

RAHANDUSMINISTEERIUM

# RIIGIREFORMI TAGASIVAADE JA RIIGIVALITSEMISE EDASISED SUUNAD

2023 - LÜHIVERSIOON



# SISUKORD

<b>LÜHENDID</b> .....	<b>3</b>
<b>1. TAGASIVAADE – ÜLDTAUST JA TEGEVUSED</b> .....	<b>4</b>
1.1. Haldusalade ülesed ja regionaalsed uuendused .....	5
1.2. Riigiasutuste ümberkorraldused .....	7
1.3. Tugiteenused .....	9
1.4. Riik ja kodanik .....	10
<b>2. RIIGIVALITSEMISE ARENDUSSUUNAD</b> .....	<b>11</b>
2.1. Riigivalitsemise strateegiline korrastamine.....	12
2.2. Riigi teenused ja tugiteenused .....	13
2.3. Digiriik ja andmevaldkond .....	15
2.4. Riigi paindlikkus – institutsioonid ja personal .....	16
2.4. Sisebürokratia vähendamine .....	18
2.5. Inimesekeskne ehk inimesega dialoogis olev riik .....	19
2.6. Regionaalne tasakaal .....	20
<b>LISA 1. ETTEPANEKUD VALDKONDADE KAUPA</b> .....	<b>21</b>
<b>LISA 2. VÕIMALIKUD HALDUSKORRALDUSE DEREGULEERIMISE ALTERNATIIVID</b> .....	<b>24</b>

# 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



VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV – kohalik omavalitsus

VTK – väljatöötamiskavatsus

VVTP – Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm

TERE – tegevuspõhine riigieelarve

# 1. TAGASIVAADE – ÜLDTAUST JA TEGEVUSED

Riigireform on 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 ühe olulise sisublokina riigireform. Alates 2017. aastast on riigireformi tegevuskavad eraldiseisvad valdkonnaülesed dokumendid, mille täitmise eest on vastutanud riigihalduse minister, 2023. aastal ka rahandusminister.

Riigireformi edukas läbiviimine vajab laiapõhjalist ühiskondlikku kokkulepet riigireformi mõiste, eesmärkide ja sisu terviklikuks määratlemiseks parlamendi ja valitsuse tasemel. Valitsuse tasandil on vaja astuda konkreetsemaid samme, mis kajastuvad riigireformi tegevuskavades. Riigireformi suundadele ja tegevustele on seni sisendit andnud:

- 2016. aastal ellu kutsutud Riigireformi Radari eksperdid, kes seirasid riigireformi edenemist ja andsid poliitikakujundajatele soovitusi;
- 2017. aastal Riigikogu juurde loodud riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon. Nende tegevuse tulemusel sisustati ja võeti 2019. aastal vastu Riigikogu otsus „Riigireformi ja hea halduse põhialused“. Otsuses sisalduvad üldised riigihaldust puudutavad põhimõtted, millest riigivalitsemisel ja selle reformimisel lähtuda;
- 2018. aastal loodud Riigireformi Sihtasutus<sup>1</sup>, mis koostas nii visioonidokumente ja ettepanekuid kui tegi ka aktiivset meediakampaniat.

Hea halduse põhialused  
(Riigikogu otsus 2019):

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

Eesti on üsna unikaalne oma tervikliku riigireformi kontseptsiooniga, mis püüab kõiki reformitavaid suundi katustasandil hõlmata ja omavahel seostada. Peamiseks eesmärgiks nii Vabariigi Valitsuse tasandil, Riigireformi Sihtasutuse kontseptsioonis kui ka Riigikogu otsuses „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ on olnud soov tagada riigi suutlikkus kvaliteetselt vastata ühiskonna vajadustele. Taustateguriteks on vajadus olla ka väikese ja vananeva elanikkonnaga riigina hästi valmis nii kasvavateks vajadusteks kui kriisideks ning selle kõige keskel olla kodanikele ja ettevõtjatele võimalikult arusaadav, lihtne ja kättesaadav.

Kokku on aastatel 2015–2023 riigireformi tegevuskavas olnud kokku 185 tegevust, mis on jaotunud erinevate ministriumide vastutusaladesse. Nende täitmisest (sisu alusel konsolideeritud kujul) on ülevaade lisatud analüüsi pikas versioonis.

<sup>1</sup> Jüri Raidla, Olari Taali, Jüri Käo ja Rait Maruste algatatud sihtasutus, kuhu kutsuti ka teisi mõjukaid Eesti ettevõtjaid.

## 1.1. Haldusalade ülesed ja regionaalsed uuendused

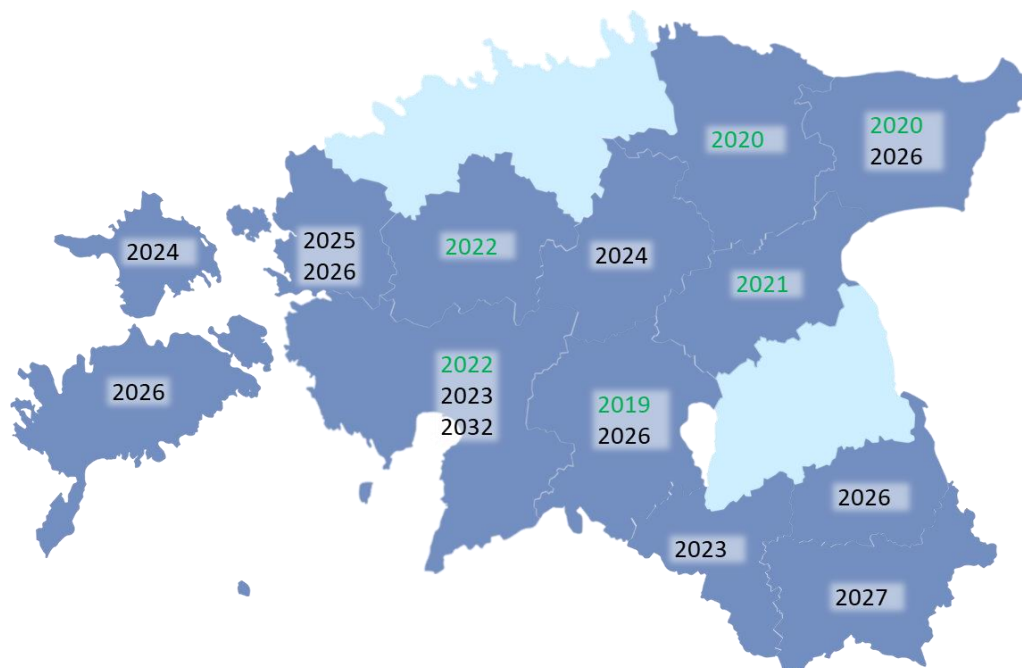
Riigireformi osaks on olnud mitmed haldusalade ülesed uuendused, et riik oleks läbipaistev ja selle poliitikasuunad ajakohased. Suuremad muutused olid järgmised:

Kulude täpsemaks jälgimiseks toimus 2020. aastal üleminek **tegevuspõhisele riigieelarvele**. 2021. aastal lisati veelgi detailsem tegevuste tasand. Kogu protsessis tuvastatud kitsaskohtade lahendamiseks koostati 2022. aastal riigieelarve baasseaduse muutmise VTK ning 2023. aastal loodi detailsemaks sisutöök mitmed tööühikud.

