaadata olemasolev saavutuste kontrolli süsteem ning vajadusel viia sisse muudatused tegevuste planeerimise ümberkorraldamisega nii hindamis- kui kontrollisüsteemides. Mintzberg (1979, 151) leiab, et kontrollisüsteemi ülesanne on mõõta saavutatut ja motiveerida edasi pingutama. Kontrollisüsteemi võib ka kirjeldada kui juhtimise süsteemi, millega viiakse strateegilised plaanid ellu. Heath (1997, 23) nimetab tegevuste elluviimisel strateegilise planeerimise ja strateegilise juhtimise otsest seost, mis väljendub ka kontrollmehhanismide loomisena. Autor on nõus Mintzbergiga, et tegevuste planeerimisel on kontrollisüsteem üks juhtimissüsteemi osa, mis aitab tagada oodatava tegevuste mõju ja eesmärkide täitmise.

Strateegia muutmise protsessil on sarnased tunnused strateegiatöö protsessiga. Hill, Jones (2001, 491) nimetavad muutuste protsessi algatamist oluliseks, kui on vahe organisatsiooni soovitud tulemuste ja eesmärkide ning tegelikult saavutatud tulemuste vahel. Strateegia elluviimine on pidev protsess, mis ei lõpe organisatsiooni jaoks kunagi. Kogu protsessi ajakava koostamine on Mintzbergi (1994, 61) arvates strateegia elluviimiseks ja võimalike muutuste tekitamiseks võtmetähtsusega. Jagades strateegilise planeerimise osadeks, on võimalik jälgida selle elluviimise erinevaid etappe ning kontrollida saavutatut. Strateegia planeerimise protsessis tuleb autori arvates organisatsioonil ühtlasi pidevalt jätkata organisatsiooni keskkonna vaatlemist, et uueneda ja ellu jääda, sest strateegia elluviimisel tekivad vastuolud soovitud tulemi ja tegelikult saavutatava vahel. Tekkinud erinevuste ja lahendamist vajavate küsimustega tegelemiseks on vajalik strateegiatöö protsessi vaadelda pideva tsükliks, mis algab uuesti niipea, kui see on esmakordselt organisatsioonis läbitud.

Sünteesides eelpool toodut, võib kokkuvõttes öelda, et strateegilise planeerimise protsess on otsuste langetamine ja läbimõeldud lahenduste kasutamine mis võimaldavad soovitud eesmärkide täitmise. Strateegia planeerimise protsess koosneb üldjuhul varasema strateegia hindamisest, olemasoleva olukorra analüüsimisest, strateegiliste valikute tegemisest ning strateegia elluviimisest. Kitsamalt võttes on strateegilise planeerimise protsess strateegilise juhtimise protsessi osa, mis tegeleb strateegia väljatöötamisega. Kui vaadelda strateegia väljatöötamist pideva protsessina, siis on oluline planeerimise faasis luua strateegia elluviimise kontrollimise ja hindamise süsteem, mis rakendub strateegia elluviimise faasis ning on edaspidi aluseks strateegias muudatuste tegemiseks.

1.2. Strateegiline planeerimine avalikus sektoris

Avaliku halduse organisatsioonid on mõjutatud väliskeskkonna muutustest ning need avaldavad järjest olulisemat mõju organisatsioonide jätkusuutlikkusele ning seeläbi inimestele, kes sõltuvad avaliku sektori teenustest ja toetusest. Avaliku sektori strateegilist planeerimist on käsitletud sageli ka omaette valdkonnana, kuid põhiosas koosneb see autori hinnangul siiski samadest komponentidest, mida kasutatakse erasektoris. Keskkond on ka avaliku sektori jaoks muutunud turbulentseks ja ettearvamatuks ning tuleviku planeerimine ilma pikaajalise plaanide koostamiseta on keeruline.

Bryson (1988, 5) defineerib strateegilist planeerimist avaliku sektori jaoks kui distsiplineeritud väljakutset põhimõtteliste otsuste tegemiseks ja tegevuste elluviimiseks organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks. Strateegiline planeerimine vajab tänaste otsuste tegemisel laiaulatuslikku informatsiooni, sealhulgas võimalikest alternatiividest ja tuleviku väljavaadetest. Strateegilise planeerimise protsess peab Poisteri (2010, 248) arvates looma arusaama valdkonda juhtivatest jõududest, andma ülevaate võimaluste teostatavusest ja kõrvalmõjudest ning stimuleerima arutelusid maksumuse ja riskide üle erinevate alternatiivide korral. Eliassen (2002, 311) toob välja kaks erinevust avaliku ja erasektori juhtimises. Esiteks, avalike organisatsioonide juhtimine erineb erasektori organisatsioonide juhtimisest avaliku tegevuse olulisuse tõttu elanikele ja mitmesuguste ühiskondlike ülesannete riikliku täitmise tõttu. Teiseks, avaliku sektori seismiste juhtimisprobleemide eest on sageli vastutavad avalike organisatsioonide peamiste tööandjate – poliitikute – taotlused ja see, kuidas nad tulevad toime avaliku sektori valitsemisega. Sarnasel seisukohal on ka Rose ja Clay (2010, 458), nimetades poliitilist mõju ja konflikti organisatsiooni strateegiaga põhiliseks erinevuseks, mis mõjutab strateegilise planeerimise protsessi.

Siinkohal saab tuua kõrvale Böhret (2002, 121) seisukoha, kes peab oluliseks uurida laiemalt otsustusprotsessis kavandatava arengu ja inimvajaduste kooskõla ühiskondliku ja ökoloogilise arenguga. Rose ja Clay (2010, 464) toovad veel erinevusena laiemalt erasektori ja avaliku sektori vahel erinevate huvigruppide mõju ja saavutatud tulemuste edukuse väljaselgitamise keerukuse strateegia formuleerimise protsessi ajal. Gerdingi (2002, 208) arvates suureneb pidevalt organisatsioonide vaheline sõltuvus ja keskkonna muutlikkus nii avalikus kui ka erasektoris. Avaliku sektori arendamisel on oluline leida ja siduda organisatsiooni välised võimalused ja ohud ning sisemised nõrgad ja tugevad küljed, et sarnaselt erasektorile olla

võimeline pidevalt muutuma ja arvestama ümbritseva keskkonna vajadusi. Rose ja Clay (2010, 458) lisavad, et avalikul sektoril ei ole võimalik oma mandaati või vastutusala muuta, vaid oluline on jätkata ka rasketes väliskeskkonna tingimustes oma teenuste osutamist ja kaupade tootmist. Samas on võimalik arendada avalike teenuste ja kauba pakkumise ja kohaletoimetamise viise.

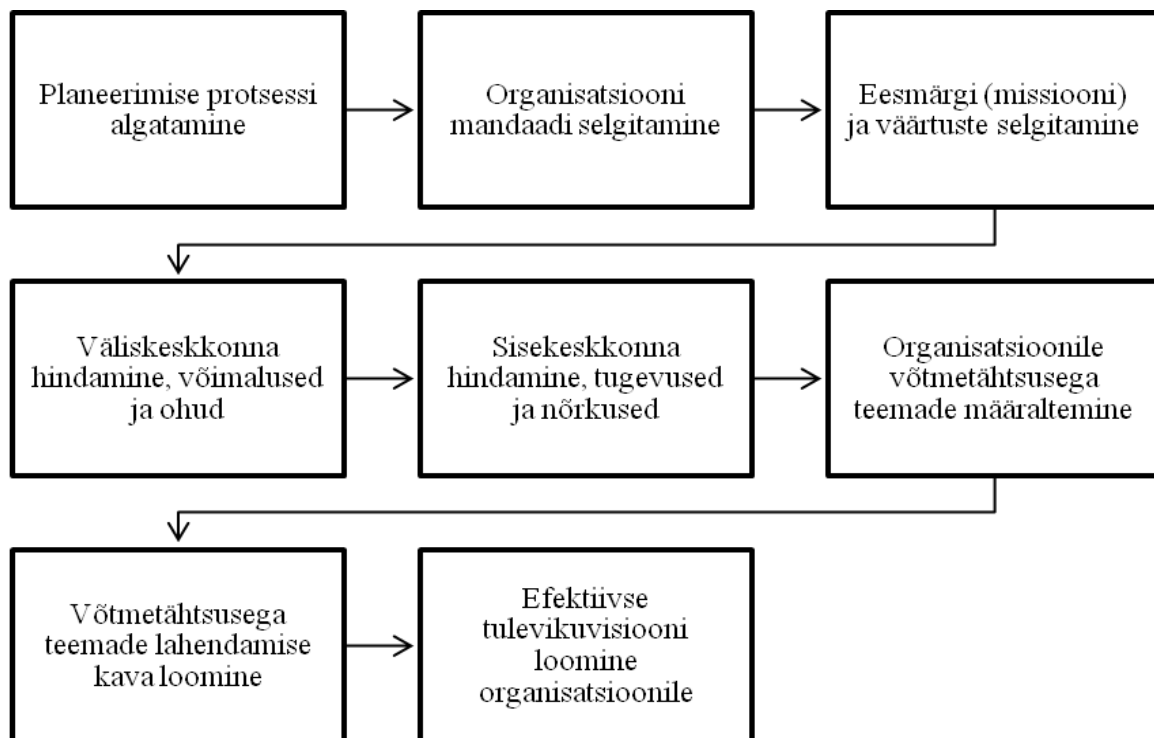
Avalik sektor erineb erasektorist oluliselt ning ei saa Osbornile ja Gaeblerile (1996, 534) tuginedes tegutseda nagu erasektor. Erasektori juhid käituvad kasumi saavutamise põhimõttel, avaliku sektori juhid soovivad olla tagasi valitud. Eraettevõtlus saab enamuse oma sissetulekust oma klientidelt, avalik sektor aga maksumaksjatelt. Erasektor on pidevas võistlemises, avalik sektor aga monopoolne. Autori arvates on seetõttu avaliku sektori strateegilise planeerimise teoreetikud täiendanud strateegilise planeerimise klassikalist raamistikku, millest moodustub uus avaliku sektori strateegilise planeerimise protsessi mudel.

Avaliku sektori strateegilise planeerimise protsess

Avaliku sektori planeerimisel on enamasti lähtutud laiatasemelisest planeerimisest. Oluliste teemade tõstatamine ja lahendamine on poliitilise otsuste tegemise keskpunktiks ja see on nii ka strateegilise planeerimise puhul. Strateegiline planeerimine võimaldab tõstatada probleeme, mis on seotud organisatsiooni enesega või mõjutavad seda. Avaliku sektori strateegia mõju ei piirdu organisatsiooniga, vaid tavaliselt on sellel laiem kandepind ühiskonnas. See mõjutab teiste avalike organisatsioonide tegevust ja on ise mõjutatud avalike institutsioonide tegevusest. Organisatsiooni strateegia võib olla aluseks riigi ühe valdkonna planeerimise protsessile (Poister 2010, 248).

Planeerimise protsessis on vajalik selgitada organisatsiooni mandaat, milleks on tegutsemise ja vastutusala määratlemine. Organisatsiooni mandaadi selgitamine sisaldab Böhret (2002, 118) arvates juhtimiseks vajalike õiguslike regulatsioonide eelnevat kontrollimist ning organisatsiooni seisukohast jaotava, kaitsva ja tasakaalustava mõju analüüsimist ja hindamist. Trahant (2010, 74) leiab, et hea planeerimine algab tulemuse sõnastamisest ja tulemuseni jõudmise sammude kirjeldamisest. Tharanti arvates on efektiivne avaliku sektori planeerimine struktureeritud otsuste tegemise ring, millel on spetsiifilised eesmärgid ja plaani elluviimiseks tugev eelarve juhtimine ja järelevalve rakendamine täitmise üle. Lihtsustatult võib avaliku sektori planeerimise otsuste tegemist kujutada pideva ringliikumisenä.

Bryson (1988, 70) pakub avaliku sektori ja kolmanda sektori organisatsioonidele välja strateegilise planeerimise mudeli (joonis 3), mis võimaldab täita nendele püstitatud ülesandeid efektiivselt ja vastutustundlikult. Brysoni strateegilise planeerimise protsessi mudeli näol on tegemist kaheksast sammust koosneva strateegilise planeerimise protsessiga, mis sarnaneb põhimõtetelt poliitiliste otsuste tegemise mudeliga.



Joonis 3. Avaliku sektori strateegia planeerimise protsessi mudel
(allikas: Bryson 1988, autori joonis)

Bryson (1988, 70) peab oluliseks algatada planeerimise protsess ning suunata edaspidi organisatsiooni ressursid selle tegevuse läbiviimiseks. Avaliku sektori puhul on vajalik täpsema planeerimise läbiviimiseks selgitada organisatsiooni mandaat, mis on organisatsiooni vastutusala, kohustused ja ülesanded. Sellest tulenevalt on avalikul sektoril võimalik määratleda organisatsiooni strateegilised eesmärgid, väärtused ja missioon. Protsessi järgmise etapina on Brysoni (1988, 70) hinnangul oluline hinnata ja analüüsida väliskeskonda ja organisatsiooni sisekeskkonda, määratledes väliskeskonna võimalused ja ohud ning sisekeskkonna tugevused ja nõrkused. Analüüsi ja hinnangute tulemustele tuginedes määratletakse organisatsiooni võtmetähtsusega teemad, mida võib nimetada ka strateegilisteks suundadeks ja prioriteetideks, mille arendamisel pööratakse organisatsiooni tegevuses

põhitähelepanu. Planeerimise protsessi lõpuks koostatakse avaliku sektori organisatsioonile pikemaajalisem tulevikuvision.

Strateegia formuleerimisel avaliku sektori puhul on Bryson (1988, 52) rõhutanud missiooni määratlemise protsessi olulisust, kuna see on aluseks tulevikuvisioni loomisel. Oluline on määratleda, milline organisatsioon on, millised on peamised sotsiaalsed või poliitilised nõudmised, mida organisatsioon peab täitma. Avaliku sektori asutus või vabatahtlik organisatsioon peavad selgitama, kuidas neid nõudmisi või vajadusi täidetakse ning kuidas peamised huvigrupid on organisatsiooniga seotud. Organisatsioon peab määratlema oma põhiväärtused ja erilisuse, mis teistel organisatsioonidel puudub. Avaliku sektori strateegia formuleerimisel on suur sarnasus erasektoriga (Koteen 1997, 71). Eesmärkide selgitamisel on Lane (1993, 137) toonud välja erasektori ja avaliku sektori erisuse, mis väljendub avaliku sektori eesmärkide kvalitatiivses iseloomus ning kvalifitseeritavate mõõtmete puudumises. Erinevalt erasektorist tuleks Rose ja Clay (2010, 461) arvates avalikus sektoris arvestada poliitilise olukorraga ja peale valimisi vaadata üle organisatsiooni strateegia eesmärgid, leida kriitilised edutegurid ning kirjeldada uued tegevused.

Strateegiliste valikute tegemisel tuleb avalikul sektoril arvestada individuaalsete ja grupi huvidega, mis on erineva sotsiaalse taustaga, millest tulenevad Brysoni (2010, 259) arvates erinevate huvigruppide ideed ja suhtumine ning kollektiivne tegutsemine. Erinevate kogukondade liikumistes levib Brysoni (*ibid*) järgi kollektiivse strateegilise mõtlemise, käitumise ja õppimise laine, mis mõjutab tugevalt avaliku sektori strateegilist juhtimist. Huvigruppide rahulolule tähelepanu pööramine on edu võtmeks.

Petersi (2002, 80) meelest on avalike teenuste detsentraliseerimine või erastatud pakkumine võimalik tulevik, mis nõuab suuremat tähelepanu pööramist kontrollimehhanismidele ja koordineerimisele ning avalike teenuste kättesaadavuse kindlustamisele avalikkusele. Ehk sarnaselt erasektori strateegilise planeerimise protsessiga, tuleb pühendada tähelepanu ka kontrollimehhanismide loomisele ja arendamisele, et tagada pikemaajaline stabiilne areng. Samal seisukohal on ka Bryson (2010, 262), kes leiab, et avaliku sektori ja vabatahtlike organisatsioonide strateegia planeerimise protsess on integreeritud eelarvestamise, inimressursi planeerimise ja saavutuste mõõtmise planeerimisega. Seda toetab samuti Poister (2010, 249), nimetades avaliku sektori juhtide väljakutseks strateegilise planeerimise ja saavutuste planeerimise protsesside lähendamist.

Sise- ja väliskeskkonna analüüside sidumisel peab Bryson (1988, 31) sobivaimaks SWOT analüüsi meetodit ja seda nii avaliku kui kolmanda sektori organisatsioonide silmas pidades. Peamise nõrkusena SWOT analüüsi puhul näeb ta asjaolu, et SWOT ei paku nõuannet, kuidas luua strateegiat ja sõltub interpreteerimisoskusest, millest lähtuvalt peaks efektiivne strateegia toetuma tugevustele ning kasutama ära võimalusi, samas ületama või vähendama nõrkusi ja ohte. Autori seisukohalt tuleks täiendavalt lisada PEST analüüs, mis täiendab avaliku sektori ja vabatahtlike organisatsioonide mõjutavate keskkonna riskide ja võimaluste väljaselgitamist.

Avaliku sektori ja vabatahtlike organisatsioonide ühise tegevuse planeerimine vajab samuti strateegilist planeerimist. Harris (2001, 224) toob välja eduka koostöö planeerimisel vajaduse olla teadlik ja arvestada avalike ja vabatahtlike organisatsioonide erinevate väärtustega ja tuleviku plaanide loomise piirangutega. Sarnastel avaliku sektorile on vabatahtlike organisatsioonid mõjutatud järjest enam nii poliitilistest muutustest kui keskkonna turbulentsusest, mis paneb Lewise (2001, 150) hinnangul vabatahtlike rolli nii riiklikul tasemel kui laiemalt ümber hindama. Seotus avaliku sektori ja vabatahtlike vahel on Deakini (2001, 34) arvates tihe, mis väljendub kasvõi asjaolu, et avaliku sektori ümberkujundamine põhjustab ka nendega seotud vabatahtlike organisatsioonides muutusi.

Päästeala organisatsiooni strateegilise planeerimise protsess

Planeerimistegevus on päästeala organisatsioonide jaoks tavapärane tegevus. Siiski tuleb vahet teha hädaolukordadeks ja päästesündmusteks valmisoleku planeerimisel ja organisatsioonide strateegilisel planeerimisel. Ühel juhul on tegemist funktsionaalsete planeerimise protsessidega, mis on samuti strateegilised, ning aitavad organisatsioonil paremini valmistuda võimalikuks tegevuseks hädaolukorras või päästesündmusel. Teisel juhul vaadeldakse päästeala organisatsiooni ja tema valmisolekut tuleviku väljakutsetega toimetulekul. Strateegilise planeerimise protsess aitab Wallace (2006, 7) arvates teha päästeala organisatsioonil otsuseid, mis lahendavad peamisi suuremaid organisatsioonilisi probleeme ja aitavad tegutseda kiirelt muutuvates oludes. Siin tuleb silmas pidada väliskeskkonnast tulenevaid mõjusid, mille leevendamiseks luuakse strateegilisi hädaolukordade lahendamise ja muid valmisoleku plaane, ning millega toimetulekul on päästealal oluline roll. Päästeala strateegiline planeerimine on üheks sisendiks planeerimisprotsessile riigis tervikuna.

