

## Riigi arengukavad ja Riigikogu roll

Vabariigi Valitsus on otsustanud Rahandusministeeriumi eestvedamisel korrastada strateegilise juhtimise protsessi Eestis, mille ühe osana on tehtud ettepanek vaadata üle ja määratleda täpsemalt Riigikogu roll riigi strateegilise planeerimise protsessis. Korrastamise põhjuseid on mitmeid. Esiteks leidub erinevat liiki strateegilisi poliitikadokumente, nagu poliitika põhialused, valdkondlikud arengukavad, välisvahendite kasutamist reguleerivad dokumendid ja valitsemisala arengukavad, mille struktuur on erinev, omavaheline side nõrk ning täpsem tervikpilt puudub. Seetõttu on strateegiline juhtimine raskendatud.

Teiseks jõuab 2013. aastal kätte ligikaudu kahekümne valdkonna arengukava elluviimise tähtaeg (vt tabel 1) ning mitmete arengukavade tähtajad on seotud EL-i rahastamisperiodiga aastateks 2007–2013. EL-i vahendite planeerimine perioodiks 2014–2020 toob kaasa osade arengukavade uuendamise vajaduse.

**Tabel 1.** Arengukavad, mille elluviimise tähtaeg lõpeb 2013. aastal

Nr	Arengukava	Heaks kiidetud	Juhtivkomisjon / ettevalmistanud ministeerium
1.	Eesti riiklik turismiarengukava 2007–2013	Riigikogu otsus	Majanduskomisjon
2.	Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni-strateegia "Teadmistepõhine Eesti" 2007–2013	Riigikogu otsus	Kultuurikomisjon
3.	Transpordi arengukava 2006–2013	Riigikogu otsus	Majanduskomisjon
4.	Eesti ettevõtluspoliitika 2007–2013	Valitsuse korraldus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
5.	Eesti eluasemevaldkonna arengukava 2008–2013	Valitsuse korraldus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
6.	Rahvastikupoliitika alused 2009–2013	Valitsuse korraldus	Rahvastikuministri Büroo
7.	Täiskasvanuhariduse arengukava 2009–2013	Valitsuse korraldus	Haridus- ja Teadusministeerium
8.	Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009–2013	Valitsuse korraldus	Haridus- ja Teadusministeerium
9.	Üldharidussüsteemi arengukava aastateks 2007–2013	Valitsuse korraldus	Haridus- ja Teadusministeerium
10.	Noorsootöö strateegia 2006–2013	Valitsuse korraldus	Haridus- ja Teadusministeerium
11.	Biomassi ja bioenergia kasutamise ja edendamise arengukava aastateks 2007–2013	Valitsuse korraldus	Põllumajandusministeerium
12.	Energiasäästu sihtprogramm 2007–2013	Valitsuse korraldus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
13.	Eesti infoühiskonna arengukava 2013	Valitsuse korraldus	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
14.	Eesti lõimumiskava 2008–2013	Valitsuse korraldus	Kultuuriministeerium
15.	Rahvuskaaslaste programm 2009–2013	Valitsuse korraldus	Haridus- ja Teadusministeerium
16.	Riigi jäätmekava 2008–2013	Valitsuse korraldus	Keskkonnaministeerium
17.	Küberjulgeoleku strateegia 2008–2013	Valitsuse korraldus	Kaitseministeerium

Valdava osa arengukavadest kinnitab valitsus, kuid mitmeid arengukavasid ja teisi strateegilisi poliitikadokumente esitab valitsus heakskiitmiseks ka Riigikogule. Praegu kehtivast 64-st strateegilisest dokumendist on Riigikogu kinnitanud oma otsusega 18 ning valitsus oma korraldusega 46.

