



# Valitsemine 2030

Riigivalitsemise ja e-riigi  
stsenaariumid





# VALITSEMINE 2030

## Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid

Autor

**Arenguseire Keskus**

Uuringus sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Arenguseire Keskus, 2018. Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid, Tallinn: Arenguseire Keskus.

Arenguseire Keskus on Riigikogu juures tegutsev mõttekoda, mille ülesandeks on ühiskonna pikaajaliste arengute analüüsimine, uute trendide ja arengusuundade avastamine ning arengustsenaariumide koostamine.

*Aruande koostaja:* **Meelis Kitsing**

*Stsenaariumide metoodikanõustaja:* **Erik Terk**

*Keeletoimetaja:* **Siiri Ombler**

*Kujundus:* **Eastwood Advertising**

ISBN 978-9949-9818-3-0 (trükis)

ISBN 978-9949-9818-4-7 (pdf)

2018



# Eessõna

Paratamatult on igasugune debatt riigivalitsemise üle alati poliitiline. Kuid poliitiline ei tähenda alati, et see peaks olema poliititehnoloogiline, üksnes ühe- või kahemõõtmeline ning stereotüüpselt vastandav. Kui poliitiline debatt on avar ja ideedekeskne, on vähem põhjust karta Yale'i ülikooli politoloogi Robert Dahli öeldut, et “poliitika on kõrvalmäng suures elutsirkuses”.

Kui küsida olulisi küsimusi riigivalitsemise kohta ning arutada põhimõtteliste valikute üle, on võimalik panustada kaasava, tõhusa ja väliskeskkonna muutustega kohaneva riigivalitsemise kujundamisse. Pakkudes välja viis alternatiivset riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumi, soovib Arenguseire Keskus avardada avalikku debatti ja tuvastada olulisi otsustuskohti Eesti riigi tuleviku suunamisel. Me loodame, et stsenaariumide abil on võimalik tuua välja erinevate valikute plussid ja miinused ning keskenduda Eesti riigi valitsemise peamistele dilemmadele.

Teie ees oleva raporti puhul on tegemist elava dokumendiga. Viis stsenaariumi ei ole kivisse raiutud ning neid võib esimese versiooni avaldamisele järgnevate arutelude tulemusel tekkinud mõtetega täiendada.

Ka selle versiooni valmimisse on panustanud paljud. Need on 2017. aasta juunis meie konverentsi “Teistmoodi tulevik” töötubades osalenud inimesed, uuringu juhtkomitee, arenguseire nõukoda, Riigikogu riigireformi erikomisjon ning osalejad erinevatel koosolekutel, seminaridel ja konverentsidel, kus seda projekti on tutvustatud.

Ennekõike soovime tänada projekti panustanud eksperte, kelleks on Erik Terk (Tallinna Ülikool), Nele Leosk (European University Institute), Innar Liiv (Tallinna Tehnikaülikool), Rauno Vinni (Praxis), Külli Sarapu (Tallinna Tehnikaülikool), Mihkel Solvak (Tartu Ülikool), Ines Mergel (Konstanzi ülikool), Kai Härmand (Justiitsministeerium) ja Siim Sikkut (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium).

Sisukat arutelu!

**Tea Danilov**

*Arenguseire Keskuse juhataja*

# Kokkuvõte

Arenguseire Keskuse Eesti riigivalitsemise ja e-riigi uurimissuuna eesmärk on luua alternatiivsed avaliku sektori valitsemise tulevikustsenaariumid aastani 2030, arvestades tehnoloogiliste arengute ja institutsionaalsete muutujate (avaliku valitsemise põhimõtted ja korraldus) võimalikke koosmõjusid. Poliitikakujundajate jaoks tuuakse välja peamised valikud ja meetmed, mis suurendavad erinevate stsenaariumide realiseerumise tõenäosust.

Käesolev uuring on oluliste otsustuskohtade identifitseerimise ja diskussiooni avardamise vahend. Peamine küsimus on, kuidas jõuda institutsionaalsete ja tehnoloogiliste tegurite koosmõjul tõhusa, kodanikke kaasava ja ühiskondlikke muutusi arvestava avaliku sektori valitsemismudeli juurde.

Kõigepealt koostas ASK kirjanduse ülevaate nii akadeemiliste kui ka muude allikate põhjal. Kirjanduse ülevaate keskendub teiste riikide kogemuste kontseptuaalsetele ja empiirilistele käsitlustele, mis on Eesti konteksti arvestades relevantid. See annab ülevaate peamistest globaalsetest trendidest, mis mõjutavad avaliku sektori valitsemist ja reforme, mõttemallide muutumisest avaliku sektori valitsemisel, valitsemise digiteerimisest ning teiste riikide kogemusest.

Kirjanduse ülevaate põhjal võib järeldada, et avaliku sektori valitsemine liigub võrgustatud valitsemise suunas. Samas on ja jääb valitsemine oma olemuselt hierarhilise, *New Public Management*'i (NPM) ja võrgustikupõhise mudeli hübriidiks. Kuna need mudelid ei ole oma olemuselt täpselt piiritletud, on ühe ideaaltüübi elluviimine praktikas võimatu seda enam, et avaliku sektori reformid on pigem samm-sammulised kui radikaalsed. Reformide motiivid on mitmesugused. Reformimine ei pruugi olla juhitud ainult efektiivsusest, vaid ka soovist suurendada avalikuvõimalusi ja kaasata kodanikke.

Valitsemise digiteerimine ei puuduta ainult teenuste osutamist, vaid üha suuremat rõhku pannakse kaasamisvõimaluste loomisele. Valitsus kui platvorm võimaldab kaasata kodanikke avalike teenus-

te arendamisse ja luua eeldused kodanike osalust rõhutava ning teenustele suunatud lähenemise paremaks koostöömiseks. Digiteerimisega kaasneb ka üha suurema andmehulga genereerimine, mis võimaldab paremini analüüsida erinevate lahenduste töökindlust ja muuta poliitikakujundamist tõenduspõhisemaks.

Järgnevalt koostas ASK ülevaate reformidest, arengutest ning tehnoloogia kasutamisest Eesti avalikus sektoris. Selle ülevaate tarvis analüüsisid ASK-i eksperdid Eesti kohta avaldatud akadeemilist kirjandust ja raporteid, viisid läbi 35 poolstruktureeritud intervjuud eri tasandite poliitikakujundajatega ning kasutasid arengute illustreerimiseks kirjeldavat statistikat.

Selle ülevaate põhjal võib järeldada, et nii avaliku sektori reforme laiemalt kui ka e-riigi initsiatiive on Eestis ellu viidud projektipõhiselt ja *ad hoc*-viisil. Lähenemine on olnud tihtipeale ministereerimise- ja/ või ametkonnakeskne. Kuigi võib väita, et teatud deentraliseeritus on kohati olnud innovatsiooni allikaks ning tänu sellele on tekkinud mitmed uued lahendused ja teenused, on areng olnud ebaühtlane.

Et vastata avaliku sektori reformimise väljakutsetele, on vaja uut lähenemist, mis oleks n-ö enda huvide ülene ja lahendaks koordineerimisprobleeme, ning mille jaoks on tarvis keskenduda riigi strateegilise tundlikkuse suurendamisele. Strateegiline tundlikkus on võime läheneda probleemide lahendamisele paindlikult ja komplekselt, kasutades uudseid tehnoloogiaid ja erinevate osapoolte koostööd. Seega tasuks kaaluda võrgustikupõhiseid avatud valitsemise mudeleid, mis oleks oma olemuselt kaasavamad nii teenuste loomisest kui ka kodanikudemokraatia edendamisel.

Nii kirjanduse ülevaate kui ka Eesti avaliku sektori valitsemise analüüs oli aluseks stsenaariumide loomisele. Seejärel koostati ekspertide tööühma poolt viis alternatiivset stsenaariumi (e-)valitsemise arengute kohta aastani 2030. Stsenaariumide puhul on tegemist lihtsustatud ideaaltüüpidega, et aidata kaa-

sa mõtteselguse ja avaliku debati tekitamisele Eesti riigi valitsemise võimalike arengusuundade teemal. Järgnevalt antakse ülevaade viiest stsenaariumist.

## Hoogtööriik

Stsenaariumi “Hoogtööriik” aluseks on kombinatsioon tugevast survest eelarvekulude kokkuhoiu või vähendamise suunal, keskse juhtimise domineerimisest ja otsustusprotsessi kiirusele orienteerumisest. Surve eelarvekuludele võib tähendada kas vajadust neid lühikese perioodi jooksul tublisti kärpida või siis lihtsalt pikaajaliselt aluseks võetud hoiakut saada hakkama madalate eelarvekulude juures.

Stsenaariumile on iseloomulik püüd teha kiireid ja jõulisi otsuseid olukorra mõjutamiseks kas kriisist pääsemiseks (nn krokodillide komisjoni tüüpi toimimine) või siis uute tekkivate võimaluste kasutamiseks, mis eeldab rohkem või vähem tsentraliseeritud, aga hierarhilist otsustusprotsessi. Eelarvesurve toob tõenäoliselt kaasa rea teenuste erastamise, mis tekitab olukorra, kus valitsusel pole kõikides valdkondades enam võimalik kiirete otsuste kaudu situatsiooni muuta.

Kodanikud võivad sellest stsenaariumist oskusliku tegutsemise puhul kasu saada, seda juhul, kui prioriteetsed sammud ja projektid täkke lähevad, samas neid endid olulisel määral otsustusprotsessidesse ei kaasata. Kodanikud peavad arvestama sellega, et saadavate teenuste maht ja kvaliteet kujuneb tõenäoliselt ebaühtlaseks ja ebastabiilseks. Mõned olulised teenused arenevad kiiresti ja hästi, teised võivad jääda nigelaks või saada ressursside ümbermängimise tõttu kannatada. Nii sellest kui ka elanikkonna kaasamiseta tehtud projektide käivitamisest või nende nurjaminekust tingituna võib kodanike rahulolematuus suurenedada.

Vähesed eelarvevõimalused ning vajadus rasketel aegadel kiirelt, otsustavalt ja kokkuhoidlikult tegutseda võivad viia antud stsenaariumi taastootmisele ning muutuda tsentraliseeritud süsteemiga jätkamise ja avalikkuse otsustamisest eemaletõrjumise põhjenduseks.

## Öövaht-riik

Stsenaariumi “Öövaht-riik” puhul kombineerub soov vähendada riigi funktsioone püüdega tsentraliseeritud juhtimise poole, kusjuures valitsemisel ja otsustamisel eelistatakse eksperimenteerivale ja “rabelevale” pigem kaalutletud ja läbimõeldud protsessi. Stsenaariumi populaarsuse tõus või langus on seotud poliitiliste ja ideoloogiliste trendidega, kuid on raske ette kujutada stsenaariumi võidulepääsemist, ilma et seda soodustaks tugev eelarvesurve. Riik kärbib märkimisväärselt kulusid ja vähendab avaliku sektori töötajaid, määrab konkreetselt piiratud rolli oma tegevusele ning erastab teenuseid. Avaliku sektori valitsemisel peetakse oluliseks luua süsteemne raamistik ning mitte liigselt sekkuda inimeste ja ettevõtete tegevusse.

Kodaniku jaoks tähendab see stsenaarium piiratud ligipääsu haridus- ja raviteenustele ning minimalistlikke, standardiseeritud digivahendeid riigi teenuste kasutamiseks. Kodaniku võimalused osaleda avaliku sektori otsustusprotsessides on piiratud, kuid tal on palju vabadust suunata oma elu ilma riigi sekkumiseta.

Võime reageerida väliskeskkonnast tulevatele olulistele muutustele (ökoloogilised, geopoliitilised, geökonomilised muutused) suuremate poliitika-muudatustega on selle stsenaariumi raames piiratud suhteliselt kitsa poliitikatespektri ja minimaalseks kärbitud valitsusaparaadi tõttu. Pluss on see, et riik pole end sidunud nii suurte kohustustega, kui mõni muu stsenaarium ette näeb, ja “Öövaht-riigi” mudeliga kaasnenud kärbetega on võib-olla suudetud riigi finantsolukorda parandada. See võib teha lihtsamaks toimetuleku kriisisituatsioon.

## Ettevõtlik riik

Stsenaariumile “Ettevõtlik riik” on iseloomulik liikumine senisest enam tsentraliseeritud juhtimise suunas ja püüd rakendada kiireid otsustusprotsesse. Erinevalt “Hoogtööriigi” stsenaariumist on antud stsenaariumi eelduseks suhteliselt soodne eelarveseis ja sama perspektiivi säilimise lootus. See annab valitsusele suuremad võimalused finantsidega manööverdamiseks. Riik saab enam investeerida erinevatesse teenustesse ja (suur)projektidesse ning osaleda paljudes

*Private-Public Partnership*’ides (PPP). Motiiviks saab olla mitte ainult elanikkonna jooksvate nõuete rahuldamine ja riigi toimimise vastuvõetav tagamine valimiste vahelisel perioodil, vaid majanduse ja riigi kui terviku arendamine. Riik püüab käituda suurettevõtjana, investeerides ja eelisarendades teatud valdkondi.

Otsustusprotsess on hierarhiline. Võtmeotsuseid võidakse püüda enam peaministri staabi tasandile tsentraliseerida, aga kuna valitsuse tegevusspekter on selle stsenaariumi puhul lai ja mitmepalgeline, pole eriti lihtne taolist püüdu realiseerida. On oht kujundada ametkonnad nn riigikapitalistlikeks ettevõtlusvürstiriikideks, mis võib takistada ressursside paindlikku kasutamist. Avalike teenuste arendamise jaoks on see stsenaarium paljulubav, vähemalt prioriteetsed teenused, näiteks haridus, on võimalik arendada kvaliteetseteks ja kõigile kättesaadavateks; rahalises mõttes ei tohiks olla põhjust karta, et ka muude teenuste osas olukord halveneks. Kuna aga teenuste suurema individualiseerimise ja diferentseerimise nõuded kasvavad ning kodanikke ei soovita otsustusprotsessides sisuliselt kaasata, ei suudeta osasid teenuseid piisavalt hästi elanike nõudlusega kohandada.

Stsenaariumi probleemiks võib saada see, et lõtvade eelarvepiirangute juures võib hoogne täiustusprojektide käivitamine, eriti kui tagasiside korralikult ei toimi, tuua kaasa üle jõu käivate projektide ebaõnnestumise, mida on hiljem keeruline pidurdada või tagasi pöörata. Eriti ohtlik on see olukorras, kus eelarvesituatsioon peaks vaadeldava perioodi jooksul välistel põhjustel halvenema. “Ettevõtliku riigi” stsenaarium suubub sel juhul “Hoogtööriigi” stsenaariumisse, kusjuures hoogtöö põhisisuks saab vähemalt esialgu kärpimine, ja seejärel – pärast esialgset kärpimist – “Öövaht-riigi” stsenaariumisse.

Stsenaarium on tundlik nii tiptasandi juhtimise strateegilisuse ja kvaliteedi kui ka valitsuskoalitsioonide ümbermängimise suhtes. Võimupartnerite vaheldumine võib seniste ambitsioonikate prioriteetide struktuuri segamini lüüa. Ilmselgelt on tegemist esindusdemokraatia, mitte osalusdemokraatiaga. Valitsemine tervikuna ei kujune eriti avatuks, kuna olulisem kui otsustusprotsesside kiirus on kõigi osapoolte kaasatus.

## Hoolekandja riik

Stsenaariumi “Hoolekandja riik” teke on võimalik kasvava majanduse ja hea eelarveseisu juures. Koos elatustaseme tõusuga on kasvanud nõudlus rohkemate ja paremate avaliku sektori teenuste, eriti sotsiaalset laadi teenuste järele ning riik püüab kõigest väest sellele soovile vastu tulla. Riik suurendab oluliselt kulusid ja avaliku sektori töötajate arvu, sekkub aktiivselt erinevatesse eluvaldkondadesse, kasvatab kodanikke ja kannab nende eest hoolt. Juhtimine on tsentraliseeritud, ehkki mitte tingimata valitsuse tasandile koondatud. Soositakse läbimõeldud ja kaalutletud otsustusprotsesse, kodanikke neisse siiski mitte eriti laialdaselt kaasates. Massiliselt reguleeritakse ja maksustatakse pahesid ning kasutatakse ennetamiseks suurandmeid, et suunata kodanikke paremate otsuste poole.

Kodaniku jaoks tähendab see stsenaarium head ligipääsu kvaliteetsetele haridus- ja raviteenustele ning laiahaardelisi digivahendeid riigi teenuste kasutamiseks. Samas on kodaniku võimalused osaleda avaliku sektori otsustusprotsessides piiratud ning riigi liigne sekkumine eraellu võib tekitada tunde, et elatakse politseiiriigis.

Võime reageerida väliskeskkonnas tekkida võivatele olulistele muutustele (ökoloogilised, geökonoomilised, geopoliitilised muutused) riigi poliitikate asjakohase muutmisega, uute strateegiatega väljatöötamise ja käivitamisega on selle stsenaariumi puhul madal. Hoolekandja riigi suureks paisunud aparadi häälestatus valdavalt operatiivsetele heaoluteemadele ei võimalda radikaalsemate strateegiliste muutustega toime tulla.

## Võrgustunud riik

Stsenaariumi “Võrgustunud riik” iseloomustab suur pluralismi määr, mis tähendab, et valitsemine on mitmekesine ja kaasav. Riik soovib otsustamist maksimaalselt delegeerida ja hajutada, et sel moel tagada otsuste parim vastavus kodanike vajadustele. Seega valitsuskabineti tasandil otsustele seavad ühest küljest piirid Riigikogu ja ministriumid, mis omakorda on palju otsustamisõigust delegeerinud ametitele. Keskvalitsuse rolli piiravad ka kohalike omavalitsuste tasand ja kogukonnad.



Digiteerimisel konkureerivad erinevad seisukohad ja lahendused erinevatel tasanditel. Aktiivse kodaniku jaoks tähendab see stsenaarium ennekõike võimalust lüüa kaasa nii erinevate tasandite otsustusprotsessides kui ka võimalust panustada teenuste koostoomesse. Passiivse kodaniku jaoks tähendab see mitmekesiseid teenuseid, mille kvaliteet ja kättesaadavus võib tugevasti varieeruda. Avalik sektor investeerib palju koordineerimise parandamisse ja kaasamisse. Võrgustunud riiki iseloomustab struk-

tureeritud pluralism ja ta liigub lähemale traditsioonilisele avaliku sektori valitsemisele. Tegemist on võrgustikupõhise mudeliga, kus valitsemine on mitmekesine: kasutatakse erinevaid võrgustike erinevates valdkondades. Mõned on ühe tugeva isikupärase liidriga, teised juhtrühmaga ja kolmandad demokraatlikud.

Stsenaariumide sisulised erinevused on järgnevas tabelis lühidalt kokku võetud.

**Tabel 1.** Stsenaariumide toimimine peamiste kriteeriumite lõikes

	Hoogtööriik	Õovaht-riik	Ettevõtlik riik	Hoolekandja riik	Võrgustunud riik
Täendus kodanikule	Ebaühtlased teenused kodanikele	Standardiseeritud baasteenused. Palju vabadust elu suunamisel	Kvaliteetsed teenused prioriteetsetes valdkondades	Ühtlaselt kõrge teenuste tase, riik sekkub igapäevaellu	Saab osaleda otsustusprotsessides. Mitmekesised teenused
Keskvalitsus	Roll suureneb prioriteetsetes küsimustes	Roll suureneb, aga ainult konkreetsetes valdkondades	Oluline tähtsuse kasv ja strateegiliste projektide algatamine	Süsteemne, detailne ja sekkuv keskvalitsus	Roll väheneb. Otsuseid delegeeritakse allapoole
Riigikogu	Riigikogu on tagasihoidliku tähtsusega, v.a. üksikutes strateegilistes küsimustes	Riigikogu liikmete arvu ja rahastamist kärbitakse oluliselt	Otsustamise kiiruse huvides Riigikogu tähtsus väheneb	Rahastamise kasv ja kõneparlamendina otsuste legitimeerimine	Roll suureneb ja muutub kodanikke kaasavaks tööparlamendiks
KOV-id	Kohalike omavalitsuste roll ja fiskaalautonoomia kahaneb	Fiskaalautonoomia väheneb ja kulude kärpimiseks neid liidetakse	Üldiselt KOV-ide roll väheneb, v.a. Tallinn ja Tartu, mida kaasatakse strateegilistesse projektidesse	Tähtsus reaalselt ei muutu, kuigi formaalselt olulisust rõhutatakse	Fiskaalautonoomia suureneb ja KOVid muutuvad oluliseks kohalike otsuste tegemisel ja kaasamisel
Suurprojektid	Elluviimispotentsiaal kasvab ja riigi rahastus samuti	Erasektori projektid on soovitud, kuid riigi roll ei ole nendes osaleda	Omavad suurt tähtsust. Riigi rahastamine ja toetus kasvab	Ei ole prioriteet ja võivad kahjustada kodanike elukeskkonda	Huvide mitmekesisus ei luba neid ellu viia
Teenused	Teenuste pakku mine tõhustub ja eksperimenteeritakse uute lahendustega	Ühetaoline baasteenus teatud valdkondades ja teenuste erastamine	Prioriteetseid teenuseid nagu haridus eelisarendatakse. Teistele pööratakse vähem tähelepanu	Rõhk laiapõhjalisel kvaliteedi tõusul.	Teenused mitmekesistuvad ja erinevate pakkujate variatsioon kasvab
Kohanemisevõime	Väiksemad muutused lihtsad, strateegilisus võib jääda madalaks	Inerts väike, aga võimekus vastuseks strateegilistele väljakutsetele madal	Küllalt kõrge, aga sõltub valitsuse usalduskrediidist	Madal, tugev seotus olemasolevate teenuste ja protseduuridega	Laiapõhjaline, konsensuslik, aga aeglane
Digiteerimine	Rõhuasetus kulude kokkuhoiul, kuid teatud valdkondi eelisarendatakse. Teistele ei pöörata tähelepanu	Oluline, et bürokraatiat vähendada, kuid piiratud, et riik selle kaudu liigselt ei suunaks ja sekkuks	Digiteerimine kasvab. Strateegilisi valdkondi eelisarendatakse	Äärmiselt oluline, kuna saab pakkuda paremaid teenuseid ja andmete abil kujundada ennetavaid poliitika	Mitmetahuline digiteerimise edendamine teenuste pakku miseks ja kaasamiseks erinevate juhtimismudelitega

Allikas: Autorid

# Executive Summary

The debate on the governance reform in Estonia is lacking diversity and offers only a limited spectrum of alternatives. As such, this has led to a massive polarisation of the public opinion, and has made it difficult to find compromises. The debate often focuses on issues of limited importance, such as how many members should the Riigikogu have or whether the President should be elected directly. These issues are not fundamental in ensuring the governance is inclusive, efficient and adapting to changes in the external environment.

The Foresight Centre is suggesting five scenarios for governance and e-Estonia to broaden public the debate and identify important decision making opportunities when directing the future of Estonia. The scenarios highlight the pros and cons of different choices and focus on the crucial dilemmas, ie:

- how inclusive and engaging for citizens is governance;
- to which extent the state intervenes in and guides people's lives;
- how decentralised or centralised is administration;
- how important is the speed of decision-making, or whether the priority is calculating and analytical approaches and comprehensive engagement;
- how extensive is the legitimacy of governance;
- how individualised or universal are the services and solutions offered by the public sector?

Our current understanding may indicate that some of these scenarios are more or less likely depending on specific economic, social, and political contexts. However, these scenarios do allow breaking-up linear logic in thinking about future and widening the view of potential futures of governance digitalisation.

The governance scenarios combine both external and internal factors which may or may not contribute to the realisation of specific scenarios. Fiscal pressures and tough budget constraints limit the range of possible scenarios. However, budget

constraint can be both endogenous and exogenous. It can be an outcome of developments in the world economy, reduction in the inflow of structural funds of the European Union, the consequences of Brexit, and a number of other developments that Estonian policy-makers do not control and influence.

At the same time, the budget constraint can be self-imposed and thus endogenous. Policy-makers with certain ideological leanings may become dominant in the policy sphere and hence impose strict limits on public spending and reduce the number of government officials. The bottom line is that scenarios emerge as a result of endogenous and exogenous as well as more and less objective and subjective factors.

Furthermore, endogenous and exogenous drivers of change are constantly interacting. Hence, exogenous drivers also impact endogenously set priorities. Universally best governance models do not exist. The real life developments will quite likely lead to a combination of various scenarios discussed below. However, the use of ideal types in the form of scenarios offers clarity and simplicity which contribute to the understanding of the interaction of key drivers and potential outcomes.

Five scenarios allow us to understand the interplay of different approaches to public sector governance and potential routes to the realisation of different scenarios. The scenarios are specifically meant for policy-makers to broaden their horizons and generate useable, concrete policy solutions for advancing digital governance as well public governance in general. The scenarios serve as a risk assessment tool, as they identify potential bottlenecks in the implementation of policy. Hence, one of the central questions concern the conditions which facilitate certain breakthroughs in governance reforms.