Coleman, Granito (1988, 79) hinnangul peab strateegiline planeerimine pakkuma juhtidele abi päästeala organisatsiooni probleemide defineerimisel ja lahenduste määratlemisel. Nii Coleman, Granito (1988, 99), Wallace (2006, 13) kui Siarnicki (2002, 107) toovad välja huvigruppide mõju päästeala organisatsioonile ja tema tegevustele, mida avaldavad kogukonnad, teised avaliku sektori või erasektori organisatsioonid. Erisuseks siin on päästeala ja avaliku sektori puhul see, et vajatakse ning ka kasutatakse tavapärasest oluliselt rohkem informatsiooni ning raske on määratleda, mis on oluline organisatsiooni või näiteks kogu riigi jaoks. Coleman, Granito (1988, 86) rõhutavad vajadust riskide ja probleemide määratlemiseks väliskeskonna andmete kogumisel ja analüüsimisel. Neid andmed, mis iseloomustavad inimtegevust ja selle mõju väliskeskkonnale ning mis võib olla samuti finants- ja õiguslane info, tuleb käsitleda erinevas kontekstis. Black jt (2009, 11) uurimuse põhjal on päästeala organisatsioonidel keeruline mõõta oma tegevuse efektiivsust, kuna andmete kogumine on aeganõudev ja komplitseeritud ning huvid planeerimisel hajutatud.

Wallace (1998, 39) võrdleb päästeala organisatsioonide ja avaliku ning mittetulundussektori strateegiatöö protsesse ning leiab, et Brysoni väljapakutud 8 sammuline protsessimudel ei rahulda päästeala vajadusi, pakkudes välja uue päästeala strateegilise planeerimise mudeli *Fire Department Strategic Planning Model*. Antud mudel koosneb kaheteistkümnest sammust, mida on vajalik läbida, et saavutada strateegia planeerimisel parem tulemus päästeala organisatsioonide jaoks. Võrreldes muu avaliku sektoriga on peamiseks täienduseks strateegilise planeerimise protsessi valimise rõhutamine, mis tuleneb eripärast, kus päästeala organisatsioon tegeleb valmisoleku tagamiseks pideva erinevat liiki strateegilise planeerimisega. Wallace (2006, 23) toob välja tulevikku vaatava ideaalolukorra kirjeldamise tulenevalt visioonist. Samal arvamusel on ka Coleman, Granito (1988, 83) ja Siarnicki (2002, 108).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et avaliku sektori ja vabatahtlike organisatsioonide strateegia planeerimise protsess on sarnane erasektori planeerimise protsessiga. Avaliku sektori puhul on peamiseks erisuseks poliitilised mõjutegurid, mis muudavad strateegilise planeerimise protsessi etappide rohkemaks ning nõuavad strateegia koostamisel vabamat lähenemist. Tulenevalt avalikust huvist ja huvigruppide informeeritusest on avaliku sektori puhul raske muuta senist tegevust pakutavate teenuste või kaupade osas. Samas on võimalik muuta efektiivsemaks kaupade ja teenuste kohtaletoimetamise viise. Bryson (2010, 260) leiab kõige suurema probleemina, et strateegiliste juhtimisotsuste tegemine avalikus sektoris ja

vabatahtlike organisatsioonides on muutunud keerulisemaks. Brysoni arvates on strateegilise juhtimise väljakutseteks strateegiline mõtlemine, käitumine ja õppimine ning strateegia planeerimine on vahend, kuidas toetada neid tegevusi. Põhjuse selleks annavad viimase kümnendi sündmused maailmas ja näiteks erinevate suhtlusvõrgustike areng. Samas on riiklikud institutsioonid ja ülesanded jäänud suurel määral samaks ja nende kaasatulek uuendustega on aeglasem.

2. SISEJULGEOLEKU VALDKONNA STRATEEGILINE PLANEERIMINE

2.1. Sisejulgeoleku valdkonna arengukavad ja strateegilise planeerimise protsess

Siseministerium koostab iga-aastaselt poliitikate elluviimiseks ja tegevusvaldkondade arendamiseks organisatsioonipõhise arengukava. Arengukava koostatakse Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määruse nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid, ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord” alusel (edaspidi: Määrus). Määrus sätestab strateegiliste arengukavade liigid, arengukavade koostamise üldpõhimõtted ning sisukomponendid, arengukavade omavahelised seosed ja seose riigi eelarvestrateegiaga ning arengukavade elluviimise, aruandluse ja hindamise põhimõtted. Vabariigi Valitsuse poolt 20.05.2010 kinnitatud Riigieelarve strateegia 2011-2014 alusel esitatakse valdkonna või organisatsiooni arengukava Rahandusministeriumile, misjärel Rahandusministerium koostab järgmise nelja aasta riigi eelarvestrateegia. Siseministerium täiendab valitsemisala organisatsioonipõhist arengukava ühe aasta võrra, tagades strateegilises planeerimises nelja-aastase perspektiivi. Valdkonna organisatsiooni arengukava planeerimise protsessis tuleb lähtuda määruse arengukava koostamise põhimõtetest ja sisu nõuetest ning arengukavade omavahelistest seostest.

Määrus annab selged suunised strateegiatöö protsessi läbiviimiseks. Organisatsiooni arengukava peab sisaldama tegevusvaldkondade lõikes hetkeolukorra analüüsi, mis hõlmab endas valdkonna praeguste probleemide ning olemasolevate võimaluste analüüsi. Arengukava peab samuti sisaldama hetkeanalüüsi ja arenguvisioni alusel koostatud strateegilisi eesmärke ning väljendama valdkonnas taotletavat mõju, mille saavutamine on mõõdetav või hinnatav. Ühtlasi peab arengukava sisaldama meetmeid, mis on erinevate tegevuste kogumid strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. Tegevusvaldkondade raames kavandatud tegevuste hinnangulised maksumused ja maksumuste jaotumine meetmete vahel esitatakse organisatsioonipõhise arengukava finantsplaanis selle elluviimisperioodi aastate ja finantseerimisallikate lõikes.

Riigi tasandil strateegilist juhtimist koordineeriv Rahandusministerium on määrusega loonud üldise raamistiku strateegilise juhtimise korraldamiseks avalikus sektoris. Strateegia

planeerimise protsess on lisaks määrusele avatud ja lahti seletatud Rahandusministeeriumi poolt koostatud Strateegilise planeerimise käsiraamatus (edaspidi: käsiraamat), mis annab arengukavade koostamise protsessile raamistiku. Samas ei määratle määrus ega ka käsiraamat nõudeid strateegilise planeerimise protsessile ja kasutatavatele tehnikatele (Strateegilise...2006, 56). Määruse ja käsiraamatu planeerimise protsessi raamistik ja põhimõtted ühtivad avaliku sektori strateegilise planeerimise teooriaga, omades kõiki strateegilise planeerimise protsessi tunnuseid. Ühelt poolt kirjeldatakse strateegilise juhtimise üldist raamistikku, mis sisaldab kolme komponenti eduka strateegia elluviimiseks ning mis on strateegilise plaani koostamine, selle rakendamine ja monitooring. Üldine raamistik vastab Druckeri ja Andrews'i jt poolt kirjeldatud planeerimise üldisele struktuurile. Teiselt poolt on olemas teoorial põhineva strateegilise planeerimise baasmudeli tunnused, mida on kirjeldanud Mintzberg (käesolev töö, lk 13) ning avaliku sektori osas Bryson (käesolev töö, lk 17).

Sisejulgeoleku valdkonnas on olemas mitmeid arengukavasid, mis on koostatud Siseministeeriumi haldusala asutuste poolt või on koostatud teiste avaliku sektori organisatsioonide poolt ning mis mõjutavad sisejulgeoleku strateegilise planeerimise tegevust. Siseministeeriumi valitsemisala strateegilise planeerimise alusdokumendiks on Riigikogu 10.06.2008 otsusega vastu võetud „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ (edaspidi: turvalisuspoliitika põhisuunad), mis piiritlevad turvalisuspoliitika ühtsed põhimõtted, visiooni, suunad ja pikaajalised mõjupõhised eesmärgid. Avalik, mittetulundus- ja erasektor peavad turvalisuspoliitika põhisuundadest lähtuma ning nende saavutamisele kaasa aitama. Siseministeeriumi strateegilise planeerimise protsessis tegeletakse kahe tegevusvaldkonna strateegilise planeerimisega, milleks on rahvastik ja regionaalala ning sisejulgeolek. Sisejulgeoleku tegevusvaldkond hõlmab Siseministeeriumi valitsemisalas sisejulgeoleku tagamisega seotud tegevusi, sealhulgas politsei, piirivalve, kodakondsus- ja migratsiooniameti, kaitsepolitsei, sisekaitseakadeemia ning päästeasutuste tegevusi (Valisemisala...2010).

Varasemalt on sisejulgeoleku valdkonnas olnud mitmeid strateegiadokumente, nende ülevaade on toodud Siseministeeriumi kodulehel (www.siseministeerium.ee/291/). Alates 2008 aastast alustati valitsusala arengukava koostamist, esimene koostati 2009-2011, teine 2010-2013 ja kolmas 2011-2014 perioodiks (www.siseministeerium.ee/17410/). Valitsemisala arengukava põhineb Siseministeeriumi haldusala asutuste iga-aastaselt planeerimistegevusel. Siseministeeriumi haldusalas on samuti kolm strateegilist arengukava dokumenti, mis on

valitsemisala arengukava koostamise sisendiks. Nendeks on Sisekaitseakadeemia nõukogu 14.04.2010 otsus nr 1.1-6/12 „Sisekaitseakadeemia arengukava 2014“ ja Päästeameti peadirektori 26.10.2006 käskkirjaga nr 195 kinnitatud „Päästeala ennetustöö strateegia aastani 2011“ ning Siseministri 22.04.2009 käskkirjaga nr 54 kinnitatud „Päästet abistava vabatahtliku tegevuse arendamise kontseptsioon“. On mitmeid teiste avaliku sektori organisatsioonide poolt koostatud arengukavasid, mis sisejulgeoleku strateegilist planeerimist mõjutavad, ülevaade nendest on toodud käesoleva töö lisas 1.

Lisaks nimetatud strateegiadokumentidele on sisejulgeoleku strateegilist planeerimist mõjutamas Euroopa Liidu liikmelisus. Lissaboni Lepingu allkirjastamisest on sisejulgeoleku valdkond muutunud Euroopa Liidu poolt ühiselt reguleeritavaks. Uuenduseks on Euroopa ühise vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala puudutavate küsimustega seotud otsustamisprotsessi loomine (Lissaboni...2007), mistõttu on siseriikliku julgeoleku strateegilise planeerimise protsessis valdkondliku arengukava koostamisel arvestatud Euroopa sisejulgeoleku alaste strateegiatega. Sarnaselt sisejulgeoleku valdkonnale, arvestavad „Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015“ ja „Eesti keskkonna tegevusplaan aastateks 2007-2013“ strateegiadokumendid muuhulgas Euroopa Liidu strateegiatega.

Varasema perioodi avaliku sektori organisatsioonide strateegilise planeerimise protsessi praktika kohta on koostatud Haljaste, Keskpai, Noorkõiv, Pirso ja Sepp (2007, 61) poolt põhjalik analüüs kohalike omavalitsuste arengukavadest. Haljaste jt koostatud kohalike omavalitsuste arengukavade analüüs on oluline ka sisejulgeoleku valdkonna strateegilise juhtimise seisukohalt. Kuni 2005 aastani oli päästeala kui sisejulgeoleku üks valdkond detsentraliseeritud ning kuni selle ajani oli oluline roll päästeala strateegilisel juhtimisel ka kohalikel omavalitsustel ja maavalitsustel (Päästeameti tegevuste...2005). Seetõttu võib planeerimistegevuse analüüsi tulemusi üldistades anda hinnangu ka aastate tagusele päästeala strateegilise planeerimisele.

221 kohaliku omavalitsuse arengukava analüüsi põhjal tõdesid Haljaste jt, et arengukavade roll on kohaliku elu edendamisel olnud nõrk. Arengukava koostamist võeti pigem formaalse kohustusena ning vältimatu eeldusena, et täita seadust ja taotleda lisaressursse. Arengukava analüüsi osa oli tagasihoidlik, enamik arengukavadest sisaldas tegevuste loeteluna organisatsioonide edasisi prioriteete ja arengut ei nähtud tervikuna. Nõrk oli arengukavade rakenduslik osa, eriti selle seostatus eelarvega. Samuti toodi Haljaste jt poolt välja, et arengukava koostamise õhkkond – riigi poliitikate ebastabiilsus, kohustuslike ülesannete

rohkus ebapiisava rahastamise juures, arengu kavandamisega seotud tagasihoidlik organisatsioonikultuur - ei soosi komplekssete arengustrateegiate väljatöötamist. Väide kehtib autori arvates ka tollaegse sisejulgeoleku strateegilise juhtimise kohta, mille strateegiadokumentides võib näha sarnaseid jooni.

Rahandusministeerium on koostöös ministeeriumite ja teiste partneritega algatanud tänase strateegilise juhtimissüsteemi korrastamise. 2009. aasta oktoobris valmis Rahandusministeeriumi tellimusel "Riigi tasandi strateegilise planeerimise ja juhtimise analüüs" (Riigi...2009), mille eesmärgiks oli analüüsida riigi tasandi strateegilise juhtimise toimimise efektiivsust, kaardistada tugevused ja nõrkused ning tuua välja ministeeriumite ja väliste ekspertide arendusettepanekud. Kui varasemas perioodis toodi välja arengukavade vähene mõju juhtimisele, siis 2009. läbiviidud analüüs toob esile, et planeerimise protsess ja arengukavade kasutamine juhtimisvahendina on paranenud ja seda hinnatakse oluliseks. Peamiste probleemidena strateegilise planeerimise protsessis nähakse seotud ametkondade ja huvirühmade määratlemist ning kaasamist protsessi. Sama probleemistik on ka arengukavade tegevuskavade koostamisel, kus viidatakse vajadusele suurendada kaasatust konkreetsete meetmete ja tegevusprogrammide koostamisse (Riigi...2009, 21).

Eelpool nimetatud analüüsi perioodil koostati Siseministeeriumi valitsemisala strateegilise planeerimise alusdokument „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“. Dokumenti on osaliselt analüüsitud Riigikantselei strateegiabüroo poolt 2008 aastal tellitud uuringus (edaspidi: uuring), mis annab ülevaate strateegiate mõju hindamise hetkeolukorrast ja selle peamistest kitsaskohtadest (Ülevaade...2008). Üldisem järeldus strateegia planeerimise protsessi osas on uuringus see, et kuigi valdkondlike strateegiate koostamiseks on kehtestatud protsessile ühetaolised nõuded, täidavad tegelikkuses strateegilised arengukavad poliitika kujundamisel väga erinevaid rolle (Ülevaade...2008, 31). Turvalisuspoliitika põhisuunad on pigem sisejulgeoleku poliitika suunapaber kui strateegia. Tegemist ei ole tavapärase arengukavaga, vaid üksnes valitud aluspõhimõtete, eesmärkide ja meetmete väljatoomisega.

Haljaste jt (Ülevaade...2008, 54) uuring toob välja ka selle, et puudub hetkeolukorra ülevaade ja kasutatud on mitteviiadatud uuringuid ning ülevaateid. Uuring viitab asjaolule planeerimise protsessis, kus sügavam analüüs esitatud eesmärkide, suundade ja tegevuste omavaheliste seoste, põhjuste ja olulisuse kohta on jäänud väheseks ning nende oodatud mõju ei ole välja toodud. Rakendatavate meetmete oodatud mõju asjakohasust või mõjusust ei ole turvalisuse

põhisuundade dokumendi alusel võimalik tuvastada ja eesmärgi täitmise tõhusust või mõjusust meetme puhul hinnata.

Siseministeeriumi kantsleri 28.02.2008 käskkirjaga nr 10 kinnitatud „Siseministeeriumi valitsemisala arengukava ja selle aruandluse koostamise juhend“ redaktsioon (edaspidi: Siseministeeriumi arengukava juhend) kehtestas Siseministeeriumi valitsemisala nelja-aastane arengukava formaadi ning nimetas selle ministeeriumi ja valitsemisala olulisimaks planeerimisdokumendiks, mille alusel taotletakse ka ministeeriumi ja tema valitsemisala poolt sooritavate tegevuste rahastamist.

Siseministeeriumi arengukava juhend on autori hinnangul kooskõlas eelnevalt töös kirjeldatud avaliku sektori strateegilise planeerimise protsessi raamistikuga ja järgib strateegilise juhtimise põhimõtteid. Siseministeeriumi arengukava juhend sätestab nõuded strateegilistele eesmärkidele järgmiseks neljaks aastaks, mis põhinevad hetkeolukorra analüüsil ja võimalikul arenguvisionil ning väljendavad tegevusvaldkonnas taotletava mõju lõpptulemust. Eesmärkide saavutamiseks on vajalik määratleda meetmed ja finantsplaan. Siseministeeriumi arengukava juhend ja selle aluseks olev strateegilise planeerimise määrus ning käsiraamat annavad sisejulgeoleku valdkonna organisatsiooni arengukava koostamise protsessile selgepiirilise raamistiku. Aastatega on koostatav arengukava arenenud ja muutunud strateegilisemaks dokumendiks. Praktikas on töö autori hinnangul paranenud ka planeerimistegevuse sidumine ressurssidega.

Samas ei ole strateegilise planeerimise protsessi integreeritud näiteks päästealal Siseministri 14.09.2009 käskkirjaga 176L kinnitatud „Siseministeeriumi valitsemisala riskide hindamise juhendi“ tulemusel loodud riskide tuvastamise ja maandamise protsessid. Tegemist on arengukava kõrval teise olulise strateegilise juhtimise töövahendiga. Nimetatud käskkirjast ei selgu täpsemalt, kuidas riskide maandamise meetmeid strateegilise planeerimise protsessiga siduda, kuid Siseministeeriumi arengukava juhendi alusel tuleb hetkeanalüüsi aluseks võtta hädaolukordade riskianalüüside tulemused.

Sarnaseid probleeme on tuvastatud ka riigi teiste avalike sektori asutuste strateegilise planeerimise protsessis. Rahandusministeerium viib täna koostöös ministeeriumite, riigikantselei, põhiseaduslike institutsioonide ja kohalike omavalitsuste liitudega läbi strateegiliste arengudokumentide hierarhia korrastamise projekti. Selle eesmärgiks on seada omavahel hierarhilises seoses erinevatel juhtimistasanditel kinnitatud arengudokumendid

ning määratleda nende juhtimisstruktuur. Projekti tulemusena valmivad ettepanekud arengukavade hierarhia sätestamiseks strateegilise planeerimise määruses ning üleminekukava hetkel kehtivate arengukavade üleviimiseks kokkulepitud hierarhiasse.

