

Sisukord

KOKKUVÕTE.....	1
RIIGIREFORMI ALUSED JA PROOVIKIVID	3
1. Sissejuhatus.....	3
2. Riigireformi seis.....	3
3. Riigireformi olemus.....	4
4. Miks riigireformi vaja on?	5
5. Riigireformi eesmärgid.....	6
6. Riigireformi elluviimine	7
Lisa 1. Visioon. Millist riiki me tahame?	9

KOKKUVÕTE

Riigireformi seis

- Riigireform tõsis poliitilisse päevakorda 2015. a kevadel toimunud Riigikogu valimiste debatis. Aprillis 2015 ametisse astunud valitsus võttis riigi ja kohaliku halduse reformi üheks oma prioriteediks.
- Taavi Rõivase valitsus oli ametis ligi 20 kuud. Käivitati mitmeid väiksemad ettevõtmised nagu null-bürokraatia ja mõned riigi ülesannete ning struktuuride optimeerimise projektid. Olulisematest teemadest tegeles valitsus haldusreformiga ja riigipalgaliste arvu vähendamisega.
- Eelmise koalitsiooni valitsemisaeg jäi siiski lühikeseks, et ellu viia riigireformi kaalus muutused. Ühtset reformikava ja riigireformi mõistet eelmise valitsusliidu ajal kokku ei lepitud.
- Valitsusliidu suurim saavutus oli haldusreform, mis on päris suur tükk riigireformi agendast. Jõuti murdepunkti – eeldatavasti on omaalgatuslikult ühinevaid omavalitsusi üle 150¹.
- Sellegipoolest ei ole kindlust, et haldusreformi loodetud eesmärgid saavutatakse. Eelmine valitsus ei jõudnud lahendada küsimust avalike teenuste jagunemisest valitsustasandite vahel ja üks keeruline etapp – valitsuse algatatud liitumised – on alles ees.

Riigireformi vajadus

- Uus valitsus ongi lubanud haldusreformile sisu anda. See tähendab (1) reformi elluviimist vastavalt HR seaduse ajakavale, (2) avalike ülesannete jaotuse ning rahastamise mudeli ja (3) omavalitsuste koostöö ning regionaalhalduse mudeli ümberkujundamist (maavalitsused, riigimajad).
- Omavalitsuste ühendamine on kohanemine varem kujunenud olukorraga, sellest reformist ei piisa, et majandust ja rahvaarvu kasvama saada. Tarvis on ulatuslikke muutusi nii majanduses kui ka riigi juhtimises. Värske võimuliit on oma alusleppes lubanud läbi viia riigireformi.
- Riigireformi on vaja, sest Eesti riik peab piiratud ressursidega järjest enam paremaid tulemusi saavutama, et kodanike ootusi täita. Seda juba lühiajalises vaates, sh koalitsiooni enda eesmärkide jt reformide täitmiseks.
- Pikaajalises plaanis on riigireformi tarvis riigi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks, sest riigireform tegeleb muude reformide eeldustega: (1) valitsemise usaldusvärsuse ja läbipaistvusega, (2) poliitikate selguse ja teostatavusega, (3) poliitikate elluviimise korralduslike küsimustega.

¹ Allikas: <http://www.fin.ee/korb-riigikohtu-otsus-toetab-haldusreformi-jatkumist/>.

Riigireformi mõiste

- Valitsus ei saa teha defineerimata riigireformi, sest siis jäävad ideed vaid plaanideks või tegevused vähese jõuga seostamata muudatusteks. Tarvis on poliitilisel tasandil kokku leppida riigireformi mõiste, eesmärgid ja mõõtkava.
- Riigireformi Radari (RRR) meeskond soovib riigireformi aruteludes kaasa lüüa. Pakume oma tööversiooni riigireformi mõistest: Riigireform = Haldusreform (ehk kohalike omavalitsuste ja regionaalhalduse reform) + Esindus- ja osalusdemokraatia arendamine (kodanike ja riigi lähendamine, põhiseaduslike institutsioonide reform) + Riigivalitsemise reform (ümbekorraldused muu avaliku sektori toimimises).

Riigireformi eesmärgid

- Riigireformiga edasiminemisel on oluline kriitiliste edutegurite valik / ülesannete prioritseerimine. Esimeseks murranguliseks teemaks on haldusreformi lõpuleviimine koos regionaalhalduse küsimuste lahendamisega.
- Teiseks kriitiliseks eesmärgiks on efektiivsema ja paindlikuma riigi kujundamine. Tegevussuund vastab küsimusele, milliseid ülesandeid riik peab ja suudab täita? Millise kvaliteediga ja ressursidega?
- Kolmandaks suureks teemaks on hästi toimiv osalus- ja esindusdemokraatia. Selle sisuks on poliitika osapoolte parem koostöö ja läbipaistvam ning kaasavam valitsemine.
- Kõik need eesmärgid on ühes või teises sõnastuses kirjas äsjases koalitsioonileppes.