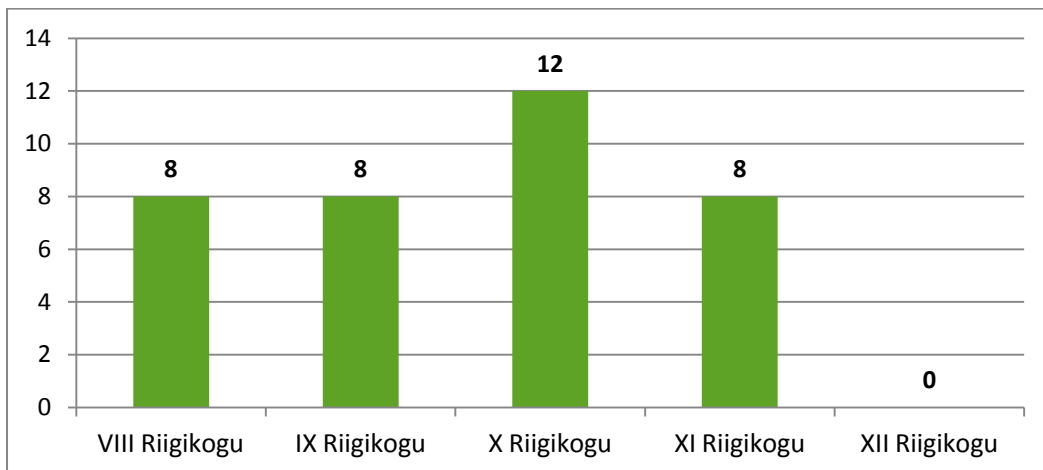
Strateegilisi dokumente on Riigikogu arutanud ja oma otsusega heaks kiitnud alates 1995. aastast. Tollal puudus aruteludeks adekvaatne õiguslik raamistik, mis tekitas rohkelt küsimusi selliste dokumentide staatusest. Samuti ei olnud päris täpset vastust, mil viisil peaks Riigikogu erinevatele tegevuskavale hinnangu andma – kas kinnitama formaalse otsusega või piirduma aruteluga. Määratletud polnud ka tegevuskavade täitmise järelevalve küsimus.

---

Strateegilist planeerimist üle vaadates tuleb kaaluda ka Riigikogu rolli ja pädevust selles.

---

### Joonis 1. Riigikogus vastuvõetud arengukavad



Näiteks 2002. aasta lõpus heakskiidetud Eesti kodanikuühiskonna kontseptsiooni väljatöötamise ja Riigikogus kinnitamise aluseks oli 14. detsembril 1999. aastal kümne mittetulundusühenduse esindusorganisatsiooni ja kümne poliitilise erakonna allkirjastatud koostöömemorandum.<sup>1</sup> Arengukoostöö põhimõtted esitati Riigikogus kinnitamiseks põhjendusel, et humanitaar- ja arenguabi vahendid eraldatakse riigieelarvest ning seetõttu on vajalik vastav strateegia kinnitada nimelt Riigikogus.<sup>2</sup>

Praegu osaleb Riigikogu strateegiliste dokumentide planeerimise protsessis mitmel viisil.

1. Riigikogu on aruteluareen, kus debati eesmärk on võimaldada Riigikogu liikmetel ja fraktsioonidel väljendada oma seisukohti valitsuse esitatud strateegilise dokumendi kohta. Sel juhul esitab valitsus vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) §-le 156 tegevuskava Riigikogule arutamiseks. Tegevuskava esitatakse ilma sellekohase otsuse eelnõuta, Riigikogu ei hääleta ning piirdub tegevuskava arutamisega. Näiteks 6. märtsil 2012. aastal toimus Riigikogu istungil tegevuskava "Eesti merenduspoliitika 2011–2020" arutelu (varasemalt oli Riigikogu juhatus valitsuse arengukava kinnitamiseks esitatud otsuse eelnõu tagastanud, kuna leidis, et tegemist oli tegevuskavaga RKKTS-i § 156 mõttes).
2. Strateegiline dokument esitatakse heakskiitmiseks Riigikogule otsuse eelnõuna. Valitsus peab esitama Riigikogule need arengukavad, mille esitamise kohustus on sätestatud valdkondlikes seadustes või säästva arengu seaduses (vt joonis 1). Kuid Riigikogu on siiski vastu võtnud tegevuskavasid heakskiitvaid otsuseid ühelegi aluseks olevale seadusesättele viitamata (nt Riigikogu 7.02.2007 otsus "Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia "Teadmistepõhine Eesti" 2007–2013 heakskiitmine"). Kui strateegiline dokument esitatakse Riigikogule kinnitamiseks otsuse eelnõuna, siis Riigikogu seda ei muuda. Tema roll on üksnes strateegiline dokument kas täiskogu häälteenamusega kinnitada (heaks kiita) või oma kinnitusest (heakskiidust) keelduda.
3. Ülejäänud moodustavad juhtumid, kus Riigikogus esindatud fraktsioonid esitavad ühiselt Riigikogu otsuse eelnõu, mille sisuks on mõne poliitikavaldkonna põhisuunad. Esimene taoline juhtum oli 2008. aastal heakskiidetud otsuse eelnõu "Turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015", mis sisaldas ettepanekuid valitsusele (vastavalt RKKTS-i §-le 154) esitada Riigikogule hiljemalt iga aasta 1. märtsiks ettekanne turvalisuspoliitika põhisuundade elluviimise kohta. Samamoodi on Riigikogu 2010. ja 2011. aastal otsuse eelnõuga kiitnud heaks kriminaalpoliitika ja õiguspoliitika põhisuunad.