In other words, scenarios are not an end in itself but a tool for citizens, politicians, officials, experts, activists, and other stakeholders for advancing public governance. The real value of scenarios depends

on their use. Will scenarios contribute for a clearer strategy formation in public governance and will they help to generate new ideas for better governance? The fundamental goal is to make governance more agile, equitable, and efficient. This implies that scenarios are normative. They are also provocative. However, all scenarios consist of costs and benefits. Whether the costs exceed benefits or vice versa in the context of specific scenarios depends on the perspective.

Certain current trends may also indicate that the realisation of some scenarios is more probable in the future. Other scenarios are plausible but not probable. Nevertheless, it does not imply that the aim of the exercise is to predict the future. First, predicting or forecasting future developments, especially in the long run, has severe limitations. Hence, it is important to consider not only small variations but fundamentally different developments, which are exogenous. We do not know whether scenario A or scenario B will realise in the future. However, we can comprehend to some degree what are the implications of scenario A and that of scenario B. Scenario planning as a method is about developing alternative, equal scenarios. Most important is to be prepared for different developments.

Second, the realisation of a specific scenario or a combination of scenarios depends on exogenous factors. A precondition for the realisation of certain developments depends priorities set by policy-makers and the mobilisation of resources for that purpose. Certainly, this is a necessary but not a sufficient condition. Unintended consequences stemming from uncertainty may undermine the best plans. The road to hell is paved with good intentions.

Nevertheless, there are certain benefits of a proactive approach to policy-making compared to a reactive or fatalist state of mind. It is about mental models which are prepared for the emergence of new external environments. Having considered different scenarios should contribute to a policy space

which is more adoptive and adaptive to changes. The following discussion highlights the nature of different scenarios and implications of digitalisation.

## Ad Hoc governance

This scenario combines strong budget constraint and centralised and fast decision-making processes. The budget constraint implies either a need to cut public sector spending because of external or internal developments or a dominant ideological position among decision-makers that public sector governance must be managed within limited financial resources. The scenario is characterised by top-down fast decision-making to overcome economic crisis and exploit emerging new opportunities. Budget constraint also implies the privatisation of public services in some areas, which implies that the government does not have sufficient leverage to change the situation in every area.

Citizens may benefit from this scenario as long as the government's priorities match their own priorities. However, they are left out of decision-making processes, as it would imply a significant slow-down. Citizens also have deal with the uneven delivery of public services, where some services advance more rapidly, while others do not receive enough attention and deteriorate as a result of resource constraints. The number of dissatisfied citizens may grow as a result of suboptimal services and inappropriate government priorities. The scenario may become a self-fulfilling prophecy, where dissatisfaction with the limited involvement of citizens feeds into the need to keep decision-making centralised, as policy-makers are afraid of opening up a so-called Genie's bottle.

Digitalisation is valued in this scenario, as it allows cutting costs and starting new projects. It facilitates improvements in service delivery, collecting data for policy-making as well as directing citizens to needed services, and reacting to changing circumstances. As budget imposes significant constraints and decision-making is centralised, the ad hoc gov-

ernance scenario implies that most services are standardised and special circumstances are rarely considered. Standardisation implies a so-called forced digitalisation, where the use of digital services might be only option. On an ad hoc basis, some areas will receive special attention and these pet projects will be developed differently.

Government will prioritise the use of big data, but as the approach is not systematic, many institutional barriers do not allow the exploitation of the benefits. The use of open data does not receive sufficient systemic attention, which implies a deterioration in comparison with other countries. The combination of data from different public and private sources is possible in some areas but not in some other areas. The government does not see the whole picture in its data policy by focusing in some areas but ignoring others. The digital identity use of the government in different services will increase but unevenly. Various private and public sector digital identities will emerge and many citizens will rely increasingly on private sector solutions.

### Night-watchman State

This scenario combines strong budget constraint and centralised and analytical decision-making processes. The underlying aim is to reduce the role of state in many areas and focus on the areas where state intervention and provision of services is absolutely necessary. The government will cut expenditure, reduce the number of public sector employees, and privatise services. The scenario implies that a systemic framework will be created for the governance of public sector, where the limited role of government intervention in the private sector and in the lives of individuals is the key priority.

Citizens will have considerable freedom in directing their lives, but their opportunities to become involved in public sector decision-making processes are limited to the elections. Access to public education and health will be limited. The scenario also implies that the government's response to substantial changes in external environments, such as environmental, geopolitical, and economic, will be limited because of a narrow policy-making perspec-

tive and small public administration capacity. At the same time, the dominant fiscal prudence may allow reacting properly to some external economic shocks, such as a global financial crisis.

On the one hand, digitalisation is valued in this scenario, as it allows cutting costs and reducing bureaucracy. On the other hand, several barriers will be created for digitalisation because of privacy and security concerns. The minimalist government is worried about data collection, as it might enhance government intervention in the lives of individuals and in the private sector.

As cost-cutting is a key driver of digitalisation, it would imply a high degree of standardisation and universal basic solutions. The lack of customised solutions which consider specific needs may lead to dissatisfied users. The use of open and big data is not advanced sufficiently. The barriers stem from institutional factors, as the government is concerned about the misuse of data. A combination of different public and private sector databases is mired in complexity or is impossible. The use of a government-issued digital identity is limited because of privacy and security concerns. An increasing number of citizens rely on private solutions, including those provided by global digital platforms from the United States and China.

### Entrepreneurial State

This scenario combines fast, centralised decision-making under generous budget constraints. The flexibility with resources allows the government to invest more in service delivery as well as in large projects, often in the form of Public Private Partnerships (PPP). The government will behave as a large enterprise by developing and investing into some key priority areas. The government's mission is to enhance economic development and improve the country's position in the international division of labour.

The risks involve the overinvestment of public funds in failed projects, which will become so-called white elephants. Radical external shocks may impose severe budget constraints, which, in turn, may mean the activation of an 'ad hoc governance' scenario

instead of the entrepreneurial state. This scenario is also sensitive to changes in the government as well as in the quality and strategic agility of the top management of the government.

Digitalisation plays a fundamental role in this scenario, as it allows collecting data, offering better services, and enhancing anticipatory policy-making. As government spending is generous and fast decision-making is appreciated, digitalisation can occur rapidly in many areas. However, government priorities imply that some areas receive more funding than others, which will lead to uneven outcomes. Overinvestment and misallocation of investments may also lead to failures in large scale projects.

The use of big and open data is highly encouraged by breaking down the so-called silos among agencies. Government designs policies for a combination of different public and private databases. The government's mission is not only to focus on domestic projects but to enhance digital data projects globally to understand trends and developments world-wide. This means active cooperation with international organisations and private and public sector actors.

One of the key priorities is to develop further the digital identity issued by the Estonian government by offering solutions globally. The government prioritises e-residency as a global digital platform, as through this platform, other Estonian public sector platforms can be diffused to other countries.

## Caretaker State

This scenario combines a generous budget constraint and centralised and analytical decision-making processes. Improved living standards and economic development means an increased demand for high-quality public services. The government aims to meet this demand by increasing social spending and employing more officials. The main mission of the government is to improve the well-being of its citizens. For these purposes, the government intervenes in many areas of life, protects people from evils and ills, and regulates different economic and social activities.

Citizens benefit from good access to high quality services in education and health-care. At the same time, their ability to shape public governance is limited. Government intervention in private lives may create the feeling that citizens live in a police state. The focus on current issues to citizen's wellbeing may also imply that the government may lack capacity to deal with large-scale strategic challenges, particularly in the external environment.

Digitalization plays an important role in this scenario, as it allows collecting data, offering better services, directing citizens towards better choices, and enhancing anticipatory policy-making. As the government spending is generous and analytical decision-making is appreciated, digitalization will occur evenly in different areas. However, technological lock-in and path-dependence may lead to difficulties in adopting solutions in some areas.

The use of big data use is encouraged by breaking down the so-called silos among agencies. The government designs policies for combining different public databases. However, the government is reluctant to cooperate with the private sector in this field because of risks and security concerns. The government does not encourage open data projects for the same reason. Instead of offering public data to the private sector, the government designs incentives and regulations for ensuring access to private sector data.

The government's mission is to focus on domestic services and not to enhance global digital data projects which carry unknown risks. This implies that one of the key priorities is to develop further a digital identity for domestic users issued by the Estonian government. E-residency as a global digital platform will be closed down, as domestic online service delivery may suffer from new risks and the overcrowding of platforms.

## Networked governance

This scenario combines a generous budget constraint and de-centralised and analytical decision-making processes. The government aims to involve citizens in decision-making processes and

public service delivery through co-creation. For these purposes, decisions are made in bottom-up fashion, closest to citizens, and without unnecessary bureaucracy.

Citizens benefit from opportunities to become involved in policy-making as well as in service delivery. Their ability to shape public governance is visible and actual. At same time, it offers more opportunities for active citizens than passive. Areas with stronger social capital may benefit more than areas with limited ability to cooperate. Government spending may not be able to reduce the gap.

Digitalisation plays an important role in this scenario, as it allows collecting data, offering better services, and involving citizens in policy-making. As government spending is generous, but decentralised decision-making is appreciated, digitalisation will occur unevenly in different areas. Different governance models will emerge in digital projects,

where some rely more on the public sector, while others engage the private sector and volunteers.

In this scenario, a direct trade-off between efficiency and equity may not be present if the increasing number of digital platforms in governance allows for a greater use of the co-creation of public services by citizens. It is based on the assumption that open government data is made available and its use is encouraged. The use of big and open data as well as the combination of different public and private databases is highly encouraged. However, many different models will emerge in their use. A digital identity and e-residency will be developed further by involving numerous stakeholders from the public and private sector.

The following table summarises the key points concerning governance and digitalisation in five scenarios. ■



**Table 2.** Summary of five governance scenarios.

	Ad Hoc governance	Night-watchman State	Entrepreneurial State	Caretaker State	Networked governance
<b>Citizen</b>	Uneven services	Standardized basic services. Extensive degree of freedom for guiding life	High-quality services in priority areas	Uniformly high level of services, the state intervenes in daily life of citizens	Can participate in decision-making processes. Diverse services
<b>Central government</b>	Role increases on priority issues	Role increases, but only in limited areas	Significant growth and strategic project initiation	Systemic, detailed, and intervening central government	Role decreases. Decisions are sub-delegated
<b>Riigikogu</b>	The Riigikogu plays a modest role, except in some strategic issues	The number of members and funding of the Riigikogu are significantly cut	Riigikogu's importance decreases for decision-making purposes	Funding increases and decisions are legitimized as speech parliament	The Riigikogu role increases and it becomes working assembly that engages citizens
<b>Local governments</b>	The role of local governments and fiscal autonomy diminish	Fiscal autonomy decreases and aggregates them to cut costs	The role of local governments decreases, with the exception of Tallinn and Tartu, which will be included in strategic projects	Actual significance does not change, although importance is formally emphasized	Fiscal autonomy increases and local governments become important in local decision-making and engagement
<b>Large scale projects</b>	Both the implementation potential as well as state funding grows	Private sector projects are promoted, but the role of the state is not to participate in them	Very important. State funding and support grow	They are not a priority and can harm the citizens' living environment	Diverse interests make it impossible to implement them
<b>Services</b>	Provision of services becomes more efficient and new solutions are being tested	A common base in certain areas and the privatization of services	Priority services, e.g., education are developed. Others receive less attention	Emphasis on broad-based quality enhancement	Services are diversified and the variety of providers grows
<b>Adaptability</b>	Smaller changes can be easily implemented, strategy component can remain low	Inertia is low, but the ability to meet the strategic challenges is low	Rather high, but depends on government's credibility	Low. Strong link to existing services and procedures	Broad, consensual, but slow
<b>Digitization</b>	The emphasis is on cost savings, but some areas are developed as a priority, while others are ignored.	Digitization is important for reducing bureaucracy, but is limited to ensure excessive guidance or interference by the state	Digitization grows. Strategic areas are developed as a priority	Extremely important, since it can provide better services and data helps to develop pre-emptive policies	Diverse promotion of digitization for service provision and engagement, with different administration models

Source: Author.

# Sisukord

<b>1. Sissejuhatus</b> .....	17
<b>2. Kirjanduse ülevaade</b> .....	18
2.1. Globaalsed trendid.....	18
2.2. Lähenemised avaliku sektori valitsemisele .....	18
2.3. Valitsemise digiteerimine .....	19
2.4. Kirjanduse ülevaate kokkuvõte.....	20
<b>3. Riigivalitsemine ja e-riik Eestis</b> .....	25
3.1. Avaliku sektori reformid .....	26
3.2. E-valitsemise arengud .....	28
3.3. Kokkuvõte.....	31
<b>4. Stsenaariumid</b> .....	32
4.1. Hoogtööriik .....	35
4.2. Öövaht-riik.....	39
4.3. Ettevõtlik riik.....	43
4.4. Hoolekandja riik .....	49
4.5. Võrgustunud riik .....	53
<b>5. Otsustuskohad</b> .....	59
<b>Kasutatud kirjandus</b> .....	62
<b>Lisad</b> .....	65



# 1. Sissejuhatus

Arenguseire Keskuse Eesti riigivalitsemise ja e-riigi Stsenaariumide projekti eesmärk on luua alternatiivsed avaliku sektori valitsemise tulevikustsenaariumid aastani 2030, arvestades tehnoloogiliste arengute ja institutsionaalsete muutujate (avaliku valitsemise põhimõtted ja korraldus) võimalikke koosmõjusid. Poliitikakujundajate jaoks tuuakse välja peamised valikud, mis suurendavad erinevate stsenaariumide realiseerumise tõenäosust.

Käesolev uuring on oluliste otsustuskohtade identifitseerimise ja diskussiooni avardamise vahend. Peamine küsimus on, kuidas jõuda institutsionaalsete ja tehnoloogiliste tegurite koosmõjul tõhusa, kodanikke kaasava ja ühiskondlikke muutusi arvestava avaliku sektori valitsemismudelini.

Esiteks koostas ASK kirjanduse ülevaate akadeemiliste ja muude allikate põhjal. Kirjanduse ülevaade keskendub teiste riikide kogemuste kontseptuaalsetele ja empiirilistele käsitlustele, mis on Eesti konteksti arvestades relevantset. See annab ülevaate peamistest globaalsetest trendidest, mis mõjutavad avaliku sektori valitsemist ja reforme, mõttemallide muutmise avaliku sektori valitsemisel, valitsemise digiteerimisest ning teiste riikide kogemusest.

Teiseks koostas ASK ülevaate reformidest, arengutest ning tehnoloogia kasutamisest Eesti avalikus sektoris. ASK-i eksperdid analüüsisid Eesti kohta avaldatud akadeemilist kirjandust ja raporteid, viisid läbi 35 poolstruktureeritud intervjuud eri ta-

sandite poliitikakujundajatega ning kasutasid arengute illustreerimiseks kirjeldavat statistikat. Antud raportis on peamised järeldused lühidalt välja toodud. Pikemad analüüsid erinevate allteemade kohta avaldatakse eraldi, kuna kõigi nende täismahus integreerimine ühte raportisse pole ei mõistlik ega lugejasõbralik.

Nii kirjanduse ülevaade kui ka Eesti avaliku sektori valitsemise analüüs oli aluseks stsenaariumide loomisele. Kuna stsenaariumide üldistustase on kõrge, on kirjanduse ülevaate ja analüüsi põhiliste järelduste väljatoomine stsenaariumide koostamisel peamine.

Kolmandaks koostati ekspertide töörühma poolt viis alternatiivset stsenaariumi riigivalitsemise ja e-riigi arengute kohta aastani 2030. Stsenaariumide puhul on tegemist lihtsustatud ideaaltüüpidega, et aidata kaasa mõtteselguse ja avaliku debati tekitamisele Eesti riigi valitsemise võimalike arengute teemal. Stsenaariumid võimaldavad tuvastada olulisi otsustuskohti poliitikate kujundamisel.

Raport on struktureeritud järgmiselt. Kõigepealt antakse ülevaade kirjandusest, millele järgneb lühike ülevaade riigivalitsemisest ja e-riigist Eestis. Seejärel kirjeldab raporti kõige pikem osa riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariume aastani 2030. Viimane osa arutleb peamiste otsustuskohtade üle viie stsenaariumi valguses. ■

## 2. Kirjanduse ülevaade

### 2.1. Globaalsed trendid

Mis on peamised tegurid, mis sunnivad riike mõtlema avaliku sektori juhtimise ja tegevuste ümberkorraldamisele? KPMG uuringu “Tuleviku riik 2030” põhjal mõjutavad avaliku sektori ümberkorraldamise vajadust üheksa globaalset megatrendi (KPMG 2014). Need on demograafia, indiviidide esiletõus, tehnoloogilised võimalused, vastastikune majanduslik seotus, avaliku sektori võlakoormus, majandusliku võimu muutus, kliimamuutused, loodusvarade kättesaadavus ja linnastumine.

Ilmselt on nende megatrendide suhteline mõju avaliku sektori valitsemisele regiooni ja riigi erinev. Näiteks mitmetes arengumaades väljenduvad demograafilised põhinäitajad pigem kiire elanikkonna kasvus, kuid paljudes arenenud riikides on proovikiviks elanikkonna vähenemine. Joogivee ja teiste eluks vajalike ressursside kättesaadavus on probleemiks arengumaades, mitte arenenud riikides. Osade riikide jaoks pole avaliku sektori võlakoormus otseselt küll väljakutse, küll aga võib ka neid hakata vastastikuse majandusliku seotuse kaudu mõjutama teiste riikide suutmatust avaliku sektori võlga teenindada.

KPMG (2014) rõhutab, et nende trendide taustal on riikidel vaja poliitikakujundamist muuta, tehes senisest enam rahvusvahelist ja regionaalset koostööd ja kasutada senisest rohkem tugevat andmeanalüüsi (nii kvantitatiivsete kui ka kvalitatiivsete andmete põhjal) tõendus põhise poliitika (*evidence-based policy*) kujundamiseks. Samuti on vaja muuta regulatsioone, et need aitaksid kaasa kodanike käitumise muutumisele ning tagaksid avaliku ja erasektori tegevustes suurema sünergia. Lisaks tuleb riiklike programmide puhul vähendada kulusid, piirata nõudlust avalike teenuste järele ning käsitleda infrastruktuuri investeringuid terviklikult ja pikaajalises perspektiivis.

Globaalsete megatrendide käsitlused on selle uurimussuuna taustaks, kuna tegemist on muudatustega, mida konkreetse riigi avaliku sektori juhid muuta ei saa. Küll aga saab mõelda erinevate stsenaariumide peale, mis aitavad nende muudatustega kohaneda. Stsenaariumide loomisel on lisaks avaliku sektori valitsemist väljastpoolt mõjutavatele trendidele oluline välja tuua erinevad kontseptuaalsed lähenemised, kuidas avalik sektor saab kohaneda ja oma tegevusi ümber korraldada. Ehk lisaks küsimustele “mis” ja “mida” on võtmetähtsusega küsimus “kuidas”.

### 2.2. Lähenemised avaliku sektori valitsemisele

Viimastel aastakümnetel on avaliku sektori valitsemises domineerinud kolm peamist trendi.

Esiteks: traditsiooniline, hierarhiline valitsemismudel, kus avaliku sektori juhtimine toimub ülalt alla formaalsetel bürokraatiale omastel põhimõtetel. Avaliku ja erasektori piirid nii juhtimise olemuse kui ka rolli osas ühiskonnas on konkreetsetel ära määratud (Bouckaert, Peters, and Verhoest 2010; Thompson 1991).

Teiseks: liikumine traditsiooniliselt valitsemismudeli uue avaliku sektori valitsemismudeli suunas (New Public Management – NPM). Avalik sektor võtab üle erasektori juhtimispraktikaid, rõhuasetus on tulemuste ja efektiivsuse saavutamisel teenuste pakkumise vallas ning paljud avaliku sektori ülesanded delegeritakse erastamise või allhanke korras erasektorile (Hood 2000; Laegreid 2015 *et al.*).

Kolmandaks: NPM-järgsed arengud nn võrgustunud valitsemise (*networked governance*) ja uue avaliku valitsemise (*New Public Governance* – NPG) mudeli suunas (Osborne, 2007). Siin domineerib arusaam, et kahele eespool toodud mudelile on alternatiive.

Avalike teenuste loomisel on oluline horisontaalne protsess, mitte ülalt alla juhtimine ning teenuste delegeerimine erastamise kaudu. Avalike teenuste kaastootmine ja/või kaasloomine kodanike, valitsuse, erasektori ja teiste osapoolte koostöös vähendab pingeid rõhuasetuse seadmisel efektiivsuse ja osalisdemokraatia vahele.

Nende mudelite puhul on tegemist ideaaltüüpidega. Tegelik avaliku sektori valitsemine on tavaliselt erinevate mudelite hübriid. Lisaks sisaldab avaliku sektori ümberkorraldamine tihtipeale erinevaid tõlgendusi sõltuvalt sellest, mida konkreetne lähenemine oluliseks peab. Näiteks Skandinaavias ellu viidud NPM-reformid on kantud pigem valikuvõimaluste suurendamisest kui teenuste pakkumise tõhususest. See viitab pigem NPM-i ja võrgustunud valitsemismudeli hübriidile.

Tänapäeval toimuvad teaduskirjanduses olulised debadid teemal, kas võrgustunud valitsemismudel on omaette kategooria või pigem NPM-i laiendus. Kuigi osad teadlased on kuulutanud NPM-i kui mõttemalli surnuks (Dunleavy *et al.* 2006), ei ole erinevate tõlgenduste taustal selgust, mida NPM täpselt tähendab ning missuguses suunas avaliku sektori valitsemine liigub.

Avaliku sektori valitsemise muutumine sõltub suures osas mängureeglistest ja nende mängureeglite muutumisest. Mängureeglid, mida teaduskirjandus nimetab institutsioonideks, võib jagada formaalseteks ja mitteformaalseteks (North 1990; North 2005; Ostrom 1972; Ostrom 1990; Thorton *et al.* 2012). Otseselt mõjutavad avaliku sektori valitsemist formaalsed reeglid (seadused, regulatsioonid), ent kaudselt on ka mitteformaalsetel reeglitel (tavad, normid, hoiakud) oluline roll. Teaduskirjandus rõhutab tervikliku vaate vajalikkust nende mängureeglite muutmisel ning toob välja, et üldiselt on muutmisprotsess samm-sammuline, mitte radikaalne (Djelic 2010). Tavaliselt ei sõltu mängureeglite muutus mõne üksiku poliitikakujundaja “kangelaskusest”, vaid ühistegevusest (Djelic 2010, 34).

## 2.3. Valitsemise digiteerimine

Teaduskirjanduse järgi tähendab tehnoloogia kasutamise ebahütlus ning piirid ja takistused nii regioonide, riikide kui ka erinevate avaliku sektori asutuste lõikes, et tehnoloogiliste lahenduste olemasolu ei ole peamine küsimus. Tehnoloogia adopteerimine valitsemisse ei ole ettemääratud ja lineaarne protsess. Seda käsitlev teaduskirjandus on rõhutanud, et tehnoloogia adopteerimise protsess on oma olemuselt epistemoloogiline (Braman 2012; Mokyry 1990, 186; Fountain 2001, 88–90, 98; Mackay ja Gillespie 1992).

**Stsenaariumide loomisel on lisaks avaliku sektori valitsemist väljastpoolt mõjutavatele trendidele oluline välja tuua erinevad kontseptuaalsed lähenemised, kuidas avalik sektor saab kohaneda ja oma tegevusi ümber korraldada.**

See tähendab, et erinevates institutsionaalsetes, sotsiaalsetes, poliitilistes ja majanduslikes kontekstides adopteeritakse tehnoloogiaid erinevalt ning nende kasutamise iseloom ja määr varieerub oluliselt. Seega ei ole tehnoloogia olemasolu avaliku sektori ja kodanike jaoks selle kasutamise piisav tingimus, vaid arvestada tuleb ka institutsionaalsete, majanduslike, poliitiliste ja sotsiaalsete teguritega.

Valitsemise digiteerimisel on olulised formaalsed mängureeglid, sest nende kaudu suunatakse poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid eelistusi. Princetoni Ülikooli professor Helen Milner (2006) on kirjutanud, et poliitilised institutsioonid on eriti olulised uute tehnoloogiate adopteerimisel, sest just institutsioonide kaudu muudavad adopteerimise tulemusel tekkivad võitjad ja kaotajad oma eelistused mõjujõuks. Milner toob näiteks välja, et grupid, kes interneti leviku tõttu kaotavad, püüavad kasutada poliitilisi institutsioone interneti leviku piiramiseks. Milneri järgi loodavad kaotajad

levikut aeglustada või peatada ning teatud tüüpi institutsioonid võimaldavad nende soove paremini realiseerida kui teised.

Mängureeglitel on oluline roll e-valitsemise paradigma muutumisel. Kui e-valitsemise esimesel etapil domineeris NPM-st inspireeritud teenustekeskne lähenemine, kus juhtmõtteks oli “teenused enne, demokraatia hiljem”, siis teises etapis rõhutatakse üha enam vajadust kodanikke kaasata (Keohane ja Nye 2000; Anttiroikko 2007). Teisisõnu on toimumas muutus e-valitsusest e-valitsemise suunas. See tähendab, et e-valitsemist ei tuleks vaadata ainult keskvõimu ja kohalike omavalitsuse teenuste keskelt, vaid oluline roll on ka seadusandval võimul ja kodanike kaasamisel otsustusprotsessidesse.

