



II osa: täitevõim

Reformipaketi kaks peatükki, mis koondavad täitevõimu puudutavaid ettepanekuid.

6. Vabariigi Valitsus ja peaminister

6.1 Täitevvõim

Kuigi Põhiseadus näeb Eestis ette parlamentaarse riigikorra, on tegelikkuses riigi poliitika kujundamise ja valitsemise raskuskese nihkunud täitevvõimu kätte. Sellist tendentsi võib täheldada paljudes demokraatlikes riikides.¹ Paraku ei tähenda eelöeldu, et võiksime sarnaselt jätkates nõrgestada oma riikluse ühte aluspõhimõtet ehk parlamentaarset riigikorraldust.

Täitevvõimu tõhususe ja moderniseerimisvajaduse hindamise eeldus on tervikliku ülevaate koostamine kogu täitevvõimu sektori, selle võrgustiku (asutuste) ja tema funktsioonide, sealhulgas seal töötavate inimeste arvu ja tehtavate kulutuste kohta.

Hinnanguliselt on Eesti täitevvõimu organisatsioon ülemehitatud. Eriti märkimisväärne on see avaliku võimu madalama ringi asutustes: ametites, inspeksioonides, sihtasutustes jmt.² Haldustegevuses domineerib protseduuriline haldus, mis toodab hulgaliselt regulatsioone, käske ja keelde ning vajaduse nende loojate ja järelevaatajate järele.

Täitevvõimu üks suuremaid probleeme on nn silotornistumine ehk kapseldumine kord juba välja kujunenud ministeeriumite ja nende allasutuste pädevus- ja tegevusvaldkondadesse. Kapseldumine ei võimalda täitevvõimul tegutseda ühtse üksusena, kujundada ja teostada ühtset, strateegia prioriteetides määratud poliitikat ning toob kaasa nii vaimsete kui ka materiaalsete ressursside raiskamise. Kokkuvõttes pole see riigi mitte strateegiline, vaid pigem ad hoc ja eelarve põhimõttel juhtimine.

Eestis on praegu 47 kehtivat valdkondlikku arengukava, enamik neist lõpeb aastal 2020. Eesti seni kasutatud arengukavanduses on paljastunud riigi juhtimise korraldus, mis ei vasta tegelikele vajadustele. Tegelikkuses on pea kõik riigi ees seisvad ülesanded tervishoiust hariduseni, laiapõhjalisest riigikaitsest majandusdiplomaatia või tööstuspoliitikani valdkondade ülesed ehk interdistsiplinaarsed ja vajaksid ühtset, kõikehõlmavat ning pikemaajalist strateegiat. Ehkki praegu käib just ühtse pikaajalise sihiseade eesmärgil uue „Strateegia 2035“ koostamine, on endiselt Vabariigi Valitsuse seadusest johtuvast praktikast tulenevalt riik jaotatud n-ö silotornideks – ministeeriumiteks ja nende allasutusteks. Valitsusasutuste tegutsemisvabadus ja -ulatus on piiratud või pigem piirdunud oma ametkonna ning selle arengustrateegiate ja prioriteetidega. Ministeeriumite tegevuses domineerivad sageli asutuse huvid riigi huvide üle. Ühtse strateegilise juhtimise tase jätab kõvasti soovida.

6.2 Peaminister kui peastrateeg

Kehtiva Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt on peaministri pädevuste loetelu kitsas ja nõrk. Suures ulatuses on peaministri seaduses sätestatud pädevus seotud Vabariigi Valitsuse töö korraldamise ja juhtimisega. Iseseisev, institutsionaalne riigiõiguslik pädevus on minimaalne. Riigi strateegia kujundamiseks pole peaministril ressursi, volitusi ega institutsionaalset alust ja võimekust.

Peaminister peaks saama iseseisva pädevuse ning olema Eesti Vabariigi riikliku arengu strateegiline juht (peastrateeg). Lisaks on oluline peaministri ja ministrite alluvussuhte määratle-

¹ Värske pildi Eesti Vabariigi valitsuse haldustegevusest kõrvutatuna teiste Euroopa Liidu riikidega annab Euroopa Komisjoni väljaanne „A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28“, Brüssel 2017.

² Vaata statistika kohta täpsemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 1.

mine, eriti eriolukordades ning riigikaitstes, mis vajab adekvaatset riigiõiguslikku regulatsiooni. See suurendaks valitsuse tegutsemisvõimet.

Alljärgnevalt pakutavad muudatusettepanekud on osaliselt sellised, mis viiksid õigusliku regulatsiooni vastavusse tegelikult kujunenud olukorraga või vajadustega. Ükski neist muudatustest ei ole selline, mis rikuks parlamentarismi põhimõtet või vähendaks Riigikogu võimekust ja võimalust kujuneda Eesti poliitika tegelikuks tõmbekeskuseks.

Eesti on edukas, kui riiki juhitakse strateegiliselt õigesti. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleks Riigikantselei praeguse strateegiabüroo, Riigikogu Arenguseire Keskuse ning Eesti Panga asjakohaste struktuuriüksuste ja spetsialistide baasil ning vajadusel teisi oma ala eksperte kaasates luua peaministri otsealluvusse Eesti Vabariigi Strateegiakeskus. Seega ei oleks tegemist täiendava asutuse, vaid olemasolevate asutuste ja üksuste pinnalt loodava organiga. See töötaks välja Eestile põhimõttelise tähtsusega (pikaajalisi) strateegiaid, vähendades ühtlasi praegu lugematul hulgal erinevate institutsioonide ja asutuste koostatavaid arengukavasid ja strateegiadokumente. Enesestmõistetavalt ei ole Strateegiakeskus parlamentaarsest riigikorraldusest väljaspool seisev üksus. Riigi strateegia saab eluõiguse alles pärast seda, kui Vabariigi Valitsus ja Riigikogu on selle kinnitanud.

Eesti avaliku sektori esindajad on viidanud, et üks suurimaid probleeme riigijuhtimises on konkreetsete prioriteetide ja pikemaajalisema plaani puudumine. Probleem on eesmärkide laialivalgusus, sõltuvus konkreetse ministri isikust ja muutumine koos uue valitsuse võimule tulekuga. Senine planeerimismudel on püsinud viimased 10–15 aastat põhimõtteliselt muutumatusena. Niinimetatud 3+1 aasta planeerimine hoiab täitevvõimu sisuliselt aastases mõtlemis- ja planeerimistsüklis. Strateegiakeskuse väljatöötatavad strateegiad annaksid võimaluse panna paika Eesti konkreetseid pikemaajalisemad, mitmeid valdkondi hõlmavad eesmärgid ja saavutada soovitatavad tulemused, mille muutmine või muutumine ei oleks seotud nelja-aastase valimistsükliga, vaid oleks analüüsi- ja teadmuspõhine.

