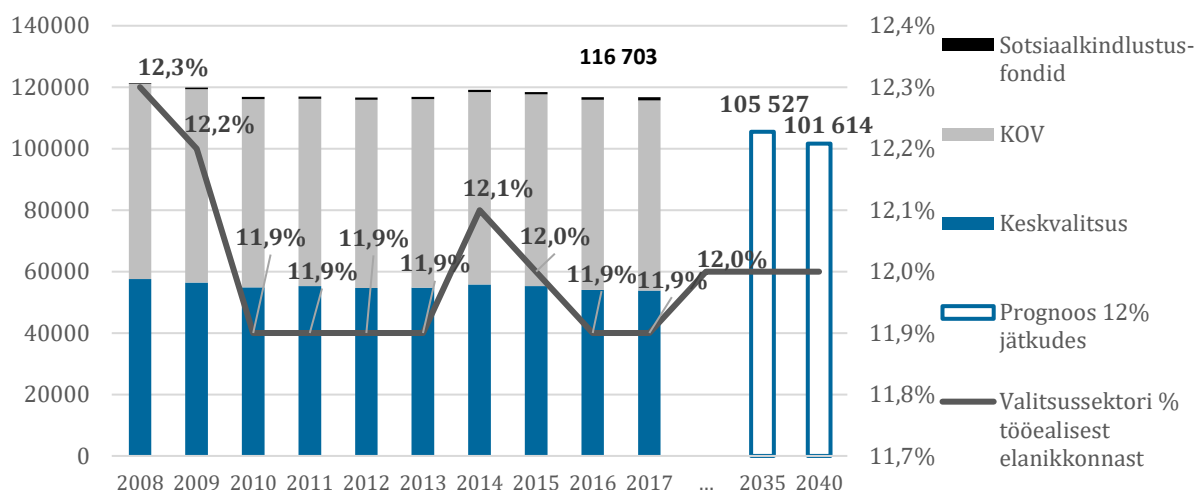


## 9. RIIGIVALITSEMINE

Valdkonda on koondatud teemad, mis on seotud riigivalitsemise korraldamise, avalike teenuste pakkumise, poliitika kujundamise ja kodanikuühiskonna arendamisega.

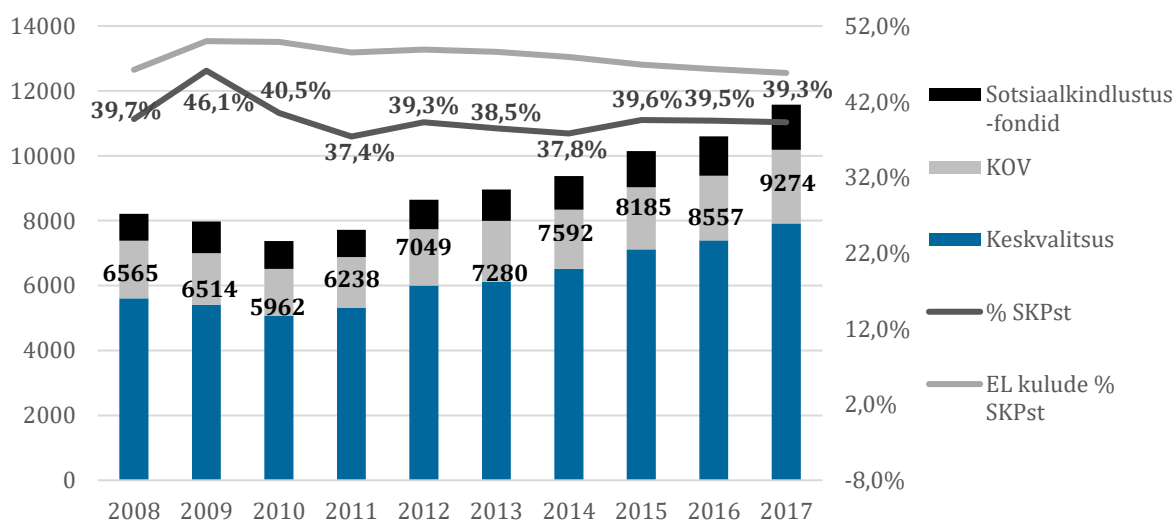
### 1. Hetkeolukord

**Joonis 1.** Valitsussektori töötajate arv ja osakaal tööealises elanikkonnas ning töötajate arvu prognoos eeldusel, et nende osakaal tööealises elanikkonnas püsib 12% juures



