

Riigireformi võimalused ja Eesti valikud



LEIF KALEV
Tallinna Ülikooli riigiteooria
professor

Riigikogul oleks tark oma nappivad pädevused välja arendada ja võtta riigireformis parlamendile kohane roll.

Viimastel aastatel on Eesti poliitilisse arutelluse lisandunud üks omanäoline valdkond, mida tuntakse riigireformi nime all. Olles harva avaliku tähelepanu eeslinil, püsib riigireform samas visalt ja kerkib aeg-ajalt taas esile. Võimalik, et koroonakriisi möödudes tuleb riigivõimu sooritust hinnates taas selline aeg. Nii on mõtet küsimusteriing süsteemsemalt avada, eriti arvestades Riigikogu Toimetiste teemanumbri (nr 39, 2019 suvi) käsitluste kirjusest.

Riigireformi nimetuse all räägitakse küllalt erinevatest asjadest. Haldusreform keskendus kohaliku omavalitsuse üksuste arvu vähendamisele ja ressursside suurendamisele. Riigireformi Sihtasutuse sügisel 2018 avalikustatud mahukate ettepanekute retoorika oli seotud vähemate ressurssidega riigipidamise ning kõikvõimalike asutuste ja protseduuride saneerimisega, säästmata Eesti suhteliselt arvukaid põhiseaduslikke institutsioone. Riigikogu heakskiidetud lühikesed põhimõtted keskendusid

väärtustele. Valitsuse riigireformikavad tegelevad eeskätt täitevvõimu korralduse ja tööprotsessidega.

Need ja mitmed teisedki mõtteliinid on võimalikud ega ole teineteisest ühemõtteliselt paremad või halvemad. Institutsioonide ja eriti avaliku poliitika kujundamisel on juba ammu loobunud ainuõige lahendusloogika otsingutest (nt Lindblom 1965; 1990). Küll püüavad eri poliitikaosalised eesmäärke, lahendusi ja argumente sidudes nihutada riiki suunas, mis sobib paremini nende mõtteviisiga, kajastagu see siis tegevusvaldkonna eripära, teatud ühiskonnarühmade vaadet või muud (Zittoun 2014).

See lähenemine aitab meil ka kirjused ettepanekuid süstematiseerida. Keskne küsimus riigireformi mõtestamisel ongi ju see, mis suunas tahetakse riiki nihutada, mis tüüpi mõtlemist see kannab ja kellele mida pakub ning mis saab vähe tähelepanu või jääb üldse kõrvale.

Vaatlen esmalt demokraatliku nüüdisriigi tegevusloogikat ning seda, missuguseid küsimusi reformimise kontekstis läänemaailmas tavaliselt välja tuuakse. Seejärel seon sellega Eestis tekkinud olulisemad ettepanekud ja tegevused, arvestades nende keskseid eesmäärke ja argumentatsiooniliine. Lõpetuseks pakun mõned mõtted, kuidas riigireformi arutelu paremini tasakaalu ja tulemusi andma saada.

RIIGI VÕTMEROLLID

Reformimiseks on vaja aru saada, mida ja mis kaalutlustel reformida. Riigi

eesmärgid ja toimeleotikad on valdkond, millesse saab sisukalt süveneda paljude raamatute mahus. Siinses artiklis on võimalik üldistatud vaade. Kõige laiemalt tuntud ja tunnustatud riigi määratlused ning eesmärkide käsitlused pärinevad juba riigiteaduste alg- või isegi eelaegadest

Riigi reformimiseks on vaja aru saada, mida ja mis kaalutlustel reformida.

rohkem kui sajand tagasi, mil modernse riigi toimimisest oli saadud mitmesuguseid praktilisi kogemusi ning välja arenenud piisav enesemõtestamine. Juured on valdavalt ajas sügavamal (Nelson 2004), ent just siis (Raadschelders 1998, Bevir, Rhodes 2010) arendati välja põhjalik ja süsteemne riigikäsitlus.

Palju sellest on muutunud nüüdseks iseenesestmõistetavaks, samas polnud riigikäsitluse kujundamine klassikute enda jaoks sugugi nii ühemõtteline ning mitte kõik pakutust ei jäänud kandma. Juba näiteks Johann Caspar Bluntschli (1892; (1875, ka 1852))¹ seletas väga mahukas käsitluses riiki inimeste ühistegevusena teatud maa-alal, kus avalikku võimu kasutades korraldatakse ühiseid asju. Nende püsivate joonte kõrval ei läbinud aga ajaproovi näiteks tema väljapakutud orgaanilisus, riigi mehelikkuse ideestik ja ainuvalitsejat rõhutatav suveräänikäsitlus.

Demokraatiale sobivaks arendasid riigi

käsitluse eeskätt angloameerika maailma klassikud nagu Harold Joseph Laski (1921, 1930, 1935), Hermann Finer (1932, 1934, 1949), Carl Joachim Friedrich (1937), Edward McChesney Sait (1938) jt. Eeskätt lisandus avalike huvide määratlemine ja väljendamine paljude arvamuste ning huvide summeerimisega üldisel hääleõigusel põhinevas demokraatlikus poliitikas, samuti selle elluviimine põhiseadusliku valitsemisena mitmete asutuste loomise ja tasakaalu kujundamisega. Kumbagi polnud ainuvalitseja puhul vaja sedavõrd põhjalikult välja arendada.

Selline mitmekesisus tuli omakorda tervikuks kokku siduda, tulemuseks olidki need ja väga paljud uuemad esindusdemokraatliku riigivõimu käsitlused. Lihtsustatult on demokraatliku riigikäsitluse loogika järgmine: inimesed sõnastavad oma arusaamad, tegusamad ühinevad nende edendamiseks, kandideerivad valimistel ning edu korral saavad otsustada ja poliitikaid kujundada; viimases on abiks asjatundjad ja parlamendi tugistruktuurid. Poliitikaid viib ellu valitsus, mida samuti abistavad tugistruktuurid ja mis kasutab mitmesuguseid valitsemisstrateegiaid ja -vahendeid. Põhiinstitutsioonid tasakaalustavad ja kontrollivad üksteist, et võim ei koonduks ühte kohta ega muutuks piiramatuks.

Esitan nende käsitluste tuuma kahe nüüdisaegse klassiku kaudu – üks on Saksamaalt ja teine USAst. Demokraatlik riiklus ja kodakondsus põhineb eeldusel, et poliitilise kogukonna liikmetel on piisavalt usku võimalusse ühiselt toimides oma elu paremaks muuta. „Ühiskonna vastuolude hindamine muutub poliitiliste väljakutsete nimistuks vaid juhul, kui me lisame ratsionaalse õiguse egalitaarsetele institutsioonidele täiendava eelduse: et demokraatliku kogukonna ühinenud kodanikud on võimelised kujundama omaenda sotsiaalset keskkonda ja suudavad välja arendada suutlikkuse selleks vajalike praktiliste tegevuste õnnestumiseks.“ (Habermas 2001, 60)

¹ 1875 viitab Bluntschli riigiõpetuse raamatu saksa-keelsele algupärandile „Lehre vom modernen Staat“ (1875–1876); 1852 tähistab tema rohkem õiguse võtmes käsitlust sisaldanud põhiteost „Allgemeines Staatsrecht“ (1851–1852).

