

Valimised 2015

Teemapaber riigivalitsemise reformist

Usaldusväärne, võimekas ja jõukohane riik



Praxis panustab Riigikogu valimistega seonduvasse avalikku arutellu, et debatt oleks sisukas, tulevikkuvaatav ja tegeleks Eesti arengu seisukohalt pikaajaliselt oluliste teemadega. Algatuse „Tark Valija“ raames koostab Praxis temaatilisi taustapaberid, võrdleb valimistel täisnimekirjadega kandideerivate erakondade lubadusi ja korraldab ajakirjanikele briifinguid.

Teemapaberites antakse ülevaade valdkonna olulisematest trendidest ja väljakutsetest ning analüüsitakse erakondade lubadusi nende valguses. Kasutatakse erakondade poolt avaldatud materjale. Hinnangute eesmärk ei ole erakondi reastada. Samuti ei anta valimisplatvormide läbivaatamisel hinnangut nende terviklikkusele Eesti ees seisvate probleemide lahendamisel, vaid soovitakse edendada avalikku arutelu olulistel Eesti tulevikku puudutavatel teemadel. Samuti aidatakse valijal mõtestada konkreetseid lubadusi ning küsida küsimusi valikute põhjendamiseks.

Autorid:

Rauno Vinni, Poliitikauuringute Keskus Praxis, rauno.vinni@praxis.ee

Kaido Paabus, Poliitikauuringute Keskus Praxis, kaido.paabus@praxis.ee

Annika Uudelepp, Poliitikauuringute Keskus Praxis, annika.uudelepp@praxis.ee

Kylli Sarapuu, Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut, kylli.sarapuu@ttu.ee

Toomas Tamsar, Eesti Tööandjate Keskkliit, toomas@employers.ee

Rivo Noorkõiv, Geomedia OÜ, rivo@geomedia.ee

Kontakt:

Eneli Mikko, kommunikatsioonijuht, Poliitikauuringute Keskus Praxis, eneli.mikko@praxis.ee

<p>Publikatsiooni autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele Praxis ja autoritele. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: <i>Praxise teemapaber riigivalitsemise reformist. Valimised 2015.</i></p>

Eessõna

Riigivalitsemise reformi¹ teema on käesolevas valimisdebatist tugevamini esile kerkinud kui eelnevatel aastatel. Viimati said riigiparaadi ülesehitus, suurus ja toimimine sellise tähelepanu osaliseks Euroopa Liiduga ühinemise perioodil kui küsimuse all oli Eesti võimekus osaleda liidu poliitikate kujundamises ja elluviimises. Tänapäevasele debatile on aluse loonud paljude Eesti enda inimeste ja organisatsioonide ettepanekud, sõnavõtted ja järeldused, mis on seadnud kahtluse alla riigi praeguste tegutsemismustrite tõhususe ja nutikuse². Kuigi mõtteid olukorra parandamiseks on olnud mitmeid, on need paljuski jäänud eraldiseisvateks tükikesteks ning ei ole toimunud sidustavat arutelu, mis tooks välja ettepanekute ühisosa või neist puuduvad elemendid. Näiteks on paljude vähem või rohkem konkreetsete muudatusettepanekute kõrval suuresti puudunud arutelu selle üle, mis peaks üldse olema riigivalitsemise reformi eesmärgid.

Käesolev teemapaber sündiski soovist tuua senises arutelus kõlanu kokku, et paljude riigireformi teemal kaasa rääkinud inimeste heast tahtest ja siirast soovist ajendatud mõtted ei jääks üksnes lauseteks konverentsidel või ettepanekuteks paberil. Teemapaber ei ole autoriteepoolne riigivalitsemise reformi kava, vaid mõeldud arutelumaterjalina selleks, et debatti edasi viia ning riigivalitsemise reformi sihte ja komponente terviklikumalt mõtestada.

Teemapaber annab alustuseks lühikese ülevaate probleemidest, mis täna ja lähitulevikus Eesti riigi valitsemist mõjutavad ning tingivad vajaduse põhimõtteliste muudatuste järele. Seejärel on sõnastatud peamised eesmärgid, mida riigivalitsemise reformimine võiks täita ja mis annavad aluse tänase reformidebati kokku sidumiseks. Need sihid on usaldusväärus, võimekus ja jõukohasus. Iga sihi sisu ja komponendid on seejärel täpsemalt lahti kirjutatud ning teemapaber annab ülevaate sellest kuidas erakonnad oma valimisplatvormides on neid teemasid käsitleanud. Selline vaade aitab aru saada, milline on erakondade ühisosa riigivalitsemise reformimise teemal ja tekitada sügavamalt arutelu tulevaste reformide sisu üle.

Teemapaberi koostamisega on alates jaanuarist tegelenud töörühm, kuhu kuulusid Rauno Vinni, Annika Uudelepp ja Kaido Paabus Praxisest, Külli Sarapuu TTÜ Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudist ning Toomas Tamsar Töandjate Keskliidust. Hiljem palusime kohaliku omavalitsuse ekspert Rivo Noorkõivul panustada kohaliku valitsemise teemadel. Töörühma aruteludes osales oma mõtetega ka ettevõtja Olari Taal.

Loodame, et käesolev töö annab mõtteainet ja aitab leida ühisosa erinevate osapoolte vahel selleks, et riigivalitsemise reformi ideedest jõutaks pärast valimisi konkreetsete tegudeni.

¹ Lisaks „riigivalitsemise reformile“ on kasutatud ka väljendeid „riigi pidamise reform“, „riigireform“ või „haldusreform“. Siltide kasutamine on sõltunud peamiselt debatti panustajate isiklikest eelistustest ja tunnetusest. Kuna „valitsemise“ mõiste juhib tähelepanu sellele, kuidas riigis avalikke poliitikaid tehakse ja ellu viiakse ning kuidas on sellesse kaasatud riigiparaadist väljaspool seisvad inimesed ja organisatsioonid, siis kasutatakse käesolevas teemapaberis „riigivalitsemise reformi“ mõistet.

² Näiteks Jüri Raidla riigireformi teemalised sõnavõtted ja ettepanekud; Eesti Koostöö Kogu riigipidamise alased analüüsid, järeldused ja soovitusel; Vabariigi Presidendi Kärajad 2012 ja 2015; paljude ekspertide, riigiteadlaste ja ettevõtjate sõnavõtted; erakondade valimisplatvormid.

Sisukord

Riigivalitsemise probleemid	4
Riigivalitsemise eesmärgid	7
Riigivalitsemise reformi komponendid	8
1. Usaldusväärsus	9
1.1. Hästi toimiv esindusdemokraatia	9
1.2. Kaasav valitsemine	11
2. Võimekus	13
2.1. Strateegiline ja ergas valitsemine	13
2.2. Mõjus poliitikakujundamine	15
2.3. Riigiasutuste kvaliteetne juhtimine	17
2.4. Kohaliku elu juhtimine ja mitmetasandiline valitsemine	18
3. Jõukohasus	22
3.1. Asjatundlikud inimesed ja tõhus haldussüsteem	22
3.2. Uuenduslikud avalikud teenused	24
Kokkuvõte	26
LISA. Riigipuu 2013	0

Riigivalitsemise probleemid

President Toomas Hendrik Ilvese väljakäidud mõte „*see, mis tõi meid siia, ei vii meid enam edasi*“, sobib iseloomustama ka praegust olukorda riigivalitsemises. Kuigi paljud poliitikavaldkonnad toimivad suures plaanis hästi, iseloomustab Eesti avalikku haldust killustatus ning jäikus, avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus on ebaühtlased ning riigil on raske toime tulla elanike kasvavate ootustega. Kodanikud ja ettevõtjad tunnetavad riigist ning otsusetegemisest võõrandumist.³ Samal ajal väheneb Eesti rahvaarv ja riik ääremaastub, meil on puudus nii kvalifitseeritud tööjõust kui töökohtadest, tööviljakus on madal, majanduse konkurentsivõime ja innovaatus jäävad ootustele alla. Eesti elanike elukvaliteet on jätkuvalt oluliselt kehvem kui arenenud riikides⁴. Selleks, et nende probleemidega toime tulla, on vaja värske pilguga vaadata seda, milline on Eesti riigi võimekus lahendada keerulisi probleeme ja kasutada ülemaailmsetest trendidest tulemaid võimalusi, milline on meil riigi osakaal majanduses ja tööjõuturul ning kuidas on võimalik parandada usaldussuhet riigi ja kodanike vahel. Teisiti öeldes, Eesti vajab teadlikku riigivalitsemise reformi.

Riigivalitsemise reformi vajadus tuleneb neljast peamisest allikast:

- 1) Eesti sotsiaal-majandusliku arengu näitajad ei parane; käimas on demograafiline kokkutõmbumine ja ressursse napib; riigisiseste arengukiiruste erinevus on suur;
- 2) Elanike mobiilsus on kasvanud, linnaregioonide areng on toonud kaasa valginnastumise, administratiivsed piirid on igapäevases elukorralduses hägustunud;
- 3) Ülemaailmastumine, majanduskriis ja muutunud julgeolekuolukord on oluliselt muutnud riigivalitsemise keskkonda;
- 4) Eesti avaliku halduse areng on killustunud ja poliitikakujundamise võimekus on hangunud, s.h ei ole riik suutnud reformida iseennast.

Täpsemalt:

Eesti majanduse areng on pidurdunud⁵ ja riigisisene arengukiirus on väga erinev. Riigi majanduskasv on jäänud maha EL-i kiirematest ja tootlikkuse kasvatamise osas oleme suutnud 10 aastaga vaid püsida EL-i keskmisega samas tempos. Eestiga samas arenguetapis olevad riigid arenevad kiiremini ning Eesti majandus kaotab oma konkurentsivõimet.

Töökäte arv väheneb ja ülalpeetavate arv kasvab.⁶ Eesti rahvaarv väheneb negatiivse iibe ja väljarände tõttu ning rahvastik vananeb. Statistikaamet prognoosib aastaks 2040 Eesti rahvaarvuks 1,19 miljonit inimest, mis tähendab tänase rahvastiku kahanemist ligi 130 tuhande inimese võrra. Selle tulemuseks on ka töökäte vähenemine. Kui 2015. aasta alguses on Eestis umbes 800 000 tööealist inimest (vanuses 20–64), siis 2040. aastaks on see arv 160 000 inimese võrra väiksem. Samal ajal suureneb pensioniealiste inimeste hulk (vanuserühm 65+) 70 000 inimese võrra. Aastaks 2040 on ühe pensionäri kohta praeguse kolme inimese asemel kaks tööealist inimest. Isegi kui senised trendid

³ OECD. 2013. Government at a Glance 2013: Country Fact Sheet. Estonia. Kättesaadav aadressil http://www.oecd.org/gov/GAAG2013_CFS_EST.pdf; TNS Opinion & Social / Euroopa Komisjon. Sügis 2014. „Standard Eurobaromeeter 82. Avalik arvamus Euroopa Liidus. Rahvuslik aruanne: Eesti“. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_ee_ee_nat.pdf.

⁴ Vt näiteks OECD parema elu indeksit (*Better Life Index*) <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/estonia/>.

⁵ Majandusarengu temaatikat käsitleb „Praxise teemapaber majanduse arengust. Valimised 2015.“ Kättesaadav aadressil: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/Teemapaber-majandusest.pdf>.

⁶ Tööjõuturu trendidest annab ülevaate „Praxise teemapaber töökäte puudusest. Valimised 2015.“ Kättesaadav aadressil: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/Teemapaber-tookate-puudusest.pdf>.

mõnevõrra paranevad, on töökäte vähenemine keskpikas vaates paratamatu ning kahanevat töötajaskonda pole kuigi realistlik täies mahus asendada võõrtöajõuga või elanikkonna tervena elatud aastate pikenemisega.

Töökäte vähenemine seab surve alla ka valitsussektori⁷ tööhõive. Eesti paistab rahvusvahelises statistikas silma kõrge valitsussektori töötajate osakaalu, kuid madala valitsussektori kulude osakaaluga SKP-st. 2011. aasta andmete alusel oli OECDs keskmiselt valitsussektori tööjõu osakaal 15,5% kogu tööealisest elanikkonnast, Eestis oli vastav näitaja 19,4%. EL 28 liikmesriigi keskmine valitsussektori kogukulude osakaal oli 2013. aastal 48,5% SKPst, Eestis 38,9%.⁸ See tähendab, et riik pakub ajaloolistel põhjustel paljusid avalikke teenuseid ise, mitte ei osta neid sisse kolmandast või erasektorist. Riik annab tööd arvestatavale osale riigi tööjõust, kuid nende ülalpidamiseks napib juba täna raha. Selleks, et tööturu kahanemisega sama tempot hoida, peaks valitsussektori tööjõud vähenema ligikaudu 500 töötaja võrra aastas või isegi kiiremini.⁹ See tähendab riigi töö ja avalike teenuste pakkumise sisulist ümberkorraldust. Samuti peab arvestama, et on valdkondi, kus riik oma töökäsi märkimisväärselt kokku tõmmata ei saa (nt riigikaitse).

