

Võtmevalik: Riigivalitsemine

Ekspertühma raport

November 2010

Võtmevaliku “Riigivalitsemine” ekspertühm: Marek Helm, Maarja Mändmaa, Tiina Randma-Liiv, Taavi Veskimägi, Jüri Raidla, Anu Toots, Annika Uudelepp. Rühmatööd juhtis ning arutelude tulemused kirjutas raportiks Annika Uudelepp. Raport väljendab rühmaliikmete isiklike seisukohti.



Sissejuhatus

Käesolev raport avab Kasvuvision 2018 võtmevalikut „Riigivalitsemine“.

Eesti Arengufond algatas Eesti Kasvuvision 2018 protsessi eesmärgiga aidata tänastel ja homsetel otsustajatel alustada “strateegilist vestlust” Eesti majanduse tulevaste kasvuallikate kohta. Kasvuvisioni loomisega on võimalik laiemalt kokku leppida, millist Eesti majandust me kümne aasta pärast tahame, et saaks kontsentreeritult ja ühiselt selle nimel tööle asuda. Otsustuskohtadena sisaldab kasvuvision järgmisi võtmevalikuid, milles tehtavatest otsustest sõltub Eesti majanduse tulevikutee kõige enam: ühiskonna väärtussüsteem, majanduspoliitika, välispoliitika hoiak, roheline majandus, kõrgekvaliteedilise hariduse kättesaadavus, avatus talentidele, sotsiaalsüsteemi eesmärk ning riigivalitsemine.

Esialgne visand võtmevalikutest sündis Arengufondi poolt märtsis-aprillis 2010 korraldatud töötubades, kus osales ligi 30 erinevate elualade eksperti era- ja avalikust sektorist ning valitsusvälistest organisatsioonidest. Töötubades loodu oli laiema arutelu all mais toimunud Arengufoorumil.

Sügisel jätkus töö võtmevalikutega ekspertrühmades, kelle ülesandeks oli varem visandatud täpsustada, detailsemalt avada ja töötada välja ettepanekuid muutuseni viivatest tegevussammudest. Samuti analüüsiti seosed teiste võtmevalikutega ning hinnati neid kasvuvisioni nelja tulevikustsenaariumi – Hansa Liit II, Skype-saar, Lõuna-Soome ja Riigi tagasitulek tingimustes.

Ekspertühmade käivitamisele eelnenud kasvuvisioni töö on kokku võetud [kasvuvisioni arutelupaberis](#). Ekspertühmade töö tulemus ning pakutud tegevussammud on sisendiks aasta lõpus toimuvatele foorumitele ning Kasvuvision 2018 lõppdokumendile.



Sisukord

Sissejuhatus.....	2
Sisukord.....	3
1. Võtmevaliku lahtikirjutamine.....	4
1.1. Seosed teiste võtmevalikutega	4
2. Võtmevaliku otsusehoova (skaala) otspunktid	6
3. Tänapäevase olukorra kaardistus ning positsioon otspunktide vahelisel skaalal	8
3.1. Tugevused/positiivsed arengud	8
3.2. Probleemid/nõrkused	9
3.3. Käimasolevad tegevused.....	9
4. Eesti püüeldav tulevikusiht ja positsioon otspunktide vahelisel skaalal.....	10
5. Olulisemad sammud sihtseisundi saavutamiseks.....	14
6. Olulisemate sammude seosed teiste võtmevalikutega	15
7. Visiooni võtmevaliku testimine stsenaariumite raamistikus	16

1. Võtmevaliku lahtikirjutamine

Riigivalitsemise kvaliteeti ja tänapäevast valitsemist tuleb vaadelda kui üht vajalikku eeldust Eesti pidevaks arenguks. Võtmevaliku juhtmõte on käsitleda riigivalitsemist kui Eesti arengu võimestajat ja võimaldajat, sest teiste võtmevalikute õnnestumise eeldus on **aktiivne riik**. Riigi aktiivsuse all mõeldakse riigi proaktiivsust, võimekust algatada olulisi protsesse, suutlikkust langetada olulisi otsuseid õigeaegselt ja lähtekohta, et riigivalitsemine peab aktiivselt toetama ühiskonna terviklikku arengut.