Siseministeriumi valitsusala sisejulgeoleku arengukava

Siseministeriumi viimase kolme aasta organisatsioonipõhise arengukava ja Siseministeriumi valitsusala sisejulgeoleku arengukava (edaspidi: Sisejulgeoleku valdkonna arengukava) võrdlemisel arengukava koostamise protsessi raamistikuga võib välja tuua järgmist. Võrreldes 2009-2012 arengukavaga on 2011-2014 perioodi arengukava puhul oluliselt suurenenud kaasatavate huvipoolte arv ning on nimetatud nendega seotud tegevusi. Puudusena võib tuua huvipoolte praktilise kaasamise vähesuse arengukava koostamise protsessis. Sama võib täheldada näiteks vabatahtlike kaasamise osas elanikkonna kaitses Euroopas laiemalt, kus läbiviidud uuringu tulemusel soovitatakse näha nende suuremat rolli ja kaasatust protsessis (Wood-Heat, Annis 2002, 40).

Arengukava hetkeolukorra analüüsi poolelt võib kritiseerida asjaolu, et analüüsi puhul ei ole arengukavas kirjeldatud ühtegi meetodit, mida on kasutatud analüüsi tulemuste saamiseks. PEST-i, SWOT-i või muud analüüsimeetodit ei ole kogu Sisejulgeoleku valdkonna arengukava koostamisel eesmärgipäraselt kasutatud. Sellele viitab protsessi analüüsi osa puudumine ja laiemalt ühtse koordineerimise puudumine sisejulgeoleku valdkonnas. Samuti ei ole kasutatud uuringuid, mis on läbi viidud välisriikides ning võimaldaksid samas strateegilist hinnangut olukorrale.

Probleemiks on ka arengukavade mõju hindamine selgelt sätestatud visiooni puudumine. Pikaajalisem visioon puudub näiteks kõigil päästeala valdkondadel peale ennetusvaldkonna. Lisaks visioonile on vajalik sätestada eesmärgid, mis peavad olema muuhulgas mõõdetavad, täpsed ja asjakohased. Sisejulgeoleku valdkonna arengukavades olevad eesmärgid ei ole kõik eelpool nimetatud tunnustele vastavad. Kuna puudub laiem visioon, siis ei ole autori arvates võimalik hinnata strateegiliste eesmärkide vastavust visioonile.

Strateegilise planeerimise protsess muudatuste läbiviimisel

Peale Sisejulgeoleku arengukava tuleb sisejulgeolekut mõjutavatest suurematest strateegilise juhtimise protsessidest nimetada infokommunikatsiooni tehnoloogia alaste ümberkorralduste

läbiviimist ja uue Siseministeeriumi valitsemisala infokommunikatsiooni tehnoloogia asutuse arendamist (Leinfeld 2011, 92). Ümberkorralduste strateegiliseks juhtimiseks koostati „Siseministeeriumi valitsemisala infokommunikatsiooni tehnoloogia arengukava 2009-2012“, mille eesmärgiks oli kinnitada valitsemisala infokommunikatsiooni tehnoloogia strateegilised arengud aastateks 2009 – 2012, sh organisatoorse toimimise, eelarve ja selle kasutamise protsesside ning tehnoloogiliste arengu küsimused (Siseministeeriumi valitsemisala infokommunikatsiooni tehnoloogia arengukava 2009-2012). Nimetatud strateegilise planeerimise protsessis jälgiti autori hinnangul Siseministeeriumi arengukava juhendit, mille alusel koostati ka strateegiadokument. Tänapäevaks on see liidetud Sisejulgeoleku valdkonna arengukavaga.

Teiseks strateegiliseks muudatuseks oli Politsei- ja Piirivalveameti loomine ja ühinemisstrateegia väljatöötamine planeerimise protsessis (Tabur, Lumi, Uudelepp 2010, 12). Strateegilise planeerimise protsessi analüüsis oli võimalik tutvuda 30.10-02.11.2007 läbi viidud politsei, piirivalve ning Kodakondsus ja Migratsiooniameti ühinemist puudutava ajalise piiranguga SWOT- analüüsi kokkuvõttega, mille tulemusi kavatseti kasutada asutuste ühendamise protsessi jooksul riskide maandamiseks ja ühinemisega seotud lahenduste tõhususe mõõtmiseks. Strateegia planeerimise protsessis ühtset dokumenti ei vormistatud, tegevused kirjeldati edaspidi Sisejulgeoleku valdkonna arengukavas.

Lähemate aastate suuremaks sisejulgeoleku strateegilise juhtimise ülesandeks on ühendhäirekeskuse loomise ettevalmistamine, mille eesmärgiks on teenuse kvaliteedi tagamine ja vajalikud standardid ning samuti pakutava avaliku teenuse lihtsustamine tavakodaniku jaoks. Protsessis püütakse jälgida Siseministeeriumi arengukava juhendit, kuid ühest strateegiadokumendi ei ole koostatud. On olemas Ühendhäirekeskuse loomise tegevuskava, mille alusel on läbitud osaliselt hindamine ja analüüsimine, kuid mis ei ole ühtne strateegiadokument ning mis ei sisalda näiteks tegevuskava ja finantsplaani muudatuste läbiviimiseks. Strateegilise juhtimise korraldamiseks on autori hinnangul oluline jätkata strateegia planeerimise protsessi vastavalt Määruses ja strateegilise planeerimise käsiraamatus sätestatud nõuetele. Ühendhäirekeskuse loomise tegevused on täna juba osaliselt Sisejulgeoleku valdkonna arengukavas, kuid esindatud mitme valdkonna meetmete all.

Kokkuvõtvalt on sisejulgeoleku valdkonnas loodud mehhanismid strateegilise planeerimise protsessi läbiviimiseks. Peamiseks probleemiks on Sisejulgeoleku valdkonna arengukava planeerimise protsessi juhtimine ja ühtlane arendamine kogu sisejulgeoleku valdkonnas.

Strateegilise planeerimise protsessi läbiviimisel jääb vajaka koordineerimisest ja ametnike koolitamisest, kes peavad igapäevaselt strateegilise juhtimise küsimustega tegelema. Suuremahuliste muudatuste läbiviimisel on otstarbekohane lähtuda strateegilise planeerimise protsessile kehtestatud nõuetest ning läbida kogu protsess täiel määral, pühendades sellesse olemasolevaid ja lisanduvaid huvigruppe.

2.2. Päästeala strateegiatöö viimase viie aasta praktika

Päästeala strateegilise planeerimise protsess viiakse läbi Sisejulgeoleku arengukava iga aastasel koostamisel. Päästeala strateegiline juhtimine toetub Päästeameti juhtimismudeli arendamisele ja rakendamisele ning teenuste põhise lähenemise kasutuselevõtmisele planeerimistegevuse alusena. Päästealal alustati 2010 aastal avalike teenuste kaardistamise järgselt strateegilise juhtimise tegevusena protsessianalüüsi.

Rahvusvahelise tasandi päästeala arengukavade koostamise mudelitest võib välja tuua Euroopa Liidu Elanikkonnakaitse mehhanismi (Komisjoni...2001), mille alusel planeeritakse Euroopa päästetöö moodulite süsteeme, korraldatakse finantseerimine ja tagatakse valmisolek suurõnnetuste lahendamiseks. Mehhanism on meetmete kogum, mis võimaldab Euroopa Liidu liikmesriikidele koostöös reageerida nii Euroopa Liidus, kui ka väljaspool seda toimunud õnnetusele, vahetada vastavat infot ja kaitsta elanikke saagenud looduslike ja inimtegevusega põhjustatud õnnetuste eest (Komisjoni...2001). Päästeamet võtab osa abimissioonidest ning toetab Balti riikide ühise päästeüksuse tegevust, mis laiendab päästeala valdkonna rahvusvaheliseks. Nimetatud päästeüksus on samas kirjeldatud eelpool nimetatud teenusena, mis on lisatud strateegilise planeerimise raamistikku.

Erisusena avaliku sektori valdkondade osas võib kirjeldada Hädaolukorra seadusest tulenevalt hädaolukordade analüüsimise meetodikaid ning päästealal koostatavaid hädaolukordade riskianalüüse ja hädaolukorra lahendamise plaane. Tegemist on funktsionaalse planeerimisega, mis on osa päästealase valmisoleku tagamisest ja strateegilisest juhtimisest. Siiski ei ole siin tegemist klassikalise strateegilise planeerimise protsessiga.

Siseministri poolt 19.01.2010 kinnitatud „Päästeala ümberkorralduste piisavus ja mõju valdkonna optimaalseks juhtimiseks ja eesmärkide saavutamiseks“ auditiaruande kokkuvõttes (edaspidi: Päästeala auditi aruanne) on toodud hinnang eelnenud 2004-2009 aasta perioodile. Päästeala auditi aruanne hindab ümberkorraldusi päästealal aastatel 2004-2006 kordaläinuks, mille tulemusel on loodud toimiv päästesüsteem. Üldjuhul on tagatud valdkonna optimaalne ja nõutav juhtimisskeem, mis võimaldab eesmärkide efektiivset saavutamist. Olulisimaks Päästeameti poolseks järelevalve viisiks päästekeskuste tegevuse üle on auditi aruandes loetud tulemuslepingute sõlmimine ning nende täitmise jälgimine. Puudusena tuvastati, et kui päästekeskused fikseerivad Päästeametiga tulemuslepingutes konkreetsed kalendriaasta ülesanded, siis tööplaan, millesdes kajastatakse detailsemad kalendriaasta tegevused,

eesmärkide saavutamiseks ei kinnitata. Strateegilise planeerimise protsessi analüüsimisel on oluline sellele tähelepanu pöörata. Tulemuslepingud olid vajalikud selleks, et Sisejulgeoleku arengukavaga ettenähtud tegevused saaksid tehtud ja eesmärgid täidetud. Sellega loodi süsteem, millel puudus kontrollimehhanism ning eesmärkide täitmise mõjusust ja tõhusust ei olnud võimalik hinnata.

2006 aastal Päästeameti peadirektori 26.10.2006 käskkirjaga nr 195 kinnitatud „Päästeala ennetustöö strateegia aastani 2011“ (edaspidi: Ennetustöö strateegia) on esimene strateegilise planeerimise protsessi jälgiv strateegiadokument. Aastatega on lisandunud Ennetustöö strateegiale mitmeid uusi valdkondi, mis esialgu ei olnud strateegia fookuses. Uued tegevused ja eesmärgid kajastuvad Siseministeeriumi arengukavades päästeala tegevuste ja eesmärkide all. Ennetustöö strateegia uue perioodi dokumendi väljatöötamist ei ole alustatud ja jätkatakse senise praktikaga, kus ennetustöö on osa Siseministeeriumi arengukavast. Kokkuvõtvalt võib ütelda, et Ennetustöö strateegia on loodud uue päästeala tegevusvaldkonna loomiseks ja rakendamiseks ning selle strateegia planeerimise protsessi põhimõtteid arvestatakse Sisejulgeoleku arengukava koostamise planeerimise protsessis.

Päästeala auditi aruandes on käsitletud ka päästetööde teenistumudelit, mis võeti kasutusele Päästeameti päästetööde osakonna juhataja 02.05.2008 esildise nr 9.2-1/573 alusel ning kinnitati päästetööde teenistumudelina Päästeameti peadirektori 02.03.2010 käskkirjaga nr 39 „Päästekomandode väljasõidupiiirkondade ohutegurite ja riskide hindamise meetodika“, mille eesmärgiks on tagada professionaalne ja operatiivne päästetööde (teenuse) osutamise tase, mis on tasakaalus piirkondlike ohtude, õnnetuste toimumise tõenäosuse ning ühiskonna ootuste, vajaduste ja finantsiliste võimalustega. Päästetööde teenistumudeli hindamise tulemusi on planeeritud võtta aluseks päästetööde valdkonna edasiste arengusuundade määramisel, sh arengukavade, tulemuslepingute ja tööplaanide koostamisel. Päästeala auditi aruanne viitab asjaolule, et päästetööde teenistumudeli rakendamisel on oluline see kinnitada ja muuta see strateegilise planeerimise alusdokumendiks.

Autori hinnangul kasutatakse loodud päästetööde teenistumudelit vähe ka strateegilise planeerimise protsessis ning ei arvestata selle tulemusi Sisejulgeoleku valdkonna arengukava koostamisel. Päästetööde teenistumudeli kasutamist planeerimise analüüsi etapis tuleb rohkem esile tuua ning selle tulemusi arvestada strateegiliste tegevuste planeerimisel. Rahvusvahelise tasandi osas võib siin teenistumudeli kasutamise kohta paralleele tuua

Bodeni kommuuni päästetöö tegevuskava (Handlingsprogram...2008), mis on loodud autori hinnangul sarnase strateegilise planeerimise protsessi tulemusena.

Ekspert hinnangute analüüs

Täiendava info kogumiseks päästeala valdkonna strateegilise planeerimise protsessi analüüsimiseks ja täiendamiseks, kasutas töö autor ekspert hinnangute meetodit (Denzin, Lincoln 2000). Ekspert hinnangute saamiseks koostas autor küsitlusankeedi (Lisa 2). Ekspert hinnanguid sooviti saada päästeala kaheksalt juhtivalt töötajalt, selgitamaks välja nende hinnangul olemasolevat protsessi enim mõjutavad tegurid ning protsessi toimumise positiivsed ja negatiivsed küljed. Oma hinnangu andsid protsessile päästevaldkonna juhid M. Mesi Häirekeskusest, A. Karafin Päästeametist, J. Teearu Lääne-Eesti Päästkeskusest ja T. Ojala Siseministeriumist.

Enim planeerimise protsessi mõjutavateks teguriteks olid ekspertide arvates planeerimise protsessi ajaline planeerimine (Mesi 2011, Ojala 2011), selle juhtimisstruktuuri (Karafin 2011, Mesi 2011, Teearu 2011), tegevusraamistiku olemasolu (Karafin 2011, Ojala 2011, Teearu 2011) ning laiapõhjaline huvigruppide ja partnerite kaasatus (Karafin 2011, Mesi 2011, Ojala 2011, Teearu 2011). Olemasoleva olukorra plussiks peeti ekspertide poolt sisejulgeoleku ühise strateegilise planeerimise raamistiku olemasolu (Mesi 2011, Teearu 2011), tulemusele ja eesmärkide täitmisele suunatust (Ojala 2011, Teearu 2011). Peamisteks kitsaskohtadeks loeti eesmärkide täitmise kontrollimise ja mõjususe selgitamise puudulikkust (Ojala 2011, Teearu 2011), keskkonna analüüsi puudumist ja partnerite vähest kaasamist (Karafin 2011, Mesi 2011, Teearu 2011) ning osalist tegevuste kirjeldamist ning rutiinsete tegevuste vähese arvestamist (Ojala 2011, Teearu 2011).

Eesmärkide saavutamise hindamisel on tegevuste mõju määramine raskendatud, kuna ekspertide arvates puudub selge mõõdik tegevusmahu määratlemiseks (Ojala 2011, Teearu 2011). Ekspertid tõid välja ka olemasoleva strateegilise planeerimise juhtimissüsteemi arendamise vajaduse (Karafin 2011, Mesi 2011, Teearu 2011). Planeerimisprotsessi kaasatud spetsialistid peavad omama pädevust (Mesi 2011, Teearu 2011), olema erinevatelt tasanditelt kaasatud asjatundjad (Karafin 2011, Ojala 2011, Teearu 2011). Planeerimisprotsess peab olema samas tsentraalselt juhitud (Karafin 2011). Ekspertid on välja toonud päästeala pikemaajalise visiooni puudumise (Mesi 2011, Teearu 2011). Autor nõustub ekspertidega,

teades valdkonna ressursimahukust ja protsesside pikaajalisust muutuste läbiviimisel, kus planeerimisel arvestatakse hoonetel 50, suuremal päästetehnikal 25 ja päästjatel vähemalt 25 aastase perioodiga. Peale visiooni loomise on autori arvates strateegilise planeerimise protsessi läbimisel oluline määratleda päästeorganisatsiooni mandaat ja selgitada avalike teenuste pakkumise tegelik ulatus ja organisatsiooni vastutusala.

Eksperdid rõhutasid hea analüüsi puudumist, nimetades seda oluliseks protsessi mõjutavaks teguriks (Karafin 2011, Mesi 2011, Teearu 2011). Analüüsimisel ei kasutata erinevaid analüüsitehnikaid (Mesi 2011) ning ei analüüsita piisavalt keskkonnategureid (Karafin 2011, Teearu 2011). Autor nõustub ekspertidega ning toob ühtlasi välja olemasolevate teaduslike uuringute ja kogemuste analüüsi vähese kasutamise praktika. Näiteks on läbi viidud päästetööde teenistumudelit täiendav uurimus päästetöö teenuste kättesaadavusest ja efektiivsusest (Averill, J. D., Moore-Merrell, L., Barowy, A., Santos, R., Peacock, R., Notarianni, K. A., Wissoker, D., Robinson, B. 2010, 9) ja sündmuste lahendamise kogemused ohutuse ja efektiivsuse tõstmiseks (Grimwood 2008, 114).

Kõik eksperdid tõid kitsaskohana välja vähese kaasatuse päästeala strateegilise protsessi läbimisel. Autori arvates on päästeala samuti seotud erinevate huvigruppidega. Näiteks kohalik omavalitsus tegeleb tavaliselt kohalike õnnetustega ja poliitilistel juhtidel on ootus, et kõikidele nende huvi ja vastutuse all olevate omavalitsuste õnnetustele reageeritakse ja saadakse levik kontrolli alla (Bennett 2010, 247). Näitena võib tuua ka vabatahtlike kaasamist päästeala tegevusse (Peadirektori 08.03.2010 käskkiri nr 44 “Eelarve planeerimine päästetöödele kaasatavatele isikutele 2010. aastal”) ja vabatahtlikke ühendava Eesti Priitahtliku Päästeliidu. Senine praktika ei ole autori arvates strateegia planeerimise protsessis erinevaid huvigruppe kaasanud. Kaasatud on pigem üksikute juhtumite näol, mille puhul on suur avalik huvi. Selle väljenduseks on ka muutuste läbiviimisel tekkiv vastuseis nii organisatsiooni sees kui ka väljaspool, kus huvigrupid ei ole teadlikud (Karafin 2011, Teearu 2011) ja ei saa eesmärkidest aru.

Planeerimise protsessis osalejate sisendi andmise ja tegevuste ning tulemuste kirjeldamiseks pidasid kõik eksperdid oluliseks protsessi ajakava kehtestamist (Karafin 2011, Ojala 2011, Mesi 2011, Teearu 2011). Autori hinnangul on olemasoleva sisejulgeoleku valdkonna arengukava koostamise protsess päästealal ajaliselts piiritlemata. Autor nõustub ekspertidega, et ajakava puudumine põhjustab partnerorganisatsioonide ja huvigruppide vähest kaasamist ning selgete ja kvaliteetsete sisendite vähesuse protsessis (Ojala 2011). Laiemalt võttes on

eksperdid (Mesi 2011, Teearu 2011) toonud välja organisatsiooni sisesse planeerimise regulatsiooni puudumise, mis põhjustab ka autori hinnangul erinevate tasandi juhtide teadmatust sisejulgeoleku arengukava läbiviimise raamistikust.