Riigireformi visioon

- Lisaks lühema perspektiiviga prioriteetidele on tarvis nägemust kaugemast sihist. RRRi kolleegium on sõnastanud kolm keskset eesmärki, mis raamistavad nii lühi- kui pikaajalisi plaane: riik peab olema võimekas, usaldusväärne ja jõukohane!
- Haldusreform aitab muuta riiki võimekamaks, riigipalgaliste arvu kontrolli all hoidmine sunnib riiki olema efektiivsem ja paindlikum ning demokraatia arendamine tähendab kaasamist ja paremat koostööd nii riigi kui ka era- ja kolmanda sektori tegijate vahel.

Riigireformi elluviimine

- Riigireformi ei sisu ja ulatust arvestades ei saa seda „ära teha“ selle parlamendikoosseisu ajal. Tarvis on:
 - nägemust sellest, milline meie riik nt 10 aasta pärast
 - mida lähemal ajal peab tegema, et visioonile lähemale liikuda.
- Riigireformi radari (RRR) kolleegium on korduvalt rõhutanud, et riigireformi eestvedaja saab olla vaid peaminister. Tema ülesanne on lähema aja prioriteetide ja tööplaanide kokkuleppimine ning hiljem nende kohandamine Riigikogust saadud suuniste alusel.
- Riigireformi mõiste kokkuleppimine ja (kaugema) visiooni kujundamine – koos valitsusega – peaks olema Riigikogu ülesanne. Uuel koalitsioonil on plaan kokku kutsuda kohaliku omavalitsuse ja riigireformi komisjon, mis võiks vastu võtta riigireformi alused (või riigireformi seaduse eelnõu või mõlemad), et anda valitsusele selged suunad ja fookused ning hiljem jälgida elluviimist.
- Valitsus ei saa reformida põhiseaduslikke institutsioone, ka see oleks riigikogu roll.
- Riigireformi elluviimise küsimused on horisontaalsed ja otsustamisse tuleb kaasata kogu valitsuskabinet. Otsustamise võtmeisik on peaminister.
- Riigihalduse ministri ülesanne on reformid sisuliselt ette valmistada ja tagada muutuste sujuv elluviimine pakkudes teistele ministeeriumidele vajalikku tuge (analüüsid, metodika, koolitused jms).

Kokkuvõte

- Novembris ametisse astunud koalitsiooni alusleppes seisab: „Viime läbi riigireformi“. See lubadus tuleb sisustada, lisaks koalitsioonileppes lubatud haldusreformile sisu andmisele.

- RRR kolleegiumi arvates tuleb ka riigireformi mõiste ja prioriteetid Riigikogu ning valitsuse koostöös kokku leppida. Peaminister on riigireformi elluviimise võtmeisik ja riigihalduse minister tema parem käsi.
- RRR soovib debatis kaasa lüüa ja on sõnastanud oma nägemuse riigireformi olemusest, eesmärkidest ja elluviimisest.

RIIGIREFORMI ALUSED JA PROOVIKIVID

1. Sissejuhatus

14. aprillil 2016. a toimus Riigikogus riigivalitsemise reformi kui olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu. See oli esimene taoline riigireformi alane debatt, kus kõikide erakondade sõnavõtjad tõdesid riigi reformimise vajadust.

Sellel arutelul ütles Jüri Raidla:

„Käsitledes Riigireformi, on vaja läbi rääkida ja poliitilisel tasandil kokku leppida vähemalt kolm asja:

1. Riigireformi eesmärk;
2. Riigireformi mõiste ja sisu, ning
3. Riigireformi mõõtkava ajas ja ruumis.

...

Täna oleme kummalises olukorras: Valitsus teeb defineerimata Riigireformi ja Valitsust kritiseeritakse defineerimata Riigireformi mitte-tegemise eest! See on nonsens mõlemalt poolt, nii tegijate kui kriitikute poolt!“

2. Riigireformi seis

Eesti riigi juhtimist reformiti ulatuslikumalt enne ELiga ühinemist aastal 2004. Järgmise kümnendi riigivalitsemisele olid iseloomulikud kuluefektiivsuse otsingud eri ministeeriumide valitsemisalades. Muutused olid väiksema ulatusega, alt-üles stiilis ja omavahel nõrgalt seotud. Kõige suurema mõjuga selle perioodi reformiks võib pidada uue avaliku teenistuse seaduse jõustumist aastal 2013.

