

Eesti riigivalitsemise uuendamise võimalused

Ott Lumi, PhD, Leif Kalev, PhD



**Põhimõtte
Koda**

**Kui valitsus teeb oma tööd korralikult,
saavad inimesed vabalt teha enda oma.**

– Margaret Thatcher, 1980

**Avaliku poliitika kujundamine on poliitiline tegevus,
mis lepitab korra ja korratuse, üksmeele ja
vastandumise ning lummuse ja pettumuse dialektika.**

– Philippe Zittoun, 2014

Sisukord

Sissejuhatus	4
Riigi funktsionaalsus ja vastutus	5
Tõhususe kõrval tuleb küsida vastutuse järele	5
Delegeerimine ja keskvalitsuse pädevus	5
Briti kogemus ja Eesti ülesannete audit	5
Riigivalitsemise korraldus	7
Keskvalitsuse reform	7
Strateegiate ja poliitikate kujundamine	9
Euroopa poliitika korraldamine	10
Toetuste jagamise süsteem	11
Haldusreformi jätkamine	11
Riigivõimu ja erasektori suhted	13
Riigiettevtõtlus	13
Riigi roll halduskoormuse vähendamisel	14
Avaliku sektori suurus	15
Koosloomeline metavalitsemine	16
Juhtimise ja koostöö ühendamise riigikesksel metavalitsemisel	16
Rohkematest teadmistest paremate otsusteni	17
Tegelikke toimeruume arvestav valitsemiskorraldus	17
Digiriigi arendamine ja tehisaru koordineerimine avalikus sektoris	19
Digitalitsetuse võimalusteruum	19
Tehisaru kasutuselevõtu strateegia	19
Kokkuvõte	22

Sissejuhatus

Siinset mõttepaberit võib käsitleda jätkuna Põhimõtte Koja juba ilmunud raportile „Kuidas tugevdada Eesti demokraatiat”. Kui demokraatiaraporti tähelepanukeskmes oli demokraatlike institutsioonide – erakondade ja parlamendi tugevdamine, otse- ja kodanikudemokraatia ning presidendi otsevalimine, siis antud mõttepaber keskendub sellele, kuidas Eestit valitsetakse, eeskätt institutsioonide ja mõnevõrra ka protsesside võtmes. Sarnaselt demokraatiaraportiga keskendume eeskätt võimalikele parendusettepanekutele, ent lisame valitud lõikudes ka seletusi.

Eesti valitsemissüsteem on kujunenud mitmes ajalises järgus, alguses ENSV haldusasutusi radikaalselt reformides, siis oma põhiseaduskorda ehitades, Euroopa Liidu kontekstis töötavat lahendust kujundades ning viimastel kümnenditel ka digitaliseerimise ja automatiseerimise võimalusi kasutades [Kalev, Roosmaa, 2012]. Samas on viimase kümnendi kriisid ja maailmakorra muutumine rõhuasetusi nihutanud ning kuidas muutunud oludes targemalt ja tulemuslikult tegutseda, vajab läbimõtlemit ka valitsemise vaates. Survet lisab vähenev rahvaarv ja paljude piirkondade asustuse taandumine.

Riigireformi mõistet ja ulatust on poliitikadokumentides käsitletud erinevalt [Kalev, 2020]. Kui Riigireformi Sihtasutus tuli välja küllalt mahuka, eeskätt õigusküsimustele keskendunud riigireformi paketiga (vt <https://www.riigireform.ee/>), siis Vabariigi Valitsus määratles seda kui avaliku võimu organisatsiooni auditit ja riigi ümberkorraldamist koos avaliku võimu funktsioonide, ülesannete, teostamise viiside ning toimetehhanismide revisjoni ja korrigeerimisega ehk oluliselt kitsama fookusega ja inkrementaalsemalt. On muudes võtmetes algatusi. Niisiis on riigireformi käsitlused olnud varieeruvad – radikaalsest reformist valitsemise sammsammulise ajakohastamiseni – ja osalt vasturääkivad ning isegi teineteist välistavad [Kalev, Kattai, Sootla, 2023].

Veel üks tahk, mida riigireformi puhul silmas pidada, on see, et kui riigi mõiste kasutamine võimaldab käsitleda laia ringi küsimusi seostatuna, võib see hägustada tähelepanu selle osas, et riigi tegevus avaldub tema asutuste ja ametikandjate kaudu. Just nende tegevus suhestub ka kodanikega. Riik ei ole ülevalt alla kehtestuv paratamatus, vaid konkreetsed institutsioonid, toimijad ja suhted, mis ajas muutuvad. Reformida või uuendada saab just neid. Samuti on otstarbekas tasakaalustada ideed nähtamatust, tõhusalt kohalejõudvast riigist kodaniku vaates hoomatava, arusaadava, ligipääsetava ja koduse riigi visiooniga.

Mõttepaberi eesmärk pole anda ülevaadet Eesti riigivalitsemise kõikidest probleemidest, vaid see annab autoritepoolse parendusettepanekute valiku võtmeteemadel.

Riigi funktsionaalsus ja vastutus

Tõhususe kõrval tuleb küsida vastutuse järele

Eesti ehitas 1990. aastatel kiiresti toimiva riigi ja kujundas välja digitaalsed avalikud teenused. Tänapäevased probleemid nõuavad aga rohkemat kui teenuste kiiremaks muutmist. Rahvastiku kahanemine, majanduse pikaajaline konkurentsivõime, hariduse kvaliteet ja julgeolek eeldavad valdkondadeülest analüüsi ning poliitilist valikut. Kui iga asutus korraldab ainult oma lõiku, jääb süsteemi kui terviku eest vastutamine nõrgaks.

Seega ei võrdu riigi tugevus asutuste hulga ega ametnike kaalutlusruumiga. Vaja on ka strateegilist vaadet ja terviku juhtimist. Samuti peab kodanik saama aru, kes otsustas, mis õiguslikul alusel ning kellelt saab nõuda selgitust ja vastutust. Ametkondade suurem iseseisvus võib muuta töö paindlikumaks, kuid ilma selge kontrollita suurendab see ohtu, et poliitiline vastutus ja põhiõiguste kaitse muutuvad ähmaseks. Nõrku kohti näitas kasvõi hiljutine mürsuskandaal. Seetõttu tuleb küsida, kas haldusahelad töötavad ühtse eesmärgi nimel ja kellel on õigus nende tööd suunata.

Delegeerimine ja keskvalitsuse pädevus

Uue avaliku halduse juhtimisvõtted on toonud rohkem tähelepanu kuludele ja tulemustele ning soodustasid ülesannete delegeerimist. See võib olla põhjendatud, kui teenuse kvaliteet paraneb ja tellija oskab tulemust hinnata. Samal ajal peab riik säilitama pädevuse ja kontrolli poliitikaloomes ning kogu poliitika-kujundamise ahela kvaliteedi osas.

Erinevad autorid on välja toonud selle suundumuse negatiivseid mõjusid nii poliitilise kui ka administratiivse vastutuse kontekstis. Ka Eesti puhul torkab silma, et ministriumid ja riigiasutused ostavad suure osa oma funktsionaalsusest sisse – olgu see siis näiteks õigusteenindus, kommunikatsioon, koolitused, isegi innovatsioon – hoolimata asjaolust, et vastavate nimetustega struktuuriüksused eksisteerivad asutustes rahulikult maksumaksja kulul edasi. Tavakodanikul tekib õigustatud küsimus kulutuste sihipärasusest.

