



**RIIGIKOGU**

## **Lõpparuanne**

Riigireformi arengusuundade väljatöötamise  
probleemkomisjon

---

Lõpparuande heakskiitmise kuupäev:  
11.02.2019

Komisjoni liikmed:

**Tanel Talve**, esimees, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon

**Arto Aas**, aseesimees, Eesti Reformierakonna fraktsioon

**Külliki Kübarsepp**, Eesti Vabaerakonna fraktsioon

**Aivar Kokk**, Isamaa fraktsioon

**Arno Sild**, Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsioon

**Helmut Hallemaa**, Eesti Keskerakonna fraktsioon

Komisjoni ametnikud:

**Kaja Kuivjõgi**, nõunik

**Kaie Masing**, konsultant

Kontakt

+ 372 631 6928

[www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee)

Lossi plats 1a, 15165 Tallinn, Estonia

EESSÕNA.....	4
MIS ON RIIGIREFORM.....	5
Riigireformi mõiste ja määratlemine .....	5
Riigireformi vajalikkus.....	6
HEA HALDUSE PÕHIALUSED.....	8
Inimesekeskus.....	9
Põhiseaduse aluspõhimõtteid ei muudeta .....	9
Kohanemisvõimeline Eesti .....	10
Väiksem halduskoormus.....	10
Õigusselgus ja arusaadavus .....	11
Tõhus riigihaldus.....	11
Selge vastutus.....	12
Põhialuste rakendamine (riigivalitsemise mõjuanalüüs) .....	12
RIIGIKOGU ROLL JA VÕIMALUSED.....	12
Riigikogu roll riigireformis .....	12
Riigikogu rolli tugevdamine ja valmidus muutusteks .....	14
Järeldused .....	15
SOOVITUSED. LISAANALÜÜSI JA KOKKULEPPEID VAJAVAD TEEMAD .....	17
KOKKUVÕTTEKS .....	19
LISA 1: Otsuse eelnõu (777 OE) .....	20

Käesoleva lõpparuande on koostanud riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon oma kaheaastase tegevusaja kokkuvõttena.

Riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon (edaspidi *probleemkomisjon*) loodi Riigikogus 2017. aastal<sup>1</sup> ja ta jätkas varem põhiseaduskomisjoni juures tegutsenud riigireformi toetusrühma ja töörühmade tegevust. Probleemkomisjon seadis enda fookuse kolmele olulisemale eesmärgile:

- käivitada arutelu Riigikogu rolli üle riigireformi protsessis ning Riigikogu enda ajakohastamise üle;
- jälgida haldusreformi kulgemist ja vajaduse korral juhtida tähelepanu olulistele riskidele<sup>2</sup>;
- töötada välja riigireformi ja hea riigihalduse põhialused.

Kõige olulisem oli kindlasti hea riigihalduse aluspõhimõtete väljatöötamine ja olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu korraldamine Riigikogu täiskogul 5. juunil 2018<sup>3</sup>. Riigireformi ja hea halduse põhialuste otsuse eelnõu anti Riigikogule menetlemiseks üle 11. detsembril 2018<sup>4</sup>. Eelnõu sisendiks olid olulisimad mõtted varasematest riigireformiteemalistest dokumentidest, samuti komisjoni liikmete ettepanekud, komisjoni korraldatud riigireformi mõttetalgutel<sup>5</sup> pakutu, komisjonis ettepanekutega osalenud ekspertide<sup>6</sup>, organisatsioonide<sup>7</sup>, riigiasutuste ja teiste koostööpartnerite<sup>8</sup> ideed, samuti Soome Eduskunta tulevikukomisjoni<sup>9</sup> kogemused. Komisjon pidas aastatel 2017–2019 kokku 56 istungit<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/315022017002>.

<sup>2</sup> Peale kohtumiste riigihalduse ministritega tuleks välja tuua osutused ruumiloome, regionaalpoliitika ja külade kaasamispoliitika kitsaskohtadele.

<sup>3</sup> 05.06.2018 OTRK

<https://www.riigikogu.ee/infoallikad/fookusteemad/riigireform-ja-hea-halduse-pohialused>.

<sup>4</sup> Otsuse eelnõu tekst on lisas 1.

<sup>5</sup> <https://www.riigikogu.ee/infoallikad/fookusteemad/mottetalgud-riigireformi-valjatootamise-lahtealustest>.

<sup>6</sup> <https://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/probleemkomisjon-riigireformi-arengusuundade-valjatootamiseks/riigireformi-probleemkomisjon-tegi-15-martsil-2018-toimunud-mottetalgutest-kokkuvotteid/>.

<sup>7</sup> <https://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/probleemkomisjon-riigireformi-arengusuundade-valjatootamiseks/probleemkomisjon-arutas-avatud-valitsemise-valjakutseid/>.

<sup>8</sup> <https://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/probleemkomisjon-riigireformi-arengusuundade-valjatootamiseks/probleemkomisjon-arutas-avatud-valitsemise-valjakutseid/>.

<sup>9</sup> <https://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/probleemkomisjon-riigireformi-arengusuundade-valjatootamiseks/riigireformi-probleemkomisjon-kohtus-soome-parlamendi-tulevikukomisjoniga/>.

<sup>10</sup> Komisjoni istungite kokkuvõttev tabel on toodud 14.01.2019 istungi protokollis lisana

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/paevakorrad-ja-protokollid/?uuid=602f3118-e47a-4f65-9e36-7671d414c010&startDate=14.01.2019>.

### Riigireformi mõiste ja määratlemine

Riigireform kui mõiste on muutunud üldkasutuses omaette märgiliseks fenomeniks, mida kõik ootavad, mida kritiseeritakse ning mille kaudu soovitakse kiiresti ja radikaalselt lahendada kõik probleemid, kuid samas puuduvad lihtsad ja ühekordsed lahendused. Riigireform ei saa olla ühekordne akt (nagu rahareform), vaid see on pigem protsess ja pidev tegevus, millel on selged vaheetapid ja eesmärgid. Riigihalduses püsivate muutuste ja pideva parenemise saavutamiseks tuleb hea riigihalduse tavadid rakendada iga päev ja järjekindlalt. Seega on ajaline planeerimine põhjendatud, kuid tervikuna on tegemist riigihalduses kasutatava mõtteviisi ja käsitlusviisiga. Riigivalitsemise mudelid pidevalt muutuvad, vanad kombineeruvad uuematega (võrgustamine) ja otsitakse tasakaalu. Riigireform ei ole tegelikult oma olemuselt reform, vaid tähendab pidevat tööd ja sisemist avatust innovatsioonile. Seetõttu on riigireformi mõiste kõrvale toodud põhimõtteline hea riigihalduse käsitlusviis. Edaspidi peaks väljendit „hea halduse põhialused“ kasutama pigem siis, kui mõeldakse riigireformile kui mõtteviisile ja protsessile, mitte niivõrd projektile. Tuginedes ka teiste riikide kogemusele uute valitsemismudelite rakendamisel võikski edaspidi kasutada väljendit „hea halduse põhialused“. „Riigihaldus“ oleks siin „riigivalitsemise“ sünonüüm. Hea halduse põhialused on rakendatavad nii riigi kui kohalikul tasandil, samuti erinevates avalike teenuste valdkondades nagu sotsiaal, tervis, planeerimine jne. Väga olulise aspekti toob välja ka Riigikantselei loodud avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühma raport<sup>11</sup>, kus rõhutatakse, et riigi innovatsioon on igapäevane mõtteviis ja suhtumine, mis aitab lahendada igapäevaseid probleeme ning ülesandeid uuel ja paremal viisil, hoolimata piiratud ressurssidest, st leides samu vahendeid kasutades uusi ja tõhusamaid mooduseid probleemide ja ülesannete lahendamiseks. Selleks tuleb ületada horisontaalse koostöö takistused (ehk n-ö silotornid nii rahastamises kui ka organisatsioonide vahel), väljuda mugavustsoonist ja lahendada motivatsiooniküsimused. Seega on riigireformil nii üldised aluspõhimõtted ja väärtused (mis on näiteks heaks kiidetud Riigikogu otsusega hea halduse põhialuste kohta) kui ka konkreetsed vaheetapid ja tegevuskava, mille vahetulemusi saab hinnata (näiteks koalitsioonivalitsuse tegevuskava).