Strateegiakeskuse võimalikke ülesandeid ei ole võimalik käesoleva kontseptsiooni raamides ammendavalt mudeldada. Lisaks riikluse arengule peaksid Strateegiakeskuse tegevuse eesmäks kindlasti olema Eesti majandusarengu pika- ja lühiaegsed prioriteetid. Üksiknäidete korras võiks nimetada IT-põhiste riiklike teenuste terviklikku arendusprogrammi, sõltumatu analüüsi ettevalmistamist Eestis leiduvate maavarade kohta eesmärgiga töötada välja pikaajaline strateegia, kuidas maavarasid Eesti hüvanguks rakendada, riigi taristu arendamise strateegiat, pikaajalist taastuvenergia strateegiat, kvalifitseeritud tööjõu tagamise strateegiat jmt.

6.3 Juhtimiskvaliteedi tagamine ja avaliku juhtimise moderniseerimine

Strateegilise juhtimise puudulikkus seondub avaliku sektori tippjuhtimise kvaliteediga. Ametkondade jõulised juhid saavad varem või hiljem rohkem poliitilist tähelepanu ja ressursi. Neile usaldatakse reforme ja muudatusi, mis võivad olla poliitiliselt riskantsed ja kulukad, sest nad on üleriigilises vaates läbi arutamata. Sestap on lisaks peaministri ja Vabariigi Valitsuse poolse strateegilise juhtimise parandamisele tarvilik valdkonnajuhtide arendamine, juhtimiskvaliteedi parandamine ja pidev inimeste liikumine ühelt ametikohalt teisele avalikus sektoris, rahvusvahelistes organisatsioonides ning ka erasektoris.

OECD andmetel näitas Taani asjakohane uurimus avalikus sektoris, et ligi 80% kogu uuenduslikkusest Taanis sündis koostöös avaliku sektori väliste partneritega ning et ligi 70% uuendustest olid kas otse kopeeritud või inspireeritud sektoriväliste inimeste tegevusest. Uuringu põhjal koostatud uuenduste levitamise juhised andis tõuke valitsusaparaadi töö süsteemseks moderniseerimiseks.

Avaliku sektori juhtimiskvaliteedi parandamiseks tuleks riigijuhtimises laiemalt kasutada hea juhtimistava (Good Corporate Governance'i) põhimõtteid. Hea juhtimistava igapäevaelu osaks tegemist on vaja alustada juba ametkonna juhile seatavatest nõudmistest ja juhistest. Juhtimine peaks saama alguse ametkonna juhile antavast mandaadist, kus lepatakse kokku olulisemad ootused ametkonna juhile, samuti nõuded, eesmärgid ja mõõdikud, sealhulgas ajaliste vahe-eesmärkidena. Nende eesmärkide täitmist on võimalik teatud ajavahemike järel hinnata.

Kõrgemate riigiametnike (kantslerid, asestantslerid ja peadirektorid) sõltumatuse ja mittepoliitiseerumise tagamiseks võiks kaaluda lahendust, mille järgi viiksid kõrgemate riigiametnike ametikohtade täitmiseks valikukonkursside läbi personalifirmad, mille riik on konkursi korras palganud. Personalifirmad ei koostaks mitte ainult lõppvooru jõudnud kandidaatide pingerida, vaid pakuksid välja konkreetset kolm paremat kandidaati. Riigil oleks seejärel kohustus kas soovitatud kandidaatide seast üks palgata või selgitada avalikult, miks ta jättis kandidaadid palkamata. Seejärel korduks sama protseduur personalifirma soovitatud järgmiste kandidaatide suhtes. See võiks tagada olukorra, kus kõrgemaid riigiametmeid valitakse täitma inimesed, kellel on parimad teadmised ja oskused, mitte üksnes parimad ühiskondlikud sidemed või eelistatumad poliitilised vaated.

Keskastmejuhid ja ka vahetud juhid loovad oma igapäevaste juhtimisoskustega organisatsiooni tegelikku efektiivsust, mistõttu peaksid nad oma meeskonna silmis olema mitte üksnes ülesannete täitjad, vaid ka ressursside kasutuse otsuste tegijad, palgatasemete, preemiade ja tunnustuste määravad. Seetõttu oleks põhjendatud kaaluda neile suurema eelarvega seotud vabaduse ja vastutuse andmist, sh õigus leida ja otsustada kokkuhoiukohti. Ühtlasi peaks juhtimis- ja juhtimispõhimõtete muutmisega kaasnema kõrgematele riigiametnikele vaba valiku- ja otsustusõiguse andmine oma töötajaskonna komplekteerimisel. Samas peaks sellise valikuvabadusega kaasnema nn vanaisa printsiibi rakendamine. See tähendab, et juhi tehtud valiku kinnitab tema otsene ülemus (nt aseantsleri tehtud valiku kinnitab kantsler).

Asjakohane on seada tähtsajaline piirang kõrgemate riigiametnike teenistusele ühes ametkonnas, et vältida võimu koondumist kindlate inimeste kätte ning tagada sellistel ametikohtadel vajalik uuendusmeelsus, motivatsioon ja värsked ideed. Kaaluda võiks ühel ametikohal töötamise piiranguna valemil kaks korda viis aastat. Samal eesmärgil tuleks soodustada riigiametnike horisontaalset liikumist võimuharude ja ametkondade vahel, samuti avaliku ja erasektori vahel. Enesestmõistetavalt tuleks selline süsteem sisse seada viisil, mis tagab küll rotatsiooni, kuid ei vii seejuures ametnike ja ametkondade professionaalse kvaliteedi halvenemiseni, vaid vastupidi soodustaks arengut.

Juhtide kvaliteedi tagamiseks võiks täiendavalt kaaluda juhtide tegevuse hindamise õiguse andmist pädevale asutusele, et välistada ebaefektiivsete juhtide jätkamine oma ametikohal. Tippjuhtidele ametiperioodi ajalise piirangu seadmine soodustab ühtlasi personali muutumist keskastmejuhtide tasandil. Seeläbi võiksid omakorda suurened avaliku sektori välise inimeste võimalused ja soov teha karjääri avalikus sektoris.

Tulevikuühiskond on infoühiskond. See on ühiskond, mille majanduslik areng, poliitika ja kultuur ning ühiskonnaliikmete heaolu tugineb olulisel määral informatsiooni loomisele ja kasutamisele. Vaid digilahendused võimaldavad üleilmsest infohulgast meile olulise välja sõeluda ning sellele tuginevalt probleeme ära tunda ja neid lahendada. See kuulub riigi strateegiliste küsimuste valdkonda, millega killustatult tegelemine ei too soovitud tulemust. Euroopa Liidu KLEMS Database'i andmetel oli Ameerika Ühendriikides aastatel 1995–2004 produktiivsuse kasv Euroopa Liidu omast kaks korda kiirem. Seda eeskätt Euroopa Liidu teenindussektori kesise produktiivsuse ning IT-süsteemide vähese kasutamise tõttu.

