

# EESTI KOOSTÖÖ KOGU RIIGIPIDAMISE KAVA

ETTEPANEKUD DETSEMBER 2014

MUUTUNUD OLUKORRA KIRJELDUS DETSEMBER 2015

---

Lühikokkuvõte .....	1
ÜLDINE LÄHENEMINE.....	2
1. ARUTLEV DEMOKRAATIA JA OSALEMINE.....	3
2. KOHALIK OMAVALITSUS.....	6
3. RIIGIHALDUS.....	9
4. VALITSUS (PEAMINISTER JA MINISTRID) .....	16
5. RIIGIKOGU .....	19

## 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.

Riigipidamise kava tuuma moodustavad järgmised ettepanekud:

- asendada formaalne „kaasamine“ huvirühmade sisulise osalemisega, kasutada uute kogu ühiskonda mõjutavate seaduste ettevalmistamisel Rahvakogu kogemusi, põimida 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 sundliitmist 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 senine 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 ilmnenu 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 sõlta. 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 põhiküsimustele:

- 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 jätkustenaariumi, avatud ja kinnine.

Kinnise eeskujuks on 2014. a 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.

### ***Olukord 2015. aasta lõpuks***

Seotud sihtrühmade õigeaegse kaasamise tähtsust poliitikakujundamise protsessis rõhutatakse jätkuvalt nii kodanikuühiskonna, esindusorganisatsioonide kui ka valitsusesindajate sõnavõttudes. Tegelik praktika on igal üksikul juhtumil erinev, vastavalt protsessi algataja ja osaliste pühendumisele.

Laiematest initsiatiividest saatis augustis 2015 justiitsminister avalikule konsultatsioonile [õigusloome mahu vähendamise kava](#), mis muu hulgas käsitles ka õigusaktide avalikustamist ja huvirühmade kaasamist õigusloome protsessis. Võrreldes kehtiva olukorraga ei sisalda kava arutleva demokraatia ja osalemise seisukohalt uusi tegevusi või põhimõtteid, vaid kordab üle varasemalt heaks kiidetud dokumentides sätestatud (vt näiteks „[Õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018](#)“, "[Kaasamise hea tava](#)", „[Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#)“, „[Eesti avatud valitsemise partnerluse tegevuskava 2014-2016](#)“). [Tagasisides](#) õigusloome mahu vähendamise kavale tegid vabaühendused, sh Eesti Koostöö Kogu, mitmeid ettepanekuid, kuidas täita muidu üldjoontes deklaratiivseks jäävaid eesmärke, parandada õigusloome protsessis info kättesaadavust ja avalikkuse teavitamist.

Eelnimetatud initsiatiividega seoses on valitsusasutused aastate jooksul alustanud mitmesuguseid tegevusi või projekte. 2015. aasta lõpuks saab nimetada aga kaks konkreetset realiseerunud muudatust. Kaasamise seisukohalt oluline sisuline muudatus realiseerus 19.02.2015 vastu võetud maksukorralduse seaduse täiendamisega, mille kohaselt peab maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Eesmärgiks on võimaldada maksupoliitiliste muudatuste sisukamat arutelu ja anda ühiskonnale aega kohanemiseks. Teiseks ära tehtud uuenduseks on [Eelnõude Infosüsteemi](#) avaliku konsultatsiooni etappi lisatud kommenteerimise võimalus.

Lisaks valmib 2016. aasta alguses Eesti Koostöö Kogu eestvedamisel [rahvaalgatusveeb](#), mis muudab mugavamaks Riigikogule kollektiivsete pöördumiste esitamise ja hiljem nende menetlemise järgimise. Tegemist on jätkuga [Rahvakogule](#), mille üheks otseseks tulemiks oli 2014. aasta kevadel seadustatud kollektiivsete pöördumiste esitamine Riigikogule. Riigikogu töö- ja kodukorra seaduse kohaselt peab parlament menetlema vähemalt 1000 allkirjaga pöördumist. Poolelise aastaga esitati Riigikogule 11 kollektiivset pöördumist, neist kaks on saanud seaduseks.

