Riigireformist ja riigivalitsemise tulevikust

GERLY ELBRECHT
rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik

Hiljutiste aastate kriisid on taas elavdanud diskussiooni selle üle, milline üks kaasaegne ja kohanemisvõimeline riik peaks olema. Ellu on kutsutud Euroopa Komisjoni struktuurireformide toetamise peadirektoraat (DG Reform) ja vastav reformide ettevalmistamise rahastu. DG Reformi juures koguneb 2022. aastast ka Euroopa Liidu (EL) riikide esindajatest koosnev töögrupp, kus arutatakse erinevaid reformisuundi ja riikide kogemust.

Eestis on riigireform mõistena üsna tuntud, aga nii selle raames tehtud tegevustest kui tulevikuvisioonist on vähe räägitud. Selleks, et riigireformi osas suuremat selgust luua ja olulisi edasisi arengusuundi esile tuua, koostas rahandusministeerium 2023. aastal nii seniseid tegevuskavu kokkuvõtva kui ka uutele väljakutsetele keskenduva riigireformi analüüsi (Elbrecht, Kobin, 2023). Käesolev artikkel arutleb nende teemade üle, mis analüüsis olulisematena välja joonistusid ning mida riigivalitsemise edasistes reformides on oluline arvesse võtta.

RIIGIREFORMI KÄEKÄIK EESTIS

Eesti on üsna unikaalne riigireformi kui tervikkontseptsiooni loomise poolest. Väiksemate ja suuremate valdkonnareformide kõrval on püütud mõtestada, kuidas riik tervikuna toimib ja areneb. Riigireformi üks esimesi süsteemseid algatusi oli „Riigipidamise kava“ (2013–2015) loomine Eesti Koostöö Kogu poolt. Riigi toimimises nähti probleemidena liigset keerukust, kulukust, läbipaistmatust ning ülesannetega ülekoormatust, mida väikeriik ei saa kahaneva rahvaarvu ja tööhõive ning samas kasvavate ootuste kontekstis endale lubada. Järgnevatel aastatel rõhutas sarnaseid probleeme ka riigiõiguse ekspertidest ja ettevõtjatest koosnev Riigireformi Sihtasutus. Mõlema algatuse kandvateks ideedeks olid muu hulgas riigi kulutuste vähendamine (sh riigiasutuste konsolideerimine, valitsussektori personali

vähendamine), õigusloome mahu ja halduskoormuse vähendamine, haldusreformi läbiviimine ning võimekamad kohalikud omavalitsused (KOV), rahva sisukam osalemine poliitikakujundamises ja õigusloomes (sh arutleva demokraatia meetodid, rahvaalgatus ja rahvaküsitlus). Riigireformi SA visioon käsitles ambitsioonikalt kõigi valitsemistasandite ja võimuharude reforme.

Riigireformi idee sai konkreetse väljundi 2015. aastal valitsuse tööplaanis, kus kirjeldati eraldi teemana riigireformi 44 tegevust. Sealt edasi koostati aastatel 2017–2023 riigireformi elluviimiseks eraldi tegevuskavad. Riigikogu juures tegutses 2017–2018 ka riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjon, kelle töö tulemusena võttis Riigikogu 2019. aastal vastu otsuse „Riigireformi ja hea halduse põhialused". See dokument riigireformile selget sisu ei anna, küll aga seab põhimõtted, millest riigireform ja üldisemalt hea halduskultuur peab lähtuma: inimesekesksus, põhiseaduse aluspõhimõtete püsimine, kohanemisvõimelisus, väiksem halduskoormus, õigusselgus, tõhus riigihaldus ja vastutuse selgus.

Kuna 2015. aastal oli riigireform teemana sees iga kandideeriva erakonna valimisplatvormis ja 2018. aastal oli see tänu Riigireformi SA tegevusele ka regulaarselt meedias kajastatud, oli ühiskondlikul tasemel kokkulepe justkui olemas, et me vajame riigireformi ja viime seda ka ellu. Teisalt on riigireform terminina üsna segadusttekitav, seda kasutatakse meedias ning ka ametnike ja poliitikute seas väga erinevates tähendustes. Kuigi 2015. aastal lisati valitsuse tegevusplaani ka konkreetsem plokk riigireformi tegevusi, siis arusaam sellest, mida käsitleda riigireformina ja mida mitte, on ajapikku üsna hägusaks jäänud. Kuna kõik esialgsed suured ideed toetust ja head rakendamisvõimalust ei leidnud ning ka poliitiline huvi riigireformi vastu hakkas aja jooksul raugema, on riigireformi tegevuskavadesse lisandunud arvukalt valdkondlikke reforme ja täitevvõimu sisemisi muudatusi, mis väiksemate pusletükkidena riigi uuendamisele kaasa aitavad. See on iseküsimus, kas pidada neid riigireformi keskseteks küsimusteks.

Riigireformi SA kontseptsioonis on öeldud:

„Riigireform on üldmõiste, mis tähendab riikluse uuendamist, sealhulgas ja eriti avaliku võimu moderniseerimist. Riigireformiks ei saa pidada jooksvat riigihalduse optimeerimist, seda tuleb niikuinii pidevalt teha. Samuti ei ole riigireformina käsitletav nn kõiksuse reform või rahvareform. Igat üksikut seadusandlikku muudatust või isegi muudatuste paketti, mis tegelikkuses suuremat osa ühiskondlikku või riiklikku olemist sügavalt ei puuduta, ei ole alust nimetada reformiks. Reform on midagi radikaalset, kompleksset ja mastaapset. Ühtlasi ei ole reform lõputu protsess, vaid tal on alati olemas algus ja lõpp." (Riigireformi SA, 2018)

Seega on ühest küljest arusaadav ootus, et riigireform võiks olla suure mõjuga reformide pakett, millel on konkreetne algus ja lõpp. Teisalt võib riigireformi mõista ka oluliselt suurema kogumina erinevatest valdkondlikest arendustest, mis viivad riigikorraldust riigireformi põhisuundade – regionaalselt tasakaalus riik, inimeste vajadustele suunatud riik, kohanemisvõimeline ja tegus riik, tulevikule orienteeritud riik – poole. Üldiste eesmärkidena on riigireformi tegevuskavades toodud mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlik töökorraldus, valitsussektori kulutuste suhteline vähenemine (Rahandusministeerium, 2021).

Kui vaadata Riigireformi SA ettepanekuid valitsemistasandeid põhjalikult ringi kujundada ning tegeleda fokusseeritult riigikorralduse laiapindsete küsimustega, on tehtud justkui vähe. Haldusreform ja seega KOVide ümberkorraldamine on üks väheseid sellise mastaabiga muudatusi.

