

SISUKORD

LÜHENDID	4
1. KOKKUVÕTE	5
2. RIIGIVALITSEMISE PÕHIMÕTTED JA MÕÕDIKUD	7
3. ANALÜÜSI METOODIKA	11
4. SENISED VÄLJAKUTSED JA EDASISED SUUNAD	12
4.1. Riigivalitsemise põhimõtted ja väärtused.....	13
4.1.1. Tõhusus ja mõjususe	14
4.1.2 Inimesekeskus	15
4.1.3 Läbipaistvus.....	17
4.1.4 Uuendusmeelsus	18
4.2 Riigikogu roll riigireformis.....	20
4.3. Strateegiline riigivalitsemine.....	21
4.4. Riigi teenused ja tugiteenused	28
4.4.1. Otseste avalike teenuste ja TERE teenuste sidustamine.	28
4.4.2. Disainmõtlemine ja innovatsioon avaliku sektori teenuste arendamisel.....	30
4.4.3. Tugiteenuste konsolideerimine ja arendamine	31
4.5. Digiriik ja andmevaldkond	38
4.5.2. Andmevaldkonna tänane olukord ja eesmärgid	39
4.5.3. Andmealane õigusruum	42
4.5.4. Andmete kättesaadavus ja kvaliteet	42
4.5.5. Rollid ja andmehalduse ning -analüüsi pädevused	44
4.6. Riigi terviklikkus ja paindlikkus - institutsioonid ja personal.....	46
4.6.1. Paindlikkuse väljakutsed ja võimalused	46
4.6.2. Terviklik riigi personali arendamine	53
4.6.3. Riigiasutuste ühtlasem kvaliteedijuhtimine	55
4.6.4. Rakenduslike ülesannete viimine rakendusasutustesse	57
4.6.5. Riigi kinnisvara ja sihtasutuste selgem juhtimine.....	58
4.6.6. Valitsemisalade ja nende üleste arendusvajaduste lahendamine.....	59
4.7. Sisebürokratia vähendamine	62
4.7.1. Avaliku sektori sisene ühekordne infoküsimine	62
4.7.2. Ühtse planeerimiskeskonna rakendamine	62
4.7.3. Analüüside ja arenduste tellimise koordineerimine.....	63
4.7.4. Dubleerivate või vähendamist vajavate ülesannete ja teenuste tuvastamine	64
4.7.5. Mõõdikute korrastamine ja vähendamine.....	65
4.7.6. Õigusloome mahu vähendamine.....	66

4.8.	Inimesekeskne ehk inimesega dialoogis olev riik	69
4.8.1	Ühise õigusloome keskkonna rakendamine.....	70
4.8.2.	Teenuste inimkeskne ja kaasav arendamine	71
4.8.3.	Rahva sisukam kaasamine poliitikakujundamisse ja õigusloomesse.....	72
4.8.4.	Otsedemokraatia mehhanismide selgem sissetoomine õigusloomesse	75
4.9.	Regionaalne tasakaal	78
LISA 1. INTERVJUUD JA KONSULTATSIOONID		82
LISA 2. NÄITEID ARUTLEVA DEMOKRAATIA TÖÖRIISTADEST KODANIKE KAASAMISEKS		84
LISA 3. RIIGIKOGU OTSUSE EELNÕU „RIIGIREFORMI ELLUVIIMISEST“ (181 OE)		85

LÜHENDID

HTM – Haridus-ja Teadusministeerium

JUM – Justiitsministeerium

KAM – Kaitseministeerium

KEM – Keskkonnaministeerium (KliM – Kliimaministeerium)

KUM – Kultuuriministeerium

MEM - Maaeluministeerium

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

RAM – Rahandusministeerium

SIM – Siseministeerium

SOM – Sotsiaalministeerium

VÄM – Välisministeerium

ELVL – Eesti Linnade ja Valdade Liit

RTK – Riigi Tugiteenuste Keskus



EL – Euroopa Liit

HaKs – halduskorralduse seadus (mida veel eraldi seadusena ei eksisteeri)

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV – kohalik omavalitsus

RIHA – Riigi infosüsteemi haldussüsteem

TERE – tegevuspõhine riigieelarve

TAKS - teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus

VTK – väljatöötamiskavatsus

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

VVTP – Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm

1. KOKKUVÕTE

Riigireform kui selline on vahelduva eduga olnud aruteluteema juba aastakümneid – väiksemate ja suuremate valdkondlike reformide kõrval on püütud mõtestada, kuidas riik tervikuna toimib ja areneb. Selgema riigireformi kontseptsiooni ja tegevuskavade kujundamine on toimunud alates 2015. aastast, mil Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi lisati riigireform ühe olulise teemaplokina. Alates 2017. aastast on Riigireformi tegevuskavad eraldiseisvad valdkonnaülesed dokumendid, mille täitmise eest vastutab riigihalduse minister.

Käesolev analüüs tugineb riigireformi senistele tegevustele ning neist lähtuvatele **riigivalitsemise edasistele arendusvajadustele**. Eraldiseisvas riigireformi **tagasivaates on analüüsitud kõik senised riigireformi tegevuskavades sisaldunud tegevused (kokku 185 tegevust) ning loodud neist temaatiline ülevaade – mida on seni tehtud ja kuhu on tänaseks jõutud**. See on esmakordne terviklikum ülevaade, mis võimaldab paremini hoomata riigireformi ulatust. Meedias on riigireform kõlanud peamiselt riigiasutuste ja teenuste konsolideerimise ning avaliku sektori kulutuste kärke projektina, aga selle tegelik sisu on oluliselt laiem.

Viimastel aastate jooksul on jõutud punkti, kus enamik seniseid ümberkorraldusvajadusi on ellu viidud ning mitmed jätkutegevused teostamisel. Seega on **käesoleva analüüsi tulevikuvaate eesmärgiks pakkuda välja uus lähenemine ja leida uued fookussuunad**. Analüüsi lähenemine on probleempõhine – uute suundade leidmiseks tehti fookusrühma intervjuud iga ministeeriumi esindajatega, lisaks mitmete riigiasutuste juhtidega ja inimestega väljastpoolt valitsussektorit. **Käesoleva analüüsi eesmärgiks ei ole luua riigivalitsemise pikaajalist visiooni, vaid tuvastada olulisemad haldusalade ülesed väljakutsed riigi praktilistes valitsemisküsimustes ning pakkuda lahendusi**. Riigivalitsemise kaugemaleulatuv üldsuund tuleneb riigi pikaajalisest arengustrateegiast Eesti 2035, keskpikk vaade ja eesmärgid vajavad veel koostöös loomist. Lisaks on suuremate reformide algatamisel võtmetähtsusega Riigikogu roll ja seisukoht. Kui vaadata seniste tegevuskavade teostamata tegevusi, siis neist enamik on jäänud poliitilise konsensuse ootele.

Senise tegevuskavade põhise lähenemise asemel aitas analüüs tuvastada seitse valdkondadeülest suunda, mis vajavad arendamist ning loovad ka valdkondlikeks muutusteks parema taustsüsteemi: Käesolevast analüüsist lähtuvalt on peamised vajalikud arengusuunad:

- 1) **Strateegiline riigivalitsemine** – vajalik on riigi pikaajalise arengustrateegia Eesti 2035 tihedam sidusus eelarvelise planeerimisega, Eesti 2035 viie strateegilise sihi katmine arengukavadega ning teiste arengukavade ja eraldiseisvate tegevuskavade arvu ning aruandlusmahu vähendamine. Tegevuspõhise eelarvestamise rakendamine ja eelarvetaotluste põhjendatus vajab funktsionaalset arendamist ka loodava riigieelarve infosüsteemi vaates.
- 2) **Riigi teenused ja tugiteenused** – vajalik on kodanikele suunatud (otseste avalike) teenuste ja riigieelarveliste teenuste selgem sidustamine, otseste avalike teenuste arendamise ühtlustamine ning avaliku sektori siseste tugiteenuste juhtimise põhimõtete väljatöötamine. Samuti on olulise kokkuvõttekohana vajalik tugiteenuste jätkuv tsentraliseerimine ning teenuste kliendibaasi laiendamine, samuti tugiteenuste keskse toimemudeli väljatöötamine kohalike omavalitsuste jaoks.
- 3) **Digiriik ja andmevaldkond** – vajalik on luua andmepõhise valitsemise terviklik kontseptsioon, sh tagada rollide jaotus, vastutus, kompetentside areng, õigusruumi võimalused, andmete

kättesaadavus, kvaliteet ja taaskasutus. Samuti on vajalik tagada IKT valdkonna arendamiseks kestlik toimemudel nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil.

- 4) **Riigi institutsionaalne paindlikkus** – iseäranis kriiside ja tänapäevaste keerukate probleemide kontekstis on oluline võimaldada institutsioonide ja personali ümberkorraldamist ning horisontaalset valitsemisalade ülest koostööd, sh toetada seda dereguleerimise ja eelarvestamise korraldusega. Samuti on Põhjamaade näitel asjakohane analüüsida ka ühtse valitsemiskeskuse (ehk valitsusasutuste vaheliste jäikade piiride vähendamine) lähenemise sobivust Eesti konteksti.
- 5) **Sisebürokratia vähendamine** – vajalik on vähendada riigisiseseid eraldiseisvaid ja dubleerivaid tugi-, aruandlus- ja planeerimistegevusi, sh analüüsida ja arenduste tellimist, mida oleks otstarbekam teha koos või süsteemse koordineerimise abil.
- 6) **Inimesekeskne riik** – igas valitsemisalas ja nende üleselt on jätkuvalt vajalik luua riigi ja kodanike vahel partnerlust, koosloomelist kultuuri ja kasvatada koordinatsioonivõimekust erinevate osapoolte sisukaks kaasamiseks. Selleks on võimalused õigusloomes nii loodava koosloomekeskkonna kaudu, otsedemokraatia (nt rahvaalgatuste ja rahvahääletuste) kui ka osalusdemokraatia mehhanismide (nt rahvakogud, arvamusrännakud) näol. Demokraatlike praktikate edendamine on iga valitsemisala ja -tasandi vastutus.
- 7) **Regionaalne tasakaal** – oluline on tagada piisava võimekusega kohalike omavalitsuste areng (sh asümmeetriline ehk KOVide võimekust arvestav planeerimine ja arendus, jätkuvad liitumised, finantsautonoomia kasvatamine jm). Samuti on vajalik luua selgust riigi ja kohalike omavalitsuse ülesannete ja vastutuse osas ning ühtlustama arengut riigi ja KOVide IKT, andmevaldkonna ja organisatsioonide arengus.

Riigi reformimisel on oluline terviklik lähenemine – kõik asutused ei pea tegema kõike ühtmoodi, aga kogu riigi tegevus peab moodustama arusaadava terviku, haakuma riigi strateegilise visiooniga ning toimima kodanike heaks. Tänapäevase riigivalitsemise võtmekompetents on suutlikkus kohaneda ning rakendada vastavalt vajadusele erinevaid juhtimisvõtteid. Kriisid on andnud hea tõuke üle vaadata nii alusväärtused, regulatsioonid, tegevused, kui ka selle, millised mõõdikud seab riik oma tegevusele.

Riigireformi uue tegevuskava loomise asemel soovitab käesolev analüüs tagada riigivalitsemise visiooni ja rolliselguse riigivalitsemise arengukava kaudu ning integreerida ka valdkonlikud ettepanekud vastavalt teemakohastesse arengukavadesse ja programmidesse.

2. RIIGIVALITSEMISE PÕHIMÕTTED JA MÕÕDIKUD

Riigireformi üks esimesi süstemaatilisi algatusi oli Presidendi Kantselei juures tegutseva Koostöö Kogu „Riigipidamise kava“ 2013-2015 loomine, sealt edasi riigireformi toomine Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ja aastatel 2017-2023 juba eraldiseisvate riigireformi tegevuskavade kinnitamine.

Esmalt riigipidamise kavas välja toodud probleeme rõhutas ka 2018-2019. aastal tegutsenud riigiõiguse ekspertidest ja ettevõtjatest koosnev Riigireformi Sihtasutus, mis koostas nii visioonidokumente ja ettepanekuid kui tegi ka aktiivset meediakampaaniat. Aastatel 2017-2018 tegutses Riigikogus riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon. Nende tegevuse ja konsultatsioonide tulemusena valmis Riigikogu otsuse „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ eelnõu, mis võeti vastu 2019. aastal. Otsuses sisalduvad riigihaldust puudutavad üldised põhimõtted, millest riigivalitsemisel ja selle reformimisel tuleb lähtuda.

Riigi toimimises nähti probleemidena liigset keerukust, kulukust, läbipaistmatust ning ülesannetega ülekoormatust, mida kahaneva rahvaarvu ja tööhõive ning samas kasvavate ootuste kontekstis ei saa väikeriik endale lubada. Selleks kutsuti ellu kodanikele ja ettevõtjatele suunatud algatusi (nullbürokratia, koosloome arendamine, teenusdisain, riigimajad jm, uuendati avaliku sektori sisemisi protsesse (riigieelarve koostamine, riigi teenuste määratlus ja arendamine, sisebürokratia vähendamine jm). Need algatused on kantud riigireformi väärtussuundadest, kus lisaks tõhusale riigile on oluline ka riigi avatus, uuendusmeelsus, regionaalne tasakaal ja inimesekesksus.

Hea halduse põhialused
(Riigikogu otsus 2019):

- inimesekesksus
- põhiseaduse aluste püsivus
- kohanemisvõimelisus
- väiksem halduskoormus
- õigusselgus ja arusaadavus
- tõhus riigihaldus
- selge vastutus

Riigireformi edukas läbiviimine vajab laiapõhjalist ühiskondlikku kokkulepet riigireformi mõiste, eesmärkide ja sisu terviklikuks määratlemiseks parlamendi ja valitsuse tasemel. Valitsuse tasandil saab teha täidesaatvat võimu ja selle korraldust puudutavaid otsuseid. Paljudel laiematel teemadel (nt rahvaalgatus ja -hääletus, põhiseaduslike institutsioonide ümberkorraldamine) peab juhtroll olema parlamendil, sest need on täitevvõimu korraldamisest palju laiemad küsimused. Nagu ka varasemates riigireformi tegevuskavades on kirjas, **kuni Riigikogu ei ole otsustanud teisiti, on Vabariigi Valitsuse käsitluse kohaselt riigireformi sisuks avaliku võimu organisatsiooni audit ja ümberkorraldamine koos avaliku võimu funktsioonide, ülesannete ning teostamise viiside ja toimemehhanismide revisjoni ja korrigeerimisega.**

Riigireform kui põhimõtete ja reformide pakett on Eestis laialdaselt tuntud ning juurdunud ka avalikkuses ning meedias. Riigireformi vajalikkuse osas on üldiselt laialdaselt nõustatud. Suuresti on see edenenud riigi ja teiste sektorite koostöös, iseäranis tänu Riigireformi Sihtasutuse tegevusele. Siiski on riigireformi mõiste ümber ka palju segadust: kuigi terminina on

riigireform sageli kasutuses, on selle määratlus ja definitsioon hägune. Riigireformist räägivad paljud, aga selle all mõeldakse erinevaid asju. Samuti on riigireformi kajastus meedias väga kitsas võrreldes sellega, milliseid tegevussuundi riigireform tegelikult endas hõlmab. Asutuste ümberkorraldused, konsolideerimised ja tsentraliseerimised, valitsussektori töötajate arvu vähendamine ja üldine valitsussektori kulude kärpimine on saanud väga palju tähelepanu võrreldes kõige muuga ja paratamatult kujundab see ka üldist taju riigireformi olemusest. Seega, riigireform on küll mõiste ja vajadusena juurdunud, aga selle sisu ja eesmärgid vajavad selgemat kommunikatsiooni.

Rahvusvahelises vaates on hiljutistes ja praegustes reformides näha tugevat e-valitsemise ja tehniliste uuenduste suunda. Käesoleva analüüsi raames läbi viidud küsitluses¹ töid 12 EL liikmesriigi esindajad välja, et viivad läbi avalike teenuste ja tugiteenuste digitaliseerimisprotsesse. Asutuste ümberkorraldused on jätkuvalt päevakorras, aga pikemat ajatelge vaadates näeme, et suurem institutsionaalne ümberkorralduste laine jäi Euroopas juba eelmisesse kümnendisse². Küsitluse tulemustele tuginedes on poliitiline tahe ja eesmärgid kõige esmaseks reformide põhjuseks. Selle kõrval on olulised ka efektiivsus ja valitsemiskulude kärpimine. Põhja-Euroopa riikides on keskmisest olulisemad ka avaliku ootuse, kodanike vajaduste ja legitiimsuse hinnangud.

Hiljutine Eurobaromeetri uuring³ näitab, et EL riikide kodanikud tajuvad avaliku halduse institutsioone keeruliste ja pigem läbipaistmatutena (Eesti kodanikud ei too seda probleemina välja, küll aga on kriitilised ametnike osas). Usalduse tõstmisel peavad kodanikud oluliseks bürokraatia vähendamist, läbipaistvuse loomist otsustusprotsessides ja kommunikatsiooni tihendamist riigi ja kodanike vahel. Eesti näitel on ka eetikaküsimused olulisena esile toodud. Eesti paistab silma sellega, et Euroopa Liidust oodatakse peasjalikult finantsilist ja kriisiabi, mitmed teised riigid (sh Kesk-Euroopa, aga ka Läti ja Leedu) näevad olulisemana ka heade praktikate jagamist ning teadmuse ja analüüsi reformide läbiviimiseks. Võimalik, et siin on põhjuseks ka see, kuidas Euroopa Liitu on Eesti meedias ja pressiteadetes kajastatud. Eesti eristub ka selle poolest, et kodanikud peavad riiki oluliselt tõhusamaks kui enamik teiste riikide vastajad. Eestlased ei näe riigis vajadust rohkemate infokanalite, vaid selgema info ja ühtse infopunkti järele. Sellised tulemused suunavad tõhususe kõrval üha enam mõtlema ka demokraatlikele väärtustele ja riigi ning kodanike vahelise suhtluse ja koostöö parendamisele.

¹ Vastajateks 12 EL liikmesriigi esindajad Euroopa Komisjoni DG reform ekspertrühmast ja EUPAN võrgustikust: Rootsi, Soome, Taani, Iirimaa, Luksemburg, Horvaatia, Itaalia, Portugal, Ungari, Slovakkia, Kreeka, Poola. Küsitlus tugines erinevate halduspoliitiliste reformide määratlemisel Pollitt ja Bouckaert (2017) metaanalüüsis välja toodud reformitegevustele, mida vastajad said prioriseerida ning tegevusi lisada ja selgitada.

² Pollitt, C., Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.

³ Eurobarometer. 2023. Understanding Europeans' Views on Reform Needs. Euroopa Liit. Veebilehel: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3054>

Väärtused on oluline alustala, millele tuginedes riiki tervikuna valitsetakse ja avalikku haldust korraldatakse. Avaliku halduse väärtusbaas tervikuna on rahvusvahelisel tasandil viimastel aastakümnetel arvestatavalt muutunud – organisatsioonide tõhustamise kõrval on keskmesse tõusnud kodanik ja tema usalduslik partnerlus riigiga. Kodanikku ei käsitleta enam ainult kliendina, vaid poliitikakujundamise ja -rakendamise partnerina. Teaduskirjanduses eristatakse neid väärtusi sageli n-ö uue avaliku halduse (*New Public Management, NPM*) võrdluses võrgustikupõhise valitsemisega (vt tabel 1), kus viimane iseloomustab partnerlusele püüdevat süsteemi, mida edukamad demokraatiad ka ulatuslikumalt rakendavad. Uuemad väärtused on mitmetasandilised, neid on raskem lihtsustada selgelt mõõdetavale tasandile. Samas näeme, et neid väärtusi tähtsustavate riikide kogemuse põhjal on rahva usaldus riigi institutsioonide ja valitsuse tegevuse osas kõrgem, poliitiline osalus suurem, poliitikakujundamine on detsentraliseeritum ja institutsioonide kujundamine paindlikum (nt Rootsi, Taani ja Hollandi mudel).

Tabel 1. Uue avaliku halduse ja võrgustikupõhise valitsemise võrdlus

	Uus avalik haldus ⁴	Võrgustikupõhine valitsemine ⁵
Kodanike positsioon	Tarbijad/kliendid	Koostööpartnerid
Riigi positsioon	Teenusepakkuja, süsteemi keskne määndžer	Koordineerija
Institutsioonide toimimisloogika	Turupõhine lähenemine, valdkonna- ja tegevuspõhine eraldatus	Koostöövõrgustike põhine lähenemine, laiahaardelisemate terviklahenduste otsing.
Poliitikaeesmärgid	Tõhusus, head tulemusnäitajad	Kodanike rahulolu, poliitika mõjus

Tabel koostatud Hood 1998; Osborne, 2006; Wiesel, Modell, 2014 põhjal⁶

Seni on riigireformi tegevuskavades reformide eesmärkidenä sõnastatud mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlikum töökorraldus ning valitsussektori kulutuste suhteline vähenemine. Riigireformi tegevuskava alusel on valitsemise üldesmärgiks elanikkonna vajadustega arvestav ühtne ja tõhus riigivalitsemine. Ka riigi pikaajaline strateegia Eesti 2035 ütleb, et riigivalitsemise poolest peab Eesti olema uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne riik. Riigireformi elluviimisel on seni lähtunud „tõhusa riigi“ tulemusprogrammi mõõdikutest:

- Valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas ei suurene 15–74 a vanuserühmas (kuni 12%).
- Valitsussektori kulutuste osakaal SKPst ei kasva (kuni 39,3%)
- Valitsussektori hüvitised töötajatele SKPst ei kasva (kuni 11,3%).

⁴ Uus avalik haldus ehk *New Public Management (NPM)*. Turupõhine ja erasektorit jälgendav valitsemiskorraldus.

⁵ Võrgustikupõhine valitsemine (ka „valitsetus“) ehk *New Public Governance*

⁶ Hood, C. 1998. *The art of the state: Culture, rhetoric and public management*. Oxford University: CalendronPress. Osborne, S. P. 2006. *The New Public Governance? Public Management Review*, 8, 377-388.

Wiesel, F., Modell, S. 2014. *From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. Financial Accountability and Management*, 30(2), 175-205.

Valitsussektori töötajate osakaal on viimasel kahel aastal moodustanud 12,2% tööealisest elanikkonnast, aga pikemas perspektiivis olnud küllaltki stabiilne (2015. aastal 12,0%). Ametnike ja töötajate arvude muutustest ja põhjustest saab täpsemalt lugeda avaliku teenistuse aastaraamatutest⁷, 2022. aastal avalike teenistujate arv üldnumbrina vähenes. Avaliku sektori personalimuutuste statistika on leitav Rahandusministeeriumi kodulehelt⁸ ja taustaseletused Rahandusministeeriumi blogist⁹. Valitsussektori kulutuste osakaal on vahepealse kriisiaja järel (2020. aastal 44,9%) taas 2019. aasta tasemele ehk 39,4%-ni langenud. Valitsussektori hüvitised töötajatele ehk palga ja sotsiaalmaksu osakaal SKP-st langes viimase kaheksa aasta madalaimale tasemele ehk 10,4%-ni (2015. aastal 10,8%). Täpsem ülevaade mõõdikutest ja nende muutustest on toodud analüüsi tagasisaate osas.

Mõõdikute teemal on riigivalitsemise suunas vajalik üle vaadata, kas senised mõõdikud või sihttasemed kajastavad adekvaatselt uusi eesmärke. Kuna käesolev analüüs pakub välja uued suunad ning arenguvajadused, sisaldub siinsetes soovitusetes ka mõõdikute korrastamine ja terviklik ülevaatamine. **Mõõdikute korrastamise protsess riigivalitsemise suunal on mõistlik läbi viia visiooni (arengukava) loomise protsessis.** Mõõdikuid on oluline seada ja neid ka regulaarselt seirata, et tekiks ülevaatlik pilt, aga alati tuleb meeles pidada, et mõõdikud on otstarbekad siis, kui need võimaldavad teha vastavaid juhtimisotsuseid. Seega ei ole mõõdikud ega nende täitmine eesmärk iseeneses. Avalikus sektoris peab iga mõõdik olema seiramist väärt.

⁷ Avaliku teenistuse aastaraanded veebilehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika>.

⁸ Avaliku ja valitsussektori töötajate statistika Rahandusministeeriumi veebilehel <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus#avalik-sektor:~:text=Avaliku%2D%20ja%20valitsussektori%20t%C3%B6%20t%C3%B6tajad>

⁹ Rahandusministeerium. 2023. Avaliku sektori töötajate arv jäi kriisiaastatel üldjoontes samaks.

Rahandusministeeriumi blogi veebilehel <https://blogi.fin.ee/2023/07/avaliku-sektori-tootajate-arv-jai-kriisiaastal-uldjoontes-samaks/>

3. ANALÜÜSI METOODIKA

Riigireformi analüüsil on kaks suunda: tagasivaatav ehk senistest tegevustest ülevaadet loov osa ning uusi tegevussuundi tutvustav osa. Analüüsi esimeses etapis viidi läbi kõigi seniste (2015-2023) tegevuste ülevaatamine ja kategoriseerimine. Tegevuste täitmise täpsem ülevaade on riigireformi seniste tegevuste analüüsis. Edasiste suundade leidmiseks viidi läbi intervjuud kõigi ministeeriumite fookusrühmadega, kus osalesid arendus- või strateegiaosakonna/talituse juht ja vastavad asekanterid, nõunikud ning mõnel juhul kantslerid. Lisaks tehti mitmete teemade osas lisaintervjuusid ministeeriumite osakondades või väliste ekspertidega. Kokku osales kohtumistel veidi üle 100 inimese. Intervjuudest on täpsem ülevaade lisas 1.

Intervjuude põhjal tuvastasime peamised väljakutsete kategooriaid ning nii esmast ideepaberit kui analüüsi tervikversiooni aitas valideerida tagasisidestamine kõigi ministeeriumitega ja mõne valitsemisasutusega ning arutelud riigivalitsemise ekspertidega Tallinna Tehnikaülikoolist ning Tallinna Ülikoolist, endisest Riigireformi Radarist ja mõne alapeatüki osas ka Eesti Koostöö Kogust.

Lisaks toetub riigireformi analüüs varasemate analüüside ja õigusaktide läbitöötamisele ning akadeemilistele allikatele, mis on analüüsis läbivalt viidatud. Rahvusvaheliste suundade osas saadi sisendinfot ka Euroopa Komisjoni struktuursete reformide direktoraadi (DG Reform) ekspertrühma kohtumistelt ning EUPAN võrgustiku (European Public Administration Network) kohtumistelt ja spetsiaalselt riigireformi analüüsiks kokku pandud küsimustikust, mille viis läbi RAMi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond DG Reform ja EUPAN võrgustiku riikide esindajate seas.

Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond pakub edasiste suundade osas soovitusi, nende täpsem sisu ja elluviimine aga saab toimuda laiema koostöö raames, sh Riigikogu ja valitsusk koalitsiooni sisendit arvestades. Mõne ettepaneku elluviimiseks algatab RAM ka rakendusliku analüüsi.

Analüüsi koostasid RAMi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunikud Gerly Elbrecht ja Riin Kobin. Oma sisendi erinevates teemavaldkondades andsid ka samast osakonnast Silver Salla, Maris Lanno, Anna Laido, Kaidi Meristo, Mariel Kivi ja Birgit Hänilane, osakonnajuhataja Ülle Harak ja asekanter Kaur Kajak.

4. SENISED VÄLJAKUTSED JA EDASISED SUUNAD



Riigireform aitab hoida pilku riigivalitsemise tervikpildil: kuidas haldusalade üleseid väljakutseid lahendada ning valitsemist jätkuvalt ühtsemaks muuta

„Riigil on kohati liiga palju arengukavasid, aga strateegiliste eesmärkide täitmise järjepidevus ja süsteemsus jätab soovida. Kui oleme kulutanud palju aega ja saanud arengudokumendile ühiskonnas nii laiapõhjalise toetuse nagu näiteks „Eesti 2035“ puhul, tuleb see ka ellu viia. Riigi arenguks vajalikke reforme ei saa tehtud, kui tegeletakse vaid päevakajaliste probleemidega ja kui valitsuses puudub ühtne juhtimine ning koostöö.“
(Tööandjate Manifest, 2022)

Riigireformi tegevusi on teostatud 2015. aastast, aga seni ei ole läbi viidud laiemat tagasivaadet, mis võimaldaks lisaks konkreetsete tegevuste seisu fikseerimisele ka arutelda, kuidas riigireformiga edasi minna. Analüüsi tagasivaatav osa arutleb seniste tegevuste ja nende tulemuste üle, käesolev analüüsi osa keskendub aga aktuaalsetele väljakutsetele ja vajalikele edasistele suundadele.

Kontseptsiooni ülevaatamisel on paratamatult tahe liikuda edasi ja teha midagi uut, küll aga toodi intervjuudel välja mitmeid teada-tuntud kitsaskohti. Käesolev analüüs seadis eesmärgiks lähtuda vajadustest ja probleemikesksusest (nagu on seatud põhimõtteks ka Riigikogu otsuses „Riigireformi ja hea halduse põhialused“). Seega, oluline on keskenduda parendusvajadustele ning teha seda kõige mõjusamatel viisidel, sh leida „vanadele“ probleemidele värskeid lahendusi.

Igapäevased valitsemisala sisesed ümberkorraldused on olulised, aga riigivalitsemise tervikpilt on palju laiem. Riigireformi üks oluline vastutus on hoida pilk riigivalitsemise tervikpildil ja sellel, kuidas haldusalade üleseid väljakutseid lahendada ning valitsemist jätkuvalt ühtsemaks muuta. OECD 2011. aasta riigivalitsemise raport¹⁰ järeldas, et Eesti üks oluline valitsemislik eesmärk võiks olla „valitsus kui tervik“ põhimõtte rakendamine, mida toetab ka Eesti 2035 arengustrateegia. See tähendab valitsuse paindlikumaks kujundamist, asutuste vahelise koostöö uuendamist, horisontaalse koordineerimise parandamist ja suuremat pingutust valitsuse kollektiivsuse nimel. Sellise valitsemiskultuuri juurutamine on aga pikk ja põhjalik protsess. OECD hinnang toodi Eestis välja ka 2016. aasta riigiülesannete analüüsis¹¹, aga kuna selle poole liikumine on olnud vähene, siis tasub ühtsele riigivalitsemisele taaskord tähelepanu pöörata. Strateegilise juhtimise lihtsustamist ja parema sidustamise vajadust riigi pikaajalise arengustrateegiaga Eesti 2035 toovad välja ka tööandjate esindajad¹².

¹⁰ OECD. 2011. Estonia: Towards a Single Government Approach. *OECD Public Governance Reviews*. Veebilehel: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-2011_9789264104860-en

¹¹ Rahandusministeerium. 2016. *Riigiülesannete analüüs*. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform>

¹² Eesti Tööandjate Keskliit. 2022. *Tööandjate manifest*. Veebilehel: <https://employers.ee/manifest/>

4.1. Riigivalitsemise põhimõtted ja väärtused

Intervjuust: „Konkreetsete tegevuste asemel oleks ootus pigem sõnastada põhimõtted või väärtused millest lähtuda“.

Üsna valdava ootusena riigireformile väljendati intervjuudel ideed konkreetsete eraldiseisvate tegevuste asemel (mis ka kohati VVTPd dubleerisid) pakkuda välja väärtuspõhine üldraamistik ja valida mõned kesksed olulised teemad, mida koos ellu viia. **Riigireformi vaates on oluline lõpetada tegevuskavade koostamine ning keskenduda haldusalade siseste arvukate ülesannete seiramise asemel haldusalade ülestele prioriteetidele.** Riigireform peab oma sisulise tähenduse kandmiseks koondama erinevad valdkondlikud reformid suuremaks tervikpildiks nii institutsionaalses korralduses kui poliitikakujundamise protsessides. Suure tervikpildi loomisel on pigem vaja fookussuundi, mitte erinevate valdkondlike reformide noppeid.

Intervjuust: „Riigireformiga seonduvad eelkõige tõhusus ja avaliku sektori kärped, institutsionaalsed konsolideerimised on olnud kandev teema. Aga tuleb ka küsida, kui õhukeseks me tahame selle riigi kärpida. Kusagil on optimaalne piir, et oleks suutlikkust neid ühendametid juhtida ja kriisidega toime tulla“.

Seni on termin „riigireform“ meedias kõlanud eelkõige tõhustamise ja asutuste või teenuste konsolideerimise põhjendamisel. Neil viisidel tõhususe otsimine on oluline, aga siiski vaid üks osa riigireformist. Riik peab toimima tõhusalt, aga tõhusus ei ole eesmärk omaette – muutused peavad lähtuma funktsioonidest ja kliendist. Seega on nii asutuste ja teenuste konsolideerimised ja tsentraliseerimised meetodid, mitte eesmärgid iseeneses.

Kuna väikese riigi kulud ongi proportsionaalselt kõrgemad, siis on tõhusus väikeriigile tavaliselt olulisem. Tervikuna on riigivalitsemisele aga omane tõhususe ja legitiimsuse dilemma¹³, kus paratamatult tuleb otsida tasakaalupunkti nende kahe väärtuse vahel. Legitiimsus¹⁴ väljendub tihti läbipaistvuses, otsuste põhjendatuses, kaasamises ning tulemusena usalduse kasvus¹⁵. Koostööharjumuse või usalduseta riiki on lõpuks kallim pidada, kuna nii poliitika rakendamises, teenuste kasutuses kui kommunikatsioonis tekib pidevalt tõrkeid.