### *Loe lähemalt:*

- ❖ [Rahvaalgatusveeb](#)
- ❖ [Arvamusfestivali arutelu kokkuvõte: Avatud valitsemine Riigikogus](#)
- ❖ [Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014-2016. Tegevuskava täitmise vahearuanne](#)

## **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.

Omavalitsused tuleks vabastada sellistest ülesannetest, milles neil tänapäeval sisuline otsustusõigus puudub või keskvalitsus on nagunii 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.

---

<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 jäätmekeeva 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).

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, ebaühtlane 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 valdkonnaministriumide koostööd, kuid võimaldaks pakkuda sobivaid lahendusi just konkreetse piirkonna ja teenuse jaoks.

### ***Olukord 2015. aasta lõpuks***

Kohaliku halduse reformi ettevalmistamiseks moodustas Vabariigi Valitsus kevadel 2015 [valitsuskomisjoni](#) ning riigihalduse minister [ekspertkomisjoni](#).

19.11.2015 langetas valitsuskabinet haldusreformi suhtes rea [põhimõttelisi otsuseid](#). Muu hulgas lepiti kokku, et kohaliku omavalitsuse üksuste omaalgatuslikud ühinemised ja Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemised viiakse läbi samaaegselt 2017. aastal kohaliku omavalitsuse volikogude korraliste valimiste raames. Haldusreformi kriteeriumina rakendatakse kohaliku omavalitsuse üksuse minimaalset elanike arvu – 5000 elanikku. Sellest miinimumist nähakse piiratud juhtudel ette erandid. Sihiks on moodustada vähemalt 11 000 elanikuga omavalitsused. Kriteeriumeid täitvatele kohaliku omavalitsuse üksustele kahekordistatakse ühinemistoetust ning ühinenud kohaliku omavalitsuse üksustele riigipoolse toetuse vähenemise kompenseerimist pikendatakse neljalt aastalt kaheksale aastale. Neile kokkulepetele tuginevalt saatis riigihalduse minister 18.12.2015 [haldusreformi seaduse eelnõu kooskõlastamisele](#). Samal ajal avalikustati ka haldusreformi laiem [kontseptsioon](#).

Valminud haldusreformi seaduse eelnõu käsitleb valdade ja linnade haldusterritoriaalset korraldust ehk omavalitsusüksuste vabatahtlikku (volikogu algatusel) või sunduslikku (Vabariigi Valitsuse algatusel) ühinemist. Muude oluliste küsimuste lahendamine, näiteks kohalike omavalitsuste ülesanded ja rahastamine, omavalitsusüksuste koostöö ja regionaalhaldus, on planeeritud hilisemaks. [Kontseptsioonis](#) küll kirjeldatakse probleeme ja mõningaid võimalikke lahendusi, kuid kokkulepete saavutamine ja seadusemuudatuste ettevalmistamine peaks toimuma 2016. aasta jooksul. Jääb loota, et haldusreformi seadusega ei juhtu nii, et üldine seadus valmistatakse ette ja võetakse ehk vastugi, ent sisuliste muudatuste elluviimiseks hädavajalik rakendusseadus jääb toppama.

Riigipidamise kava üheks eesmärgiks oli viia haldusreformi debatt omavalitsuse suuruse küsimuselt sisulistele diskussioonidele omavalitsuse ja keskvalitsuse rollijaotusest ning pakkuda välja innovaatilisi just Eestile sobivaid lahendusi kohaliku elu korraldamiseks. Elanike vaatenurgast on omavalitsuse suurus teisejärguline, oluline on võimalus kaasa rääkida kohaliku elu korraldamisel ning kvaliteetsed avalikud teenused. Kusjuures paljud igapäevaelus olulised teenused ei olegi kohaliku omavalitsuse ega ka keskvalitsuse kontrolli all (nt pood või pangateenused, ka võimalused postiteenust ja isegi transporti mõjutada on kohalikule omavalitsusele väga kaudsed). Arutelu teemadel kes, mida ja kuidas tegema peab, on küll tõusetunud ja haldusreformi kontseptsioonis üldisel kujul markeeritud, kuid



põhimõttelisi otsuseid langetatud pole. Seega sisuline töö toimub endiselt valdkonnaministeeriumites, ja peabki toimuma, ent mida enam aeg edasi, seda keerulisem saab olema nende arengute kooskõla tagamine.