Päästeala teenused

Päästeala strateegilise planeerimise protsessis loodi 2011 aastal tegevuspõhise kuluarvestuse, eelarvestamise ja juhtimise arendamiseks 39 põhivaldkonna ja 19 tugivaldkonna teenustest koosnev süsteem, teenuste loetelu kinnitati Päästeameti peadirektori 17.01.2011 käskkirjaga nr 16. Teenuste loomisel määratleti teenuse asukoht päästevaldkonnas, sealhulgas põhi- või tugivaldkonnas, ning teenuse eesmärk, mis tulenes valdkonna eesmärkidest. Strateegilise planeerimise protsessis võib neid käsitleda alameesmärkidena. Teenuse loomisel määratleti otsene teenuse kasutaja ja sihtrühm, sealhulgas kellele teenus on otseselt suunatud, kui ka, kes saavad teenusest kasu. Seda nimetada autori arvates ka etapiks, kus määratletakse ühelt poolt avaliku teenuse tarbijad ja teistelt poolt huvigrupid, kes on avaliku teenuse pakkumisest huvitatud ning soovivad seda mõjutada.

Teenuste koostamisel kirjeldati erinevad tegevused ja tegevuste võimekused, mis moodustavad teenuste alamprotsessid, mis on teenusele ainuomased ja mõõdetavad (Projektijuhi etapiaruanne 2010). Teenuse kirjeldus sisaldab ka teenuse osutamiseks vajalikke ressursse ja eelnevalt täidetud tingimusi ehk eeldusi teenuse osutamiseks. Samas tuleb tõdeda, et teenuse tulemuslikkuse mõõtühikute puhul on vajalik täiendav ülevaatamine ja täpsustamine, kuna see on jäänud ka ekspertide hinnangul pealiskaudseks ega anna vajalikku selgust teenuse eesmärgi täitmise osas (Ojala 2011, Teearu 2011). Kontrollisüsteem on kirjeldatud mitmete normide ja kriteeriumitena, mille jälgimisega pidevalt ei tegeleta (Päästeala auditi aruanne).

Sisejulgeoleku valdkonna arengukavas on perioodil 2011-2014 põhivaldkondade teenused esindatud ja jälgitakse nimetatud teenuste struktuuri. Avalikele teenustele keskendumine ei taga sidusust organisatsiooni enda arenguga, kuna valdkonna arengukava loomisel peab tugivaldkondade tegevusi kajastama põhivaldkondade tegevustena (Karafin 2011),. Kokkuvõtvalt on töö autori arvates võimalik järeldada, et päästeala teenuste planeerimise protsessis on loodud Sisejulgeoleku valdkonna arengukava eemärgi „Inimeste ja vara suurem turvalisus“ meetmetele, mille omanik on Päästeamet, alaeesmärgid ja tulemuslikkuse

mõõtmise indikaatorid. Käsitledes teenuseid standardina, mille saavutamiseks tehakse organisatsiooni poolt jõupingutusi, tuleb autori ja ekspertide (Mesi, Teearu) arvates luua olulisemate meetmete nimekiri, mis on kõige efektiivsem tulemuste saavutamiseks.

Päästeametis rakendatav juhtimismudel ja sealhulgas loodavate teenusstandardite süsteem võimaldavad ekspertide arvates määratleda Päästeameti peamiste tegevussuundade eelisarendamisele kuuluvad valdkonnad ja planeerida nende arendamiseks ressursse, luues ühtlasi eeldused seejuures inimressursi süsteemseks arendamiseks (Karafin 2011, Mesi 2011, Ojala 2011, Teearu 2011). Autori ja ekspertide (Teearu 2011, Mesi 2011) arvates on juhtimissüsteemi arendamisel suureks väljakutseks üleminek funktsioonipõhiselt juhtimiselt teenuste ja protsessipõhisele juhtimisele, mis seab põhitähelepanu alla valdkondlikud põhiprotsessid ning kohandab eesmärkide täitmiseks erinevate Päästeameti allstruktuuride tegevused.

Riskijuhtimine ja toimepidevuse tagamine

Siseministeriumi valitsemisala riskide juhtimise protsess, mille aluseks on Siseministri 14.09.2009 käskkiri nr 176L „Siseministeriumi valitsemisala riskide hindamise juhend“ on samuti üheks osaks strateegilise planeerimise protsessis. Riskide juhtimise protsessi eesmärgiks on kaardistada ja hinnata teenuste riskid, mis ohustavad tegevuste osutamist ning määratleda nende maandamistegevused. Ekspertide hinnangul tuleb riskide juhtimise protsess muuta päästeala teenuste põhiseks ning selle tulemusi arvestada Sisejulgeoleku valdkonna arengukava koostamise protsessis (Karafin 2011, Teearu 2011). Autor nõustub ekspertide arvamusega, sest riskide maandamistegevused ei ole käesoleval hetkel osa strateegilisest arengukavast.

Lisaks riskijuhtimisele tuleb päästeala teenuste puhul autori arvates välja tuua päästetöö kui elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamiseks tehtav toimepidevuse riskianalüüs ja plaan (Hädaolukorra seadus §34), mis üldjuhul ei ole avaliku sektori teenuste tunnuseks. Toimepidevusega arvestamisele planeerimisprotsessi suhtes pööras tähelepanu ka eksperthinnang (Karafin 2011, Teearu 2011). Hädaolukorra seadus sätestab elutähtsa teenuste osutaja poolt osutatava elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi (Siseministri 08.06.2010 määrus nr 16 „Toimepidevuse riskianalüüsi koostamise juhend“) ja elutähtsa teenuse toimepidevuse plaani koostamise (Siseministri 08.06.2010 nr 17 „Toimepidevuse plaani

koostamise juhend“). Päästeamet peab koostama toimepidevuse riskianalüüsi ja toimepidevuse tagamise plaani, teavitama viivitamata elutähtsat teenust korraldavat asutust elutähtsa teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või sellise sündmuse toimumise vahetust ohust ning andma elutähtsat teenust korraldavale asutusele tema nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta. Toimepidevuse tagamine on autori hinnangul üks oluline tegevus planeerimisprotsessis, millega täna eraldiseisva protsessina ja ei arengukava koostamisel ei arvestata.

Hädaolukorra seaduse §34 järgi on elutähtsa teenuse toimepidevus elutähtsa teenuse osutaja järjepideva toimimise suutlikkus ja järjepideva toimimise taastamise võime pärast katkestust. Autori ja ekspertide (Karafin 2011, Teearu 2011) hinnangul ei ole elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamisel tegemist funktsionaalse planeerimisega vaid strateegilise planeerimise protsessiga, mille eesmärgiks on tagada organisatsiooni toimimine ja jätkusuutlikkus. Toimepidevuse plaani juhendi järgi peab elutähtsa teenuse osutaja selgitama välja need kriitilised tegevused ja protsessid, mis on vajalikud elutähtsa teenuse kui terviku toimepidevuseks. Elutähtsa teenuse toimepidevuse plaan peab olema autori hinnangul aluseks sisejulgeoleku valdkonna arengukava koostamisel ja sisaldama toimepidevuse tagamise tegevusi.

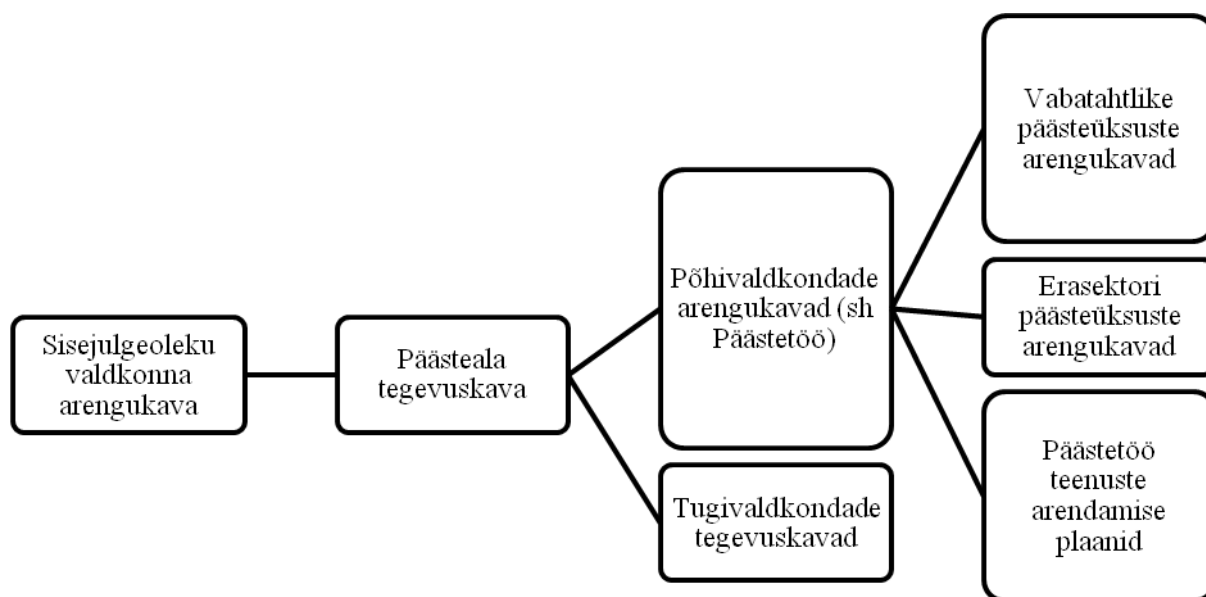
Kokkuvõtvalt peab Sisejulgeoleku valdkonna arengukava olema päästeala arengus huvipooli siduvaks kokkuleppeks pikas perspektiivis. Arengukava on aluseks Siseministriumile, Päästeametile ja Päästeameti kohalikele asutustele üldiseks juhendumiseks ja edaspidiste tegevuste ning vajalike rakendusdokumentide väljatöötamise algatamiseks ning järkjärguliseks kehtestamiseks. Päästeala strateegiline juhtimine ja planeerimine on arenemas riski ja probleemipõhise lähenemise kasutuselevõtmisele planeerimistegevuse alusena, eelarve kulupõhisele jaotamisele ja sidumisele teenustega, koolituste ja ressursside sidumisele teenustega. Päästeala strateegilise planeerimise protsessis puuduvad täna ühine visioon ja tulemuste kontrollisüsteem, mis aitaks määratleda eesmärkide täitmise mõju ja tõhususe.

3. PÄÄSTETÖÖ STRATEEGILISE PLANEERIMISE MUDEL

3.1. Päästetöö strateegilise planeerimise lähtekohad ja protsessimudel

Käesolevas alapeatükis keskendub autor teorias välja pakutud planeerimise mudelite ja praktikas kasutatava planeerimise raamistiku ühildamisele, et kujundada sellest organisatsiooni ja valdkonna eripärasid arvestav strateegilise juhtimise töövahend.

Päästeala tegevuskava on osa Sisejulgeoleku valdkonna arengukavast ja päästeala finantsplaan on osa Siseministeriumi finantsplaanist. Päästeala tegevuskava on koostatud põhivaldkondade poolt, milles sisaldub ka tugivaldkondade teemasid. Luues päästetöö valdkonna arengukava, on võimalik Päästeala tegevuskava konkreetses valdkonnas täpsustada ja anda paremat sisendit ühtlasi nii erasektori- kui vabatahtlike päästeüksuste arengukavade koostamiseks (joonis 4).



Joonis 4. Päästeala strateegilise planeerimise etapid ja tasemed

(allikas: autori koostatud)

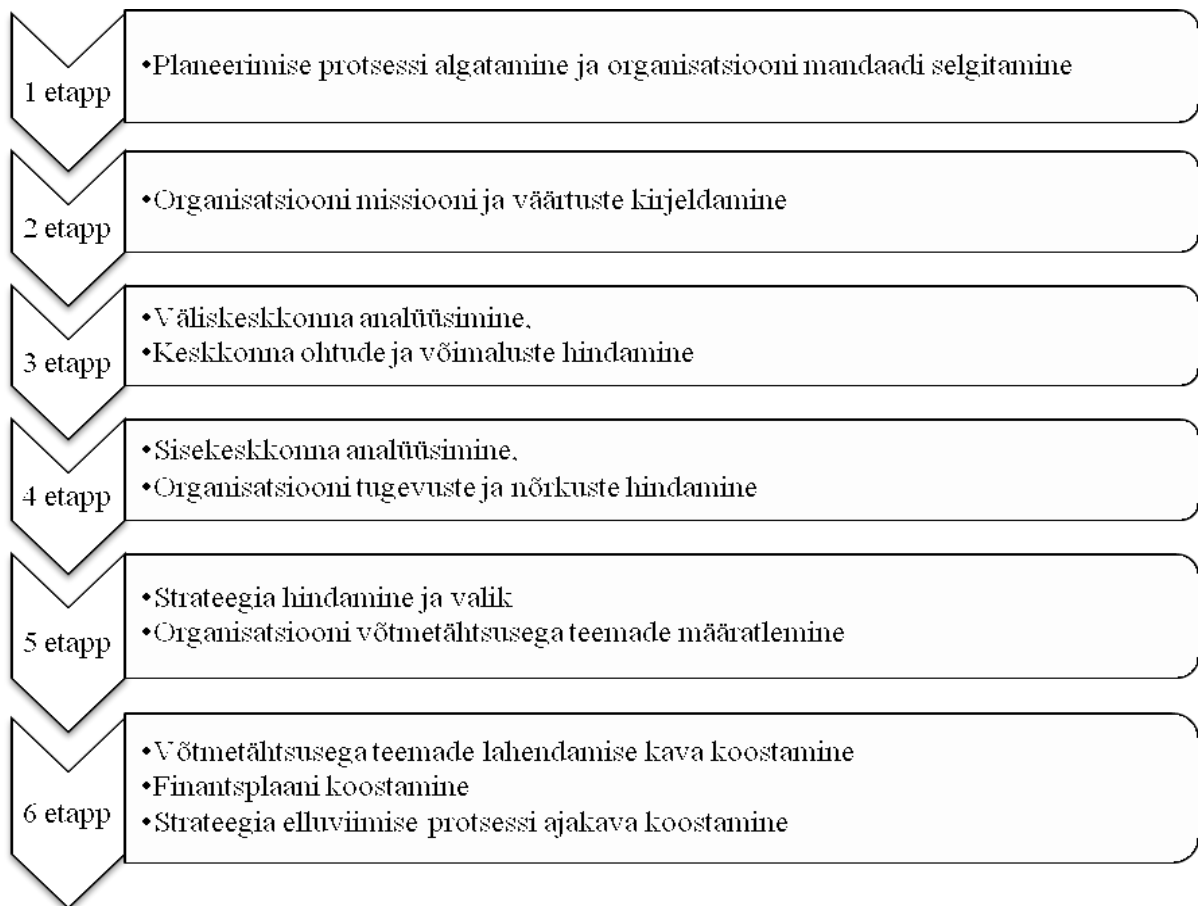
Teorias rõhutatakse strateegia planeerimise protsessi kui integreeritud protsessi, mille käigus otsustatakse organisatsiooni tegevuste eesmärgid ning prioriteedid, liidetakse organisatsiooni strateegiline juhtimine väliskeskkonna ootustega ning seotakse igapäevane juhtimine strateegiliste eesmärkide saavutamisega (käesolev töö, lk 11). Päästetöö valdkonna

arengukava koostamisel toetutakse päästeala valdkondade strateegilise planeerimise protsessi tulemustele, mille tulemuseks on ühine Päästeala tegevuskava. Siinjuures tuleb arvestada teooria seisukohti, et strateegiliselt vajalik on planeerida seda, mis on organisatsiooni ülesanne täna, mis see võiks olla tulevikus ja millega peaks sellest lähtuvalt tegelema, et neid ülesandeid siduda (käesolev töö, lk 10).

Päästetöö strateegilise planeerimise protsessi tuleb vaadelda kui strateegia loomist ja selle ellurakendamist (käesolev töö, lk 7). Senine praktika seda ei toeta, millele viitab turvalisuspoliitika põhisuundade kriitika (käesolev töö, lk 24) või märkused päästeala auditi kokkuvõttes, mis viitasid juhtimise- ja kontrollimehhanismide puudustele (käesolev töö, lk 31) ning päästetööde teenistusmodeli rakendamisele. Strateegilise planeerimise protsessi hindamise ja kontrollimise aluste loomine algas päästealal avalike teenuste kirjeldamise protsessiga 2008 aastal. Väljatöötatud teenusstandardite süsteem määratleb päästeala peamiste tegevussuundade eelisarendamisele kuuluvad valdkonnad ja võimaldab planeerida nende arendamiseks ressursse (käesolev töö, lk 34).

Päästealal on lähenetud strateegilise planeerimise protsessile kui hädaolukordade planeerimisele (käesolev töö, lk 30) ning valmisoleku tagamise planeerimise protsessile. Ühtse raamistiku loomine aitab nimetatud planeerijate segadust strateegilise planeerimise ja hädaolukordade planeerimise või valmisoleku planeerimise vahel vähendada. Päästetöö strateegilise planeerimise protsessi aluseks sobiva strateegilise planeerimise protsessi mudeli loomisel saab aluseks võtta töö teoreetilises osas kirjeldatud Mintzbergi jt strateegilise planeerimise baasmudeli (käesolev töö, lk 13) ning Brysoni avaliku sektori strateegilise planeerimise mudeli (käesolev töö, lk 17), mille autor on koondanud joonisele 5.

Strateegilise planeerimise protsessi mudel koosneb antud juhul kuuest etapist. Esimene ja teine etapp on üle võetud Brysoni mudelist ja ilmestab avaliku sektori ja vabatahtlike organisatsioonide strateegilise planeerimise protsessi. Protsessi alustades on vaja viia läbi tegevused partnerite ja huvirühmade kaasamiseks (käesolev töö, lk 17). Ning teisena on oluline määratleda avaliku sektori organisatsiooni mandaat, mis on organisatsiooni vastutusala, kohustused ja ülesanded. (käesolev töö, lk 17).



Joonis: 5. Strateegilise planeerimise protsessi mudel

(allikas: Mintzberg 1994, Bryson 1988, autori koostatud)

Mudeli kolmas kuni kuues etapp on omased nii klassikalise planeerimise kui avaliku sektori planeerimise protsessile. Mõlema mudeli puhul on oluline keskkonna analüüsi teostamine väliskeskkonna ja sisekeskkonna osas. Kolmandas etapis teostatakse keskkonna ohtude ja võimaluste hindamine, neljandas organisatsiooni tugevuste ja nõrkuste hindamine (käesolev töö, lk 13 ja 17). Planeerimise protsessi viiendas etapis teostatakse strateegia hindamine ja valik ning organisatsiooni võtmetähtsusega teemade määratlemine ning kuues etapis tegevuskava, finantsplaani ja ajakava koostamine (käesolev töö, lk 14).

Strateegia planeerimise protsessi ülesanne on seega liita välised keskkonna võimalused organisatsiooni sisemiste tugevustega, maandades sisemised nõrkused ja väliskeskkonna ohud. Strateegia elluviimisel peab lähtuma määratletud eesmärgist ning suunama kõik ressursid selle täitmisele, teisisõnu ühendama organisatsiooni võimalused tema ressursidega.

Päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise protsess

Strateegilise planeerimise protsessi alustamiseks avalikus sektoris on Brysoni arvates vajalik läbida planeerimise protsessi algatamise etapp. Päästetöö valdkonnas on vajalik sellele pöörata rohkem tähelepanu, kuna erinevat tüüpi planeerimine on päästetöö valdkonnas igapäevane tegevus. Oluline on siinkohal eristada strateegilist planeerimist ja funktsionaalsed planeerimist.