Mängureeglitel on tähtis osa ka koostööl põhinevate teenuste pakkumisel, kus avalikke teenuseid võivad osutada erinevad riigiasutused koostöös üksteisega, erasektoriga, kodanikuühiskonnaga või mõnes muus vormis. Valitsemise digiteerimise teemat käsitlev teaduskirjandus räägib üha enam valitsusest kui platvormist (Government as a Platform – GaaP) – kuigi mingil kujul on digiplatvormid eksisteerinud avaliku sektori valitsemisel kauem kui sellealane kirjandus.

GaaP aitab luua tehnoloogilised lahendused, et kodanikud ja teised osapooled saaksid ise avalike teenuste pakkumisse panustada, kujundades neid vastavalt oma vajadustele (Janssen and Estevez 2013; Linders 2012). Kombineerides teenuseid avaandmetega, on GaaP-il võimalus muuta teenuste tarbijad teenuste kaasloojateks. Seega väheneb vajadus ülalt alla lähenemise järele avaliku sektori teenuste pakkumisel ning teenuste kaasloomise kaudu on kodanikud suuremal määral avaliku sektori tegevusse kaasatud.

Üks valdkond, kus väljendub GaaP ja võrgustikupõhine lähenemine valitsemisele, on erinevate tegevuste reguleerimine (Fink 2018). Ettevõtete ja teiste osapoolte kaasamiseks on vaja liikuda kaasregulatsiooni suunas – selle asemel et mõelda ainult ülalt alla või iseregulatsiooni võtmes. Fink analüüsib erinevate digiregulatsioonide mudeleid, rõhutades, et kaasregulatsioon oleks hea meetod erinevate

digiteerimisega seotud probleemide, nagu näiteks süsteemselt oluliste digiplatvormide regulatsioon, lahendamisel.

Selline laiahaardeline koostöö võib muuta riigi pakutud teenused “nähtamatuks”, kuna avaliku ja erasektori teenuste vahelised ning erinevaid osapooli eristavad piirjooned muutuvad ebaselgeks. Avalikke teenuseid pakutakse n-ö toimivate tegutsemismustrite kontekstis, mis vähendab kasutamise soetud takistusi (Fountain 2016; European Commission 2013, 6).

## 2.4. Kirjanduse ülevaate kokkuvõte

Kirjanduse ülevaate põhjal võib järeldada, et avaliku sektori valitsemine liigub võrgustatud valitsemise suunas. Samas on ja jääb valitsemine oma olemuselt hierarhilise, NPM-i ja võrgustikupõhise mudeli hübriidiks. Kuna need mudelid ei ole täpselt piiritletud, on ühe ideaaltüübi elluviimine praktikas võimatu seda enam, et avaliku sektori reformid on pigem sammsammulised kui radikaalsed. Reformide motiivid on mitmesugused. Reformimine ei pruugi olla juhitud ainult efektiivsusest, vaid ka soovist suurendada valikuvõimalusi ja kaasata kodanikke.

Valitsemise digiteerimine ei puuduta ainult teenuste pakkumist, vaid üha suuremat rõhku pannakse kaasamisvõimaluste loomisele. Valitsus kui platvorm võimaldab kaasata kodanikke avalike teenuste arendamisse ja luua eeldused kodanike osalust rõhutava ning teenustele suunatud lähenemise paremaks koostöömiseks. Digiteerimisega kaasneb ka üha suurema andmehulga genereerimine, mis võimaldab paremini analüüsida erinevate lahenduste töökindlust ja muuta poliitikakujundamist tõendus põhisemaks. ■

## Näited teiste riikide kogemustest

Teiste riikide kogemuse ülekandmine spetsiifilisse konteksti ei saa toimuda automaatselt. Samuti on erinevate reformide puhul võimalik välja tuua erinevaid tõlgendusi, mis teeb õppetundide omandamise keeruliseks. Lisaks on riigid erineva arengutaseme ja erinevate ajalooliste arengutrajektooriga. Metodoloogiliselt on oluline vaadata ka ebaõnnestumisi ja mitte ainult edulugusid. Allpool on toodud mõned näited avaliku sektori reformidest.

### Rootsi kohalike omavalitsuste reformid



Fölster ja Kreichbergs (2014) toovad välja Rootsi kohalike omavalitsuste kulutused, mis ulatuvad ligi 25% SKP-st, ja selle, et omavalitsused annavad tööd ligi veerandile kõigist Rootsi töötajatest.

Kohalikel omavalitsustel on oluline roll, kuna nad pakuvad erinevaid sotsiaal-, haridus-, transpordi- ja muid teenuseid. 13% teenuste maksumusest ostetakse erasektorilt (1990. aastal oli see 4%). Alates 1990. aastatest on Rootsi kohalikud omavalitsused teenuseid oluliselt erastanud.

Konkurentsi suurendamise peamine motivatsioon ei olnud mitte niivõrd tõhususe saavutamine, vaid valikuvõimaluste puudumine ja sellega kaasnenud rahulolematuse. See näitab, et tege mist ei ole traditsioonilise NPM-reformiga, vaid pigem hübriidiga võrgustiku- ja NPM-põhistest reformidest. Tehtud reformide konkreet sed näited on vautšerite sisseviimine hariduses, vanurite hooldamise ja raviteenuste osutamise andmine erakätesse – näiteks Stockholmis on 30% raviteenustest ostetud erafirmadelt.

### Norra avaliku sektori reformid



Norra on olnud sammsammulise NPM-mudeli elluviija, kuid eesmärk on olnud ennekõike avaliku valitsemise moderniseerimine, mitte niivõrd teenuste erastamine ja avaliku sektori rolli vähendamine suurema tõhususe eesmärgil (Laegreid *et al.* 2013). Norra lähenemist iseloomustab pigem reformide elluviimine tugevate ministriumide poolt kui koordineeritud horisontaalne lähenemine valitsuse tasandil.

Rahandusministeerium on ellu viinud eelarvereformi, tervishoiuministeerium teinud haiglate reformi, justiitsministeerium politseireformi, haridusministeerium kõrgkoolide kvaliteedireformi ja nii edasi. Tulemuseks on struktureeritud pluralism ning mitte universaalsus ja ühesugus. Üldjoontes on Norra avaliku sektori reformide iseloomustav joon mõõdukas detsentraliseerimine, kus erinevatele ametitele on antud suurem otsustusõigus ning otsustusprotsesse on depolitiseeritud.

## Flandria vaimsete puuetega noorte hooldusreformid



Voets *et al.* (2015) tehtud uuring Flandria vaimsete puuetega noortele mõeldud integreeritud hoolduse kohta näitab, kuivõrd keeruline on võrgustatud valitsemist ellu viia. See avalik teenus nõuab laiapõhjalist koostööd erinevate poolautonoomsete organisatsioonide vahel. Keskvõimu nutikas metavalitsemine on selle eelduseks.

Keskvõim peab teadma, millal on õige ja millistel juhtudel tuleb keskenduda autonoomiale ja dialoogile ning millal tegutseda “hierarhia varjus”. Flandria valitsus püüdis panna seda teenust toimima valdkondadeüleselt, et tagada parem kvaliteet. Ent samas sekkus valitsus liiga jõuliselt olukordades, kus horisontaalne koostöö erinevate organisatsioonide vahel oleks olnud parem lahendus.

---

## Sloveenia eelarvereformid



Pevcin (2014) analüüsib Sloveenia eelarvereforme aastatel 2008–2013. Valitsus viis aastatel 2008–2011 ellu mõõdukaid ja osalisi eelarvekärpeid reaktsioonina finantskriisile. Samas jäi enamik avaliku sektori teenuseid ja sotsiaalsüsteem reformidest puutumata. Järgmine valitsus lähenes 2012. aastal eelarvekärbetele laiahaardelisemalt, proovides eelarvet tasakaalustada. Kolmas valitsus keskendus 2013. aastal eelarve konsolideerimisele makse tõstes.

Nende erinevate reformide tulemusel on eelarve paindlikkus vähenenud, otsustusprotsessid koondatud rahandusministeeriumi kätte ja senisest rohkem politiseeritud. Avaliku sektori töötajate arv on vähenenud ja ametnike keskmine palk langenud. Samas nõuab riigi nõrk fiskaalpositsioon täiendavaid reforme. Sloveenia puhul on tegemist negatiivse näitega, kus valitsus viib reforme läbi aeglaselt, reageerides sündmustele, ning ei oma pikaajalisemat parteideülest visiooni sellest, missuguses suunas tuleks liikuda.

## Suurbritannia “mis töötab”-keskused



Suurbritannia valitsus on loonud võrgustiku kuuest “mis töötab”- (*what works*) keskusest, mis kaavad eelarvekulutusi 200 miljardi naela ulatuses (Ministry of Finance 2013). Keskuste eesmärk on koostada kokkuvõtteid ja jagada kogemusi selle kohta, millised poliitikameetmed töötavad. Nende tegevust koordineerib valitsuse poolt nimetatud koordinaator.

2011. aastal alguse saanud protsessi on kaasatud eri tasandite valitsusasutused, erasektor, teadusasutused ja teised osapooled. Programm katab kuut erinevat teemat, milleks on tervishoid, kuritegevus, vananemine, haridus, varajane sekkumine ja regionaalne majanduskasv. Keskuste eesmärk on aidata erinevate poliitikameetmete analüüsi kaudu kaasa tõenduspõhiste otsustusprotsessidele.

Selle programmi sõltumatus valitsusest ja erinevate osapoolte kaasamine viitab liikumisele võrgustatud valitsemise suunas. Programmi tulemusi on hetkel veel vara hinnata.

## Šoti tulemustepõhine lähenemine



Alates 2007. aastast on Šoti Iseseisvuspartei juhtimisel esile kutsutud laiahaardeline ja parteide ülene tulemustepõhine lähenemine avaliku sektori reformidele (OECD 2017a, 29–30). Juhtivate poliitikute ja ametnike arutelude tulemusel on loodud 16 eesmärgist koosnev rahvuslike tulemuste raamistik (*National Performance Framework*). Selline eesmärkide seadmine tegi vajalikuks valitsuse töötamise ainult enda huvide üleselt. Ministeeriumide traditsiooniline struktuur kaotati ja nad hakkasid tööle 16 eesmärgi heaks. Valitsus võttis koostöös kohalike omavalitsuste ja teiste osapooltega suuna partnerlusel põhinevale suhtele. Eesmärkide saavutamiseks rõhutati kolme peamist elementi: 1) indiviidide ja kohalike kogukondade tugevus; 2) poliitika koostootmine rahvaga; 3) kohalike andmete omamise olulisus muutuste elluviimisel.

Šoti reformide puhul on tegemist eemaldumisega NPM-i mõttemallist ning liikumisega personaliseerituma, ennetavama ja koostööpõhisema valitsemismudeli suunas, mis sobib hästi kokku võrgustunud valitsemisega. Samas osutus reformide elluviimine plaanitust keerulisemaks, kuna paljusid eesmärke oli raske kaardistada ning hindamiseks kasutatud piiratud indikaatorid viisid erinevatele arusaamadele poliitikameetmete rollist tulemuste saavutamisel. ■





GOVERNMENT

SEARCHING PROCESS...



# 3. Riigivalitsemine ja e-riik Eestis

See osa annab lühiülevaate Eesti avaliku sektori valitsemisest, reformidest, arengutest ning tehnoloogia kasutamisest. Ülevaate loomisel analüüsiti Eesti kohta avaldatud akadeemilist kirjandust ja raporteid, viidi läbi 35 poolstruktureeritud intervjuud eri tasandite poliitikakujundajatega ning kasutati arengute illustreerimiseks kirjeldavat statistikat.

Sissejuhatavalt võib öelda, et Eesti on oma riigi ülesehitamisel olnud tõhus, lähiaja eesmärgid on täidetud ja mitmeski mõttes on Eesti riik eeskujuks väikestele avatud majandustele (OECD 2011; OECD 2015). Iseseisvuse taastamisest saadik on Eesti riik reforminud ja uuendanud avaliku sektori valitsemist ja teinud seda konservatiivse eelarvepoliitika tingimustes. Kui Eesti valitsussektori võlakooormus ulatus 2016. aastal 13 protsendini SKP-st, siis OECD riikide keskmine näitaja oli 112 protsenti (OECD 2017b). Kui Eesti riigi eelarve oli suhtena SKP-sse väikeses ülejäägis, siis OECD riikide keskmine näitaja oli 2,8 protsendiga defitsiidis (OECD 2017b).

Samas ulatusid Eesti valitsussektori kulutused 2016. aastal suhtena SKP-sse 40,4 protsendini, mis on väga lähedal OECD riikide keskmisele näitajale (40,9 protsenti). Eesti valitsussektori investeeringud ulatusid 2015. aastal 5,2 protsendini suhtena SKP-sse, kusjuures OECD riikide keskmine oli 3,2 protsenti (OECD 2017b). Ilmselgelt mõjutab Eesti puhul seda näitajat Euroopa Liidu tõukefondide rahastus, kuna paljudel OECD riikidel ei ole teiste riikide maksu- maksjate toel tehtud investeeringutele sellises ulatuses ligipääsu.

Kui Eestis moodustas valitsussektori töötajate osakaal 2015. aastal kogu tööhõives 23 protsenti, siis OECD riikide keskmine oli 18,1 protsenti. Kuigi OECD riikide eripärad seavad sellisele võrdlusele

piirid, ei ole nende andmete valguses põhjust väita, et Eesti riik oleks õhuke. Kui võtta nii valitsussektori kulutuste suhe SKP-sse kui ka valitsussektori töötajate osakaal tööhõives, on Eesti riik sarnane arenenud ja jõukate riikidega.

Eespool toodud näitajate põhjal ei saa järeldada, kuivõrd on kodanikud rahul avaliku sektori teenusega. Hoolimata valitsussektori kulutuste ja tööhõive proportsioonide sarnasusest, on Eesti elanikud avaliku sektori poolt pakutavaga oluliselt vähem rahul kui OECD riikide kodanikud keskmiselt. 2016. aastal tehtud küsitluse järgi oli 34 protsenti Eesti elanikest rahul ja usaldas keskvalitsust, kusjuures OECD riikide keskmine näitaja oli 42 protsenti (OECD 2017b).

## Hoolimata valitsussektori kulutuste ja tööhõive proportsioonide sarnasusest, on Eesti elanikud avaliku sektori poolt pakutavaga oluliselt vähem rahul kui OECD riikide kodanikud keskmiselt.

Politsei tööga oli rahul ja seda usaldas 72 protsenti Eesti elanikest, samas kui OECD riikide keskmine näitaja oli 77 protsenti. Rahulolu ja usaldus õigusüsteemi vastu oli suhteliselt sarnane, ulatudes Eestis 57 protsendini ja OECD riikides keskmiselt 55 protsendini.

Suuremad erinevused rahulolus ja usalduses ilmnevad hariduse ja tervishoiu valdkonnas. 60 protsenti Eesti elanikest oli haridusega rahul, võrreldes keskmiselt 67 protsendiga OECD riikides. Eriti suured käärid on tervishoiu puhul: 41 protsenti Eesti elanikest on rahul ja usaldab pakutavat teenust, võrreldes keskmiselt 70 protsendiga OECD riikides. See

näitaja ei ole üllatav, sest OECD tervisekindlustuse kattuvuse skaalal 1–3 on Eesti näitajaga 2 täpselt keskel, mis tähendab, et ligipääs tervishoiuteenustele on piiratud. Rahuldamatat tervishoiuvajaduste näitajate puhul on Eesti 12,7 protsendiga OECD riikide seas viimane (OECD 2017b).

Eesti paistab OECD riikidega võrreldes silma veel sellega, et omavalitsuste fiskaalautonoomia on väike. Omavalitsuste enda maksutulu osakaal kogu valitsussektori maksutulul oli OECD riikide seas madalaim, ulatudes 1,1 protsendini 2014. aasta andmete põhjal. Viimase paarikümne aasta jooksul on see näitaja varieerunud 0,8 ja 1,5 protsendi vahel (OECD 2018). Isegi linnriiki meenutavas Luksemburgis on kohalike omavalitsuste maksutulu kõrgem, ulatudes 3,3 protsendini 2014. aastal, rääkimata konföderatsioonist nagu Šveits, kus see näitaja on 40 protsenti, või föderatsioonist nagu Kanada, kus provintside ja kohalike omavalitsuste maksutulu osakaal valitsussektori maksutulul ulatub 50 protsendini.

KOV-ide kulude osakaal kogu valitsussektori eelarvekuludes moodustas 2016. aastal 4 protsenti. Viimase paarikümne aasta jooksul on see näitaja kõikunud 3 ja 5,5 protsendi vahel. OECD riikide seas oli see näitaja 2016. aastal ainult Kreekas veel madalam ning Luksemburgis ulatus kohalike omavalitsuste kulude osakaal ligi 6 protsendini valitsussektori eelarves.

## Samas viitab lõhe kulutuste, tööhõive osakaalu ning rahuolu vahel teatud osas sellele, et Eesti riik on ristteel.

Kuigi Eesti on unitaarriik ja võrdlused teiste riikidega on pigem illustratiivsed, ei aita suur sõltuvus keskvoimust kaasa motivatsioonimehhanismide loomisele avaliku sektori valitsemise parandamiseks kohalikul tasandil.

Kokkuvõtvalt võib sellise võrdluse kohta öelda, et need erinevad suhtarvud on piiratud viis mõistmaks, kui tõhusalt ja kaasavalt avalikku sektorit

valitsetakse. Samas viitab lõhe kulutuste, tööhõive osakaalu ning rahuolu vahel teatud osas sellele, et Eesti riik on ristteel ega ole selge, millises ulatuses suudab riik muutuva sotsiaalmajandusliku olukorraga kohaneda.

Järgnev osa arutleb Eesti avaliku sektori reformide ja selle üle, kuidas on senine lähenemine aidanud kaasa avaliku sektori valitsemise arenemisele ja parenemisele.

## 3.1. Avaliku sektori reformid

Üldiselt on Eesti avalikku sektorit alates iseseisvuse taastamisest aastal 1991 reformitud *ad hoc*-viisil, reformimine on olnud samm-sammuline ning keskne juhtimine ebapiisav (Pesti ja Randma-Liiv 2016).

Reformid on keskendunud ministeeriumide ja allasutuste restruktureerimisele. Fookus on olnud tihti erinevate asutuste konsolideerimisel. Ühest küljest on reforme peetud edukaks, kuid teisest küljest on selge, et reformid on olnud ebaühtlased, vähese kaasamisega ning suunatud peamiselt kulude kärpimisele. Samas ei ole need reformid olnud orienteeritud suurtele süsteemsetele muutustele, kuna edukad reformid on toimunud tavaliselt avaliku sektori konkreetse üksuse lõikes, mitte laiemalt.

Riik on organisatoorselt suutmatu nn “silode”- ehk killustumiseüleses koordinaatsioonis ning eelarve ja strateegiliste eesmärkide vahelised seosed on nõrgad (OECD 2015; Praxis 2017, 2015 ja 2013).

Pärast 2015. aasta valimisi said avaliku sektori reformid valitsuse tegevusprogrammis suurema tähelepanu osaliseks kui varem. Loodi riigihalduse ministri koht. Kõige silmapaistvam saavutus on haldusreform, kus 213 kohaliku omavalitsuse liitmise tulemusel tekkis 2017. aasta oktoobriks 79 valda ja linna. Valitsuse 2017. aasta mais vastu võetud riigireformi kava keskendub täidesaatva võimu ja kohalike omavalitsuste teenustele. Valitsuse tegevuskava on seadnud eesmärgiks tasakaalu, tõhususe ja avatuse, kuid peamiselt keskendutakse

kulude kärpimisele. Eesmärgi “tõhus riik” all on ära toodud ligi 30 tegevust, aga eesmärkide “tasakaalus riik” ja “avatud riik” all on kummalgi juhul 10 tegevust (Vabariigi Valitsus 2017). Samuti võib “avatuse” ja “tasakaalu” all leida tegevusi, mis on pigem suunatud “tõhustamisele”.

Tõhususele suunatud reformid puudutavad kodanike otsustusprotsessides osalemist ja demokraatiat. Tasakaal efektiivsuse ja osalemise vahel võib minna kaduma, kui põhirõhk on ainult suuremal tõhususel. Avaliku sektori teenuste tsentraliseerimine võib muuta need vähem kodanikukeskseks ja viia kodanike suuremale võõrandumisele valitsusest. Kuigi praegu elluviidavad ja kavandatavad reformid on täidesaatsava võimu kesksed, on seadusandliku võimu oluline ülesanne arutelu tõhususe ja osaluse tasakaalupunkti teemal ja selles suhtes otsuse tegemine. Samuti on seadusandlikul võimul kohustus seada avaliku sektori valitsemise reformide konkreetsed pikaajalised eesmärgid. Ka Vabariigi Valitsuse riigireformi kava rõhutab, et “demokraatia ja rahva kaasamise teemadel saab juhtroll olla vaid parlamendil” (Vabariigi Valitsus 2017). Teisisõnu on demokraatia ja kaasamise edendamise jäetud Riigikogule. Ent Riigikogu ei ole suutnud kokku leppida riigivalitsemise aluspõhimõtetes.

Seega, kuigi keskset juhtimist on tugevdatud, siis eespool viidatud haldusreformi kõrvale jättes ei ole senine tegevus riigireformi läbiviimisel suunatud suurte süsteemsete muutuste ellukutsumisele. Praegune valitsuse tegevusprogramm aitab parimal juhul kohaneda muutunud olukorraga, kuid on ebapiisav, et pakkuda lahendust Eesti ees seisvatele väljakutsetele.

Rahvastiku vähenemine ja vananemine seab piirid nii inimkapitalile kui ka rahalistele vahenditele. Maksimaksjate osakaal kogu elanikkonnas väheneb ning vajalike oskustega töötajate arvu langus mõjutab ka avalikku sektorit. See viib vajadusele vaadata üle avaliku sektori funktsioonid ning vähendada või kaotada osad teenused või tõsta üldist maksukoormust. See ei puuduta mitte ainult teenuste kvantiteeti, vaid ka kvaliteeti. EL-i struktuurivahenditel on oluline roll reformide finantseerimisel.

Kui need vahendid järgmisel programmiperioodil vähenevad, tekitab see lisasurve rahaliste vahendite leidmisele.

Sisuliselt tähendab nendele väljakutsetele vastamine laiahaardelisema strateegilise tegevuskava loomist, mis keskenduks lisaks kulude kärpimisele süsteemsetele muudatustele. Organisatoorselt tähendab väljakutsetele vastamine erinevate valitsemismudelite läbimängimist. Peamine proovikivi on ebapiisav kapseldumiseülene koordinatsioon, mis võib tähendada pigem võrgustatud või avatud valitsemise mudeli suunas liikumist, kui kõikides valdkondades praktiseeritakse ühetaolist ülalt alla juhtimist. OECD (2015) toob välja, et Eesti avaliku

---

## Valitsuse tegevuskava on seadnud eesmärgiks tasakaalu, tõhususe ja avatuse, kuid peamiselt keskendutakse kulude kärpimisele.

---

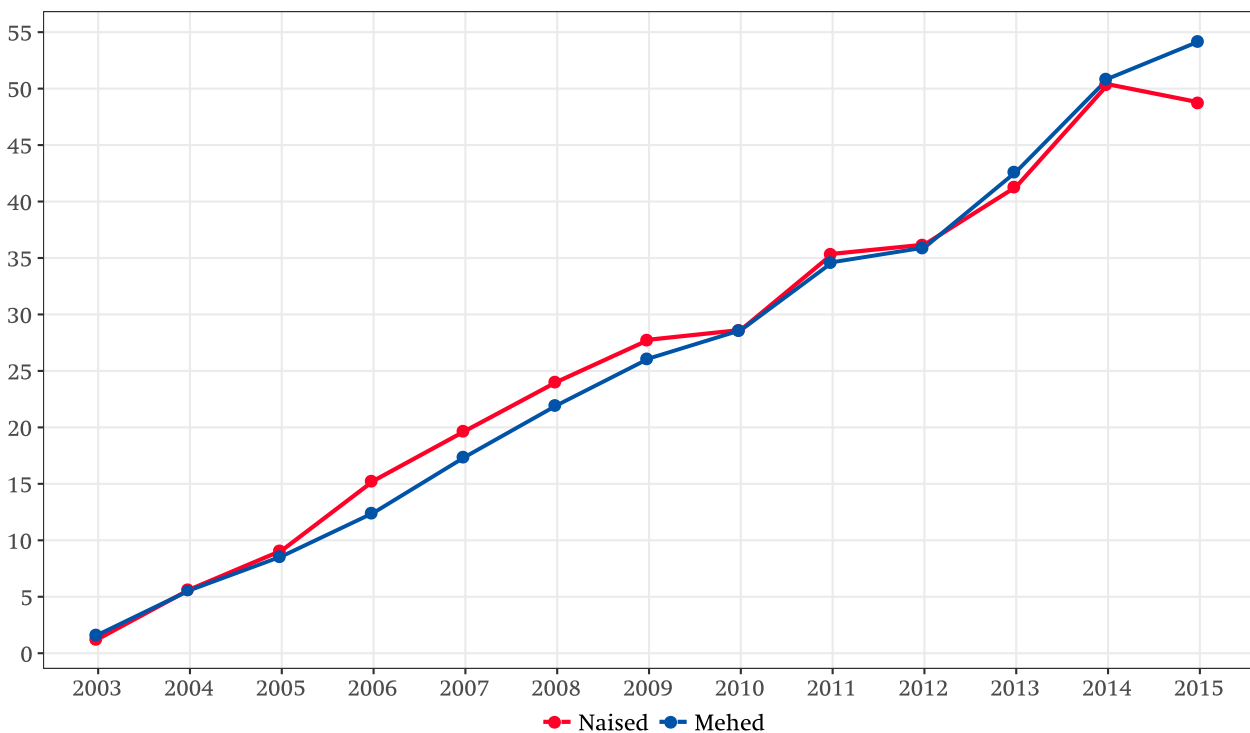
sektori juhtimise tõhusus on liigselt sõltuv konkreetsetest juhtidest ja personaliseeritud võrgustikest. Juhtimine on pigem funktsionalistlik ja tehingupõhine (*transactional*) lähenemine on praegu suunatud olulisena tunduvate vajaduste rahuldamisele; kuid pikaajaliste muudatuste juhtimiseks on vaja ümberkujundustele suunatud (*transformative*) lähenemist. Juhtimise ja võrgustike institutsionaliseerimine võib olla üks võimalus nendele väljakutsetele vastata. Kindlasti pakub neile probleemidele lahendusi ka tehnoloogia kasutamine, millest anna me ülevaate alljärgnevalt.