Eesti e-riiklus on heal järjel, kuid ka selles valdkonnas strateegiliselt juhitud areng on võtme-tähtsusega, sest seisak tähendab kiiret mahajäämist. Infoühiskond on toonud kaasa ka seni tuntud demokraatia mudeli teisenemise. Ta annab võimalused inimeste laiemaks osaluseks ühiskondlikus elus, arutlemiseks ja otsustamiseks. Üks selle avaldus oleks „avatud valitsemise“ (open governance) põhimõtte laiem kasutamine ning igapäev juurdepääs avalikele dokumendidele. Riigi valitsemismudel peab seda arengut arvestama ja laialdasemalt kasutusele võtma nüüdisaegseid digilahendusi. Riikluse areng, sealhulgas e-riiklus ja e-demokraatia, peaksid kindlasti olema Eesti Vabariigi Strateegiakeskuse prioriteetsed teemad.

6.4 Ministeeriumid

Riigireformi käigus vajaks korrigeerimist Põhiseaduse § 94 lg 2, mille kohaselt minister juhib ministeeriumit. Tulenevalt pikaajalisest tavast ja kasutatavast sõnast „juhib“, on ministrit samastatud asutuse (ministeeriumi) tegevjuhiga. Tänapäev oludes ei ole see enam asjakohane. Minister peab toimima Vabariigi Valitsuse liikmena ning oma vastutusvaldkonna ja kogu valitsuse poliitika kujundajana. Ministeeriumit juhib tegevjuht ehk kantsler. Praegune Põhiseaduse § 94 lg 2 sõnastus hägustab nii ministri poliitilist kui ka kantsleri administratiivset funktsiooni ja vastutust. Kujunenud on olukord, kus puudub selge jaotus ja arusaam ministrite, kantslerite ning peadirektorite rollidest.

Sõltumata elluviidavast reformilahendusest on praegune ministrite arv Eesti kui väikeriigi jaoks liiga suur. Tegu on hinnangulise küsimusega, kuid tuleks eeldada, et Eesti Vabariigile piisaks Vabariigi Valitsusest, mille koosseisus ei ole lisaks peaministrile üle kümne ministri. Väiksem arv ministreid aitab muu hulgas jõuda kiiremate lahenduste ja kokkulepeteni ning parandada sellega valitsuse efektiivsust eri probleemidele reageerimisel.

Portfellita ministrite institutsioonist tuleks loobuda, kuna selliste ministrite sisulise efektiivsuse võime on vahetu tugiorganisatsiooni puudumise tõttu tagasihoidlik. Liiatigi, portfellita ministrite ametid ei ole tihtilugu loodud riigi paremaks valitsemiseks, vaid et koalitsiooniläbirääkimistel erakondade vahel erakondlikku tasakaalu leida.

Ministeeriumisisese huvide konflikti ärahoidmiseks tuleks ministeeriumite valitsemisalas lahutada korraldav ja järelevalve tegevus. Eriti oluline on see vastutusvaldkondades, mis on seotud majandusega, nagu näiteks metsanduse, maavarade ja energiaga seonduvate lubade andmine.

Ministeeriumite kui riigi keskvalitsuse paiknemist pealinnast väljaspool ei saa pidada mõistlikuks ega otstarbekas. Küll aga tuleb soodustada ja arendada tänapäevaseid kaugtöövõimalusi. Ministeeriumite asumine Tallinnas ei tähenda, et kõik ministeeriumite töötajad peaksid iga päev füüsiliselt Tallinnas olema. Igati asjakohane ja Eesti võrdsema regionaalarengu huvides on täitevvõimu üksikute autonoomsete allasutuste (ametite, inspeksioonide, sihtasutuste) jätkuv väljaviimine pealinnast.

OECD 2011. aasta raporti soovitude kohaselt peaks Eestis rohkem tähelepanu pöörama ministeeriumite koostööle ning horisontaalse koordineerimise arendamisele. Samuti soovitatakse luua võimalused avaliku teenistuse ühtsemaks toimimiseks, milleks tuleks suurendada valitsusasutuste paindlikkust prioriteetsete teemadega tegelemisel, ametkondade ümberkorraldamisel ja ressursside juhtimisel.

Üks võimalus oleks minna nendest soovitud samm edasi ning silotornistumisest vabanemiseks ühendada ministeeriumid nende praeguses tähenduses üheks asutuseks. Sellist teed on läinud näiteks Rootsi, kus õiguslikus mõttes kuuluvad kõik ministeeriumid ühe orga-

nisatsiooni – Regeringskansliet (eesti keeles näiteks Riigivalitsus; vrdl Riigikogu, Riigikohus) – koosseisu. Sarnase lahenduse on sisse viinud ka Šotimaa.

Rootsis on ühtse valitsusasutuse (Riigivalitsuse) töötajatel töölepingud sellesama ühtse valitsusasutuse ehk Regeringskanslietiga, mitte konkreetse ministeeriumiga. Valdkonnapõhised ministeeriumid on küll jätkuvalt olemas, kuid organisatsiooni mõttes kujutavad nad endast pigem Riigivalitsuse kui terviku struktuuriüksust. Nad järgivad pikaajalist strateegiat ning muutuvad vastavalt iga uue valitsuse valitsemisperioodiks seatavatele prioriteetidele ja fookuspunktile.³ Sarnase lahenduse elluviimine Eestis, mis nõuab Põhiseaduse muutumist, võimaldaks nii paindlikkust ja paremat koostööd ministeeriumite vahel, teemapõhist planeerimist kui ka näiteks tegevuspõhist eelarvestamist. Ühtlasi lihtsustab ministeeriumite ühendamine ühtseks valitsusasutuseks (Riigivalitsuseks) valitsuse juhtimist ning prioriteetide ja eesmärkide koordineeritud seadmist.