Viimasteks parlamendivalimisteks aastal 2015 oli Eesti sise- ja väliskeskond sel määral muutunud, et riigi reformimise vajadust teadvustasid ka erakonnad. Taavi Rõivase juhitud valitsus lõi riigihalduse ministri ametikoha ja asus ellu viima riigireformi. Ühtset reformikava ja riigireformi mõistet eelmise koalitsiooni ajal siiski kokku ei lepitud.

Eelmise valitsuse peamised tegevussuunad olid koalitsioonileppes määratletud haldusreform ja valitsussektori töötajate arvu vähendamine. Nende sihtide raames tegeleti mitmete bürokraatia vähendamise, struktuuride optimeerimise ja halduse tõhustamise alaprojektidega. 2016. a novembris ametisse astunud valitsuse algusajaks oli päevakorras rohkelt ideid ja analüüse (nt ministeeriumide ühishoone tugitegevuste optimeerimine, transpordiameti moodustamine, tervise valdkonna asutuste korrastamine, maapõueressursside kasutamise koordineerimine, valitsemis- ja halduskorralduse reform jne), kuid suuremate muutusteni eelmine valitsus ei jõudnud.

Viimatist valitsuskoalitsiooni võib tunnustada, selle eest, et riigireform oli poliitilises päevakorras küllalt olulisel kohal, tunnustati muutuste vajadust ja välja pakuti rohkelt mõtteid. Eelmise koalitsiooni suurim reaalne saavutus riigireformi vallas oli haldusreform, millega jõuti murdepunkti – lausa 140 omavalitsust 4-s piirkonnas peavad ühinemisläbirääkimisi.

Haldusreformi kritiseeriti siiski jõuliselt, sest eelmine valitsus ei jõudnud mitmetele lahtistele küsimustele vastuseid anda. Uus valitsus ongi lubanud haldusreformi sisustada. See tähendab (1) reformi elluviimist vastavalt haldusreformi seaduse ajakavale, (2) avalike ülesannete jaotuse ning omavalitsuste koostöö- ja

rahastamise mudeli ja (3) regionaalhalduse mudeli (maavalitsused, riigimajad, kaugtöö) ümberkujundamist.

Omaalgatuslike ühinemiste etapp saab (sai) läbi 2016. a lõpuks. Sundühendamiste seadusekohane tähtaeg on 2017. a mai keskel. 20. detsembril avaldas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium otsuse, mille kohaselt 26 omavalitsuse üksuse vaidlustatud sätetest on põhiseaduse vastane ja tunnistas kehtetuks vaid haldusreformi seaduse § 24 lõike 1, millega valitsuse algatatud ühinemiskulude ülempiir on 100 000 eurot².

Haldusreform ja regionaalhalduse uuendamine on praegu kõige kriitilisem riigireformi osa, sest aega muutuste elluviimiseks on vähe. Koalitsioon peab paralleelselt tegelema nii valitsuse algatatud liitumiste korraldamisega kui ka haldusreformi lahtistele küsimustele vastuste andmisega. Jätkuvalt vajab selgust:

- 1) millised avalikud ülesanded jäävad keskvalitsuse, millised kohaliku omavalitsuse kanda ja milliste institutsioonide kaudu ülesandeid täidetakse? (kas maavalitsused jäävad alles või jagatakse nende üleanded laiali, kuidas julgustatakse omavalitsuste koostööd jne?)
- 2) kuidas riik tagab avalike teenuste kättesaadavuse (riigimajad) ja kuidas neid rahastatakse?

Teiseks peab uus võimuliit otsustama, millised teised riigireformi osad on nende arvates prioriteetsed. Riigireformile on kaks vaadet:

- 1) ühe või kaheaastases perspektiivis tuleb keskenduda paarile olulisele eesmärgile ja teostatavale projektile (arvestades eesseisvat EL nõukogu eesistumist ja lähenevaid KOV valimisi),
- 2) keskmises ja pikas vaates on vaja kokku leppida riigireformi visioon ja kaugemad tegevused.

Riigireformiga tuleb jätkata, sellega peavad tegelema mitmed parlamendi koosseisud. Muul moel ei ole võimalik jõuda lähemale Eesti sotsiaalmajanduslikke probleemide lahendamisele.