„Poliitilised juhid peavad looma poliitilised institutsioonid, mis annaksid kodanikele poliitilise osaluse, mõju ja kontrolli toimivad võimalused. Nendest võimalustest kasusaamiseks peaksid kodanikud olema poliitiliste institutsioonide poliitikakujundamisotsustest huvitatud ja teavitatud. Et kodanikud oleksid teavitatud, peavad poliit- ja meediaeliit teostama avalikku väitlust ja alternatiivide arutelu viisidel, mis suudavad võita avalikkuse tähelepanu ja kaasaalamise. Avaliku väitluse kindlustamiseks on vaja ametikohti püüdlevate erakondade ja üksikisikute poliitilist konkurentsi. Valitud esindajad peavad suutma kontrollida ametnikkonda. (Dahl 1999: 31)

Seega on vaja nii sisukat poliitilist arutelu, konkurentsi ja koostööd kui ka poliitika väljaarendamise ja elluviimise võimet. See peab olema kodanikele arusaadav ja kaasahaarav, neil peab olema jõukohane selles osaleda ja seda ülal pidada ning mis ehk kõige olulisem, peab ühiselu korralduse paremaks tegema. Andes ruumi mitmekesisusele, peab riigivõim suutma selle ka tervikuks siduda ning lisaks alt üles sisendi kajastamisele ka ülevalt alla suunata ja korraldada, tugevdades selle käigus demokraatia aluseid.

RIIGI REFORMIMINE

Mis siis tänapäeval riigikorraldusega lahti on, kui üldse ongi? Ka Eesti põhiseaduses on ju ilusasti kirjas nii riigi eesmärgid kui ka korraldus ning see on täpsemalt avatud arvukates seadustes ja dokumentides. Vormilises üldtasandil ongi kõik kena. Küsimused tekivad täpsema sisu andmisel ning viimastel kümnenditel ka poliitika ja valitsemise institutsioonide ajakohasuse ning tervikut loova koostoime osas. Esitan kaks kesket aruteluvõtit ja vaatlen seejärel reformiettepanekute põhisuundi.

Esimene reformiarutelude võti on rohkem seotud ideoloogiatega ja erakonna-konkurentsi-ga. Siia kuuluvad igihaljad küsimused, mida, kui ulatuslikult ning mis võtmes peaks riigivõim tegema,

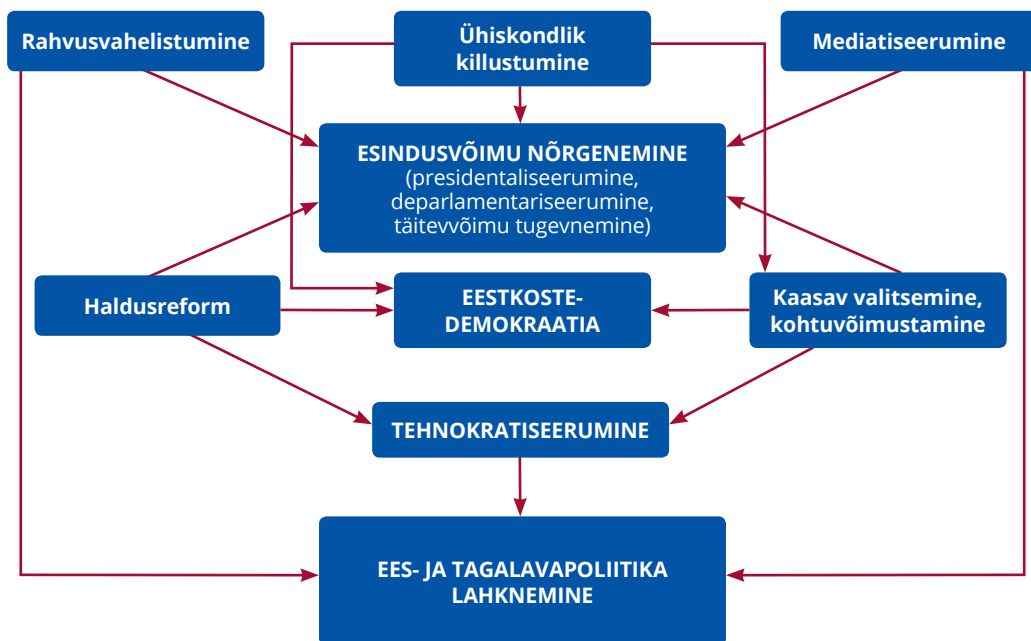
reguleerima ja korraldama. Tuntud on vaidlus heaoluriigi ja laiemalt riigivõimu tegevuse ulatuse üle, mille laiemas riigiteaduslikus võtmes vahejärgeldused on kättesaadavad ka eesti keeles (Fukuyama 2006). Täpsemad arutelukohad riigivõimu ja kodaniku suhte instrumentaliseerumise ja taasdemokratiseerimise osas leiab näiteks autoritelt Clarke, Newman (1997), Bevir, Trentmann (2007), Brannan kaasautoritega (2007), Newman, Clarke (2009), Blühndorn (2013) ja Stoker (2016).

Tänapäeval on ideoloogiline vaidlus osalt nihkunud liberalismi konservatiivses või radikaaldemokraatlikus võtmes kriitikale (vt nt Tam 2019; Frausto *et al.* 2020), samuti jälgimis- ja julgeolekustamisühiskonna ning demokraatia ja vabaduste suhtele (nt Dean 2007; Bigo *et al.* 2019). Kuigi siin on mitmeid väga olulisi

Riigireform peab olema kodanikele arusaadav, kaasahaarav, jõukohane ja peab ühiselu korralduse paremaks tegema.

mõtlemiskohti, eeldan, et erakonnad ja riigielit suudavad neis asjus ennast ise või asjatundjate abiga harida ja need valikud kodanikele vahendada ning keskendun alljärgnevalt eeskätt teisele mõttesuunale, mis tegeleb nüüdisriikide toimimise süsteemsete väljakutsetega.

