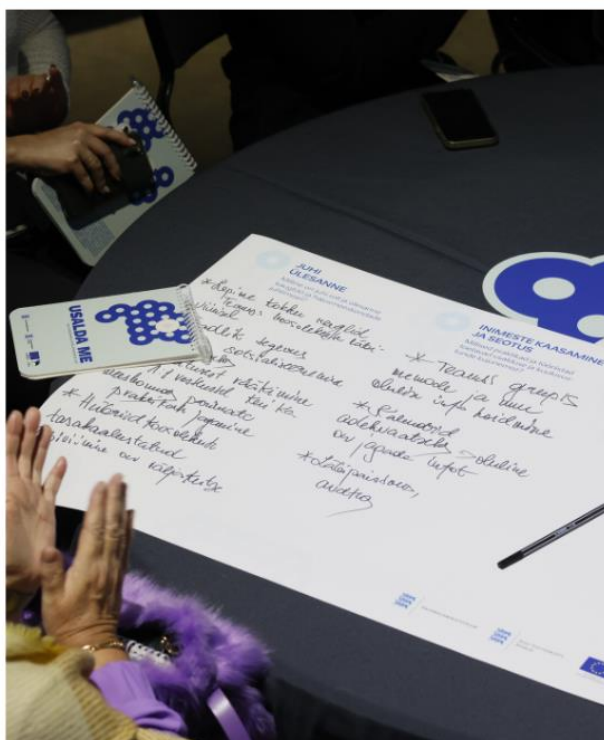


RIIGIREFORMI TAGASIVAADE

2023



SISUKORD

LÜHENDID	3
1. KOKKUVÕTE	4
2. RIIGIREFORMI LAIEM KONTEKST	6
1.1. Mõõdikud ja peamised näitajad.....	14
3. ANALÜÜSI METOODIKA	21
4. TAGASIVAABE SENISTELE RIIGIREFORMI TEGEVUSKAVADELE	23
4.1. Haldusalade ülesed uuendused.....	23
4.1.1. Riigieelarve.....	23
4.1.2. Riigi ettevõtlus ja vara.....	23
4.1.3. Riigi andmevaldkond.....	24
4.1.4. Riigi personal ja töövormid.....	25
4.1.5. Riigimajad	26
4.1.6. Koolivõrk.....	27
4.1.7. Avalikus sektoris eksperimenteerimine	28
4.1.8. Uuringute ja analüüside korraldus.....	28
4.2. Riigiasutuste ümberkorraldused.....	29
4.2.1. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.....	30
4.2.2. Haridus- ja Noorteamet	31
4.2.3. Keskkonnaamet	33
4.2.4. Põllumajandus- ja Toiduamet	36
4.2.5. Transpordiamet	37
4.2.6. Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA	39
4.2.7. Hinnang asutuste ühendamisele riigireformi vaates	41
4.3. Tugiteenused	42
4.4. Sisebürokratia vähendamine	48
4.5. Riik ja kodanik.....	50
4.5.1. Riigi pakutavad teenused (otsesed avalikud teenused).....	50
4.5.2. Nullbürokratia (ettevõtluse suund).....	53
4.5.3. Kodanike kaasamine ja koosloome.....	54
4.6. Regionaalne tasakaal	58
LISA 1. RIIGIREFORMI VARASEMATE TEGEVUSKAVADE TÄITMINE	61
LISA 2. INTERVJUUD JA KONSULTATSIOONID	75

LÜHENDID

HTM – Haridus-ja Teadusministeerium

JUM – Justiitsministeerium

KAM – Kaitseministeerium

KEM – Keskkonnaministeerium

KUM – Kultuuriministeerium

MEM - Maaeluministeerium

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

RAM – Rahandusministeerium

SIM – Siseministeerium

SOM – Sotsiaalministeerium

VÄM – Välisministeerium

ELVL – Eesti Linnade ja Valdade Liit

RTK – Riigi Tugiteenuste Keskus



HaKs – halduskorralduse seadus (mida veel eraldi seadusena ei eksisteeri)

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV – kohalik omavalitsus

TERE – tegevuspõhine riigieelarve

TAKS - teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus

VTK – väljatöötamiskavatsus

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

VVTP – Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm

1. KOKKUVÕTE

Riigireform kui selline on vahelduva eduga olnud aruteluteema juba aastakümneid – väiksemate ja suuremate valdkondlike reformide kõrval on püütud mõtestada, kuidas riik tervikuna toimib ja areneb. Selgema riigireformi kontseptsiooni ja tegevuskavade kujundamine on toimunud alates 2015. aastast, mil Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi lisati riigireform ühe olulise teemaplokina. Alates 2017. aastast on Riigireformi tegevuskavad eraldiseisvad valdkonnaülesed dokumendid, mille täitmise eest vastutab riigihalduse minister.

Käesolev analüüs tugineb riigireformi senistele tegevustele ning neist lähtuvatele **riigivalitsemise edasistele arendusvajadustele**. Eraldiseisvas riigireformi **tagasivaates on analüüsitud kõik senised riigireformi tegevuskavades sisaldunud tegevused (kokku 185 tegevust) ning loodud neist temaatiline ülevaade – mida on seni tehtud ja kuhu on tänaseks jõutud**. See on esmakordne terviklikum ülevaade, mis võimaldab paremini hoomata riigireformi ulatust. Meedias on riigireform kõlanud peamiselt riigiasutuste ja teenuste konsolideerimise ning avaliku sektori kulutuste kärke projektina, aga selle tegelik sisu on oluliselt laiem.

Viimastel aastate jooksul on jõutud punkti, kus enamik seniseid ümberkorraldusvajadusi on ellu viidud ning mitmed jätkutegevused teostamisel. Seega on **käesoleva analüüsi tulevikuvaate eesmärgiks pakkuda välja uus lähenemine ja leida uued fookussuunad**. Analüüsi lähenemine on probleempõhine – uute suundade leidmiseks tehti fookusrühma intervjuud iga ministeeriumi esindajatega, lisaks mitmete riigiasutuste juhtidega ja inimestega väljastpoolt valitsussektorit. **Käesoleva analüüsi eesmärgiks ei ole luua riigivalitsemise pikaajalist visiooni, vaid tuvastada olulisemad haldusalade ülesed väljakutsed riigi praktilistes valitsemisküsimustes ning pakkuda lahendusi**. Riigivalitsemise kaugemaleulatuv üldsuund tuleneb riigi pikaajalisest arengustrateegiast Eesti 2035, keskpikk vaade ja eesmärgid vajavad veel koostöös loomist. Lisaks on suuremate reformide algatamisel võtmetähtsusega Riigikogu roll ja seisukoht. Kui vaadata seniste tegevuskavade teostamata tegevusi, siis neist enamik on jäänud poliitilise konsensuse ootele.

Senise tegevuskavade põhise lähenemise asemel aitas analüüs tuvastada seitse valdkondadeülest suunda, mis vajavad arendamist ning loovad ka valdkondlikeks muutusteks parema taustsüsteemi: Käesolevast analüüsist lähtuvalt on peamised vajalikud arengusuunad:

- 1) **Strateegiline riigivalitsemine** – vajalik on riigi pikaajalise arengustrateegia Eesti 2035 tihedam sidusus eelarvelise planeerimisega, Eesti 2035 viie strateegilise sihi katmine arengukavadega ning teiste arengukavade ja eraldiseisvate tegevuskavade arvu ning aruandlusmahu vähendamine. Tegevuspõhise eelarvestamise rakendamine ja eelarvetaotluste põhjendatus vajab funktsionaalset arendamist ka loodava riigieelarve infosüsteemi vaates.
- 2) **Riigi teenused ja tugiteenused** – vajalik on kodanikele suunatud (otseste avalike) teenuste ja riigieelarveliste teenuste selgem sidustamine, otseste avalike teenuste arendamise ühtlustamine ning avaliku sektori siseste tugiteenuste juhtimise põhimõtete väljatöötamine. Samuti on olulise kokkuhoiukohana vajalik tugiteenuste jätkuv tsentraliseerimine ning teenuste kliendibaasi laiendamine, samuti tugiteenuste keskse toimemudeli väljatöötamine kohalike omavalitsuste jaoks.
- 3) **Digiriik ja andmevaldkond** – vajalik on luua andmepõhise valitsemise terviklik kontseptsioon, sh tagada rollide jaotus, vastutus, kompetentside areng, õigusruumi võimalused, andmete

kättesaadavus, kvaliteet ja taaskasutus. Samuti on vajalik tagada IKT valdkonna arendamiseks kestlik toimemudel nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil.

- 4) **Riigi institutsionaalne paindlikkus** – iseäranis kriiside ja tänapäevaste keerukate probleemide kontekstis on oluline võimaldada institutsioonide ja personali ümberkorraldamist ning horisontaalset valitsemisalade ülest koostööd, sh toetada seda dereguleerimise ja eelarvestamise korraldusega. Samuti on Põhjamaade näitel asjakohane analüüsida ka ühtse valitsemiskeskuse (ehk valitsusasutuste vaheliste jäikade piiride vähendamine) lähenemise sobivust Eesti konteksti.
- 5) **Sisebürokratia vähendamine** – vajalik on vähendada riigisiseseid eraldiseisvaid ja dubleerivaid tugi-, aruandlus- ja planeerimistegevusi, sh analüüsida ja arenduste tellimist, mida oleks otstarbekam teha koos või süsteemse koordineerimise abil.
- 6) **Inimesekeskne riik** – igas valitsemisalas ja nende üleselt on jätkuvalt vajalik luua riigi ja kodanike vahel partnerlust, koosloomelist kultuuri ja kasvatada koordinatsioonivõimekust erinevate osapoolte sisukaks kaasamiseks. Selleks on võimalused õigusloomes nii loodava koosloomekeskkonna kaudu, otsedemokraatia (nt rahvaalgatuste ja rahvahääletuste) kui ka osalusdemokraatia mehhanismide (nt rahvakogud, arvamusrännakud) näol. Demokraatlike praktikate edendamine on iga valitsemisala ja -tasandi vastutus.
- 7) **Regionaalne tasakaal** – oluline on tagada piisava võimekusega kohalike omavalitsuste areng (sh asümmeetriline ehk KOVide võimekust arvestav planeerimine ja arendus, jätkuvad liitumised, finantsautonoomia kasvatamine jm). Samuti on vajalik luua selgust riigi ja kohalike omavalitsuse ülesannete ja vastutuse osas ning ühtlustama arengut riigi ja KOVide IKT, andmevaldkonna ja organisatsioonide arengus.

Riigi reformimisel on oluline terviklik lähenemine – kõik asutused ei pea tegema kõike ühtmoodi, aga kogu riigi tegevus peab moodustama arusaadava terviku, haakuma riigi strateegilise visiooniga ning toimima kodanike heaks. Tänapäevase riigivalitsemise võtmekompetents on suutlikkus kohaneda ning rakendada vastavalt vajadusele erinevaid juhtimisvõtteid. Kriisid on andnud hea tõuke üle vaadata nii alusväärtused, regulatsioonid, tegevused, kui ka selle, millised mõödikud seab riik oma tegevusele.

Riigireformi uue tegevuskava loomise asemel soovitab käesolev analüüs tagada riigivalitsemise visiooni ja rolliselguse riigivalitsemise arengukava kaudu ning integreerida ka valdkonlikud ettepanekud vastavalt teemakohastesse arengukavadesse ja programmidesse.

2. RIIGIREFORMI LAIEM KONTEKST

Riigireform kui selline on vahelduva eduga olnud aruteluteema juba aastakümneid, väiksemate ja suuremate valdkondlike reformide kõrval on püütud mõtestada, kuidas riik tervikuna toimib ja areneb. Riigireformi üks esimesi süstemaatilisi algatusi oli Presidendi Kantselei juures tegutseva Koostöö Kogu „Riigipidamise kava“ 2013-2015 loomine. Riigi toimimises nähti probleemidena liigset keerukust, kulukust, läbipaistmatust ning ülesannetega ülekoormatust, mida kahaneva rahvaarvu ja tööhõive ning samas kasvavate ootuste kontekstis ei saa väikeriik endale lubada. Samuti rõhutas president strateegilise juhtimise parendamise vajadust – Eestil peab olema pikk visioon, seda toetavad sidusad arengukavad ning riigiaparaat ja regionaalpoliitika, mis võimaldab inimest esikohale seades seda kõike ellu viia. Järjepideva eestvedamise tulemusena jõudis riigireformi teema 2015. aasta Riigikogu valimisteks peaaegu kõigi kandideerivate erakondade programmidesse.

Järgnevatel aastatel rõhutas sarnaseid probleeme ka riigiõiguse ekspertidest ja ettevõtjatest koosnev Riigireformi Sihtasutus, mis koostas nii visioonidokumente ja ettepanekuid kui tegi ka aktiivset meediakampaaniat. Riigireformi SA kontseptsioon rõhutas vajadust analüüsida ja ümber korraldada nii keskvalitsuse, põhiseaduslike institutsioonide kui ka kohalike omavalitsuste funktsioone ja struktuure, et need vastaks paremini seatud eesmärkidele. Olulisena toodi välja vajadus Riigikogu kui rahva otsese esinduskogu rolli ja võimekust tugevdada nii poliitilises debatis kui otsuste tegemisel. Kontseptsioonis toodi välja ka vajadus õigusnormide loomise ja tiheda menetlemise ohjamiseks. Leiti, et rahvaküsitluste, rahvahääletuse ja rahvaalgatuse (kohalik tasand) sagedasem rakendamine võimaldaks ka rahva otsest osalust ja partnerlust poliitilise päevakorra kujundamisel kasvatada. Vabariigi Valitsuse tasandil soosis kontseptsioon ühtse valitsusasutuse ideed, mis ühendaks eraldiseisvad ministeeriumid paindlikumaks ja koostöösuutlikumaks valitsuskeskuseks¹.

2017. aastal loodi Riigikogus riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon, mis jätkas varem põhiseaduskomisjoni juures tegutsenud riigireformi toetusrühma tegevust. Probleemkomisjon seadis eesmärgiks:

- käivitada arutelu Riigikogu rolli üle riigireformi protsessis ning parlamendi ajakohastamise üle;
- jälgida haldusreformi elluviimist ja vajaduse korral juhtida tähelepanu olulistele riskidele;
- töötada välja riigireformi ja hea riigihalduse põhialused.

Probleemkomisjon korraldas mõttetalguid, kirjutas riigireformi teemadel meedias ning koostas lõppraporti. Nende tegevuse ja konsultatsioonide tulemusena valmis Riigikogu otsuse „Riigireformi ja hea halduse

¹ Riigireformi sihtasutus. 2018. Riigireformi kontseptsioon. Veebilehel: <https://www.riigireform.ee/kontseptsioon>

Hea halduse põhialused (Riigikogu otsus 2019):

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

põhialused“ eelnõu, mis võeti vastu 2019. aastal. Otsuses sisalduvad riigihaldust puudutavad üldised põhimõtted, millest riigivalitsemisel ja selle reformimisel tuleb lähtuda.

Erinevate algatuste kandvateks ideedeks olid muuhulgas riigi kulutuste vähendamine (sh riigiasutuste konsolideerimine, valitsussektoris hõivatute osakaalu vähendamine), õigusloome mahu ja halduskoormuse vähendamine (nii riigisektorist väljapoole kui riigisektori sees), haldusreformi läbiviimine ning võimekamate kohalike omavalitsuste tagamine, rahva sisukam osalemine poliitikakujundamise protsessis ja õigusloomes (sh arutleva demokraatia meetodid, rahvaalgatuse ja rahvaküsitluse idee). Riigireformi SA kontseptsioon käsitles ambitsioonikalt kõiki valitsemistasandeid, võimuharusid ja institutsioone.

Selgema riigireformi kontseptsiooni ja tegevuskavade kujundamine on toimunud alates 2015. aastast, mil VVTPsse lisati ühe olulise sisublokina riigireform. Alates 2017. aastast on riigireformi tegevuskavad eraldiseisvad valdkonnaüleised dokumendid, mille täitmise eest vastutab riigihalduse minister.

2016. aastal kutsuti Eesti Tööandjate Keskliidu ja mõttekoja Praxis algatusel ellu ka Riigireformi Radar: riigivalitsemise asjatundjatest ja praktikutest koosnev kolleegium seiras riigireformi edenemist ja andis poliitikakujundajatele soovitusi. Rahastajate seas olid Riigireformi SA asutajad ja mitmed ettevõtjad. Riigireformi radar oli oma hinnangutes pigem kriitiline, 2019. aastal toodi esile demokraatia tugevdamise ja poliitilise juhtimise probleeme ning lõhet sõnade ja tegude vahel. Rõhutati vajadust järgida hea valitsemise põhimõtteid, sealhulgas kaasata kodanikke ja valitsusväliseid partnereid sisuliselt poliitikakujundamisse. 2020. aastal oli Riigireformi Radar Covid-19 kriisi lahendamise tingimustes üldiselt tunnustav, hiljem ei ole radar hinnanguid andnud.

Riigireformi edukas läbiviimine vajab laiapõhjalist ühiskondlikku kokkulepet riigireformi mõiste, eesmärkide ja sisu terviklikuks määratlemiseks parlamendi ja valitsuse tasemel. Täidesaatev võim saab teha ümberkorraldusi eelkõige halduskorralduses ja valdkonnapoliitika kujundamisel. Paljudel laiematel teemadel (nt demokraatliku arutelukultuuri ja rahvaalgatuse teemad, põhiseaduslike institutsioonide võimalik ümberkorraldamine) peab juhtroll olema parlamendil, sest need on täitevvõimu korraldamisest laiemad küsimused. Nagu ka varasemates riigireformi tegevuskavades on kirjas, **kuni Riigikogu ei ole otsustanud teisiti, on Vabariigi Valitsuse käsitluse kohaselt riigireformi sisuks avaliku võimu organisatsiooni audit ja ümberkorraldamine koos avaliku võimu funktsioonide, ülesannete ning teostamise viiside ja toimemehhanismide revisjoni ja korrigeerimisega.**

Eesti on rahvusvahelises plaanis üsna unikaalne oma tervikliku riigireformi kontseptsiooniga, mis püüab kõiki reformitavaid suundi katustasandil omavahel seostada. Peamiseks eesmärgiks nii Vabariigi Valitsuse tasandil, Riigireformi Sihtasutuse kontseptsioonis kui ka Riigikogu otsuses

„Riigireformi ja hea halduse põhialused“ on olnud soov tagada riigi suutlikkus kvaliteetselt vastata ühiskonna vajadustele. Taustateguriteks on vajadus olla ka väikese ja vananeva elanikkonnaga riigina siiski kohanemisvõimeline, uuendusmeelne ning selle kõige keskel kodanikele ja ettevõtjatele võimalikult arusaadav, lihtne ja ligipääsetav.

Riigireform kui põhimõtete ja reformide pakett on Eestis laialdaselt tuntud ning juurdunud ka avalikkuses ning meedias. Riigireformi vajalikkuse osas on üldiselt laialdaselt nõustatud. Suuresti on see edenenud riigi ja teiste sektorite koostöös, iseäranis tänu Riigireformi Sihtasutuse tegevusele. Siiski on riigireformi mõiste ümber ka palju segadust: kuigi terminina on riigireform sageli kasutusel, on selle määratlus ja definitsioon hägune. Riigireformist räägivad paljud, aga selle all mõeldakse erinevaid asju. Samuti on riigireformi kajastus meedias väga kitsas võrreldes sellega, milliseid tegevussuundi riigireform tegelikult endas hõlmab. Asutuste ümberkorraldused, konsolideerimised ja tsentraliseerimised, valitsussektori töötajate arvu vähendamine ja üldine valitsussektori kulude kärpimine on saanud väga palju tähelepanu võrreldes kõige muuga ja paratamatult kujundab see ka üldist taju riigireformist. Seega, riigireform on küll mõiste ja vajadusena juurdunud, aga sellele peab looma selgema sisu ja parandama kommunikatsiooni.

Riigi reformimist saab vaadelda erinevatest perspektiividest. Teaduskirjandusest leiab reformi mõtestamist riigi struktuuride ja institutsionaalse reformimise kaudu², riigi administratiivse võimekuse ja avaliku juhtimise parendamise suunal³ kui ka poliitilise esindatuse ja kodaniku vaatest⁴. Reformile võib läheneda ka erinevate võimuharude kaupa ning vaadelda reforme täidesaatva võimu, parlamentaarse võimu ja kohtuvõimu ning põhiseaduslike institutsioonide vaates. Siinkohal saab minna süvitsi ja analüüsida ka võimuharude sisest ja ülest tegevust: kas funktsioonide ja ülesannete korraldust on otstarbekas muuta, millised on valitsemisalade sisesed ning nende ülesed vajalikud muudatused.

Rahvusvaheliselt on valitsemisreformide puhul täheldatud kolme suuremat reformilainet. Esimeseks laineks peetakse peamiselt poliitikakujundamise ja mõjuhindamise ning strateegilise juhtimise mudelite laialdasemat

² Congleton, R. D., Swedenborg, B. 2006. *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*. Cambridge, MS, London: The MIT Press;

³ Reynolds, A. 2011. *Designing Democracy in a Dangerous World*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Rosenbluth, F., Shapiro, I. 2018. *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself*. New Haven, London: Yale University Press.

Noordegraaf, M. 2015. *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. Bloomsbury Academic.

Wu, X., Howlett, M., Ramesh, M. 2017. *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. Cham: Springer Nature/Palgrave Macmillan.

Howlett, M. 2019. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Second Edition. London, New York: Routledge.

⁴ Hurenkamp, M., Tonkens, E., Duyvendak, J. W. 2012. *Crafting Citizenship: Negotiating Tensions in Modern Society*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan;

Newman, J., Clarke, J. 2009. *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. Cambridge: Cambridge University Press.

rakendamist alates 1960ndatest⁵. Teiseks laineks peetakse 1980-1990 keerulistes majandusoludes alanud tõhususe otsinguid ja avalike teenuste optimeerimist. Uue avaliku halduse (NPM) lähenemisele toetudes rakendati laialdaselt erasektorist pärinevaid tulemusjuhtimise tehnikaid ja korraldusvõtteid. Osalt võib öelda, et teine reformilaine kestab siiani – NPM põhimõtteid rakendatakse endiselt ning tulemusjuhtimise instrumentide kasutuselevõttu soosivad ka rahvusvaheliste institutsioonide, võrgustike ja Euroopa Liidu (edaspidi EL) tegevusloogika.

Samas on juba aastakümneid viidatud ka selle lähenemise olulistele kitsaskohtadele sest uue avaliku halduse lähenemine ei pööra piisavalt tähelepanu avaliku ja erasektori erisustele - jäetakse kõrvale demokraatlik ja poliitiline sisend, lihtsustatakse sotsiaalseid probleeme, eraldiseisvate „ettevõtetenä“ haldusorganisatsioonid silotornistuvad ning kasvab omavaheline konkurents, tulemushindamisest tekib suur halduskoormus⁶. Paradoksaalselt on ka omajagu tõendeid⁷, et uue avaliku halduse lähenemine, mille kaudu üritati bürokraatiat vähendada, on halduskoormust vastupidiselt kasvatanud (järelevalve, aruandlus, eriti EL õigusloome ja struktuurivahendite suunal) ja läbipaistvust kohati kahandanud.

Kõige tulemuslikuma lähenemisena on viimasel kümnendil esile toodud suutlikkust erinevaid valitsemisviise paindlikult ja valdkonnapõhiselt vaheldada⁸ – uue avaliku halduse lähenemine on mõnes valdkonnas endiselt toimiv, teises valdkonnas läheb aga vaja oluliselt suuremat paindlikkust, avaliku usalduse ja partnerluse loomist või koostöövõrgustikes tegutsemist⁹. Viimase kümnendi reformilaines on lisaks riigivalitsemise tõhustamisele näha mitmetes riikides ka oluliselt suuremat tähelepanu valitsemise paindlikkusel ja innovatsioonil, avalike teenuste ja rahulolu põhjalikumal analüüsil, koostöövõrgustike ja poliitika koosloome teemadel ning riigi ja kodanike usaldussuhte parendamisel¹⁰.

Erinevates strateegilistes arengudokumentidesse on valdavalt sisse kirjutatud mitmeid paradokse ja pealtnäha üksteisele vastukäivaid ideid, mida tuleb teadlikult kombineerida ning riigi kui terviku arengusuundadega suhestada. Näiteks:

- avalike teenuste kvaliteedi tõstmine versus avaliku sektori kulude kärpimine;

⁵ Pollitt, C., Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.

⁶ Hood, C. 1998. The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford: Oxford University Press.
Bouckaert G., Peters, B., G. 2010. The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

⁷ Pollitt, Bouckaert. 2017. Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity.

⁷ Lähenemist kutsutakse „metavalitsetuseks“, inglise keeles „*metogovernance*“

⁸ Lähenemist kutsutakse „metavalitsetuseks“ inglise keeles „*metogovernance*“

⁹ Noordeggraaf, M. 2015. Public Management: Performance, Professionalism and Politics. Bloomsbury Academic.

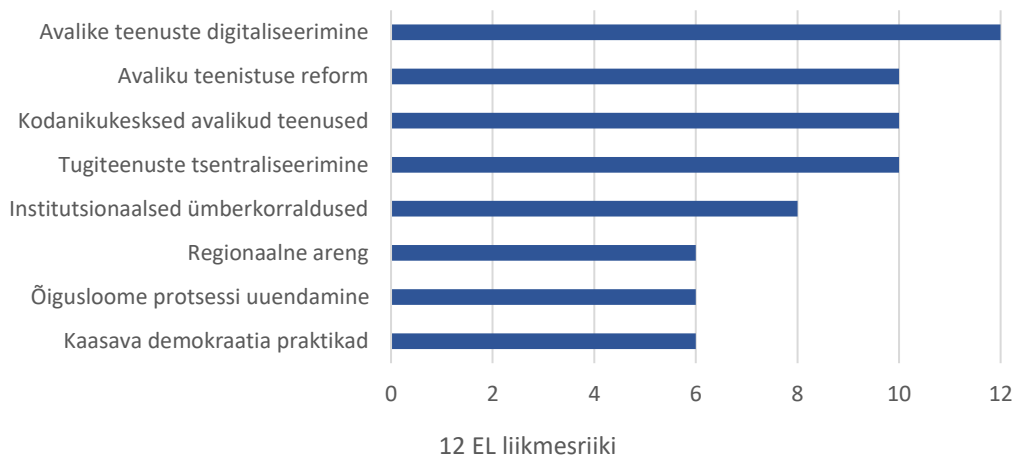
¹⁰ Pollitt, C., Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.

- kiirem ja paindlikum õigusloome, samal ajal kaasamine, legitiimsuse ja rohkemate osapoolte sisendi otsimine;
- avatud valitsemise ja läbipaistvuse suurendamine versus andmekaitse tugevdamine;
- avaliku juhtimise tugevdamine (kvaliteedi, kompetentside jm mõõtmine) versus sisebürokratia vähendamine;
- tegevuste ja teenuste väljadelegerimine versus teenuste tsentraliseerimine.

Riigireformi analüüsimise käigus viisime läbi ka lühikese küsitluse EL riikide seas. Küsimused saatsime Euroopa Komisjoni struktuurireformide rahastu (DG Reform) ekspertrühma liikmetele ning mõnel juhul ka EUPAN (Euroopa avaliku halduse võrgustik) kohtumisel osalevatele riikide esindajatele. Küsitluses tuginesime erinevate halduspoliitiliste reformitegevuste määratlemisel Pollitt ja Bouckaert (2017) metaanalüüsis välja toodud reformitegevustele ja palusime riikidel märkida hetkel käimasolevad või kavandatavad reformisuunad.

Üldplaanis on hiljutistes ja praegustes reformides näha tugevat e-valitsemise ja tehniliste uuenduste suunda. Kõik vastajad tõid välja, et viivad läbi digitaliseerimisprotsesse, seejuures on oluline fookus avalike teenuste ja kesksete tugiteenuste digitaliseerimisel (sh IKT taristu, hanked, arvestusteenused, personaliandmed). Asutuste ümberkorraldused on jätkuvalt päevakorras, aga pikemat ajatelge vaadates näeme, et suurem institutsionaalne ümberkorralduste laine jäi Euroopas juba eelmisesse kümnendisse¹¹.

Viimaste aastate peamised valitsemise reformid



Joonis 1. Viimase viie aasta peamised valitsemise reformid 12-s EL riigis. Allikas: *Rahandusministeerium, analüüsi autorid*¹²

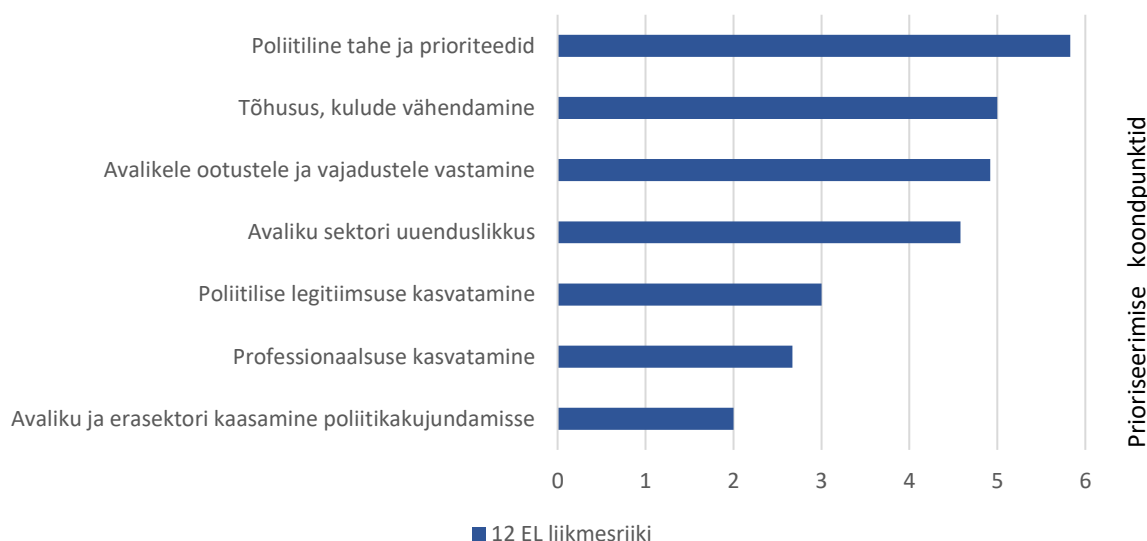
¹¹ Pollitt, C., Bouckaert, G. 2017. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.