Teisalt on tehtud aga mitu olulist arendust, mis on riigivalitsemist riigireformi eesmärkide poole viinud. Suurematest aastail 2015–2023 ellu viidud muudatustest võib esile tuua järgmised:

- haldusreform ja regionaalset võimekust kasvatavad tegevused;
- 17 riigiasutuse ümberkorraldamine seitsmeks riigiasutuseks (tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve amet, haridus- ja noorteamet, keskkonnaamet, põllumajandus- ja toiduamet, transpordiamet, Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA, Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus);
- üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele (sh finantsilise ja strateegilise juhtimise ümberkujundamine);
- riigimajade kui ühtsete riigi teenuste keskuste rajamine maakondades;
- riigigümnaasiumide rajamine ja koolivõrgu ümberkorraldamine;
- tugiteenuste konsolideerimine (personaliarvestus, riigihanked, arvutikoha teenus, ministeeriumide ühishoone jm);
- nullbürokraatia projekt ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks riigiga suhtlemisel;
- reaalajamajanduse lähenemine, mis võimaldab äri- ja majandusandmete kiiremat liikumist nii makromajanduslike kui äriotsuste tegemiseks.

Nende kõrval mängivad olulist rolli mitmed arendustegevused. Näiteks avalike teenuste määratlemise ja arendamise keskne koordineerimine, sündmusteenuste loomine, teenuste digiteerimine, üleriigilise planeeringute andmekogu kasutuselevõtt, ELi toetuste administreerimise lihtsustamine (rakendusüksuste konsolideerimine, ühtne toetuste taotlemise süsteem), riigiettevõtete omanikupoliitika väljatöötamine ja vara revisjon, avaliku sektori innovatsioonitiimi loomine ning teenusdisaini kui kodanikukeskse lähenemise juurutamine (koolitustel on osalenud rohkem kui 3200 avalikku teenistujat ja partnerit), avatud valitsemise partnerluse tegevuskavade algatamine, sh kaasamise ja koosloome metoodikate arendamine, avalikus sektoris katsetamise raamistiku loomine, küberjulgeoleku seiresüsteemi arendamine, e-residentsuse jätkustrateegia loomine, biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi arendamine, süüteomenetluse ja justiitsvaldkonna digiteerimine jm (Elbrecht, Kobin, 2023).

Laiema konteksti loomiseks on valitsemisreformide mõtestamise osas hea analüüsida ka rahvusvahelist praktikat ja prioriteete nii viimastel aastakümnetel kui praegu.

RAHVUSVAHELINE KONTEKST

Rahvusvaheliselt on valitsemisreformide puhul täheldatud kolme suuremat reformilainet. Esimeseks laineks peetakse peamiselt poliitikakujundamise ja mõjuhindamise ning strateegilise juhtimise mudelite laialdasemat rakendamist alates 1960ndatest (Pollitt, Bouckaert, 2017). Teiseks laineks peetakse aastail 1980–1990 keerulistes majandusoludes alanud tõhususe otsinguid ja avalike teenuste optimeerimist. Uue avaliku halduse (UAH, ingl New Public Management ehk NPM) lähenemisele toetudes rakendati laialdaselt erasektorist pärinevaid tulemusjuhtimise tehnikaid ja korraldusvõtteid. Osalt võib öelda, et teine reformilaine kestab siiani – uue avaliku halduse põhimõtteid rakendatakse endiselt ning tulemusjuhtimise instrumentide kasutuselevõttu soosivad ka rahvusvaheliste institutsioonide, võrgustike ja ELi tegevusloogika.

Samas on juba aastakümneid viidatud ka selle lähenemise olulistele kitsaskohtadele, sest uue avaliku halduse lähenemine ei pööra piisavalt tähelepanu avaliku ja erasektori erisustele – jäetakse kõrvale demokraatlik ja poliitiline sisend, lihtsustatakse sotsiaalseid probleeme, eraldiseisvate „ettevõtetena“ tegutsevad haldusorganisatsioonid silotornistuvad ning kasvab omavaheline konkurents, tulemushindamisest tekib suur halduskoormus (Bouckaert jt, 2010). Seega on

viimase kümnendi reformilaines olnud rohkem fookust valitsemise paindlikkusel ja innovatsioonil, avalike teenuste ja rahulolu põhjalikumal analüüsil, koostöövõrgustike ja poliitika koosloome teemadel ning riigi ja kodanike usaldussuhte parendamisel (Pollitt, Bouckaert, 2017). Tähtis on ka võimekus erinevaid valitsemisviise vaheldada (Noordegraaf, 2015). Uue avaliku halduse lähenemine on mõnes valdkonnas endiselt toimiv, teises läheb aga vaja oluliselt suuremat paindlikkust, avaliku usalduse ja partnerluse loomist ning koostöövõrgustikes tegutsemist.

Üldplaanis on hiljutistes ja praegustes reformides näha tugevat e-valitsemise ja tehniliste uuenduste suunda.

Riigireformi analüüsi käigus läbi viidud väike rahvusvaheline küsitlus, kus osales 12 ELi liikmesriiki (Rootsi, Soome, Taani, Iirimaa, Luksemburg, Horvaatia, Itaalia, Portugal, Ungari, Slovakkia, Kreeka, Poola – Euroopa Komisjoni DG Reformi ekspertgrupi või EUPANi võrgustiku liikmed), aitas samuti reformisuundade pilti süstematiseerida. Üldplaanis on hiljutistes ja praegustes reformides näha tugevat e-valitsemise ja tehniliste uuenduste suunda. Kõik vastajad tõid välja, et viivad läbi digiteerimisprotsesse, seejuures on oluline fookus avalike teenuste ja kesksete tugiteenuste digiteerimisel (sh IKT taristu, hanked, arvestusteenused, personaliandmed). Asutuste ümberkorraldused on jätkuvalt päevakorras, aga pikemat ajatelge vaadates näeme, et suurem institutsionaalne ümberkorralduste laine jäi Euroopas juba eelmisesse kümnendisse (Pollitt, Bouckaert, 2017).

Euroopa riikide reformides on näha huvitavat regionaalset ja rahastusviisil põhinevat erisust. Ida-, Lõuna- ja Lääne-Euroopas on reformid tihedamalt seotud konkreetselt mõõdetavate tulemuseesmärkidega ja ressursitõhususega. Sellised reformiplaanid sobituvad selgemini ka ELi struktuurifondidest rahastatavate prioriteetidega. Riigid, kes vastasid, et nende suuremad reformid on ELi struktuurivahenditest või rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu rahastatud (nt Horvaatia, Portugal, Ungari, Kreeka, Iirimaa), pidasid ka tulevikuvaates oluliseks konkreetsemaid institutsionaalseid ja tehnilisi uuendusi ning kompetentside kasvatamise vajadust. Sellesse gruppi kuulub ka Eesti. Riigid, kes vastasid, et nende reformikavad on peamiselt riigieelarvest rahastatud (Taani, Rootsi, Soome, Luksemburg), tõid oleviku- ja tulevikuvaates lisaks digiteemadele ja institutsionaalsele arengule sisse ka palju väärtuspõhiseid arenguvajadusi, läbipaistvuse ja info ligipääsetavuse küsimusi ning asetasid need kõrgemale prioriteetsuse astmele (nt usaldusreform Rootsis).