Riigireformi debatt ühiskonnas on olulise väärtusega mitmest aspektist: teadlikkuse kasv, ühiste väärtuste kujundamine, muutusteks vajalike eelduste kasvatamine, ootuste väljaselgitamine, riigi juhtimise eri külgedega tegelemine ja teised väärtuspõhised aspektid. Siinjuures aga on oluline teadvustada riigireformi erinevaid määratlusi, ühest küljest näiteks politoloogilisi ning teisalt riigivalitsemislikke või strateegilisi.<sup>12</sup>

1. **Riigireform kui riigi toimimise tõhustamine, selle jätkusuutlikkuse tagamine.** Kõige levinum arusaam, hõlmab haldusterritoriaalset reformiprotsessi, aga ka koolivõrgu reformi, ametkondade ratsionaliseerimist jms.
2. **Riigireform kui õhema riigi loomine.** Eelmisest natuke peenem eesmärk, peab vajalikuks vähendada riigi osatähtsust majanduses (SKP-s), tööhõives, ühiskondliku elu korraldamises. Sisaldab peale riigi kulude vähendamise ka regulatsioonide (bürokratismi) vähendamist, tehes seda vabaturumajanduse ja muude vabaduste edenemise nimel.
3. **Riigireform kui põhiseaduslike institutsioonide peenhäälestamine.** Keskendub riigi institutsionaalse tasakaalu täiustamisele, näiteks presidendi valimise korra, ametiaja pikkuse

---

<sup>11</sup> [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/kaust/inno\\_rakkeruhma\\_loupparuanne.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/kaust/inno_rakkeruhma_loupparuanne.pdf)

<sup>12</sup> Täpsemalt vaata: probleemkomisjoni kohtumine professor Vello Andres Pettaiga  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/paevakorrad-ja-protokollid/?startDate=10.12.2018&uuid=602f3118-e47a-4f65-9e36-7671d414c010>.

või pädevuste ülevaatamisele, järelevalveinstitutsioonide (õiguskantsler, riigikontrolör) rollide hindamisele, parlamendi enda järelevalvefunktsiooni tugevdamisele.

4. **Riigireform kui demokraatliku poliitilise süsteemi parandamine.** Seab eesmärgiks vähendada poliitilist võõrandumist ning suurendada kodanikuaktiivsust. Taotleb muudatusi, mis arendaksid inimeste kaasatust poliitikasse (poliitikategemisse) ning suurendaksid inimeste rahulolu demokraatliku poliitilise süsteemiga, näiteks rahvaalgatuse ja -hääletuse protseduuride lihtsustamine, presidendi otsevalimise sisseseadmine.

On selge, et üks põhjusi, miks riigireformi debatt on sageli väga keeruliseks osutunud, on see, et arutelu on nende nelja tähenduse taustal korduvalt segi läinud ning seepärast ei mõisteta alati, millist üldisemat eesmärki silmas peetakse.

Nimetatud tähelepanek ei tähenda kindlasti seda, et riigireformi mõistet tuleks piirata vaid ühe ülalmainitud määratlusega. Küll aga tuleks mõista, et reformi igal tähendusel on kindlasti omaette poliitiline maastik, kontekst, osapooled, huvigrupid jne. Kõigega ei jõua korraga tegeleda ja eri pooled on huvitatud erinevatest eesmärkidest.

Seega, reformikava planeerides ja rakendades on ootuste selguse huvides vaja teadvustada ning eelnevalt määratleda konkreetse reformikava tähendus, et meetodite valikul ja tulemuste hindamisel mitte eksiteele sattuda.

## Riigireformi vajalikkus

Eesti riik peab kiiresti muutuvates oludes (globaliseerumine, tehnoloogiate uued kasutusvõimalused, ressursside ümberjaotumine, demograafilised protsessid jt megatrendid) olema väheneva ja vananeva rahvastiku ning piiratud vahenditega võimeline vastama kodanike ootustele ning olema majanduslikult konkurentsivõimeline ja valmis ka kriisideks.

Vajadus riigireformi järele on ilmselgelt olemas.

Pikaajalises plaanis on riigireform vajalik riigi strateegiliste eesmärkide saavutamiseks, sest riigireform tegeleb muude reformide eeldustega:

- valitsemise usaldusvärsuse ja läbipaistvusega;
- poliitika selguse ja teostatavusega;
- poliitika elluviimise korralduslike küsimustega.

Viimase kuue aasta jooksul on mitmetes algatustes ning analüüsidest toodud välja mitmesuguseid Eesti riigi valitsemise ning demokraatia arengu probleeme ja kitsaskohti. Allpool on viited olulisematele allikatele.

1. Riigiülesannete analüüs<sup>13</sup>, Rahandusministeerium, 2016
2. Eesti Koostöö Kogu riigipidamise kava<sup>14</sup>, 2015
3. Riigivalitsemise reformist<sup>15</sup>, Praxis teemapaber, 2015
4. Vabariigi Valitsuse riigireformi kava perioodiks jaanuar 2017 kuni märts 2019<sup>16</sup>
5. Riigivalitsemise reformi kava infoveeb<sup>17</sup>
6. Riigireformi Radari hinnangud ja soovitusel<sup>18</sup>

<sup>13</sup> [https://drive.google.com/file/d/0B2eWQt1DaDp\\_alJSdUFNMG1sQk0/view](https://drive.google.com/file/d/0B2eWQt1DaDp_alJSdUFNMG1sQk0/view).

<sup>14</sup> [https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2015/12/Riigipidamise-kava-terviktekst\\_final\\_kokkuv%c3%b5ttega2016-1.pdf](https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2015/12/Riigipidamise-kava-terviktekst_final_kokkuv%c3%b5ttega2016-1.pdf).

<sup>15</sup> <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/02/riigivalitsemise-reformi-teemapaber.pdf>.

<sup>16</sup> [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi\\_tegevuskava\\_11\\_5\\_2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf).

<sup>17</sup> <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivalitsemise-reform>.

<sup>18</sup> <http://www.praxis.ee/tood/riigireformiradar/>.

7. Estonia: Towards a Single Government Approach<sup>19</sup>, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011
8. Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity Across Governments and Digital Services Across Borders<sup>20</sup>, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2015
9. Tööandjate manifest<sup>21</sup>, Eesti Tööandjate Keskliit, 2014
10. Eesti kodanikuühiskonna kuus ettepanekut Riigikogule<sup>22</sup>, 2016
11. Eesti Külaliikumise Kodukant deklaratsioon<sup>23</sup>, 2017
12. EMOL-i pöördumine<sup>24</sup>, 2016
13. Riigireformi SA ettepanekud<sup>25</sup>, 2018
14. Valitsemine 2030. Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid<sup>26</sup>, Arenguseire Keskus, 2018

Eespool loetletud allikates tuuakse korduvalt välja mitmeid riigivalitsemise kitsaskohti, mis vajavad süsteemset ja terviklikku lahendamist valitsemise eri tasanditel. Sageli nimetatakse järgmisi probleeme:

- liiga suur ja kulukas riigiparaat, liiga suur valitsussektor, valitsussektori suur osakaal SKP-s ja tööealises elanikkonnas, lahustunud ja hajus riigijuhtimine ning strateegia, ebaselge vastutus, aeglane otsustus, puudulik koostöö ministeeriumide vahel, juhtimise takerdumine, ülereguleerimine, asendustegevused, projektipõhisus;
- valdkondade killustatus mitme ministeeriumi vahel, valdkondlik kapseldumine, n-ö silotornistumine, puudulik koostöö, inertsus ja vähene uuenduslikkus avalikus sektoris, puudulik mõjude hindamine ja puudulikud teadmispõhised otsused, eri tasandite ning sihtrühmade halduskoormuse kasv;
- administratiivsete piiride hägusus, avaliku halduse arengu killustatus ja poliitikakujundamise võimekuse hangumine, asutusekeskse vaate domineerimine, avalike teenuste mahu ja kvaliteediga tegelemise süsteemitus, nii inimeste, ametnike kui ka ettevõtete suur halduskoormus, ametnikukeskse lähenemise levik (vs. inimkeskne lähenemine);
- demograafiline koondumine ja valglinnastumine, ebaühtlane riigisisese arengu kiirus, kohalike omavalitsuste (KOV) ebaühtlane ja kohati väga nõrk võimekus teenuseid pakkuda, ääremaastumine, elanikkonna ebaühtlane vanuseline paiknemine, vananemine ja vähenemine;
- tööealiste inimeste arvu kahanemine, ülalpeetavate arvu kasv ja sellest tulenev surve eelarvele, tööpuudus ning tööjõupuudus, kasvav surve sotsiaalsüsteemile, sh tervishoiusüsteemile;
- majanduskasvu aeglus, majanduse konkurentsivõime vähenemine, riigieelarve sõltuvus Euroopa Liidu rahast ja tõukefondidest, sotsiaal-majanduslik seisak, ressursside nappus;
- Riigikogu kui „kummitempel“, parlamendi vähese autoriteedi kahjustav mõju parlamentaarsetele demokraatiale, bürokraatia ja õigusloome vohamine, puudulik parlamentaarne järelevalve ja ebapiisav õigusloome kvaliteet, ajakohastamata või puuduvad e-lahendused;
- suletud valitsemine ja näiline kaasamine, riigi kaugenemine rahvast, inimeste vähene iseotsustuse ja vastutuse võimalus, puudulik koostöö ja tagasiside;
- muutunud on välisfaktorid (üleilmastumine, inimeste mobiilsus, julgeolekuriskid, majanduskriisid jms), julgeoleku ja kriisijuhtimise riskid on laiemalt juhtimata,

<sup>19</sup> [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oced\\_public\\_governance\\_review\\_estonia\\_full\\_report.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oced_public_governance_review_estonia_full_report.pdf).

<sup>20</sup> [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/oced/integrated\\_pgr\\_estonia\\_and\\_finland.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/oced/integrated_pgr_estonia_and_finland.pdf).