¹² Küsitluses osalesid Rootsi, Soome, Taani, Iirimaa, Luksemburg, Horvaatia, Itaalia, Portugal, Ungari, Slovakkia, Kreeka, Poola. Osalesid Euroopa Komisjoni DG Reform ekspertgrupi või EUPAN võrgustiku liikmed.

Euroopa riikide reformides on näha huvitavat regionaalset ja rahastusviisil põhinevat erisust. Ida-, Lõuna- ja Lääne-Euroopas on reformid rohkem seotud konkreetselt mõõdetavate tulemuseesmärkidega ja ressursitõhususega. Sellised reformiplaanid sobituvad selgemini ka EL struktuurifondidest rahastatavasse kategooriatesse. Riigid, kes vastasid, et nende suuremad reformid on EL struktuurivahenditest või rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu rahastatud (nt Horvaatia, Portugal, Ungari, Kreeka, Iirimaa), pidasid ka tulevikuvaates oluliseks konkreetsemaid, institutsionaalseid ning tehnilisi uuendusi ja ka kompetentside kasvatamise vajadust. Sellesse gruppi kuulub ka Eesti. Riigid, kes vastasid, et nende reformikavad on peamiselt riigieelarvest rahastatud (Taani, Rootsi, Soome, Luksemburg), töid oleviku- ja tulevikuvaates lisaks digiteemadele ja institutsionaalsele arengule sisse ka palju väärtuspõhiseid arenguvajadusi, läbipaistvuse ja info ligipääsetavuse küsimusi ning asetasid need kõrgemale prioriteetsuse astmele (nt usaldusreform Rootsis).

Reformisuundade juures on olulised ka põhjendused ja taustategurid, miks reforme tehakse. Küsitluse tulemustele tuginedes on poliitiline tahe ja eesmärgid kõige esmaseks reformide põhjuseks. Kuigi läbiviidud küsitlus ei analüüsi reformide poliitilisust süviti, siis on oluline arvestada, et reforme ei tajuta ega rakendada reeglina vaid administratiivsete meetmetena. Parimal juhul on poliitiline sisend demokraatia kindlustaja ja kodanike tahte esindaja. Selle läbipaistvusele ja heale toimimisele saab riigi institutsionaalse korraldusega ja poliitika kujundamise protsessidega kaasa aidata. Põhjendustena on poliitilise sisendi kõrval olulised ka efektiivsus ja valitsemiskulude kärpimine, mis on olulised nii Lõuna- kui Põhja-Euroopa riikides. Nähtav erisus tuleb sisse, kui vaadata avaliku ootuse, kodanike vajaduste ja legitiimsuse punkte: Põhja-Euroopa riigid asetavad need keskmiselt oluliselt kõrgemale kohale kui Ida-, Kesk- ja Lõuna-Euroopa riigid.

Valitsemisreformide peamised mõjutajad



Joonis 2. Valitsemisreformide läbiviimise peamised mõjutajad 12-s EL riigis. Allikas: Rahandusministeerium, analüüsi autorid¹³

Riigireformi suunad sõltuvad palju ka väärtustest, mille alusel riiki tervikuna valitsetakse ja avalikku haldust korraldatakse. **Seni on riigireformi eesmärgina sõnastatud mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori paindlikum ja vähem bürokratlikum töökorraldus ning valitsussektori kulutuste suhteline vähenemine.** Avaliku halduse väärtusbaas on rahvusvahelisel tasandil viimastel aastakümnetel arvestatavalt muutunud – keskmesse on organisatsioonide tõhustamise kõrval tõusnud kodanik, tema partnerlus riigiga ja usaldusväarsus. Kodanikke ei käsitleta enam ainult kliendina, vaid poliitikakujundamise ja -rakendamise partnerina. Teaduskirjanduses eristatakse neid väärtusi sageli NPM võrdluses võrgustikupõhise valitsemisega (vt tabel 1), kus viimane iseloomustab partnerlusele püüdlevat süsteemi.

¹³ Küsitluses osalesid Rootsi, Soome, Taani, Iirimaa, Luksemburg, Horvaatia, Itaalia, Portugal, Ungari, Slovakkia, Kreeka, Poola. Osalesid Euroopa Komisjoni DG Reform ekspertgrupi või EUPAN võrgustiku liikmed.

Tabel 1. Uue avaliku halduse ja võrgustikupõhise valitsemise võrdlus

	Uus avalik haldus ¹⁴	Võrgustikupõhine valitsemine ¹⁵
Kodanike positsioon	Tarbijad/kliendid	Koostööpartnerid
Riigi positsioon	Teenusepakkuja, süsteemi keskne mäenedžer	Koordineerija
Institutsioonide toimimisloogika	Turupõhine lähenemine, valdkonna- ja tegevuspõhine eraldatus	Koostöövõrgustike põhine lähenemine, laiahaardelisemate terviklahenduste otsing.
Poliitikaeesmärgid	Tõhusus, head tulemusnäitajad	Kodanike rahulolu, poliitika mõjus

Tabel koostatud Hood 1998; Osborne, 2006; Wiesel, Modell, 2014 põhjal¹⁶

Edukamate demokraatiate (mis väljendub nii demokraatia indeksites kui ka rahva usalduses riigi vastu) näitel on olulisteks väärtusteks, mida riigivalitsemine peab kandma: usaldusväarsus, vastutavus, põhjendatus, läbipaistvus, kättesaadavus, koostöö. Selliste väärtuste edendamine on keeruline, kui lähtuda NPM taustast, kus tegevuste ja tulemuste mõõtmine ja tulemusjuhtimine on keskne osa. Uuemad väärtused on mitmetasandilised, neid on raskem lihtsustada selgelt mõõdetavale tasandile.

Samas näeme, et neid väärtusi tähtsustavate riikide kogemuse põhjal on rahva usaldus riigi institutsioonide ja valitsuse tegevuse osas kõrgem, poliitikakujundamine on detsentraliseeritum ja institutsioonide kujundamine paindlikum (nt Rootsi, Taani ja Hollandi mudel), poliitiline osalus on aktiivsem. Viimastel parlamendi valimistel oli osalus Taanis 84,6%, Rootsis 84,2%, Norras 77,2%, Soomes 68,7%, Eestis 63,7%.¹⁷ OECD (2022) raporti¹⁸ kohaselt oli kodanike usaldus enda riigi valitsuse vastu Eestis 46,5%, Taanis 48,8%, Soomes 62,5% ja Norras 63,8%. Rootsi tulemus 39% oli üllatuslikult madal. Üldiselt on leitud, et kodanike ja riigi suhteid tugevdavad väärtused on kokkuvõttes tõhusam riigivalitsemise viis, kuna kõrgem usalduse, paindlikkuse ja detsentraliseeritusse tase võimaldavad hoida keskvalitsuse tasandit paisumast, riigiasutusi üksteist dubleerimast ning soodustavad sisukat koostööd.

Samuti näitab hiljutine Eurobaromeetri uuring,¹⁹ et EL riikide kodanikud tajuvad avaliku halduse institutsioone keeruliste ja pigem läbipaistmatutena (Eesti kodanikud ei too seda probleemina välja, küll aga on kriitilised ametnike osas). Usalduse tõstmisel peavad kodanikud

¹⁴ Uus avalik haldus ehk *New Public Management (NPM)*. Turupõhine ja erasektorit jälgendav valitsemiskorraldus.

¹⁵ Võrgustikupõhine valitsemine (ka „valitsetus“) ehk *New Public Governance*

¹⁶ Hood, C. 1998. *The art of the state: Culture, rhetoric and public management*. Oxford University: CalendronPress. Osborne, S. P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8, 377-388.

Wiesel, F., Modell, S. 2014. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability and Management*, 30(2), 175-205.

¹⁷ Institute of Democracy and Electoral Assistance (IDEA), voter turnout database, veebilehel:

<https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>

¹⁸ OECD. 2022. Building Trust to Reinforce Democracy. Paris OECD.

¹⁹ Eurobarometer. 2023. Understanding Europeans' Views on Reform Needs. Euroopa Liit. Veebilehel: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3054>

oluliseks bürokraatia vähendamist, läbipaistvuse loomist otsustusprotsessides ja kommunikatsiooni tihendamist riigi ja kodanike vahel. Eesti näitel on ka eetikaküsimused olulisena esile toodud. Eesti paistab silma sellega, et Euroopa Liidust oodatakse peasjalikult finantsilist ja kriisiabi, mitmed teised riigid (sh Kesk-Euroopa, aga ka Läti ja Leedu) näevad olulisemana ka heade praktikate jagamist ning teadmuse ja analüüsi reformide läbiviimiseks. Võimalik, et siin on põhjuseks ka see, kuidas Euroopa Liitu on Eesti meedias ja pressteadetes kajastatud. Eesti eristub ka selle poolest, et kodanikud peavad riiki oluliselt tõhusamaks kui enamik teiste riikide vastajad. Eestlased ei näe riigis vajadust rohkemate infokanalite, vaid selgema info ja ühtse infopunkti järele. Sellised tulemused suunavad tõhususe kõrval üha enam mõtlema ka demokraatlikele väärtustele ja riigi ning kodanike vahelise suhtluse ja koostöö parandamisele.

Kokkuvõttes, kuigi riigireform on mõistena leidnud Eesti poliitilises sõnavaras üsna tihedat kasutust, tekib termini sisustamisel jätkuvalt segadust. Meediaväljas on riigireform enamasti seotud riigiasutuste ümberkorraldamisega, kuigi riigireformi tegevuskavad on puudutanud oluliselt laiemat ringi tegevusi. Lisaks organisatsioonilise juhtimise otsustele on riigireform ka väärtusruumi kujundaja, mistõttu on oluline jälgida, millistest väärtustest lähtuvalt selle tegevusi planeeritakse. Riigireformi on seni rakendatud peamiselt täitevvõimu tasandil. Tervikliku kontseptsiooni defineerimine ja rakendamine eeldab ka Riigikogu selgemat sisendit.

1.1. Mõõdikud ja peamised näitajad

Riigireformi tegevuskava alusel on valitsemise üldeesmärgiks elanikkonna vajadustega arvestav ühtne ja tõhus riigivalitsemine. Tõhusa riigi tulemusprogrammis on riigireformi seiravateks mõõdikuteks seatud:

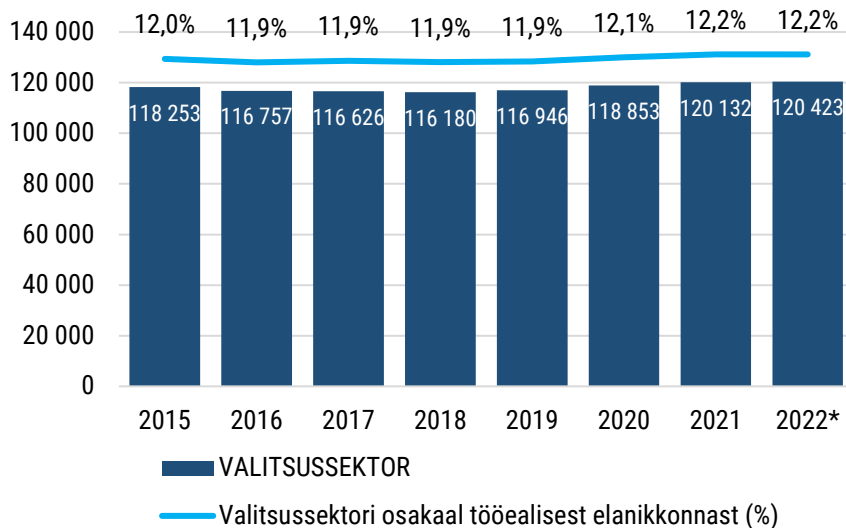
- a. Valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas ei suurene 15–74 a vanuserühmas (alla 12%).
- b. Valitsussektori kulutuste osakaal SKPst ei kasva (alla 39,3%)
- c. Valitsussektori hüvitised töötajatele SKPst ei kasva (alla 11,3%).

Valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas (15-74.a) on püsinud väikeste kõikumistega 12% juures (joonis 3). Aastatel 2016–2019 õnnestus mitmete kärbetega (nii riigiasutuste ümberkorraldused kui personali vähendamine) viia töötajate osakaal alla 12%, aga 2020. ja 2021. aastal ametnike ja töötajate arvud veidi suurenesid. 2022. aastal avalike teenistujate number aga vähenes. Muutuste põhjused on põhjalikumalt avatud RAMi koostatud avaliku teenistuse aastaaruandes.²⁰ Avaliku teenistuse aastaaruannete koostamine on üks hoob avalike teenistujate osakaalu muutuste täpsemaks jälgimiseks ning ka valitsusele sisendi andmiseks. Aruande koostamisel kohtutakse kõigi valitsemisalade

²⁰ Avaliku teenistuse aastaaruanded kättesaadavad Rahandusministeeriumi veebilehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika>

personaliosakondadega ning arutatakse läbi teenistujate arvude, osakaalude, palkade, voolavuse ja muud olulised näitajad.

Valitsussektori töötajate osakaal tööealisest elanikkonnast

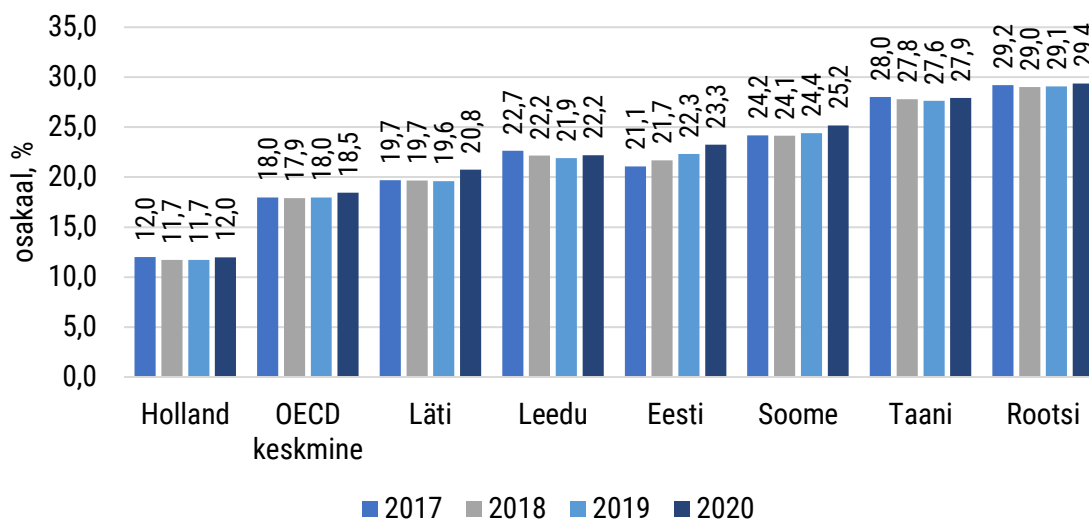


Joonis 3. Valitsussektori töötajate arv ja osakaal tööealisest elanikkonnast. Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem ja Statistikaamet

* Auditeerimata esialgsed andmed Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemist.

Paremat tausta loob rahvusvaheline võrdlus (joonis 4), kus vaadeldakse valitsussektori teenistujate osakaalu tööhõivest ehk tööga hõivatud inimestest, mitte kogu tööealisest elanikkonnast. OECD riikide võrdluses on Eestist nii kõrgema kui madalama valitsussektori töötajate osakaaluga riike, põhjused on aga väga erinevad (nt Saksamaal on peaaegu kogu haiglavõrk erasektoris). Lähiriikidega võrreldes on Eesti näitajad keskmised. Valitsussektori töötajate osakaalu kasv on koroonakriisi järgsetel aastatel olnud enamikes riikides paratamatu trend, küll aga on Eestis kasvanud töötajate osakaal teistest riikidest veidi kiiremini. Valitsussektori töötajate arv on tõhusa riigihalduse vaatest näitaja, mida jätkuvalt seiratakse ning otsitakse võimalusi tööülesandeid optimeerida ja automatiseerida. 2022. aastal on just tänu tööprotsesside tõhusamale ümberkorraldusele Eesti avalik teenistus statistiliselt 489 inimese võrra vähenenud.

Valitsussektori töötajad tööhõives



Joonis 4. Valitsussektori töötajate osakaal tööhõivest 7 riigis ja OECD riikides keskmiselt. Allikas: OECD andmebaas

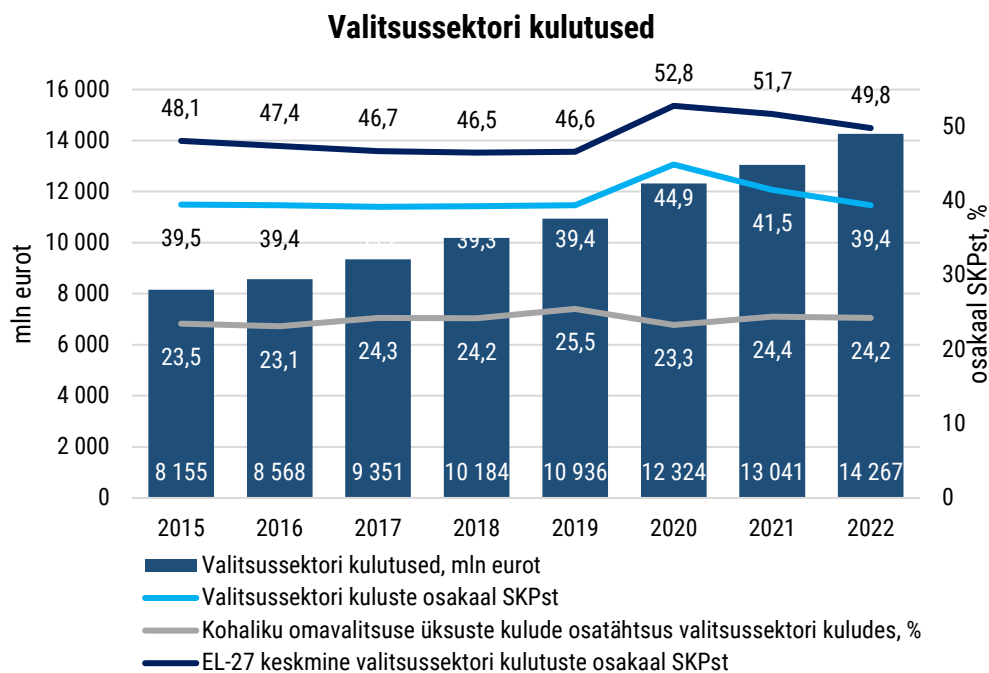
8%

on vähenenud valitsussektori asutuste arv võrreldes 2019. aastaga

Valitsussektori asutuste arv²¹ (andmed alates aastast 2019) on samuti jõudsalt vähenenud (2460-lt 2019. aastal 2261-le 2022. aastal). Keskvalitsuse asutusi on 270, kohaliku omavalitsuse asutusi 1989 ja sotsiaalkindlustusfonde 2.

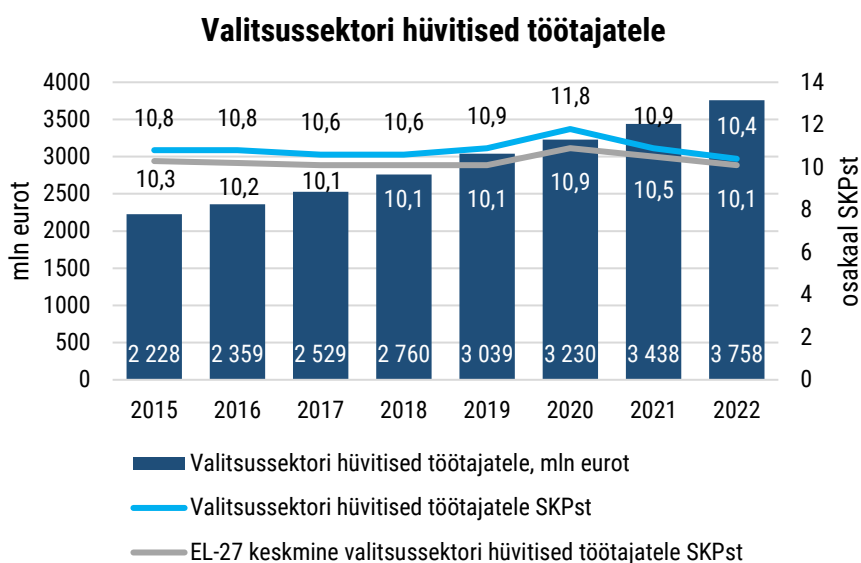
Teiseks eesmärgiks on hoida valitsussektori kulutusi SKPst alla 39,3% (joonis 5). 2020. aasta koroonakriis tingis languse SKPs ja tõi endaga kaasa erakorralised kulutused isikukaitsevahenditele ning testimise, vaksineerimise ja ravi korraldamisele. Valitsussektori kulutuste osakaal on aga vahepealse kriisiaja järel (2020. aastal 44,9%) taas 2019. aasta tasemele ehk 39,4%-ni langenud. Valitsussektori kulutuste osakaalu mõõdiku puhul on EL keskmine Eesti näitajast alati olnud oluliselt kõrgem. See ei näita aga otseselt Eesti edukust kulude optimeerimisel vaid ka riikide erinevaid strateegiaid (näiteks Põhjamaade oluliselt suurem riigieelarveline panus sotsiaalvaldkonda). Kõrgemat valitsussektori kulude osakaalu seostatakse ka rikkamate riikide ja kõrgema maksukoormusega, mille tulemusena jagatakse suurem osa loodud väärtusest ühiskonnas ümber.

²¹ Vt valitsussektori koosseisu: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus> (moodustub keskvalitsusest, kohalikust omavalitsusest ja sotsiaalkindlustusfondidest).



Joonis 5. Valitsussektori kulutused ja nende osakaal Eestis ja Euroopa Liidus. Allikas: Eurostat, Statistikaamet

Valitsussektori hüvitiste osas töötajatele (palk ja sotsiaalmaks) on seatud eesmärk hoida 11,3% taset (joonis 6). Hüvitised koosnevad palgast ja tööandjate sotsiaalmaksetest. Nagu selgub avaliku teenistuse aruandest²², siis ei ole valitsussektor enam palgakasvu eestvedaja. Palga ja sotsiaalmaksude osakaal SKPst on püsinud väikeste kõikumistega suhteliselt sarnasel tasemel. 2022. aastal said kõik valitsemisalad palgafondi vahendeid juurde, et avalikus teenistuses palku konkurentsivõimelisena hoida. 2023. aastal on siiski oodata kärpeid.

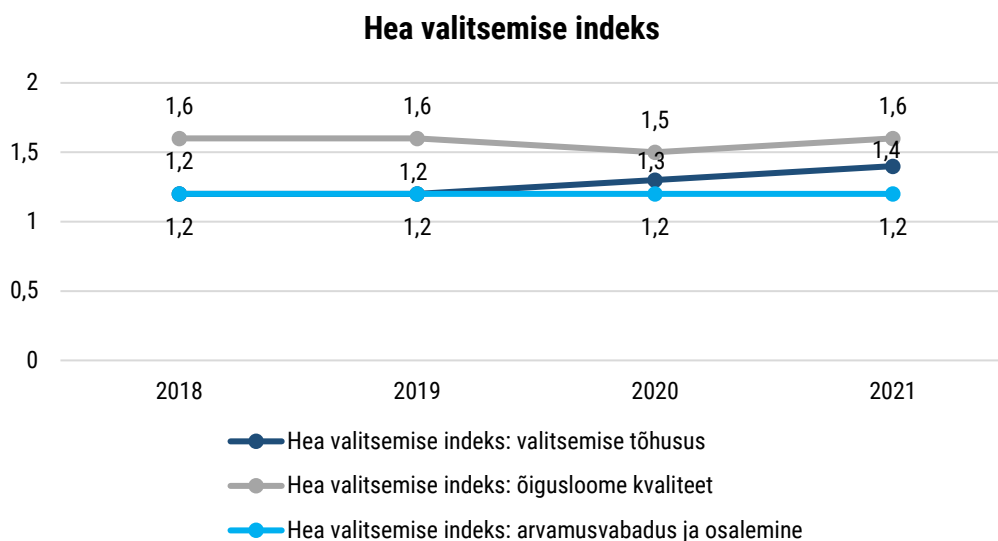


²² Rahandusministeerium. Avaliku teenistuse aastaaruanded ja palgastatistika. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika>

Joonis 6. Valitsussektori hüvitised töötajatele (palk ja sotsiaalmaks), kogumaht ja osakaal SKP-st Eestis.

Allikas: Eurostat

Riigi pikaajalises arengustrateegias Eesti 2035 on samuti mõned olulised riigivalitsemist puudutavad mõõdikud, mille näitajate parandamisele peaks riigireform kaasa aitama. Hea valitsemise indeks on Maailmapanga koostatud mõõdikute süsteem, mis võtab arvesse valitsemise tõhusust, õigusloome kvaliteeti ja arvamusevabadust, valimistel osalemist, ühinemisvabadust, vaba meediat. Indeks arvutatakse enam kui 200 riigi kohta, hinnang võib olla vahemikus -2,5 (nõrk tulemus) kuni 2,5 (tugev tulemus). Valitsemise tõhususe osas hinnatakse avalike teenuste kvaliteeti, avaliku teenistuse tegevust ja selle sõltumatust poliitilisest survest, poliitikakujundamise ja rakendamise kvaliteeti, valitsuse pühendumust. Õigusloome kvaliteedi vaates hinnatakse taju valitsuse võimekusest luua ja rakendada häid poliitikaid ja regulatsioone, mis soodustavad avaliku sektori arengut. Arvamusevabaduse ja osalemise näitaja mõõdab inimeste poolt tajutavat võimalust valida enda poliitilised esindajad, praktiseerida arvamusevabadust, ühinemisvabadust ja meediavabadust. Alusandmetena kasutatakse erinevaid andmebaase, registreid ja indekseid²³.

**Joonis 7. Eesti valitsemise tõhususe, õigusloome kvaliteedi ja arvamusevabaduse ning osalemise punktid.**

Allikas: Maailmapank, Statistikaamet

Viimase 4 aasta jooksul ei ole Eestis arvamusevabaduse ja rahva osaluse näitajad muutunud. Nii nagu hea valitsemise indeksis, on ka rahvusvahelistes demokraatia indeksites²⁴ saanud Eesti reeglina madalamad punktid just neis kategooriates (kuigi meediavabadus saab reeglina kõrgeid punkte). Rahva osalemine poliitikas vajavad Eestis arendamist nii arvamuse väljendamise võimalused kui kaasamispraktikad

²³ Ülemaailmsed valitsemise indikaatorid (Worldwide governance indicators). Veebilehel:

<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>

²⁴ Näiteks The Economist Intelligence Unit's Democracy Index

poliitikakujundamisse. Valitsemise tõhususe näitaja on viimase kolme aasta jooksul püsivalt kasvanud, kuigi ka selle näitaja poolel on arenguruumi. Sihttase ($\geq 1,2$) seati esmase mõõtmise järgi, aga arvestades senist arengut võiks eesmärk olla oluliselt kõrgem. Õigusloome kvaliteedi näitaja on püsinud üsna stabiilsena, aga eesmärgiks seatud taset ($\geq 1,6$) ei ole veel saavutatud. Sama kehtib arvamusevabaduse ja osalemise kategoorias, kus eesmärgiks on senisest kõrgema punktisumma saavutamine. Metoodika ja täpsemad näitajad on kättesaadavad Maailmapanga veebilehel²⁵.

Kõnekas mõõdik, mida ka rahvusvahelisel tasandil riigivalitsemise ja poliitilise juhtimise vaates võrreldakse, on usaldus riigi institutsioonide vastu. Eestis on üldiselt usalduse tase riigi institutsioonide vastu OECD riikide keskmisest veidi kõrgem²⁶, aga viimaste aastate tulemuse langus annab põhjust riigi ja rahva suhete tugevdamiseks igal (valitsuse, Riigikogu ja KOV) tasandil. Rahvusvahelises plaanis on leitud, et muuhulgas on nähtamatu riigi lähenemisel, kus rahvas tarbib vaid automatiseeritud teenuseid, kasutajamugavuse kõrval ka omad ohud²⁷.

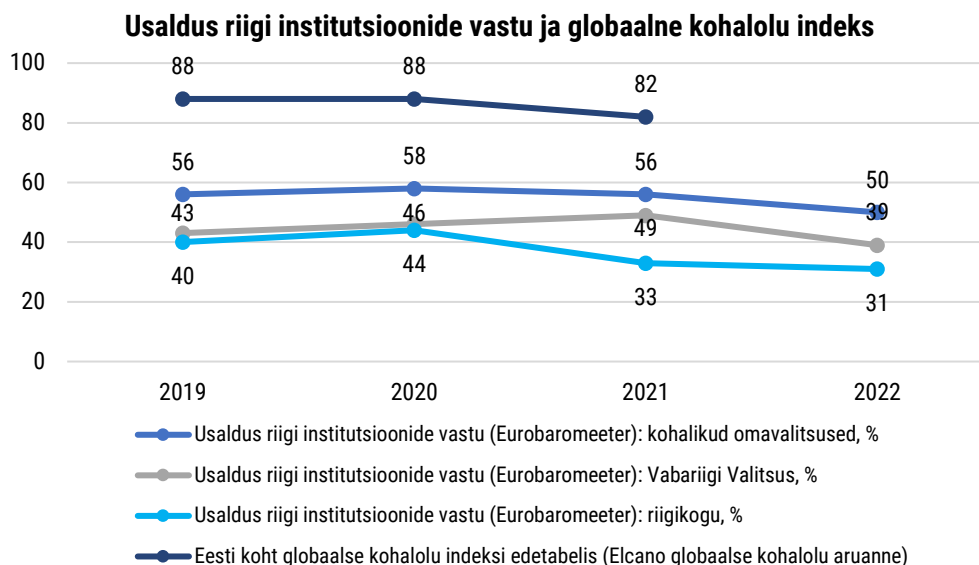
Eesti 2035 raames jälgitakse ka globaalse kohaolu indeksit (joonis 8), mis näitab tajutavat majanduslikku, sõjalist ja muud valdkondlikku (turism, kultuur, tehnoloogia, haridus, teadus jne) globaalse nähtavuse/kohalolu positsiooni. See puudutab rohkem Eesti kohalolu välismaailmas, mitte kodanike tajutavat hinnangut. Majanduslikku poolt mõõdetakse energia ekspordi, esmatarbekaupade, tootmise, teenuste ja välisriiki tehtud otseinvesteeringute kaudu. Sõjalist kohaolu mõõdetakse välisriigis hõivatud sõdurite ja militaarvarustuse kaudu ning n-ö pehmet kohaolu mõõdetakse migratsiooni, turismi, sporditulemuste, teadusartiklite jmt näitajate kaudu. Eesti puhul on selgelt kõige tugevam majanduslik mõõde ja kõige nõrgemal kohal militaarne mõõde (2022. aasta andmed ja sündmused võivad aga tulemusi oluliselt mõjutada). Üldiselt on Eesti seadnud eesmärgiks punktisummat kasvatada üle 89, viimastel aastatel on see aga langenud.