Sellisel ühendatud valitsusasutusel võiksid olla valdkonna (prioriteetide) põhised ministrid, kes koos peaministriga moodustavad Vabariigi Valitsuse, kuid üks kantsler (või riigisekretär) ja üks ühtne tugiteenuste üksus. Selline valitsusasutuste käsitus tingiks iseenesest silotornistumise ja ametkondlikkuse vähenemise. Ühtlasi suurendaks see valitsuspoliitika ühtsust ning tugevdaks ministrite poliitilist mõju. Väheneks oluliselt erinevate huvide ja eesmärkidega tippjuhtide (kantslerid, asestantsid ja peadirektorid) arv, mis on seni andnud olulise panuse silotornistumise süvenemisele. Ministrite mõttesättumus muutuks ministeeriumite esindamisest valitsuses valitsuse esindamiseks ministeeriumis. Ametnikkonna tegevuses hakkaksid eelduslikult riigi huvid prevaleerima ametkondlike huvide suhtes. Eelkirjeldatud peaministri alluvusse kuuluv Eesti Vabariigi Strateegiakeskus kuuluks sellise valitsusasutuse koosseisu. Mõõname, et uuendusliku lahenduse elluviimine ühekorraga võib olla keeruline väljakutse. Samas viis Šotimaa sellise ministeeriumite üheks organisatsiooniks ühendamise ellu 2007. aastal ühe reformi raames.

Selleks, et tagada põhivaldkondade, nagu sisejulgeoleku või välissuhtlemise järjepidevus ja stabiilsus, ning rahvuslike huvide ja riigi kaitse ühtse valitsusorganisatsiooni sees, oleks kohane Vabariigi Valitsuse seaduses sätestada n-ö alalised ministeeriumid, s.o välisministeerium, kaitseministeerium, rahandusministeerium ja siseministeerium.

Pärast eelkirjeldatud lahenduse sisseviimist on võimalik kaaluda sarnaselt Rootsi süsteemi edasiarendamist sellisel viisil, et ministeeriumitele jäävad üksnes poliitikaasundade kujundamise ja seaduseelnõude väljatöötamise ülesanded ning praktilised seaduste rakendamise ülesanded antakse üle erinevatele ametitele. Selline lahendus välistaks muu hulgas olukorra, kus üksteise tööd dubleerivad näiteks mõne ministeeriumi osakond ja mõni amet. Samas tuleb kriitiliselt üle vaadata just alama astme valitsusasutuste (ametite, inspeksioonide ja sihtasutuste) põhjendatus ja pädevus, et vältida killustatust ja dubleerimist. Rootsis näiteks on probleem nende allasutuste suure arvu ja sellest tulenevat nende halva juhitavusega.

6.5 Ministrite professionaalsus

Eesti vajab juhtideks parimaid võimalikke inimesi. Nende leidmisele aitaks kaasa ministrikandidaatide 1) kohustuslik ärakuulamine asjakohases Riigikogu komisjonis ja 2) kohustuslik avalik ärakuulamine Riigikogus enne, kui peaminister teeb Vabariigi Presidendile ettepaneku ministri ametisse nimetamiseks. Selline ärakuulamine peaks aset leidma ka siis, kui valimisperioodi sees üks minister asendatakse teisega. Avalik ärakuulamine tähendab ühtlasi ülevaadet üldsusele, mis aitaks parandada Riigikogu mainet.

Efektiivse juhtimise seisukohast tuleks ministritele seada üldised kompetentsi- ja kogemuste

³ Rootsi ja Šotimaa lahenduste detailsemat kirjeldust vaata riigireformi kontseptsiooni lisadest.

nõuded. Sarnaselt muude elukutsete ja töökohtade komplekteerimisega ei peaks ka ministriks saama isikuid, kellel ei ole antud valdkonnas arvestatavat kogemust ega teadmisi ja kes pole end juhi ega visionäärina eelnevalt tõestanud. Ministri ametikoht on riigijuhtimise absoluutne tippkoht, mistõttu ei tohi ministrite kvaliteedi osas teha järeleandmisi.

Valitsemise sujuvuse ning laiapõhjalisuse huvides võiks kaaluda variministrite rolli sisseseadmist. Muu hulgas võiks peaminister kutsuda variministreid Vabariigi Valitsuse istungile esinema ettekandega riigielu oluliselt mõjutavate küsimuste arutamisel. Samuti saaksid variministrid sõnaõigusega osaleda vastavate Riigikogu komisjonide koosolekutel ning neil oleks õigus teha vastavas valdkonnas ettekandeid Riigikogu täiskogu istungitel.

Varivalitsus sunniks opositsioonierakondasid omavahel tegema professionaalselt suuremat koostööd ning enda hulgast valima esindajad, tegelemaks süvitsi ühe või teise valdkonnaga. Samuti kindlustaks varivalitsuse kasutuselevõtt, et valitsuste koosseisude vahetumisel oleksid opositsionisaadikute hulgas inimesed, kes ühte või teist valitsusvaldkonda paremini tunnevad ning on eelseisvaks tööks paremini ette valmistunud. Lisaks eelöeldule aitaks selline areng kaasa koalitsiooni ja opositsiooni sisulisele koostööle ning aitaks eelduslikult jõuda parimate otsusteni ning vältida vigu.

6.6 Finantsasutused

Dubleerimise vähendamise ning konsolideerimise pilguga tuleb üle vaadata riigi finantsasutuste – Eesti Panga, Rahandusministeeriumi ja Finantsinspektsiooni – pädevus ning toimimine. Seejuures võiks kaaluda Finantsinspektsiooni pädevuse, sõltumatuse ja rolli suurendamist.

Eurole ülemineku järel ei ole nende ametkondade koosseisud ja kulutused, sh halduskulutused ootuspäraselt vähenenud, vaid pigem kasvanud. Nii riigi finantsasutustes kui ka teistes valitsusasutustes tuleks kaotada või ümber korraldada nn satelliitosakonnad – näiteks arendus-, avalike suhete, rahvusvahelise koostöö, IKT-, siseauditi jmt osakonnad. Iga eraldiseisev asutus ei vaja neid ning nad peaksid olema otse seotud valdkonna põhitegevusega. Põhitegevusega vahetult mitteseotud teenuseid (näiteks turundus, auditeerimine, IKT jmt) võiks sisse osta erasektorilt.

6.7 Alamalseisvad asutused ja toetuste jagamine

Eesmärgiga vähendada keskvalitsusest ja ministeeriumitest alamal seisvate asutuste arvu, neist lähtuvat bürokraatiat ja dubleerimist tuleks kriitiliselt üle vaadata nende vajalikkus ja tõhusus. Eesti praegune ülereguleeritus ei peitu mitte ainult seaduste rohkuses ja detailsuses, vaid ka seadustest alamal seisvate aktide tohutuse arvus ja detailsuses. Need regulatsioonid on valdavas osas töötatud välja just täitevvõimu alamastmetes. Sellise arengu vältimatu tagajärg on üldise halduskoormuse suurenemine nii inimestele kui ettevõtetele.