Riigi aktiivset rolli ei saa kuidagi tõlgendada riigi suurema sekkumisena majandusse. Antud võtmevaliku kontekstis ei arutleta riigi sekkumise üle majandusprotsessidesse ega üksikisiku ellu.

Riigivalitsemise edendamisel ei seatud ideaalmudeliks ühtegi riiki, mille sarnaseks Eesti peaks muutuma, sest Eesti ajalugu, riigivalitsemise areng ja tänane positsioon eeldavad meile vajadustele sobilikke lahendusi, mida ei saa üks-üheselt kelleltki üle võtta. Samas saab Eesti riigivalitsemise arengut inspireerida ja valikuid sõnastada ning kaalutleda kasutades erinevate riikide praktikaid ja õppetunde. Seega on võtmevaliku realiseerimisel asjakohane võtta avatud, kuid valiv ja kaalutlev lähtehoiak teistelt riikidelt õppimisel.

Võtmevaliku olulisus tuleb välja sellest, et riigi toimimisel on oluline roll mistahes valdkonnas edu saavutamisel. Riigivalitsemine hõlmab endast ka kvaliteetset poliitikakujundamist ja selle tulemuslikku rakendamist, mis on vajalik kõigis poliitikavaldkondades, olgu tegu hariduse, majanduse, sotsiaalkaitse, välispoliitika või muu poliitikavaldkonnaga.

Ka hiljutine globaalne finantskriis näitas ilmekalt, et riikide reageerimisvõime ja valitud meetmete adekvaatsus mõjutab riigi konkurentsivõimet väga pikas perspektiivis. Mõjud ei väljendu üksnes riigi majanduse konkurentsivõimes, vaid samuti sotsiaalsetes aspektides, nagu tööpuuduses ning ka ühiskonna sidususes ja kollektiivses võimes ühiskonna ees seisvatele väljakutsetele vastata.

1.1. Seosed teiste võtmevalikutega

- **Väärtussüsteemi ja ühiskonnatüübi** võtmevalikuga on tugev seos. Riigivalitsemise väärtused on mõjutatud üldisest väärtussüsteemist ja ühiskonnatüübist. Mida enam väärtustatakse avatud mõtlemist ja avalikku arutelu, uuendusmeelsust ja tolerantsust, toetakse ja hea riigivalitsemise arengut. Samuti on ühiste eesmärkide seadmine ning koostöövõime sõltuvuses väärtustest.
- **Kõigi valdkonnapoliitikate võtmevalikutega (haridus, majandus, sotsiaalsüsteem ja välispoliitika)** on tugev seos: riigivalitsemise võtmevalikus on käsitletud poliitika kujundamise võimekust, sh professionaalset poliitika analüüsi ja teadmispõhist otsustamist. Näiteks: kuidas sotsiaalsüsteemi arendamisel arvestada riigi pikaajalisi vajadusi alates demograafiast kuni inimeste asustuseni regioonides. Hariduse ja talentide võtmevalikuga väljendub seos ka selles, et haridussüsteem valmistab ette ning pakub täiendkoolitust nii riigiametnikele kui poliitikutele, mis omakorda mõjutab riigivalitsemisega seotud inimeste

kompetentse. Välispoliitika võtmevalik mõtestas riigi välispoliitikat oluliselt aktiivsemana ja seda otseselt toetab riigivalitsemise võtmevalik.

- **Rohelised poliitikad** – riigi käitumisel olulise turuosalisena ja poliitikate kujundajana on märgatav mõju rohelistele poliitikatele (nt rohelised riigihanked; riigi ökoloogiline jalajälg, roheline arvepidamine jne).