Riigipidamise kava omavalitsusreformi ettepanekute [alusanalüüs](#) rõhutas, et ka liitumiste tulemustel jäävad kohalikud omavalitsused erinema. Tihe- ja hajaasustusega piirkondadel on erinevad võimalused ja vajadused. Liiga väikesed või ebaloogiliste piiridega kohalikud omavalitsused võivad tõepoolest tekitada probleeme, kuid liitmine automaatselt ei lahenda neid. Suurem kohalik omavalitsus ei taga ilmtingimata paremat valitsemist või teenuseid. Seda kinnitab nii Eesti kui ka rahvusvaheline kogemus. Senine reformikogemus ning empiirilised uuringud näitavad, et majandusliku efektiivsuse seisukohalt tekib mastaabisääst omavalitsustes, kus elanike arv jääb vahemikku 25 000-250 000. Ent nii suurte omavalitsusüksuste moodustamine Eesti kontekstis kaotaks sisuliselt omavalitsuse. Seetõttu pakkus Riigipidamise kava alternatiivina välja piirkondlikule ja funktsionaalsele koostööle põhineva mudeli. Ka valminud haldusreformi eelnõus ette nähtud omavalitsuste ühinemiste realiseerumisel on igal juhul vajalik omavalitsuste koostööks vajalike rakendussätete loomine seadustes, et korraldada neid ülesandeid, mis vajavad koostööd või mida on otstarbekas korraldada ka uutest suurematest omavalitsustest laiemas piirkonnas, ning omavalitsused saaksid kasutada oma põhiseadusest tulenevat õigust moodustada ühiseid ameti- ja hallatavaid asutusi.

### *Loe lähemalt:*

- ❖ [Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks](#)
- ❖ [Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs 2006-2012](#)
- ❖ [Ülevaade riigiorganisatsioonist](#)
- ❖ [Riigipilt](#)
- ❖ [Külli Taro: pole olemas „õiget“ omavalitsust](#)
- ❖ [Külli Taro: parem elu kui iga reformi põhieesmärk](#)
- ❖ [Külli Taro: pildikesi Eesti omavalitsusest](#)
- ❖ [Ruumiidee projekt](#)
- ❖ Haldusreformi arutelu kokkuvõtted Arvamusfestivalilt: [ERR](#), [Eesti Koostöö Kogu](#), [Lõuna Leht](#).
- ❖ [Avaliku arutelu kokkuvõte: Isejuhtivate autode mõju haldusreformile ja avalikele teenustele](#)

## **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

vähemena 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.

Ressurs (raha ja inimesed) on liikunud valitsuse keskusest järjest eemale ja riigi põhifunktsioonidest kaugemale. Sama tuleb märkida ka poliitikakujundamiseks vajaliku kompetentsi kohta. Ressurs 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 juhtimiselase 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 (näiteks valitsuse 2014. aasta õigusloome tööplan nägi ette nädalas 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 hallatavad asutused, mis on võimaldanud 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 tööplaanid“, „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, analüüsides 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

---

<sup>2</sup> 2011. aasta andmete alusel oli OECDs keskmiselt [valitsussektori](#) tööjõu osakaal 15,5% tööjõust, Eestis oli vastav näitaja 19,4%. Värskematest näitajatest on OECD välja pakkunud [avaliku sektori](#) töötajate osakaalu

finantseeritud töökohtadel töötab suur osa elanikest, kuid nende ülalpidamiseks, eriti palkadeks, napib raha. Alates 2010. aastast ületab avaliku sektori majandamiskulude kasvutempo töajookulude 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.