<sup>21</sup> [https://www.employers.ee/wp-content/uploads/images\\_pdf/Tandjate\\_Manifest\\_2015.pdf](https://www.employers.ee/wp-content/uploads/images_pdf/Tandjate_Manifest_2015.pdf).

<sup>22</sup> <http://www.praxis.ee/2016/11/jogeva-hinsberg-ja-juristo-lahevad-riigikokku-kuue-ettepanekuga/>.

<sup>23</sup> <https://kodukant.ee/>.

<sup>24</sup> <http://www.emovl.ee/eesti-maaomavalitsuste-liidu-poordumine/>.

<sup>25</sup> <https://www.riigiuuendus.ee/kontseptsioon/>.

<sup>26</sup> [https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/ASK\\_Valitsemine-2030\\_aruanne2018.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/ASK_Valitsemine-2030_aruanne2018.pdf).

riigivalitsemine pole muutustega piisavalt kohanenud, ühiskondlikud probleemid muutuvad järjest keerukamaks.

Üldistatult ja kokkuvõtvalt on olulisemad uuendamist vajavad komponendid tulenevalt mitmete dokumentide võtmesõnade ühisosast järgmised:

- haldusreform, sh haldusterritoriaalne reform;
- osalusdemokraatia, kaasamine, kodanikuühiskond;
- Riigikogu roll;
- ebaproportsionaalne ja uutele väljakutsetele mittevastav riigiparaat;
- keskvalitsuse efektiivsus ja paindlikkus (n-ö silotornistumine, palgad, rotatsioon, vastutus, kompetents, koostöö, poliitikakujundamise lahustumine);
- funktsioonide, halduskoormuse ja regulatsioonide revisjon (mis ära jätta ja mis anda üle kas ettevõtlusele või kodanikuühiskonnale);
- avalike teenuste revisjon ja valdkondlik jätkusuutlikkus (sotsiaalvaldkond, haridussüsteem, tervishoiusüsteem, transpordisüsteem);
- teenuste kättesaadavus, kvaliteet, tõhusus ja juhtimine;
- Euroopa Liidu fondidest väljumine;
- valmidus julgeoleku- ja majanduskriisiks;
- ääremaastumine, ebahühtlane areng, kihistumine;
- regionaalpoliitika, planeeringud, ruumiloome, koostoime;
- pikaajaline strateegiline planeerimine.

## HEA HALDUSE PÕHIALUSED

---

Põhialustes keskendutakse kõige üldisematele põhimõtetele ega korrata eesmärke ja printsiipe, mis on heaks kiidetud teistes õigusaktides, arengukavades või tegevuskavades. Teisisõnu, on veel hulk olulisi õigusakte ja muid dokumente ning põhimõtteid, mis juba nagunii kehtivad, mida rakendatakse ja mille sisu üle korrata ei ole vaja. Sellised olulised dokumendid<sup>27</sup> on kindlasti järgmised:

- põhiseadus (subsidiariteet, parlamentaarne demokraatia, hea haldus jne);
- haldusmenetluse seadus (hea haldus, uurimisprintsiip, vormivabadus ja eesmärgipärasus);
- avatud valitsemise partnerluse tegevuskava (kaasamine jne);
- õiguspoliitika arengusuunad (kaasamine, mõjude analüüs jne);
- õigusloome mahu vähendamise kava;
- Eesti konkurentsivõime kava „Eesti 2020“;
- „Säästev Eesti 21“;
- „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“.

Probleemkomisjoni lõpparuandes ja otsuse „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ eelnõus (vt lisa) toodud aluspõhimõtted keskenduvad eelkõige riigivalitsemisele ja keskvalitsusele ega pretendeeri asendada eri valdkonnapoliitikate reforme. Samas sobivad aluspõhimõtetena toodud põhimõtted kõikide valdkondade poliitika kujundamiseks. Aluspõhimõtted sobituvad KOV-idele vaid niivõrd, kuivõrd need säilitavad riigi ülesandeid täites oma autonoomia. Samuti tuleb nimetatud põhimõtteid rakendada avaliku raha kasutamisel, kui pakutakse avalikke teenuseid. Iga valitsus ja koalitsioon saab

---

<sup>27</sup> Kõik kehtivad arengukavad leiab Riigikantselei kodulehelt: <https://www.valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/arengukavad>.



nimetatud põhimõtetest tulenevalt kokku leppida enda prioriteetidest lähtuvad tegevused oma valitsemisperioodi platvormi moodustamiseks.

Probleemkomisjoni väljatöötatud hea halduse aluspõhimõtted on rakendatavad ka Riigikogu enda töös, samuti komisjonide töös, kusjuures järelevalvet eelnõus toodud aluspõhimõtete üle saab teha nii Riigikontroll kui ka riigieelarve kontrolli erikomisjon.

Aruandes lähtutakse eeldusest, et hea haldus tähendab valitsussektori töö parandamist selliselt, et olulisele keskendumisega lahendatakse probleemid kiirelt ning loobutakse ebavajalikest tegevustest ja liigsest halduskoormusest. Eesmärk on jõukohane ja tõhus riigihaldus, mis toetab üldist heaolu ning majanduskasvu.

Eesmärgi täitmisel lähtutakse halduses järgmistest põhimõtetest, mis kehtivad ühel ajal ja kõikides riigivalitsemise valdkondades.

## Inimesekesksus

Riik teenib inimest. Riik suunab eelistatult tähelepanu ja vahendid (palgatõusud, tehnoloogiaid, investeringud jms) otseselt inimestele avalike teenuste pakkumise heaks (nt turvalisus, sotsiaalvaldkond, haridus), kusjuures lähtutakse probleemipõhisest käsitlusviisist, optimeeritakse kulutusi ja protsesse ning probleemid lahendatakse terviklahendusena, hoolimata ametkondade rollijaotusest. Tulemuste hindamisel mõõdetakse inimeste rahulolu teenuste kvaliteedi ja kättesaadavusega, vajaduse korral lepitakse kokku teenuste standardid. Enne uute teenuste väljaarendamist tehakse seotud valdkondadega horisontaalset koostööd ja korraldatakse süsteemne hindamine. Teenuste väljaarendamisel optimeeritakse töökorraldust ja kasutatakse tehnoloogilisi lahendusi ning igas etapis kaasatakse lõpptarbijaid. Põhimõte „klient (loe: maksumaksja) on kuningas“ kehtib ka avalikus sektoris. Selleks minimeeritakse ühekorraga halduskoormust, ületatakse n-ö silotornide barjäärid ja kasutatakse asjakohaseid IT-lahendusi ning teenuste ülesehitamisel lähtutakse inimkesksusest, st inimest ei jooksutata ametkondade vahel<sup>28</sup>. Kui KOV-id täidavad riigi ülesandeid (mis on neile seadusega pandud või mis on seadusega rahastatud jne), siis tuleb otsuses toodud põhimõtetest lähtuda ja neid järgida ka KOV-idel (sel juhul laienevad need põhialused ka KOV-idele). Ülejäänul suhtes jääb vastavalt põhiseadusele KOV-idele autonoomia ja iseotsustamine.

## Põhiseaduse aluspõhimõtteid ei muudeta

Riigireformi eesmärk ei ole muuta Eesti riigi olemust ega kõigutada riigi tugevaid alustalasid. Põhiseaduse aluspõhimõtted on Eesti riigi põhiväärtused, millel rajanevad Eesti riigikorralduse alused. Need on eelkõige põhiseaduse preambulis rõhutatud vabadus, õiglus ja õigus ning Eesti riigi eesmärk tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade ning §-s 10 nimetatud inimväärikus, demokraatia, õigusriik ja sotsiaalriik. Riigikohus on põhiseaduse kandvate printsiipidena nimetanud ka õigusselguse, õiguskindluse, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtteid.<sup>29</sup> Oluline on rõhutada kohtute sõltumatuse ja iseseisvuse printsiipi, samuti parlamentaarset demokraatia olulisust ja selle tasakaalustavat rolli dialoogis valitsusega. Eesti kui parlamentaarne riik peab jälgima, et parlamendi võimekus tagada parlamentaarne demokraatia oleks kooskõlas tema võimaluste ja ressursidega. Olulised on parlamentaarne järelevalve, parlamendi avalikud arutelud ja läbipaistvus, osalemine riigi pikaajaliste strateegiliste otsuste aruteludes (täiskogu riiklikult tähtsate küsimuste arutelud, riigi eelarvestrateegia arutelud, pikaajaliste riiklike arengusuundade arutelud jms), samuti läbipaistev huvi- ja sihtrühmade kaasamine otsustusprotsessidesse. Riigikogu enda võimekus osaleda dialoogis valitsusega eeldab suutlikkust kaasata vastavalt vajadusele eksperte ja teadlasi ehk kompetentsust ning tellida uuringuid või

<sup>28</sup> Ühtse kontaktpunkti põhimõte (ingl *no wrong door*) – inimene pääseb riigi või KOV-i teenustele ligi eri kohtadest ning teda ei jooksutata ametkondade vahel, sest riigi teenused on terviksisüsteem (peaks kehtima nii riigimajade kui ka eesti.ee kohta).