Avalike teenuste pakkumine ei ole jätkusuutlik. Kodanikud ootavad, et riik suurendab pakutavate avalike teenuste mitmekesisust, kvaliteeti ja mahtu (või vähemalt säilitab nende tänase taseme). Kuid aeglane majanduskasv, surve riigieelarvele ja valitsussektori tööhõive vähendamise vajadus sunnivad tänaseid teenuseid ning nende pakkumise kanaleid kriitiliselt üle vaatama ja mõnes valdkonnas ka teenuseid ümber korraldama või kokku tõmbama. See on riigile oluline väljakutse, eriti olukorras, kus rahvusvahelises võrdluses paistab Eesti silma alla EL-i keskmise jääva avalike teenuste kvaliteediga.¹⁰ Surve avalikele teenustele tähendab vajadust leppida kokku, mis teenuseid, mis mahus, millise kvaliteediga ja millisel tasandil osutatakse. Samuti teadmist, millistes sektorites saab seoses rahvastiku vähenemisega kulusid kärpida ning millistest sektorites rahvastiku vananemine nõuab hoopis ressursside suurendamist.

Eesti on sõltuvuses Euroopa Liidu tõukefondide rahast. Kuigi välisvahendite osakaal riigieelarvest on täna väiksem kui 2009-2012, mil see tõusis 13-17%-ni¹¹, moodustab see lähiaastatel siiski umbes kümnendiku eelarvest. Veelgi olulisem, umbes pool tänasest avalikust investeeringurahast tuleb välisvahenditest. Kuna eelarveperioodil 2021+ Eesti EL-i eelarvest saadav toetus prognoosi kohaselt oluliselt väheneb, aga välisvahendite toel rahastatakse arvestatavat osa aktiivsete tööturupoliitika meetmetest, infrastruktuuri investeeringutest, kutsehariduse, teadus- ja kõrghariduse ning vee- ja jäätmemajanduse infrastruktuuri kaasajastamist jms, on riigil vaja tarka toetussõltuvusest väljumise strateegiat.

⁷ Ülevaade Eesti avaliku sektori ülesehitusest koos töötajate arvude ning tööjõukuludega on siinse dokumendi lisan.

⁸ Allikas: SA Eesti Koostöö Kogu. Detsember 2014. „Eesti Koostöö Kogu riigipidamise kava“, http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/01/Riigipidamise-kava-terviktekst_final.pdf.

Avaliku sektori töötajate arvu ja tegevuskulude dünaamikat käsitleb põhjalikult SA Eesti Koostöö Kogu ja Rahandusministeeriumi koostöös valminud „Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs riigi saldoandmike põhjal aastatel 2006-2012“, kättesaadav aadressil

http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/05/Ressursikasutuse-anal%C3%BC%C3%BCs_l%C3%B5plik_avalikustatud.pdf.

⁹ Rahandusministri ülevaade Riigikogule avaliku teenistuse 2013. a aruandest. Kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&pkpkaua=1&date=1415822645.405&paevako rd=15848>.

¹⁰ Eurofound (2013), Third European Quality of Life Survey – Quality of society and public services, Publications Office of the European Union, Luxembourg. <http://eurofound.europa.eu/publications/report/2013/quality-of-life-social-policies/quality-of-life-in-europe-quality-of-society-and-public-services>

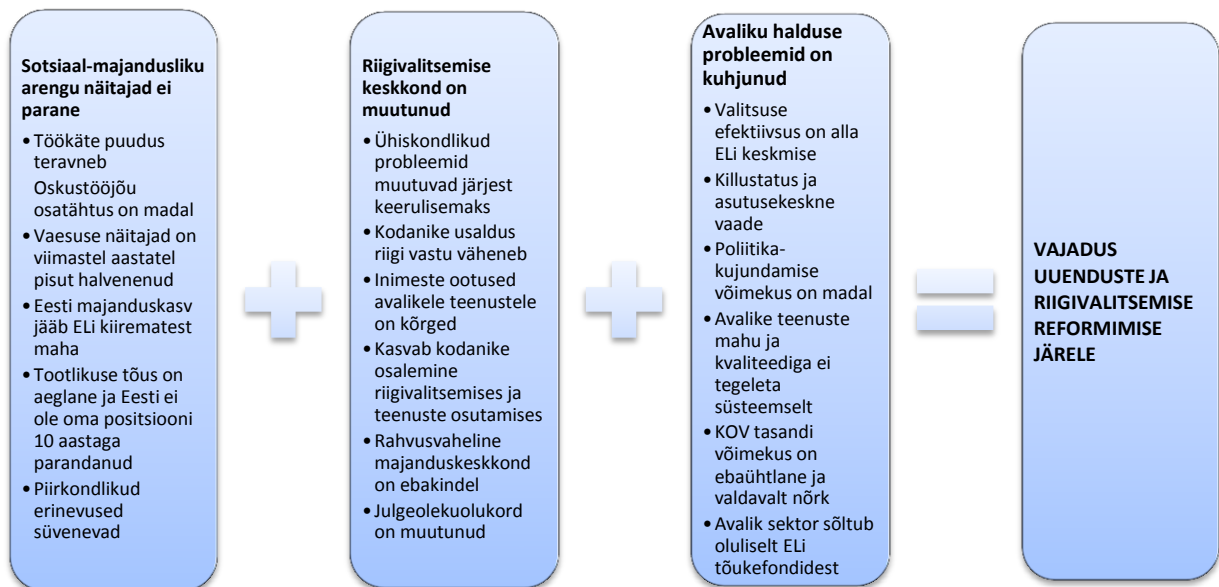
¹¹ Rahandusministeerium. Valitsuskabineti materjalide väljavõte, 2013 I pa.

Tänane avaliku halduse süsteem pole käinud kaasas muutunud nõudmistega. Eesti valitsuse efektiivsus on kahanenud ning jääb alla EL-i keskmist.¹² Riigivalitsemine on killustatud ning poliitikate kujundamise võimekus on madal.¹³ Otsuste tegemisel ei juhinduta pikaajalisest strateegilisest vaatest ning strateegiad ei oma piisavat mõju valdkondade suunamisel. Poliitika kujundamisel ja elluviimisel lähtutakse üksikute valitsemisalade ja riigiasutuste kitsast vaatest ning probleemide lahendused on ebapiisavad. Poliitikakujundamise protsessid ei ole läbipaistvad ning ei toimu piisavat kodanikuühenduste ja huvigruppide huvidega arvestamist. Poliitikakujundamise tulemuslikkust piirab vähene analüütiline suutlikkus, vähene teadmuspõhisus, vähemotiveeriv keskkond innovatiivsete lahenduste elluviimiseks. Avalike teenuste arendamisel puuduvad ühtsed nõuded ning riigi infosüsteemide arendamine pole valitsemisalade üleselt koordineeritud ning järelevalvatud.

Kohaliku omavalitsuse tasandi võimekus poliitika rakendada ja avalikke teenuseid osutada on äärmiselt ebaühtlane, kuid haldusterritoriaalne reformi osas ei ole toimunud märkimisväärset edasiminekut. Juhuslikku laadi vabatahtlikud kohalike omavalitsuste ühinemised ei ole toonud muutusi mitmetasandilise valitsemise korralduses. Regionaalpoliitika ja kohalike omavalitsuste haldussuutlikkuse küsimuste mittelahendamisel suureneb regionaalne tasakaalustamatus.

Selleks, et nende väljakutsete ja uute võimalustega toime tulla on vaja muutusi kõigil valitsemistasanditel (vt alljärgnevat joonist). Kui poliitikud riigireformi eest ei vea, siis toimuvad muutused loomuliku kuhtumise tõttu ja tänased probleemid süvenevad. Senisel kursil jätkates ei suuda Eesti juba vähem kui 10 aasta pärast rahastada kasvavaid sotsiaalkulusid, pidada ülal tänast riigiparaati ning rahastada avalikke teenuseid. Mida kauem probleeme ja muutuste vajadust eiratakse, seda väiksemaks muutuvad võimalused Eesti arengut teadlikult suunata ning sotsiaalmajanduslikku arengut toetada.

Joonis 1. Riigireformi ajendid



¹² Vt Euroopa Komisjoni ülevaadet avaliku halduse kvaliteedist, joonis 1, kättesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_quality_of_public_administration_02.pdf

¹³ OECD. 2011. Estonia: Towards a Single Government Approach. Materjalid aadressil: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/oecd-raport>.

Riigivalitsemise eesmärgid

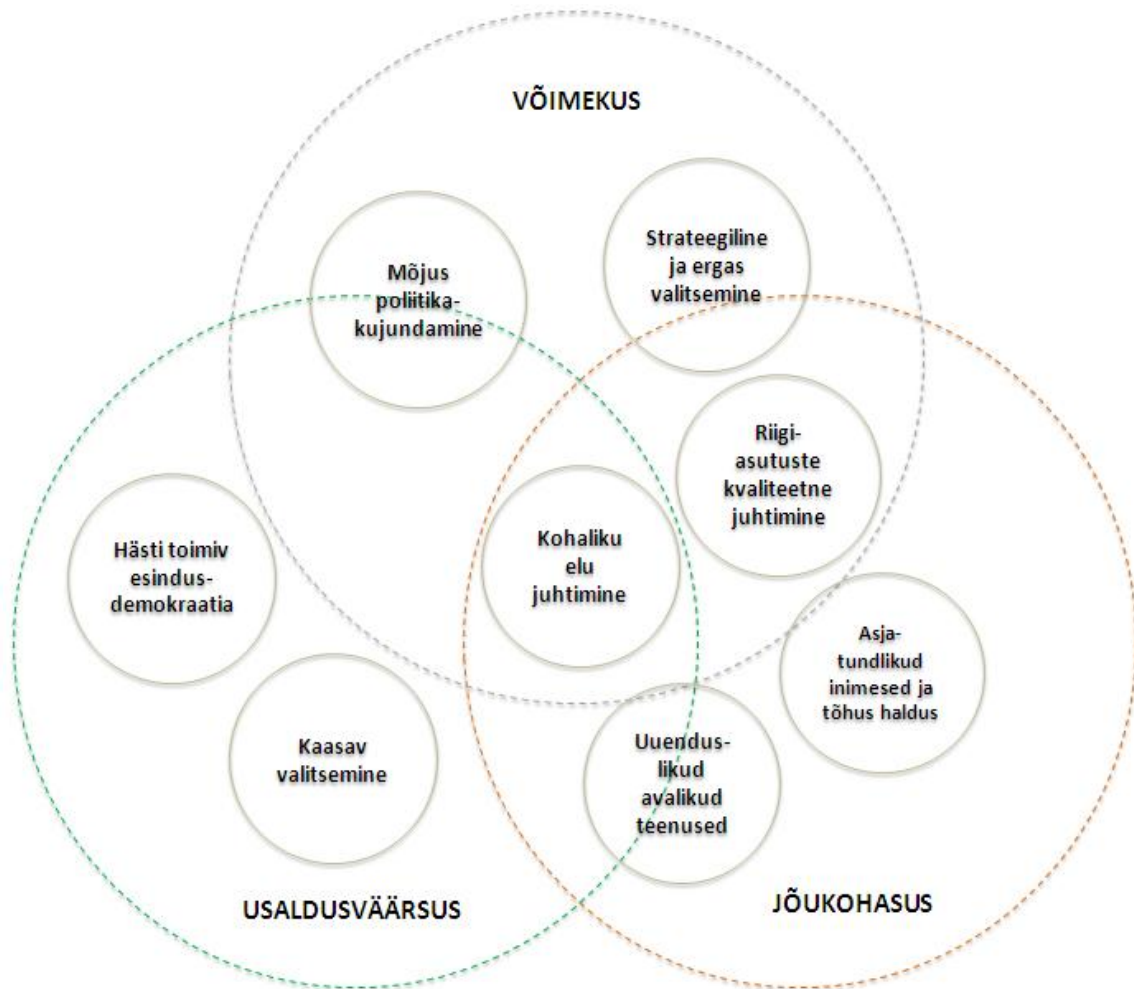
Poliitika ilma visioonita on määratud läbikukkumisele ja vastupidi – visioon ilma elluviimiseta ei vii kuhugi. Eesti riigivalitsemise reform peaks teenima kolme suurt eesmärki – meie riigivalitsemine peab olema usaldusväärne, võimekas ja jõukohane. Riigiaparaadi ülesanded, ülesehitus, suurus ja valitsemise protsessid peaksid lähtuma neist erakonnaülestest strateegilistest eesmärkidest. Väikeriigina ei saa me toimida teiste riikide praktikate kopeerijatena, meil on vaja Eesti keskkonda sobivaid lahendusi. Järgnev tabel on selgitab riigivalitsemise kolme eesmärgi võimalikku sisu ja on sisendiks edasiseks aruteluks küsimuses, millist riigivalitsemist me tahame?