²⁵ Maailmapanga indikaatorid riikide kaupa. Veebilehel: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

²⁶ OECD (2022) Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions. OECD Publishing, Paris.

²⁷ Leonhardt, D. 2022. Perils of the Invisible State. The New York Times. Veebilehel:

<https://www.nytimes.com/2022/04/21/briefing/biden-invisible-government-american-rescue-plan.html>



Joonis 8. Usalduse muutus riigi institutsioonide vastu institutsioonide ja tasandite lõikes; tajutav globaalne nähtavuse muutus globaalse kohaolu indeksis. Allikas: Eurobaromeeter, Elcano raport, Statistikaamet

Vajalik on aeg-ajalt ka üle vaadata, kas need on parimad mõõdikud riigireformi edukuse hindamiseks. Sihttasemed on seatud esmaste tasemete põhjal, mis vajab konteksti lisamiseks kõrvale rahvusvahelist võrdlust. Kuna käesolev analüüs pakub välja uued suunad ning arenguvajadused, sisaldub siinsetes soovitusetes ka mõõdikute korrastamine ja terviklik ülevaatamine. Mõõdikuid on oluline seada ja neid ka regulaarselt seirata, et tekiks ülevaatlik pilt, aga alati tuleb meeles pidada, et mõõdikud on otstarbekad siis, kui need võimaldavad teha vastavaid juhtimisotsuseid. Seega ei ole mõõdikud ega nende täitmine eesmärk iseenesest, ja eriti avalikus sektoris peab iga mõõdik olema seiramist väärt.

3. ANALÜÜSI METOODIKA

Riigireformi analüüsil on kaks suunda: käesolev tagasivaatav ja senistest tegevustest ülevaadet loov osa ning eraldiseisev riigikorralduse uusi tegevussuundi tutvustav osa. Riigireformi raames on nii Vabariigi Valitusse tegevusprogrammides kui eraldiseisvates riigireformi tegevuskavades olnud alates 2015. aastast 185 eraldiseisvat tegevust. Analüüsi esimeses etapis viidi läbi kõigi tegevuste ülevaatamine ja kategoriseerimine nende sisulise kattuvuse või tiheda haakuvuse vaates. Kuna mitmed tegevused ei saanud esmaselt planeeritud aastate jooksul tehtud, sisaldasid need ka järgmistes riigireformi tegevuskavades, aga analüüsi raames oli neid mõistlik vaadelda ühe tegevusena ning kajastada neid lõpptulemuse vaates. Koondatult võis riigireformi tegevuskavades eristada 94 eraldiseisvat tegevuspunkti, millest mõned olid mahult väga suured (nt riigireformi osaks loetud haldusreform või nullbürokratia projekt), teised jällegi spetsiifilisemad analüüsid või otsused. Tegevuspunktide täitmise ülevaade on toodud Lisas 1.

Seniste väljakutsete leidmiseks viidi läbi intervjuud kõigi ministeeriumite fookusrühmadega, kus osalesid arendus- või strateegiaosakonna/talituse juht ja vastavad asekanterid, nõunikud ning mõnel juhul kantslerid. Kuna ministeeriumid on olnud enda valitsemisalades vastutavad riigireformi erinevate suundade elluviimisel, siis esmased intervjuud ministeeriumite esindajatega andsid hinnangu seniste suundade ja tulevikuvajaduste osas. Kuna varasemalt ei ole riigireformi tegevussuundi tagasivaatavalt ega ka kontseptsiooni uuendamise vaates analüüsitud, oli esmane lähenemine avar, aga võimaldas jõuda ka konkreetsemate teemadeni. Lisaks tehti mitmete teemade osas lisaintervjuusid ministeeriumite osakondades või väliste ekspertidega. Kokku osales kohtumistel veidi üle 100 inimese. Intervjuu küsimused ja intervjueritute nimed on välja toodud Lisas 2.

Suure osa riigireformi ülevaate tegemisel moodustasid ka kirjad ja andmepäringud teiste ministeeriumite ning nende haldusala asutustega. Kuna riigireformi tegevuste seas olid ka sisebürokratia vähendamine ja ettevõtjate suunal nullbürokratia projekt (20-2018 MKM eestvedamisel), siis nende tegevuste hetkeseisu seiramine sisaldas kirjavahetust peaaegu kõigi ministeeriumite ja nende valitsemisalade asutustega.

Lisaks toetub riigireformi analüüs arvukatele varasemate analüüside ja õigusaktide läbitöötamisele ning akadeemilistele allikatele. Rahvusvaheliste käesolevate suundade sissetoomiseks sai sisendinfot ka Euroopa Komisjoni struktuursete reformide direktoraadi (DG Reform) ekspertrühma kohtumistelt ning EUPAN võrgustiku (European Public Administration Network) kohtumistelt ja spetsiaalselt riigireformi analüüsiks kokku pandud väikesest küsimustikust, mille viis läbi RaMi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond DG Reform ja EUPAN võrgustiku riikide esindajate seas.

Käesolev riigireformi analüüs annab ülevaatliku pildi seni riigireformi raames tehtust. Olulise lähtekohana püüab analüüs mitte lihtsalt tagasiulatuvat ülevaadet anda, vaid seniseid hinnanguid peegeldada ning vastavalt tagasisidele ka riigireformi edasist lähenemist kohandada. Analüüsi tulevikku vaatav osa sisaldab mitmeid ettepanekuid, aga kuna tegemist on laia raamistikuga, siis on mitmes suunas vaja järgnevalt teostada kas rakenduslikum analüüs või luua juhtrühmad ja töörühmad tegevussuundade täpsemaks sisustamiseks ning otsustamiseks. Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond pakub edasiste suundade osas soovitusel, nende täpsem sisu ja elluviimine aga saab toimuda laiema koostöö raames, sh Riigikogu sisendit arvestades, kuna riigireform on oma olemuselt laiapindne reformide kava, mida saabki vaid koostöös arendada ja teostada.

Analüüsi koostasid Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunikud Gerly Elbrecht ja Riin Kobin. Oma sisendi erinevates teemavaldkondades andsid ka Silver Salla, Maris Lanno, Anna Laido, Kaidi Meristo, Mariel Kivi ja Birgit Hänilane.

4. TAGASIVAADE SENISTELE RIIGIREFORMI TEGEVUSKAVADELE

185

eraldiseisvat tegevust on kirjas riigireformi tegevuskavades 2015-2022

Käesolevaks ajaks on riigireformi raames loodud kolm eraldiseisvat tegevuskava (aastatel 2017-2023), lisaks esimesed 44 riigireformi tegevust aastatel 2015-2017, mis olid koondatud VVTP eraldiseisva peatükina. Aastatel 2015-2022 on riigireformi tegevuskavas olnud kokku 185 tegevust, mis on jaotunud erinevate ministeeriumide vastutusaladesse. Nende täitmisest (sisu alusel konsolideeritud kujul) on ülevaade lisatud tabelina Lisas 1. Järgnev analüüs annab ülevaate olulisematest suundadest ja mahukamatest tegevustest, mida on riigireformi tegevuskavade raames ellu viidud.

4.1. Haldusalade ülesed uuendused

4.1.1. Riigieelarve

Riigireformi osaks on olnud mitmed haldusalade ülesed uuendused, et riik oleks läbipaistev ja selle poliitikasuunad ajakohased. Ühe suurema muudatusena toimus läbipaistvuse suurendamiseks ja kulude täpsemaks jälgimiseks 2020.aastal üleminek tegevuspõhisele eelarvele. Samuti toodi ajaliselt kokku riigieelarve ja riigieelarve strateegia koostamine. Tegevuspõhine eelarvestamine tõi eelarve majanduslikule sisule lisaks tegevuspõhise, mille kaudu oli püüdlus eelarvestamine siduda strateegilise planeerimisega. 2021. aastal muudeti riigieelarve baasseadust uuesti ja aastasesse riigieelarve seadusesse lisati veelgi detailsem programmi tegevuse tasandi info. Tegevuspõhise eelarve rakendamine on pikk protsess ning juba on tuvastatud kitsaskohad, mille lahendamiseks on koostatud ka riigieelarve baasseaduse muutmise väljatöötamiskavatsus (edaspidi VTK). Alates 2023. aastast on loodud ka mitmed tööühmad riigieelarve baasseaduse eelnõu koostamiseks. Protsessi juures on esindajad erinevatest ministeeriumitest ning kaasatud ka konsultandid väljastpoolt. VTK-s esile toodud kitsaskohtadest ja esialgsetest lahendussuundadest on täpsem ülevaade analüüsi tulevikkuvaatavas ehk riigikorralduse uute suundade osas.

4.1.2. Riigi ettevõtlus ja vara

Samuti laiem muudatus oli riigiettevõtete omanikupoliitika väljatöötamine ja riigivaraseaduse (RVS) muutmise riigiettevõtete juhatuse liikmete ja valimise osas. Riigile kuuluva ettevõtluse ja vara revisjoni tulemusena sai Enefit Green börsile viidud, jätkuvate äriühingut võõrandamise võimalused on vahelduva eduga arutlusel. Kinnisvarapoliitika puhul on „HOPE – hoonestatud kinnisvara optimeerimise, planeerimise ja eelarvestamise“ põhimõtted VV poolt kinnitatud ning nende alusel koostatakse iga-aastaselt kinnisvara juhtimiskavad, mis on aluseks RES/RE protsessis kinnisvara valdkonna

investeeringisettepanekuteks/otsusteks. Lisaks sai Riigi Kinnisvara AS ülesandeks riigi kasutuses olevate büroopindu või muud teenindavat pinda optimeerida järgmisel neljal aastal keskmiselt 5% aastas. Ka riigi sihtasutuste vaates on koostatud analüüs riigi osalusega või riigi toetatud teatrite ühtse haldamise võimaluste kohta, kus analüüsile järgnevalt arutatakse lahenduste täpsemat rakendamiskäiku. Samuti on mitmete riigi SA-de suunal hakatud piloteerima asutaja ootuste²⁸ seadmist ning seekaudu paremat kvaliteedijuhtimist ja korrastamist (nt riigi muuseumid, Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA).

4.1.3. Riigi andmevaldkond

Riigi andmehalduse korralduses on samuti suuremaid arengusamme tehtud, andmete valdkonnal nähakse riigivalitsemises üha suuremat rolli.

- 2018. aastal loodi riigi andmete juhi ametikoht, 2021. aastal ka laiem keskne andmete tiim ja tugikeskus MKM juurde.
- 2019. aastast alates on loodud andmehalduse²⁹, avaandmete, keeletehnoloogiate ja tehisintellekti strateegiad ning teekaardid.
- 2019. aastast alates andmeanalüütika ja -halduse koolitused (osalenud on u 10% valitsussektori töötajatest), samuti andmeteaduse magistriõppe algatamine. Toimuvad andmemajanduse foorumid ja andmelaagrid.
- 2019. aastast määrati Statistikaamet andmehalduse valdkonna koordineerijaks.
- 2020. aastal sätestati avaliku teabe seaduses andmehalduse, andmevahetuse, avaandmete ja avaliku teabe põhimõtted (JUM).
- 2021. aastal loodi Eesti Keele Instituudi juurde keeletehnoloogia kompetentsikeskuses.
- 2021. aastal loodi Siseministeeriumi valitsemisalas ka Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu ABIS, mis võimaldab rakendada automaatset piirikontrolli, aga ka kaitsta biomeetrilisi andmeid ning kasutada neid kuritegevuse tõkestamiseks.
- 2022. aastal algas riigi andmestrategie arendamine ja vastavate juhtrühmade ning töörühmade arutelud ning inimkeskse andmehalduse tegevuskava koostamine, et võimaldada tulevikus suuremat andmete kasutust, haldust ja töötlemise läbipaistvust.

Lisaks veab MKM andmete valdkonnas nii avaandmete teabevärava algatust, bürokraati ja RIHA (riigi infosüsteemi haldussüsteem) ümberkorralduse projekti. Avaandmete teabevärava eesmärk on luua ühtne andmevärv kõigi Eesti avaandmeteni. Käesolevaks ajaks on see koondanud Eestis 1776 avaandmestikku ning 2230 teabevaldajat ehk avaliku-, era- ja kolmanda sektori asutust, kes on oma andmed teabeväravas avaldanud ning teistele tasuta kättesaadavaks teinud. Keskne avaandmete teabevärv võimaldab

²⁸ Riigi kui asutaja ootused sihtasutuse tegevusele ja tulemustele

²⁹ Andmete valitsemine (*data governance*) tähendab nii andmepoliitikat kui protseduure laiemalt, andmehaldus tähistab rakenduslikumaid toiminguid andmetega.

riigiasutustel enda andmeportaalidest mõnes osas ka loobuda (Tallinna linna tagasiside).

Statistikaamet on koostanud juhendid asutuste andmehalduse korraldamiseks ning loonud IT-rakenduse metaandmete haldamiseks, samuti on koostamisel andmekvaliteedi hindamise juhend ning nõustatakse asutuste andmehaldureid nii andmehalduse kui andmete kvaliteedi osas. Poliitikavalikute analüüsimiseks on Riigikogu juures olev Arenguseire Keskus juba teinud ja tegemas ülevaateid võimalikest andmevaldkonna arengustsenaariumitest. Riigikantselei andmepõhise otsustamistoe algatus loob aga visiooni sellest, milline võiks välja näha Vabariigi Valitsuse otsustusprotsessi toetav operatiivne andmekasutus.

4.1.4. Riigi personal ja töövormid

Riigi personali poolelt on varasema asutuste pealinnast väljaviimise idee asendunud kaugtöö ja regioonidesse värbamise kontseptsiooniga (2022. aastal ka vastav valitsuskabineti otsus), mille eesmärgiks on hea kvalifikatsiooniga ametnikke ja töötajaid värvata üha enam sõltumata nende elukohast. Sellele aitavad kaasa nii hübriidvormis töö kui ka maakonnakeskustesse loodavad 18 riigimaja, kus on nii individuaalsete tööruumide kui koosolekutesaali kasutamise võimalused. Kaugtöö mitteametlike kokkuleppeid on siiski esmalt veel oluliselt rohkem kui vastav töökohtade märkimine ametlikus statistikas kajastub.

Hübriid- ja kaugtöö levimine asendasid ka asutuste pealinnast väljaviimise idee. Asutuste pealinnast väljaviimise peamiseks eesmärgiks oli töötajate elama asumine (soovitavalt koos perekondadega) Eesti teistesse piirkondadesse. See eesmärk põhines eeldusel, et töötajad valivad oma elukoha peamiselt töökohta järgi. Plaani rakendumisel osutus see eeldus vääraks. Nimelt avaldusid selle eesmärgi negatiivsed küljed – olemasolevad töötajad ei vahetanud elukohta ja selle tõttu kaotasid asutused väärtuslikku kompetentsi, uutes asukohtades ei olnud võimalik aga piisaval määral töötajaid leida. Töökohtade asukoht muudeti paberil, samas kui infotehnoloogilised võimalused võimaldasid töötajatel kaugtööna töötada enda elukohast. Seega oli mõistlik asutuste väljaviimise eesmärk asendada regioonidesse värbamise suunaga. Sel juhul arvestatakse võimalusega, et inimesed valivad oma elukoha vastavalt endale sobivatele kriteeriumitele, riik aa tagab, et elukoht ei takistaks riigi heaks töötamist.

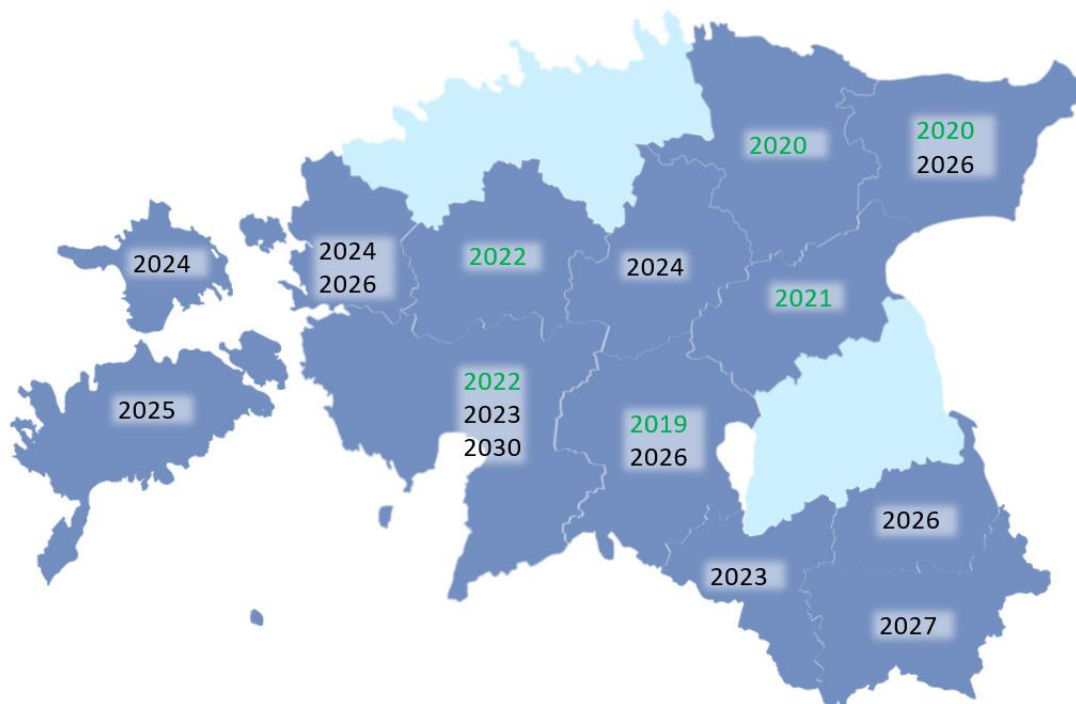
Eraldi eesmärki selles osas ei ole, kui palju peab looma töökohti väljapoole Tallinna. Küll aga on riigi halduspoliitika programmi raames üheks mõõdikuks, et keskvalitsuse töötajate osakaal pealinnas ei ületaks 44,7% kõigist keskvalitsuse töötajatest. Aastal 2021 oli keskvalitsuse töötajate osakaal pealinnas 44,3%. Selleks julgustatakse ja soodustatakse asutuste värbamist erinevatesse Eesti regioonidesse ja soodustatakse kaugtööd. 2022. aastal moodustas regioonidesse (sh kaugtöö võimalusega) värbamine avalikus

teenistuses 42% koguvärbamisest³⁰. Küll aga ei ole eraldi analüüsi tehtud selle kohta kui palju teenistujaid kasutavad hübriid töö võimalust, sest taoliste kokkulepete puhul on tihti märgitud töö asukohaks asutuse füüsiline asukoht. Kuna seadusest (ATS) tuleneb nõue käskkirjas ametisse nimetamisel märkida töötamise asukoht kohaliku omavalitsuse täpsusega, siis lähetuste ja muude korralduslike küsimuste tõttu märgitakse praktikas enamasti asutuse füüsiline asukoht. Üheks edasiseks lahenduseks võiks olla SAPI (raamatupidamistarkvara) või RTIPi (riigitöötaja iseteenindusportaal) andmeväljade täiendamine, näiteks linnukese märkimise võimalus hübriid töö kokkulepe kohta.

4.1.5. Riigimajad

2018. aastal algatati ka riigimajade projekt ehk ühtsete teenuskeskuste rajamine regioonides, kus osutatakse otseseid avalikke teenuseid ning kus paiknevad koos mitmed riigiasutused või riiklikud organisatsioonid. Varasemalt on taolisi algatusi ellu viidud ühe valitsemisala sees (näiteks Siseministeeriumi valitsemisala erinevate asutuste ühismajad alates 2003. aastast). 2018. aasta kabinetotsusega otsustati rajada valitsemisalade ülesed riigimajad kõikidesse maakonnakeskustesse peale Tallinna ja Tartu. Esimene riigimaja valmis Viljandis 2019. aastal ning viimane peaks valmima 2030. aastal Pärnu kesklinna loodava riigimajaga (vt Joonis 9). Kõik riigimajades asuvad asutused osutavad oma teenuseid ise ning omavahel jagatakse ühiseid nõupidamise- ja puhkeruume. Riigimajade loomisel arvestatakse nii asutuste tegevusest tulenevate eripärade kui ka olemasolevate võimalustega kinnisvarakeskkonnas. Nii on mitmel juhul loodud valdkonnapõhiseid maaelu- ja keskkonna valdkonna riigimaju. Riigimajade rajamine puudutab otseselt 8 ministeeriumi valitsemisala 11-st. Teenuseid osutavad enam kui 29 riigiasutust, millel on piirkondlikud üksused ning asutuste kooslus on erinevates riigimajades erinev.

³⁰ Avaliku teenistuse aastaraamat 2022 on leitav Rahandusministeeriumi kodulehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika>



Joonis 9. Riigimajade valmimise ajakava seisuga veebruar 2023. a Valminud on riigimajad Viljandis, Jõhvis, Rakveres, Jõgeval, Raplas, Pärnus (kaardil tähistatud rohelisega). Kaardilt on näha ka teiste riigimajade orienteeruv valmimisaasta.

4.1.6. Koolivõrk

Riigireformi tegevuskavas on olnud ka koolivõrgu korrastamise ja riigigümnaasiumite loomise tegevused, mis võimaldaksid kohalikel omavalitsustel keskenduda eelkõige kvaliteetse alus- ja põhihariduse, noorsootöö ja huvihariduse korraldamisele. Lisaks saab riik kaasata keskhariduse õppekohtade tagamise halduslepingute alusel kohalikke omavalitsusi ja vajadusel ka eraõiguslikke juriidilisi isikud.

Haridusvõrku korrastades vähenevad hoonete ülalpidamiskulud ning koolipidaja saab enam panustada õpetajate, tugispetsialistide ja koolijuhtide töö- ja palgakorralduse parendamisesse. HTM on tegutsenud riigigümnaasiumide loomise suunal alates 2009. aastast. Riigigümnaasiumid luuakse omavalitsustesse, kus on kokku lepitud koolivõrgu korrastamise kava, sh millised kohaliku omavalitsused koolid jätkavad ja milline on riigigümnaasiumi roll ning mõju selles piirkonnas. 2023. aastaks on õppetööd alustanud kokku 24 riigigümnaasiumi, sh igas maakonnas vähemalt üks. Koolivõrgu kujundamist suunab strateegilises plaanis ka koolivõrgu programm vastavate eesmärkide ja mõõdikutega³¹.

Koolivõrgu kujundamine pakub aga jätkuvalt väljakutseid, kuna õpilaste osakaalu vähenemist arvestades on Eestis peagi kulude kasv ühe maakohas

³¹ Haridusvõrgu kujundamise info ja dokumendid leitavad veebilehel <https://hm.ee/uldharidus-ja-noored/alus-pohi-ja-keskharidus/haridusvork#riigigumnaasiumid>.

õppiva õpilase kohta Euroopa Liidu suurim. 2021. aastal oli 140-s munitsipaalomandis olvas koolis õppekohtade täituvus alla 50%³². Samuti on peagi pensioniikka jõudvaid õpetajad rohkem kui kolmandik Eesti õpetajatest ning maapiirkondades saavad nad isegi õpetajate nappuse oludes sageli töötada vaid osakoormusega.

Samuti oluline väljakutse (ja haridusvõrgust laiem probleem) on selge vastutuse kokkuleppimine ja võimekuse väljaselgitamine riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuses. Ka pärast haldusreformi pole süsteemset ülevaadet, milliseid seadusest (KOKS) tulenevaid ülesandeid on kohalikud omavalitsused võimelised täitma ning millised peaksid olema nende rahastamise põhimõtted, et tagada võimekus seadusest tulenevaid ülesandeid täita. Koolivõrgu teemal toob probleemi teiste hulgas esile Riigikontrolli 2022. aasta audit³³, kus on sõnastatud soovitus haridus- ja teadusministril otsustada, milline valitsemistasand vastutab üldkeskhariduse pakkumise eest, leppida kokku ühe vastutajaga süsteemile ülemineku korraldus, koostada vajalikud õigusaktide eelnõud ja esitada need Riigikogule otsustamiseks.

4.1.7. Avalikus sektoris eksperimenteerimine

Riigikantselei algatusel toimuvad avalikus sektoris eksperimenteerimise raamistiku ja andmepõhise otsustamise projektid ning uuringute ja analüüside tellimisel koostöö edendamine. Avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühma raportis (2017) nähti eksperimenteerimist vajaliku suunana, et võimaldada avaliku sektori innovatsiooniks või kriiside paremaks lahendamiseks paindlikumat protsessi ja õigusloomet. Eksperimenteerimise raamistik kinnitati juunis 2022. Selle raames loodi ka tegevuskava järgmiste vajalike sammudega, milles osalevad mitmed partnerid nii ministeeriumite kui eraettevõtete ja teadusasutuste näol. Juunis 2023 tutvustati ka värsket avalikus sektoris katsetamise juhendit³⁴.

4.1.8. Uuringute ja analüüside korraldus

Uuringute ja analüüside ühtsemaks tellimiseks ja avalikustamiseks loodi 25.11.2021 valitsuskabineti otsuse alusel Eesti Teadusinfosüsteemi vastav arendus ning TAI koordinaatsioonikogu liikmed (iga ministeeriumi juures tegutsevad teadusnõunikud) on vastutavad oma valdkonna analüüside ja uuringute infovahetuse eest ning teevad ettepanekuid oma ministeeriumile koostööks teise ministeeriumiga. Uuema algatusena on aastast 2022 eraldatud rahalisi vahendeid valdkondliku teadus- ja arendustegevuse rahastamiseks. Teadusnõunike töö vajab ministeeriumite võrdluses siiski omajagu ühtlustamist (kõigis ministeeriumites ei ole veel teadusnõunikke) ja uuringute ning analüüside koostöine planeerimine ka selgemat

³² Eesti Hariduse Infosüsteemi andmed.

³³ Riigikontroll. 2022. Gümnaasiumivõrgu kujundamise audit leitav veebilehel: <https://www.riigikontroll.ee/Kontaktid/T%C3%B6%C3%B6tjad/T%C3%B6taja/tabid/215/Audit/2549/Workerd/12/language/et-EE/Default.aspx>

³⁴ Katsetamise juhend leitav Riigikantselei veebilehel: <https://katsetamine.riigikantselei.ee/>

koordinatsiooni, pikemaajalist rahastamisplaani ning infosüsteemi funktsionaalset tuge.

Riigireformi tegevuste raames on koostatud ja toetatud arvukalt analüüse ülesannete ja asutuste ümberkorraldamise võimaluste kohta, sh laiema pildi analüüse (nt Riigiülesannete analüüs, 2016³⁵) ja ka valdkondlikke ning spetsiifilisi analüüse (vt lisa 1). Lisaks on organisatsioonide kvaliteedi ja teenuste arendamine saanud oluliselt rohkem tähelepanu ning teostatud mitmed õigusanalüüsid. Kõik see aitab tervikuna liikuda teadmistepõhise otsustusprotsessi poole.

4.2. Riigiasutuste ümberkorraldused

Riigireformi senised eesmärgid on olnud mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori paindlikum ja vähem bürokratlikum töökorraldus ning valitsussektori kulutuste suhteline vähenemine. Selleks korraldati ümber mitmeid riigiasutusi ja teisi keskvalitsuse struktuure. Valdkondlike konsolideerimiste puhul oodatakse muudatusest sageli kulude kokkuhoidu, kuid esiteks pole see (enamasti) otseseks eesmärgiks – pigem kaasnevad ühendamise elluviimisega täiendavad ühekordsed kulud. Teisalt võimaldab teatav kulude kokkuhoid (nt mitme asutuse tugiteenuste optimaalsem töökorraldus vms) ressursse optimaalsemalt asutuses ümber korraldada, suunates neid näiteks avalike teenuste paremasse korraldamisse. Ennekõike on asutuste liitmisel soovitud saavutada valdkonna parem sünergia, kompetentside koondumine tagades kvaliteetsed teenused.

1. 2019. a liideti Tehnilise Järelevalve Amet ja Tarbijakaitseamet Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiks.
2. 2020. aastal tehti olulisi ümberkorraldusi 8 riigiasutuses ja 3 sihtasutuses. Selle tulemusena alustas augustis tööd Haridus- ja Noorteamet (liideti Eesti Noorsootöö Keskus, SA Archimedes, Hariduse Infotehnoloogia SA, SA Innove) ning 2021. aasta jaanuaris Keskkonnaamet (liideti Keskkonnaamet ja Keskkonnainspektsioon), Põllumajandus- ja Toiduamet (liideti Veterinaar- ja Toiduamet ning Põllumajandusamet) ning Transpordiamet (liideti Maanteeamet, Veeteede Amet, Lennuamet).
3. 2022. a liideti Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuseks EAS ja SA KredEx.

Antud analüüs saab teha vaid esialgseid kokkuvõtteid ühendamise tulemustest. Arusaadavalt vajavad sellised suuremahulised ümberstruktureerimised aega, et kõik muudatused saaksid toimima, nagu peab. Seega tuleb rõhutada, et antud analüüs pole lõplik, vaid vahearuanalus praeguseks saavutatule, et muudatuste sisu oleks paremini mõistetav.

³⁵ <https://www.fin.ee/media/467/download>

4.2.1. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet

Ametite arenguvajadused olid valdavalt tingitud digitaalse ühisturu ning üha kiirema toote- ja teenusearendusega kaasaskäimise vajadusest, poliitikakujundajate ja avalikuse kõrgendatud ootusest. Tegevuskeskkonna pidevad muutused (uued, keerukamad ja kombineeritud teenused ja tooted) toovad kaasa uusi ohte, kuid samas vajaduse vastata tarbijate ning ettevõtjate vajadustele seoses ohutusjärelvalve korraldusega. Samuti määrasid kohanemise vajaduse majanduskasvuga kaasnenud tarbimise kasv, mistõttu pidid ametid tõstma oma ülesannete täitmisel efektiivsust ja teisalt palgakonkurentsi tugevnemine avalikus sektoris. 2019. a moodustati Tehnilise Järelevalve Ameti ja Tarbijakaitse Ameti baasil Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Ühendamisele eelnenud analüüsis leiti, et lisaks ressursside optimeerimisele aitab ühendameti loomine ka teenuste kvaliteeti parandada (nii organisatsiooni sees kui töös välispartneritega), mis omakorda väljendub maine tõusus, asutusesisese sünergia suurenemises ja tarbijate rahulolus.