<sup>1</sup> OE 1130 seletuskiri [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023380008](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023380008)

<sup>2</sup> OE 1109 seletuskiri [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983520003](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983520003)

**Tabel 2.** Riigikogus heakskiidetud (kehtivad) arengukavad

Arengekavad	Eelnõu nr	Vastuvõtmise kuupäev	RK kinnitamise alus	Juhtivkomisjon
Eesti infopoliitika põhialused	818 OE	13.05.1998		Kultuurikomisjon
Eesti riikliku integratsioonipoliitika lähtekohad mitte-eestlaste integreerimiseks Eesti ühiskonda	806 OE	10.06.1998		Põhiseaduskomisjon
Eesti riigi kultuuripoliitika põhialused	834 OE	16.09.1998		Kultuurikomisjon
Eesti ekspordipoliitika põhialused	674 OE	14.11.2001		Majanduskomisjon
Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon	1130 OE	12.12.2002		Kultuurikomisjon
Eesti arengukoostöö põhimõtted	1252 OE	15.03.2003		Väliskomisjon
Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21"	619 OE	14.09.2005	Säästva arengu seadus § 12	Keskonnakomisjon
Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006–2015	948 OE	8.11.2006	Haridusseadus § 5	Kultuurikomisjon
Eesti riiklik turismiarengukava 2007–2013	976 OE	22.11.2006	Turismiseadus § 4	Majanduskomisjon
Transpordi arengukava 2006–2013	1028 OE	24.01.2007	Säästva arengu seadus § 12	Majanduskomisjon
Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonistrateegia "Teadmistepõhine Eesti" 2007–2013	1053 OE	7.02.2007		Kultuurikomisjon
Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030	1071 OE	14.02.2007	Säästva arengu seadus § 12	Keskonnakomisjon
Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015	263 OE	10.06.2008		Õiguskomisjon
Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2008–2015	300 OE	21.10.2008	Maapõueseadus § 34	Keskonnakomisjon
Energiamaajanduse riiklik arengukava aastani 2020	443 OE	15.06.2009	Säästva arengu seadus § 12	Majanduskomisjon
Eesti julgeolekupoliitika alused	718 OE	12.05.2010	Rahuaja riigikaitse seadus § 5	Riigikaitsekomisjon
Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018	757 OE	9.06.2010		Õiguskomisjon
Eesti metsanduse arengukava aastani 2020	909 OE	15.02.2011	Metsaseadus § 7	Keskonnakomisjon
Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018	920 OE	23.02.2011		Õiguskomisjon

Riigikogus heakskiidetud poliitikadokumendid on koostatud väga erineva põhjalikkuse ja eesmärgiga. Paljud neist (koostatud aastatel 1995–2005) on üldised raamdokumendid, kus on kirja pandud vaid lähtealused ja üldpõhimõtted. Hilisemad arengukavad on aga oluliselt põhjalikumad. Kokku on praegu kehtivast 18-st Riigikogu poolt heakskiidetud poliitikadokumendist kaks horisontaalsed strateegiad (säästva arengu strateegia "Säästev Eesti 21" ja julgeolekupoliitika alused) ning ülejäänud valdkondlikud arengukavad.

Riigikogu roll strateegilises planeerimises on problemaatiline mitmest erinevast aspektist.

- Kontseptsiooniline segadus – Riigikogus on vastu võetud poliitika aluseid, kontseptsioone, arengukavasid, strateegiaid, põhimõtteid. Puudub terminoloogiline ühtsus.
- Valitsus esitab Riigikogule need arengukavad, mille esitamise kohustus on sätestatud valdkondlikes seadustes või säästva arengu seaduses, kuid on olnud ka erandeid. Samas on mitmete arengukavade puhul sisuline vajadus selleks kadunud.
- Riigikontroll on leidnud auditis "Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel"<sup>3</sup>, et vaja on Riigikogu ja valitsuse selget suunist, millist infot nad riigi arengueesmärkide juhtimiseks

<sup>3</sup> <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=12021&AuditId=2265>

vajavad. Mitmeid olulisi arengukavasid Riigikogu ei kinnita ega aruta (nt ettevõtluspoliitika, üldhariduse arengukava, korruptsioonivastane strateegia jt). Põhimõtteliselt on seda võimalik teha vaid vastavat kohustust seaduses sätestades või tehes valitsusele ettepanek esitada Riigikogule arutamiseks tegevuskava lähtuvalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusest.