Toimus riigiettevõtete **omanikupoliitika väljatöötamine** ja riigivaraseaduse (RVS) muutmine riigiettevõtete juhatuse liikmete valimise asjus. Jätkuvad riigi äriühingute võõrandamise võimaluste otsimine, kinnisvara iga-aastased juhtimiskavad, riigi kasutuses oleva büroopinna optimeerimine ning sihtasutuste ja nende juhtimise korrastamine.

Riigi personali poolelt on varasem asutuste pealinnast väljaviimise idee asendunud **kaugtöö ja regioonidesse värbamise** kontseptsiooniga, mille eesmärgiks on värvata hea kvalifikatsiooniga ametnikke ja töötajaid üha enam sõltumata nende elukohast. Sellele aitavad kaasa nii hübriidvormis töö kui ka maakonnakeskustesse loodavad riigimajad.

2018. aastal algatati **riigimajade projekt** ehk ühtsete teenuskeskuste rajamine regioonides, kus osutatakse otseseid avalikke teenuseid ning kus paiknevad koos mitmed riigiasutused või riiklikud organisatsioonid. Kokku rajatakse 18 riigimaja kõigisse maakonnakeskustesse peale Tallinna ja Tartu (vt joonis 1).



**Joonis 1. Riigimajade valmimise ajakava seisuga märts 2023 (rohelisega on märgitud juba valminud riigimajad).** Allikas: Rahandusministeerium

Riigikantselei algatusel on uuendusmeelsemaks poliitikakujundamiseks loodud **avalikus sektoris katsetamise raamistik ning juhend koos näidetega**<sup>2</sup>. Töös on ka **automatiseeritud avaandmete projekt** andmepõhiseks otsustamiseks ning **koostöö edendamine uuringute ja analüüside tellimisel**.

Riigireformi tegevuste käigus on koostatud ja toetatud arvukalt **analüüse ülesannete ja asutuste ümberkorraldamise võimaluste kohta**, sh riigi terviklikuma vaate analüüse (nt riigiülesannete analüüs, 2016) ja valdkondlikke analüüse. Lisaks on organisatsioonide kvaliteedi ja teenuste arendamine saanud oluliselt rohkem tähelepanu ning selle kohta on tehtud mitmeid õigusanalüüse (vt riigireformi tagasivaate analüüsi lisa 1).

**74%**

riigisisese bürokraatia vähendamise ettepanekutest on ellu viidud

Riigisisese liigse bürokraatia vähendamiseks algatati 2016. aastal ideekorje (vastajateks ministeeriumid ja nende valitsemisalad, põhiseaduslikud institutsioonid ja KOVid). 2022. aastal läbi viidud seire tulemusena oli 418st esitatud ettepanekust ellu viidud ligi kolmveerand ehk 309 tegevust (74% ettepanekutest). 51 tegevuse kohta (12%) on otsustatud, et nende elluviimine ei ole otstarbekas või teostatav. Näited viimastest muudatustest on digitaalne planeerimise andmekogu PLANK ning arendamisjärgus on õigusloomeks koosloome keskkond.

Riigireformi osana nähakse **haldusreformi** tihti kõige laiaulatuslikuma õnnestunud reformina. Haldusreformi tegevusi, seniseid tulemusi ja ka edasisi arenguvajadusi on põhjalikult käsitletud kahes haldusreformi

<sup>2</sup> Katsetamise juhend on leitav veebilehel: <https://katsetamine.riigikantselei.ee/>

seireraportis (2017, 2022)<sup>3</sup>. Samuti on KOKSi revisjoni käigus kogutud põhjalikku sisendit ning mitmed muudatused ka KOKS eelnõusse viidud.

## 1.2. Riigiasutuste ümberkorraldused

Aastatel 2018-2022 moodustati 15 asutuse baasil 6 riigiasutust.

2019. aastal liideti kaks järelevalveasutust – Tehnilise Järelevalve Amet ja Tarbijakaitseamet – **Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiks** (TTJA). Enne asutuste ühendamist viidi läbi analüüs, milles järeldati, et ühiselt teenuste pakkumisega kaasnev sünergia võimaldab tõsta teenuste kvaliteeti, mis omakorda mõjutaks positiivselt teenuseid kasutavate inimeste ja asutuste rahulolu.

Ühendamise järel partnerite seas läbi viidud uuring võimaldas järeldada, et teenuste kvaliteet pigem tõusis: kvaliteedi paranemist võrreldes eelneva olukorraga tunnetas viiendik vastanutest, TTJA koostöövõimekust hinnati kõrgelt nii enne kui peale ühendamist. Ka ühinenud asutuste jaoks võib tulemust edukaks pidada: uuringu kohaselt oli töötajate rahulolu märkimisväärselt tõusnud (75% 2019. aastal 93%ni 2021. aastal). Pühendumusuuringu kohaselt hinnati organisatsiooni ühe peamise tugevusena terviklikult toimivaid meeskondi ja töökorraldust.

Vajadus luua hariduse valdkonnas ühendamet oli tingitud väljakutsest optimeerida haldusala üleseid teenuseid ja protsesse. Samuti sooviti tõsta pakutavate teenuste kvaliteeti. 2020. aasta augustis alustas tööd **Haridus- ja Noorteamet** (HARNO). Kuigi ühendatud asutuste funktsioonid olid suhteliselt erinevad ja spetsiifilised, leiti siiski ühine klient ehk kool. Eesmärgiks sai teenuste selgemaks ja ühtsemaks muutmine kooli ja õppijate jaoks. Ühendamise puhul oli prioriteediks ka tugiteenuste kuluva ressursi optimeerimine, mis toimib suuremates organisatsioonides tõhusamalt. Esiolgu oli sellega keerukusi, aga jätkub aktiivne töö ka asutuse siseste teenuste ja protsessidega. Uuemaks universaalseks väljakutseks on kriiside kontekstis kiiremate ja paindlikumate lahenduste saavutamine.

2021. aastal ühendati Keskkonnainspeksioon (KKI) ja Keskkonnaamet, asutuse nimeks sai **Keskkonnaamet**. Ühendamise eesmärgiks oli seatud suurem valdkondlik sidusus, teenuste selgus ja õigusaktide ühetaoline rakendamine, operatiivsem kohalolek looduses, efektiivne ressurside kasutamine ja valdkondliku kompetentsi koondumine. Viimane on veelgi olulisem, arvestades kliimavaldkonna ja rohepöörde elluviimise prioriteetsust. Eelanalüüsi kohaselt oli kliendi vaates loogilisem korraldada teenuseid ühes asutuses.

Koostöömise tulemusena on leitud, et eelkõige on suuremas asutuses lihtsam leida abikäsi ja koondada teadmisi ebastandardsete probleemide tekkimisel. Senisest sujuvamalt on suudetud korraldada konkreetsete

<sup>3</sup> Rahandusministeerium. 2022. Haldusreformi seireraport 2022. Viis aastat hiljem. Veebis leitav lehel <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer>

ettevõtetega seotud infovahetus mõlema valdkonna vahel (paremini on suudetud prognoosida kontrollivajadusi/täiendavaid nõudeid). Samuti on ühendasutuses ühtlustatud ja optimeeritud infosüsteemide kasutust.