Intervjuust: „Kui ainuke eesmärk on riigis odavalt hakkama saada, siis kaovadki muud argumendid ära“.

Teisalt on tõhusus laialt arusaadav ja aktsepteeritud ootus. Intervjuudel tuli selgelt esile, kuidas kõik ministriumid arutavad oma struktuuride, teenuste, tugiteenuste ja personali optimeerimise teemal. Üldine arusaam on, et „paksu“ riiki ei jaksa me hoida ja arendada, küsimus on lihtsalt selles, kui õhukeseks saab ja tasub riiki kärpida. Toodi välja vajadust julgelt tunnustada, et tõhusus või kulude kokkuhoid on teatud protsessides kõige esmane eesmärk ja sel juhul ei tasu seda peita kaudsemate põhjendustega. Läbipaistvust ja vahetut suhtlust muudatuste tegemisel peeti üheks kõige olulisemaks koostöö edendajaks.

¹³ Blühdorn, I. 2009. *In search of legitimacy: Policy making in Europe and the challenge of complexity*. Barbara Budrich Publishers.

¹⁴ Legitiimsus tähendab lihtsustatult ühiskonnagruppide seas laiemat aktsepteerimist või poolehoidu

¹⁵ Kalev, L., Elbrecht, G., Jakobson, M-L. 2021. Avaliku poliitika legitimeerimine. LK 398-449. Kogumikus L. Kalev ja G. Sootla (toim.) *Avaliku poliitika disain*. Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus.

Intervjuust: „Mõnel juhul on täiesti aus ka lihtsalt välja öelda, et me vajame rahalist kokkuvõtet. Vahel me kardame selle väljaütlemist riigina ja peidame selle muude sõnumite taha. Aga kus ei ole selgeid sõnumeid, on palju segadust“.

Üsna levinud on ka „nähtamatu riigi“ lähenemine, kus inimene ei taju riigi kohaolu, sest temale vajalikud kokkupuuted riigiga on piisavalt automatiseeritud ning kõik vajalikud teenusprotsessid toimuvad taustal, inimene näeb vaid endale vajalikku tulemust. Digitaliseerimise vaates on see oluline areng, samuti võimaldab see jõuda rohkemate kodanikeni ja ettevõtjateni ning neil vähesema vaevaga riigi teenuseid tarbida. Teisalt on kriisid näidanud, et kodanikud eelistavad „nähtamatule“ riigile tihti riiki, mis on tajutav, kohal, ja mille esindajatega saab suhelda¹⁶. Koroonapandeemia kriisitelefoni kinnitas näitlikult, et paljud kodanikud otsisid riigiga suuremat kontakti kui hädavajalik infovahetus.

Seega, kriisid on taas andnud põhjust vaadata üle ja valideerida ka alusväärtused, millest riigi struktuuri ehitamisel lähtume. Riigireformi kontseptsioonides on mainitud mitmeid väärtusi, mille sisu osas väljendati intervjuudel segadust. Seega on vaja riigivalitsemise alusväärtusi selgemalt määratleda. Arvestades riigi pikaajalist arengustrateegiat Eesti 2035 ja poliitika põhialuseid nagu „Riigireformi ja hea halduse põhimõtted“, Õiguspoliitika põhialused 2030 ning ka riigieelarve baasseaduse VTK ja põhiseaduse ekspertanalüüsi sisendit, saame riigivalitsemise tugitalaks olevateks väärtusteks pidada: tõhusust, mõjusust, inimesekeskust, läbipaistvust ja uuendusmeelsust. Rohepöörde edukaks elluviimiseks ja vastavast tegevuskavast tulenevalt on ka keskkonnahoidlikkus ja sellest tulenev kestlikkus läbiv väärtus.

4.1.1. Tõhusus ja mõjus

Tõhususest (EL dokumentidest tõlgitud nii *effectiveness* kui *efficiency*) räägitakse nii Eesti 2035s, Õigusloome poliitika põhialustes 2030, „Riigireformi ja hea halduse põhialustes“, riigireformi tegevuskavades, paljudes valdkondlikes arengukavades, aga termin ei ole neist üheski defineeritud. Sama kehtib „mõjususe“ kohta. Seda terminit on Eesti strateegilistes arengudokumentides kasutatud pisut vähem, aga see sisaldub kõigis eelmainitud dokumentides.

Terminit „efektiivsus“ kasutatakse samuti vähem ning see on selgemas seoses ingliskeelse terminiga „effectiveness“. Oma sisult on see lähedasem eestikeelsele terminile „mõjus“.

Eesti keeles ei ole nende terminite eristamine harjumuspärane, aga nende tihe kasutus riigivalitsemise ja õigusloome suundade iseloomustamiseks loob vajaduse luua ühine arusaam, mida millega väljendatakse. Ühe selgematest lahtiseletustest võib Eesti ametkonnas leida Riigikontrolli tulemusauditi juhendist, mille definitsioonid pärinevad rahvusvahelisest INTOSAI avaliku sektori auditeerimise standarditest. Lisaks leiab seletusi mitmetest eestikeelsetest mitteametlikest koolitusmaterjalidest. Euroopa Komisjoni tasandilt

¹⁶ Leonhardt, D. 2022. Perils of the Invisible State. *The New York Times*. Veebilehel: <https://www.nytimes.com/2022/04/21/briefing/biden-invisible-government-american-rescue-plan.html>

leiab samuti selgemaid juhiseid mõistete eristamiseks. Kokkuvõtlikult on erisused järgmised:

Tabel 2. Tõhusus ja mõjus

Tõhusus (efficiency)	Mõjus (effectiveness)
Tegevuste õigesti tegemine	Õigete tegevuste tegemine
Fookus tegevuse protsessil	Fookus väljundil ja tulemil
Hinnatakse sisendi ja väljundi suhet, maksimaalse tulemuse saavutamise minimaalsete selleks võimalike vahenditega	Hinnatakse, kuivõrd vastab tegelik tulemus oodatud tulemusele
Produktiivsusemõõdik	Kvaliteedimõõdik
Võimekus teha tegevusi aja- ja ressursisäästlikult	Võimekus teha õigeid asju õigel ajal

Autorite koostatud Euroopa Komisjon (2021), Riigikontroll (2001) põhjal¹⁷

Seega võime neid väärtusi mõista kui:

Tõhusus – tegevuste produktiivne protsess, võimalikult väheste vahenditega maksimaalse tulemuse saavutamise.

Mõjus - kõige selgema mõjuga tegevuste valik, mis loovad oodatud tulemust.

4.1.2 Inimesekeskus

Inimesekeskus on EL institutsioonides ja ka riiklikes arengudokumentides üha sagedamini kasutatav termin. See on üldiselt selgemini mõistetav, kuna toob esile inimest või kodanikku kui riigi väärtust. Siiski on ka siin erinevad tõlgendusi.

Riigireformi ja hea halduse põhialuste seletuskirjas on vastav põhimõte: „Riik teenib inimest. Riik suunab eelistatult tähelepanu ja vahendid otseselt inimestele avalike teenuste pakkumiseks, kusjuures lähtutakse probleemipõhisest käsitusviisist, optimeeritakse kulutusi ja protsesse ning probleemid lahendatakse terviklahendusena, hoolimata ametkondadevahelisest rollijaotusest./.../Teenuste väljaarendamise igas etapis kaasatakse inimesi kui lõpptarbijaid. See eeldab liikumist võrgustunud valitsemismudeli suunas, kuhu maailm liigub ning mille põhimõtte on kodanike tegelik kaasamine st osalemine neid puudutavate otsuste tegemises ehk teenuste koosloome.“ (777 OE, seletuskiri)

Laiapõhjalises Eesti digiühiskonna arengukavas on kirjas: „Inimesekne digiriik on riik, milles digilahenduste kasutamine ei ole eesmärk omaette, vaid vahend inimeste heaolu suurendamiseks. Selleks, et kinnistuks ja kasvaks inimeste usaldus digiriigi vastu, peavad digilahendused olema usaldusväärsed. Usaldusväärsed digilahendused on töökindlad, eetilised ja

¹⁷ European Commission. 2021. Better regulation guidelines. Commission Staff Working Document. Veebilehel: https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf

Riigikontroll. 2001. Tulemusauditi teooria ja praktika käsiraamat. Veebilehel: <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditeerimisek%C3%A4siraamatud/tabid/112/language/et-EE/Default.aspx>

õiguspäraseid, sealhulgas on tagatud kõikide inimeste põhiõigused ja -vabadused.“

Eesti 2035 aluspõhimõtetes on sõnastatud inimesekeskne omakorda koosloome ja avalike teenuste kaudu. „Eesti on inimesekeskne riik, kus poliitikakujundamine on koosloomeline ja inimesed saavad osaleda oluliste otsuste tegemisel. Avalikud teenused on kvaliteetsed ja kättesaadavad sõltumata elukohast ning suurendavad inimeste heaolu ja turvalisust.“

Eeltoodu ei ava niivõrd „inimesekeskse“ väärtust ennast, aga sobib riigireformi ja hea halduse põhimõtetega, kus inimestega tehakse koostööd ning teenuseid kujundatakse nende vajadustest ja tagasisidest lähtuvalt. Kuigi mitmes tekstis on viidatud inimestele kui lõpptarbijatele, on Euroopas kaasaegsem lähenemine käsitleda inimest kui avaliku sektori koostööpartnerit, kes on kliendistaatustest enam ja kogu poliitikaloomel ning -rakendamise protsessis otsustele lähemal¹⁸.

Sellega haakuvad siseturvalisuse ja rahvastiku tervise arengukavade¹⁹ lähenemised inimesekesksele, kus rõhutatakse inimese aktiivset hoiakut ja rolli nii poliitika kujundamises kui rakendamises. Oluline on inimese võimestamine (toetamine, partnerlus, teadlikkuse kasvatamine jm), et ta suudaks ka ise võtta vastutust nii enda elus kui kogukonnas toimuva eest.

Euroopa Nõukogu tasemel²⁰ haakuvad sellega laiendatud väärtused nagu *responsiveness* (vastavus, reageerimisvalmidus) ja *accountability* (vastutavus). Vastavus – eesmärgid, regulatsioonid, struktuurid ja protseduurid vastavad rahva põhjendatud ootustele, avalike teenuseid pakutakse ja pöördumisi menetletakse mõislikus ajaraamis. Vastutavus – kõik otsusetegijad, nii indiviidid kui kollektiivid, võtavad oma otsuste eest vastutuse. Otsusest teavitatakse, neid selgitatakse ning neid võib vaidlustada. On loodud selged tegevusjuhised avaliku võimu tegevuste sanktsioneerimiseks, mis rikuvad kodanike õigusi.

Ka Eesti põhiseaduse §13-14 peab Riigikohtu käsitlemise ja kommentaaride alusel mõistma laiemalt, st riigil ei ole mitte ainult kohustus kaitsta kodanikke eraõiguslike isikute vahelises suhtluses, vaid ka riigi enda omavoli eest.

Seega võime inimesekesksest kui väärtust mõista järgnevalt:

Inimesekeskne tähendab lähtumist inimeste vajadustest ja põhjendatud ootustest, laiema käsitlemise kohaselt inimeste kaasamist partnerina poliitika kujundamisel ja rakendamisel ning mõju hindamisel.

Inimesekeskne :

lähtumine inimeste vajadustest ja põhjendatud ootustest

¹⁸ Rill, B. R., Hämmäläinen, M., M. 2018. *The Art of Co-Creation: A Guidebook for Practitioners*. Palgrave MacMillan.

¹⁹ Kehtivad arengukavad (sh Siseturvalisus 2020-2030 ja Rahva Tervis 2020-2030). Veebilehel: https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/arengukavad/kehtivad-arengukavad?view_instance=0¤t_page=1

²⁰ Council of Europe. 2023. 12 Principles of Good Governance. Veebilehel. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

4.1.3 Läbipaistvus

Läbipaistvus on tänapäevase riigivalitsemise üks üldtunnustatud väärtusi ka rahvusvahelisel tasandil.

Euroopa Nõukogu hea halduse põhimõtte sätestab, et *otsuseid võetakse vastu ning jõustatakse vastavalt reeglitele ning ligipääs on tagatud kogu otsuseid puudutavale infole, kui see ei ole põhjendatult ning seaduse alusel salastatud. Kogu poliitikakujundamise info poliitikaloomest kuni rakendamiseni ning tulemusteni on avaldatud sellisel viisil, et see on jälgitav ning võimaldab protsessis osalemist.*

Samuti käsitletakse läbipaistvuse all aruandluskohtustust ning korrupsiooni ennetamist. Sellest lähtuvalt on praktikas läbipaistvuse loomiseks loodud ka institutsionaalsed hoovad. Igal aastal koostavad ministriumid ja Riigikantselei oma tulemusvaldkondade kohta aruandeid, lisaks käivad ministrid Riigikogu ees valdkonna arengutest rääkimas, samuti avalikust teenistusest ülevaadet andmas jm. Üha enam liigutakse avaandmete kasutuse poole, et soovijad võiksid näha, millest on otsuste tegemistel lähtunud ning kas andmed kinnitavad otsuste mõjusust, oodatud tulemuste poole liikumist. Andmete ning igasuguste aruandlusplatvormide nagu ka kaasamise puhul on oluline jälgida, et võimalustest ka teavitatakse, sest andmeid on tänapäeval palju ning keeruline on neis orienteeruda.

Tänapäevase demokraatia lähtekohaks on ka otsuste põhjendatust avada, et jälgitav ei oleks mitte ainult protsess, vaid ka sisu. Juhtumianalüüsid kinnitavad, et otsuste legitiimsuseks ei ole tingimata vaja osapoolte heakskiitu. Palju muudab ka juba see, kui otsuse kujunemine ja sisuline põhjendatus on neile arusaadavad²¹.

Kuigi läbipaistvust on keeruline selle ideaalses vormis tagada, püütakse sel eesmärgil üldiselt poliitikakujundamise protsessi võimalikult palju avada ning otsuste kujunemist jälgitavaks muuta, riigi finantseeritud analüüse avalikustada, riigieelarve arusaadavaks ning jälgitavaks muuta, eetikanõukogu toel avaliku teenistuse eetilist toimimist jälgida jm. Õigusloomeprotsessi kontekstis suurendab valitsuse otsustuste läbipaistvust väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustus. Laiemas vaates on tõenduspõhine poliitikakujundamine ehk põhjendatud ja läbipaistvamad otsused oluline arengusuund, mille rakendamist toetavad nii finantsmeetmete kui analüüside ja rakenduspõhimõtete loomisega ka EL²² ja teised rahvusvahelised institutsioonid.

Seega võime läbipaistvust kui väärtust mõista järgnevalt:

Läbipaistvus :

võimalikult suure avatuse tagamine nii institutsionaalsete protsesside kujundamise kui sisulise põhjendatuse ja arusaadavuse vaates

²¹ Blühdorn, I. 2009. *In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*. Opladen and Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.

²² Euroopa Komisjon. 2022. Commission Staff Working Document on "Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research". Veebilehel: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/event/launch-event-commission-staff-working-document-supporting-connecting-policymaking-member_en

Läbipaistvus on võimalikult suure avatuse tagamine nii institutsionaalsete protsesside kui poliitike sisulise põhjendatuse ja arusaadavuse vaates. Läbipaistvuse tagamiseks loodavate keskkondade ja andmete puhul on oluline ka vastav teavitustöö.

4.1.4 Uuendusmeelsus

Riigi pikaajalises arengustrateegias Eesti 2035 on strateegilise sihina kirjas²³, et *Eesti on uuendusmeelne, teadmiste loomist ning kasutamist väärtustav riik, kus ühiskonnaelu korraldatakse uute, inimesekesksete ja tõhusate tehnoloogiate abil. Õigus- ja maksukeskkond ning valitsemiskorraldus soosivad ühiskonna sidusust, uute lahenduste kasutuselevõttu, innovatsiooni ja paindlikku riigivalitsemist. Avalikud teenused on taustal toimivad ja etteaimavad ning andmeruum kaitstud. Eesti riigikorraldus ja inimeste osalus selles on trende loov ja eeskujuks teistele riikidele.*

Uuendusmeelsus on seotud uuenduslikkuse ja teadmiste väärtustamisega, sidusa õigus- ja valitsemiskorraldusega ning uute lahenduste kasutusega, mida avalikud teenused ja andmed taustal toetavad. Teistele riikidele eeskujuks olemine on samuti olulisena esile toodud.

Uuendusmeelsuse üks osa on innovaatus. Innovatsioon kui selline on erinevates arengukavades veidi erinevalt määratletud, mis sõltub ka valdkondlikust rakendusest. Riigikantselei avaliku sektori innovatsioonimeetmes²⁴ on selgitatud: *Innovatsioon on uus või täiustatud toode või protsess (või nende kombinatsioon), mis erineb märkimisväärselt tegija varasematest toodetest või protsessidest ja mis on potentsiaalsetele kasutajatele kättesaadavaks tehtud või tegija poolt kasutusele võetud (protsess).* Uuendusmeelsus on aga innovatsioonist laiem ning tähistab peaauglikult hoiakut, mis on avatud muutustele ja erinevatele innovatsioonidele.

Uuendusmeelsus :

avatus probleemidele uute või täiustatud lahenduste leidmiseks

Teadus-, arendustegevuse, innovatsiooni ja ettevõtluse (TAIE) arengukava sõnastab innovatsiooni kui *uute ideede ja teadmiste kasutamist uudsete lahenduste rakendamiseks*. TAIE arengukava 2021-2035²⁵ on integreerinud innovatsiooni süsteemsemalt nii teadus- ja arendustegevuse konteksti kui sealt edasi teadmussiirdena ettevõtete konkurentsivõimesse.

²³ Riigikogu. 2021. Riigi pikaajalise arengustrateegia "Eesti 2035" heakskiitmine. Riigi Teataja. Veebilehel: <https://www.riigiteataja.ee/akt/315052021012>

²⁴ Riigikantselei. 2022. Meede avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmiseks. Veebilehel: <https://riigikantselei.ee/avaliku-sektori-innovatsioon>

²⁵ Teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse (TAIE) arengukava 2021–2035. Veebilehel: <https://www.hm.ee/korgharidus-ja-teadus/teadus-ja-arendustegevus/taie-arengukava-2021-2035>

Euroopa Nõukogu²⁶ sõnastab uuendusmeelsuse muutustele avatusena ning defineerib kui *probleemidele uute ja mõjusate lahenduste otsimist, sh uute tehnoloogiate ja meetodikate abil. Oluline on valmisolek eksperimenteerida ja õppida teiste kogemusest. Eesmärgiks on senistest paremate tulemusteni jõudmine.*

Seega võime uuendusmeelsust kui väärtust mõista järgnevalt:

Uuendusmeelsus on avatus probleemidele uute või täiustatud lahenduste leidmiseks, sealhulgas uute tehnoloogiate ja lähenemiste kasutamine ning katsetamise võimaldamine nii õigus- ja finantskeskkonna kui praktiliste tegevuste tasandil.

4.1.5. Jätkusuutlikkus

Kliimamuutuste, keskkonnaseisundi halvenemise ning elurikkuse vähenemise kontekstis on rohepööre saanud üheks valitsemise oluliseks tegevussuuniseks. Nii energeetika-, tervise- kui sõjalise kriisi kontekstis on keskkonnaressursside hoidmine muutunud keerulisemaks, aga kestlikkuse vaates ka olulisemaks. Rohepöörde eesmärgid tulenevad Euroopa Liidu rohelistest kokkuleppest²⁷, aga nende täpsel sisustamisel lähtub iga riik esmajärjekorras nende ühiskonna ja majanduse vajadustest, väljakutsetest ja võimalustest.

2015. aasta septembris lepiti globaalselt kokku ka kestliku arengu eesmärgid (*Sustainable Development Goals*) järgmiseks 15 aastaks. ÜRO liikmesriikidelt, ka Eestilt, oodatakse poliitika kujundamisel nendest eesmärkidest lähtumist – miski, mida riik teeb, ei tohiks teha keskkonnale ega siin elavatele inimestele veel rohkem kahju. Tervikliku jätkusuutlikkuseesmärgi tagamiseks on oluline näha keskkonna kõrval prioriteedina ka inimesi – neid puudutavaid töötingimusi, inimõiguste järgimist, heaolu. Ebavõrdsuse ja ebaõigluse suurenemine koormab muuhulgas ka sotsiaalsüsteemi. Seega on oluline läheneda jätkusuutlikkusele nii keskkonda kui sotsiaalset ja õiguslikku poolt arvestades.

Tuginedes Riigikogus vastu võetud strategilisele suunisele Kliimapoliitika põhialused 2050²⁸ ja rohepöörde tegevusplaanile ning ÜRO sõnastatud säästliku arengu eesmärkidele²⁹, võime jätkusuutlikkust kui väärtust mõista järgnevalt:

²⁶ Council of Europe. 2023. 12 Principles of Good Governance. Veebilehel. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

²⁷ Euroopa Komisjon. 2019. euroopa roheline kokkulepe. Veebilehel: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

²⁸ Kliimapoliitika põhialused aastani 2050. Riigiteataja. Veebilehel: <https://www.riigiteataja.ee/akt/307042017001>

²⁹ ÜRO. 2023. Ülemaailmsed säästva arengu eesmärgid. Veebilehel: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/saastev-areng>

Jätkusuutlikkus tähendab riigi tasakaalukat valitsemist, mis vähendab negatiivset mõju keskkonnale, soodustab ühiskonnas keskkonnasõbralike hoiakute kujundamist ning lähtub sotsiaalse vastutustundlikkuse põhimõtetest.

Lisaks siin sõnastatud väärtustele on oluline ka agiilsus ehk teatava regulaarusega tasub testida, kas sõnastatud väärtused on veel asjakohased ja piisavad või vajavad need ümbermõtestamist ja täiendamist.

4.2 Riigikogu roll riigireformis

Riigireform kui riigi struktuuri, funktsioone ja korraldust muutev reform on suuremahuline ambitsioon, mis vajab nii definitsiooni, tegevussuundade kui põhimõtete rakendamiseks Riigikogu mandaati. Mitmed olulised otsused on poliitiliste valikute küsimus, nagu see ühes demokraatlikus riigis peabki olema. Kui Riigikogu mõõde riigireformi kontseptsioonist eemaldada, jääb alles ministeeriumite ja riigiasutuste tõhususe ja korralduse parendamine ja protsesside uuendamine. Need on halduskorralduse tõhustamise ülesanded, millega Vabariigi Valitsuse tasand peaks tegelema ka suurema riigireformi visiooni puudumisel. Väga paljud riigireformi tegevused vajavad valitsuse tasandi algatust, analüüsi ja rakendamisel eestvedamist. TKauri nime alt kutsed välja, aga nüerviklikuks riigireformiks koonduvad need tegevused aga siis, kui laiem ja Riigikogu mandaadiga riigireformi kontseptsioon selle omavahel kokku seob.

2019. aastal vedas Riigireformi arengusuundade väljatöötamist Riigikogu probleemkomisjon, kelle töö tulemusena formuleerus Riigikogu otsus „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ (võeti vastu 20.02.2019). Selles on sõnastatud ja lühidalt lahti kirjutatud hea halduse põhimõtted nagu inimesekesksus, põhiseaduse aluspõhimõtete püsimine, kohanemisvõimelisus, väiksem halduskoormus, õigusselgus, tõhus riigihaldus ja selge vastutuse küsimus. Aastal 2020 algatati lisaks hea halduse üldpõhimõtete sõnastamisele ka konkreetsem otsuse eelnõu „Riigireformi elluviimisest“, mis jäi pärast esimese lugemise läbimist Riigikogus ootele ja langes koosseisu vahetudes päevakorrast välja. Kuivõrd seal sisaldasid mitmed riigi arengut ja juhtimist puudutavad küsimused, mille osas Riigikogu roll on oluline, on need ettepanekud toodud lisa 3.

Riigireformi definitsiooniks, mis ka toetust leidis, pakuti: „**Riigireform on avaliku võimu organisatsioon, see tähendab keskvoimu, põhiseaduslike institutsioonide ja kohalike omavalitsuste ülesehituse ning tegevuse kriitiline hindamine ja ümberkorraldamine selleks, et muuta riiki tõhusamaks ning paremini vastavaks nii praegustele kui ka tulevastele vajadustele ja väljakutsetele.**“

Demokraatliku riigivalitsemise vaatest ei piirne strateegiliste suuniste kokkuleppimine üksnes täidesaatva võimu algatustega, suure tähtsusega on Riigikogu roll erinevate huvide ja arusaamade esindajana.

Valitsemine on oma olemuselt poliitiline protsess ning mida keerukamaks muutuvad ühiskond ja välised mõjutegurid, seda enam on oluline erinevaid huve ning vajadusi teadvustada ja ka riigivalitsemisel arvestada. Ka poliitilise debati pidamine, argumentatsiooni kvaliteedi tagamine, avalikkusega suhtlemine ning vastastikune õppimine (*policy learning*) on Riigikogu olulised rollid. Lisaks saab Riigikogu tasakaalustada „silotornistumise“ probleemi, mis täidesaatva võimu poolel valitsemisalade kaupa tegutsedes paratamatult tekib. Riigikogu saab seega tegutseda nii erinevate huvide ja vajaduste esindajana, väärtusruumi hoidjana ja riigivalitsemise tervikpildi suunajana.

4.3. Strateegiline riigivalitsemine

Riigi strateegilises juhtimises vastutab RAM eelarvelise planeerimise eest ning Riigikantselei üldise strateegilise koordineerimise eest pikaajalise arengustrateegia (Eesti 2035) ja valdkonna arengukavade tasemel (määrus³⁰ aastast 2019 ja Vabariigi Valitsuse seaduse³¹ muudatus aastal 2022).

Eesti 2035 koostamine toimus laiapõhjaliste konsultatsioonide kaudu, kus osales kokku üle 14 000 inimese. Vastavate ideekorjete ja fookusrühmade arutelude pinnalt kujundas Riigikantselei nii riikliku katusstrateegia üldosa (sh üleilmsed väljakutsed ja arengutrendid) ja sõnastas vajalike muutuste pinnalt viis pikaajalist strateegilist sihti, mille elluviimiseks on koostatud tegevuskava. Kuna Eesti 2035 koostamise ajaks olid mitmed valdkondlikud arengukavad juba valmimas, siis ei ole Eesti 2035 arengusihside sisend arengukavades veel nii suur, kui see võiks olla, aga arengukavade järgmiste uuendamiste käigus on riigi katusstrateegiast lähtuvat sisendit võimalik suuremal määral sisse viia.

Intervjuust: „Eesti 2035 puhul on öeldud, et strateegiat viiaksegi ellu läbi arengukavade, aga see pole selge, kuidas täpselt EE2035 ja arengukava omavahel seoses on“.

Riigi pikaajaline arengustrateegia Eesti 2035 on lahti kirjutatud viie strateegilise sihina, strateegia üldosa on Riigikogu poolt kinnitatud, konkreetsemad tegevused kinnitatakse aga Vabariigi Valitsuse tasandil iga-aastaselt. Eesti 2035 viiakse ellu valdkondlike arengukavade kaudu, arengukavade eesmärgid ja suunad saavad oma täpsema sisu programmides. Riigieelarvelises vaates moodustuvad programmide omakorda tulemusvaldkonnad. Programmide tasandil saavad erinevad strateegilise planeerimise hoovad kokku, mistõttu on nende koostamisel oluline jälgida sidusust arengukavade ja riigi pikaajaliste arengusuundadega kui ka eelarve strateegiaga.

³⁰ Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord (RT I, 23.12.2019, 5). Veebilehel: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019005>

³¹ Vabariigi Valitsuse Seadus (RT I, 09.08.2022, 6). Veebilehel: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109082022006>



Joonis 1. **Strateegilise planeerimise toimimisloogika.** Allikas: Riigikantselei

Käesoleva analüüsi intervjuudel toodi välja, et eelarvelise ja muu strateegilise juhtimise ühildamine pakub arvestatavaid väljakutseid. Eesti on küll liikunud tegevuspõhisele eelarvestamisele ning korrastanud riigi strateegilist planeerimist, aga kõik ministriumid töid siiski välja ebavajalikult suure halduskoormuse, mida tekitatakse üksteisele dubleeriva aruandlusega strateegiliste dokumentide ja erinevate tegevuskavade vaates. Sama probleem on välja toodud 2022. aastal koostatud riigieelarve baasseaduse VTKs. Riigi pikaajalist arengustrateegiat viiakse ellu arengukavade ja programmide kaudu, aga arengustrateegial on ka eraldi tegevuskava, mille täitmisest tehakse iga-aastast aruandlust. Samuti on tulemusvaldkondade aruandlus iga-aastane – see annab sisendit Eesti 2035 aruandlusesse, aga aruandluste sisuline ja ajaline ühtlustamine on veel tööjärgus (sh et aruandlust ei küsitaks enne, kui eelarve täitmise andmed saabuvad).

Intervjuust: „Praegu jäävad mitmed asjad tavapärasest strateegilisest planeerimisest välja, lisadokumente on palju,

Lisaks on erinevates valdkondades mitmeid eraldiseisvaid ja aruandlust vajavaid tegevuskavasid (riigivalitsemise suunal näiteks riigireformi tegevuskava, regionaalse arengu tegevuskava, avatud valitsemise partnerluse tegevuskava jt), mis võiksid olla integreeritud arengukavadesse ja programmidesse. Iseäranis horisontaalsetes valdkondades toovad lisanduvad strateegilised dokumendid endaga kaasa arvestatava halduskoormuse paljude ministriumite jaoks.

Positiivsete arengute poolelt on strateegiliste dokumentide arvu viimasel aastatel oluliselt vähendatud, eesmärgid on nüüd kaetud vähemalt sihttasemetega, samuti on eesmärkide ja mõõdikute arvu vähendatud. Kuna muudatuste käigus uuendati korraka peaaegu kõiki strateegilisi arengudokumente, siis ei ole veel saavutatud strateegiliste

arengudokumentide tihedat sidusust finantsplaneerimisega. Palju on tehtud, aga nagu eelnevalt välja toodud, saab süsteemi veel oluliselt selgemaks ja vähem dubleerivaks kujundada.

Vajalik on ka küsida, milliseid strateegilisi dokumente ja millisel kujul on riigis juhtimisotsuste tegemiseks tegelikult vaja. Arengukavade olulisusest rääkisid peaaegu kõik intervjueeritavad, aga nende dokumentide mahukust, koostamise ja uuendamise ajakulu toodi välja problemaatilisena. Mõne arengukava koostamiseks läheb 3-5 aastat, juhtimisotsuseid on aga vaja teha oluliselt varem. Asjakohane on üle vaadata, kuidas arengukavad ja teised strateegilised dokumendid valdkondlikku ja horisontaalset juhtimist kõige enam toetaks ning millises mahus on mõistlik ja vajalik mõjuhinnanguid ning aruandlust läbi viia.

Nii riigi pikaajaline strateegia Eesti 2035 kui TERE (tegevuspõhise riigieelarve süsteem) on mitmete intervjueeritute hinnangul aruandlustegevust kasvatavad lähenemised, mitte juhtimisinstrumendid. Juhtimisfunktsioonide tugevdamiseks tuleb jätkata tegevusi strateegilise ja eelarvelise planeerimise omavaheliseks seostamiseks ning regulaarselt hinnata, kas olukord on paranenud. Oluline on osata selgitada ja seostada eelarvelisi otsuseid nii strateegiliste suundadega kui tagada, et strateegilised suunad ja neist lähtuvad tegevused oleks eelarvestamisel vastavalt kajastatud. Oluline on ka selgemaks teha, milline on valitsuse kui terviku roll strateegilises planeerimises, et sisulised arutelud riigi arenguvajadustest ei jääks vaid ministeeriumite põhiseks. Eesti 2035 toob kõik valdkonnad katusstrateegiana kokku, aga kõigi arengusuundade terviklik juhtimine vajab veel järgmisi samme ning selleks sobiva formaadi leidmist. Üksikotsused peavad haakuma tervikpildiga.

Eesti 2035 vaade ja ka valdkondlikud tulemusaruanded keskenduvad küll olulistele arengusuundadele, aga aruandluses ei jälgita, mis riigis tervikuna tegemata jääb. Aruandluse raames kirjeldavad ministeeriumid oma tegevusi, aga puudub laiem mõjuhinnang sellele, mil määral on riik tervikuna olulistest arengusuundades edasi liikunud ning mis vajab edaspidi senisest suuremat tähelepanu. Ka arengukavade tulemused summeeritult ei taga veel riigivalitsemise tervikpilti, vaid haldusalade üleselt on samuti vaja arengut juhtida. Sisukaks aruandluseks on vaja eraldiseivate mõõdikute ja indikaatorite sidumist eelarveandmetega. Riigieelarve baasseaduse muutmisel on oluline jälgida, et tekiks terviklik eesmärkide täitmise ülevaade.

Riigi strateegiliste valikute keskmes on üha tugevamalt ka rohepöörde elluviimine, mis lähtub rahvusvahelisel tasandil nii ÜRO kui EL konventsioonidest ja kokkulepetest kui riigisisest riigi pikaajalisest arengustrateegiast Eesti 2035 ja Riigikogus vastu võetud Kliimapoliitika põhialustest aastani 2050. Rohepöörde tegevusplaani 2023-2025 rõhutab horisontaalsust, selle eesmärgid puudutavad enamikke valdkondlikke arengukavu. Riigivalitsemise suunas (kus seni eraldi

arengukava ei ole) on ette nähtud kogu rohepöörde juhtimine (sh kommunikatsioon), lisaks riigihangete, riigi kinnisvara, riigieelarve ja riigi IKT ning andmevaldkonna arendamine keskkonda väärtustavatel põhimõtetel.

