

# EESTI KOOSTÖÖ KOGU RIIGIPIDAMISE KAVA

DETSEMBER 2014

---

Lühikokkuvõte.....	1
ÜLDINE LÄHENEMINE.....	2
1. ARUTLEV DEMOKRAATIA JA OSALEMINE .....	3
2. KOHALIK OMAVALITSUS.....	5
3. RIIGIHALDUS .....	7
4. VALITSUS (PEAMINISTER JA MINISTRID).....	11
5. RIIGIKOGU.....	13

## Lühikokkuvõte

Eestile toovad edu julged ja originaalsed lahendused. Ka riigiasjade ja kohaliku elu korraldamise viis vajab kahaneva rahvaarvu ja madala rahvastikutiheduse tõttu värsket vaateviisi. Riigihaldus on muutunud ühtaegu kulukaks ja jäigaks. Valdkonnad, kus inimene vahetult riigiga kokku puutub, kannatavad ressursinappuse all.

Riigipidamise kava sõnastab probleemid ja pakub lahendused viies valdkonnas: arutlev demokraatia (osalemine), kohalik omavalitsus, riigihaldus, Vabariigi Valitsus ja Riigikogu. Lahenduste valikul lähtub kava kolmest kriteeriumist: lahendus võimaldab probleemi tõesti lahendada, on lähiajal elluviidav ja inimestele kasulik. Kõiki probleeme ei saa lahendada korraga ja otsuseid ei tehta igaveseks.

Lahti kirjutatud Riigipidamise Kava leiab Eesti Koostöö Kogu lehelt [www.kogu.ee](http://www.kogu.ee). Selle tuuma moodustavad järgmised ettepanekud:

- asendada formaalne „kaasamine“ huvirühmade sisulise osalemisega, kasutada uute kogu ühiskonda mõjutavate seaduste ettevalmistamisel Rahvakogu kogemusi, pöimida esindusdemokraatia mudelisse osalusdemokraatia komponente, kasutada julgemini nii riigi kui kohaliku elu oluliste küsimuste lahendamisel rahvaküsitlusi ja –hääletusi;
- viia ellu funktsioonipõhisele koostööle ja tegelikkusele tuginev kohaliku omavalitsuse reform, keskenduda omavalitsuste suuruse ja vormi asemel kohtadel osutatavate avalike teenuste sisule, kättesaadavusele ja kvaliteedile; korraldada ümber riigivõimu tähtsuse kaotanud vahelülide (maavalitsus) töö, pakkuda kogukondadele reaalne

võimalus oma elu ise korraldada, toetada omavalitsuste vabatahtlikku liitumist ja sundliitumist valitsuse algatusel seal, kus see on ilmselgelt vajalik;

- keskenduda valitsusasutustes riigi põhiülesannete heale täitmisele ja tähtsustada inimestega vahetult kokku puutuvate riigipalgaliste tööd; kahandada valitsussektori töötajate üldarvu ning samal ajal suurendada nende iseseisvat otsustusõigust ja isiklikku vastutust;
- lõpetada töökoormust ja kulusid kasvatavatele, kuid sisuliselt mittevajalikele mõõdikutele ja ühikute lugemisele tuginev eelarve planeerimine, juhtimine ja aruandlus; muuta töö planeerimine paindlikumaks;
- lõpetada riigi kulude peitmine sihtasutuste, äriühingute ning avalik-õiguslike asutuste alla, tuua poliitikaanalüüs ja planeerimisega seotud tööd ja kompetents tagasi valitsusasutustesse, kaotada kulukad vahelülid;
- anda peaministrile õigus otsustada mitme ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus juhul, kui ministrid ei suuda omavahel lahenduses, selle väljatöötamise või elluviimise tähtaegades ja isikulises vastutuses kokku leppida;
- korraldada Riigikogu töö optimaalse ajakasutuse huvides ümber, võimaldada Riigikogu liikmetel soovi korral jätkata senist erialategevust; tugevdada parlamendi komisjonide personali; säilitada senine töökoormus ja -tasu Riigikogu juhatusele, alatiste komisjonide esimeestele ja aseesimeestele.

## ÜLDINE LÄHENEMINE

Riigipidamise kava koostamise põhjuseks on veendumus, et praegune asjade ajamise viis ei lase Eesti riigil mõistlikult, tõhusalt ja tulemuslikult täita avalikke ülesandeid. Riigi- ja kohalik haldus on kaotanud piisava kvaliteedi ja paindlikkuse ning kujunenud ülemäära koormavaks. Seal, kus inimene puutub vahetult kokku riigiga, on aga ressursi vähemaks jäänud.

Tööturult töökäed kaovad, ülalpeetavate arv suureneb, ent ootused paremale avalikule teenusele ning efektiivsemale riigile kasvavad. Eestile on edu toonud julged ja originaalsed lahendused. Ka riigiasjade ja kohaliku elu korraldamise viis vajab uut lahendust.

Riigipidamise kava üldeesmärgiks on lihtsama, läbipaistvama, loogilisema ja konkreetset Eestile sobiva töökorralduse väljatöötamine. Eestile sobiv lahendus peab:

- muutma inimese elu Eestis paremaks;
- aitama demokraatlikult valitud Riigikogu ning selle ametisse nimetatud Vabariigi Valitsuse eesmärke kiirelt ja parimal viisil ellu viia;
- tugevdama demokraatlikku ja parlamentaarset riigikorda;

- olema lähema nelja aasta jooksul elluviidav.