2021. aastal loodud **Põllumajandus- ja Toiduametisse** (PTA) koondati kokku valdkonnad, mis aitavad kogu toidutarneahela järelevalve kaudu tagada inimeste jaoks tervet elukeskkonda ning ohutut toidulauda. PTAs loodi sisemiste ressursside arvelt tugivaldkondade paremaks juhtimiseks eraldi struktuuriüksused, sh täiendavaid töökohti, mille eesmärgiks oli tugiteenuste kvaliteedi tõstmine. Õnnestumiseks võib samuti lugeda terviklikumat kommunikatsiooni nii klientidele kui avalikkusele, mille keskmes on „ühe ukse“ põhimõte.

2021. aastast tegutseva transpordivaldkonna ühendameti (**Transpordiamet**) loomise üheks põhiargumendiks oli transpordiliikide ülese kompetentsikeskuse loomine, mis võimaldaks planeerida intelligentseid liikuvuse lahendusi ja ellu viia transpordiliikide üleseid poliitikaid ja projekte. Transpordiliikide üleseks muudeti teenuste osutamine kliendile (nt loamenetus), taristu planeerimine ja järelevalve. Ametite ühendamisel sai võimalikuks tugitegevusi paremini korraldada ning võimaldada töötajatel keskenduda pigem ühele tegevusvaldkonnale. See lõi head eeldused tugiteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tõstmiseks ning arendusvõimekuse tagamiseks. Teisalt oli ühendamise protsess keeruline ning järgnevatel aastatel tegid erinevad juhid mitmeid korrekture.

Kuna **Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) ja SA KredEx** lõplik ühinemine toimus 2022. aasta jooksul, siis ei ole kogu ühinemisega oodatav potentsiaal veel realiseerunud ning sünergia täpselt selgunud. Ühendamise keskne eesmärk oli ühtlustada tegevused, mida tehti mõlemas organisatsioonis – näiteks ühtse kliendihalduse ja klienditeeninduse juurutamine ning keskne turunduse ja kommunikatsiooni koordineerimine. Ühinemise tulemusel on valdkondade koostöökohad tekkinud näiteks turu olukorra kaardistamisel ja analüüsimisel. Klientidele saab pakkuda laiemat spektriga toetuseid ja teenuseid ühest kohast, mis mõjutab märkimisväärselt avaliku sektori teenuste kasutamise mugavust.

Kokkuvõtvalt saab väita, et asutuste ümberkorraldamisel on eelkõige silmas peetud elanikkonna vajadusi. Prioriteediks on peetud avalike teenuste kvaliteedi tõstmist, mh teenusdisaini meetodite rakendamist. Selles võtmes saab astunud samme hinnata positiivselt. Kindlasti tuleb teenuste kõrval jätkuvalt suurt tähelepanu pöörata organisatsiooni arendusele, kvaliteedijuhtimisele, ühtsele organisatsioonikultuurile jms.

Võrreldes ühendamise eelse perioodiga vähenes ühendasutuste töötajate arv keskmiselt ca 5%, üldjuhul toimus vähenemine tugiteenuste arvelt, aga mitte ainult. Koosseisude palgakulud on ühendatud organisatsioonides kasvanud keskmiselt ca 5%, mis tuleneb ühelt poolt mõne asutuse

varasemast palkade mahajäämusest, aga ka üldisemalt palgasurvest tööjõuturul.

## 1.3. Tugiteenused

Tugiteenuste konsolideerimine on olnud riigireformi tegevuskavades läbi aastate üks fookusvaldkondi. Tegevussuunad on puudutanud nii raamatupidamisteenuseid, personali- ja palgaarvestust, hankeid, IKT-teenuseid kui ka ELi toetuste administreerimist.

- **Riigiasutuste finantsteenuste (raamatupidamine), personaliarvestusteenuste ja palgaarvestuse konsolideerimine**

2009. aastal osutasid kõik 253 riigiasutust endale ise raamatupidamise, personaliarvestuse ja palgaarvestuse teenust, kasutusel oli 14 erinevat tarkvara. 2017. aastast konsolideeriti kõik RTKsse, 2022. aasta lõpuks on kesksele teenusele üle läinud ka kõik riigi sihtasutused. Personali- ja palgaarvestuses on erinevaid mooduleid, paljud asutused kasutavad neist seni veel väheseid.

- **Riigihangete korraldamise tsentraliseerimine**

2015. aastast pakub RTK keskset riigihangete korraldamise teenust. 2022. aastaks kasutavad keskset teenust neli ministeeriumi ja nende valitsemisalad, lisaks Riigikantselei ja kaks riigi sihtasutust. 2022. aasta sügisest on teenusega liitumise võimalus avatud kõigile avaliku sektori asutustele. 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.

- **Dokumendihalduse ja arhiiviteenuse konsolideerimine**

Dokumendihalduse teenust korraldab iga asutus seni iseseisvalt. 2018. aastal viidi RAMI tellimusel läbi analüüs asutuste dokumendihaldusteenuse hetkeolukorra ja konsolideerimise teostatavuse ning tasuvuse kohta. 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.

- **Ühtse ELi toetuste rakendusteenuse kasutuselevõtt ja rakendusüksuste organisatsiooniline ümberkorraldamine**

Ühtsele toetuste rakendusteenusele eelnes olukord, kus kõiki allikaid planeeriti killustatult, paralleelsete õiguslike, töökorralduslike ja infotehnoloogiliste lahenduste abil. 2018. aastal liitusid RTKsse korraldusasutuse ja sertifitseeriva asutuse funktsioonid ning nelja rakendusasutuse meetmed, konsolideeriti ka infosüsteeme. Tegemist oli olulise ressursisäästuga, samuti kiirenes menetluse aeg ja paranes kliendirahulolu. Järgnevad sammud nii kokkuhoiuks kui ühtsema kliendivaate loomiseks võiksid olla kolme eraldiseisva rakendusüksuse – RTK, EIS ja KIK (SA Keskkonnainvesteeringute Keskus) – kokkutoomine

ühe juurde kui ka toetuste saaja tasandil erinevate asutuste menetlustegevuste vähendamine, kui standardiseeritav osa konsolideerida (sh vastavad veebilehed).

- **Nelja ministeeriumi ühishoone tugiteenused**

Alates 2017. aastast tegutsevad ühishoones neli ministeeriumi (JUM, RAM, SOM, MKM). Lisaks kinnisvarale teostatakse ühiselt ka mitmeid lepinguõiguse valdkondi, arhiivindust ja dokumendihaldust. Õigusloome ning personaliteenused on siiski eraldiseisvad.

- **Keskele arvutitöökoha ja serveritaristu teenuse osutamisele üleminek**

2021. aastal valmis arvutitöökoha ja IKT tugiteenuste pakkumise analüüs. Selle alusel loodi 2021. aastal Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus (RIT), kuhu esimeses etapis konsolideeritakse IKT baasteenused viie ministeeriumi valitsemisalast. RITiga liidetakse etapiviisiliselt kõigi valitsemisalade asutuste poolt pakutavad IKT alusteenused, teenusega saavad liituda ka KOVi asutused, riigi sihtasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja avalikke ülesandeid täitvad eraõiguslikud juriidilised isikud.

## 1.4. Riik ja kodanik

Oluline kategooria riigireformi tegevuskavas on olnud ka inimesele suunatud ja inimeste vajadusi arvestav riik. Siin on olnud nii riigi läbipaistvust, teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti tõstvaid tegevusi kui ka erinevaid kaasamisprojekte.