3. Riigireformi olemus

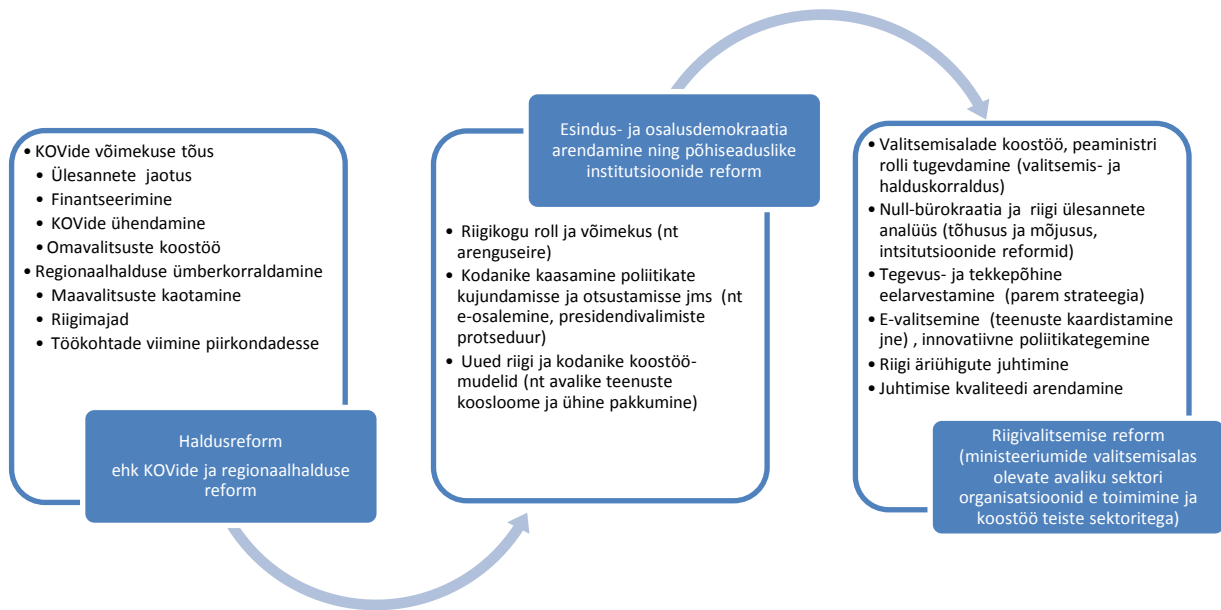
Riigireform taotleb nihet riigi juhtimise praktikates ja mõtteviisis, et ühiskond tõhusamalt kohaneks tänaste ning homsete probleemidega. Riigireform hõlmab kõiki avaliku sektori organisatsioone ning nende koostööd era- ja kolmanda sektoriga ja kodanikega.

Riigireformi valem:

Haldusreform + Esindus- ja osalusdemokraatia arendamine + Riigivalitsemise reform = Riigireform.

Joonisena on riigireformi sisu alljärgnev (pildil toodud näited on avatud nimekiri võimalikest meetmetest; valemi osad on osaliselt kattuva sisuga ...)