Kahe järelevalveasutuse koondumisel on vähenenud juhtimisega seotud killustatus. Ühendamisel restruktureeriti juhtimistasandeid ja tõsteti meeskonna kompetentse – toimus nii juhtimisalase potentsiaali hindamine kui ka koolitusplaanide koostamine spetsialistide arendamiseks.

Ühendamise eelselt tuvastati ametite põhiprotsessides mitmeid sarnaseid tegevusi, nt riikliku järelevalve teostamine, sh planeerimine ning haldus- ja vääртеomenetlus. Ehkki järelevalve läbiviimise meetodikad olid ametite ja struktuuriüksuste lõikes erinevad, teostati järelevalvet kummaski asutuses sarnase raamistiku alusel. Ühendameti mõlemas valdkonnas koostatakse riskianalüüs ja ohuprognos, mille alusel selgitatakse välja eelseisva perioodi prioriteetsed valdkonnad ning ühtlasi viiakse asutuses läbi haldus- ja vääртеomenetlusi. Asjaolu, et töötajate rahulolu on 2021. a märkimisväärselt tõusnud (93%) võrreldes 2019. aastaga (75%) tõestab, et ühendamine on olnud organisatsiooni vaates edukas.

Pricewaterhouse Coopers Advisors kaasabil 2020. a läbi viidud ühendamisjärgne analüüs kinnitas, et kuigi kahe ameti sisuline integreerumine võttis aega, nähakse protsessist suuremat kasu kui kahju. Partnerite seas läbi viidud küsitlus kinnitas, et sihtgruppide suunal ei ole teenuste kvaliteet langenud vaid pigem tõusnud: 76% vastanutest olid TTJA pakutavate teenuste kvaliteediga rahul. Ligi kaks kolmandikku uuringus osalejatest (68%) ei täheldanud teenustes muutust, samas teenuste kvaliteedi paranemist tunnetasid 20% vastanutest ning vaid 4% tunnetasid teenuste kvaliteedi osalist langust. Samuti selgus küsitlusest, et kliendi suunal hinnati kõrgelt nii koostööd kui ka teenuste kättesaadavust: 84% vastanutest on TTJA pakutavate teenuste kättesaadavusega rahul või isegi väga rahul. Kokkuvõtvalt saab öelda, et üleminekuperioodist tingituna töövoolumis ei tekkinud.

Ametitel oli osaliselt erinev organisatsioonikultuur (sh juhtimiskultuur), mis põhjustas alguses mõningaid raskusi ja seda kinnitasid ka

76%

vastanutest olid ühendamise järgselt TTJA teenustega rahul

pühendumusuuringu tulemused. Kuigi töötajate vahelise sünergia leidmine võttis aega – ühendamise järgselt oli tunnetatav „meie ja teie“ eristamine, siis sellest saadi kohanemisperioodil üle ning järelanalüüsi teostamise ajaks tuntavaid „silotorne“ enam ei eksisteerinud. Ka pühendumusuuringust avaldus, et terviklikult toimivad meeskondi ja töökorraldust hinnati organisatsiooni peamiste tugevustena. Lisaks on jooksvalt kliendigruppide vajadustest lähtuvalt ümber kujundatud asutuse struktuuri.

Kuivõrd ametite teavitustöö käib järelevalvega käsikäes, tuleneb saavutatud sünergia teavitustöö mõistes paljuski just kattuvates valdkondades korraldatava ennetustegevuse pinnalt ning põhineb nii ressursside paindlikumal kasutusel kui parimate praktikate jagamisel. Pöördumistele vastamise (nõustamine ja päringud) puhul on peamised sünergiad tekkinud kirjalike pöördumiste eel-selekteerimisest ja kiirmenetlusest, aga ka senisega võrreldes efektiivsemast suhtlusest erineva kompetentsiga inimeste vahel (puudub vajadus tekkivate küsimuste korral teise riigiasutuse poole pöördumiseks – konsulteerimine on kiirem ja vahetum).

Ametite ühendamise analüüsis kaardistati potentsiaalsed kulude optimeerimise võimalused. Esimesel aastal asusid TKA ja TTJA eraldi hoonetes, 2020. a koliti ühte hoonesse. Ameti sõidukipark vähenes 7 auto võrra ning maismaasõidukite majandamiskulu on olnud ca 16 200 EUR väiksem kui ühendamisele eelnenud aastal.

Kuigi aastane töötasufond kokku on võrreldes ühinemiseelse (31.12.2017 vs 31.12.2019) ajaga kasvanud 3,5%, tuleb arvestada asjaoluga, et möödunud on kaks kõrge palganominaalkasvuga aastat. Saab järeldada, et ametite ühendamine ja sellega kaasnenud struktuuri- ja personalimuudatused on töötasude osas toonud aastaseks hüpoteetiliseks kokkuhoiuks ca 305 000 EUR. Reaalselt oli liitumise järgselt personalikulude kokkuhoid ca 25 000 eurot, mida kasutati töötajate palkade ühtlustamiseks ühendasutuses (TKA palgatase oli madalam).

Tabel 2. Teenistujate arv ja palgakulu enne ja pärast ühendamist

	Teenistujate arv enne ühendamist (1.08.2018)	Teenistujate arv ühendasutuses 1.01.2021	Koosseisu palgakulu 2018	Ühendasutuse koosseisu palgakulu 2021
Tehnilise Järelevalve Amet	75,8	116,4 (-4,4)	2 558 743,2	4 283 717,6 (+5,78)
Tarbijakaitse Amet	46		1 477 197,2	

Allikas: SAP BO aruandluskeskkond

4.2.2. Haridus- ja Noorteamet

Vajadus luua HTMi haldusalas erinevaid hariduse valdkonnas tegutsevaid osapooli koondav ühendamet oli tingitud väljakutsest optimeerida haldusala

üleseid teenuseid ja protsesse terviklikult. Samuti nähti olulisena pakutavate teenuste kvaliteedi tõstmist ning tulemusvaldkonna terviklikku juhtimist. Muudatuste eelduseks oli kasutajakeskse ja teenuspõhise lähenemise läbiv rakendamine, et luua erinevate teemavaldkondade vahele suurem sünergia ja koostoime, mh ühtlustada sõnumid ja tegevused. 2020. aasta augustis tööd alustanud Haridus- ja Noorteameti (Harno) eesmärgiks on pakkuda kvaliteetseid, kaasaegseid haridusvõimalusi ja teenuseid, mis võimaldavad igal inimesel luua omale personaalne õpitee, kasutades formaal- ja mitteformaalõppe võimalusi kogu elukaare jooksul.

Ühendamisega plaaniti ületada HTMi haldusala poliitika rakendamise killustatust, kuna organisatsioonide tegevusvaldkonnad, funktsioonid ja nende poolt teenindatavad kliendigrupid osaliselt kattusid³⁶. Organisatsioonide paljusus raskendas tervikliku ülevaate saamist sellest, millega täpselt rakendustasandil tegeletakse ning kui tulemuslik see tegevus on. Ka ülesannete delegeerimine rakendustasandi erinevatele organisatsioonidele tekitas segadust, sest alati ei olnud üheselt selge, miks mingi ülesanne delegeeriti just sellele rakendustasandi organisatsioonile (valdkonnapoliitika rakendamisega tegelesid mitu asutust, nt hariduse valdkonna tegevuste elluviimisega tegeles nii Innove, HITSA kui Archimedes, noortevaldkonna poliitikat rakendasid peamiselt Eesti Noorsootöö Keskus ja Archimedes). Ühendamise raames pandi organisatsioonist kokku „suur pilt“, mis tekitas süsteemse struktuuri.

HARNO ühendamise eesmärgiks oli valdkondade vaheline tõhusam koostöö, kus „kliendiks“ on koolid ja õppurid

Oluliseks eesmärgiks asutuste ühendamisel oli ka valdkondade vaheline tõhusam koostöö. Ühendorganisatsiooni koondusid tegus meeskond ja kompetentsed juhid, kelle „oma asutuse põhine“ vaade avardas laiemalt hariduse valdkonnale. Kuigi ühendatud asutuste funktsioonid olid kohati suhteliselt erinevad ja spetsiifilised, leiti siiski suur ühisosa kliendi ehk kooli näol. Intervjuust Harno valdkonna juhtidega selgus, et kooli ja õppijate vaates muutusid teenused selgemaks ja ühtsemaks.

Ühendamise järgselt prooviti luua ühtne haridus- ja noortevaldkonna kompetentsikeskus, mis võimaldaks teha paremat koostööd ja seeläbi luua tihedamat sünergia teenuste pakkumises. Võeti suund teenuspõhisele juhtimisele ja võimalusel konsolideeriti teenuseid, näiteks koolituse valdkonnas tekkis seeläbi üksteiselt õppimise võimalus ja suurem sünergia. Intervjuu põhjal Harno juhtidega saab väita, et organisatsiooni jaoks on oluline arendusprotsesside jätkuv tähtsustamine ja nende järjepidevuse tagamine, IT-arenduste läbipõimimine üldiste prioriteetide ja valdkondlike arengutega, sünergia otsimine kõigi valdkondadega.

Asutuste kokkupanemise eesmärgiks oli ka tugiteenustele kuluva ressursi optimeerimine, kuna väiksemate organisatsioonide tugiteenustega tegeleva personali osakaal kõigi töötajate hulgas on üldjuhul suurem kui suurematel organisatsioonidel. Et muuhulgas vähendada dubleerimist, võeti ühendameti planeerimise käigus suund IKT, personalijuhtimise, kommunikatsiooni,

³⁶ Eesti Rakendusüuringute Keskus Centar. 2019. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas ühendameti loomise analüüs. Analüüs valmis Rahandusministeeriumi tellimisel.

analüüsi, finantsarvestuse ja rahanduse kompetentsikeskustele, st ministeeriumi ja ameti poolt jagatud tugiteenuste mudelile, kuid taolisest funktsioonide jagamisest otsustati loobuda. Jätkuvalt on vaja leida optimaalsed lahendused tugiteenuste pakkumiseks (sh üles leida võimalikud pudelikaelad) ja struktuuriks ning kokku leppida rahastuse osas. Lisaks on väljakutseks, kuidas tagada kiiremate ja paindlikumate lahenduste saavutamise võimekus tulevasteks kriisideks.

Tabel 3. Teenistujate arv ja palgakulu enne ning pärast ühendamist

	Teenistujate arv 2019	Teenistujate arv ühendasutuses 1.08.2021	Kooseisu palgakulu 2019	Ühendasutuse koosseisu palgakulu 2021
ENTK	27,54	408,11 (-20%)	895 565,02	13 044 012 (-17%)
HITSA	64,46		2 363 390,43	
SA Innove	293,13		8 503 434,86	
SA Archimedes	127,42		3 945 538,17	

Allikas: SAP BO aruandluskeskkond ja Saldo andmestik.

4.2.3. Keskkonnaamet

Keskkonna valdkonnas on ümberkorraldusi tehtud mitmete aastate jooksul. 2009. a liideti Keskkonnaametiks (KeA) Riiklik Looduskaitsekeskus (LKK), Kiirguskeskus ja maakondlikud keskkonnateenistused. 2010. a moodustati Metsakaitse- ja Metsauuenduskeskuse ning Info- ja Tehnokeskuse baasil Keskkonnateabe Keskus, mis 2013. aastal koos Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudiga reorganiseeriti Keskkonnaagentuuriks. 2021. aastal ühendati Keskkonnainspeksioon (KKI) ja Keskkonnaamet. Ühendamise tulemusena sooviti saavutada suuremat valdkondlikku sidusust, teenuste selgust ja õigusaktide ühetaolist rakendamist, operatiivsemat kohalolekut looduses, ressursside kasutamise efektiivsust ja valdkondliku kompetentsi koondumist.

Arvestades keskkonnavaldkonna olulisuse suurenemist ja rohepöörde elluviimise prioriteetsust, on organisatsiooni tugevdamine oluline samm. Kuigi analüüs tuvastas, et asutuste vahel ei esinenud otsest dubleerimist, oli kliendi vaates neis asutustes palju loogiliselt järgnevaid teenuseid, mida on ühes asutuses otstarbekam korraldada.

Ühendamisele seatud eesmärkide saavutamine on toimunud läbi järgmiste tegevuste:

- Kasvanud on valdkonnasisene sidusust, mille tulemusena on loodus- ja keskkonnakaitse tegevustes (nt prioriteetide planeerimisel) võimalik paremini arvestada keskkonnakaitsejärelvalve funktsioonide täitmise vajadustega ja ka vastupidi;
- suurem selgus inimestele ja teenuste kasutajatele, kuna teenused on kergemini hoomatavad ning neid osutab üks partner kogu teenusahela lõikes;

- analüüsivõimekuse loomise ja ennetava kommunikatsiooni- ja nõustamistegevuse arendamise tulemusel on tõusnud teadlikkus keskkonna valdkonnas (mh aitab see parandada keskkonnatasude laekumist);
- tugiteenuste ühendamisel ja ressursikasutuse optimeerimisel on kasvanud ressursside kasutamise efektiivsus, nt 24/7 reageerimise võimekus laienes teenuste vaates, kus enne seda korraldada polnud võimalik;
- saavutatud on senisest operatiivsem kohalolek looduses ja suurem valmisolek reageerida väljakutsetele;
- kasvanud on loamenetluse ning järelevalve valdkonna parem omavaheline kooskõla, paranenud on võimekus muuta lubade tingimused inimestele arusaadavamaks;
- ühtselt tõlgendatakse õigusakte loodus- ja keskkonnakaitses ning järelevalves;
- paranenud on võimekus ühtsete arendusprojektide läbiviimisel, mille juures kasutatakse enam innovaatilisi lahendusi;
- tugevnenud on valdkondlik kompetents.

Ühendamise järgselt küsitakse KeA teenuste ja teeninduse kvaliteedi kohta regulaarselt klientide tagasisidet. Lähtutakse nn TERE (tegevuspõhise riigieelarve) mõõdikute tabelist, peamine huvi on saada tagasisidet nende teenuste kohta, kus mõõdikuks on määratud rahuloluindeks. Koostöös valdkonna juhtidega analüüsitakse klientide ootusi teenustele, sh e-teenuste kasutusmugavust. Need teadmised aitavad selgitada välja teenuse kitsaskohad, parendada kvaliteeti ja protsesse ning kliendirahulolu ja kasutajakogemust.

KeA loataotlemise teenuste oluliseks eesmärgiks on klientide rahulolu teenusega, mis on 2021. a märgatavalt tõusnud

Keskkonnaameti peamised teenused on seotud keskkonnakaitselubade väljastamisega, mis läbivad mitut programmi tegevust (tööstusheide, jäätmekäitlus, õhukvaliteet, kiirgus, veekeskkond, maapõu). Ressursipuudus on peamine probleem, mis raskendab loamenetluse tähtaegades püsimist; sellest hoolimata suudetakse 78% komplekslubadest ja 96% keskkonnalubadest välja anda tähtaegselt.

Klientide rahulolu keskkonnalubade taotlemise protsessiga tõusis 2021. a võrreldes eelneva aastaga nii süsteemi kasutusmugavuse kui ka pöördumiste lahendamise kvaliteedi osas³⁷, mis tähendab, et asutuste ühendamisel oli teenuste kvaliteedi tõstmine oluline.

Ühendatud Keskkonnaamet toimib valitsusasutusena, paiknedes hajusa struktuuriga üle Eesti. KeA ja KKI senised funktsioonid, õigused ja kohustused on liidetud, amet jätkab väärteo- ja kriminaalmenetluste läbiviimist. Ühendameti struktuuri kujundamisel võeti aluseks kliendikeskne ja teenusepõhine lähenemine, mis tugineb riigi strateegilise planeerimise ja tegevuspõhise riigieelarve (TERE) loogikal.

³⁷ Keskkonna tulemusvaldkonna 2021. aasta aruanne. Veebilehel <https://envir.ee/media/6972/download>

Koostöimimise tulemusena on leitud, et eelkõige on suuremas asutuses lihtsam leida abikäsi ja koondada teadmisi ebastandardsete probleemide tekkimisel. Näitena saab tuua Hiiumaa ja Saaremaa reostuse likvideerimised, kus käidi ühiselt abistamas ja nõustamas. Häid tulemusi toob loodetavasti uus loomaabi töökorraldus. Teenuseid vaadatakse terviklikumalt. Senisest sujuvamalt on suudetud korraldada infovahetus mõlema valdkonna vahel riskidest, mis seotud konkreetsete ettevõtetega (paremini on suudetud prognoosida kontrollivajadusi/täiendavaid nõudeid).

Ühendasutus on samuti võimaldanud laiemalt kasutusele võtta „teise valdkonna“ infosüsteeme. Kokku on lepitud ühtsemas praktikas (nt lubade muutmine pärast kontrolli, kontrolliaruannete kinnitamine), mis on muutnud teenused mõnes lõigus kiiremaks ja ressursse säästvamaks. Lisaks on sünergia juurde tekkinud ka kooskõlastuste andmisel õigusaktide eelnõudele, ajakirjandusega suhtlemisel, kaebuste (vaided, kohtukaebused) lahendamisel ja infosüsteemide arendamisel – pildis on samaaegselt olnud nii korraldava kui järelevalve poole aspektid/argumendid.

Tänu tugivaldkonna reformimisele ja läbi selle võimekuse ja kompetentsi kasvule on mitmed protsessid paranenud, loodud uusi infokanaleid või kasutusele võetud uusi tööriistu, mis on Keskkonnaametit tervikuna tugevdanud. Efektivsema töökorralduse ja ühtselt toimiv organisatsiooni kaudu saab kasutajatele pakkuda asjakohasemaid, kiiremaid ja ligipääsetavaid teenuseid.

KEA ja KKI asutused paiknesid varasemalt hajusa struktuuriga üle Eesti. Eelanalüüsist tulenes, et ühendameti loomisest saavutatav hinnanguline kokkuhoid, sõidukite ja kinnisvara majandamiskulude arvel on 100 000-220 000 eurot. Asutuste ühendamisel seati eesmärgiks kliimaeesmärkide arvestamist nii sõidukite uuendamisel kui kinnisvara arendamisel.

Erinevates KeA asukohtades vähenes kinnisvara pinnakasutus kontorites ja kõrvalhoonetes 2021. aasta jooksul 11% ehk 2 423m² võrra. Tegevused KeA üüritava kinnisvara läbimõeldud kasutamisel jätkuvad ning soov on koondada võimalusel ameti teenistujate töökohad ühes linnas paiknevates eri hoonetes kokku, kaasaegse töökeskkonnaga hoonetesse. Vabanenud kulud on ümber suunatud tööjõukuludesse ning kasvanud üüri- ja kõrvalteenuste kulude eest tasumiseks.

Võrreldes asutuste ühendamise eelse ajaga on KeA ametisõidukite arvu tänu ühiskasutusele vähendatud 13 sõiduki võrra, s.o 7%. Maismaa-, maastiku ja veesõidukite kogukulud 23%. Vabanenud kulud suunati kütusehinna tõusu katteks.

Ühendameti koosseisus on 1.07.2022 seisuga täidetud 519,55 teenistuskoha. Töötajate arvu vähendamine ei olnud eesmärgiks, sest ühendatud ametis ei olnud otseselt dubleerivaid ametikohti. Kuigi KeA keskmine töötasu kasvas 2020. aastal 5,7% ja KKI 3,7% võrreldes 2019. aastaga, jäi palkade mahajäämus avaliku teenistuse mediaanist 2019. aastaga võrreldavale tasemele.

Tabel 4. Teenistujate arv ja palgakulu enne ning pärast ühendamist

	Teenistujate arv 1.08.2020	Teenistujate arv ühendasutuses 1.07.2022	Koosseisu palgakulu 2020	Ühendasutuse koosseisu palgakulu 2021
Keskonnaamet	329,25		8 183 776	14 344 563
Keskonnainspeksioon	173,1	519,55 (-3,31%)	5 245 487	(+6,38%)

Allikas: SAP BO aruandluskeskkond

4.2.4. Põllumajandus- ja Toiduamet

PTA moodustamine tõi tiame- ja loomakasvatuse ning toidutootmise valdkonnad kokku – teenuste kaudu toetatakse tervet elukeskkonda ning tagatakse ohutu toidulaud

Põllumajandusvaldkonna asutuste võimaliku ümberstruktureerimise esmane analüüs koostati juba 2017. aastal. Analüüsis esitati ettepanekud Põllumajandusameti (PMA) ja Veterinaar- ja Toiduameti (VTA) tegevuste ja valdkondade optimeerimiseks, tegevuste ümberkorraldamiseks ja järelevalvesüsteemide ühtlustamiseks. PMA fookuses olid põllumaad (alates maaparandusest kuni tuulekaera tõrjeni) ja taimekasvatus (alates sordiareetusest kuni puu- ja köögivilja turustamise järelevalveni), VTA-l loomakasvatus (alates lemmikloomade heaolust ja tõuaretusest kuni suurte taudide tõrjeni) ja toidutootmine (alates tegevuslubade menetlemisest kuni jaekaupluste kontrollideni). Ühendameti moodustamine tõi need mahukad valdkonnad kokku üheks tervikuks ning teekonnal „põllult põske“ toetatakse ühendameti teenuste kaudu veelgi paremini tervet elukeskkonda ning tagatakse inimestele ohutu toidulaud.

Põllumajanduse-toiduahela järelevalve tegevused toodi kokku ühte asutusse, millega loodi kogu toidutarneahela järelevalvet ühendava teadmiste keskus, mis on suunatud näoga klientide poole. Kahe valdkonna järelevalve teostamine liideti ühte struktuuriüksusesse ja kokku on koondatud ka turukorralduse tegevus.

Suurenenud on riskipõhise kontrolli suutlikkus ja kvaliteet. Samuti on tõusnud ennetus- ja teavitustöö kvaliteet õigusrikkumiste vähendamiseks. Muuhulgas on loodud kommunikatsiooniosakond, kes on koostöös sisuosakondadega loonud valdkondlikud teavituskavad. Põllumajandus-toiduahela järelevalve ülese kommunikatsioonikava haldamine on terviklikum. Paranemas on ka info haldamine kogu toidutootmiseahelas. Samuti on klientide ja avalikkuse suunal toimuv kommunikatsioon terviklikum ja töötatakse selle nimel, et vähendada klientidele halduskoormust („ühe akna“ põhimõtte kaudu).

2021. aasta jooksul on teenusdisaini tööriistade abil analüüsitud ja kaardistatud nelja teenuse parendustegevused. Sarnase lähenemisega arendatakse edaspidi ka teisi teenuseid. Üksikute teenuste osutamisel on rahulolu mõõdetud, kuid süsteemset ning kõiki teenuseid hõlmavat teenuste hindamise süsteemi ametil hetkel ei ole. Samuti tegeletakse kliendikeskse lähenemise juurutamisega, mis on üks teenusdisaini keskseid põhimõtteid.

Põllumajanduse- ja Toiduameti ühinemine toimus nn koroonaaajal, mistõttu asutusesisese ühtse sünergia tekitamine on olnud tavapärasest

väljakutsuvam. Juhtimissüsteemi kirjeldamine ning juhtimisaruannete ühtlustamine ja juurutamine ühendasutuses on tõstnud juhtimiskvaliteeti. Samuti on loodud asutuse strateegia ja kokku on lepitud arengueesmärgid. Tugivaldkondade paremaks juhtimiseks loodi eraldi struktuuriüksused ning sisemiste ressursside abil loodi täiendavaid töökohti, mille eesmärgiks oli tugiteenuste kvaliteedi tõstmine.

PTA loomisel ei tehtud saladust, et ühendamisel tekivad (võimalik) rahaline sääst jääb ameti põhitegevuste tugevdamiseks. Autokasutus on viidud ühisele süsteemile ja paremini optimeeritud. Ühendamise kinnisvaraga seonduvad muudatused on marginaalsed ja on pigem seotud riigimajade ehk ühtsete teenuskeskuste loomisega regionaalsetesse keskustesse. Võrreldes ühendamise eelse perioodiga on ühendasutuse autopark vähenenud.

Tabel 5. Teenistujate arv ja palgakulu enne ning pärast ühendamist

	Teenistujate arv 1.08.2020	Teenistujate arv ühendasutuses 1.07.2022	Koosseisu palgakulu 2020	Ühendasutuse koosseisu palgakulu 2021
Põllumajandusamet	183,9		4 595 443	13 196 047
Veterinaar- ja Toiduamet	313,35	479 (-3,67%)	7 741 163	(+6,51%)

Allikas: SAP BO aruandluskeskkond

4.2.5. Transpordiamet

Transpordivaldkonna konsolideerimise eesmärgiks oli lahendada transpordiliikide põhise juhtimisega seotud probleeme. 2017. a läbi viidud eelanalüüsi tulemustest järeldus selgelt, et valdkonna planeerimine, ehitus ja järelevalve saavad eksisteerida ühes asutuses. Ühendamise loomise üheks põhiargumendiks oli transpordiliikide ülese kompetentsikeskuse loomine, mis suudaks planeerida intelligentseid liikuvuse lahendusi ja ellu viia transpordiliikide üleseid poliitikaid ja projekte.

Kokkuhoiumeetmeid ja sünergiapotentsiaali on võimalik suuremas organisatsioonis läbi mastaabiefekti ulatuslikumalt realiseerida, eriti arvestades valdkonna ekspertide nappust. Seni oli lõpuni kasutamata potentsiaal integreeritud avalike teenuste pakkumiseks (mh e-teenuste arendamiseks).

Pärast ühinemist on teenuste osutamine muutunud kliendi vaates transpordiliikide üleseks. Taristuga seotud planeerimine ja järelevalve on samuti transpordiliikide ülene. Kõik õhuruumi, teede või sadamatega (taristu) seotud tegevused on kliendi jaoks kättesaadavad ühest ametist. Sama loogika kehtib kõikide sõiduõiguste taotlemisega, eksamitega, lubadega.

Transpordiameti portfellis on üle 200 teenuse, millest suur osa on ka pideva aruandluse orbiidis ja mille puhul mõõdetakse kliendi rahulolu ühtsetel alustel.

Lähtekohaks on, et igal kliendigrupil on üks partner, kellel on selge vastutus koostöö ja kliendirahulolu eest.

2021. aastal, peale ühendameti loomist toimus täiendav ameti struktuurimuudatus, mis järgis eesmärki muuta transpordi rakendustasandi planeerimise ja järelevalve tasemel transpordiliikide üleseks. Juhtimissüsteem on tänaseks viidud transpordiliikide üleseks, mis ei tähenda, et vastavalt väliskeskonna arengutest ja muutustest seda tulevikus kohandama ei pea. Tegemist on pideva protsessiga, mis peab toimuma kõigis ajas muutuvate organisatsioonides. Ühtlasi liikus Transpordiametisse töökohti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumist töökohti, mis sobitusid rakendustasandi ülesannetega. Protsessis korrastati teenused, mis olid sarnase iseloomuga ning vaadati üle ka poliitikakujundaja ja rakendustasandi vahelisi protsesse. Kasutusele on võetud erinevate ametite parimad planeerimise ja igapäevase töö praktikad ja protsessid.

Ühendametis koguti strateegialoomeks sisendit ning loodi visioon ja sõnastati asutuse väärtused, mis on alus asutusesisese sünergia tekkimiseks. Suurteks sihtideks on vähendada klientide ajakulu ameti teenuste kasutamisel 50% võrra ning toetatakse liikuvuse ning taristu arendamisel uudseid lahendusi. Ametis planeeritakse ja ehitatakse tarka ning vajaduspõhist taristut.

Transpordiameti sihiks on vähendada klientide ajakulu teenuste kasutamisel 50% võrra

Ametis nähakse, et valdkondlikus vaates on tervikust veel puudu raudtee valdkond. 2021. a analüüsi raudteetaristu halduse ja raudteetranspordi korralduse teiste transpordiliikidega ühendamist, mille eesmärk oli tuvastada täiendava liitmise otstarbekust ja võimalusi.³⁸ Analüüsis leiti, et kuigi raudteehalduse valdkonna Transpordiametiga (osalise) liitmise stsenaariumil on teatavad tugevused (valdkonnaülene strateegiline planeerimine oleks selgem, investeeringute terviklik kavandamine võimaldaks paremini sünkroniseerida investeeringuid teiste transpordiliikidega, transpordiliikide korralduse ühendamine oleks keskest ametist läbipaistvam ja kontrollitavam jne), võib uutel põhimõtetel toimiv korraldusmudel kaasa tuua üleminekuperioodil ka ebaefektiivsust ja dubleerimist ning tõsta oluliselt tänase institutsionaalse juhtimiskorralduse keerukust.

Antud muudatuse elluviimisel omaks olulist rolli sisetehingu põhimõttel sõlmitav teenusleping, mille alusel finantseeritakse AS Eesti Raudteed (EVR) ning mille alusel toimub äriühingu tegevuste eesmärgistamine. Lisaks tuleks tänased EVRi laenukohustused kajastada riigi bilansis, mille tulemusel suureneks riigi arvestuslik võlakoorem. Mudeli rakendamine tooks kaasa seotuse riigieelarvega (teenuslepe on rahastatud läbi TRAM eelarve), mille tulemusel väheneks hinnanguliselt laenuvõimekus ja kapitali kaasamise paindlikkus, mis omakorda kitsendab investeeringute teostamise võimalusi. Nendel ja enamatel põhjustel soovitasid analüüsi läbiviijad kaaluda etapiviisilist restruktureerimist. Antud teema juurde on mõistlik tagasi tulla pärast 2025. aastat.

³⁸ Rahandusministerium. 2021. Raudteetaristu halduse ja raudteetranspordi korralduse teiste transpordiliikidega ühendamise analüüs. Veebilehel: <https://www.fin.ee/media/7447/download>.

Ühendasutuse loomise eesmärk ei olnud töötajaskonna arvu vähendamine, v.a tugiuksuste konsolideerimisega kaasnev juhtide arvu vähenemine. Kuna ametites teostatavad tugifunktsioonid valdavas osas kattusid, võimaldas liitmine tugitöötajatel keskenduda pigem ühele tegevusvaldkonnale, luues head eeldused tugiteenuste kvaliteedi tõstmiseks ja asendusvõimekuse tagamiseks. Ühendametis on konsolideeritud tugifunktsioonid saanud kolmele sisuvaldkonnale ühtlasemat tuge pakkuda. Varasemalt oli suurim probleem tugiteenuste osas nende kättesaadavusega, nt Lennuametil ameti väiksuse tõttu.