<sup>29</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25.

hinnanguid sõltumatutelt osapooltelt (nt teadus- ja arendusasutustelt). Siinjuures tuleb märkida, et ühiskonna ja globaalsete protsesside arengu tõttu on ka Riigikogul endal vaja ajakohastada oma töökorraldust ning suurendada läbipaistvust ja ekspertiisivõimekust. Otsuse „Riigireformi ja hea halduse põhialused“ sõnastus ei välista muid, otsuse tekstis nimetatava põhiseaduse aluspõhimõtteid.

## Kohanemisvõimeline Eesti

Kompetentsete ja pädevate inimeste palkamiseks võetakse kasutusele üle-eestiline terviklähenedamine, nii et riigiasutuses töötamise võimalus pole piiratud Tallinnaga, vaid soodustatakse töötamist igast Eesti piirkonnast, kui on olemas sobiv kvalifikatsioon. Selleks luuakse asjakohased kaugtöövõimalused ja rakendatakse ajakohaseid juhtimismudeleid. Koosolekud on ainult töönädala teatud päevadel, võimaldatakse mitmesuguseid tehnoloogilisi sidepidamise vahendeid ja ühiskontoreid Eestimaa eri piirkondades (riigimajad, vallamajad, telesillad jm lahendused). See annab võimaluse töötada üle Eesti ja on samas vastumeede ääremaastumisele, soodustab hajaasustuspõhise internetistamist ja riigiasutuste töökohtade Tallinnast väljaviimist. Riik tagab inimestele olulised põhiteenused nende elukohas kõikjal Eestis. Olulised põhiteenused, mida on peetud silmas selles otsuse eelnõus, on seotud põhiseadusest tulenevate ülesannete täitmisega: elu ja tervise kaitse, haridus, sotsiaalse tagatise jne. Vajadusel töötab riik tulenevalt regionaalpoliitilistest erisustest välja minimaalse teenustaseme, et inimesed teaksid, millised teenused on neile eri piirkondades elades tagatud. Riigireformi tegevuste kavandamisel ja realiseerimisel arvestatakse kogu Eesti arengu ning regionaalpoliitika vajaduste ja erisustega. Siia kuulub ka ettevõtluskeskkonnaks eelduste loomine nii Eestis tervikuna kui ka regionaalselt, kuna ettevõtluskeskkond saab otseselt mõjutada elanike heaolu kasvu, mis on ka otsuse eelnõu üks peamisi eesmärke.

## Väiksem halduskoormus

Riik koormab inimesi, ettevõtteid ja avaliku sektori asutusi (sh ametnikke ja teisi riigipalgalisi) võimalikult vähe bürokratlike nõuete, aruannete, kohustuste ja ülereguleerimisega (otsustavamalt jätkatakse alustatud revisjoni ja nullbürokratiateggevusi). Riik lähtub läbipaistvuse ja kaalutud privaatsuse põhimõttest ning andmete topelt küsimise keelu printsiibist (ingl *once-only-principle*, OOP)<sup>30 31</sup>, mis lihtsustatult tähendab, et riik küsib oma institutsioonide kaudu inimestelt, ettevõtetelt ja organisatsioonidelt vajalikku infot ainult ühe korra ning lahendab infovahetuse ametkondade vahel tervikuna (tööd ei dubleerita korduva küsimisega ega tekitata lisakoormust). Riik rakendab maksimaalselt kõiki enda käsutuses olevaid andmekogusid eri valitsemisalade kaudu, et pakkuda koostöömehhanismide, ennetavaid, eeltäidetud andmetega ja automatiseeritud teenuseid, kasutades ajakohaseid tehnoloogilisi võimalusi ning ületades ametkondlikud ja tehnilised takistused. Riik korraldab sellest tulenevalt põhjaliku revisjoni ja optimeerib riigi kõik tasandid, kusjuures võtab selleks mitmesuguseid meetmeid, alates kõrgete riigiametnike valimisest tippjuhtide seast ja lõpetades Euroopa Liiduga seotud bürokratiast tulenevate ebamõistlike ja vähese kulutõhususega nõuete vähendamise. Rakendatakse mitmesuguseid põhimõtteid, et saaks taaktarkvara välja vahetada ja IT-kulud kontrolli all hoida (ingl *no legacy policy*)<sup>32</sup>, ning suurandmete kasutamist ja proaktiivsete teenuste<sup>33 34</sup> pakkumist toetavaid muid väärtuspõhimõtteid. Õigusloomes tervikuna, kuid ka Euroopa Liidu direktiivide kohaldamisel ja ülevõtmisel peetakse silmas printsiipi „üks kahe

<sup>30</sup> Andmete topelt küsimise keelu printsiip (ingl *once-only-principle*) – kui riik on üks kord inimeselt andmeid küsinud, siis neid rohkem ei küsita, vaid andmevahetus inimesele või ettevõttele teenuste pakkumiseks korraldatakse vastavalt vajadusele.

<sup>31</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/131122017005#para13>.

<sup>32</sup> [https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/eesti\\_infouhiskonna\\_arengukava.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infouhiskonna_arengukava.pdf).

<sup>33</sup> Proaktiivne teenus (ingl *proactive service*) – otsene avalik teenus, mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel automaatselt või isiku nõusolekul. (Määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ § 2 lg 3 <https://www.riigiteataja.ee/akt/131052017007#para2>.)

<sup>34</sup> Määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ § 7 lg 8 <https://www.riigiteataja.ee/akt/131052017007#para7>.

asemel“ (ingl *one in, two out*)<sup>35 36</sup> kui ärivaldkonna normide vohamise piiramise reeglit, et Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisel ei täiendataks õigusakte ohtralt riigisiseste normidega (ingl *gold plating*), mida direktiiv tegelikult ei nõua. Euroopa Liidu määrused kohalduvad otse, direktiivide puhul tuleb Eesti õigusakte täiendada. Siia teemaringi mahuvad tervikuna ka maksusüsteemi liiga keerukad, halduskulud ja kaheldava mõjuga osised.

## Õigusselgus ja arusaadavus

Riik lähtub igal tasandil õigusloome heast tavast ja printsibist, et reguleeritakse nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik. Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik, täpne ja võimalikult lihtne. Reguleerimisvajaduse kaalumisel lähtutakse probleemikesksest käsitlusviisist. Kvaliteetne poliitikakujundamine eeldab lahendatava probleemi väga selget defineerimist, eri lahendusvariantidesse süvenemist ning arutelu asjassepuutuvate osapooltega, et tagada õigusruumi stabiilsus ja vähendada lisatööd. Uute regulatsioonide kaalumisel revideeritakse enne olemasolevat, kehtivat regulatsiooni ja välditakse ülereguleerimist. Hea on seadus, kus on vähem sätteid ja mis on valdkondadeülel seotud ühtseks tervikuks. Selle põhimõtte puhul on oluline just selle rakenduslik tõsiseltvõetavus ning ühetaoline rakendamine: näiteks ei tohiks kasutada erandeid *à la* üks ministeerium ei täida nõuet, aga teised peavad täitma, või et teatud olukordades nõutakse, aga mitte alati. Riigikogu komisjonid võiksid hinnata, kas regulatsioonid, teenused ja eelnõud moodustavad terviku ning saavad nendest põhimõtetest lähtudes süsteemselt tervikuks seotud. Valitsus hindab regulatsiooni vajalikkuse analüüsi, et mitte lasta regulatsioonidel piiramatult kuhjuda, olemasolev revideeritakse ja liidetakse üheks tervikuks ning probleemid lahendatakse neist põhimõtetest lähtudes. Õigusselguse ja arusaadavuse eelduseks on teenuste ja korralduse sisuline selgus ning toimimine terviküsteemina. Tagamaks õigusruumi kvaliteeti on oluline järgida kehtivaid reegleid, muu hulgas eelnõude menetlemiseks vajalikku mõistlikku aega näiteks valitsuse algatatud eelnõude Riigikogus menetlemisel, kui kiirustamine tekitab halvas mõttes nn kobareelnõude sündroomi ja vähendab õigusselgust, sest eri teemad on reguleeritud samas eelnõus. Siia hulka ei kuulu need kobareelnõud, kus ühe probleemi lahendamiseks muudetakse kõiki eelnõuga seonduvaid ja haakuvaid õigusakte, tagamaks koostoimelist õigusruumi.

## Tõhus riigihaldus

Riigiaparaadi pideval kohandamisel uutele väljakutsetele vastavaks ja riigi suutlikkuse tagamiseks lähtutakse mitmest printsibist samal ajal: riigivalitsemise kulud ei tohi kasvada, vaid need peavad vähenema, hinnatakse kulutusi ja funktsioone ning otsitakse lahendusi parema kvaliteedi ja teenuse saamiseks sama eelarvega (sh kaalutakse, kas osta teenus sisse või palgata teenuse osutamiseks kompetentsed töötajad). Lõpptulemusena peab riigitöötajate arv vähenema (valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas ei suurene), et tagada võimalused investeringuteks, arendustegevusteks, koosvõimeliste platvormide rakendamiseks riigivalitsemises ning kõrgemate palkade maksmiseks vastavalt vajadusele. Riigiaparaadi tõhususe revisjoni pole vaja teha igal aastal kõikides valdkondades, vaid perioodiliselt. Väga tõhus viis on viia iga nelja aasta tagant läbi riigieelarveline inventuur valdkondade kaupa, rakendades nn nullbaasilist eelarve planeerimist riigi nelja-aastase eelarvestrateegia kavandamisel, näiteks alati peale Riigikogu valimisi. Valitsussektori hulka arvestatakse praeguses kontekstis eri organisatsioone, keda rahastatakse riigieelarve vahenditest (sh Euroopa Liidu vahenditest – vt [www.riigipilt.ee](http://www.riigipilt.ee)).