Esmalt on tehtud selgeks, mis ja miks on halvasti; milline muudatus kõrvaldab probleemi põhjused ja probleemi enda; mida on muudatuse elluviimiseks tarvis teha; samuti kuidas ümberkorraldust võidakse kuritarvitada või millised uued mured võivad tekkida.

Ümberkorraldus on mõistlik ette võtta, kui lahendus toimib, kui muudatus on praktikas teostatav ning kui võimalikke kuritarvitusi on võimalik ette näha ja ära hoida. Kõike ei pea tegema korraga ja midagi ei tehta igaveseks.

Oluline on eristada süsteemset viga tegemata või halvasti tehtud tööst. Riigipidamise kava ettepanekud keskenduvad süsteemsetele puudujääkidele.

Oleme püüdnud vältida aastatega tekkinud müüte ja harjumuseks saanud usku teatud lahendustesse. Kui senipakutud lahendused pole tuult tiibadesse saanud, siis tuleb teha teisiti. Teiste riikide valitud teel sabas sörkimine ei anna meile edumaad.

Reformisoovituste koostamisel on arvestatud varasemaid uuringuid ja analüüse, neid vajadusel ajakohastades ja täites ilmnunud lünki. Riigipidamise kava on valminud ühistöös teadlaste, ametnike, poliitikute, ettevõtjate ja vabakonna esindajatega. Ent vastutuse tehtud ettepanekute eest võtab Eesti Koostöö Kogu.

Riigipidamise kava sõnastab probleemid ja pakub lahendused viies valdkonnas: arutlev demokraatia (osalemine), kohalik omavalitsus, riigihaldus, Vabariigi Valitsus ja Riigikogu.

## **1. ARUTLEV DEMOKRAATIA JA OSALEMINE**

### ***Mis on probleem?***

Formaalsel, paraku ka Eestis levinud kujul seisneb kaasamine avalikkuse ja huvirühmade informeerimises ja arvamuste kogumises. Sihtrühmadele edastatakse enamasti eelnõu projekt ja küsitakse selle kohta hinnangut ja arvamust. Mõnikord jäetakse vastamiseks ja arvamuse koostamiseks väga vähe aega. Saadetud arvamus jäetakse sisulise tagasisideta, sageli pole (eri)arvamusega dokumendi järgmises redaktsioonis arvestatud, mitteamvestamist ei põhjendata arusaadavalt. Huvigruppidele jäetakse nii toimides mulje, et nende arvamus sisuliselt kedagi ei huvita ning et sellest midagi ei sõltu. Tulemuseks on kaasatavate riivatud enesetundest tingitud konflikt ja vastuseis, osalemise illusoorus koos kahetsusega asjata raisatud aja ja püüdluste pärast. Formaalse kaasamise tõttu jääb avalikkusele ebaselgeks arutatava lahenduse tegelik sisuline tähendus. Kasutamata jääb valitsusväliste organisatsioonide vahetu kogemus ja ekspertide info, mille tõttu kannatab õigusaktide kvaliteet.

### ***Lahendus***

Tegelik kaasamine ehk sisuline osalemine algab huvigruppide ja ekspertidega läbi arutatud kavatsusest töötada välja uus seadus või mõni teine poliitikat kujundav alusdokument.

Kavatsuseni jõudmise eelduseks on sisuline vastus põhiküsimusele: mis on kavandatava poliitikadokumendi või eelnõu eesmärk?, kas kehtiv regulatsioon tõesti ei toimi?, kuidas koostatav dokument muudab praegust olukorda paremaks?

Selle etapi käigus defineeritakse protsessi lõppeesmärk, kirjeldatakse detailselt järgnevat tööprotsessi ning jagatakse ülesanded. Kui vajaduses ja konkreetse õigusloomeprotsessi sihis on kokku lepitud, siis rajatakse sellele kokkuleppele ka järgnev sisuline ja tehniline töö.

Osaliste hulka kuuluvad alati need, a) kelle elu kavandatav õigusakt või seadusemuudatus tegelikult mõjutab ja b) kes hakkavad muutunud regulatsiooni ellu viima ja selle täitmise üle järelevalvet teostama (nn eesliinitöötajad, aga ka kohtunikud, järelevalveametnikud jt).

Kui uus õigusloomekavatsus on ühiselt aktsepteeritud ja selge, siis on võimalik valida kaks jätkustsenaariumi, avatud ja kinnine.

Kinnise eeskujuks on tänavu veebruaris vastu võetud pikaajalise haridusstrateegia ([Elukestva õppe strateegia 2014-2020](#)) sünnilugu. Osalisteks on juhtkomitee poolt moodustatavad komisjonid, mis hakkavad õigusakti koostama ning konsulteerivad selleks pideva infovahetuse ja seminaride vormis valdkondlike sihtrühmadega.

Avatud meetod kasutab Rahvakogu mudelit: avalikku ideede korjamist, nende süstematiseerimist, mõjuhindanguid, eelistuste väljaselgitamist avalikul arutelul.

Rahvakogu töö praktilise tulemina võttis Riigikogu 2014.aasta märtsis vastu kollektiivsete märgukirjade seaduse, andes sellega kodanikele kaudse õiguse algatada ja muuta kehtivaid seaduseid. Samuti muutis parlament õiglasemaks erakondade rahastamise korda, alandas Riigikogu valimiste kandidaatide kautsjoni määra ning alandas erakonna asutamiseks vajalike liikmete arvu poole võrra. See teeb Rahvakogust seni ehk kõige tulemuslikuma kodanikualgatusliku ettevõtmise, mis on leidnud tunnustamist ka rahvusvaheliselt (<http://www.kogu.ee/rahvakogu-algatus-paases-maailma-paremikku/>).