## 3.2. E-valitsemise arengud

Eesti riik pakub praegu 1400 e-teenust; see arv sisaldab nii kodanikele kui ka nn masinalt masinale pakutavaid teenuseid. Kodanikud on üha agaramad teenuseid kasutama. Aastatel 2003–2015 on lineaarselt kasvanud nende inimeste osakaal rahvastikus, kes on kasutanud ühte avalikku e-teenust korra aastas, nagu näitab järgmine joonis.

**Joonis 1.** Ühe e-teenuse kasutajate osakaal rahvastikus 2003–2015 X-tee andmete põhjal

Osakaal populatsioonist



Allikas: Mihkel Solvak 2018

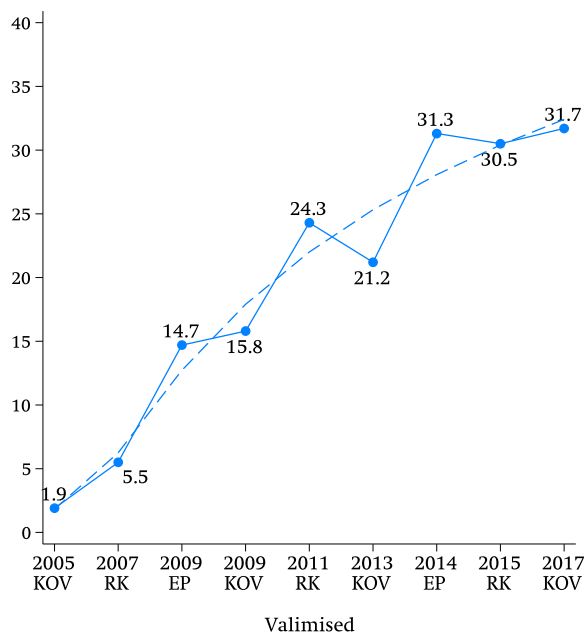
Lisaks kasvavavale populaarsusele on Eesti e-teenused saanud viimase aastakümne jooksul suure tähelepanu osaliseks nii rahvusvahelistes akadeemilistes ringkondades kui ka poliitikakujundajate hulgas (vt nt Hattem 2014; Alvarez *et al.*, 2009; Maaten and Hall 2008; Martens 2010; Kalvet 2012; Solvak ja Vassil 2017).

Eesti saavutused on toodud välja eeskujuna, millest teised riigid saavad e-riigi ülesehitamisel õppust

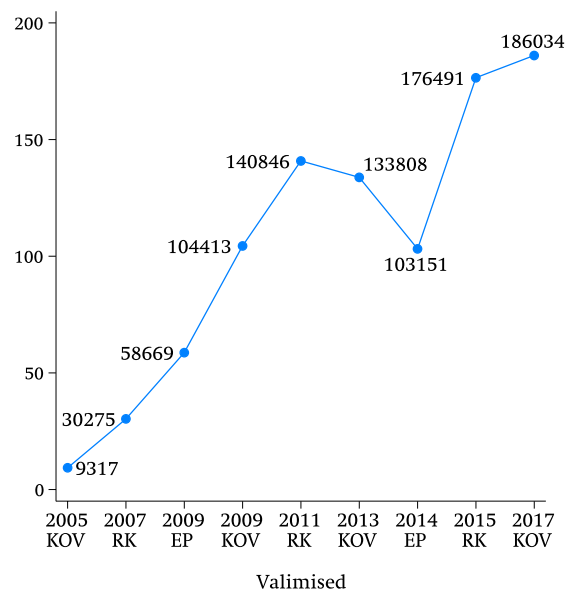
võtta. E-riik on teinud avaliku sektori teenuste pakumise tõhusamaks ja läbipaistvamaks. See on aidanud kaasa avatud ja ettevõtjasõbraliku keskkonna loomisel, kus nii ettevõtjad kui ka kodanikud saavad kasutada tehnoloogilisi võimalusi erinevate tehingukulude vähendamiseks – olgu selleks siis maksude deklareerimine või e-hääletamine valimistel, nagu järgnev joonis näitab.

Joonis 2. E-valimised Eestis 2005–2017

E-valijate osakaal %



E-valijate arv (tuhandetes)



Allikas: Mihkel Solvak 2018

Osa autoreid näeb Eesti e-valitsemist kui erandit ministeeriumidekesksete *ad hoc*-reformide seas. Nad väidavad, et selle edu taga on keskne juhtimine (Pesti ja Randma-Liiv 2016). Samas tuleb teiste allikate ja intervjuude põhjal välja, et e-valitsemine on liigselt detsentraliseeritud. Autorid rõhutavad, et valitsusekeskne strateegiline juhtimine on ebapiisav. Kuigi e-riigi teenuste puhul on detsentraliseeritus tihtipeale olnud innovatsiooni allikaks, on erinevatel asutustel vaja teha rohkem koostööd kodanikele paremate lahenduste pakkumise nimel ja ületada eraldatuse seatud piire. Detsentraliseeritus sunnib rohkem keskendumisele ka lühiajalistele lahendustele, mitte ainult pikaajalistele eesmärkidele. Samuti on ebapiisav erinevate digilahenduste tulemuste hindamine.

Tehnoloogia omaksvõtt ja kasutamine avalikus sektoris on ebaühtlane. Esile tõstetakse edulood, nagu näiteks e-maksuamet või e-valimised, kuid piisavalt ei saa tähelepanu aeglasemalt arenevad valdkonnad. Digitaalne lõhe ametiasutuste vahel on probleem, millele on tähelepanu pööranud ka Riigikontroll oma analüüsis Euroopa Liidu vahendite kasutamisest infoühiskonna edendamisel, kuna toetusi on jagatud samadele, juba varem edukalt e-teenuseid ja infosüsteeme arendanud asutustele.

Lisaks hoiatab Riigikontroll ka infoühiskonna rahastamise läbipaistmatuse eest ning annab teada suutmatusest toetada riigiasutusi, kus e-teenuste ja infosüsteemide arendamine on erinevatel põhjustel mahajäänud. Nagu juba mainitud, on ametiasutuste võimekus IT-projekte planeerida ja ellu viia erinev ning mitmed olulised initsiatiivid, eelkõige tervishoius ja sotsiaalvaldkonnas on kas pidurdunud (nt digiregistratuur), mitte kasutust leidnud (e-kiirabi) või ebaõnnestunud (SKAIS2).

Viimastel aastatel võib täheldada mahajäämust siseriiklike e-teenuste, aga eelkõige e-kaasamise arendamisel. Seda tõestab näiteks Eesti positsioon rahvusvahelistes IKT ja e-riigi indeksites. ÜRO e-valitsuse arengu indeksis hoiab Eesti hetkel 13. kohta, e-kaasamise indeksis ollakse alles 22. kohal (United Nations 2016). Samuti on Eesti 22. kohal Maailma Majandusfoorumis indeksis (*Network Readiness Index*).

Analüüsidest Eesti e-valitsemise arengut alates 1991. aastast, jõutakse sama järelduseni. Innovaatilised lahendused, millel Eesti e-valitsemine senini põhineb ehk selle alustalad, nagu e-ID ja X-tee, aga ka e-teenused ning e-kaasamise tööriistad, pärinevad 2000. aastate algusest ning keskpaigast ning alates 2011. aastast ei ole kodanikele ja/või ettevõtetele

suunatud e-teenuseid ning e-kaasamise vahendeid suurt lisandunud. Samuti ei ole juba pakutavaid e-teenuseid kasutajasõbralikumaks muudetud ning seni on Eesti avalikud e-teenused valdavalt asutusepõhised ning mitte sündmuse- ja protsessipõhised.

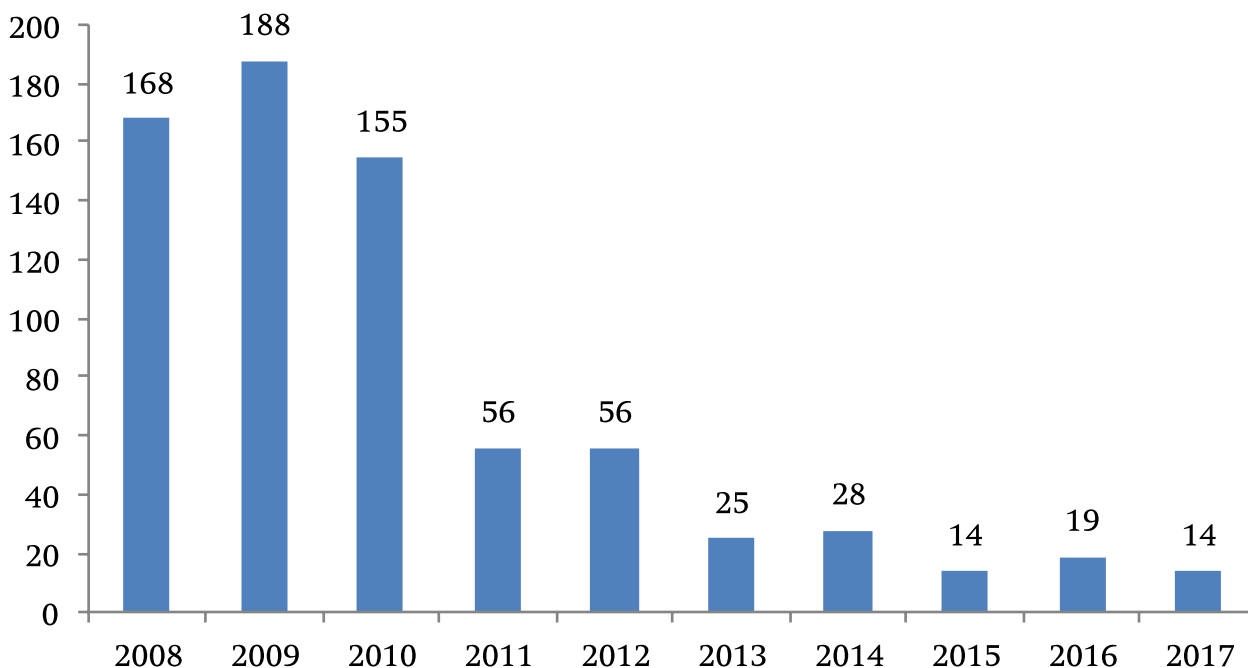
Eesti infoühiskonna arengukavas planeeritu ei ole rakendunud. Hetkel võib väita, et kümnest planeeritud põhieesmärgist on praegusel ajal täidetud vaid üks – e-residentsuse avamine ja juurutamine, kuid seegi vaid osaliselt. Olukord on veel kurvem e-demokraatia ja e-kaasamise valdkonnas, kus riigil puudub ambitsioon ning visioon sellest, kuidas teha osalemine kodanikele kättesaadavaks ja lihtsaks (nt mobiilipõhised rakendused), samuti ei ole edasi arendatud juba olemasolevaid rakendusi, näiteks ei ole eelnõude infosüsteem EIS ühendatud avalike konsultatsioonidega.

Paljude kohalike omavalitsuste suutlikkus pakku- da e-teenuseid on samuti küsitav, mis võib saada takistuseks tehnoloogia kasutamisel riigireformi eesmärkide elluviimisel. Suurt osa kodanikele

mõeldud avalikke teenuseid osutavad kohalikud omavalitsused ja digilahenduste kasutamine nende arendamisel on oluline katsumus, mida omavalit- sused üksi ei suuda lahendada.

Eesti e-riigil on arenguruumi koostööl põhinevate teenuste pakumisel, kus avalikke teenuseid või- vad osutada erinevad riigiasutused kas koostöös üksteisega, kohalike omavalitsustega, erasektori- ga, kodanikuühiskonnaga või mõnes muus vormis. Selline laiahaardeline koostöö võib muuta riigi teenused “nähtamatuks”, kuna avaliku ja era- sektori teenuste vahelised ning erinevaid osapooli eristavad piirjooned muutuvad ähmaseks. Avalike teenuseid pakutakse n-ö toimivate tegutsemis- mustrite kontekstis, mis vähendab kasutamise- ga seotud takistusi (European Commission 2013, 6). Sellised koosloomist toetavad projektid aitaksid kaasa ka kodanike kaasamisele, mis on e-valitsemi- se puhul jäänud tagasihoidlikuks (e-valimised on pigem teenus kui kodanike kaasamine). Järgnev joonis näitab uute ideede panustamist valitsuse poolt loodud portaalis osale.ee.

**Joonis 3.** Inimeste poolt välja pakutud ideede arv portaalis osale.ee 2008–2017



Allikas: Nele Leosk 2018

Eespool toodud arengute põhjuseid on palju, kuid mõned olulisemad on järgmised:

1. Puudub keskselt juhitud ning koordineeritud visioonipõhine poliitikakujundamine ning Eesti viimaste aastate infoühiskonda iseloomustab pigem *ad hoc* persooni- ja trendipõhine areng.
2. Puudub e-teenuste ja infosüsteemide arengut toetav struktuur: poliitikakujundamine on kitsaste võrgustike pärusmaa ning koordinatsiooni- ja rakendamismehhanismid puuduvad või ei ole need jõustunud, mille tulemusena eksisteerib kaks omavahel napilt suhtlevat reaalsust: poliitikakujundaja (MKM) ning rakendaja oma (ministeeriumid ja nende allasutused ning kohalikud omavalitsused).
3. Sellistel valdkondadel nagu e-demokraatia ja e-kaasamine puudub seni omanik.
4. Palju energiat kulub Eesti e-teenuste ekspordi edendamisele, mitte kodanikele suunatud teenuste parendamisele. Muuhulgas on ka e-residentsus praegusel kujul pigem välismaale suunatud turundusprojekt kui kohalikke teenuseid arendav plaan. E-residentsus on ka avaliku sektori ülepersonaliseeritud juhtimise hea näide.

### 3.3. Kokkuvõte

Selle ülevaate põhjal võib järeldada, et nii avaliku sektori reforme laiemalt kui ka e-riigi initsiatiive on Eestis viidud ellu projektipõhiselt ja *ad hoc*-viisil. See lähenemine on olnud tihtipeale ministeeriumide- ja/või ametkonnakeskne. Kuigi võib väita, et teatud deentraliseeritus on kohati olnud innovatsiooni allikaks ning tänu sellele on tekkinud mitmed uued lahendused ja teenused, on areng olnud ebaühtlane.

---

**Et vastata avaliku sektori reformimise väljakutsetele, on vaja uut lähenemist, mis oleks n-ö enda huvide ülene ja lahendaks koordinatsiooniprobleeme.**

---

Et vastata avaliku sektori reformimise väljakutsetele, on vaja uut lähenemist, mis oleks n-ö enda huvide ülene ja lahendaks koordinatsiooniprobleeme, mille jaoks on tarvis keskenduda riigi strateegilise tundlikkuse suurendamisele. Strateegiline tundlikkus on võime läheneda probleemide lahendamisele paindlikult ja kompleksselt, kasutades uudseid tehnoloogiad ja erinevate osapoolte koostööd. Seega tasuks kaaluda võrgustikupõhiseid avatud valitsemise mudeleid, mis oleks oma olemuselt kaasavamad nii teenuste loomisel kui ka kodanikudemokraatia edendamisel. ■



## 4. Stsenaariumid

Järgnevalt on esitatud rida avaliku sektori valitsemise võimalikke stsenaariume. Neist ühe või teise valitsema pääsemine Eestis sõltub nii meie, Eesti inimeste arusaamadest ja soovidest, sellest, millist riiki me tahame, kui ka sellest, milliseks kujuneb meist suuresti sõltumatult meie väliskeskkond. Näiteks majanduslanguse ja raske eelarveseisu juures on võimalikud stsenaariumid tõenäoliselt mõnevõrra teistsugused kui need, mis on teostatavad kiire majanduskasvu ja piisavate finantside korral. Teiste sõnadega, stsenaariumid kujunevad sisemiste ja välimiste, objektiivsete ja subjektiivsete tegurite koostmõjus (Schwartz 1991; Ramirez ja Wilkinson 2016).

Sealjuures võib eeldada, et väliskeskkonna tingimused mõjutavad ka seda, mida me tahame hakkame. Ei ole universaalseid “kõige paremaid” riigimudeleid ja e-valitsemise rakendamise skeeme. Loomulikult võib juhtuda, et reaalne elu tekitab mingi kombinatsiooni või segu siintoodud stsenaariumidest. Leiame, et olukorra paremaks mõistmiseks on kasulik tarvitada nn puhtaid, mõnevõrra lihtsustatud mudeleid, mille puhul on lihtsam aru saada, millised tegurid või tegused mingitele tulemustele viivad.

Siintoodud stsenaariume analüüsid ja läbi mängides on võimalik mõista, millised põhimõttelised lahenduste avaliku sektori valitsemisel ja nende lahenduste raames riigivalitsemise rakendamisel tekkida võivad. Stsenaariumid on mõeldud eelkõige poliitikakujundajatele, et genereerida nende abil kasutamiskõlblikke konkreetseid lahendeid riigi ja valitsemise edendamiseks Eestis. Need stsenaariumid aitavad ette näha ka karisid ja takistusi, mille vastu on selle töö käigus oht pörkuda. Keskseks küsimuseks jääb, millistel tingimustel on võimalikud teatud läbimurded.

Teisisõnu, stsenaariumid pole mitte omaette lõpp-produktid vaid valitsemise täiustamise abivahendid poliitikutele, ametnikele, ekspertidele ja ühiskonnaaktivistidele. Stsenaariumide reaalne väärtus selgub kasutamisprotsessis: kas nende baasil tekib riigi ja valitsemise täiustamisega tegeleva

tel inimestel selgem strateegia ja kas nad aitavad kaasa uute ideede tekkele. Eelnevalt öeldu ei tähenda muidugi seda, et need stsenaariumid ei võiks olla lugemismaterjal ka laiemale avalikkusele, kes tahab toimuvast lihtsalt paremini aru saada. Meie kõigi ühine mure on riik paremini toimima panna.

Stsenaariumide tekstid on koostatud meelega mõneti provokatiivselt. Neid on lihtsustatud selliselt, et peale igatühe plusside väljendusi ka miinused. Loomulikult ei saa need stsenaariumid pretendeerida lõplikule tõe; me eeldamegi, et mõningad väited ärgitavad asjaosalisi vastu vaidlema. Eks vaidlustes suudamegi tõele läheneda.

Stsenaariumide läbimängimisel püüame kindlasti ette näha, millise stsenaariumi teke on tõenäolisem; mõneti lihtsustatult, üritame ennustada, “mida tulevik toob”. Niisugust eesmärki ei tohi kindlasti üle tähtsustada ja seda kahel, näivald vastuolulisel põhjusel. Esiteks ei ole tulevik pikemate ajavahe- mike puhul üheselt ennustatav ja prognoositav, me peame olema valmis mitte ainult väiksemateks kõrvalekalleteks, vaid põhimõtteliselt erinevateks, tihti meist sõltumatuteks arenguteks. Me ei tea, kas juhtub A või B, aga me võime mingis ulatuses ette näha, mida need A ja B võiksid endast kujutada ja mida nad kaasa toovad. Stsenaariumide koostamise meetodit nimetatakse teaduskirjanduses ju alternatiivsete stsenaariumide meetodiks. Tuleb valmis olla erinevateks arenguteks.

Teiseks, see, mida tulevik toob, sõltub ka meist endast. Mingid arenguvariandid saavad realiseeruda vaid siis, kui me midagi väga tahame ja suudame selle saavutamiseks mobiliseerida nii iseend kui ka vajalikke ressursse. Proaktiivne hoiak on palju mõistlikum kui fatalistlik. Stsenaariumide läbimängimine aitab end paremini positsioneerida võimalike maailmade tekkeprotsessis, kavandada nii neid lahendeid, mis on suhteliselt sõltumatud sellest, millised võimalikud väliskeskkonnad võivad tekkida, kui ka neid, mille realiseerimine on võimalik vaid teatud tekkivate keskkondade puhul. Vähemalt



samavõrra oluline on tekitada ka mentaalne valmisolek erinevate väliskeskkondade tekkeks. Mõistes seda, kuidas need keskkonnad võivad tekkida ja mida endaga kaasa tuua, oleme võimelised kiiremini kohanduma uute tegevustingimustega. Järgnev tabel võtab erinevad stsenaariumid lühidalt kokku.

**Tabel 1.** Stsenaariumide toimimine peamiste kriteeriumite lõikes

	Hoogtööriik	Õovaht-riik	Ettevõtlik riik	Hoolekandja riik	Võrgustunud riik
<b>Tähendus kodanikule</b>	Ebaühtlased teenused kodanikele	Standardiseeritud baasteenused. Palju vabadust elu suunamisel	Kvaliteetsed teenused prioriteetsetes valdkondades	Ühtlaselt kõrge teenuste tase, riik sekkub igapäevaellu	Saab osaleda otsustusprotsessides. Mitmekesised teenused
<b>Keskvalitsus</b>	Roll suureneb prioriteetsetes küsimustes	Roll suureneb, aga ainult konkreetsetes valdkondades	Oluline tähtsuse kasv ja strateegiliste projektide algatamine	Süsteemne, detailne ja sekkuv keskvalitsus	Roll väheneb. Otsuseid delegeeritakse allapoole
<b>Riigikogu</b>	Riigikogu on tagasihoidliku tähtsusega, v.a. üksikutes strateegilistes küsimustes	Riigikogu liikmete arvu ja rahastamist kärbitakse oluliselt	Otsustamise kiiruse huvides Riigikogu tähtsus väheneb	Rahastamise kasv ja kõneparlamendina otsuste legitimeerimine	Roll suureneb ja muutub kodanikke kaasavaks tööparlamendiks
<b>KOV-id</b>	Kohalike omavalitsuste roll ja fiskaalautonoomia kahaneb	Fiskaalautonoomia väheneb ja kulude kärpimiseks neid liidetakse	Üldiselt KOV-ide roll väheneb, v.a. Tallinn ja Tartu, mida kaasatakse strateegilistesse projektidesse	Tähtsus realselt ei muutu, kuigi formaalselt olulisust rõhutatakse	Fiskaalautonoomia suureneb ja KOV-id muutuvad oluliseks kohalike otsuste tegemisel ja kaasamisel
<b>Suurprojektid</b>	Elluviimispotentsiaal kasvab ja riigi rahastus samuti	Erasektori projektid on soositud, kuid riigi roll ei ole nendes osaleda	Omavad suur tähtsust. Riigi rahastamine ja toetus kasvab	Ei ole prioriteet ja võivad kahjustada kodanike elukeskkonda	Huvide mitmekesisus ei luba neid ellu viia
<b>Teenused</b>	Teenuste pakkumine tõhustub ja eksperimenteeritakse uute lahendustega	Ühetaoline baasteenus teatud valdkondades ja teenuste erastamine	Prioriteetseid teenuseid nagu haridus eelisarendatakse. Teistele pööratakse vähem tähelepanu	Rõhk laiapõhjalisel kvaliteedi tõusul.	Teenused mitmekesistuvad ja erinevate pakkujate variatsioon kasvab
<b>Kohanemisvõime</b>	Väiksemad muutused lihtsad, strateegilisus võib jääda madalaks	Inerts väike, aga võimekus vastuseks strateegilistele väljakutsetele madal	Küllalt kõrge, aga sõltub valitsuse usalduskrediidist	Madal, tugev seotus olemasolevate teenuste ja protseduuridega	Laiapõhjaline, konsensuslik, aga aeglane
<b>Digiteerimine</b>	Rõhuasetus kulude kokkuhoiul, kuid teatud valdkondi eelisarendatakse. Teistele ei pöörata tähelepanu	Oluline, et bürokraatiat vähendada, kuid piiratud, et riik selle kaudu liigselt ei suunaks ega sekkuks	Digiteerimine kasvab. Strateegilisi valdkondi eelisarendatakse	Äärmiselt oluline, kuna saab pakkuda paremaid teenuseid ja andmete abil kujundada ennetavaid poliitika	Mitmetahuline digiteerimise edendamine teenuste pakkumiseks ja kaasamiseks erinevate juhtimismudelitega

Allikas: Autor





# 4.1. Hoogtööriik



Stsenaariumi aluseks on n-ö kombinatsioon tugevast survest eelarvekulude kokkuhoiu või vähendamise suunal, keskse juhtimise domineerimisest ja otsustusprotsessi kiirusele orienteerumisest. Surve eelarvekuludele võib tähendada kas vajadust neid lühikese perioodi jooksul tublisti kärpida või siis lihtsalt pikaajaliselt aluseks võetud hoiakut saada hakkama madalate eelarvekulude juures.