Tabel 6. Teenistujate arv ja palgakulu enne ning pärast ühendamist

	Teenistujate arv 1.08.2020	Teenistujate arv ühendasutuses 1.07.2022	Koosseisu palgakulu 2020	Ühendasutuse koosseisu palgakulu 2021
Maanteeamet	517,8	754,35 (- 4,94%)	17 027 824	27 301 832 (+3,9%)
Veeteede amet	246,1		7 943 736	
Lennuamet	29,65		1 240 016	

Allikas: SAP BO aruandluskeskkond

4.2.6. Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) ja KredEx ühinesid 2022. aasta alguses ning uue organisatsiooni juriidiline nimi on Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus. Kuna Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus on ühinemise ülemikufaasis, siis ei ole kõik ühinemisega kaasnenud potentsiaalsed veel realiseerunud ning sünergiate tekkekohad täpselt kaardistatud.

Ühendamine viidi läbi kahes etapis. Esimene etapp oli suunatud EASi ja KredExi tehnilisele ja juriidilisele ühendamisele, nimetatud etapp kestis september kuni detsember 2021. Esimese etapi eesmärgiks oli tagada ühendorganisatsiooni juriidiline vastavus õiguslikele nõuetele, kriitiliste funktsioonide (näiteks personal, finants) ühendamise ning kõige olulisemate protsesside ühtlustamine ja toimimine (näiteks töökorraldusreeglid, hankekord jne). Nimetatud eesmärgid said täidetud ja uus organisatsioon alustas tööd 2022.a alguses.

Teine etapp, mis on suunatud kahe organisatsiooni sisulisele uuendamisele, viidi läbi 2022. aastal. See etapp hõlmas nii struktuuri ühtlustamist kui ka sarnase rolliga ametikohtade liikumist vastavatesse struktuuriüksustesse. Lisaks on sisulise ühendamise keskne eesmärk ühtlustada tegevused, mis toimusid mõlemas organisatsioonis, näiteks ühtse kliendihalduse ja klienditeeninduse juurutamist ning keske turunduse ja kommunikatsiooni koordineerimist.

Kõige keerulisemaks on osutunud erinevate protsesside sisuline ühendamine (näiteks toetuste menetlemine) ning teenuspõhise juhtimise juurutamine. Kahe organisatsiooni teenuste portfelli ja tervikliku väärtuspakkumise kaardistamine toimus 2022. aasta jooksul. Kaardistati ka kahe organisatsiooni teenuste ja katteallikate skeemide tervikpilti, mis on aluseks teenusportfelli kujundamisele ja EISi klientide erinevaid arenguvajadusi arvestava tervikliku väärtuspakkumise loomisele. EASis on klientide rahulolu teenustega seiratud süsteemselt ja teenuste kaardistamise ja ühtlustamisega paralleelselt lülitati ka KredExi poolt tulnud teenuseid olemasolevasse kliendi rahulolu seiresse.

Ühinemise raames on ühtlustatud organisatsiooni struktuur, sisemiste tugiteenuste pakkumine ja osakondade vahelise koostöö seire. Jätkub töö infosüsteemide integreerimisega ja ühtsete andmebaaside loomisega, mis vajavad tarkvara- või infotehnoloogilisi arendusi. Sellele vaatamata on ühinemine andnud KredExile juurdepääsu oluliselt suuremale statistilisele andmestikule, mis lihtsustab spetsialistide ja ekspertide tööülesandeid ning toetab äriliste otsuste tegemiste protsessi.

Eeltegevused protsesside ühtlustamiseks algasid enne ametliku ühinemist, kuid 2021. aasta teises pooles teostati esimene kaardistus kahe organisatsiooni võtmetähtsusega protsessidest ning töötati välja nende protsesside koordineerimise, ülevaatamise, ühtlustamise ning kinnitamise töövoog. 2022. aastal kaardistati kõik ühendorganisatsiooni protsessid ning kinnitatud protsesside muutmise ajakava. Jätkub protsesside ühtlustamine. Seega on hetkel veel vara anda hinnanguid asutusesisese sünergia- ja ühtlustatud protsesside kvaliteedi osas.

Ühinemise raames on tekkinud ka erinevate valdkondade vahel koostöökohad näiteks turu olukorra kaardistamisel ja analüüsimisel. Kliendi vaatest võimaldab ühendamine pakkuda selliste valdkondade klientidele laiema spektriga toetuseid ja teenuseid ühest kohast, mis mõjutab märkimisväärselt kasutajamugavust avaliku sektori teenuste kasutamisel.

Struktuuride ühtlustamise eesmärgiks ei olnud töökohtade vähendamine ega ka oluline loogika muutmine, jätkati kahe organisatsiooni toimemudeliga. Eesmärgiks võeti samm-sammuline muudatuste juhtimine, et teenuste pakkumine kliendile jätkuks sujuvalt. 2022. aastal ehk kriisijärgselt oli tööturul üldiselt volavus suurem, mistõttu hoiti ühendasutuses muudatuste tempot stabiilsena ja hajutati prioriteetsuse alusel aastasesse perioodi. Peamine rõhk oli kommunikatsioonil, kaasamisel ja koostegemisel.

Tööjõukulude efektiivsust on keerukas saavutada, kuna tööturg tingib pigem palgakulude suurendamist. Efektiivsuse osas saab välja tuua asjaolu, et võrreldes 2021. aasta kaheksa kuu tööjõuvoolavust sama perioodiga 2022.

EASi ja KredExi ühendamine võimaldab klientidele pakkuda laiema spektriga toetusi ja teenuseid ühest kohast, suurendades kasutajamugavust

aastal, siis olulist muutust ei ole kaasnenud. Halduspoolelt tekkis suurim efektiivsus ühisele kontoripinnale kolimisega 2022. aasta sügisel.

Tabel 7. Teenistujate arv ja palgakulu enne ning pärast ühendamist

	Teenistujate arv 1.08.2020	Teenistujate arv ühendasutuses 1.07.2022	Kooseisu palgakulu 2020	Ühendasutuse palgakulu 2022 (progn)
EAS	287,27	361,25 (+4,4)	10 546 387,48	16 548 321 (+21%)
SA KredEx	58,10		2 377 563,54	

Allikas: SAP BO aruandluskeskkond ja Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA

4.2.7. Hinnang asutuste ühendamisele riigireformi vaates



15 asutuse baasil moodustati 6 ühendasutust

Riigi ülesannete täitmisel tuleb arvestada elanikkonna vajadustega, mis haakub otseselt avalike teenuste kvaliteedi küsimustega, millele suures osas ülaltoodud riigireformi tegevused baseeruvad. 15 eraldiseisvast asutusest on loodud 6 ühendasutust, lisaks toimusid veel tugiteenuste konsolideerimised paljudes valitsemisalades.

Eelnevast kirjeldusest järeldub, et võime hinnata nende tegevuste praeguseid samme positiivselt, kõik asutused on ühendamisel oluliseks pidanud kliendikesksust ja teenuste kvaliteeti. Tegevusi on ette valmistatud ja planeeritud selliselt, et teenuste pakkumisel ei tekiks probleeme kättesaadavusega ja et klient ei saaks asutusest üleminekuperioodil oluliselt halvemat teenust kui varem. Sealt edasi on eesmärgiks teenuse kvaliteeti veelgi parandada – kui ühes valdkonnas töötavad inimesed, kellel on teenuste pakkumisel seni ühelaadsed kogemused saavad kokku sama valdkonna kolleegidega, saavad praktikad ühtlustuda ja teineteiselt õppimise kaudu veelgi vajadustele läheneda. Ühendasutuse loomine on sellist kogemuste vahetust selgelt kaasa toonud, avalik sektor järgib aina rohkem ka teenusdisaini tööpõhimõtteid, kus teenuste arendustegevustesse kaasatakse teenuste kasutajaid ja olulisi sihtgruppe.

Mida 2018-2022 ühendamistest samuti õppisime – asutuste liitmisel tuleb pöörata tähelepanu muudatuse juhtimise kvaliteedile ja riskide juhtimisele. Mõned põhitõed:

- enne ühendamist luua selge arusaam, millised sünergiad on saavutatavad ühendasutuse funktsioonides, planeerida hästi ressursside jaotust, sh mõelda läbi ja selgitada välja protsesside rakendatavus konsolideerimise järgselt;
- aus, regulaarne kommunikatsioon, põhjuste selgitamine sellisena nagu nad protsessi juhtijatele teadaolevalt on (nt juhtkonna kohalkäimine regioonides, et selgitada muudatusi ja protsessi);
- kaasamine ja ettepanekute kogumine, nendega arvestamine, ühised aruteluvõimalused – üheskoos tegutsemist ja teineteise kuulamist

töörühmades, teenusdisaini töötubades või meeskondade vahelises koostöös (nt protsesse ja juhendeid luues);

- selge kommunikatsiooniplaan, kuidas jõuda kõigi meeskonna liikmeteni, sh kuidas viia kohale sõnumid eesmärkidest ja sihtidest. Oluline on piisav kaasamine ka ühendamise elluviimise järgselt, kõik osalised peavad tunduma, et nendega arvestatakse. Oluline on kindlaksmääratud ajal kaasata ka väliseid partnereid;
- leida protsessis „väikeseid võite“. Muudatusi ja suunamuutusi ei saa protsessis olla liiga palju, vaja on anda „settimise“ aega;
- nii ühendamise eel kui ka järgselt on oluline tähelepanu pöörata organisatsioonikultuurile, tugev kultuur tagab töötajate suurema kaasatuse, pühendumuse, identiteeditunde. Teadlikult tuleb aega pühendada ühiste väärtuste mõtestamisele ja ühiselt toimimise aluseks olevate põhimõtete sõnastamisele.

4.3. Tugiteenused

Tugiteenuste konsolideerimine on olnud läbi aastate üks riigireformi tegevuskavade fookusvaldkondi. Tegevussuunad on puudutanud nii raamatupidamisteenuseid, personali- ja palgaarvestust, hankeid, arvutitöökohateenust kui ka EL toetuste administreerimist.

RTK on mõõtnud konsolideeritud teenuste kulu ühtse metoodika alusel viimased kolm aastat ja vaatamata sisendhindade kasvule on suudetud selle perioodi jooksul teenuse kulu samal tasemel hoida (vt tabel 9). Efektiivsust on toonud teenuste ühetaolisemaks muutmine (mis on eelduseks ühtsete infosüsteemide loomisele) ja infosüsteemide arendamise tulemusena igasugune automatiseerimine, mis võimaldab teha sama ajaga rohkem.

Tabel 8. RTK teenuste kulu

Näitaja	2014	2018	2021	2022
Teenuse kulu finantsarvestuse dokumendi kohta (eurot)	ei mõõdetud	2020 a. 5,7	5,7	5,7
Personali- ja palgaarvestuse kulu teenindatava asutuse isiku kohta /eurot)	ei mõõdetud	2020 a. 41	37	37
Ostuarvete arv raamatupidaja kohta kuus	564	1026	1204	1313
Asutuste isikute arv personaliarvestaja kohta	1107	1480	2222	2323
Asutuste isikute arv palgaarvestaja kohta	1117	1310	1840	1956
Liidestatud infosüsteemidest laekunud raamatupidamise algdokumentide osakaal (%)	35	63	75,5	74,4
RTIPist laekunud personaliandmete osakaal (%)	ei mõõdetud	82	83	87

Allikas: Riigi Tugiteenuste Keskus

RTK teenustega rahulolu (möödetakse soovitusindeksi loogika põhjal) on olnud algusest peale suhteliselt kõrgel tasemel. Muutusi toovad enamasti kaasa uued kliendid ja funktsionaalsused infosüsteemide puhul, teatud juhtudel (2022) ka meetodika muudatused. Kogemus näitab ka, et esimesel paaril aastal võib teenusega rahulolu olla madalamal tasemel, kuid sealt edasi rahulolu kasvab.

Tabel 9. RTK teenustega rahulolu (10 palli skaalal)

Näitaja	2013	2018	2021	2022
Klientide rahulolu finantsarvestuse teenusega	7,5	8,4	8,7	8,5
Klientide rahulolu personali- ja palgaarvestuse teenusega	7,8	8,7	9,1	8,8
Rahulolu Riigitöötaja Iseteenindusportaaliga	2014. a 8,3	8,6	8,6	8,3
Klientide rahulolu riigihangete korraldamise teenusega	-	7,1	9,1	9,2

Allikas: Riigi Tugiteenuste Keskus

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

2009.a osutasid kõik 253 riigiasutust endale raamatupidamise, personaliarvestuse ja palgaarvestuse teenust iseseisvalt, kusjuures kasutuses oli 14 erinevat raamatupidamistarkvara lahendust. Personaliarvestust peeti 11 erineva infosüsteemi kaudu. Aruandlussüsteemi ei eksisteerinud ning IT-süsteemid ei suhestunud finants- ega personaliarvestuse süsteemidega, st valdavalt toimus andmesisestus ja dokumentatsiooni haldus käsitööna. Konsolideerimisel oli eesmärgiks tugiteenustele panustava inimressursi kokkuhoidmine (40% võrra) ning teenuste kvaliteedi ühtlustamine ja parandamine.

Täna on kogu riigi raamatupidamine RTKs ühes keskses süsteemis ja ühtsete standardite kasutamine võimaldab saada infot riigi finantsseisust oluliselt terviklikumalt ja kvaliteetsemalt. RTK riigitöötaja iseteenindusportaal kasutab igapäevaselt ligi 44 000 riigitöötajat ning käesoleva aasta alguseks edastatakse ligi 90% personaliandmetest elektrooniliselt. Need arengud on toonud kaasa väga olulise sisulise muutuse nii andmete kvaliteedis kui töö efektiivsuses.

2009. a lõpus otsustas valitsus tsentraliseerida raamatupidamis-, personali- ja palgaarvestuse teenused valitsemisalade sees. Samuti otsustati kasutusele võtta ühtne finants-, personali- ja palgaarvestuse infosüsteem kõigis riigiasutustes, et teenusepakkumine integreerida. 2013. a loodi RAMi haldusalasse Riigi Tugiteenuste Keskus, kuhu 2017. a konsolideeriti juba kõigi riigiasutuste finants-, personali- ja palgaarvestusteenused. 2020. aastast pakub RTK neid teenuseid ka Kaitseministeeriumile ning riigi asutatud sihtasutustele. Riigikogu Kantselei ja mõned avalik-õiguslikud riigiasutused ei ole veel oma teenuseid RTKsse konsolideerinud.

2) Riigihangete korraldamise tsentraliseerimine

Keskne riigihangete üksus loodi RTKsse 2015. aastal. Riigihangete korraldamise teenust pakutakse valitsusasutustele ja nende hallatavatele riigiasutustele, kes on soovi avaldanud ja vastava kokkuleppe sõlminud. Käesoleval hetkel on teenusele läinud 47 keskvalitsuse asutust, veel u 102 võiksid potentsiaalselt teenusele üle minna.

Vabatahtliku keskse hankimise raames on asutustel võimalus tellida RTKlt riigihangete korraldamise tugiteenust, mille osutamise tingimused, ulatus ja kulude hüvitamine lepitakse kokku RTK ning asutuse vahel sõlmitavas kokkuleppes. RTK ülesandeks on muuhulgas koondada teenindatavate asutuste hankevajadused ühtseks hankeplaaniks, selgitada välja sarnase objektiga riigihanked ning korraldada võimalusel nii ühishankeid, kui ka keskseid riigihankeid.

2022. a sügisest on RTK valmis pakkuma keskset hangete korraldamise teenust kõigile avaliku sektori asutustele. Avaliku sektori hankijateks saavad lisaks riigiasutustele olla ka kohalikud omavalitsused ja nende allasutused, omavalitsusliidud, avalik-õiguslik juriidilised isikud ja nende asutused, riigi või omavalitsuste asutatud sihtasutused ning eraõiguslikud juriidilised isikud, kes täidavad mõnd avalikes huvides ülesannet. Keskne hankimine muudab mastaabiefekti kaudu hankimise võimalikuks soodsamatel tingimustel, sest tänu suurtele kogustele on pakkujatelt võimalik saada soodsamat hinda.

Hangete korraldamise tsentraliseerimise protsess oli samal ajal hea näide sellest, kuidas ühendamised võimaldavad parandada varasemalt tekkinud puudujääke. Konsolideerimisel selgus, et mitmetes asutustes ei olnud tööolulises piisaval hankespetsialiste ning valdkond oli vajalike kompetentsidega toetamata. Konsolideerimisel tuli oluliselt arendada hanketeenust kui sellist ja leida ka vajalike oskustega töötajaid.

3) Dokumendihalduse ja arhiiviteenuse konsolideerimine

Dokumendihalduse teenus on seni riigiasutustes detsentraliseeritud, st iga asutus korraldab teenust iseseisvalt. Teenuse pakumisel on kasutusel erinevad praktikad, protsessid, mistõttu on ka teenuse kvaliteet erinev. Kasutusel on erinevad dokumendihaldussüsteemid, kus varieerub tagasiside ja kasutajakogemus, samuti tellitakse eraldiseisvalt infosüsteemide arendusi. Samal ajal tuleb arvestada, et dokumentide arv on järjekindlalt vähenemas (kasutusel on Riigitöötaja iseteenindusportaal ja teised infohaldussüsteemid), kuid samal ajal on teenusele kuluv ressurs märkimisväärne.

2020. a viidi RAMi tellimusel läbi analüüs asutuste dokumendihaldusteenuse hetkeolukorra kohta, kus analüüsiti ka teenuse konsolideerimise teostatavust ja tasuvust. Analüüsile tuginedes on dokumendihaldusteenuse konsolideerimise eesmärkideks: 1) kulude kokkuhoid, 2) tööjõu optimaalsem kasutamine (ülesandeid on võimalik jaotada oskuste ja isikuomaduste järgi, tagatud on asendus, tööjõudu saab suunata valdkondadesse kus ressursi on

kõige kriitilisemalt vaja), 3) teenuse ühtlustamine (teenust saab mh muuta lihtsamaks, ühtlustatakse praktikaid).

Analüüsist järeldus, et kõige suuremat mõju avaldaks mudel, mille järgi konsolideeritakse valdav osa dokumendihaldusteenustest, kusjuures teenuse saaja ülesandeks jääb asutuse üldine teabehalduse korraldus, sh andmehaldus ning teabe üldise liikumise korraldamine, riigisaladuse ning välisteabega tegelemine.

RTK võttis initsiatiivi keskse dokumendihaldus- ja arhiivindusteenuse arendamiseks, mille eesmärgiks on tõsta teenuse kvaliteeti, optimeerida protsesse ning toetada kliente standardiseeritud teenusjuhtimise kaudu parimal viisil.

2023. aastal alustati 11 asutusega pilootprojekti ning 2023. aasta suve alguses otsustati 10 ministeeriumi ja valitsemisala üleminek uue infosüsteemi põhisele dokumendihalduse teenusele aastaks 2026. Arendussuunana nähakse ka arhiiviteenuse konsolideerimise vajadust.

- 4) Ühtse toetuste rakendusteenuse kasutuselevõtt ja rakendusüksuste organisatsiooniline ümberkorraldamine lähtudes EL vahendite perioodi 2021-27 planeerimise ajakavast

Ühtsele toetuste rakendusteenusele eelnes olukord, kus kõiki allikaid planeeriti erineva protsessi raames. Erinevad planeerimistsüklid tekitasid omakorda paralleelseid õiguslikke, töökorralduslikke ja infotehnoloogilisi lahendusi iga protsessi kohta. Toetuse taotleja ei teadnud alati kelle poole pöörduda, sest toetuse andmise asutusi oli palju, süsteem killustunud. Samuti eksisteeris mitmeid infosüsteeme, mis omakorda tekitas segadust aruandluse koostamisel ja juhtimisinfo kättesaadavusega. Keerukust lisas asjaolu, et toetuste andmine oli seotud mitmete kontrollitasemetega.

2018. a liitusid RTKsse korraldusasutuse, sertifitseeriva asutuse funktsioonid ja nelja rakendusasutuse meetmed, mille eesmärgiks oli sõltumatuse tagamine toetuste planeerimisprotsessis ja ühetaolisem toetuste andmise korraldamine.

2020.a viidi RTK ühtsele rakendusteenusele üle ka hariduse valdkonna EL rahade rakendamise (SA Archimedese ja SA Innove rakendusüksuse) funktsioonid. Protsess lähtus riigireformi eesmärkidest, keskendudes tugiteenuste kvaliteedi tõstmise kõrval avaliku sektori kulude vähendamisele ja efektiivsuse tõstmisele. Projekti lõpus läbiviidud tagasiside küsitluses pidasid muudatust põhjendatuks 85% töötajatest.

RTK täidab alates 1.04.2020 välistoetuste rakendusüksuse funktsioone kõikidele rakendusasutustele (RA) välja arvatud Keskkonnaministeerium. RTK kui rakendusüksuse rahuloluindeks (koostöö RTK kui toetuse andjaga; hindajateks toetuse taotlejad) oli 2022 a. 71% (rahulolevate ehk 9-10 vastanute osakaal 0-10 skaalal). Rahulolu e-toetuskeskkonnaga (kõikide RÜde kliendid e

toetuse taotlejad) oli 29%. Rahulolu toetuste kasutamise korraldamise teenusega 31% (hindajateks RÜde ja RAde esindajad)³⁹.

Teenuse tsentraliseerimine on korraldusasutusel aidanud saada toetuste rakendamise kiirem terviklik ülevaade. Rakendades üle poole meetme tegevustest ning eelarvest, saab korraldusasutus ühest infosüsteemist (SAP BO) operatiivse info jooksvatest tulemustest, mis võimaldab kiiresti reageerida eesmärgiga täiustada toetustegevuste disaini või kiirendada elluviimist, et suurendada toetuskeemide mõju. See loob aluse allikanutraalse toetusteenuse kasutusele võtmiseks. Sarnaste funktsioonide konsolideerimine on võimaldanud protsesse ühtlustada, vähendada bürokraatiat ja seeläbi tõsta teenuste kvaliteeti ning ka kiirust (hanked, väljamaksete kontroll, tagasinõuete ja rikkumiste tuvastamine).

Toetuste taotlemine tugineb võimalikult ühetaolistel põhimõtetel. Reeglid projektide menetlemisel ja elluviimisel on ühtlased. Sellega kaasneb väiksem halduskoormus taotlejatele ja toetuse saajatele, st kasutusel on maksimaalselt automatiseeritud protsessid, mis võimaldavad toetuse saajatel keskenduda tulemuste saavutamisele. Standardiseerimise tulemusel saab ühe meetme edulood rakendada kohe ka teistes meetmetes ja vältida süsteemseid vigu.

RTK struktuurimuudatusega muutusid toetuste üksused ühtseks korraldusasutuseks, mille käigus loodi uusi vajalike rolle, kaotati dubleerimisi ja kontrollitasandeid, fokuseeriti funktsioone ning seda kõike suuresti asutusesisese personaliliikumise kujul. Loodud struktuur ja vastutuste jaotus toetab erinevate toetusmeetmete RTKga liitmist ning disaini üksus suudab meetmete rakendamist efektiivsemaks muuta. Projekti- ja maksetaotluste arvu suurenemisest hoolimata on nende rakendamise maksumus odavamaks läinud.

Toetuste konsolideerimise projekt näitas, et RAMi ja EASi näitel on toetuste menetluseks välja töötatud kaks paralleelset infosüsteemi SFOS ja EAS NAV. Lisaks on rakendussüsteemis erisus ka e-toetuse keskkonna kasutamisel. RTK rakendusteenusega liitunud meetmete puhul on kasutusel üks infosüsteem SFOS, mis võimaldab kahe erineva süsteemi arendamiseks ja ülalhoiuks tehtavad kulud kokku hoida.

5) Nelja ministeeriumi ühishoone tugiteenused

Ministeeriumite ühishoonet planeerides – kuhu kolisid RAM, SOM, JuM ja MKM – oli algusest peale mõte, et tegemist ei ole vaid ühise kinnisvaraga. Leiti, et sarnaseid funktsioone on mõistlik koos täita, mis tekitab potentsiaalselt täiendavat sünergiat ja parimate praktikate jagamist. Lepiti kokku, et ühisosaks saab personalitöö, haldus, (lepingu)õigus ja dokumendihaldus. Laual oli põgusalt ka ühine õigusloome, kuid otsustati, et õigusloome on ühendamiseks liiga valdkonnaspetsiifiline ja lisaks oleks sel juhul olnud

³⁹ Metoodika põhineb soovitusindeksi loogikal. 0-6 hinnatakse mitterahulolevaks, 7-8 neutraalseks ja 9-10 rahulolevaks. Indeksi väärtus (%) leitakse lahutades rahulolevate osakaalust mitterahulolevate oma.

mõistlik kõigi ministeeriumide õigusloome kokku koondamine, mitte ainult nelja ministeeriumi raames.

Ühisosakonna ülesanded on järgmised:

- korraldada ministeeriumite valitsemisel oleva riigivara haldamist;
- korraldada ministeeriumite dokumendihaldust ja selle arendamist, sealhulgas pidada arhiivi;
- täita RAMi juures asuva Riigihangete Vaidlustuskomisjoni kantselei ülesandeid;
- korraldada personaliarvestust ministeeriumites ning vastavate kokkulepete alusel ministeeriumite valitsemisala asutustes ning töödelda sellega seotud isikuandmeid;
- tagada JUMi, SOMi ja RAM sise- ja üksikaktide ning lepingute õigusaktidele vastavus;
- tagada JUMi, SOMi ja RAMi õigusalane nõustamine osakonna pädevusse kuuluvates küsimustes ning lepingust tulenevate vaidluste lahendamisel riigi huvide esindamine.

2022. a otsustati, et personalipoliitika elluviimist on kõige mõistlikum siiski toetada vastavate ministeeriumite struktuuris, mistõttu see ülesanne detsentraliseeriti tagasi ministeeriumitesse.

6) Kesksele arvutitöökoha- ja serveritaristu teenuse osutamisele üleminek

Riigireformi ühe ettepanekuna analüüsiti ka arvutitöökoha teenust ja IKT tugiteenuste kvaliteetsemat korraldust, kuna senise korraldusega olid järgnevad probleemid:

- Riigil puudus keskne ülevaade arvutitöökoha ja serveribaastaristu vajadustest ning maksumusest. Puudus keskne investeeringute planeerimine ja elukaarepõhine juhtimine.
- Riigil ei olnud piisavalt rahalisi võimalusi, et tagada arvutitöökoha ja serveribaastaristu hajus rahastamine.
- Puudus keskne tehnoloogiajuhtimine. Sellest tulenevalt eksisteeris suur infotehnoloogia pärandvara hulk ja nn rätsepalahenduste osakaal standard riist- ja tarkvaras. Eelnevast tehnoloogiate paljususest tulenesid mitteühilduvad lahendused riigiasutuste vahel.
- Esines samalaadsete funktsioonide dubleerimist IKT baasteenuste osutamisel riigiasutustes.
- Riigis ei olnud piisavalt tehnilist kompetentsi, et tagada hajusa haldusmudelina teenuse ühtne ja kõrge kvaliteet.
- Kõrge IT personali voolavus, konkurents riigiasutustes IT-spetsialistide pärast.
- Erinev ja sageli ebapiisav infoturbe tase asutustes.

Järeldati, et IKT baastaristuga⁴⁰ seotud probleemide lahendamiseks sobib kõige paremini keskse IKT teenuseosutamise ehk kompetentsikesksuse mudel. Leiti, et keskne IKT baasteenuse osutamine kompetentsikesksuse võimaldaks IKT teenuseid planeerida, arendada ja osutada riigiasutuste ülese, jagatud ressursina. Vabariigi Valitsus otsustas 25.03.2021 kabinetiistungil, et avalikuks sektoris viiakse läbi kasutatavate IKT alusteenuste konsolideerimine ja MKMi valitsemisalasse luuakse Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus (RIT).

RIT tegevusvaldkonnaks on IKT-alusteenuste osutamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele, riigi asutatud sihtasutustele, avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ja avalikke ülesandeid täitvatele eraõiguslikele juriidilistele isikutele ulatuses, mis on seotud vastavate avalike ülesannete täitmisega. RITiga liidetakse etapiviisiliselt kõigi valitsemisalade asutuste poolt pakutavad IKT-alusteenused. Eesmärgiks on kulude kokkuhoid, suurem efektiivsus, asutuse ülene sünergia, teenuste kvaliteedi tõus, spetsialistidele motiveeriva töökeskkonna pakkumine.

Mitmeid konsolideerimisi on läbi viidud ka valitsemisalade siseselt. Näiteks on Justiitsministeeriumi valitsemisalal tsentraliseeritud vanglate tugitegevusi Viru vangla koosseisu. Kultuuriministeeriumi haldusalas töötati välja ühtne toetuste taotlemise ja menetlemise infosüsteem, mida on üle võtnud ka mitmed teised asutused.

4.4. Sisebürokratia vähendamine

2016. aastal esitati ideekorje raames 963 ettepanekut avaliku sektori sisese bürokratia vähendamiseks. Ettepanekuid esitasid ministeeriumid, ametid, inspeksioonid, Riigikantselei, põhiseaduslikud institutsioonid ja kohalikud omavalitsused. Teostatavuse alusel ning ministeeriumide tagasiside analüüsimise järel otsustati ellu viia 418 ettepanekut.

2022. aastal läbi viidud seire tulemusena oli 418-st esitatud ettepanekust ellu viidud ligi kolmveerand ehk 309 tegevust (74% ettepanekutest). Selle kategooria hulka liigitati ka ettepanekud, mida lahendatakse juba jooksvate tegevuste kaudu. 418-st ettepanekust 58 (14%) on kas juba vastutava asutuse poolt töösse võetud või veel täiendaval analüüsimisel. 51 tegevuse osas (12%) on tehtud otsus, et nende elluviimine ei ole otstarbekas või teostatav.