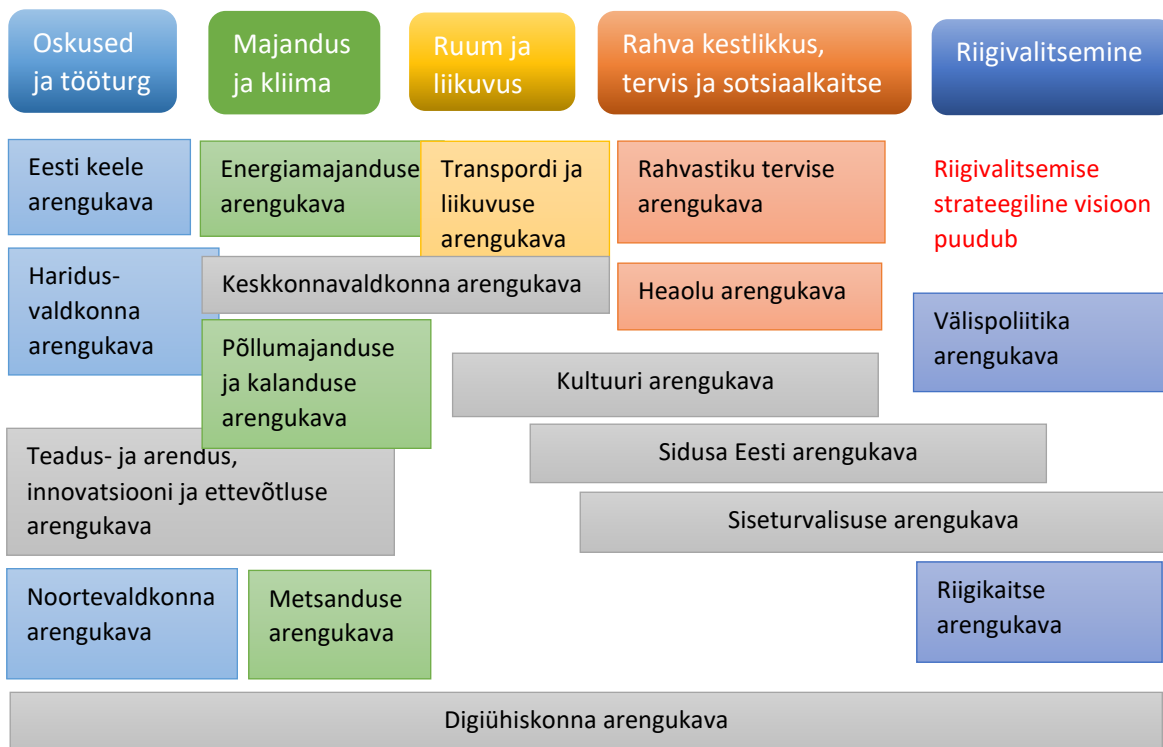
Rohepöördega seotud poliitilisi seisukohti ja valdkonnaüleste lahenduste leidmist koordineerib Vabariigi Valitsuse juurde moodustatud rohepoliitika juhtkomisjon, mida juhib peaminister. Rohepöörde läbiviimiseks on koostatud põhjalik, üle 300 tegevusega tegevusplaan, mille täitmise koordineerimine ja seiramine toob kaasa arvestatavat koormust nii Riigikantseleile, ministriumitele kui nende allasutustele. Ka rohepöörde kui ühe strateegilise prioriteedi vaates on oluline tagada, et kus vähegi võimalik, saaks vastavad eesmärgid ja tegevused integreeritud valdkondlikesse arengukavadesse ja programmidesse ning aruandlus oleks tagatud ühekordse infoküsimise kaudu.



Riigivalitsemine on ainus Eesti 2035 strateegiline arengusih, millel ei ole vastavat arengukava

Riigivalitsemine on üks Eesti 2035 viiest strateegilisest sihist, aga erinevalt teistest ei ole selles valdkonnas arengukava. Kuigi riigivalitsemine on paljudesse teistesse valdkondadesse integreeruv suund ning haakuvaid arendustegevusi sisaldub nappeliselt ka teistes arengukavades, siis toodi nii riigireformi intervjuudel kui ka riigieelarve baasseaduse VTKs välja, et selle valdkonna põhimõtted, väärtused ja suunised ning strateegilise juhtimise korraldus ei ole piisavalt selged ning arengukava puudumine tekitab rollide ja põhimõtete selgusetust. Eesti 2035 seab kaugemad ja üldisemad eesmärgid, keskpikad eesmärgid on aga kokku leppimata. Digiühiskonna ning TAIE arengukavad on näited kehtivatest horisontaalsetest arengukavade, mis aitavad selgeid põhimõtteid, ootuseid ja rolle selgitada.

Eesti 2035 strateegilised sihid ja nende kaetus arengukavadega:



Joonis 2. Arengukavade ja EE2035 üldvaade, allikas: analüüsi autorid (hallil taustal on esitatud EE2035 sihtide vahel kattuvad arengukavad).

Riigieelarve basseaduse VTKs (2022) on leitud, et praegu kehtiv regulatsioon võimaldab olulisi erisusi strateegilises planeerimises. Kõigil valdkondadel ei ole arengukava, tegevuskavad ei ole aga tihedalt strateegilise raamistikuga seotud. Samuti ei ole strateegiline juhtimine terminoloogiliselt selgelt määratletud, pikaajalise planeerimise ja ka riigieelarve protsessi käigus kasutatakse mõisteid, mille omavahelised seosed, ajaline perspektiiv, ulatus ning kasutamise eesmärk ei ole selged, nt tõhustamiskava, eelarverevisjon, hindamine, tulemusaruanne, eelarve (lõplik) täitmine ning EE2035 pikaajalise planeerimisega seotud sihid, alasihid ja vajalikud muutused.

Ka riigireformi algatus ei täida seniste eraldiseisvate tegevuskavadena seda rolli ja ambitsiooni, mille Riigikogus vastu võetud „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ sellele annab.

Riigikogus vastu võetud „Riigireformi ja hea halduse põhialuste“ (7770E) seletuskirjas on öeldud:

Pikaajalises plaanis on riigireform vajalik riigi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks, sest riigireform tegeleb muude reformide eeldustega: (1) valitsemise usaldusväärsuse ja läbipaistvusega, (2) poliitika selguse ja teostatavusega, (3) poliitika elluviimise korralduslike küsimustega.



Riigireform ei täida seniste eraldiseisvate tegevuskavadena hästi seda rolli ja ambitsiooni, mille Riigikogus vastu võetud „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ sellele annab.

Senised riigireformi tegevuskavad on liialt palju dubleerinud valdkondlikke arengukavasid ja Vabariigi Valitsuse tegevusplaani. Kui riigireformi ülesandeks on tegeleda teiste reformide eeldustega, siis peab selle vaade olema lai ning ulatuma väljaspoole valdkondlikke tegevusi. Riigivalitsemise peamised eesmärgid, arendustegevused ja aluspõhimõtted on mõistlik tegevuskava tasandilt viia arengukava tasandile, muud riiklikult vajalikud uuendused integreerida aga riigi pikaajalisse arengustrateegiasse.

Riigivalitsemise arengukava võiks anda täpsema sisu

- riigivalitsemise põhimõtetele, väärtustele ja eesmärkidele;
- reformide juhtimisele (teenuspõhine juhtimine; riigi tegevuste ülevaatamise põhimõtted jm)
- riigi eelarvestamise põhimõtetele;
- riigi personali arendussuundadele;
- riigi tugiteenuste kesksetele juhtimispõhimõtetele;
- regionaaltasandi aregu planeerimisele;
- riigihangete valdkonna arendamisele;
- kinnisvarapoliitika arendussuundadele;
- keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahelise tegevuse ühtlustamisele (sh vastutuse ja autonoomia ulatuse küsimused);
- strateegiliste suundade ja riigieelarve planeerimise paremale seostamisele;
- luua rolliselt valdkondades, mis vajavad valitsemisalade ülest horisontaalset juhtimist ning arendusi.

Strateegilise riigivalitsemise vaates on mitmed arendusprotsessid ka juba töös. Riigikantselei on kogunud tagasisidet Eesti 2035 strateegia ja tegevuskava uuendamise protsessis ning ka riigieelarve baasseaduse VTKst lähtuvalt loodi töörühmad riigieelarve ja strateegilise juhtimise paremaks seostamiseks. Riigikantselei strateegiabüroo ja RAMi eelarvestrateegia valdkonna esindajad kohtuvad samuti regulaarselt, et nii Eesti 2035, riigieelarve vaadet kui VVTP tegevusi ja aruandlust paremini seostada.

Samuti juurutatakse tõhustamiskavade lähenemist. Riigieelarve kasutust ja investeringuid seiravate tõhustamiskavade esmase piloteerimise järel on kavas laiem tõhustamiskavade³² süsteemi loomine ja integreerimine riigieelarve kujundamise protsessi. Tõhustamiskavad on tööriist riigi eelarvestrateegia loomisel, nende eesmärk on leida võimalusi eelarvepoliitilisi eesmärke tõhusamalt ja mõjusamalt saavutada, võimaldada riigi prioriteetsete tegevuste elluviimine ning suurendada eelarve paindlikkust (vähendada fikseeritud

³² Valitsussektorite kulutuste ja investeringute süsteemne läbivaatamine eesmärgiga eelarvet tõhusamalt ja mõjusamalt kasutada. Tõhustamiskavad koostatakse riigi eelarvestrateegia ettevalmistamise käigus.

kulude osakaalu). Samuti pakuvad tõhustamiskavad selgemaid pidepunkte tegevuspõhise eelarve fiskaalse mõju hindamiseks. Iga tõhustamiskava koostamiseks moodustatakse juhtkomisjon (sh ministeeriumite ja Riigikantselei strateegiaüksused), mis lähtub tõhustamiskava kontseptsioonist, valitsuskabineti suunistest ja kaasab ka väliseid eksperte ja sidusrühmi. Juhtkomisjoni tööd koordineerib valdkonna eest vastutav ministeerium.

Lisaks on Eestis olnud mõjude hindamine pigem vähene, seda nii poliitika sisuvaldkondades kui ka investeeringute tegemisel ja välisvahendite kasutamisel, mistõttu puudub hea ülevaade tehtud tegevuste ja investeeringute tasuvusest ja mõjususest. Tõhustamiskavade kõrval on oluline arendada ka juba tehtud investeeringute tulemuslikkuse hindamist.

Ettepanekud riigivalitsemise põhimõtete ja strateegilise juhtimise osas:

- 1) Riigikogul suurendada enda rolli laiemates riigivalitsemise uuendamise küsimustes ning vastavates ühiskondlike arutelude eestvedamises.
- 2) Seostada Eesti 2035 strateegilise juhtimise süsteemiga – katta Eesti 2035 viis peamist strateegilist sihti arengukavadega (sh riigivalitsemine), vähendada teiste arengukavade ning eraldiseisvate tegevuskavade arvu.
- 3) Tagada aruandluse ja strateegiliste dokumentide parem funktsionaalsus juhtimisotsuste tegemiseks ning vaadata üle arengukavade vorm, maht ja koostamise protseduur.
- 4) Riigieelarve vahendite taotlemisel tagada tegevuste selgem põhjendus ja seos nii strateegiliste sihtide kui teiste seotud tegevustega (sh. riigieelarve infosüsteemi funktsionaalne võimekus nende seoste loomiseks), rakendada süsteemsemat eelarvevahendite kasutamise mõjuhindamist.

4.4. Riigi teenused ja tugiteenused

4.4.1. Otseste avalike teenuste ja TERE teenuste sidustamine.

Otseste avalike teenuste definitsioon tuleneb 2017. aasta „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ määrusest (TKTA), mis määratles erinevad teenuse liigid nagu otsene avalik teenus (sh proaktiivne teenus, sündmusteenus), tugiteenus ja teenusprotsess. Riigieelarve vaates on teenus „tegevuse või tegevuste tulem, mis on suunatud välisele kliendile“.

Intervjuust: „Otseste avalike teenuste ja riigieelarveliste teenuste loendit peaks ühtlustama. Nende protsesside lõpus on ju sama klient. Praegu võib riigieelarveline „toetuse andmine“ tähendada sõltuvalt programmist 2-20 avalikku teenust“.

Riigieelarveliste teenuste ja otseste avalike teenuste süsteemse sidustamise protsess on alles töös. Paljude intervjuueeritute hinnangul on kaheldav, kas TERE (tegevuspõhise eelarve) teenuseid ja otseseid avalikke teenuseid ongi võimalik üheselt kokku tuua ning osalt pooldatakse TERE süsteemis „teenuste“ ümbernimetamist muudeks kategooriateks või tegevusteks.

Tegevuspõhise eelarve loogika püüab riigi tegevusi tervikuna süstematiseerida terviklikult ning juurutada teenuspõhist juhtimist. Mitmete riigiasutuste tasandil (iseäranis need, mis pakuvad ka konkreetseid otseseid avalikke teenuseid) on seda suudetud kohati edukalt rakendada, aga riigi tervikvaates on veel palju arusaamatust, milline peaks teenuspõhine juhtimine välja nägema. Teenuspõhine juhtimine tähendab, et teenused ei saa olla enam vaid lõpp-produkt, vaid riigi tegevust tuleb mõtestada tervikteenustena poliitika kujundamisest kuni kliendikokkupuuteni välja. Lisaks süveneb üha enam (nii sündmusteenuste kui konsolideeritud teenuste vaates) ka asutuste ülene teenuste juhtimine, mis vajab samuti uut moodi mõtlemist, paindlikkust ja mõnel juhul ka suuremaid struktuuride ja funktsioonide ümberkorraldusi.

Intervjuust: „Tegelikult võiks nii TERE teenused kui avalikud teenused moodustada tervikteenused ehk valitsemisala ülese tervikprotsessi, mis algab poliitikakujundamisega ja lõpeb kliendi kokkupuutega“.

Arusaam sellest, mida käsitleda teenusena, kuidas seda kirjeldada ja kuidas kvaliteeti mõõta, on erinevates valitsemisalades ja asutustes siiani ebaühtlane. Sündmusteenuste põhimõttest lähtudes on üha enam vajalik vaadata teenuseid tervikuna, mis tähendab asutuste, haldusalade ning ka erinevate administratiivtasandite vahelist teenuste arendamist ja osutamist. Ka riigieelarve vaates peituvad mitmed teenused taotluste sisse ning eelarvevajadus ei ole alati läbipaistvalt põhjendatud. Samuti ei ole hästi nähtav erinevate teenuste seos, st. ühe teenuse või tegevuse rahastusvajaduse seotus teise teenuse või tegevuse rahastamisega. Seetõttu ei ole kõiki rahastatud tegevusi võimalik täisfunktsionaalsuses ellu viia, kui sellega oluliselt seotud tegevus jääb rahastamata.

Samuti on riigieelarve baasseaduse VTKs välja toodud probleem: teenuspõhine juhtimine ja teenuste arendamine on Eestis killustunud ega võimalda riigis teenuste arendamist tervikuna suunata.

Riigivalitsemise ja riigi finantsjuhtimise eesmärk on kättesaadavad, kvaliteetsed ja tõhusalt osutatud riigi teenused – RAM määratleb metoodika teenuste eelarvestamiseks ja nende eesmärkide ning mõõdikute seadmiseks, MKM koordineerib otseste avalike teenuste korraldamist ning nende osutamiseks vajaliku teabe kindlaksmääramist, jagamist, vahetamist ja sündmusteenuste arendamist. Riigikantselei juures tegutsev innovatsioonitiim tegeleb teenusedisainiga muutes valitud riigi teenused kasutajasõbralikumaks ja inimkesksemaks. Kõik taolised arendusprotsessid peavad aga paremini tervikpilti arvestama. Samuti reguleeritakse teenuse mõistet erinevates õigusaktides: eelarveklassifikaator ning teenuste korraldamise ja teabehalduse alused. Vajalik on ka teenuste määratluste ja juhtimise ühtlustamine.

Kuigi riigiasutused peavad määrama ka teenuste haldamise ja kvaliteedi eest vastutava struktuuriüksuse või ametikoha, siis paljudel teenustel ei ole selgeid omanikke. Leidub ka häid näiteid, aga mitmeid otseseid avalikke teenuseid hetkel pigem kirjeldatakse kui juhitaks. TKTA määruse alusel on asutused vastutavad ka teenuste kvaliteedi tagamise eest ning peavad hindama olulisi tegevusi ja nende osutamise protsessi kvaliteeti vähemalt kord aastas. Kuna täpsemad suunised teenuste kvaliteedi osas puuduvad, siis on lähenemised asutusesti väga erinevad. Kuigi teenuste juhtimine on asutuste vastutada, siis nii teenuste määratlemise kui kvaliteedi tagamise ja hindamise praktikad on niivõrd erinevad, et vajavad keskse vaate saamiseks teatavat ühtlustamist.

Samal ajal on otseste avalike teenuste valdkonnas viimastel aastatel toimunud ka palju arenguid. 2017. aastal asutati teenuste arendamiseks ja arutelude pidamiseks ministeeriumite ja Riigikantselei esindajatest avalike teenuste nõukogu ja 2022. aastal ka avalike teenuseid osutavate asutuste esindajatest teenuste koordinaatorite võrgustik. Aastatel 2018-2020 loodi juhiseid TKTA määruse rakendamiseks, otseste avalike teenuste ja riigieelarveliste teenuste koos rakendamiseks ning teenuste kvaliteedinäitajate esitamiseks.

2022. aastast on MKM algatanud otseste avalike teenuste loetelu põhjaliku ülevaatamise ning vastavate riigiasutuste nõustamise teenuste selgemaks ja kliendikesksemaks kirjeldamiseks ning kvaliteedimõõdikute määramiseks. Teenuste kirjeldamist ja tulemuste hindamist ühtlustatakse ka võrgustikes häid praktikaid jagades. Lisaks käivad ettevalmistused TKTA teenuste paremaks seostamiseks riigieelarveliste teenustega, et loodavas riigieelarve infosüsteemis oleks selged seosed olemas. Loodud on sündmusteenuste ja teenuste arendamise tööriistakast³³. Lisaks on loomisel riigiäpp, kuhu koondatakse isikudokumendid, mille kaudu tulevikus võiks olla kättesaadavad ka e-teenused, olulisemad teavitused (tähtaegade saabumisest jm) ning edasiste arenduste vaates saab integreerida ka teenuste tagasisidestamise.

³³ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. 2023. Avalike teenuste tööriistakast. Veebilehel: <https://digiriik.eesti.ee/>

Suurem arengusamm ja vajadus on otseste avalike teenuste ja TERE teenuste ühtlustamine. Mitmel juhul on otsesed avalikud teenused liigitatavad TERE teenuste alakategooriatena, kuigi tervikpildis on TERE teenustel erinevaid detailsusastmeid. Loodav infosüsteem ERIS püüab kajastada seoseid kõigi avalike teenuste ja eelarveteenuste vahel, mis võimaldaks selgemat aruandlust ja juhtimisotsuseid teha. Lisaks tekib parem vaade ka üksteisega seotud teenuste sündmusteenusteks arendamise perspektiivist. ERIS süsteemi valmimisel järel on oluline keskenduda TERE teenuste ja otseste avalike teenuste tervikpilti arvestavale juhtimisele. Infosüsteem loob selleks vaid eeldused.

Mitmed otsesed avalikud teenused (eriti, kui liikuda sündmusteenuste lähenemise poole) on seotud mitme erineva riigiasutusega või valitsemisalaga, samuti kohalike omavalitsustega. Sellistel juhtudel on osutunud teenuste omanike teema problemaatiliseks, sest vastutus, rahastamine ja teenuse arendamine on haldusalade vaheliste piiride tõttu raskendatud. See rõhutab kogu riigivalitsemise paindlikkuse suurendamise vajalikkust.

Viimane laiem avalikke e-teenuseid puudutav rahuloluküsitlus oli TNS Emori 2014. aastal teostatud „Kodanike rahulolu riigi pakutavate avalike e-teenustega³⁴“. Sarnaseid uuringuid tehti ka mitmel eelneval aastal. Peaasjalikult pööras uuring tähelepanu sellele, kui palju, millise profiiliga ja millises valdkonnas Eesti kodanikud e-teenuseid kasutavad, kuid ka üldine rahulolu teenusega oli 5-palli skaalal märgitud. Keskmiselt olid kõigi teenuste tervikvaates 70% internetikasutajatest e-teenustega rahul (hinne 4 või 5), aga üle 70% leidis ka, et teenustest võiks olla parem ülevaade. Mitmed kodanikule igapäevased teenused said ka madalamaid hindeid. Kuigi teenuste sisulisel arendamisel on oluline vastutus teenust pakkuval asutusel ja teenuse omanikul, siis keskselt on samuti oluline ühtlase kvaliteedi ülevaadet luua ja valitsemisalade üleselt arendussuundi koordineerida.

4.4.2. Disainmõtlemine ja innovatsioon avaliku sektori teenuste arendamisel

Otseste avalike teenuste arendamine on hetkel prioriteet ning toetatud nii koordineerimise kaudu kui meetoodiliselt. Innovatsiooniprogrammid keskenduvad aga tihti üksikteenustele, mis teeb uuenduste rakendamise terviksüsteemis keerulisemaks. Senisest enam tuleks lisaks üksikutele innosprintidele ning innovatsiooniprojektidele otsida viise, kuidas süsteemselt tõsta teenuste kaardistamise, kvaliteedijuhtimise ja innovatsiooni võimalusi (sh innovatsiooni hangete kaudu). Koolitused peaks andma tuge ka eksimisjulguse ja agiilse lähenemise rakendamiseks, et kiire prototüübini jõudmise ja katsetamise kaudu ressursse säästa. Taolist lähenemist rakendab üha rohkem riigiasutusi, suuremas mahus ka Riigikantselei 2023. aastast

³⁴ TNS Emor. 2014. Kodanike rahulolu riigi pakutavate avalike e-teenustega. Veebilehel: <https://www.mkm.ee/uudised/rahulolu-eesti-e-teenustega-kasvanud>

avanenud avaliku sektori innovatsioonimeetme³⁵ kaudu, mille tingimusteks on avaliku sektori koostöö erasektori või teadusasutustega ning hankeid korraldatakse innovatsioonihangetena³⁶ (oluline rõhk innovatiivsete toodete, teenuste või lahenduste pakkumisel, lähteülesanne on reeglina avaram).

Koostööd ja heade praktikate levikut saab soodustada nii koolituste kui võrgustikutöö kaudu. Innovatsioonihankeid ja organisatsioonide sisemist teenusinnovatsiooni käsitlev hiljutine magistritöö³⁷ leidis, et sellised uuendused õnnestuvad siiski vaid toetavas ja teadlikus keskkonnas ning iseäranis oluline on juhtkonna toetus. Sel eesmärgil peavad vastavat fookust silmas pidama nii MKM otseste teenuste arendajatena, RAM avaliku teenistuse ja keskastmejuhtide koolitamise vaatest, Tippjuhtide Kompetentsikeskus tippjuhtide vaates ja Riigikantselei eksperimenteerimise raamistiku rakendamist ja avaliku sektori innovatsioonimeedet silmas pidades.

Tänapäevane teenuspõhine juhtimine tõstatab küsimuse ka vastavate kompetentside laiema integreerimisest. Innovatsioonitiim on Eesti riigiasutustele teenuste arendamises olulise tõe andnud, nii SIM, HTM, RAM kui MKM on teenuste juhtimise ja disainimise edendamiseks spetsiaalse töökoha loonud, aga pikemas perspektiivis on vaja tervikteenuste head juhtimist nii riigi tervikvaates (sh arengukavade ja programmide tasandil) kui iga institutsiooni tasandil. Eestis on olemas juba teenuste juhte koondav koordinaatorite võrgustik kui ka laiema kuulajaskonnaga avaliku sektori innovatsioonihuviliste grupp. Väike teenuste disainerite grupp koguneb ka digiteenuste teemal. Reeglina toimub neis heade praktikate jagamine, aga need võrgustikud võimaldavad soovi ja vajaduse korral ka süsteemsemat valdkondade üle teenuste disainimist toetada.

4.4.3. Tugiteenuste konsolideerimine ja arendamine

Otseste avalike teenuste kõrval on avaliku sektori tugiteenused jäänud „hallile alale“. Avaliku sektori sees ei ole hetkel keskset tugiteenuste ning vastavate kulude juhtimist. Tugiteenuste konsolideerimisel on olnud edukaid ümberkorraldusi (põhjalikumalt analüüsi tagasisaate osas), aga järgnevad olulised sammud on:

(1) juba konsolideeritud teenuste arendamine, nt lisamoodulid ja funktsionaalsuse parendamine,

³⁵ Riigikantselei. Meede avaliku sektori innovatsioonivõimekuse tõstmiseks. Veebilehel: <https://www.riigikantselei.ee/avaliku-sektori-innovatsioon>

³⁶ Rahandusministeerium.2016. Innovatsioonihangete juhised 2016 (EAS); Euroopa Komisjon. 2018. Innovatsioonihangete suunised. Kättesaadavad veebilehel: <https://www.riigikantselei.ee/avaliku-sektori-innovatsioon>.

³⁷ Päike, Kati. 2022. Innovatsiooni hankimist soodustavad ja pidurdavad tegurid. Tartu Ülikool. Magistritöö. Veebilehel: <https://dSPACE.ut.ee/handle/10062/82810>

- (2) konsolideeritud tugiteenuste kliendibaasi laiendamine nii ministeeriumite, valitsemisala asutuste, riigi sihtasutuste kui ka KOV üksuste ja avalik-õiguslike asutuste näol,
- (3) järgnevate kesksete teenuste konsolideerimine (nt ühtse värbamisteenuse väljaarendamine jm.).

Intervjuust: „Kui oleme üldplaanis ühisel arusaamal, et meie riik on nii õhuke ja väike, siis meil ei ole mõtet ühetaolist teenust erinevates majades hoida ja tulebki anda kompetents ja teenused ühte asutusse“.

Tugiteenuste konsolideerimisel on lisaks administreerimiskulude vähenemisele oluline ka teenuste ülese vaate tekkimine ning nende põhjal paremate juhtimisotsuste tegemine. Tugiteenuste keskne osutamine võimaldab kasvatada nende juhtimise kompetentsi, leida paremaid väljavaateid tervikteenuste arendamiseks (sh teenuste ja infosüsteemide omavaheline andme jagamine) ja neid ka tõhusamalt ning kvaliteetsemalt osutada (nt RTKsse konsolideeritud toetuste rakendamise puhul on väga madal tagasinõuete osakaal).

RTKsse on konsolideeritud juba suur osa finants, personali- ja palgaarvestuse, riigihangete korraldamise ning EL toetuste administreerimise teenustest. Edaspidi on RTK fookus eelkõige juba konsolideeritud teenuste laiendamine ning arendamine. Teenuste konsolideerimine annab kõige parema tulemuse, kui seda teha võimalikult laialdaselt – kaasata võimalikult palju asutusi ning arendada teenused nende vajadusi arvestades võimalikult funktsionaalseks.

Otsused on tehtud ka dokumendihalduse ja arhiiviteenuste konsolideerimise osas. Dokumendihalduse pilootprojekti järgselt on ühisele teenusele ülemineku kokkuleppe teinud kümme ministeeriumit. Luuakse ka uus infohaldussüsteem ning uuenenud kujul peaks teenus toimima alates 2026. või 2027. aastast. Keskset hanketeenust hetkel kasutavate asutuste arv on pigem väike (47 riigiasutust, u 102 võiks veel liituda). Kui hanketeenus (sh nõustamine) tervikuna RTKsse viia, siis on RTK hinnangul võimalik konsolideerimistega saavutada u 20% kokkuhoidu.

Samuti võiksid avalik-õiguslikud asutused liituda keskse personali- ja arvestusteenusega, kuna vajalik kompetents on RTKs juba loodud. RTK hinnangul on võimalik saavutada avalik-õiguslike asutuste arvestuskuludes 20% ja pikemaajaliselt isegi 40% kokkuhoidu. Haiglavõrgus on samuti võimalik olulist kokkuhoidu saavutada ühtse personali- ja arvestusteenusega, aga neile vajalike spetsiifikaate tagamisel tuleb analüüsida, kas selleks sobib RTK või on optimaalne luua nende enda keskne teenuskeskus. Arvutitöökohta baasteenus on konsolideeritud Riigi IKT Keskusesse (RIT), kus riigiasutuste liitumine on planeeritud etapiviisiliselt.

Lisaks juba (osaliselt) RTKsse konsolideeritud teenustele on veel mitmeid ideid nii intervjuudest kui laiematest aruteludest läbi käinud. Täiendavate konsolideerimisvõimalustena nähakse:

- Personali värbamisteenuse konsolideerimise võimalused

Arenguestlused ja muud selgemalt juhtimisotsustega seotud personalitegevused võiksid jääda riigiasutustesse, aga esmased värbamisega seotud tegevused (dokumentatsioon, intervjuude kokkuleppimine) on võimalik konsolideerida. Kohati üsna keerulistes värbamistingimustes on kasuks ka konsolideerimise kaudu tekkiv ühtne talendipank. Samuti võimaldab konsolideeritud värbamine arendada valdkondliku värbamise kompetentse (nt IT-spetsialistide värbamine, mida on vaja teha kõigis asutustes). Sellist mudelit rakendab näiteks Holland, kus kogu valitsussektori värbamine on toodud ühte kompetentsikeskusesse. Eestis on ühtse värbamise mudelit rakendanud Kaitseministeerium, kus esialgsed madalamad rahuloluhinnangud on asendunud kõrge rahuloluga (4,7 punkti 5-st). Kuna kogu värbamisprotsess on KAMis automatiseeritud, siis on pidevalt võimalik jälgida, millises etapis värbamised on ning tekib ühtne talendibaas.

Ministeeriumite ühishoone edutu konsolideerimise näitest on võimalik õppida, et tulemust ei too lihtsalt inimeste tõstmise teise osakonda, vaid kogu mudel tuleb ümber töötada.

- Riigiasutuste autopargi konsolideerimise võimalused

Asutustepõhine autopargi haldamine on mitmete intervjuueeritute hinnangul ebamõistlikult kulukas. Teisalt ei ole RTK hinnangul siin ka head mudelit, kuhu riiklikult hallatav autopark konsolideerida (arvestades ka piirkondliku autokasutuse vajadust ning mõne haldusala erinõudeid autodele). Kõige optimaalsema variandina on esile toodud autokasutuse teenuse osalist sissostmist erasektorist, mida tasub analüüsida. Samuti on mitmeid sõidukeid võimalik valitsemisalade üleselt ühiskasutusse tuua.

- KOV tugiteenuste konsolideerimise võimalused

Haldusreform aitas KOV üksuste tugiteenuste konsolideerimisele arvestatavalt kaasa. Haldusreformi seireraport toob erinevate ühinemiskaasuste analüüsi põhjal välja üldistatud järelduse, et töötajate kompetents ja ressursid paranesid ka tugiteenustes (nt IT ja haldus). Tugiteenuste konsolideerimisega ei kaasnenud sarnaselt keskvalitsuses toimuvale olulist rahalist võitu, aga rahalisi vahendeid sai ka kodanike vaatest paremini ümber paigutada (nt vähem raamatupidajaid, juhte vs rohkem valdkondlikke spetsialiste). Kui ametnike koguarv vähenes ühinenud KOVides ca kümnendiku võrra, siis omavalitsusjuhtide arv vähenes üle poole (150 juhi võrra) ning raamatupidajate ja finantsistide arv veerandi võrra (üle 100 ametniku). Kuigi erinevate valdkondade ning ametikohtade lõikes olid muutused erinevad, avaldus teisalt mitmes valdkonnas trend, mille kohaselt teenuste korraldamise ja pakkumisega tegelevate ametnike arv ja osakaal suurenes.

Kuna KOV üksusi on ka haldusreformi järgselt palju (79) ning haldusreformi seireraport toob välja ka võimekuste väga erineva taseme, siis on nii kompetentside kui tugiteenuste vaates

arendusvõimalusi palju. Riigi Tugiteenuste Keskuse hinnangul võiks RTK pakkuda tugiteenust ka KOVide personali- ja finantsarvestuses ning riigihangete teenuse korraldamisel, kuid KOVide täpsemad soovid ja ülemineku võimalused (sh juriidiliselt) vajavad veel jätkuvat arutelu.

- Riigi sihtasutuste tugiteenuste konsolideerimise võimalused Eestis on mitmeid sarnase tegevusalaga sihtasutusi (nt kultuurivaldkonnas), mille administratiivkulude osakaal on eraldi tegutsedes kõrge, aga tegevuste sünergia võimaldab teenuseid konsolideerida või teiste sarnaste sihtasutustega ühiselt teha (nt hanked). Sihtasutustel on võimalus liituda ka RTK pakutavate kesksete teenustega (finants-, personali- ja palgaarvestuse teenustele on riigi sihtasutused juba 2023. aasta seisuga läinud). Sotsiaalvaldkonna sihtasutused ei ole seni fookuses olnud. Tervikuna kõigi sihtasutuste vaates on standardiseeritavaid teenuseid vähe, aga ka valdkondade kaupa konsolideeritavad tugiteenused võimaldavad kokkuhoidu ja tõhusamat teenust pakkuda.