Briti kogemus ja Eesti ülesannete audit

Ühendkuningriik, mis on olnud klassikaline riigirahastusega valitsusväliste organisatsioonide ehk QUANGO-riik, on olnud samal ajal nende kärpimise lipulaev. Juba 2010–2015 käivitas David Cameroni konservatiivide valitsus programmi „Bonfire of the quangos”. Tehti 900 riigi poolt rahastatava organisatsiooni audit, mille järgselt liideti, suleti või toodi ministriumide alla kümneid asutusi. See protsess kestab siiaamaani.

Ka tööerakondlasest Briti peaminister Keir Starmer andis ühena esimestest korraldustest ministritele käsu, et nad vaataks läbi kõik enda valitsemisala QUANGO-d, eesmärgiga sundida neid sulgema, ühinema või anda nende funktsioonid ülevõtmiseks ministeeriumidele ehk keskvalitsusele. Õige pea teatas Starmer, et näiteks NHS England kaotatakse, kuna tegemist on dubleeriva üksusega laiemas Ühendkuningriigi „tervisekassa“ struktuuris. Kohe pärast NHS Englandi sulgemist ütles peaminister, et ta ei suuda „ausalt selgitada Briti rahvale, miks nad peaksid oma raha kulutama kahele bürokraatiatasandile”.

Eesti kontekstis võib siin muuhulgas rääkida riigi äriühingutest, sihtasutustest ja avalik-õiguslikest asutustest, kuigi enamjaolt on need asutused oma koha valitsemise üldloogikas leidnud. Riigi sihtasutustega on seis keerulisem, sest paljude nende panus Eesti riigivalitsemise kontekstis on raskesti mõõdetav. Samuti on Eestis ligikaudu 25 ministeeriumide otsesest hierarhiast eraldatud organisatsiooni, mille ümber on kujunenud ulatuslik struktuuriüksuste ja partnerite võrgustik. Nende hulka kuuluvad näiteks Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS), Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) ning Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK). Igaühel on oma eelarve, töötajad, ülesanded.

Ei ole lõpuni selge, kas valitsusel on terviklik ülevaade kõigist ministeeriumide valitsemisalades tegutsevatest eraldiseisvatest üksustest, nende ülesannetest, kuludest ja tulemustest. Seetõttu tuleks valitsusel algselt nende üksuste süsteemne audit ning teha ministritele ülesandeks hinnata iga üksuse eesmärki ja põhjendatust. Auditi põhjal saaks otsustada, millised üksused täidavad oma ülesandeid tulemuslikult ning millised tuleks ühendada, lõpetada või mille ülesanded tuleks anda tagasi ministeeriumidele.

Järgmine valitsus saaks koostada avaliku ülevaate riigiga seotud sihtasutustest, programmidest ja äriühingutest: nende asutamise eesmärkidest, tegelikest ülesannetest, eelarvest, töötajatest, tulemusnäitajatest, sõltumatuse vajadusest ning riiklikust alluvusest. Kaardistamise järel oleks võimalik otsustada, kas üksus jätkab, ühineb teisega, lõpetab töö või annab ülesanded ministeeriumile. Eraldi tuleb kaitsta nende asutuste sõltumatust, kelle ülesanne on kontrollida valitsust või täita seadusega määratud funktsiooni.

Selliste üksuste hindamisel tuleb vaadata nii nende loodavat väärtust kui ka kohta riigi vastutusahelas. Eraldi struktuur on põhjendatud, kui selle ülesanne, rahastus ja otsustusõigus on selgelt määratletud ning selle töö täiendab olemasolevat võimekust. Avalikkusel peab olema võimalik aru saada, kes tegi ettepaneku, kes hindas selle mõju ja kes võttis vastu lõpliku otsuse.

Riigivalitsemise korraldus

Keskvalitsuse reform

Riigi keskvalitsuse suunata on poliitikate väljaarendamine ja rakendamine. Vaja on nii uuenduslikku poliitikakujundamist kui ka terviklikku ja läbi valitsemistasandite ulatuvat koordineerimist. Kasutada saab erinevaid institutsionaalseid lahendusi, seejuures on mõistlik vältida liigset presidentialiseerumist. Sellest lähtudes on meil järgmised poliitikaettepanekud.

1. **Soovitame luua ühtse poliitikakujundamise mudeli, mille keskmes on Riigikantselei ja ministrite reformimeeskonnad ning mille töösse panustavad ka muud asjakohased riigihalduse üksused.** Eesmärk on siduda riigi pikaajalised prioriteedid, reformide kavandamine ja elluviimise seire ühte raamistikku. Riigikantselei tasandil toimub poliitikate koordineerimine. Nii saab ministeeriumide piire ületavaid küsimusi lahendada tervikuna, hinnata otsuste mõju eri valdkondadele ning siduda poliitilised eesmärgid vajaliku analüüsi ja konkreetsete tegevustega. Igal ministril oleks valitsuse tasandil reformimeeskond, kes valmistaks otsuseid ette, koordineeriks elluviimist ja jälgiks tulemusi. Ministeeriumid vastutaksid poliitikate rakendamise eest. Mudeli eesmärk on tugevdada kesket koordineerimist ja tagada, et riigivalitsemise struktuur toetaks valitsuse prioriteetide elluviimist [OECD, 2026].

Poliitilised prioriteedid ületavad sageli ühe ministeeriumi piire, püsivad valitsemisalad võivad muuta juhtimise aeglaseks. Võimalustena võiks kaaluda talendipanka, ajutisi projektimeeskondi ning põhiliste ministeeriumide kõrval paindlikumalt kujundatavaid ministeeriume. Võrdluskohiti võiks otsida Taanist, Hollandist ja Iirimaalt. Võimalik reform peaks alustama otsustusõiguse selgitamisest. Valdkondadeülesel ülesandel peab olema poliitiline eestvedaja, mõõdetav eesmärk ja kokkulepitud ressurss. Ministeeriumide piiride muutmine vajab hinnangut kuludele, asutuste järjepidevusele ja parlamentaarsele kontrollile.

2. **Soovitame kujundada keskvalitsuse eeskätt kollegiaalseks ja pidurdada presidentialiseerumist.** Terviklikum poliitikakujundamine ja koordineerimine võiks toimuda just valitsuse kui kollegiaalorgani tasemel, ehkki peaministri juhtimisel. Sarnaselt ühendaksid ministeeriumid ministri juhtimisel valdkondliku poliitika väljaarendamise ja valitsemisala koordineerimise.

Soovitame Eestil naasta primus inter pares (esimene võrdsete seas) valitsemismudeli juurde, kus valitsusjuht on üks teiste seas. Valitsemine kui olemuselt poliitiline protsess tähendab erinevate huvide ühildamist, mille

abil määratletakse avalikke probleeme, luuakse kokkuleppeid nende ohjamise ja lahendamise viiside osas ning eri osaliste vastutusest avalike hüvede loomise ja kasutamise protsessis. Selles on sageli edukad just kolle-giaalsed demokraatlikud valitsused, kes sellist sisendit suudavad tagada.