Protsessi algatamise etapp on oluline päästetöö valdkonnale laiema vaatevälja tekitamiseks. Toimiv Päästeala tegevuskava koostamise protsess ei rahulda päästetöö valdkonna vajadusi, kuna sellel on omad puudused (käesolev töö, lk 33). Päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise protsessis on oluline saavutada laiem kandepind ja poliitiline toetus kestmate tulemuste saavutamiseks, arvestades huvigruppide ja koostööpartnerite suurt hulka (käesolev töö, lk 33). Paljude osapoolte ja valdkondade esindatus tuleb strateegia loomisele kasuks. Esimeses etapis tuleks päästetöö eripärast lähtuvalt planeerida töö partnerite ja huvigruppidega. Päästetöö valdkonna strateegia planeerija ja koordineerijana vastutab Päästeameti päästetööde osakond huvigruppide ja partnerite kaasamise eest Päästetöö valdkonna arengukava koostamisse ja elluviimisesse. Etapis tuleks vaadata üle seni kaasatud ja võimalike lisanduvate organisatsioonide ja päästeala struktuuride planeering, mis senise praktika põhjal ei ole olnud piisav (käesolev töö, lk 33).

Organisatsiooni mandaadi selgitamise etapp on Brysoni arvates avaliku sektori puhul teine oluline samm strateegia kujundamisel (käesolev töö, lk 17). Päästetöö valdkonna mandaadi selgitamine on edasiste etappide läbimiseks samuti oluline kahel põhjusel. Esiteks, vaadeldakse päästetöö valdkonna vastutusala, kohustusi ja ülesandeid õigusaktide analüüsimise tulemustest lähtuvalt. Teiseks, tuleb arvestada seda, milline on huvigruppide ja partnerite arvamus päästetöö valdkonna mandaadist avaliku teenuse pakkujana ning koostööpartnerina.

Päästetöö valdkonna missiooni, visiooni ja väärtuste selgitamine on kolmas etapp strateegilise planeerimise baasmudelil (käesolev töö, lk 13). Päästetöö valdkond on väärtustel ja missioonil põhinev valdkond ning nende taasloomisel ei ole autori hinnangul vajadust. Päästetöö valdkonna üldeesmärk ja põhisuunad on kirjeldatud Turvalisuspoliitika põhisuundades ja Sisejulgeoleku valdkonna arengukavas ning reguleeritud ka õigusaktides (käesolev töö, lk 25 ja 27). Päästetöö valdkonna olemasolev eesmärk, missioon ja väärtused

on arengukava koostamisel vajalik olemasolevatest dokumentidest koondada arengukava dokumenti ja vajadusel täpsustada. Täpsustamine on oluline seetõttu, et põhisuundades ja õigusaktides olevad sõnastused on sageli liialt ametlikud ja paljusõnalised.

Väliskeskonna analüüsimine, võimaluste ja ohtude hindamine on oluline osa päästetöö valdkonna arengukava koostamisel. Teoriast lähtuvalt tuleb alustada Andrews'i alusel peamiste keskkonna tingimuste ja trendide kirjeldamise, uurimisega ja riskide hindamisega, eristades majanduslikke, tehnilisi, poliitilisi, sotsiaalseid, kogukondlikke, rahvuslikke ja globaalsete olude mõju (käesolev töö, lk 10). Keskkonna analüüsimiseks sobib PEST analüüs (käesolev töö, lk 11), mis võimaldab süsteemselt kirjeldada ja hinnata väliskeskkonnast tulenevaid mõjusid. Analüüs puudutab väliskeskkonna poliitilist, majanduslikku, sotsiaalset, tehnoloogilist ja ka globaalset poolt. Kuna valdkonna tegutsemisväli on mitmetasandiline, siis võivad keskkonnatingimused avalduda erinevalt, olles lokaalse või pigem üleriikliku mõjuga ning siin on päästetööde puhul vaja lisaks riigi kui terviku tasandile ühtlasi kohalike eripärade väljatoomine. Sarnaselt avalikule sektorile, tuleks autori hinnangul tähelepanu pöörata tulevikule, mis on seotud õigusaktide eelnõude, prognooside ja suundumustega.

Sisekeskkonna analüüsimine on oluline etapp strateegilise planeerimise mudelis, mille abil määratletakse päästetöö valdkonna sisekeskkonna nõrkused ja tugevused. Siinkohal tuleks võtta vaatluse alla päästetöö valdkonna teenused, mis on kirjeldatud avalike teenustena (käesolev töö, lk 31). Samuti tuleks sisekeskkonna analüüsis vaadelda kolme päästetöö valdkonna tööprotsessi, milledeks on valmisoleku planeerimine, valmisoleku tagamine ja reageerimine sündmustele. Ning kokkuvõtteks on autori arvates vajalik analüüsida ka teenuste juhtimisahelat ja seda, milline on teenuste osutamise tase.

Päästeala üheks erisuseks seoses eesmärkide püstitamisega on asjaolu, et eesmärkide püstitamisel tuleb arvestada kindlaksmääratud tegutsemise põhimõtetega. Tegutsemise põhimõtted on siinjuures päästetöö teenuse, kui elutähtsa teenuse toimepidevus ja päästetööle omane riskitasemete määratlus (käesolev töö, lk 35). Päästetöö valdkonna prioriteetsete suundade määratlemisel on vajalik organisatsiooni tegevusvaldkonna üleselt hinnata ja kokku leppida päästetöö valdkonna poolt välja töötatud prioriteetsed eesmärgid ja tegevused ning tulemuslikkuse ja efektiivsuse määramise indikaatorid.

Päästetöö valdkonna arengukava loomise selles faasis on autori arvates vajalik valdkonnale võtmetähtsusega strateegiliste valikute tegemine. Strateegia formuleerimisel tuleks lähtuda

Andrewsi mudelist (käesolev töö, lk 10), mis loeb sobivaks strateegiaks strateegilist alternatiivi, mis sobib hetke võimalustega ja organisatsiooni võimekusega kooskõlas oleva riskitasemega. Arvestades partnerite ja huvigruppidega, on päästetöö valdkonna puhul oluline, et suuremaid probleeme tuuakse esile ja neid arutatakse ning leitakse koos lahendusi. Päästetöö valdkonna tegevust ohustavate riskide hindamine ja elutähtsate teenuste toimepidevuse riskianalüüsi koostamine on päästetöö valdkonna otsene vajadus ja tuleks välja tuua eraldi etapina, kus hinnatakse võtmetähtsusega teemadega seotud eesmärkide täitmise tegevusriske ja toimepidevuse seisukohalt valdkonda ohustavaid riske (käesolev töö, lk 35). Strateegia tegevuskava loomisel arvestatakse riskide maandamise plaani ja toimepidevuse plaani.

Protsessi ajakava loomine koos finantsplaani koostamisega on samuti oluline etapp ja päästetöö puhul tähendab see päästetöö valdkonna võtmetähtsusega teemade lahendusplaani ja finantsplaani koostamist. Päästetöö valdkonna võtmetähtsusega teemade tegevuskava loomine ja finantsplaani koostamine loob eelduse strateegia elluviimiseks. Siinkohal on oluline tuua ära päästetöö teenuste peamiste rutiinsete tegevuste plaani, mis on vajalik teenuskirjelduste poolt määratletud tegevuste mahu arvestamiseks ja uute tegevuste planeerimiseks.

Päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise protsessil on mitmeid täiendusi, kuid need ei muuda strateegilise planeerimise protsessi üldist loogikat. Autori hinnangul sobib avaliku sektori strateegilise planeerimise mudel päästetöö valdkonna spetsiifiliste täiendustega päästetöö strateegilise planeerimise aluseks. Eelnevast lähtuvalt, on autor üldise avaliku sektori strateegilise planeerimise protsessi mudeli alusel koostanud päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise protsessi mudeli (joonis 6).

Kokkuvõtvalt on päästetöö valdkonna arengukava koostamise strateegilise planeerimise protsess baasmudeli 6 etapiga võrreldes 9 etapiline. Päästetöö mudelis on lisandunud mitmeid mahukaid tegevusi, mis lõi vajaduse luua juurde mudeli samme. Mahukam on töö huvigruppide ja partneritega. Lisandunud on valdkonna mandaadi määratlus õigusaktidest ja huvigruppidest tulenevalt. Missiooni ja visiooni loomisel pikema perioodi jaoks on vajalik arvestada valdkonna teenustega. Keskkonna hindamisel on päästetöö mudelil väliskeskkonna analüüsimisel oluline pöörata tähelepanu üleriiklikule ja regionaalsele tasandile. Sisekeskkonna analüüsimisel viiakse läbi teenuste ja tööprotsesside analüüs. Valdkonna võtmetähtsusega teemade määratlusel arvestatakse valdkonna põhimõtetega.



Joonis 6: Päästetöö strateegilise planeerimise protsess

(allikas: Mintzberg jt 1998, Bryson 1988, autori koostatud)

Päästetöö mudeli uus etapp võrreldes baasmudeliga, on riskijuhtimise ja toimepidevuse riskianalüüsi etapp, mille tulemusena arvestatakse riskidega valdkonna võtmevaldkonnategevuskava koostamisel. Ning lõpuks luuakse ajakava ning arvestatakse teenuste rutiinsete tegevuste plaaniga.

Strateegilise planeerimise protsessil on päästetöö valdkonnas sarnaselt era- ja avalikule sektorile seega strateegia planeerimise ja elluviimise faas ning kontrollsüsteem. See moodustab protsessi, mis koosneb ettevalmistavast, planeerivast ja elluviivast osast ning

kontrollüsteemist. Protsess peab kindlustama päästetöö eemärkide plaanipärase elluviimise (käesolev töö, lk 7).

Planeerimise protsessi mudeli eksperthinnangud

Üldise planeerimise protsessi mudeli hindamisel esitasid eksperdid ettepanekud päästetöö valdkonna uue mudeli väljatöötamiseks ning hindasid planeerimise protsessi erinevate etappide arendamise olulisust. Hinnangutes nimetati vajadust kirjeldada mudeli loomisel planeerimisprotsessi juhtimist ja järelevalve teostamist (Karafin 2011), mudeli rakendamist kõigile päästeala valdkondadele, arvestades valdkondade erisustega ning protsessi muutmist sisendi andjaks teistele osapooltele (Tearu 2011). Võtmetähtsusega teemade määratlemisel sooviti käsitleda olulisemaid riske ja luua sellega täiendav seos riskide juhtimise protsessiga (Ojala 2011).

Üldiselt hinnati kõiki planeerimise mudeli etappide vajalikkust kõrgelt. Samas peeti väliskeskkonna analüüsi olulisemaks kui sisekeskkonna analüüsi (Ojala 2011), organisatsiooni missiooni ja väärtuste kirjeldamise arendamist ja ajakava koostamist vähem oluliseks (Karafin 2011, Mesi 2011), Samuti hinnati planeerimise protsessi algatamist ja mandaadi väljaselgitamist ning võtmetähtsusega teemade tegevuskava koostamist ja finantsplaaniga sidumist vähemoluliseks võrreldes keskkonnaanalüüsi ja strateegia valikuga (Karafin 2011).

Kokkuvõttes leiab autor, et väljatöötatud strateegilise planeerimise mudel päästetöö valdkonnale arvestab planeerimise koolkonna teoreetiliste seisukohtadega, avaliku sektori ja päästetöö valdkonna erisustega protsessis ning on saanud ühtlasi päästeala ekspertidelt positiivse hinnangu. Uus planeerimise mudel abistab strateegilise juhtimise korraldamist päästealal, luues strateegiatöö raamistikku.

3.2. Rakenduslikud ettepanekud päästetöö arengukava koostamiseks

Strateegilise planeerimise protsessi mudeli rakendamiseks ja päästetöö arengukava koostamiseks jagunevad rakenduslikud ettepanekud üldisteks ning protsessi mudeli etappide ettepanekuteks. Üldised ettepanekud puudutavad riikliku strateegilise planeerimise raamistiku jälgimise korraldamist läbi päästeala planeerimise juhtimise ümberkorraldamise, põhimõtete kehtestamise juhendit ja protsessi ajakava ning osapoolte koolitamist protsessi etappide läbimisel. Strateegilise planeerimise protsessi mudeli etappide rakendamise ettepanekud on seotud eelkõige mudeli erinevate etappide parema rakendamisega.

Üldised ettepanekud päästetöö strateegilise planeerimise mudeli rakendamiseks

- Strateegia rakendamine

Strateegia loomisel ja muutmisel on vajalik kõigi päästetöö valdkonna tegevuste ja protsesside ülevaatamine ja strateegiaga kooskõlla viimine. Strateegia loomine eeldab strateegilist mõtlemist ja juhtimist ning organisatsiooni ja partnerite arendamise ja motiveerimise oskust (käesolev töö, lk 8). Strateegia muutmine tähendab ka organisatsiooni struktuuri muutmist ja ümberkorraldamist ning võib tähendada ka uue tehnoloogia kasutusele võtmist. Strateegia muutmine tähendab vanadest harjumustest loobumist. **Protsessi mudeli kasutamisel tuleb korrastada organisatsiooni eelarvestamise, inimressursi planeerimise ja saavutuste mõõtmisega seonduvad protsessid ning ühtlustada valdkondade planeerimistegevus.** Teooria seisukohalt on strateegilisel planeerimisel kontrollisüsteem üks juhtimissüsteemi osa, mis aitab tagada oodatava tegevuste mõju ja eesmärkide täitmise (käesolev töö, lk 15). **Tegevuste ümberkorraldamise plaanimisel tuleb autori arvates ühtlasi üle vaadata tegevuste kontrollimise süsteem ning vajadusel muuta mõlemat.**

- Organisatsiooni struktuur ja juhtimistasandid

Strateegilise planeerimise protsessi juhtimiseks päästetöö valdkonnas tuleb arvestada planeeritava 16 avaliku teenuse juhtimise protsessiga (käesolev töö, lk 36), mis sisaldab iga teenuse valmisoleku planeerimise, tagamise ja reageerimise alamprotsesse. **Autori arvates tuleb määratleda erinevate juhtimistasandite ülesanded strateegilise planeerimise protsessi läbiviimisel.** Sidususe tagamiseks päästeala tugivaldkondadega (personal, rahandus

ja haldus), tuleb määratleda põhi- ja tugiteenuste planeerimise protsess (kes?, mida? ja millal?). Oluline on määratleda ka päästetöö arengukava eesmärkide täitmise kontrollimehhanism ja erinevate juhtimistasandite ülesanded kontrolli teostamisel. Autori hinnangul ei ole täna kontrollimehhanism päästealal efektiivne (käesolev töö, lk 30), ning seni kehtinud tulemuslepingute süsteem kontrolli päästetöö valdkonna eesmärkide täitmise üle ei taganud.

Ekspertide hinnangul tuleb planeerimise protsessimudeli rakendamisel üle vaadata organisatsiooni struktuur ja selle juhtimistasandite ülesanded (Tearu 2011) ning kaasata protsessi ka keskastmejuhte ja valdkonna eksperte (Mesi 2011). Protsessi läbiviimisel tuleb tagada planeerimise protsessi sisuline juhtimine organisatsiooni juhtkonna poolt (Karafin 2011). Mudeli rakendamise eelduseks on ühesugune protsessi raamistiku mõistmine osalejate poolt ja planeerimise protsessi koordinaatori olemasolu, kes sisuliselt valib protsessi tagamiseks vajalikud meetmed (Ojala 2011). Tulemusliku protsessi mudeli rakendamiseks on vajalik üle vaadata organisatsiooni juhtimistasandite ülesanded protsessi läbiviimisel ja luua päästeala strateegilise planeerimise juhtimiseks uus tõhusam juhtimisskeem. Lisaks sellele on autori ja eksperdi (Mesi 2011) arvates oluline täiendada planeerimisalase koolituse ja juhendmaterjali loomisega protsessi kaasatud osapoolte teadmisi strateegilise planeerimise protsessist laiemalt ning vastava etapi, milleks on näiteks keskkonna analüüsimine, meetodite kasutamise oskusi.

- Protsessi ajakava ja regulatsioon

Siseministeeriumi arengukava juhend ja selle aluseks olev strateegilise planeerimise määrus ning käsiraamat annavad sisejulgeoleku valdkonna organisatsiooni arengukava koostamise protsessi raamistiku (käesolev töö, lk 27). Sidususe ja olemasolevate riiklike põhimõtete jälgimiseks, **sidususe tagamiseks päästeala valdkondade ja teiste riiklike arengukavadega tuleb päästealal täpsemalt reguleerida iga-aastane planeerimistegevus ja nelja aastane planeerimistsüklid.** Autori hinnangul tähendab see organisatsiooni järjepideva planeerimisprotsessi kirjeldamist koos päästeala spetsiifikast tulenevate põhimõtete lisamisega. Samuti tuleb planeerida selleks vajalik organisatsiooni inimressurss ja vajadusel muuta organisatsiooni struktuuri.

Ekspertide hinnangul on protsessi mudeli rakendamise eelduseks muuhulgas täpse kalenderplaani koostamine ja selles püsimise jälgimise korraldamine (Karafin 2011,

Ojala 2011). Ajakava peab arvestama organisatsiooni struktuuri ja juhtimisalase ressursiga ning osalejate hõivatusega teiste projektidega. Strateegiline juhtimine on olnud siiani osaliselt hajutatud erinevate päästeasutuste vahel ja ka osaliselt toimunud põhivaldkondade keskselt, mis põhjustab erinevaid probleeme strateegilise planeerimise protsessi läbiviimisel. 2012 aastal luuakse uus päästeala ühendasutus. **Uue asutuse planeerimisel on töö autori hinnangul vajalik planeerida ka strateegilise planeerimise protsessi uus planeerimisformaad ja juhised**, mis arvestaksid uue tsentraalse asutuse võimalusi ja erinevaid organisatsiooni juhtimise tasandeid.

Praktika analüüsimisel leidis autor, et sisejulgeoleku valdkonna strateegilise planeerimise protsess vastab üldisele riiklikule strateegilisele raamistikule, milleks on strateegilise plaani koostamine, selle rakendamine ja monitooring (käesolev töö, lk 27). Sisejulgeoleku valdkonna organisatsiooni arengukava planeerimise protsessis lähtutakse riiklikest arengukava koostamise põhimõtetest ja sisu nõuetest (käesolev töö, lk 23) ning käsiraamatus antud arengukavade koostamise protsessi nõuetest (käesolev töö, lk 24). Sisejulgeoleku valdkonna arengukava koostamisel lähtutakse Siseministeeriumi arengukava juhendist, mis täpsustab üldriiklikke nõudeid sisejulgeoleku organisatsioonide strateegilise planeerimise protsessi läbiviimiseks (käesolev töö, lk 27)

Planeerimisprotsessi toimimise tagamiseks on autori arvates oluline edastada kõikidele planeerimisprotsessis osalevatele inimestele teave kehtiva riikliku ja päästeala planeerimise protsessi raamistiku kohta ning õpetada spetsiifilisemalt planeerimisprotsessi etappide läbimiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Uute inimeste liitumisel planeerimisprotsessiga tuleb neid samuti informeerida ja koolitada ning koostöö arendamiseks tutvustada kõiki päästetöö planeerimise protsessis osalejaid partnerorganisatsioonide ja huvigruppidega. Autori kogemusel on päästeala juhtidel ja planeerimisega tegelevatel spetsialistidel erinev arusaam planeerimise protsessist, mis viitab vajadusele teadmiste ja oskuste taseme tõstmiseks strateegilise planeerimise alase juhendi, ajaplaneeringu, õppematerjali ja koolituse abil.