Reformisuundade juures on olulised ka põhjendused ja taustategurid, miks reforme tehakse. Küsitluse tulemustele tuginedes on poliitiline tahe ja eesmärgid kõige esmaseks reformide põhjuseks. Kuigi läbiviidud küsitlus ei analüüsi reformide poliitilisust süviti, on oluline arvestada, et reforme ei tajuta ega rakendata reeglina vaid administratiivsete meetmetena. Parimal juhul on poliitiline sisend demokraatia kindlustaja ja kodanike tahte esindaja. Selle läbipaistvusele ja heale toimimisele saab riigi institutsionaalse korraldusega ja poliitika kujundamise protsessidega kaasa aidata. Põhjendustena on poliitilise sisendi kõrval olulised ka efektiivsus ja valitsemiskulude kärpimine, mis on olulised nii Lõuna- kui Põhja-Euroopa riikides. Nähtav erisus tuleb sisse,

kui vaadata avaliku ootuse, kodanike vajaduste ja legitiimsuse punkte – Põhja-Euroopa riigid seavad need keskmiselt oluliselt kõrgemale kohale.

Nii senist Eesti riigireformi käekäiku kui rahvusvahelisi suundumusi arvesse võttes on oluline pöörata pilk tulevikku. Kas riigireform on endiselt aktuaalne ja kuhu võiks tulevikus selle fookus liikuda? Ühest küljest on erinevate riikide reformitegevustes palju sarnast ning riigivalitsemise arendustegevused lähtuvadki suurtest ülemaailmsetest trendidest. Teisalt on väärtusruum vaikselt muutumas ja Eesti puhul on paljud eraldiseisvad valdkondlikud uuendused ka juba tehtud või algatatud. Rahandusministeeriumi analüüsi (Elbrecht, Kobin, 2023) tagasivaatav osa tutvustab kõigile huvilistele ja asjaosalistele riigireformi raames tehtut ning seda on palju – kaheksa aasta jooksul on riigireformi tegevuskavades olnud lausa 185 tegevuspunkti. Edasivaatav analüüsi osa pakub välja seitse olulist arengusuunda, mida riigivalitsemises edaspidi prioriteetsena fookuses hoida.

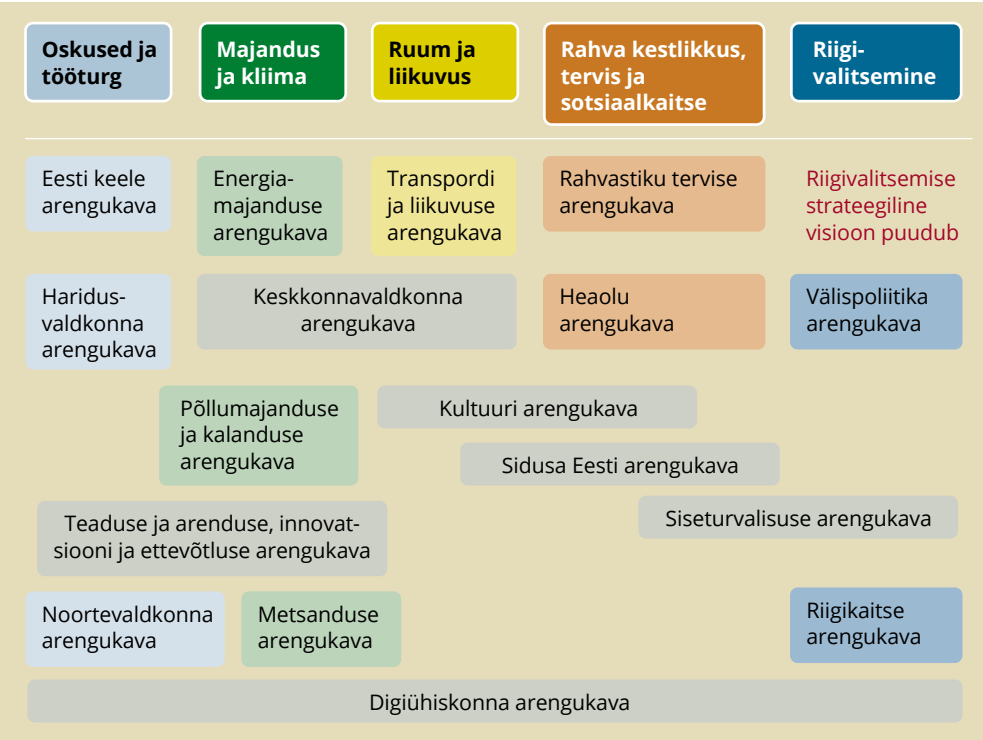
RIIGIVALITSEMISE EDASISED ARENGUSUUNAD

Riigireformi analüüs toetub peamiselt intervjuudele rohkem kui saja inimesega, kelle seas olid kõigi ministeeriumide esindajad (arendusosakondade juhid, reformidega seotud asekantslerid ja mõnel juhul kantslerid), mitmed riigiasutuste ja sihtasutuste esindajad, endise Riigireformi SA eestkõneleja ning riigivalitsemise eksperdid ülikoolidest. Lisaks toetub riigireformi analüüs varasemate analüüside ja õigusaktide läbitöötamisele ning akadeemilistele allikatele. Riigireformi analüüsi tulevikuvaade lähtub probleemipõhisest lähenemisest – sõltumata sellest, kas tuvastatud kitsaskohad on juba ammu teada või uuemad, vajavad need siiski edasist tegevust ning nende pinnalt on kujundatud ka seitse fookusvaldkonda, milles riigivalitsemine vajab edasist uuendamist. Nendeks on:

- riigivalitsemise strateegiline korrastamine;
- riigi institutsioonide ja personali paindlikkus;
- riigi teenuste ja tugiteenuste keskne arendamine;
- digiriik ja andmevaldkond;
- sisebürokraatia vähendamine;
- inimesekeskne ja kaasav riik;
- regionaalne tasakaal.

Strateegilise riigivalitsemise üks tahk on Riigikogu sisend ja poliitiline ootus riigireformi elluviimiseks. Ka Riigireformi SA rõhutas Riigikogu ootusi ja initsiatiivi suuremahulise riigireformi eestvedamisel. Vastasel juhul jääb riigireform pigem administratiivseks parendamiseks, millel ongi raske algust ja lõppu määratleda. Riigireformi analüüsi käigus võis järeldada, et eraldiseisva ja üksikmuudatustest koosneva tegevuskava formaat riigivalitsemise uuendamisele enam palju kaasa ei aita. Viimased tegevuskavad on peamiselt koosnenud täitevvõimu tasandi tegevuspunktidest, mida erinevad valitsemisalad niikuinii enda programmidesse või tööplaanidesse kirjutavad ja üks lisaaruandlust vajav koonddokument sisukvaliteeti enam ei lisa. Seda enam, et mitmed suuremad ümberkorraldused, nt asutuste liitmised ja tugiteenuste

Riigireformi analüüsi käigus võis järeldada, et eraldiseisva ja üksikmuudatustest koosneva tegevuskava formaat riigivalitsemise uuendamisele enam palju kaasa ei aita.



JOONIS 1. Eesti 2035 strateegilised sihid ja nende kaetus arengukavadega.