<sup>35</sup> Põhimõtte „üks kahe asemel“ (ingl *one in, two out*) – rakendatakse õigusloome vohamise vastu ühe tõhusa printsibiina kas ettevõtete või inimeste suhtes.

<sup>36</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf).

## Selge vastutus

Riigiparaati optimeeritakse viisil, et poliitikakujundamine tuuakse sihtasutustest, allasutustest ja keskustest ministeeriumidesse (vajaduse korral ka ametitesse) tagasi. Selle juures hinnatakse eri sihtasutuste ja rakendusüksuste vajalikkust ning optimeeritakse nii koosseisusid kui ka konsolideeritakse struktuure ja funktsioone. Eelistatakse vastutusvõimelisi ning otsustusjulgeid tipp- ja keskastmejuhte, kes on motiveeritud korraldama riigiparaadi revisjone ning viima ellu jõulisi muudatusi ja innovatsiooni (head näited on Maksu- ja Tolliamet ning Maanteeamet). Näiteks töötatakse välja praktiliselt rakendatav süsteem riigiametnike hindamiseks ja värbamiseks, et soodustada motiveeritud ning innovatsiooni toetavate tipp- ja keskastmejuhtide või ekspertide riigiasutustesse tööletulekut ja seal pikaajalist töötamist, et riigiasutustes saaks olulisi muudatusi rakendada. Muudatuste soodustamiseks on vaja korrelatsiooni ja tasakaalu võimu, õiguste, vastutuse, palkade ja kompetentsi vahel. Revideeritakse eeldused (nt mõttetud töövõimetus nõukogud, üksused jms), mille korral on võimalik vastutust hajutada ning otsustusvõimet halvata. Poliitiline ja administratiivne vastutusahel peab olema selge.

## Põhialuste rakendamine (riigivalitsemise mõjuanalüüs)

Algatatud eelnõude (sh seadusemuudatuse, otsuse, strateegia, arengukava või programmi) seletuskirjas on kohustus näidata, et mõjuanalüüsis on arvestatud otsuses esitatud põhialustega. Vabariigi Valitsuse algatatud eelnõude mõjuanalüüsi nõudeid täiendatakse (Vabariigi Valitsuse „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, kus reguleeritakse, mida õigusakti mõjuanalüüs ja seletuskiri peavad sisaldama). Oluline on juurutada mõtteviisi ja suhtumist, et riigihalduse iga algatuse puhul võetakse aluseks selle otsuse aluspõhimõtted. Hea halduse põhialustega arvestamist ei ole vaja näidata vähem oluliste eelnõude seletuskirjades, millele ei ole mõjuanalüüsi lisatud. Need põhialused on mõeldud igale ametnikule igapäevaseks rakendamiseks kui ametniku seitse käsku.

## RIIGIKOGU ROLL JA VÕIMALUSED

---

### Riigikogu roll riigireformis

Riigikogul seadusandjana võiks olla teatud roll kõigi nelja riigireformi käsitusviisi puhul, sh tõhusa ja jätkusuutliku valitsemise korraldamisel. Samas puudutab riigireform parlamenti institutsioonina kõige enam seoses politoloogiliste aspektidega, aga ka selles mõttes, et parlament on põhiseadusliku institutsioonina parlamentaarse demokraatia hoidja, sealhulgas on tal parlamentaarse järelevalve roll.

#### *Riigikogu roll põhiseadusliku institutsioonina*

Riigikogule on ette heidetud kummitempli mängimist, mis puudutab tema seadusandliku rolli reaalselt täitmist. Kui 70% või enam seaduseelnõudest, mis Riigikogus seadustena vastu võetud saavad, jõuavad seadusandja ette Vabariigi Valitsuse algatusena, on tõepoolest põhjust küsida, kas Riigikogu rahva esindusorganina hoiab meie parlamentaarse süsteemi poliitilised ohjad enda käes või on ta need ära andnud täidesaatvale võimule.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Siinkohal ei hakata uuesti kordama professor Rein Taagepera Riigikogule esitatud statistikat Põhjamaade parlamentide osatähtsuse kohta nende riikide seadusandlikus protsessis, kuid tema põhisõnum Tootsi gloobuse kohta on kindlasti asjakohane.

Sageli rõhutatakse, et Eesti on parlamentaarne riik (võim algab rahvaesindusest), kuid unustatakse enamasti seejuures täpsustamast, et Eesti on ka proportsionaalse (ja mitte majoritaarse) valimissüsteemiga riik. Sellest asjaolust tulenevalt on Eestis mitmeparteiline süsteem ning see tähendab omakorda üldjuhul koalitsioonivalitsusi.

Koalitsioonivalitsuste puhul on tugev tendents, et poliitikategemine koondub täidesaatva võimu kätte, kuna sellised valitsused eeldavad tugevate valitsusprogrammide koostamist, mis panevad paljud poliitikaküsimused valitsuse valitsemisperioodiks lukku.

Esindusdemokraatia teoorias esineb müüt parlamendist kui kesksest põhiseaduslikust institutsioonist. Oma otsese rahvamandaadi seisukohalt vastab see tõele. Kuid mida tugevamad on ühes riigis erakonnad, seda kiiremini kahaneb ka parlamendi roll, kuna tugevad erakonnad:

- panevad kokku oma valimisnimekirjad ja parlamendimeeskonnad (st vaba mandaat sisuliselt puudub);
- loovad valimistulemuste alusel oma koalitsioonid (st ei ole alati võimalik ennustada, milline enamus kokku tuleb);
- lepivad koalitsioonileppes kokku oma poliitilised suunad (seda tehakse vastavalt poliitilistele võimalustele ja läbirääkimiste tulemustele, lähtudes saavutatud kompromissidest);
- viivad oma kokkulepped ellu eeskätt täidesaatva, mitte seadusandliku võimu eestvedamisel.

Eestis on tänaseks kujunenud tasakaal valitsuse, parlamendi ja erakondade rollide vahel. Selleks et seda muuta, tuleks muuta kogu süsteemi. Sel juhul peaks eesmärk ja põhjus koos vajadusega olema väga selgelt defineeritud.

Tänaseks kujunenud poliitmaastikul on kindlasti elemente, kus Riigikogu roll põhiseadusliku institutsioonina võiks tugevam olla, alates sellest, mil määral on Riigikogul sõnaõigust omaenda eelarve üle otsustamisel. Samuti võiks Riigikogu arendada nimetatud sõnaõigust üldisemalt riigieelarve ulatuses, juhul kui ta tahaks ise riigi teatud poliitilisi suundi kindlaks määrata (nt kaitsekulutuste või teaduse rahastamise osakaal riigieelarves vm suured ühiskondlikud kokkulepped).

Paraku on selge, et üsna pea põrkutakse siis ülalmainitud koalitsioonivalitsuste ning nende valitsusprogrammidega, mis seab teatud piirangud parlamendi mõju ulatusele. Eri aegadel võib see vahekord ka sama põhiseaduse korral erinev olla.

Demokraatia juurde kuuluvad nii koalitsioonilepped kui ka perioodilised valimised. See on paradoks, milles sisaldub nii demokraatia tugevus (perioodiliselt uuenev valitsus ja koalitsioon) kui ka tema nõrkus (lühiajaline planeerimine valimistest valimiseni koalitsioonide kaupa).

### *Riigikogu esindusdemokraatia edendajana*

Mil määral saab Riigikogu kaasa aidata tänapäeva demokraatiakriisi ületamisele? Mil määral tuleneb praegune rahva rahulolematuse poliitikaga just Riigikogu tegevusest? Kas riigireform peaks sellest kriisist tulenevalt hõlmama ka Riigikogu rolli esindusdemokraatia institutsioonina?

On selge, et osa praegusest demokraatiakriisist on seotud inimeste tundega, et neid justkui ei kaasata piisavalt otsuste langetamisse. Neid probleeme saab kindlasti leevendada teatud kaasamise mehhanismide tugevdamisega. Palju enam aga näib ühiskondlik ärevus olevat seotud laiema teadmatusega tuleviku ees, eriti mis puudutab globaalseid protsesse ja megatrende, nagu järk-järgult muutuv tehnoloogia, teise avalik sfäär, aga ka sellised ootamatult tekkivad probleemid nagu rahvusvaheline migratsioon või majandussurutis.