Presidentialiseerumine tähendab poliitilise võimu koondumist valitsus-juhi kätte. See suundumus on Euroopas kestnud viimased 40 aastat, Eesti puhul viimased 15 aastat. See tähendab seda, et valitsemises kasvab peaministri ning tema lähiringi autonoomia, erakondades liidrite kont-roll strateegia ja kandidaatide valiku üle, kampaaniates aga juhi kuvandi tähtsus. Nii eemaldutakse klassikalisest erakonnapõhisest valitsusest, kus partei koordineerib valitsemist programmi või koalitsioonileppe alusel. Juhtimine koondub liidri, nõunike ja väikese meeskonna ümber. Presidentialiseerumine ei tulene üksnes teadlikust tsentraliseerimisest. Kui ülesanded delegeeritakse ametitele ja vastutus hajub, võib kriiside korral tekkida surve kontrolli keskvalitsusse tagasi koondada. See tugevdab peaministri tugistruktuure ja lähiringi ning võib vähendada kolleegiaalse valitsuse rolli.

3. **Soovitame muuta kantslerite ja asekanclerite ametikohad roteeru-vaks ning osakonnajuhatajate lepingud tähtajaliseks.** Eesti kui väike-riigi mõttes on oluline tegeleda mitteformaalse poliitika negatiivsete tagajärgedega. Mitteformaalsest poliitikast rääkides ei maksa unustada ka riigi väiksust kui seisvat demokraatia avaldumiskuju määratlevat tegurit. Väikese rahvaarvuga riikides on valitsemine alati keskmisest mitteformaalsem, kuna formaalsed institutsioonid ei mängi nii suurt rolli kui suurtes riikides [Baldacchino, 2012]. Mitmekesisuse vähesus eliidi tasandil võib põhjustada suuremat võimu kontsentratsiooni, aga kuna need eliidisuhted on keskmisest vähem ideoloogilised, siis on väike-riikide (alla 1,5 miljoni elaniku) demokraatiad ka keskmisest stabiilsemad [Veenendaal, 2020], tekitades samas märksa rohkem patronaazilaad-seid suhtemudeleid [Kitschelt, 2000]. Demokraatia raport juba tõstatab küsimuse demokraatiale vajaliku vereringe olemasolust ning see peaks kehtima ka keskvalitsuse ja valitsusadministratsiooni puhul. Eesmärgiks võiks olla professionaalsuse ja tegutsemisvõime mõistlik tasakaal.
4. **Soovitame anda Riigikontrollile ülesande hinnata igal aastal õigus-loome tulemusena juurde tekkivaid avaliku sektori kulutusi ning mõõta ja avalikustada ülereguleerimisest ühiskonnale tulenevat koormust.** Arvestus peaks hõlmama õigusaktide ettevalmistamiseks ja menetlemiseks kuluvat raha ning ametnike ja ekspertide tööaega. Samuti tuleks hinnata, kui palju maksavad uued nõuded nende täitjatele: ette-võtetele, omavalitsustele ja inimestele ning kas seda tasakaalustab mingi positiivne mõju.

Hindamine aitaks näha, kas õigusaktide arvu kasv toob kaasa suuremaid haldus- ja täitmiskulusid ning millistes valdkondades koormus kõige enam suureneb. Ettevõtete puhul võiks vaadata näiteks aruandlusele, lubade taotlemisele, kontrollidele ja dokumentide säilitamisele kuluvat aega ja raha. Inimeste ning omavalitsuste puhul tuleks arvestada asjaajamisele

ja nõuete täitmisele kuluvat aega, lisakulusid ning seda, kas keerukad reeglid takistavad õiguste või teenuste kasutamist.

Riigikontrolli iga-aastane ülevaade looks avaliku lähtepunkti õigusloome kvaliteedi ning halduskoormuse hindamiseks. See aitaks võrrelda valdkondi ja aastaid, juhtida tähelepanu põhjendamatult koormavatele või dubleerivatele nõuetele ning hinnata, kas uute reeglite kasu kaalub üles nende kulud. Ülevaates võiks kõrvutada ka prognoositud ja tegelikke kulusid. Eesmärk on muuta reeglid selgemaks, vältida tarbetut dubleerimist ning otsustada uute kohustuste üle nende tegeliku mõju põhjal.

Strateegiate ja poliitikate kujundamine

Riigivalitsemise kvaliteedi üks osa on võime kvaliteetselt kujundada strateegiaid ja poliitika. Selle juures tuleb hoida korra ja uuenemise tasakaalu, nii et ühelt poolt oleks poliitikas ja valitsemises piisavalt stabiilsust, ent teisalt oleks süsteem piisavalt uuenemisvõimeline. Seda võimaldab saavutada mitmetasandiline ja lõimitud lahendus, kus demokraatlikul poliitilisel sisendil on sisuline tähendus.

Pikaajalised arengusuunad peaksid tulenema eeskätt parlamendi suunatavast arutelust ja otsustusprotsessist. Tugevdama peab Riigikogu rolli eri valdkondade poliitika põhisuundade sõnastajana ja eeskätt poliitiliste arutelude kohana, kus eri poliitikaosalised ja eksperdid saaksid sisendit anda ning erakonnad oma lähenemisi esitada ja selgitada ning millel oleksid Riigikogu otsusena selged tulemused.

Täpsemad valdkondlikud arengukavad saab sõnastada valitsuse keskpikas vaates (nt 5 aastat). Valdkondlike arengukavadega võivad kaasneda ka eelarve ja programmi vaated, mis võivad olla ka lühiajalisemad (1–3 aastat). Lisaks võivad kohati olla täpsed rakendustegevuste plaanid valdkonnapoliitika tasandil, eeskätt valdkondades, kus avaliku võimu asutuste korraldav või koordineeriv roll on suurem. Riigiaparaadiväliste toimijate aktiivsusest ja panusest sõltuvates valdkondades on otstarbekam kasutada koosloomelist ja metavalitsetuse lähenemist ([vt lk 16](#)).

Tuleb ka arvestada, et ebamäärases maailmas peame olema võimelised oma tegevuse organisatsiooni pidevalt kohandama ning nii on strateegiline toimimine osalt pigem sihipärane kohanduv tegevusliin (purposive wayfinding). Avalikus sektoris toetab seda koosloomeline valitsetus ja eksperimentaalse praktilise õppimise strateegia. Tänapäevase demokraatliku valitsemise keskne praktiline väljakutse on ühendada koosloome ja traditsioonilise valitsemise loogikad.

Euroopa poliitika korraldamine

Strateegilise tegutsemise üks tasand on Euroopa Liit. Nagu tõi välja Henrik Hololei sellekohane mõttepaber, peab Eesti Euroopa Liidu suunaline tegevus muutuma paremini kavandatuks ja koordineerituks ning ametkondliku kõrvale peab tulema poliitiline tahk. Vaja on selgemat ja poliitiliselt läbi vaieldud huvide sõnastust, strateegilisemat tegutsemist ja nähtavamalt poliitilist vastutust. Tuleb kainelt läbi mõelda, milline positsioon tugevdab Eesti julgeolekut, majandust ja poliitilist mõjuvõimu. Ning et Euroopa Liidus midagi saavutada, peame hästi teadma, mida tahame, kellega koos ja millistes küsimustes tasub jõudu kulutada. Kõigeks selleks on vaja heal tasemel poliitika kavandamist ja koordineerimist ning läbirääkimisoskusi.