Teiseks aruteluvõtmeks olev riigi võimete aluskihi arutelu sai osalt samuti tõuke heaoluriigi ja kodanikuõiguste laiendamise reformide vastuolulistest praktilistest tulemustest, ent keskendus ideoloogilise väitluse asemel sellele, milles poliitika ja valitsemise mehhanismid ei



JOONIS 1. Demokraatliku riikluse nüüdisväljakutsed. Allikas: Papadopoulos 2013, 241

Allikas: Papadopoulos 2013, 241, autori kohandatud

toimi oodatud viisil, eelistuste sõelumisest otsuste ja nende tegeliku rakendumiseni. Need viimastel kümnenditel uue jõuga esile kerkinud küsimused pole üheselt seotud erakonnakonkurentsiga ja võimalik on koostöö.

Nüüdisväljakutsed võtab küllalt terviklikult kokku Yannis Papadopoulos (2013), tõlge ilmub Tallinna Ülikooli kirjastuses peagi ka eesti keeles. Kodanike eelistuste killustumine viib erakondade suhtekorralduslikumale ja manipulatiivsemale seosele liikmete ning valijatega. Seda võimendab mediatiseerumine ehk poliitikute kohanemine kommertsialiseerunud massimeedia värvikusejanuga ja sellega manipuleerimise võime kujunemine. Vaatemängupoliitikale ja võimusuhetele spetsialiseeruvatel poliitikutel ei jää piisavalt aega sisuliseks poliitikakujundamiseks ega valitsemiseks, mistõttu nad lähevad kaasa tehnokratiseerivate algatustega nagu agenturiseerimine, turusarnastamine, juridiseerimine ja justitsialiseerimine ning pädevuste loovutamisele nii siseriiklikele

kui ka rahvusvahelistele tehnokraatlikele institutsioonidele. Tulemusena lahkneb häälele suunatud eeslavapoliitika valitsemisele suunatud tagalavapoliitikast ning kujuneb omalaadne topeltmäng, kus demokraatliku raamistiku sees toimitakse teisest loogikast lähtudes. Seda kajastab joonis 1.

Arvukad riigi institutsionaalsed reformimist puudutavad tänapäevasemad aruteluliinid ja ettepanekud võib üldistavalt jagada kolme põhilisse tähelepanukeskmesse: riigisüsteemi alusarhitektuur, valitsemise ja poliitikakujundamise kvaliteet ning poliitika esinduslikkuse ja kodanikuksuse tagamine. Iseloomustame neid kokkuvõtlikult.

Demokraatliku riigi alusarhitektuuri tasandil tegeletakse eeskätt põhiinstitutsioonide, nende pädevuse ja suhetega (nt Congleton, Swedenborg 2006, Reynolds 2011). Siin käsitletakse näiteks stabiilsuse ja uuendusvõime, demokraatliku rahvasuveräänsuse ja liberaalse õigusriikluse

suhteid (nt Buchanan, Congleton 1998; Mény, Sured 2001; Baurmann, Zintl 2006) ning tehnokratiseerimise tekitatavaid institutsionaalse tasakaalu probleeme kuni antipoliitika esilekerkimiseni (Flinders, Wood 2015; Fawcett *et al.* 2017). Igihaljas on valimiste ja erakondade reeglistamise alane arutelu (nt Lijphart 1995; 2007; 2012; Lijphart, Waisman 1996; Casas-Zamora 2005; Rosenbluth, Shapiro 2018; eesti keeles Kalev, Saarts 2012; Kalev 2017). Omaette valdkond on uute demokraatlike riikide ülesehitamise toetamise võimalused (nt Hameiri 2010; Chandler 2010; 2014). Siin on keskne küsimus demokraatliku riigi kui süsteemi tasakaalus hoidmine, muutes vajadusel institutsioone, pädevusi, protseduurireegleid jm ning osates arvestada kõrvalmõjusid.

Valitsemiskvaliteedi ja poliitikakujundamisvõimekuse analüüsides ja uuendamiskavades tavaliselt süvenetakse teatud liinis ja käsitletakse institutsioonide ja reeglite kõrval ka protsesse ja praktikaid. Valitsemiskvaliteedi alal käsitlevad nt Rothstein (2011), Rothstein jt (2013), Huberts (2014), Paanakker jt (2020) muuhulgas kajastavust, läbipaistvust ja aruandekohustust, professionaalsust ja õiguspärasust. Riigi strateegiakujunduse ja poliitikakujundamisvõimega tegelevad paljudes erinevates rõhuasetustes Schneider ja Ingram (1997), Hood (1998), Howlett (2011), Peters (2018), Wu jt (2018) ning Johanson (2019), käsitledes riigivõimu võimet nüüdisoludes ühiskonda suunata ning selleks sobilikke avalikke poliitikaid luua ja rakendada. Valitsemisreforme on analüüsinud näiteks Pollitt, Bouckaert (2011) ning sügavuti Ühendkuningriigi näitel Hood, Dixon (2015). Eelnevaga haakuvad metavalitsetuse käsitlused (nt Kooiman 2003; Bell, Hindmoor 2009) ja soovi korral võib jõuda välja ka planeerimise, juhtimise ja organisatsioonikujunduseni (Meuleman 2005; 2013; Sandfort, Moulton 2015; klassika on näiteks Mintzberg 1983/1993). Eraldi tahk on

uusliberalismi valitsemisdoktriini negatiivsete mõjude analüüs ja tasakaalustamine (Crouch 2011; 2014; 2016; Davies 2016; Hibou 2015; Higgins, Lerner 2017; eesti keeles Kalev, Tammiste 2018).

Poliitika esinduslikkuse ja kodanikukeskuse tähelepanukese algab esindusdemokraatia kontseptuaalsetest (nt Urbinati 2006) ja praktilisematest küsimustest (nt Tănăsescu, Dupont 2019), jätkub demokraatliku poliitika ja valitsemise laiemate käsitlustega (Crouch 2004; Hay 2007; Stoker 2016; von Beyme 2017; Cossarini, Vallespin 2019), erakondade (nt Mair, van Biezen 2014; Cross *et al.* 2018) ja kodanikuühiskonna (nt Edwards 2014) rolli mõtestamisega ning jõuab sisuka demokraatliku kodakondsuse ja poliitilise ühisruumi teemadeni (nt Beckman, Erman 2012; Mouritsen, Jørgensen 2008; Hurenkamp *et al.* 2012; eesti keeles Kalev 2017, 2018a). Siin on eraldi küsimusering demokraatia kvaliteeti kindlustava teabe ja teadmuse tagamine (nt Sanders 2009; Louw 2010; Veld 2010; Hood 2011; Cagé 2016).

Kui süsteemitasandi käsitluses põimitakse tavaliselt laiemalt riigi-, õigus-, ja majandusteaduslikke pädevusi, siis teised kaks on kitsamad ja sügavuti minevad. Valitsemiskvaliteedi ja poliitikakujundamisvõime huvikeskme puhul tuginetakse eeskätt avaliku poliitika, juhtimise ja halduse käsitlustele ning poliitika esinduslikkuse ja kodanikukeskuse korral politoloogia, poliitikateooria ja -sotsioloogia käsitlustele. Kolm tähelepanukeset on kokku võetud tabelis 1.