Riigikogule tuleks koos seaduseelnõuga üle anda täpne ülevaade osalenutest ja nende panusest. Riigikogu võiks senisest enam kutsuda avalike kuulamiste vormis osalema lisaks ministeeriumi ekspertidele neid, kelle tööd muudatus otseselt mõjutama hakkab ja kes asuvad muudatust riigi nimel rakendama. Kuivõrd Eesti riigi algatus- ja otsustusvõime suurendamiseks on esmatähtis asendustegevusest loobumine, väheneb selle muudatuse tulemusel Riigikogus menetletavate eelnõude maht märkimisväärselt. Seega tekib kirjeldatud menetlusmuudatuseks ka ajaline võimalus.

Selleks, et arutlev demokraatia oleks edukas, tuleb vabakondlikel valdkonnaorganisatsioonidel ka endil teha senisest rohkem omavahelist koostööd, muu hulgas tõhustada sisedemokraatiat ehk töötada iseendile välja selge reeglistik osalusprotsessi tegelike ja parimate osaliste väljaselgitamiseks. Praeguses kaasamisprotsessis on tihtilugu liiga palju passiivseid osalejaid, kellele on oluline eelkõige koht laua taga, mitte aga sisuline panustamine.

Uute avalike teenuste kujundamisel ja elluviimisel tuleks võimalusel viia läbi testperiood võimaliku sihtgrupi – kodanike ja riigiametnike – hulgas, et teenus oleks kasutajasõbralik ja töökindel ning haakuks seniste harjumustega (tarbijakeskne vs tootekeskne lähenemisel eelistada alati tarbijat).

Kaasamine ei ole eesmärk. See on parima ja toimiva lahenduse saavutamise vahend. Osalemine suurendab otsuse „omanike“ ringi, suurendab kõigi osalejate vahetut vastutust ja edendab poliitilist kultuuri, sealhulgas sallivust teistsuguste arvamuste suhtes. Selle kultuuri osaks on kõigi osalejate poolt tunnustatud eeldus, et arvamusega mitteamvestamine ei muuda piisava põhjendatuse korral osalemist olematuks.

### *Loe lähemalt:*

- ✓ [Ülevaade Rahvakogu olemusest, protsessist ja rollist.](#)
- ✓ [Hille Hinsberg "Rahvakogu tulemus: võim kaotas, kuid inimesed lähenesid"](#)

## **2. KOHALIK OMAVALITSUS**

### *Mis on probleem?*

Kohalikud omavalitsused ei saa alati hästi hakkama kõigi neile pandud ülesannetega. Seaduste alusel peaks täna iga kohalik omavalitsus olema valmis täitma umbes 350 erinevat ülesannet, neist 75% on kohustuslikku ja 15 riiklikku ülesannet.<sup>1</sup> Olenemata võimekusest ja tegelikest vajadustest peavad samasuguste ülesannet täitmiseks olema valmis nii Tallinn, Tartu ja Pärnu kui ka Iisaku, Hanila ja Piirissaare.

Samas rahvastik ja jõukus koonduvad, ääremaastumine süveneb. Elanike vanuseline koosseis valdades on väga erinev. Maksumaksjaid jääb vähemaks, ülalpeetavate hulk suureneb, eriti keskustest väljaspool, ent ootused avaliku teenuse kvaliteedile kasvavad.

### *Lahendus*

Toetada omavalitsuste funktsioonipõhist koostööd, luues selleks võimaluse teha omavalitsuste ühisasutusi (ameti- ja hallatavaid asutusi), et otsustusõigus kohaliku elu korraldamise üle säiliks kohalikus kogukonnas, kuid otsuste elluviimine korraldatakse selleks majanduslikult otstarbekamal tasandil, kuhu saaks koonduda ka vastav pädevus. Omavalitsus kui eraldi iseotsustustasand võib erineda teenuspiirkonnast.

---

<sup>1</sup> Arvutused tehtud Siseministeriumis koostatud KOV ülesannete kaardistuse alusel. Statistika hõlmab nii väiksemaid toiminguid (nt riigi ülesandel registreeritud sissekanded), muid korraldavaid ülesandeid (nt jäätmekeha koostamine, vee erikasutuseks nõusoleku andmist, avalikus kohas käitumise üldnõuete üle järelevalve teostamist) kui ka avalikke teenuseid (nt isikliku abistaja teenus, lasteaia koha võimaldamine või veevarustuse- ja kanalisatsiooniteenuse osutamise korraldamine). Ka riiklike ülesannete täitmiseks peab valmis olema (nt toimetulekutoetuse maksimine, kuigi toetusraha tuleb riigieelarvest).

Omavalitsused tuleks vabastada sellistest ülesannetest, milles neil tänapäeval sisuline otsustusõigus puudub või keskvalitsus on nuginii korralduse üle võtnud. Kohaliku omavalitsuse eesmärk on võimaldada kohalikul kogukonnal otsustada kohaliku elu küsimusi, mille puhul hea lahendus sõltub kohalike elanike vajadustest ja vastab kõige paremini kohalikele oludele.