Allikas: Elbrecht, Kobin (2023) „Riigireformi analüüs. Riigireformi tagasivaade ja riigivalitsemise uued suunad". Rahandusministeerium

konsolideerimised said olulisemas osas tehtud ja tegevuskavasse hakkas üha enam lisanduma pikemaajalisi arendustegevusi, mida ei ole tingimata vaja reformina käsitleda. Intervjuudes leiti, et pika valdkondlike tegevuste koondnimekirja asemel võiks keskenduda riigivalitsemise valdkondade ülestele ja strateegilisematele arendusvajadustele.

Ühe olulise probleemina kerkis esile vajadus kokku leppida riigivalitsemise keskpikk visioon ja eesmärgid. Riigi pikaajaline arengustrateegia Eesti 2035 sõnastab riigivalitsemises üldisel tasemel suunised – uuendusmeelne, usaldusväärne ja inimesekeskne riik – ja koondab tegevuskavas noppeid vajalikest tegevussuundadest. See on aga määratlemata, kuhu riigivalitsemises viie kuni seitsme aasta pärast jõuda tahetakse ning kuidas ühise tegevuse tulemusel sinna jõutakse. Lisaks on tähelepanuväärne, et Eesti 2035 strateegia toob välja viis strateegilist sihti – inimene, ühiskond, elukeskkond, majandus ja riigivalitsemine –, kus esimesed neli on arengukavadega kaetud, viimases aga strateegiline keskpika vaate arengudokument puudub.

Kuigi strateegilisi arengudokumente kergekäeliselt juurde teha ei tasu ning alates 2019. aastast on arengukavade arvu vähendatud 23-lt 17-le, vajab riigivalitsemise koordineerimine seda vaadet, mida arengukava võimaldab luua. Lisaks on tegemist niivõrd laiapindse valdkonnaga, et üks või paar ministeeriumi seda eraldiseisvalt eesmärgistada ei saa. Riigivalitsemise suunas on killustatust ja ka rollide ebaselgust. Seega võiks arengukava anda täpsema sisu:

- riigivalitsemise põhimõtetele, väärtustele, eesmärkidele (nt tõhususe täpsem määratlemine);
- reformide juhtimisele (sh näiteks millistel alustel kärpida);
- riigi personali arendussuundadele;
- riigi tugiteenuste kesksetele juhtimispõhimõtetele;
- regionaaltasandi ja keskvalitsuse terviklikumale ja rolliselgele arendamisele;
- riigihangete valdkonna arendamisele;
- kinnisvarapoliitika arendussuundadele jm.

Riigi institutsioonide ja personalikorralduse paindlikkus on samuti olnud pikemat aega aktuaalne teema. Teada-tuntud „silotornides“ tegutsemise probleem, vähene sisuline koordinatsioon ja koostöö, horisontaalsete teemade juhtimise probleemid ja vähene kollegiaalsus on endiselt selgelt tajutavad väljakutsed. Iseäranis tegevuspõhise eelarvestamise süsteemis, mis oma olemuselt soodustab vertikaalset ehk valdkondlikku planeerimist, tuleb horisontaalse koostöö edendamiseks toetavat keskkonda luua. Samuti ei ole „riigimehelik“ ehk laia vaatega asutuste juhtimine süsteemselt toetatud, kui toimub sisemine pidev konkureerimine nii eelarve, personali kui tulemusmõõdikute vaates.

1990ndatel liikus Eesti teiste riikide eeskujul kiirelt uue avaliku halduse (UAH) haldusmudeli poole ning selle põhimõtetele toetudes said kirjutatud ka mitmed alusseadused, nagu Vabariigi Valitsuse seadus (VVS). Kuigi UAH lähenemine oli esialgu riigihalduse ülesehitamisel abiks, on praeguseks nii valitsemisteoorias (Johnson, 2005; Christensen 2012) kui praktilises kogemuses (Keyes, 2003; Kekkonen jt, 2004; Perri, 2005; Briggs, 2005) leitud, et selline lähenemine ei täida käesoleva aja vajadusi. UAH lähenemine on endiselt aktuaalne, aga mitmetes valdkondades on probleemid paratamatult horisontaalselt ning keerukuse astmelt sellised, mis vajavad tugevat keskset koordinatsiooni ja tihedat sisukoostööd. Kuigi võrgustikupõhine ja koosloomeline valitsemine on sisse viidud mitmesse Eesti strateegiadokumenti (riigi pikaajaline arengustrateegia Eesti 2035, riigireformi ja hea halduse põhialused jm), siis praktikas tegutsevad ministeeriumid endiselt suhteliselt eraldiseisvalt ja minister seisab eelkõige oma valdkonna muudatuste eest.

Teada-tuntud „silotornides“ tegutsemise probleem, vähene sisuline koordinatsioon ja koostöö, horisontaalsete teemade juhtimise probleemid ja vähene kollegiaalsus on endiselt selgelt tajutavad väljakutsed.

Õigusliku poole pealt on vaja põhjalikumalt analüüsida, milline institutsionaalne korraldus toetaks horisontaalseid arenguvajadusi kõige paremini. Pikema aja jooksul on vahelduva eduga diskuteeritud Põhjamaade **ühtse valitsemiskeskuse** mudeli üle, kus erinevad ministeeriumid ja nende valitsemisalad on toodud ühe keskvalitsuse asutuse juurde. Samas on ka alternatiivseid ühtse valitsemise mudeleid (*whole-of government approach*), kus institutsionaalseid piire küll ei kaotata niivõrd suurel määral, aga haldusmudel toetab tugevat keskset koordinatsiooni ja valdkonnaüleste prioriteetide elluviimist. Ühtse valitsemise mudel tähendab laias

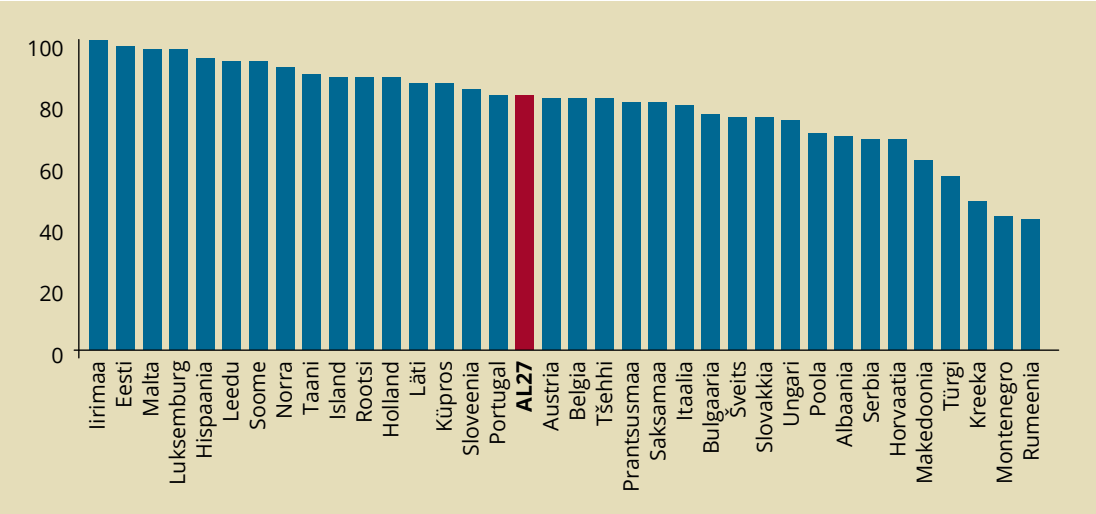
plaanis institutsionaalsesse struktuuri ja juhtimisse paindlikkuse loomist ning valitsemisalade vahelise eraldatuse vähendamist, mis võimaldab asutusi ja nende ülesandeid vastavalt põhjendatud vajadustele ringi korraldada ning valitsuskabinetil ühtsemate prioriteetide nimel töötada.