EESTI RIIGIREFORMI KAVAD

Vaatleme selles raamistikus Eesti viimaste aastate suuremaid riigireformi algatusi ja tegevusliine:

- ettevõtjate rahastatud Riigireformi Sihtasutuse tegevus 2018–2019, mille sisu kajastab 21.11.2018 esitatud riigireformi kontseptsioon (Riigireformi ja hea halduse põhialused);

Tähelepanukese	Näiteid väljakutsetest	Lahendusloogika
Demokraatliku riigi alusarhitektuur	Demokraatliku riigi kui süsteemi tasakaalus hoidmine	Muutused institutsioonides, pädevustes, menetlus- ja protseduurireeglites, hoides mõistlikku institutsioonide tasakaalu ning riigi tegevuse püsivuse ja uuenemise tasakaalu
Valitsemiskvaliteet ja poliitika-kujundamisvõime	Näiv poliitikakujundamine, uuenemisvõime nõrgenemine, valitsemise tehnokratiseerumine, eesmärkide asendumine vahenditega, läbipaistmatu ja kaheldava tulemuslikkusega poliitikate rakendamine	Poliitikute sisulise rolli tugevdamine poliitikakujundamisel ja valitsemisel, konjunkturismi ja mediatiseerumise piiramine, demokraatliku kontrolli tugevdamine riigiaparaadis, säilitades ekspertsuse võimalused, eri valitsemisstrateegiate kasutamine ja teadlik vaheldamine, poliitikat mõista ja hinnata võimaldava teabe, teadmiste, teadlikkuse ja arutelu suurendamine
Poliitika esinduslikkus ja kodanikesksus	Demokraatia õõnestumine, muljejätmispoliitika esilekerkimine, sisulise poliitilise konkurentsi kadu, parlamendi nõrgenemine, oligarhiseerumine, kodaniku seisundi õõnestumine, ühiskondlik ja isiklik killustumine, kaasneva küünilise pragmatismi ärakasutamine	Poliitiliste institutsioonide ja protsesside reformid (sh vahendavates institutsioonides), kodaniku võimalusi tugevdavad reformid, valitsetuse ja metavalitsetuse võimaluste kasutamine, sisuka kodanikuksolemise mõttemallide edendamine kodanikuhariduse ja rollieeskujudega

TABEL 1. Riigireformi kolm suunda. Allikas: autori koostatud

- riigihaldusministri juhtimisel toimuv valitsuse tegevus, mille aluseks on olnud 11.05.2017 ja 01.08.2019 heaks kiidetud riigireformi tegevuskavad ning mille kohta on hulk ülevaateid jm materjale, mis hetkel on kättesaadavad rahandusministeeriumi kodulehelt (RIR koduleht);
- Riigikogu riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjoni tegevus 2017–2019, mille sisu kajastab 11.02.2019 heaks kiidetud lõpparuanne ning 20.02.2019 vastu võetud otsus riigireformi ja hea halduse põhialused koos seletuskirjaga.

Riigireformi sihtasutuse lähtekohaks oli, et Eesti oleks hästi juhitud ja selge visiooniga ergas riik, mis teenib oma

rahvast. Riigireformi kontseptsioon koosnes 11 sisulisest peatükist, mis sisaldasid suurt hulka konkreetseid uuendusettepanekuid. Kokku oli ettepanekuid 67 ja need koondusid kolme suurema teema ümber: seadusandlik võim ja esinduskogud; täitevvõim; kohtuvõim ja põhiseaduslikud institutsioonid (RISA koduleht). Sihtasutus lõpetas oma tegevuse 14.05.2019, ent ettepanekud on jätkuvalt avalikult leitavad ja edasisi reformikavasid mõjutavad.

See reformikava on ainus, mis käsitleb kõiki klassikalisi avaliku võimu harusid ja esitab nende kohta selgelt sõnastatud ettepanekuid. Läheneemisviis ja huvi-keskmed on tehnokraatliku juhtimise võtmes: kuidas saavutada riigipidamine ja valitsemistulemused võimalikult selgel ja efektiivsel viisil. Sihtasutus

julgeb soovitada näiteks põhiseaduslike institutsioonide optimeerimist, mida Eestis tavaliselt ei puudutata, nende juhid on olnud ka sihtasutuse kontseptsiooni teravamate kriitikute hulgas (nt Madise 2018). Tehnokraatlikus võtmes ei suutnud sihtasutuse ettepanekud arvestada muutuste kõrvalmõjude ja praktilise kontekstiga (nt Kalev 2018b; Holm 2018) ning loomulikult kritiseeritakse neid poliitilise vaate kõrvalejätmise tõttu (nt Tupay 2019; Altosaar 2019).

Ettepanekud kajastavad juristitüüpi mõtlemist selle tugevustes ja nõrkustes. Poliitikale ja valitsemisele lähenetakse formaalselt, hulk tähelepanu on õigusloomele ja protseduurireeglitel, mille osas on mitmeid kaalumistvääri vaid ettepanekuid. Eriti ei tegeleta sellega, kui võrd hõlmavad reeglid poliitika ja valitsemise sisulisi küsimusi ja toetavad demokraatia toimimist. Reformikava tugevusteks võib pidada riigikogu, strateegilise sihiseadevõimekuse, riigirahanduse institutsioonide, reeglite ja menetluste käsitlemist. Nõrkuseks on rahva, kohalike omavalitsuste ja täitevõimu peatükid (Kalev 2018b).

Riigireformi laiemate huvisuundade kolmikust on põhitähelepanu esimesel ehk riigiarhitektuuril. Valitsemiskvaliteeti ja poliitikakujundamisvõimet on veidi käsitletud õigusloome võtmes, ent see jääb suuresti kõrvale. Samuti ei hõlma ettepanekud poliitika esinduslikkuse ja kodanikukesksuse nüüdisküsimusi, teatud tähelepanu on pööratud esinduskogude suurusele jt vormiküsimustele.

Valitsuse kavad. Riigihaldusministri ja rahandusministeeriumi koordineeritava riigireformi eesmärkideks on 01.08.2019 heakskiidetud vabariigi valitsuse riigireformi tegevuskava kohaselt saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlik töökorraldus ning kulutuste suhteline vähenemine. Üldeesmärgiks on elanikkonna

vajadustega arvestav ühtne ja tõhus riigivalitsemine, selle saavutamiseks on kavandatud tegevused neljas liinis: (1) tuleviku riik: pikk plaan, eesmärgistamine, teadmisõhisus, (2) tegus riik: valitsemise korraldus, riiklikud struktuurid, tegevusvormid, (3) minu riik: avalikud teenused, vähenev

Riigireformi sihtasutuse lähtekoht oli, et Eesti oleks hästi juhitud ja selge visiooniga ergas riik, mis teenib oma rahvast.

bürokraatia inimestele ja ettevõtetele ning (4) kohalik riik: regionaalpoliitika, kohalik valitsemine (RIR koduleht).