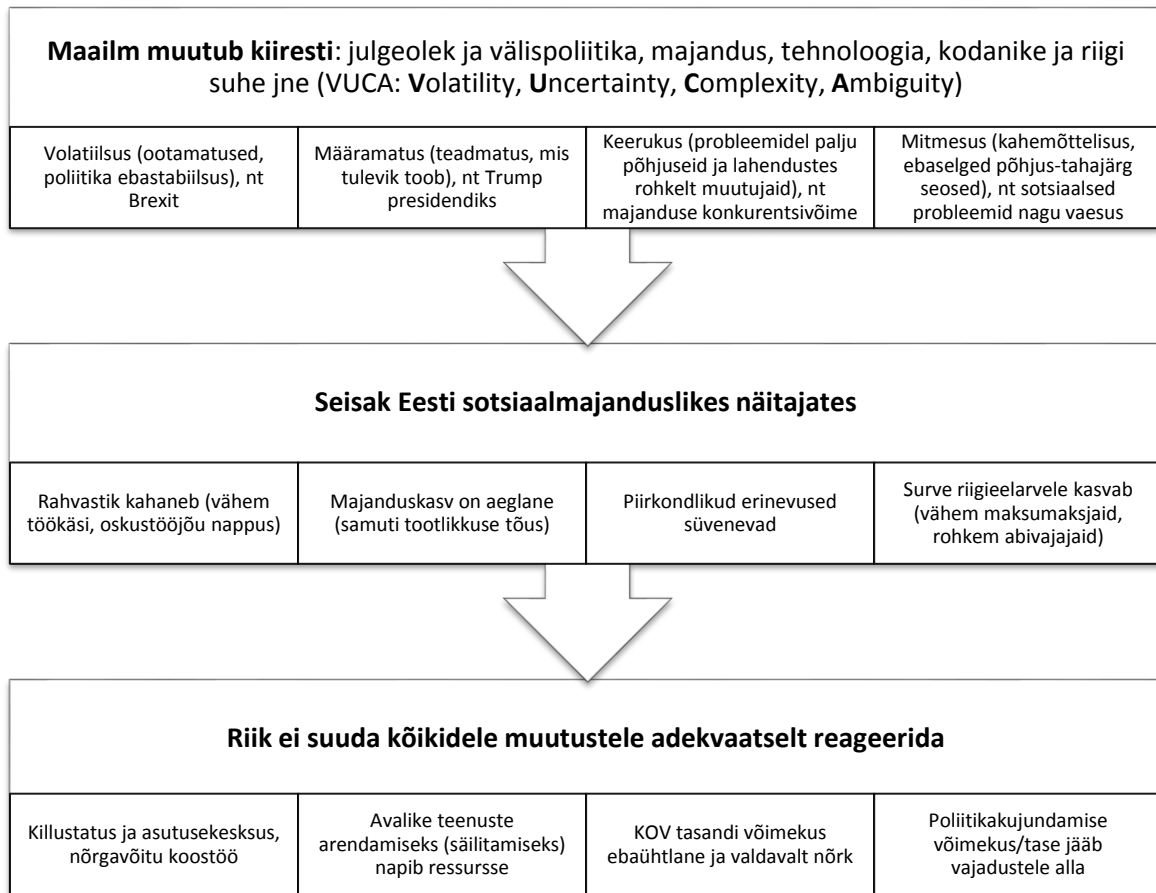
² Riigikohtusse pöördunud kohalikud omavalitsused olid vaidlustanud haldusreformi seaduse sundühendamist puudutavate sätete kooskõla kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse, individuaalse õigussubjektsuse garantii, ärakuulamise nõude, finantsgarantii ja üksuste võrdse kohtlemise nõudega, samuti demokraatia ning õigusselguse põhimõtetega. Allikas: <http://uudised.err.ee/v/eesti/b9ec72c0-8d03-47f6-b0d3-ae32bf3f9214/riigikohus-peab-haldusreformi-seadust-pohiseadusvastaseks-vaid-uhinemiskulude-ulempiiris>



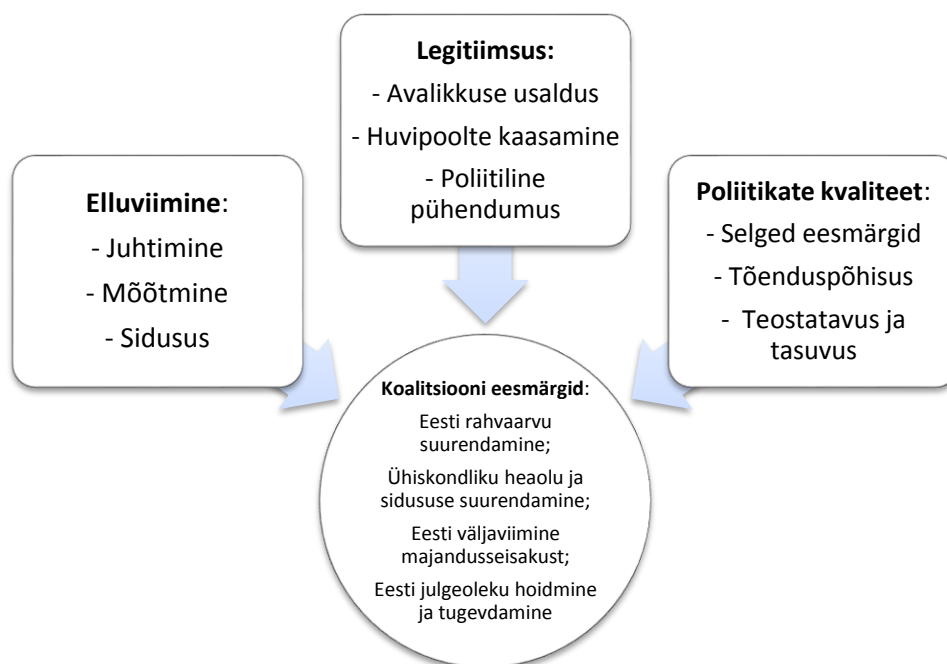
4. Miks riigireformi vaja on?