Eesti läbirääkimistel EL-iga tekkis alates 1996. aastast duaalse koordineerimise mudel: ühelt poolt vastutas selle eest Riigikantselei ja teiselt poolt välisministeerium. Näiteks Ungari valitsus võttis kohe suuna peaministri-põhisele koordineerimisele. Siiski, alates 2003. aastast otsustati ka Eesti puhul ära, et peaministrit saab EL-i poliitikate põhiline koordinaator. Tõsi küll, jätkus süsteem, kus valdkondlikult oli võim EL-i asjades suuresti detsentraliseeritud ministrite käes. See mudel kestab senini, kuigi osad autorid on toonud esile, et alates Lissaboni lepingust 2007 on peaministrite erikaal järk-järgult siiski kasvanud. Näiteks juba seeläbi, et alates 2007. aastast ei ole välisministritel enam Ülemkogu „laua taga oma tooli“ ehk et see on eksklusiivselt peaministri roll [Lehne, 2015, Bäck jt, 2012]. Koordineerimissüsteemide tsentraliseerimine on kõigis liikmesriikides tugevdanud peaministrite ja nende tugistruktuuride rolli Euroopa Liidu küsimuste juhtimisel, aga mitte ainult. Euroopa Liidu pädevuse laiendamisega on kaasnenud vajadus rakendada senisest tõhusamat poliitilist kontrolli riigi seisukohtade kujundamise üle.

Ka kogu liidu tasandil tuleb oma võimaluste piires mõjutada, toetades kainet ja eestvedavat hoiakut ning tasakaalustades või vähendades bürokratiseerumist. Euroopa Liit toimib uutes tingimustes: maailmakord on muutunud, jõupoliitika tagasi, majanduslik konkurents karmim ja tarneahelad saanud geopoliitika osaks. Eesti huvi on, et Euroopa oleks tugev suurtes küsimustes: julgeolekus, siseturus, kapitalis, tööstuses, tehnoloogias ja tarneahelates ning taastaks strateegilise mõtlemise tootmise, tööstuse ja majandusliku vastupidavuse suhtes. Ka Euroopa Liidu eelarve peab muutuma strateegilisemaks. Kui räägitakse majanduslikust julgeolekust, strateegilistest sõltuvustest, kriitilisest maavaradest või tööstuslikust vastupidavusest, siis peab see kajastuma ka eelarves, vastasel juhul puudub jutul tegelik kate.

Euroopa Liidu kasvav probleem on see, et sisuliste eesmärkide ümber ehitatakse järjest uusi menetlus-, kontrolli- ja aruandluskihte. Selle tulemus ei ole parem valitsemine, vaid aeglasem tegutsemine, kõrgemad kulud ja väiksem suutlikkus keskenduda sellele, mis on päriselt oluline. Kui iga uue poliitika juurde tekib automaatselt uus raport, uus kontroll ja uus halduskoormus, siis hakkab süsteem lõpuks teenima iseennast. Iga uue algatuse puhul tuleb küsida, kas see aitab probleemi lahendada või kasvatab järjekordset halduskihti.

Toetuste jagamise süsteem

Nii Euroopa Liidu kui ka riigisiseste toetuste jagamine on killustunud ja osalt dubleeriv. Meie soovitus on pigem süsteemi tsentraliseerida, et tagada ühtlasemad hindamispõhimõtted ning parem ülevaade toetuste kogumõjust.

Enne koondamist tuleks kaardistada kattuvad meetmed, nende eesmärgid ja sihtrühmad. Edasi saab otsustada, milliseid menetlusi ühildada ning kus on vajalik valdkondlik eripära. Läbipaistvuse huvides peaks avalikult nägema toetuse eesmärgi, valikukriteeriume, saajaid ja tulemuste hindamist.

Haldusreformi jätkamine

Haldusreformi jätkuküsimused puudutavad riigi ja kohalike omavalitsuste ülesannete piire, omavalitsuste tulubaasi ja võimekust. Soovitame arutada omavalitsuste suurust, rahastusmudelit ja ülesannete paigutamist sobivale tasandile. Ülesande üleandmine saab toimida juhul, kui selle täitmiseks on olemas pädevus ning rahastus. Samas väärivad kriitilist ülevaatamist kohalikele omavalitsustele nende ülesannete täitmiseks makstavad eraldi toetused. Iga suurema teenuse puhul võiks hinnata, kas otsus peab olema inimesele võimalikult lähedal või vajab see üleriigilist võimekust ja ühtseid nõudeid.

Alles äsja ilmunud mõttepaberis ei ole Eesti senine regionaalpoliitika halduspoliitika tippeksperide hinnangul vähendanud piirkondlikke arenguerinevusi. Töökohad ja kõrgema tootlikkusega tegevused koonduvad üha enam Tallinna ja Tartusse, samal ajal kui paljudes teistes piirkondades rahvaarv väheneb ja elanikkond vananeb. See jätab kasutamata osa Eesti majanduslikust potentsiaalist ning võib kujuneda ka julgeolekuriskiks.

Autorid soovivad seada regionaalpoliitika keskmesse ettevõtete konkurentsivõime ja uute töökohtade loomise ning kogukonna arengu. Selleks tuleks koostada inimeste tegeliku töö- ja elukohaliikumise järgi kujunevatele toimepiirkondadele pikaajalised arenguprogrammid. Need seoksid ettevõtete investeringud taristu, oskuste arendamise ja innovatsiooniga. Piirkonna ettevõtetega peaksid senisest tihedamat koostööd tegema ka kohalikud kolledžid, rakendus- kõrgkoolid ja kutsekoolid. Tööturgude toimimiseks on ühtlasi vaja paremat ühistransporti ning võimalusi sobiva eluaseme soetamiseks või üürimiseks.

Võimalusena nimetatakse mõne sihtasutuse viimist kohaliku omavalitsuse tasandile koos rahastuse tagamisega. Eelnevalt kirjeldatud ülesannete audit peaks selgitama iga sihtasutuse mandaadi, rahastuse, mõõdetava tulemuse ja ministri vastutuse. Ümberkorraldus vajab ka hinnangut teenuse mõjupiirkonnale, varadele ja pikaajalistele kohustustele. Kohaliku tasandi rolli suurendamine peab jätma teenuse rahastuse ja vastutuse üheselt arusaadavaks.

Regionaalpoliitikat peaks koordineerima valitsus. Euroopa Liidu järgmise rahastusperioodi majandusmeetmetes tuleks rohkem arvestada madalama tootlikkusega piirkondade vajadustega ning leppida toimepiirkondadega kokku mõõdetavad arengueesmärgid. Samale järeldusele jõudis ka Põhimõtte Koja tellitud Andres Rõigase raport „Eesti ruumilise ebavõrdsuse vähendamine maapiirkondade ja hajaasustuse vaates” ja Raul Eametsa raport Eesti majandusest, mis tegi ettepaneku jaotada riik kaheks eraldi Euroopa Liidu NUTS2 taseme regiooniks.