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 tööplaanijärgse "põhitöö" kõrvalt.

---

tööjõust . 2013. aastal oli OECD riikides keskmine avaliku sektori tööjõu osakaal 19,3%, Eestis oli vastav näitaja 23,8%.

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

<sup>4</sup> Üldised avalikud teenused moodustasid 2013. aastal Eesti valitsussektori kuludest 10,3%, EL riikides keskmiselt oli sama näitaja 14,1%.

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

### ***Olukord 2015. aasta lõpuks***

Üks esimesi Riigipidamise kava eesmärke oli selgitada, kui suur on [Eesti riigi organisatsioon](#) ning kas selle ülalpidamine käib meile üle jõu. Kõrvaltvaatajale oli ja on siiani keeruline mõista, mida täpselt silmas peetakse, kui räägitakse riigi suurusest. Ühiskondlikus debatis olid selleks ajaks kõlanud hinnangud, et Eesti riigi pidamine on muutunud [ülejäu käivalt kulukaks](#), riigi "[pea on kasvamas suuremaks, kui keha kanda suudab](#)", [toetussõltuvus](#) on halvanud isemajandamisvõime jne. Kokkuvõtvalt ei saanud enam mööda vaadata üleskutsest muuta riigi toimimist tõhusamaks ja targemaks.

Peamised mõisted riigiorganisatsiooni kirjeldamisel on [avalik sektor](#) ja [valitsussektor](#). Lihtsalt öeldes hõlmab esimene mõiste kõiki riigi omandis või riigi osalusel asutatud organisatsioone, teine vaid peamiselt riigieelarvest ülalpeetavaid avaliku sektori asutusi. Mõlemas sektoris eristatakse omakorda keskvalitsust ja kohalikke omavalitsusi. Seni pöörati riigiorganisatsiooni ning riigieelarve analüüsidest tähelepanu peamiselt aga veel kitsamalt vaid nn riigieelarvelistele asutustele (valitsusasutustele ja nende hallatavatele asutustele, põhiseaduslikele institutsioonidele ning KOV ameti- ja hallatavatele asutustele) ning avalike teenistujate või ametnike arvule. Nn riigieelarvelistes asutustes töötab aga vaid 57% keskvalitsuse ja 79% omavalitsuste töötajatest. Ametnikud moodustavad vaid 17% kõigist valitsussektori töötajatest. Selliselt jäi tähelepanu alt välja enamus riigi raha eest ülalpeetavaid asutusi ning sisuliselt riigivõimu teostamise või avaliku teenuse pakkumisega seotud töötajaid. Vaadati küll, mis toimub näiteks Sotsiaalministeeriumis, Tööinspeksioonis või Terviseametis, aga mitte Haigekassas, Töötukassas või haiglates. Silma all oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus, aga mitte Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse, Arengufondi või riigi äriühingute tegevus.

Tähelepanu laiendamine kogu riigi tegevust oluliselt mõjutavale ning riigieelarvest ülalpeetavale sektorile on olnud riigihalduse reformimiseks hädavajalik samm, mis pole kulgenud probleemideta. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis võetud [eesmärk kahandada valitsussektori töötajate arvu](#) kooskõlas rahvastiku üldise vähenemisega on sümboolselt tähenduslik ja oluline, kuid rakenduslikult läbi mõtlemata. Valitsemisaladele ette antud

töötajate arvu vähendamise kontrollnumbrite arvutamisel võeti arvesse küll valitsemisala suurust ja varasemaid koondamisi, kuid ei tehtud vahet tegevuste iseloomus ega valitsusesindajate võimaluses mõjutada asutuste juhtimisotsuseid.