Õigusloome valdkonnas on täiendatud haldusmenetluse seadust ning erinevaid valdkondlikke määrusi viisil, mis on vähendanud ametiasutustes halduskoormust. Strateegilise planeerimise ja eelarvestamise vaates on lahendatud strateegilise raamistiku ebaselgusega seotud probleeme ning korrastatud aruandluse põhimõtteid (sh RE/RES protsesside ühildamine, VVTP koostamise protsessi lihtsustamine, eelarveprotsessis dubleerivate tegevuste

74%

esitatud sisebürokratia vähendamise ettepanekust on täidetud

⁴⁰ IKT alusteenused jagunevad kaheks. Arvutitöökoha alusteenus, mille alla kuuluvad nt kohtvõrguteenus, arvutitöökoha tarkvara haldus ja serveri alustaritus teenus, mis omakorda jaguneb nt majutusteenuseks, pilveteenuseks, andmesideteenuseks.

kaotamine, strateegilise juhtimise infosüsteemi kasutuselevõtuga on optimeeritud riigi strateegilise planeerimise süsteemi). Samuti on ühtlustatud ja lihtsustatud raamatupidamislikku aruandlust. Mitmed ettepanekud on ellu viidud struktuurivahendite ladusamaks rakendamiseks (sh ühtsele rakendusteenusele üleminek, kontrolltegevuste läbiviimine riskipõhiselt, finantskorrektsiooni alaste otsuse tegemise juhise väljatöötamine väiksemahuliste tagasinõuete puhul jmt).

Personaliarvestuse valdkonnas on arendatud mitmeid Riigitöötaja Iseteenindusportaali (RTIP) mooduleid (nt majanduskulude ja isikuandmete halduse moodulid on oluliselt lihtsustanud asutuste tööd) ning SAP BO aruandevormide koostamine on vähendanud asutuste „käsitööd“ (sh kesksed aruannete koondamine SAS VAs).

Riigihangete menetluse lihtsustamise vajadust näitasid selles valdkonnas tehtud 30 ettepanekut, mis tingisid mh riigihangete seaduse muutmist (nt aruandluskohustuse vähendamine raamlepingute puhul, piirmäärade muutmine ja lihthanke menetluse paindlikumaks muutmine). Riigihangete läbiviimise menetluslikud toimingud on konsolideeritud RTKsse ning võimalusel viiakse mitmete asutuste koostöös läbi ühishankeid. 2018. a lõpus võeti kasutusele riigihangete register, mis koondab kogu hankega seonduvat dokumentatsiooni (sh kooskõlastamise ja lepingute haldamise moodul), mida jooksvalt arendatakse kasutajamugavuse eesmärgiga.

Valdav enamus infotehnoloogilistest ja andmebaaside arendamisega seotud ettepanekutest on projekti raames ellu viidud. Nt on kasutusele võetud digitaalse kohtutoimiku rakendus. Vabariigi Valitsuse teenuste korraldamise ja teabealduse aluste määrus (TKTA) sätestab valitsusasutustele andmete ühekordse küsimise nõude alates 1. juulist 2019, mille eesmärgiks oli dubleeriva aruandluse vähendamine. Halduskoormust vähendavad ettepanekud hõlmasid ka registrite ja infosüsteemide arendusi kasutuse mugavuse ja funktsionaalsuse suurendamiseks (nt ehitisregister, sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR), eelnõude infosüsteem jt).

Ühed olulisemad tegevused, mis prognoositavalt mõjutavad lähitulevikus enim riigihaldust, on VVSi ja HaKs eelnõude väljatöötamine. VVSi analüüs on JUM tööplaanis. Analüüs on valminud ka avaliku teenistuse seaduse muudatusvajaduste osas. 2022. a jooksul jõustusid nt planeerimisseaduse muudatused, mis kaasajastasid planeerimismenetlust eesmärgiga hoida kokku ressursse (mh jõustus alates 1.11.2022 andmekogu PLANK moodustamise ja kasutusele võtmisega seotud muudatused). Samuti on arvatavalt kaaluka sisebürokratiat vähendava mõjuga kavandatav õiguslase koosloome keskkond.

Samuti muud projektid, mille esmane fookus ei ole avaliku sektori sisest asjaajamist lihtsustada, võimaldavad seda tänapäeval digitaliseerimise ja automatiseerimise siiski teha. Nii on näiteks Nullbürokratiat raames ja kodanikule ning ettevõtjatele suunatud fookusega reaalamajandusele üleminek aidanud arvestatavalt ka avaliku sektori sisest bürokratiat korrastada ja vähendada.

Senistest bürokraatia vähendamise projektidest saadud kogemuse pinnalt saab järeldada, et edaspidi pole mõtet regulaarselt tegeleda üksikute ettepanekute kogumise, haldamise ja tagasiside koordineerimisega (see on omakorda täiendav halduskoormus hilisemas aruandluse etapis). Riigihalduse ees seisvad probleemid on palju komplekssemad, mis lähevad bürokraatia vähendamisel kaugemale üksiktegevustest, aga on lahendustena sageli tulemuslikumad (nt suurem ühtsus valitsemisstruktuurides ja -praktikates, ühtse ja kvaliteetse andmeruumi loomine, kesksete infosüsteemide ja koostööplatvormide kasutuselevõtt jne).

4.5. Riik ja kodanik

Oluline kategooria riigireformi tegevuskavas on olnud ka inimesele suunatud ja inimeste vajadusi arvestav riik. Selles kategoorias on olnud nii riigi läbipaistvust, teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti tõstvad tegevused kui ka erinevad kaasamisprojektid. Suurem eraldiseisev ettevõtjatele suunatud programm oli Nullbürokraatia projekt.

4.5.1. Riigi pakutavad teenused (otsesed avalikud teenused)

Riigireformi tegevuskavas on olnud mitmeid avalike teenustega seotud tegevusi. Ühe suurema muudatusena võttis Valitsus vastu määruse „Teenuste korraldamine ja teabehalduse alused“ (TKTA), kus määratleti mõiste otsene avalik teenus, sh selle osutamise viisid, proaktiivne ja sündmusteenus ning tugiteenus. Samuti kirjeldati asututele kui teenuse omanikele teenuste loendite koostamise ja kvaliteedi tagamise üldise nõuded. Asutused said ülesandeks määrata igale otsesele avalikule teenusele, aga ka selle osutamise kanali arendamise, haldamise ja kvaliteedi eest vastutava struktuuriüksuse või ameti- või töökoha. 2017. aastal asutati ministriumide ja Riigikantselei esindajatest avalike teenuste nõukogu ja 2022. aastal ka avalike teenuseid osutavate asutuste esindajatest teenuste koordinaatorite võrgustik. Aastatel 2018-2020 loodi juhiseid TKTA määruse rakendamiseks, otseste avalike teenuste ja riigieelarveliste teenuste koos rakendamiseks ning teenuste kvaliteedinäitajate esitamiseks.

Kuna teenuste kirjeldamine registris kujunes praktikas ebaühtlaseks, algatas MKM 2022. aastal otseste avalike teenuste loetelu põhjaliku ülevaatamise. Kõik otseseid avalikke teenuseid pakkuvad valitsusaustused esitasid uued teenuste uuendatud kirjed ja mõõdikud, MKM korraldas vastavat nõustamist ja uute teenuskirjelduste asutustevahelist ülevaatamist.

2020. aastal osales MKMi teenuste tiim Innosprindil, kus testiti teenusdisaini meetodeid digiteenuste arendamise standardi väljatöötamiseks ja prooviti leida, mis on arendajate vaates puudu. Intervjuude ja prototüüpimise toel leiti, et kõige vajalikum on keskselt pakkuda:

- ühtseid aluspõhimõtteid, millest lähtuda;

- tööriistakast ehk häid veebijuhtimiseid, mille abil põhimõtteid rakendada
- ekspertide või mentorite kogu, kust saab vajadusel nõu ja soovitusi.

Selle põhjal loodi 2021. aastal „Digiteenuste disainimise põhimõtted ehk 10 käsku⁴¹“. Loodud on e-teenuste disainimise tööriistakast⁴². Selle sisu täieneb jooksvalt, lähtuvalt tööriistakasti kasutajate ettepanekutest ja muutustest teenuste arendamises. Lisaks on tööd alustanud äripaneel ehk e-teenuste arendamist toetav mentorite kogu.

Arendamisel on ka sündmusteenused, mis lihtsustavad inimese jaoks ligipääsu ja teabe ühe elusündmusega seotud kõigi teenuste osas. 2023. aasta suveks on kasutajatele läbi riigiportaali eesti.ee kasutatav kaheksa sündmusteenuse esmane versioon ehk vastavaid elusündmusi puudutav terviklik info. Abielu sündmusteenuses saab 2023. aastast alates riigiportaali kaudu esitada ka digitaalset abieluavaldust. Järgmisel aastal alustatakse ka andmevahetusega, mis võimaldab teenuseid n-ö klotsidena omavahel siduda ja reastada.

Lisaks on riigiasutuste siseselt palju rõhku pööratud teenuste disainile ja tervikteenuse käsitlemisele, kus teenust vaadeldakse poliitikakujundamisest kuni kliendikokkupuuteni ja teenuse arendus peab olema kliendist lähtuv ning teistele seotud sihtrühmadele läbipaistev. Innotiimi eestvedamisel on läbi viidud neli pikemat teenusdisaini vooru (19 projekti) ning kolm Innosprindi formaadis (31 projekti) vooru, kokku on teenusdisaini projektides osalend üle 600 asutuse ja rohkem kui 3200 avaliku teenistuja ja partneri. Mitmed asutused on loonud ka enda teenusdisaini projektid ning koolitanud enda allasutusi, SIMis ning HTMis on loodud teenusdisaineri ametikoht.

Käesoleva analüüsi intervjuud kinnitasid, et kuigi veel on palju minna, siis teenuste kaasaegsem arendamine, kliendipõhisus ja laiemalt tervikteenuste põhine lähenemine on üheks oluliseks prioriteediks tõusnud ning laialt teadvustatud. Siin on aidanud palju kaasa ka organisatsioonilised arendustegevused nagu organisatsioonide kvaliteedi hindamise protsessid erinevate mudelite järgi (nt CAF, EFQM, EQUASS, ISO, TQM) ning vastavate kogemuste ja praktikate jagamised.

Arendatud on ka e-residentide programmi ning neile suunatud teenuseid. 2021. aastaks on Eestis 88 000 e-residenti, kellel oli kokku 19 900 ettevõtet, mille puhastulu on 28-29 miljonit eurot. Igal aastal (alates 2014) on lisandunud üle 10 000 e-residenti, Eesti e-residentsust on hinnatud kõrge reklaamväärtusega rahvusbrändiks (reklaamiväärtuse ekvivalent riigil 7 aasta jooksul 383,4 miljonit eurot). E-residentidele suunatud digitaalse isikutunnistuse kättesaamise võimalused laienesid ning samuti lood aastast 2020 diginomaadi viisa, mis võimaldab viibida Eestis turistina, aga samal ajal töötada mõne välisriigi heaks või vabakutselisena. Samal ajal täiendati e-residentide eel- ja järelkontrolli, uuendati taotluskeskkonda, täiendati vajalike andmete loetelu ning menetlusprotsessi, et taotleja motiivid e-residentsuse

⁴¹ Avalike teenuste kohta leiab rohkem infot: <https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiteenused/digiteenuste-arendamine>

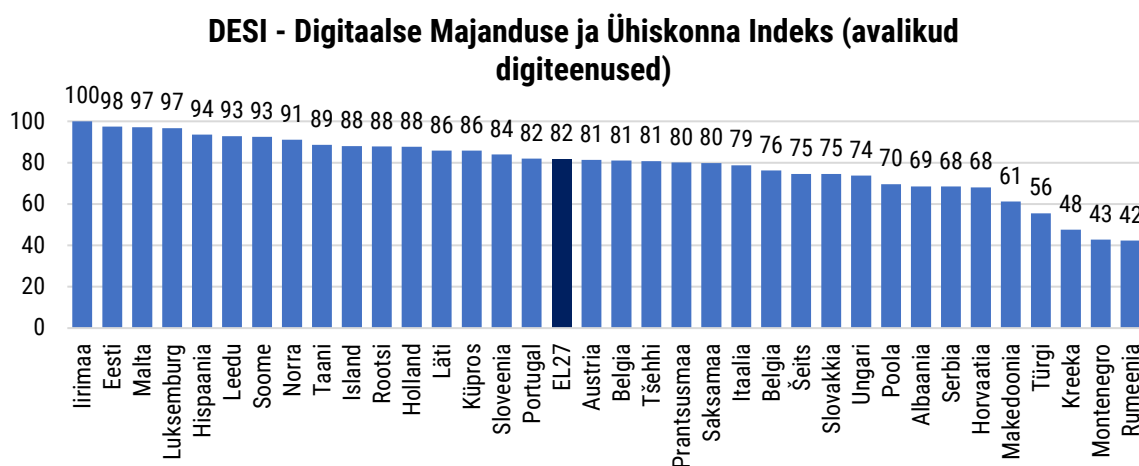
⁴² Avalike digiteenuste tööriistakast. <https://digiriik.eesti.ee/>

taotlemisel oleks selgemad ja dokumendi väärkasutuse riskid paremini maandatud.

Erinevate valdkondade digitaliseerimisprojektid (näiteks planeeringute koostamine ja kättesaadavus, tervisevaldkonna teenuste digitaliseerimine, süüteomenetlus ja muud justiitsvaldkonna toimingud) teevad samuti teenuste kättesaadavuse ja tagasisidestamise lihtsamaks. Regionaaltasandil valmis 2016. aastal *Minuomavalitsus.ee* keskkond teenuskorralduse täpsemaks kaardistamiseks ja teenustasemetete võrdlemiseks kohalikes omavalitsustes. *Minuomavalitsuse.ee* näol on KOVidel hea instrument teenuste paremaks juhtimiseks.

Digitaliseerimine on üks peamisi valitsemisreformide tegevusi kogu Euroopas. See ei ole küll reform iseenesest, aga olulist arengut ja reforme võimaldav uuendus. Kuigi ka Eestis on digitaliseerimises veel pikk tee minna, siis palju vajalikke algatusi on juba tehtud ning elu viidud ja uuendused on erinevates valdkondades pidevalt töös. Riigireformi tegevuskavade raames on tehtud arendusi otseste avalike teenuste, erinevate tugiteenuste, isikutuvastuse ja süüteomenetluse digitaliseerimiseks ning erinevate digikeskkondade arendamiseks.

Digitaliseerimine haakub tugevalt avalike teenustega ja selles osas on Eesti eesrindlik. 2021. aastal koostatud Euroopa Komisjoni uuringu järgi on Eesti Euroopa keskmisest tulemusest arvestatavalt ees kõigis kategooriates – nii digiteenuste kasutajakesksuse, läbipaistvuse, teenuseid võimaldavate kanalite ja rakenduste kui üldiste teenusnäitajate poolest (vt joonis 10).



Joonis 10. Digitaalse majanduse ja ühiskonna indeks. Allikas: Euroopa Komisjon

Samal ajal on digitaliseerimine tihedas seoses andmepõhisusega ning ka sündmusteenuste kiiremaks arendamiseks on vaja laiapõhjalist arusaama, millised on ühe andmepõhise ja teenuspõhise riigi vajalikud eeldused ja institutsionaalne struktuur (täpsemad arenguvajadused kajastatud analüüsi edasiste suundade osas). Ka OECD on varasemalt välja toonud, et Eestis peaks

avalikke teenuseid pakkuma terviklikumalt⁴³ (OECD 2011, 2015, 2022.). Andmete operatiivsema kasutuse ja kvaliteedi suunal on vaja ka digiteenuste arendamiseks jõuliselt edasi tegutseda.

4.5.2. Nullbürokratia (ettevõtluse suund)

Nullbürokratia projekti raames võeti ette halduskoormuse vähendamine riigiasutuste ja ettevõtete vahelises suhtlemises, mis andis sisendi laiapõhjaliseks reaalajamajanduse valdkonna arendamiseks. Projekt algas 2015. aastal ja järgneva kolme aasta jooksul esitasid ligikaudu 40 ettevõtet enda ettepanekuid bürookraatlike tegevuste vähendamiseks nende ja riigi vahelises suhtluses. 2022. aasta seire alusel sai 223 ideest täielikult või osaliselt teostatud 177 parandusettepanekut (79,4%) ning mitme tegevusega veel töö käib.

79,4%

ettevõtluse suunal tulnud bürokratia vähendamise ettepanekutest on osaliselt või täielikult ellu viidud

Ettepanekud olid valdavalt (80) seotud maksunduse või äriaruandlusega. Samuti hõlmasid ka muudes valdkondades tehtud ettepanekud enamasti andmete esitamist või muud aruandlust puudutavaid teemasid, mida oli võimalik lahendada infotehnoloogiliste meetmete või seadusemuudatuse abil. Näitena võib tuua siinkohal seaduse muudatuse välismaalaste seaduses, kus ühelt poolt muudeti tööandja teavitamiskohustust ning samal ajal võimaldati ka registrite ühtivust, kus PPAle ei pea enam eraldi samu andmeid esitama. Hõlbustati välistööjõule suunatud keeleõppe korraldust ja käivitati ka PPA nõustamisteenus, mis keskendub peamiselt elamis- ja viibimisõiguslikele, aga ka dokumentide ja kodakondsuse küsimustele.

Samuti võib edukaks lugeda Nullbürokratiaga haakuvat aruandlus 3.0 projekti, mille keskmes oli palga ja tööjõu taksonoomia väljatöötamine ja rakendamine. Töö algas kolme asutuse osalusega, tänaseks on reaalajamajanduse valdkonnas andmepõhise aruandluse töösse kaasatud üle 15 asutuse ning samas mahus erialaliite ja erasektori võtmepartnereid. Loodud on ametlik asutuste ülene juhtrühm taksonoomia ühtlustamiseks aruannete andmekoosseisudes. Esmane fookus on ettevõtlusandmed (nii finants kui mittefinantsandmed).

Aruandlus 3.0 projekti käigus analüüsiti ja standardiseeriti palga ja tööjõu taksonoomia, kus oli üle 420 andmevälja, millest jäi töö tulemina alles vaid 32. Andmepõhise aruandluse raames ühtlustatakse kogu kohustuslik aruandlus, mis on ettevõtjatele seatud, kaotatakse andmete duplikatsioonid ja kaardistatakse reaalne andmevajadus, et küsida ettevõtjatelt nii vähe kui võimalik ja nii palju kui päriselt vaja. Sellega seoses on laual ka tähtaegade ühtlustamine ja asutuste vahelise andmevahetuse parendamine. Eesmärk on jõuda ühtse asutuste ülese taksonoomiani, mida jääb haldama ühine asutuste ülene juhtrühm, et tulevikus tekkivate andmevajaduste osas oleksid kõik

⁴³ OECD. 2011. OECD Public Governance Reviews. Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD. 2015. OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland. Fostering strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

OECD. 2022. Shrinking Smartly in Estonia. Preparing Regions for Demographic change. *OECD Rural Studies*. OECD Publishing, Paris.

asutused kohe taksonoomia täiendamisse kaasatud ning ettevõtjatele muudatused automaatselt kuvatud otse nende äritarkvaras.

Nullbürokratia ja Aruandlus 3.0 projektid on olulise sisendi andnud kogu reaalamajanduse valdkonna loomiseks ja arendamiseks. Reaalamajandus on laialdane üleminek äri- ja majandusandmete kiirema liikumise suunas, et need annaksid enam kasu kui makromajanduslike minevikuvaadete koostamine ning võimaldaks äriotsuste tegemist. Reaalamajandus ei ole niivõrd keskendunud üksikprojektidele, see sisaldab endas strateegilisi suundi, investeeringuid kui arendustegevusi võrdse osakaaluga nii avalikus kui erasektoris.

Ka RTK, mis täidab ka EL-i struktuurivahendite korraldamise ülesandeid ja teostab järelevalvet, oli kaasatud halduskoormust vähendavate ideede korjesse. Ettepanekuid RTKle laekus peamiselt struktuurivahendite taotlemise põhimõtete ning tingimuste ühtlustamise osas. RTK poolt on nüüdseks loodud meetmete disainimise tööriistad ja käivitunud meetmete disainimise võrgustik. Samuti on loodud on riskihindamise süsteem ehk kõik meetmed on riskipõhiselt hinnatud ning määratud kontrolliulatus, et vähendada järelevalve koormust.

Keskkonnateemalisi ettepanekuid laekus parkümmend, millest enamikku oli võimalik teostada projekti KOTKAS (Keskkonnaotsuste Infosüsteem) raames, kuivõrd enamik murekohti oli seotud tegevuslubade menetlemise või deklareerimisega. Nii saab nüüdseks KOTKASest taotleda nii komplekslube kui ka kontrollida seirearuannete registrit. Kuigi aastaaruannete esitamise kohustusest ei loobunud, arendati KOTKAS infosüsteemi nii, et aastaaruanded on eeltäidetud varasemate aruannete põhjal, hõlbustades aruandlust oluliselt.

Nullbürokratia projekti märksõnad:

- andmete ühekordne esitamine
- aruandluse lihtsustamine
- registrite riskitasutus
- üleminek e-keskkondadele

Nullbürokratia projekti kokkuvõtivateks märksõnadeks võib lugeda andmete ühekordne esitamist, aruandluse lihtsustamist, registrite riskitasutust, e-keskkonnale üleminekut. Projekti väga mahuka haldamise ja läbiviimise käigus said lahendatud paljud üksikud ja spetsiifilised probleemid ning mitmed jäid projekti lõppedes veel ministereeriumitele ja allasutustele täitmiseks. Üksiktegevustest on välja kasvanud laiem riigi ja ettevõtjate suhtluse automatiseerimine ning valminud on ka Eesti ettevõtjate konkurentsivõime teekaart. Lisaks taustal toimivatele reaalamajanduse põhimõtetele on algatatud ettevõtja digivärava ja sündmusteenuste projekt, mis toovad erinevad asutused ja teenused ettevõtja jaoks ühtsesse kontaktpunkti. Teenuseid disainitakse koostöös ettevõtjatega.

4.5.3. Kodanike kaasamine ja koosloome

Rahva laiaulatuslikum kaasamine on samuti olnud arendussuund mitmes riigireformi kontseptsioonis ning osa nii Riigireformi sihtasutuse ideedes kui ka erinevate erakondade valimisplatvormides.

Osalt on kaasamine arenenud otseste avalike teenuste vaates, kuna kasutajakeskne lähenemine on nii teenuse disainimisel kui ka tagasisidestamisel regulaarselt kaasav. Tänu sellele on tekkinud ka rohkem

andmeid, millest teenuste juhtimisel ja korraldamisel lähtuda. Teisalt on kaasamine arenenud ka erinevates partnerluse vormides ehk ühest valdkonnast või teenusest avaramas vaates. Riigi pikaajalise arengustrateegia Eesti 2035 koostamine oli viimaste aastakümnete üks kaasavamaid projekte (üle 14 000 osalejaga erinevates konsultatsiooniringides ja seminaridel). Riigikantselei eestvedamisel on loodud ka Avatud Valitsemise Partnerluse (AVP) tegevuskavasid, mille kaudu on korraldatud ideekorjeid ja muid arvamuse jagamise ning kogumise seminare.

Aktiivselt on KOV suunal kaasamise edendamiseks nii koolituste (sh AVP koolitused) kui toetusprojektide kaudu tegelenud ka RAMi regionaalosakonnad ning SIMi kodanikuühiskonna vaates. KOKS (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus) revisjon oli samuti laiapõhjaline kaasav protsess. Arendamisel olev koosloome keskkond ühiseks õigusloomeks avardab partnerlusvõimalusi veelgi. Võrreldes mitmete Euroopa ja teiste välisriikidega on kaasamise ja eriti just sisulise partnerluse osas veel palju tegemist, sh töö hoiakutega, kodanikuharidusega ning ka institutsionaalselt toetava keskkonna loomine. Mõned varasemad projektid nagu ministriumite kodulehtedele loodud osalusveebi võimalused näitavad, et sisulise koostöö tekkimiseks on vaja lisaks keskkonna loomisele ka palju teavitamist ning vastava valitsemiskultuuri edendamist⁴⁴. Mitmete analüüside näitel⁴⁵ on see ainuke perspektiivikas suund, mis loob riigi ja kodanike suhetes usaldust ning aitab jätkusuutlikumaid poliitikalahendusi välja töötada.

Riigireformi kontseptsioonides on ideepüstitusena olnud ka otsedemokraatia mehhanismide sagedasem juurutamine. **Rahvaalgatus** on rahva võimalus algatada kas õigusakti muutmine või ühiskonnaelu küsimustes kollektiivne kirjalik pöördumine Riigikogule või KOV üksusele menetlemiseks. 2016. aastast toimib Eestis www.rahvaalgatus.ee keskkond, kus saab nii Riigikogule (1000 hääleõiguslikku kodanikku) kui 2020. aastast ka KOVile (1% hääleõiguslikest elanikest) pöördumisi esitada. Kokku on ende aastate jooksul loodud üle 380 algatuse, neist 203 on saadetud ka kas Riigikogule või KOV üksusele. Siiski ei ole Eesti nende näitajatega veel rahvusvahelises võrdluses kuigi hästi edenenud ning ka algatuste sisulises kvaliteedis on palju arenguruumi, mida arutleva demokraatia meetodikate kasutus võiks parandada.

Rahvahääletus on riiklikul tasandil reguleeritud rahvahääletuse seadusega⁴⁶ ning otsuse rahvahääletuse korraldamiseks teeb Riigikogu. Rahvahääletuse otsus on riigiorganitele kohustuslik. **Rahvaküsitlus** on aga nõuandva loomuga hääletustoiming rahva eelistuste väljaselgitamiseks. Kohalikul tasandil võivad ka linna- või vallaelanikud esitada valitsusele algatuse kohaliku elu küsimuses rahvaküsitluse korraldamiseks. 2022. aastal oli Riigikogu menetluses KOKSi

⁴⁴ Tammiste, G. 2016. Avaliku sektori struktuurireformide legitimeerimine. Magistritöö. Tallinna Ülikool.

⁴⁵ Irvin, R. A., Stansbury, J. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*. 64(1), lk 55-65.

Gaventa, J., Barrett, G. 2010. So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. Institute of Development Studies Working Paper 347. Wiley Online Library. Veebilehel:

https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.2040-0209.2010.00347_2.x

⁴⁶ Rahvahääletuse seadus (RT I, 03.01.2020, 15). Veebilehel: <https://www.riigiteataja.ee/akt/1045564?leiaKehtiv>

muudatustes seas ka nii rahvaalgatuse kui rahvaküsitluse sätete lihtsustamine, aga need langesid uue valitsuse tulles aktiivsest päevakorrast välja.

Eestis on rahvaalgatuse ja rahvahääletuse võimalused seaduse tasandil juba olemas, aga arutelu on keskendunud enamasti nende tihedama kasutuse võimaluste ümber. Suuremaid referendumeid on Eestis olnud vähe, viimati toimus rahvahääletus 2003. aastal Euroopa Liiduga ühinemiseks. Võrdlevalt kasutavad rahvahääletust rohkem Itaalia, iirimaa, Läti, Leedu ja Šveits. Samas on leitud, et rahvahääletus ei ole parim viis kodanike ja riigi omavahelist võõrandumist ravida, sest rahvahääletuse tulemused sõltuvad nii korraldusest, aktiivsematest osalejatest ning halva sõnastuse korral ei anna tulemus edasi ehedat „rahva tahet“. Samuti on rahvahääletuse tulemused tihti polariseerivad või ka poliitiliselt manipuleeritavad. Rahvahääletused on aga toimiv meetod, kui seda kasutatakse rahvale väga olulistes küsimustes, pigem harva ning korralduslikult ja meetoodiliselt hästi läbimõelduna. Kohalikul tasandil on nii rahvaalgatused kui rahvaküsitlused veelgi olulisem tööriist – seal on otsuste mõju kohalikule inimesele sageli tajutavam.

2022. aastal Riigikogu menetluses olnud KOKSi eelnõus olid sätestatud nii kohaliku rahvaalgatuse kui kohaliku rahvaküsitluse ideed. Ekspertarvamuse kohaselt⁴⁷ on rahvaalgatuse korra optimeerimine ja ka võimalik rahvahääletuse juurutamine kohalikul tasandil üks demokraatia elavdamise suundi lisaks muudele demokraatliku osaluse võimalustele. Tallinna Tehnikaülikoolis kaitstud magistritöö⁴⁸, mis uuris kohalike omavalitsuste võimekust rahvaalgatuse kaudu esitatud petitsioone kohaliku elu korraldamises arvestada, järeldas, et Eesti kohalikel omavalitsustel on küll valmisolek laekuvaid petitsioone menetleda, kuid vajaka jääb ettepanekute integreerimisest otsustusprotsessidesse ning poliitikakujundamisse laiemalt. Seetõttu ei teadvustata täna kohalikes omavalitsustes petitsioone kui aktiivse osalemise tööriista, vaid toimitakse passiivselt ettepanekute vastuvõtjana. Samas nähakse neis võimalustes palju potentsiaali suurendada kohalike elanike rahulolu kohaliku valitsustasandiga.

KOKS revisjoni käigus arutati eksperdikomisjonis ka küsimust, kas oleks põhjendatud ja võimalik täiendada KOKSi või töötada välja eraldi kohaliku rahvahääletuse seadus kohalike siduvate tulemustega rahvahääletuste võimaldamiseks ehk laiendada otsedemokraatia mudeleid oluliselt ulatuslikumalt. KOKS eksperdikomisjon toetas eelnõuga pakutavaid mittesiduvate tulemustega elanike algatusi ja rahvaküsitlusi ning ei pidanud põhjendatuks nii ulatuslike uute otsedemokraatia võimaluste seadustamist, kuna nende puhul on riske rohkem kui võimalikku kasu kohalikule elule. Ekspertidid leidsid, et siduvate tulemustega rahvahääletuse rakendamisel on palju tugevaid külgi ja võimalusi, samas aga on sellel ka oma nõrkused ja ohud.

⁴⁷ Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K. 2021. Ekspertarvamus. Otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku rahvaalgatuse ja rahvahääletuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKSis. Kättesaadav: https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS_otsene_demokraatia.pdf.

⁴⁸ Eerik, A. 2022. Eesti kohalike omavalitsuste võimekus kasutada rahvalgatus.ee kaudu esitatud petitsioone kohaliku elu korraldamises. Tallinna Tehnikaülikool, magistritöö.

Seetõttu tasuks siduvate tulemustega rahvahääletusi enne nende seaduses juurutamist piloteerida.