Kui aga ülesande täitmine tuleb kogu riigis tagada võimalikult ühetaoliselt ja vaja on detailselt ette kirjutatud reegleid, siis ei ole tegemist kohaliku küsimusega. Tugevamatele ja võimekamatele omavalitsustele saab lepinguga anda rohkem ülesandeid. Ülesanded viiakse kooskõlla omavalitsuste suutlikkusega ja rahastamine käib ülesande üleandmisega kaasas. Samuti võib üha enam probleeme lahendada tulevikus kogukonna enda aktiivsuse, vabatahtliku töö abil ning riigi ja regionaaltasandil kaasaegsete töömeetodite ning spetsialistide parema üleriigilise rakendamise teel.

Lisaks tuleb toetada omavalitsuste vabatahtlikku ühinemist piirkondades, kus mitu omavalitsust moodustavad ühise kogukonna ja toimepiirkonna. Sobimatute vabatahtlike liitumiste ärahoidmiseks on Vabariigil Valitsusel õigus Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse alusel liitumist mitte kinnitada. Need kohalikud omavalitsused, kelle liitmine on vaieldamatult põhjendatud, kuid kes vabatahtlikult ei ühine, tuleks liita valitsuse algatusel ükshaaval. Ka selleks on vajalik seaduslik alus olemas. Ent liitumine ei lahenda siiski kõiki olulisi omavalitsuskorralduse probleeme.

### ***Põhjendused ja vastuväited***

Seni on haldusreformi debatt keskendunud peamiselt „õige“ suurusega omavalitsuste otsimisele. Universaalset „õiget“ pole aga olemas, sest sobiv omavalitsuse suurus sõltub nendest ülesannetest, mille täitmist oodatakse. Iga ülesanne vajab omakorda optimaalse suurusega teenuspiirkonda ning see erineb ülesannete lõikes oluliselt. Optimaalset teenuspiirkonda määratakse tavaliselt elanike või teenuse tarbijate hulga või territooriumi suuruse järgi. Näiteks huvikool ei saa olla inimestest kaugel, kuid jäätmekorraldust või sotsiaal- ja ühistransporti oleks Eestis võimalik ja mõistlik organiseerida mitme maakonna peale kokku.

Avaliku teenuse pakkumise seisukohalt majanduslikult efektiivsed kohalikud omavalitsused peaks aga teiste riikide kogemusele tuginedes olema nii suured, et isegi väga radikaalse haldusterritoriaalse reformikava (nt maakond muuta omavalitsuseks) elluviimisel jääksid mõned omavalitsusüksused liiga väikeseks. Seega: kui seada omavalitsuskorralduse aluseks omavalitsuste majanduslik efektiivsus, peaksid need olema nii suured, et kaoks ära omavalitsuste praegune põhiseaduslik mõte. Ent kohalik omavalitsus pole ainult teenuskeskus või riigi käepikendus, see on iseseisev kohaliku elu küsimuste üle otsustamise koht. Ülemäära suure territooriumiga kohalike omavalitsuste üksuste loomine tooks tõenäoliselt kaasa bürokraatia suurenemise, majanduslikku kasu aga paljudel juhtudel mitte ning otsustamine läheks kogukonnast kaugemale. Järelikult on vaja mõelda teistsugustele lahendustele, keskendudes eelkõige avalike ülesannete täitmisele parimal viisil. Seejuures

tuleks hoiduda täiendavate administratiivsete juhtimistasandite tekitamisest, et vältida ebavajalikke kulusid ja bürokraatiat.

Igasugune omavalitsuskorralduse reformi kava peab õnnestumiseks arvesse võtma Eesti eripära (väikeriik, ebahütlane areng, hajaasutus). Kohaliku omavalitsuse üksuste võimalikult sarnaseks muutmise eesmärk ei ole Eestis teostatav ega ka mõistlik. Seega tuleks eelistada paindlikke lahendusi. Teiseks peab arvestama senises omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse praktikas välja kujunenud trende: omavalitsuste ühinemine; keskvalitsuse rolli tõus, (keskselt on üha enam võimalik ülesandeid efektiivsemalt täita); kohalike omavalitsuste funktsioonipõhine koostöö; kogukonna rolli suurenemine; maavalitsuste iseseisvate ülesannete vähenemine peaaegu olematuks; regioonide kui eraldi juhtimistasandite tähtsuse kahanemine ning regionaalselt ressursside planeerimine vastavalt vajadusele. Koostööpiirkondadele ning kohaliku omavalitsuse ja keskvalitsuse rollimuutusele keskenduvat haldusreformi mudelit on küll selgitada keerulisem kui sunniviisilist ühendamist, ning eeldaks ka valdkonnaministeeriumide koostööd, kuid võimaldaks pakkuda sobivaid lahendusi just konkreetse piirkonna ja teenuse jaoks.

#### *Loe lähemalt:*

- ✓ [Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks](#)
- ✓ [Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs 2006-2012](#)
- ✓ [Ülevaade riigiorganisatsioonist](#)
- ✓ [Külli Taro "Pildikesi Eesti omavalitsusest"](#)
- ✓ [Ruumiidee. Koostöö Linnalaboriga.](#)

### **3. RIIGIHALDUS**

#### *Mis on probleem?*

Pea iga viies tööealine elanik töötab valitsussektori asutuses, see tähendab riigieelarvest ülal peetavas keskvalitsuse või kohaliku omavalitsuse asutuses. Ainuüksi selleks, et kahaneva rahvastikuga olukorras sama proportsiooni säilitada, peaks valitsussektori töötajate arv vähenema aastas umbes ühe protsendi ehk 1000 töötaja võrra (sealhulgas 450 töökohta keskvalitsuses, ülejäänud omavalitsustes). Tegelik riigieelarvest ülalpeetavate töötajate hulk on aga veelgi suurem (sisseostetavad teenused, näiteks nõustamine ja analüüs, kommunaalteenused ja haldus jne). Riik peab riiki üleval.