Riigipidamise kava aluseks olev [avaliku sektori kulude ja töötajate arvu analüüs](#) tõi välja, et proportsionaalselt üha enam ressursi läheb haldamise ja administreerimisega seotud tegevustele, kuigi enam vajaks panustamist hoopis riigi sisutegevus, elanikele kättesaadavate ja kvaliteetsete avalike teenuste pakkumine. Riigisektori kahandamist tuleks alustada pelgalt administreeriva iseloomuga valdkondade arvelt ja selleks on vajalik töö sisu analüüs ja targad juhtimisotsused, mida pole võimalik keskselt ühes kohas läbi viia. Seetõttu on ka ootused valitsuse tegevusprogrammi täiendusena ette võetud ühekordsele ja kesksele [riigiauditile](#) liialt üles köetud.

Valitsuse võimalused riigisektoris toimuvat otseselt mõjutada on aastatega kahanenud sedavõrd, kuivõrd on loodud riigi ülesannete täitmiseks eraldiseisvaid juriidilisi isikuid (sihtasutusi, äriühinguid, avalik-õiguslikke asutusi). Neis valdkondades, kus otsene riigi sekkumine pole soovitatav, tegemist pole võimu teostamisega ning õigustatud on majanduslik ja juhtimislik iseseisvus, on eraldiseisvate juriidiliste isikute loomine olnud kohane samm. Aga kui tegemist on riigi ülesandeks oleva valdkonna strateegilise juhtimise või korraldamisega, peab demokraatlikult ametisse nimetatud ministril koos ministeeriumi abiga olema võimalus sekkuda. Ka neil juhtudel, kui eraldiseisvate juriidiliste isikute eesmärgiks on riigieelarvest tasustatava avaliku ülesande täitmine, tuleb luua toimivad mehhanismid, et valitsusele jääks demokraatlik vastutus valijate ees. Selge vahetegu on vajalik poliitilises sekkumises igapäevasesse juhtimisse, mis on taunitav, ning poliitilises vastutuses valdkonna toimimise eest, mida demokraatlik süsteem eeldab. Sarnaselt tähelepanu köitnud riigi äriühingute nõukogude moodustamise ja pädevuse teemale, tuleb samu küsimusi esitada ka sihtasutuste ja avalik-õiguslike asutuste nõukogude mehitamise kohta. Mis on nõukogu liikmete vastutus, vajalik ettevalmistus ja kogemus? Loe ka [valitsuse](#) peatükki Riigipidamise kavast.

Pärast 2009-2010 majanduskriisi toimunud koondamisi on tegelikult riigipalgaliste arv tervikuna püsinud stabiilsena. Ent ühest vastust küsimusele, kas Eesti riigisektor on liiga suur, polegi lihtne anda. Riigi iga üksiku ülesande täitmiseks palgal olevate töötajate arv on Eestis enamasti väiksem kui teistes riikides. Kuid ülesannete hulk on samaväärne. Kohati on riigi roll ajaloolistel või kultuurilistel põhjustel Eestis isegi suurem. Seega arvestades täidetavate ülesannete mahtu, pole Eestis absoluutarvuna terves valitsussektoris palju riigipalgalisi. Aga väikese ja kahaneva tööealise elanikkonna ehk nende inimeste kohta, kes peavad riiki ülal pidama, on meil teiste riikidega võrreldes valitsussektoris palju töötajaid.

2015. aasta lõpuks on oluline edusamm seega tehtud riigiorganisatsiooni analüüsides asjakohases laiendamises. Mõistete selgitamisel ning uue teadmise rakendamisel on veel palju tööd. Valitsussektori tegevuse mõistmisele, analüüsimisele ja läbipaistvusele aitavad kindlasti kaasa ka Rahandusministeeriumi loodud [riigiraha portaali](#) arendustööd.