Rahvaalgatus.ee platvormi looja ja haldaja SA Koostöö Kogu nõustub, et rahvahääletus ei peaks olema siduv, kuid hea dialoogi tekitamiseks kohaliku kogukonna ja KOVi vahel, peaks KOVi poolt olema ülesanneteks kindlasti: (1) kaasata algatajaid võimalikult palju (volikogu) aruteludesse ja (2) anda põhjendatud tagasisidet kõigile hääletajatele sõltumata sellest, mida KOV selle otsusega peale hakkab. Tallinna puhul võiks Koostöö Kogu hinnangul olla võimalus ka allkirjade kogumiseks (nii algatuste kui rahvahääletuse puhul) linnaosade kaupa. Praktika näitab, et enamik küsimusi on eelkõige linnaosade põhised, mis on ka inimesele lähim KOV tasand. Tallinnas tervikuna on suure rahvaarvu tõttu raske saada konkreetset linnosa puudutaval teemal allkirjade nõutud mahtu täis.

Koostöö Kogu hinnangul on oluline ka regulaarselt seirata KOVide tegevust ja võimekust kodanike panuse rakendamisel kohalike küsimuste lahendamisel. Koostöö Kogu hinnangul on vastava võimekuse erinevaid komponente võimalik mõõta ja teadlikult arendada ning toetada. Seiret ja konfliktide lahendamist saab ühe variandina samuti läbi viia ka rahvaalgatusena. Käesoleval ajal on heade näidete kõrval veel üsna levinud KOVide passiivne suhtumine rahvaalgatusse ning seega ka vähene tagasisidestamine, kuigi kohalikud inimesed aitavad väljakutseid mitmekülgsemalt mõista ning sageli ka lahendusalternatiive välja töötada. Kohaliku (ja ka riigi tervikliku) demokraatia vaatest on KOVi avatus dialoogile ja partnerlusele olulise tähtsusega.

Üldiselt on Eestis leitud, et põhiseadusega loodud esindusdemokraatia mudel ja kehtivad õigusaktid võimaldavad piisavalt elanikega dialoogi pidada. Rahvaalgatuste kasutust ja sisulist kvaliteeti saab siiski nii kodanikuhariduse kui arutleva demokraatia meetoditega tõsta ning rahvaküsitluste kasutamine võib kodanikele olulistest küsimustes osutada samuti tulemuslikuks.

Vabariigi Valitsus on kaasamist ja konsulteerimist püüdnud tugevdada ka õigusloome protsessi kaudu ja suurendanud avalike konsultatsioonide sagedust. Õigusloomeprotsessis täidab kaasamise vaatest olulist rolli väljatöötamiskavatsus (VTK). VTK koostatakse enne seaduseelnõu ettevalmistamise juurde asumist ning selle põhifunktsioonid on avalikkuse kaasamine ja õigusliku sekkumise vajaduse põhjendamine õigusloomeprotsessi varajases etapis. Nõuded VTKle kehtestati 2012. aastal jõustunud HÕNTEga ja Justiitsministeerium on sellest ajast saadik rõhutanud VTKde rolli õigusloome läbipaistvuse suurendamisel ja kaasamise parandamisel.

VTKdel on kaasamisele hea mõju, sest tavapäraselt alustatakse sel juhul kaasamist juba VTK koostamise ajal (2018.aastal 77% juhtudel). 2021. aastal (eelnoode seletuskirjade põhjal järeldades)⁴⁹ kaasati 62% eelnõudest huvigruppe läbi EISI, 24% puhul kasutati lisaks EISile ka muid infokanaleid

⁴⁹ Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 täitmise ülevaade 2021. aasta kohta. Vabariigi Valitsuse istungil 3.03.2022.

(enamasti e-posti, veebilehti) ning 11% puhul oli tuvastatav, et toimusid eraldi arutelud ja konsultatsioonid huvirühmadega. 3% eelnõude puhul ei olnud kaasamist enne eelnõu JUMile kooskõlastamiseks saatmist toimunud.

Suurema uuendusena on valmimas õigusloomeks koosloome keskkond, et eelnõude algatamise, loomise ja tagasisidestamise protsess oleks huvirühmadele ja laiemale avalikkusele nähtav ning kaasav. 2021. aastal jõuti koosloome keskkonna arendamisel katsetamise faasi, uues keskkonnas hakati kirjutama esimest väljatöötamiskavatsust ja seaduseelnõu. Lahendusi täiustatakse ja järk-järgult laiendatakse kasutajate ringi. 2022. aastal alustati järgmise arendusetapiga, mille käigus luuakse võimalus koosloome keskkonnas eelnõusid kooskõlastada ja nende kohta arvamusi esitada. Lisaks hõlmab see etapp ka Euroopa Liidu algatuste menetlemise võimalust.

2022. aasta sügisest kuni 2023. aasta kevadeni tegutses koosloome paremaks rakendamiseks Riigikantselei eestvedamisel ka vabaihenduste, ettevõtjate ja ministriumide esindajatest koosnev ekspertrühm, mis omakorda jagunes keskvalitsuse ja kohaliku valitsemise tasandi töörühmadeks. Kaasati ka teisi esindajaid nii valitsussektorist ja mujalt, et võimalikult hästi käesolevad kitsaskohad ja lahendusvõimalused kaardistada ja süsteemi juurutamisel kasutusse võtta. 2023. aastal valmis töörühma tulemusena ka avatud valitsemise teekaart⁵⁰, kust leiab parendusettepanekuid kõikide poliitikakujundajate tööks. Koosloome on aga oma olemuselt väga tiheda koostöö ja ühise otsustamise vorm⁵¹, mis vajab juurdumiseks ja sisuliseks arenguks tõenäoliselt palju aega.

4.6. Regionaalne tasakaal

Mitmes intervjuus toodi haldusreform välja riigireformi kõige laiaulatuslikuma õnnestunud reformina. Haldusreformi valmistati ette ja analüüsiti tunduvalt varem, kui riigireformiga sisuliselt tegelema hakati. Seal oli ka rohkem osapooli, keda reform otseselt puudutas ning palju haldusüksuste üleseid küsimusi lahendada. Haldusreformi läbiviimist ja seniseid tulemusi on põhjalikult käsitletud kahes seireraportis (2017⁵², 2022⁵³). Haldusreform oli suuresti iseseisev reform, aga mitmete intervjuueeritute sõnul hea näide sellest, mida „riigireformi“ mõiste endas ambitsioonilt võiks kanda. Haldusreformi järgselt on mitmeid olulisi küsimusi veel lahendada (vt 6.2.7), aga eeldused edasisteks muutusteks on loodud. Haldusreformi erinevatest eesmärkidest

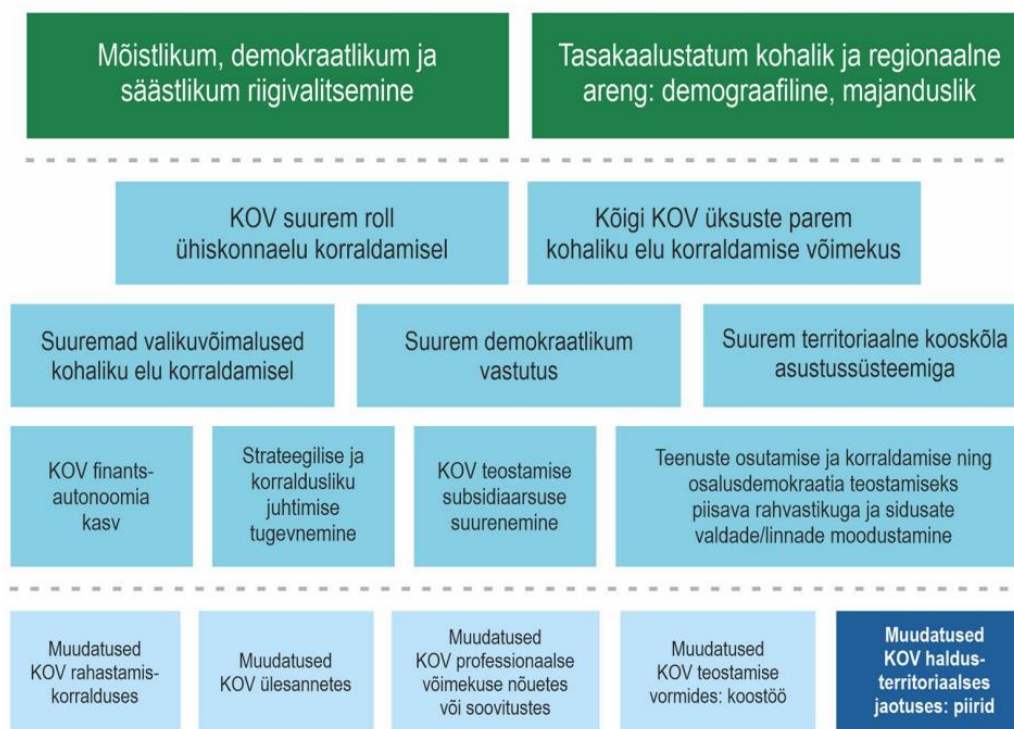
⁵⁰ Avatud valitsemise teekaart leitav veebilehel: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/avatud-valitsemise-partnerlus#avatud-valitsemise-e>

⁵¹ Rill, B. R., Hämmäläinen, M., M. 2018. The Art of Co-Creation: A Guidebook for Practitioners. Palgrave MacMillan.

⁵² Rahandusministeerium. 2017. Haldusreformi läbiviimise analüüs, artiklite kogumik. Veebilehel: <https://fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-labivi>

⁵³ Rahandusministeerium. 2022. Seireraport: Viis aastat haldusreformist. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer>

annab hea ülevaate joonis haldusreformi seireraportist „Viis aastat haldusreformist“⁵⁴.



Joonis 11. Haldusreformi eesmärgipuu. Allikas: Haldusreformi seireraport, 2022.

Samuti on käesolevaks ajaks hea sisend kogutud 2018.aastal algatatud KOKSi revisjoni põhjalike arutelude kaudu, mis jõudis KOKSi muutmise eelnõuna (626 SE)⁵⁵ Riigikogu menetlusse, aga langes valitsuse vahetudes 2023. aastal menetlusest välja. Suures osas algas KOKS revisjon kohaliku tasandi enda algatusena. 2018. aasta lõpus algasid KOKSi muutmise konsultatsioonid, 2019. aasta keskpaigas alustas riigihalduse ministri juhtimisel tööd laiapindne eksperdikomisjon ning 2022. aasta kevadel andis valitsus heakskiidu KOKSi muutmise eelnõule ning see jõudis Riigikogu menetlusse.

Protsessi käigus oli ettepanekuid rohkem, aga fookusesse jäid muudatused, mis a) vähendavad ettekirjutusi ja suurendavad omavalitsuste enesekorraldusõigust; b) lihtsustavad kohaliku rahvaalgatuse esitamist, suurendavad kohalike elanike kaasamist kohaliku elu küsimuste otsustamisse; c) võimaldavad kaasaegsemat kohaliku omavalitsuse korraldust (digilahendused); d) lihtsustavad seaduse sõnastust ja kaotavad ajas esile kerkinud vastuolud. Suuremad ja põhimõttelisemad muudatused jäid välja peamiselt seetõttu, et neid ei peetud konsensuslikult vajalikeks (näiteks võimaliku täiendava kohalike omavalitsuste juhtimismudeli lisamine, kus

⁵⁴ Rahandusministeerium. 2022. Seireraport: Viis aastat haldusreformist. <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer>

⁵⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 626 SE (2022)

[https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/11f0597d-860d-47d0-a759-](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/11f0597d-860d-47d0-a759-1239bffba207/Kohaliku+omavalitsuse+korralduse+seaduse+ja+sellega+seonduvate+seaduste+muutmise+seadus)

[1239bffba207/Kohaliku+omavalitsuse+korralduse+seaduse+ja+sellega+seonduvate+seaduste+muutmise+seadus.](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/11f0597d-860d-47d0-a759-1239bffba207/Kohaliku+omavalitsuse+korralduse+seaduse+ja+sellega+seonduvate+seaduste+muutmise+seadus)

valitsus moodustatakse volikogu liikmetest ja KOVi administratiivseks juhtimiseks moodustatakse valla- või linnadirektori ametikoht, mis on olemuselt mittepoliitiline) ning leiti, et KOKS võimaldab juba praegusel kujul olulistele arendustele keskenduda.

Haldusreformile tagasi vaatamiseks on seireraportis toodud välja, et 21% haldusreformi seireküsitlusele vastanutest (264 vastajat 77-st omavalitsusest) on seisukohal, et haldusreform muutis kohalikud omavalitsused oluliselt tugevamaks ja 54%, et haldusreform aitas lahendada KOVides kujunenud kitsaskohti, kuid vaid osaliselt. Kõige selgemad positiivsed hinnangud on juhtimisvõimekuse ning teenuste mitmekesisuse ja kvaliteedi suurenemisele

Peamiste edasiste arenguvajadustena toodi välja haridusvaldkonna planeerimine, KOV finantsautonoomia jätkuv kasvatamine (sh sihtotstarbeliste toetuste üleandmine KOV tulubaasi), KOVide IKT süsteemide arendus, KOVide tugiteenuste konsolideerimise võimalused, KOVide personali kompetentside arendamine ja mitmed muud suunad, mille kohta saab täpsemalt lugeda haldusreformi seireraportist⁵⁶. Maalistes piirkondades rahvastiku vähenemist ei ole suutnud haldusreform ümber pöörata, aga seda ei seatud ka eesmärgiks, kuna see sõltub väga paljudets teistest mõjuteguritest. Siiski on kohalike omavalitsuste suunal mitmeid jätkutegevusi ja ka seireraportis soovitusi, mis muudaksid KOVid konkurentsivõimelisemaks ja tõstaksid ühtlasemalt kohalikku elukvaliteeti.



Seega on riigireformi raames mitmeid olulisi suundi kaetud ning palju tegevusi tehtud (täpsem ülevaade vt Lisa 1). Suures pildis võib öelda, et mitmed optimeerimise ja konsolideerimise ülesanded on edukalt käsile võetud ja lõppjärku viidud. Tulevikku vaatavalt on oluline ette võtta ka haldusalade üleseid keerukamaid algatusi, et riigivalitsemise suuna vundamendiks oleks ühtsed eesmärgid ja põhimõtted ning riigiasutuste hea koostöövõime.

Riigireformi ja riigivalitsemise edasiste suundade arutelu ning intervjuude põhjal tehtud soovitustega on võimalik tutvuda Rahandusministeeriumi kodulehel – Riigireformi analüüs 2023: riigivalitsemise edasised suunad⁵⁷.

⁵⁶ Rahandusministeerium. 2022. Seireraport: Viis aastat haldusreformist. <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer>

⁵⁷ Rahandusministeerium. 2023. Riigireformi analüüs 2023 – Riigivalitsemise edasised suunad. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform>

LISA 1. RIIGIREFORMI VARASEMATE TEGEVUSKAVADE TÄITMINE

Riigireformi tegevuskavades 2015-2023 on olnud 185 tegevuspunkti. Mõned tegevused on oma sisult korduvad, näiteks ühes etapis tehtud analüüsile on järgnenud sisutegevused või on tegevust laiendatud. Riigireformi seniste tegevuste analüüsi raames oleme tegevused koondanud 94 erinevaks tegevuspunktiks, mille raames hinnata nende edenemist ja praegust seisut. Toetatud tegevusi on 61, veel teostamisel 18, pidevaks tegevuseks kujunenud 9 ja tegemata jäänud 6 tegevust.

Nr.	Tegevus	Vastutajad	Edenemine	Selgitus
1	Haldusreformi elluviimine, maavalitsuste kaotamine, omavalitsustele ülesannete üleandmine, KOVidele laekuva tulumaksu osakaalu tõstmine	RAM, KOVid, Riigikogu	Teostatud, jätkutegevused	Haldusreformi seadus jõustus 2017. aastal, 213-st KOVist sai 79 KOV üksust. Paljudest arengutest annavad ülevaate Haldusreformi läbiviimise kogumik ja 2022. aasta seireraport. Tulumaksu osakaal tõusis 0,3%, töötatakse jätkutegevustega KOV finantsautonoomia kasvatamiseks
2	Metoodika välja töötamine kohalike avalike teenuste tasemete seireks	RAM	Teostatud	Teenustasemete hindamiseks loodud 2018. aastast <i>Minuomavalitsus.ee</i> portaali, jätkuv keskne analüüs ja hindamiskriteeriumite täiendamine.
3	Valdkonnapõhiste praktiliste koolituste läbi viimine teenuste disainimiseks KOV-ides	RAM	Teostatud	Aastatel 2020-2021 pakkus Praxis teenusdisaini koolitusi KOVidele. Aastast 2018 on laiemale sihtrühmale teenuse juhtimise ja disainimise koolitusi pakunud ka Innovatsioonitiim.
4	Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse revisjon	RAM	Teostatud	2018. aasta lõpus algasid KOKSi muutmise konsultatsioonid, 2019. aasta keskpaigas alustas riigihalduse ministri juhtimisel tööd laiapindne eksperdikomisjon ning 2022. aasta kevadel jõudis KOKSi muutmise eelnõu Riigikogu menetlusse, aga langes 2023. aastal valitsuse vahetudes välja. Suuremaid muudatusi siiski KOKSi ei tule, kuna nendeks ei nähtud revisjoni tulemusel vajadust.
5	Kohalike omavalitsuste infotehnoloogilise võimekuse parandamine, riigi ja KOVide ühine IT-arendus (sh analüüs)	RAM, ELVL	Teostamisel (analüüs tehtud)	Eesti Linnade ja Valdade Liidu juurde on loodud IT-kompetentsikeskus ja läbi on viidud paar põhjalikumad analüüsi, vajab valdkond edasisi tegevusi ning arvestatavat arendust.

6	Riigi strateegiliste eesmärkide täitmise toetamiseks KOV koolituste keskne kavandamine	RAM, ELVL	Teostamisel	KOV teenistujate tasemeõppe ja täienduskoolituse koordineerimiseks loodi 2021. aastal ELVL personalijuhtide võrgustik. KOV teenistujate koolitus- ja arendustegevuseks koostati tegevuskava aastateks 2022-2025.
7	Ettepanekud omavalitsustele tulubaasi ja finantsautonoomia suurendamiseks	RAM, ELVL	Teostamisel	Ettepanekud on sõnastatud, otsitakse võimalusi nende poole liikuda: (1) Suunata toetusfondis olevad riiklikud sihtotstarbelised toetused ümber kohalike omavalitsuste tulubaasi (2) Suurendada oluliselt kohalike omavalitsuste maksuautonoomiat (nt kohalik tulumaks, maamaksule kehtivate riiklike piirangute vähendamine, kinnisvaramaks jm), vähendada maksubaasi kujunemise poliitilist sõltuvust keskvalitsusest.
8	Ettepanekud regionaalse dimensiooni tugevdamiseks valdkonnapoliitikate kavandamisel ja regionaalse koostöö tugevdamiseks (regionaalsete nõukogude kontseptsioon)	RAM	Teostamisel	2022. aastal on RAM valmistanud ette regionaalsete arengulepete ja regionaalsete nõukogude pilootprojekti. Selle raames seab mitmetest maakondadest koosnev arendusregioon konkurentsivõime tõstmise eesmärgid ja oma fookusvaldkonnad.
9	Ettepanekud KOV rolli suurendamiseks kohaliku ettevõtluskeskkonna arendamisel	RAM, ELVL	Teostamisel	KOVide panus enda ettevõtluskeskkonna arendamisse on ebaühtlane ⁵⁸ , otsitakse võimalusi KOVide motivatsiooni tõstmiseks ettevõtluskeskkonda panustamiseks (nt juriidilise isiku tulumaksu suurem laekumine KOVile)
10	Piirkondliku ühistranspordi korralduse uuendamine	MKM, RAM, KOVID	Teostatud	Ühistranspordi korraldavaks ja halduslepingute üle järelevalvet tegevaks asutuseks sai Maanteeamet (nüüdne Transpordiamet), kes on liige kõikides regionaalsetes ühistranspordikeskustes.
11	Analüüs ja ettepanekud KOVidele maa üleandmise lihtsustamise kohta	RAM	Teostatud, jätkutegevused	Eelnõu (RVS muudatused) on kooskõlastusringil ja jõuab peagi Vabariigi Valitsuse istungile. Eesmärgiks on määrata selge raamistik kõige optimaalsemaks

⁵⁸ Rahandusministeerium. 2022. Seireraport: Viis aastat haldusreformist. Lk 109. Veebilehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer>

				riigimaa kasutamiseks, võõrandamiseks ja hoonestusõiguse seadmiseks ja maareservis hoidmiseks.
12	Riigile vajaliku hoonestatud kinnisvara planeerimise, eelarvestamise ja optimeerimise analüüsi läbiviimine.	RAM	Teostatud, järeltegevused	2019. aastal koostati analüüs ja ettepanekud riigi kinnisvarapoliitika osas. „HOPE – hoonestatud kinnisvara optimeerimise, planeerimise ja eelarvestamise“ põhimõtted VV poolt kinnitatud ning nende alusel koostatakse iga-aastaselt kinnisvara juhtimiskavad, mis on aluseks RES/RE otsusteks.
13	Keskvalitsuse tugiteenuste konsolideerimine (raamatupidamine, personaliarvestus, palgaarvestus, hanked, kinnisvara, SA-de arvestusteenus, dokumendihaldus, tugifunktsioonid ministeeriumite ühishoones, vanglate tugifunktsioonid)	RAM + teised seotud ministeeriumid	Teostatud, jätkutegevused	Raamatupidamis-, personali- ja palgaarvestusteenused ning hanked on konsolideeritud keskselt Riigi Tugiteenuste Keskusesse, hetkel käib konsolideeritud teenuste kliendibaasi laiendamine ja teenuste sisuarendus. Ühisele dokumendihalduse infosüsteemile lähevad 10 ministeeriumit üle 2026. vi 2027. aastast. Ministeeriumite ühishoones konsolideeriti lepinguõiguse, dokumendihalduse, personalitöö ja halduse valdkonnad (praeguseks on personalitöö viidud tagasi ministeeriumite struktuuri). Suur osa varadest on RKASile tsentraalseks haldamiseks üle antud ja üürimudel on laialdaselt kasutusse võetud. Vanglate tugifunktsioonid konsolideeriti Viru vangla juurde.
14	Riigieelarve läbipaistvuse suurendamine, üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele, riigieelarve revisjon ja riigieelarve baasseaduse VTK	RAM	Teostatud, jätkutegevused	Üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele aastast 2020. Ilmnenud kitsaskohtade parendamiseks riigieelarve baasseaduse VTK koostamine 2022. aastal, lahenduste arendus jätkuvates töörühmades.
15	Valitsuse otsuse (2017) alusel riigivalitsemise kulude vähendamiseks tõhustamiskavade loomine ja rakendamine.	RAM	Teostamisel	Umbes 2% riigieelarvest on kaetud tõhustamiskavadega, lähiaastatel plaanis katta 10%, et võimaldada paremini teostada prioriteete ja suuremaid investeeringuid. Samuti puudutavad tõhustamiskavad välisrahastuse kasutamise hindamist.
16	Konkreetsete riigiasutuste või valdkondade viimine teise haldusalasse	RAM, MKM, JUM, SIM, KEM, MEM,	Teostatud	Konkurentsiamet viidi MKM-ist JUMi haldusalasse; regionaalvaldkond viidi SIMi haldusalast riigihalduse

				ministri vastutusel RAMis, kalandusvaldkond liikus KEMist MEMi (kuigi jäi killustatuks), planeerimisvaldkond SIMist KEMi, riigihangete vaidlustuskomisjoni funktsioonide üleandmine kohtule (RAMist, JUMi) maapõueressursside haldamine KEMist MKMi. Põllumajandusministeerium kujundati ümber Maaeluministeeriumiks.
17	Analüüs ja ettepanekud riigiametite konsolideerimiseks	RAM	Teostatud, jätkutegevused	2016. aastal valmis Riigiülesannete analüüs mitmete ettepanekutega (+ täiendavad spetsiifilisemad analüüsid), millest edasiste struktuurireformide elluviimisel lähtuti.
18	Riigiettevõtete omanikupoliitika väljatöötamine, riigiettevõtete juhatuse liikmete valimise ja nimetamise muudatused.	RAM	Teostatud	Välja on töötatud osaluspoliitika valge ja roheline raamat, 2020. aastal ka äriühingutes osalemise põhimõtted. Muudatused (sh. nimetamiskomitee) on viidud Riigivaraseadusesse.
19	Riigihangete korraldamise arendus (e-hanked, tsentraliseerimine)	RAM	Teostatud, jätkutegevused	2018. a jõudis kasutajateni uus riigihangete register. RTK pakub keskselt riigihangete korraldamise teenust JuMile, KeMile, RaMile, SoMile (ja nende valitsemisala asutustele), Riigikantseleile, SAle Kutsekoda ja SAle ETAg. RTK ülesandeks on mh koondada teenindatavate asutuste hankevajadused ühtseks hankeplaaniks, selgitada välja sarnase objektiga riigihanked ning korraldada võimalusel nii ühishankeid, kui ka keskseid riigihankeid.
20	Riigiüleste ühetaoliste IKT teenuste kirjeldamise ja hinnastamise mudeli koostamine	RAM ja teised ministeeriumid	Teostatud	Mudel koostatud ja valitsuskabineti 2017. a otsusega suunatud kõigile valitsemisaladele IKT-teenuste süstematiseerimiseks.
21	Planeeringute koostamise ja ruumiandmete kättesaadavuse lihtsustamine, kaasamise efektiivistamine, sh asjakohaste digilahenduste kaudu	RAM	Teostatud, jätkutegevused	2022. aasta sügisel valmis ja võeti kasutusse üleriigiline planeeringute andmekogu PLANK, kust on tulevikus digiteeritult leitavad kõik Eestis kehtestatud planeeringud.
22	Valitsussektori asutuste arvu vähendamine	RAM ja teised ministeeriumid	Teostatud	Perioodil 2019-2022 (varsemad andmed puuduvad) on

				valitsussektori asutuste arv vähenenud 2460-lt 2261-ni (-8%)
23	Valitsussektori töötajate arvu vähenemine arvestades tööealise elanikkonna kahanemist; ametikohtade ja ametiaustuste arvu vähendamine valitsussektoris	RAM	Pidev tegevus	Valitsussektori töötajate arvu küll seiratakse ja kajastatakse avaliku teenistuse aastaaruandes ⁵⁹ , aga ametnikkonna arv sõltub riigi ülesannetest ja teenustest, teenistujate arvu vähendamine ei ole enam eesmärk iseeneses. Avalike teenistujate osakaal tööhõivest on püsinud stabiilsena, 2022. aastal vähenes avalike teenistujate arv 489 võrra. Kogu avalikke sektorisse tuli 2022. aastal juurde 1329 ehk, mis on 0,9%-line kasv.
24	Üle-eestilise värbamise ja kaugtöö võimaluste edendamine	RAM	Pidev tegevus	Asutuste pealinnast väljaviimise asemel rakendatakse valitsuse 2022. kabinetotsusega üle-eestilise värbamise ja kaugtöö põhimõtet, aprillis 2022 valmis selleks juhend ⁶⁰ .
25	Ametnikkonna roteerumine ametkondade vahel	RAM	Pidev tegevus	Ametnikkonna roteerumist toetava materjaline on 2022. aastast kättesaadav „Rotatsiooni hea tava ⁶¹ “. Rotatsiooni käsitletakse põhjalikumalt 2023. aasta alguses valmisvas avaliku teenistuse kaasajastamise analüüsis (RAM).
26	Avaliku sektori sisese bürokraatia vähendamine	RAM	Pidev tegevus	Valitsussektori töötajate arvu seiratakse ja kajastatakse Avaliku teenistuse aastaaruandes. Seire raames toimuvad kõigi valitsemisaladega konsulteerivad kohtumised.
27	Riigiasutuste väljaviimine Tallinnast	RAM	Osaliselt tehtud, edasise tegevusest loobutud	Võimalused kaardistati, mõned asutused viidi välja. Kuna tegevus ei täitnud sisueesmärki ning osutus vähemõjusaks, rakendatakse selle asemel regioonidesse värbamise ja kaugtöö põhimõtteid (valitsuskabineti otsus 2022.aastal)
28	EL toetusi administreerivate ja vastavat poliitikat rakendavate asutuste omavahelise dubleerimise vähendamine, sünergia suurendamine.	RAM, RTK	Teostatud, jätkutegevused teostamisel	EL toetusi administreerivad rakendusüksusi on konsolideeritud (eelneva 8 asemel 3), edasised ettepanekud tehtud. Samuti on konsolideeritud suur osa kliendi vaatest, veebilehed ja aruandluskeskkonnad.