Globaalsetest protsessidest tingitud pingete maandamiseks on vajalik järjekindel selgitustöö ning maailma keerukuste valgustamine. Mõistagi ei pea paika selline väide, et olulisemates poliitikaküsimustes Eestil valikuid ei ole. Samas on võrdselt ohtlik pakkuda lahendusi, mis tegelikult ei muuda Eesti võimet tegeleda tuleviku väljakutsetega. Populistlikud ja radikaalsed muutused Euroopa ja teiste riikide demokraatias võiksid siin olla heaks õppetunniks. Näiteks võib tuua Brexiti,

aga siia kategooriasse kuulub ka ettepanek ilma selge eesmärgita vähendada Riigikogu liikmete arvu. On küll öeldud, et selline muudatus oleks kokkuhoiu mõttes eeskuju ülejäänud riigisüsteemile või et see parandaks parlamendi töö efektiivsust või rahvasaadikute võimekust. Aga ka siin ei saa mainimata jätta professor Rein Taagepera hinnangut nimetatud ettepanekule: asendustegevuse otsimine (pildiraami vahetamine selmet tegeleda pildi sisuga). Akadeemik professor Tiina Randma-Liiv on öelnud, et kallis ei ole mitte väikeriigi pidamine, vaid demokraatliku väikeriigi pidamine.<sup>38</sup>

Riigikogu rollil osalusdemokraatia ja ka kodanikuühiskonna arendamisel on aga kindlasti veel arenguruumi. Eelkõige on see hoiakute ja väärtuste küsimus. Nagu ütles 5. juunil oma ettekandes Eesti Koostöö Kogu juht Teele Pehk, meil kõigil on roll koostöökultuuri edendamisel.<sup>39</sup>

## Riigikogu rolli tugevdamine ja valmidus muutusteks

Probleemkomisjon algatas 2017. aastal koostöös kõikide Riigikogu erakondadega ettepanekute kogumise Riigikogu enda rolli nüüdisajastamise ja tõhustamise kohta. Samuti on komisjon algatanud fraktsioonidega arutelu Riigikogu komisjonide võimekuse ja Riigikogu rolli üle. Probleemkomisjoni istungitel arutatu ning fraktsioonide sisendite kokkuvõttena saab välja tuua neli plokki tegevussuundi, mis joonistavad välja kõikide erakondade ettepanekutest ja nende valmisoleku põhjal neid ettepanekuid ellu viia.

### 1. Riigikogu eelarve menetlemine

Riigikogu eelarve menetlemine ning Riigikogu eelarvelise autonoomia tugevdamine on oluline osa parlamentaarsest riigikorraldusest ning Riigikogu rolli tugevdamisest. Riigikogu eelarve kujunemise protsessi on vaja muuta lähedasemaks eelarveautonoomia põhimõtetele.

Riigikogu eelarve kujundamisel on vaja:

- 1.1. Riigikogu eelarve koostamise ja põhjendamise protsessi kaasata endisest tugevamalt Riigikogu juhatus ja fraktsioonide esimehed;
- 1.2. planeerida Riigikogu eelarve arutelu riigieelarve menetlemise protsessis eraldi etapi või protseduurina, kaasates rahanduskomisjoni.

### 2. Riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve menetlemine ning läbirääkimiste protsess on vaja muuta laiapõhjalisemaks ja läbipaistvamaks:

- 2.1. alustada riigieelarve arutelusid Riigikogus juba riigi eelarvestrateegia aruteludega alatistes komisjonides. Rahanduskomisjon koondab komisjonide ettepanekud ning esitab selle koondi valitsusele soovitusena, algatades täiskogul ka olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu (käivitada Riigikogus nn RES-nädal);
- 2.2. luua ühtne tehnoloogiline platvorm, mis võimaldaks riigieelarve järjepidevuse, dünaamika ja võrreldavuse tagamise eesmärgil eelarvet vaadata nii senisel kulukohapõhisel, organisatsioonipõhisel kui ka tulemusvaldkonnapõhisel viisil.

### 3. Riigikogu komisjonide võimekuse parandamine ja komisjonide koormuse ühtlustamine

Komisjonide töökoormus alatistes komisjonides tuleb ühtlustada, vajaduse korral komisjone liites või valdkondi ümber jagades. Mitmele erikomisjonile tuleks anda alatise komisjoni staatus, kui vajadus nende komisjonide järele kestab Riigikogu mitme koosseisu jooksul.

Komisjonide võimekuse parandamiseks on vaja:

- 3.1. ühtlustada komisjonide koormus viisil,

---

<sup>38</sup>

[https://www.ttu.ee/public/s/sotsiaalteaduskond/Instituudid/avaliku\\_halduse/Vaikeriigi\\_valitsemine\\_27112013.pdf](https://www.ttu.ee/public/s/sotsiaalteaduskond/Instituudid/avaliku_halduse/Vaikeriigi_valitsemine_27112013.pdf)

<sup>39</sup> <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/02/Koost%C3%B6-Kogu-juhataja-Teele-Pehki-ettekanne-PDF-272-kB.pdf>

- et Riigikogu liikmete koormus eri komisjonide töös oleks tulenevalt komisjonide ühtlasest töökoormusest ühtlasem;
  - et ametnike töökoormus eri komisjonides oleks võrreldav ning korreleeruks suurema töötasuga tagamaks komisjonide õigusloome vajalik kvaliteet;
- 3.2. luua paindlik süsteem, et komisjonidesse saaks juristide kõrval vajaduse korral kaasata eksperte ja teadlasi;
  - 3.3. käivitada Eesti tuleviku- ja arengukomisjon alatise komisjonina;
  - 3.4. soodustada komisjoniametnike roteerumist ja täiendõpet ning korrigeerida ametnike palgasüsteemi konkurentsivõimelisemaks.

#### 4. Riigikogu liikmete rolli väärtustamine ja tugevdamine

Riigikogu liikmete rolli ja võimekuse suurendamiseks on peale üldise poliitilise kultuuri arendamise olulised väärikas palgasüsteem, püsiv täiendõpe ja vajalike oskuste parandamine ning rahvasaadikute kompetentsi kasvatamine.

Nende eesmärkideni jõudmiseks on kavatsuste kohaselt vaja järgmist:

- 4.1. Riigikogu eelarve autonoomia;
- 4.2. Riigikogu liikmete suurem roll riigi eelarvestrateegia arutelude käivitamisel;
- 4.3. fraktsioonijuhtide ja juhatuse tugevam kaasatus Riigikogu eelarve kujundamisse;
- 4.4. suuremad võimalused kaasata Riigikogu erialast ja valdkondlikku kompetentsi komisjonide töösse;
- 4.5. Riigikogu liikmete võimekuse arendamine (nt planeerida Riigikogu liikmete täiendkoolituseks eelarve, otsida lahendust abide palkamise võimaldamiseks jms);
- 4.6. arutelu Riigikogu liikmete palgasüsteemi jätkusuutlikkuse üle;
- 4.7. parlamentaarse järelevalve oluline tõhustamine (nt anda opositsiooni kuuluvatele komisjoni aseesimeestele selgem roll).

Probleemkomisjoni algatuse ja fraktsioonide ettepanekute alginfoga saab tutvuda kirjavahetuse põhjal, mis on saadaval ka avalikult.<sup>40 41</sup>

## Järeldused

Arvestades Eesti riigikorraldust ning koalitsioonivalitsuste (loe: koalitsioonilepingu) võtmerolli, tuleb tõele au andes öelda, et Riigikogu roll riigireformi üldisemas protsessis on olnud asjakohane ja tõhus. Parlamendi egiidi all toimunud arutelud on olnud valgustavad ning silmaringi avardavad. Samas peegeldub riigireformi enda komplekssus tempos, millega Riigikogu on tegelikult suutnud (või ka mitte) olla protsessi eestvedajaks riigis. Seega saame tõdeda, et Riigikogu koht Eesti parlamentaarses poliitilises süsteemis on laias laastus õigel kohal ning suudab tasakaalustada valitsuse rolli. Üleskutsed tugevdada parlamendi rolli erakonnajuhtide debattide või liikmete arvu vähendamise teel on pigem näilise kui tegeliku efektiga. Riigikogu liikmete arv ei ole riigireformis keskne küsimus<sup>42</sup>, kusjuures

<sup>40</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/d1fea104-fcb2-4c52-a28c-79e616e4c0fd>

<sup>41</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/f7776f47-c78c-4e82-ab67-00f681ebc83f>

<sup>42</sup> Professor Taagepera nimetas 5. juuni 2018 ettekandes Riigikogu liikmete arvu vähendamise arutelu asendustegevuseks

<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/02/California-%C3%9Clikooli-ja-Tartu-%C3%9Clikooli-emeritprofessor-Rein-Taagepera-ettekanne-PDF-484-kB.pdf>

selle muutmine tooks kaasa vajaduse suure hulga muudatuste järele, alustades valimissüsteemist ja lõpetades Riigikogu komisjonide võimekusega<sup>43</sup>.

Eeskätt võiks Riigikogu seada sihiks tegeleda omaenda töökorralduslike küsimustega:

- vajaduse korral töökoormuse ühtlasem jaotamine alatiste komisjonide vahel;
- riigi eelarvestrateeegia arutelu täiskogul ja soovitud valitsusele;
- kodukorra ajakohastamine ja optimeerimine;
- komisjonide võimekuse ja kompetentsi suurendamine;
- nüüdisaegsete e-lahenduste rakendamine nii igapäevases parlamenditöös kui ka elanike informeerimisel ja kaasamisel.