- Laiapõhjaline kaasamine ja koostöö

Teooria seisukohalt tuleb strateegia formuleerimisel pöörata põhitähelepanu klientidele ja töötajate, kelle arvamuste ja initsiatiivi kasutamata jätmise vähendab strateegia väärtust

organisatsiooni jaoks, kuna just need inimesed on otseselt seotud strateegia elluviimisega (käesolev töö, lk 10). Autori arvates on oluline arvestada, et seotus avaliku sektori ja vabatahtlike organisatsioonide vahel on suur ja avaliku sektori ümberkujundamine põhjustab ka nendega seotud vabatahtlike organisatsioonides muutusi (käesolev töö, lk 20). Päästetöö valdkonnas on näiteks päästeala vabatahtlikud otseses sõltuvust riiklikust toetusest ning põhimõtete muutmine, vahendite ümbersuunamine ja strateegilistel juhtimisotsustel on tugev mõju vabatahtlikele. **Päästetöö valdkonna vabatahtlike organisatsioonide kaasamiseks planeerimise protsessi tuleb määratleda koostöö korraldamise põhimõtted ja luua päästetöö valdkonna struktuuri riikliku ja regionaalse juhtimise tasandi ametikohad.**

Sisejulgeoleku valdkonna arengukavas on suurenenud kaasatavate huvipoolte arv ning on nimetatud nendega seotud tegevusi, kuid samas on jäänud kaasamata partnerid ja huvipooled planeerimise protsessi (käesolev töö, lk 30). Autori hinnangul on päästetöö valdkonna planeerimise protsessil puudu laiemast toetusest ja ühisest arusaamast protsessi toimimisest. See võib põhjustada arengukava eesmärkide täitmata jäämist, kuna arengukavaga seotud osapooltel on vähene huvi protsessis osalemiseks. **Ekspertide hinnangul on päästetöö valdkonnas vajalik tagada laiapõhjaline koostöö partnerorganisatsioonide ja huvigruppide vahel** (Karafin 2011, Mesi 2011, Ojala 2011, Teearu 2011). Selleks on laiapõhjalise osalejateringi korral tähtis kompromisside leidmine, jäädes samas kindlaks põhieesmärkidele (Karafin 2011, Teearu 2011), samuti oluliste teemade tõstatamine ja prioriteetide seadmine ning tegevussuundade valik.

Partnerite ja huvigruppide valiku tegemisel tuleb analüüsida olemasolevaid päästetöö valdkonna teenuseid ja protsesse ning välja selgitada need, kes vajavad informatsiooni toimuvast ning need, kes vajavad lähemat kaasamist planeerimise protsessi. Autori ja ekspertide (Karafin 2011, Ojala 2011) hinnangul on vajalik kogu protsessi vältel näha ette piisav ajaline ressurss informeerimise ja otsese kaasamise korraldamiseks ning planeerida võimalike kompromisside saavutamiseks lisa-aega. Siinjuures on oluline planeerida ka tegevused, kui ei saavutata põhieesmärkidele vastavat kokkulepet.

Partnerite kaasamisel tuleb arvestada erinevate partnerite ja huvigruppide huvitatust päästetöö kuueteistkümnest teenusest ja huvigruppide võimalikku mõju teenuste planeerimisele. Töö planeerimisel erinevate huvigruppidega tuleb arvestada asjaoluga, et päästetöö valdkonnas on strateegilise planeerimise protsessi kaasatud erasektori, avaliku sektori ja vabatahtlike organisatsioonide liikmed. Päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise protsessi

huvigruppide vahetul kaasamisel tuleb planeerida laiem kaasatus ja dokumentide kättesaadavus. Partnerite kohtumiste korraldamise ja tagasiside andmise protsess on sellevõrra töömahukam ning aeganõudvam. **Otseselt protsessi mitte kaasatud partnerite osas tuleb luua teavitusplaan, mis tagab informeerituse planeeritud tegevustest ning selgitustöö liikmetele eesmärkide täitmiseks tehtavate tegevuste ja suunatud vahendite osas.**

- Riskide juhtimine ja maandamine ning toimepidevuse tagamine

Siseministeriumi valitsemisala riskide juhtimise protsess ja toimepidevuse tagamine (käesolev töö, lk 34) ei ole praktika analüüsimisel osa strateegilise planeerimise protsessist. Riskijuhtimine on osa strateegilise juhtimise praktikast, mille tulemusel valminud plaanid tuleb autori hinnangul lisada strateegilise planeerimise protsessi. **Autori arvates tuleks riskide juhtimise ja maandamise planeerimise protsessi ning toimepidevuste tagamise osas koolitada sellega seotud päästetöö valdkonna töötajaid ning juhendada valdkonna erinevate tasandite juhte riskide juhtimise, maandamise ja toimepidevuste tagamise tegevustest.**

Päästetöö valdkonna süsteemise, sidusa ja võimalustele vastava toimimise tagamiseks on vajalik üksikasjalik strateegiline riskide maandamise ja juhtimise protsess (Teearu 2011, Karafin 2011). **Riskide juhtimise protsess tuleks autori hinnangul võtta kasutusele ka planeeritavate olulisemate ja mahukamate projektide puhul, muutes selle kohustuslikuks projekti läbiviimise osaks.** Samas vajab see juhendamist ja koolitust ning täiendavat regulatsiooni, mis peaks olema osa päästeala strateegilise juhtimise korraldamisest. Oluliseks tingimuseks on organisatsiooni sisese juhtimistasandite sidusus ja valdkondade vaheline tõhus koostöö riskidega tegelemiseks.

Riskide hindamise protsess ja toimepidevuse planeerimine on sarnaselt strateegilise planeerimise protsessile tsüklilised protsessid, mis läbitakse igaaastaselt. **Autori hinnangul tuleks riskide juhtimise protsess ja toimepidevuse tagamise planeerimine ühendada ühisesse strateegilise planeerimise kalenderplaani.** Kalenderplaan aitab pidada kinni erinevate õigusaktidega määratud tähtaegadest Siseministeriumi teavitamisel ja tagasiside andmisel valdkonna sees.

Ettepanekud strateegilise planeerimise protsessi mudeli etappide rakendamiseks

- Indikaatorid ja mõõdikud

Avaliku sektori organisatsioonina on päästeala organisatsioonidel teooria seisukohalt keeruline mõõta oma tegevuse efektiivsust, kuna andmete kogumine on aeganõudev ja komplitseeritud ning huvid planeerimisel hajutatud (käesolev töö, lk 21). Andmete kogumisele tuleb läheneda omaette protsessina, mis on osa strateegilise planeerimise protsessist. **Päästetöö valdkonna mõõtmiseks tuleb parima praktika alusel analüüsida teiste riikide andmete kogumise protsessi ja kaardistada riigis ja organisatsioonis olevad informatsiooni allikad ja selle kogujad.**

Praktika analüüsimisel leidis autor, et päästeala teenuste planeerimise protsessis loodi teenuse kirjeldamisel Sisejulgeoleku valdkonna arengukava päästetöö meetmele alaeesmärgid ja tulemuslikkuse mõõtmise üldised indikaatorid (käesolev töö, lk 34). Eesmärgi täitmise mõju ja tõhususe ning efektiivsuse mõõtmiseks on vajalik luua iga teenusele ainuomased kriteeriumid. Neid kriteeriume tuleb katsetada ja vajadusel muuta tulenevalt teiste riikide ja organisatsiooni enda praktikast. Olemasoleva sisejulgeoleku arengukava peamiseks kitsaskohaks on ekspertarvamuse kohaselt päästetöö valdkonna meetmete vähene indikatsioon eeldatava tegevusmahu kohta (Ojala, 2011).

Autori hinnangul tuleb suurendada tegevuste mahtu kirjeldavate ja oodatava tulemuse mõõdikute hulka päästetöö valdkonnale üldiselt ja iga päästetöö teenuse osas, mis näitavad üld- ja alameesmärkide täitmist. Võimalusel on siin soovitatav kaasata eksperte, kes nõustavad erinevate indikaatorite väljatöötamist ja hindavad nende indikaatorite efektiivsust, ehk kas mõõdetakse õigeid asju. **Indikaatorite ja mõõdikute arvu suurendamiseks tuleb võtta aluseks eelpool nimetatud päästetöö valdkonda kirjeldav kaardistatud andmestik ja välja valida kriteeriumid, mis kirjeldavad eesmärgi täitmist, ning määratleda nende sihttasemed.**

- Keskkonna analüüsimise tugevdamine

Teooriast tulenevalt soovitab autor keskkonna analüüsimisel kasutada PEST ja SWOT analüüsimeetodeid (käesolev töö, lk 13 ja 20). Samas on vajalik tagada meetodite sihipärane ja õige kasutamine analüüsides omavahelisel sidumisel. SWOT analüüsi võimaluste ja ohtude

osas tuleb lähtuda vastavalt metoodikale väliskeskonna võimalustest ja mitte sellest, mida organisatsioon võiks teha. **Autori hinnangul on keskkonna analüüsi etapis vajalik kaasata eksperte, kes koolitavad ja juhendavad keskkonna analüüsimise etapis PEST ja SWOT analüüsi koostajaid.**

Autori ja eksperdi (Tearu 2011) hinnangul tuleb suurendada keskkonnategurite poolt pakutavate võimaluste kasutamist valdkonna arendamisel. Analüüsivõimekuse suurendamiseks on vajalik protsessis täpsustada vajalike välis- ja sisekeskkonna andmete hulk ja andmete andjad ning andmete kogumise periood. Andmete kogumisel on vajalik määratleda kogumise protsessiahel, mis rahuldaks analüüsi vajadusi organisatsiooni erinevatel juhtimistasanditel ja kitsamalt päästetöö valdkonnas. Märkimist väärrib ka sidusus kriisireguleerimise analüüsides tulenevate mõjude arvestamisel päästetöö teenuste ressursside planeerimisel (Tearu 2011) hädaolukordade valmisoleku tagamiseks. Päästeala iseloomustavad teooriast lähtuvalt inimtegevuse info ja selle mõju väliskeskonnale (käesolev töö, lk 21), mille osas tuleb tagada pidev monitooring. **Autori hinnangul tuleb kirjeldada organisatsiooni päästetöö valdkonna pidev andmete monitooringu protsess, mis on sisendiks koostatavale keskkonna analüüsile.**

Praktika hindamisel ei kasutata väljatöötatud strateegilise planeerimise protsessis päästetööde teenistumudelit (käesolev töö, lk 31). Autori arvates tuleb päästetööde teenistumudelit täiendada andmete kogumisel saadud infoga. Planeerimise analüüsi etapis tuleb hindamise tulemusi rohkem esile tuua ning arvestada arengukava koostamisel. Samuti tuleks võimalusel arvestada Euroopa Liidu Elanikkonnakaitse mehhanismi moodulite planeerimise protsessi analüüsi praktikaga (käesolev töö, lk 30), kuna üks päästetöö teenus põhineb ja on rahastatav nimetatud mehhanismist.

Autori arvates tuleb analüüsimisel kasutada teiste riikide kogemusi teaduslike uuringute tulemuste ja praktiliste kogemuste analüüsi tulemuste arvestamist päästetöö arengukava koostamisel (käesolev töö, lk 33). **Autori hinnangul tuleks päästetööde teenistumudelit kasutada ka strateegilise planeerimise protsessis ning arvestata selle tulemusi arengukava koostamisel, liites sellele Euroopa Liidu Elanikkonnakaitse mehhanismi moodulite planeerimise protsessi analüüsi praktika, teiste riikide uuringute tulemusi ning praktika analüüsi tulemusi.**

- Tegevuste tõhusam sidumine finantsplaanidega

Vastavalt riigieelarve strateegiale on sisejulgeoleku arengukava eelarvestrateegia koostamise aluseks. Selleks on ekspertide (Karafin 2011, Mesi 2011, Ojala 2011) ja autori arvates vajalik arenduste planeerimisel luua projektide eelarve, mis kajastab hinnangut üldisele projekti maksumusele ja ka selle suuremate tegevuste hinnangulist maksumust. Oluline on ekspertide (Karafin 2011, Ojala 2011, Teearu 2011) arvates planeerida teenuste igapäevaste jätkutegevused saavutatud taseme hoidmiseks ning teenustega seotud rutiinsete tegevuste maksumuste arvestamine arengukava eelarve koostamisel järgmisteks perioodideks.

Igapäevaste tegevuste ja planeeritavate rutiinsete tegevuste kajastamise näiteks võib autori hinnangul tuua päästetöö valdkonna teenustepõhise personali ressursi koolitusplaani, mis võiks olla koostatud üldiselt nelja aastase tsüklina ja täpsustatakse detailselt ja planeeritakse lühema perioodi, näiteks ühe või kaheaastase kavana. Näiteks võib tuua ka päästetöö valdkonna hoonete ja tehnika ning kaitsevarustuse arengu- ja eelarveplaneeringu, mille võib haldusvaldkonna poolt teha nelja-aastase perioodile ja detailsemalt planeeritaks igaks eelarveaastaks arvestades reaalseid finantsvõimalusi. **Autori ettepanek on koostada päästetöö valdkonna üldine rutiinsete tegevuste plaan ja eelarve, arvestades valdkonna tööprotsesse ja teenuseid.**

- Visiooni loomine

Päästeala organisatsioonide juhtimine erineb erasektori organisatsioonide juhtimisest avaliku tegevuse olulisuse tõttu elanikele ja mitmesuguste ühiskondlike ülesannete riikliku täitmise tõttu (käesolev töö, lk 16). Avaliku sektori valitsemisel on poliitilisel tasandil ja erinevate huvigruppide ning organisatsiooni siseselt vajalik teada päästetöö teenuste arenguvisioni pikemaajaliseks perioodiks. Päästeala puhul on teoorias välja pakutud visiooni laiendamise tulevikku vaatava ideaalolukorra kirjeldusega (käesolev töö, lk 21). **Autori arvates on visiooni loomist juhtida päästeala üleselt ning luua Siseministeriumi juhtimisel erinevate osapoolte kaasamisel ühine päästeala visioon.** Päästeala visiooni valmimise järgselt tuleb see perioodiliselt üle vaadata, hinnata selle ja vajadusel korrigeerida tulenevalt keskkonna mõjust organisatsioonile ja sisejulgeoleku valdkonnale.

Kokkuvõtvalt on autori arvates strateegilise planeerimise protsessi mudeli rakendamiseks vajalik muuta olemasolevat planeerimise süsteemi juhtimist. Autori poolt välja töötatud ettepanekud jagunevad üldisteks ettepanekuteks ja strateegilise planeerimise protsessi mudeli etappide rakendamise ettepanekuteks. Strateegiline juhtimine peab looma raamistiku ja struktuursed tingimused, kuidas päästetöö valdkonna töötajad ja protsessi kaasatavad ning informeeritavad peavad käituma. Teiseks tuleb planeerimise protsessis luua meeskonnad ning töörühmad, kes on motiveeritud ja suudavad mudelit jälgides osaleda iseseisvalt planeerimisprotsessis. Kolmandaks tuleb planeerimisprotsessis luua ajakava ja aruandlussüsteem, mis planeerimise protsessi juhtidele protsessi toimimisest infot annavad.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli välja töötada päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise mudel ja selle rakendusteppepanekud valdkonna strateegilise juhtimise arendamiseks.

Päästetöö strateegilise planeerimise mudel on suunatud päästeteenuse parema kättesaadavuse tagamise arendamisele, määratledes peamised päästetöö valdkonna eripärad ja tegevused. Päästetöö strateegilise planeerimise mudel on aluseks vajalike rakendusskeemide koostamisel, õigusliku raamistiku ettevalmistamisel ning organisatsiooni ressursside planeerimisel.

Päästetöö valdkonna arengukava koostamisel kasutatava strateegilise planeerimise raamistikust sõltub strateegilise planeerimise kvaliteetne tulemus, mis väljendub eesmärgis ja suuna tunnetamises. Päästetöö valdkonna loodava mudeli abil on võimalik jätkata organisatsiooni arendamist ja reageerida muutustele ümbritsevas keskkonnas.

Selleks, et töö eesmärki saavutada, püstitati esimeseks uurimisülesandeks analüüsida strateegilise planeerimise protsessi teoreetilisest aspektist, omandamaks süstematiseeritud teadmisi mudeli väljatöötamiseks. Töös jõuti teadmiseni, et teooriast tulenevalt on strateegilist planeerimist võimalik kirjeldada etapiviisilise planeerimistegevusena. Planeerimise protsess on otsuste langetamine ja läbimõeldud lahenduste kasutamine mis võimaldavad soovitud eesmärkide täitmise. Strateegia planeerimise raamistik koosneb üldjuhul varasema strateegia hindamisest, olemasoleva olukorra analüüsimisest, strateegiliste valikute tegemisest ning strateegia elluviimisest. Kitsamalt võttes võib öelda, et strateegilise planeerimise protsess on strateegilise juhtimise protsessi osa, mis tegeleb strateegia väljatöötamisega.

Teiseks uurimisülesandeks oli analüüsida sisejulgeoleku valdkonna arengukavade koostamise ja sh päästeala strateegiatöö viimase viie aasta praktikad, saamaks ülevaadet selle loogikast ja kitsaskohtadest. Töös jõuti arusaamisele, et päästetöö valdkonna strateegilise juhtimise raamistik ei erine põhiosas avaliku sektori organisatsiooni strateegilise planeerimise üldmudelist. Päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise ülesanne on määratleda lähtudes teooriast valdkonna võtmetähtsusega teemad järgmisteks perioodideks ning määratleda ka võtmetähtsusega teemade lahendamise kava. Senine praktika näitab, et päästealal tegeletakse

strateegilise planeerimisega, kuid planeerimise protsessi ei ole seni vaadatud mitmeastmelise mudelina. Töös leiti, et riiklikul tasandil on loodud planeerimise ühtne raamistik, mida on võimalik laiendada ning kasutada valdkonna strateegilisel planeerimisel.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli läbi teooria ja praktika sünteesi selgitada välja päästetöö arengukava kujundamiseks sobivaim mudel ja pakkuda rakenduslikke ettepanekuid selle läbiviimiseks tulevikus. Töös jõuti päästetöö valdkonna strateegilise planeerimise protsessi mudelini, mis koosneb üheksast etapist ja mille tulemusena valmib tulevikus valdkonna arengukava. Kitsamalt võttes on päästetöö valdkonna protsessi mudel päästeala strateegilise juhtimise osa, mis tegeleb valdkonna strateegia väljatöötamisega. Magistritöö tulemusena on autori poolt loodud planeerimise protsessi mudel, mis toetub teoreetilistele seisukohtadele ja arvestab avaliku sektori ja vabatahtlike organisatsioonide erisustega. Uus mudel arvestab Eestis kehtiva strateegilise juhtimise raamistikuga ning selle kitsaskohtadega, sisejulgeoleku arengukavaga ning sealhulgas päästeala tegevuskava planeerimise protsessiga.