Stsenaariumile on iseloomulik püüd teha kiireid ja jõulisi otsuseid olukorra mõjutamiseks kas kriisist pääsemiseks (nn krokodillide komisjoni tüüpi toimimine) või siis uute tekkivate võimaluste kasutamiseks, mis eeldab rohkem või vähem tsentraliseeritud, aga hierarhilist otsustusprotsessi. Eelarvesurve toob tõenäoliselt kaasa rea teenuste erastamise, mis tekitab olukorra, kus valitsusel pole kõikides valdkondades enam võimalik kiirete otsuste kaudu situatsiooni muuta.

Kodanikud võivad sellest stsenaariumist oskusliku tegutsemise puhul kasu saada, seda juhul, kui prioriteetsed sammud ja projektid tükke lähevad, samas neid endid olulisel määral otsustusprotsessidesse ei kaasata. Kodanikud peavad arvestama ka sellega, et saadavate teenuste maht ja kvaliteet kujuneb tõenäoliselt ebaühtlaseks ja ebastabiilseks. Mõned olulised teenused arenevad kiiresti ja hästi, teised võivad jääda nigelaks või saada ressursside ümbermängimise tõttu kannatada. Nii sellest kui ka elanikkonna kaasamiseta tehtud projektide käivitamisest või nende nurjaminekust tingituna võib kodanike rahulolematuus suurenedada.

Vähesed eelarvevõimalused ning vajadus rasketel aegadel kiirelt, otsustavalt ja kokkuhoidlikult tegutseda võivad viia antud stsenaariumi taastootmisele ning muutuda tsentraliseeritud süsteemiga jätkamise ja avalikkuse otsustamisest eemaletõrjumise põhjenduseks.

## 4.1.1. Institutsioonid

### Keskvalitsus

Selle stsenaariumi rakendamine nõuab tugevat mandaati valitsusele, tõenäoliselt saab see paremini realiseeruda, kui parteisid ei ole valitsuskolitisioonis enam kui kaks. Peaministri roll suureneb vähemalt mitteformaalselt, kuid tõenäoliselt ka formaalselt. Samas ei pea otsuseid tegema ainult valitsuskabineti tasandil, vaid ka ainult osadest ministritest koosnevates valitsuskomisjonides. Kuna oluline on otsustamise kiirus, väheneb osapoolte kaasamine ning uute seaduste loomine ja nende mõjude hindamine *ex post*.

### Kodanikud võivad sellest stsenaariumist oskusliku tegutsemise puhul kasu saada, seda juhul, kui prioriteetsed sammud ja projektid tükke lähevad.

Stsenaariumile omane tsentraliseeritus loob olukorras, kus eelarvega on kitsas, eelduse kulude kärpimiseks – ministriumide ja ametkondade liitmiseks ning osade ministrikohtade kaotamiseks. Need protsessid viivad otsustusmudeli lihtsustamisele. Tänu kärpimisele võib avaliku sektori töötajate osakaal kogu tööhõives langeda, aga kuna valitsus peab vajalikuks prioriteetsete valdkondade toetamist, võib avaliku sektori kulude osakaal SKP-s pigem suurenedada. Samal põhjusel võib eeldada, et Keskvalitsus suurendab ka võlakoormuse osakaalu SKP-s. Eelarvestamist püütakse muuta tulemustepõhisemaks.

### Riigikogu roll

Üldiselt võib eeldada, et Riigikogu roll strateegilistes küsimustes jääb selles stsenaariumis pigem tagasihoidlikuks. Mõningates komisjonides toimuv võib muutuda siiski oluliseks, seda just strateegiliste otsuste legitimeerimise aspektist, mis esitab kõrgeid

nõudeid nende võimekusele. Riigikogu täisistung ei kujune selle stsenaariumi puhul põhiliseks legitimeerimise kohaks. Ilmselgelt on tegemist esindusdemokraatia, mitte osalusdemokraatiaga. Valitsemine ei ole avatud, olulisem kui kõigi osapoolte kaasatus on otsustusprotsesside kiirus. Eelarvesurve tähendab ka otsustusmudeli lihtsustatamist, kus ei Riigikogu ega ka valitsuskabinet ei pea arutama tehniliste detailide, vaid põhimõtete üle.

## Kohalikud omavalitsused

Kohalike omavalitsuste roll kahaneb. Keskvõim püüab vähendada omavalitsuse arvu ennekõike finantsstiimulite abil ja liita erinevaid omavalitsusi. Omavalitsuste fiskaalautonoomia väheneb. Omavalitsuste enda maksutulude osakaal kogu avaliku sektori maksutulust on juba praegu madal ning see ei kasva. KOV-ide kulude osakaal kogu avaliku sektori eelarvekuludes väheneb, kuna keskvalitsus tsentraliseerib eelarvet üha enam. Sisuliselt muutuvad kohalikud omavalitsused riigi käepikenduseks erinevates regioonides. Neil on pigem keskvalitsuse esindamise kui kohalike elanike kaasamise funktsioon.

## 4.1.2. Toimimine

### Läbimurded

Selle stsenaariumi puhul on iseenesest kergem ellu viia suurprojekte ja ületada vastuseise, teatud piires on parem ka ressursse mobiliseerida. Samas on eelarve võimalused limiteeritud ja sellest tingituna ei saa avalikule rahale pretendeerivaid suurprojekte

**Võib karta, et selle stsenaariumi raames saab kannatada avaliku sektori teenuste kvaliteet. Domineerima võib jääda kvantitatiivne aspekt.**

olla palju. Tugeva eelarvesurve tõttu saavad prioriteedi erarahastusega projektid, nagu näiteks tselluloositehas, või siis sellised, mille puhul saadav tulu või kulude kokkuhoid on prognoositav mitte liiga

kauges tulevikus, on n-ö silmaga näha. Näiteks hakatakse rajama tasulisi maanteid.

Üldiselt valitseb kalduvus koondada suhteliselt rohkem vahendeid prioriteetsete projektide jaoks ja seliste suurprojektide nagu Saaremaa sild, neljarealine Tallinna-Tartu maantee või Tallinna-Helsingi tunnel realiseerimispotentsiaal võiks selle stsenaariumi puhul olla küllalt kõrge, muidugi eeldusel, et kirjeldatav valitsemismudel toimib pikemaajaliselt. Samas on eelarveliste vahendite nappuse tõttu prioriteetsete projektide piiratud nimekirja jõudmine äärmiselt raske, kõik siinnimetatud vaadeldava ajavahemiku jooksul sinna ilmselt ei jõua. Juhul kui antud stsenaarium ei realiseeru kriisistsenaariumina (majanduse väga järsk langus), eeldame, et avaliku sektori investeeringute osakaal SKP-s kasvab ja hangete osakaal kogu eelarves suureneb.

## Teenused

Põhirõhk on teenuste pakkumise tõhustamisel ja uute teenustega eksperimenteerimisel, mitte kodanike kaasamisel. See tähendab, et osa teenuseid saab rohkem tähelepanu kui teised. Eelarveliste vahenditega on kitsas ja keskselt otsustades tundub osade valdkondade arendamine olulisem. See võib tekitada rahulolematust teenuste kättesaadavuse ja nende kvaliteedi osas, mis omakorda paneb valitsuse hoogtöö korras põletavamate probleemidega tegelema. Samas jääb piisava tähelepanuta teenuste laiem spekter.

Võib karta, et selle stsenaariumi raames saab kannatada avaliku sektori teenuste kvaliteet. Domineerima võib jääda kvantitatiivne aspekt, ei arvestata piisavalt konkreetsete tarbijagruppide ja teenuste eripäraga. Tekib nn sunnitud vabatahtlikkus, kus ebapiisava ja ebakvaliteetse teenuse saajad peavad ise leidma võimalusi selle olukorra lahendamiseks, tehes kas koostööd või kasutades erasektori teenuseid. Kodanike üldine rahulolu ja usaldus avaliku sektori teenuste vastu väheneb – eriti nende teenuste osas, mis nõuavad süsteemset ja analüütilist lähenemist, milleks on õigussüsteem, korraldus, ravi- ja haridusteenused.

Rahulolu teenuste pakkumisega hakkab varieeruma sõltuvalt inimeste sissetulekust ja piirkonnast,



kus nad elavad. Erineva sissetulekuga gruppidele on olulised erinevad teenused, jõukamad saavad avaliku sektori puudujääke täiendada erasektori teenustega. Suurema sotsiaalse kapitaliga piirkondades osalevad kodanikud aktiivsemalt teenuste koostöös, nagu näiteks naabrivalve töös, mis abistab politseid, ent teistes piirkondades ei suudeta avaliku sektori teenuste täiendamisel ja asendamisel piisavalt koostööd teha.

## Kohanemisvõime

Sellele stsenaariumile on iseloomulik orienteeruda ümber erinevatele tegevusfookustele, mängida vajadusel ümber eelarvekulusid või kärpida, mis peaks olema justkui hea eeldus reageerimaks väliskeskkonnas tekkida võivatele olulistele trendidele (ökoloogilised, geökonomilised, geopoliitilised). Samas takistab poliitilises ja administratiivses kultuuris sisalduv visklevus ja vähene arvestamine valitsusväliste toimijatega õigete strateegiliste lahenduste leidmist.

### 4.1.3. Digiteerimine

Hoogtööriigi jaoks on digiteerimine võimalus kärpida kulusid ja algatada uusi projekte. Valitsemise digiteerimisel on oluline roll, kuna see võimaldab pakkuda paremaid teenuseid, koguda andmeid ning kujundada sellest lähtuvalt ennetavaid poliitikaid, suunates kodanikke õigete otsuste ja teenuste juurde, ning reageerida kiirelt muutuvale olukorrale. See eeldab, et avaliku sektori IT-süsteemid on rohkem standardiseeritud ja protsesse juhitakse keskselt, jättes vähem ruumi eripärade arvestamisele. See võib tähendada n-ö sunnitud digiteerimist, kus peale digiteenuste muid võimalusi teenustele ligipääsuks ei ole. Kuna reaalsuses on eelarvesurve suur, ei rakendu ideaalis soovitud lahendused, teatud valdkondi eelisarendatakse ja osad jäävad piisava tähelepanuta.

Selle stsenaariumi puhul on suurandmete kasutamine oluline prioriteet, aga kuna valitsuse lähenemine on ebasüsteemne, ilmnevad erinevad takistused, milleks ei ole tehnoloogia või oskus seda

kasutada. Ennekõike on takistused organisatoorsed ja institutsionaalsed, kuna riigi andmete kogumine ja kasutamine käib projekti korras, mitte süsteemselts. Osades valdkondades suudetakse organisatsioonide seatud piire ületada ja omavahel andmeid

**Avaliku sektori andmebaaside ja/või era- ja avaliku sektori andmebaaside kombineerimine on osades valdkondades võimalik, aga teistes valdkondades administratiivselt keeruline või halvemal juhul võimatu.**

jagada. Eesti positsioon erinevates e-valitsemise indeksites jääb samaks ja e-valimistest osavõtt kasvab aastaks 2030 ligi 60 protsendini. Samas jääb Eesti OECD avaandmete kasutamise osas riikide võrdluses endiselt madalale kohale, kuna avaliku sektori andmete taaskasutamine on ebaühtlane ega kasva piisavalt.

Avaliku sektori andmebaaside ja/või era- ja avaliku sektori andmebaaside kombineerimine on osades valdkondades võimalik, aga teistes valdkondades administratiivselt keeruline või halvemal juhul võimatu. Kuigi riigis on valdkondi, kus suurandmeid kasutatakse edukalt, on arenguruumi palju. Andmete kogumise väärtusahel ei ole piisavalt seotud andmete kasutamisega avalikkuse poolt. Kogutud andmeid paljudes valdkondades tihtipeale ei taaskasutata. Andmed ei ole avatud ühtlaselt. Valitsus keskendub andmete kogumise ja kasutamise mõnele aspektidele, kuid ei näe tervikpilti.

Eesti riigi poolt antud digiidentiteedi kasutamine erinevate teenuste tarbimisel suureneb, kuigi ebaühtlaselt. Riigi digiidentiteeti arendatakse ning koostöö erasektoriga on selles vallas oluline. Kuna puudub süsteemne lähenemine, mitmekesistub digiidentiteetide kasutamine. Üha rohkem inimesi kasutab erasektori pakutavaid erinevaid lahendusi. Riik püüab projekti korras soodustada riikliku digiidentiteedi kasutamist ka erasektori teenuste puhul. ■



## 4.2. Öövaht-riik



Selle stsenaariumi puhul kombineerub soov vähendada riigi funktsioone püüdega tsentraliseeritud juhtimise poole, kusjuures valitsemisel ja otsustamisel eelistatakse eksperimenteerivale ja “rabelevale” pigem kaalutletud ja läbimõeldud protsessi. Stsenaariumi populaarsuse tõus või langus on seotud poliitiliste ja ideoloogiliste trendidega, kuid on raske ette kujutada stsenaariumi võidulepääsemist, ilma et seda soodustaks tugev eelarvesurve. Riik kärbib märkimisväärselt kulusid ja vähendab avaliku sektori töötajaid, määrab konkreetselt piiratud rolli oma tegevusele ning erastab teenuseid. Avaliku sektori valitsemisel peetakse oluliseks luua süsteemne raamistik ning mitte liigselt sekkuda inimeste ja ettevõtete tegevusse.

Kodaniku jaoks tähendab see stsenaarium piiratud ligipääsu haridus- ja ravi-teenustele ning minimalistlikke, standardiseeritud digivahendeid riigi teenuste kasutamiseks. Kodaniku võimalused osaleda avaliku sektori otsustusprotsessides on piiratud, kuid tal on palju vabadust suunata oma elu ilma riigi sekkumiseta.

Võime reageerida väliskeskkonnast tulevatele olulistele muutustele (ökoloogilised, geopoliitilised, geoökonomilised muutused) suuremate poliitikamuudatustega on selle stsenaariumi raames piiratud suhteliselt kitsa poliitika-spektri ja minimaalseks kärbitud valitsusaparaadi tõttu. Pluss on see, et riik pole end sidunud nii suurte kohustustega, kui mõni muu stsenaarium ette näeb, ja “Öövaht-riigi” mudeliga kaasnenud kärbetega on võib-olla suudetud riigi finantsolukorda parandada. See võib teha lihtsamaks toimetuleku kriisisituatsioonis.

### 4.2.1. Institutsioonid

#### Keskvalitsus

Tegemist on formaliseeritud avaliku sektori juhtimisega, eeldatakse, et see on kõrge legitiimsusega ja riske maandav. Kuna seadusloome ja regulatsioonide hulk väheneb, ei kujune töömaht mõjude hindamisel nii uute seaduste loomisel kui ka *ex post* väga suureks, vajaduse korral võidakse seda teha kaunis põhjalikult. On selgelt fikseeritud, mida riik peab tegema ja mida ei pea, juhtimine on tsentraliseeritud. Peaministri roll on praegusest tõenäoliselt mõnevõrra suurem, võimuvvertikaal võib olla korraldatud erinevatel viisidel.

**Vastutus avaliku sektori juhtimisel on selgem, lihtsuse tõttu võib ka läbipaistvus olla parem, mis saab aidata kaasa suurema usalduse tekkimisele.**

Vastutus avaliku sektori juhtimisel on selgem, lihtsuse tõttu võib ka läbipaistvus olla parem, mis saab aidata kaasa suurema usalduse tekkimisele. Vähenenud valitsemismahu tõttu võib neis riigi kätte jäetud küsimustes, mille kohta on selged seisukohad välja kujundatud, olla otsustamine ja otsuste realiseerimine tõhus. Keerukam on tegu ettenägematutes olukordades: väikese aparraadi tõttu võib otsustamine ja elluviimine aega võtta, olukordade muutumisele ei suudeta õigeaegselt reageerida, halvemal juhul võib see viia paralüüsi.

Uute seaduste ja regulatsioonide väljatöötamise kaasatakse olulisemad huvigrupid, eelkõige ettevõtjad, probleeme püütakse lahendada mehhanistlikult, tihti sotsiaalseid ja muid laiemaid kaasmõjusid ignoreerides.

Kuna eelarvesurve on suur ja ideoloogilised hoiakud soosivad riigi tugevat kärpimist, võib keskvalitsus võtta suuna avaliku sektori kulude ja valitsusaparaadi radikaalsele mehaanilisele kärpimisele. Valitsus võib näiteks seada eesmärgiks, et Eestis peab olema EL-i kõige väiksem avaliku sektori kulude tase suhtena SKP-sse ja kõige väiksem avaliku sektori töötajate osakaal. Võib selguda, et ei arvestata erinevate valdkondade eripäradega ning vähendatakse esindatust ja riigi kohalolekut regioonides. Kärpimistega väheneb inimeste rahulolu ja usaldus keskvalitsuse suhtes. Keskvalitsus vähendab avaliku sektori võlakoorumust suhtena SKP-sse ja suurendab tõenäoliselt tulemustepõhist eelarvestamist.

## Riigikogu roll

Parlamendil ei ole olulist rolli. Parlamendi eelarvet kärbitakse ning selle liikmete arvu vähendatakse kolmandiku võrra. Seoses liikmete arvu vähenemisega domineerivad parlamendis 2–3 erakonda. Tegemist on pigem kõneparlamendi kui tööparlamendiga. Peamised otsused teeb täitevvoim. Parlament arutab teatud prioriteetseid küsimusi, nagu näiteks

## Valitsus loob raamistiku, mis soodustab pigem erarahaga finantseeritud ja erasektori enda poolt välja pakutud projektide realiseerimist.

riigikaitse, ja seeläbi legitimeerib need. Riigikogu komisjonide arvu ja Riigikogu kantselei töötajate arvu kärbitakse.

Sätetatakse, et Riigikogu liikmeid ei saa tagasi valida rohkem kui kaheks koosseisuks järjest, mis vähendab oluliselt professionaalsete poliitikute osakaalu igas Riigikogu koosseisus. Ühest küljest rikastab see Riigikogu võimekust erinevate elu- ja töökogemuste kaudu, teisest küljest langeb Riigikogu professionaalsus ja võimekus lahendada poliitiliselt kompleksseid küsimusi.

## Kohalikud omavalitsused

Retoorika alusel otsustades võiks kohalike omavalitsuste roll suurened, kuna aga keskvalitsus – põhjendades oma tegevust raskete aegade ja vahendite säästlikuma kasutamise nõudega – tsentraliseerib eelarvet, toimub pigem vastupidine. Keskvoim püüab ennekõike finantsstiimulite abil omavalitsuste arvu vähendada ja erinevaid omavalitsusi liita. Omavalitsuste fiskaalautonoomia väheneb, omavalitsuste maksutulu madal osakaal kogu avaliku sektori maksutulul ei kasva, KOV-ide kulude osakaal kogu avaliku sektori eelarvekuludes väheneb.

## 4.2.2. Toimimine

### Läbimurded

Suurprojektide realiseerimist takistab selles stsenaariumis eelkõige raske eelarveseis, samuti ideoloogiline põhimõte, et majanduslike suurprojektidega seotud riskide võtmine ja nende määndžeerimine pole riigi ülesanne. Erand võidakse teha riigikaitsest tühendust omavatele projektidele või sellistele projektidele, kus EL-i-poolne toetus on väga kõrge ja riskid väikesed.

Valitsus loob raamistiku, mis soodustab pigem erarahaga finantseeritud ja erasektori enda poolt välja pakutud projektide realiseerimist, nagu näiteks tselluloositehas. Riigi enda initsiatiiv taoliste projektide väljapakumisel ja neisse eraraha kaasamisel on piiratud. Suuremat avaliku raha kaasamist nõudvate projektide realiseerimispotentsiaal on selle stsenaariumi puhul väike, väiksemad on muidugi ka selliste projektide võimaliku untsuminekuiga seotud riskid. Avaliku sektori investeeringute osakaal ja hangete osakaal eelarves langeb.



## Teenused

Avalikud teenused on selle stsenaariumi puhul ühtlustatud ja konsolideeritud. Universaalsete teenuste puhul on iseloomulik odav ühetaoline baasteenus, eripäradega arvestada ei ole võimalik. Igale kodanikule on loodud riigi poolt isiklik konto, kus ta näeb, kui palju teenuseid ta on kasutanud ja missugune on teenuste kasutamise rahaline limiit. Haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalteenuste tarbeks annab riik vautšerid, mida on võimalik kasutada nii avaliku kui ka erasektori teenuste tarbimisel. Erasektori teenused eeldavad lisakulutusi.

Eeldatakse, et ebapiisava ja ebakvaliteetse teenuse saajad peavad ise leidma võimalusi selle olukorra lahendamiseks, tehes kas koostööd või kasutades erasektori teenuseid. Erineva sissetulekuga grupid pääsevad ligi erinevatele teenustele, kuna jõukamad saavad avaliku sektori puudujääke täiendada erasektori teenustega. Suurema sotsiaalse kapitaliga piirkondades osalevad kodanikud aktiivsemalt teenuste koosloomes, nagu näiteks naabrivalve, mis abistab politseid, ent teistes piirkondades ei suudeta avaliku sektori teenuste täiendamisel ja asendamisel piisavalt koostööd teha.

Kodanike üldine rahulolu ja usaldus avaliku sektori õigussüsteemi, korralduse, ravi- ja haridusteenuste suhtes väheneb.

### 4.2.3. Digiteerimine

Ühtpidi tundub, et "Öövaht-riigi" stsenaarium on digiteerimise jaoks soodne. Esindab ju see lähenevamine püüet minimalistliku riigi poole, soovi bürokraatiat vähendada ning digivõimalused on siin oluline ressurss.

Teisalt aga seab stsenaarium digiteerimisele mitmeid takistusi. Digiteerimise kaudu võib riik hakata liigselt andmeid koguma ning kodanike tavaellu sekkuma. Eesti positsioon erinevates e-valitsemise

indeksites väheneb, kuigi e-valimistel osalemine kasvab aastaks 2030 ligi 50 protsendile valimistel osalejate arvust. Samas, OECD avaandmete kasutamise osas jääb Eesti endiselt riikide võrdluses madalale kohale, kuna avaliku sektori andmete taaskasutamine ei kasva.

Kuna eelarvega on kitsas, on avaliku sektori valitsemise digiteerimine oluline kokkuhoiuallikas. Peamine on digiteerimise puhul piirangute seadmine ning standardiseeritud ja ühesuguste teenuste pakumine. Nende väljatöötamine ja standardites kok-

## Digiteerimise kaudu võib riik hakata liigselt andmeid koguma ning kodanike tavaellu sekkuma.

kuleppimine võtab aega. Kuna ei suudeta arvestada eripäradega digiteenuste pakkumisel ja digiteenuste kasutamine on sunduslik (kokkuhoiu huvides alternatiivseid teenuseid ei pakuta), tekitab see rahulolematust kodanike seas.

Vaadeldava stsenaariumi puhul on suurandmete kasutamine raskendatud. Takistus ei ole tehnoloogia või oskus seda kasutada, vaid ennekõike organisatoorsed ja institutsionaalsed barjäärid, kuna andmete kogumisele on seatud piirid. Avaliku sektori andmebaaside ja/või era- ja avaliku sektori andmebaaside kombineerimine on parimal juhul administratiivselt keeruline ja halvimal juhul võimatu.

Eesti riigi poolt antud digiidentiteedi kasutamist erinevate teenuste puhul piiratakse, kuna inimeste vabadus ja privaatsus on oluline juhtpõhimõte. Kuna riigi digiidentiteet ei arene ning koostöö erasektoriga on selles vallas piiratud, mitmekesistub digiidentiteetide kasutamine. Üha rohkem inimesi kasutab erasektori pakutud erinevaid lahendusi, sealhulgas USA ja Hiina digiplatvorme. ■



## 4.3. Ettevõtlik riik



Sellele stsenaariumile nagu ka “Hoogtööriigi” omale on iseloomulik liikumine senisest enam tsentraliseeritud juhtimise suunas ja püüd rakendada kiireid otsustusprotsesse. Erinevalt “Hoogtööriigi” stsenaariumist on “Ettevõtliku riigi” stsenaariumi eelduseks suhteliselt soodne eelarveseis ja selle perspektiivi säilimise lootus. See annab valitsusele suuremad võimalused finantsidega manööverdamiseks. Riik saab enam investeerida erinevatesse teenustesse ja (suur) projektidesse ning osaleda paljudes *Private-Public Partnership*’ides (PPP). Motiiviks saab olla mitte ainult elanikkonna jooksvate nõuete rahuldamine ja riigi toimimise vastuvõetav tagamine valimistevahelisel perioodil, vaid majanduse ja riigi kui terviku arendamine. Riik püüab käituda suurettevõtjana, investeerides ja eelisarendades teatud valdkondi.