- Üks probleem kinnitatud ja kehtivate arengukavade puhul on puudulik järelevalve Riigikogu tasandil. Poliitika põhialuste ja -suundade osas toimib iga-aastane parlamentaarne järelevalve juhul, kui nende dokumentide puhul on järelevalve või iga-aastane raporteerimiskohustus edusammudest poliitika elluviimisel ette nähtud vastavas valdkondlikus seaduses või on selline kohustus pandud valitsuse liikmele Riigikogu otsusega. Arengukavade puhul see puudub. Valitsuse heakskiidetud arengukavade kohta esitavad ministrid tavaliselt igal aastal valitsusele arengukava täitmisaruaande ja uuendatud rakendusplaani ning sageli arengukava muudatused. Riigikogu heakskiidetud arengukavade puhul selline protsess praegu nii ei toimi, sest ministriumitel puudub Riigikogu heakskiidetud arengukavade muutmise või täiendamise otsene kohustus ning kui vähegi võimalik, siis Riigikogu kinnitatud arengukavade muutmise ettepanekuid ei tee.
- See viib olukorrani, kus arengukavad vananevad ning ei vasta enam muutunud olukorrale (nt transpordi arengukava, kõrgharidusstrateegia). Selle tõttu väheneb arengukavade tähtsus arengu tegelike planeerimise dokumentidena.
- Seotus eelarvega. Vananenud arengukavade sobimatus muutustega põhjustab sageli, et arengukavas ettenähtud eesmärkide täitmiseks pole riigieelarves enam vahendeid. See tõstatab küsimuse, kas sel juhul peaks Riigikogu muutma otsuse eelnõuga kinnitatud arengukava ning tehtud muutused uuesti kinnitama. Samale probleemile viitab eespool nimetatud Riigikontrolli audit, kus märgitakse: *" /.../ arengukavade ülesanne on olla Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele ühiskonna jaoks oluliste eesmärkide seadmise ja nende saavutamise juhtimise vahendiks. Et langetada eesmärgipäraseid valikuid, peavad riigijuhid hindama varem elluviidu tulemusi, arvestama seda infot uute otsuste tegemisel ning kavandama valitsemisalade tegevusi koos seal, kus eesmärgi saavutamine nõuab mitme ministriumide panust /.../".*

---

Üks probleem kehtivate arengukavade puhul on puudulik järelevalve Riigikogu tasandil.

---

Ühe ettepanekuna on pakutud, et Riigikogus kinnitavateks strateegilise planeerimise dokumentideks oleksid tulevikus vaid poliitika põhialused. Poliitika põhialuseid võib sel juhul defineerida kui strateegilise planeerimise dokumenti, mis sisaldab ühe või mitme omavahel tihedalt seotud poliitikavaldkonna põhieesmärke, poliitikakujundamise ja elluviimise üldpõhimõtteid ning prioriteetseid arengu- või tegevussuundi. See näitab visioonidokumendina ära põhieesmärgid ja pikaajalised arengusuunad, kuid võrreldes valdkonna arengukavaga ei sisalda rahastamisprognoosi ning enamasti ka mõõdetavaid indikaatoreid. Sel moel suureneks Riigikogu roll pikaajalise arengu suunamisel ja arutelude algatamisel olulistes küsimustes. Samal ajal peaks vähendama Riigikogu täiskogus detailsete arengukavade menetlemist, kuid suurendama võimalust teostada nende elluviimise üle parlamentaarset kontrolli Riigikogu komisjonides. Riigikontroll on eespool mainitud auditis teinud parlamentaarset järelevalve tõhustamiseks ettepaneku, et iga ministriumide kantsler tutvustaks Riigikogule ja avalikkusele oma valitsemisala tegevusaruannet.

Erinevalt poliitika põhisuundadest kiidaks valdkonna arengukava heaks valitsus, kuid enne heakskiitmist esitaks arengukava arutamiseks ja ettepanekute tegemiseks valdkondlikule Riigikogu komisjonile. Valdkonna arengukava koostatakse ulatuslikes ja olulistes poliitikavaldkondades. See peaks sisaldama järgmist informatsiooni: eesmärged, vajaduse korral alaeesmärged, sihttasemeid ja olulisimad poliitikainstrumente.

Riho Kangur  
nõunik  
tel 6643