Riigireformi **tõuketeguriteks** on sotsiaalmajanduslikud arengud ning Eesti riigi juhtimise probleemid.

Kokkuvõte:
Riik peab tulevikus vähemaga rohkem saavutama! Seisaku murdmiseks on senise süsteemi timmimise asemel tarvis põhimõttelisi muudatusi.



Riigireformi **tõmbeteguriteks** on riigi strateegilised eesmärgid (koalitsioonilepe, Eesti 2020, Riigieelarve strateegia jt horisontaalsed ning valdkondlikud arengukavad). Uue võimuliidu üldeesmärkide³ ja riigireformi kokkupuutepunktid on sellised⁴:



- Riigireform tegeleb poliitikategemise legitiimsuse, kvaliteedi ja elluviimise küsimustega.
 - Legitiimsus on avalikkuse tugi valitsuse algatustele. Seda mõjutab usaldus, huvipoolte kaasamine ja poliitiline pühendumus.
 - Poliitikaid on eri ulatuse ja kaaluga, oluline on nende kvaliteet: selged eesmärgid, tõenduspõhisus ja teostatavus.
 - Elluviimine on ideede rakendamiseks vajalik tegevustik. Muutused eeldavad head juhtimist, mõõdetavust ja sidusust.
- Riigireformi vajalikkus on ilmsem kui mõelda barjääridele, mida vilets riigi juhtimine sisulistele reformidele seab. Paljud head ideed jäävad teostuse taha toppama.

5. Riigireformi eesmärgid

Poliitika ilma visioonita on määratud läbikukkumisele ja vastupidi – visioon ilma elluviimiseta ei vii kuhugi.

Riigireformi ei sisu ja ulatust arvestades ei saa seda „ära teha“ selle parlamendikoosseisu ajal. Tarvis on:

- nägemust sellest, milline meie riik nt 10 aasta pärast
- mida lähemal ajal peab tegema, et visioonile lähemale liikuda.

Visioon ütleb, millistest põhimõtetest lähtuvalt peaks riiki arendama ja millised on ajaproovile vastupidavad eesmärgid (sobivad nii lühi- kui pikaajaliste tegevuste aluseks)?

Riigireformi Radari kolleegiumi visioonil on kolm tahku:
riik peab olema **võimekas, usaldusväärne ja jõukohane!**

Seda lühikest nägemust on **memo lisas 1** täiendatud põhimõtetega, mis riigi arendamist võiks raamistada.

³ Allikas: Valitsuse 100 päeva tööplaan, <https://valitsus.ee/et/100paeva>

⁴ Inspiratsiooni saadud siit: <https://www.centreforpublicimpact.org/what-is-public-impact/>.

- o Riigireformi „mänguväljak“ on lai (vt punkt 3, reformi olemus), kuid muutuste elluviimise aeg jm ressursid ülimalt piiratud. Sestap tuleb prioriteete hoolikalt valida!

RRRi kolleegium arutas praegust riigireformi seisuga ja kujundas oma ettepanekud riigireformi eesmärkideks⁵ võttes arvesse jooksvat olukorda, koalitsiooni aluslepet ja 100 päeva tööplaani.

Võimekus:	Jõukohasus:	Usaldusväärsus:
<p>Üldeesmärk 1: KOVid on kohaliku arengu vedurid ja suudavad kvaliteetsemad avalikke teenuseid pakkuda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alaeesmärk 1: haldusreform viiakse haldusreformi seaduse kohaselt ellu • Omavalitsuste ühinemiste lõpuleviimine • Keskvallitsuse ja KOVide ülesannete jaotuse mudel • KOVide tulubaasi tugevdamine ja finanssautonoomia • Alaeesmärk 2: regionaalhaldus korraldatakse ümber • Maavalitsuste kaotamine ja ülesannete jaotamine KOVidele jt asutustele • Riigimajade võrk • Asutuste (töökohtade) väljaviimine pealinnast 	<p>Üldeesmärk 2: Riik on efektiivsem ja paindlikum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alaeesmärk 3: Riigilt palka saavate töötajate osakaal tööhõives ei kasva • Ametnike ja AS töötajate arvu vähendatakse kooskõlas kogu töötajaskonna kahanemisega • Riigipalgaliste arvu vähenemine toimub intstitutsioonide ja protsesside ümberkorraldamise tulemusena • Õigusloome ohjeldamine • Loobutakse ebavajalikest avalikest ülesannetest, toetatakse sotsiaalset ettevõtlust • Alaeesmärk 4: valitsuse töö on tõhusam ja halduskoormus väheneb • Jätkatakse sise- ja nullbürokratia projektidega 	<p>Üldeesmärk 3: Esindus- ja osalisdemokraatia toimib hästi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alaeesmärk 5: Tugevam koostöö ministeeriumide ja nende valitsemisalade asutuste vahel • Valitsemisekorraldust uuendatakse, et lõhkuda "silosid" ja tugevdada avaliku sektori asutuste koostööd + peaminister riigi peasstrateegiks! • Alaeesmärk 6: Poliitikategemine on läbipaistev • Erakondade rahastamine on läbipaistev • Selgem kaasamis- ja osalemis- soosiv poliitika (100 päeva plaanis sees nt rahvahääletuse ja -algatuse laiendamise analüüsimine)