Toetusi, tagatise ja laene andvate sihtasutuste hulgas on praeguseks juba läbi viidud SA KredEx ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EIS) ühendamine Ettevõtluse ja Innovatsiooni SAKs ning SA Erametsakeskus ja SA Keskkonnainvesteeringute Keskus ühendamine. Kaaluda võiks ka Maaelu Edendamise SA ühendamist mõne toetusi andva sihtasutusega.

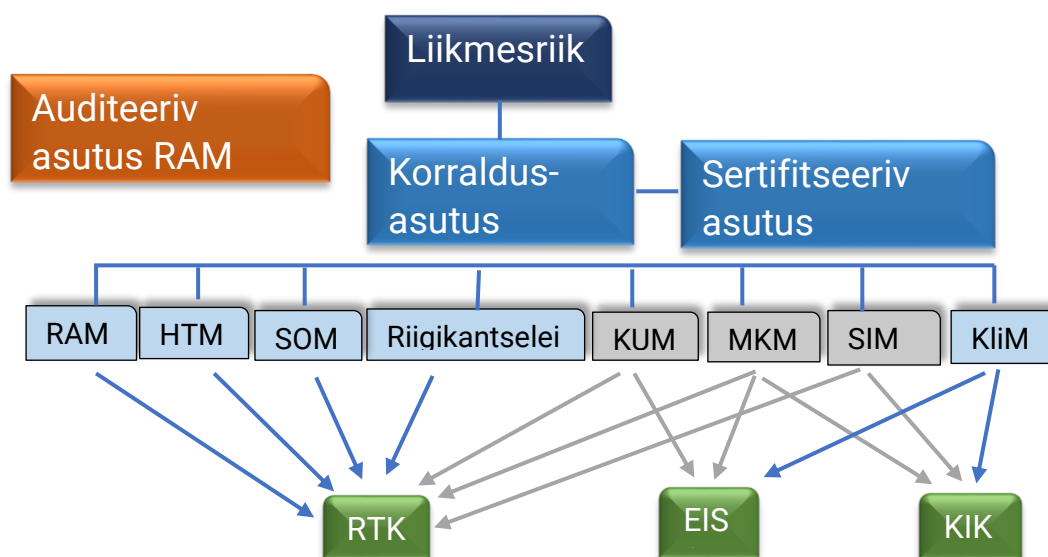
Intervjuust: „On oluline, et konsolideerides ei jääks ainult vahendusteenus, vaid nõustamine ka sisulistest asjadest toetuse andja ja taotleja vahe“.

Toetuste menetlemisega seotud tugiteenuste konsolideerimise mõneks vastuargumendiks on saanud teenuse tihe integreeritus poliitikakujundamisse või kõrget sisukompetentsi vajav nõustamisfunktsioon teenuse sees. Teenuse konsolideerimine tähendab küll teenuse ületoomist keskse koordineerimise alla, aga seda enamasti just standardprotseduuride vaates. Poliitikakujundamine on endiselt ministeeriumi pädevuses, kes saab teenuste konsolideerimisel keskenduda tugiteenuse standardiseeritud protseduuride läbiviimise asemel sisutööle. Mõnel juhul on standardiseeritav osa teenusest selgelt eristatav ja üleviidav (nt toetuste administreerimine EISi), nii et muus osas jääb nõustamine ja teenusejuhtimine valdkondlikkusse asutusse. Tihti on aga ka nõustamisfunktsiooni üleviimine optimaalsem, et teenuse osutamisega seonduvaid tegevusi mitte liialt dubleerida ning nõustamiskompetentsi samuti edasi arendada. Konsolideerimisel on oluline jälgida tervikteenuse kvaliteeti ning hoida kasutajate vaadet – et lisaks korrektsele ja kulutõhusale toetuse väljastamisele oleks kliendile tagatud ka kõrge kvaliteediga nõustamine.

Eraldi probleemina on välja toodud ka EL struktuurifondide administreerimine, mis on tegevuspunktina läbi käinud enamikest riigireformi tegevuskavadest. Euroopa Liidu struktuuritoetuste administreerimine toimub järgnevate tasandite kaudu:

- Liikmesriik – Eestis täidab rolli RAMi riigieelarve osakond, kes vastutab EL vahendite vaates tervikpildis poliitikakujundamise, õigusloome, planeerimise, seire ja hindamise eest.
- Korraldusasutus – Eestis täidab rolli RTK, kes vastutab toetuste taotlemise, andmise ja kasutamise kontrollimise protsessi kujundamise ning toetuste süsteemi toimimise eest liikmesriigi korraldusasutusena.
- Rakendusasutused – Ministeeriumid, Riigikantselei, kes vastutavad konkreetse prioriteedi või meetme rakendamise eest, et saavutada Vabariigi Valitsuse seatud eesmärgid.
- Rakendusüksused – Eestis RTK, Keskkonnainvesteeringute Keskus ning EIS, mis vastutavad taotluste menetlemise, toetuste väljamaksmise, aruandluse ning eraldatud toetuste kontrolli ja seirega.
- Toetuse saaja – asutus, kellele on toetust antud (struktuuritoetuse seaduse tähenduses), st projekti elluviija, kes maksab toetuse andmise tingimuste alusel toetust välja taotlejatele (tingimustes kirjeldatud sihtgruppidele).

Eestis on mitmeid konsolideerimisi tehtud seni rakendusüksuste tasandil ning jäänud on kolm rakendusüksust: RTK, EIS ja KIK (SA Keskkonnainvesteeringute Keskus). Ka sellisel viisil on süsteemis omajagu ebaefektiivsus – toetuste väljastamisel on palju standardiseeritud protsesse, aga hetkel administreerivad kolm asutust neid eraldi, hoiavad üleval vastavaid infosüsteeme ja veebilehti ning RTKI on korraldusasutusena kohustus teha EISi ja KIKi kui rakendusüksuste üle ka järelevalvet. Struktuurivahendeid rakendavad asutused on täpsemalt kaardistatud joonisel 3.



Joonis 3. Struktuurivahendeid rakendavad asutused. Allikas: Autorite koostatud RTK andmete põhjal.

2020. aastal koostati ka EL struktuurivahendite tõhustamiskava, kus on toodud täpsemaid arvutuslikke näiteid, kuidas konsolideerimisel kulusid ja tööaega arvestatavalt kokku hoitakse.

Teenuse tsentraliseerimisel nähti suurimate võitadena

- (1) toetuste administreerimise protsessi tõhustamist ja standardiseerimist,
- (2) RTKs rakendub taotlejale ja toetuse saajale „ühe ukse“ lähenemine,
- (3) administreerimiskulude vähendamine,
- (4) ühisele infosüsteemile üleminek RTK rakendatavates meetmetes.

Samuti saab toetuse saaja kõige kiiremini otsuse kätte RTKs (pilotprojektis vähenes aeg pea poole võrra 69-lt 38-le päevale). Ka maksetaotluste protsess kiirenes. Kliendirahulolu teenusega on kasvanud (skaalal 1-10) 7,1-lt punktilt 2018.aastal 9,2 punktile 2022. aastal³⁸. Analüüsitud edasistest lahendusalternatiividest hinnati kõige mõjusamaks järkjärguline rakendusüksuste vähendamine, kuni kõik on konsolideeritud RTKsse ning olulisi vastuargumente sellele ei leitud³⁹.

Kogu toetuste süsteemi sisemise keerukuse vähendamine kliendi vaates vajab ka toetuse saaja tasandi menetlustegevuste ülevaatamist, kus tasub analüüsida tegevuste üleandmise ja konsolideerimise võimalusi. Toetuse saajale saavad sihtgrupid omakorda toetuse taotlusi esitada. Ka toetuse saaja mitmeid administratiivseid ülesandeid on RTK hinnangul võimalik konsolideerida.

EL fondide toetuste kõrval on palju ka riigieelarvelisi toetusi, mida kodanikud ja ettevõtted saavad taotleda, mis teeb kliendivaate veel kirjumaks. Eestis jagavad toetusi 11 erinevat sihtasutust, lisaks ka kohalikud omavalitsused, ministriumid ja mitmed riigiasutused. Nii kliendi vaate lihtsustamiseks kui administreerimiskulude vähendamiseks on tulemuslik üle vaadata kogu toetusi jagavate riigi sihtasutuste ja riigiametite vaade ning analüüsida toetuste jagamise konsolideerimise võimalusi.

³⁸ Riigi Tugiteenuste Keskuse kliendirahulolu seireandmed.

³⁹ Riigikantselei, Rahandusministeerium, Riigi Tugiteenuste Keskus. 2020. Euroopa Liidu Struktuurivahendite rakendusteenuse tõhustamiskava.

Ettepanekud riigi otseste avalike teenuste ja tugiteenuste osas:

- 1) Ühtlustada haldusalade üleselt otseste avalike teenuste kirjeldus ja tegevuse määratlemine teenusena, tuvastada dubleerimised ning teenuste optimeerimise võimalusi (sh sündmusteenuste loomine).
- 2) Luua süsteem otseste avalike teenuste kvaliteedi seiramiseks ja ühtlustamiseks (sh kasutatavus, ajakulu, menetlusaeg, rahulolu).
- 3) Välja arendada tugiteenuste selgema juhtimise põhimõtted ja luua kokkulepped (sh milliseid teenused tsentraliseerida).
- 4) Laiendada tsentraliseeritud finants-, personali- ja palgaarvestusteenust kogu valitsemissektorile (sh võimalusel KOV).
- 5) Analüüsida haiglate ja avalik-õiguslike asutuste personali- ning arvestusteenuste konsolideerimise võimalust RTKsse või sobivasse teenuskeskusesse.
- 6) Konsolideerida riigiasutuste dokumendihaldus infohaldusteenusena RTKsse.
- 7) Jätkata hanke- ja riigiabi valdkonnas teenuste konsolideerimist ning nõustamiskompetentsi viimist RTKsse, laiendada kliendibaasi.
- 8) Analüüsida riigiasutuste autopargi konsolideerimise või erasektori teenuse võimalusi.
- 9) Konsolideerida EIS, KIK ja RTK ühtseks toetuste rakendusüksuseks ning analüüsida konsolideerimise võimalusi ka riigiasutuste siseses toetuste menetlemises.
- 10) Jätkata riigi laborite konsolideerimist ja analüüsida erasektorist laboriteenuste ostmise võimalusi ja otstarbekust.
- 11) Konsolideerida personalivaldkonna tugiteenused valitsemisalas või valitsemisalade üleselt (sh värbamine, koolitus, arvestamine).

4.5. Digiriik ja andmevaldkond

4.5.1. Riigi IKT korraldus

Intervjuust: „Õhuke ja samas tõhus riik eeldab suuremat andme- ja tehnoloogiapõhisust“.

Kuigi Eesti on püüdlik digiriik ja digitaliseerimises teistele riikidele eeskujuks, siis on ka IKT ja andmevaldkonnas omajagu arenguruumi. Avaliku sektori digiteenuste ja -taristu hetkeseis ei vasta seatud kriteeriumitele ega ole võrreldav erasektori parimate praktikatega. See väljendub nii vananenud ja paindumatutes kasutajaliidestest, aastatepikkustes arendustsüklites ainuüksi väikeste muudatuste elluviimiseks kui ka paikamata taakvaras. Lisaks ei võimalda tänane andmete kvaliteet neid automatiseerida ning paiksed monoliitsüsteemid ei võimalda kriisitingimustes uusi teenuseid arendada ega tagada teenuste toimepidevust.

Nende väljakutsete lahendamise teeb raskeks projektipõhine eelarvestamine, jäigad hankeprotseduurid ning inimressursi vähesus. Digiriigi keskne juhtimine on seni toimunud valdavalt projektipõhiselt, keskendudes üksikute väljakutsete lahendamisele. Selle tulemusena on kasvanud digiteenuste ja -funktsioonide maht, kuid samal ajal on kasvanud ka taakvara ja nende süsteemide hulk, millel puudub jätkusuutlik rahastusmudel.

2023. aasta alguses valmis RAMi tellimusel ministriumite IKT valdkonna ja -teenuse osutamise ning arenduste läbiviimise toimetudeli analüüs. Valdkonna peamiste väljakutsetena nähti järgnevat:

- kasutusel on palju infosüsteeme, mille jätkusuutlikuks ülevalpidamiseks kulub märkimisväärne ressurss ja mille haldamine käib üle jõu;
- suur osa e-teenuste arendusi viiakse läbi projektipõhiselt ja rahastatakse peamiselt EL vahenditest, mistõttu on arendusprotsessid pikad ja paindumatud, puudub võimalus kiirelt reageerida muutunud ootustele;
- IKT-asutuste ja -üksuste sees osutatakse ministriumile sarnaseid IT-teenuseid valdkonna sees (IT juhtimine, IT eelarvestamine, IT projektijuhtimine, IT arendusvajaduste analüüs, IT arhitektuur, infoturbejuhtimine, süsteemihaldus jne);
- e-teenuste ja IT-teenuste arendamise ning olemasolevates teenustes muudatuse teostamise protsess on aeglane, vähe paindlik ning ressurtsikulukas;
- puudub majasisene arendusvõimekus, mistõttu teadmine ja oskused, sh tehnoloogiate juhtimine, on väliste partnerite käes, mistõttu on tekkinud sõltuvused kindlatest arendajatest.

Analüüsis järel dati, et äripool ehk teenuseid telliv klient (organisatsioon) peab juhtima oma äriprotsesside ja toodete portfelli. Protsesside vaate omamine koos tootearhitektuuri valdamisega loob eeldused reageerida muudatusvajadustele kiiresti, paindlikult ja säästlikult. Säästlikkus ja kiirus avalduvad selles, et juba olemasolevaid toote omadusi saab korduvalt kasutada ja ei pea uuesti arendama.

Eelarve juhtimine peab olema pidev ja paindlik. Paindlikkuse tagab see, kui tellija ehk äripool saab ise seada prioriteetid arendusvajadustele eelarve raamides, millest eelnevalt on eraldatud tehnoloogia ülalhoiu ja elutsükli juhtimise kulud. Antud eelduse rakendamine väldib mh tehnoloogilise võla teket. Projektipõhine ja sihtotstarbeline rahastusmudel (nt välisvahendite kasutamine) sobib ainult mõningatel juhtudel. Jätkusuutlikkuse ja pikaajalise säästlikkuse tagab eelkõige piisav IKT baasrahastus. Samuti rakendatakse IKT arendustes järjest enam kliendikeskset mõjuanalüüsi ning disainmõtlemise praktikaid.

Lisaks on riigis ka mitmeid IT-maju, mis teenindavad küll erinevaid ministereid ja valitsemisalasid, aga mille tegevuses on siiski teatavat dubleerimist ning üksteisega konkureerimist ka tööjõu vaates. See, milliseid arendusfunktsioone või standardiseeritavaid ülesandeid annab kokku tuua ning mitme eraldiseisva IT-maja haldamine on optimaalne, vajab edasist arutelu ja otsuseid.

MKM algatas 2023. aasta alguses avaliku sektori valdkonnapõhised digipöörded, mille eesmärgiks avalike teenuste kasutajateni viimine kvaliteetselt ja optimaalse väärtusega. Samuti on eesmärgiks jätkusuutliku rahastamise tagamine. Järgmiste etappidena ootavad ees digipöörde käivitamine (aprill-september 2023) ja seniste tulemuste hindamine (seire) perioodil oktoober 2023- jaanuar 2024. Esimese aasta kogemuse pealt tekib arusaam eelarvelistest vajadustest ja väljakutsetest, mis võimaldab tervikuna selgemat finantsperspektiivi ning valitsemisaladele tekitada rohkem kindlust saadaolevate vahendite osas kogu finantsperioodi ajal.

4.5.2. Andmevaldkonna tänane olukord ja eesmärgid

Intervjuust: „Andmehalduse teemaga tervikuna peaks riigis jõuliselt edasi minema, kui me päriselt tahame riigis andmekvaliteedis reaalse arenguhüppe teha ja sinna peale ka analüütikavahendeid rakendada“.

Õhuke ja tõhus riik eeldab suuremat andme- ja tehnoloogiapõhisust. Andmetest on viimastel kümnenditel saanud omaette ressurss, mille väärtus üha digitaliseeritumas maailmas kasvab jõudsalt. Eesti riigivalitsemist on õigustatult tunnustatud globaalselt kui üht digitaalselt arenenumat. Samas hakkab meie edasist digitaalset arengut üha järsemalt piirama andmehalduse korralduse kvaliteet. Tehnoloogia areng andmete töötlemisel on ette jõudnud nii kompetentsidest kui ka õigusruumist. Selle tõttu tuleb tähelepanu pöörata andmeteaduse ja -analüütika pädevuste arendamisele avalikus sektoris, samuti andmehalduse arendamisele ja andmete masinloetavuse parandamisele, mis võimaldab luua uut väärtust kõigi jaoks.

Riigi andmevaldkonna arengueesmärk⁴⁰ on, et üha suurema andmemahu juures teaks ja suudaks riik turvaliselt ja võimalikult kiiresti kasutada enda käsutuses olevaid andmeid väga erinevate avalike huvide edendamiseks. Selleks on vaja, et lisaks infotehnoloogilisele taristule oleks riigil ülevaade, mis andmed tal üldse on, milliste asutuste valduses, milleks need on kogutud ja neid kasutatakse, milline on nende kvaliteet, kui kaua neid peab või tohib säilitada jne. Andmete standardiseeritud ja koordineeritud juhtimine on hädavajalik, et andmed oleks nii ametiasutuste kui erinevate sektorite vahel leitavad, mõistetavad ja taaskasutatavad. Samas peab nende kasutamise korraldus vastama õigusriigi kõigile nõuetele, eriti kaitstes eraisikut ja ettevõtet. Selleks on vaja tagada andmete haldamise eest vastutus, mis poleks ainult juriidiline või tehnoloogiline ega piirduks vaid andmeid omavate asutustega.

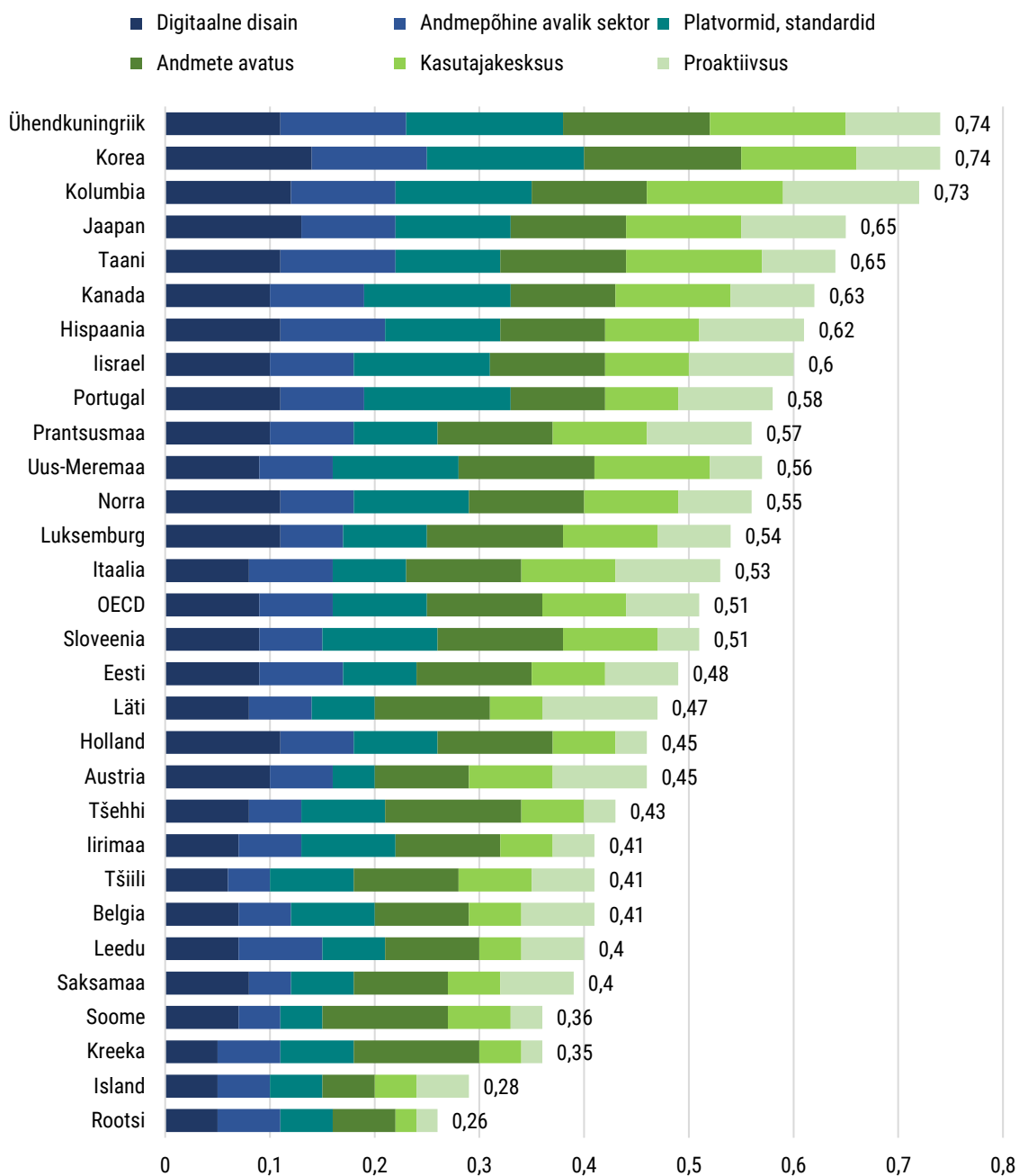
Seni on andmed olnud osaks infoühiskonna arengukavadest ja kitsamalt seotud n-ö digitaliseerimise kavadega. Andmeid nähakse sageli pelgalt IT või andmeturbe ja-kaitse alateemana. Sealjuures olulisim seadus on avaliku teabe seadus, milles on sätestatud, et andmehaldus on teabehalduse alamtegevus. Andmete valdkonna koha ja identiteedi (sh legaaldefiniitsioon) puudumine on viinud riigi andmevaldkonna õigusliku korrastamise vajaduseni.

Kuigi Eesti on teenuste digitaliseerimises ning üleüldises digikanalite kasutuses ELi ja OECD riikidega võrdlevalt eesrindlik, siis andmete erinev kvaliteedi, nende haldamise ja juhtimise suunal on ka madalamaid hindeid. Rahvusvaheliste võrdlusindeksite tulemused on kohati üsna varieeruvad, aga keskmiselt on Eesti saanud kõrgemaid hindeid andmete olemasolu, avaandmete, andme jagamise ja andmekaitse osas, madalamaid hindeid andmete juhtimise, andmeteadlikkuse, andmete taaskasutuse ja lisandväärtuse loomise vaates. Nõrkusena toodi välja ka keeleandmetike haldamine ja juhtimine. OECD digitaalse valitsemise indeks (*Digital Government Index*, 2019) paigutab Eesti allapoole keskmist tulemust, rahvusvaheline Avaandmete baromeeter⁴¹ (*Open Data Barometer*, 2021) paigutab Eesti aga kõrgemale 13. kohale ja Euroopa Komisjoni avaandmete küpsusastme⁴² hinnangutes ning Digitaalrajanduse ja -ühiskonna indeksis on Eesti vastavalt 5. ja 9. kohal. Eesti on viimaste aastate jooksul enamikes kategooriates enda tulemusi parandanud, kõige tugevam on tulemus avalike digiteenuste kategoorias.

⁴⁰ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Digihiskonna arengukava aasani 2030. Veebilehel: <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digihiskonna-arengukava-2030>

⁴¹ Global Data Barometer. Veebilehel: <https://globaldatabarometer.org/country/estonia/>

⁴² European Commission. Open Data Maturity. Veebilehel: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity>



Joonis 4. Digitaalse valitsemise indeks, 2019. Allikas: OECD

2020. aastal kinnitas Eestis ainult 4 riigiametit, et nad on kaardistanud ja töötajatega taganud kõik rollid, mis on vajalikud andmete valitsemiseks, analüüsiks ja taaskasutuseks. 2022. aastaks on ainult kaks ministeeriumi loonud oma haldusala andmestrategieid. Vähem kui pooltel riigiasutustest on seatud eesmärgid paari aasta perspektiivis ja vähem kui kolmandikul pikaajalised eesmärgid. 2022. aastal oli loodud 156 eraldiseisvat andmehalduri ja -analüütiku töökohta kõikide ministeeriumite ja ametite peale (0,6 töökohta institutsiooni kohta), mis ei kata ära andmevaldkonna arendamiseks vajalikke tegevusi. MKM on toonud välja, et enamikes riigiasutustes valitsetakse andmeid ebasüsteemselt, puudu jääb ka teadmisi ja kompetentse, et üldse laiemat andmepõhist valitsemist ja andmete taaskasutust rakendada.

Selle parendamiseks taotles MKM edukalt lisarahastust ka Euroopa Komisjoni reformide ettevalmistamise rahastust (DG Reform, TSI).

2021. aastal läbi viidud mõjuhindang avaandmete kohta avalikus sektoris toob välja, et enamik küsitlusele vastanud 16-st asutusest oskab enda andmete potentsiaalseid (taas) kasutajaid markeerida ning saab seega nende seas aktiivsemat teavitustööd kavandada. Organisatsioonisiselt on andmete taaskasutus populaarne, edasi on vajadus seda ka organisatsioonide vahel juurutada ja võimaldada ka paremat koostööd teadusasutustega. Arendamisel on ka meta-andmete tõlge inglise keelde ja andmete visualiseerimise võimalused.

4.5.3. Andmealane õigusruum

Samuti otsitakse õigusruumis jätkuvalt tasakaalu isikuandmete kaitse ja paremate otsuste tegemiseks vajalike andmete detailsuse vahel. Liikumine sündmusteenuste poole (asutuste ülene teenuste sündmuspõhine kokkutoomine kliendi jaoks) on esile toonud mitmed kitsaskohad. Sündmusteenuste vaates on tehnilised platvormid küll asutuste siseselt üsna heas seisus, kuid asutuste üleest sündmuspõhist suhtlust need soovitud määral veel siiski ei võimalda. Õiguslik ruum on teenuste innovatsiooni osas pigem piirav ehk iga andmeosa vahetus peab olema seaduses põhjendatud.

Eesti õigusruum on ja jääb siin oluliselt mõjutatuks EL õigusruumist. Siiski, paljuski Eesti eestvedamisel ettevõetud ELi andmestrategie raames valminud õigusaktid (näiteks andmehalduse määrus) kui ka töös olevad õigusaktide eelnõud loovad head eeldused üleeuroopaliseks toimivaks ja innovatiivseks andmeruumiks. Oluline on aktiivselt nende õigusaktide kujunemisel ja hilisemas rakendamises osaleda ning tagada, et õigusruum ei osutuks teenuste innovatsiooni ning andmete otstarbeka kasutamise kontekstis valdkonna arengut takistavaks, kuid samas tagaks isikuandmete kaitse ning andmete vajaliku konfidentsiaalsuse. Kaaluda tasub ka riikliku nõusolekuteenuse või muu vahendi kasutamist, et riik saaks kasutada inimeste andmeid avalike teenuste arendamiseks.

4.5.4. Andmete kättesaadavus ja kvaliteet

Intervjuust: „Praegu on nii, et kohe kui tahame midagi rakendada, ilmnevad andmekvaliteedi probleemid. Või andmekaitse teemad. Peame võtma selle teema selgelt fookusesse“.

Riigireformi analüüsi intervjuudes rõhutati mitmel korral ka operatiivsete ning kiiresti leitavate ja kättesaadavate andmete vajadust, iseäranis kiiret otsustamist vajavates küsimustes, mida tänane andmehalduse korraldus ei suuda piisavalt tagada. Nõuded andmetele ja vajadus nende järele tulenevad iga organisatsiooni põhieesmärkidest, valdkondade õigusruumist ja vajadustest ehk ärireeglitest. Tänapäev areng on viinud selleni, et kiire andmevahetuse tagamiseks ehitavad asutused dubleerivalt endale üles väikeseid või keskmiseid andmeladusid koos vastava IKT infrastruktuuri ja tugiteenustega nagu andmehõive, -töötlus ja -analüüs. Sealjuures moodustatakse RIHAs

Intervjuust: „Praegu väga häirib, et riigil on andmed, aga analüütika tuleb suure viitega. Täna töötada eelmise aasta andmetega on mõnes valdkonnas väga suur hiline mine. Meil on vaja kiiremaid andmeid, isegi, kui seal on ebatäpsusi, sest nende pealt saame otsuseid teha. Ei olegi vaja pikki seletavaid tekste alati“.

kajastamata andmestikke, millele kasutuse õiguslikkus ning neis sisalduvate andmete kvaliteet on probleemsed. Probleemi leevendab seni avaandmete teabevärv, millest loodetakse arendada ühtne andmevärv kõigi Eesti avaandmeteni. Julgem ja suurema mõjuga lahendus oleks riigis keskse andme jagamis- või andmete taaskasutuskeskkonna loomine, mis baseeruks kaasaegsel IKT infrastruktuuril.

Valitsusasutuste ning teadusasutuste koostöö edendamiseks on mitmetes riikides tõusnud fookusteemaks riiklike andmete parema kättesaadavuse tagamine ka teadlastele, mis toodi intervjuudes Eesti kontekstis samuti väljakutsena esile. Statistikaamet plaanib uuendada senise, vaid teadlastele kasutamiseks mõeldud keskkonna kasutajasõbralikuks andmete taaskasutuskeskkonnaks. Edu korral saab lahendust laiendada ning õiguslikke piiranguid arvestades pakkuda ligipääsu kõigile kasutajatele, kes soovivad ja oskavad ameti kätte kogunenud andmeid kasutada detailsemalt, kui see hetkel võimalik on. See lahendus võib sobida ka avaliku sektori keskseks andme jagamise teenuse osutamiseks, ühendades endaga tulevikus nii avaandmete teabevärava kui muud selleks ajaks loodud andmete levitamise, töötlemise ja (taas)kasutamise lahendused. Selliseid lahendusi eeldab ka Euroopa Liidu määrus andmehalduse kohta, mille rakendamise tähtaeg on september 2023.

Andmetele juurdepääsule esitavad uusi nõudmisi ka kaasaegsed andmetepõhised avalikud teenused. Hea näide kodanike ja ettevõtjate suhtluse ja andmevahetuse lihtsustamisest riigiga on MKM eestveetav reaalajamajanduse algatus, et edendada automatiseeritud, masinloetavat ja usaldusväärset andmevahetust asutuste vahel ja ettevõtjale. MKMi üks prioriteetidest on ka sündmusteenuste arendamine, millel on sarnased eeldused. Nende lahenduste pikaajaline käekäik sõltub palju ka sellest, kuidas reguleeritakse avalikes huvides eraandmevaldajate käes olevate andmete kasutamist.

Andmekvaliteediga tegelemise lõppeesmärgiks on tagada, et usaldusväärsed andmed oleksid kasutatavad just siis, kui neid on vaja. 2016. ja 2020. aastal kokku lepitud kvaliteediraamistikke on rakendatud üksikute andmekogude juures. Üheks takistuseks on olnud loodud raamistike ulatuslikkus, mis raskendab juurutamist. Käesoleval ajal puudub teadmine, kui kvaliteetsed meie andmed on ja paljudel juhtudel ei usalda üks andmekogu teist, mistõttu toimub dubleeriv andmekogumine. Statistikaamet kavandab andmekvaliteedi tuvastamise ja hindamise süsteemi, mis võimaldab asutustel aru saada, milline on nende loodud ja kasutatavate andmete kvaliteet. Lisaks on vaja andmekvaliteedi korraldus integreerida riigiasutuste üldisesse kvaliteedijuhtimisse ning vältimatult tuleb andmekvaliteediga tegeleda ka iga teenuse arendamisel ja kvaliteedi tagamisel. MKMi juhtimisel on andmete juhtrühm koostamas andmeauditite kontseptsiooni ning kavandab alustada 2023. a lõpus ka nende läbiviimist.

4.5.5. Rollid ja andmehalduse ning -analüüsi pädevused

Andmevaldkonnas on rollid küll määratletud MKMi, Statistikaameti, RIA, AKI ja RAMi vahel, aga valdkonna areng ja selle tähtsuse kasv eeldab ka uuemates arengusuundades rolli ja vastutuse selgust. Koostöö riigiasutuste vahel on ka sündmusteenuste vaates ja iseäranis kriiside keskkonnas võtmetähtsusega väljakutse.

Nii poliitikakujundamise kui uute andmeallikate kasutuselevõtu ja automaatse andmete vahetamise ning andmehalduse üldises kontekstis vajavad rollid selgitamist kahel tasandil. MKM-i, RAM-i ja Statistikaameti vahel tuleb kokku leppida andmehalduse poliitika kujundamise rollides ning tehnilisel tasemel ka teiste institutsioonide rollid andmete elutsükli tervikliku haldamise tagamisel. Lisaks on lähitulevikus olulised küsimused eraandmevaldajate käes olevate andmete kasutamine riigis ning algoritmidel põhinevate avalike teenuste kujundamine. Hästi korraldatud rollide jaotus aitab mõistlikumalt kasutada üha piiratumat ressursi nii inimeste kui raha näol ja on aluseks vajalike kompetentside väljaarendamisele.

Andmevaldkonnas on tulevikus oluline arendada andmete haldamise kompetentsi, sh oskust eristada olulist ebaolulisest andmete säilitamisel. See nõuab nii üldist andmealase teadlikkuse kasvu kui ka asutustes konkreetselt andmevaldkonna eest vastutavate isikute määramist. Võtmetähtsusega on ka organisatsiooni juhtide, poliitikakujundajate ja analüütikute andmekirjaoskus ja kompetentsid ning nende edendamine, mida arendavad erinevate koostöö- ja koolitusformaatide kaudu nii MKM kui Statistikaamet.