Eesmärk	Mida selle all mõeldakse?
Võimekas	<ul style="list-style-type: none"> Riik ja valitsemine on avatud uutele ideedele, tegevuskeskkond soosib riskide võtmist ja eksperimenteerimist keerukate poliitikaprobleemide lahendamisel, arutelu/kriitika on konstruktiivne ja tulemuste tagasisidestamisest õpitakse. Innovatsiooni soodustatakse teadlikult kõikidel riigivalitsemise tasanditel (nt innovatiivsed riigihanked). Poliitikakujundamine on teadmispõhine ja terviklik, elluviimine läbi mõeldud ja ressursidega kaetud. Eelarveliste võimalustega kohanemiseks seotakse poliitikakujundamine ja strateegiline juhtimine paremini eelarvestamisega ja mõju hindamisega, mis arvestab otsuse eri tahke (sh nt regionaalne mõju jne). Riik suudab ette näha rahvusvahelisi ja siseriiklikke arengutrende ning nendega kohaneda näidates üles strateegilist erksust. Kokku on lepitud milliseid avalikke teenuseid, millises mahus ja millisel valitsemistasandil pakutakse ja kuidas toimub nii vertikaalne kui ka horisontaalne koostöö avalikus sektoris.
Usaldusväärne	<ul style="list-style-type: none"> Poliitikakujundamine ja elluviimine on läbipaistev ja otsuseid tehakse võimalikult madalal otstarbekal tasandil (lähimuspõhimõtte) Kaasamine on sisuline – huvipooltega konsulteeritakse alates probleemi sõnastamisest ning eesmärkide seadmisest elluviimise ning tagaside analüüsimiseni; olemas on tõhusaks kaasamiseks vajalikud oskused ja vahendid ning erinevatele ühiskonnagruppidele on tagatud osalemisvõimalused. Avalike teenuste kättesaadavuse tagamiseks tehakse koostööd vabaühenduste ja eraettevõtetega; kasutusel on uuenduslikud teenusepakkumise ja rahastamise mudelid, mis aitavad leevendada ressurside nappust ning tõsta teenuste kvaliteeti, kättesaadavust ja kodanikukesksust. Otsused on tõenduspõhised ja erinevate osapooltega läbi räägitud, tõstavad õiguskindlust ning vähendavad halduskoormust.
Jõukohane	<ul style="list-style-type: none"> Riigi palgal olevad ametnikud ja töötajad on asjatundlikud ja pühendunud; keskvalitsuse- ja kohalike omavalitsuste eelarvest palka saavate inimeste arv järgib tööjõuturu trende. Valitsemise- ja juhtimise kvaliteet on sellisel tasemel, et saavutatakse kasutadaolevate ressurside ja tulemuse parim suhe (<i>value for money</i>). Riigil on strateegiline personaliplaneerimise võimekus, riik suudab pikaajaliselt ette prognoosida personalivajadust erinevates sektorites. Riigiaparaadi ülesehitus ja koostööprotsessid toetavad valitsuse eesmärkide saavutamist; valitsusel on hoovad poliitikate mõjusaks elluviimiseks ja ressurside ümberjagamiseks Organisatsioonide põhi-, juhtimis- ja tugiprotsessid on korraldatud tõhususe, koostöö ja kodanikukesksuse põhimõttest lähtuvalt.

Riigivalitsemise reformi komponendid

Riigivalitsemise arendamise takistuseks Eestis on olnud ühise nägemuse puudumine nii riigi reformimise vajadusest, eesmärkidest kui ka lahendusteedest. Joonisel 2 on antud üks võimalik nägemus, millistest võimeka, usaldusväärse ja jõukohase riigi arendamine võiks koosneda.

Joonis 2. Riigireformi võimalikud komponendid, autorite koostatud



1. Usaldusväärsus

1.1. Hästi toimiv esindusdemokraatia

Kontekst

Esindusdemokraatia arendamise siht on luua adekvaatsed esindusmehhanismid, mis võimaldavad koondada ja realiseerida võimalikult paljude üksikindiviidide tahte oma esindajate kaudu. Demokraatia kvaliteet mõjutab kodanike usaldust riigi ja valitsemise vastu, samuti riigi võimekust poliitikaid luua ja ellu viia. Eestis on usaldus valitsuse vastu 2014. a novembri seisuga üsna kõrge (51% elanikest usaldab) kui võrrelda taset madalseisuga 2012. a novembris (35%)¹⁴. Kuid erakondi usaldas 2014. a sügisel vaid 13% kodanikest (langus viimase mõõtmisperioodiga võrreldes 9%) ja Riigikogu 39% (langus 3%). Omavalitsusi usaldas 59% kodanikest (langus 5%)¹⁵. Usalduse näitajad muutuvad poliitiliste ja majanduslike tegurite koosmõjul pidevalt, sestap on poliitilise kultuuri ja esindusmehhanismide järjepidev arendamine tähtis nii meil kui ka välisriikides.

Eesmärk	Tegevussuunad
Usaldusväärsus	<ul style="list-style-type: none"> Esindusmehhanismide arendamine, et rahvas saaks kõrgeima riigivõimu teostamises osaleda ja poliitikud arvestaksid kodanike arvamusega.
Võimekus	<ul style="list-style-type: none"> Riigikogu võimekuse suurendamine, et ta oleks poliitikate kujundamisel võrdväärne partner täitevvõimule ja kodanikuühiskonnale.
Jõukohasus	<ul style="list-style-type: none"> Kodanike võimu teostamisel osalemise võimaluste mitmekesistamine/parandamine, et suurendada otsuste legitiimsust ja poliitikate elluviimise tõhusus ja mõjusust.

Erakondade seisukohad¹⁶

EKRE	IRL	KE
Põhimõttelised muudatusettepanekud Riigikogu valimiste korra muutmiseks	Ettepanek Riigikogu liikmete arvu vähendamiseks ja Riigikogu komisjonide / ametkonna võimekuse tugevdamiseks, rahvahääletuse laiendamiseks.	Üksikud eraldiseisvad teemad, valimiskautsjoni asendamise võimalus toetusallkirjadega
REF	SDE	VE
Üksikud eraldiseisvad teemad, mis olemuslikult olemasolevat korda ei muuda	Põhimõttelised muudatused erakondade rahastamises ja uute erakondade Riigikokku pääsemiseks	Väga põhimõttelised muudatusettepanekud uutele ja väiksematele tulijatele piirangute vähendamiseks

Esindusdemokraatia on üks kõige põhjalikumalt käsitletud riigivalitsemise alastest teemadest valimisprogrammides. Selles valdkonnas on tulnud välja ka üsna põhimõtteliste muudatusettepanekutega, mis peegeldavad valimiste vahel toimunud sündmusi kodanikuühiskonnas. **Kõige radikaalsemate ettepanekutega tulevad välja Riigikogus esindamata**

¹⁴ Allikas: Eurobaromeetri andmebaas, http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm.

¹⁵ TNS Opinion & Social / Euroopa Komisjon. Sügis 2014. „Standard Eurobaromeeter 82. Avalik arvamus Euroopa Liidus. Rahvuslik aruanne: Eesti“. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_ee_ee_nat.pdf.

¹⁶ Siin ja edaspidi oleme seisukohtade võrdluses kasutanud värve järgmiselt: tumeda sinisega on märgitud see kui antud teemasid põhjalikumalt käsitletud. Helesinisega on märgitud see, kui antud teemasid on käsitletud osaliselt või keskendunud üksikutele aspektidele. Valgel taustal on märgitud see, kui teema on kajastatud väga pinnapealselt või kajastamata.

erakonnad (EKRE, VE), ehkki neile sekundeerivad ka SDE ja IRL. SDE on suutnud esindusdemokraatia teema kõige tasakaalustatumalt lahti kirjutada, samas loobumata püüdlusest senist olukorda olemuslikult muuta (võib öelda, et esindusdemokraatia eesmärgid ja väljapakutavad meetmed on tasakaalus). IRL-i programmis on tähtsal kohal Riigikogu efektiivsemaks ja väiksemaks muutmine (Riigikogu liikmete arvu vähendamine 71-ni) ning lubatakse ka rahvahääletuse kasutamise laiendamist. Tagasihoidlikumad nii ambitsioonilt kui ulatuselt on oma ettepanekutes on REF ja KE. Tähtsamad teemad on järgmised:

- Riigikogu valimiste korra (valimiskünnis, avatud nimekirjad, isikumandaat, kompensatsioonimandaat, valimisliidud, kantsjon, peibutusparidid, rahalised ja ajalised piirangud valimisreklaamile vms) muutmine: VE, EKRE, SDE, KE.
- Erakondade rahastamine riigieelarvest: see on Riigikogu väliste erakondade meelisteema, samas toetab rahastamise ümbervaatumist ka SDE ning KE kombinatsioonis valimiskantsjoni teemaga.
- Valimisea langetamine 16 eluaastale: REF.
- Riigikogu liikmete arvu vähendamine: IRL.
- Riigikogu võimekus strateegilistes küsimustes kaasa rääkida ning täitevvõimu kontrollida: IRL, VE, EKRE.
- Riigikogu liikmete omavalitsuste nõukogus osalemist toetab REF, SDE.

Kommentaariid

Parteide esindusdemokraatiaga seotud ettepanekutes on **populaarsed Riigikogu valimiste korralduste teemad** (VE, EKRE, SDE, KE). Kuid RE, IRL ja KE toetuseta ei saa selles teemalõigus veel parteideülesest konsensusest rääkida. Teema on n.ö lauale tõstetud, aga erakondade arusaamised võimalikest lahendustest on veel üsna erinevad. Sama kehtib ka **erakondade rahastamise** temaatika kohta – RE, IRL ja KE toetuseta on selles vallas muudatuste toimumine vähetõenäoline. Positiivne on, et programmid ei sisalda ka otsesõnu vastandlikke seisukohti – viimatinimetatud erakonnad on pigem vältinud kõneallevate küsimuste käsitlemist.

Vähesemal määral on käsitletud ka **Riigikogu võimekust**, nt Arengufondi põhjal Riigikogu nõustava organisatsiooni loomine (IRL) ja üldsõnalisemad lubadused Riigikogu ja/või selle tugiaparaadi tugevdamiseks (REF, IRL, EKRE, VE). Riigikogu ebapiisav võimekus kaugemale tulevikku vaatavate poliitiliste suundade kujundamises, prioriteetide määratlemises ja täitevvõime tegevuse tasakaalustamises on teema, mis vajab valimisprogrammides rohkem tähelepanu.

Pigem usaldusväärse ja võimekuse kui jõukohasuse eesmärgiga seostub ka IRL-i ettepanek **Riigikogu liikmete arvu vähendamiseks**, kuna rahaline kokkuvõide on avaliku sektori kogukulude mastaabis pisike. Küll aga võib see käik legitimeerida kulude kärpimist teistes sektorites ning vabastada vahendeid Riigikogu võimekuse tõstmiseks. Probleemiks on siin see, et Riigikogu liikmete arvu vähendamise ideestiku juures ei ole kirjeldatud, milline on selle käigu mõju valimissüsteemile ja riigivalitsemisele laiemalt. Samuti ei ole käsitletud küsimust, kuidas see mõjutab Riigikogu võimekust kõigist ühiskondlikest teemadest üle käia täitevvõimu tasakaalustamiseks. Riigikogu liikmete arvu vähendamise mõttega pole kaasa läinud ükski teine erakond.

Küsimused

- Mida teie erakond kavatseb teha poliitilise konkurentsi tugevdamiseks?
- Kuidas tugevdada Riigikogu rolli Eesti riigi tulevikuvisioonide loomisel ja täidesaatva haru tegevuse suunamisel ja järelevalves? Kuidas Riigikogu töökorraldus avatumaks muuta, kaasata aruteludesse eri huvipooli ja tõsta seeläbi seadusloome kvaliteeti?

- Huvitaval kombel ei käsitle nt ükski programm Riigikontrolli rolli Riigikogu analüütilise võimekuse tugevdamiseks. Erakonnad võiksid seletada, kas ja kuidas nad kavatsevad seal asuvat pädevust ja võimekust enda töös ära kasutada?