Ühiskondlikul tasandil tervikuna on ootused, et ellu kutsutakse pikaajalise strateegilise vaate ja riigi arenguvisioni arutelud. Väikeses riigis on parlamendil oluline roll kaasamises ja osalusdemokraatia arendamisel. Riigikogu võiks leida endale rolli strateegiliste arutelude platvormina või initsieerijana täiskogu istungitel või muul moel:

- arutelu tulevikukomisjoni ellukutsumise üle;
- strateegiliste tulevikuarutelude ja pika visiooni väljatöötamise algatamine (nt “Eesti 2045” jne);
- teadus- ja arendustegevuse ja innovatsioonipoliitika väärtustamine jmt.

Kuid suured institutsionaalsed muudatused jäävad piiratuks, seda osaliselt parlamentaarse demokraatia enda toimimismehhanismide tõttu.

---

<sup>43</sup> <https://www.riigikogu.ee/komisjonide-teated/probleemkomisjon-riigireformi-arengusuundade-valjatootamiseks/riigireformi-probleemkomisjon-arutas-riigikogu-liikmete-arvu-vahendamise-moju-ulatust/>.



Eesti riigi ees seisavad väljakutsena vähenev ja vananev rahvastik, suurenevad sotsiaalkulutused ning neist tulenev surve nii riigieelarvele kui ka kohalike omavalitsuste tuludele, mis seavad küsimuse alla riigi suutlikkuse oma ülesandeid senisel viisil ja senises mahus täita. Seega selleks, et oleksime suutlikud toime tulema tulevikuga peame muutuma. Meil ei ole teist valikut. Riigivalitsemise uuendamine peab olema iga koalitsioonivalitsuse üks prioriteetidest.

Riigireformi debattides on kõige enam saanud tähelepanu valitsemise tõhustamine, bürokraatia vähendamine, õhuke riik, haldusterritoriaalne reform ja riigiametnike arvu vähendamine. Lõpparuande koostamise ajaks on probleemkomisjon andnud Riigikogu menetlusse hea halduse aluspõhimõtted ning saanud nendele ka üldist toetust.<sup>44</sup> Teiste hulgas on oma seisukohavõttes aluspõhimõtteid toetanud õiguskantsler Ülle Madise.<sup>45</sup> Muu hulgas rõhutas akadeemik professor Jaak Aaviksoo enda 5. juuni 2018. aasta ettekandes täiskogus, et riigireform peaks jõudma ka sellistesse valdkondadesse nagu tervishoid, ettevõtluskeskkond ja riigi koostöö erasektoriga.<sup>46 47</sup>

Aruande esimestes osades on välja toodud eri valdkonnad ja põhimõtted, mille üle on toimunud arutelusid ning mille puhul liigutakse lahenduste poole ja selginevad ühised arusaamised nagu silotornidest barjääride vähendamine ja koosvõimeliste proaktiivsete inimesekesksete teenuste arendamine. Nendele probleemide lahendamisele suunavad ka hea halduse põhialused. Samas on veel mitmeid keerulisi teemasid ja probleeme, mis kindlasti vajavad täiendavat analüüsi vilikutes ja otsuseid. Seal võivad olla peidus mitmed uinuvad ressursid ja potentsiaal. Need teemavaldkonnad on järgmised.

1. **Riigikogu kui riigi pikaajalise visiooni arutelude foorum.** Riigikogu roll partneri ja platvormina riigi pikaajaliste strateegiade ja visiooni aruteludes. Sellesse kategooriasse kuuluvad riigi katusstrateegiade väljaarendamine (nt “Eesti 2050” vms), kuid kindlasti ka riigi eelarvestrateegia ja nullbaasilise riigieelarve strateegilised arutelud, samuti riigi teadus-, arendus- ja innovatsioonipoliitika ning selle rahastamine. Need kõik on sama kaaluga arutelud kui kaitsekulutuste osakaal riigieelarves.
2. **Valitsemismudel.** Kokkuleppeid ja selget visiooni vajab Eesti valitsemisreform ehk kuidas luua ja ka kokku leppida põhimõtetes, et kujundada edasi soovitud valitsemisvormi ning institutsioone. Kas selleks on Valitsuskeskus, Rootsi või Uus-Meremaa mudel, vajab nii arutelu kui kokkulepitud visiooni. Selleks vajame Eesti oma kriteeriume, põhimõtteid, mudeli komponente ja sihte, et kujundama omanäoline Eesti valitsemismudel, mis arvestab väikeriigi eripärade ja meie väljakutsetega.
3. **Haldusreform.** Haldusreformi jätkamine territoriaalreformi mõttes ja halduskorralduse mõttes tervikuna. Siia kuuluvad peale teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi teemade ruumiloomega seotud küsimuste lahendamine ning regionaaltasandi küsimuste korraldamine. Endiselt on aktuaalne KOV-ide tugevdamine ja KOV-de tulubaas, mis peaks sammu pidama inimeste uute liikumismustritega (omades ja elades kahes kohas peaks ka tuled laekuma mõlemasse elukohta jms). Küsimusena on õhus ka teenustasemed linnades ja hajusasustusega aladel – kas me vajame kahetasandilist teenuste kättesaadavuse mudelit<sup>48</sup>?

---

<sup>44</sup> <https://www.err.ee/884843/kulli-taro-ajalooline-hetk-riigikogus-ehk-null-poolthaalt-valitsuse-eelnouole>.

<sup>45</sup> Õiguskantsler professor Ülle Madise rõhutas õiguselgust, inimkesksust ja vajadust asendustegevustega tegelemine lõpetada ka oma 5. juuni 2018 ettekandes Riigikogu täiskogul  
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201806051000>.

<sup>46</sup> Akadeemik rektor Jaak Aaviksoo ettekande täistekst on leitav täiskogu stenogrammist  
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201806051000>.

<sup>47</sup> <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/jaak-aaviksoo-toi-valja-kaheksa-pohjendust-miks-riigireform-on-vajalik?id=82551241>.

<sup>48</sup> SLA- service level agreement: kus lepatakse kokku millised teenused, millise kvaliteediga, millise kättesaadavusega on erinevates piirkondades (linnas, hajusalades või teatud strateegilistes paikades nagu piiril, saartel jm)

4. **Regionaaltsandi korraldus.** Regionaalse arengu valikud ja tasakaalustatus on pidevalt kumuleeruv ja teravnev küsimus. Linnastumise kiire tempo on tõstatanud ääremaastumise ja maapiirkondades elu võimalikkuse küsimuse, millele peagi lisanduvad julgeolekulised probleemid. Mõistlikkuse aspektist tulenevalt paljude teenuste pakkumiseks on abapiisav nii KOV kui maakonna tasand. Kuna kõiki teenuseid ei saa tsentraalselt pakkuda, tuleb leida lahendus kaotatud maavalitsuste asemele sobiva regionaaltsandi lahendused.
5. **Riigi ja KOV ühise andmeruumi potentsiaali maksimaalne rakendamine.** Riigi ja KOV-ide andmete ajakohane kasutamine inimestele teenuste pakkumisel, juhtimises ja planeerimises. Väikeses riigis nagu Eesti pole mõistlik ressursse kasutada samade teenuste pakkumiseks eri platvormidel paralleelselt, vaid on otstarbekas leida nii tehnilised kui ka juriidilised lahendused (sh ületades huvide, võimu, poliitika, eelarvamuste ja õigusruumi barjäärid) ühiste eesmärkide saavutamiseks (sh osades valdkondades mõtekas ka riigi ja KOV koostoime tervikuna).
6. **Riigi teenuste ja asutuste struktureerimine.** Avalik-õiguslike teenuste otstarbekuse analüüs analoogiliselt riigiasutuste revideerimisega on vajalik nii tervishoius, sotsiaalsüsteemis, töötukassasüsteemis kui ka haridussüsteemis. Analoogiliselt riigi tugiteenuste konsolideerimisel tekkiva efektiga saab dubleerivaid ressursse vabastada ka avalik-õiguslikes süsteemides ja suunata need kvaliteedi parandamiseks või motiveeriva palgapoliitika rakendamiseks. Analoogiline saneerimine on vajalik riigi poolt pakutavate teenuste osas laiemalt – mis teenused, kelle poolt ja millises vormis pakutakse. Laiemalt vajab selgust küsimus: millised asutused riigis on vajalikud ja milline on nende autonoomia.
7. **Riigi osaluspoliitika.** Riigi asutuste ja osaluse inventuur ootab ees kümneid sihtasutusi, äriühinguid ja muid hübriidvorme, kus eelarveliste vahendite või Euroopa Liidu vahendite kasutamine on võinud ilma piisava järelevalveta kujuneda ebaotstarbekaks. On vaja teha hulk strateegilisi ärilisi ning ka poliitilisi otsuseid ja valikuid ka riigiettevõtete pidamise kohta. Vajalik on hinnata, kas kõik erinevad riigiettevõtted nagu Eesti Energia, Eesti Post, Nordica jne riigiettevõtted on võrdse strateegilise ja julgeolekulise tähtsusega infrastruktuurid ja kas nende pidamine vajab ümberhindamist või erinevaid käsitusi (börsile viimist vm).