**79,4%**

ettevõtjate ja riigi vahelise bürokraatia vähendamise ettepanekutest on vähemalt osaliselt teostatud

Ettevõtjatele suunatud **nullbürokraatia projekti** (2015. aastast) eesmärgiks oli ettevõtja jaoks riigiga suhtlemine lihtsamaks muuta. Ligikaudu 40 ettevõtet esitasid ideid ja 223st koondatud ideest on käesolevaks ajaks täielikult või osaliselt teostatud 177 parandusettepanekut (79,4%) ning algatatud laialdane reaalajamajandusele üleminek. Projekti kokkuvõtivateks märksõnadeks võib lugeda andmete ühekordset esitamist, aruandluse lihtsustamist, registrite ristkasutust, e-keskkondadele üleminekut.

Riigiasutuste siseselt on tähelepanu pööratud **teenuste disainile ja tervikteenuse käsitlusele**, et teenuste arendus oleks kliendist lähtuv ning teistele seotud sihtrühmadele läbipaistev. Innovatsioonitiimi eestvedamisel on läbi viidud neli pikemat teenusdisaini vooru (19 projekti) ning kolm Innosprindi formaadis vooru (31 projekti). Kokku on teenusdisaini projektides osalend üle 600 asutuse ja rohkem kui 3200 inimest (avalikku teenistujat ja partnerit).

Arendatud on **e-residentide programmi** ning neile suunatud teenuseid. Laienesid e-residentide digitaalse isikutunnistuse kättesaamise võimalused, aastal 2020 loodi diginomaadi viisa, mis võimaldab viibida

Eestis turistina, aga samal ajal töötada mõne välisriigi heaks või vabakutselisena.

Mitmeid valdkondi on teenuste kättesaadavuse parandamiseks **digitaliseeritud** – näiteks planeeringute koostamine ja kättesaadavus, tervisevaldkonna teenused, süüteo menetlus ja muud justiitsvaldkonna toimingud. Regionaaltasandil valmis 2016. aastal keskkond *minuomavalitsus.ee* teenustasemete ja teenuste kättesaadavuse võrdlemiseks kohalikes omavalitsustes.

Kodanike kaasamise ja koosloome teemadel on Riigikantselei eestvedamisel loodud **Avatud Valitsemise Partnerluse (AVP) tegevuskavasid**, selle kaudu korraldatud ideekorjeid ja muid arvamuse jagamise ning kogumise seminare. Aktiivselt on KOVi suunal kaasamise edendamiseks tegelenud ka RAMi regionaalvaldkond (nüüd Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis) ning Siseministeerium (nii **koolituste** kui ka **toetusprojektide** kaudu).

Õigusloome valdkonnas on arendamisel **koosloome keskkond**, mis muudab õigusloome protsessi läbipaistvamaks ja lihtsustab osapoolte kaasamist.

## 2. RIIGIVALITSEMISE ARENDUSSUUNAD



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

Riigireformi tegevusi on ellu viidud alates 2015. aastast, aga seni ei ole tehtud laiemat tagasisivaadet, mis võimaldaks lisaks konkreetsete tegevuste seisuga fikseerimisele ka arutleda, kuidas riigireformiga edasi minna. Kontseptsiooni ülevaatamisel on paratamatult tahe liikuda edasi ja teha midagi uut. Käesolev analüüs seadis eesmärgiks lähtuda vajadustest ja probleemikesksusest (nagu on seatud põhimõtteks ka Riigikogu otsuses „Riigireformi ja hea halduse põhialused“). Seega, oluline on keskenduda sellele, mis vajab parendamist ning teha seda kõige mõjusamatel viisidel, sh leida „vanadele“ probleemidele värskeid lahendusi.

Mõnel juhul on vaja läbi viia suuremaid kindla alguse ja lõpuga reforme, paljudel juhtudel aga toetada ka igapäevase valitsemise pidevat innovatsiooni. Kõik tegevused ei pruugi haakuda „riigireformi“ kui suuremahulise projektiga, millel on kindel eesmärk ja lõpptulemus. Seega on edasisi vajalikke tegevusi tervikuna mõistlik käsitleda riigivalitsemise arendussuundadena. Ühel või teisel viisil on riigivalitsemise üks oluline ülesanne hoida pilk riigi terviklikul arengul ja haldusalade ülest väljakutsete lahendamisel. Riigivalitsemise edasisteks fookussuundadeks pakub analüüs:

- 1) riigivalitsemise strateegilist korrastamist;
- 2) riigi teenuste ja tugiteenuste selgemat juhtimist;
- 3) riigi andmevaldkonna arendamist;

- 4) haldusalade ülese paindlikkuse loomist;
- 5) sisebürokratia vähendamist;
- 6) regionaalse tasakaalu tagamist;
- 7) inimesekesksete põhimõtete rakendamist.

## 2.1. Riigivalitsemise strateegiline korrastamine

Riigi strateegilises juhtimises vastutab RAM eelarvelise planeerimise eest ning Riigikantselei üldise strateegilise koordineerimise eest pikaajalise arengustrateegia (Eesti 2035) ja valdkonna arengukavade tasemel (määrus aastast 2019 ja Vabariigi Valitsuse seaduse muudatus aastal 2022). **Strateegiline juhtimine ja selle seostamine eelarve planeerimisega vajab arendamist**, nagu selgub ka riigieelarve baasseaduse muutmise VTKst. Samuti **vajab ülevaatamist aruandluse korraldus ning aruandluse kasutamine eelarvestamisel**.

*Intervjuust: „Praegu jäävad mitmed asjad tavapärasest strateegilisest planeerimisest välja, lisadokumente on palju, VVTP on niikuinii, rohepöörde jne“.*

Eesti on küll liikunud tegevuspõhisele eelarvestamisele ning korrastanud riigi strateegilist planeerimist, aga ministriumid töid siiski välja ebavajalikult suure halduskoormuse, mida tekitatakse üksteisele dubleeriva aruandlusega strateegiliste dokumentide ja eraldiseisvate tegevuskavade vaates. Riigi pikaajaline arengustrateegia Eesti 2035 on lahti kirjutatud viie strateegilise sihina, strateegia üldosa on Riigikogu poolt kinnitatud, edasised suunad viiakse ellu valdkondlike arengukavade ja programmide kaudu. Lisaks on Eesti 2035-I ka Vabariigi Valitsuse tasemel tegevuskava, mida seiratakse ja uuendatakse iga-aastaselt. Riigieelarvelises vaates moodustuvad programmide omakorda tulemusvaldkonnad. **Probleemkohaks on nii strateegiliste dokumentide mõningane dubleerimine** (näiteks Eesti 2035 tegevuskava ja programmide vahel) **kui ka üha kasvav eraldiseisvate tegevuskavade ja teekaartide arv**, mis ei ole integreeritud strateegiliste dokumentide süsteemi ning teevad tervikpildi jälgimise keerulisemaks ja aruandlustegevuse liiga koormavaks. Samuti on mõistlik **üle vaadata arengukavade koostamise põhimõtted**, et nende vorm, planeerimise ja seiramise protsess ei kujuneks ebaproportsionaalselt mahukaks ning arengukavad võiks olla ajakohased juhtimisinstrumendid.