Konsolideerida tuleks sarnaseid funktsioone täitvad asutused (nt keskkonnaseire ja -kaitse, registrid jmt). Seejuures on selles vallas kiitmisväärne plaan ühendada üheks asutuseks Keskkonnainspektsioon ja Keskkonnaamet. Kõikvõimalike riigi osalusega sihtasutuste vajalikkust tuleb kriitiliselt hinnata ja küsitava vajalikkusega asutused kaotada. Näiteks tuleks likvideerida Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, kelle kõik toetuste jagamise ülesanded oleks koos riigi väljatöötatud toetuste jagamise kriteeriumitega võimalik üle anda kas pankadele või konsolideerida üheks asutuseks. Euroopa Liidu vahendite administreerimine on kahetsusväärset „hea” näide konsolideerimisvajadusest. 2016. aasta alguse seisuga olid Euroopa Liidu vahendite jagamise rakendusüksuse ülesanded delegeeritud kaheksale asutusele, millest kolm on

riigiasutused. Lisaks tegeleb põllumajandus- ja kalandustoetustega Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA).

Mida rohkem inimesi ja asutusi (välis)toetuste jagamisega tegeleb, seda rohkem esineb erinevaid tõlgendusi taotlejale ja toetuse saajale esitatud nõuete osas. See on viinud bürokraatia kasvuni, kus rakendusüksused tõlgendavad nõudeid erinevalt ning sellega kaasneb põhjendatust suurem tõendamiskoormus toetuse saajale, suurem kontrollikoormus rakendusüksusele, toetuse saajate erinev kohtlemine sõltuvalt asutusest ning probleemid rakendussüsteemis (nt haldusesisesed vaidlused, maksete peatamised Euroopa Komisjoni poolt jmt).

Eestile tervikuna on oodata perioodil 2021+ toetusrahade mahu vähenemist ligi ühe miljardi euro võrra. Kuna osa toetust jagavaid asutusi on juba praegu väikesed, muutuksid need veel väiksemaks. Seega ei ole riigis tervikuna rahaliselt otstarbekas ega struktuuritoetuste rakendussüsteemi mõttes kestlik jätkata sellises mahus toetust jagavate rakendusüksuste ülalpidamisega. Struktuurivahendite rakendusüksustes sisulisi ülesandeid täitvate inimeste arv on väga väike. Näiteks Innoves jäi 2015. aastal struktuuritoetuste menetlemisega seotud töötajate arv alla 10%. Seetõttu tuleks ülejäänud funktsioonidele keskendumise ja tegevuste killustumise vältimise huvides selgelt esile tuua ja koondada struktuurivahendite rakendusüksuse ülesanded.

Ettepanekud

Eelkirjeldatud muudatuste elluviimiseks soovitame:

- 1. Valmistada ette ministeeriumite konsolideerimine ühtseks valitsusasutuseks (Riigivalitsuseks) ja selle lahenduse realiseerimiseks vajalikud Põhiseaduse muudatused.**
- 2. Piirata Vabariigi Valitsuse koosseisu peaministri ja kuni kümne ministriga.**
- 3. Muuta (täpsustada) Põhiseaduse § 94 lg-s 2 sätestatud põhimõtet, mille kohaselt minister juhib ministeeriumit.**
- 4. Parimate võimalike ministrite leidmiseks seada sisse ministrikandidaatide kvalifikatsiooninõuded, kohustuslik ärakuulamine Riigikogu asjakohases komisjonis ning avalik ärakuulamine Riigikogu täiskogu istungil.**
- 5. Likvideerida portfelli ministri institutsioon.**
- 6. Viia sisse varivalitsuse põhimõte ning kaasata variministrid riigielu oluliselt mõjutavate küsimuste arutamisele.**
- 7. Teha Vabariigi Valitsuse seaduses muudatused, mis annaksid peaministrile Eesti Vabariigi peastrateegina toimimise võimekuse.**
- 8. Asutada ühtse valitsusasutuse (Riigivalitsuse) koosseisus peaministri otsealluvuses Riigikantselei strateegiabüroo, Riigikogu Arenguseire Keskuse ja Eesti Panga analüüsikompetentsi baasil Eesti Vabariigi Strateegiakeskus, kellele teha muu hulgas ülesandeks vaadata üle seniste strateegiate pakett.**
- 9. Riigireformi ajaks seada sisse riigihalduse (reformi) ministri amet või anda vastavad konkreetsed ülesanded ühele ministrile.**

10. Lahutada ministeeriumites valdkondade juhtimine ja majandustegevuseks lubade andmine.

11. Seada tähtajaline piirang kõrgemate riigiametnike teenistusele ühes ametkonnas ning juurutada laialt nende horisontaalse liikumise mudelit, kaaludes ühel ja samal kõrgemal ametikohal töötamise tähtaja piirangu sisseseadmist, näiteks valemi kaks korda viis aastat põhimõttel.

12. Parandada juhtimise kvaliteeti, seades ametnikkonna ette konkreetset mõõdetavad eesmärgid ja prioriteedid, ning vähendada tegevuste killustatust.

13. Kõrgemate riigiametnike (kantsler, asekancler ja peadirektor) värbamisel viia sisse personalifirmade kasutamise süsteem ning personalifirma soovitatud kolme parima kandidaadi seast valiku tegemisel viia sisse „nõustu või selgita“ põhimõte. Kõrgematele riigiametnikele anda vabadus oma meeskonna komplekteerimisel, viies samas sisse nn vanaisa printsiibi.

14. Radikaalselt vähendada ministeeriumitest alamal seisvate asutuste, eelkõige sihtasutuste arvu ning nende koosseise. Vaadata üle eri ministeeriumite, asutuste ja institutsioonide täidetavaid ülesandeid eesmärgiga vähendada dubleerimist ja viia läbi konsolideerimine seal, kus vajalik ja võimalik.

15. Analüüsida Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ja Rahandusministeeriumi funktsioone ning välistada nende tegevuses dubleerimine.

16. Konsolideerida ja vähendada Euroopa Liidu vahendite administreerimise üksusi, ühtlustada menetlusi ning oluliselt vähendada põhitegevusega mitteseotud personali.

7. Ametnikkond ja haldus

7.1 Nüüdisaegsete digilahenduste kasutuselevõtmine ja ametnikkonna vähendamine

Riigireformi kontseptsioon käsitab esmajoonel avaliku võimu teostamise moderniseerimist. Seetõttu tuleb ametnikena mõista ennekõike avalikku võimu teostavaid ehk avaliku teenistuse seaduse mõjualasse kuuluvaid ametnikke. Kontseptsioon ei puuduta riigi julgeolekut, riigikaitset, haridust, kultuuri ega tervishoidu. Need tegevusvaldkonnad ja nende ametnikkond jäävad kontseptsiooni ettepanekutest ja hinnangutest välja.

Samas oleks kohane mõistet „ametnik“ vaadata üldmõistena, sest riigihalduse moderniseerimine ja selle efektiivsuse parandamine eeldab vältimatult laiemat vaadet, mis peaks hõlma ka neid valdkondi, kus vahetult avalikku võimu ei teostata, kuid siiski kasutatakse avalikku raha. Need on näiteks töökohad mitmetes sihtasutustes.