Otsustusprotsess on hierarhiline. Võtmeotsuseid võidakse püüda tsentraliseerida enam peaministri staabi tasandile, aga kuna valitsuse tegevusspekter on selle stsenaariumi puhul lai ja mitmepalgeline, pole eriti lihtne taolist püüdu realiseerida. On oht kujundada ametkondasid nn riigikapitalistlikeks ettevõtlusvürstiriikideks, mis võib takistada ressursside paindlikku kasutamist. Avalike teenuste arendamise jaoks on see stsenaarium paljulubav, vähemalt prioriteetsed teenused, näiteks haridus, on võimalik välja arendada kvaliteetsete ja kõigile kättesaadavatena, rahalises mõttes ei tohiks olla põhjust karta, et ka muude teenuste osas olukord halveneks. Kuna aga teenuste suurema individualiseerimise ja diferentseerimise nõuded kasvavad ning kodanikke ei soovita otsustusprotsessidesse sisuliselt kaasata, ei suudeta osasid teenuseid piisavalt hästi elanike nõudlusega kohandada.

Stsenaariumi probleemiks võib saada see, et lõtvade eelarvepiirangute juures võib hoogne täiustusprojektide käivitamine, eriti kui tagasiside korralikult ei toimi, tuua kaasa ebaõnnestunud või üle jõu käivaid projekte, mida on hiljem keeruline pidurdada või tagasi pöörata. Eriti ohtlik on see olukorras, kus eelarvesituatsioon peaks vaadeldava perioodi jook-

### Stsenaarium on tundlik nii tipptasandi juhtimise strateegilisuse ja kvaliteedi kui ka valitsuskoalitsioonide ümbermängimise suhtes.

sul välistel põhjustel halvenema. “Ettevõtliku riigi” stsenaarium suubub sel juhul “Hoogtööriigi” stsenaariumisse, kusjuures hoogtöö põhisisuks saab vähemalt esialgu kärpimine, ja seejärel – pärast esialgset kärpimist – “Õovaht-riigi” stsenaariumisse.

Stsenaarium on tundlik nii tipptasandi juhtimise strateegilisuse ja kvaliteedi kui ka valitsuskoalitsioonide ümbermängimise suhtes. Võimupartnerite vaheldumine võib seniste ambitsioonikate prioriteetide struktuuri segamini lüüa. Ilmselgelt on tegemist esindusdemokraatia, mitte osalusedemokraatiaga. Valitsemine tervikuna ei kujune eriti avatuks, kuna olulisem kui otsustusprotsesside kiirus on kõigi osapoolte kaasatus.



## 4.3.1. Institutsioonid

### Keskvalitsus

Nagu eelmisegi (“Hoogtööriigi”) stsenaariumi puhul, nõuab ka selle stsenaariumi rakendamine tugevat mandaati valitsusele. Võimu teostavatel erakondadel on eelarve hea seisu juures mõnevõrra lihtsam oma taotlusi valitsusprogrammi põhiliste prioriteetide hulka mahutada, samas on selle stsenaariumi puhul võimuteostajate ambitsioonid suuremad ega pruugi omavahel sisuliselt haakuda.

Küsimus pole sellise valitsuse moodustamises, kes suudaks riigi rasketest aegadest läbi vedada ja teha asju, mida tuleks niikuinii teha vaid valitsuses, kes peab valima riigi võimalike arengusuundade vahel ja valitud strateegilist arengukurssi ka sisuliselt ellu viima. Seetõttu võib selle stsenaariumi edukat elluviimist eeldada maailmavaateliselt suhteliselt sarnase ilmavaatega parteidest moodustatud koalitsioonidelt, mitte aga laiapõhjalistelt ja kirjudelt koalitsioonidelt.

**Strateegilise paindlikkuse saavutamiseks võidakse mõningaid ministeeriume ja ametkondasid liita, osa ministrikohti kaotada, kuid luua ka uusi struktuuriüksusi või käivitada uusi programme.**

Peaministri roll praegusega võrreldes küll tõenäoliselt suureneb, ning seda juhul, kui arengusuund on kokku lepitud ja ühisesse strateegiasse mahutatud ega nõua pidevat ümbermängimist nagu “Hoogtööriigi” stsenaariumis. Valitsuskabinet peab selle stsenaariumi puhul suutma toimida strateegilise meeskonnana. Samas ei pruugi olulisi otsuseid teha mitte ainult valitsuskabineti tasandil, vaid ka üksnes osadest ministritest koosnevates valitsuskomisjonides. Tähtsat rolli võivad mängida erinevad ekspertgrupid.

Strateegia realiseerimiseks võidakse kasutada praegustest riiklikest ametitest suurema autonoomsustmega arenguagentuuride tüüpi allüksusi või ajutisi arenguprogramme; nende tegevust püütakse hoida suurema või väiksema eduga tugeva keskse kontrolli all. Oluliseks kujuneb tulemustepõhine eelarvestamine.

Tsentraliseerituse suurendamise motiiviks pole selle stsenaariumi puhul kulude kokkuhoid, vaid valitsuse tegevuse ja riigieelarvevahendite abil teatud valdkondade eelisarendamine, parem korraldamine ja koordineerimine. Rõhk võib sealjuures olla erinevatel meetmetel: infrastruktuuri investeringutel, riigifirmadel või riigi- ja erakapitali kombinatsioonis tegutsevatel firmadel, PPP-l, arenguagentuuridel või lihtsalt teatud prioriteetsetes valdkondades toimuval pidevalt silma peal hoidmisel peaministri büroo poolt.

Strateegilise paindlikkuse saavutamiseks võidakse mõningaid ministeeriume ja ametkondasid liita, osa ministrikohti kaotada, kuid luua ka uusi struktuuriüksusi või käivitada uusi programme. Otsustumudeli lihtsustamine aitab kaasa valitsemise nobedusele ja riigi suurettevõtjana käitumisele. Uute programmide ja seaduste käivitamise eel ei rakendata pikki ja töömahukaid mõjuhindamisi, põhjendusi ning kooskõlastusi ametkondade vahel, vaid pigem jämeanalüüse ja prognoose; valitsus võtab riske suhteliselt julgelt.

Süsteemi edukuse kindlustamisel on oluline koht korralike *ex post* hindamiste läbiviimisel; sellise praktika juurutamine eeldab aga valitsuselt tugevat enesekontrolli ja motivatsiooni ennast korrigeerida, mida ei pruugi jätkuda. Erinevate huvigruppide ja avalikkuse kaasamine programmide, seaduste ja regulatsioonide väljatöötamise tõenäoliselt väheneb, kui kõike püütakse teha kontsentreeritult ja lühikese aja jooksul. Avalikkuse ja huvigruppide kaasamise asemel eelistatakse ekspertgruppide töölepanekut. Niisugune poliitika võib anda tagasilööke.

Prioriteetsete valdkondade arendamine ja riigikapitalismi harrastamine viib tõenäoliselt nii avaliku sektori töötajate osakaalu tõusule kogu tööhõives kui ka avaliku sektori kulude osakaalu tõusule SKP-s. Keskvalitsus suurendab võlakooormuse osakaalu SKP-s, et aidata kaasa prioriteetsete projektide elluviimisele.

## Riigikogu roll

Ehkki Riigikogul võib olla teatud roll tugevamat strateegilist juhtimist eeldava arengumudeli kui sellise legitimeerimisel, võib karta, et tema osa jääb strateegilise juhtimise realiseerimisel valitsuse rolli kõrval teisejärguliseks, stsenaariumi siseloogika ei soodusta pikki parlamentaarseid diskussioone ja kooskõlastamisi. Keskse tähtsusega komisjonide tegevusel on tõenäoliselt olulisem osa kui Riigikogu täisistungitel.

Juhul kui valitsuse poolt arendatav poliitika läheb vastuollu tähtsate huvigruppide eelistustega või elanikkonna oluliste kihtide arusaamadega, võivad Riigikogus alata ägedad valitsust kritiseerivad diskussioonid demokraatia kitsendamise ja Riigikogu kummitempliks muutmise teemal. Ilmselgelt on tegemist esindus-, mitte osalusdemokraatiaga.

Valitsemine tervikuna ei kujune eriti avatuks, kuna olulisem kui kõigi osapoolte kaasatus on otsustusprotsesside kiirus. Kuigi eelarvevõimalused on suhteliselt lähedal, ei too see kaasa Riigikogu rahastamise suurendamist. Pigem on rõhuasetus riigi jaoks oluliste strateegiliste projektide arendamisel. Otsustamismudeli lihtsustamine tähendab seda, et ei pea arutama mitte tehniliste detailide, vaid põhimõtete üle.

## Kohalikud omavalitsused

Kuigi suund avaliku sektori ettevõtlikkuse tõusule ja arengule võiks tähendada ka selle orientatsiooni soodustamist kohalike omavalitsuste tasandil, viib stsenaariumi üldine tsentralisatsiooni soosiv ideoloogia pigem kohalike omavalitsuste rolli kaanemisele. Erandiks võivad kujuneda tugevamate arenguteenistustega Tallinn ja Tartu. Keskvõim püüab ka edaspidi ennekõike finantsstiimulite abil omavalitsuse arvu vähendada ja erinevaid omavalitsusi liita.

## Valitsemine tervikuna ei kujune eriti avatuks, kuna olulisem kui kõigi osapoolte kaasatus on otsustusprotsesside kiirus.

Eesmärgiks ei ole kulude kokkuhoid, pigem valitseb põhimõtteline hoiak aidata kaasa strateegiliselt oluliste valdkondade arendamisele ja suurprojektide elluviimisele otsustusprotsesside lihtsustamise ja seeläbi kiiremate otsuste tegemise kaudu. Kuna aga strateegiliselt kesksed projektid seostuvad eelkõige paari suurema linnaga, ei pruugi see ühendamisurve eriti tugev olla. Võimalik, et üritatakse saavutada paremat kooskõla ühelt poolt riigi ja teiselt poolt suuremate linnade arenduslike taotluste vahel.

Omavalitsuste fiskaalautonoomia ja maksutulu osakaal kogu avaliku sektori maksutulust ja eelarvekuludes ei pruugi kasvada, halvemal juhul võib see isegi väheneda. KOV-ide kulude osakaal kogu avaliku sektori eelarvekuludes jääb samaks, kuna keskvalitsus tsentraliseerib üha enam oluliste küsimuste eelarvet, samas kui vähemtähtsad teemad jäävad KOV-ide kanda.

## 4.3.2. Toimimine

### Läbimurded

Finantsilises ja riigi funktsioone puudutava ideoloogia mõttes on stsenaarium suurprojektidele soodne, neid on lihtsam ellu viia, lihtsam on ressursse mobiliseerida ja vastuseise ületada. On põhjust eeldada avaliku sektori raha ja päevakorras või õhus olevate projektide nagu Rail Baltic, Saaremaa sild, neljarealine Tallinna-Tartu maantee ja Tallinna-Helsingi tunnel kiiret käivitamist, ning kui finantsseisund ei muutu, ka nendega kiiret edasiliikumist.

---

**Kuna eelarvesurve on väike, on võimalik keskenduda esmatähtsaks arvatud teenuste mahule ja kvaliteedile, samas mitte kärpides teiste valdkondade vahendeid.**

---

Suured infrastruktuuriprojektid võivad häirida kohaliku elanikkonna huve, võivad tekkida kartused ökoloogiliste tagajärgede suhtes, ning kuna osade inimeste arvates on tsentraliseeritud rahakulutamine, võrreldes vahendite jaotamisega n-ö laiemal skaalal (erinevad teenused, üldine regionaalpoliitika jne) üldse kahtlane, ei saa välistada ühiskondliku meelsuse pöördumist infrastruktuuri suurprojektide vastu. Seda eriti seetõttu, et nad on käivitatud kiiresti, pikema avaliku aruteluta ja ühiskondlikku meelsust vajalikul määral ette valmistamata. Avaliku sektori investeeringute osakaal SKP-s kasvab ja hangete osakaal kogu eelarves suureneb.

### Teenused

Kuna eelarvesurve on väike, on võimalik keskenduda esmatähtsaks arvatud teenuste mahule ja kvaliteedile, samas mitte kärpides teiste valdkondade vahendeid. Olukord võib oluliselt paraneda prioriteetseks peetavate haridusteenuste osas, võimalik, et ka korralduse või raviteenuste osas. Kas see toob aga kaasa ka kodanike rahulolu üldise tõusu ja usalduse avaliku sektori teenuste vastu, pole selge.

Kuna kasvavad nõuded teenuste suurema individualiseerimise ja diferentseerimise osas ning kodanike otsustusprotsessidesse sisuliselt kaasata ei soovi, ei suudeta osasid teenuseid piisavalt hästi elanike nõudlusega kohandada, mis suurendab rahulolematust.

### Kohanemisvõime

Põhimõtteliselt on stsenaariumis kasutatav valitsemismudel tänu suuremale strateegilisusele ja kiirusele soodne ka väliskeskkonna (negatiivsetest) muutustest tulenevatele väljakutsetele (nt ökoloogilised või geopoliitilistest ja geökonomilistest muutustest põhjustatud probleemid) vastamiseks ning sellega seoses ka suuremate majanduslike ja ühiskondlike muutuste läbiviimiseks, aga sellisesse olukorda sattumine tähendab tõenäoliselt stsenaariumi ühe aluseelduse, nõrga eelarvesurve tühistumist. Ühtlasi eeldaks see ka uut, kriisi kaudu tekkida võivat legitimatsiooni.

### 4.3.3. Digiteerimine

Valitsemise digiteerimisel on oluline roll, kuna see võimaldab pakkuda paremaid teenuseid, koguda andmeid ning kujundada sellest lähtuvalt ennetavaid poliitikaid, suunates kodanikke õigete otsuste ja teenuste juurde ning reageerida kiirelt muutuvale olukorrale. See eeldab, et avaliku sektori IT-süsteemid peavad ideaalis toimima nagu legoklotsid, erinevaid lahendusi on vähem, nad on enam standardiseeritud ja protsesse juhitakse keskselt, jättes vähem ruumi eripärade arvestamisele.

Kuna võimalused eelarve osas on lahedad ja otsustusprotsessid kiired, võivad teatud valdkondades tekkida nn valged elevandid. Ettevõtlik riik eelisarendab digiteerimisel teatud valdkondi, teised valdkonnad saavad väiksema tähelepanu osaliseks. Eesti positsioon erinevates e-valitsemise indeksites jääb samaks peamiselt kodanike vähese kaasamise tõttu, kuigi osalemine e-valimistel kasvab aastaks 2030 ligi 65 protsendile valijate koguarvust.

Selle stsenaariumi puhul on suurandmete kasutamine soositud. Organisatoorsed ja institutsionaalsed takistused andmete kogumisel on ületatavad keskvõimu tsentraalse lähenemise abil. Avaliku sektori andmebaaside ja/või era- ja avaliku sektori andmebaaside kombineerimine on võimalik. Keskvõim

soosib avaandmete kasutamist nii avaliku kui ka erasektori poolt. Riik ei tegele mitte ainult otseselt Eestit puudutavate (suur)andmetega vaid püütakse tegelda ka tärkavate ja murduvate trendide pideva tuvastamise ja analüüsimisega globaalses ulatuses; et leida Eesti jaoks võimalusi ja tuvastada ohte, osaletakse aktiivselt rahvusvahelises koostöös. OECD

## Ettevõtlik riik eelisarendab digiteerimisel teatud valdkondi, teised valdkonnad saavad väiksema tähelepanu osaliseks.

avaandmete kasutamise osas riikide võrdluses Eesti koht paraneb, kuna avaliku sektori andmete taaskasutamine kasvab.

Eesti riigi poolt antud digiidentiteedi kasutamist erinevate teenuste puhul soositakse, kuna digiteerimise edendamine nii avalikus kui ka erasektoris on riigi juhtpõhimõte. Kuna riigi digiidentiteet areneb Eestis jõudsalt ning koostöö erasektoriga on selles vallas kiire, püüab riik pakkuda Eestis väljatöötatud lahendusi ka globaalselt. E-residentide arv kasvab oluliselt ja Eesti avaliku sektori platvormide kasutamine levib teistesse riikidesse. ■





## 4.4. Hoolekandja riik



Selle stsenaariumi teke on võimalik kasvava majanduse ja hea eelarveseisu juures. Koos elatustaseme tõusuga on kasvanud nõudlus rohkemate ja paremate avaliku sektori teenuste, eriti sotsiaalset laadi teenuste järele ning riik püüab kõigest väest sellele soovile vastu tulla. Riik suurendab oluliselt kulusid ja avaliku sektori töötajate arvu, sekkub aktiivselt erinevatesse eluvaldkondadesse, kasvatab kodanikke ja kannab nende eest hoolt. Juhtimine on tsentraliseeritud, ehkki mitte tingimata valitsuse tasandile koondatud. Soositakse läbimõeldud ja kaalutletud otsustusprotsesse, kodanikke neisse siiski mitte eriti tugevalt kaasates. Massiliselt reguleeritakse ja maksustatakse pahesid ning kasutatakse ennetavalt suurandmeid, et suunata kodanikke paremate otsuste poole.

Kodaniku jaoks tähendab see stsenaarium head ligipääsu kvaliteetsetele haridus- ja ravi-teenustele ning laiahaardelisi digivahendeid riigi teenuste kasutamiseks. Samas on kodaniku võimalused osaleda avaliku sektori otsustusprotsessides piiratud ning riigi liigne sekumine eraellu võib tekitada tunde, et elatakse politseiiriigis.

Võime reageerida väliskeskkonnas tekkida võivatele olulistele muutustele (ökoloogilised, geökonomilised, geopoliitilised muutused) riigi poliitikate asjakohase muutmisega, uute strateegiate väljatöötamise ja käivitamisega on selle stsenaariumi puhul madal. Hoolekandja riigi suurekspaisunud aparadi häälestatus valdavalt operatiivsetele heaoluteemadele ei võimalda radikaalsemate strateegiliste muutustega toime tulla.

### 4.4.1. Institutsioonid

#### Keskvalitsus

Tegemist on formaliseeritud avaliku sektori juhtimisega, mis toimub erinevatel hierarhiatasanditel ja on vormiliselt kaasav. Seega on see kõrge legitiimsusega ja riske maandav. Poliitikakujundamine on analüüsidel põhinev ja võimalikult tõendus põhine. Samas võtab otsuste tegemine aega ja ka eelarveseis ei sunni kiirustama.

Otsustamine on detailne vastavalt varem paika pandud põhimõtetele. Valitsus peab oluliseks sekkuda paljudesse, eriti kodanike heaoluga seotud valdkondadesse. Avaliku sektori juhtimine on süsteemne ja küllalt läbipaistev; eeldatakse, et see suurendab

**Valitsus peab oluliseks sekkuda paljudesse, eriti kodanike heaoluga seotud valdkondadesse.**

ka usaldust. Erineva tasandi seadusloome ja regulatsioonide hulk suureneb, töö üldmaht igasuguste mõjude hindamisel nii uute seaduste loomisel kui ka *ex post* kasvab. Samaks jääb sisuline kaasamine uute seaduste ja regulatsioonide väljatöötamisel napiks, kuna kaalutletult ja analüütiliselt lähenev riik teab, mida ta teeb.

Nõrga eelarvesurve ja tugeva avaliku sektori poolse tegutsemismotivatsiooni tulemusena kasvab avaliku sektori kulude osakaal SKP-s ja avaliku sektori töötajate osakaal kogu tööhõives. Suureneda võib ka võlakoormus – kodanike eest tuleb ju hoolitse da. Tulemustepõhist eelarvestamist rakendama ei pürgita, sellist erasektorilt laenatud lähenemist ei peeta avalikule sektorile sobilikuks. Kuigi juhtimine on tsentraliseeritud, püüab valitsus arvestada erinevate asutuste soovide ja eripäradega. Suurendatakse ka riigi formaalset esindatust ja kohalolekut regioonides.

## Riigikogu roll

Parlamendil on oluline roll just otsuste legitimeerimisel kõneparlamendina. Parlamendi eelarvet suurendatakse, liikmete arv jääb samaks. Riigikogu täisistung on selle stsenaariumi puhul peamine legitimeerimise koht. Tegemist on aga esindusdemokraatia, mitte osalusdemokraatiaga. Otsustusprotsesside kiirus ei ole prioriteet; formaalselt saab valitsemist pidada kaasavaks. Riigikogu arutelud on detailsed, kuid põhiotsused teeb täitevvõim.

## Kohalikud omavalitsused

Kohalike omavalitsuste arv ja süsteem oluliselt ei muutu. Nende rolli formaalselt tähtsustatakse, kuid reaalsuses see ei suurene. Omavalitsuste fisikaalautonoomia jääb samaks. Omavalitsuste endi maksutulu osakaal kogu avaliku sektori maksutulus jääb samasuguseks kui praegu, seega madalaks.

**Otsustusprotsessid on analüütilised, pikad ja aeglased, riik oma hoiakutelt (üle)reguleeriv; kõik see venitab nii suurprojektide käivitamist kui ka elluviimist.**

KOV-ide kulude osakaal kogu avaliku sektori eelarvekuludes ei vähene, aga sisulisi otsuseid raha kasutamise osas teeb pigem keskvalitsus. Retoorikas rõhutatakse omavalitsuste tähtsust ning proovitakse arvestada ka nende erisustega, kuid autonoomsete toimijate ja keskvalitsuse partneritena neid eriti näha ei taheta.

## 4.4.2. Toimimine

### Läbimurded

Suurprojekte peaks selle stsenaariumi tingimustes olema justkui lihtsam ellu viia, sest eelarvelisi vahendeid ei napi ja riigivõim on aktivistlik. Samas ei pruugi see nii olla. Esiteks on riik eelkõige orienteerunud elanikele heaoluteenuste osutamisele selle laia ja üha laieneva spektri ulatuses, mitte üldarenduslikele projektidele. Otsustusprotsessid on analüütilised, pikad ja aeglased, riik oma hoiakutelt (üle)reguleeriv; kõik see venitab nii suurprojektide käivitamist kui ka elluviimist. Eriti aldis ei ole riik ka erasektori kaasamisele.

Elanikkond nagu ka riik tähtsustab selle stsenaariumi puhul pigem oma lühiajalist ja lokaalset heaolu kui laiemat arengut, eriti majandusarengut. On

harjutud, et majandus areneb isegi hästi. Kui detailsel analüüsil ja aruteludel ilmnevad projektide negatiivsed kõrvalmõjud elu- ja looduskeskkonnale, ei suudeta piisava kiirusega lahendusi leida. Uued ja detailsemad regulatsioonid teevad projektide elluviimise raskemaks, osadel juhtudel võivad need projektidele üldse saatuslikuks muutuda. Avaliku sektori investeeringud suhtena SKP-sse kasvavad, kuid hangete osakaal riigieelarves langeb.

### Teenused

Põhirõhk on teenuste tõhustamisel ja nende kvaliteedil, kodanike kaasamist loetakse pigem formaalseks kohustuseks kui sisuliseks ideede ja lahenduste saamise võimaluseks. Kuna eelarvesurve on väike, püütakse keskselt otsustades kõiki teenuseid holistlikult arendada. Riik kasutab teenuste pakku- mist ja selle põhjal kogutavaid andmeid ka inimes- te käitumise ja harjumuste mõjutamiseks.

Teenuste puhul püütakse vältida erisuste tekkimist piirkondade ja demograafiliste gruppide lõikes. Erinevates piirkondades elavatele ja erineva sissetulekuga ühiskonnagruppidele püütakse osutada ühesuguseid teenuseid. Samu teenuseid pakutakse ka jõukamale osale elanikkonnast, kes muidu saaks

avaliku sektori teenuste asemel kasutada erasektori omi. Teenuste koosloomes peituvaid võimalusi kasutatakse vähe.

On karta, et suureneb rahulolematuse keskvalitsusega õigussüsteemi ja korraldusega seostuvate küsimuste osas. Kodanikud tunnetavad, et riik jälgib igat nende sammu ja sekkub liigselt nende ellu, piirates olulisi vabadusi.

## Kohanemisvõime

Võime reageerida väliskeskkonnas tekkida võivatele olulistele muutustele (ökoloogilised, geökonomilised, geopoliitilised muutused) riigi poliitika asjakohase muutmisega, uute strateegiatega väljatöötamise ja käivitamisega on selle stsenaariumi puhul madal. Hoolekandja riigi suureks paisunud aparaadi häälestatus valdavalt operatiivsetele heaoluleemadele ei võimalda radikaalsete strateegiliste muutustega toime tulla.