1.2. Kaasav valitsemine

Kontekst

Kaasava valitsemise alla oleme koondanud otse- ja osalusdemokraatiaga seonduva. Otsedemokraatia on demokraatia vorm, kus kodanikud osalevad otsuste tegemises vahetult, mitte esindajate kaudu. Otsedemokraatia on peamiselt võimalik väikestes kogukondades või selgete valikutega otsustamise juhtudel (nt referendumid). Osalusdemokraatia on selline demokraatia liik, kus aruteludes saavad osaleda kõik, keda arutluse all olev otsus puudutab. Osalusdemokraatia tuumaks on idee, et demokraatia on rohkem kui õigus hääletada.

Riigireformi kontekstis on otse-, osalus- ja esindusdemokraatia arendamise siht sama – läbipaistvuse ja usalduse suurendamine ühiskonnas, kasutades selleks mitmekesiseid vahendeid. Eesmärk on ka ressursside ja oskusteabe parem kasutamine, mis on väikese riigi puhul kriitilise tähtsusega.

Eesmärk	Tegevussuunad
Usaldus-väärsus	<ul style="list-style-type: none"> • Kodanikele paremate kaasalöömisvõimaluste loomine, et vähendada võõrandumist, korruptsiooniriski ja kasvatada kodanike teadlikkust riigivalitsemisest. • Ennetavate mehhanismide tekitamine, et võim kodanikega enam konsulteeriks. • Tulevaste poliitikute kasvatamine kogukonnapõhiste initsiatiivide elluviimise kaudu.
Võimekus	<ul style="list-style-type: none"> • Parema probleemidest arusaamise võime ja otsuste ning elluviimise kvaliteedi tekitamine.
Jõu-kohasus	<ul style="list-style-type: none"> • Ressursi koondamine erinevatest sektoritest keeruliste ühiskondlike probleemide lahendamiseks. • E-valitsemine: ideede korjamise, e-osalemise või kaasamise ja otsustamise platvormide edendamine. • Avaandmete kasutusse andmine.

Erakondade seisukohad

EKRE	IRL	KE
Põhimõttelised muudatused rahvaalgatuse kehtestamiseks (25 000 inimest), Riigikogu otsuste vaidlustamine, referendumi korraldamise kohustus. Üldiste eesmärkidena mainivad ka veebiportaale osalemismehhanismide tugevdamiseks ja kodanikuühenduste rahastamist.	Väga põhjalikult lahti kirjutatud tegevused kaasamise, võimustamise, sotsiaalse ettevõtluse, kodanike avalike teenuste kaasamise osutamise alal	Üksikud eraldiseisvad ideed osalusdemokraatia arendamiseks, põhimõttelised muudatused rahvaalgatuseks ja tühistamisreferendumiks
REF	SDE	VE
Üksikud eraldiseisvad (<i>charity</i> , kaasav eelarve, e-lahendused kaasamisel) või loosunglikud ettepanekud, suur pilt puudu	Üksikud eraldiseisvad ideed osalusdemokraatia arendamiseks, ettevaatlik lubadus rahvahääletuse laialdasemaks kasutuselevõtuks	Mainivad rahvahääletust, interneti kasutamist otse- ja osalusdemokraatias, ühenduste rahastamise mudelite korrastamise vajadust, kuid jäävad üldsõnaliseks

Kõige radikaalsemate ettepanekutega esinevad väikeparteid ja opositsioonierakonnad. Rahvaalgatuse sisseviimist pooldavad näiteks EKRE ja KE. IRL lubab kaotada **rahvahääletuse** seotuse parlamendi usaldusega ja jagada rahvahääletused nõuandvateks ning õiguslikult siduvateks hääletusteks. SDE on ettevaatlikum, olles valmis välja töötama õiguslikud alused rahvahääletuse laiemaks kasutuselevõtuks.

EKRE ja KE on üksteisele kõige lähemalseisvamad, toetades ka **tühistamisreferendumit**. Kui demokraatia edendamise eesmärk on rahva osalusvõimaluste suurendamine, siis ei tulemus ilmtingimata ja alati väljenduma üksmeeles. Kuid tühistamisreferendumiga seostub hulgaliselt keerulisi küsimusi, mis võib kokku võtta nii – kuivõrd seadused on täitmiseks kohustuslikud, siis kuidas tagada seadusest kinnipidamine olukorras, kus samal ajal käib arutelu selle tühistamiseks? EKRE ja KE pakuvad samaaegselt välja ka rahvaalgatuse kehtestamise, mille eesmärk on samuti osalemisvõimaluse parandamine ja pakub samuti võimaluse kehtivate seaduste muutmiseks.

IRL-i programmis on **kodanikuühiskonna arendamise** teema kõige terviklikumalt ning põhjalikumalt lahti kirjutatud ning see toetub vabakonna esitatud manifestile¹⁷. Kummalisel kombel on VE programmis vähe konkreetseid ettepanekuid kodanikuühiskonna arendamiseks, ehkki nende erakonna olemus põhineb suuresti sellel ideestikul. Peale üldsõnalise lubaduse rahvahääletuse kasutamise kohta mainitakse interneti abil otse- ja osalusdemokraatiale võimaluste andmist ning kodanikuühiskonna tegevuste rahastamismudelite korrastamist. VE programm rõhutab tugevalt kodanikuühiskonna põhimõtteid, kuid lahendusi pakutakse vähe.

Suhteliselt nõrk on kodanikuühiskonna valdkonnas REF programm, kus tuuakse sisse küll üksikuid teemasid, kuid valdkond on terviklikult katmata ning soov käivitada olulisi muutusi on tagasihoidlik. Ka KE on üldtunnustatud kodanikuühiskonna ja demokraatia arendamise põhimõtted ära kirjeldanud, kuid pakutavaid lahendusi komplektina vaadates võib väita, et KE sihid ja (üksikud) lubadused ei ole hästi tasakaalus. KE põhitähelepanu on kodanikuühiskonna teema all läinud kodakondsuspoliitikale.

Kommentaariid

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kuigi erakondade programmid keskenduvad demokraatia ja kodanikuühiskonna arendamisel pigem üksikutele meetmetele, on teema põhimõtete tasandil üsna jõuliselt päevakorda tõstetud. **Enim tähelepanu on saanud referendumite korraldamine.** Vähemal määral on käsitletud ka vabaühenduste võimekuse teemat demokraatia kvaliteedi edendamisel (kodanikuühiskonna kaasamine, kodanikuõpetus, reeglite korrastamine, rahastamine) ja jõukohasust (sotsiaalne ettevõtlus). Võrreldes tänapäevaste uuenduslike/tehnoloogiliste võimaluste potentsiaaliga ühiskonna avatumaks muutmisel ja kaasamisel (e-lahendused, avaandmed), on seda teemade ringi suhteliselt napilt kajastatud.

Peamine probleem erakondade lubadusi vaadates on, et loosungite tasandil toetavad kõik erakonnad innukalt avatud valitsemist. Loosungeid ja lahendusi koos vaadates ei teki aga tait kindlust, et kaasav valitsemis- ja juhtimiskultuur juurduks valitsemisüsteemi osana.

Küsimused

- Mis on see „miski“, mis aitaks kaasavat ja avatud valitsemist Eestis edasi viia? Lähiminevikust (valimisprogrammide avaldamisega samast ajaperioodist) on võtta mitmeid näiteid seadustest, mille sisu või menetlemise stiil avatuse ideedega kokku ei lähe (nt Riigikogu liikme staatuse seadus ehk Riigikogu liikme puutumatussega seonduv; juba ostetud kütteõlile tagasiulatuvalt lisaaktsiisi kehtestamine jms algatused).

¹⁷ Vt <http://www.ngo.ee/manifest>.

- Millised tegevused on kodanikuühiskonna arendamisel kõige olulisemad?
- Mis on tühistamisreferendumi mõte, kui samal ajal pakutakse välja rahvaalgatuse võimalused? Kuidas tühistamisreferendumi korraldamise ajal tagada õiguskindlus? (KE ja EKRE)

2. Võimekus

2.1. Strateegiline ja ergas valitsemine

Kontekst

Riigivalitsemise tuum seisneb kodanike, ettevõtete, poliitikute ja avalike teenistujate vaadete ühildamises riigi strateegiliste eesmärkide seadmiseks ja saavutamiseks. Poliitikud ja ametnikud erinevates sektorites ja juhtimisastmetel peavad tajuma ühiselt suuri ühiskondlikke probleeme, jagama arusaamist võimalikest lahendusteedest ning omama juhtimissüsteeme nende ideede elluviimiseks. Strateegiline võimekus on seega üks kaasaegse riigivalitsemise sambaid. Globaalne infoühiskond on muutnud probleeme märksa keerulisemaks ja nende lahendamine eeldab uuenduslikku ning ergast valitsemist, mis hõlmab:

- analüüsi- ja ettenägemisvõimet, otsuste mõju hindamist;
- eri osaliste koostööd ja pühendumist;
- kohanemisvõimelisi institutsioone ja paindlikku ressursside juhtimist
- riskijulgust ja katse-eksitusmeetodil õppimist.

Eesti avaliku halduse probleemidena on nimetatud meeskonnatöö nõrkust valitsuse tasandil, kesist koostööd ministeeriumide valitsemisalade vahel ja ebapiisavat kesket koordineerimist¹⁸. Samuti avaliku halduse kehva suutlikkust koondada ressursi elutähtsate probleemide lahendamiseks. Vaadates tänast võimekust, siis Eesti riik pigem reageerib tegevuskeskkonna muutustele kui loob ise võimalusi ning lahendusi. Seetõttu peaks ühtne ja strateegiale rajatud riigivalitsemine olema üheks riigireformi eesmärgiks. Valitsuskeskuse (valitsus, Riigikantselei, Rahandusministeerium) roll tuleb ümber mõtestada ja reformida selle toimimist.

Eesmärk	Tegevussuunad
Võimekus	<ul style="list-style-type: none">• Erksa valitsemissüsteem loomine (paindlikkus, reageerimisvõime, riskijulgus ja neid toetav kultuur).• Teadmistel põhinev otsustamine, strateegilise planeerimise ja eelarvestamise ühildamine, õppimine ja innovatsioon.• Valitsuskeskuse tugevdamine, et tugevdada riigi strateegilist juhtimist; strateegiaprotsesside tegelik toimimapanek.• Süsteemidest arusaamine ja keerukate ühiskondlike muutustega kaasnevate mõjude juhtimine.
Usaldus- väärsus	<ul style="list-style-type: none">• Kodanike/ettevõtete tegevuskeskkonna stabiilsuse ja muutuste tasakaalustamine.• Otsuste läbimõelduse ja ühiskonnale arusaadavuse suurendamine.
Jõu- kohasus	<ul style="list-style-type: none">• Prioriteetide seadmine õigete ressursiotsuste langetamiseks, ressursside juhtimise paindlikkus.• Koostöö toimimine kõikidel valitsustasanditel (selged ülesanded, toimivad protsessid ja institutsioonid)

¹⁸ Koordineerimise sisuks on suuna andmine, info vahendamine, koostöö toetamine, seoste loomine, järelevalve poliitikate elluviimisel ja mõju hindamisel.

Erakondade seisukohad

EKRE	IRL	KE
Viide olemas, kuid kaudsel moel (koostöö ülikoolide ja teadusasutustega riigi strateegiliste eesmärkide kujundamisel, uuringute ja analüüside tegemisel ning otsuste langetamisel)	Jõulised uuenduslikud ideed peaministri ja ministrite institutsiooni muutmiseks	Teema kajastamata
REF	SDE	VE
Selged ja konkreetsed lubadused ministrile poliitilise juhi staatuse andmine ja peaministri juurde strateegilise võimekuse loomiseks. Riigivalitsemise seaduse vastu võtmine.	Lubadus Riigikantselei rolli tugevdamiseks horisontaalsete poliitikate koordinaatorina	Lubadus Riigikantselei koordineeriva rolli tugevdamiseks

Hea märgina on valitsuse strateegilise võimekuse teema programmidesse jõudnud (välja arvatud KE). EKRE programmis kaudne seos strateegilise võimekuse tõstmisega. Silma torkabki, et konkreetsemad lubadused on andnud just pikemat aega valitsemise kogemusega REF ja IRL, võttes eesmärgiks **peaministri ja Vabariigi Valitsuse institutsiooni olemusliku ümberkorraldamise**. Neile sekundeerivad üldsõnaliselt vormis ka SDE ja VE.

REF, kes on seda valdkonda kõige laiemalt lahti kirjutanud, on toonud sisse ka **valitsusasutuste üleste prioriteetide ning valitsemise paindlikkuse** teema (sh ametkondade vaheline rotatsioon) ja Riigikantseleis strateegilise seire ja strateegiakeskuse loomise. Uudne lähenemine on REF-i lubadus vastu võtta eraldi riigivalitsemise seadus, mis looks eeldused valitsuse strateegilise võimekuse tugevdamiseks.