Allikas: Rahandusministeerium ja Statistikaamet

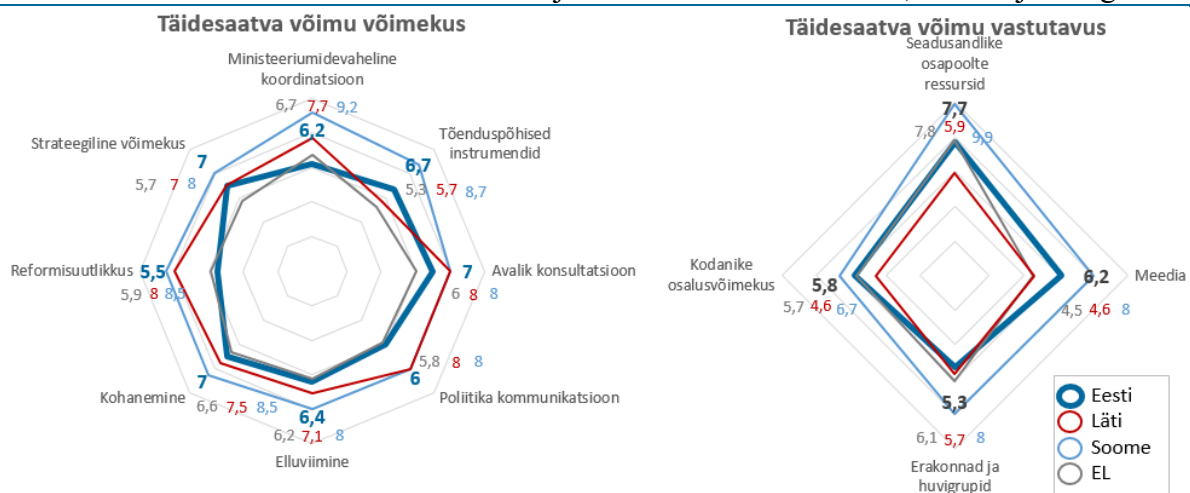
**Joonis 2.** Valitsussektori kulutused ja osakaal SKP-s (mln eurot)



\*Sotsiaalkindlustusfondide, KOV ja keskkvalitsuse kulud eraldi on konsolideerimata. Kogukulud konsolideeritud.