Eesti ametnikkonna üldine professionaalne tase on viimase paarikümne aasta jooksul väga tugevalt paranenud ning saavutanud praeguseks hea või isegi väga hea kvaliteedi. Ühine mine Euroopa Liiduga aitab sellele positiivsele arengule tugevalt kaasa. Paraku ei ole ametnikkonna professionaalse kvaliteedi märgatav paranemine ega ka tehnoloogia areng toonud kaasa ametnikkonna vähenemist, kuigi see oleks loogiline tulem. Statistiliselt võib teatavast minimaalsest ametnikkonna vähenemisest kõneleda, kuid paraku ei kinnita riigi sihtasutuste ja teiste selliste quasi-riigiüksuste tegevuse ulatus ja iseloom taolise statistika paikapidavust.⁴ On ekslik võtta ametnikkonna vähendamist kui omaette eesmärki. See oleks põhjendamatult lihtsustus. Ametnikkonna vähenemise toob teatavas ulatuses (või vähemalt peab tooma) iseenesest kaasa uuenduslikkus avalikus halduses, nüüdisaegsete digilahenduste kasutamine, dubleerimiste, regulatsioonide ja bürokraatia vähendamine. Samuti selliste tegevuste lõpetamine, millega avalik sektor ei peaks tegelema, ning erinevate (võimalike) ülesannete ja teenuste üleandmine erasektorile, sealhulgas teenuste sisseost vabalt turult ehk konkurentsineutraalsuse printsiibi rakendamine.

Ametnikkonna ülepaisutatusest, asendustegevusest, ebamõistlikult pikkadest menetlustähtaegadest ning keerukatest ja kiireid lahendusi pärssivatest reeglitest on viimastel aastatel rääkinud mitmed mõjukad arvamusiidrid ja erinevad vabaühendused. Asutustes püütakse teha asju õigesti, sageli seejuures küsimata, kas üldse ikka tehakse õigeid asju. Sellisele arengule aitab kaasa muu hulgas väga suur hulk PR-töötajaid riigiasutustes ning teiste, suuremate ja vanemate riikide tavade kriitikavaba kopeerimine, samuti ülipüüdlikkus suhestumisel Euroopa Liidu ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Taolise olukorra „süüdlastena“ ei saa näha kitsalt ametnikke, vaid see on riigijuhtimise probleem.

Riigiparaadi üldine probleem on eesmärkide ja tegevuste killustatus, selgete, konkreetsete ja väheste (4–6) prioriteetide puudumine. Selle ületamiseks peab poliitiline juhtimine seadma konkreetseid ja mõõdetavaid eesmärgid. Sellele aitab kaasa Eesti Vabariigi Strateegiakeskuse loomine. Eeskujuks võiks olla ka hea juhtimistava põhimõtete kasutamine. Riigireformi üks vältimatu osa oleks seega juhtimise parandamine ja uute, uuenduslike juhtimisvõtete kasutamine. Kaasnevalt tuleb kriitiliselt üle vaadata ja vajadusel vähendada ametnikkonna koosseisu ja arvukust. Sellise arengusuunaga peab kaasas käima haldusmenetluste lihtsustamine ja menetlustähtaegade otsustav lühendamine.

⁴ Vaata statistika kohta täpsemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 1.

Kaotada tuleks ametikohad, mis üksteist dubleerivad ning millel täidetavaid ülesandeid oleks võimalik ühendada mõnel teisel ametikohal täidetavate ülesannetega või hoopis üle anda erasektorile. Väärrib märkimist, et suure osa sellest tööst, mida teevad ametnikud, võivad tänapäevases IKT-keskkonnas teha arvutid asjakohaste algoritmide abil. Nüüdisaegsete digilahenduste laialdasem kasutuselevõtmine aitaks asendada suure osa ametnike poolt tehtavast.

Vajadust suure hulga ametnike järele vähendab ka eesmärkide ajakohastamine. Ükskõik milline riigi sekkumine ei saa olla eesmärk omaette, vaid ülesanne. Põhjendatud oleks kaotada ka ministriumitest (s.o keskvalitsusest) n-ö silmapetteks välja viidud (näiteks sihtasutustesse viidud) riigipalgalised kohad ja tuua need põhjendatud vajadusel tagasi ministriumitesse või üldse kaotada.

Kõikide eelnimetatud tegevuste kaudu ja tulemusena peaks järgneva kaheksa aasta jooksul oluliselt vähenema vajadus senise hulga ametnike järele, mistõttu võiks eelnimetatud tegevuste tulemusena vähendada senist ametnike arvu ca 50% võrra. Muu hulgas on ametnikkonna vähendamine meede, millega ohjata ülemäärast õigusloomet. Nagu välja pakutud kontseptsiooni õigusloomet puudutavad peatükis, võiks õigusloomega tegelevaid ametnikke eraldivõetuna samuti vähendada ca 50%. Seda protsessi võiks jälgida ja hinnata Riigikontroll kui sõltumatu ja riigiaparaadi suhtes eelduslikult objektiivne institutsioon. Riigikontroll peaks ühtlasi hindama, millistest asutustest ja millises proportsioonis on võimalik ametnikke vähendada. Eraldi ja seejuures individuaalse lähenemisega Riigikontrolli-poolne analüüs on vajalik ka seetõttu, et mõnedes asutustes, nagu Maksu- ja Tolliamet ning Politsei- ja Piirivalveamet, on ametnikkonda juba oluliselt vähendatud. Ümberkorralduste tulemusena peab riigiaparaat muutuma kiiremaks, paindlikumaks ja fokusseeritumaks.

Ametnikkonna vähenemisest tekkivat palgafondi kokkuhoidu saab kasutada alles jäävate ametnike palkade tõstmiseks, motiveerides neid oma töö efektiivsust suurendama ja suunates neid loobuma asendustegevusest. Ametisse jäävate ametnike palkasid võiks võimaluse korral märkimisväärselt tõsta. Suurem töötasu motiveeriks ka erasektoris töötavaid professionaale valima töö avalikus sektoris.

Kuigi ametnikkonna ca 50% võrra vähendamise eesmärk võib tunduda liialt radikaalne, on teistes riikides läbi viidud reformide käigus tulnud ette veelgi suuremahulisemat avaliku sektori töötajate arvu kokkutõmbamist. Näiteks Uus-Meremaal vähendati aastatel 1988–1994 avalike teenistujate arvu 88 000 töötajalt 37 000 töötajale ehk umbes 58%. Austraalias tõmmati aga aastatel 1986–2001 avaliku sektori töötajate arvu kokku 180 893 töötajalt 118 644 töötajale ehk umbes 34%. Suuremahulised avaliku sektori ümberkorraldused on käimas Prantsusmaal. On oluline veel kord märkida, et vähendatava ametnikkonna all ei peeta käesolevas kontseptsioonis silmas selliseid riigi toimimiseks vältimatult vajalikke riigipalgalisi või kohaliku omavalitsuse eelarvest palka saavaid isikuid nagu politseinikud, päästjad, arstid, õpetajad, kaitseväelased jne.