### 4.4.3. Digiteerimine

Valitsemise digiteerimisel on selles stsenaariumis oluline roll, kuna see võimaldab paremini teenuseid pakkuda, andmeid koguda ning sellest lähtuvalt juba ennetavaid poliitika kujundada, suunates kodanikke õigete otsuste ja teenuste juurde.

Eeldatavalt peavad avaliku sektori IT-süsteemid toimima nagu legoklotsid, erinevaid lahendusi on vähem, nad on enam standardiseeritud ja protsesse juhatakse keskselt. Kuna eelarvesurve on väike, võivad teatud valdkondades tekkida nn valged elevandid. Lisaks võib tekkida eelnevatest valikutest tingitud rajasõltuvus ja tehnoloogiline lukustatus, kust on raske üle minna uutele lahendustele.

Hoolekandja riik arendab kõiki valdkondi võimalikult ühtlaselt. Eesti positsioon erinevates e-valitsemise indeksites jääb samaks peamiselt kodanike vähese kaasamise tõttu, kuigi e-valimistel osalemine aastaks 2030 ulatub 30 protsendini valimistel osalejate arvust.

Selle stsenaariumi puhul on suurandmete kasutamine poliitikakujundamisel ja inimeste käitumise mõjutamisel riigile oluline. Organisatoorsed ja institutsionaalsed takistused avalikus sektoris andmete kogumisel on ületatavad keskvalitsuse tsentraalse lähenemise abil. Erinevate avaliku sektori andmebaaside kombineerimine on vajalik ja võimalik.

Samas kaitseb keskvalitsus kiivalt avaliku sektori andmeid ega toeta avaliku sektori avaandmete arendamist ja (taas)kasutamist erasektori poolt. OECD avaandmete kasutamise osas Eesti koht riikide võrdluses langeb, kuna avaliku sektori andmete taaskasutamine väheneb. Pigem püüab riik piitsa ja prää-

## Riigi kujul võib tekkida monstrum, mis jälgib inimeste iga sammu ning kontrollib neid pidevalt.

niku abil erasektorist andmeid saada, et neid oma andmebaasides avaliku sektori andmetega kombineerida.

Erinevate andmete kombineerimine võib rohkendada ohtu rikkuda inimeste õigust privaatsusele, mis võib suurendada ebaetilist poliitikakujundamist. Riigi liigne sekkumine ja käitumise mõjutamine ei aita kaasa turvatunde tagamisele eraisiku tasandil. Tehisintellekti rakendamine otsuste tegemisel võib tekitada ebavõrdsust avalikele teenustele ligipääsemisel. Riigi kujul võib tekkida monstrum, mis jälgib inimeste iga sammu ning kontrollib neid pidevalt. Otsustajad saavad andmetega manipuleerida ning suund võetakse poliitikal põhinevate tõendite loomise suunas.

Eesti riigi poolt antud digiidentiteedi kasutamist erinevate teenuste puhul soositakse, kuna digiteerimise edendamine avalikus sektoris on riigi juhtpõhimõte. Kuna riigi digiidentiteet areneb Eestis riigi juhtimisel jõudsalt, ei pea riik selles vallas koostööd erasektoriga vajalikuks, sest see tekitab turvariske. Riik suhtub ettevaatlikult ka Eestis väljatöötatud lahenduste pakkumisse globaalselt, kuna seegi suurendab riske. E-residentsuse programm pannakse riigi poolt kinni. ■





## 4.5. Võrgustunud riik



Stsenaariumi iseloomustab suur pluralismi määr, mis tähendab, et valitsemine on mitmekesine ja kaasav. Digiteerimisel konkureerivad erinevad lähenemised erinevatel tasanditel. Aktiivse kodaniku jaoks tähendavad need stsenaariumid ennekõike võimalust lüüa kaasa nii erinevate tasandite otsustusprotsessides kui ka võimalust panustada teenuste koostöösse. Passiivse kodaniku jaoks tähendavad need mitmekesiseid teenuseid, mille kvaliteet ja kättesaadavus võib tugevasti varieeruda.

Stsenaariumi realiseerimise soodsamal juhul kombineeruvad väike eelarvesurve, hajutatud juhtimine ja kaalutlev otsustusprotsess. Avaliku sektori poolt on võimalik võrgustamisele kaasa aidata, investeerides koordineerimise parandamisse ja kaasmisse. Seega on see rohkem formaliseeritud, seda iseloomustab struktureeritud pluralism ja see liigub traditsioonilise avaliku sektori valitsemisele lähemale. Valitsemise mitmekesisus saavutatakse, kasutades erinevates valdkondades erinevaid võrgustikke. Mõned on tugevalt personaliseeritud ühe liidriga, teised juhtrühmaga ja kolmandad demokraatlikud.

Juhul kui stsenaarium realiseerub tugeva eelarvesurve tingimustes, domineerivad alt üles initsiatiivid ebapiisava avaliku sektori toetuseta. Domineerib hajutatud pluralism ja soov mitte protsesse üle formaliseerida, kuna üldine hoiak on bürokraatiavastane. Suur eelarvesurve võib siin olla tingitud nii välistest kui ka sisemistest teguritest, kus on otsustatud, et saab hakkama ka ilma suure avaliku sektori toetuseta.

Selle stsenaariumi puhul on valitsemine sarnane avatud lähtekoodiga tarkvaraprojektide arendamisega, kus põimuvad erinevad võrgustikud, millest osad on rohkem ja teised vähem hajutatud. Kuna eelarvesurve on tugev, on valitsemine ebaühtlane. Osades valdkondades on tekkinud üksikud liidrid, kes suudavad ressursse mobiliseerida. Teised valdkonnad kannatavad suutmatuse käes ületada

kollektiivse ühistegevuse barjääre. Kodaniku jaoks tähendab see sama mitmekesiseid teenuseid, kuid nende kvaliteet ja kättesaadavus on piiratum ning sõltub elukohast.

### 4.5.1. Institutsioonide toimimine

#### Keskvalitsus

Avaliku sektori juhtimine on selle stsenaariumi korral tõhus, kui olulised prioriteedid ja otsustusõigus on kokku lepitud. Valitsemisel domineerib sõltuvalt eelarvesurvest kas hajutatud või struktureeritud pluralism.

**Passiivse kodaniku jaoks tähendavad need mitmekesiseid teenuseid, mille kvaliteet ja kättesaadavus võib tugevasti varieeruda.**

Keskvalitsus omab otsustuste monopoli ainult teatud strateegilistes küsimustes (nt riigikaitse). Peaministri roll on üldjoontes tagasihoidlik. Valitsuskabineti tasandil otsustele seavad ühest küljest piirid Riigikogu ja ministriumid, mis omakorda on palju otsustamisõigust delegeerinud ametitele. Keskvalitsuse rolli piiravad ka kohalike omavalitsuste tasand ja kogukonnad.

Osades valdkondades võib see tähendada "silotornide" ehk omaette tegutsemise domineerimist, eriti kui ei suudeta luua küllaldast kooskõla. See nähtus suudetakse piisava koordineerimisega ületada pigem võrgustunud riigi stsenaariumi puhul.



Teistes valdkondades on loodud tugevad võrgustikud, mida veavad juhtgrupid, kes kaasavad laiahaardeliselt olulisi osapooli. Kui erineva tasandi seadusloome ja regulatsioonide hulk suureneb, kasvab seadusloome ja uute seaduste mõjude *ex post* hindamine. Kaasatus uute seaduste ja regulatsioonide väljatöötamisse suureneb.

Suure eelarvesurve tingimustes Riigikogu arutelude ja otsuste kvaliteet kannatab. Piiratud eelarve tekitab avatud riigi stsenaariumi puhul raskusi ka suuremale kaasamisele. Toimub liikumine esindusdemokraatialt osalusdemokraatia suunas, aga see põhineb peamiselt vabatahtlike panusel ning teatud teemade domineerimisel vastavalt olukorrale, aga mitte süsteemsel lähenemisel.

---

## Valitsemise juures on kõige raskem tegeleda nende keeruliste küsimustega, kus erinevate osapoolte huvid ristuvad ja juhul kui eelarvesurve on tugev.

---

Kui eelarvesurve on väike, tähendab see seda, et Riigikogul on võimalik rahastada uute töötajate palkamist, mis suurendab arutelude ja otsuste kvaliteeti. Samuti loob see eelduse suuremale kaasamisele, uute platvormide arendamisele ning kaasamise süsteemsusele. Toimub liikumine esindusdemokraatialt osalusdemokraatia suunas, mis põhineb ka vabatahtlike panusel.

Valitsemise juures on kõige raskem tegeleda nende keeruliste küsimustega, kus erinevate osapoolte huvid ristuvad ja juhul kui eelarvesurve on tugev. Kui eelarvesurve on nõrk nagu võrgustunud riigi stsenaariumi puhul, suurendatakse valitsusaparaati ebaühtlaselt, et n-õ raha abil erimeelsusi ületada.

## Kohalikud omavalitsused

Olukorras, kus eelarvesurve on väike, kasvab võrgustunud riigi puhul avaliku sektori töötajate osakaal kogu tööhõives ning avaliku sektori kulud suhtena SKP-sse; avaliku sektori võlakoormus suhtena SKP-sse suureneb just kohalike omavalitsuste võlakoormuse kasvu tõttu. Tulemustepõhine eelarvestamine väheneb, kuna avaliku sektori valitsemises on "tulemusi" raske defineerida.

Kohalike omavalitsuste roll suureneb. Kuna keskvalitsuse roll on piiratud, ei toimi tsentraalne omavalitsuste arvu vähendamine ja erinevate omavalitsuste liitmine. Küll aga võivad osad omavalitsused vabatahtlikult ühineda, millega seoses tekivad erineva suurusega omavalitsused. Omavalitsuste fiskaalautonoomia suureneb. Kuigi omavalitsuste enda maksumõju osakaal kogu avaliku sektori maksumõjul on juba praegu madal, ei kasva see oluliselt.

Kui võrgustunud riigi puhul on eelarvesurve suur, siis kärbitakse valitsusaparaati ebaühtlaselt, mis omakorda võib vähendada koordineerimisvõimet. Sel juhul ka avaliku sektori töötajate osakaal kogu tööhõives ja avaliku sektori kulud suhtena SKP-sse jäävad samaks.

KOV-ide kulude osakaal kogu avaliku sektori eelarvelistes kuludes suureneb, kuna omavalitsustel on üha suurem roll avaliku sektori funktsioonide täitmisel. Sisuliselt muutuvad kohalikud omavalitsused tõelisteks oma valitsusteks kohapeal. Neil on oluline funktsioon nii kohalike elanike kaasamisel kui ka elu- ja ettevõtluskeskkonna arendamisel.

## Riigikogu roll

Riigikogu strateegiline roll suureneb ning ta muutub tööparlamendiks. Riigikogu täiskogul ja komisjonidel on oluline osa strateegiliste otsuste tegemisel, sh riigieelarve strateegia kujundamisel. Riigikogu rahastamine on autonoomne ega sõltu täitevvõimust.



## 4.5.2. Toimimine

### Läbimurded

Nende stsenaariumide puhul on põhimõtteliselt raske suurprojekte ellu rakendada, kuna ei suudeta saavutada konsensust. Stsenaariumi puhul, kus eelarvesurve on suur, on projektide elluviimine eriti keeruline, aga see on keeruline ka siis, kui eelarvesurve on nõrk. Tugeva eelarvesurve puhul langeb avaliku sektori investeeringute ja hangete osakaal eelarves. Madala eelarvesurve puhul hangete osakaal eelarves suureneb, kuid need ei pruugi puudutada suurprojekte ja avaliku sektori investeeringud suhtena SKP-sse jäävad samale tasemele.

Erarahastusega projektide realiseerimise, nagu näiteks tselluloositehas, võivad blokeerida suhteliselt väikesed grupid. Samuti puudub realiseerimispotentsiaal niisugustel avaliku sektori raha nõudvatel projektidel nagu Rail Baltic, Saaremaa sild, neljarealine Tallinna-Tartu maantee ja Tallinna-Helsingi tunnel, kuna eelarvesurve on suur ja otsustusprotsess pluralistlik. Avaliku sektori investeeringute osakaal ja hangete osakaal eelarves langeb.

### Teenused

Kui eelarvesurve on väike, varieerub teenuste pakkumine oluliselt, kuid tänu ressurssidele ja koordineerimisele on tase kõrge. Osad valdkonnad on innovaatilised, kasutades oskuslikult ära alt üles innovatsiooni ja rohujuuresandide ressursse ning luues teenuseid koos vabatahtlike ja erasektoriga. Teised valdkonnad suudavad tagada kvaliteetse teenuse ametkonnapõhiselt.

Kui eelarvesurve on tugev, siis on rohkem mahajäänud valdkondi, mis vaevlevad nii ressursside kui ka koostööpuuduses. Teenuste pakkumisel tekib suurem variatsioon mitmel tasandil. Erineva sissetulekuga grupid pääsevad ligi erinevatele teenustele,

kuna jõukamad saavad avaliku sektori puudujääke täiendada erasektori teenustega. Suurema sotsiaalse kapitaliga piirkondades osalevad kodanikud aktiivsemalt teenuste koosloomes, nagu näiteks naabrivalve töös, mis abistab politseid, ent teistes piirkondades ei suudeta avaliku sektori teenuste täiendamisel ja asendamisel piisavalt koostööd teha.

Teenuste pakkumise edukus sõltub olulisel määral võimest kaasata kodanikke teenuste koosloomesse. Kuna osad teenused sobivad selleks paremini (turvalisus, naabrivalve) ja teised teenused halvemini (äriregister, maaregister), on teenuste areng sellest mõjutatud. Kodanike kaasamine teenuste loomisesse ning protsesside läbipaistvus aitab kaasa valitsemise avatuse ja osalusedemokraatia suurendamisele.

---

**Nende stsenaariumide puhul on põhimõtteliselt raske suurprojekte ellu rakendada, kuna ei suudeta saavutada konsensust.**

---

Kuigi teenuste pakkumisel esineb variatsioone, suureneb kodanike üldine rahulolu ja usaldus avaliku sektori õigussüsteemi, korralduse, ravi- ja haridusteenustega just kaasamise ja teenuste koosloomise tulemusel.

### Kohanemisevõime

Vörgustunud riigi ja avatud valitsemise stsenaarium aitab koguda kasulikke ideid selle kohta, kuidas tuleks muuta strateegilist kurssi, kui väliskeskkonnas ilmnevad uued ja muutusi nõudvad ökoloogilised, geökonomilised või geopoliitilised trendid. Võib eeldada, et diskussioon nende üle algab siin varem kui teistes stsenaariumides. Samas on detsentraliseeritud süsteemi puhul keeruline piisavalt kiiresti kursimuutmisel ja uuendatud ühises strateegilises vastuses kokku leppida ning ressursse ümber mängida.

### 4.5.3. Digiteerimine

Digiteerimine pakub selle stsenaariumi puhul võimalusi nii teenuste tõhusamaks osutamiseks kui ka kodanike kaasamiseks teenuste koostoomesse ja teistesse demokraatlikesse protsessidesse.

Võrgustunud riigi stsenaariumi puhul on valitsemise digiteerimisel oluline roll, kuna digiteerimise abil saab koguda andmeid ning kujundada poliitika. See eeldab, et kõik avaliku sektori IT-süsteemid on ühendatavad X-tee kaudu, ning kuigi erinevaid lahendusi on rohkelt, on nad enam-vähem standardiseeritud. Kuna eelarvesurve on väike, võivad teatud valdkondades tekkida nn valged elevandid, seda eriti seetõttu, et kõikide valdkondade areng ei ole ühtlane.

---

**Digiteerimise tulemuseks on erinevate juhtimismudelitega ebaühtlased lahendused. Mõnede teenuste puhul võib täheldada avatud lähtekoodiga tarkvaraarendusega sarnast alt üles lähenemist.**

---

Lisaks kodanike poolt juhitud innovatsioonile on olemas ametkondadekesksed teenused, mille kvaliteet on hea. Omakorda lisanduvad nende KOV-ide digiprojektid, kes püüavad innovaatilisi lahendusi pakkudes meelitada enda juurde uusi elanikke nii Eestist kui ka välismaalt. Osad digiteerimisprojektid on tugevalt personaliseeritud ning sõltuvad ühest või paarist võtmeisikust.

Kui eelarvesurve on tugev, pakub avaliku sektori digiteerimine võimalusi säästvalt toimetada. Kuna suuri investeeringuid ei ole võimalik teha, nikerdatakse

digiteerimisel erinevate lahenduste kallal erinevates valdkondades. Koostöös kodanike ja erasektoriga *boot-strap* itakse osad nendest paremaks. Mõned teenused jäävad taandarengusse. Osade valdkondade digiteerimisega liigutakse avatud lähtekoodidega lahenduste suunas, mis võimaldavad vähendada kulusid, vältida sõltuvust konkreetsetest IT-lahendustest ja firmadest ning kaasata lahenduste arendamisse vabatahtlikke nii Eestist kui ka väljastpoolt.

Digiteerimise tulemuseks on erinevate juhtimismudelitega ebaühtlased lahendused. Mõnede teenuste puhul võib täheldada avatud lähtekoodiga tarkvaraarendusega sarnast alt üles lähenemist, kus juhtmeeskond koos suure vabatahtlike hulgaga suudab pakkuda pidevalt arenevat innovaatilist teenust. Sellisele kodanike poolt juhitud innovatsioonile on

vastukaaluks ametkondadekesksed teenused, mille kvaliteet on ebarahuldav. Muist digiprojekte on tugevalt personaliseeritud ning sõltuvad ühest või paarist võtmeisikust.

Võrgustunud riigi stsenaarium eristub väiksema eelarvesurve tingimustes ennekõike selle poolest, et lisaks kodanike juhitud innovatsioonile pakutakse suhteliselt häid ametkondadekeskseid teenuseid. Siia lisanduvad omakorda nende KOV-ide digiprojektid, kes püüavad innovaatilisi lahendusi pakkudes meelitada enda juurde uusi elanikke nii Eestist kui ka välismaalt. Osad digiteerimisprojektid on tugevalt personaliseeritud ning sõltuvad ühest või paarist võtmeisikust. Eesti positsioon erinevates e-valitsemise indeksites paraneb, kuna suureneb kaasatus ja osalemine demokraatlikes protsessides. E-valimistest osavõtt kasvab aastaks 2030 ligi 50 protsendile, kuid see ei ole peamine, kuna põhiliseks mõõdupuuks on osalemine otsustusprotsessides valimistevahelisel ajal.

Selle stsenaariumi puhul on suurandmete kasutamine soositud. Kuigi IT kasutamine ja arendamine on riigisiselt ebaühtlane ja hajutatud, liigutakse avaandmete kasutamise suunas. Seetõttu on paljudes valdkondades avaliku sektori andmebaaside ja/või era- ja avaliku sektori andmebaaside kombineerimine võimalik. OECD riikide avaandmete kasutamise võrdluses paraneb Eesti koht oluliselt, kuna avaliku sektori andmete taaskasutamine kasvab.

Eesti riigi poolt antud digiidentiteeti kasutatakse erinevate mitmekesiste teenuste puhul, kuna seda arendatakse koostöös kodanike, kohalike omavalitsuste ning erasektoriga. Üha rohkem inimesi tarvitab nii riigi digiidentiteeti kui ka mittetulundusorganisatsioonide ja erasektori erinevaid lahendusi, millest mitmed võimaldavad riigi ja erasektori pakutavat identiteeti kombineeritult kasutada. E-residentsuse programmi arendatakse edasi, lisades sinna erinevaid kohalike omavalitsuste ja kogukondade loodud teenuseid. ■



## 5. Otsustuskohad

Viit stsenaariumi arutati uuringuprojekti juhtkomisjonis juuni alguses ja selle mõttevahetuse käigus selgus, millistel teemadel oleks vaja sisulist debatti ning missuguste otsuste tegemine suurendab ühe või teise stsenaariumi realiseerimispotentsiaali. Juhtkomisjoni arutelust inspireerituna on peamised otsustuskohad allpool detailsemalt lahti kirjutatud.

Esiteks on vaja kujundada põhimõtteline hoiak selle suhtes, kui oluline on Eesti riigi valitsemisel laialdane kaasamine ja osalemise määr ehk osalusdemokraatia. Seda küsimust võib lihtsustatult isoleerida kui epistokraatia ja demokraatia debatti. Epistokraatia puhul on peamised otsustajad heade teadmiste ja kõrge teadlikkusega eksperdid. Demokraatia puhul on otsustamine laiapõhjalisem. Mõlema puhul on tegemist ideaaltüübiga ning küsimus on pigem ühe või teise lähenemise määras.

Kaasamise ja osalemise rõhutamine ei ole olnud riigireformi debattides olulisel kohal. Seda on pigem peetud pehmelt öeldes kõrvalteemaks. Samas see on tähtis valitsemise legitiimsuse suurendamiseks (kuni see pole vaid näiline). Valitsemise legitiimsuse vähenemine on paljudes riikides üldine probleem, millele otsitakse lahendusi. Ka Eesti pole jäänud sellest puutumata, kui vaadata näiteks debatte Rail Baltic’u või metsamajanduspoliitika üle.

Sisulise osalemise ja kaasamise üks eeldus on läbipaistvuse suurendamine näiteks riigieelarve strateegia loomisel ja riigieelarve koostamisel, mille puhul Riigikogu roll on tagasihoidlik, rääkimata laiemast osaluspõhise eelarvestamise põhimõttest.

Samuti on see seotud valitsemise digiteerimisega. Eriiigi arendamisel on pigem rõhutatud teenuste arendamist ning tagasihoidlikumalt suhtunud rahva osalemisse demokraatlikes protsessides. Digiteerimise abil on võimalik suurendada läbipaistvust, soodustades suur- ja avaandmete kasutamist. See

loob paremad eeldused “kõlakodade” mõju vähendamiseks ning teadmiste erinevuse ületamiseks mitmesuguste otsuste üle arutlemisel (“Kui palju Eestis ikkagi metsa on?”). Üks esitatud stsenaarium näeb ette rahva osalemise suurendamist nii otsustusprotsessides kui ka teenuste koostoomes, mis võib kasvatada rahulolu nii otsuste kui ka teenustega. Samas ei ole see teiste stsenaariumide puhul tähtis.

Teiseks, juhtimise puhul on oluline otsustada, kui võrd peab rõhuasetus olema pika vaatega strateegilisel hoiakul ja kui võrd on peamine kiire, lühikest ettevalmistusaega nõudva reageerimise võime. Stsenaariumid pakuvad siin erinevaid alternatiive. Kolme stsenaariumi puhul on rõhuasetus kaalutleval, analüütilisel ja tõenduspõhisel lähenemisel. Kahe stsenaariumi puhul on oluline väle otsustusprotsess, mis võib suurendada võimet kohaneda hetkeolukorraga ja kasutada kiirelt avanevaid võima-

---

**Esiteks on vaja kujundada põhimõtteline hoiak selle suhtes, kui oluline on Eesti riigi valitsemisel laialdane kaasamine ja osalemise määr ehk osalusdemokraatia.**

---

lusi. Halvemal juhul võib see viia olukorrani, kus juba otsustatud poliitika õigustamiseks otsitakse ja kombineeritakse sobivaid tõendeid (nn “poliitikapõhine tõendus” (*policy-based evidence*), mis on vastand tõenduspõhisele poliitikale (*evidence-based policy*)).

Juhtimine ei ole midagi abstraktset ja sõltub inimestest. Seega on erinevate lähenemiste puhul vaja avalikku sektorisse erinevaid liidreid. Strateegiline hoiak eeldab *transformative leadership*’iks nimetatavat stiili. Lühikest ettevalmistusaega nõudev ja kiire reageerimise võimel põhinev pidev kohanemine viitab pigem *transactional leadership*’i eelistele, kus on

vaja erinevate osapooltega pidevalt nende nõudmistele osas läbi rääkida ja kokku leppida. Seega sõltub ühe või teise stsenaariumi realiseerimispotentsiaal suure osas sellest, millised on avaliku sektori juhid ja kuivõrd avalik sektor suudab erineva juhtimisstiiliga liidreid tegutsema motiveerida.

Riigikogu jaoks on oluline küsimus, kas *modus operandi* peaks olema tööparlament või kõneparlament. Viiest oli ainult ühe, “Võrgustunud riigi” stsenaariumi korral võimalik tööparlamendi esilekerkimine. Teiste stsenaariumide puhul oli Riigikogu pigem oluline kõneparlamendina või jäi tema roll veel tagasihoidlikumaks. Ühe või teise stsenaariumi realiseerimise eelduseks on kõige laiemas mõttes

Üldiselt ütleb avaliku teenuse kui avaliku hüvise loogika, et pakkumine on solidaarne ega sõltu teenuse tarbija panusest. Samas ei ole puhast “avalikku teenust” olemas ning solidaarsuse piire kombatakse ja ka lõhutakse suuremal või vähemal määral. Näiteks isegi põhihariduse puhul võib see avaliku sektori koolides tähendada lapsevanema (pool)vabatahtliku rahalist panust kasutamaks avalikku teenust. Viie stsenaariumi valguses võivad teenuste pakkumise lahendused olla erinevad.