Riigivalitsemine on ainus Eesti 2035 vajaliku muutuse suund, millel ei ole vastavat arengukava

Arengustrateegias „Eesti 2035“ on välja toodud viis vajalikku muutust, mida viiakse ellu arengukavade ja nende aladokumentide kaudu. Riigivalitsemise suund on ainuke vajaliku muutuse suund, millel ei ole arengukava. Kuigi riigivalitsemise tegevused sisalduvad paljudes teiste suundade dokumentides, siis valdkonna põhimõtted, väärtused ja suunised, keskpikad eesmärgid ning koordineerimine ei ole piisavalt selged ning arengukava puudumine tekitab rollide ja põhimõtete osas segadust. See puudutab nii riigi- ja regionaalhaldust, personalikorraldust, eelarve planeerimist kui mitmete kesksete tugivaldkondade tööd.

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

Ka riigireformi tegevuskavad ei täida seniste eraldiseisvate dokumentidena seda rolli ja ambitsiooni, mille Riigikogus vastu võetud „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ riigireformile annab. Samuti on senised tegevuskavad liialt palju dubleerinud valdkondlikke arengukavasid ja Vabariigi Valitsuse tegevusplaani. Riigivalitsemise pidevad arendustegevused ja aluspõhimõtted on mõistlik tegevuskava tasandilt viia arengukava tasandile, muud riiklikult vajalikud uuendused integreerida aga riigi katusstrateegiasse „Eesti 2035“ ning asjakohastesse valdkondlikesse programmidesse.

Mitmed arengusammud on juba algatatud. Riigikantselei on kogunud tagasisidet „Eesti 2035“ strateegia ja tegevuskavade uuendamise protsessis ning ka riigieelarve baasseaduse VTKst lähtuvalt tegutsevad töörühmad riigieelarve ja strateegilise juhtimise paremaks seostamiseks. Kavas on riigieelarve kasutust seiravate tõhustamiskavade<sup>4</sup> laiem integreerimine riigieelarve protsessi. Samuti on suuremahuline uuendus käsil ERIS infosüsteemi näol, mis toob ühte süsteemi kokku nii riigieelarve planeerimise, riigi teenuste, tugiteenuste kui ka strateegiliste dokumentide mõõdikute vaate.

## 2.2. Riigi teenused ja tugiteenused

Otseste avalike teenuste määratlus tuleneb 2017. aasta „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ määrusest (TKTA). Määruse alusel jagunevad teenused: otsene avalik teenus (sh proaktiivne teenus, sündmusteenus), tugiteenus ja teenusprotsess. Riigieelarve kontekstis 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 sidustamise protsess on alles töös.** Arusaam sellest, mida käsitleda teenusena, kuidas seda kirjeldada ja kuidas kvaliteeti mõõta, on erinevates valitsemisalades ja asutustes siiani ebahühtlane. **Sündmusteenuste** põhimõttest lähtudes on üha enam vajalik vaadata teenuseid tervikuna, mis vajab **haldusalade ja -tasandite vahelist koostööd ning toimivat andmevahetust**. Samuti ei ole hästi nähtav erinevate teenuste rahastamisvajadus, sh ühe teenuse või tegevuse rahastuse seotus teise teenuse või tegevuse rahastamisega. Kuigi riigiasutused peavad määrama ka teenuste haldamise ja kvaliteedi eest vastutava struktuuriüksuse või töökoha, siis paljudel teenustel ei ole selgeid omanikke. **Teenuste juhtimine on asutuste vastutada, aga erinevad praktikad näitavad, et vaja on ka keskset vaadet ja ühtlustamist.**

<sup>4</sup> Valitsussektori kulutuste ja investeeringute süsteemne läbivaatamine eesmärgiga eelarvet tõhusamalt ja mõjusamalt kasutada. Tõhustamiskavad koostatakse riigi eelarvestrateegia ettevalmistamise käigus.

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

2017. aastal asutati ministriumide ja Riigikantselei esindajatest Avalike Teenuste Nõukogu ja 2022. aastal ka avalikke teenuseid osutavate asutuste esindajatest teenuste koordinaatorite kogu. MKM koondab ja ühtlustab alates 2022. aastast riigiasutuste otseste avalike teenuste vaadet ning korraldab koostöös RAMiga nende ühendamist TERE teenustega. Tervikpildi loomine on aeganõudev ja sammhaaval arenev protsess. Edasise arenguna on kavas tuua otsesed avalikud teenused riigieelarve teenustega samasse infosüsteemi (ERIS). MKMi eestvedamisel loodi **digiteenuste arendamiseks tööriistakast** (digiriik.eesti.ee) ning loomisel on riigiäpp, kuhu koondatakse isikudokumendid, mille kaudu tulevikus võiks olla kättesaadavad ka e-teenused ja olulisemad teavitused. Edasise arendusena saab riigiäppi integreerida ka teenuste tagasisidestamise. **Suurem arenguvajadus on seotud otseste avalike teenuste ja TERE teenuste ühtlustamise ning teenuspõhise juhtimise arendamisega laiemal tasandil kui eraldiseisvad innovatsiooniprojektid.**

**Tugiteenuste** osas on mitmeid suuremahulisi konsolideerimisi juba tehtud (lähemalt lk 9), lisaks on algusetapis dokumendihalduse konsolideerimine RTKsse. Kõigi teenuste lõikes on veel paljud riigiasutused liitumata, kuigi senise kogemuse põhjal aitab see tõsta nii tõhusust, kompetentse kui kliendirahulolu. Lisaks tekib suurem valitsemisalade ülene paindlikkus (nt ühisele meilidomeenile üleminekul). **Seega on oluline valitsuse tasandil otsustada seniste kesksete tugiteenuste kasutuselevõtt valitsemisalades ning analüüsida jätkuvõimalusi (täpsemad ettepanekud lk 23-24).**

## 2.3. Digiriik ja andmevaldkond

Õhuke ja tõhus riik eeldab suuremat andme- ja tehnoloogiapõhisust. Ühelt poolt puudutab see avaliku sektori digiteenuste ja -taristu olukorda, mis jääb Eestis erasektori parimatele praktikatele arvestatavalt alla (vananenud ja paindumatud kasutajaliidesed, aastatepikkused arendustsüklid ainuüksi väikeste muudatuste elluviimiseks, paikamata taakvarad). Teisalt ei võimalda tänane andmete kvaliteet andmevahetust laialdaselt automatiseerida ning paiksed süsteemid kriisitingimustes teenuseid tagada ega arendada.

Digiteenuste- ja taristu vaates on väljakutseks senine projektipõhine ja üksikutele väljakutsetele reageeriv lähenemine ning eelarvestamine. Samuti on probleemiks osalt jäigad hankeprotseduurid ning inimressursi vähesus. Digiteenuste ja -funktsioonide maht on kasvanud, kuid samal ajal on kasvanud ka taakvara ja nende süsteemide hulk, millel puudub jätkusuutlik rahastusmudel. 2023. aastal valminud IKT valdkonna arenduste ja teenuste toimetudeli analüüsi kohaselt on **vajalik nii tellija kompetentside kasv** (sh selleks, et tellida edasiarendatavat toodet) **kui digitaristu püsiv baasrahastus**. Samal ajal on IT-majades standardiseeritavaid töid ning tasub hinnata funktsioonide ümberkujundamise ja paindlikuma personalikorralduse võimalusi, et riigi digitaristut ühtlasemalt arendada.