Riigireformi käigus tuleks laiendada ka avalike teenuste mitmekesisust ja nende sisseostmist erasektorist. Järeleproovitud ja kindel viis avalike teenuste kvaliteedi ja hinna parandamiseks on konkurentsi soodustamine avalike teenuste pakkumisel. Määratleda tuleks mittestrateegilised avalikud teenused ja anda nende osutamine üle erasektorile. 2018. aasta aprillis Vabariigi Valitsuse kabinetiistungile esitatud Justiitsministeeriumi memorandum järgi oleks teenuste erasektorilt sisseostmise ehk konkurentsineutraalsuse printsiibi rakendamise kaudu võimalik vähendada Justiitsministeeriumi haldusalas hõivatute arvu poole võrra. Samamoodi on me-

⁵ Vaata ühe võimaliku lahendusvariandi kohta lähemalt riigireformi kontseptsiooni lisast 4.

⁶ Siinkohal peetakse silmas avaliku võimu sektoris (ministeeriumites, ametites, inspeksioonides ja põhiseaduslikes institutsioonides), sealhulgas riigi osalusega asutatud sihtasutustes töötavaid ametnikke ja/või sisuliselt avaliku võimu funktsioone täitvaid töötajaid (välja arvatud riigi toimimiseks vältimatult vajalikud riigipalgalised, nagu politseinikud, kaitseväelased, päästjad, õpetajad, arstid jne) ning kohaliku omavalitsuse üksuselt palka saavaid ametnikke. Eesti statistika andud küsimuses on ebaülevaatlik, kuid suurusjärgus vaadeldes on selliste ametnike ja töötajate arvuks keskvalitsuse tasandil ca 30 000.

⁷ Osa töötajaid liikus riigi äriühingutesse, mistõttu ei anna need numbrid täielikku ja täpset ülevaadet nii-öelda sekundaarsete, s.o avalikust sektorist palka saavate maksumaksjate arvu vähenemisest.

morandumis leitud, et näiteks Keskkonnaministeeriumi haldusallas on ligikaudu 45% töökoh-
tadest sellised, mille puhul on võimalik analüüsida nendel täidetavate ülesannete üleandmist
erasektorile. Sarnaseid näiteid on eelduslikult võimalik tuua ka teiste ministeeriumite haldus-
alade kohta.

7.2 Haldusmenetluse tõhustamine

Kaasnevalt üleüldise regulatsioonide mahu vähendamisega tuleks riigireformi käigus lühenda-
da haldusmenetluse tähtaegu ning kaotada ja lihtsustada erinevaid haldusmenetlusi.

Ettevõtluse arendamisel on oluliseks takistuseks kujunenud erinevate lubade arv ja nende
andmise pikad menetlustähtajad. Samas, investeringute ligitõmbamiseks peaks asjaajamine
Eestis olema lihtne, kiire ja läbipaistev. Pikemad menetlusajad võrreldes teiste, eriti naaberrii-
kidega, on saanud takistuseks Eesti ettevõtluse arengule ning regionaalsele ja ülemaailmsele
konkurentsivõimele.

Haldusmenetluste aeg ja bürokraatia ei too kaasa mitte ainult raha-, vaid ka ebamõistlikku
ajakulu. Vahel kestavad menetlused aastaid. Näiteks on detailplaneeringute puhul planeeri-
misseaduses ette nähtud, et otsus planeeringu kehtestamise kohta tuleb teha detailplaneerin-
gu algatamisest kolme aasta jooksul. Sellega on nõustatud, et kolmeaastane menetlustähtaeg
on ka sisult lihtsaima planeeringu menetlemisel mõistlik. Kui aga lihtsaim planeeringumenet-
lus võib kesta kuni kolm aastat, on reaalne, et keerulisemad planeerimismenetlused võtavad
kokku palju rohkem aega.

Ettevõtluse alustamises tuleb arvestada menetluste ja ajakulu kuhjumisega. Sageli ei piisa
(detail)planeeringu kehtestamisest. Sellele järgneb ehitusloa taotlemine ja sellele veel ehitus-
periood, seejärel kasutusloa taotlemine, mis võib kokku võtta veel mitu aastat. Aga kui lisaks
ehitusega seotud lubadele on vajalik keskkonnaga seotud lubade saamine, tuleb arvestada
ajakuluga keskkonnamõju hindamisele ja keskkonnalubade taotlemisele (keskkonna komp-
leksloa taotlemisel tuleb arvestada kuuekuulise menetlustähtajaga). Kui menetluste ajakulu
kokku liita, on ilmne, et sellise haldusmenetluste kaskaadi läbitegemine on ettevõtjatele nii-
võrd koormav, et investeringute tegemiseks valitakse pigem lühemaid menetlustähtaegu
pakkuvad naaberriigid. Tihedas majanduskonkurents ja avatud Euroopas valib investor koha,
kus asjad saavad aetud kiiremini ja lihtsamalt.

Koormavad on igasugused bürokraatlikud ja sisulise vajaduseta järelevalvemenetlused ja
sekkumised inimeste igapäevastesse tegevustesse erinevate menetluste kaudu. Näiteks võib
tuua olukorra, kus järelevalvemenetluse teatises nõuti kahe töötajaga ettevõttelt töökesk-
konna riskianalüüsi, kirjalikku tegevuskava terviseriskide vähendamiseks, tõendeid töötajate
tervisekontrolli kohta, töökeskkonna spetsialisti väljaõppe tunnistust, kasutatavate töövahen-
dite ohutusjuhendeid, isikukaitsevahendite (kaitseprillid, jalatsid, kindad) kirjalikku arvestust,
esmaabi korraldust ja töötajate tööohutusjuhendit. Ettekirjutuse täitmiseks nõuti lisaks kirjalik-
ku kuvariga töötamise ohutusjuhendit ning personali registreerimist asjakohasele tööohutus-
alasele juhendamisele. Jääb õhku küsimus, kuivõrd see otsatu bürokraatia ja kirjavahetus aitab
kaasa kahe töötajaga ettevõtte töökeskkonnale ja -tulemuslikkusele. Sama absurdne on näide
selle kohta, kuidas ühe lambaga puhkekeskuselt nõuti enda registreerimist loomaaiana.