Rootsis ei näe põhiseadus ette ministeeriumide moodustamise kindlaksmääratud korda ega ministeeriumide valitsemisalasid. Valitsusel on suurel määral vabadust muuta halduskorraldust, vastavalt valitsuse vajadustele ja prioriteetidele. Peaaegu iga valitsuse otsus on allutatud kollektiivsele otsustusprotsessile. Üksiku ministri autonoomia on küllaltki piiratud. Keskvalitsuse rakenduslikke ülesandeid täidavad agentuurid, kes alluvad ministeeriumidele, aga on oma valdkonnas ja igapäevases tegevuses sõltumatud. Agentuure rahastatakse valitsuse otsusega, mitte ministeeriumide eelarvest.

Teenuste digiteerimises on Eesti üks juhtriike ning pea kõik avalikud teenused on digitaalses versioonis kodanikele kättesaadavad.

Kas ja kui paindlik mudel Eestis toimiks, on jätkuv arutelu- ja analüüsiküsimus ning selliseid algatusi on Eestis ka tehtud. 2017. aasta kevadel kiitis valitsuskabinet heaks valitsemis- ja halduskorralduse reformimise. Kontseptsiooni fookuseks oli suurema rolli andmine peaministrile ja valitsuskabinetile valitsemisala asutuste moodustamisel ja ümberkorraldamisel. Seadusesse plaaniti jätta vaid üldised raamid valitsemisalade määratlemiseks ning ministeeriumide moodustamiseks. Paindlikum lähenemine võimaldaks rakendada ka selgemat poliitilist mandaati ja vastutust, mille nõrkust on Eestis sageli probleemina esile toodud (Riigikogu, 2019). Siiski, tol ajal leidsid mitmed osapooled, et osa riske (nt õigusselgus, süsteemi stabiilsus, täitevvõimu teostamise tagatus jm) on põhjalikumalt hindamata ja maandamata. Samas on erinevad ministeeriumid halduskruktuuri muutmiseks ka toetavaid seisukohti väljendanud, iseärnis kriiside õppetunnina, mis paindlikkuse vajadust rõhutasid. VVSi suuremahuline muudatus vajab põhjalikku riski- ja mõjuanalüüsi, aga sisulisi vastuargumente on esitatud vähe.

Lisaks on paindlikkus oluline küsimus ka personalikorralduse osas. Kui ootuseks on tõhus ja õhuke riigiaparaat, aga kvaliteetsed teenused ja kompetentne personal, on paindlikkuse loomine paratamatult vajalik. Mitmes riigis (nt Holland) on üle mindud süsteemile, kus riigiteenistuja ei astu ametisse mitte konkreetsesse riigiasutusse, vaid riiki tervikuna (Ministry of General Affairs, 2016). Tänu sellele on ametnike roteerimine või erinevate projektimeeskondade loomine oluliselt paindlikum ja eeldab vähem tehnilist asjaajamist. Ühtne tegutsemine ei puuduta aga ainult personali üldist korraldust. Riigireformi analüüs (Elbrecht, Kobin, 2023) rõhutas, et nii koostöövalmidus, strateegilise juhtimise tugevus kui organisatsiooni arendamine sõltuvad palju juhtidest – nii tipp- kui ka keskastmejuhtidest, samuti nende omavahelisest koostööst. Ka OECD (2021) ja Eesti avaliku sektori juhtimiskvaliteedi uuringud (Vadi jt, 2021) on välja toonud, et avaliku sektori juhtide omavaheline kommunikatsioon ja selgem strateegiline koostöö vajavad arendamist. Seega on ühtsem valitsemine lai küsimus nii õigusliku, institutsionaalse ja personalikorralduse kui juhtimise vaatest tervikuna.



JOONIS 2. Avalike digiteenuste osakaal Euroopa Liidu riikide lõikes (2021).

Allikas: Euroopa Komisjon

Kvaliteetsete ja kättesaadavate teenuste pakkumine on riigi tervikvaates püsivalt oluline suund. Kuigi kodanikud on tänapäevase valitsemise käsitluses palju enamat kui lihtsalt kliendid, on paratamatult oluline osa kodanikukesksest lähenemisest tagada, et riik suudaks inimestele pakkuda kvaliteetseid teenuseid õigel ajal, õiges kohas ja võimalikult lihtsalt. Teenuste valdkonnas on Eestil ette näidata nii eeskujulikke tulemusi kui ka olulisi arengukohti.

Teenuste digiteerimises on Eesti üks juhtriike ning pea kõik avalikud teenused on digitaalses versioonis kodanikele kättesaadavad (vt joonis 2). Teenuste ja tugiteenuste vaates on tehtud ka teisi olulisi arengusamme. 2017. aastal jõustus valitsuse määrus „Teenuste korraldamine ja teabehalduse alused“ (TKTA), kus määratleti teenustega seotud mõisted ning kirjeldati teenuste kirjeldamise kvaliteedi tagamise üldnõuded. Samuti anti igale riigiasutusele ülesandeks määrata igale otsesele avalikule teenusele (sh selle arendamine, haldamine ja kvaliteet) vastutav struktuuriüksus või ametikoht. Paremaks koordinatsiooniks ja infovahetuseks asutati 2017. aastal ka ministeeriumide ja riigikantselei esindajatest avalike teenuste nõukogu ja 2022. aastal ka avalike teenuseid osutavate asutuste esindajatest teenuste koordinaatorite võrgustik.

Otseste avalike ehk kodanikele suunatud teenuste juhtimiseks loodi ka mitmeid juhendeid, digiteenuste disainimise põhimõtted ja tööriistakast (vt https://digiriik.eesti.ee/), juhendid otseste avalike teenuste ja riigieelarveliste teenuste koos rakendamiseks ning teenuste kvaliteedinäitajate esitamiseks. Hoogsalt on jõudu kogunud ka teenusedisaini põhimõtete juurutamine ehk teenuse protsessi ümberdisainimine koostöös partneritega ja teenuse kasutajatega. Keskse Innovatsioonitiimi eestvedamisel on teenusedisaini projektides osalenud üle 600 asutuse ning rohkem kui 3200 avalikku teenistujat ja partnerit. Mitmed asutused on loonud ka enda teenusedisaini projekte, teenusedisaineri ametikohti ning koolitanud enda allasutusi.