⁵⁹ Avaliku teenistuse aastaaruanded leitavad Rahandusministeeriumi veebilehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika>

⁶¹ Rotatsiooni hea tava leitav Rahandusministeeriumi veebilehel: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/varbamine-ja-valik>

29	Riiginõuete sundtäitmise süsteemi analüüs ja ettepanekud, sh riiginõuete konsolideeritud haldamiseks.	RAM, RTK, EMTA	Teostatud, vajalikud jätkutegevused	Sundtäidetavate riiginõuete haldamise ja sissenõudmise ümberkorraldamise analüüs valmis 2017. a. 2020. a anti RTKst Maksu- ja Tolliametile üle riiginõuete sundtäitmise ülesanded. Riiginõuete haldamise ja esmaste täitetoimingute konsolideerimise (MTAsse) protsess EMTAsse pole edasi liikunud suure investeringuvajaduse tõttu. Süüteomenetluse digitaliseerimise protsessis samuti riiginõuete konsolideerimise teostamisel.
30	Ettepaneku esitamine Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu jaotatavate vahendite ümbersuunamiseks	RAM	Teostatud	2021. aastal vastu võetud Hasartmängumaksu seaduse muudatusega ei sätestata enam ministeeriume, nende haldusala konkreetseid valdkondi ega hasartmängumaksu kui rahastamisallikat, tulu laekub edaspidi riigi üldistesse tuludesse ning ministeeriumidele jääb paindlikkus otsustada valdkondade üle, mida ja millises mahus rahastatakse.
31	Analüüs ja ettepanekud arvutitöökoha teenuse ning seotud IKT tugiteenuste paremaks pakkumiseks, keskne teenuste konsolideerimine.	RAM	Teostatud	Analüüsi ja ettepanekute alusel loodi 2021. aastal Riigi IKT Keskus, mis pakub riigiasutustele IKT-alusteenuseid, nende seas arvutitöökoha ja serveri baastaristu teenuseid.
32	Riigile kuuluva ettevõtluse ja vara revisjoni läbiviimine, analüüs ja ettepanekud riigile kuuluvate äriühingute võõrandamiseks (AS Operail, AS Eesti Teed, Enefit Green)	RAM	Teostatud, vajalikud jätkutegevused	AS Eesti Teed võõrandati 2019. aastal, AS Operail osaline võõrandamine 2021. aastal, Enefit Green viidi börsile 2021. aastal. Edasised arutelud on jäänud ootele.
33	Riigi asutajaõigustega sihtasutuste struktuuri ja ülesannete analüüs	RAM	Teostamisel	Analüüs on 2023. aasta suvel hankeprotsessis.
34	Riigiasutuste kasutuses olevate büroopindade vähendamine	RAM	Teostamisel	2021. aastal andis valitsuskabinet ministeeriumitele ülesande optimeerida bürooportfelli pinnakasutust koostöös RKASiga järgmisel neljal aastal keskmiselt 5% aastas. Täpsemad eesmärgid

				seatakse pärast esmase analüüsi valmimist.
35	Riigimajade loomine	RAM	Teostamisel	Teostatakse alates 2018. aastast. Planeeritud 18st riigimajast loodud hetkel 6 (Viljandi, Jõhvi, Rakvere, Rapla, Jõgeva, Pärnu)
36	Aruandlus 3.0 projekti elluviimine	RAM, MKM	Teostatud, jätkutegevused	Eelnenud Maksukogumine 2020 projekti ja Aruandlus 3.0 projekti raames lihtsustati maksude arvestamist ja tasumist, kontrollvajadust ja tagasisidet maksumaksjale, toimus üleminek e-arvetele. Ka palga- ja tööjõu andmestiku ühtlustamine on Maksu- ja Tolliameti ning Statistikaameti vahel kokku lepitud. Edasiste arengutega tegeleb riigiülelalt reaalajamajanduse projekt.
37	Strateegilise planeerimise määruse, Eesti 2035 pikaajalise arengustrateegia loomine	Riigikantselei	Teostatud, jätkutegevused	Vabariigi Valitsuse strateegilise planeerimise määrus „Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord“ jõustus 2020. aastal ja Eesti 2035 üldosa võttis Riigikogu vastu 2021. aastal. Eesti 2035 tegevuskavu vaadatakse iga-aastaselt üle ning vajadusel täiendatakse.
38	Riigi kooslome keskkond	Riigikantselei, JUM, Riigikogu Kantselei	Teostamisel, vajalikud jätkutegevused	Loomisel on riigi kooslome keskkond, mis võimaldab õigusaktide läbipaistvat menetlust ja kooslomet. Rakenduslik õnnestumine vajab kõigi ministriumite panust. 2022 ja 2023 aastal toimuvad arendatud versioonide piloteerimised.
39	Praktilise kasutajakeskse teenuste disaini koolituse korraldamine 100 avalike teenuste arendajale	Riigikantselei	Teostatud	2017. aastal alustas keskse koolituse programm teenuste disaini koolitustega 100 ametnikule.
40	Avalikus sektoris eksperimenteerimiseks raamistiku loomine	Riigikantselei	Teostatud, jätkutegevused	2022. aasta juunis valmis eksperimenteerimise raamistik ja 2023. aasta juunis täpsem avalikus sektoris katsetamise juhend ⁶² .
41	Avaliku sektori innovatsioonitiimi loomine ja innovatsioonientusiastide võrgustiku käivitamine	Riigikantselei	Teostatud, jätkutegevused	Avaliku sektori innovatsioonitiim tegutseb 2018. aastast, käivitatud on ka praeguseks 131 liikmega innovatsioonivõrgustik, üle nädala toimuvad ideede vahetused.

⁶² Katsetamise juhend leitav veebilehel: <https://katsetamine.riigikantselei.ee/>

42	Avatud Valitsemise Partnerluse tegevuskavade kinnitamine, kaasava valitsemise põhimõtete rakendamine	Riigikantselei	Teostatud, jätkutegevused	AVP tegevuskavasid on vastu võetud ja täidetud alates 2012. aastast, samuti tehtud aruandlust tegevuste tulemustest.
43	Avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühm - erinevate uuenduslike lahenduste katsetamine ja ettepanekud kodanikesksemaks riigivalitsemiseks	Riigikantselei	Teostatud	2016-2017. aastal tegutses Riigikantselei juures avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühm. Rakendusliku suunitlusega piloteeris see uusi lähenemisi, algatas katseprojekte, analüüsis välisriikide tegevusi ning pakkus välja ettepanekud ja poliitikasoovitused. Tegevuse selgeks tulemiks oli avaliku sektori innovatsioonitiimi loomine ja teenusjuhtimise arenguprogrammid.
44	Otseste avalike teenuste arendused (digitaliseerimine, e-teenuste kanalite konsolideerimine, teenuste omanike määratlemine, määruse kinnitamine, sündmusteenuste arendamine, teenuste revisjon)	MKM	Teostatud, jätkutegevused	TKTA määrusega (2017) määratleti teenuste definitsioonid, omanikud ja kvaliteedi kindlustamise ülesanded teenuseid pakkuvatele asutustele. Teenuste vaates on toimunud pidev digitaliseerimine, Eesti on EL keskmisest selgelt eespool, 2023. aastal on 8 sündmusteenuste emased versioonid kättesaadavad. aasta lõpuks valmivad kahe sündmusteenuse versioonid. Käib haldusalade ülene teenuste ühtlustamise protsess ja palju sisuarendusi.
45	Andmete riskasutuse edendamine, sh andmete kaitse. Avaandmete kättesaadavuse suurendamine.	MKM	Pidev tegevus	Riskasutatavate andmete hulk on kasvanud, aga palju on arenguruumi. MKM on 2022. aastal loonud töörühmad ja kirjutanud TSI projekti valdkonna edendamiseks. Avaandmete osas arendab MKM teabevärvat ja avaandmete keskkonda, sh seirab ja koolitab andmete avalikustamise teemal.
46	Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalveameti loomine	MKM	Teostatud	Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA) loodi 2019. aasta 1. jaanuaril Tarbijakaitseameti ja Tehnilise Järelevalve Ameti ühendamisel
47	Transpordiameti loomine	MKM	Teostatud	Transpordiamet loodi 1. jaanuaril 2021 Lennuameti, Maanteeameti ja Veeteede Ameti ühendamisel.
48	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Kredex liitmine	MKM	Teostatud	2022. aasta algusest tegutseb EAS ja Kredex ühendasutusena

				Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS).
49	Analüüs ja ettepanekud raudteetaristu halduse ja raudteetranspordi korralduse teiste transpordiliikidega ühendamise võimaluste, otstarbekuse ja võimalike lahenduste kohta	MKM	Teostatud	Analüüsis jõuti järeldusele, et kuigi muudatusest taotletav eesmärk on asjakohane, panustades nii transpordi ja liikuvuse arengukava kui ka riigireformi eesmärkidesse, ei ole soovitatav pädevuste ümberkorraldamine analüüsitud ulatuses. Antud teema juurde on mõistlik tagasi tulla varasemalt aastal 2025+.
50	Analüüs ja ettepanekud AS Eesti Posti organisatsioonilise ülesehituse kohta, et kindlustada universaalse postiteenuse osutamist	MKM	Teostamisel	Universaalse postiteenuse jätkusuutlikkuse tagamiseks muudeti juurdepääsupunktide ja nende paiknemise nõuete määrust 2022. a jaanuaris. Välja on töötatud postiseaduse muutmise väljatöötamiskavatsus ja postiseaduse muutmise seaduse eelnõu.
51	Analüüs AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuuri ülesannete laiendamiseks, et koondada kriisiolukorras esmavajalike toidu- ja esmatarbekaupade ning käsimüügi- ja retseptiravimite tagamine ning jaotuslogistika	MKM	Teostatud	1. juulist 2022 alustas MKMi haldusalas tegevust Eesti Varude Keskus, mis lisaks kütuse valdkonna varu haldamisele tegeleb ka riigile vajaliku muu tegevusvaru (nt toit, ravimid, IKV) moodustamise, hoiustamise, kvaliteedikontrolli teostamise, uuendamise ja kasutuselevõtu logistika korraldamisega.
52	Tervikliku küberjulgeoleku seiresüsteemi juurutamine, seirevõimekuse tõstmine	MKM, (SIM, JUM)	Teostatud, jätkutegevused	RIA kaudu on rakendatud mitmeid uusi meetmeid (riigivõrgu II perimeetri kaitse, DDoS kaitse), lisaks keskse seirevõimekus kasv. Küberkuritegevuse TSI projekti toel on arendused teostamisel.
53	Analüüs ja ettepanekud Euroopa Liidu autentimisvahendit omava isiku Eesti avaliku sektori e-teenuste kasutamise võimekuse tagamise kohta	MKM, SIM	Teostamisel	Analüüs on tellitud SIM ja MKM koostöös.
54	Analüüs ja ettepanekud reaalamajanduse rakendamiseks Eestis	MKM	Teostatud, jätkutegevused	Analüüs ⁶³ valmis 2019. aastal. Koostöös avaliku ja erasektori partneritega on välja töötatud

⁶³ Krimmer, R., Kadak, T., Alishani, A., Toots, M., Soe, R-M., Schmidt, C. 2019. Reaalajamajanduse alused ja rakendamisvõimalused. Tallinna Tehnikaülikool. Leitav veebilehel: https://realtimeeconomy.ee/sites/default/files/2021-12/taltech_rte_lopparuanne_ee.pdf

				reaalajamajanduse visioon ja tööplaan 2020-2027. Ühtlasi on see varasemate Nullbürokratia ja Aruandlus 3.0 projektide jätk (riigi ja ettevõtjate suhtlemise hõlbustamine reaalaja andmevahetuse kaudu).
55	Analüüs ja ettepanekud ettevõtja ühtse kontaktpunkti veebiprojekti loomiseks	MKM	Teostatud, jätkutegevused	Analüüs valmis 2021. aastal. Järgnevalt loodud visioonidokument ning arendus- ja tegevuskava järgmiseks viieks aastaks. Eesti.ee-s teostamisel baasarendus ettevõtja kontaktpunkti jaoks (sh ettevõtte andmed).
56	Kohtute ressursikasutuse ja tööprotsesside optimeerimine	JUM	Teostatud	2018. aastal koostati VTK ja eelnõu. Olulise muudatusena võimalus, et II astme kohtute esimehed jagavad ümber I astme kohtute tööd. Harju maakohtust suunati suur arv tsiviilvaidlusi Pärnu ja Viru kohtu lahendada. Selle jätkuna on Riigikogus 633SE, millega maakohtud jagatakse spetsialiseerimisosakondadeks.
57	Piirangu tühistamine, mille kohaselt Riigikogu liige ei saa osaleda KOV volikogu liikmena KOV töös	JUM	Teostatud	Piirang tühistati Riigikogu liikme staatuse seaduse ja KOKSi muutmise seadusega, mis jõustus 2017. aastal
58	Eriteenistusi reguleerivate õigusaktide muutmise teenistusalaste regulatsioonide ühtlustamiseks avaliku teenistuse seaduse ja eriteenistusi reguleerivate seaduste muutmise eelnõu.	JUM, RAM, SIM, KAM, VÄM	Teostatud, jätkutegevused	VTK kooskõlastati 2017. aastal, perioodil 2017-2022 on toimunud järgmiste seaduseelnõude muutmised: avaliku teenistuse seadus, politsei ja piirivalveseadus, päästeteenistuse seadus, julgeolekuasutuste seadus, kaitseväeteenistuse seadus, Kaitseliidu seadus, prokuratuuriseadus, kohtute seadus, vangistusseadus, kriminaalhooldusseadus.
59	Täitemenetluse kontseptsiooni uuendamine	JUM	Teostatud	Juba jõustunud muudatused puudutavad kohtutäiturile ja notarile õigusabi kulude hüvitamist, kohtutäiturite tasustamist, sundtäitmise regulatsioone, täiteasja üleandmist teisele kohtutäiturile. Mitu järgnevat sätet muutub 2023. aasta alguses.
60	Ettepanekud seaduse muudatusteks erakondade rahastamise	JUM	Teostatud, mitmed sisupunktid jäid	2022. aasta kevadel saatis JUM kooskõlastamisele erakonnaseaduse muutmise eelnõu,

	läbipaistvuse, kampaania piirangute ja järelevalve suurendamiseks		menetluses kõrvale.	mille eesmärk on tõhustada erakondade rahastamise järelevalvet. 2023. jõustunud seadusesse enamik punkte ei jõudnud.
61	Halduskorralduse seaduse eelnõu kontseptsiooni väljatöötamine	JUM	Teostamisel	Kontseptsiooni loomiseks andis aluse 2017. aastal valitsuse otsus halduskorraldust ja valitsemiskorraldust reformida. 2023. aastal on kontseptsioon taas tööplaanis.
62	Vabariigi Valitsuse seaduse eelnõu kontseptsiooni väljatöötamine	JUM	Teostatud, vajalikud jätkutegevused	VVS kontseptsioon sai välja töötatud, 2020. aastal esitatud VTK, mis sisaldas ettepanekuid viia osa VVS regulatsioonist VV tasandile, kuid põhimõttelisi muudatusi kooskõlastusringil ei toetatud. VVSi muutmise seaduse eelnõu on jõustunud, muudatusi tehti esialgsetest ideedest väiksemas ulatuses.
63	Põhiseaduse analüüsi läbiviimine	JUM	Teostamisel	Põhiseaduslikkuse järelevalve analüüs on JUM tööplaanis.
64	Analüüs ja ettepanekud Riigikogu valimise seaduse parandamiseks ja valimisringkondade mandaatide ühtlustamiseks	JUM	Teostamata	Muudatusi ei ole tehtud.
65	Põhiseadusliku järelevalve kohtumenetluse seaduse väljatöötamiskavatsus.	JUM	Teostamata	JUM esitas 2018. aasta maikuus kooskõlastamisele eelnõu, aga sellega ei mindud edasi.
66	Vabariigi Presidendi valimise korra muutmine (nii otsevalimiste küsimus kui hääletusvoorude vahelise aja pikendamine)	JUM	Teostamata	Osalt on analüüsitud Põhiseaduse analüüsis (kuhu jäeti võimalusena erinevad valikud). Muudatuste sisu osas ei ole kujundatud ühtset arusaama ja kokkuleppeid, korra muutmiseks on olnud puudu ka poliitilisest tahtest.
67	Rahvahääletuse kasutamise laiendamise kaalutlused Analüüsi läbiviimine ja ettepanekute esitamine rahvaalgatuse kehtestamiseks ja rahvahääletuse laiendamiseks.	JUM	Teostamata	Teemat on mitu korda arutatud, sh valitsuskabinetis ja suunatud Riigikogu põhiseaduskomisjonile, aga seisukohtades edasiarenguid ei ole, vajalike muudatuste sisu muutmiseks on seni puudunud ka poliitiline tahe. KOKS eelnõus olid 2022. aastal sees rahvaalgatuse ja rahvahääletuse lihtsustamise sätteid, aga valitsuse vahetudes ootab see uut Riigikogu menetlust.

68	Poliitilise reklaami ja kampaaniate selgem reguleerimine	JUM	Tegevusest loobutud	Tühistati piirangud poliitilisele välireklaamile ja valimisagitatsioonile valimispäeval (seadus jõustus 2020. aasta alguses).
69	Ülereguleerimise ja õigusloome vähendamine, Selge ja lihtsa õigus- ja ametikeele kasutamise toetamine	JUM	Pidev tegevus	2021.aastast esitab Vabariigi Valitsus igal aastal Riigikogule ülevaate Õigusloomepoliitika põhialuste 2030 täitmisest, kus üks põhimõte on ka õigusloome vähendamine, dereguleerimine ning selge ja lihtne õiguskeel
70	Justiitsvaldkonna digitaliseerimine	JUM, SIM	Teostamisel	Koostatud on ühine tegevuskava, mis on aluseks IKT arenduste planeerimisel valitsemisalades. Tegevuskava elluviimise seiramisel teeb tööd ühine PRIS (prokuratuuri infosüsteemi) juhtrühm.
71	E-residentsuse arendamine, e-kodanike teenuste arendamine	SIM, VÄM	Teostatud, jätkutegevused	Programmide seadused algsed eesmärgid (2014) täidetud. Igal aastal lisandub üle 10 000 e-residendi, üle 30% e-residentidest on asutanud Eestis ettevõtte, reklaamiväärtus riigile hinnatud kõrgeks. 2020. aastal loodi diginomaadi viisa. 2022. aastal koostati senistele tulemustele tuginedes E-residentsuse jätkustrateegia 2022-2025
72	Välismaalaste seaduse muutmise ettepanekute väljatöötamine, eesmärgiga lihtsustada kõrgemat lisandväärtust loovate välisriikide kodanike Eestis töötamise võimalusi.	SIM, VÄM	Teostatud, jätkutegevused	VMSi muudatused on olnud pidevad. Valmis lühiajalise töötamise registreerimise arendus. Lisaks ettepanekud õpi ja töörande muudatusteks. väheneb vajadus esitada korduvaid taotlusi. Märtsis 2022 SIM ja MKM seadusemuudatuse ettepanekud Riigikogule millega soodustada pikemas perspektiivis talentide ja investeringute jõudmist Eestisse, samas rände väärkasutust ennetades.
73	Isikutuvastuse meetodite arendus (biomeetria)	SIM	Teostatud, jätkutegevused	2021. aastal valminud Automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu (ABIS), toimuvad selle laiema rakenduse arendused.
74	Tuleohutusjärelvalve ja liiklusõnnetuste vormistamise teenuste era- ja/või kolmandale	SIM	Teostatud, jätkutegevused	Tuleohutusjärelvalve osas on muutus jõustunud ehk eramajade tuleohutusjärelvalve on viidud erasektoris. Liiklusõnnetuste delegerimine on olnud keerulisem

	sektorile delegeerimise analüüs			nii õiguslikult kui erasektori valmisolekut arvestades. Otsitakse võimalusi teemaga edasi minna.
75	Riigi omandis olevate sadamarajatiste optimeerimine. Merevõimekuste koondamine Hundipea sadamasse	SIM, KAM	Teostatud alternatiivse lahendusena	2023. aastast koondati PPA ja kaitseväe laevastiku ühendamine Kaitseministeeriumi valitsemisalasse ning eraldi Hundipea sadama arendust ei tule.
76	Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitseministeeriumi laevastiku ühendamine	SIM, KAM	Teostatud, jätkutegevused	Viidi läbi analüüs ja 1. jaanuarist 2023 ühendati PPA ja Kaitseväe laevastik. Loodi ka Riigilaevastik, mis haldab ja arendab riigile kuuluvaid tsiviilveesõidukeid.
77	Vabatahtliku pääste ja merepääste võimekuse kasvatamine	SIM	Pidev tegevus	Vabatahtlike päästjate ja merepäästjate arv on pidevalt kasvanud, samuti tööülesanded. Vabatahtlike merepäästjate arv suurenes 2021. aastal 444-lt 599-le ja tööaeg suurenes 75%. Vabatahtlike päästjate arv 2319 jäi veidi alla oodatud tulemuse. 2023. aastal valmib vabatahtlike osas IT ärianalüüs erinevate vabatahtlike liikide lõikes funktsionaalsuste ristikasutamiseks.
78	Ühtse toetuste taotlemise ja menetlemise infosüsteemi väljatöötamine, rakendamine ja juurutamine Kultuuriministeeriumis	KUM	Teostatud	KUMi toetuste taotlemise ja menetlemise infosüsteem (TMS) valmis 2019. a. Lisaks mitmetele oma haldusala asutustele on infosüsteemi üle võtnud ka mitmed teised asutused (HTM, KRA). Toimub järelhindamine.
79	Muuseumide ühishoidlate rajamise analüüsi läbiviimine ning järelduste ja ettepanekute esitamine	KUM	Teostatud, jätkutegevused	Analüüs ja ettepanekud (muuseumite tõhustamiskava) valmisid 2018. aastal. Vajalikud investeeringud esitatakse RES protsessis.
80	Riigi osalusega/riigi toetatud teatrite hoonete ühtse haldamise analüüs	KUM	Teostatud, jätkutegevused	Analüüs valmis 2022. aasta sügisel, jätkub alternatiivide täpsem arutelu ja lahenduste rakendamine koostöös teatrite juhtidega
81	Muinsuskaitse reformi elluviimine (mälestiste omanike õiguste ja kohustuste ülevaatamine, kultuurimälestiste pikaajalike säilimise tagamine). Uue muinsuskaitse seaduse väljatöötamine ja rakendamine	KUM	Teostatud	Muinsuskaitse seadus vastu võetud. 2023. a plaanis läbi viia seaduse hindamise uuring

82	Muuseumivõrgu korrastamine	KUM	Teostamisel	Suur osa riigimuseumide on üle viidud sihtasutuse vormile või üle antud kohalikele omavalitsustele. 2019. a ühendati Ajaloomuuseum ning Eesti Teatri- ja Muusikamuuseum. 2022. a aprillis otsustas valitsuskabinet, et muuseumide haldavad ministriumid (KaM, KeM, MeM, MKM ja SiM) sõnastavad oma haldusala muuseumidele asutajaootused hiljemalt 2024. a lõpuks.
83	Analüüs ja ettepanekud erivajadusega laste tugisüsteemi korrastamiseks	SOM	Teostatud	Analüüs ja ettepanekud valmisid 2021. aastal. Tegevuste elluviimiseks on edaspidi kavandatud erinevad seadusemuudatused ja IT-arendused. Reformi esimesed muudatused soovitakse rakendada lähema kahe aasta jooksul, pikemaajalised tegevused on kavandatud perioodi kuni 2027.
84	E-tervise lahenduste edasiarendus, personaalsema ja tõhusama süsteemi edendamine	SOM	Pidev tegevus	2021. aastal valmis Eesti e-tervise valitsemisraamistik, mis kaardistas teenuste arenduse vajadused, osapoolte vajadused, arenduste ja juhtimisprotsesside vajadused jm. Elluviimine on järgnevatel aastatel pidev arendustegevus.
85	Karjääriteenuste korrastamine ja konsolideerimine	SOM	Teostatud	2019. aastal viidi karjääriteenused Rajaleidjast Töötukassasse. 2021. aastal valmis ka teenuste mõjuhindamise uuring.
86	Sotsiaalministeeriumi haldusala ümberkorraldused	SOM	Teostamisel	2022. a jooksul uuendatakse haldusala kriisijuhtimise korraldus, vaadatakse üle kinnisvaraportfell ja otsitakse võimalusi ruumide tõhusamaks kasutamiseks, korrastatakse senist T&A korraldust. Alates 1.01.2023 viidi TAIst Haigekassasse (uue nimega Tervisekassasse) alkoholi sõltuvusravi teenus ja alkoholi liigtarvitamise varajase avastamise ja lühisekkumise teenus (mitmed teised tervishoiuteenused liiguvad Tervisekassasse 2023-2024).
87	Koolivõrgu korrastamise jätkamine, nii et igas maakonnas oleks riigigümnaasium	HTM	Teostatud, jätkutegevused teostamisel	Riigigümnaasiume on lisandunud esialgselt kavandatud tempos, 2022. aastaks on riigigümnaasium igas Eesti maakonnas. Aastaks 2026 tegutseb 26 riigigümnaasiumi sh igas maakonnas vähemalt üks

88	Uurimis- ja menetlustoimingute kiiremaks läbiviimiseks uue transkribeerimise rakenduse välja töötamine telefonikõnede osas	HTM, JUM, SIM	Teostamisel	Tegevus on aeglasemalt edenenud ning jagatud ka mitme osapoole vahel, vajab selgemat juhtimist ja edasiminekut. Koostöös Eesti Keele Instituudiga arendatav tõlkemälu projekt võimaldab ka transkribeerimisfunktsiooni lisamist.
89	Uuringute ja analüüside ühtse avalikustamise ning nende tellimise koostöö edendamise	HTM	Teostamisel, vajab jätkutegevusi	2022. aastal lepiti valitsuskabineti otsusega kokku uuringute ühtne avalikustamine ETIS portaalis, arendused selleks käivad. Küll aga vajab ühtne lähenemine uuringute planeerimisele ning koostöö nende tellimisel jätkutegevusi
90	IT võimalusi ja kasutusoskust arendava täiendõppe ja tugiteenuste arendamine (vanemaealiste võimekuse tõstmine e-teenuste kasutamiseks)	HTM	Pidev tegevus	Digioskuste arendamiseks ja vastava IT toe tagamiseks suunatakse iga-aastaselt raha nii alus-, põhi-, kutse-, kõrghariduse kui täiendkoolitusse, lisaks toetatakse õppevara ja veebikeskkondade arendusi. 2022. aastast liigutakse täiskasvanuõppes mikrokvalifikatsioonide poole (töötajad saavad end vajalikul suunal täiendada), lisaks suunati Covid kriisist tulenevalt lisarahastust ka kaugtöökäivade vajaminevate digioskuste arendamise programmi.
91	Riigi laborite ühendamine	MEM, SOM, KEM.	Teostatud, jätkutegevused.	Enamik MEMi laboreid ühines Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskuseks (Labris), aga kuna esialgsed plaanid laboreid liita olid ambitsioonikamad, tuleb jätkuvalt liitumisvõimalusi edendada.
92	SA Erametsakeskus ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse liitmine	KEM	Teostatud	Ühendasutus tegutseb 1.jaanuarist 2023.
93	KOV valimistel hääleõiguse laiendamine 16-aastastele	Riigikogu	Teostatud	Kehtib alates 2017. aasta valimistest
94	Riigikogu otsuse eelnõu riigireformi elluviimiseks	Riigikogu, RAM	Teostamata	Otsuse eelnõuga ei ole pärast 2020. aastal läbi viidud esimest lugemist ning täiendustepanekute laialdast arutelu Riigikogus edasi mindud

LISA 2. INTERVJUUD JA KONSULTATSIOONID

Tabel 4. Intervjuudel osalenud inimesed

Ministeeriumid	Aeg	Intervjueeritud
Rahandusministeerium	Märts 2022	Pille-Liis Milvere, Mart Uusjärv, Priidu Ristkok, Mikk Lõhmus
Kultuuriministeerium	Märts 2022	Reelika Väljaru, Tarvi Sits, Karin Närep
Maaeluministeerium	Märts 2022	Karmeli Kinks, Sirli Kalbus
Haridus- ja Teadusministeerium	Aprill 2022	Pärt-Eo Rannap, Anu Lihtmaa, Karin Mikk
Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium	Aprill 2022 (3 kohtumist erinevate valdkondadega)	I kohtumine: Joonas Pärenson, Kristel Järve, Rando Härginen, Siret Talve, Martti Kalvik II kohtumine: Joonas Pärenson, Elsa Leiten, Külli Kraner, Kaili Tamm, Liivi Karpištšenko, Kaire Kasearu III kohtumine: Joonas Pärenson, Külli Kraner, Maarja Mänd
Keskkonnaministeerium ja haldusala	Aprill 2022	Andrus Pirso, Marku Lamp, Margit Martinson, Meelis Münt, Aivar Viinapuu, Olav Avarsalu
Siseministeerium	Aprill; juuli 2022	Viola Mäemurd
Justiitsministeerium	Aprill 2022	Markus Kärner, Heddi Lutterus, Viljar Peep, Rait Kuuse, Marleen Kippar
Kaitseministeerium	Mai 2022	Kristina Grau
Välisministeerium	Mai 2022	Olavi Seisonen, Kati Laus
Sotsiaalministeerium	Mai 2022	Kristiina Hunt, Nele Labi, Maris Mälzer

Küsimused, millest esmastel kohtumistel lähtuti, olid järgnevad:

- 1) Kuidas on läinud varasemate ja seniste riigireformi tegevustega? Milline on teie hinnang?
 - a. Kas on olulisi tegevusi, mis on jäänud pooleli ja vajaks „tagasitoomist“?
 - b. Kas on tegevusi, mis vajavad õnnestumiseks konkreetsemaid jätkutegevusi?
- 2) Kuidas edasi?
 - a. Laiem küsimus: Kuidas mõtestada riigireformi – kas saame millalgi öelda, et mingid suuremad muudatusvajadused tehtud? Mis on suuremad väljakutsed, mida võiks käsile võtta? Millistesse suundadesse pole suures plaanis riigireformi veel arendatud, aga võiks?
 - b. Millised on edasised tõhustamisvajadused institutsionaalsete ümberkorralduste vaates? (valitsemisala asutused, tugiteenused jm.)
 - c. Milliseid uusi tegevusi/tegevussuundi oleks vaja (nii enda valdkonnas, haldusalas, aga ka laiemalt tervikuna)

Lisaks esmasele intervjuude ringile ministeeriumites viidi läbi jätkukohtumised väljakutseid puudutavate teemade aruteludeks ja konteksti paremaks mõistmiseks. Jätkuarutelud viidi läbi Rahandusministeeriumi eelarvearenduste osakonnaga, eelarvepoliitika valdkonna esindajatega (uue infosüsteemi fookus), eelarve strateegiatalitusega, regionaalvaldkonna osakondadega,

Siseministeeriumi strateegia- ja arendusosakonna juhiga, Riigikantselei strateegiadirektoriga, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi teenuste valdkonna ning andmete valdkonna inimestega, Statistikaameti juhtkonnaga, Riigireformi Sihtasutuse algataja Jüri Raidlaga, HARNO juhtkonnaga, Transpordiameti direktori kohusetäitjaga, Riigi Tugiteenuste Keskuse peadirektoriga, direktori kohusetäitja, arendusjuhi ja majandustarkvara juhiga, Justiitsministeeriumi õigusloomepoliitika valdkonna inimestega.

Lisaks konsulteeriti Tallinna Tehnikaülikooli professorite Tiina Randma-Liiviga, Külli Sarapuu ja Külli Taroga (kes olid ka Riigireformi Radari liikmed), Tallinna Ülikooli professorite Leif Kalevi, Georg Sootla ja lektor Kersten Kattaiga. Samuti endise Riigireformi Radari liikme Rauno Vinniga. Analüüsi mõnes osas konsulteeriti teemakäsitlust, ettepanekuid ja sõnastust Koostöö Koguga.

Riigireformi analüüsi tutvustati ja teemat arutati ka valitsusasutuste arendusjuhtide võrgustikus. Lisaks osaleti Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna eestvedamisel riigi sihtasutuste korrastamise teemaga Innosprindil, kus meeskonda kuulusid Rahandusministeeriumi riigivara osakonna esindaja, Kultuuriministeeriumi esindaja ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja. Innosprindi raames said omakorda tehtud intervjuud ja kirjalik konsultatsioon nii sihtasutuste nõukogude liikmete kui mõne ministeeriumi ja KOV esindajaga.

Riigireformi analüüsi tulemusi valideeriti kõikide ministeeriumite intervjuudel osalenud inimestega ning laiema ringi osakondadega, keda ministeeriumid ise vastavalt kaasasid.