Teenused puudutavad otseselt ka erasektori ja avaliku sektori koostööd ja koosloomet. Siin on keskne küsimus sobiva mustrite leidmine erasektori kaasamisele teenuste osutamisel. Rõhuasetus võib olenevalt valdkonnast olla riigipoolsetel otse-teenustel, teenuste täielikul erastamisel, allhangetel era- ja kolmandast sektorist ja nõudluse doteerimisel (nt osakute abil). Eri stsenaariumides leitakse eri lahendused. “Öövaht-riik” eeldab pigem teenuste liikumist erasektorisse ja riigipoolsete baasteenuste kasutamiseks osakute andmist. “Hoolekandja riik” rõhub enimini riigipoolsete teenuste arendamisele ning soovib maandada erasektori kaasamisega seotud riske.

## Seega sõltub ühe või teise stsenaariumi realiseerimispotentsiaal suure osas sellest, millised on avaliku sektori juhid ja kuivõrd avalik sektor suudab erineva juhtimisstiiliga liidreid tegutsema motiveerida.

erinevate Riigikogu puudutavate ressursside olemasolu ning eriilmelised juhtimisstiilid. Kõne- või tööparlament eeldab erinevaid parlamendiliikmeid ja poliitilisi liidreid.

Teenuste puhul on vaja leida tasakaalupunkt individualiseerituse ja universaalse standardi alusel pakutavate teenuste vahel. Siinkohal on oluline, kuivõrd peaks teenuseid osutama vajaduspõhiselt ehk arvestama kasutajate olukorda ja erivajadusi. Tuleb tähele panna, et see diskussioon läheb kaugemale tavapärasest “erivajaduse” definitsioonist ja ulatub ka kasutajate spetsiifiliste eelistusteni, mille kohta on operatiivne info tänu andmeanalüütikale järjest paremini kättesaadav. Milliseid avalikke teenuseid ja mil määral tuleks arendada individualiseerituse (*customization*) suunas? Millal on otstarbekam ühetaoline standard? Kuidas on üks või teine lähenemine kooskõlas “õhukese riigi” eesmärgiga?

Nii juhtimisel kui ka teenuste pakkumisel on vaja leida optimaalne muster tagamiseks, kuivõrd hajutatud või tsentraliseeritud on otsustusprotsessid. Millises ulatuses on rõhuasetus indiviidi otsustusvabadusel, millises kogukondlikul lähenemisel, kuivõrd oluline on omavalitsuse või keskvalitsuse roll. Kuigi Eestis on läbi viidud haldusterritoriaalne reform, on põhimõtteliselt lahtine kohaliku omavalitsuse osa. Lihtsustatult võib küsida, kas kohalik omavalitsus on riigi käepikendus kohapeal või tegelik oma valitsus? Viimase realiseerimiseks ei piisa üksnes sellest, et riik delegerib kohalikele omavalitsustele ülesandeid ja tagab nende täitmiseks vajaliku eelarve. Erinevad stsenaariumid pakuvad erinevaid lähenemisi nii kohalike omavalitsuste rollile kui ka indiviidi otsustusvabaduse määrale.



Kokkuvõtvalt tuleb rõhutada, et tegemist on esialgse otsustuskohtade tuvastamisega. Antud raport on elav dokument, mis loob võimaluse otsustuskohtade oluliseks täiendamiseks. Järgnevate kuude jook-

sul toimuvate arutelude üheks eesmärgiks ongi aidata kaasa täiendavate otsustuskohtade tuvastamisele. ■



# 6. Kasutatud kirjandus

**Alvarez, R. Michael, Hall, Thad and Trechsel, Alexander. 2009.** Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia. PS. July.

**Anttiroikko, A. 2007.** Democratic e-Governance – Basic Concepts, Issues, and Future Trends. Digest of Electronic Government Policy and Regulation, 30, 83–90.

**Bouckaert, G., B. G. Peters, and K. Verhoest. 2010.** The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Braman, Sandra. 2012.** Technology and epistemology. information policy and desire. In Cultural technologies in the technology of cultures: Culture as a means and end in technologically advanced media world., ed. Göran Bolin, 133–150. New York, Ny: Routledge.

**Djelic, M-L. 2010.** Institutional Perspectives-Working Towards Coherence or Irreconcilable Diversity. The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis. Oxford University Press.

**Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. 2006.** New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART,16(3), 467–494. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3840393>

**European Commission. 2013.** A Vision for Public Services. Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology.

**Fink, Michele. 2018.** Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy European Law Review. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2990043](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2990043)

**Fountain, Jane. 2001.** Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

**Fountain, Jane. 2016.** Building an Enterprise Government. Washington, DC: Partnership for Public Service and IBM Center for The Business of Government.

**Janssen, M. and E. Estevez. 2013.** Lean Government and Platform-based Governance. Government Information Quarterly. 30. S1-S8.

**Fölster ja Kreicbergs. 2014.** Twenty Five Years of Swedish Reforms. Reforminstitut. <http://www.reforminstitutet.se/wp/wp-content/uploads/2014/03/Twentyfiveyearsofreform140301.pdf>

**Hood, C. 2000.** The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford: Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.1093/0198297653.003.0008>

**Janssen, M. and E. Estevez. 2013.** Lean Government and Platform-based Governance. Government Information Quarterly. 30. S1-S8.

**Kalvet, T. 2012.** Innovation: a factor explaining e-government success in Estonia. Electronic Government, an International Journal, 9(2). <http://dx.doi.org/10.1504/eg.2012.046266>

- Keohane, R. O. and Nye, J. S. 2000.** Governance in a Globalization World. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- KPMG. 2014.** Future State 2030. The global megatrends shaping governments. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/02/future-state-2030-v3.pdf>.
- Leosk, Nele. 2018.** Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumide uurimussuuna jaoks valminud artikkel.
- Linders, D. 2012.** "From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media," *Gov. Inf. Q.*, vol. 29, no. 4, pp. 446–454.
- Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L., & Randma-Liiv, T. T. 2015.** "New Coordination Challenges in the Welfare State," *Public Management Review*, Taylor & Francis Journals, vol. 17(7), pages 927-939, August. <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2015.1029344>.
- Læg Reid, P., Nordo, A.D. Rykkja, L., 2013.** Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as part of the COCOPS Research Project. [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway\\_WP3-Country-Report.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway_WP3-Country-Report.pdf).
- Maaten, Epp, and Thad Hall. 2008.** Improving the transparency of remote E-voting: The estonian experience. Paper presented at 3rd international Conference on Electronic Voting 2008, Bregenz, Austria.
- Mackay, Hughie, and Richard Gillespie. 1992.** Extending the social shaping of technology approach: Ideology and appropriation. *Social Studies of Science* 22 (4): 685–716.
- Martens, Tarvi. 2010.** Electronic identity management in Estonia between market and state governance. *Identity in the Information Society* 3 (1): 213–33.
- Milner, Helen. 2006.** The digital divide: The role of political institutions in technology diffusion. *Comparative Political Studies* 39 (2): 176–199.
- Ministry of Finance. 2013.** Governments for the Future. Main Report November 2013. Helsinki, Finland.
- Mokyr, Joel. 1990.** The lever of riches. technological creativity and economic progress. New York: Oxford University Press.
- North, Douglass C. 2005.** Understanding the process of economic change. Princeton: Princeton University Press.
- . 1990. Institutions, institutional change and economic performance . Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. 2011.** Estonia: Towards a Single Government Approach, Paris: 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. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>.
- OECD. 2016.** Open Government: The Global Context and the Way Forward. Highlights. <http://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>.
- OECD. 2017a.** Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change. OECD Publishing, Paris.

- OECD. 2017b.** Government at a Glance. 2017. Country Fact Sheet. Estonia. Paris: OECD Publishing.  
<http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-estonia.pdf>.
- OECD. 2018.** OECD Fiscal Decentralisation Database.  
<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>.
- Osborne, S. P. 2007.** The New Public Governance. Public Management Review. Vol 8. No. 3.  
<http://dx.doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Ostrom, E. 1972.** "Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions," Soc. Sci. Q., pp. 474–493.
- Ostrom, E. 1990.** Governing the Commons, Cambridge Univ. Press.
- Pesti, C. and Randma-Liiv, T. 2016.** Interim Report on Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in Estonia.
- Pevcin, P. 2014.** Austerity and Cutback Management in the Public Sector: A Case Study for Slovenia. Administrative Culture 15 (1), 80–99.
- Praxis. 2013.** Citizen Centric e-Participation. Case studies on e-participation on policy: Sweden, Estonia and Iceland.
- Praxis 2015.** Usaldusväärne, võimekas ja jõukohane riik. Riigivalitsemise teemapaber.  
<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/riigivalitsemise-reformi-teemapaber.pdf>
- Praxis 2017.** Riigireformi Radari materjalid. [www.reformiradar.ee](http://www.reformiradar.ee).
- Ramirez, Rafael and Angela Wilkinson. 2016.** Strategic Reframing. The Oxford Scenario Planning Approach. Oxford University Press.
- Schwartz, Peter. 1991.** The Art of Long View. Doubleday.
- Solvak, Mihkel. 2018.** Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumide uurimussuuna jaoks valminud artikkel.
- Solvak, Mihkel; Vassil, Kristjan. 2016.** E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005–2015). University of Tartu.
- Thompson, G., J. Frances, R. Levacic, and J. Mitchell, eds. 1991.** Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life. London: Sage.
- Thornton, Patricia H., William Ocasio, and Michael Lounsbury. 2012.** Defining the interinstitutional system. the institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations. 2016.** UN E-Government Survey 2016. New York: United Nations. United Nations.
- Vabariigi Valitsus. 2017.** Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019.
- Voets, J., Verhoest, K., & Molenveld, A. 2015.** Coordinating for Integrated Youth Care: The need for smart metagovernance. Public Management Review, 17(7).





# Lisad

## Lisa 1: Stsenaariumide loomise protsessi ja metoodika kirjeldus

Stsenaariumide loomise eesmärk on pakkuda välja võrdväärsed alternatiivid avaliku sektori valitsemiseks aastani 2030. Selles mõttes erineb see töö radikaalselt prognoosimisest ja ennustamisest ning viisionist avaliku sektori valitsemisest ja reformidest ühe lähenemise põhjal.

Stsenaariumide loomisel on kasutatud riigivalitsemise ja e-riigi erinevaid indikaatoreid ning antud hinnanguid, kuidas üks või teine indikaator võib ajas muutuda. Stsenaariumide loomiseks koostati kirjanduse ülevaade ja Eesti avaliku sektori (e-)valitsemise analüüs alates iseseisvuse taastamisest. Kuna antud stsenaariumide puhul käsitletakse avalikku sektorit terviklikult ja suure üldistusastmega, toob nii stsenaariumide loomine kui ka selle eeltöö väl-

ja pigem põhimõttelised arengud ega lasku ühe või teise valdkonna detailsesse käsitusse.

Stsenaariumide loomiseks korraldati 28. märtsil 2018. a. ekspertidele töötuba, kus arutati metoodilise lähenemise ja eeltöö käigus pinnale jäänud erinevate võtmetegurite üle. Töötoas osalesid riigiteaduste, avaliku halduse, majandusteaduste, õigusteaduste ja IKT-valdkonna eksperdid Tartu Ülikoolist, Tallinna Tehnikaülikoolist, Tallinna Ülikoolist, European University Institute'ist, mõttekojast Praxis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist, Justiitsministeeriumist ja Arenguseire Keskusest. Stsenaariumide loomises osalenud ekspertide nimekiri on esitatud järgmises tabelis.

**Lisa 1. Tabel 1.** Stsenaariumide loomise töötubades osalenud eksperdid 28. märtsil ja 11. mail 2018

Nimi	Amet ja organisatsioon
Tea Danilov	Juhataja, Arenguseire Keskus
Kai Härmand	Asekantsler, Justiitsministeerium
Meelis Kitsing	Uuringute juht, Arenguseire Keskus
Nele Leosk	Teadur, European University Institute
Innar Liiv	Dotsent, Tallinna Tehnikaülikool
Küllli Sarapuu	Dotsent, Tallinna Tehnikaülikool
Siim Sikkut	Asekantsler, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Mihkel Solvak	Juhataja, Johan Skytte poliitikauuringute instituut, Tartu Ülikool
Erik Terk	Professor, Tallinna Ülikool
Rauno Vinni	Valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi juht, Praxis

Stsenaariumide loomise puhul võib kaaluda nii väliste võtmetegurite (mida otsustajad mõjutada ei saa) kui ka sisemiste võtmetegurite (mida otsustajad saavad mõjutada) fookustamist (Schwartz 1991; Ramirez ja Wilkinson 2016). Töötoa arutelu tulemusena otsustati stsenaariumide loomisel panna rohkem rõhku nii avaliku sektori valitsemist mõjutavatele sisemistele kui ka välistele teguritele. Leiti, et see aitab luua stsenaariumid, mis on otsustajate

jaoks praktiliselt kasulikud. Rõhutati proaktiivset hoiakut, mitte väljaspool avalikku sektorit toimivatele arengutele reageerimist. Arutelu tulemusena jõuti konsensuslikult kolme võtmeteguri juurde, mis ilmestavad otsustajate ees seisvaid valikuid ja mõjutavad erinevate stsenaariumide realiseerumist järgnevate aastate jooksul ning kuni aastani 2030:

1. Surve avaliku sektori eelarvele. Surve võib olla

nõrk või tugev. Tegemist on võtmeteguriga, mida mõjutavad paljud avalikust sektorist väljaspool toimuvad, aga ka avaliku sektori sees toimuvad protsessid. Rahvastiku vähenemine ja vananemine võib viia maksumaksjate arvu olulisele vähenemisele – eriti kui avalik sektor ei suuda vanemaid inimesi ja inimesi väljastpoolt tööturule kaasata. Eesti jõukuse kasv ja Brexit vähendab Euroopa Liidu struktuurivahendite eraldamist alates aastast 2021. Valitsuse majandus- ja maksupoliitika võib vähendada eelarvetulusid ja suurendada kulusid.

2. Avaliku sektori juhtimise hajutatud või tsentraliseeritus. Tegemist on avaliku sektori seesmise võtmeteguriga, kuna see on avaliku sektori juhtide otsustada, kas nad soovivad liikuda pigem tsentraliseeritud valitsemismudeli suunas või hajutada otsustusprotsesse ning suunduda võrgustunud valitsemismudeli poole. Eesti avaliku sektori valitsemine on viimase 20 aasta jooksul liikunud täitevvõimukeskse tsentraliseeritud valitsemismudeli suunas. Vastupidine areng võib olla reaktsioon sellele trendile, mida iseloomustab soov taastada parem tasakaal ja tugevam võimude lahusus, kaasata kodanikke nii otsustusprotsessidesse kui ka teenuste koosloomesse ning viia otsused kodanikele võimalikult lähedale.
3. Otsustusprotsesside kiirus. Otsustusprotsesside käsitlemine võib olla kaalutlev ja analüütiline või väle ja eksperimenteeriv. Praegune olukord Eestis on hübrid, mis on tasakaalust väljas. Mõnesid, mitte kõige olulisemaid otsuseid analüüsitakse ja vaetakse kaua. Samas tehakse teised otsused kiirustades ja ilma sisulise analüüsita. Kui liikuda kiire ja eksperimenteeriva otsustusprotsessi suunas, võimaldab see sündmustele reageerida või neid isegi ennetada. Kannatada võib otsuste süsteemsus, kodanike kaasamine ning legitiimsus. Kaalutlev ja aeglane otsustusprotsess võimaldab kaasata, luua süsteemsust ja suurendada legitiimsust, kuid see vähendab muutuvatele oludele reageerimise võimet ning võib viia konformismi.

Nende võtmetegurite kombineerimisel saadud stsenaariumid kirjutati osaliselt lahti ekspertide poolt töötoas. Sellele järgnevalt koostati esialgne visand stsenaariumidest, mida eksperdid said kommenteerida ja täiendada. 11. mail 2018. aastal toimus ekspertide teine kohtumine ja arutelu stsenaariumide täiendamise üle.

Ekspertide toodud võtmetegurite kombinatsioonidest lähtudes toob Tabel 2 välja viis stsenaariumi – milleks on 1) Hoogtööriik; 2) Öövaht-riik; 3) Ettevõtlik riik; 4) Hoolekandja riik; ja 5) Võrgustunud riik – ning nende tekkimiseks vajaliku võtmetegurite kombinatsiooni kirjelduse.

Kuna kiire otsustusprotsess ja hajutatud juhtimine on üksteist välistavad kategooriad, siis kaht stsenaariumi, mis mõlemat võtmetegurit kombineeriksid, ei ole käsitletud. See tähendab ka seda, et peamine tegur on eelarvesurve. See võimaldas omakorda stsenaariumid kahte gruppi jagada. Esiteks, suure eelarvesurvega stsenaariumid: hoogtööriik ja öövaht-riik. Teiseks, väikese eelarvesurvega stsenaariumid: ettevõtlik riik, hoolekandja riik ja võrgustunud riik.

Osaliselt on kahe stsenaariumide grupi vahel kattuvusi, kuna eelarvesurve mõju ei ole kõikidele teguritele ühesugune. Ennekõike on kattuvusi ettevõtliku ja hoogtööriigi vahel. Võrgustunud riigi puhul sai kirjeldatud arenguid nii suure kui ka väikese eelarve tingimustes. Ettevõtliku ja hoogtööriigi vahel oli võimalik tuua välja piisavalt erisusi ja need jäid kaheks eraldi stsenaariumiks. Öövaht- ja hoolekandja riik on pigem vastandid erinevate kategooriate lõikes.

Lisa 1. Tabel 2. Stsenaariumid aastani 2030 ja võtmetegurite kombinatsiooni kirjeldus

Stsenaarium	Võtmetegurite kombinatsiooni kirjeldus
<b>Hoogtööriik</b>	Suur eelarvesurve, keskne juhtimine ja väle otsustusprotsess
<b>Öövaht-riik</b>	Suur eelarvesurve, keskne juhtimine ja kaalutlev otsustusprotsess
<b>Ettevõtlik riik</b>	Väike eelarvesurve, keskne juhtimine ja väle otsustusprotsess
<b>Hoolekandja riik</b>	Väike eelarvesurve, keskne juhtimine ja kaalutlev otsustusprotsess
<b>Võrgustunud riik</b>	Väike eelarvesurve, hajutatud juhtimine ja kaalutlev otsustusprotsess. Allstsenaarium: Suur eelarvesurve, hajutatud juhtimine ja kaalutlev otsustusprotsess

Analüütiliselt on viie stsenaariumi kasutamine endiselt kasulik, kuna välja joonistuvad erisused on olulised.

Stsenaariumi "Võrgustunud riik" iseloomustab suur pluralismi määr. See tähendab, et valitsemine on mitmekesine ja kaasav. Digiteerimisel konkureerivad erinevad lähenemised erinevatel tasanditel. Kuna võrgustunud riigi puhul on eelarvesurve väiksem kui avatud riigi puhul, on avaliku sektori poolt võimalik võrgustamisele rohkem kaasa aidata. Seega on võrgustunud riik rohkem formaliseeritud ja liigub traditsioonilise avaliku halduse kategooriasse. Avatud riigi puhul on rõhuasetus pigem alt üles initsiatiividel ning ta on ebapiisava avaliku sektori toetusega. Domineerib soov protsesse mitte üle formaliseerida ning hoiak on bürokraatiavastane. Suur eelarvesurve võib siin olla tingitud nii välistest kui ka sisemistest teguritest, kus on otsustatud, et saab hakkama ka ilma avaliku sektori suure toetuseta.

Hoogtööriik ja ettevõtlik riik on oma olemuselt dualistlikud, kuna teatud prioriteete käsitletakse erilise hoole ja pühendumisega, samas ei saa teised valdkonnad piisavalt tähelepanu. Ettevõtliku riigi puhul on eelarvesurve väiksem, mis tähendab, et on võimalik riiki arendada, korporatiivistada ja rohkem vahendeid prioriteetsetesse valdkondadesse suunata. Riigi juhtimine ja olemus muutub suure ettevõtte sarnaseks ning ta väljub traditsioonilise liberaaldemokraatia piiridest.

Öövaht-riik ja hoolekandja riik on oma olemuselt monistlikud, kuna mõlemad kannab üks juhtimõtte ning erinevate lähenemiste paljusust avaliku sektori valitsemisel ja digiteerimisel ei soosita. Öövaht-riik proovib iga hinna eest vältida riigi liigset sekkumist ja pakub standardiseeritud, piiratud digilahendusi. Hoolekandja riik seab oma eesmärgiks tagada kodanike heaolu ja turvalisus ning sekkub pidevalt era- ja ettevõtlusellu. ■

## Lisa 2: Stsenaariumide loomisel kasutatavate indikaatorite dünaamika

Võrreldes stsenaariume erinevate indikaatorite lõikes, toimub hinnanguliselt kõige suurem kahane-mine öövaht-riigi puhul. See on loogiline, kuna öövaht-riigi eesmärgiks on avaliku sektori aparraadi ja funktsioonide oluline vähendamine ning ainult minimalistlike, standardiseeritud teenuste pakkumine.

Kõige suuremat kasvu näitavad indikaatorid võrgustunud riigi puhul, millele omakorda järgneb ettevõtlik riik. See toimub muidugi erinevatel põhjustel, näiteks võrgustunud riigi puhul kasvab kaasamine, mis aga ei ole nii ettevõtliku riigi puhul. Ülejäänud stsenaariumid jäävad öövaht- ja ettevõtliku riigi vahepeale.

**Lisa 2. Tabel 1.** Avaliku sektori valitsemise indikaatorite muutus kuue erineva stsenaariumi puhul (+ tähendab kasvu; – tähendab kahanemist; 0 tähendab, et muutust ei ole)

Muutuja	Stsenaarium	Hoogtöö	Öövaht	Ettevõtlik	Hoolekandja	Võrgustunud
Avaliku sektori töötajad (% töötajatest)		–	–	+	+	+
Avaliku sektori kulude osakaal (% SKP-s)		0	–	+	+	+
Avaliku sektori investeeringud (% SKP-st)		+	–	+	+	0
Avaliku sektori võlakoormus (% SKP-st)		+	–	+	+	+
Tulemustepõhine eelarvestamine		+	+	+	–	–
Hangete osakaal (% kogukuludest)		+	–	+	–	+
KOV-ide maksutulu (% kogu maksutulust)		0	0	0	0	+
KOV-ide kulud (% kogu avaliku sektori kuludest)		–	–	–	0	+
Avaandmete kasutamine		0	–	+	–	+
E-osalemine		0	–	0	0	+

Allikas: Autori hinnangud OECD 2017b, OECD 2018 ja UN 2016 põhjal

Kui vaadata erinevaid stsenaariume kodanike rahulolu ja usalduse seisukohast, siis kõige rohkem miinuseid on öövaht-riigil, millele järgnevad hoogtöö- ja seejärel hoolekandja riik (Tabel 2). Võrgustunud riik peaks hinnanguliselt koguma kodanike silmis kõige rohkem plusse, kuid ka ettevõtlik riik ei ole temast kaugel.

**Lisa 2. Tabel 2.** Kodanike rahulolu ja usaldus avalike teenuste vastu kuue erineva stsenaariumi puhul (+ tähendab kasvu; – tähendab kahanemist; 0 tähendab et muutust ei ole)

Stsenaarium Muutuja	Hoogtöö	Öövaht	Ettevõtlik	Hoolekandja	Võrgustunud
Keskvalitsus	+	–	+	–	+
Politsei	0	–	0	–	0
Õigussüsteem	–	–	0	–	0
Haridussüsteem	–	–	+	+	+
Ravisüsteem	–	–	0	+	+

Allikas: Autori hinnangud OECD 2017b põhjal

Kui võrrelda kaalutletud ja kaasava lähenemise erinevust regulatsioonide loomisel, siis võrgustunud riik on kõige kaasavam ja analüütilisem, kus kõik indikaatorid kasvavad (Tabel 3). Hoolekandja riik on analüüsi tulemusel samal tasemel, kuid soovida jätab kaasamine. Kõige vähem kaasavam ja kaalutletum on hoogtööriik, millele järgneb ettevõtlik riik.

**Lisa 2. Tabel 3.** Regulatsioonide loomine avaliku sektori poolt (+ tähendab kasvu; – tähendab kahanemist; 0 tähendab, et muutust ei ole)

Stsenaarium Muutuja	Hoogtöö	Öövaht	Ettevõtlik	Hoolekandja	Võrgustunud
Osapoolte kaasamine	–	–	–	0	+
Mõjude hindamine loomisel	–	0	–	+	+
Mõjude hindamine ex post	–	0	0	+	+

Allikas: Autori hinnangud OECD 2017b põhjal

Eeltoodud indikaatorite muutus on hinnanguline ja pigem illustreeriva iseloomuga, et tuua välja stsenaariumide erinevused. Indikaatorite muutus ühes või teises suunas ei tähenda veel iseenesest positiivset või negatiivset arengut, vaid toob pigem välja olulisemad dilemmad avaliku sektori valitsemisel. ■



## Arenguseire Keskus

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn  
[arenguseire@riigikogu.ee](mailto:arenguseire@riigikogu.ee)  
[riigikogu.ee/arenguseire](http://riigikogu.ee/arenguseire)