Riigivõimu ja erasektori suhted

Riigiettevõtlus

Riigi osalemine turukonkurentsis on hetkel ebaühtlane ja ebapiisavalt reguleeritud. Ettevõtluse vaates eksisteerib oht riigi kasvavast kaalust majanduses. Kahaneva töötajaskonnaga Eestis tähendab avaliku sektori laienemine tugevamat konkurentsi ettevõtetega tööjõu pärast ning suuremat vajadust avalike kulude rahastamiseks.

Eestis tuleb senisest teravamalt küsida, miks riik nii paljudes ettevõtetes omanikuna osaleb. Riik peab põhjendama, miks ta ettevõtja on. Riigi ülesanne on tagada julgeolek, vajalik taristu ja toimivad avalikud teenused. Sellest ei tulene aga automaatselt vajadust ise äri ajada kõikjal, kus riigil on ajalooliselt ettevõtte olnud.

Strateegilise taristu või elutähtsa teenuse korral võib riigi osalus olla põhjendatud. Konkurentsiturul tegutseva ettevõtte puhul peab põhjendus olema märksa tugevam. Avalik huvi vajab täpset selgitust: millist probleemi riigi omand lahendab ja miks ei saa sama eesmärgi saavutada regulatsiooni, järelevalve või teenuse tellimisega?

Probleemi süvendab riigi mitu rolli. Riik kujundab reegleid, korraldab järelevalvet ja osaleb samal ajal ettevõtete omanikuna turul. See tekitab võimaliku vastuolu: avalik võim peab tagama võrdsed konkurentsitingimused ka siis, kui tema enda ettevõtte huvid räägivad teises suunas. Erasektori jaoks peab olema usutav, et riigiettevõtte äridine edu ei saa poliitiliseks eesmärgiks konkurentsi toimimise arvelt.

Ka dividenditulu üksi ei põhjenda riigi osalust. Ettevõttesse seotud kapitalil on alternatiivkulu ning omanikuna kannab riik ärilisi riske. Hinnata tuleb kogu tervikut: teenitud tulu, investeerimisvajadust, võimalikke kahjumeid ja seda, milleks saaks vabanevat kapitali kasutada mujal.

On positiivne, et valitsus on algatanud Teede Tehnokeskuse ja AS Eesti Posti müügi. Operaili müügiprotsess on edukalt lõpuni viidud. Levira mittetäieliku erastamise otsus on strateegiliselt hetkeseisuga arusaadav, kuigi valitsus peab seda võimalust tulevikus täiendavalt kaaluma. Eesti Loto pole strateegiline ettevõtte, selle hoidmine riigi käes on ebamõistlik ning selle võiks tervikuna börsile viia. Samuti peaks järgmine valitsus kaaluma eri riigiettevõtete vähemusosaluste börsile viimist.

Riigi roll halduskoormuse vähendamisel

Peaminister Michali efektiivsuse ja majanduskasvu nõukoda on aidanud lihtsustada ettevõtlust puudutavaid nõudeid, ent teatas septembris oma tegevuse lõpetamisest. See on aidanud küll teatud bürokraatlikke tõkkeid leevendada, aga teinud seda pigem jupikaupa. Saavutusi kirjeldatakse peamiselt ettepanekute, kaotatud nõuete ja muudetud seaduste arvuga.

Ka suured kokkuhoiunumbrid vajavad täpsemat käsitlemist – potentsiaalne sääst, tulevikus välditav kulu ja võimalik lisandväärtus ei ole juba realiseerunud majanduslik kasu. Samuti pole nõukoja enda panust piisavalt eristatud Euroopa Liidu tasandil tehtud muudatuste ja varem alanud reformide mõjust.

Kõige olulisem puudujääk oli tervikvaate nõrkus. Üksikute kohustuste kaotamine ei näita, kas ettevõtluse halduskoormus kokku väheneb, sest samal ajal võivad lisanduda uued nõuded. Ettevõtjate asjaajamise lihtsustamine ei taga ka riigi püsikulude või asutuste dubleerimise vähenemist. Nõukoja töö vajalikkuses pole põhjust kahelda, kuid selle ümber kujundatud edulugu on seni tugevam kui tõendus tegelikust mõjust. Usutav hinnang eeldab järelhindamist: kui palju tegelikult säästeti aega ja raha, kui palju lühenesid menetlused ning kas bürokraatia kasvule suudeti panna püsiv piir.

Kaubandus- ja Tööstuskoja ülevaade näitab ilmekalt, kui pikk on tee ettepaneku esitamisest tegeliku lahenduseni. Ülevaates kirjeldatud seisuga oli koja 73 ettepanekust 6 ellu viidud, 34 vähemalt osaliselt arvesse võetud, 25 analüüsimisel ja 8 tagasi lükatud. Need arvud ei kajasta ülevaate koostamise lõpphetke, kuid toovad esile põhimõttelise probleemi: ettepaneku toetamine, eelnõu koostamine ja ettevõtja koormuse vähenemine on kolm erinevat tulemust.

Kõnekas on planeeringute näide. Valitsuse hinnangul oli probleem kavandatud seadusemuudatustega lahendatud. Koja hinnangul olid sammud eba-piisavad ega muutnud menetlust ettevõtjale märkimisväärselt kiiremaks või lihtsamaks. Ühe etteteatamistähtaja kaotamine võib parandada menetluskorda, kuid selle väärtust tuleb hinnata kogu protsessi kestuse järgi. Investeeringut kavandav ettevõtja vajab ennekoike teadmist, millal otsus sünnib ja kes selle eest vastutab.

„Eduloo” teine nõrk koht on kokkuhoiu käsitlemine. Potentsiaalne sääst, tulevikus välditav kulu ja juba realiseerunud rahaline võit vajavad selget eristamist. Suure väärtusega mõjuarvutus võib põhjendada reformi tegemist, kuid reformi õnnestumist tõendab see, kui ettevõtted pärast muudatust tõepoolest vähem aega ja raha kulutavad. Samuti tuleb eristada nõukoja panust Euroopa Liidu tasandil tehtud lihtsustustest ning varem alanud reformidest.

Kõige suurem küsimus puudutab siiski tervikut. Kaotatud nõuete loend ei näita, kas ettevõtluse halduskoormus kokku väheneb.

Avaliku sektori suurus

Eraldiseisev küsimus on avaliku sektori töötajate arvukus, mis ei ilmuta vähenemise märke (vt Raul Eametsa raportit „Eesti majandus globaalsete tõmbetuulte käes”, Põhimõtte Koda). Avaliku sektori töötajate arv kasvas 2020. aasta 133 172 töötajalt 2025. aasta 138 577 töötajani ehk 5405 võrra (ligikaudu 4,1%). Suurim juurdekasv toimus hariduses, tervishoius ja sotsiaalkaitstes. Keskvalitsuse töötajate arvu tõusu selgitavad muuhulgas riigikoolid, ülikoolid, IT-asutused ja haiglad, samuti mõne äriühingu ümberliigitamine. Neid muutusi ei saa tervikuna käsitleda ametnikkonna kasvuna, küll aga avaliku sektori lisakuluna selles osas, kus töökohti ei kata riigieelarveväline rahastus.