Riigireformi raames üldise regulatsioonide mahu vähendamise kaasesmärk peaks olema
vähendada halduskoormust 25% võrra ning lühendada üldisi haldusmenetlustähtaegu kaks
korda.

Üks suuremaid edulugusid halduskoormuse (regulatsioonide) vähendamisel, millest Eesti

⁸ Vaata täpsemalt Hollandi läbiviidud reformi kirjeldust riigireformi kontseptsiooni lisast 5.

riigireformi raames eeskuju võtta, on Holland. Hollandil õnnestus aastatel 2003–2007 vähendada ettevõtjatele seatud halduskoormust mahuliselt 25% võrra ja rahaliselt nelja miljardi euro võrra.⁸ Hollandi reformist on pärast selle läbiviimist eeskuju võtnud mitmed teised riigid Euroopas ja mujal. Üldiselt võib ettevõtete halduskoorma vähendamine tuua kaasa isegi kuni 15% eelarvelist kokkuhoidu ja suurendada riigi SKT-d 1–2% võrra.

Ka Eestis võiks lubade andmise menetlusi läbi viia kiiremini, ühendades selle tarvis erinevad load ja kus võimalik, rakendades laiemalt *lex silencio positivo* (tähtajaks saabumata vastust loetakse positiivseks vastuseks) põhimõtet. Lisaks võiks olla halduskoormuse vähendamise programmi osaks visioon, et ei piisa ainuüksi kehtivate kitsenduste kaotamisest, vaid ühtlasi tuleks ära hoida uute kitsenduste kehtestamist õigusloome parandamise ja tõhustamise kaudu. Selle keskne osa on lihtne ja selge õiguskeel.

Menetlustähtaegade läbitöötamine vajaks põhimõtteliselt teistsugust lähenemisnurka. Esimesel kohal peaks olema tulemus, mitte protsess. Sellega oleks paremini tagatud ka haldusmenetluse eesmärgipärasus ja efektiivsus, välditaks inimestele ja ettevõtetele üleliigseid kulutusi ning riik oleks tervikuna efektiivsem ja edukam.

Eesti vajab rohkem usaldust ja paindlike lahenduste otsimist. Seetõttu tuleks anda ametnikele haldusmenetluses rohkem kaalutusõigust. See võimaldaks rohkem juhtumipõhist lähenemist ja hoiaks ära ebamõistlikud, üksnes bürokraatiast johtuvad lahendused. Praegused haldusmenetlused, kus ametnikele on jäetud kas väga kitsas või olematu kaalutusõigus, vähendavad muu hulgas ametnike vastutust ja otsustusvabadust.

Efektiivne haldusmenetlus nõuab kiiret ja usaldusväärset infopanka. Eelduslikult peaksid seda rolli täitma mitmesugused, sealhulgas ja eriti riiklikud registrid. Elementaartase on kõikvõimalike andmete ja aktide kättesaadavus ning usaldusväärsus. Need peaksid olema usaldusväärsed ja omavahel sidustatud, ristikasutatavad ning lihtsad ja kasutajasõbralikud. Selleks, et lihtsustada erinevate menetluste läbiviimist ja isikute suhtlemist riigiga, tuleks riiklikke registreid arendada ja disainida selliselt, et isikult nõutakse andmete esitamist vaid ühel korral (nn *once only*-printsip).

Riiklikud peaksid olema ainult strateegilist tähendust omavad registrid. Ülejäänud registreid võiks pidada ka erasektor ning riigi osaks jääks nõuete kehtestamine ja järelevalve. Oleks mõistlik, et riik kehtestaks registreite üldise ja lihtsa standardi ning teostaks selles ka asjakohast järelevalvet. Asjakohane on, kui avalik sektor, sealhulgas kohalikud omavalitsused, kasutaksid IKT-valdkonnas ühilduvaid tehnoloogiaid ja tarkvara.

Mitmed edukad riigid on tõenduspõhiselt rakendanud käitumispsühholoogia põhimõtteid avalike teenuste osutamisel, nn EAST (*easy, attractive, social, timely*) põhimõtet, mis seisneb teenuste disainis ja lihtsas kättesaadavuses ning teisalt kodanike omavastutuse ja initsiatiivi motiveerimises.

Ettepanekud

Eelkirjeldatud muudatuste elluviimiseks soovitame:

- 1. Riigikogul anda Vabariigi Valitsusele ülesanne ette valmistada (Hollandi eeskujul) nelja aasta jooksul halduskoormuse ca 25% vähendamise kava ning esitada see Riigikogule kinnitamiseks 2019. aasta jooksul.**
- 2. Halduskoormuse vähendamise kavas näha muu hulgas ette:**

2.1. riigijuhtimises laiemalt nüüdisaegsete uuenduslike digilahenduste kasutusele võtmist;

2.2. avaliku võimu sektoris (ministeeriumid, ametid, inspeksioonid ja põhiseaduslikud institutsioonid), sealhulgas riigi osalusega asutatud sihtasutustes töötavate ametnike ja/või sisuliselt avaliku võimu funktsioone täitvate töötajate arvu (välja arvatud riigi toimimiseks vältimatult vajalikud riigipalgalised, nagu politseinikud, kaitseväelased, päästjad, õpetajad, arstid jne) ning kohaliku omavalitsuse üksuselt palka saavate ametnike arvu vähendamist kaheksa aasta jooksul ca 50% võrra; ühtlasi teha Riigikontrollile ülesandeks kaardistada ja analüüsida, millistest asutustest ja millises proportsioonis on võimalik ametnikke vähendada;

2.3. alles jäävate ametnike/töötajate palkade tõstmise vabaneva raha arvelt;

2.4. riiklike registrite arendamine selliselt, et isikult nõutakse andmete esitamist vaid ühel korral (nn once only–printsii);

2.5. valdavalt avalikke funktsioone täitvate ja riigieelarvest finantseeritavate, riigi poolt või riigi osalemisel asutatud sihtasutuste oluline konsolideerimine, likvideerimine või nende täidetavate funktsioonide üleandmine erasektorile.

3. Vähendada üldisi haldusmenetluse tähtaegu kaks korda, lihtsustada ja vähendada nõudeid ja sellega kaasnevat bürokraatiat.

4. Haldusmenetluses rakendada maksimaalselt lex silencio positive (tähtajaks saabumata vastust loetakse positiivseks vastuseks) printsii, viies vajaduse korral õigusaktidesse sisse asjakohased muudatused.

5. Avalike teenuste osutamisel käsitada laiemalt nn EAST (easy, attractive, social, timely) põhimõtet kombineerituna digiühiskonna võimalustega.

6. Võimaldada konkurentsi avalike teenuste osutamisel.

7. Määratleda mittestrategilised avalikud teenused ja anda nende pakkumine üle erasektorile.