Kommentaariid

Valitsuskorralduse uuendamine on üks riigi reformimise kriitilistest eduteguritest, mida valitsuskogemusega erakonnad on vähe käsitlenud. Positiivse poole pealt on lootus, et uues valitsuses hakatakse tugevdama peaministri ja Riigikantselei strateegilist rolli, kuna suurte erakondade vahel paistab selles küsimuses valitsevat konsensus (välja arvatud KE). Tegemist oleks juba „kevadkoalitsiooni“ alustatud reformi jätkamisega, mis on tähtis põhjusel, et vabariigi valitsuse seaduses 2014. aastal tehtud muudatused (mille idee on paindlikum ja probleemikeskem valitsuskorraldus) jäid poolikuks. Ka valimisprogrammides on strateegilise võimekuse teemale lähenetud väga legalistlikult. Õigusaktide muutmine ja formaalsete õiguste andmine peaministrile ja Riigikantseleile ei pane isenesest kedagi mõtestatumalt ja koostööaltimalt tööle. Lisaks õigusaktidele peaks muutuma ka mõtteviis ja tööpraktikad. Selgete lahenduste väljatöötamine peaks jääma valimistejärgsesse aega, siinkohal tuleb tunnustada poliitikute soovi valitsuskeskuste tugevdamisega tegeleda.

Küsimused

- Mis vahenditega tugevdada peaministri võimu teiste koalitsioonipartnerite ministrite üle?
- Kuidas valitsuse töökorraldust reformida, et ministrid muutuksid ministeeriumide kitsaste huvide kaitsjatest tervikut nägevateks ja koostööd juhtivateks poliitilisteks liidriteks?
- Kuidas poliitika strateegilisemaks ja teadmispõhisemaks muuta? Mida teha, et poliitilise tasandi otsustajad kasutaksid (ja oskaksid nõuda) kvaliteetsemal analüüsil põhinevat otsustustuge?

2.2. Mõjus poliitikakujundamine

Kontekst

Esindus- ja osalusdemokraatia arendamine keskendub kaasamise mehhanismide arendamisele kõrgemal riigivalitsemise tasandil ja ennekõike strateegilistes ühiskondlikes küsimustes. Valimised ja referendumid toimuvad aga harva. Täiendavalt tuleb tegeleda igapäevase poliitikakujundamise ja elluviimise arendamisega avaliku halduse tasandil. Poliitikakujundamine on mõiste, mis katab kõiki õigusloome või otsustusprotsessi etappe ehk probleemi määratlemist, kaasamise korralduse läbimõtlemit, eesmärkide seadmist, alternatiivide analüüsimist, vahendite valikut, kooskõlastamist, otsustamist, elluviimist ja tulemuste hindamist.

Poliitikakujundamisele Eestis on sageli ette heidetud ebaoluliste küsimustega tegelemist, formaalset kaasamist, sihtrühmade argumentidega ja õppetundidega mittearvestamist, nõrgalt põhjendatud otsuseid ja ebatõhusat elluviimist. Neid probleeme ei saa laiendada kogu avalikule haldusele ja kõikidele näidetele. Kuid üsna kindlalt on kõikides poliitikakujundamise aspektides arenguruumi. Poliitikakujundamise kvaliteet tähendab paremat kaasamist ja läbimõeldud valikuid kõikides otsustusprotsessi faasides.

Eesmärk	Mida on vaja teha?
Võimekus	<ul style="list-style-type: none"> • Poliitikute, avalike teenistujate ja ühiskondlike huvipoolte koostöö parandamine. • Avatud valitsemise kultuuri ning ühistegevust soodustavate institutsionaalsete lahenduste arendamine (nt rakkerühmad). • Avalike teenistujate analüütilise võimekuse ja kaasamise oskuste arendamine. • Pilootprojektide ja eksperimentide kasutamine, riskeerimist ja eksimist salliva valitsemiskultuur soodustamine.
Usaldus- väärsus	<ul style="list-style-type: none"> • Targemate otsuste kaudu valitsemise legitiimsuse suurenemine. • Kaasamise teel kodanike harimine, riigi käekäigu ja toimimise vastu huvi tõstmine.
Jõu- kohasus	<ul style="list-style-type: none"> • Kaasava poliitikakujundamine kulukuse tasakaalustamine elluviimise ja ümbertegemise kulude vähenemisega. • Valitsuse usaldusvääruse ja tarkade otsustega maksude laekumise parandamine.

Erakondade seisukohad

EKRE	IRL	KE
Üldsõnaline eesmärk uuringute ja analüüside kasutamisest	Teema jookseb läbi erinevate valdkondade alt (Arengufond, tulemuselarvestamine, õiguskultuuri muutmine). Terviklikku nägemust pole.	Üksikud ettepanekud: strateegiliste ideede tutvustamine rahvale, Sotsiaalpartnerluse nõukoja loomine
REF	SDE	VE
Valdavalt üldsõnalised ja loosunglikud eesmärgid, konkreetne lubadus teaduspõhiste analüüside kasutuselevõtuks ning ühtse seire ja strateegiakeskuse loomine valitsuse juurde.	Terviklikkus puudu, konkreetsemad lubadused pilootprojektide kasutamise ja eelnõude mõjude analüüsimise kohta.	Teema väga kaudselt sisse toodud kui mainitakse, et interneti abil kodanikud saaksid ühiselu korraldamise küsimustes oma sõna kaasa öelda

Poliitikakujundamise valdkonda on programmides käsitletud, kuid üksikute eraldiseisvate lahenduste haaval või esinetakse mitmetimõistetavate loosungitega. **IRL ja KE teevad ettepaneku tugevdada**

Riigikogu võimekust teadmistepõhises poliitikakujundamise protsessis. IRL pakub välja idee luua Arengufondi baasil Riigikogu nõustav organisatsioon. Samas REF tahab Arengufondi ja strateegiabüroo baasil luua valitsuse juurde ühtse seire ja strateegiakeskuse. Ka SDE tahab Arengufondist luua riikliku arenguseirekeskuse, ehkki täpsustama, kelle juurde. KE teeb ettepaneku luua Sotsiaalpartnerluse nõukoda, mis ühendab kõiki Eesti majandustoimijaid (töötajad, ettevõtjad, avalikud institutsioonid, vabatahtlikud ühendused), kellel oleks õigus teha majandusvaldkonnas Riigikogule seadusandlikke ettepanekuid ning Riigikogu on kohustatud need ettepanekud arutlusele võtma.

REF tahab uuendada Riigikogu töö- ja kodukorra seadust, taotledes suuremat avatust, **teaduspõhiste parlamentaarsete raportite** enamat kasutamist ja seadusandluse **sihtgruppide senisest paremini korraldatud ärakuulamist ja kaasamist**. Sarnast eesmärki taotleb ka SDE pisut pehmemal kujul: sätestame, et Riigikogus arutusele tulevatele olulisimatele seaduseelnõudele lisatakse analüüs selles kavandatavate muutuste keskkonna- ja sotsiaalsete mõju kohta, sealhulgas soolise võrdõiguslikkuse vaatekohast. REF, IRL ja SDE toovad sisse veel ka **õiguskindluse** teema hoidumaks ülereguleerimisest ning tagamaks õigusandlike aktide lihtsuse ja selguse.

Uuenduslikumatest ideedest võib veel välja tuua SDE soovi kasutada rohkem **pilootprojekte**. Samuti IRL-i eesmärk tulemuspõhise eelarvestamise juurutamiseks, mis looks soodsamad eeldused terviklikuks poliitikakujundamiseks.

Kommentaariid

Kokkuvõtlikult võib öelda, et kõigi erakondade peale kokku saab üsna hea nimekirja ideedest, kuidas poliitikakujundamist ja elluviimist tugevamaks muuta. Erakondade programme eraldi vaadatuna aga on see valdkond üsna lünklikult kajastatud. **Ideed puudutavad ennekõike poliitikakujundamise protsessi „ülemist“ ehk seadusandlusega tegelevat osa.** Konsensus paistab tekkivat Arengufondi paremas ärakasutamises poliitika kujundamise protsessis. Praktiliselt käsitlemata on see tasand, kus toimub suurem osa praktilisest poliitikakujundamisest ja elluviimisest ehk poliitikakujundamine täidesaatvas harus.

Poliitikakujundamine täidesaatvas harus ja protsesside ühildamine Riigikogus toimuvaga peaks kindlasti olema **riigireformi kava osa**, kui pärast valimisi riigivalitsemise kaasajastamisega tegelema asutakse. Otsustamisprotsessi kvaliteedis peituvad märkimisväärsed võimalused riigivalitsemise tõhususe ja mõjususe kasvatamiseks.

Küsimused

- Ministeeriumide ametnike analüüsivõimekus on küll ideaalist väga kaugel, kuid ometi on see parteide eritlemisvõimest oluliselt tugevam. Kuidas tõsta parteide suutlikkust keerukate poliitikaprobleemide analüüsimisel?
- Kuidas parimini kasutada erinevates sektorites paiknevat väga piiratud vaimset ressursi oluliste ühiskondlike probleemide lahendamiseks? (alateema: kuidas Eesti teaduse ja teadlaste potentsiaali paremini ära kasutada?).

2.3. Riigiasutuste kvaliteetne juhtimine

Kontekst

Riigivalitsemine seisneb suuresti muutuste juhtimises. Juhtimine ja selle kvaliteet on mõneti avaliku halduse sisene või „tehniline“ küsimus. Kuid riigireformi kontekstis on see siiski käsitlemist vajav teema, sest muutusi viiakse ellu inimestega ja inimestele. Juhtimiskvaliteet tähendab juhtide oskust arendada inimesi ja organisatsioone tõhusalt, süsteemselt ja tulevikuvaatavalt ning panna nad ühise eesmärgi nimel tööle. Poliitikud peavad looma institutsionaalse raamistiku ja halduskultuuri, kus juhid on võimekad, julgevad riske võtta ja neil on antud piisav tegutsemisvabadus, mida tasakaalustavad demokraatlikud kontrollimehhanismid.

Eesmärk	Tegevussuunad
Võimekus	<ul style="list-style-type: none"> Erinevate huvidega inimeste ja organisatsioonide ühise eesmärgi nimel tööle panemine. Piisava juhtimisvabaduse andmine juhtidele meeskonna loomisel ja eesmärkide saavutamisel. Tänapäevaste juhtimismeetodite valdamine. Tööandja maine hoidmine ning arendamine tippjuhtide ja –spetsialistide seas olukorras, kus konkurents kvalifitseeritud töötajaskonna pärast tugevneb.
Usaldus- väärsus	<ul style="list-style-type: none"> Juhtide kaudu ühtsete väärtuste ja praktikate kujundamine. Juhtimisvabaduse tasakaalustamine demokraatliku kontrolli põhimõtetega. Muutuste koordineerimine poliitikute, huvipoolte ja laiema avalikkusega.
Jõu- kohasus	<ul style="list-style-type: none"> Eesmärkide saavutamine võimalikult optimaalsete kuludega. Väheneva tulubaasi tingimustes üha keerukamate eesmärkide täitmine.

Erakondade seisukohad

EKRE	IRL	KE
Üksikud külgnevad teemad loosunglikult sisse toodud: korrupsioon, riigiametnike vastutus, läbipaistev töökorraldus ja tasusüsteem	Uued ideed olemas aga nende sisu jääb segaseks või mõju kaheldavaks, nt kantsleri rolli muutmine, juhtimistasandite arvu vähendamine, ühised tugiteenused, tulemus-eelarvestamine	Teema kajastamata
REF	SDE	VE
Teema kajastamata	Loosunglikud lubadused, mis lahti seletamata: juurutame tänapäevaseid tehnoloogilisi lahendusi, korrastame IKT juhtimist	Teema käsitletud liiga üldsõnaliselt: kantsleri ametikoha muutmine mittepoliitiliseks, tulemusjuhtimise põhimõtte kaotamine

Juhtimiskvaliteet ei ole erakondade silmis aktuaalne küsimus. Teemat ei käsitle või ei pea oluliseks isegi enamus suurtest erakondadest, kellel kõigil on keeruliste süsteemide juhtimise kogemus olemas (KE puhul nt Tallinna linna juhtimine). **Kõige detailsemalt on seda valdkonda kajastanud IRL**, aga ka selles programmis on välja võetud üksikud mõtted (nt juhtimistasandite vähendamine ministeeriumis; ministeeriumi juhtigu kantsler, kellele minister annab poliitilisi suuniseid) ning neidki käsitletud pinnapealselt. Lisaks teevad sel teemal juttu ka EKRE ja VE, kuid nende ettepanekud on veelgi deklaratiiivsemad, ühine hüüdlause on ametnikkonna depolitiseerimine. Seetõttu jääb ebaselgeks ettepanekute tegelik mõte ja võimalik mõju. REF ja SDE programmis on juhtimiskvaliteedi teema sisuliselt käsitlemata.