Tervikuna ei ulatu ametiasutuste kärped riigi organisatsioonidesse sügavuti. Näiteks vähenes viimasel viiel aastal riigi ametiasutustes töötajate arv 111 võrra, kuid keskvalitsuses laias tähenduses kasvas see tervikuna 966 võrra. Avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes lisandus 500, riigi asutatud sihtasutustes 287 ning äriühingutes ja tulundusasutustes 206 töötajat. Kriitiliselt sõnastades: ametiasutuste kärbe on liiga kitsas mõõdik, et selle põhjal rääkida väiksemast riigist. Andmed ei tõenda, et samad töökohad viidi mujale, kuid näitavad, et kasv toimub väljaspool ametiasutusi. Läbipaistvuse parandamiseks peaks olema eraldi arvestus muudest allikatest rahastatavate ameti- ja töökohtade osas, nagu Euroopas tsentraalselt otsustatud ja rahastatavad tegevused, ülikoolis välisrahastusega projektide, tasulise õppe ja koolituse pakkujad jne.

Lisaprobleem on see, et tööjõukulu kasvab kiiremini kui töötajate arv ja neelab suurema osa majandusest. Avaliku sektori tööjõukulud ulatusid 2025. aastal 5,39 miljardi euron, suurenedes aastaga 228 miljoni euro võrra. Valitsussektori tööjõukulude osakaal SKP-st tõusis 12,2%-lt 12,3%-le. Enamus valitsussektori kululõigetest olid 2024. aastal Euroopa Liidu keskmisest suuremad. See annab aluse küsida, kas Eesti suudab sellist tööjõumahukat avalikku sektorit pikaajaliselt üleval pidada [Rahandusministeerium, 2026]. Samas tuleb arvestada julgeolekuolukorrast tulenevat.

Avaliku sektori suuruse ja tegevuse edukaks analüüsiks on vajalikud nii läbimõeldud tööjõustatistika kui ka kulude mõistmist võimaldav riigieelarve. Hinnata tuleb eesmärki, tulemust, kulu ja kontrolli. Üksnes ametikohtade, asutuste ja eelarveridade arv ei näita, kas inimene saab paremat teenust. Väiksem struktuur võib olla tõhusam või jätta ülesande täitmata; uus asutus võib lahendada probleemi või lisada vastutusahelasse kihi.

Koosloomeline metavalitsemine

Riigivalitsemise kujundamisel tuleb arvestada konteksti muutumist. Otsuste tegemisse ja elluviimisse on kaasatud rohkem osalisi ning olulisemaks on muutunud nende koostöö. Avalike eesmärkide saavutamine ei sõltu üksnes keskvalitsuse tegevusest, vaid riigi, kohalike omavalitsuste, vabaühenduste, ettevõtete, ekspertide ja kodanike koostööst. See ei vähenda riigivõimu vastutust, kuid muudab tema rolli: otsese juhtimise kõrval muutub olulisemaks eri toimijate kaasamine ning nende tegevuse suunamine ja koordineerimine.

Juhtimise ja koostöö ühendamine riigikesksel metavalitsemisel

Tulemuslik riigivalitsemine eeldab oskust valida probleemile sobiv valitsemisviis. Mõnes küsimuses on vaja selget hierarhilist juhtimist, ühtseid reegleid ja kesket vastutust. Teistes küsimustes saavutatakse paremaid tulemusi kohalike toimijate, ettevõtete, vabaühenduste või kodanike kaasamisega. Kolmandad lahenevad, kui inimene või toimija ise oma asjad korras hoiab. Seetõttu ei ole valitsemisviisi valik põhimõtteline, vaid sõltub lahendatavast probleemist.

Koostöine metavalitsemine tähendab, et teisi toimijaid ei kaasata üksnes arvamuse küsimiseks, vaid võimalusel probleemide määratlemisse, lahenduste väljatöötamisse ja elluviimisse. Nii saab kasutada olemasolevaid teadmisi ja ressursse ning suurendada nende osaliste vastutust, kellest poliitika tulemus sõltub. Riigi ülesanne on luua selliseks koostööks tingimused: seada selged eesmärgid ja vastutus, anda osalistele piisav tegutsemisruum ning tagada tegevuste koordineerimine. Sellist eri toimijate ja võrgustike suunamist võib käsitleda riigikeskse metavalitsemisena [Bell, Hindmoor, 2009]. Keskvalitsus säilitab eestvedaja rolli, kuid ei pea kõiki tegevusi ise kavandama ega ellu viima. Oluline on teisi toimijaid kaasata nii, et neil oleks ka osa vastutusest.

Riigivalitsemises on seega vaja kombineerida kolme lähenemist. Hierarhiline valitsemine tagab siduvad otsused, ühised reeglid ja vastutuse. Koosvalitsemine võimaldab lahendada probleeme koostöös teiste toimijatega. Enesevalitsemine tähendab inimeste, kogukondade ja organisatsioonide võimet korraldada oma tegevust võimalikult iseseisvalt. Riigi sekkumise viis ja ulatus peaks sõltuma sellest, milline lähenemine aitab konkreetses olukorras avalikku eesmärki kõige paremini saavutada.

Valitsemine kui strateegia eeldab võimet eri huvides ja arusaamades ühisosa leida. Oluline on anda avaliku korra kehtestamise ning avalike teenuste osutamise kõrval ruumi ka avalike hüvede koosloomisele. Valitsemine pole ainult tehnokraatlik ülevalt alla küsimus teenuste optimeerimisest. Kodanikke, organisatsioone ja ettevõtteid saab avalike hüvede loomisesse kaasa haarata. Selleks peab sõnastama poliitikaosalisi kõnetavad ühiseesmärgid ja näitama üles piisavalt paindlikkust. Avalike hüvede puhul ei keskendu avalik võim valitsemisel enam üksnes sekkumisele ja raamistamisele (distsiplinaarvõimu

mehhanismid) ning jagamisele (eelarveotsused), vaid kodanikuühiskonna iseorganiseerumise ohjamisele kaudsemate, metavalitsemise vahenditega. Seejuures on võimalik suurendada kasusaajate omavastutust ja panustamist avaliku hüve loomisesse.

Rohkematest teadmistest paremate otsusteni

Poliitikakujundajate käsutuses on järjest rohkem andmeid, uuringuid ja ekspertteadmisi. Keskne küsimus ei ole seetõttu enam üksnes teadmiste olemasolu, vaid oskus hinnata nende asjakohasust ja kasutatavust. Iga probleem või andmetes ilmnev kõrvalekalle ei eelda reformi. Valitsemissüsteemid on paratamatult ebatäiuslikud ning poliitikakujundamisel tuleb hinnata nii probleemi ulatust kui ka sekkumise kulusid ja võimalikke kõrvalmõjusid. Samuti ei saa teiste riikide uuringutulemusi ja lahendusi automaatselt Eesti oludesse üle kanda. Oluline on hinnata, millises kontekstis teadmine tekkis ning kuivõrd see vastab siinsele probleemile.

Ka ekspertiisi kasutamisel peab olema selge, millist rolli eksperdilt oodatakse. Ekspert võib analüüsida probleemi, hinnata lahendusvariante, töötada välja poliitikameetmeid, nõustada otsustajaid või aidata eri osalistel kokkuleppele jõuda, aga toimida ka aktivistina. Need rollid eeldavad erinevat pädevust ja annavad otsustajale erinevat tüüpi teadmist. Ekspertteadmine toetab poliitilist ja administratiivset otsustamist, kuid ei asenda vajadust kaaluda erinevaid eesmärke, huve ja valikute tagajärgi.