Tegevuste ülevaadetest on näha, et praktikas on eeskätt keskendutud korraldusküsimustele nagu riigi raamatupidamises e-arvetele üleminek, valitsemisadministratsiooni osa töökohtade viimine maakondadesse ja seal riigimajade kujundamine, personali- ja palgaarvestuse tsentraliseerimine, tekke- ja tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminek jm. Seda seletab 11.05.2017 kinnitatud tegevuskava: „Vabariigi Valitsus näeb riigireformi elluviimise vajadust erinevates lõikudes: 1) kohaliku omavalitsused, 2) keskvoim; 3) demokraatia ja kaasamine. Demokraatia ja rahva kaasamise teemadel saab juhtroll olla vaid parlamendil, sest need on täitevvõimu korraldamisest laiemad küsimused. Kuni Riigikogu ei ole otsustanud teisiti, on Vabariigi Valitsuse käsitluse kohaselt riigireformi sisuks avaliku võimu organisatsiooni audit ja ümberkorraldamine koos avaliku võimu funktsioonide, ülesannete ning teostamise

viiside ja toimetehhanismide revisjoni ja korrigeerimisega.“

Hetkel kehtiv kava on üksikasjalikum korralduslikes ja tehnilistes küsimustes ning üldsõnaline riigi toimimise laiemates küsimustes, rääkimata esindusdemokraa-

Valitsuse käsithuse kohaselt on riigireformi sisuks avaliku võimu organisatsiooni audit ja ümberkorraldamine.

tiast ja kodanikukesksusest. Selle reformi-
liini kandjaks on ametnikud, kes võima-
luse korral keskenduvad teemadele, mis
nende vaatekohalt viivad asju edasi ja on
antud oludes tehtavad. Valdavalt tegeletak-
s nendega korraliku riigivalitsemise korral
niikuinii, ent arvestades laiemat konteksti,
on need pakendatud riigireformi sildi alla.
Avalikkus ja isegi poliitikud suudavad siin-
setest teemadest tõenäoliselt vaid hetketi
huvituda. Nii võib eeldada nende tegevuste
jätkumist sõltumata nimetusest, samas on
neist suurem kasu juhul, kui on olemas
laiem riigivalitsemise arengunägemus,
mida tehnilised tegevused saavad toetada.

Riigireformi laiemate huvisuundade kol-
mikus paigutub valitsuse reformikava ühte
osasse teisest suunast ehk valitsemiskvali-
teedist ja poliitikakujundamisvõimekusest.
Tegeletakse mitmete, ehkki mitte kõigi
valitsemiskvaliteedi küsimustega, eeskätt
korraldusküsimustega, samas on väga vähe
tähelepanu poliitikakujundamisvõimel.
Muud huvisuunad on vähe kaetud, ehkki
teatud asutuste ümberkorraldamine, riigi

infosüsteemide ja protseduuride küsimusi
võib siduda ka riigiarhitektuuriga.

Riigikogu senise tegevuse nähtavaimaks
kajastuseks on 20.02.2019 otsus riigire-
formi ja hea halduse põhialused. Selle
kohaselt kujundatakse riigireformiga
ühiskonna vajadustele vastav jõukohane
ja tõhus riigivalitsemise korraldus,
mille eesmärk on toetada üldist heaolu
ja majanduskasvu. Valitsussektori töö
korraldatakse ümber nii, et probleemid
lahendatakse kiirelt ning loobutakse
ebavajalikust tegevusest ja liigsest haldus-
koormusest. Põhialused määratletakse
seitsme põhimõttega: (1) inimesekesksus,
(2) põhiseaduse aluspõhimõtteid ei
muudeta, (3) kohanemisvõimeline Eesti,
(4) väiksem halduskoormus, (5) õigusselgus
ja arusaadavus, (6) tõhus riigihaldus ning
(7) selge vastutus.

Otsus ei lähe kaugemale iga põhimõtte
mõne lausega selgitamisest, puudub
nende rakendamise loogika, rääkimata
tegevustest. Lisa leiab seletuskirjast ja eriti
11.02.2019 heakskiidetud riigireformi
arengusuundade väljatöötamise probleem-
komisjoni lõpparuandest. Leiti, et eeskätt
võiks Riigikogu seada sihiks tegeleda
omaenda töökorralduslike küsimustega.
Samuti võiks Riigikogu leida endale
mingil moel rolli strateegiliste arutelude
platvormi või algatajana. Mõnevõrra
kommenteeriti valitsuse rolli ja tegevusi,
ülejäanud põhiseaduslikud institutsioonid
jäid kõrvale.

Mitmed teemad määratleti lisaanalüüsi
ja kokkuleppeid vajavana, mis viitab tõe-
näoliselt mahukama poliitilise kokkuleppe
saavutamise raskusele. Samas on arutelu
mitmetes lõpparuande tekstiosades laiali-
valgub ja isegi vastuoluline. Selles valguses
on ehk mõistetav, et Riigikogu Toimetiste
teemanumbri (nr 39, 2019) parlamendi
riigireformi alast tegevust vaadelnud
autorid olid valdavalt kriitilised.

Riigireformi ja hea halduse põhi-
mõtted on sedavõrd üldised, et ei
haaku kuigivõrd ühegagi riigireformi

Huvikese	Seni Eesti reformikavades	Kes ja kuidas võiks tegeleda
Demokraatliku riigi alusarhitektuur	Sihtasutusel ja veidi Riigikogul	Riigikogu; esmalt on vaja tervikvaadet riigivõimu eesmärkidele ja põhiinstitutsioonide rollidele
Valitsemiskvaliteet ja poliitika-kujundamisvõime	Osaliselt valitsusel ja sihtasutusel	Valitsus ja Riigikogu; riigivõimu tervikvaatest lähtudes tuleks käsitleda valitsemiskvaliteeti. Sellega siduda poliitikakujundamisvõime, kus on võtmeroll poliitikutel, isegi kui nad osa tööd delegeerivad
Poliitika esinduslikkus ja kodanikesksus	Suhteliselt vähe kaetud, mõni mõte kõigis kolmes	Eeskätt Riigikogu; alustada võiks esindusdemokraatia praktilise toimimise analüüsist ning kujundada lahendused esindusvõimu ja kodanikurolli tugevdamiseks Eestis

TABEL 2. Eesti riigireformi kavad ja võimalused laiemas vaates.