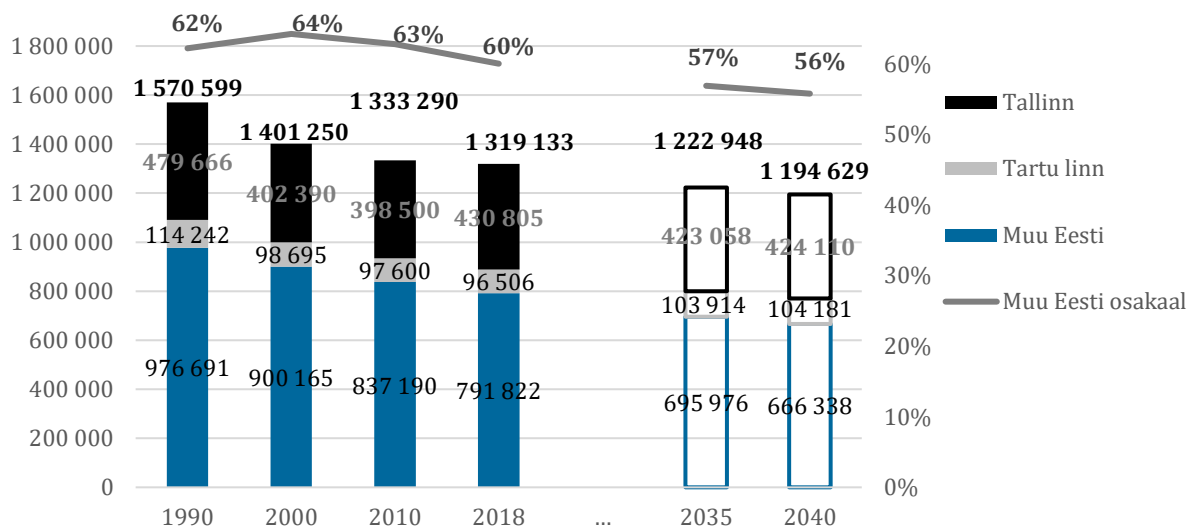
Allikas: Statistikaamet ja Eurostat

### Joonis 3. Eesti täidesaatva võimu võimekus ja vastutavus võrreldes ELi, Soome ja Lätiga



Allikas: Sustainable Governance Indicators 2018

### Joonis 4. Rahvastiku paiknemine



Allikas: Statistikaamet

### Inimeste ja ressursside juhtimine jõukohases riigis

Valitsussektori töötajate arv on viimasel kümnendil vähenenud ca 4600 teenistuja võrra (3,8%), valitsussektori töötajate osakaal tööealises elanikkonnas püsib suhteliselt stabiilsena 12% juures. Samal ajal on riigis tööealine elanikkond vähenenud 6,1%. Kõige enam on töötajaskonda kahandanud keskvalitsus – 6,4%. Rahvastikuprognoozi järgi väheneb tööealine elanikkond aastaks 2040 ligikaudu 130 tuhande inimese võrra (-13,3% võrreldes 2017. aastaga). Samas vähenemise tempos püsimiseks peab valitsussektori töötajate arv kahanema 15 000 töötaja võrra ehk keskmiselt 650 töötajat aastas.<sup>1</sup>

Võrreldes OECD riikidega on valitsussektoris hõivatute osakaal kõigi hõivatute seas Eestis kõrge (2015. aasta Eesti näitaja oli 23%, OECD keskmine 18,1%, Soome ja Läti näitajad vastavalt 24,9% ja 20,1%)<sup>2</sup>. Samal ajal on valitsussektori kogukulude osakaal SKP-s OECD riikide hulgas keskmisest madalam (2015. aastal oli Eesti näitaja 40,4%, OECD keskmine 40,9%, Soomes 57% ja Lätis 37%). Kõrgem töötajate osakaal tuleneb nii riigi väiksusest,

tööjõumahukatesse valdkondadesse panustamisest (nt haridus, tervishoid, kultuur) kui ka ülesannete vähesemast delegeerimisest<sup>3</sup>.

**Riigieelarve on vähepaindlik vahendite ümbersuunamisel strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.** Umbes 80% riigieelarves kavandatud vahenditest on fikseeritud teiste seaduste alusel kindlaksmääratud kulutusteks (nt sotsiaaltoetused, tuludega seotud kulud).

**Jätkub avaliku teenistuse juhtimise ning analüütilise töö kvaliteedi parandamine.** Arendus- ja koolitustegevus on Eesti avalikus teenistuses valdavalt asutusekeskne, kuigi üha rohkem pakutakse keskseid koolitusi ja arendusprogramme tipp- ja keskastmejuhtide ning ka ametnikele andmekasutuse, analüüsi, koostöö ja uuenduslike töövõtete arendamiseks.

Eesti **üldine maksukoormus (34,7%)** on OECD keskmise (34,3%) lähedal. Samas tuleb Eestil lähiaastatel kohaneda Euroopa Liidu toetuste vähenemisega, mis võib panna surve alla riigi võimekuse teha investeeringuid. Eriti mõjutab see kohalikke omavalitsusi, sest Eestis on OECD riikide hulgas üks madalamaid kohalike maksutulude osatähtsus kogumaksutuludes ja KOVide investeeringute osatähtsus kogu valitsemissektori kuludes.

---

## **Poliitika kujundamine ja elluviimine**

---

Eesti vajadused ja võimalused on viimastel aastatel olnud muutuses. Sellega kohanemiseks on seatud eesmärgiks suurendada efektiivsust, vähendada ülemäära administratiivset (ministeeriumide tugistruktuuride ühendamine), tõhustada bürokraatlikke protsesse (**0-bürokraatia**), vähendada ametkondadevahelist **dubleerimist** ning **õigusloome mahtu** ja **ülereguleerimist**. Nende eesmärkide suunas liikumise kiirus ei vasta alati osaliste ootustele. Arendamist vajab koostöö parandamine prioriteetsete eesmärkide saavutamisel.

Aastaks 2020 läheb Eesti üle **tegevuspõhisele eelarvestamisele**. Reformiga soovitakse suurendada valdkonnaüleste, ühistest eesmärkidest lähtuvate probleemide lahendamise võimalusi. Samas jätkatakse strateegiate korrastamisega. Suund on võetud strateegiaeesmärkide ja riigieelarve vahel selgemate seoste loomisele ning paindlikkuse võimaldamisele.

**Enam on rõhku pandud teadmispõhise ja ettevaatava poliitikakujundamise kasutamisele.** Kiirelt muutuv ja infokülluse keskkonnas on proovikiviks suurenenud ootused riigis olevate andmete kasutamisele ja personaliseeritud **statistika ajakohasem kättesaadavus** võimalikult väikese halduskoormusega.