Ressurss (raha ja inimesed) on liikunud valitsuse keskusest järjest eemale ja riigi põhifunktsioonidest kaugemale. Sama tuleb märkida ka poliitikakujundamiseks vajaliku kompetentsi kohta. Ressurss ja koos sellega võimalused mõjutada „tegelikku elu“ on läinud

valitsusasutustest, ameti- ja hallatavatest asutustest sihtasutustesse ja äriühingutesse (nt EAS, Innove, Archimedes, Keskkonnainvesteeringute Keskus, RKAS) ning mõnedesse avalik-õiguslikesse juriidilistesse isikutesse (nt Töötukassa ja Haigekassa). Valdkonniti on olukord muidugi erinev. Valitsuse ja ministrite võimalused otse sekkuda vähenevad, mis toob kaasa ka poliitilise ja juhtimisalase vastutuse hajumise.

Samal ajal napib riigi põhifunktsioonide täitmiseks vajaliku ehk olulise töö tegemiseks üha enam inimesi ja aega. Asutuste tööplaanide ülekujamine ja asutustevaheline puudulik koostöö on muutnud valitsuse eesmärkide efektiivse ja läbimõeldud elluviimise vaevarikkaks. Vohav õigusloome (käesoleva aasta õigusloome tööplaan näeb nädalas ette keskmiselt 3,5 uue eelnõu ettevalmistamise) põhjustab ülereguleerimist ja takistab kohtupraktika väljakujunemist. Õigusaktide eelnõude madal kvaliteet teeb muutuste rakendamise keeruliseks ning tingib pideva vajaduse vigade parandamiseks.

### ***Lahendus***

Et valitsussektor ei nõuaks proportsionaalselt üha suuremat hulka tööjõust, tuleb riigi töö korraldada ümber selliselt, et saaksime riigi põhifunktsioone täita senisest vähema hulga avaliku sektori tööjõuga. Selleks tuleb hakata asju tegema teisiti, targemini ja vähem. Seejuures asuda eristama olulist ebaolulisest, muu hulgas hoiduma täiendavatest raportitest, protseduuridest, aruannetest, kooskõlastustest jms.

Avaliku sektori kulude analüüsi tuleb tegelikkusele vastava pildi loomiseks tuua kogu valitsussektor (ka õpetajad, politseinikud, EAS, SA Innove, AS Andmevara ja RKAS jne). Seni on tähelepanu all olnud peamiselt ameti- ja hallatavaid asutused, mis võimaldab peita osad avalikud kulud teiste juriidiliste isikute arvele.

Eelarve planeerimise prioriteediks peavad ühemõtteliselt saama need ülesanded, mida ainult riik saab täita. Raha juurdesaamise aluseks ei saa olla täiendavate tööde või uute algatuste väljamõtlemine. Raha ja tähelepanu tuleb suunata juurde eesliinile ehk neile töötajatele, kes vahetult inimesi teenindavad.

Uue taristu ehitamisel või laiendamisel tuleb arvestada hilisemate ülalpidamiskulude kasvuga.

Uute asutuste ja struktuuriüksuste loomisest tuleb hoiduda, sest iga uus institutsioon hakkab enda olemasolu vajaduse tõestamiseks iseennast paisutama. Riigi põhiülesannete täitmiseks ei looda enam täiendavaid eraõiguslikke asutusi, mis hägustavad selget juhtumis- ja vastutusliini.

Avalikud teenistujad ei või saada reeglina lisatasu nn täiendavate tööde eest. Kõik vajalikud tööd ongi riigiteenistujate põhitöö.

Poliitikakujundamist (sh analüüsi) ei tohiks üldjuhul ministeeriumist välja delegeerida. Kui kogu analüütiline töö ostetakse sisse või toimub mujal haldusalas, siis lahkuvad ministeeriumist ka valdkonna tundmine ja vastutus.



Lõpetada eelnõukeskne tööplaanide tegemine. Jooksev töö ongi peamine (st ilmnevate probleemide viivitusega lahendamine, osalus EL õigusloomes, valitsuse prioriteetide kvaliteetne täitmine). Need tööd ei ole ette nähtavad, ent need on kõige olulisemad. Kui on probleem, tuleb see kohe ära lahendada. Vastus ei tohi olla, et „paneme tööplaani“, „teeme strateegiat“, „hakkame analüüsima“ (analüüsima peab, aga kohe ja konkreetselt).

Seadusi muudetakse vaid siis, kui seaduste rakenduspraktika analüüs ja konsultatsioonid seaduse adreessatide ja rakendajatega näitavad, et teisiti ei saa. Seadus ei ole eesmärk iseeneses, vaid üks võimalik vahend ühiskonnaelu korraldamiseks. Sageli piisab seaduse sisu ja mõtte paremast selgitamisest, asjatundlikust koolitusest ja juhendmaterjalidest. Tulevate aastate õigusloometööplaan vaadatakse läbi ja tõmmatakse liigne maha.