Kuigi Eesti on teenuste digitaliseerimises ning üleüldises digikanalite kasutuses Euroopa Liidu ja OECD riikidega võrreldes eesrindlik, siis **andmete ebäühtlane kvaliteet, nende haldamine ning juhtimine on saanud madalaid hindeid**. Ka MKM on seisu kaardistanud ja leidnud Eestis mitmeid arenguvajadusi<sup>5</sup>. Riigi andmevaldkonna arengueesmärk<sup>6</sup> on, et üha suurema andmemahu juures teaks ja suudaks riik enda käsutuses olevaid andmeid turvaliselt ja võimalikult kiiresti kasutada. Samas peab nende kasutamise korraldus vastama õigusriigi kõigile nõuetele, eriti kaitstes erasikut ja ettevõtet.

**Selleks on vaja kokku leppida andmete haldamise rollid ja vastutus** (MKM, RAM ja Statistikaamet ning teised andmeid haldavad ja kasutavad institutsioonid). Seni on andmed olnud osaks infoühiskonna arengukavadest ja kitsamalt seotud n-ö digitaliseerimise kavadega (IT või andmekaitse alateemana). Andmete valdkonna koha ja identiteedi (sh legaaldefiniitsioon) puudumine on viinud riigi andmevaldkonna õigusliku korraldamise vajaduseni.

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

<sup>5</sup> 2020. aastal kinnitas ainult neli riigiametit, et nad on kaardistanud ja töötajatega taganud kõik rollid, mis on vajalikud andmete valitsemiseks, analüütikaks ja taaskasutuseks. 2022. aastaks on ainult kaks ministereeriumi loonud oma haldusala andmestrateegiad. Puudu jääb ka teadmisi ja oskusi.

<sup>6</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Digiühiskonna arengukava aasani 2030. Veebilehel: <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiuhiskonna-arengukava-2030>

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

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

**Andmevaldkonnas on tulevikus oluline arendada ka 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.

Aastast 2018 on MKMi ja Statistikaameti eestvedamisel tehtud olulisi samme andmevaldkonna edendamiseks, sh riigi andmete tiimi loomine, koolituste läbiviimine, teekaardid avaandmete, keeletehnoloogiate ja tehisintellekti valdkonnas, riigi andmestrategie arendus, bürokraatia ja avaandmete teabevärava eestvedamine. Riigikantselei tegeleb spetsiifilisemalt valitsuse otsuste andmepõhisusega, sh tehisintellekti arendamisega, mis võimaldaks teemakohaste kõige olulisemate andmetike esitamist ja ideaalis nende põhjal ka võimalike lahendusalternatiivide modelleerimist. Täpsemad soovitusel digi- ja andmevaldkonna edasiseks arendamiseks on toodud lk 23-24.

## 2.4. Riigi paindlikkus – institutsioonid ja personal

*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“.*

Riigireformiga seoses on olnud korduvaks probleemiks selliste valdkondade juhtimine, mis ületavad ühe ministeeriumi piiri. Juba ammu teadvustatud „silotornide“ probleem on endiselt aktuaalne. **Asutusepõhises süsteemis takerduvad tihti ülesanded, mis seonduvad mitme ministeeriumi valitsemisalaga ning iseäranis keeruline on selliste asutuste rajamine või ümberkorraldamine.** Haldusala juhtide „omanikutunne“ võiks tähendada vastutust valdkonna arendamise eest, aga sageli avaldub probleem eelarve ja planeerimise käigus, kus enda asutuse eest seistes ei näe asutuste juhid riigiülest pilti. See aga tekitab paratamatult dubleerimist nii tegevustes, planeerimises, arendustes, rahastuses kui ka aruandluses ja järelevalves. Teisalt on arusaadav, et asutuse juht seisab enda asutuse eest – siit tuleneb vajadus süsteemsemaid muudatusi (eelarve planeerimine, asutuse autonoomsus, ühtsena valitsemise mudel) analüüsida.

Horisontaalne koostöö on keerukas ka õiguslikult. **Õigusruumist tulenevad piirangud teevad kohati keeruliseks riigi asutuste, töötajate, inventari ja kinnisvara paindlikuma ajutise ümberkorraldamise, mis on kriiside keskkonnas varasemast vajalikumaks osutunud.** Taas vajavad



Ühtsem valitsemine puudutab otseselt nii riigi personalipoliitikat kui institutsionaalset korraldust

rohkem tähelepanu ka varasemalt riigireformi kontseptsioonist läbi käinud dereguleerimise ja õigusloomesse suurema paindlikkuse toomise ettepanekud.

Varasemate riigireformi tegevuskavade ning ka riigiülesannete analüüsi (2016) raames on olnud arutelu all paindlikuma Vabariigi Valitsuse seaduse või ka n-ö ühtse valitsemiskeskuse idee. Sama tõi esile ka OECD 2011. aastal Eesti kohta koostatud riigivalitsemise analüüs<sup>7</sup> „ühtse valitsuskeskuse“ või „valitsus kui tervik“ kontseptsioon (*joined-up government, single government, whole-of-government*) tähendab institutsionaalse struktuuri ja juhtimisotsuste dereguleerimist ning valitsemisalade kokkutoomist (nt osakondadeks ühe või mõne ministeeriumi koosseisu), mis võimaldab asutusi ja nende ülesandeid vastavalt põhjendatud vajadustele ringi korraldada ning valitsuskabinetis otsuseid kollegiaalsemalt teha.

Ühtse valitsuskeskuse kontseptsioon ei tähenda tingimata ainult ühte kesket täitevvõimu institutsiooni, vaid kesket ja kollektiivset juhtimist detsentraliseeritud süsteemis. Kuigi ühtse valitsuskeskuse suunal paindlikkuse loomine on kontseptsiooniliselt suur muutus, on mitmed analüüsid selle muutuse kasulikkust esile toonud ning erineva ulatusega rakendatud taolisi näiteid Šotimaal, Ühendkuningriigis, Rootsis, Taanis ja Hollandis, Uus-Meremaal, Kanadas ja Austraalias.

Eestis pärineb Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) 1996. aastast ning vaatamata mitmetele algatustele (sh koalitsioonilepetes) ei ole kontseptsiooni uuendatud. Ka halduskorralduse seaduse kontseptsioon (HaKs) on olnud mitu aastakümnet kavandamisel, aga sellest jõustus 2003. aastal vaid piiratud osa halduskoostöö seadusena. VVS dereguleerimise osas näeb JUM erineva ulatusega variante (täpsemalt Lisas 2), aga üldise seisukohana peetakse VVS paindlikumaks muutmist oluliseks.

Laiem küsimus eelarvestamise vaates on ka valitsusasutuste kuulumine ministeeriumi valitsemisalasse. Põhjamaade mudelis on valitsusasutused poolautonoomsed üksused, mille rahastuse stabiilsus on tagatud valitsuse kollegiaalse otsusena. See aga eeldab üldiselt detsentraliseeritud haldusmudelit, mille rakenduslik sobivus Eestis vajaks põhjalikumat analüüsi.