Kahe erakonna programmides on ka selge vastasseis: **kui IRL peab vajalikuks tugevdada tulemuspõhist juhtimist, siis VE lubab selle ära kaotada**. Tulemusjuhtimisel on küll mitmeid puudusi, mis võivad asjatundmatul rakendamisel anda oodatule vastupidiseid tagajärgi, aga raske on kujutada ette juhtimist ilma tulemuse või mõju hindamiseta. Samas ükski erakond ei tõstata sellised ideid nagu mõju hindamine, kvaliteedijuhtimine jms, mille nõrkust avalikule sektorile sageli ette heidetakse.

IRL toob oma programmis sisse ka **korruptsiooniga võitlemise teema**, mida saab (osaliselt) vaadata juhtimiskvaliteedi küsimusena, millel on väga suur mõju riigivalitsemise usaldusväärsele. Aga lubadused on pigem korruptsiooni tagajärgede, mitte ennetamise kesksed. Ükski erakond ei too sisse ametnikueetika teemat ega vajadust selle arendamisega juhtimiskultuuri tugevdada.

Kommentaariid

Juhtimiskvaliteedi teemat puudutavate erakondade lubadustest jookseb punase niidina läbi **poliitilise ja administratiivse juhtimise eristamise** teema. Poliitiliselt neutraalne ametnikkond on üks efektiivse ja usaldusväärse avaliku halduse põhialuseid ja hea meel on näha, et parteid seda põhimõtet oluliseks peavad. Teisalt on kogu ametnikkonna depolitiseerituse aste üks näitaja, mille poolest Eesti teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide võrdluses väga positiivses võtmes silma paistab. Erakondadele võib soovitada, et riigireformi eesmärgistamisel ja elluviimisel tuleks keskenduda teistele juhtimiskvaliteedi tõstmise võimalustele nagu näiteks tugevate juhtide leidmine avalikku teenistusse, tipp- ja keskastmejuhtide juhtimisvõimekuse kasvatamine, juhtimiskultuuri edendamine jne. Juhtimiskvaliteedi suhtes peaks Eestis valitsema suurem nõudlikkus, kuid see tähendab ka juhtidele vajalikul määral otsustamisvabaduse andmist.

Küsimused

- Mida teha selleks, et juhtimiskvaliteet riigiasutustes tõuseks, nõudlikkus juhtimiskvaliteedile oleks suurem ning riigiasutuste juhi töö oleks atraktiivne parimatele?
- Milline peaks olema ministri ja kantsleri rollide jaotus ministeeriumi ning selle valitsemisala juhtimises?
- Kas on õigustatud, et avaliku teenistuse seaduse järgi määrab ministeeriumide asekanstlerid ja osakonnajuhatavad ametisse minister? Kas võiks selle volituse anda kantslerile?

2.4. Kohaliku elu juhtimine ja mitmetasandiline valitsemine

Kontekst

Üks tõsisemaid sotsiaalmajanduslikke trende Eestis on maapiirkondade tühjenemine, piirkondade arenguerinevuste süvenemine ja võimu tsentraliseerimine. Kasvanud on elanike administratiivpiire ületav igapäevaliikumine. Ääremaastumine on sedavõrd tõsine küsimus, et inimeste väljavool ei ole enam pelgalt demograafiline, avaliku halduse või majanduse küsimus – see on hakanud mõjutama riigi julgeolekut. Regionaalne tasakaalustamatus on näide nn lahendamata poliitikaprobleemist (*wicked problem*), millega on seotud paljud probleemid ja kohalike arengueelduste kasutamine teistes eluvaldkondades ning mis mõjutavad erinevaid ühiskonna rühmasid nii lühi- kui pikaajaliselt.

Üks riigi ruumilise arengu nõrgenemise põhjus on reformist selge visiooni puudumine ja seniste kesksel koordineeritud haldusterritoriaalse reformi katsete läbikukkumine (erakondade valimisprogrammides kasutatakse mõistet haldusreform). **Reformi põhiküsimuseks on omavalitsusüksuste võime juhtida kohalikku elu, sh tasakaalustada keskvalitsuse ja kohaliku**

omavalitsuse võimu ning rakendada horisontaalset koostööd omavalitsuste vahel. Siia kuulub keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vaheliste funktsioonide jaotus ja nende täitmiseks vajalik rahastamine. Samuti maakonna kui territoriaalse üksuse tervikliku juhtimise organisatsiooniline korraldus. Keskvalitsuse poliitika on olnud kohalike omavalitsuste koostöö soodustamine vabatahtlike ühinemiste teel (nt rahaline ja nõustamise tugi ühinejatele). Sellised meetmed ei ole piirkondade arenguvõimet riigis tervikuna märkimisväärselt kasvatanud. Juhuslikku laadi vabatahtlikud ühinemised on toimunud keskkonnas, kus kohalike omavalitsuste õiguslikud alused ja nende toimimine on püsinud suuresti muutumatuna. Haldusreform ei tähenda mitte üksnes linnade ja valdade, vaid kõigi erinevate haldustasandite omavaheliste suhete, õiguste, kohustuste, ülesannete täitmise rahastamise ja vastutuse ülevaatamist.

Praeguseks on omavalitsusüksuste kuhtumine jõudnud sellisesse staadiumisse, et haldusreformi põhiküsimuse puhul tuleb anda vastused – kas jätkame tulevikus tugevalt tsentraliseeritud riigimudeliga, kus keskvalitsus võtab osa kohaliku tasandi avalikke teenused üle või näeme riigi juhtimises kohaliku omavalitsuse põhimõtete tugevdamist kohaliku elu juhtimisel.

Arenenud demokraatlikud riigid panustavad viimasele variandile, kus kohalikel omavalitsustel on riigivalitsemises täita väga oluline roll. Eri riigid tegelevad mitmetasandilise valitsemise arendamisega, mis lähtub klassikalisest põhimõttest, et kohaliku elu küsimused tuleks lahendada rohujuuretasandil. Mitmetasandilise valitsemise mudelis räägitakse läbi, mis ülesandeid, millisel valitsemistasandil, millise institutsiooni poolt ning millises mahus ja kvaliteediga täidetakse. Mitmetasandilise valitsemise osaks on asjakohaste rahastamismehhanismide arendamine, sest keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused peavad partneritena kokku leppima asjakohaste ülesannete täitmist võimaldava ressurside jaotamise, mis teeniks elanikkonda võimalikult parimal moel. Tugevad omavalitsused aitavad vähendada inimeste väljarännet ja Eesti muutumist pealinnakeskseks.

Eesmärk	Tegevussuunad
Võimekus	<ul style="list-style-type: none"> Omavalitsuste võimekuse kasvatamine oma põhirolli täitmiseks: olla kohaliku elu juhtijad ja arendajad ning keskvalitsusele riigivalitsemises partneriks. Avalike teenuste osutamise suutlikkuse tõstmine. Selge ülesannete jaotus tegemine erinevate tasandite vahel.
Usaldusväärsus	<ul style="list-style-type: none"> Kohaliku demokraatia arendamine ja elanike suurem osalemine kohalike küsimuste otsustamisel suuremate omavalitsuste tingimustes. Kohalike teenuste osutamise võimekuse kooskõlla viimine põhiseadusega.
Jõukohasus	<ul style="list-style-type: none"> KOV-ide võimetele kohaste ülesannete andmine koos ressurside eraldamisega. Institutsionaalse võimekuse kasvatamine ja mastaabisäästu arvel kulude kokkuhoid.

Erakondade seisukohad

EKRE	IRL	KE
Pehme reform: vabatahtlik ühinemine, KOV kohustuste ülevaatamine koos rahastamiskeemiga, maavalitsuste likvideerimine, omavalitsusliitude tugevdamine, riigipoolsete toetuste suurendamine	Radikaalne maakondadepõhine reform maakondade, pealinnale eristaatuse andmine, omavalitsuste rahastamisreform, maavalitsuste reorganiseerimine	Vabatahtlik liitumine, liitumisreferendum, motivatsioonipaketid liitumiseks, tulubaasi suurendamine, pealinnaregiooni ja omavalitsusüksuste koostöövormide rakendamine, maavalitsuse funktsioonide andmine OVL-idele.
REF	SDE	VE
Pehme reform: suurusest sõltuvad õigused pealinna eristaatus,	Kolmeastmeline reform eesmärgiga luua kahetasandiline	Põhimõttelised muudatused: kahetasandiline KOV, Tallinn koos

ühisasutuste moodustamise soodustamine, omavalitsusliidu esinduskogud vahatahtlikkuse alusel liitumistoetuse kahekordistamine	maakonnapõhine omavalitsuskorraldus, maksubaasi suurendamine (sh sotsiaalmaksu alandamine), linnaosade ja osavaldade otsustusõiguse suurendamine, pealinnaseaduse vastuvõtmine	Harjumaaga eraldi regioon suurema haldusüksuste autonoomiaga, võimu detsentraliseerimine KOV tasandile, maksubaasi suurendamine
---	--	---

Haldusreform on üks põhjalikumalt käsitletud riigivalitsemise teemasid valimisprogrammides, mis kinnitab teema aktuaalsust. Kõigil erakondadel on sellel teemal pakutud lahendusi. See annab lootust, et järgmine võimukoalitsioon viib selles valdkonnas tõsisemad muudatused läbi.

Kõige põhjalikumalt on oma plaanid lahti kirjutanud IRL ja VE. **Kõige radikaalsem reformikava on IRL-il**, mis tähendab maakondade põhist omavalitsuste sunniviisilist liitmist. Kõige pehmemad plaanid on KE-I ja EKRE-I, kes jääks vabatahtliku ühinemise suunale truuks, tugevdades maavalitsuste arvelt omavalitsusliite ning suurendades omavalitsuste tulubaasi. REF ideeks on anda omavalitsustele suurusest sõltuvad õigused ja kohustused, soodustada ühisasutuste moodustamist ja suurendada rahalist toetust vabatahtlike ühinemisi läbiviivatele kohalikele omavalitsustele.

Üsna radikaalne on oma ettepanekutes ka VE, kelle plaan oleks kogu riigivalitsemine detsentraliseerida omavalitsuse tasandile ning viia sisse **kahetasandiline omavalitsus**. Viimast ideed toetab ka SDE, ehkki nende plaan on muutus viia läbi kolme-etapiliselt. REF on oma reformikava küll pehmet sõnastanud, samas jääb mulje, et ka nemad ei kavatse praeguse olukorraga enam leppida ning tahavad omavalitsuse rollid panna sõltuvusse nende võimekusest, mis oma olemuselt tähendab üsna põhimõttelist süsteemi muutust (samas ei ole REF seda millegipärast sellisena „pakendanud“). Kõik erakonnad peavad vajalikuks **Tallinnale / pealinnaregioonile eraldi staatuse loomist**, mis ei tähenda tingimata, et staatuse sisus ollakse ühel meelel. Konsensus paistab olevat ka selles, et **maavalitsuste** säilitamisel praegusel kujul pole enam mõtet.

Kommentaariid

Senise poliitika jätkamine veidi uuemas kuues (nt vabatahtlike ühinemiste edasine julgustamine veidi suuremate ühinemistoetuse näol) ei anna vastuseid küsimusele, mis probleemi haldusterritoriaalne reform tegelikult lahendab? Samuti ei lahenda keskkonna vaesumise probleemi see, kui väiksematele omavalitsusüksustele jäetaksegi vähem ülesandeid ja võimekamad osutavad enam avalikke teenuseid. Kui keskvalitsus võtaks osa avalikke teenuseid üle ja tagaks nende ühtlasema kättesaadavuse / kvaliteedi, siis käärid omavalitsuste toimimises suureneksid veelgi, mis sisus tähendab omavalitsuste erinevat kohtlemist ja omavalitsusliku põhimõtte nõrgenemist.

Lahenduseks võiks olla omavalitsuskorralduses suuna võtmine Põhjamaade mudeli poole, kus tugevamad omavalitsused / suurem omavalitsuse elanike arv tagab parema mandaadi (ressursid, võimekuse) kohalike küsimuste lahendamisel. Lühidalt on tarvis:

- Leppida kokku ülesannete jaotus, õigus ja vastutus keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandi vahel (eeltöö on tehtud);
- Regionaalhalduse ümberkorraldamine, sh määratleda maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste liitude rollid;
- Seada teenustele minimaalsed nõuded (osaliselt olemas), optimaalsed teenuste osutamise piirkonnad ja koos avalike teenuste osutamise mudeliga vaadata üle ülesannete rahastamine;
- Kogukonna tasandil peab tekkivates suuremates omavalitsusüksustes kasvama kohalik algatusvõime ja suutlikkus kohalikes küsimustes demokraatlikult kaasa rääkida.