Riigi suuruse kõrval teine oluline küsimus on selle tõhus toimimine, väiksem bürokraatia ja halduskoormus ühiskonnale ja ettevõtjatele. Uus valitsusliit on sellele teemale palju tähelepanu pööranud. Laiematest ettevõtmistest saab 2015. aasta lõpuks nimetada majandus- ja taristuministri, ettevõtlusministri, rahandusministri ja riigihalduse ministri algatatud halduskoormuse vähendamise ehk [nullbürokraatia projekti](#) ning Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei algatatud [õigusloome mahu vähendamise kava](#). Kuid nende projektide tulemused pole veel realiseerunud. Kampaania korras ettevõtmistest palju olulisem on aga see, et riigi igapäevane tegevus oleks läbimõeldud, ettevõtja ja elaniku sõbralik. Toimivat riiki ei saa üles ehitada projekti raames, vaid iga tegevus peab lähtuma ühiskonna vajadustest ja toetamise, mitte koormamise eesmärgist. Seetõttu on tervitatavad konkreetset tegevused, mis muudavad kellegi elu paremaks või lahendavad mõne riigi pädevuses oleva päriselu probleemi. Pea igas valdkonnas võib 2015. aasta lõpuks tuua nii positiivseid kui negatiivseid näiteid.

1. jaanuaril 2016 jõustus üle [250 õigusakti](#). Ainuüksi see fakt ei ütle midagi riigi toimimise kohta, ent viitab koormusele, mis kulub nii riigiasutustel kui ühiskonnal muudatustega kursis olemiseks. Isegi juhul, kui tegemist on hiljuti tehtud vea parandamisega või kohustuse leevendamisega (näiteks kaotatakse 2016. aastast väikeettevõtjatele kohustus pakendiaruannete auditeerimise nõue, mis viidi sisse just 2015. aasta algusest). Probleemiks ei ole mitte õigusloome ise, sest ühiskonnaelu muutumisega peavad ikka ka reeglid muutuma, vaid ülereguleerimine ja ebakvaliteetne õigusloome.

Kui riigisektorist väljapoole suunatud halduskoormuse vähendamisega tegeletakse, siis vähem tähelepanu on saanud Riigipidamise kava need ettepanekud, mis rääkisid vajadusest vähendada riigisektori sisest aruandlust, lõpetada asendustegevus, lõigata välja kulukad ja ebavajalikud vahendajad, teenusepakujad, kontrollid ja koordineerijad. Endiselt toimub ressursi pärast konkureerimine valitsusasutuste vahel, analüüsivõimekus ei parane, kui kõik uuringud ostetakse sisse. Valimatu (tugi)teenuste sisseostamise propageerimine viib hoopis kulude kasvule. Riigihalduses pole loobutud projektipõhisest tööst, mõõdikutest ega ühikute lugemisest.

### *Loe lähemalt:*

- ❖ [Avaliku sektori ressursikasutuse analüüs 2006-2012](#)
- ❖ [Ülevaade riigiorganisatsioonist](#)
- ❖ [Riigipilt](#)
- ❖ [Küllli Taro: valitsussektori töötajate arvu vähendamisest võiks saada muutuste vedur](#)
- ❖ [Küllli Taro: Riigireformiga riigiasutustes vohava asendustegevuse vastu](#)
- ❖ [Küllli Taro ja Nele Parrest: Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel](#)
- ❖ [Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta](#)
- ❖ [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 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas, eraldi vastutavat ja vajalike tugevate koordineerimishoobadega ministrit ei ole. Valdkonna mahukuse tõttu nii Eestis kui EL-s ja rahvusvaheliselt ei mahu see seniste Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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 aparaadi 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 arutus 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.

### ***Olukord 2015. aasta lõpuks***

Juba 2014. aastal muudeti valitsuse enesekorraldusõiguse ja paindlikkuse suurendamise eesmärgil õigusakte selliselt, et ministrite täpse arvu ja nende vastutusalade muutmiseks poleks vaja muuta seadust, vaid see toimuks peaministri korralduse alusel. Nii asendati 2014. aasta lõpuks kõigis seadustes senine konkreetsele ministrile antud volitusnorm üldise määratlusega "valdkonna eest vastutav minister". Vastutavad ministrid määrab peaminister oma korraldusega. Uue korra alusel moodustati ka valitsus pärast 2015. aasta Riigikogu valimisi. Samas ministeeriumite ümberkorraldamine ja nende vahel valitsemisalade jaotamine toimub endiselt seaduse alusel. Kevadel ametisse astunud valitsuse töökorralduseks vajalikud muutused ministeeriumite valitsemisalades said seadusega jõustatud sügiseks.