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



Riigi personalipoliitika sihiks on olemasoleva ressursi tark kasutamine ja parem planeerimine

Paindlikkuse vajadus on nähtav ka personalivaldkonnas. Erinevad avaliku sektori väljakutsed ei piirdu enam ammu ühe organisatsiooni tegevusega, vaid nõuavad strateegilist planeerimist ja koostööd. **Riigiteenistujate värbamisel vajab üha enam arutelu, kuidas võiks inimene töötada pigem riigi mitte ainult ühe asutuse jaoks ning vastavalt vajadustele oma kompetentse mitmes valitsemisalal rakendada.** Ka juhtimiskultuur ja -kompetentsid vajavad jätkuvat tähelepanu, et valitsemise uuendusi algatada ja läbi viia.

<sup>7</sup> OECD. 2011. OECD Public Governance Reviews. Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Lk 116-118.

## 2.4. Sisebürokratia vähendamine

Riigivalitsemises on paratamatu, et analüüse, otsuste selgemat põhjendatust, mõõdikuid, aruandlust ja mõjuhindanguid 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.

*Intervjuust: „Riik peab seadma eesmärgid 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 eesmärgid 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“.*

Avaliku sektori sisene **ühikordse infoküsimise põhimõte** on kirjas nii strateegias „Eesti 2035“, Riigikogu otsuses „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ ja arengukavas „Eesti digiühiskond 2030“. Ettevõtjate suunal on vastav tegevus rohkem tähelepanu saanud nii nullbürokratia kui ka „Aruandlus 3.0“ projektis ja jätkutegevustes. Avaliku sektori poolel on oluline rakendada nii **strateegiliste dokumentide ja mõõdikute aruandluseks ühekordset infoküsimist kui ka asutuste vahelist koostööd andmete haldamise ja riskasutuse suunal**. Samuti on asjakohane vahetada mõõdikute hulk (erinevate tasandite strateegilised dokumendid ja riigieelarvelised mõõdikud) ja nende seiramisele kuluv aeg üle vaadata ning piirduda nendega, mis kirjeldavad kõige paremini oodatud arenguid, võimaldavad rahvusvahelist võrdlust ja haakuvad valdkonna katustasandi mõõdikutega.

**Ühtse planeerimiskeskonna** rakendamine. Riigiasutustes on vaja tööplaanide kaudu ellu viia operatiivseid ja valdkondlikke sisutegevusi, aga ka suuremaid valdkondade üleseid eesmärgid. Samuti planeerida analüüse ja arendusi. **Sageli on erinevate asutuste ja valitsemisalade eesmärgid üksteisega tihedalt seotud, aga nende planeerimisel ja eelarvestamisel seda seost ei arvestata, sest asutuste ülest tervikpilti on erinevatest planeerimisplatvormidest väga keeruline koondada.** Mõnes valitsemisalas (nt Kliimaministeerium) on edukaid näiteid, kus valitsemisala asutused kasutavad ühtset planeerimiskeskonda ning programmi kaudu on nähtavad kogu valitsemisala TERE-teenused ja tegevused. **Teenuspõhise juhtimise vaates on mõistlik analüüsida sarnast lähenemist ka teistes valitsemisalades ning riigivalitsemise tervikvaates kõigi valitsemisalade üleselt.** Samuti on oluline uuringute ja analüüside planeerimise ühtlustamine, mis annab ülevaate, millised on ministeeriumide ja haldusalade järgnevate aastate uuringuvajadused ning kuidas võiks tellitud arendusi riskasutada ja modulaarselt arendada.

**Õigusloome mahu vähendamine.** Õigusloomepoliitika põhialuste koostamise ajal tuvastas Justiitsministeerium pigem kasvavat õigusloomet. Kuigi viimastel aastatel on seaduseelnõude arv stabiilne, **siis vajadus regulatiivset koormust vähendada on endiselt aktuaalne.** Samuti on oluline **järeldamise osakaalu suurendada, et ebatõhusat õigusloomet pärssida.** VTKd on samuti seniste ülevaadete alusel õigusloome kvaliteeti tõstnud ja ebavajalikku regulatsiooni piiranud.

VTKde koostamine on oluline põhimõte, teisalt tasub igal VTK koostajal jälgida selle mahtu, koostamine ei kujuneks ebavajalikult koormavaks.

## 2.5. Inimesekeskne ehk inimesega dialoogis olev riik

Mitmed teaduslikud analüüsid<sup>8</sup> ja ka OECD värske analüüs näitavad, et kodanike usaldus oma esindajate vastu on habras ja võõrandumine avalikust võimust on arvestatav esindusdemokraatia väljakutse<sup>9</sup>. Iseäranis oluliseks mõjuteguriks muutub see kriiside keskkonnas.



Riigireformi SA kontseptsioon:

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.

„Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030“ seletuskiri toob välja, et Eestis on **kodanike kaasamine õigusloomeprotsessi** küll laialdane, aga seda miinimumvariandis - kõik seaduseelnõud on avaliku konsulteerimise ajal eelnõude infosüsteemis (EIS), kuid see on passiivne miinimumvariant, mis annab eelnõu koostajale harva kvaliteetset ja kasutatavat sisendit. 2021. aasta õigusloomepoliitika ülevaates on muuhulgas välja toodud järeldus, et **rahulikum õigusloome tempo ja sisulisem huvirühmade kaasamine tõstavad arvestatavalt tõenäosust, et tuleb vähem eksimusi** ja normide tulevased rakendajad viitavad juba eelnõu väljatöötamisel kitsaskohtadele, mida eelnõu autor ei pruugi näha. Ka **osalusdemokraatia meetodeid**<sup>10</sup> nagu rahvakogud, arvamusrännakud, osaluskohvikud jt, ja **otsedemokraatia meetodeid** nagu rahvaalgatus ja rahvaküsitlus **on Eestis oluline rohkem kasutada**. Rahvusvahelises praktikas on need juba laiemalt levinud ja paremaid partnerlussuhteid ning otsuseid kujundada aidanud.

Lähiaastate peamine märksõna **õigusloomepoliitikas on riigi koosloome keskkond** ehk JUMi, Riigikantselei ja Riigikogu Kantselei koostöös loodav IT-lahendus, mis koondab ühte kohta kogu riigi õigusloomeprotsessi alates eelnõu väljatöötamisest ja osapoolte kaasamisest kuni seaduse avaldamiseni. Keskkonna juurutamine toob kaasa üsna suured muudatused, sisukas üleminek eeldab kõigi õigusloomega seotud osapoolte panust.

**Teenuste inimkeskne ja kaasav arendamine.** Teenused on kodanike üks peamisi kokkupuutepunkte riigiga, mistõttu kodanike sisend on teenuste arendamisel ja tagasisidestamisel asendamatu oluline. Mitmed ministriumid on oma teenusvaadet ja tagasisidelahendusi juba arendanud (nt KUM, SIM), samuti on KOVide teenustasemed ja teenuste kättesaadavus võrreldav *minuomavalitsus.ee* veebilehel. Kuigi teenuste disainimisel on mitmeid arenguid, siis **kodanike kaasamine teenuste disainimisse ning teenuste osas regulaarse tagasiside**

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> OECD. 2022. Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions. OECD Publishing, Paris.

<sup>10</sup> OECD Database of Representative Processes and Institutions.