Eesti väiksust arvestades vajab andmeteaduse ja analüütiliste pädevuste arendamine laiapõhjalist koostööd. Kaasata on vaja võimalikult palju oskusteavet nii teadusasutustest, avalikust ja erasektorist. Riigil peab tekkima ülevaade erasektori parimatest andmehalduslahendustest ning võimalus neid testida ja sobivusel kasutusele võtta, näiteks suurandmete haldusest, privaatsustehnoloogiatest, andmearhitektuurilahendustest. Samuti on koostöös teadusasutuste ja erasektori IT ja küberturvalisuse ekspertidega võimalik kujundada Eestis tulevikukindel õigusruum, Eesti väiksust ning paindlikkust arvestades saab siin luua ja testida lahendusi, mis oleksid kasutatavad ka rahvusvaheliselt.

Ettepanekud riigi IKT ja andmevaldkonna osas:

- 1) Luua ministriumite üleselt IT-valdkonna arendamiseks keskne digipöörde plaan, mis sisaldab pikemat strateegilist vaadet visioonina ja lühemat (kuni 18 kuud) detailsemat tegevuste plaani.
- 2) Korraldada osaliselt ümber IT-majade funktsioonid, konsolideerida kesksed funktsioonid.
- 3) Töötada välja andmehalduse teenuse organisatsiooniline lahendus (sh selgem vastutusjaotus ja andmeanalüüsi eest vastutavad isikud asutustes).
- 4) Standardiseerida valitsemisalade üleselt andmehalduse vajalikud komponendid (kirjeldamine ja metaandmed, andmekvaliteet, taaskasutuspõhimõtted ja andmete elukäigu korraldus).
- 5) Viia ellu andmete teabevärava kontseptsioon, mis integreerib andmekogude kirjeldused ja viisid andmete tarbimiseks (avaandmed, nõusolekuteenus, andmete taaskasutuskeskkond, X-tee andmeteenuused) üheks juurdepääsupunktiks, liidestada see asutuste andmehaldusvahenditega.
- 6) Arendada andmehalduse ja andmepõhise juhtimise alaseid kompetentse kõigis riigiasutustes ning integreerida andmeteemad kesksesse koolitustesse.

4.6. Riigi terviklikkus ja paindlikkus - institutsioonid ja personal

4.6.1. Paindlikkuse väljakutsed ja võimalused

„Ühtse riigivalitsemise saavutamiseks tuleks esmalt selgeks teha, mida tähendab töötamine „tervikliku valitsusena“ ehk kogu valitsemis hõlmaval viisil. See kätkeb muutusi struktuurides ja õigusaktides ning mis veelgi olulisem, nõuab muutust organisatsioonikultuuris ja ametnike individuaalsetes ootustes“ (OECD 2011)

Riigireformi raames on olnud korduvaks probleemiks erinevate haldusalade vaheline juhtimine paljudes valdkondades, mis ületavad ühe ministeeriumi piiri. Kuigi „silotornide“ probleem on juba vana, on see asutusepõhises süsteemis endiselt olemas ja seda on väga keeruline lahendada. Iseäranis tegevuspõhise eelarvestamise süsteemis, mis oma olemuselt soodustab vertikaalset ehk valdkondlikku planeerimist, tuleb horisontaalse koostöö edendamiseks toetavat keskkonda luua. Riigiasutuste ja valitsemisala valdkonnajuhtide „omanikutunne“ võiks tähendada eelkõige sisuliselt vastutust valdkonna arendamise eest, aga sageli avaldub selle selge probleem eelarve ja planeerimise küsimustes, kus enda asutuse eest seistes ei näe asutuste juhid riigiülest pilti. See aga tekitab paratamatult dubleerimist nii tegevuste, planeerimise, arenduste, rahastuse kui aruandluse ja järelevalve vaates

Suurte valitsemisalade vaates toodi probleemina välja ka ministeeriumite ja Riigikantselei vahelise valdkondade jaotumise küsimus. Mõne ministeeriumi valitsemisala suurus kasvab, teise oma on pidevas langustrendis. Samuti on kasvanud Riigikantselei roll ja tegevuse ulatus mitmetes valdkondades. Muutuste põhjused on valitsemisalade kaupa erinevad, neist saab täpsema ülevaate avaliku teenistuse aastaaruandetest⁴³.

2023. aastal ametisse astunud valitsus tegi valitsemisalade ja ministeeriumite korralduses suuri muudatusi. Need puudutasid eelkõige ministeeriume, mis olid täidetavate ülesannete poolest ebaühtlasteks kujunenud. Vajalik on edaspidi jälgida, kuidas hakkavad muudatused toimima nii valdkondliku mõju mõttes kui ka korraldusliku protsessi vaates (sh kas ümberkorraldused tõendavad paindlikkuse vajadust või pigem piisavalt head olukorda).

⁴³ Avaliku teenistuse aastaaruanded veebilehel: <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/personali-ja-palgatistika>

Tabel 3. Ametnike ja töötajate arvud ministeeriumites ja Riigikantseleis ilma valitsemisalata (täistööajale taandatuna)

	2016	2022	Muutus (%)
HTM	276	270	+2,2
JUM	176	151	-14,2
KAM	187	135	-27,8
KEM	196	195	-0,5
KUM	75	85	+13
MEM	246	211	-14,2
MKM	230	258	+12,2
RAM	346	347	+2,9
SIM	188	173	-8
SOM	245	194	-20,8
VÄM	595	666	+12
Riigikantselei	139	156	+12,2

Allikas: SAP BO aruandluskeskkond

Intervjuust: „Mitmed horisontaalsed arendused on meil seisma jäänud, kuna teistel ministeeriumitel tuleb prioriteetseid teemasid sisse. Ja see on arusaadav. Aga üksi paljusid probleeme ei lahenda“.

Horisontaalne koostöö on keerukas ka õigusruumi vaates. Praeguses süsteemis takerduvad tihti ülesanded, mis seonduvad mitme ministeeriumi valitsemisalaga, ning iseäranis keeruline on asutuste rajamine või ümberkorraldamine, kui nende tegevus lähtub mitme ministeeriumi poliitikakujundamise valdkonnast. Osalt lähtuvad probleemid eelarvestamise süsteemist, kus vastutav ministeerium peab eelarveläbirääkimistel asutuse prioriteete kaitsma enda prioriteetidena. Sellisel juhul puudub tihti ka vastastikune usaldus selle osas, kas ja kui jõuliselt vastutav ministeerium asutuse terviklike arenguvajaduste eest seisab. Teisalt ei saa vastutusi jagada ka lihtsalt eelarvelistest võimalustest ja vajadustest lähtuvalt. Sellisel juhul võivad riigiasutuse sisutegevused ebaproportsionaalselt keskenduda vastutava ja rahastava ministeeriumi eesmärkide ümber.



Ühtsem valitsemine puudutab otseselt nii riigi personalipoliitikat kui institutsionaalset korraldust

Õigusruumist tulenevad piirangud teevad kohati keeruliseks ka riigi töötajate, inventari ja kinnisvara paindlikuma ajutise ümberkorraldamise, mis on kriiside keskkonnas varasemast vajalikumaks osunud. Samuti andmete kogumine, haldamine, jagamine ja andmepõhine otsustamine vajab suuremat operatiivsust ja korrastatust. Eestis piloteeritakse samuti avalikus sektoris katsetamist ja loodud raamistikus on välja toodud, et tervikuna peaks Eestis õigusloomeprotsessi kujundama piisavalt avaraks, et kiiremad, aga siiski õiguslikult legitiimsed ja eetilised katsetamised oleks võimalikud⁴⁴. Otsustatud on, et avaliku sektori katsetamiste soodustamiseks ei hakata muutma seaduseelnõude menetlemise korraldust Riigikogus. Katsetamine toimub alati kehtiva õiguse raamides ning kui kehtiv õigus ei anna piisavalt tõlgendusruumi, on vajadusel võimalik seaduste muutmist algatada. Ümberkorraldusi saab teha juhtumipõhiselt, katsetamiskultuuri laiema juurutamisega tegeletakse samm-sammult edasi. Ka varasemalt riigireformi kontseptsioonidest läbi käinud dereguleerimise ja õigusloomesse

⁴⁴ Katsetamise juhend leitav veebilehel: <https://katsetamine.riigikantselei.ee/>

suurema paindlikkuse toomine on taas rohkem tähelepanu vajavad küsimused.

Teiste riikide analüüsid (nt Ühendkuningriikide näitel) on näidanud, et uue avaliku halduse (NPM) ideest kantuna on varasematel kümnenditel loodud palju eraldiseisvad agentuure ja ameteid. Poliitikakujundamise protsessi n-ö „tükeldati“ ja turupõhise lähenemisega segmenteerus avalik valitsemine veelgi⁴⁵. Lepingupõhine lähenemine ja pidev konkureerimine turul muutsid valitsussektorit pigem erafirmade sarnaseks ning ühtsus ja sidus poliitikakujundamine kannatas. 1990ndate lõpust prooviti Ühendkuningriikides seda trendi vastupidiseks pöörata ning valitsust taas ühendada.

Intervjuust: „Asutuste eraldi hoidmise põhjendus ei saa olla emotsionaalne. Kui juht on takistuseks või juhtkond, siis tuleb ka seal vahetusi teha, see ei saa lõpuni jääda takistuseks teenuste arendamisel“.

Paindlikkuse osas vajab ka Eestis ülevaatamist, milline süsteem võimaldab kõige paremini kriisidele ja olulistele arenguvajadustele reageerida. Kui ootuseks on tõhus ja väike riigiaparaat, aga kvaliteetsed teenused ja kompetentne personal, siis on paindlikkuse loomine paratamatult oluline. Riigiasutustel on selleks vaja sageli toimida erinevate ministeeriumite ülesandeid täites. Siinkohal tõstatub küsimus, kas piisab eelarvelisest läbipaistvusest või on vaja halduskorralduses regulatiivseid muudatusi (nt asutuste lahtiühendamist ministeeriumite valitsemisaladest või fikseeritud valitsemisalade vähendamist).

VVS pärineb 1996. aastast ning ei ole põhjalikumalt uuendust läbinud, kuigi uuendamise soovid on juba mitu aastakümnet regulaarselt valitsuskoalitsiooni lepetes sees olnud. Ka Halduskorralduse seaduse (HaKs) kontseptsioon on olnud mitu aastakümnet kavandamisel, aga 2003. aastal jõustus sellest vaid piiratud osa halduskoostöö seadusena.

VVS reguleerib Vabariigi Valitsuse kui põhiseadusliku organi moodustamise, tegevuse ja korralduse aluseid ning osaliselt ka laiemalt haldusorganisatsiooni ülesehitust ja korraldust. Praegu on VVSis reguleeritud ka võrdlevalt väiksema mõjuga küsimusi üsna detailselt, mistõttu on VVS seadusena kohati liiga jäik. Suuremaid muudatusi (nagu 2023. aasta ministeeriumite ja valitsemisalade muudatused) on aga keeruline sellisel viisil teha, sest praktikas selguvad muudatuste järgselt tihti väiksemad korrigeerimisvajadused, mille jaoks tuleb kehtiva süsteemi kohaselt taas Riigikogu menetluseni jõuda.

Teisalt on jäikus aga stabiilsuse ja õiguskindluse tagaja. Seega on valikukoht, kas reguleerida haldusorganisatsiooni kohta käivad sätteid näiteks halduskorralduse seaduses ja VVS-i kui konstitutsioonilisse seadusesse jätta vaid Vabariigi Valitsuse kui põhiseadusliku organi regulatsioon. Samuti on vaja otsustada, kas viia valitsusasutuste moodustamine ja ümberkorraldamine hoopis madalama akti tasandile.

2017. aasta kevadel kiitis valitsuskabinet heaks valitsemiskorralduse ja halduskorralduse reformimise. Kontseptsiooni fookuseks oli suurema

⁴⁵ Efficiency Unit. 2009. *Joined-Up Government*. Lk13. Veebilehel: https://www.effo.gov.hk/en/reference/publications/joined_up_government.pdf

rolli andmine peaministrile ja valitsuskabinetile valitsemisala asutuste moodustamisel ja ümber korraldamisel. Seadusesse plaaniti jätta vaid üldised raamid valitsemisalade määratlemiseks ning ministeeriumite moodustamiseks.

VVSi kontseptsiooni VTKs pakuti muuhulgas välja järgmised ideed

- jätta välja asutuste nimetuste ja valitsemisalade ning valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste nimetused VVSist ja teistest seadustest ning viia regulatsioon Vabariigi Valitsuse määruse tasandile;
- viia ministeeriumite, ametite, inspeksioonide jt valitsusasutuste loomine, ümberkorraldamine ja lõpetamine Vabariigi Valitsuse tasandile;
- jätta VVSist välja detailne regulatsioon (struktuur jms).

VTK tollasel kooskõlastusringil kõik ministeeriumid ja institutsioonid neid punkte ei toetanud. Eelkõige kardeti Riigikogu rolli ja õigusselguse vähenemist. Riigikohtu sõnul ei olnud piisavalt hinnatud riske ega nende maandamist, nt täitevvõimu teostamise tagatus ja stabiilsus, valdkondliku kompetentsi säilimine, põhjendamatute muudatuste ärahoidmine. Samuti ei olnud nende sõnul täpsustatud, kuidas tuleks seadusandja ja Vabariigi Valitsuse otsustusruum ministeeriumite kujundamisel jagada nii, et tagatud oleks riigivõimude tasakaalustatuse põhimõtte realiseerumine. Seega jõustus 2022. aastal (ja osaliselt 2023. aastal) VVSiga palju kitsam ring muudatusi⁴⁶, mis erilist paindlikkuse suurendamist kaasa ei toonud.

Samas on erinevate ministeeriumite poolt väljendatud ka toetavaid seisukohti haldusstruktuuri muutmiseks, isäärnis kriiside õppetunnina, kus paindlikkuse vajadus tuli selgemalt esile. VVSi suuremahuline muudatus vajab põhjalikku riski- ja mõjuanalüüsi, aga sisulisi vastuargumente on esitatud vähe.

Varasemate riigireformi tegevuskavade ning ka riigiülesannete analüüsi⁴⁷ (2016) raames on olnud arutelu all paindlikuma VVSi või ka n-ö ühtse valitsemiskeskuse idee. Sama tõi esile ka OECD 2011. aastal Eesti kohta koostatud riigivalitsemise analüüs (Towards a Single Government Approach). „Ühtse valitsuskeskuse“ või „valitsus kui tervik“ kontseptsioon („*joined-up government*“, „*single government*“, „*whole-of-government*“) tähendab institutsionaalsesse struktuuri ja juhtimisse paindlikkuse loomist, valitsemisalade vahelise eraldatuse vähendamist, mis võimaldab asutusi ja nende ülesandeid vastavalt põhjendatud vajadustele ringi korraldada ning valitsuskabinetis prioriteetseid otsuseid kollegiaalsemalt teha. **Ühtse valitsuskeskuse kontseptsioon**

⁴⁶ VV liikme eluasemekulude hüvitamise muudatus, VV liikme tegevuspiirangute korrastamine ja volituste lõppemisel makstava hüvitise regulatsiooni muudatus, isikuandmete töötlemise erisuste seadmine riigikaitse ja riigi julgeoleku tagamisega seotud ülesannete täitmisel, ministrite iga-aastaste valdkonnaülevaadete esitamine Riigikogus jm.

⁴⁷ Rahandusministeerium. 2016. *Riigiülesannete analüüs*. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform>

ei tähenda tingimata ainult üht kesket täitevvõimu institutsiooni, vaid kesket ja kollektiivset juhtimist detsentraliseeritud süsteemis⁴⁸.

Ka Riigireformi SA üheks ettepanekuks oli muuta haldusstruktuuri ühtsema valitsuskeskuse poole, mis aitaks parandada valitsemisalade vahelist koostööd ning muuta valdkondlikke ministeeriumeid vastavalt valitsuse prioriteetidele. Riigireformi SA pakkus versiooni, kus jääks vaid mõned alalised ministeeriumid: RaM, SiM, SOM, KaM, VäM. Versioone, kuidas ühtsemat valitsemismudelit ja -haldusstruktuuri muuta, on aga erinevaid – osalise ministeeriumite ja valitsemisalade ümberkorralduse võimalusest (nt Hollandi, Rootsi mudel) kuni täiesti ühtse valitsuskeskuse kontseptsioonini, kus on üks täitevvõimu asutus erinevate osakondade ja allasutustega.

Ühtsem valitsemine puudutab otseselt nii riigi personalipoliitikat kui institutsionaalset korraldust. Vaid asutusepõhistest algatustest ei piisa ühtsema riigivalitsemise suunas liikumiseks. Riigi institutsionaalse paindlikkuse suurendamise küsimus on oluline fookus. Paindlikum lähenemine võimaldab rakendada ka selgemat poliitilist mandaati ja vastutust, mille nõrkust on Eestis sageli probleemina esile toodud⁴⁹. Ministeeriumid ja riigiasutused on küll valdkondliku jätkusuutlikkuse tagajad, aga mitmetel juhtudel oma institutsionaalse ja ajaloolis-struktuurilise korralduse poolest ka oluliste arengute takistajad, kui otsused jäävad asutusepõhise juhtimise taha. Ühtses valitsemisüsteemis on kabinetivalitsuse puhul otsused kollektiivsemad ja kabineti otsused kehtivad kõigile kabineti liikmetele, ministrid ei ole oma erakondade poolt nii selgelt suunatud.

Põhjamaade riigid on suuremal või vähemal määral ühtse valitsemise kontseptsiooni poole liikunud ning nende kogemuse analüüsimine võimaldab meil Eestile vajalikke ja kohaseid arenguvõimalusi lahata. Täpsem kirjeldus erinevate riikide lähenemisest on toodud tabelis 4.

⁴⁸ OECD. 2011. OECD Public Governance Reviews. Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Lk 116-118.

⁴⁹ Riigireformi probleemuundade väljatöötamise komisjon (2019) Lõpparuanne. Veebilehel: <https://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/tegevuse-lopetanud-komisjonid/probleemkomisjon-riigireformi-arengusuundade-valjatootamiseks/riigireformi-arengusuundade-valjatootamise-probleemkomisjon-kinnitas-oma-lopparuande/>

Tabel 4. Näited ühtsemast ja pindlikumast süsteemist

Riik:	Struktuur:	Süsteemi kirjeldus:
Rootsi	Peaministri büroo + 10 ministeeriumi, kokku 24 ministrit. Mitmes ministeeriumis tegutseb mitu ministrit (maksimaalselt 4 ministrit ühes ministeeriumis).	Rootsis ei näe põhiseadus ette ministeeriumite moodustamise kindlaksmääratud korda ega ministeeriumite valitsemisalasid. Valitsusel on suurel määral vabadust muuta halduskorraldust, vastavalt valitsuse vajadustele ja prioriteetidele. Peaaegu iga valitsuse otsus on allutatud kollektiivsele otsustusprotsessile. Üksiku ministri autonoomia on küllaltki piiratud. Keskvalitsuse rakenduslikke ülesandeid täidavad agentuurid (2022. aastal kokku 344), kes alluvad ministeeriumitele, aga on oma valdkonnas ja igapäevases tegevuses sõltumatud. Agentuure rahastatakse valitsuse otsusega, mitte ministeeriumite eelarvest. Valitsusel puudub õigus sekkuda agentuuride otsuste tegemise protsessi konkreetsetes küsimustes, sh õigusaktide rakendamine.
Holland	Vastutav ministeerium „Ministry of General Affairs“, mille juht on peaminister ja 11 valdkondlikku ministeeriumi. Ministreid on 19 ja ministeeriumites riigisekretäre 6.	Hollandis läbi viidud keskvalitsuse reformiga viidi poliitikakujundamise osakonnad kokku ühte kohta, poliitikasuundade arendamine on konsensuslikult valitsuse vastutus (Ministrite Koda). Ministrite Kojas algatatakse valdkonnapoliitikaid ning õigusakte. See on eraldiseisev valitsuskabineti istungitest (kus osalevad ka riigisekretärid). Ministeeriumis võivad lisaks ministritel tegutseda ka riigisekretärid, kellele antakse mõned ministri ülesanded.
Taani	Kuningas määrab ministrite arvu ja valdkondliku jaotuse, peaminister juhib kabinetti (kuhu kuulub hetkel 20 ministrit), ministrite arv ja portfelliid varieeruvad sõltuvalt koalitsiooni suurusest.	Vastavalt põhiseadusele määrab kuningas ministeeriumite arvu ja jaotab teemad nende vahel. Ministeeriumite arv ega tegevusvaldkonnad ei ole seadusega reguleeritud. Kabinetiotsused on konsensuslikud, ministeeriumid tegelevad planeerimise, arendus- ja strateegiliste küsimustega oma ministri valdkonnas, rakenduslikud tegevused on viidud rakendusasutustesse.
Ühendkuningriik	Peaminister, kellele lisaks on 22 ministrite juhivat osakonda	Peaministri Büroo juurde kuuluvad ministrite juhivad osakonnad, kus toimub sisuline poliitikakujundamine. Ministrite osakondadele alluvad omakorda vastava valdkonna ametid ja muud avalikud institutsioonid, mis tegelevad rakenduslikemate ülesannetega oma valdkondades. Poliitikadokumendid ja konsultatsioonid on ühisel veebilehel nähtavad kõikide valdkondade üleselt. Lisaks on veel 20 osakonda, mida ei juhi mitte ministrid, vaid tippametnikud. Need tegelevad järelevalve või regulatiivsete küsimustega. Ühendkuningriigis on 418 riigiametit ja avalikku institutsiooni, mis ei kuulu otseselt ühegi ministeeriumi valitsemisalasse.

OECD toob mitmete riikide kogemust hinnates välja argumendid ühtse valitsemise lähenemise kasuks:



Ühtse valitsemise lähenemist on rakendatud juba Šotimaal, Ühendkuningriigis, Rootsis, Taanis ja Hollandis, Uus-Meremaal, Kanadas ja Austraalias.

- (1) parem horisontaalne ja vertikaalne koordineerimine,
- (2) poliitikate omavaheline sidusus,
- (3) parem ressursside kasutus,
- (4) sünergia ja innovatsioon, mis lähtub mitme osapoole sisendist,
- (5) terviklike teenuste pakkumine kodanikele ja ettevõtjatele.

Lisaks, Hollandi näitel on analüüs⁵⁰ toonud välja, et ühtne valitsuskeskus võimaldab vähendada valitsuse tükeldumist ning pakkuda kodanikele paremaid tervikteenuseid. Ühtse valitsuskeskuse rakendamine suurendab oluliselt erinevate valdkondade ja austuste vahelist koostööd ning võimaldab ka paremini vastata ühiskonnas toimuvatele muudatustele.

Kuigi ühtse valitsuskeskuse suunal paindlikkuse loomine on kontseptsiooniliselt suur muutus, on mitmed eelmainitud analüüsid selle muutuse kasulikkust esile toonud. Lisaks on erineva ulatusega rakendatud taolisi mudeleid Šotimaal, Uus-Meremaal, Kanadas ja Austraalias. Eesti vaates on Justiitministeerium kokku pannud võimalike muudatuste listi, mida VVs-i uuendamisel kaaluda (täpsemalt tabelis 5), lisaks võib kaaluda ja analüüsida ka teiste riikide mudelite rakendatavust ja sobivust Eesti kontekstis.

Tabel 5. Justiitministeeriumi pakutud võimalikud edasised valikud:

Kehtiv regulatsioon	Võimalikud muudatused
<p>1. Ministeeriumid ja nende valitsemisalad on nimetatud VVSis</p>	<p>A) Kõik ministeeriumid nimetatakse VVSis, valitsemisalad Vabariigi Valitsuse tasandil; B) VVS annab üldraamid ministeeriumite moodustamiseks, nt suurim ministeeriumite arv, üldised nõuded valitsemisalale, teatud küsimustega tegelevate ministeeriumite olemasolu nõuded või teatud küsimuste ühte ministeeriumisse ühendamise keeld. Ministeeriumid moodustab ja nende valitsemisalad määrab Vabariigi Valitsus.</p>
<p>2. Ametid ja inspeksioonid on seaduses nimetatud konkreetse nimega</p> <p>Ametid ja inspeksioonid ning teised seadusega ettenähtud valitsusasutused moodustatakse, korraldatakse ümber ja nende tegevus lõpetatakse seadusega.</p>	<p>Konkreetne nimi asendatakse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - valdkonnamõistega nagu nt maksuhaldur, vangla, politsei; - „Vabariigi Valitsuse poolt määratud täidesaatva riigivõimu organ“; - „pädev valitsusasutus“.

⁵⁰ Ministry of General Affairs. 2016. Compact Central Government Implementation Programme. Veebilehel: <https://www.government.nl/topics/public-administration/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme>

	Ametid ja inspeksioonid ning teised valitsusasutused moodustatakse, korraldatakse ümber ja nende tegevus lõpetatakse Vabariigi Valitsuse tasandil.
3. Asutused, mis tulenevalt põhiseaduses sätestatud, isikute põhiõiguste kaitse vajadusest või EL õiguses ette nähtust tulenevalt peavad olema seaduses nimetatud	Seaduses nimetatakse Kaitseväge, Andmekaitseinspeksioon, Konkurentsiamet, prokuratuur jne.
4. Teenistuslik ja haldusjärelevalve on reguleeritud VVSis (sh avalik-õiguslikud juriidilised isikud)	Teenistuslik ja haldusjärelevalve korrastatakse ning reguleeritakse terviklikult HaKsis või mõnes muus seaduses.
5. Haldusjärelevalve omavalitsusüksuste üle on reguleeritud VVSis	Regulatsioon vaadatakse kriitiliselt üle ja reguleeritakse HaKsis või mõnes muus seaduses.
6. Valitsusasutuste struktuur (jagunemine osakondadeks ja talitusteks) on reguleeritud VVSis	Valitsusasutuste struktuuri reguleerimine viiakse Vabariigi Valitsuse tasandile.

Laiem küsimus eelarvestamise vaates on ka riigiasutuste kuulumine ministeeriumi valitsemisalasse. Põhjamaade mudelis on valitsusasutuse, sealhulgas ametid sageli poolautonoomsed üksused, mille rahastuse stabiilsus on tagatud valitsuse kollegiaalse otsusena ja stabiilsemate rahastusvalemite alusel. See aga eeldab üldiselt detsentraliseeritud mudelit, mille rakenduslik sobivus Eestis vajaks põhjalikumat analüüsi.

4.6.2. Terviklik riigi personali arendamine

Paindlikkuse vajadus on nähtav ka personalivaldkonnas. Erinevad avaliku sektori väljakutsed ei piirdu enam ammu ühe organisatsiooni tegevusega, vaid nõuavad strateegilist planeerimist ja koostööd. Näiteks toob OECD^{51[1]} oma uuringus välja, et juhtidelt oodatakse visiooni ja strateegiate kokkuleppimisel tihedat omavahelist kommunikatsiooni, et saavutada tulemusel, mis arvestavad avaliku sektori väärtuste, terviklikkuse ja võrgustikega. See on Eestis suur väljakutse, arvestades meie avaliku sektori väga kõrget detsentraliseerituse astet, kus otsused ja tegutsemine on delegeeritud asutustele ning keskne koordinatsioon vajab veel parendamist. Oleme jõudnud olukorda, kus organisatsioonide arenguaste on väga ebahühtlane ning tegutsemise põhimõtted ja suunad erinevad.

Mitmetel käesoleva analüüsi raames tehtud intervjuudel toodi välja, et nii koostöövalmidus, strateegilise juhtimise tugevus kui organisatsiooni arendamine sõltuvad palju juhtidest – nii tippjuhtidest kui keskastmejuhtidest, samuti nende omavahelisest koostööst. Mitmed lahendusvõimaluste arutelud (nt asutuste või teenuste liitmisel) on jäänud juhtimisotsuste taha või ka läbiviidud ühendamised on kujunenud keeruliseks muutuste juhtimise nõrkuste tõttu. Samuti toodi välja, et vaid oma asutusele keskenduv (ja sageli selle eest võitlev) juht

⁵¹ OECD. 2021. The future of the public service: Preparing the workforce for change in a context of uncertainty. Kogumikus OECD. 2021. *Public Employment and Management 2021 : The Future of the Public Service*. Veebilehel: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en#section-d1e370>



Riigi personalipoliitika sihiks on olemasoleva ressursi tark kasutamine ja parem planeerimine

jääb takistama palju suuremaid vajalikke muudatusprotsesse. Juhtide kompetentside tõstmisel on oluline prioriteet, et kõigi tasandite juhid mõistaksid riigi, asutuste ja inimeste juhtimise ning arendamise probleeme ja võimalusi ning teeksid ühiste eesmärkide saavutamiseks koostööd.

Samuti on Eesti avaliku sektori juhtimiskvaliteedi uuringutes⁵² välja toodud, et erinevate asutuste tulemusjuhtimise praktika on väga eripalgeline, ei ole sidustatud riigi eesmärkidega ega seo tervikuks erinevaid juhtimistasandeid. Puudub ka ühtne lähenemine juhtide oskuste ja hoiakute sõnastamisel ja nende arendamisel. Ootused juhtide käitumisele ja hoiakutele on küll sõnastatud nii keskastmejuhtide⁵³ kui tippjuhtide⁵⁴ kompetentsimudelites (tippjuhtide mudel uuendamisel), kuid nende rakendamine ja nende alusel juhtide tegevuse hindamine on asutusesti varieeruv ja pigem vähene. Ootused juhtide eesmärkidele ja rollile on laiem tulemus- ja strateegilise juhtimise küsimus, mis vajaks selgemat lähenemist. Seega võib öelda, et nii keskvalitsuse kui kohalike omavalitsuste asutused tegutsevad oma parimate teadmiste ja oskuste toel ning oma võimaluste piires, strateegiline ja terviklik lähenemine riigis vajab aga veel ühtlustamist.

Riigi personalipoliitika vaatest peaks tipp- ja keskastmejuhtide sihtrühma arendama terviklikult ja ühtsetest põhimõtetest lähtuvalt. Asutuste ülene lähenemine aitab kaasa ka asutuste vahelise sisukama ja ühtlasema koostöö saavutamisele. Riigi ühtne personalipoliitika toetab terviklikku riigivalitsemist, kuid peab olema samal ajal ka piisavalt paindlik asutusesiseste juhtimisotsuste tegemiseks. Sihiks on olemasoleva ressursi tark kasutamine ja parem planeerimine, et riik oleks konkurentsivõimeline tööandja ja suudaks hoida fookust asutusekesksete probleemide asemel ühiskondlikel küsimustel ning laiemal avalikul huvil.

Personalivaldkonnas on võimalik mitmeid asju ühtlustada. Finants- ja personaliarvestus on suurel määral viidud Riigi Tugiteenuste Keskusesse, samuti on sinna võimalik viia mitme riigi näitel värbamisteenus ja talendipankade loomine. Näiteks Hollandis värvatakse riigiteenistuja Vabariigi Valitsuse juurde, tema täpsem kuuluvus ministeeriumi või ameti koosseisus võib vastavalt vajadusele muutuda. Teenistussuhte sidumine laiemalt riigi kui institutsiooniga annab võimaluse standardiseeritavate või perioodiliste ülesannete teostamiseks oluliselt kergemini rotatsiooni või ka püsivaid muudatusi korraldada.

⁵² Vadi, M., Raun, M., Öunapuu, T., Jaakson, K. 2021. *Eesti juhtimisvaldkonna uuring 2021*. Tartu Ülikool, OÜ Levellab. Veebilehel: <https://eas.ee/wp-content/uploads/2022/04/eesti-juhtimisvaldkonna-uuring-2021.pdf>

⁵³ Rahandusministeerium. 2022. Keskastmejuhtide kompetentsimudel. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/avalik-teenistus/keskne-koolitus>

⁵⁴ Riigikantselei. 2017. Tippjuhtide kompetentsimudel. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/avalik-teenistus/keskne-koolitus>

Riigiteenistujate palkade ühtlustamisel lähtutakse käesoleval ajal tööperede süsteemist, mille loogika pärineb erasektorist (Fontese mudel), aga mille rakendamise ühtlustamiseks korraldab RAM regulaarselt ühtlustamiskoosolekuid. Siiski toodi intervjuudes olulise probleemina välja ka asutustevaheline töötajate üleostmine ning valitsussektori sisene konkureerimine üksteise teenistujate vaates. Siin on ühtlasema palgataseme saavutamisel leebema lahendusena võimalik lähtuda palgauuringu tulemustest ning jälgida palgapositsioonide võrdlevaid aruandeid (näiteks avaliku teenistuse aastaaruanne ehk ATAR), suuremal määral aitaks probleemi lahendada kesksete põhimõtete loomine (nt indekseerimine). Laialdasema tulemuse annaks riigiasutuste halduslike piiride vähendamine või ühtse valitsuskeskuse kontseptsiooni rakendamine.

Riigi personali parema juhtimise ja arendamise vaates avalikustas RAM 2023. aastal avaliku teenistuse kaasajastamise analüüsi, kus tehakse ettepanekud avaliku teenistuse arengut ja paindlikkust silmas pidades.