Mõõdikutel põhinevale aruandlusele ja planeerimisele kulub palju ressursi, ka vaimset energiat. Riigi tegevuse mõju hindamine läbi objektiivsete andmete on loomulik osa heast poliitikakujundamisest, kuid asutuste ja töötajate tasandil mõõdikute kokkulugemine viib tähelepanu ühiskondlikult mõjult kõrvale ning kujuneb enese olemasolu tõestamiseks. Tulemusjuhtimine tähendabki praktikas enamasti lihtsalt ühikute kokkulugemist, mis soodustab konkurentsi ja koostööst hoidumist ega võimalda juurutada koostöökeskset halduskultuuri. Riigiasutused ei pea omavahel täiendava ressursi pärast konkureerima, iseendale uusi tööülesandeid juurde mõeldes. Riigi põhiülesannete täitmine pole projektipõhine töö, selle tulemusi ei saa ühikutes mõõta.

Kõik protsessid tuleb loogiliselt läbi vaadata ja muuta "tarbija" poolt vaadates võimalikult lihtsaks, ent kasulikuks, lõigates muu hulgas vahelt välja kulukad "puugid". Näited: koolituse ostmine, analüüside ja eelnõude ostmine, testid ja avalikud konkursid ametikohtadele (st avalik konkurss võib põhjendatud juhtudel jääda, ent kulukad „teenusepakkujad“ vahelt välja).

### ***Selgitused***

Rahvusvahelises statistikas paistab Eesti silma kõrge valitsussektori töötajate arvu<sup>2</sup>, kuid samas madalate valitsussektori kogukulude osakaaluga SKPst<sup>3</sup>. See tähendab, et riigieelarvest finantseeritud töökohtadel töötab suur osa elanikest, kuid nende ülalpidamiseks, eriti palkadeks, napib raha. Alates 2010. aastast ületab avaliku sektori majandamiskulude kasvutempo tööjõukulude kasvu oma. Kui kõrvale jätta spetsiifilised kuluread (sotsiaalteenused, meditsiinikulud ja kaitseotstarbeline varustus), veavad kulude kasvu kinnistute, hoonete ja rajatiste haldamine, sõidukite ülalpidamiskulu, IKT ja kommunikatsioonikulud, spetsiifilistes sektorites ka lähetuskulud. Eriti kohalike omavalitsuste tegevuskuludest nõuavad ühe suurema osa kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud.

---

<sup>2</sup> 2011. aasta andmete alusel oli OECDs keskmiselt valitsussektori tööjõu osakaal 15,5% kogu tööealisest elanikkonnast, Eestis oli vastav näitaja 19,4%.

<sup>3</sup> Euroopa Liidu (28 liikmesriigi) keskmine valitsussektori kogukulude osakaal oli 2013. aastal 48,5% SKPst, Eestis 38,9%.

Eesti kõrge positsioon valitsussektori töötajate osakaalu tabelis on tingitud mitmest objektiivsest põhjusest. Ei saa mööda meie ajaloolisest pärandist, mis käesolevas kontekstis tähendab, et erinevalt paljudest teistest riikidest on näiteks kultuurivaldkonna (teatrid, muuseumid, raamatukogud jne) töötajad suuremal või väiksemal määral riigi palgal. Oma roll on ka väikeriigi eripäral: paljud ülesanded ja nendega seotud kulud ei küsi riigi suuruselt.

Eesti probleemid tulenevad sellest, et meil ei jagu raha kõigile väärrika palga maksmiseks ning kui valitsussektor võtab üha suurema osa tööjõust (enamasti tähendab see kõrgema haridusega töötajaid), jääb erasektorisse ühe vähem töötajaid, kes maksuraha riigieelarvesse juurde võiks tuua. Automaatne ja ühtlane valitsussektori tööjõu kärbe – igast asutusest 1% aastas – pole ei realistlik ega ka riigi põhifunktsioonide täitmise seisukohalt õige. Kõige tõsisematel kriisiaegsetel kärpeaastatel vähendas Eesti valitsussektori töötajate arvu üle 2%, muudel aastatel on vähenemine jäänud alla poole protsendi või töötajate arv ajutiselt isegi tõusnud. Aga vähemalt mõttemallina on hädavajalik lähtuda sellest, et riigisektoris ei tohi töökohti juurde tekkida, kui soovime tagada nn eesliinitöötajatele möödapääsmatult vajalikku palgakasvu.

Ühest vastust küsimusele, kas Eesti riik on õhuke või paks, pole olemas. Kohati paks, kohati õhuke. Üldistele valitsussektori teenustele ehk administratsiooni tegevuskuludele kulutab Eesti keskmiselt vähem kui teised riigid<sup>4</sup>. Aga see on ainult väike osa administratiivkuludest. Suurem osa halduskuludest on peidetud tegelikult iga valdkonna sisse ja just need kulutused kasvavad (näiteks hariduse või tervishoiu haldamisele).

Seaduste pidev ulatuslik muutmine tekitab kulu nii riigieelarvele kui seaduse adressaatidele ja rakendajatele. Ka pelk paragrahvide numeratsiooni muutmine kahjustab haldus- ja kohtupraktika kasutatavust, negatiivne mõju on veelgi suurem, kui kaaluka põhjenduseta muudetakse mõistete tähendust. Jätkatakse seaduste tegemist mitte objektiivsest vajadusest tulenevalt vaid muudel põhjustel, tihti on see seotud ka lisatasude ja täiendava tuluga. Poliitiliste otsuste täitmiseks vajalikud seadused tehakse kiiruga tööplaanijärge "põhitöö" kõrvalt.