Allikas: autori koostatud

eeltutvustatud kolmest huvikeskmest. Probleemkomisjoni lõpparuandes on ka ettepanekud, valdavalt Riigikogu rolli ja töökorralduse kohta. Nii võib öelda, et Riigikogu senine riigireformi alane tegevus puudutab löiku demokraatliku riigi alusarhitektuuris.

ARUTELU JA JÄRELDUSED

Senised kolm Eesti riigireformi põhilähemist on väga erinevate rõhuasetustega ja kajastavad eri mõtteviise. Riigireformi sihtasutuse ettepanekute keskmes on riigipidamise tehnokraatlik optimeerimine. Riigikogu otsekui polemiseerib sellega, viidates poliitika kauplevale ja arutlevale iseloomule ning tulevikuarengu vajadustele, ent konkretiseerib seda üksnes riigisüsteemi kitsas lõigus, keskendudes enda rollile ja töökorraldusele. Valitsus läheb suuresti oma teed, seades tegevuskavades rõhu riigiaparaadi korraldusküsimustele.

Suur osa riigi, poliitika ja valitsemise uuendamise kirjanduses tavapärastelt käsitletavast pole Eestis ühegi reformija tähelepanukeskmes. Kõige parem on seis demokraatliku riigi alusarhitektuuriga, kus sihtasutus katab hulga küsimusi ja parlament tasakaalustab tehnokraatlikkust.

Siiski puudub tervikvaade riigivõimu eesmärkidele ja rollikujundusele. Seda leiab sihtasutuse algses visioonis, kus seati eesmärgid – rahvuse ja kultuuri areng, efektiivne avalik sektor, kvaliteetne riiklus ja inimeste initsiatiivi kasutamine

Riigikogu riigireformi komisjoni lõpparuandes leiti, et Riigikogu võiks seada sihiks tegeleda omaenda töökorralduslike küsimustega.

–, paljud neist ei kajastu aga kuigivõrd esitatud ettepanekutes.

Valitsemiskvaliteeti käsitlevad valitsuse ja sihtasutuse kavad, ent selle mitmed lõigud ning valdavalt poliitikakujundamisvõime küsimused on suuresti katmata. Poliitika esinduslikkuse

ja kodanikukesksuse küsimused on vaeslapse osas, leidub vaid veidi vormilisi ettepanekuid.

Edasiliikumise osas on vähe otseseid küsimusi valitsuse riigireformi ehk Rahandusministeeriumi ametnike tegevusega, mis kuulub valitsemise igapäeva ega

Riigireformi murekoht on Riigikogu ja poliitikute vähene võimekus arendada oma vaatenurgad terviklikuks käsitleks ja praktilisteks ettepanekuteks.

sõltu otseselt riigireformi sildist. Samas on sellest suurem kasu juhul, kui on olemas laiem riigivalitsemise arengukäsitlus, mida tehnilised tegevused saavad toetada. Kui tehnokraatlikku igapäevakorraldamist ei tasakaalustata, kaob tasakaal. Tekivad tehnokraatlikud läbikukkumised, tavaliselt sisukaalutluste optimeerimisest mehhaniseeritud raamistike abil, näiteks USA ja Ühendkuningriigi poliitika planeerimise ja eelarvestamise programmid Teise maailmasõja järel või Nõukogude plaanimajanduse kokkuvarisemine; sarnased väljakutsed on ka tänapäeval (vt nt Hood, Dixon 2015, Davies 2016).

See viib meid Eesti riigireformi käesoleva aja keskse murekohani, milleks on Riigikogu ja laiemalt poliitikute vähene võimekus arendada oma vaatenurgad terviklikumaks käsitleks ja praktilisteks ettepanekuteks. Sihtasutus on tegevuse lõpetanud ega tasakaalusta enam ametnike. Tasakaaluks on vaja poliitilise tasandi vaate väljaarendamist ning

pragmaatilistest ja demokraatiakaalutlustest lähtuvate ettepanekute suhestamist tehnokraatlikega. See on ka sisukama riigireformi eelduseks, ent paraku pole niikaugele jõutud.

Muret süvendab Riigikogu eelmise koosseisu riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjoni lõpparuande lugemine. Kuigi leidub praktilisemaid ettepanekuid eeskätt Riigikogu enda töö korraldamiseks ning kommenteeritakse valitsuse riigireformi alast tegevust üldiselt ja mõnes üksikküsimuses nagu transpordisüsteem, jääb puudu nii riigi tegevuse tervikvaade kui ka sellest tulenev toimijate rollide mõtestamine ja reformiliinide maha märkimine.

Arutelu on tekstis laialivalguv ja kohati ka vastuoluline. Näiteks räägitakse Riigikogu rolli ja võimaluste peatükis, kuidas erakondade tugevus ja poliitika koalitsioonilepetega kinnikirjutamine kahandavad parlamendi rolli ning demokraatiakriisi probleeme saab leevendada kaasamismehhanismide tugevdamisega. Järelduste peatükis aga teatatakse, et „arvestades Eesti riigikorraldust ning koalitsioonivalitsuste (loe: koalitsioonilepingu) võtmerolli, tuleb tõele andes öelda, et Riigikogu roll riigireformi üldisemas protsessis on olnud asjakohane ja tõhus. Parlamendi egiidi all toimunud arutelud on olnud valgustavad ning silmaringi avardavad. Seega saame tõdeda, et Riigikogu koht Eesti parlamentaarses poliitilises süsteemis on laias laastus õigel kohal ning suudab tasakaalustada valitsuse rolli“. Jättes kõrvale aruteluloojika nõruse, on raske oma silmi uskuda, nähes, et põhiseadusliku kõrgeima võimu ehk rahva esindajad leiavad, et kuna nad on suutnud korraldada silmaringi avardavaid arutelusid, on Riigikogu olnud asjakohane, tõhus ning süsteemis õigel kohal, sest valitsusel on niikuinii võtmeroll (isegi kui see pole põhiseaduslik).

Kuigi osa kohmakusest ja ka üldsõnalisusest võib olla seotud poliitiliste kokkulepetega mingigi tekstini jõudmiseks, ei

saa mööda vaadata asjaolust, et Riigikogul puudub hetkel riigireformis endale kohase rolli võtmiseks vajalik sisupädevus ja tugistruktuur. Resigneerunud leppimise asemel peaks parlament end kokku võtma ja oma põhiseaduslikule rollile vastavad võimekused välja arendama.

Rahvusvahelises võrdluses töötab Eesti riigimasin suhteliselt ladusalt ja säästlikult. Selles mõttes on reformimine reformimise pärast tõesti kohatu, nagu paljud riigireformi kriitikud on välja toonud. Valitsemise igapäevane korrastamine jätkub riigireformi sildist sõltumata.