Lõpetuseks, erakondade platvormide eritlemine siiski näitab, et kui KE ja EKRE kõrvale jätta, siis **valitseb erakondade vahel üksmeel haldusreformi läbiviimise vajalikkuses**. Tekkinud on alus jagatud seisukohtade näol, sest ühel nõul ollakse selles, et kohaliku omavalitsuse tasandi strateegiline juhtimine peab toimuma suuremaid piirkondi hõlmaval alal ja avalike teenuste osutamisel jääb tähtis roll ka kogukondade tasandile.

Küsimused

- Kas te toetate tsentraalset riiki, kus kohaliku elu küsimusi korraldab peamiselt keskvalitsus või on teie eelistus valitsemiskorraldus, kus keskvalitsus ja kohalikud omavalitsused on võrdväärsed ja tasakaalustavad partnerid?
- Milliste põhimõtete kohaselt eri suurusega kohalike omavalitsustele antaks erinevad ülesanded? (suuremad omavalitsusüksused hakkavad täitma ka riigi ülesandeid?) (REF)
- Mis eeliseid annaks kahetasandilise omavalitsussüsteemi sisseviimine võrreldes tänase olukorraga, kus meil eksisteerivad nõrgad maavalitsused ja vähese võimekusega omavalitsusliidud? (SDE, VE)
- Miks omavalitsused peaksid olema just maakonna suurusega? (IRL)
- Milline on erakonna nägemus omavalitsuskorralduse reformist (lisaks lubadusele anda kohalike omavalitsuste ülesannete täitmisele tegelik rahaline kate)? (KE)

3. Jõukohasus

3.1. Asjatundlikud inimesed ja tõhus haldussüsteem

Kontekst

Avalikus sektoris on eluliseks „tootmisvahendiks“ teadmised ja oskused ning neid kandvad inimesed. Võimeka tööjõu olemasolu ja efektiivne töökorraldus on ressursside nappuse leevendajaks. Juhtimise kvaliteedi arendamisega käsiläheb tuleb tegeleda ka personali planeerimisega ja haldusorganisatsiooni ülesehituse optimeerimisega. Riigi tasandil tähendab see strateegilise personaliplaani olemasolu vähemalt järgmiseks kümneks aastaks, kus keskselt on analüüsitud kui palju ressursi riik konkreetsetes sektorites vajab ning kuidas on see kooskõlas muudatustega tööturul. See kõik peab toimuma käsiläheb eelarve juhtimisega. Inimeste, struktuuride ja raha optimeerimist ühendavaks märksõnaks on ressursside juhtimise terviklikkus.

Haldusaparaadi ülevaatuse üheks alateemaks on riigiasutuste viimine Tallinnast välja. See võib aidata hoida kokku tööjõu- ja majandamiskulusid, aga kogu töökorraldus ei pruugi sellest tingimata efektiivsemaks muutuda. Avaliku võimu väljaviimist pealinnast tuleks ennekõike käsitleda regionaalpoliitilise meetmena ja hinnata sellise tegevuse rahalise kulu ning tulu kõrval ka laiemat mõju regionaalarengule.

Eesmärk	Tegevussuunad
Jõu- kohasus	<ul style="list-style-type: none"> Personali vähendamine arvestades valitsuse prioriteete ja ühiskondlikke trende. Kompetentside põhine strateegiline personaliplaneerimine (milliseid teadmisi, oskusi ja kogemusi Eesti riik vajab). Tööjõu vähendamine (või ümberpaigutamine) kooskõlas haldusaparaadi ülesehituse ülevaatamisega.
Usaldus- väärsus	<ul style="list-style-type: none"> Efektiivsuse tasakaalustamine toimetuleku võimega nii lühi- kui ka pikaajaliste väljakutsetega tegelemisel. Asutuste pealinnast väljaviimise mõju kaudu valitsuse usaldusväärse kasvatamine (riigi kohaloleku tunnetamine, töökohad).
Võimekus	<ul style="list-style-type: none"> Tõhususe tasakaalustamine mõjususega – teenuste kvaliteet ja ulatus ei tohi saada kahjustada. Valitsuse võimekuse ja voli tõstmine personalipoliitika mõjutamiseks keskvalitsusest autonoomsemates institutsioonides. Investeeringud inimeste arendamisse (eriti oluline tööjõu vähendamise tingimustes).

Erakondade seisukohad

EKRE	IRL	KE
Loosungid, mitmed väljapakutud meetmed juba eksisteerivad	Üldsõnalised eesmärgid, avaliku sektori vähendamiseks. Kokkuhoiuvaldkonnad prioritseerimata. Konkreetsem idee: tulemus-eelarvestamine.	Teema kajastamata
REF	SDE	VE
Üldsõnalised eesmärgid avaliku sektori vähendamiseks. Kokkuhoiuvaldkonnad prioritseerimata.	Valdavas osas loosungid, konkreetsem idee riigiasutuste koondamiseks maakondades, lubavad ka põhjalikku riigiauditit täpsustamata sellele sisu	Loosungid raiskamise kohta, tegevused täpsustamata

Loosungite tasandil räägivad enamus erakondi vajadusest riigiparaati tõhusamaks muuta – mõni kasutab üsna populistlikke formuleeringuid, mõni on väljaütlemistes tasakaalukam. **Kõige konkreetsemad ettepanekud on teinud RE ja IRL, kes seavad eesmärgiks avaliku sektori suuruse kontrolli all hoidmise (suhtarvuna tööealise elanikkonda).** EKRE ja VE on samal teemal loosunglikud. SDE ja KE väldivad ressurside kokkutõmbamise teemat.

IRL seab eesmärgiks **tulemuspõhise eelarvestamise** ja riigieelarvestrateegia muutmise programmpõhiseks. Need ideed pole küll põhjalikumalt lahti kirjutatud, aga kindlasti soodustaks selliste tööriistade tutvustamine ühtsema ressursipoliitika ajamist.

Ressursijuhtimise vaatest seisab Eesti silmitsi ühe väga olulise probleemiga, milleks on **sõltuvus EL töökefondide** rahast. **Seda teemad erakonnad üldiselt ignoreerivad.** Vaid REF toob väga üldsõnaliselt sisse mõtte, et vaatab üle riigi kestlikkust mõjustavad avaliku sektori toetuskeemid ja soodustused ning viib need vastavusse pikaajalistest arengutrendidest tulenevate vajaduste ja otstarbekusega.

Valimisprogrammide ühiseks nimetajaks on ka soov **riigiorganisatsiooni ülesehitus** üle vaadata. Räägitakse dubleerimise kaotamisest, väiksemast ja tõhusamast aparaadis, riigi auditist, avalik-õiguslike isikute õigusliku regulatsiooni ülevaatamisest jne.

Kommentaariid

Valimisprogrammide põhjal võib väita, et terviklik ressursijuhtimine on kõigi erakondade jaoks tundmatu teema. Ühise joonena ei ole keegi öelnud, **kuidas ja mis valdkonnas avaliku sektori suurust või rolli vähendada hakatakse.** See küsimus vajab kindlasti selgitusi, sest võimalik riigi ja/või avalike teenuste kokkutõmbamine puudutab paljusid sihtrühmi ühiskonnas.

Ühtne ressursijuhtimine eeldab seda, et valitsusel on olemas täpsed arvud erinevate sektorite suuruste kohta ning plaanid, kust kui palju ressursi järgmise 10 aasta jooksul kärbitakse, et vähendada avalikku sektorit proportsioonis töökäte vähenemisega. Ei tohiks võtta eelduseks, et kõigis sektorites ja organisatsioonides kärbitakse võrdselt. On sektoreid, kus rahvastiku vananemine või muutunud julgeolekuolukord võib tekitada vajaduse enama ressursi järele, mis tähendaks selle võõra suuremat kärpimist teistes sektorites. Need plaanid peaksid olema läbi räägitud ka kõigi sektorite juhtidega, et viimased saaksid omakorda oma tegemisi nende sihtide järgi seada. Arvatavasti ei sõanda erakonnad valimisdebatil ajal nii konkreetseid ideid välja käia, kartes kaotada hääli. Samas üldiste lubaduste andmine ilma prioriteetide seadmiseta on sisutühi. Parteide vabanduseks võib öelda, et kuivõrd tööjõudu puudutavad otsused peavad põhinema väga kvaliteetsel andmestikul ja arvestama valitsuse prioriteete, siis parim aeg teema juurde naasmiseks on pärast valimisi.

Küsitavad on praegu ka **valitsuse sekkumise võimalused** kogu avalikku sektorit vaadates. Majanduslanguse ajal sai selgeks, et nii tugevalt detsentraliseeritud süsteemis nagu Eesti, on keskselt kogu avalikku sektorit puudutavaid ja mõjukaid ressursiotsuseid raske teha. Kuigi erakonnad ei ole haldusorganisatsiooni ülevaatamise plaanide sisu täpsemalt avanud, kumab läbi ühine soov aparadi arendamisega tegeleda. See on kiiduväärne, sest avaliku sektori tööjõu vähendamine või ümberpaigutamine on edukas ainult koos avaliku sektori organisatsioonide juhtimishoobade ülevaatamisega.

Küsimused

- Tulenevalt töökäte arvu suurest vähenemisest järgmistel kümnenditel on Rahandusministeeriumi hinnangul vaja vähendada ka valitsussektori suurust u 500 inimese võrra aastas. Millistes sektorites näeb teie erakond kõige suuremat säästmise võimalust ning milliseid sektoreid ei tohiks kärped mõjutada?
- Milliste mehhanismide abil kavatsed teie erakond hakata kärpeid läbi viima, arvestades meie avaliku sektori detsentraliseeritust?
- Kuidas hakkab teie erakonna juhitud valitsus Eesti riiki ette valmistama eurotoetustest võõrutamiseks?

3.2. Uuenduslikud avalikud teenused

Kontekst

Avalike teenuste arendamisel kaks põhieesmärki: tagada elanikele nende kättesaadavus ja kvaliteet. Innovatsioon avalikes sektoris on seega tihedasti seotud küsimustega sellest, mis teenuseid, mis mahus, millise kvaliteediga ja mis tasandil pakutakse. Kohaliku elu tõhusa juhtimise ja mitmetasandilise valitsemise punktis käsitlesime vajadust otsustada ülesannete jaotus kesk- ja kohaliku omavalitsuse vahel (**mida ja mis tasandil pakutakse**). Siinse punkti keskmes on küsimus, **kuidas** teenuseid osutatakse ehk avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus kitsamas tähenduses. Avalike teenuste innovatsiooni alla kuuluvad sellised küsimused nagu uuenduslikud avalike teenuste osutamise mudelid (sotsiaalne ettevõtetus ja teenuste koostöö¹⁹), teenuste kasutajakesksus, disain- ja kvaliteedijuhtimine, e-teenused jms.

Eesmärk	Tegevussuunad
Jõu- kohasus	<ul style="list-style-type: none"> • Uuenduslike teenuseosutamise viiside juurutamine, ressursside koondamine ja kokku hoidmine (nt sotsiaalne ettevõtetus, ühiskondlike võlakirjade kasutamine eraraha kaasamiseks). • Avalike teenuste osutamine kogukodade, vabaühenduste ning ettevõtete poolt.
Usaldus- väärsus	<ul style="list-style-type: none"> • Teenuste ühise osutamise kaudu kõikide osaliste teadlikkuse tõstmine (ühised eesmärgid ja tegevused kasvavad usaldust).
Võimekus	<ul style="list-style-type: none"> • Võimekuse tõstmine erinevate eluvaldkondade ülese õppimise ja parimate praktikate levitamise kaudu. • E-lahenduste kasutamine teenuste osutamisel. • Keskmise teenuste nõuete seadmine ootuste paremaks juhtimiseks ning miinimumkvaliteedi tagamiseks. • Innovatsiooni soodustamine riigihangete kaudu.

Erakondade seisukohad

EKRE	IRL	KE
Rõhk üksikutele sektoraalsetel muutustel, üldisemat vaadet avalike teenuste arendamisest ei ole käsitletud	Teenuste auditi tegemise ettepanek seisukoha väljakujundamiseks. Käsitlevad üsna põhjalikult kodanikuühenduste ja sotsiaalse ettevõtluse arendamise meetmeid.	Rõhk üksikutele sektoraalsetel muutustel, üldisemat vaadet avalike teenuste arendamisest ei ole käsitletud

¹⁹ Kodanike aktiivne osalemine teenuste juhtimise kõikides etappides alates ideest teenuste osutamise ja tagasisidestamiseni.