Riigiasutuse eelarve kasv sõltub suuresti uute tegevuste, algatuste ja projektide väljamõtlemisest. Euroopa Liidu rahakott aitab seesugusele planeerimisele kaasa. Seevastu riigi olemasolevate põhifunktsioonide täitmiseks on raha juurde saada väga keeruline. Iga asutuse põhiollemuses on aga püüd eelarvet suurendada. Nii tegelevadki kõik riigiasutused usinasti „uute algatuste“ väljamõtlemise ja oma olemasolu vajalikkuse tõestamisega.

Riigisektori töötajatel napib suuresti tänu arendusprojektidele aega. Sellest, mis ühele asutusele on uus, tore ja eelarvet paisutav algatus, võib saada lisakoorem teistele riigiasutustele ja erasektorile. Tööplaanide ülekuhjamine erinevate arendusprojektidega soosib kapseldumist ja takistab koostööd, kuivõrd aega ja jaksu keerulisemate probleemide

---

<sup>4</sup> Üldised avalikud teenused moodustasid 2011. aastal Eesti valitsussektori kuludest 8,4%, OECD riikides keskmiselt oli sama näitaja 13,6%.

lahendamiseks, teiste ministeeriumite valdkondadesse panustamiseks ning üksteisega läbirääkimiseks ei jätku.

*Loe lähemalt:*

- ✓ [Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs 2006-2012](#)
- ✓ [Ülevaade riigiorganisatsioonist](#)
- ✓ [Riigipilt](#)
- ✓ [Külli Taro "Riigireformiga riigiasutustes vahava asendustegevuse vastu"](#)
- ✓ [Erileht Riigimasin](#)
- ✓ [Väikeriikide konverents 2013](#)

#### **4. VALITSUS (PEAMINISTER JA MINISTRID)**

*Mis on probleem?*

Ühe ministri või ministeeriumi vastutusvaldkonda ületavate probleemide lahendamine reeglina ei õnnestu. Teabevahetus ja üksteise abistamine ning tegutsemine ühtse meeskonnana asutuse piiridele vaatamata praktikas ei toimi.

Üheselt ja selgelt vastutava ministriga on katmata üks kolmest olulisest üleriigilise koordineerimise punktist õiguse ja eelarvevahendite kõrval: infotehnoloogia. Valdkond on MKM valitsemisalas, eraldi vastutavat ja vajalike tugevate koordineerimishoobadega ministrit ei ole. Valdkonna mahukuse tõttu nii Eestis kui EL-s ja rahvusvaheliselt ei mahu see seniste MKM-i juhtivate ministrite portfelli.

*Lahendused*

Peaministrile antakse õigus otsustada siduvalt mitme ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus juhul, kui ministrid ei ole omavahel lahenduses, lahenduse väljatöötamise või elluviimise tähtaegades ja isikulises vastutuses kokkuleppele jõudnud.

Ministrite vastutusvaldkondade piire ületavate küsimuste lahendamiseks moodustatakse mitme ministeeriumi spetsialistidest töögrupp, mida juhib minister, kes on tulemusest enim huvitatud või valitsuses vastutajaks määratud, seda aga tingimusel, et osalevate ametnike tööülesannete ja tähtaegade määramisel ning tulemuse hindamisel arvestatakse osalemist teise ministeeriumi eesmärkide täitmisel.

Vähendatakse nii ministrite kui ametnike koormust asendustegevusest loobumise ja üksnes olulisele keskendumise teel.

Soovitav on edaspidi luua valitsuses IT ministri koht (nt üks mitmest MKM juhtivast ministrist), kellel on justiitsministri ja rahandusministriga sarnased hoovad ministeeriumide tegevuse koordineerimiseks.

### ***Selgitused***

Koostööprobleemide lahenduseks on pakutud võimu kontsentreerimist peaministrile, st peaministri õigust anda teistele ministritele ametlikult siduvaid korraldusi. Õigusteadlaste valdava arusaama kohaselt on peaminister Eesti põhiseaduse kohaselt *primus inter pares* (esimene võrdsete seas), see tähendab valitsuse juhataja otsese käsuvõimuta Vabariigi Valitsuse liikmete suhtes.

Peaministrile ulatuslikumate volituste andmine nõuaks põhiseaduse muutmist. On ka teistsuguseid arvamusi, mille kohaselt on peaministri juhtimisvolituste suurendamine võimalik. Kui selleks on praktiline vajadus, tuleb teha täiendav analüüs. Koalitsioonivalitsuse loogikaga tugev peaminister probleemilt ei ühildu, kuivõrd suurendab konfliktide hulka valitsuses. Samuti võiks taoline muudatus tuua kaasa sisuliselt pea- või riigiministeeriumi tekkimise, kus dubleeritakse teiste ministeeriumide funktsioone. Seega tuleb arvestada võimaliku kulude kasvuga ja võrrelda kulusid saadava kasuga.

Koostööprobleeme on praegu kahte liiki:

need, mis tulenevad koalitsioonivalitsuse osaliste erimeelsustest, ning need, mis tulenevad kompetentsete ametnike ajapuudusest ja ülekoormatusest. Teisena nimetatud probleemi muudaks tugev peaminister oma aparadi ja sellega seonduvate täiendavate teavitamis-, kooskõlastamis- ja aruandluskohustustega teravamaks.

Koalitsioonipartnerite erimeelsuste lahendamiseks (kuivõrd koalitsioonileppes ja tegevusprogrammis on kokku lepitud, saab tegemist olla peamiselt ootamatult esile kerkinud probleemidele erinevate lahenduste pakkumisega) võib valitsuse arutelus peaministrile otsustava hääle andmine olla põhjendatud alternatiiv asjaomase ministri või koalitsioonipartneri vahetamisele.