**Jätkub töö poliitikakujundamise protsesside läbipaistvuse suurendamise ning kodanikuühenduste ja huvirühmade kaasamise nimel ka kohalike omavalitsuste tasandil.** On näited, kus huvirühmade kaasamine on olnud pigem formaalne ning toimunud poliitikakujundamise protsesside liialt hilises faasis. Samas on kaasatavate võrgustikud hästi välja kujunenud ja nende kasutamine on muutunud traditsiooniks. Kohati on probleemiks infohulk ja selle laialivalgus.

---

## **Avalike teenuste osutamine**

---

**Avalike teenuste tase on nii ministeeriumide võrdluses kui ka regionaalselt ebaühtlane.** Sageli ei ole kindlaks määratud standardeid, millele teenused peavad vastama. Samuti on oluline arendada koostööd avalike teenuste pakkumisel. Teenuse kättesaadavust mõjutavad märkimisväärselt hajaasustus ja regionaalsed erinevused teenuste osutamise võimekuses. 2017.

aastal lõppenud **haldusreformi** tulemusena jäi järgi 79 kohaliku omavalitsuse üksust 213-st. Omavalitsuste ühinemisega peaks kaasnema omavalitsusüksuste haldussuutlikkuse kasv, samuti peaks paranema avalike teenuste kättesaadavus ja kvaliteet ning omavalitsuste koostöövõime. Laiemalt on haldusreformi eesmärk ühtlustada Eesti piirkondlikku arengut, et ära hoida ääremaastumise süvenemist ning kohandada avalike teenuste osutamist rahvastiku vähenemise ja linnastumisega, suurendades kohaliku omavalitsuse üksuste toimimise tõhusust.

**Vabaühenduste roll avalike teenuste osutamisel** on märkimisväärne ning muutub tulevikus veelgi olulisemaks. 2009. aastal delegeeris ülesandeid 60% KOVe ja 2014. aastal 63%. Arenevad ja muutuvad avaliku, era- ja kolmanda sektori ning kodanike koostöö mudelid.

**E-teenuste baasinfrastruktuur (x-tee, ID-kaart, jne) on hästi arenenud, kuid e-teenuste pakkumise tase on ebaühtlane.** E-teenuste pakkumine on üheks võimalikuks lahenduseks/alternatiiviks mitme teenuse pakkumisel hajaasustusega piirkondades. Ehkki mitmes valdkonnas on e-teenused jõudsalt arenenud (nt maksude kogumine ja administreerimine), on paljud valdkonnad veel e-kanalites kehvasti leitavad/kättesaadavad.

E-riigi vallas on praegused ja lähituleviku trendid seotud eelkõige **protsesside digitaliseerimise ja tagasüsteemide koosvõime, eID laiema kasutuselevõtu ning edasi arendamise, teenuste personaliseerimise ja sündmuspõhisuse, sotsiaalmeedia, avaandmete ja avatud platvormide kasutuselevõtu, suurandmete ja pilvetechnoloogia süveneva rakendamise ning tehisintellekti katsetustega.** Teenuste kättesaadavuse, kvaliteedi ja kasutajasõbralikkuse suurendamisel mängib üha olulisemat rolli **avaliku sektori innovatsiooni** algatuste levik.

Eesti jaoks on oluline, et **ELi liikmesriikides areneks e-valitsemine** ning suureneks vastastikune koostalitlusvõime ja suutlikkus vahetada piiriülelset andmeid. Inimestel ja ettevõtetel peaks olema võimalik kasutada ka teiste liikmesriikide avalikke teenuseid.

---

## Demokraatia kvaliteet

---

**Eesti demokraatia kvaliteeti hinnatakse kõrgelt.** Kümne palli skaalal hinnatakse Eestit 8,4 punktiga, Euroopa Liidu keskmine on 7,2 punkti, Soome näitaja on 9,1 ja Lätil 7,9 punkti<sup>4</sup>. Varieties of Democracy<sup>5</sup> hindab Eesti liberaalsete demokraatiate hulgas maailmas kolmandaks, kuid head üldhinnangut varjutab **nõrk osalusdemokraatia hoiakute levik** ning kodanikuühiskonna poliitikakujundamises osaluse poolest on Eesti lausa 93. kohal. Samas hindab USAID Eesti kodanikuühiskonda Kesk- ja Ida-Euroopa regiooni tugevaimaks. Tähelepanu vajab vabaühenduste rahastamine riigieelarvest, mis on praegu eri riigiasutuste vahel seostamata ja ühtlustamata. Nõrgaks kohaks on teiste rahvaste aktiivsus kodanikuühiskonnas. 2011. aastal oli vabatahtliku töösse panustavate inimeste hulgas erinevus eestlaste ja teiste rahvaste vahel 9,2 protsendipunkti, 2017. aastal kasvas see 17 protsendipunktini.