Üldeesmärk 1 mõõdik: peamiseks „mõõdikuks“ 2018. a lõpuks liitunud omavalitsuste arv ja kas on suudetud luua uus „riiklik“ regionaalhalduse korraldus. Omavalitsuste võimekust – mis on sisuline siht – saab hiljem hinnata.

Üldeesmärk 2 mõõdik: riigipalgaliste osakaal kogu tööhõives.

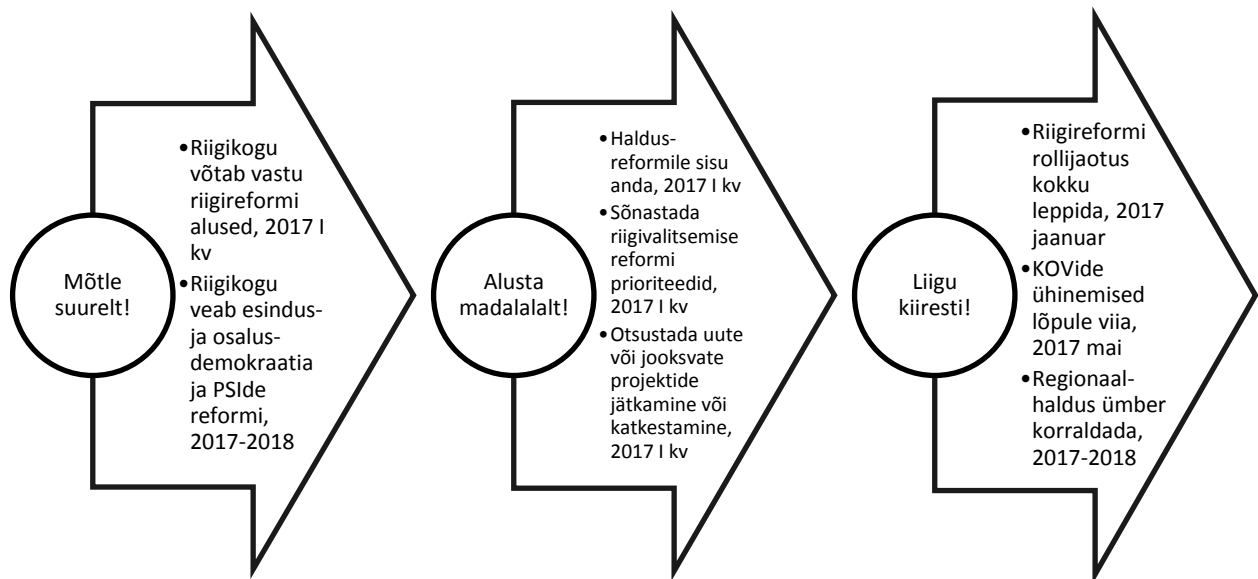
Üldeesmärk 3 mõõdik: Progressi saab jälgida riigi institutsioonide usaldusnäitajate küsitluste alusel (pikemaajalise trendi muutumine).

6. Riigireformi elluviimine

Muutuste elluviimise filosoofia:⁶

⁵ Siin punktis on läbivalt kasutatud riigi strateegilise juhtimise süsteemi mõisteid, vt <https://sites.google.com/site/eelarvejuhend/home/juhtimistasandid>.