Võimu kontsentreerimisel tuleb alati arvestada võimalusega, et seniste tasakaalumehhanismideta võimutäiuse saab keegi, kes saadud võimalustega teeb kiiresti otsuseid, mis pikas perspektiivis on Eestile kahjulikud.

### ***Loe lähemalt:***

- ✓ [Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta](#)
- ✓ [Väikeriikide konverents 2013](#)

## 5. RIIGIKOGU

### *Mis on probleem?*

Demokraatlikus valitsemisüsteemis on kesksel kohal võimude tasakaal. Tugeva valitsuse kõrvale on vaja ka tugevat parlamenti. Riigikogu ja selle liikmete roll Eesti tuleviku kujundamisel on aga kahanenud, põhjustades nii halvustavaid epiteete („kummitempel“) kui üleskutseid parlamendisaadikute arvu kärpida. Osaliselt on seesugune areng olnud paratamatu. Võrreldes iseseisvuse taastamise järgse ajaga tuleb Riigikogul üha vähem tegelda nn suurte, kogu ühiskonda mõjutavate seadustega. Eesti kuulumine Euroopa Liitu ja selle asjaajamiskord kallutab jõuvahekorra tasakaalukaussi järjest täitevvõimu kasuks.

Kui ministriumid ja valitsusasutused on pidevalt kasvanud, siis Riigikogu ressurss ja võimekus on jäänud samaks. Kui Riigikogul puudub võimalus palgata fraktsioonidesse ja komisjonidesse kompetentset tugipersonali ja parimaid eksperte samadel alustel täitevvõimu asutustega, paneb see Riigikogu pikema aja jooksul automaatselt nõrgemasse seisu. Samal ajal on just Riigikogu riigivõimu tuntuim avalik „nägu“, mille iga liikme tegude ja parlamendi tööks eraldatava raha põhjal tehakse üldistusi kogu avaliku võimu kohta. Tulemuseks on surnud ring: nõrgeneva Riigikogu iga katse tugevamaks saada ja seeläbi oma mainet parandada kohtab avalikku vastuseisu ja toob koos sellega kaasa autoriteedi edasise kahanemise.

Seda võimendavad veelgi Riigikogu liikmetele kehtivad ulatuslikud töökohapiirangud, mis toovad kaasa senise tegevuse jätkamise varjatult või erialatöölt kõrvalejäämise koos erialalise kvalifikatsiooni vähenemise ja kaotamisega. Kui saadik valitakse väljaspool Tallinna, peab ta jätma oma senise elukoha, põhjustama ebamugavust perekonnale. See pärsib oma erialal kogenud ja tunnustatud inimeste kandideerimist Riigikogu liikmeks. Riigikogu liikme töötasu ja hüvitised on suured küll Eesti keskmise sissetuleku mõistes, ent Eesti tippspetsialistide jaoks tihtilugu ebapiisavad.

Kirjeldatud moel nõrk parlament ei suuda õigustada valijatelt saadud mandaati ega langetada parimaid otsuseid (peale lastakse suruda mahukad seadused, mille sisu ei suudeta selgeks saada; erialast kompetentsi napib; valitsusel lastakse dikteerida liiga lühike menetluse ajakava jne).

### *Lahendus*

Riigikogu liikmetel võimaldatakse jätkata senist professionaalset tegevust. Selleks enamik töökohapiiranguid kaotatakse.

Töökohapiirangutest peavad kindlasti jääma võimude lahususe ja tasakaalustatuse seisukohalt olulised. See tähendab näiteks, et Riigikogu liige ei tohi olla samal ajal Vabariigi President ega teda teenindav ametnik, kohtunik ja kohtuametnik, õiguskantsler ja tema ametnikud, riigikontrolör ja tema ametnikud. Kaalumist vajab, kas valitsuse liikmed ja täitevvõimu ametnikud võiksid samal ajal olla Riigikogu liikmed.

Riigikogu tööaega muudetakse. Korralised istungjärgud nt kord kuus kokku viis päeva. Komisjonide töökorraldust täiendatakse erinevate IKT lahenduste kasutuselevõttuga („e-Riigikogu“). Kehtestatakse erakorraliste istungite kokkukutsumise ja kvoorumi reeglid.

Senine töökoormus ja tasu säilib Riigikogu esimehel ja aseesimeestel, fraktsioonide ning alatiste komisjonide esimeestel ja aseesimeestel. Komisjonijuhtide valimiskord on selline, et iga komisjoni üks juht on koalitsioonist ja teine opositsioonist. Nõ lihtliikmete tasu vähendatakse, hüvitatakse Riigikogu tööga seotud kulutused.

Riigikogu jääb 101-liikmeliseks. Esinduskogu mõistlik suurus on kuupjuur Eesti rahvaarvust. Väiksem esinduskogu ei mahuta väiksema toetusega erakondi ja soosib seniseid suurparteid.

Korruptsiooni ja huvide konflikti vältimiseks piisab huvide ja sissetulekute läbipaistvusest ja eetikareeglitest koos nende täitmiseks vajalike mehhanismidega.

Tugevdatakse Riigikogu tugipersonali eelkõige komisjonide tasemel.

Lahendus eeldab põhiseaduse muutmist, muuta tuleb ka mitut nn konstitutsioonilist seadust.