Me oleme harjunud pidama enesestmõistetavateks Eesti tugevusi, nagu väike riigivõlg, reserve olemasolu, e-riigi lahendused, väikeriigi paindlikkus, üldhariduse kvaliteet (nt PISA-testi näitajad), loodusvarad (mets, maa, vesi jt maavarad), ettevõtluskeskkond, energiasõltumatus jt. Kuid neid tugevusi tuleb pidevalt arendada (nt e-riik) ja nüüdisajastada (nt riigiaparaadi tõhusus), tuleb olla järjekindel (nt eelarvepoliitika), hoida taset (nt tegeleda põhikoolist väljalangejate suure osakaalu põhjuste likvideerimisega) jne. Peale tugevuste sihikindla arendamise tuleb pidevalt tegeleda riskide maandamise, uute probleemide lahendamise või riskide positiivseteks võimalusteks pööramisega (nt demograafilised trendid, toetussõltuvus, elanike suured ootused avalike teenuste suhtes jne). See kõik kinnitab asjaolu, et riigireform on pidev, agiilne protsess, mis on konkurentsivõimelise riigi eelduseks, see ei ole mitte projekt ega revolutsioon. Samas ei tähenda see, et see protsess toimuks iseenesest. Vastupidi, see on keeruline mitmekihiline valitsemismudeli otsimine ja uuendamine, mis vajab ka ebapopulaarseid otsuseid. Valitsemise uuendamise õnnestumiseks on vaja selgeid sihte, eesmärke ning tarkust õppida vigadest. Oluline on rõhutada, et analoogiliselt iga konkurentsivõimelise ettevõtte või organisatsiooniga, nii ka riigi puhul tuleb rääkida pidevast riigivalitsemise uuendamisest ja kohanemisest ühiskonna vajadustega.

Valitsuste tegevuskavades on olnud palju õigeid algatusi ja tegevusi (struktuuride optimeerimine, riigi tugiteenuste konsolideerimine, halduskoormuse vähendamine, bürokraatia ohjeldamine jms), mida kindlasti tuleb jätkata, kuid tunduvalt selgema fookusega ja põhimõtteselgemalt nii keskvalitsuse, KOV-de, regionaaltasandi kui kõikide riigi teenuste ja asutuste kontekstis. Majanduskasvuaegset mugavustsooni ei saa kuritarvitada, vaid heal ajal tuleb teha keerulisi otsuseid – see oleks tark valitsemine. Oluline on liikuda otsustavalt järgmisesse, kuid tunduvalt ebamugavasse etappi, kus on vaja konsolideerida riigi tugitegevused (sh peetakse silmas ka avalikke teenuseid ja avalik-õiguslikke institutsioone), viia poliitikate kujundamine ja võim ministeeriumidesse ning aitama riigi vara ning ressursside tõhusama ja tulusama kasutamiseni.

Ühelt poolt tuleb liikuda edasi, parandades riigiaparaadi kvaliteeti ja tõhusust näiteks uute juhtimismudelite rakendamisega ja struktuur-funktsionaalse konsolideerimisega eri juhtimistasanditel, tehes seda kombinatsioonis uue põlvkonna e-teenuste platvormi väljaarendamisega nii riigi kui ka KOV-i tasandil. Teisalt tuleb liikuda edasi väga keeruliste probleemide ajakohase lahendamisega: on vaja optimeerida avalik-õiguslike institutsioonide teenuseid, töötada välja riigi osaluspoliitikate strateegilisi perspektiive ning langetada regionaaltasandi ja regionaalpoliitika valikuid. Tuleb leida mõistlikud lahendused riigi ja KOV-i koostöök näiteks tervikliku koostoimelise transpordisüsteemi ja haridussüsteemi või planeeringute korraldamisel.

Kõige keerulisem, kuid olulisim on aga kultiveerida uut riigipoliitika kultuuri ja väärtuseid, sh pikaajalise vaate ja visiooni kultuuri, innovatsiooni toetavat kultuuri, inimesekeskse lähenemise kultuuri, silotorne ületavat meie-kultuuri, koosloome tahtmise kultuuri, partnerluse ja partnerite väärtustamise kultuuri, informeerimise kultuuri.

## **Riigikogu otsus Riigireformi ja hea halduse põhialused**

Lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65 punktidest 1 ja 16, Riigikogu otsustab:

Käesoleva otsuse mõistes tähendavad riigireform ja hea haldus valitsussektori töö parandamist selliselt, et olulisele keskendudes lahendatakse probleemid kiirelt ning loobutakse ebavajalikest tegevustest ja liigsest halduskoormusest. Eesmärk on jõukohane ja tõhus haldus, mis toetab üldist heaolu ning majanduskasvu.

Eesmärgi täitmisel lähtutakse halduses ja valitsemiskorralduses järgmistest põhimõtetest, mis kehtivad ühel ajal ja kõikides valdkondades.

### **I. Riigireformi ja hea halduse põhialused**

#### **1. Inimesekeskus**

Tähelepanu ja vahendid suunatakse eelkõige inimestele teenuste pakkumiseks ning nende elus tekkivate probleemide lahendamiseks. Iga uut muudatust või lisategevust alustades ja selle kestel lähtutakse muudatuse või tegevuse vajalikkusest ning kasust nii üksikisikutele kui ka ühiskonnale tervikuna.

#### **2. Põhiseaduse aluspõhimõtteid ei muudeta**

Eesti riik rajaneb põhiseaduse aluspõhimõtetel ja neid ei muudeta. Riigireformis ning heas halduses lähtutakse põhiseaduse aluspõhimõtetest, milleks loetakse eelkõige inimväarikust, parlamentaarset demokraatiat, õigusriiki, võimude lahusust ja tasakaalustatust, sotsiaalriiki, vabadust, õiglust ja õigust ning eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimist.

#### **3. Kohanemisvõimeline Eesti**

Riik tagab inimestele olulised põhiteenused nende elukohas kõikjal Eestis. Riik arendab esmatähtsalt ettevõtluskeskkonda kogu Eestis. Pädevate inimeste avalikku sektorisse värbamiseks rakendatakse üle-eestilist käsitusviisi. Kui ülesannete iseloom lubab, siis soodustatakse kaugtöö tegemist. Riigi heaks saab töötada igast Eesti piirkonnast, sõltumata avaliku sektori asutuse juriidilisest aadressist.

#### **4. Väiksem halduskoormus**

Inimesi, ettevõtteid ja avaliku sektori asutusi koormatakse mitmesuguste nõuete, aruannete, kohustuste, maksude ning muu reguleerimisega võimalikult vähe. Riik rakendab maksimaalselt kõiki enda käsutuses olevaid andmekogusid eri valitsemisalade kaudu koostoimeliste teenuste pakkumiseks, kasutades ajakohaseid tehnoloogilisi võimalusi ning ületades nii ametkondlikud kui ka tehnilised takistused. Rakendatakse rahvusvaheliselt tuntud andmete topelt küsimise keelu printsiipi, proaktiivsete teenuste lähenemist ning võimaluse korral ühtse kontaktpunkti põhimõtet.

#### **5. Õigusselgus ja arusaadavus**

Reguleeritakse nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik. Reguleerimisvajaduse kaalumisel lähtutakse probleemikesksest käsitusviisist. Riik lähtub õigusloome heast tavast igal tasandil, sealhulgas Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel. Võimalikult palju rakendatakse põhimõtet "üks kahe asemel". Igapäevaste peavad tema õigused ja kohustused olema lihtsalt arusaadavad.

#### **6. Tõhus riigihaldus**

Ülemäärasest reguleerimisest ning ebavajalikest tegevustest loobumise tulemusel peavad vähenema riigi ülalpidamise ja administreerimise kulud ning vajadus tööjõu järele. Proportsionaalselt enam vahendeid tuleb suunata sisutegevustele ning elanikele kättesaadavate ja kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisele. Riigi haldussuutlikkuse parandamisel lähtutakse riigi ülesannete, teenuste kvaliteedi ja kulutuste parimast kombinatsioonist.

#### **7. Selge vastutus**

Riigihaldust optimeeritakse selliselt, et poliitikakujundamine tuuakse sihtasutustest, allasutustest ja keskustest tagasi ministeeriumidesse ning selle juures hinnatakse eri üksuste vajalikkust ja funktsioone. Poliitiline ja administratiivne vastutusahel peab olema selge.

## **II. Põhialuste rakendamine ja mõjuanalüüs**

### **8. Põhialuste rakendamine**

Eelnõude algatamisel arvestatakse käesoleva otsuse põhimõtteid, ja juhul, kui õigusakti, selle muudatusettepaneku, otsuse, strateegia, arengukava või programmi eelnõule on lisatud mõjuanalüüs, näidatakse selles riigireformi ja hea halduse põhialustega arvestamist.

Eiki Nestor  
Riigikogu esimees

Tallinn, 2018

---

Esitab Riigikogu probleemkomisjon riigireformi arengusuundade väljatöötamiseks detsembris 2018.

(allkirjastatud digitaalselt)

Tanel Talve  
Riigikogu probleemkomisjoni riigireformi arengusuundade väljatöötamiseks esimees