2015. aasta lõpuks on keeruline välja tuua uue korra eeliseid valitsuse koostööprobleemide lahendamisel või töö tõhususe parandamiseks. Küll aga on uued umbisikulised volitusnormid seadustes teinud arusaamise õigusest ja ministrite vastutuse jaotusest keerulisemaks. Endiselt esineb ka tehnilist segadust elektroonilise Riigi Teataja linkide töös. Segaduste, halvemal juhul vaidluste eest hoiatas ka Justiitsministeerium õigusloomejuhte juba uue korra jõustamisel.

[Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm](#) peab endiselt vajalikuks ministeeriumite vahel koostöö edendamise ning peaministri rolli suurendamist koostööprobleemide lahendamisel. Selleks on Justiitsministeerium algatanud [valitsemiskorralduse regulatsiooni revisjoni](#), milles plaanitakse üle vaadata valitsuse ja valitsusasutuste moodustamise ning toimimise reeglid. Revisjoni algatusidees räägitakse taaskord valitsuse ja valitsusasutuste moodustamise ja

toimimise reeglite lihtsustamisest, valitsuse enesekorraldusõigusest ja paindlikkuse suurendamisest. Kõige konkreetsem idee on kantsleri vastutuse suurendamine ministeeriumi juhtimisel. Ministrist peaks saama poliitiline juht, ministeeriumi administratiivtööd hakkaks juhtima kantsler, kellele minister annab poliitilisi suuniseid. Kantsleri rolli suurendamise vajadus on tingitud ka 2014. aastal ellu kutsutud muudatusest, mis võimaldas määrata ühte ministeeriumi juhtima mitu ministrit. See tekitas muu hulgas täiendavaid probleeme ministeeriumide administratiivtöö juhtimise ja vastutuse küsimustes.

Hiljutises praktikas on peaminister oma rolli sisustamisel keskendunud suuresti konsensuse otsimisele valitsuse laua taga, kuigi Vabariigi Valitsuse seadus näeb ette valitsuse otsuste vastuvõtmist häälteenamuse alusel, kusjuures häälte poolekslangemise korral on otsustav peaministri hääel. Lisaks muudele seaduses antud võimalustele valitsust juhtida, on peaministri käsutuses ka mitteformaalsed vahendid töö korraldamiseks. Igal peaministril on õigus oma ametikohta sisustada enda parima äranägemise järgi, vähene regulatsioon pigem suurendab kui vähendab võimalusi. Seega enne valitsemiskorralduse regulatiivset sekkumist, tuleks ära kasutada olemasolevad võimalused. Kui tegelikkuses peetakse oluliseks hoopis üksmeele otsimist, siis peaministrile suurema korraldusõiguse andmine ei aitaks eesmärgi täitmisele kaasa.

Riigipidamise kava ja selle alusanalüüsid rõhutasid vajadust teha vahet kahte liiki probleemidel: poliitilise protsessi olemusest tulenevatest nähtustest ning töökorralduse toimimise probleemidest.

Esimesi, poliitilise protsessi olemusest tulenevaid probleeme ei ole võimalik lahendada valitsuse enesekorraldusõiguse, paindlikkuse vms reeglite muutmisega. Kui tegemist on mitme osapoolega koalitsioonivalitsusega, kuhu kuuluvad erinevate erakondade esindajad, siis senise valitsemiskorralduse revisjoni aluseks võetud eeldus, et ministrid on eelkõige ühtse valitsuse liikmed, kes kooskõlastatult suunavad ministeeriumite tegevust ja teostavad poliitilist järelevalvet, ei ole tõenäoliselt kuigi tugev. Või vähemalt ei ole valitsuse ühtne tegutsemine formaalsete reeglitega ja administratiivse korraldusega selgelt mõjutatav.