Tegelikke toimeruume arvestav valitsemiskorraldus

Valitsemine on mitmetoimijalisuse (multi-actor approach) kõrval ka mitmetasandiline ja paikne. Poliitikad läbivad keskvalitsuse ja kohaliku tasandi asutusi ning nende tegelik mõju kujuneb sageli alles rakendamisel. Seetõttu ei piisa sellest, et iga asutus täidab eraldi oma ülesandeid. Oluline on, et poliitika kujundamine ja rakendamine moodustaksid terviku.

Riigi ja kohalike omavalitsuste ülesannete ning koostöö kujundamisel tuleb arvestada inimeste tegelike toimeruumidega. Inimeste elu ei piirdu ühe haldusterritooriumiga – elu- ja töökoht, haridus, teenused ja igapäevane liikumine võivad hõlmata mitut omavalitsust. Ainult halduspiiridel põhinev korraldus ei vasta seetõttu alati sellele, kuidas inimesed teenuseid tegelikult kasutavad.

Valitsemiskorralduse kujundamisel tasub lähtuda avalike teenuste ja hüvede terviklikest ahelatest. Ühe asutuse tegevuse tulemus on sageli teise asutuse sisend ning inimese jaoks kujuneb teenuse kvaliteet kogu ahela, mitte ühe organisatsiooni töö põhjal. See tähendab, et vastutuse ja ressursside jaotamise kõrval tuleb tähelepanu pöörata asutustevahelisele koostööle, infovahetusele ja sellele, kellel on õigus teha rakendamisel vajalikke kohandusi.

Digilahendused ja piirkondlik koostöö võivad vähendada halduspiiride tähtsust ning võimaldada teenuseid korraldada senisest paindlikumalt. See võib eeldada kohalikele toimijatele suuremat otsustusruumi, kuid samal ajal selgemaid ühiseid eesmärke ja vastutust tulemuste eest.

Piirkondliku otsustusruumi suurenemine ei tähenda keskvalitsuse rolli vähenemist. Mida rohkem toimub poliitika elluviimine eri asutuste ja toimijate koostöös, seda olulisemaks muutub keskvalitsuse võime seada ühiseid eesmärke, kujundada toimiv vastutus- ja rahastusraamistik ning lahendada eri tasandite koostöös tekkivaid takistusi.

Riigivalitsemise arendamisel tuleks seega keskenduda vähem sellele, milline institutsioon peab konkreetset tegevust teostama, ja rohkem sellele, milline lahendus aitab soovitud tulemust saavutada. See eeldab võimet kombineerida keskset juhtimist, kohalikku konteksti sobivat otsustamist ja tegutsemist, koostööd ja ühiskonna või inimeste endi algatusvõimet ning kohandada nende vahekorda vastavalt lahendatavale probleemile.

Digiriigi arendamine ja tehisaru koordineerimine avalikus sektoris

Digivalitsetuse võimalusteruum

Viimastel kümnenditel on riigivõimu korraldamisel, teavitamisel ja avalike teenuste pakkumisel järjest suurenenud digilahenduste tähtsus. Digivalitsetus ei piirdu teabe kättesaadavuse ja parema töötlemisega, lisaks võimaldavad mitmesugused seadmed otsest tegutsemist. Poliitikakujundamisel ja valitsemisel on see eeskätt kontekstimõõde, mis võib tõsta läbipaistvust, ent ka moonutusi ja andmelekked, võimaldada rohkem ja kiiremini kaasata, ent jätta teabemüra olulised sisendid tähelepanuta. Tugevusi on mõistlik kasutada ja nõrkusi maandada.

Digivalitsetuse kujundamisel tuleb arvestada nii võimalusi kui ka ohtusid. Digitaliseerumisel on jäine, hirmu ja enesepiiramist tekitav mõju [Hinz jt, 2019], aga digialastust võib võtta ka loomulikuna ja tegutseda sellest lähtudes [Bigo jt, 2019]. Samuti on olulised režiimi- ja demokraatiaseosed, mida siinses mõttepaberis ei käsitleta.

Tehnoloogia võimaldab avalikke teenuseid digitaliseerida, pakkuda isikustatud teenuseid ning kasutada tehisaru otsuste ettevalmistamisel ja lihtsamate otsuste tegemisel. Hinnata tuleb kasu, kulusid, ametkondade oskusi ning andmekaitse- ja turvariske. Silmas tuleb pidada avalike tegevuste terviklikku toimimist läbi riigi ja kohalike asutuste mitmete tasandite, vastutust ja teenuseid analüüsida ning vajadusel ümber korraldada.

Oluline on andmete ligipääs ja ristkasutus keskvalitsuse ning kohalike omavalitsuste vahel. Kohaliku omavalitsuse üksuste süsteemide kvaliteet ja koostalitlusvõime vajavad tuge, sest riigi suutlikkus sõltub nende koostoimest. Tugevdada võiks Eesti Linnade ja Valdade Liidu koordineerimisvõimet või rahastada eestvedavaid omavalitsusi, kelle lahendusi saavad kasutada ka teised. Digiriigis tuleb tasakaalustada kohalike omavalitsuste autonoomia ja avaliku sektori ühine teaberuum.

Tehisaru kasutuselevõtu strateegia

Võtmetähtsusega on valitud avaliku sektori koordinatsioonimudel, Näiteks eelistab Iirimaa valitsuseülest koordineerimist, Prantsusmaa investeringuid, Rootsi partnerlust ja Taani lahenduste levitamist [Jarmo Tuisu raport „Eesti ja tehisaru: kolm teekaarti”].

Iirimaa 2026. aasta digi- ja tehisarustrateegia koondab 90 tegevust ministeeriumides ja ametites. Elluviimist juhib peaministri ametkond ning poliitilist järelevalvet teeb valitsuse majanduse, kaubanduse ja konkurentsivõime komitee. Keskne koordineerimine aitab lahendada valdkondadevahelisi vastuolusid, näiteks koolituse, andmetele ligipääsu ja toetuste ajastust.

Eestis koordineerib Eesti.ai tegevusi Riigikantselei strateegiabüroo üksus koos nõukojaga ja ministeeriumide töörühmaga. Paika tuleb panna üksuse volitused ja see, kuidas jõuavad probleemid valitsuse otsusteni. Ilma poliitiliste valikuteta võib meeskond piirduda aruandlusega; iga küsimuse valitsusse viimine võib tööd aeglustada.

Prantsusmaa seob tehisarustrateegia France 2030 programmiga. Koordineerimises osalevad majandusvaldkonna peadirektoraat ja peaministrile alluv SGPI; projekte rahastavad muu hulgas Bpifrance ja teadusagentuur ANR.

Eesti võiks kaaluda selge eesmärgiga investeerimisprogrammi. Riigikontrolli järgi edenesid Prantsusmaal teadus ja arendus, kuid tehisaru laiem kasutuselevõtt jäi tagasihoidlikuks ning juhtimine keerukaks. Investeeringutest üksi ei piisa, kui kasutajatel napib oskusi või nõudlust.

AI Sweden on avaliku ja erasektori partnerlus, mida haldab Lindholmen Science Park. Partnerid panustavad liikmemaksu või tööga; eriprojekte rahastatakse eraldi. Vinnova hinnangul ühendab see ettevõtteid, avalikku sektorit ja teadusasutusi tehisaru praktiliseks rakendamiseks.