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

**kogumine ja analüüsimine vajab Eestis veel laialdast rakendamist ja teadlikkust tõstmist nii keskvalitsuse kui KOV riigiasutustes.**

## 2.6. Regionaalne tasakaal

Kohalikud omavalitsused on oluline osa riigist kui tervikust ning kõigi valdkondlike ministeeriumide tegevus haakub selle rakendamisega kohalikes omavalitsustes (mõne ministeeriumi puhul otsesemalt, mõnel kaudsemalt). Kohalike omavalitsuste suunal on ka haldusreformi järgselt mitmeid arenguvajadusi, mõne olulisemana on välja toodud vajadus:

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

**Vajalik on nii KOVi IT baastaristu kui ühiste infosüsteemide arendus,** väljakutseks on aga praegu olnud rahastuse leidmine KOVide poolt või ELi toetustest. **Parandada on vaja ka keskvalitsuse ühtsemat lähenemist kohalikele omavalitsustele ja rollide, vastutuse ning autonoomia ühtmoodi mõistmist.** Alati ei ole selge, kes mille eest vastutab ja milliste vahenditega seda teeb. See kõik sõltub KOVide võimekusest ja finantsautonoomia paranemisest, aga eeldab ka keskvalitsuse koordineeritumat lähenemist, eriti kriiside kontekstis. Iseäranis oluline on see kohalike elanike jaoks, kes ei tohiks tajuda erinevusi sõltuvalt valitsemisalast, kes mingit poliitikat korraldab ja KOVidega koostööd teeb. Samuti on oluline KOVe esindava ELVLi **võimekuse ja rolli kasv riiklikus poliitikakujundamises,** partnerluses erasektoriga, aga ka KOVide praktikate keskse vaate loomises, vahendamises ja nõustamises.

**Oluline on laiendada KOVide õigusi rahaliste vahendite kasutamiseks** ja muuta sihtotstarbelised eraldised üldotstarbeliseks. Domineeriv projektipõhine rahastamine ei taga tegevuste stabiilsust. Ülesannete täitmise ja teenuste osutamise juures on paratamatu asjaolu, et KOVid ei ole ühesuguse võimekusega. Seetõttu on ka Euroopas levinud trend **võimekamate KOVide (nt maakonnakeskused) potentsiaali rakendamine piirkondlike ülesannete täitmisel.** N-ö asümmeetriline piirkondlike ülesannete täitmine arvestab KOVide võimekust, aga vajab rakendamiseks kohandusi nii õigusloome poolel kui ka piirkondliku koostöö parendamist. RAM aitab piloteerida ka koordineerivate regionaalarengu nõukogude ideed. Haldusreformi järel on aktuaalsed ka edasiste liitumiste ja seniste liitmiste käigus tekkinud korrastamise vajadus.

*Intervjuust:*

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

# LISA 1. ETTEPANEKUD VALDKONDADE KAUPA

## 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.

## 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).

## Ettepanekud riigi IKT ja andmevaldkonna osas:

1. Luua ministeeriumite 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 andmevaldkonna teenuse organisatsiooniline lahendus (sh selgem vastutusjaotus ja andmeanalüüsi eest vastutavad isikud asutustes).

4. Standardiseerida valitsemisalade üleselt andmehalduse vajalikud komponendid (kirjeldamine ja metaandmed, andmekvaliteet, taaskasutus põhimõtted ja andmete elukäigu korraldus).
5. Viia ellu andmete teabevärava kontseptsioon, mis integreerib andmekogude kirjeldused ja viisid andmete tarbimiseks (avaandmed, nõusolekuteenus, andmete taaskasutuskeskkond, X-tee andmeteenused) üheks juurdepääsupunktiks, liidestada see asutuste andmehaldusvahenditega.
6. Arendada andmehalduse ja andmepõhise juhtimise alaseid kompetentse kõigis riigiasutustes ning integreerida andmeteemad kesketesse koolitustesse.

#### **Ettepanekud valitsemise institutsionaalse korralduse, paindlikkuse ja kvaliteedi osas:**

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

#### **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 riskasutuse 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 ÖPPA 2030 juhistest (ülereguleerimise vähendamine, VTK-de koostamine, õigusloome järelhindamine).

#### **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 ministriumil 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.

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

1. Jätkata piisava võimekusega omavalitsusüksuste moodustamist (sh soodustada vähese funktsionaalsusega KOVide edasist ühinemist).
2. Anda KOKS alusel keskvalitsuselt ülesandeid KOVidele (sh anda piirkondlikke ülesandeid suurematele ja võimekamatele KOVidele, asümmeetriline lähenemine).
3. Viia läbi KOVile 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 keskeid infosüsteeme. Tagada riigi ja KOVide IT-arenduste proportsionaalsem edenemine.

## LISA 2. VÕIMALIKUD HALDUSKORRALDUSE DEREGULEERIMISE ALTERNATIIVID

Kehtiv regulatsioon	Võimalikud muudatused
1. Ministeeriumid ja nende valitsemisalad on nimetatud VVS-s	<p><b>A)</b> Kõik ministeeriumid nimetatakse VVS-s, valitsemisalad Vabariigi Valitsuse tasandil;</p> <p><b>B)</b> VVS annab üldraamid ministeeriumide moodustamiseks, nt suurim ministeeriumide arv, üldised nõuded valitsemisalale, teatud küsimustega tegelevate ministeeriumide olemasolu nõuded või teatud küsimuste ühte ministeeriumisse ühendamise keeld. Ministeeriumid moodustab ja nende valitsemisalad määrab Vabariigi Valitsus.</p>
2. Ametid ja inspeksioonid on seaduses nimetatud konkreetse nimega  Ametid ja inspeksioonid ning teised seadusega ettenähtud valitsusasutused moodustatakse, korraldatakse ümber ja nende tegevus lõpetatakse seadusega.	<p>Konkreetne nimi asendatakse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- valdkonnamõistega nagu nt maksuhaldur, vangla, politsei;</li> <li>- „Vabariigi Valitsuse poolt määratud täidesaatva riigivõimu organ“;</li> <li>- „pädev valitsusasutus“.</li> </ul> <p>Ametid ja inspeksioonid ning teised valitsusasutused moodustatakse, korraldatakse ümber ja nende tegevus lõpetatakse Vabariigi Valitsuse tasandil.</p>
3. Asutused, mis tulenevalt põhiseaduses sätestatust, isikute põhiõiguste kaitse vajadusest või Euroopa Liidu õiguses ette nähtust tulenevalt peavad olema seaduses nimetatud	Seaduses nimetatakse Kaitsevägi, Andmekaitseinspeksioon, Konkurentsiamet, prokuratuur jne.
4. Teenistuslik ja haldusjärelevalve on reguleeritud VVS-s (sh avalik-õiguslikud juriidilised isikud)	Teenistuslik ja haldusjärelevalve korrastatakse ning reguleeritakse terviklikult halduskoostööseaduses või mõnes muus seaduses (HAKS).
5. Haldusjärelevalve omavalitsusüksuste üle on reguleeritud VVS-s	Regulatsioon vaadatakse kriitiliselt üle ja reguleeritakse halduskoostööseaduses või mõnes muus seaduses (HAKS).
6. Valitsusasutuste struktuur (jagunemine osakondadeks ja talitusteks) on reguleeritud VVS-s	Valitsusasutuste struktuuri reguleerimine viiakse Vabariigi Valitsuse tasandile.