Teised, töökorralduslike takistuste põhjused peituvad aga laiemas riigihalduses: valitsuse kahanenud võimalustes üldise mõjutada riigisektori toimimist ning materjale ette valmistavate ametnike ajapuuduses ja ülekoormatuses. Tõsine probleem pole mitte valitsuse toimimise paindlikkuse puudumine, vaid see, kui valitsus on kontrolli olulistest valdkondades käest ära andnud. Kui näiteks valdkonna korraldust määravad valitsusametuste asemel sihtasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud või äriühingud, kus valitsuse esindaja on tihtipeale üks paljudest laua taga, vahel ka vähemuses või üldse puudu, on tagajärjeks valitsuse piiratud võimalus sekkuda ning poliitilise vastutuse hajumine. Tuleb aga selget vahet teha poliitilises sekkumises igapäevasesse juhtimisse, mis on taunitav, ning poliitilises vastutuses valdkonna toimimise eest, mida demokraatlik süsteem eeldab. Demokraatlik valitsemiskorraldus püsib eeldusel, et valitsus vastutab parlamendi ees ning parlament valimistel omakorda valijate ees. Kui valitsusel aga võimalus mõjutada riigihaldust või avalike teenuste pakkumist puudub, ei saa ka valijad riigi toimimises kaasa

rääkida. Asjatundlikkus ja pädevus valdkonnas on seejuures ka poliitilise vastutuse aluseks. Valitsusasutuste vaheliste koostööprobleemide lahendamise võti seisneb ka riigihalduse tõhusamaks muutmises ja asendustegevustest loobumises. Vt ka [riigihalduse](#) peatükki.

Riigipidamise kava tõi ka välja, et kui mõni oluline valdkond on selge poliitilise vastutusega katmata, siis on selleks IT, sest poliitiline pühendumus tänapäeval nii keskses ja horisontaalses teemas on oluline. 2015. aastal ametisse astunud valitsus lõi küll muid uusi ministrikohti, kuid mitte otseselt IT valdkonnas. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm peab siiski vajalikuks riigi IKT juhtimise koordineerimise tugevdamist ja näeb meetmena ette E-Eesti nõukogu tegevuse arendamist.

*Loe lähemalt:*

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

## 5. RIIGIKOGU

*Mis on probleem?*

Demokraatlikus valitsemissüsteemis 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 kogunud 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 kvoorumireeglid.

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.

### ***Olukord 2015. aasta lõpuks***

Olulisi muudatusi Riigikogu töökorralduses 2015. aasta lõpuks sisse viidud ei ole.

Oktoobris 2015 läbi viidud [avaliku arvamuse uuringu](#) tulemuste järgi Riigikogu kui institutsiooni usaldab täielikult või pigem usaldab 50% küsitletud Eesti elanikest, ei usalda üldse või pigem ei usalda 40%. Võrreldes kevadel, vahetult pärast Riigikogu valimisi läbi viidud küsitlustulemustega, on usaldus Riigikogu vastu oluliselt langenud.

Demokraatia tervise ja riigi hea toimimise seisukohalt on oluline, et parlamenti kandideerimisel oleks tugev konkurents, et rahvaesinduses sooviks tööle hakata võimalikult erinevate elualade inimesed, ka need, kes ei soovi täielikult oma senisest elust ja karjäärist

loobuda. Enne järgmisi Riigikogu valimisi 2019. aastal on võimalik parlamendi töökorraldust kaasajastada ning muuta atraktiivseks kõigile ühiskonnagruppidele.

*Loe lähemalt:*

- ❖ [Olari Koppel: võimalus riigikogule võtta võim tagasi](#)
- ❖ [Küllli Taro: vähem suletud grupe](#)