Avalike teenustega on aga endiselt ka väljakutseid. Kuna teenuste kirjeldamine esialgses teenuste registris kujunes üsna ebaühtlaseks ning kodaniku vaates tekkis

sinna ülemäära palju infot, algatas majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM) 2022. aastal teenuste kirjelduse põhjalikuma ülevaatamise, uuendamise ja vastastikuse tagasisidestamise. Samuti käib oluline töö riigieelarveliste (TERE süsteemi) teenuste ja otseste avalike teenuste ühtlustamise suunal, et kaks eraldi maailma segadust ei tekitaks. Teenuste kesksed kvaliteedistandardid ja rahulolu mõõtmine on lisaks üks oluline arengusuund. Proaktiivsem lähenemine sündmusteenuste näol (ehk teabe ja ligipääsu loomine ühest kohast kõigile ühe elusündmusega seotud teenustele) on levinud algatus paljudes riikides. Ka Eestis on esimesed algatused tehtud (nt abiellumine, lapse sünd jt), aga andmete ristkasutus teenuste taustal ning ka selliseid arenguid toetavad õigusruumi muudatused vajavad edasist tööd.

Kesksele riigihangete korraldamise teenusele on üle läinud 47 riigiasutust, ligi sada võiks veel liituda.

Tugiteenuste vaates on seniste riigireformi tegevuste raames kesksesse Riigi Tugiteenuste Keskusesse (RTK) konsolideeritud riigiasutuste finants-, personali- ja palgaarvestus. Kesksele riigihangete korraldamise teenusele on üle läinud 47 riigiasutust, ligi sada võiks veel liituda. ELi toetuste süsteemi on samuti oluliselt lihtsustatud, varasema kaheksa asutuse asemel on toetuste rakendusüksusteks nüüd vaid kolm asutust. Siiski leidub selles valdkonnas veel tõhustamisvõimalusi, mida riigireformi analüüs soovitab põhjalikumalt kaaluda. Dokumendihalduse süsteemide konsolideerimist on samuti alustatud (kümne ministeeriumi näol), oluline on teenus ka sisuliselt kaasaegsemaks infohaldusteenuseks ümber kujundada. Kasutajate rahulolu RTK teenustega on pärast konsolideerimist paranenud.

RTKs pakutavad tugiteenused ei moodusta aga riigi tugiteenuste vaates veel tervikpilti. Oluline on 2022. aastal Riigi IT Keskuse (RIT) loomisega algatatud keskseid IT-teenuseid (arvutitöökoht ja serveritaristu) arendada, neis kliendibaasi laiendada ja leida ka teistes teenustes mõistlikke konsolideerimiskohti. Arvestatav osa tugiteenustest jääb iga riigiasutuse enda kanda. Ka neis on mõistlik kokku leppida suures plaanis ühtne lähenemine ja pakkuda rahandusministeeriumi (riigihalduse osakonna poolt) keskset tuge tugiteenuste juhtimisel ning arendamisel.

Digi- ja andmevaldkonnas on samuti nii häid edenemisi kui ka arenguvõimalusi. Kuigi Eestit on juba ammu õigustatult peetud eesrindlikuks digiriigiks, on suuresti välisrahast tehtud arendused jõudnud punkti, kus digitaristu seis ei vasta seatud kriteeriumitele ega ole võrreldav erasektori parimate praktikatega. Arendustsüklid on suhteliselt pikad ja paiksed süsteemid ei võimalda kriisitingimustes operatiivselt uusi teenuseid arendada. Jätkusuutliku rahastusmudeli loomine, riigiasutuste siseste teadmiste ja oskuste tõstmine targaks tellimiseks, aga ka IT-valdkonnas suurema ühistöö ja võimalike konsolideerimiskohtade otsimine on vajalikud arengusammud. MKMi juhtimisel on nii ministeeriumides kui ka nende üleselt algatatud digipöörde elluviimine, et riigi tervikpildis vajalikes arendustes ja rahastusmudelis selgust luua.

Samuti on arengusamme teha andmevaldkonnas. OECD 2019. aasta digitaalse valitsemise indeksis jäi Eesti tulemus keskmisest allapoole, 2021. aastal oli Eesti avaandmete baromeetri järgi 13. kohal (pea kõik Põhja-Euroopa riigid olid meist eespool). Eestis on tugevamad küljed

andmete olemasolu ja avatus, nõrgemateks külgedeks andmepõhine valitsemine ja andme(taas)kasutus. MKM on analüüsides välja toonud, et enamikus riigiasutustes valitsetakse andmeid ebasüsteemselt, puudu jääb ka teadmisi ja kompetentse, et üldse laiemat andmepõhist valitsemist ja andmete taaskasutust rakendada. Tuleb tõdeda, et andmealane tehnoloogia areng on ette jõudnud nii kompetentsidest kui ka õigusruumist. Selle tõttu tuleb avalikus sektoris tähelepanu pöörata andmeanalüütika pädevuste arendamisele, samuti andmehalduse arendamisele ja andmete masinloetavuse parandamisele.

Siiski on ka palju tehtud. Eesti on viimaste aastate jooksul enamikus kategooriates tulemusi parandanud. Alates 2018. aastast on loodud MKMi juurde andmete tiim ja tugikeskus, kaardistatud senist olukorda, viidud läbi koolitusi ja teemafoorumeid (osalenud on u 10% valitsussektori töötajatest), loodud keeletehnoloogia kompetentsikeskus ja 2022. aastal algatatud riigi andmestrateegia loomine. Riigi andmevaldkonna suurem arengueesmärk (digiühiskonna arengukavas 2030) on, et üha suurema andmemahu juures teaks ja suudaks riik turvaliselt ja võimalikult kiiresti kasutada enda käsutuses olevaid andmeid väga erinevate avalike huvide edendamiseks. Selleks on vaja, et lisaks infotehnoloogilisele taristule oleks riigil ülevaade, mis andmed tal üldse on, milliste asutuste valduses, milleks need on kogutud ja neid kasutatakse, milline on nende kvaliteet, kui kaua neid peab või tohib säilitada jne. Andmete standardiseeritud ja koordineeritud juhtimine on hädavajalik, et andmed oleks nii ametiasutuste kui erinevate sektorite vahel leitavad, mõistetavad ja taaskasutatavad. Samas peab nende kasutamise korraldus vastama õigusriigi kõigile nõuetele, eriti kaitstes eraisikut ja ettevõtet. Mitmed riigireformi analüüsi soovitused pööravad rõhu just andmeteemadele, et andmevaldkonna arendamisel oleks rollid selged ja andmekvaliteet ning juhtimine ühtlasem.

Sisebürokraatia vähendamine ei puuduta niivõrd suuremaid reforme, kuivõrd see on üks andmepõhise väikeriigi püsiv arendussuund. Selgemaid arendusi on tehtud kodanike ja ettevõtjate suunal (eesti.ee kui ühine kontaktpunkt, nullbürokraatia projekt ettevõtjatele, kus 2022. aastaks sai 223 ideest täielikult või osaliselt teostatud 177 parandusettepanekut). Samal ajal on riigiasutuste omavahelises suhtlemises veel küllalt palju info mitmekordset küsimist, aruandlusi, mida oleks võimalik ühtlustada ning paremini ajastada, vähe andmete ristkasutust jm. Neid dubleerimiskohti tuleb pidevalt jälgida ja regulaarse arendustööna vähendada.