REF	SDE	VE
Ühtsetest standarditest räägitakse vaid e-teenuste kontekstis. Avalike teenuste arendamise teema laiemas tähenduses käsitlemata. Sotsiaalne ettevõtlus mainitud märksõnana.	Üldised lubadused teenuste kvaliteedi parandamiseks. Ühise IT-platvormi arendamine riigi ja KOV teenustele, e-teenuste terviklik audit, digiassistendi idee, e-riigi teenuste kättesaadavus võõrkeeles.	Rõhk üksikutel sektoraalsetel muutustel, üldisemat vaadet avalike teenuste arendamisest ei ole käsitletud

Avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus ning kodanikeühenduste roll teenuste osutamises on hüüdlausestena pea kõikides programmides sees (v.a. KE). Avalike teenuste innovatsioonist teevad juttu REF, SDE ja IRL. Viimane neist on teemat teistest süsteemsemalt ja sisukamalt lahti kirjutanud – üks IRL programmi osa on pühendatud konkreetsetele meetmetele kodanikeühenduste ja sotsiaalsete ettevõtete kaasamiseks ühiskondlike probleemide lahendamisel. **IRLil on kõige selgem kava**, kuid ka REF annab lubaduse arendada edasi avaliku võimu seniseid koostöövorme kodanikuühiskonnaga ja luua õiguslikud tingimused sotsiaalseks ettevõtluseks ning vabakonna materiaalseks toetamiseks erakapitali poolt. SDE räägib laiemalt avalike teenuste kvaliteedi parandamisest, innovatsioonist, tänapäevaste tehnoloogiliste lahenduste juurutamisest valitsemises. SDE täpsemad ideed on riigi teenusekeskused ja pilootprojektid uudsete või keerukate küsimuste lahendamiseks.

Avalike teenuste arendamisest räägitakse üsna palju ka e-riigi kontekstis. Kuid **erakondade lubadused keskenduvad pigem e-riigi või -ühiskonna üldisele arendamisele**, millest paljud ideed on ka juba käima lükatud.

Kommentaariid

Erasektori *start-up* ide toetamise kasu ja vajadust on ühiskonnas laiemalt mõistetud, sama peaks kehtima ka sotsiaalse ettevõtluse ja innovatsiooni kohta. Hea meel on näha, et IRL mõistab tarvet sotsiaalse ettevõtluse edendamiseks luua toetusmeetmed ja infrastruktuur ning et REF lubab seni sotsiaalse ettevõtluse arengu takistuseks olnud õiguskeskkonna piirangute muutmise ette võtta.

Erakonnad ei taju veel täiel määral sotsiaalse innovatsiooni võimalikku potentsiaali ühiskondlike probleemide lahendamisel. IRL küll eristub oma detailsema programmiga, kuid ka temal on puudu arusaam, et ühiskondlikud uuendused ei ole võimalikud uuendusteta avalikus halduses ja valitsemiskultuuris, mis peaks riskide võtmist ja ettevõtlikust avalikus halduses soodustama. Riigil on ühiskonna uuendamisel nii (võrgustikke) eestvedamise kui uuendusi soosiva keskkonna (tugimeetmed, andmete ja infovahetuse ning koostöö mehhanismid) loomise ülesanne.

Sotsiaalne innovatsioon ning avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse arendamine eri juhtimislikke vahendeid kasutades peaks olema tulevase riigireformi üks alustala. Kõik teised riigivalitsemise teemad taanduvad lõpuks sellele, kui häid teenuseid ja kui tõhusalt keskvalitsus ning omavalitsused oma inimestele pakuvad.

Küsimused

- Millistes avalike teenuste valdkondades on teie meelest on vaja suuremaid muutusi, mida on järgmisel nelja aasta jooksul on vaja teha/jätkata/alustada?
- Mida saab riik teha, et soodustada sotsiaalset innovatsiooni? Mida peab selleks riigivalitsemises endas muutma?

Kokkuvõte

Eespool pakkusime omalt poolt mõtteaineks välja selle, mis võiks olla riigireformi eesmärgid ja sünteesisime senikõlanud mõtteid kolme pikaajalise eesmärgi lõikes. Need olid usaldusväärsus, jõukohasus ja võimekus. Järgnevalt oleme üldistava kokkuvõttena kirja pannud selle, kuidas erakondade valimisplatvormides see kajastust on leidnud.

Usaldusväärsusega seotud teemad on tänavuses valimisdebatis tõsiselt esile kerkinud. Esindusdemokraatiaga seoses on kõige rohkem tähelepanu saanud poliitilise süsteemi avatus ja erakondade rahastamine. Suuresti võib seda pidada väike-erakondade panuseks valimisdebatti, sest just parlamendivälised erakonnad on neid teemasid põhjalikult käsitleanud. Samuti on mitmed erakonnad tõstatanud küsimuse Riigikogu võimekusest ja pakkunud välja ideid komisjonide tugevdamisest ning üks erakond teinud ettepaneku Riigikogu liikmete arvu vähendamiseks. Osalus- ja otsedemokraatia teemadest on jõuliselt esile kerkinud just viimane ja erakonnad on välja pakkunud erinevaid ideid referendumite suuremast kasutamisest ning rahvaalgatuse kasutamisest. Osalusdemokraatia puhul rõhutatakse kaasamise tähtsust ja avatud valitsemist väärtusena üldisemalt ning võrreldes otsedemokraatiaga on vähem välja pakutud uusi ideid.

Jõukohasus on kahtlemata üks riigireformi teema põhitelgi, nii senise avaliku arutelu kui ka valimisprogrammide kontekstis. Kõik aruteluosalised (sh erakonnad) on üldiselt ühel meelel selles, et riigiparaati on vaja kokku tõmmata ja efektiivsemaks muuta, kuid lahendusi pakutakse vähe või üldse mitte. See on kompleksne teema, mille puhul lihtsakoelistest lahendustest (nt kärbime X %) ei piisa. Vaja on prioriteerida, teha valikuid avalike teenuste osutamise mahu ja taseme osas ning käivitada valdkonnapoliitikas reforme, et märkimisväärselt midagi muutuks.

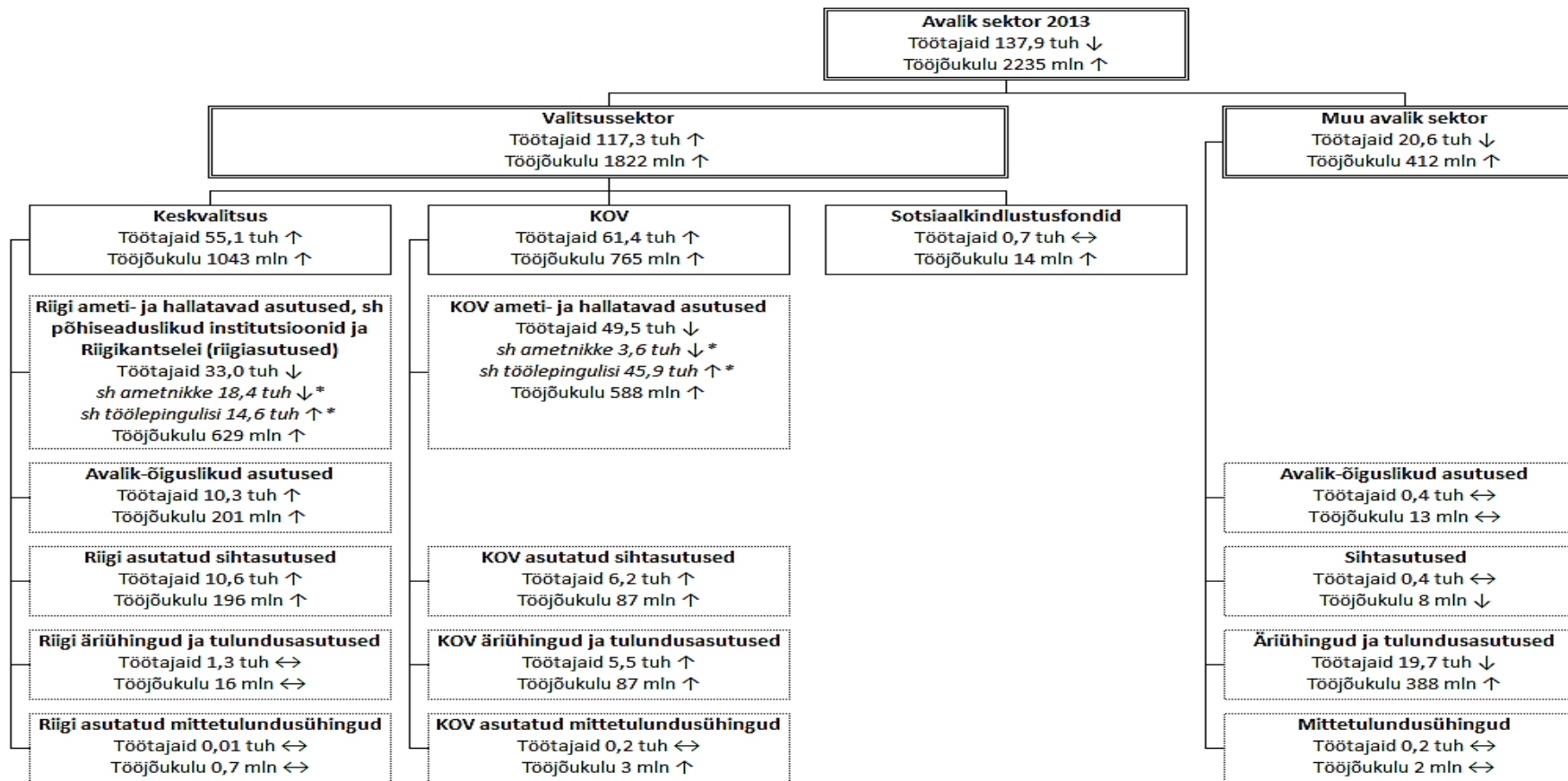
Võimekusega seotud teemad on riigivalitsemise jätkusuutlikkuse mõttes üliolulised, kuid valimisplatvormides on neist põhjalikku tähelepanu saanud üksnes KOV tasandi reform. Paistab, et seni tegemata omavalitsusreformi osas on hakanud tekkima ühisosa vähemalt selles küsimuses, et reformi on vaja. Sellistel teemadel nagu riigi strateegiline ja ergas valitsemine ning mõjus poliitikakujundamine, on mõned erakonnad lahendusi pakkunud, kuid võrreldes KOV reformi teemaga on neid lünklikult või pinnapealselt puudutatud. Ühe teemana töömeeste esile ka riigiasutuste juhtimiskvaliteedi, kuid see teema on enamike erakondade poolt praktiliselt käsitlemata.

Hea riigivalitsemine on üks võtmeteemasid selleks, et ühiskond areneks ning et riik suudaks olla konkurentsivõimeline. Teemapaberi alguses käsitletud probleemid, mis tingivad vajaduse riigivalitsemise reformi järele, ei lähe iseenesest üle. Nende lahendamata jätmisega pigem probleemid süvenevad ning kaotame väärtuslikku aega. Siin dokumendis välja pakutud raamistiku idee on, et riigivalitsemise reformi tuleks vaadata terviklikult, sest reformi komponendid on üksteisest sõltuvuses. Riigivalitsemist ei saa olemuslikult muuta üksikküsimuste kaupa. Teemapaber kaardistab reformi osad ja esitab edasiseks aruteluks ning plaanide tegemiseks võimalikud riigivalitsemise sihid.

Lõpetuseks, vaatamata erakondade valimisplatvormide sisulise kvaliteedi ebaühtlusele, on riigireformi küsimused seekordsetel Riigikogu valimistel üle pika aja küllaltki jõuliselt erakondade valimisplatvormides kajastatud. Loodame, et see moodustab hea lähtekoha riigivalitsemise reformikava kokkupanemiseks pärast valimisi. Ekspertide ja ühiskondlike esindusorganisatsioonide kaasamine aitaks riigireformile selgemad eesmärgid seada ja tagada tulevaste muudatuste terviklikkus. Tähtis on, et poliitilist tahet jätkuks ka valimistejärgseks ajaks. Sestap on kõige eelneva kõrval **veelgi olulisem küsimus, et mida oleks vaja teha selleks, et riigireform jõuaks sõnadest tegudeni.** Riigivalitsemise reform peaks olema valitsuse ühine eesmärk. Varasem kogemus näitab ka, et ainult headest ideedest ei piisa, tarvis on reformi elluviimise institutsionaalne korraldus kokku leppida ja määrata selge eestvedaja poliitilisel tasandil.

LISA. Riigipuu 2013

Avaliku sektori töötajate arv ja tööjõukulu²⁰



*Ametnike ja töölepinguliste töötajate arvud ei ole võrreldavad 2012. aastaga, kuna uue avaliku teenistuse seaduse jõustumisel kitsenes ametniku definitsioon

²⁰ 2013. aasta seis Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmetel, kättesaadav aadressil <http://www.fin.ee/public/pildid/riigipuu2013.png>.