Planeerimise mudelis on mitmeid tegevusi, mis tulenevad valdkonna vajadustest. Mudelis on planeeritud mahukas töö huvigruppide ja partneritega ning valdkonna mandaadi määratlemine õigusaktidest ja huvigruppidest tulenevalt. Keskkonna hindamisel planeeritakse pöörata tähelepanu üleriiklikule ja regionaalsele tasandile. Päästetöö strateegilise planeerimise mudelisse on liidetud riskide juhtimine ja elutähtsa teenuse toimepidevuse planeerimine. Erinevate tegevuste elluviimiseks on töös esitatud planeerimisprotsessi üldised ja mudeli etappide läbiviimise rakenduslikud ettepanekud.

Üldised ettepanekud puudutavad organisatsioonis toimivate protsesside ning võtmetegurite strateegiaga kooskõlla viimist, erinevate juhtimistasemete ülesannete määratlemist planeerimise läbiviimisel, realistliku ajakava kehtestamist, riikliku strateegilise planeerimise raamistiku jälgimise korraldamist ja päästeala planeerimise juhtimise ümberkorraldamist. Autor teeb ühtlasi ettepanekud planeerimises osalevate poolte koolitamiseks protsessi etappide läbimisel. Mudeli etappide rakendamise ettepanekud on seotud koostöö ja sidususe parandamisega organisatsiooni valdkondade vahel, strateegitöö instrumentide rakendamisega (PEST; SWOT), pideva keskkonna monitooringu sisseviimisega ning riigis olevate infoallikate ja info kogujate kaardistamisega.

Järgmisteks uurimisteks võiks edaspidi olla päästeala riskide juhtimise ja maandamise ning toimepidevuse tagamise protsesside integreerimine olemasoleva strateegilise planeerimise raamistikuga ning muudatuste juhtimise praktika uurimine päästealal.

SUMMARY

Title: Development of the model of strategic planning in the field of rescue work. The content of the thesis is 65 pages. The aim of the thesis is to work out the model of strategic planning and its suggestions of use to develop the strategic management of the field. The current thesis is a design-based research.

In the thesis it was found out that due to the theory, strategic planning can be described as a stage by stage planning process. The framework of the strategic management in the field of rescue work does not differ significantly from the main setting of the strategic planning in public sector organisations. Including to the latter, the process of planning in the field of rescue work has not been seen as a stage by stage model. In the current thesis, the model of strategic planning process in the field of rescue work has been created. The model consists of nine stages and its outcome in the future will be the field's development plan.

To apply the model of the strategic planning process and to draft the development plan of rescue work, the suggestions of use are divided into general propositions and the propositions of process model stages. General propositions were worked out to observe the national strategic planning. The propositions of the application of the planning model stages are connected to the implementation of different activities of the model.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Andrews, K. R. 1998. The Concept of corporate strategy. In Readings in the Strategy Process: third edition (Mintzberg, H., Quinn, J. B.). (pp 45-55). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall
- Averill, J. D., Moore-Merrell, L., Barowy, A., Santos, R., Peacock, R., Notarianni, K. A., Wissoker, D., Robinson, B. 2010. The Report on Residential Fireground Field Experiments, NIST Technical Note 1661. National Institute of Standards and Technology. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 10.12.2010
- Balanoff, H. R., Master, W. 2010. Strategic public management: best practices from government and nonprofit organizations. Vienna, Virginia: Management Concepts
- Batra, A., Kaushik, P., Kalia, L. 2010. System Thinking: Strategic Planning. SCMS Journal of Indian Management, Oct-Nov 2010, 5-11. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 21.02.2011
- Becker, B. E., Huselid, M. A., Beatty, R. W. 2010. Talendijuhtimine kui strateegiline konkurentsieelis. Kuidas tööjõudu diferentseerida? Kirjastus Hermes. (Originaal on publitseeritud Harvard Business Press 2009)
- Bennett, G. S. 2010. Cross-Training For First Responders. Boca Raton, Florida: CRC Press
- Black, A. E., Gebert, K., McCaffrey, S., Steelman, T., Canton-Thompson, J. 2009. A Multi-Disciplinary Approach to Fire Management Strategy, Suppression Costs, Community Interaction, and Organizational Performance. Fire Management Today, Spring 2009, Vol. 69 Issue 2, 11-14. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 3.02.2011
- Böhret, C. 2002. Avaliku sektori juhtimise vahendid. Raamatus „Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused“ (Toim. Eliassen, K. A., Kooiman, J.). (lk 113-131). Tallinn: Eesti keele sihtasutus. (Originaal on publitseeritud SAGE Publications, 1993)
- Bryson, J. M. 1988. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco, Jossey-Bass Publishers
- Bryson, J. M. 2010. The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States. Public Administration Review, December 2010. 255-267. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 03.03.2010

- Coleman, R. J., Granito, J. A. 1988. *Managing Fire Services: Second Edition*. Kingsport, Tennessee: Kingsport Press
- Deakin, N. 2001. *Public Policy, Social Policy and Voluntary Organisations*. In *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain: Perspectives on Change and Choice* (Harris, M., Rochester, C.). (pp 21-36). Hampshire: Palgrave Macmillan
- Denzin, N., K., Lincoln, Y., S. 2000. *Handbook of Qualitative Research*. Second Edition. Sage Publications
- Drucker, P. F. 2003. *Juhtimise väljakutsed 21. sajandiks*. Tallinn: Pegasus.
- Drucker, P. F. 1999. *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. Oxford: Butterworth-Heinemann
- Eelarve planeerimine päästetöödele kaasatavatele isikutele 2010. Aastal. Kinnitatud peadirektori 08.03.2010 käskkirjaga, 44. Kättesaadav Päästeameti siseveebist. 21.03.2011
- Eliassen, K. A. 2002. Kokkuvõte. Raamatus „Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused“ (Toim. Eliassen, K. A., Kooiman, J.). (lk 311-321) Tallinn: Eesti keele sihtasutus. (Originaal on publitseeritud SAGE Publications, 1993)
- Esildis. Päästetööde teenistumudel. Esitatud Päästeameti peadirektorile päästetööde osakonna juhataja poolt 02.05.2008 esildisega, 9.2-1/573. Kättesaadav Päästeameti siseveebist. 21.03.2011
- Gerding, G. 2002. Üksuste juhid avalikus sektoris. Raamatus „Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused“ (Toim. Eliassen, K. A., Kooiman, J.). (lk 208-220) Tallinn: Eesti keele sihtasutus. (Originaal on publitseeritud SAGE Publications, 1993)
- Grimwood, P. 2008. *Euro Firefighter*. Huddersfield, West Yorkshire: Jeremy Mills Publishing Limited
- Haljaste, K-L., Keskaik, A., Noorkõiv, R., Pirso, A., Sepp, V. 2007. *Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus: Arengukava kui Euroopa Liidu struktuuritoetuste aruka kasutamise eeldus*. Tartu-Tallinn: Kirjastus Ilo
- Handlingsprogram för Boden Kommun. 2008. Räddningstjänst. Boden Kommun
- Harris, M. 2001. *Voluntary Organisations in a Changing Social Policy Environment*. In *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain: Perspectives on Change and Choice* (Harris, M., Rochester, C.). (pp 213-228). Hampshire: Palgrave Macmillan
- Heath, R. L. 1997. *Strategic Issues Management. Organisations and Public policy Challenges*. West Sussex, Great Britain: SAGE Publications

- Hill, C. W., Jones, G. R. 2001. Strategic Management Theory: An Integrated Approach, Fifth Edition. Boston, MA: Houghton Mifflin Company
- Hädaolukorra seadus 15.06.2009, jõustunud 24.09.2009 – RT I 2009, 39, 262, 62, 405
- Kaplan, R. S., Norton, D. P. 2003. Tasakaalus tulemuskaart. Strateegialt tegudele. Tallinn: Pegasus (Originaal on publitseeritud Harvard Business School Press, 1996)
- Karafin, A. 2003. Päästeala koolituse arenguperspektiivid Eestis : magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, humanitaarteaduskond, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut. Välja otsitud RIKSWEBi andmebaasist. 05.01.2011
- Küngas, M., 2011. Siseministeeriumi eelarve ja hooned. Raamatus „Turvalisuspoliitika 2011: Kokkuvõte „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ täitmisest“ (Toim. Koort, E., Pardla, M.). (lk 77-83) Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Küüt, R., 2011 Raamatus „Turvalisuspoliitika 2011: Kokkuvõte „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ täitmisest“ (Toim. Koort, E., Pardla, M.). (lk 143-151) Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Lane, J-E. 1996. Avalik sektor. Kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid. Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinn: Külüm (Originaal on publitseeritud SAGE Publications, 1993)
- Leinfeld, A. 2011. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia rollist elutähtsate teenuste tagamisel ja arendamisel. Raamatus „Turvalisuspoliitika 2011: Kokkuvõte „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ täitmisest“ (Toim. Koort, E., Pardla, M.). (lk 92-96) Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Lewis, D. 2001. International Development NGOs: Policy Conflict and Convergence. In Voluntary Organisations and Social Policy in Britain: Perspectives on Change and Choice (Harris, M., Rochester, C.). (pp 141-153). Hampshire: Palgrave Macmillan
- Lissaboni Leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, sõlmitud Lissabonis 13.12.2007. Euroopa Liidu Teataja C 306, 17.12.2007
- Mintzberg, H. 1994. The Rise and Fall of Strategic Planning: reconceiving roles for planning, plans, planners. New York: Free Press
- Mintzberg, H., Ahlstrand B., Lampel, J. 1998. Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management. Hertfordshire, United Kingdom: Prentice Hall Europe
- Mintzberg, H., Quinn, J. B. 1996. The Strategy Process: concepts, contexts, cases. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall

- Mintzberg, H., Quinn, J. B. 1998. Readings in the Strategy Process: third edition. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall
- MTÜ Vabatahtliku Reservpäästerühma arengukava aastateks 2011 kuni 2015. Vabatahtliku Reservpäästerühm. Kättesaadav Vabatahtliku Reservpäästerühma kodulehelt <http://www.rpr.ee/Paeaesteruehmast>. 22.02.2011
- Murd, V. 2007. Uue valdkonna kujundamine ja strateegia koostamine avaliku halduse organisatsioonis Päästeameti näitel: magistritöö organisatsioonikäitumises. Tallinna Ülikool, sotsiaalteaduskond, psühholoogia osakond. Välja otsitud RIKSWEB andmebaasist. 05.01.2011
- Koort, E. 2010. Siseministeriumi haldusala rahalisest seisust ehk millise raha eest me turvatunde saame? Raamatus „Turvalisuspoliitika 2010: Kokkuvõte „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ täitmisest“ (Toim. Tabur, L., Koort, E.). (lk 65-70) Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Komisjoni otsus, millega kehtestatakse ühenduse mehhanism tugevdatud koostöö soodustamiseks hädaolukorras korraldatavatel abimissioonidel. Sõlmitud 23.10.2001 (2001/792/EÜ, Euratom), Euroopa Liidu Teataja L 297, 15.11.2001, 007 - 0011
- Oakland, J. S. 2006. Terviklik kvaliteedijuhtimine. Teooria ja praktika. Tallinn: Külim (Originaal on publitseeritud Elsevier Butterworth-Heinemann, 2000)
- Osborne, D., Gaebler, T., 1996. Reinventing Government: Introduction. In Classics of Organization Theory: Forth Edition. (Shafritz, J. M., Ott, J. S.). (pp 523-537) Fort Worth: Hartcourt Brace College Publishers
- Osborne, D., Plastrik, P. 2000. The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government. Jossey-Bass Publishers
- Oster, S. M. 1995. Strategic Management for Nonprofit Organizations: Theory and Cases. Oxford: Oxford University Press
- Pallas, T., 2011. Välisvahendite kasutamisest sisejulgeoleku valdkonnas. Raamatus „Turvalisuspoliitika 2011: Kokkuvõte „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“ täitmisest“ (Toim. Koort, E., Pardla, M.). (lk 84-91) Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Peters, G. 2002. Õõnsa riigi juhtimine. Raamatus „Avaliku sektori juhtimine. Euroopa riikide kogemused“ (Toim. Eliassen, K. A., Kooiman, J.). (lk 68-80) Tallinn: Eesti keele sihtasutus. (Originaal on publitseeritud SAGE Publications, 1993)
- Peters, T. J., Waterman, R. H. 1983. In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies. New York: Warner Books

- Poister, T. H. 2010. The Future of Strategic Planning in the Pubic Sector: Linking Strategic Management and Perfomance. Public Administration Review, December 2010, Special Issue, 246-254. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 01.03.2011
- Porter, M. E. 1990. The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press
- Projektijuhi aruanne. Projekt „Nõustamisteenus Päästeameti teenustepõhise juhtimismudeli arendamiseks“. Kättesaadav Päästeameti siseveebist. 01.04.2011
- Puiu, C., Stanciu, M., Sirbu, M. 2009. Understanding the strategic planning process. Revista Academiei Fortelor Terestre Nr. 1 (53) / 2009, 68-73. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 20.02.2011
- Päästeala ennetustöö strateegia aastani 2011, kinnitatud Päästeameti peadirektori 26.10.2006 käskkirjaga, 195, kättesaadav Siseministeeriumi kodulehelt www.siseministeerium.ee/291/, (15.03.2011)
- Päästeala ümberkorralduste piisavus ja mõju valdkonna optimaalseks juhtimiseks ja eesmärkide saavutamiseks. Auditiaruande kokkuvõte. Siseministri poolt 19.01.2010 kinnitatud. Kättesaadav Siseministeeriumi siseveebist. 01.03.2011
- Päästeorganisatsiooni personalistrateegia 2011-2014 eelnõu ja selle rakenduskava. Kättesaadav Päästeameti siseveebist. 02.03.2011
- Päästekomandode väljasõidupiirkondade ohutegurite ja riskide hindamise meetodika, kinnitatud Päästeameti peadirektori 02.03.2010 käskkirjaga, 39. Kättesaadav Päästeameti siseveebist. 21.03.2011
- Päästevaldkonna teenused, kinnitatud Päästeameti peadirektori 16.01.2011 käskkirjaga, 16, kättesaadav Päästeameti siseveebist. 21.03.2011
- Riigi tasandi strateegilise planeerimise ja juhtimise analüüs: Koondraport. Rahandusministeeriumi kodulehelt www.fin.ee/strateegiline-juhtimine välja otsitud 15.03.2011
- Rose, W. R., Cray, D. 2010. Public-sector strategy formulation. Canadian Public Administration, 453-466. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 27.02.2011
- Siarnicki, R. J. 2002. A Strategic Planning Model for Fire Department. Fire Engineering, February 2002, Vol. 155, Issue 2, 107-112. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 10.03.2011
- Sisekaitseakadeemia arengukava 2014, kinnitatud Sisekaitseakadeemia Nõukogu 14.04.2010 otsusega, 1.1-6/12, kättesaadav Sisekaitseakadeemia kodulehelt www.sisekaitse.ee/public/SISEKAITSEAKADEEMIA_ARENGUKAVA_2010.pdf, (15.03.2011)

- Siseministeeriumi valitsemisala arengukava ja selle aruandluse koostamise juhend, muudetud ja kinnitatud Siseministeeriumi kantsleri 28.02.2008 käskkirjaga, 10. Kättesaadav Siseministeeriumi siseveebist. 16.03.2011
- Siseministeeriumi valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2009-2012. Kättesaadav Siseministeeriumi siseveebist. 21.03.2011
- Siseministeeriumi valitsemisala riskide hindamise juhend, kinnitatud Siseministri 14.09.2009 käskkirjaga, 176L. Kättesaadav Siseministeeriumi siseveebist. 16.03.2011
- Sminia, H. 2009. Process research in strategy formation: Theory, methodology and relevance. *International Journal of Management Reviews*, Volume 11, Issue 1, 2009. 97-125. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 02.03.2011
- Stimpert, J. L., Wasserman, M. E., Jayaram, M. 1998. Strategic Trajectories and Patterns of Innovation. In *Strategic Flexibility: Managing in a Turbulent Environment* (Hamel, G., Prahalad, C. K., Thomas, H., O'Neal, D.). (pp 51–73). West Sussex, England: John Wiley & Sons
- Strateegilise planeerimise käsiraamat. Rahandusministeeriumi kodulehelt www.fin.ee/strateegiline-juhtimine välja otsitud 15.03.2011
- Strateegiliste arengukavade liigid, ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 13.12.2005, jõustunud 11.02.2007 – RT I 2005, 67, 522, 2007, 11, 55
- Tabur, L. 2009. Väikeriigi julgeolekusektor kui innovatsioonivedur. Raamatust „Riigikogu toimetised: RiTo 19/2009“ (Toim. Ruusing, H., Jõeste, M.). (lk 181-187). Tallinn: Riigikogu Kantselei
- Tabur, L., Lumi, O., Uudelepp, A. 2010. Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad ja analüüs. Raamatus *Sisekaitseakadeemia toimetised 2010 (9): Liikuv julgeolek*. (Toim: Tabur, L., Talmar, A.). (lk 7-32). Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Toimepidevuse plaani koostamise juhend. Siseministri 08.06.2010 määrus nr 17, RT I 2010, 33, 180
- Toimepidevuse riskianalüüsi koostamise juhend. Siseministri 08.06.2010 määrus nr 16, RT I 2010, 33, 179
- Trahant, W. 2010. A Road Map for Federal Strategic Human Capital Planning. In *Strategic public management: best practices from government and nonprofit organizations* (Balanoff, H. R., Master, W.). (pp 71-79). Vienna, Virginia: Management Concepts
- Valitsemisala arengukava 2011-2014. Siseministeeriumi kodulehelt www.siseministeerium.ee/17410/ välja otsitud 15.03.2011

Ülevaade strateegiate mõjuhindamise hetkeolukorrast ja selle peamistest kitsaskohtadest

Eestis. Analüüsi lõppraport. Riigikantselei kodulehelt

<http://valitsus.ee/et/riigikantselei/strateegiate-mojude-hindamine/> välja otsitud

16.03.2011

Wallace, M. 1998. Strategic Planning: Creating Future Excellence, part 1. Fire Engineering, Sep98, Vol. 151, Issue 9, 39-43. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 10.02.2011

Wallace, M. 1998. Fire department strategic planning: creating future excellence. PennWell Publishing Company

Wallace, M. 2006. Fire department strategic planning: creating future excellence. Second Edition. PennWell Corporation

Wood-Heath, M., Annis, M. 2002. The Role of Non-Governmental Organisations' Volunteers in Civil Protection in European Member States & European Economic Area Countries. Project Final Report. British Red Cross. European Union.