Oluliselt koostöisem võiks olla ka analüüside ja arenduste ühine planeerimine ja tellimine. Mitmed arendusvajadused puudutavad erinevate ministeeriumide valitsemisalasid ja valdkondi. Kuigi eraldiseisvalt võib õnnestuda mõni osa probleemist lahendada, on tihti mõjusam ja ka säästlikum analüüsida probleemi tervikuna ja tellida lahendus ühistööna. Siin aitaks palju kaasa ka prioriteetide ja tööplaanide kas valitsemisalade ülene või vähemalt ühe valitsemisala sisene ühisele platvormile toomine või alternatiivina tihedam suhtlus planeerimisprotsessi algusetappides. Suurem avatus ja parem keskne koordinatsioon nii analüüside tellimisel kui prioriteetide seadmisel võimaldaks vertikaalse ja erinev kiirusega arengu asemel paremini jõuda suurema mõjuga otsusteni. Analüüside tellimise osas on hea algatus tehtud teaduskoordinaatorite koha loomisega iga ministeeriumi juurde, aga keskne koordinatsioon vajab selles töös veel tugevdamist. Paremini koordineeritud planeerimisprotsessi osas tasub analüüsida, kas ühine planeerimiskeskkond pakuks olulist tuge või piisab selgemast kesksest strateegilisest koordinatsioonist.

Inimesega dialoogis olev riik on oma olemuselt palju laiem põhimõte kui ainult

avalikke teenuseid puudutav osa. Kodanik on tänapäevase valitsemisteooria kohaselt pigem koostööpartner kui ainult teenuseid tarbiv klient (nt Osborne, 2006). Seega on oluline ka usaldus riigi ja kodanike vahel. OECD värske uuring (2022) räägib oluliselt usalduse probleemist. Vaid 29,8 protsenti OECD riikides vastanutest ütleb, et nende poliitiline ja halduslik süsteem võimaldab neil valitsuse tegevustes kaasa rääkida. Uuring toob esile, et kodanike usaldus oma esindajate vastu on habras ning võõrandumine avalikust võimust on arvestatav esindusdemokraatia väljakutse.

Osalusdemokraatia tööriistad nagu rahvakogud ja arvamusrännakud on vaikselt ka Eestis oma koha leidnud, kuigi nende kasutus võiks olla teiste riikide näitel oluliselt tihedam.

Eestis ei ole viimase kümne aasta jooksul põhjalikumat kaasamise analüüsi või seiret tehtud. Küll aga viis riigikantselei 2018. aastal läbi väiksemas mahus kaasamise ja mõjude hindamise uuringu (Riigikantselei, 2018), mis rõhutas, et

- vajadus on liikuda formaalsest kaasamisest sisulisemaks;
- vajalik on partnerlussuhte loomine ametnike ja erinevate kaastavate osapoolte vahel (senises praktikas lõpetati kaasamine tihti esimese arutelukohtumise järel; kaasamisele tuleks lähtuda teemapõhiselt, mitte vaid harjumuspärasele võrgustikule toetudes);
- vajalik on VTKsid ja eelnõude seletuskirju lühendada ja nende loetavust parandada või sõnastada selgemalt ootused kaasatud sihtrühmadele;
- oluline on kaasamiseks koostada ajakava ja seda ka partneritele kommunikeerida;
- lahendusalternatiive peab paremini põhjendama, samuti rakendama ulatuslikumat järelhindamise protsessi,
- vajalik on mõjude hindamist selgemalt sõnastada ja ühtlustada, et see ei jääks formaalsuseks ning võimaldaks poliitikaalternatiive sisuliselt kaaluda.

Neid teemasid jälgib justiitsministeerium iga-aastaselt õigusloomepoliitika põhialuste (ÕPPA) seires. Ka sealt on ilmnenud, et kaasamine on tihti toimunud miinimumvariandis, õigusloome kiireloomulisus ei ole sageli põhjendatud ning poliitikakujundamise keelekasutus vajab lihtsustamist. VTKde loomisel on kaasamisele hea mõju, aga need ei tohiks muutuda põhjendamatult mahukaks. Kogu protsessi lihtsustamiseks on justiitsministeerium ja riigikantselei algatanud õigusloomepoliitikas koosloome keskkonna arendamise – tegemist on IT-platvormiga, mis koondab ühte kohta kogu riigi õigusloomeprotsessi alates eelnõu väljatöötamisest ja osapoolte kaasamisest kuni seaduse avaldamiseni. Keskkond on 2023. aastal piloteerimise ja teise etapi arenduste järgus. Selle täielik rakendamine toob kaasa üsna suured muudatused, sisukas üleminek eeldab kõigi õigusloomega seotud osapoolte panust.

Lisaks kaasavamale õigusloomele on mitmeid otsedemokraatia ja osalusdemokraatia tööriistu, mida paljud riigid edukalt kasutavad. Osalusdemokraatia tööriistad nagu rahvakogud ja arvamusrännakud on vaikselt ka Eestis oma koha leidnud, kuigi nende kasutus võiks olla teiste riikide näitel oluliselt tihedam. Otsedemokraatia mehhanismid nagu rahvahääletused ja rahvaküsitlused on viimastel aastatel olnud Eestis arutlusel

peamiselt kohaliku tasandi vaates ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) uuendused ka lihtsustavad vastavaid protsesse. Rahvaalgatus on viimastel aastatel nii Riigikogu kui KOVide suunal populaarsemaks alternatiiviks muutunud (Koostöö Kogu, 2023), see vajab aga samuti sisukama dialoogi arendamist, et algatused kuhugi jõuaks ning tekiks ka vastastikused partnerlussuhted seadusandliku võimu ja kodanike vahel.

Regionaalselt tasakaalustatud areng on samuti juba pikemat aega üks oluline väljakutse, nüüdseks on ka selgemalt tuvastatud, mis on haldusreformi järel vajalikud arengusuunad. Haldusreformi seireraportile (Rahandusministeerium, 2022) tuginedes on oluline pöörata tähelepanu regionaalsetele eripäradele, KOVide juhtide ja töötajate kesksele arendamisele, suurendada koordineeriva üksuse ehk Eesti Linnade ja Valdade Liidu võimekust suhtluses keskvalitsuse ja teiste partneritega ning toetada ja koordineerida üleriigiliselt ka IT-arendustegevust. IT-valdkonnas on tuvastatud olulisi probleeme nii valdkonna juhtimises, äriprotsesside ja infosüsteemide haldamises kui infoturbes. Vastava kompetentsi puudumine KOVide juhtkonnas on samuti probleemsena tõstatatud (Riigikontroll, 2018; Proud Engineers, 2021; Civitta, 2021). Haridusvaldkonna planeerimine riigis tervikuna on samuti püsiv väljakutse. Kuigi KOVid on autonoomsed juriidilised isikud, on riigi kui terviku areng üha enam kinni horisontaalsete teemade heas koordinatsioonis – nii andmepõhine riik, sündmusteenused kui IT-taristu arendused ja paljud muud arenguvajadused toimivad ettevõtjate ja kodanike jaoks terviklikult siis, kui riik toimib ja areneb ühtsena. Samuti on oluline tagada, et KOVide finantsautonoomia jätkuvalt kasvaks (sh sihtotstarbeliste toetuste asemel KOVi tulubaasi kasvatamine).