Samas ei kao kuhugi riigi, poliitika ja valitsemise väljakutseid ja

uuendamisvajadusi käsitlevas kirjanduses esile toodud probleemid. Nendest suure osa puhul on võtmeroll parlamendil, erakonnakonkurents vähene ja koostöö võimalik. Riigikogul oleks tark nappivad või puuduvad võimed välja arendada, et võtta riigireformis parlamendile kohane roll.

Mitmetest reformiettepanekutest on kumanud läbi mõte piirata poliitikute juhtimisvõimalusi, jättes korraldava töö ametnikele või seda erastades. See asetab poliitikut otsekui lapse rolli, kes väljendab soove, mida siis vanemad kuulavad või mitte. Loodetavasti suudab Riigikogu näidata, et poliitikud on huvitatud rohkemast ja ka võimelised seda välja kandma.

ALLIKAD

- ALTOSAAR, A. (2019). Ekspoliitlik Jüri Adams on riigi reformimise suhtes varjamatult skeptiline. – Postimees. Meie Eesti, 24. aprill. – https://meieeesti.postimees.ee/6576184/ekspoliitlik-juri-adams-on-riigi-reformimise-suhtes-varjamatult-skeptiline?_ga=2.49997861.26011111.1587004349-450622614.1573157345
- BAURMANN, M., ZINTL, R. (2006). Social and Cultural Preconditions of Democracy: A Framework for Discussion. – G. Brennan (Ed.). *Preconditions of Democracy*. Tampere: Tampere University Press, 19–74.
- BECKMAN, L., ERMAN, E. (Ed.) (2012). *Territories of Citizenship*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BELL, S., HINDMOOR, A. (2009). *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi.
- BEVIR, M., RHODES, R. (2010). *The State as Cultural Practice*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- BEVIR, M., TRENTMANN, F. (Eds.) (2007). *Governance, Consumers and Citizens: Agency and Resistance in Contemporary Politics*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- BEYME, K. von (2017). *From Post-Democracy to Neo-Democracy*. Cham: Springer.
- BIGO, D., ISIN, E., RUPPERT, E. (Eds.) (2019). *Data Politics: Worlds, Subjects, Rights*. Abingon, New York: Routledge.
- BLUNTSCHLI, J. C. (1892) [1875]. *The Theory of State*. Oxford: Clarendon Press.
- BLÜHDORN, I. (2013). *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der Postdemokratischen Wende*. Berlin: Suhrkamp Verlag
- BRANNAN, T., JOHN, P., STOKER, G. (2007). *Re-energizing Citizenship: Strategies for Civil Renewal*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- BUCHANAN, J. M., CONGLETON, R. D. (1998). *Politics by Principle, Not Interest: Towards Nondiscriminatory Democracy*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo. Cambridge University Press.
- CAGÉ, J. (2016). *Saving the Media. Capitalism, Crowdfunding and Democracy*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- CASAS-ZAMORA, K. (2005). *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: ECPR Press.
- CHANDLER, D. (2010). *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*. London, New York: Routledge.
- CHANDLER, D. (2014). *Resilience. The Governance of Complexity*. London, New York: Routledge.
- CLARKE, J., NEWMAN, J. 1997. *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- CONGLETON, R. D., SWEDENBORG, B. (Eds.) (2006). *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*. Cambridge, MS, London: The MIT Press.
- COSSARINI, P., VALLESPÍN, F. (Eds.) (2019). *Populism and Passions: Democratic Legitimacy after Austerity*. New York, Abingdon: Routledge.
- CROSS, W. P., KATZ, R. S., PRUYERS, S. (Eds.) (2018). *The Personalization of Democratic Politics and the Challenge for*

- Political Parties. Colchester: ECPR Press/Rowman & Littlefield.
- CROUCH, C. (2004). *Post-Democracy*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- CROUCH, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- CROUCH, C. (2016). *The Knowledge Corrupters. Hidden Consequences of the Financial Takeover of Public Life*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- DAHL, R. A. (1999). Can international organizations be democratic? A skeptic's view. – I. Shapiro, C. Hacker-Cordon (Eds.). *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DAVIES, W. (2016). *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. Revised Edition. London: Sage Publications.
- DEAN, M. (2007). *Governing Societies: Political Perspectives On Domestic And International Rule*. Maidenhead, New York: Open University Press.
- EDWARDS, M. (2014). *Civil Society*. Third Edition. Cambridge, Malden: Polity Press.
- FAWCETT, P., FLINDERS, M., HAY, C., WOOD, M. (Eds.) (2017). *Anti-Politics, Depoliticization and Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198748977.001.0001
- FINER, H. (1949) [1932; 1934]. *Theory and Practice of Modern Government*. Revised Edition. New York: Henry Holt and Company.
- FLINDERS, M., WOOD, M. (Eds.) (2015). *Tracing the Political: Depoliticization, Governance, and the State*. Bristol: Policy Press.
- FRAUSTO, O., POWELL, J., VITALE, S. (Eds.) (2019). *The Weariness of Democracy: Confronting the Failure of Liberal Democracy*. Cham: Springer Nature/Palgrave Macmillan.
- FRIEDRICH, C. J. (1937). *Constitutional Government and Politics, Nature and Development*. New York, London: Harper & Brothers Publishers.
- FUKUYAMA, F. (2006). *Riikluse ehitamine*. Tallinn: Tänapäev.
- HABERMAS, J. (2001). *The Postnational Constellation. Political Essays*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- HAMEIRI, S. (2010). *Regulating Statehood. State Building and the Transformation of the Global Order*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- HAY, C. (2007). *Why We Hate Politics?* Cambridge, Malden: Polity Press.
- HIBOU, B. (2015). *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era*. New York: Palgrave Macmillan.
- HIGGINS, V., LARNER, W. (Eds.) (2017). *Assembling Neoliberalism: Expertise, Practices, Subjects*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan/Springer Nature.
- HOLM, J. (2018). Tuleme riigireformimise mullist maa peale tagasi! – Postimees, 13. detsember. – https://arvamus.postimees.ee/6477045/janar-holm-tuleme-riigireformimise-mullist-maa-peale-tagasi?_ga=2.251191685.26011111.1587004349-450622614.1573157345
- HOOD, C. (1998). *The Art of The State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- HOOD, C. (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- HOOD, C., DIXON, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199687022.001.0001
- HOWLETT, H. (2011). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. London, New York: Routledge.
- HUBERTS, L. (2014). *The Integrity of Governance: What it is, What we Know, What is Done, and Where to Go*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan
- HURENKAMP, M., TONKENS, E., DUYVENDAK, J. W. (2012). *Crafting Citizenship: Negotiating Tensions in Modern Society*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- JOHANSON, J-E. (2019). *Strategy Formation and Policy Making in Government*. Cham: Springer Nature/Palgrave Macmillan.
- KALEV L. (2018a). Kodanikusubjektsus inimeste võimestamisel. – *Riigikogu Toimetised*, 38, 115–127. – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2018/12/Kodanikusubjektsus-inimeste-v%C3%B5imestamisel.-Kalev.pdf>
- KALEV, L. (2018b). Riigireformist, lapsest ja pesuveest. – *Meie Eesti*. Postimees, 28. november. – https://meieeesti.postimees.ee/6463897/leif-kalev-riigireformist-lapsest-ja-pesuveest?_ga=2.87156123.26011111.1587004349-450622614.1573157345
- KALEV, L. (2017). Poliitiline kodakondsus järeldemokraatia ületamisel. – *Acta Politica Estica*, 8. – <http://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/684/pdf>
- KALEV, L., Saarts, T. (2012). Kuidas tõsta erakondade avalikku vastutust? – <https://www.err.ee/345627/leif-kalev-tonis-saarts-kuidas-tosta-erakondade-avalikku-vastutust>