Eestis võiks AIRE koostööd tugevdada. Keskus pakub nõustamist, koolitust ja demoprojekte, kuid avalikest dokumentidest ei nähtu ettevõtete püsivat panust ega õigust tegevuskava kujundada. Partnerlus eeldaks ettevõtete panust ja esindatust juhtimises ning kokkulepet, kes viib katsed järgmisse etappi. VKE-de esindatus aitaks kasu laiemalt jagada; toetuste otsused peaks tegema sõltumatu kogu.

Taani tehisaru rakkerühm ühendab keskvalitsuse, omavalitsuste liidu ja piirkondade esindajad. See arendab ning levitab lahendusi, näiteks dokumenteerimise automatiseerimist ja digiabi vahendeid. Ühine meeskond aitab lahendada asutusteüleseid takistusi nagu õiguslikud tõlgendused ja lahenduste kohandamine.

Mudelid täiendavad üksteist: koordineerimine seab prioriteedid, investeerimisprogramm rahastab võimekusi, partnerlus jagab teadmisi ja rakendusmeeskond levitab lahendusi. Eesti valik peaks lähtuma kitsaskohast ning määratlema otsustusõiguse, rahastuse ja vastutuse.

Tehisaru rakendamisel riigivalitsemisel tasub ühe optimeerimise võimalusena välja tuua Jarmo Tuisu raportis „Eesti ja tehisaru: kolm teekaarti” pakutud „efektiivse riigi teekaardi”. Valitsus kiitis 2026. aastal heaks õigusloome keskonna Sätla, kus tehisaru kasutatakse eelnõude analüüsimisel. Tuisk argumenteerib, et järgmine samm võiks olla AI abiga ambitsioonikam. Iga uue eelnõu juures võiks automaatselt tekkida hinnang sellele, kui palju halduskoormust see ettevõtetele, inimestele ja riigiasutustele juurde tekitab. Samal

ajal saaks tehisaru otsida vastuolusid olemasolevate nõuetega ning regulaarselt välja tuua reegleid, mille algne põhjus on kadunud. Tehisaru muudaks iga uue regulatsiooni mõju palju nähtavamaks ja suudaks teha ettepanekuid dubleerivate ettepanekute kaotamiseks. Samuti on tehisarul võimalusi nii poliitikate koordineerimise kui ka koosloomelise valitsemise toetamisel.

Kokkuvõte

Eesti riigivalitsemise senine areng on loonud toimiva ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise riigi, kuid muutunud olud nõuavad valitsemiskorralduse edasist ajakohastamist. Rahvastiku vähenemine, majanduse konkurentsivõime, julgeolekukeskkond, regionaalsete erinevuste süvenemine ning tehnoloogiline areng tähendavad, et riik peab suutma piiratud inim- ja rahaliste ressursidega senisest paremini seada prioriteete, koordineerida eri valdkondade tegevust ning vastutada tulemuste eest.

Riigivalitsemise uuendamist ei saa taandada vaid asutuste arvu või avaliku sektori töötajate vähendamisele. Olulisem on riigi funktsioonide, vastutuse ja otsustusõiguse selgus. Selleks tuleb süsteemselt hinnata riigi ülesandeid ja eraldiseisvaid organisatsioone, tugevdada keskvalitsuse poliitikakujundamise ja koordineerimise võimekust ning samal ajal säilitada valitsuse kollegiaalsus ja tugevdada Riigikogu rolli pikaajaliste poliitikasuundade kujundamisel. Avaliku sektori kulusid, uusi regulatsioone ja halduskoormust tuleb hinnata senisest rohkem nende tegeliku mõju, mitte üksnes tegevuste mahu järgi.

Riik ei pea seejuures kõiki avalikke ülesandeid ise täitma. Tulemuslik valitsemine eeldab oskust kombineerida keskset juhtimist, kohalike omavalitsuste otsustusruumi ning koostööd ettevõtete, vabaühenduste, ekspertide ja kodanikega. Ülesannete delegeerimise ja koostöö kõrval peab siiski säilima selge avalik vastutus ning arusaadav seos eesmärkide, otsustusõiguse, rahastuse ja tulemuste vahel.

Digiriigi ja tehisaru areng loob võimaluse muuta nii avalikke teenuseid kui ka poliitikakujundamist tõhusamaks. Tehnoloogia kasutuselevõtt ei asenda aga head valitsemist. Ka siin on määravad selged eesmärgid, koordineerimine, pädevus ja vastutus.

Riigivalitsemise uuendamise siht peaks seega olema mitte lihtsalt õhem, vaid võimekam, selgemalt juhitud ja vastutavam riik, mis suudab keskenduda olulisele, teha eri valdkondi ühendavaid valikuid ning kohandada oma tegevust muutuvate oludega.

Ott Lumi on Eesti politoloog, õppejõud ja endine poliitik, kelle tegevus ühendab akadeemilise poliitikauurimise, praktilise poliitikakogemuse ja avaliku poliitikanõustamise.

Lumi on olnud tihedalt seotud erakondliku ja riikliku poliitikaga. Aastatel 2007–2009 kuulus ta XI Riigikogu koosseisu. 2009. aastal oli ta valitsussuhete ettevõtte Meta Advisory Group asutaja ning on hiljem jätkanud seal valitsussuhete nõustajana.

Akadeemiliselt on Lumi seotud eelkõige Tallinna Ülikooliga. Tal on doktorikraad poliitika- ja riigiteadustes. Ott Lumi tegevuses põimuvad pikaajaline vahetu kogemus Eesti poliitikast ning selle akadeemiline uurimine ja mõtestamine.

Leif Kalev on Eesti riigi- ja poliitikateadlane. Ta on pikaajaliselt seotud Tallinna Ülikooliga, kus on töötanud õppejõu ja teadlasena ning olnud muuhulgas riigiteaduste instituudi direktor. Kalevi akadeemiline tegevus hõlmab riigi ja kodakondsuse, demokraatia, poliitikakujundamise ja valitsemise uurimist ja õpetamist. Lisaks akadeemilisele tööle on Kalevil kogemus ka riigivalitsemise ja kodanikuühiskonna juhtimise praktilisest poolest.

Ta on töötanud siseministeeriumi kantsleri ja asekanclerina, mitme kodanikuühenduse juhina, osalenud mitmel viisil riigikorraldusega seotud poliitikakujundamises ning eri otsustus- ja ekspertkogudes.

Raporti tellis MTÜ Põhimõtte Koda.
Täname abi eest Jaan Tõnissoni Postimehe Fondi ja Postimehe raamatukirjastust.

Keeletoimetaja Lea Arme
Kujundaja Kalle Müller
Kujunduskontseptsioon: Karl-Kristjan Nigesen
Projektijuht Veiko Lukmann

Väljaande autoriõigus:
Ott Lumi, Leif Kalev ja MTÜ Põhimõtte Koda, 2026

Kõik õigused on kaitstud. Selle raporti ühtegi osa ei tohi reprodutseerida ega edastada ühelgi kujul ega ühegi vahendiga ilma autoriõiguse omaja kirjaliku loata.

ISBN 978-9908-50-164-2 (pdf)
ISSN (Põhimõtte Koja raportid ja mõttepaberid) 3125-5302