Lahenduste poole liikumiseks on koostatud nii analüüse (Kattai, Lääne 2020; Haldusreformi seireraport, 2022) kui algatatud ka mitmeid tegevusi. Ülesannete täitmise ja teenuste osutamise juures on paratamatu asjaolu, et KOVid ei ole ühesuguse võimekusega (sh finantsiline võimekus). Seetõttu on Euroopas levinud trend võimekamate KOVide (nt maakonnakeskused) potentsiaali rakendamiseks piirkondlike ülesannete täitmisel ning vastavate koostöölepete loomine. Selline lähenemine on ka Eestis arendamisel (kokkulepped keskvalitsuse, KOVide ja piirkondlike partneritega). Keskvalitsuse ja KOVide koostöö ning rollide selgemaks juhtimiseks on 2023.–2024. aastal käimas ka mahukas analüüs. Üks oodatud tulem on regionaalsete erisuste vähendamine ja ka parem institutsioonide ülene poliitikakujundamine. Tervikuna tuleb regionaaltasandit endiselt prioriteetsena fookuses hoida ja keskvalitsuse poolel selgemaid otsuseid teha, et riigi horisontaalsete teemade areng võiks olla terviklikum ja ühtlasem.

Kokkuvõtvalt: artiklis on välja toodud mõned kesksed arengusuunad, kuhu riigivalitsemine võiks tervikuna edasi areneda. Riigireform kui selline on oma üsna pika kestuse jooksul (kaheksa aastat tegevuskavu) jõudnud teatava poliitilise väsimuse etappi. Aga välja toodud probleemid, olgu need uued või juba ammu teadvustatud, vajavad selget juhtimist ja visiooni. Ka uuemad kontseptsioonid nagu „personaalne riik“, „digipööre“ või „rohepööre“ taanduvad samadele valitsemisvõimekuse tõstmise vajadustele. Nagu riigireformi analüüsist selgus, on vaatamata sellele, et horisontaalsete teemade eestvedamine on olnud Eesti valitsemispraktikas kohati nõrk külg, siiski ootus riigireformile valdkondlike reformide kokkutoomise asemel hoopis koostöös suuremad horisontaalsed teemad käsile võtta ja nende lahendamisega lisandväärtust luua. Siin on oluline kõigi, nii Riigikogu, poliitikute, valitsusasutuste kui era- ja kolmanda sektori panus ja koostöö.

KASUTATUD ALLIKAD:

BOUCKAERT G., PETERS, B., G., VERHOEST, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

BRIGGS, L. (2005). Synergies New Approaches to working together in Government (Presentation to the Annual government Business Conference on „The Future of the Australian Public Service", May 2005). – http://www.apsc.gov.au/media/briggs200505.htm

CIVITTA AS (2021). Eesti Linnade ja Valdade Liidu KOV IKT kompetentsikeskuse haldus- ja teenusmudeli analüüs. – https://www.elvl.ee/documents/21189341/32965510/pkp+1+ELVL+KK_l%C3%B5pparuanne_29.11.pdf

CHRISTENSEN, T. (2012) Post-NPM and changing public governance. Meiji Journal of Political Science and Economics.

Digiühiskonna arengukava 2030. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. – https://www.mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiuhiskonna-arengukava-2030

ELBRECHT, G., KOBIN, R. (2023). „Riigireformi analüüs. Riigireformi tagasivaade ja riigivalitsemise edasised suunad". Rahandusministeerium. Veebilehel https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform

Johnson, B. (2005). From Strategies for Successful Joined Up Government Initiatives. Perth, W.A.: John Curtin University.

KATTAI, K., LÄÄNE, S., SOOTLA, G., LEPIK, K.-L., VIKS, A., SAAR, I., SEPP, V., MÄELTSEMEES, S., NOORKÕIV, R., OLLE, V., LÕHMUS, M. (2020). „Eesti regionaaltasandi arengu analüüs. Regionaalse valitsemise mudelite kujundamise ettepanekud". – https://www.hol.ee/eesti-regionaaltasandi-analuus-536

KEKKONEN, S. AND HARRINVIRTA, M. (2004). „Evaluating effectiveness of the horizontal polity programmes of the Finnish government – A novelty or an attempt once again". Presentation made to EGPA study group on productivity and quality in the public sector. Ljubljana, September 2004.

KEYES, J. (2003). Community and Enterprise in Callanan, M. and Keogan, J. (eds). „Local Government in Ireland: Inside Out. Dublin": IPA, 2003, pp. 285–98.

KOOSTÖÖ KOGU (2023). Rahvaalgatus – mõjuaruanne. – https://kogu.ee/rahvaalgatusveeb-mojuraport

MINISTRY OF GENERAL AFFAIRS, THE NETHERLANDS (2016). Compact General Government Implementation Programme. – https://www.government.nl/topics/public-administration/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme

NOORDEGRAAF, M. 2015. „Public Management: Performance, Professionalism and Politics". Bloomsbury Academic.

OECD (2021). „The future of the public service: Preparing the workforce for change in a context of uncertainty". Kogumikus „Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service". OECD, 2021. – https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en#sectiond1e370

OECD (2021). Government at a Glance. – https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1c258f55-en/index.html?itemId=/content/publication/1c258f55-en

OECD (2022). „Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions". OECD Publishing, Paris.

OSBORNE, S. P. (2006). „The New Public Governance?". Public Management Review, 8, 377–388.

PERRI, L., D. (2005). „Joined-Up Government in the West beyond Britain: A Provisional Assessment". Bogdanor, V. (ed.) „Joined-Up Government". Oxford: Oxford University Press, pp. 43–106.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2017). „Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State". Third Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.

PROUD ENGINEERS (2021). KOVide poolt elanikele teenuste osutamiseks kasutatavate peamiste infosüsteemide analüüs. Lõpparuanne. – https://www.elvl.ee/documents/21189341/35497434/L%C3%B5pparuanne_l%C3%B5plik.pdf

RAHANDUSMINISTEERIUM (2021). Riigireformi tegevuskava 2021–2023. – https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform

RAHANDUSMINISTEERIUM (2022). Seireraport: Viis aastat haldusreformist. – https://www.fin.ee/riik-jaomavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/haldusreform-2015-2017#haldusreformi-seirer

RIIGIKOGU (2019). Riigireformi ja hea halduse põhialused. Poliitika põhialused. Riigi Teataja: RT III, 22.02.2019, 2.

RIIGIKONTROLL (2018) Auditiaruanne „IT-turvameetmete süsteemi rakendamine kohalikes omavalitsustes". Tallinn, Riigikontroll.

RIIGIREFORMI SA (2018). Riigireformi kontseptsioon tervikdokumendina. – https://www.riigireform.ee/kontseptsioon

VADI, M., RAUN, M., ÕUNAPUU, T., JAAKSON, K. (2021). Eesti juhtimisvaldkonna uuring 2021. Tartu Ülikool, OÜ Levellab. – https://eas.ee/wp-content/uploads/2022/04/eesti-juhtimisvaldkonna-uuring-2021.pdf