4.6.3. Riigiasutuste ühtlasem kvaliteedijuhtimine

Kvaliteedist on kujunenud laialt levinud üldmõiste: kvaliteet on inimtegevuse tulemuste vastavuse aste nende kasutajate vajadustele ja ootustele. Kvaliteedijuhtimist võib määratleda kui koordineeritud tegevust organisatsiooni kvaliteediga seonduvaks suunamiseks, kusjuures tervikliku kvaliteedijuhtimise (TQM) määratlus (mida on kohandatud avaliku halduse vaatest) rõhutab organisatsiooni eesmärkide tõhusat ja mõjusat saavutamist kogu organisatsioonis läbiviidavate tegevuste süsteemi kaudu, võimaldades pakkuda inimestele rahuldava kvaliteeditasemega teenuseid õigel ajal ja õiglase maksumusega.

Kvaliteedijuhtimine on osa strateegilisest juhtimisest, tagades organisatsiooni arendus- ja tegevuseesmärkide vastavuse, nende regulaarse ülevaatamise ning parendustegevused. Kvaliteedijuhtimine soodustab organisatsioonides kvaliteedikultuuri arengut, toetades parendusi nii põhi- kui tugitegevustes. Kvaliteedijuhtimine peab põhinema pideva parenduse tsükli, sisaldades planeerimist, teostamist, kontrolli ja korrigeerimist (n-ö Demingi ringi põhimõte).

Kvaliteedijuhtimise põhimõtted võivad oma fookuste osas varieeruda tulenevalt konkreetsest meetodikast, kuid mis on kõige olulisem – kvaliteedijuhtimine edeneb ainult siis, kui kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamise ja rakendamise eestvedaja on organisatsiooni tippjuht, kes kaasab sellesse töösse praktiliselt kõik töötajad. Asjaolu, et kõik riigiasutused neid väärtuseid ei jaga, võib tuleneda nii teadmiste, kogemuste puudumisest kui ka teistest organisatsiooni toimetuleku ja juhtimise probleemidest.

Regulaarne kvaliteedi hindamine ja parendamine on riigiasutustes oluline, sest iga asutuse toimimise edukus väljendub

otseselt pakutavate teenuste kvaliteedis (sh kas teenused vastavad inimeste vajadustele) ja nendele ligipääsetavuse lihtsuses või keerukuses. Pidev tähelepanu organisatsiooni toimimisele võimaldab parenduskohtade märkamist ning uuenduslikkust nii organisatsiooni sisestes teenustes ja protsessides kui loob eeldused ka avalike teenuste paremaks korraldamiseks.

Keskselt koordineerituna on Eestis ellu viidud mitmeid algatusi, nt avaliku sektori kvaliteedikonkurse (2004 ja 2011), samuti on RAM keskne kontaktpunkt CAF mudeli (*Common Assessment Framework*⁵⁵) arendamisel ja levitamisel riigiasutuste seas. Erasektori kõrval on ka avalik sektor üha enam tähelepanu hakanud pöörama teenuste arendamisele kasutajakesksete teenusdisaini tööriistade abil. Seda kõike ülnimetatud põhjustel – et teenused vastaksid inimeste ootustele, et nad oleksid lihtsad ja kättesaadavad ühest „aknast“, kust kasutajad neid kõige loogilisemalt leiaksid.

Asutuste konsolideerimise vaates toodi mitmel intervjuul välja, et eelnevalt olid kas palgatasemed, teenusprotsessid või asutuse sisene töökorraldus olukorras, kus muutused olid juba hädavajalikud. Mõnel juhul olid puudujäägid sedavõrd suured, et asutuse või teenuse konsolideerimisel oli vaja arvestatavat lisaressurssi, et teenuseid kvaliteetselt pakkuda saaks (nt hanketeenuse konsolideerimisel RTKsse oli mitmes asutustes hankespetsialistide puudus). Asutuste konsolideerimisel tuli loodava ühisasutuse vaates läbi viia ka arutelud strateegilise vaate (visiooni, missiooni, eesmärkide) osas ning sellest tulenevalt luua eesmärged kõige paremini ellu viiv struktuur.

Organisatsioonide küpsuse tase laiemalt on Eesti avalikus sektoris väga mitmekesine ning asutuste sees läbiviidavad arendustegevused jõuavad ringiga tagasi juhtimiskvaliteedi valdkonda. Riigiasutuste järjepidev kvaliteedihindamine võimaldab luua lisaks organisatsiooni ning selle teenuste paremale juhtimisele ka võrdlevat vaadet riigi kui terviku organisatsiooniliseks ja ühtlasemaks arendamiseks.

Paljudes riikides on välja töötatud riikliku kvaliteediauhinna mudelid, mis peamiselt tuginevad Skandinaavia või Euroopa kvaliteedimudelitel. Ka Eestis on varasemalt rakendatud kvaliteediauhinna mudelit, mis tugines Euroopa kvaliteediauhinna raamistikul. Kvaliteediauhindade süsteem ei ole loodud niivõrd parimate väljaselgitamiseks, kuivõrd organisatsioonide enesehindamise raamistiku väljatöötamiseks ja juurutamiseks. Enesehindamise protsess võimaldab organisatsioonidel teadvustada oma tugevaid külgi ning samas tuvastatakse valdkonnad, kus on võimalik teha parendusi, misjärel planeeritakse ka konkreetsed parendustegevused. Tunnustusskeemide pikaajalisemaks mõjuks on organisatsioonide konkurentsivõime kasv, mis omakorda aitab kaasa riigi kui terviku arengule.

⁵⁵ CAF on spetsiaalselt avalikule sektorile loodud kvaliteedi juhtimise mudel, mis aitab juurutada täiuslikkuse kultuuri rakendades PTKK-tsüklit (plaani, teosta, kontrolli, korrigeeri), mille käigus viiakse läbi põhjalik enesehindamine, tuvastatakse parendusvaldkonnad ja määratakse parendustegevused.

Kuigi ajalooliselt on mitmed riigid rakendanud kvaliteedijuhtimise tööriistu ka kohustuslikus korras (näiteks Slovakkias on olnud varasemalt kohustuslik CAF metoodika rakendamine, Bulgaaria on rakendanud EFQMi⁵⁶ ja Läti on juurutanud ISO standardit avalikus halduses), siis enamasti on täiuslikkuse mudelid, standardid ja teised kvaliteediinstrumendid soovituslikud ja vabatahtlikud. Erinevates riikides on erinevad praktikad ka selles osas, kuivõrd toetatakse kvaliteedijuhtimisega seotud tegevusi keskselt. Enamasti toetatakse keskselt soovituslike mudelite juurutamist finantstoe või ekspertteadmiste kaudu. Heade praktikate vahetamiseks on riikides erinevaid kogemusi, näiteks kvaliteedialased konverentsid ja/või heade praktikate tunnustamine, erinevate publikatsioonide koostamine ja võrgustumine. Ka Eestis on aastaid toimunud avaliku sektori asutuste kvaliteedialane heade praktikate vahetus organisatsiooniarendajate võrgustiku kaudu, mida on vedanud RAM.

4.6.4. Rakenduslike ülesannete viimine rakendusasutustesse

Ministeeriumitesse on koondunud rakenduslikke ülesandeid, mis ei ole VVSi alusel ministeeriumite ülesanded. Sellele pööras tähelepanu ka 2016. aasta riigiülesannete analüüs⁵⁷ soovitusel rakenduslikud ülesanded ministeeriumitest välja suunata.

Riigi ülesannete kategooriate kohaselt on ministeeriumite peamiseks ülesandeks poliitikakujundamine ja koordineerimine, mille osised on strateegiline planeerimine, eelarvestamine, eelnõude ettevalmistamine ja õigusaktide koostamine, miinimumstandardite, normide ja oodatud tulemuste väljatöötamine, poliitikate analüüs ja prognoosimine, jooksev seire, asutuste vahelise suhtluse koordineerimine, EL jt välissuhete asjade koordineerimine ning allasutuste abistamine seatud eesmärkide saavutamisel.

Muud tegevused, nagu reguleerimine ja järelevalve (litsentsid, load, riiklik järelevalve), avalikud teenused ning tugiteenused, on pigem rakendusasutuste, s.o ametite, inspeksioonide, hallatavate asutuste ning muude asutuste (sihtasutused, äriühingud, avalik-õiguslikud juriidilised isikud) ülesanded.

Eestis täidavad ministeeriumid mitmeid rakendusliku iseloomuga ülesandeid nagu

- registrite pidamine;
- lubade väljastamine;
- järelevalve;
- riigihangete teostamine;

⁵⁶ EFQMi mudel on globaalselt tunnustatud juhtimisraamistik, mis toetab organisatsioone muutuste juhtimisel ja eesmärkide saavutamisel. Loe lähemalt: <https://efqm.org/>.

⁵⁷ Rahandusministeerium. 2016. *Riigiülesannete analüüs*. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform>

- erinevate taotlusvoorude menetlemine.

Mitmed vastavad ülesanded on juba viidud Riigi Tugiteenuste Keskusesse, aga peaaegu kõigis haldusalades leidub veel vastavate kategooriate tegevusi. Enamikel juhtudel ei ole registreid mõttekas konsolideerida ühte kesksesse asutusse, vaid valdkondlikusse rakendusasutusse, kus vastavaid registriandmeid ka enim kasutatakse ning vastavaid infosüsteeme on lihtsam integreerida. Resoluutne lahendus ei pruugi olla kõigil juhtudel õige lähenemine, aga vastavad ülesanded vajavad ülevaatamist, et neid põhjendamatult ministeeriumites ei hoitaks. Rakenduslike ülesannete väljaviimine ministeeriumite tasandilt võimaldab tihti ka rakenduslikku kompetentsi kasvatada ning teenuse kvaliteeti parandada.

4.6.5. Riigi kinnisvara ja sihtasutuste selgem juhtimine

Riigireformi raames on erinevate asutuste liitmisega üldiselt üsna edukalt tegeletud, aga riigi asutatud sihtasutuste võrk on endiselt lai ning vastavate tegevuste vajadus selles vormis vajab ülevaatamist. Muuhulgas vajab ülevaatamist, kuidas sihtasutusi selgemalt juhtida, kuidas nende tegevus aitaks kaasa riigi olulistele strateegilistele eesmärkidele ning kuidas nad ise saaksid toimida ressursitõhusamalt. Kuna sihtasutustele on tervikuna, aga ka valdkondade sees tihti raske määrata kvantitatiivseid kvaliteedimõõdikuid (nt muuseumide ja teatrite külastajate arvu tegelik sisu või haiglate tegevuse kvaliteedi mõõtmine), siis on oluline nende panus strateegiliste eesmärkide täitmisel, mitte alati teenuspõhised tulemusnäitajad.

Hetkel on riigi sihtasutuste seas ka üsna mitmeid väikseid sihtasutusi, kaheksal sihtasutusel on kuus või vähem töötajat. Nõukogu liikmete arv on seejuures väga varieeruv, tihti on väiksematel sihtasutusel rohkem nõukogu liikmeid kui suurtel. Nõukogud koosnevad tihti valdkondlikest ekspertidest, aga mitmetel juhtudel on vaja tugevdada juhtimisliku poole kompetentse.

RAMi (riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond ja riigivara osakond) KUMi ja MKMi koostöös tehti sihtasutuste korrastamise mõtteharjutused läbi ka innovatsiooniprintsil (sh mitmed intervjuud nii asutajaõiguste teostajate kui ka nõukogude liikmetega) ja ühe konsensusliku valikuna pakuti asutajaõiguste seadmist sihtasutustele, sh nõukogu liikmetele enesehindamise küsimustikku ja nõukogu tagasisidestamise küsimusi juhatusele. KUM ja MKM (EIS) piloteerivad asutajaootuste seadmist, mida saab järgenvalt laiendada võimalusel kõigile riigi asutatud sihtasutustele. RAM riigivara osakond valmistab ette osaluspoliitika põhimõtete uuendamist, mille raames on ettepanekuid ka riigi sihtasutuste selgemaks ja paremaks juhtimiseks:

- 1) sihtasutuste analüüs (sh kas kõigi puhul on tegevusvorm põhjendatud);

- 2) sihtasutuste tegevuse eesmärgistamine läbi asutaja ootuste seadmise;
- 3) nõukogude komplekteerimise põhimõtete muudatused (sh nimetamiskomitee) ja ettepanekud nõukogude optimaalse suuruse kehtestamiseks;
- 4) riigi taandumisvõimaluste otsimine sihtasutustest, milles osalemine pole vältimatult vajalik.
- 5) sihtasutuste konsolideerimisvõimaluste otsimine, sh inimeste arvu või tegevusmahu poolest väikeste sihtasutuste konsolideerimisvõimaluste otsimine.

Tugiteenuste vaates on riigi sihtasutuste raamatupidamis- ja personaliteenused konsolideeritud RTKsse. Üldiselt on sihtasutuste jätkuvaid standardiseeritud tugiteenuseid pigem vähe, ka kinnisvara haldamine on suuresti tegevusspetsiifikast lähtuv, kuigi tegevuskategooriate kaupa konsolideerimisvõimalusi otsitakse (nt teatrihoonete ühtsem administreerimine). Arutelu vajaks ka sihtaustuste IT-süsteemide ülalpidamise ja arenduse küsimused, kas ja millisel määral neil tasub selleks eraldi võimakust hoida ning mida annaks konsolideerida.

Riigi toimimiseks vajaliku kinnisvara puhul on suurimaks väljakutseks 2021. aastal valitsuse poolt kinnitatud kinnisvarapoliitikas toodud eesmärkide täitmine ehk kinnisvarapoliitika kujundamine nii, et hoonete elueakulud, kasutus ja energiatõhusus oleks optimaalsed, kinnisvarakeskkond toetaks asutuste põhitegevust ja aitaks täita erinevaid valdkondlikke eesmärke nagu kvaliteetne elukeskkond, rohepööre, ehitusvaldkonna pikk vaade, muinsuskaitse jm. Selleks on kehtestatud mõõdikud, kuid vajalike andmete kogumist tagavad tarkvaraarendused on töös ning valmivad ja juurutatakse 2023. aasta lõpuks.

Kinnisvarapoliitika eesmärkide täitmiseks on vajalik üle vaadata ka senine rahastamismudel, et vähendada koormust eelarvele ja suurendada riigivara valitsejate motivatsiooni investeringute, aga ka ülalpidamiskulude säästlikkuse suurendamiseks. Vastavad uuringud ja analüüsid valmivad samuti RAMis lähiaastatel.

4.6.6. Valitsemisalade ja nende üleste arendusvajaduste lahendamine

Tänapäevases riigivalitsemises on valitsemisalade ülene koostöö üha suurema tähtsusega. Mitmeid vajalikke arengusamme (nt tervise- või kriminaalvaldkonna ennetustöö, sündmusteenused jm) ei saa ühe valitsemisala sees mõjusalt teostada. Valdkondade ülene koordineerimine on kujunenud üheks võtmekompetentsiks⁵⁸, iseäranis Eestis, kus isiklike kontaktide ja võrgustikupõhisel koordineerimisel on

⁵⁸ Noordegraaf, M. (2015) *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. MacMillan Education.

väga suur mõju poliitikakujundamisele⁵⁹. MKM püüab seda teha IKT valdkonna arendustega, kus rakendatakse detsentraliseeritud mudelit keskse toetava koordinaatsiooni abil. Sarnaselt on MKM ka otseste avalike teenuste osas jätnud vastutuse iga asutuse teenuste osas riigiasutustele endale, aga loonud keskse äripaneeli, mille abil teenuste kujundamist ja arendamist nõustada.

Intervjuust: „Oleks kergem kui ministriumitel oleks ühine summa, et probleemidega tegeleda. Muidu on erinevatel ministriumitel eri aegadel erinevad prioriteedid“.

Valitsemisalade siseseid riigiasutusi on juba olulisel määral konsolideeritud, toimub jätkuv tõhususe otsimine kliendi või tegevuse sünergia vaates. 2023. aastal ametisse astunud Vabariigi Valitsus on samuti mitmed ministriumite ja nende valitsemisalade ümberstruktureerimised algatanud, mis varasemaid ebaproportsionaalsuse probleeme adresseerivad. Valitsemisalade sisemise tõhustamise võimalustena, mida ei ole veel või on vähesel määral realiseeritud, on riigiülesannete analüüs (2016) ja muud valdkondlikud analüüsid pööranud tähelepanu:

- HTMil teadusasutuste võrgu jätkuvalle korrastamisele, koolivõrgu korrastamisele (sh rollide jaotus KOVidega, HEV⁶⁰ koolide üleandmine);
- JUMil vanglate konsolideerimisele Vanglate Ametiks, kohtute tugiteenuste ühendamisele ja kohtute suuremale spetsialiseerumisele;
- Kliimaministriumil Eesti Keskkonnauuringute Keskuse ja teiste laboriasutuste funktsioonide ühendamisele riigi ühendlaboriga, KIKi toetuste administreerimise rakendusüksuse funktsiooni konsolideerimisele RTKsse;
- KUMil teatrite ja muuseumite tõhustamise tegevustele, mõnel juhul KOVidele üleandmisele, tugiteenuste konsolideerimisele, ühishoidla rajamisele;
- MKMil EIS toetuste administreerimise rakendusüksuse funktsiooni konsolideerimisele RTKsse, ruumiloomega seotud ülesannete viimisele loodavasse Maa- ja Ruumiametisse,
- Regionaal- ja Põllumajandusministriumil analüüsida Maaelu Edendamise Sihtasutuse võimalikku konsolideerimist EISi või KIKi juurde;
- SOMil Terviseameti ja Raviameti funktsioonide korrastamisele ning osaliselt Tervise Arengu Instituudi funktsioonide konsolideerimisele; erihoolekande teenuste osutamise ümberkorraldamisele ja KOVidele üleandmisele (AS Hoolekandeteenused), SA Koeru Hooldekeskuse üleandmisele KOVile, vangalemeditsiini ümberkorraldamisele.
- RAMil Statistikaameti rolli ümberkujundamisele (andmevaldkonna edendamise kompetentsikeskuse vaade), SA Pokumaa üleandmisele, riigihangete registri kui rakendusliku funktsiooni väljaviimisele RTKsse.

⁵⁹ Lumi. O (2022) *Eesti demokraatlike institutsioonide jätkusuutlikkuse allikad ja võimalikud kriisifaktorid-tõlgendused järel demokraatia ja institutsionalismi teooriate prisma läbi*. Tallinna Ülikool, doktoritöö.

⁶⁰ HEV ehk hariduslike erivajadustega õpilastele suunatud koolid

Ettepanekud valitsemise institutsionaalse korralduse, paindlikkuse ja kvaliteedi osas:

- 1) Dereguleerida halduskorraldust (tuua VVSist halduskorralduslikud küsimused välja), analüüsida („silotorvide“ vähendamiseks) ministeeriumite paindlikuma toimetumodeli võimalusi.
- 2) Analüüsida riigi sihtasutuste juhtimiskvaliteedi tõstmise (sh asutaja ootused) ja konsolideerimise võimalusi.
- 3) Jätkata valitsemisalade sisest tõhustamist (asutuste ja teenuste ümberkorraldused, tegevuste üleandmise võimalused KOVidele).
- 4) Analüüsida rakenduslike ülesannete ministeeriumitest väljaviimise võimalusi.

4.7. Sisebürokratia vähendamine

4.7.1. Avaliku sektori sisene ühekordne infoküsimine

Riigivalitsemises on paratamatu, et analüüse, otsuste selgemat põhjendatust, mõõdikuid, aruandlust ja mõjuhinnanguid on vaja, kuigi kogu vajaliku info kokkupanemine n-ö kasvatab sisebürokratiat. Siin on lihtsalt oluline jälgida, et süsteem oleks võimalikult optimaalne – et kogutaks seda infot, mida tõesti on juhtimiseks vaja ning info liiguks võimalikult ressursitõhusalt.

Ühekordse infoküsimise põhimõte on kirjas nii Eesti 2035s, Riigikogu otsuses „Riigireformi ja hea halduse põhialused“, Digiühiskonna arengukavas 2030 kui veel mitmetes alusdokumentides. Ettevõtjate suunal on vastav tegevus rohkem tähelepanu saanud nii Nullbürokratia kui aruandlus 3.0 projektides ja jätkutegevustes. Avaliku sektori siselt toodi käesoleva analüüsi intervjuudes samuti välja aruandluse ja vastastikuse mitmekordse infoküsimise probleem nii sisult kattuvate aruannete (ja nende tähtaegade) vaates ning ka asutuste väheses koostöös andmete haldamisel, jagamisel ja taaskasutamisel.

Siin mängivad olulist rolli andmevaldkonna arengud ning andmete parem taaskasutus, aga lisaks on oluline ühtlustada ka kvalitatiivset infot, mida avaliku sektori asutused üksteiselt dubleerivalt küsivad. Osaliselt juba panustab ühekordsesse infoküsimisse MKMi poolt eestveetav reaalamajanduse projekt, mis on küll põhifookusega suunatud ettevõtjatele, aga aitab ka riigiasutustel üksteiselt küsitavat infohulka vähendada. Vastavaid tegevusi on aga oluline laiendada kõikidesse valdkondadesse, kus riigiasutused üksteiselt infot vajavad.

Avaliku sektori sisesed tööprotsessid peaksid samuti toimima ühekordse infoküsimise alusel, seda ka tööplaanide, arengukavade, tulemusvaldkondade ja programmide aruandluse tasemel. Loodav ERIS infosüsteem, mis toob kokku riigieelarve teenused, otseseid avalikud teenused ning ka Eesti 2035 mõõdikud, võimaldab mõningaid aruandluskomponente ühildada. Lisaks on oluline ühildada ka tekstilise aruandluse tähtaegu ja ning optimeerida selle mahtu.

4.7.2. Ühtse planeerimiskeskonna rakendamine

Tulenevalt riigi strateegilise planeerimise raamistikust vastutavad ministriumid programmide kaudu eesmärkide täitmise eest, st valdkondlikes programmides on seatud eesmärkideni jõudmise „teekond“. Eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused koonduvad igaaastastesse tööplaanidesse, mida täidavad nii ministriumid oma kompetentside raames kui ka valitsemisalade asutused, kes omakorda programmidesse panustavad.

Planeerimine on isegi ühe asutuse vaates keeruline, sest ühte valdkonda panustavad tihti mitmed asutused. Kõiki tulemusvaldkondi haaravat ülevaadet on veelgi keerulisem koondada, sest asutused kasutavad väga erinevaid planeerimisplatvorme, mis nõuavad info ühtlustamiseks palju käsitööd. Asutustes on kasutusel nt SharePoint, PlanPro, JIRA ja teised tööülesandeid sisaldavad keskkonnad. Mõned asutused planeerivad enda tegevusi ka Excelis või isegi tavalistes tekstidokumentides, mis ei võimalda niivõrd hästi tegevuste omavahelist seost ja vajalikkust tuvastada. Samas on juba ka riigis mõned näited (nt Kliimaministeerium), kus ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused kasutavad ühtset planeerimiskeskonda ning kus programmi strateegia kaudu on nähtavad kogu valitsemisala TERE teenused ja tegevused. Teenuspõhise juhtimise vaates on mõistlik analüüsida sarnase lähenemise kasu ka teistes valitsemisalades ning riigivalitsemise tervikvaates ka kõigi valitsemisalade üleselt.

4.7.3. Analüüside ja arenduste tellimise koordineerimine

Analüüside ja uuringute strateegilise juhtimise pool (finantseerimine, koostöö tellimisel, riskasutamine) on samuti oluliseks väljakutseks. Üheaastane eelarvevalem, mille alusel teadus- ja arendusrahadid määratakse, ei võimalda tegevusi planeerida programmi pikkuses (nelja-aastases) vaates. Ministeeriumite juures tegutsevad teadusnõunikud, kes on oma valdkonna analüüside ja uuringute infovahetuse koordinaatorid ning teevad ettepanekuid oma ministeeriumile koostööks teise ministeeriumiga. Siiski on ministeeriumite võrdluses teadusnõunike roll väga erinev - mõned ministeeriumid koostavad ja saavad ka teistele oma keskselt kooskõlastatud uuringuplaane, teistes ministeeriumites tegutseb teadusnõunik rohkem analüütiku rollis ning ei pruugi ministeeriumisisest uuringute ja analüüside üldvaadet koostada.

Teadusnõunike võrgustiku regulaarset tegevust koordineerib Eesti Teadusagentuur (ETAG), seega on olemas platvorm teadusnõunike praktikate ja kogemuse vahetamiseks. Teadusnõunikud kohtuvad ka Riigikantselei algatusel enne teadus- ja arendusnõukogu istungeid, kus on vastavalt päevakorrale erinevad küsimused arutada. Peamine igapäevasem koostöö toimub ETAGi võrgustiku kaudu ning isiklike kontaktide alusel. Ministeeriumite ülese teadusalase koostöö parendamine vajab aga selgemat kesksel koordineerimisel, mille HTM on ka käesoleval ajal parendussuunana fookusesse võtnud. Seni on ka mitmed teadusnõunikud vahetunud ning sisukas võrgustikutöö vajabki veel mitmes osas sissetöötamist.

Teadus- ja arendustegevustes saab eristada riiklikke prioriteete valdkondlikest. Horisontaalse loomuga riiklike prioriteetide lahendamisel on keskne planeerimine ja koordineerimine selgelt vajalikud. Valdkondliku teaduse eest vastutab küll iga ministeerium ise (TAKSist tulenev kohustus) ning teadus- ja arendustegevuse vajadus kasvab välja valdkondade seest, aga sageli on valdkondlikel

arendusvajadustel palju ühisosa. Ühe valdkonna uuringud on tihti vähemalt osaliselt kasutatavad ka mõne muu valdkonna edendamiseks, sarnaste valdkondade ühishanked võimaldavad sageli arendustegevuse kulusid vähendada. Sel juhul on lihtsam ka uuringute ristkasutamine ja modulaarne jätku-uuringute kavandamine. Praegu jääb mõnel juhul ühe ministeeriumi kavandatav uuring või analüüs oma valitsemisala prioriteete ja rahatusvõimalusi arvestades läbi viimata, aga koostöös ja ministeeriumite ülese prioriteedina oleks seda lihtsam rahastada ning rakendada.

Senises praktikas valdkondlikke uuringutaotlusi küll tutvustatakse üksteisele, aga planeerimisprotsessis nendega otseselt ei arvestata. Hetkel on uuringute planeerimine ja tellimine erinevate ministeeriumite võrdluses väga varieeruv. Mõnel ministeeriumil on avaldatav uuringute kava, mõnel mitte. Uuringute ja analüüside planeerimise protsessis on oluline ministeeriumite ja teiste seotud osapoolte vahel koostööd tihendada ja rohkem teavitustööd teha. Mõnes ministeeriumis toimib see juba täna üsna hästi, aga praktikad vajavad ühtlustamist. Samuti vajab uuringute ja analüüside rahastamismudel ülevaatamist, et võimaldada pikaajalisemat vaadet ja planeerimist. Eelmises punktis välja toodud ühtne planeerimiskeskond (PlanPro või mõni alternatiiv) võimaldaks valitsemisalade üleselt uuringuid, analüüse ja arendusi ajastada ning võimalusel koostöös nendes osaleda.

Analüüside ja uuringute ühtse tellimise ja avalikustamise suunal on juba esimesed otsused ja sammud tehtud. Avalikustamise keskkonnaks valiti 25.11.22 kabinetotsusega Eesti Teadusinfosüsteem (ETIS). Vastavad arendused on infosüsteemis tehtud, aga analüüside avalikustamise praktika vajab ühtlustatud lähenemist ja rakendamist. Seni on ETISes vaid väike osa uuringutest, ülevaatlik tervikpilt puudub. Kuna ETIS ei ole kavandatud analüüside ja uuringute repositooriumina, siis on oluline ka üle vaadata, kus iga ministeerium enda uuringuid hoiab ning kas nende kättesaadavus on tagatud.

Ühtse avalikustamisega on kaudselt seotud ka ministeeriumite veebilehete küsimus. Paljud riigid (iseäranis need, kes on liikunud ühtsema valitsusekeskuse idee poole) kasutavad kesksel valitsuse kodulehte ning ministeeriumite eraldiseisvad veebilehed puuduvad. RTK näitel, kes on konsolideerinud EL toetusi puudutavaid veebilehti, on ühtse veebilehe lahendus arvestatav tõhustamisvõimalus. Seniseks probleemiks ei ole ainult veebilehe kulukus, vaid ka uuendamiste käigus tekkiv kvaliteedilangus, kui uutel veebilehtedel on lingid katki ja sisuinfo muutub seetõttu kättesaamatuks või raskesti leitavaks. Ministeeriumid haldavad ja uuendavad veebilehti ebaühtlaselt. Nii kodulehe halduskulude vähendamine kui kasutaja vaate lihtsustamine on selge võimalus, mida valitsuse ühtse veebilehe kaudu saavutada.

4.7.4. Dupleerivate või vähendamist vajavate ülesannete ja teenuste tuvastamine

Riigireformi tegevuskavades on olnud ka riigi teenuste ja ülesannete laiem ülevaatamine, et vähendada nii dubleerimist kui vaadata ka kriitilise pilguga üle, kas riik pakub teenuseid või teeb tegevusi, mida ei ole enam vaja teha.

Teenuste keskset revisjoni on küllaltki keeruline korraldada, aga siinkohal on esimeseks suureks sammuks MKMi algatatud otseste avalike teenuste ülevaatamine, kirjete uuendamine ning teenuseomanike nõustamine. Osalt on sellises protsessis võimalik tuvastada ka dubleerivaid tegevusi ning leida võimalusi teenuste ümberkorralduseks. Sarnase keskse kaardistamise protsessi plaanib RAM 2023. aastal algatada tugiteenuste vaates.

Lisaks on julgeid muudatusi teinud 2023. aastal ametisse astunud valitsus. Riigireformi debattidest varem läbi käinud ametnikkonna vähendamise ideede asemel on valitud põhjalikum suund – vaadata nulleelarve kaudu otsa riigi tegevustele ja kärpevõimalustele. Tegevuste ja teenuste revisjon on terviklikum lähenemine kui personali kärpimine. Teisalt vajab see kõigi koostööd ja riigimehelikku mõtlemist, sest keskselt on väga keeruline kõiki erinevaid teenuseid ja protsesse mõista. Vastavate tegevuste mõju saab hinnata alles mõne aasta pärast.

Loodav riigieelarve infosüsteem (ERIS) integreerib samuti tegevuspõhise eelarve teenuste ja otseste avalike teenuste vaate ning ühendab need ka Eesti 2035 arenguvajaduste ja mõõdikute vaatega. Infosüsteem ise küll juhtimislikke lahendusi ei loo, aga tekitab parema vaate sellest, milliseid tegevusi me riigina teeme ja milliseid teenuseid pakume. Infosüsteem loob paremad eeldused, et sisuküsimustega edasi töötada – kas kõike on vaja teha, kellel oleks optimaalne neid teha, mida annaks konsolideerida ja millised teenused omavahel tervikuks või sündmusteenusteks arendada.

Kuigi avalike teenistujate tegevusi vaadates on juhtrühmi ja töörühmi ministriumite ja nende allasutuste vaates palju, on mitme ministriumi hinnangul see üks toimivamaid lahendusi koostöö tegemiseks. Teadmuse, tööriistade ja kogemuse vahetamine on üks olulisemaid, kiiremaid ja väiksema kuluga mõõtmeid, mida saaks kohe tugevdada. Ka igapäevase halduskoormuse tekitajate seiret ja lahendusettepanekute väljatöötamist saab RAM riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond teha oma regulaarse suhtluse ja võrgustike kaudu (nt organisatsioonide arendajate võrgustik) või vajadusel ka eraldi seirena või analüüsina.

4.7.5. Mõõdikute korrastamine ja vähendamine

Eestis on arengukavade ja strateegiliste dokumentide arvu viimasel aastakümnel oluliselt vähendatud ning seda on peetud oluliseks sisebürokratia vähendajaks. Küll aga on Eesti 2035, valdkondlike arengukavade, programmide ja tegevuskavade tervikvaates väga palju

Intervjuust: „Riik peab seadma eesmärged ja nende poole liikumist mõõtma, aga me oleme sellega liiga kaugele läinud. Meil on TERE, TKTA, Eesti 2035, enda arengukavad ja programmid ja horisontaalsed arengukavad, kus kõik peavad endale eesmärged ja mõõdikuid seadma. Kogu planeerimine ja seiramine läheb liiga mahuks võrreldes sisutööga. Me peaksime keskenduma sellele, et ebaolulist tööd vähendada, automatiseerida ja peame üle saama sellest, et avalik sektor teeb liiga palju asju lihtsalt sellepärast, et kuhugi on midagi kirja saanud“.

mõõdikuid, mille seiramine võtab olulise tööaja. Eesti 2035 seirab 45 erinevat mõõdikut, lisaks veel kõikides arengukavades, programmides ja tegevuskavades sisalduvad riiklikud ja EList lähtuvad mõõdikud, mille arv ulatub üle 1000. Tähtis on mõõdikud üle vaadata, jätta neist alles kõige sisukamalt oodatud arengut kirjeldavad või rahvusvahelist olulist võrdlust võimaldavad indikaatorid ning tagada alakategooriate mõõdikute selge haakuvus katustasandi mõõdikutega.

Rahvusvaheliselt on tuvastatud üha kasvavate mõõdikute hulga probleem nii avalikus kui erasektoris ja seda peetakse tulemusjuhtimise üheks tagasilöögiks. Avaliku sektori vaates rõhutatakse kaasaegsemas lähenemises mõõdikute vähendamise vajadust ning selle asemel hoopis koostöövõrgustike ning usaldussuhete kasvatamist. Üldiselt tuakse seiramise põhivigadena välja

- (1) mõõdikud ei ole seatud kodanikust lähtuvalt, seega ei arvesta tervikprotsessi,
- (2) mõõdikud ei arvesta koostöö vajadust,
- (3) mõõdikud on seatud pigem sisendile või kanalitele kui oodatud tulemile,
- (4) pikaajalised visioonimõõdikud on segamini aetud lühiajaliste tulemusmõõdikutega⁶¹.