- KALEV, L., TAMMISTE, G. (2018). Kuidas ületada uusliberalism valitsemises? – Vikerkaar, mai. – <https://www.vikerkaar.ee/archives/22921>
- KOOIMAN, J. (2003) *Governing as Governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications. DOI: 10.4135/9781446215012
- LASKI, H. J. (1949) [1930]. *Liberty in the Modern State*. New Postwar Edition. New York: The Viking Press.
- LASKI, H. J. (1931) [1921]. *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*. New Haven: Yale University Press.
- LASKI, H. J. (1935). *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press.
- LIJPHART, A. (1995). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-seven Democracies, 1945–1990*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- LIJPHART, A., WAISMAN, C. H. (Eds.) (1996). *Institutional Design in New Democracies*. Boulder: Westview.
- LIJPHART, A. (2007). *Thinking about Democracy. Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. London, New York: Routledge. DOI: 10.4324/9780203934685
- LIJPHART, A. (2012) [1999]. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Second Edition. New Haven, London: Yale University Press.
- LINDBLOM, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York, London: The Free Press, Collier-Macmillan Ltd.
- LINDBLOM, C. E. (1990). *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. New Haven, London, New York: Yale University Press, Russell Sage Foundation.
- LOUW, E. (2010). *The Media and Political Process*. Second Edition. Los Angeles, New York, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Publications.
- MADISE, Ü. (2018). Riigireformi vaimust. – Postimees, 14. märts. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-%C3%BClle-madise-riigireformi-vaimust>
- MAIR, P., van BIEZEN, I. (2014). *On Parties, Party Systems and Democracy: Selected Writings of Peter Mair*. Colchester: ECPR Press.
- MÉNY, Y. SUREL, Y. (2001). *Democracies and the Populist Challenge*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- MEULEMAN, L. (2005). *The Pegasus Principle. Reinventing a Credible Public Sector*. Utrecht: Lemma Publishers.
- MEULEMAN, L. (Ed.) (2013). *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- MINTZBERG, H. (1993/1983). *Structure in Fives. Designing Effective Organisations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MOURITSEN, P., JØRGENSEN, K. E. (Eds.) (2008). *Constituting Communities. Political Solutions to Cultural Conflict*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- NELSON, B. (2004). *The Making of the Modern State. A Theoretical Evolution*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- NEWMAN, J., CLARKE, J. (2009). *Publics, Politics and Power. Remaking the Public in Public Services*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: Sage Publications.
- PAANAKKER, H., MASTERS, A., HUBERTS, L. (Eds.) (2019). *Quality of Governance: Values and Violations*. Cham: Springer Nature/Palgrave Macmillan.
- PAPADOPOULOS, Y. (2013). *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Polity*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- PETERS, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Third Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
- RAADSCHELDERS, J. C. N. (1998). *Handbook of Administrative History*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- REYNOLDS, A. (2011). *Designing Democracy in a Dangerous World*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- RIIGIKOGU. (2019). Lõpparuanne. Riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon. – <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2019/02/Riigireformi-arengusuundade-v%C3%A4ljat%C3%B6tamise-probleemkomisjoni-l%C3%B5pparuanne.pdf>
- RIIGIKOGU TOIMETISED, 39. (2019). – <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-39/>
- RIIGIREFORMI JA HEA HALDUSE PÕHIALUSED. Tekst, seletuskiri ja eelnõud. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3bb1b7cb-669d-4ef7-a682-22b55970866d/Riigikogu%20otsus%20_Riigireformi%20ja%20hea%20halduse%20p%C3%B5hialused_
- [RIR koduleht] Rahandusministeerium. Riigivalitsemise reformi koduleht. – <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivalitsemise-reform>
- [RISA koduleht] Riigireformi Sihtasutuse koduleht. – <https://www.riigiueendus.ee/>
- ROSENBLUTH, F., SHAPIRO, I. (2018). *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself*. New Haven, London: Yale University Press.

- ROTHSTEIN, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- ROTHSTEIN, B., CHARRON, N., LAPUENTE, V. (Eds.) (2013). *Quality of Government and Corruption from a European Perspective. A Comparative Study of Good Government in EU regions*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- SAIT, E. McC. (1938). *Political Institutions: A Preface*. New York, London: D. Appleton-Century Company.
- SANDERS, K. (2009). *Communicating Politics in the Twenty-First Century*. Basingstoke, New York: PalgraveMacmillan.
- SANDFORT, J., MOULTON, S. (2015). *Effective Implementation In Practice: Integrating Public Policy and Management*. San Francisco: Jossey-Bass.
- SCHNEIDER, A. L., INGRAM, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- STOKER, G. (2016). *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- ZITTOUN, P. (2014). *The Political Process of Policymaking. A Pragmatic Approach to Public Policy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- TĂNĂSESCU, M., DUPONT, C. (Eds.) (2019). *The Edges of Political Representation. Mapping, Critiquing and Pushing the Boundaries*. Colchester: ECPR Press/Rowman & Littlefield.
- TAM, H. (2019). *The Evolution of Communitarian Ideas: History, Theory and Practice*. Cham: Springer Nature/Palgrave Macmillan.
- TUPAY, P. K. (2019). Riiki ei saa juhtida nagu ettevõtet. – Postimees. – https://arvamus.postimees.ee/6553665/paloma-kroot-tupay-riiki-ei-saa-juhtida-nagu-ettevotet?_ga=2.251702282.26011111.1587004349-450622614.1573157345
- URBINATI, N. (2006). *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- VELD, R. J. in t' (Ed.) (2010). *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- WU, X., HOWLETT, M., RAMESH, M. (Eds.) (2017). *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*. Cham: Springer Nature/Palgrave Macmillan.