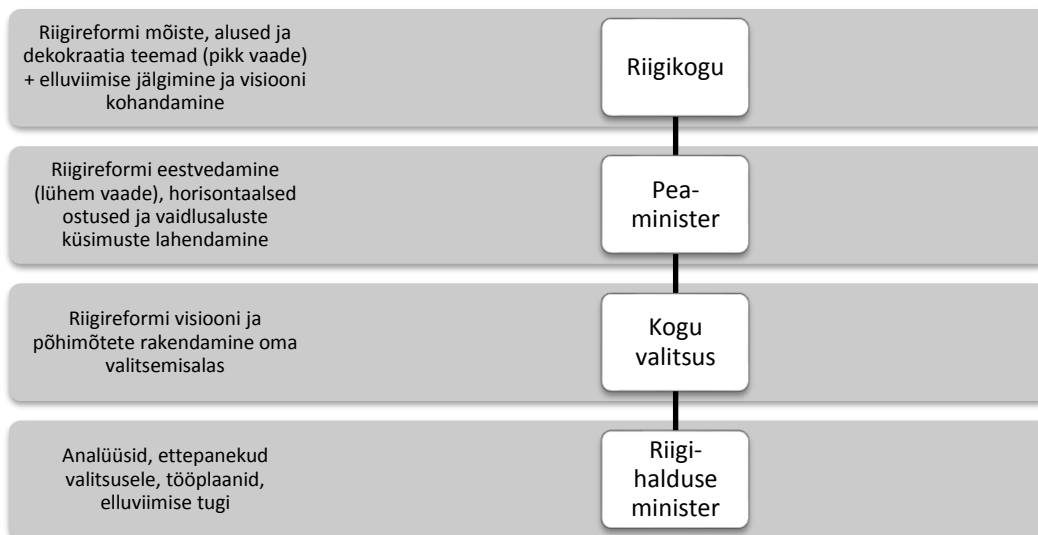
⁶ Idee laenatud The OpenLab Change Model'ist: Think big! Start Small! Move fast! Lisatud: kohandu olukorraga, õpi tulemustest, korrigeeri sihte!



Eelmise valitsuse reformiagendast on üleval mõned projektid. Nt null-bürokraatia, millega koalitsioon on lubanud jätkata.

Eelmine valitsus pakkus välja ka mitmeid teisi ideid, mis vajavad otsust: kas nendega jätkata või suunata energia mõne prioriteetse reformi elluviimisele? (nt sise- ja välisvahenditest antavate toetuste rakendussüsteemi reform, teenuste korraldamise ja teabehalduse määrus, tervishoiuasutuste reform jms).

Rollijaotus:



Lisa 1. Visioon. Millist riiki me tahame?

Järgnev tabel on edasise arutelu sisendiks küsimuses, millist riiki ja riigi juhtimist me tahame? (avatud loetelu)⁷.

Võimekas

Kokku on lepitud milliseid avalikke teenuseid, millises mahus ja millisel valitsemistasandil pakutakse.

Riik suudab ette näha rahvusvahelisi ja siseriiklikke arengutrende ning nendega kohaneda.

Riik ja valitsemine on avatud värskele ideele, innovatsiooni soodustatakse teadlikult kõikidel riigivalitsemise tasanditel.

Riigi institutsionaalne korraldus ja koostöö- ning halduskultuur soosivad keerukate poliitikaprobleemide lahendamisel (juhitud) uudseid lahendusi ja eksperimenteerimist.

Strateegiline juhtimine (planeerimine, otsustamine) on seotud eelarvestamisega ja mõju hindamisega.

Usaldus- väärne

Poliitikakujundamine ja elluviimine on läbipaistev, otsuseid tehakse võimalikult madalal otstarbekal tasandil (lähimuspõhimõte)

Otsused on tõendus põhised ja erinevate osapooltega läbi räägitud, tõstavad õiguskindlust ning vähendavad halduskoormust.

Kaasamine on sisuline, olemas on selleks vajalikud oskused ja vahendid.

Tehakse koostööd vabaihenduste ja eraettevõtete, kasutusel on uuenduslikud teenusepakkumise ja rahastamise mudelid, mis aitavad leevendada ressursside nappust ning arendada teenuste kvaliteeti, kättesaadavust ja kodanikukesksust.

Jõu- kohane

Keskvalitsuse- ja kohalike omavalitsuste eelarvest palka saavate inimeste arv järgib töajuturu trende, riik suudab prognoosida personalivajadust erinevates sektorites.

Riigiparaadi ülesehitus ja protsessid toetavad valitsuse eesmärkide saavutamist; peaministril ja valitsusel on hoovad poliitikate mõjusaks elluviimiseks ning ressursside ümberjagamiseks

Valitsemise- ja juhtimise kvaliteet tagab kasutadaolevate ressursside ja tulemuse parima suhte (*value for money*).

Riigi palgal olevad ametnikud ja töötajad on asjatundlikud ning pühendunud.

⁷ Alus: Valimised 2015. Riigivalitsemise reformi teemapaber, lk 7, <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/riigivalitsemise-reformi-teemapaber.pdf>