Ühendamiskeskuse loomise tegevuskava. Koostatud Siseministeriumi projektirühma poolt. Kättesaadav Siseministeriumi siseveebist. 22.03.2011

30.10-02.11.2007 läbi viidud politsei, piirivalve ning Kodakondsus ja Migratsiooniameti ühinemist puudutava ajalise piiranguga SWOT analüüsi kokkuvõte. Koostatud Siseministeriumi projektirühma poolt. Kättesaadav Siseministeriumi siseveebist. 22.03.2011

JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Strateegia planeerimise protsessi üldine mudel	
Allikas: Mintzberg jt 1998, autori koostatud	12
Joonis 2 Strateegilise planeerimise mudel	
Allikas: Mintzberg 1994, autori koostatud	13
Joonis 3. Avaliku sektori strateegia planeerimise protsessi mudel	
Allikas: Bryson 1988, autori joonis	17
Joonis 4. Päästeala strateegiline planeerimise etapid ja tasemed	
Allikas: autori koostatud	37
Joonis 5. Strateegilise planeerimise protsessi mudel	
Allikas: Mintzberg jt 1998, Bryson 1988, autori koostatud	39
Joonis 6 Päästetöö strateegilise planeerimise protsess	
Allikas: Mintzberg jt 1998, Bryson 1988, autori koostatud	43

Lisa 1. Päästealaga seotud strateegiad

Strateegia pealkiri ja vastuvõtja	Vastu võtmise aeg	Ülesanne	Täht-aeg	Link strateegiale
Transpordi arengukava 2006-2013;	2007	Transpordi poolt põhjustatud negatiivsete keskkonnamõjude ennetamine ja tagajärgede leevendamine - parandatakse Päästeameti ja teiste asutuste valmisolekut transpordiõnnetuste tagajärgede likvideerimiseks koos vajaliku varustuse soetamise, väljaõppe korraldamise ning vastava seadusandluse kaasajastamise ja korrastamisega (sh tagada reostustõrje võimsuste olemasolu sadamates, reostustõrjeplaanide väljatöötamine ja rakendamine valmisoleku tagamiseks suurõnnetuste ja keskkonnaavariide likvideerimiseks).	2013	https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12784604
Eesti rahvuslik liiklusohutusprogramm aastateks 2003-2015	2003	I.1.11. Hangitakse kaasaegset varustust tuletõrjele ja päästeteenistusele, politseile ja kiirabile. Parandatakse sidesüsteeme, rakendatakse GPS (Global Positioning System) süsteemi kasutamist, renoveeritakse päästejaamad. Käesolevas alapunktis nimetatud meetmete kompleksi finantseerimine ei ole siiski täies mahus Liiklusohutusprogrammi ülesanne. II.4. Jätkatakse päästeteenistuse tõhustamist: varustuse, sealhulgas häirekeskuste sidevahendite täiendav hankimine ja kaadri kvalifikatsiooni tõstmine.	2015	https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/ert/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium/liiklusohutusprogramm_2003_2015.pdf
Kiirgusohutuse riiklik arengukava 2008-2017 ja selle rakendusplaan aastateks 2008-2011; VV	2008	Kiirgushädaolukorra lahendamisele kaasatava Päästeameti ülesanded- operatiivjuhtimine kinnise kiirgusallika korral (Päästeameti operatiivjuht kiirgushädaolukorra lahendamisel on demineerimistöõde juht) vajaliku sekkumise praktiline korraldamine kinnise kiirgusallika puhul, luure, side ja juhtimistoetus hädaolukorra algfaasis, hädaolukorra tagajärgede leevendamine.	2017	http://www.valitsus.ee/failid/kiirgusohutuse_arengukava.pdf

<p>Eesti keskkonnastrateegi a aastani 2030; Riigikogu</p>	<p>2007</p>	<p>Eesmärk „Elanike turvalisus ja kaitse“ - tagada elanike turvalisus ning kaitse nende julgeolekut ohustavate riskide eest. Suurõnnetused maismaal: saavutatud piisav tase üleujutuste ja tormikahjustuste likvideerimiseks (võimekus reageerida samaaegselt, protsent maakondadest). Saavutatud piisav tase suurtulekahjude lokaliseerimiseks ja likvideerimiseks (kohese reageerimisvalmiduse protsent kuni 50 hektari suuruse põlengu likvideerimiseks). Saavutatud piisav tase tööstus- ja transporditulekahjude ning keemia- ja kiirgusõnnetustele reageerimiseks regioonide tasandil (protsent regiooni päästeameti üksuste varustusest). Suurõnnetuste likvideerimiseks vajaliku logistilise varu väljaarendamine regioonide tasandil (% vajalikest ehitistest). Olemasolevad mõõdikud: hädaabiteadete vastuvõtmise keskmine ooteaeg telefonil 112 (sekundites), baastase: 10. Väljatöötamist vajavad mõõdikud: varajaselt tuvastatud reostusjuhtumite arv reostusjuhtumite üldarvust (%), kriisisituatsioonide likvideerimiseks tehtud kulutused (krooni või %SKP-st), investeeringud merereostuse likvideerimiseks vajalikele vahenditele ja infrastruktuuridele, merereostuse tõttu hukkunud merelindude arv aastas, investeeringud suurõnnetuste likvideerimiseks vajalikele vahenditele, keskmine aeg päästetööde alustamiseks ja keskkonnahädaolukordadeks valmisoleku tõstmiseks läbi viidud õppuste arv. Tegevussuunad: looduskeskkonnaga seotud võimalike hädaolukordade ennetamist, hädaolukordadeks valmisoleku planeerimist ja lahendamist puudutava õigusruumi korrastamine, hädaolukorraks valmisoleku, kriisireguleerimise ja elanikkonna kaitse alaste teadus- ja rakendusuringute kavandamine ning koolitus- ja väljaõppesüsteemi arendamine. Keskkonna hädaolukordadeks valmisoleku parandamine, sh riikidevahelistes kriisireguleerimise ja elanikkonnakaitse alastes ettevõtmistes osalemine.</p>	<p>2030</p> <p>https://www.riigiteataja.ee/ert/get-attachment.jsp?id=12793882</p>
<p>Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004); Riigikogu</p>	<p>2006</p>	<p>Eesmärk on põhiseadusliku korra, rahva turvalisuse ja elutähtsate valdkondade kaitsmine. Kriisireguleerimine ja päästetegevus: riigi sisejulgeoleku huvides on oluline valmis olla ja õigeaegselt reageerida hädaolukordadele. Selleks on loodud riiklik kriisireguleerimise meetmete süsteem, mis põhineb hädaolukorraks valmisoleku seadusel ning mille eesmärk on tagada ühiskonna turvalisus ja elanikkonna kaitse hädaolukorras. Hädaolukordades tuleb tagada ka elutähtsate valdkondade toimimine, olulise infrastruktuuri kaitse ning elanikkonna teavitamine. Elutähtsate valdkondade toimimiseks hädaolukorras tuleb ümber korraldada riigireservisüsteem ja viia see vastavusse riigi vajadustega. Tähtis on saavutada pääste-, korra- ja kaitse-, energeetika-, transpordi-, elektronside-, keskkonna-, tervishoiu- ja sotsiaalsüsteemide tõhus ettevalmistus ja varustus. Riigi sisejulgeoleku huvides ning hädaolukordade lahendamiseks ehitatakse välja üleriigiline operatiivraadioside süsteem.</p>	<p>https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=773389</p>

		Kriisireguleerimise oluline osa on riskianalüüs, mille käigus hinnatakse hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja võimalikke tagajärgi ning kavandatakse ennetavad meetmed. Päästeametil on päästeteenust osutavatel asutustel on koostööd Piirivalveametiga keskne roll inimeste elu ja vara päästmisel ja elanikkonna kaitseks tehtavate vältimatute tööde korraldamisel. rahvusvahelise võimakuse suurendamiseks on päästealas loodud Eesti Päästemeeskond.		
	2008	Tuleohutum elukeskkond. Tuleõnnetustes hukkunute ja vigastatute arv ning tuleõnnetustega kaasnevate varaliste kahjude suurus väheneb. Selleks: tõhustatakse teavitust autonoomse tulekahjusignalisatsioonianduri vajalikkusest ja kohustuslikkusest eluruumides, seadustatakse kohustus võtta ühiskondlikes hoonetes kasutusele mittesüttivad tekstiilid, suurendatakse sotsiaaltöötajate ja hoolekandeametite töötajate tuleohutusalas teadlikkust ja muudetakse tulekustuti omamine eluruumides kohustuslikuks.	2015	https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12979629
Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015; Riigikogu	2008	Tuleohutum elukeskkond. Elanikud muutuvad teadlikumaks õigest käitumisest tuleõnnetuste korral. Selleks: kaasatakse enam vabatahtlikke tuleohutusalas nõustavate kodukülastuste läbiviimisse; teavitatakse avalikkust küttekollete ja lahtise tule ohutusest ning esmaste tulekustutusvahendite sealhulgas tulekustuti kasutamisest; tõhustatakse lastevanematele suunatud teavitustööd, mis käsitleb lastega seotud tuleohutusalasid riske ja parandatakse hoolekandeametite tuleohutusalas tegevust.	2015	https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12979629
Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015; Riigikogu	2008	Kiirem abi. Väheneb ohukahtlusest ohu tõrjumiseni või korrarikkumise kõrvaldamiseni kuluv aeg. Selleks: edendatakse omaalgatusel põhinevat vabatahtlike tegevust, kelle abiga on enne professionaalse abi saavutamist võimalik rakendada esmaseid meetmeid tagajärgede leevendamiseks; tõstetakse elanike teadlikkust hädaabinumbri 112 saadavast abist; suurendatakse hädaabinumbri helistajale vastamise ja väljasõidukorralduse edastamise kiirust ning parandatakse õnnetusteadete edastamise oskust; suurendatakse päästekomandode võimekust isesesvaks suitsu sukeldumiseks ja päästetööde tegemiseks maanteetranspordi avariide, ohtlike ainetega toimivate õnnetuste ning hoonetes kõrgemal kui kolmandal korrusel toimivate õnnetuste korral; kasvatatakse ulatuslike metsapõlengute kustutamise ja laialdase rannikureostuse ning põlevvedelike tulekahju tagajärgede likvideerimise võimekust ning suurendatakse täiendavate tulekahju avastamiseseadmete (lisaks autonoomsetele tulekahjusignalisatsioonianduritele) rakendamist ja sellealast teadlikkust.	2015	https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12979629
Eesti turvalisuspoliitika	2008	Tõhusam turvalisuspoliitika. Turvalisuspoliitika kujundamine ja rakendamine muutub tõhusamaks.	2015	https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12979629

<p>põhisuunad aastani 2015; Riigikogu</p>		<p>Selleks: analüüsitakse korrarikkumiste põhjuseid ning nende ennetamiseks rakendatavate abinõude mõjusust, millest lähtuvalt toimub valdkonna arenduste koordineerimine ning strateegiline planeerimine; siseturvalisuse võimekuste arendamisel pööratakse enam tähelepanu riigi terviklikkuse ja julgeoleku seisukohast olulistele piirkondadele, nagu Ida-Virumaa ja piiriäärsed omavalitsused; kehtestatakse kriisireguleerimisala üldseadus, millega korrastatakse kogu kriisireguleerimisala õiguslik süsteem; kaasatakse siseturvalisuse tagamise senisest enam Kaitseliit; kaasatakse vabatahtlikke ja mittetulundussektorit korraaitseesse nii igapäevaste avaliku korra ohtude ennetamiseks kui ka suuremahuliste õnnetuste tagajärgede leevendamiseks; edendatakse elanikkonna psühholoogilise kaitse korraldust, mis käsitleb elanikkonna emotsionaalse turvalisuse tagamise meetmeid suuremahulise õnnetuse, häda- ja eriolukorra ning erakorralise seisukorra ajal, sealhulgas meetmeid, mis on vajalikud kannatada saanud inimeste ja nende lähedaste ning riigi esindajate usaldusliku suhte loomiseks ja säilitamiseks ning paanika vältimiseks; arendatakse sisejulgeoleku organisatsiooni, lähtudes tegevuskeskkonnas toimuvatest muudatustest ja uutest riskidest ning kuluefektiivsuse suurendamise vajadusest;</p>	<p>ee/ert/act.jsp?id=12979629</p>
<p>Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015; Riigikogu</p>	<p>2008</p>	<p>Vähem õnnetusi. Õnnetuses hukkunute ja vigastatute arv kahaneb. Selleks: luuakse õiguslik alus tuleohutusjärelvalve ametnike toiminguteks kõikide ohtude korral, mis võivad põhjustada tulekahju tekke; rakendatakse varajase hoiatuse süsteem, mille vahendusel saab õigeaegselt teavitada avalikkust erakorralistest sündmustest, õnnetustest ja hädaolukordadest, arvestades sealhulgas side ja elektriga varustamise katkemise võimalusega; täpsustatakse suurõnnetuse ohuga ettevõtete riskianalüüsi koostamise kriteeriumid ning töötatakse välja seadusest tulenevad kohustuslikud tingimused ettevõtete riskianalüüsi tulemustega arvestamiseks planeeringute koostamisel; töötatakse välja ohtlike vedude seadus; edendatakse õpetajate ning õpilaste ohutusosalaste, sealhulgas tule-, vee- ja olmeohutusosalaste, teadmisi; suurendatakse võimekust teostada riskipõhise valiku alusel tööruumide töökeskkonna alaseid ülevaatusi, et vähendada tööõnnetuste tekke tõenäosust; viiakse õppeasutuste õpi- ja olmekeskond vastavusse tervise-, töökaitse- ja tuleohutusnõuetele ning ehitusnormidele (ehitusalsed õigusaktid, standardid ja juhised).</p>	<p>2015</p> <p>https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12979629</p>
<p>Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015; Riigikogu</p>	<p>2008</p>	<p>Suureneb elanike teadlikkus õigest käitumisest õnnetuste korral. Selleks: käivitatakse elanikke abistav ja juhendav internetikeskkond, mis koondab informatsiooni võimalikest ohtudest ja annab erinevates olukordades käitumise juhiseid, sealhulgas juhised käitumiseks tule-, liiklus- ja teiste õnnetuste korral; tõhustatakse elanikkonnakaitse</p>	<p>2015</p> <p>https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12979629</p>

		tegevust, sealhulgas määratletakse riigiasutuste kohustused elanikele suunatud selgitustöö tegemisel, et inimesed oleksid teadlikud elukeskkonna konkreetsetest ohtudest ja ennast ning teisi säästvast tegevusest ohuolukorras; koordineeritakse ohutusvaldkonna sotsiaalreklaamide korraldajate tegevust, et suurendada info mõju sihtgruppidele; kasvatatakse elanike teadlikkust veekogudel viibimise, juhuslikult leitud lõhkekehade ja olme hooletusega kaasnevatest õnnetusohutudest ja neid ennetavatest tegevustest.		
Läänemere tegevuskava	2008	Eesmärk - hea tava väljatöötamine reostusele rannajoonel reageerimiseks (varustuse soetamine, päästetöötajate ja vabatahtlike koolitamine)	2011	http://www.envir.ee/882607
Eesti Keskkonnategevuskava aastateks 2007-2013	2007	6.4.6 Elanike turvalisus ja kaitse. Eesmärk: Tagada elanike turvalisus ning kaitse nende julgeolekut ohustavate riskide eest. Suurõnnetused maismaal: Saavutatud piisav tase üleujutuste ja tormikahjustuste likvideerimiseks (võimekus reageerida samaaegselt, % maakondadest). Saavutatud piisav tase suurtulekahjude lokaliseerimiseks ja likvideerimiseks (kohese reageerimisvalmiduse % kuni 50 ha suuruse põlengu likvideerimiseks). Saavutatud piisav tase tööstus- ja transporditulekahjude ning keemia- ja kiirgusõnnetustele reageerimiseks regioonide tasandil (% regiooni päästeameti üksuste varustusest). Suurõnnetuste likvideerimiseks vajaliku logistilise varu väljaarendamine regioonide tasandil (% vajalikest ehitistest).	2013	http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=380093/Keskkonnategevuskava+2007-2013_20022007_rtf_1.pdf
Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2011-2015	2011	STRATEEGILINE EESMÄRK 2: loodus- või inimtegevusest põhjustatud katastroofides kannatanute päästmine ja abistamine, samuti nimetatud olukordade ennetamiseks ja nendele reageerimiseks valmisoleku parandamine. MEEDE 3: Eesti valmisoleku ja võimekuse parandamine – Eesti humanitaarabi osutavate institutsioonide rahvusvahelistele humanitaarkriisidele reageerimise toetamine, nende võime kasvatamine ja arendamine, sh Eesti päästemeeskonna ja selle liikmete rahvusvahelise reageerimisvõimekuse arendamine; Välisministeeriumi ametnike koolitamine, sealhulgas praktikavõimaluste loomine rahvusvaheliste organisatsioonide juures; rahvusvahelise humanitaarõiguse (IHL) ja humanitaarabi andmise põhimõtete ning viiside alane teavitamine;	2015	https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/engukavad/valitsus/arengukavad/valisministeerium/Eesti%20arengukoostoo%20ja%20humanitaarabi%20arengukava%202011-2015.pdf

Lisa 2. Eksperthinnangu ankeetküsimustik

Palun osaleda eksperdina sisejulgeoleku ja sh päästeala valdkonna strateegilise planeerimise protsessi analüüsimisel SKA magistrandi Tarmo Terepi magistritöö „Päästetöö valdkonna arengu kavandamise mudeli väljatöötamine“ raames ja esitada oma eksperthinnang autori poolt väljatöötatud strateegilise planeerimise mudelile. Eksperthinnangute kogumise eesmärgiks on tagasiside saamine strateegilise planeerimisega tegelevatelt juhtivtöötajatelt, mis on abiks järeltuste ja üldistuste tegemisel, mudeli võimalikul täiendamisel ning rakendustepanekute väljatöötamisel. Küsimustele on lisatud lühendatud väljavõtte magistritööst, mis on aluseks eksperthinnangu andmisel.

Eksperdi nimi: _____

Küsimused:

1. Millised on Teie meelest päästeala strateegilise planeerimise protsessi kõige enam mõjutavad tegurid (3-6) tähtsuse järjekorras? Palun põhjendage.
2. Mis on olemasoleva päästeala strateegilise planeerimise protsessi kõige olulisemad plussid ja millised on peamised kitsaskohad?

Töö autor on välja töötanud päästetöö strateegilise planeerimise protsessi läbiviimise mudeli, mis arvestab riikliku strateegilise planeerimise raamistikuga, sisejulgeoleku valdkonna ja päästeala tingimustega.

3. Palun eksperdil esitada oma arvamus mudeli ja selle rakendamise kohta:
 - 3.1. Hinnake palun väljatöötatud strateegilise planeerimise protsessi erinevaid etappe nende olulisuse seisukohast. Palun põhjendage lühidalt. (*Ekspert hindab olemasoleva etapi arendamise olulisust kas kõrgeks, keskmiseks või madalaks ning võimalusel lisab põhjenduse*).
 - Planeerimise protsessi algatamine ja organisatsiooni mandaadi selgitamine;
 - Organisatsiooni missiooni ja väärtuste kirjeldamine;
 - Väliskeskkonna analüüsimine, keskkonna ohtude ja võimaluste hindamine;

- Sisekeskkonna analüüsimine, organisatsiooni tugevuste ja nõrkuste hindamine;
- Strateegia hindamine ja valik, organisatsiooni võtmetähtsusega teemade määratlemine;
- Võtmetähtsusega teemade lahendamise kava koostamine, finantsplaani koostamine;
- Strateegia elluviimise protsessi ajakava koostamine.

3.2. Kas Teie arvates on väljatöötatud mudelis midagi puudu või on seal midagi, mis ei ole asjakohane ja vajalik?

3.3. Andke palun soovitusi mudeli edukaks rakendamiseks. Millega tuleks kindlasti erinevates etappides arvestada?