Kuigi paljud mõõdikud võivad pakkuda huvitavat teavet, siis väikese riigina ei ole meil võimekust seirata indikaatoreid, mis ei paku sisukat infot juhtimisotsuste tegemiseks. Mõõdikuid korrastada tasub aga terviklikult, RAM ja Riigikantselei võiksid siin pakkuda kesksel tuge ja korrastamist eest vedada.

4.7.6. Õigusloome mahu vähendamine

Riigikogu vastu võetud otsus „Õigusloome põhialused aastani 2030“ (ÕPPA) sätestab mitu olulist põhimõtet, mida õigusloome mahu vähendamise ja õigusloomega kaasneva halduskoormuse osas peab arvestama:

- *Aasta-aastalt väheneb õigusloome regulatiivne koormus tuntavalt. Uusi eelnõusid ei algatata kergekäeliselt. Õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine on viimane abinõu, enne seda kaalutakse teisi võimalusi (p 6).*
- *Lahenduste väljapakumisel hoidutakse ülereguleerimisest ja liigsest kiirustamisest (p 6).*
- *Halduskoormuse vähendamine on Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu ühine eesmärk. Vabariigi Valitsus tagab, et halduskoormuse hindamine muutuks süsteemseks ja ühtlaseks,*

⁶¹ Gardner, H., K., Matviak, I. (2022) Performance Management Shouldn't Kill Collaboration. *Harvard Business Review*, Sept-Oct 2022, lk 120-121.

pakub hindamiseks metoodilist tuge ja seirab hindamist (p 12.3.5).

ÕPPA seletuskirjas toodi välja üha kasvava õigusnormide hulga probleem⁶², kuigi seatud arengusuund oli õigusloome mahtu vähendada. Viimastel aastatel on JUMi iga-aastase statistika põhjal (kooskõlastamiseks esitatud eelnõud) seaduseelnõude arv pigem stabiilne (veidi üle 100 eelnõu aastas). EL õigusloome moodustab samuti pigem stabiilselt umbes kolmandiku seaduseelnõude koguarvust. Ülejäänud osa moodustavad eelkõige riigisisest vajadusest lähtuvad muudatused. Kõigi õigusnormide ja regulatiivse koormuse kogumahtu see arv aga ei näita ning vajadus regulatiivset koormust vähendada on endiselt aktuaalne.

Õiguslike kohustuste vähendamisele arvuliste valemite loomisest (nt. ühe lisanduva seaduse kohta kaks välja) mõjusam on dereguleerimise (et seadus reguleeriks vaid seda, mida madalamal tasandil ei saa reguleerida) põhimõte, mis aitab riigivalitsemises paremini ka paindlikkust luua. Seaduste sagedase muutmise vajadust aitaks vähendada ka see, kui poliitikakujundamine muutuks lahenduspõhisest enam probleemipõhiseks. Seda põhimõtet on rõhutatud ka ÖPPAs (p7): *„Õigusloome kavandamine kõigil tasanditel, sealhulgas Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis, muutub konkreetse seaduse või selle sätte muutmist nõudvast enam probleemi- või visioonipõhiseks.“*

VTKde koostamine aitab tagada, et õigusliku reguleerimisega probleemide lahendamine oleks viimane abinõu ning uusi eelnõusid ei algatataks kergekäeliselt (ÖPPA p.6). VTKde koostamine on seatud õigusloomes reegliks ning selle võib koostamata jätta vaid põhjendatud erijuhtudel (ÖPPA p.12). Vaatamata sellele on praktikas palju arenguruumi, nagu toob välja JUMi seire⁶³ ning ka Riigiõiguse Sihtkapitali ekspertarvamus ÖPPA täitmise kohta 2021. aastal⁶⁴. Paljudel juhtudel, kus VTK oli vajalik, jäeti see koostamata (2022. aasta andmetel oli selliseid eelnõusid üle 40%) ning tavapärane on ka sisuliste põhjenduste puudumine VTKst loobumiseks. Probleemi teine äärmus on aga äärmiselt mahukad ja mitu aastat aega nõudvad VTK koostamise protsessid. Mahukuse probleem tuleneb rakenduspraktikast mitte juhustest, mistõttu on kõigil VTKde koostajatel oluline jälgida, et VTK koostamisest ei kujuneks eraldiseisvat mitmeid osapooli liigselt koormavat protsessi.

ÖPPA seab ka eesmärgiks, et järelhindamise osakaal õigusloomes peab suurenema (p 12.4). ÖPPAga kehtestati järelhindamiskohustus siis, kui olulise mõjuga seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus on erandlikult jäetud

⁶² Riigikogu otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ heakskiitmine“ 53 OE. 2019. Seletuskiri. Lk 13 Veebilehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/653a4682-5164-4a2b-aca1-fc01e004c6a4>

⁶³ Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 täitmise ülevaade 2021. aasta kohta. Veebilehel: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/oiguspoliitika-pohialused-aastani-2030-0?view>

⁶⁴ Riigiõiguse Sihtkapitali ekspertarvamus „Õiguspoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine“ täitmise kohta aastal 2021. Veebilehel: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/oiguspoliitika-pohialused-aastani-2030-0?view>

kiireloomulisuse tõttu koostamata. Järelhindamise käigus analüüsitakse, kas jõustunud regulatsiooniga on saavutatud soovitud mõju. Analüüsi tulemus võib anda mh tõuke tunnistada kehtetuks ebatõhusad regulatsioonid.

Vabariigi Valitsus esitab igal aastal Riigikogule ettekande hea õigusloome põhimõtete rakendamisest ja arengusuundade elluviimisest. Ka VTKd esitatakse nüüd Riigikogule, et nende suurem roll õigusloomeprotsessis oleks tagatud. Õigusloome mahu vähenemiseks on aga vaja valitsemisalade üleselt järgida mh ÕPPA põhimõtteid, eesmärke ja arengusuundi ning JUMil on keskne roll nende järgimist edendada ja seirata.

Ettepanekud sisebürokratia vähendamise osas:

- 1) Lähtuda avaliku sektori siseses infoküsimises ja aruandluses info ühekordse küsimise põhimõttest (vt ka ptk 4.3 strateegilise riigivalitsemise soovitusi).
- 2) Analüüsida riigiülese strateegilise planeerimiskeskonna võimalikke mõjusid.
- 3) Valitsemisalade vahel kooskõlastada ning ühtselt planeerida mitut haldusala puudutavate analüüside ja arenduste tellimine, tagada ristkasutuse võimalused ja modulaarsed arendused.
- 4) Seirata sagedasi halduskoormuse tekitajaid ja töötada välja keskseid lahendusvariante.
- 5) Riigi tegevuste kärpimisel lähtuda teenuste ja ülesannete korraldusest ning vajalikkusest (vt ka ptk 4.4 teenuste valdkonna soovitusi).
- 6) Korrastada riigis terviklikult mõõdikute süsteem ning vähendada igas valitsemisalas eraldiseisvate mõõdikute hulka.
- 7) Kõigil ministriumitel lähtuda õigusloomes suuremal määral ÕPPA 2030 juhistest (ülereguleerimise vähendamine, VTK-de koostamine, õigusloome järelhindamine).

4.8. Inimesekeskne ehk inimesega dialoogis olev riik

Mitmed teaduslikud analüüsid⁶⁵ ja ka OECD värske analüüs näitavad, et kodanike usaldus oma esindajate vastu on habras ja võõrandumine avalikust võimust on arvestatav esindusdemokraatia väljakutse. Vaid 29,8% vastanutest OECD riikides ütleb, et nende poliitiline ja halduslik süsteem võimaldab neil valitsuse tegevustes kaasa rääkida⁶⁶. Iseäranis oluliseks mõjuteguriks saab see kriiside keskkonnas. Viimasel aastakümnel on seetõttu palju näiteid, kuidas mitmed riigid on kodanike parema ja sisukama kaasatuse võtnud prioriteetseks suunaks, arendanud nii otsedemokraatia elemente kui ka avalike teenuste disainimisel partnerlust.

Valitsus esitab iga-aastaselt Riigikogule ülevaateid õigusloomepoliitika põhialuste täitmisest. 2021. aasta ülevaates on muuhulgas välja toodud järeldused, et mida rahulikumas tempos õigust luuakse, seda suurem on ka tõenäosus, et eksimusi tuleb vähem. Samuti, mida sisulisemalt huvirühmasid ja teisi asjaosalisi kaasatakse, seda suurem on tõenäosus, et normide tulevased rakendajad viitavad juba eelnõu väljatöötamisel kitsaskohtadele, mida eelnõu autor ei pruugi näha. Samuti, mida süsteemsemalt ja teadmuspõhisemalt hinnatakse eelnõuga kaasnevat mõju, seda suurem on tõenäosus, et seadus on ka päriselt mõjus ning vähendatakse ootamatute tagajärgede saabumise võimalust.

Näiteid teistest riikidest:

- Saksamaal algatati 2014. aastast regulaarsed küsitlused, mis aitavad hinnata valitsuse koostööd kodanike ja ettevõtjatega (sh kaasatud käitumisteaduslikke analüüse). Loodud on mitmeid erinevaid meetmeid bürokraatia vähendamiseks vastavalt neile analüüsidele.
- Kanada on viimasel kümnel aastal teinud palju arendusi õigusloomes – loonud koosloomesüsteeme (erinevad osapooled ja kodanikud kaasatud) ning on loodud regulatsioone ekspertide ja teadlaste kaitseks, et nad saaksid oma töid vabamalt jagada ja oleks kaitstud politiseerimise eest.
- Lätis, Portugalis, Hispaanias, Ühendkuningriigis ja Uus-Meremaal on alustatud kodanikukeskse õigusloome protsessi reformidega.

Riigireformi üks oluline eesmärk on olla kodanikukeskem, seda nii oma institutsionaalse ülesehituse kui kaasamise ja partnerluse vaates. Avalik võim lähtub rahvast ja tegutseb rahva huvides, seega on oluline,

⁶⁵ Dryzek, J., Dunleavy, P. (2009) *Theories of the Democratic State*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Norris, P. (2011) *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Massachusetts: Harvard University Press.

⁶⁶ OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. OECD Publishing, Paris.

et rahva delegeeritud tahe oleks esindusdemokraatias võimalikult hästi mõistetaud ja esindatud. Samuti on valitsemise keerukuse ja üha kasvavate ootuste kontekstis võrgustikupõhine ja kaasav valitsemine ainuke optimaalne lahendus⁶⁷, kuna riigiparaati ei ole mõistlik lõputult kasvatada kõigi lisanduvate vajaduste ja arendustega tegelemiseks.

Võrgustikes valitsemine (st erinevate osapoolte kaasamine poliitikadisaini ja otsustusprotsessi) võimaldab vastastikust õppimist (*policy learning*), laiema kompetentsi ja kogemuse kaasamist ning ka usalduslikumate suhete loomist riigi ja kodanike vahel. See eeldab, et kaasamine ei piirdu ainult informeerimisega, vaid rakendatakse kaasamise erinevaid astmeid⁶⁸ ning tihedamalt kasutatakse ka konsulteerivaid või koosloomelisi meetodeid.

Riigikogus vastu võetud „Riigireformi ja hea halduse“ otsuse seletuskirjas on öeldud: *Teenuste väljaarendamise igas etapis kaasatakse inimesi kui lõpptarbijaid. See eeldab liikumist võrgustunud valitsemismudeli suunas, kuhu maailm liigub ning mille põhimõte on kodanike tegelik kaasamine st osalemine neid puudutavate otsuste tegemises ehk teenuste koosloome.*

Seletuskirjas on välja toodud kodanike kaasamise vajadus igas teenusloome etapis, kusjuures tuleb tagada tegelik kaasamine ja osalemine neid puudutavate otsuste tegemises. Küll aga käsitletakse kodanikku kaasamise ja koosloome küsimuses rahvusvahelises praktikas palju laiemalt – kodanik mitte ainult lõpptarbijana ja kliendina, vaid poliitikadisaini partnerina palju laiemates küsimustes kui ainult avalikud teenused.

4.8.1 Ühise õigusloome keskkonna rakendamine

Lähiaastate peamine märksõna õigusloomepoliitikas on riigi koosloome keskkond. See on JUMI, Riigikantselei ja Riigikogu Kantselei koostöös loodav IT-lahendus, mis koondab kogu õigusloomeprotsessiga seotud teabe alates eelnõu väljatöötamisest kuni seaduse Riigi Teatajas avaldamiseni ühte kohta. Koosloome keskkonna peamised eesmärgid on läbipaistvam õigusloome, parem õigusloome kvaliteet, tehnilise töö vähendamine. Õigusloomeprotsess liigub kodanikule ja ettevõtjale lähemale.

Koosloome keskkond koosneb ühelt poolt kinnisest töökeskkonnast, kus saab ühtsete mallide ja tööriistadega ette valmistada õigusloomealgatusi (nt VTKsid ja seaduseelnõusid), ning teiselt poolt avalikust vaatest, mis annab üldsusele selge pildi eelnõude

⁶⁷ Peters, G., Pierre, J. (2020) *Governance, Politics and the State*. Palgrave MacMillan.

⁶⁸ Sherry Arnsteini (1969) kodanike kaasamise redelil on 8 astet näilise kaasamise astmetest kuni kodanike võimuni välja. Keskmistel astmetel on rõhk konsulteerimisel ja partnerlusel ehk kahepoolisel koostööl. Eestikeelne lahtikirjutus Praxis analüüsis: Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. 2004. Kaasamine otsustegemise protsessi. Tallinn: Praxis. Veebilehel: <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2004-Kaasamine-otsustetegemise-protsessi.pdf>

menetluskäigust ja ettevalmistatud materjalidest. Selles vaates saab ka kaasa rääkida ja täiendusi välja pakkuda.

Koosloome keskkonna arendus ja rakendamine on laiaulatuslik, mahukas protsess. On ootus, et õigusloome protsess muutub koosloome keskkonna juurutamise kaudu läbipaistvamaks, kaasavamaks ja lihtsamaks keskkonnaks, kus on leitavad ka kõik seonduvad materjalid. Keskkonna juurutamine toob kaasa üsna suured muudatused, mis eeldab suuremat koostööd ja kaasamise koolitamist ning on riigihalduse vaates oluline protsess.

Huvikaitseorganisatsioonid ja iseäranis vähem institutsionaliseerunud huvikaitsejad vajavad kaasärääkimiseks tavapäraselt rohkem aega ja ettevalmistavat tööd kui ministeeriumite või KOVide poolt seda neile võimaldatakse. Samuti on ühe organisatsiooni kaasatus erinevate õigusaktide ja projektide puhul takistatud, kui valitsemisalad ei arvesta planeerimisprotsessis erinevate suure mõjuga algatuste ajastamisel kaasatavate võimalikku koormust. Siin on taaskord oluline valitsemisalade ülene planeerimisprotsess. Häid algatusi on tehtud ka juba ministeeriumite lõikes. Näitena võib tuua Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (endise MEMi) kaasamiskava, kuhu on koondatud aastased olulisemate õigusaktide eelnõud ja koostööüritused. See annab ka teistele koostööpartneritele parema võimaluse end ette valmistada ning osalemist planeerida. Valitsemisalade ülene ühtne planeerimine võimaldaks ka valdkondlike heade praktikate lihtsamat ülevõtmist. Riigikantselei algatusel on sügisel 2022.a loodud ka koosloome ranits⁶⁹, kus on seletatud koosloome mõistet ja tutvustatud koosloome tööriistu.

Õigusloomepoliitika põhialuste seletuskiri rõhutab, et käimasoleva riigireformi ja teiste arendustegevuste eesmärke on võimalik saavutada ainult hästi kaasates. Seejuures peavad nõuded kaasamisele olema ühtlustatud ja tervikuna seostatud õigusloomemenetlusega. Kaasamine ja kooskõlastamine peaksid toimuma ühes süsteemis. Seletuskiri toob ka välja, et nii valitsuse kui Riigikogu eelnõude infosüsteemid on oma olemuselt dokumendihaldussüsteemid, mitte aga kaasamist ja osalemist soosivad keskkonnad. Ainuüksi õige info leidmine neist nõuab eelteadmisi. Seda kõike püüab koosloomekeskkond nüüd parendada, aga keskkond üksi ei loo sisulist muutust. Kõigi õigusloomeinimeste ja partnerite panus on siin oluline.

4.8.2. Teenuste inimesekeskne ja kaasav arendamine

Lisaks väljatoodud rakendustele on oluline kaasata inimesi ka konkreetsete teenuste juurde, mida nad igapäevaselt kasutavad ning kus sidet riigi või KOV-iga kõige otsesemalt näevad. Üheks oluliseks suunaks on teenuste kvaliteedi hindamine. Riigiüleseid täpseid suuniseid selleks ei ole, aga TKTA määrus annab vastutuse igale

⁶⁹ Riigikantselei. Koosloome ranits. Veebilehel: <https://valitsus.ee/koosloomeranits>

otsuseid teenuseid pakkuvale asutusele ning teenuse omanikule ka selle kvaliteet tagada. Teenuse koordinaatorite võrgustiku loomisega 2022. aastal ning üldise teenuste ühtlustamise tegevustega, mida MKM juhib, on vaatluse all ka teenuste kvaliteedistandardid.

Paljud riigiasutused mõõdavad eraldiseisvalt ja regulaarselt teenustega rahulolu oma otseste klientide seas. Mitmeid neist kasutavad selleks rahvusvaheliselt laialt levinud soovitusindeksit (NPS ehk *Net Promoter Score*). KUM on koondanud mitmete allasutuste teenuste tagasisideküsitlused ja valdkonnaülese analüüsi tegemine ministeeriumisse, tänu millele on neil ka hea ülevaade enda valdkonna teenuste arengust. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (endine MEM) on tervikteenuste arendamise fookusesse võtnud, et tervikprotsess nii teenuse omanikust ministeeriumi osakonna juhi tasandil kuni kliendikokkupuuteni välja oleks sidustatud ning kodaniku tagasiside annaks kogu protsessile vajalikeks muudatusteks sisendit.

SIM on korraldanud teenuspõhise lähenemise ja teenuste disaini koolitusi oma terves haldusalas ning ühtlustanud praktikaid ja teadmisi. HTM plaanib 2023. aastaks sarnaseid tegevusi. Kuigi teenuste disainimisel on mitmeid arenguid, siis kasutajate regulaarse tagasiside kogumine ja nende kaasamine teenuste kujundamisesse vajab veel koolitamist ja teadlikkuse tõstmist. See on äärmiselt oluline ka sündmusteenuste vaates, et erinevatel administratiivtasanditel ja haldusalades oleks oma teenuseid kokku tuues sarnane arusaam kvaliteetsest kasutajakesksest teenusest.

Kuna senised ülevaatlilikud uuringud nagu TNS Emori uuringud⁷⁰ teenuste sisu arendamiseks palju sisendit ei anna, on selle kõrval oluline ka regulaarsem teenuspõhine seire ja tagasiside analüüs. Teenuste kaasaegsel disainimisel (ja teenuspõhisel juhtimisel) on vaja minna teenuste rahulolu seirest veel kaugemale – siin on oluline mõista teenusprotsesse kasutajalugude (persoonade) kaudu kogu selle asjakohases kontekstis ning protsesse vajaduspõhiselt ümber korraldada.

4.8.3. Rahva sisukam kaasamine poliitikakujundamisse ja õigusloomesse

Rahva sisukamaks kaasamiseks õigusloomesse saab arendada nii tavapärase õigusloome protsessis kaasamise sisukust kui lisada ka uuenduslikumaid arutlevaid meetodeid.

ÕPPA seletuskiri⁷¹ toob välja, et Eestis on kaasamine küll laialdane, aga seda miinimumvariandis – kõik seaduseelnõud on avaliku konsulteerimise ajal eelnõude infosüsteemis (EIS), kuid see on passiivne miinimumvariant, mis annab eelnõu koostajale harva

⁷⁰ TNS Emor (2014) Kodanike rahulolu riigi pakutavate avalike e-teenustega. Veebilehel: <https://www.mkm.ee/uudised/rahulolu-eesti-e-teenustega-kasvanud>

⁷¹ Riigikogu otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ heakskiitmine“ 53 OE. 2019. Seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/653a4682-5164-4a2b-aca1-fc01e004c6a4>

kvaliteetset ja kasutatavat sisendit. Samuti on murekohana esile toodud nii õigusloome kui laiemalt poliitikakujundamise keerulist keelekasutust⁷², mistõttu on lihtsa, selge ja täpse õigusaktide keele jälgimine ja keeletoimetajate töö olulisus toodud välja ka ÖPPA 2030 olulise arengusuunana.

VTKdel on kaasamisele hea mõju, sest tavapäraselt alustatakse sel juhul kaasamist juba VTK koostamise ajal (2018. aastal 77% juhtudel). 2021. aastal (eelnõude seletuskirjade põhjal järeldades)⁷³ kaasati 62% eelnõudest huvigruppe läbi EISi, 24% puhul kasutati lisaks EISile ka muid infokanaleid (enamasti e-posti, veebilehti) ning 11% puhul oli tuvastatav, et toimusid eraldi arutelud ja konsultatsioonid huvirühmadega. 3% eelnõude puhul ei olnud kaasamist enne eelnõu JUMile kooskõlastamiseks saatmist toimunud.

Seletuskirjades sisalduv teave kaasamise kohta ei pruugi kajastada varasemaid tegevusi, mida tehti enne õigusloomeprotsessi alustamist, ning igapäevast tööd, mille käigus samuti huvirühmi kaasatakse. Lisaks ei leidu seal kaastavaate hinnanguid õigusloome protsessi kohta. SIMi tellitud ja Praxise teostatud põhjalikum uuring valitsusasutuste kaasamispraktikatest⁷⁴ valmis 2010. aastal ning ühe olulise soovitusena toodi välja vajadus korrata kaasamispraktikate põhjalikumat analüüsi vastavalt vajadusele kohandatud versioonis iga viie aasta tagant. Selle vajaduse tõi JUM välja ka ÖPPA seletuskirjas⁷⁵.

Riigikantselei viis 2018. aastal läbi väiksemas mahus kaasamise ja mõjude hindamise uuringu⁷⁶, mis pööras tähelepanu viiele olulisele arenguvajadusele:

- Vajalik on liikuda formaalsest kaasamisest sisulisemaks (kiireloomulisus peab olema sisuliselt põhjendatud; arvamuse arvestamine või arvestamata jätmise tabel andma sisulisi vastuseid)
- Vajalik on partnerlussuhte loomine ametnike ja erinevate kaastavate osapoolte vahel (senises praktikas lõpetati kaasamine tihti esimese arutelukohtumise järel; kaasamisel tuleks lähtuda teemapõhiselt, mitte vaid harjumuspärasele võrgustikule toetudes)
- Vajalik on VTKsid ja eelnõude seletuskirju lühendada ja nende loetavust parandada või sõnastada selgemalt ootused kaasatud sihtrühmadele

⁷² Vt eelmine, lk 62-65.

⁷³ Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 täitmise ülevaade 2021. aasta kohta. Vabariigi Valitsuse istungil 3.03.2022.

⁷⁴ Praxis, Institute of Baltic Studies (2010) Valitsemisasutuste kaasamispraktikate analüüs. Veebilehel: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2010-Valitsusasutuste-kaasamispraktikad.pdf>

⁷⁵ Riigikogu otsus „Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ heakskiitmine“ 53 OE. 2019. Seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/653a4682-5164-4a2b-aca1-fc01e004c6a4>

⁷⁶ Riigikantselei. 2018. Kaasamise ja mõjude hindamise uuring. Veebilehel: <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/kaasamine-ja-osalemine>

- Oluline on kaasamiseks koostada ajakava ja seda ka partneritele kommunikeerida
- Oluline on valitud lahendusalternatiivi põhjendada, samuti rakendada kaasatuid ulatuslikumalt järelhindamise protsessi, mis pakub teavet seaduse jõustumise edukuse kohta ja aitab tekitada partnerites omanikutunnet
- Vajalik on mõjude hindamist selgemalt sõnastada ja ühtlustada, et see ei jääks formaalsuseks ning võimaldaks poliitikaalternatiive sisuliselt kaaluda.

OECD on erinevate riikide praktika analüüsil ja teaduskirjandusest lähtuvalt kokku pannud ka arutleva demokraatia (*deliberative democracy*) mehhanismide tööriistakasti ning jälgib riikides läbiviidavaid kaasamis- ning koosloomepraktikaid. Viimaste aastate praktikas kasutavad arutleva demokraatia tööriistu kõige laialdasemalt Saksamaa, Taani, Austria, Belgia, Holland, Hispaania, Põhja-Iirimaa, Austraalia, Ameerika Ühendriigid (sh eraldi osariigid), Ühendkuningriigid, Jaapan, Kanada. Näiteid on ka Prantsusmaalt, Soomest, Poolast, Luksemburgist ja Šveitsist⁷⁷. Täpsem ülevaade võimalikest meetodikatest on toodud Lisas 2.

Võrreldes paljude Euroopa riikidega kasutatakse Eestis vastavaid meetodeid üsna vähe. Eestis on katsetatud edukalt näiteks rahvakogu (*citizens`assembly*) formaati. 2013. aastal toimus rahvakogu erakondade rahastamiskandaali ajal. Paarikuuse algatuse viisid vabatahtlikult läbi vabaihendused, erakondade esindajad ja poliitika-uurijad ning muudatused jõustusid Riigikogu tasemel. Lisaks algatati 2017. aastal „uue eakuse“ rahvakogu, „pension 2050“ programm jt. Rahvakogu formaadis analüüsivad ideid ja lahendusvõimalusi lisaks ka eksperdid ning nende jõudmine edasisse ametlikku menetlusse on küllaltki edukas.

Riigikantselei on meetodikaid veidi laiemalt rakendanud. Eesti 2035 pikaajalise arengustrateegia koostamisel loodi nii ekspertrühmi, kui korraldati laiem ideekorje, väljatöötatud arengusuundades ja valdkonddes korraldati eraldi teemapõhiseid seminare ja valideeriti suundi. Lisaks haakub arutleva demokraatia lähenemisega arvamusrännakute läbiviimine olulistel ühiskondlikel teemadel⁷⁸ ning vastava meetodika arendamine. Eestis on läbi viidud ka maailmakohvikuid, osaluskohvikuid ja muid vestlusringi formaadis probleemide määratlemise ja lahenduste arendamise seminare. KOV tasandil ja maakondlikes arenduskeskustes rakendatakse samuti mõningaid kaasavaid aruteluformeate. Samuti on SIM riigi kriisijuhtimises rakendanud kogukondlikku formaati ning detsentraliseerinud kogu protsessi, et piirkondlike eripäradega võimalikult hästi arvestada. Rahvusvahelises plaanis on sellised lähenemised aga oluliselt laiemalt levinud ja ennast tõestanud

⁷⁷ OECD Database of Representative Processes and Institutions.

<https://airtable.com/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/viwxQgJNyONVHkmS6?blocks=hide>

⁷⁸ Rohkem infot arvamusrännaku kohta veebilehel: <https://www.arvamusrannak.ee/>

lahendusalternatiivide arenduse ja konsensuslike otsuste meetoditena. Ka Eestis on otstarbekas väljatöötatud meetodikaid laiemalt kasutada ja poliitikakujundamisse nii praktilisi teadmisi kui partnereid juurde tuua.

4.8.4. Otsedemokraatia mehhanismide selgem sissetoomine õigusloomesse



Riigireformi SA kontseptsioonist: *Mitmeid ühiskonda laialt puudutavaid, kuid samas vastuolulisi ja poliitiliselt tundlikke otsuseid aitaks ette valmistada ja lahendada nii üleriigiliste kui ka regionaalsete rahvaküsitluste läbiviimine. Rahvaküsitlus ei ole üldtunnustatult seadusandjale juriidiliselt siduv, kuid võib anda poliitilise mandaadi teatud valikute tegemiseks.*

Otsedemokraatia sagedasema kasutamise küsimused (rahvaalgatus ja rahvahääletus, ka rahvaküsitlus) on olnud riigireformi mitmes tegevuskavas. Ka Riigireformi SA kontseptsioonis on varasemalt toodud vajaliku arenguna nii kohalikul kui keskvalitsuse tasandil rahvaküsitluse sisseviimine ning kohalikul tasandil rahvaalgatuse ja rahvahääletuse sätestamine. Arutelu all on olnud rahvahääletuse laialdasem kasutamine ja selle lahtisidumine põhiseaduse § 105 lg-s 4 sisalduvast piirangust (Riigikogu laialisaatmine, kui rahvahääletusele pandud seaduseelnõu ei saa poolthääle enamust).

Otsedemokraatiat on oluline eristada osalevast ja arutlevast demokraatiast. Otsedemokraatia mehhanismid on seotud rahva otsese võimalusega oma arvamust väljendada kas konkreetset allkirja andmise või hääletamise teel. Osalus- ja arutleva demokraatia meetodid sellisel kujul hääletamist ja seisukohavõttu ei eelda.

Rahvaalgatus on rahva võimalus algatada kas õigusakti muutmine või ühiskonnaelu küsimustes kollektiivne kirjalik pöördumine Riigikogule või KOV üksusele menetlemiseks. 2016. aastast toimib Eestis www.rahvaalgatus.ee keskkond, kus saab nii Riigikogule (1000 hääleõiguslikku kodanikku) kui 2020. aastast ka KOVile (1% hääleõiguslikest elanikest) pöördumisi esitada. Kokku on ende aastate jooksul loodud üle 380 algatuse, neist 203 on saadetud ka kas Riigikogule või KOV üksusele. Siiski ei ole Eesti nende näitajatega veel rahvusvahelises võrdluses kuigi hästi edenenud ning ka algatuste sisulises kvaliteedis on palju arenguruumi, mida arutleva demokraatia meetodikate kasutus võiks parandada.

Rahvahääletus on riiklikul tasandil reguleeritud rahvahääletuse seadusega⁷⁹ ning otsuse rahvahääletuse korraldamiseks teeb Riigikogu. Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik. **Rahvaküsitlus** on aga nõuandva loomuga hääletustoiming rahva eelistuste väljaselgitamiseks. Kohalikul tasandil võivad ka linna- või vallaelanikud esitada valitsusele algatuse kohaliku elu küsimuses rahvaküsitluse korraldamiseks. 2022. aastal oli Riigikogu menetluses KOKSi muudatustes seas ka nii rahvaalgatuse kui rahvaküsitluse sätete lihtsustamine, aga need langesid uue valitsuse tulles aktiivsest päevakorrast välja.

Eestis on rahvaalgatuse ja rahvahääletuse võimalused seaduse tasandil juba olemas, aga arutelu on keskendunud enamasti nende tihedama

⁷⁹ Rahvahääletuse seadus (RT I, 03.01.2020, 15). Veebilehel: <https://www.riigiteataja.ee/akt/1045564?leiaKehtiv>

kasutuse võimaluste ümber. Suuremaid referendumeid on Eestis olnud vähe, viimati toimus rahvahääletus 2003. aastal Euroopa Liiduga ühinemiseks. Võrdlevalt kasutavad rahvahääletust rohkem Itaalia, Iirimaa, Läti, Leedu ja Šveits. Samas on leitud, et rahvahääletus ei ole parim viis kodanike ja riigi omavahelist võõrandumist ravida, sest rahvahääletuse tulemused sõltuvad nii korraldusest, aktiivsematest osalejatest ning halva sõnastuse korral ei anna tulemus edasi ehedat „rahva tahet“. Samuti on rahvahääletuse tulemused tihti polariseerivad või ka poliitiliselt manipuleeritavad. Rahvahääletused on aga toimiv meetod, kui seda kasutatakse rahvale väga olulistes küsimustes, pigem harva ning korralduslikult ja metoodiliselt hästi läbimõelduna. Kohalikul tasandil on nii rahvaalgatused kui rahvaküsitlused veelgi olulisem tööriist – seal on otsuste mõju kohalikele inimesele sageli tajutavam.

2021. aastal Tallinna Ülikoolis kaitstud magistritöös⁸⁰ esitati KOV volikogu liikmete hinnangud otsedemokraatia võimalustele, sh rahulolule elanike kaasamisega kohaliku otsustusprotsessi. Pea 40% volikogu liikmete hinnangul ei ole rahvas nende valla või linna otsustusprotsessi piisavalt kaasatud (nt läbi volikogu komisjonide, hoolekogude, nõukogude) ning üle 25% hinnangul ei saa rahvas piisavalt kohalikus elus osaleda (nt puuduvad ümarlauad, kogukonnakogud). Täna seadusest tulenevad võimalused ei ole veel nende arvestatava rakendamise viinud.

Ekspertarvamuse kohaselt⁸¹ on rahvaalgatuse korra optimeerimine ja ka võimalik rahvahääletuse juurutamine kohalikul tasandil üks demokraatia elavdamise suundi lisaks muudele demokraatliku osaluse võimalustele. Tallinna Tehnikaülikoolis kaitstud magistritöö⁸², mis uuris kohalike omavalitsuste võimekust rahvaalgatuse kaudu esitatud petitsioone kohaliku elu korraldamises arvestada, järeltas, et Eesti kohalikel omavalitsustel on küll valmisolek laekuvaid petitsioone menetleda, kuid vajaka jääb ettepanekute integreerimisest otsustusprotsessidesse ning poliitikakujundamisse laiemalt. Seetõttu ei teadvustata täna kohalikes omavalitsustes petitsioone kui aktiivse osalemise tööriista, vaid toimitakse passiivselt ettepanekute vastuvõtjana. Samas nähakse neis võimalustes palju potentsiaali suurendada kohalike elanike rahulolu kohaliku valitsustasandiga.