**Valimisprotsess on avatud ja läbipaistev.** E-hääletus on kujunenud harjumuspäraseks hääletamise viisiks. Piiratud on rahvaalgatuse kasutamine ja selle jõud. Eesti on meediavabaduse indeksilt maailmas tugeval 12. kohal<sup>6</sup>. **Kodanikuõigused on Eestis üldiselt laialt tagatud**, kuid samasooliste partnerite võimalused kooselu seadustamisel on piiratud.

Kohtud on iseseisvad ning kohtunike nimetamise protsess läbipaistev. Euroopa keskmistega võrdluses on kohtute menetlus kiire, kuigi asjaosaliste ootus on veelgi suurem.

Noorte osalus noorsootöös kasvab ja noorte rahulolu noorsootöoga on suur. Kasvanud on nende noorte osakaal, kes võtavad osa huviringidest, laagritest, malevatest või osalevad noorteühingute tegevuses või osaluskogudes – kui aastal 2010 oli neid 37%, siis aastal 2017 oli vastav osakaal 54%. Märkatavalt on **paranenud noorsootöö piirkondlik kättesaadavus**. OECD 2018. aastal valminud noorte olukorda kirjeldava raporti kohaselt **usaldavad Eestis noored riiki enam kui vanemaelised**. Siiski tuleb endist viisi tegelda noorte tõrjutusriski vähendamise, solidaarsuse ja hoolivuse ning ka noorte osaluse suurendamisega.

**Transparency International korrupsiooni tajumise indeksi järgi olime 2017. aastal 176 riigi arvestuses 21. kohal.** 2017. aastal pidas 67% Euroopa Komisjoni uuringus osalenutest korrupsiooni probleemi Eestis levinuks, 10% leidis, et korrupsioon on nende igapäeva elu mõjutanud. 48% vastanutest uskus, et korrupsioon on osa Eesti ärikultuurist, võrreldes ELi keskmisega on see 14% võrra väiksem ja teiste korrupsiooniga seotud näitajate poolest oleme ELi riikidega sarnased.<sup>7</sup> Probleemiks on paigalseis tervishoiu korrupsiooni vältimisel. Kokkupuude meelega küsimisega on jäänud ligikaudu samale tasemele kui 2010. aastal – vastavalt 8% ja 9%.

Mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis toimunud reformide puhul on viimastel aastatel täheldatud **ohtu demokraatiale, vabadele valimistele ja õigusriigi põhimõtete järgimisele**. Euroopa Liit uurib demokraatia olukorda Bulgaarias ja Rumeenias ning samuti on alustatud Poola ja Ungari mõnede reformide suhtes õigusriigi põhimõtetele vastavuse analüüsi. Euroopa Liit panustab strateegilisse kommunikatsiooni, et võidelda valimiskampaaniate käigus valeinformatsiooni levitamise vastu.

---

## 2. Poliitikasoovitused

---

Soovitused tuginevad kahele OECD riigivalitsemise raportile<sup>8</sup> ning riigireformi radari<sup>9</sup> soovitustele, korrupsioonivastase strateegia vahehindamisele<sup>10</sup> ning kaasamise analüüsile.

---

### Inimeste ja ressursside juhtimine jõukohases riigis

---

1. Säilitada valitsussektori kulutuste ja töötajate suhtarv võrreldes hõivatud isikute koondarvuga praegusel tasemel.
2. Luua võimalused avaliku teenistuse ühtseks toimimiseks ühtlustatud struktuuride, laialdasema ametnike rotatsiooni ja tulemuste hindamist raamistiku abil.
3. Luua ühine riigivalitsemise tegevuskava, mis toetab edasiste reformide elluviimist.

---

### Poliitika kujundamine ja elluviimine

---

4. Suurendada valitsuse tegevuste strateegilisust ja strateegilisi prognoose (*Foresight*) ning seotust eelarvestamise protsessiga.
5. Fookustada valitsuse tegevust, keskenduda kolmele kuni viiele strateegilisele eesmärgile ja luua nende saavutamiseks reservfondid ja poliitikareservid.
6. Suurendada valitsuse õigust eneseorganisatsiooniliste, rahaliste ja personaliressursside kasutamisel, et neid rohkem valitsuse prioriteetide elluviimisele suunata.