KOKS revisjoni käigus arutati eksperdikomisjonis ka küsimust, kas oleks põhjendatud ja võimalik täiendada KOKSi või töötada välja eraldi kohaliku rahvahääletuse seadus kohalike siduvate tulemustega rahvahääletuste võimaldamiseks ehk laiendada otsedemokraatia mudeleid oluliselt ulatuslikumalt. KOKS eksperdikomisjon toetas

⁸⁰ Laido, K. 2021. Otsedemokraatia laiendamise võimalused rakendamiseks kohalikul tasandil. Tallinna Ülikool, magistritöö.

⁸¹ Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K. (2021) Ekspertarvamus. Otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKS-is. Kättesaadav: https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS_otsene_demokraatia.pdf.

⁸² Eerik, A. (2022) Eesti kohalike omavalitsuste võimekus kasutada rahvalgatus.ee kaudu esitatud petitsioone kohaliku elu korraldamises. Tallinna Tehnikaülikool, magistritöö.

eelnõuga pakutavaid mittesiduvate tulemustega elanike algatusi ja rahvaküsitlusi ning ei pidanud põhjendatuks nii ulatuslike uute otsedemokraatia võimaluste seadustamist, kuna nende puhul on riske rohkem kui võimalikku kasu kohalikule elule. Seetõttu tasuks siduvate tulemustega rahvahääletusi enne nende seaduses juurutamist piloteerida.

Rahvaalgatus.ee platvormi looja ja haldaja SA Koostöö Kogu nõustub, et rahvahääletus ei peaks olema siduv, kuid hea dialoogi tekitamiseks kohaliku kogukonna ja KOVi vahel, peaks KOVi poolt olema ülesanneteks kindlasti: (1) kaasata algatajaid võimalikult palju (volikogu) aruteludesse ja (2) anda põhjendatud tagasisidet kõigile hääletajatele sõltumata sellest, mida KOV selle otsusega peale hakkab. Tallinnas võiks Koostöö Kogu hinnangul olla võimalus ka allkirjade kogumiseks (nii algatuste kui rahvahääletuse puhul) linnaosade kaupa. Praktika näitab, et enamik küsimusi on eelkõige linnaosade põhised, mis on ka inimesele lähim KOV tasand. Tallinnas tervikuna on suure rahvaarvu tõttu raske saada konkreetset linnosa puudutaval teemal allkirjade nõutud mahtu täis.

Koostöö Kogu hinnangul on oluline ka regulaarselt seirata KOVide tegevust ja võimekust kodanike panuse rakendamisel kohalike küsimuste lahendamisel. Koostöö Kogu sõnul on vastava võimekuse erinevaid komponente võimalik mõõta ja teadlikult arendada ning toetada. Seiret ja konfliktide lahendamist saab ühe variandina samuti läbi viia ka rahvaalgatusena. Käesoleval ajal on heade näidete kõrval veel üsna levinud KOVide passiivne suhtumine rahvaalgatusse ning seega ka vähene tagasisidestamine, kuigi kohalikud inimesed aitavad väljakutseid mitmekülgsemalt mõista ning sageli ka lahendusalternatiive välja töötada. Kohaliku (ja ka riigi tervikliku) demokraatia vaatest on KOVi avatus dialoogile ja partnerlusele olulise tähtsusega.

Üldiselt on Eestis leitud, et põhiseadusega loodud esindusdemokraatia mudel ja kehtivad õigusaktid võimaldavad piisavalt elanikega dialoogi pidada. Rahvaalgatuste kasutust ja sisulist kvaliteeti saab siiski nii kodanikuhariduse kui arutleva demokraatia meetoditega tõsta ning rahvaküsitluste kasutamine võib kodanikele olulistes küsimustes osutada samuti tulemuslikuks.

Ettepanekud inimkesksema riigi osas:

- 1) JUMil tagada keskselt hästi toetatud üleminek koosloome keskkonnale selle valmimisel.
- 2) JUMil tagada õigusloomesse kaasamise ja sisuka tagasiside regulaarsem seire (sh regulaarsem kaasamispraktikate analüüs ja tulemuste avalikustamine).
- 3) Igal ministeeriumil tagada kodanikku kaasava teenusdisaini põhimõtete juurutamine terves valitsemisalas.
- 4) Kõigil valitsemisaladel ja KOVIDel rakendada senisest enam arutleva demokraatia ja kaasamise meetodeid.
- 5) Eelkõige KOV tasandil rakendada senisest enam rahvaküsitlust ja rahvaalgatust.

4.9. Regionaalne tasakaal

KOVid on oluline osa riigist kui tervikust ning kõigi valdkondlike ministeeriumite tegevus haakub nende rakendamisega kohalikes omavalitsustes (mõne ministeeriumi puhul otsesemalt, mõnel kaudsemalt). KOVide suunal on ka haldusreformi järgselt mitmeid arenguvajadusi. Samuti on KOKSi laiapõhjalise revisjoni protsessis (2018-2021) tuvastatud mitmeid haldusreformi järgseid arengukohti. Haldusreformi 2022. aasta seireraporti „Viis aastat haldusreformist“ raames koostati ka küsitlus, kus linna- ja vallajuhid pidid markeerima järgnevaid olulisi arenguvajadusi. Neist neli esimest, millele 70% vastanutest olid märkinud „kindlasti nõus“, on järgnevad:

- võtta rohkem arvesse regionaalseid eripärasid riigi strateegilises planeerimises ning investeringute tegemisel;
- korraldada üleriigiliselt korraldatud koolitus- ja arendustegevusi KOV juhtidele ja teenistujatele ;
- suurendada ELVL võimekust suhtluses keskvalitsusega ja teiste partneritega;
- korraldada üleriigiliselt koordineeritud IT arendustegevust.

Siit on nähtavad mitmed olulised teemad, mida haldusreform pole lahendanud ega ka KOKSi muudatused otse ei adresseeri. Ametnike ning juhtide arendamisel on vaja vaadata keskvalitsusest laiemat pilti ja hoida ka KOVe fookuses. Samuti on sündmusteenuste vaates väga oluline vaadata riigi IT-alast arengut tervikuna, kuna kodaniku vaates on kohalik omavalitsus nende kontaktpunktiks ning paljude teenuste osutajaks. Samuti on oluline tajutud arenguvajadusena rakendada regionaalpoliitika meetmeid, et maandada julgeolekualaseid ja sotsiaalseid riske, mis on tingitud KOV arengutaseme erinevustest ning tugevdada KOVide koostööd maakonna tasandil. Mõnel juhul on vajalikud ka edasised liitumisotsused, et tagada KOVide piisav võimekus.

Kohaliku omavalitsuse tasandil on tuvastatud olulisi probleeme IKT valdkonnas, puudujääke on välja toonud nii Riigikontroll⁸³ kui KOVide teenuseostamise infosüsteemide analüüs⁸⁴. Haldusreformi järgselt on toimunud küll muudatused – ELVLi juurde on loodud IT-kompetentsikeskus ning RAMi poolt on liidule üle antud omavalitsuste infosüsteemid - aga KOV IT üldine seis on endiselt nõrk ning KOVide IKT arengukava 2020-2023 eesmärgid on vaid osaliselt saavutatavad. Analüüsides on välja toodud, et strateegilist IT valdkonna juhtimist pole üldjuhul süsteemselt toimunud ning kohalikel omavalitsustel puudub

⁸³ Riigikontroll (2018) Auditaruanne „IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes“

⁸⁴ Proud Engineers (2021) KOV-ide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. Lõpparuanne. Veebilehel:

https://www.elvl.ee/documents/21189341/35497434/L%C3%B5pparuanne_I%C3%B5plik.pdf/ff511be5-2715-4543-a9e8-d629fefc57fc?version=1.0

ülevaade pakutavatest teenustest, madal on kontroll äriprotsesside ja sisemiseks kasutuseks mõeldud infosüsteemide üle ning infoturbestandardeid üldjuhul ei rakendata, sest selle järele puudub klientidel maksevõimeline nõudlus. Nii infoturbe kui ka teenuse juhtimise probleemide juurpõhjusena nähakse vastava kompetentsi puudust KOVide juhtkonnas.

Vajalik on nii KOV IT-baastaristu kui ühiste infosüsteemide arendus, väljakutseks on aga seni olnud rahastuse leidmine KOVide enda poolt või EL struktuurimeetmetest. ELVL juures tegutsev IKT kompetentsikeskus peab ühest küljest KOVe IT-arengus toetama, teisalt vajab KOVide osalust ka enda ülalpidamisel. Läbi viidud analüüside^{85 86} tulemusel on järeldatud, et ELVLi ülesanne on eest vedada strateegilist läbimurret IT valdkonnas ning juhtida arutelusid KOVide ja ministeeriumitega tegevuste ja rahastuse kokkuleppimiseks.

Väga oluliseks on peetud ka vajadust laiendada KOVide õigusi rahaliste vahendite kasutamise osas ja muuta sihtotstarbelised eraldised üldotstarbeliseks. Domineeriv projektipõhine rahastamine ei taga tegevustes stabiilsust ega võimalda heade algatuste jätkusuutlikust. Samuti on KOV juhid nõus, et tuleks suurendada kohalike omavalitsuse ülesandeid (nt gümnaasiumite ülalpidamine), andes selleks rahalisi vahendeid. Praktikaks on olukord hetkel selline, kus KOVid annavad riigile üle ka juba tavapõhikoole, kui nende pidamine käib neile üle jõu. Oluline on analüüsida, mis on KOVidele tegelikult jõukohane, otsustada ära, kes vastutab millise haridusastme eest ning ka rahastusmudelid seejärel vatsavalt korraldada.

KOVile laekuva tulumaksuosa määra haldusreformi raames küll suurendati, kuid vaid 0,3 protsendipunkti (11,96%-le). Rahvusvahelises võrdluses on osakaal endiselt madal. Ühinemistoetused ja tasandusfondid suurendasid samuti KOVidele laekunud eraldisi, lisaks on suurenenud ka KOVide muude toetuste maht (mis ei ole otseselt seotud haldusreformiga). Ka kohaliku omavalitsuse kulude osa avaliku sektori kuludes on Eestis kasvanud, aga siiski mitte veel oodatud tulemuseni. 2020. aastal oli see Eestis 23,3 %, 2021. aastal 24,4%. Enamikes Euroopa riikides on keskvalitsuse kulude osa oluliselt väiksem ja rohkem kui pooltes Euroopa riikides KOV kulud oluliselt suurema osakaaluga⁸⁷.

Euroopas Kohalike Omavalitsuste Autonoomia Indeksis on Eesti kahes kategoorias nõrgal tasemel – finantsautonoomias ja ligipääsu osas riigi kesktasandi poliitikakujundamisele. See haakub laiemalt

⁸⁵ vt. eelmine

⁸⁶ Eesti Linnade ja Valdade Liidu KOV IKT kompetentsikeskuse haldus- ja teenusmudeli analüüs. Civitta Eesti AS, (2021) Veebilehel:

https://www.elvl.ee/documents/21189341/32965510/pkp+1+ELVL+KK_l%C3%B5pparuanne_29.11.pdf/4a705972-4620-4be8-8cdf-0536c1382a7e

⁸⁷ OECD (2021) Government at a Glance. Veebilehel: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0aa564d3-en.pdf?expires=1666128088&id=id&accname=guest&checksum=ABA88D2B9C6CFD633971570E54A169DA>

autonoomsuse küsimusega – KOVID on küll põhiseaduslikult autonoomsed, aga praktikas selle tähendus varieerub vastavalt KOV võimekusele enda ülesandeid täita. Mitmed intervjuud tõid välja keskvalitsuse ja KOVIDe vahelise rollide ning vastutuse probleemi, kuna autonoomia rakendumine on KOVIDe arenguerinevuste ja (finants)võimekuse tõttu tihti takistatud.

Intervjuust:

„Ministeeriumitel on kohati täiesti erinev lähenemine KOVIDe. Ainuüksi rahastamispoliitikates, nt kas rahastatakse enne või pärast millegi konkreetse elluviimist. Juba alusloogikates on väga suured erisused, mida KOVIDel on raske hallata“.

Keskvalitsuse ühtsem lähenemine kohalikele omavalitsustele, samuti rollide ja vastutuse ning autonoomia ühtmoodi mõistmine vajab arenguid. Alati ei ole selge, kes mille eest vastutab ja milliste vahenditega seda teeb. Eestis puuduvad põhjalikumad uuringud ja analüüsid sellest, kuidas on linnad ja vallad Eesti taasiseseisvumise ajast seaduses (KOKS) sätestatud ülesannetega hakkama saanud. Vastutuse selgusetuse probleemi toovad välja ka Riigikontrolli auditid⁸⁸ ja OECD publikatsioonid⁸⁹. Vastutuse selgema määratlemise võimalus sõltub kohalike omavalitsuste võimekusest ja finantsautonoomia paranemisest, aga eeldab ka keskvalitsuse koordineerimat lähenemist, eriti kriiside kontekstis. Iseäranis olulised on ühtsed põhimõtted ja teenuspakkumine kohaliku elaniku vaatest, kes ei tohiks tajuda erinevusi sõltuvalt valitsemisalast, kes mingit poliitikat korraldab ja KOVIDega koostööd teeb.

Ülesannete täitmise ja teenuste osutamise juures on paratamatu asjaolu, et KOVID ei ole ühesuguse võimekusega (sh finantsiline võimekus). Seetõttu on ka Euroopas levinud trend võimekamate KOVIDe (nt maakonnakeskused) potentsiaali rakendamiseks piirkondlike ülesannete täitmisel. N-ö asümmeetriline piirkondlike ülesannete täitmine arvestab KOVIDe võimekust ja eeldab, et KOVIDe pakutavad teenused võivad olla erinevad vastavalt nende reaalse pakkumise suutlikkusele. Selline lähenemine vajab kohandusi nii õigusloome poolel kui piirkondliku koostöö parendamist, aga on tervikvaates olulise potentsiaaliga suund. Erinevaid mudeleid regionaalse arengu võimendamiseks pakkus 2020. aastal koostatud Eesti regionaalasandi arengu analüüs⁹⁰. RAM viib läbi ka koordineerivate regionaalsete nõukogude ja arengulepete piloteerimist (sh kokkulepped keskvalitsuse, KOVIDe ja piirkondlike partneritega).

Keskvalitsuse ja KOVIDe koostöö vajab ühtlustamist, nii teenuste osutamiseks raha eraldamise ja selle järelevalve osas kui ka üldiselt

⁸⁸ Riigikontroll (2022) Omavalitsuste rahastamise toetusfondist. Veebilehel:

<https://www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/3558/WorkerTab/Audit/WorkerId/97/language/et-EE/Default.aspx>

Lisaks on pea kõikides kohaliku omavalitsust puudutavates auditites välja toodud vajadus selgemateks keskseteks kokkulepeteks riigi ja KOV vahel, nt. gümnaasiumivõrgu kujundamise audit aastast 2022 jt.

<https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/language/et-EE/Default.aspx>

⁸⁹ OECD. (2011) Public Governance Reviews. Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD (2022) Shrinking smartly in Estonia. Preparing Regions for Demographic Change. OECD Rural Studies. OECD Publishing, Paris.

⁹⁰ Kattai, K., Lääne, S., Sootla, G., Lepik, K-L., Viks, A., Saar, I., Sepp, V., Mäeltsemees, S., Noorkõiv, R., Olle, V., Lõhmus, M. 2020. Eesti regionaalasandi arengu analüüs. Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud. Veebilehel: <https://www.hol.ee/eesti-regionaalasandi-analuus-536>

keskvalitsuse sekkumise viiside ja ulatuse praktikates. Kõiges ei ole ühtseid standardeid tõenäoliselt otstarbekas luua, aga riigi teenuste ühtlasema kvaliteediga rakendumine on kodaniku vaatest oluline (nt. hariduse ja sotsiaalteenuste rahastamised ja rakendamised KOVIDes toimuvad võrdlevalt erinevatel alustel). Juba loodud *minuomavalitsus.ee* teenustasemete keskkond võimaldab teenuste korraldamist keskselt ka paremini seirata. Edasist arendust vajab vastavate andmete kasutamine andmepõhise otsustamise juurutamiseks ning KOVIDe ülene teenustasemete ühtlustamine.

2023-2024. aastal viib OECD läbi analüüsi keskvalitsuse ja KOVIDe vahelise koordinatsiooni ja poliitikakujundamise olukorrast ning parendamisvõimalustest. Üks oodatud tulem on regionaalsete erisuste vähendamine ja ka parem institutsioonide ülene poliitikakujundamine. See kõik puudutab ka strateegilist juhtimist (sh muutuste juhtimist), planeerimist ja ressursikasutust. Samuti on oluline KOVe esindava ELVLi võimekuste ja rolli kasv riiklikus poliitikakujundamises, partnerluses erasektoriga, aga ka KOVIDe praktikate keskse vaate kaardistamises, vahendamises ja nõustamises.

Ettepanekud regionaaltasandi valitsemise osas (suurel määral tulenevad Haldusreformi seireraportist 2022):

1. Jätkata piisava võimekusega omavalitsusüksuste moodustamist (sh soodustada väheste funktsionaalsusega KOVIDe edasist ühinemist).
2. Anda KOKS alusel keskvalitsuselt ülesandeid KOVIDele (sh anda piirkondlikke ülesandeid suurematele ja võimekamatele KOVIDele, asümmeetriline lähenemine).
3. Viia läbi KOVIDe antud ülesannete täitmise ja vastava võimekuse tagamise analüüs.
4. Suurendada KOV finantsautonoomiat (sh maksuautonoomiat ja tuua toetusfondis olevad riiklikud sihtotstarbelised toetused ümber kohalike omavalitsuste tulubaasi).
5. Rakendada keskvalitsuse ühtsemat lähenemist KOVIDele ja nendes kesksete teenuste pakkumisele.
6. Tugevdada KOV personali- ja organisatsioonide arendamise võimekust sarnaselt riigis toimuvaga.
7. Arendada omavalitsusüksuste ülese IT-kompetentsikeskuse võimekust koordineerida IT-arendusi ja investeringuvajadusi ning hallata keskseid infosüsteeme. Tagada riigi ja KOVIDe IT-arenduste proportsionaalsem edenemine.

LISA 1. INTERVJUUD JA KONSULTATSIOONID

Tabel 2. Intervjuudel osalenud inimesed

Ministeeriumid	Aeg	Intervjueeritud inimesed
Rahandusministeerium	Märts 2022	Pille-Liis Milvere, Mart Uusjärv, Priidu Ristkok, Mikk Lõhmus
Kultuuriministeerium	Märts 2022	Reelika Väljaru, Karin Närep, Tarvi Sits
Maaeluministeerium	Märts 2022	Karmeli Kinks, Sirli Kalbus
Haridus- ja Teadusministeerium	Aprill 2022	Pärt-Eo Rannap, Karin Mikk, Anu Lihtmaa,
Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium	Aprill 2022 (3 kohtumist erinevate valdkondadega)	I kohtumine: Joonas Pärenson, Kristel Järve, Rando Härginen, Siret Talve, Martti Kalvik II kohtumine: Joonas Pärenson, Elsa Leiten, Külli Kraner, Kaili Tamm, Liivi Karpištšenko, Kaire Kasearu III kohtumine: Joonas Pärenson, Külli Kraner, Maarja Mänd
Keskonnaministeerium ja haldusala	Aprill 2022	Andrus Pirso, Marku Lamp, Margit Martinson, Meelis Münt, Aivar Viinapuu, Olav Avarsalu
Siseministeerium	Aprill; juuli 2022	Viola Mäemurd
Justiitsministeerium	Aprill 2022	Markus Kärner, Heddi Lutterus, Viljar Peep, Rait Kuuse, Marleen Kippar
Kaitseministeerium	Mai 2022	Kristina Grau
Välisministeerium	Mai 2022	Olavi Seisonen, Kati Laus
Sotsiaalministeerium	Mai 2022	Kristiina Hunt, Nele Labi, Maris Mälzer

Küsimused, millest esmastel kohtumistel lähtuti, olid järgnevad:

- 1) Kuidas on läinud varasemate ja seniste riigireformi tegevustega? Milline on teie hinnang?
 - a. Kas on olulisi tegevusi, mis on jäänud pooleli ja vajaks „tagasitoomist“?
 - b. Kas on tegevusi, mis vajavad õnnestumiseks konkreetsemaid jätkutegevusi?
- 2) Kuidas edasi?
 - a. Laiem küsimus: Kuidas mõtestada riigireformi – kas saame millalgi öelda, et mingid suuremad muudatusvajadused tehtud? Mis on suuremad väljakutsed, mida võiks käsile võtta? Millistesse suundadesse pole suures plaanis riigireformi veel arendatud, aga võiks?
 - b. Millised on edasised tõhustamisvajadused institutsionaalsete ümberkorralduste vaates? (valitsemisala asutused, tugiteenused jm.)
 - c. Milliseid uusi tegevusi/tegevussuundi oleks vaja (nii enda valdkonnas, haldusalas, aga ka laiemalt tervikuna)

Lisaks esmasele intervjuude ringile ministriumites viidi läbi jätkukohtumised väljakutseid puudutavate teemade aruteludeks ja konteksti paremaks mõistmiseks. Jätkuarutelud viidi läbi Rahandusministeeriumi eelarvearenduste osakonnaga, eelarvepoliitika valdkonna esindajatega (uue infosüsteemi fookus), eelarve strateegiatalitusega, regionaalvaldkonna osakondadega, Siseministeeriumi strateegia- ja arendusosakonna juhiga, Riigikantselei strateegiadirektoriga, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi teenuste valdkonna ning andmete valdkonna inimestega, Statistikaameti juhtkonnaga, Riigireformi Sihtasutuse algataja Jüri Raidlaga, Harno juhtkonnaga, Transpordiameti direktori kohusetäitjaga, Riigi Tugiteenuste Keskuse peadirektoriga, direktori kohusetäitja, arendusjuhi ja majandustarkvara juhiga, Justiitsministeeriumi õigusloomepoliitika valdkonna inimestega.

Lisaks konsulteeriti Tallinna Tehnikaülikooli professorite Tiina Randma-Liiviga, Külli Sarapuu ja Külli Taroga (kes olid ka endise Riigireformi radari liikmed), Tallinna Ülikooli professorite Leif Kalevi, Georg Sootla ja lektor Kersten Kattaiga. Samuti endise Riigireformi radari liikme Rauno Vinniga. Analüüsi mõnes osas konsulteeriti teemakäsitlust, ettepanekuid ja sõnastust Koostöö Koguga.

Riigireformi analüüsi tutvustati ja teemat arutati ka valitsusasutuste arendusjuhtide võrgustikus. Lisaks osaleti Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna eestvedamisel riigi sihtasutuste korrastamise teemaga Innosprindil, kus meeskonda kuulusid Rahandusministeeriumi riigivara osakonna esindaja, Kultuuriministeeriumi esindaja ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja. Innosprindi raames said omakorda tehtud intervjuud ja kirjalik konsultatsioon nii SA-de nõukogude liikmete kui mõne ministriumite ja KOV esindajaga.

Riigireformi analüüsi tulemusi valideeriti kõikide ministriumite intervjuudel osalenud inimestega ning laiema ringi osakondadega, keda ministriumid ise vastavalt kaasasid.

LISA 2. NÄITEID ARUTLEVA DEMOKRAATIA TÖÖRIISTADEST KODANIKE KAASAMISEKS

Meetodite nimetused võivad erineda, aga põhifookus on kaasvaal ja arutleval sisul. Siin on toodud välja rahvusvaheliselt levinud meetodid, Eestis on lisaks kasutatud näiteks **rahvakogu** formaati (mitmes etapis toimuv eksperttöö, kommunikatsioon, laiemalt kaasavad arutelud ja hääletamised) ja **arvamusrännakuid** (riigiasutuste sõnastatud küsimused, avalikud kutsed modereeritud arutelugruppidesse), mis on oma olemuselt mitme meetodiga sarnased.

- **Planeerimiskogu** (*Planning cell*) – arutleva demokraatia metoodika (loojaks prof. Dr. Peter C. Dienel), kus soovijaid kaasatakse juhuvalimi alusel väga erinevatest sihtrühmadest väikestesse esinduskogudesse mingi konkreetse küsimuse arutamiseks ja lahendusalternatiivide leidmiseks. Tavaliselt kuni 25 inimest, fookusküsimuse sõnastab ja delegeerib rühmale teemaga tegelev avaliku sektori asutus. Asutus hindab ka hilisemaid soovitusi ja koostab nende põhjal ülevaate („citizen report“)⁹¹.
- **„Vahekohtunike“ või kodanikekogu** (*Citizen`s jury*) süsteem (arendatud Jefferson Centre poolt) ühiste hinnangute ja otsuste leidmiseks keerulistes küsimustes (nt. moraali ja väärtuspõhised küsimused, kus on raske leida „õiget“ lähenemist). Tavaliselt 2-7 päeva kestev arutelu 12-24 inimesest koosnevas rühmas. Sarnaneb anglo-ameerika kohtusüsteemile, kodanikud kuulavad erinevate lahendusvariantide osas eksperte ja nende argumente, saavad küsida „tunnistajatelt“ küsimusi ning lõpuks langetada konsensuslik otsuse. Meetodit on kasutatud erinevates riikides näiteks avaliku sektori kärbete, töö- ja pereelu ühildamise, avaliku eetika juhtumite korral.
- **Konsensuskonverents** (*Consensus Conference*) – suurema avaliku teotuse otsimise meetod, kus inimesed kutsutakse spetsiifilisel teemal kokku, eksperdid tutvustavad võimalikke lahendusi ning leitakse kõige laialdasemat toetust leidev tegevussuund. N-ö „keskmise kodaniku“ arvamuse otsimise idee on peamine, aga tihti panustavad konsensuskonverentsid ka probleemide täpsemasse kirjeldamisse või lahendusideede arendamisse⁹².
- **Arutlev arvamusküsitlus** (*Deliberative Polling*) – avaliku arvamuse uuringud, kus esmalt seletatakse juhuvalimi alusel välja peamised arvamused, mille järgi kutsutakse vastanutest kokku grupp inimesi, neid varustatakse teemakohaste materjalide, teemasid arutletakse paari päeva jooksul süvendatult ja korraldatakse debatte poliitikute ja ekspertidega. Seejärel palutakse sel valimisel esmane küsitlus uuesti läbi teha. Lisaks tulemuste kasutamisele tehakse vastuste muutuste pealt järeldusi, millist infot avalikkus läbikaalutletud otsuste jaoks vajaks.
- **Dialoogid kodanikega** (*Citizens` dialogues*) – kodanike arutelude korraldamine mingite projektide tulemuslikkuse hindamisel. Tavapäraselt antakse ülevaade mingist projektist ja sellele järgneb modereeritult osalejate tagasiside (tavakodanik ilma osaluspiiranguteta) ja edasised arendusideed. Näiteks Euroopa Liit korraldab avatud modereeritud arutelusid tegevuste tagasisidestamiseks⁹³.

⁹¹ The Community Foundation: Northern Ireland. (2019). Planning Cells. <http://civicinnovationni.org/tools-directory/Planning-Cells>; Garbe, D. (1986). Planning Cell and Citizen Report: a report on German experiences with new participation instruments. European Journal of Political Research 14(1-2). p. 223.

⁹² Rohkem infot konsensuskonverentsi kohta veebilehel: <https://participedia.net/method/163>

⁹³ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/democracy-and-participation-in-europe/project-news/the-genie-is-out-of-the-bottle-citizens-dialogues-for-the-future-of-europe>

LISA 3. RIIGIKOGU OTSUSE EELNÕUS „RIIGIREFORMI ELLUVIIMISEST“ (181 OE)

VASTAVAD SUUNDI TOETAVAD PUNKTID

Riigikogu otsuse eelnõu strateegilist planeerimist puudutavad tegevuspõhimõtted:

- Vähendatakse killustatust strateegilises planeerimises ning seatakse valdkondadeüleised prioriteetid. Peaminister juhib täitevvõimu tasandil strateegilist planeerimist ja valdkondadeüleste prioriteetide seadmist.
- Analüüsitakse riigiülesannete täitmist ning leitakse parimad lahendused eri tüüpi riigiülesannete täitmiseks ja avalike teenuste pakkumiseks. Riigiülesannete analüüsimisel on oluline teha valikuid ning loobuda väärtust mitteloovatest tegevustest kõikides valdkondades.
- Kindlustatakse riigi rahanduse jätkusuutlikkus ning kasutatakse ühiskonnale jõukohaseid ja pikaajalisi mõjusid arvestavaid lahendusi.
- Riigieelarve koostatakse tegevuspõhiselt, et tagada ressursside seotus strateegiliste eesmärkide ja prioriteetidega. Riigieelarve vahendite kasutamine peab olema läbipaistev.

Riigi teenuseid ja tugiteenuseid puudutavad tegevuspõhimõtted:

- Avalike teenuste pakkumine korrastatakse ühtselt kõikides teenusekanalites. Riigiga suhtlemisel, mis eeldab asutusse kohale minekut, lähtutakse põhimõttest, et ühtne kontaktpunkt peab asuma võimalikult kodu lähedal. Arendatakse e-teenuseid, et viia kohale mineku vajadus miinimumini.
- Efektivsuse saavutamiseks jätkatakse tugiteenuste konsolideerimist valdkondade sees ja valdkondade üleselt. Kasutatakse standardiseerimist ja mastaabiefekti maksumaksja raha säästlikuks kasutamiseks.

Personalipoliitikat ja paindlikumat institutsionaalset korraldust puudutavad tegevuspõhimõtted:

- Riigi personalipoliitikas seatakse kesksele kohale juhtimiskvaliteet ja töötajate asjatundlikkus ning tulemuslikkus. Riigitöötajate arv väheneb, kuid neid väärtustatakse, neile tagatakse konkurentsivõimeline töötasu ja arenguvõimalused.
- Riigivalitsemise korraldamisel ja poliitikakujundamisel liigutakse ühtsema valitsemise ning koostöö suunas. Valitsus- ja halduskorraldus peab olema paindlik, et valitsusaparaati kohandada vastavalt riigi ees seisevatele väljakutsetele. Riiklike struktuuride korraldus muudetakse optimaalseks, sealjuures peab vähenema valitsussektori töötajate arv.
- Riigiasutused konsolideeritakse tugevateks pädevuskeskusteks, mis suudavad lahendada kompleksseid küsimusi.

Digitaristust ja andmeid puudutavad tegevuspõhimõtted:

- Avalike teenuste pakkumist toetab Eesti e-riigi alustaristu, mistõttu seatakse prioriteediks e-riigi pidev arendamine, küberturvalisuse tagamine ning riiklike andmebaaside ja registrite omavaheline liidestamine. Kohalike omavalitsustega koostöös alustatakse e-omavalitsuse sisustamist ja järjepidevat arendamist.
- Poliitikate kujundamisel ja avalike teenuste arendamisel toetatakse innovatsiooni, sealhulgas uuenduslike lahenduste katsetamist.

Rahva sisukat kaasamist puudutavad tegevuspõhimõtted:

- Rahva omanikutunde süvendamine oma riigi suhtes, kaasates senisest rohkem rahvast riigijuhtimisse ja põhimõtteliste otsuste tegemisse.
- Riigireformi käigus sisustatakse rahvaalgatuse korraldamine.

Regionaalse tasandi tugevdamist puudutavad tegevuspõhimõtted:

- Regionaalpoliitika seatakse strateegiliseks prioriteediks. Koordineeritakse ametkondade tegevust piirkondlike tegevuskavade abil ning jätkatakse sihistatud regionaalprogrammide elluviimist.
- Detsentraliseeritakse avalike ülesannete täitmist, andes kohalikele omavalitsusele keskvoimu tasandilt üle sobivad ülesanded koos nende täitmiseks vajaliku rahastusega.
- Toetatakse kohalike omavalitsuste vabatahtlike ühinemisi ning nende organisatsioonilise, juhtimise ja personali võimekuse järjepidevat arendamist.
- Suurendatakse kohalike omavalitsuste finantsautonoomiat.
- Toetatakse kohalike omavalitsuste ühistegevusi ja koostööd piirkondliku ulatusega ülesannete täitmisel. Toetatakse kohalike omavalitsuste üleriigilist liitu kohalike omavalitsuste üleste, kuid omavalitsuslike kompetentside arendamisel ning motiveeritakse kohalikke omavalitsusi optimeerima tugiteenuste korraldust.
- Inimeste heaolu tagamiseks vähendatakse regionaalseid sotsiaal-majanduslikke arenguerinevusi, lahendatakse inimeste eluasemeprobleeme, toetatakse ettevõtluse ja tööturu arengut. Tagatakse inimestele kvaliteetne elukeskkond ja riigiteenuste kättesaadavus igas maakonnakeskuses.
- Toetatakse tööjõu paindlikku liikumist. Kõikides Eesti piirkondades luuakse võimalused töötada riigi heaks. Arendatakse kaugtööd, soodustatakse paindlikku värbamist ning tagatakse üle-eestiline kiire internetiühendus.
- Poliitikate kujundamisel ja õigusaktide koostamisel või muutmisel analüüsitakse selle mõju regionaalsele arengule, sh piirkondlikule elu- ja ettevõtluskeskkonnale, tuues seejuures välja mõju ka maapiirkonnale ning keskustest kaugemal olevatele piirkondadele.