2. Võtmevaliku otsusehoova (skaala) otsupunktid

Riigivalitsemise võtmevaliku otsupunktid on esitatud järgneval otsusehooval, kus vasakpoolne ots on ebasoovitav areng ja parempoolne soovitatav areng. Otsusehoova otsupunktid ei ole sõnastatud absoluutsetena või antipoodidena. Ekspertühm lähtus vasakpoolse otsupunkti sõnastamisel praegustest kitsaskohtadest ning tõenäolisest stsenaariumist, kui riigivalitsemise arenguga mitte sihistatult tegeleda. Parempoolse otsupunkti sõnastamisel visioneeriti olukorda, milles riik suudab täita ühiskonnas aktiivset rolli, võimestades ühiskonnaliikmeid ja tiivustades erinevate elualade arengut.

Mõiste, mida otsupunktid iseloomustavad, on riigivalitsemine, mis hõlmab endast nii valitsemise põhiväärtusi, riigiaparaadi igakülgset toimimist ja nii administratiivse kui poliitilise juhtimise võimekust.

Reaktiivne ja taastootev	Proaktiivne ja mõjus
--------------------------	----------------------

Riigivalitsemise telje otsupunktide sõnastamisel käsitles tööühm otsupunkti „reaktiivne ja taastootev“ sellise riigivalitsemise tüübina, kus riigi rollina nähakse valdavalt riigi toimimise tagamist, vajalike toimingute ja ülesannete korraldamist, mitte aktiivset ühiskondliku arengumootorit. Vasakus otsupunktis paikneva riigi käitumismuster oma olemuselt sama taastootev, mitte riigivalitsemist põhimõtteliselt uuele kvaliteeditasandile viiv. Riik ei ole ühiskondliku arengu aktiivne suunaja, vaid pigem passiivses rollis reageerija. Riigivalitsemises taastoodetakse eelnimetatud käitumismalli, suutmata tekitada olulisi arenguid ning kvalitatiivset hüpet. Valdava osa poliitikute ja ametnikkonna arusaama kohaselt on riik edukas, kui riik toimib ladusa aparaadina ja haldustoiminguid teostatakse korrektselt.

Sellist riigivalitsemist on võimalik arendada, püüdes riigi toimimist tõhustada ja erinevaid protsesse paremini tööle panna, jäädes endiselt sama riigi rolli tunnetuse ja valitsemistüübi juurde. Seda väljendab arusaam: „teeme samu asju, aga paremini“.

Parempoolne otsupunkt „proaktiivne ja mõjus“ märgib riigivalitsemises põhimõtteliselt uut kvaliteeti, nähes riigil ühiskondliku arengu aktiivse võimestaja rolli. Riigi proaktiivne rollitunnetus algatab, innustab ja toetab ühiskondlikku arengut paljudes eluvaldkondades. Samas proaktiivsus ei tähenda mõtlematut kiirustamist ning alati kõige uudsega valimatut kaasaminekut, vaid kätkeb endas elutarkust hinnata ja säilitada vajalikku. Riigivalitsemise olulise edutegurina käsitletakse ettevaatamisvõimet - suutlikkust mõtestada riigi pikaajalisi arenguvajadusi ja nendest lähtuvalt prioriteete seada ning neid sihiteadlikult ellu viia. Riigivalitsemise üks selgelt tunnetatud põhiväärtusi on ühiskondliku arengu võimestamine ja valdav osa poliitikutest ja ametnikkonnast tajub selgelt ja oma rolli ja vastutust selles. Riigivalitsemise edukust hinnatakse valdavalt saavutatud ühiskondliku mõju põhjal. Kuigi riigil alati säilivad ka korraldavad ja administreerivad rollid, nähakse neid vajalike toetavate tegevustena poliitikate kujundamisel ja elluviimisel, mida teostatakse efektiivselt ja korrektselt.

Otsupunktide lahtimõtestamiseks (vt täpsemalt järgmist peatükki) genereeris ekspertühm kuus abitelge, mille olulist arengut peeti soovitava olukorra saavutamise eelduseks.

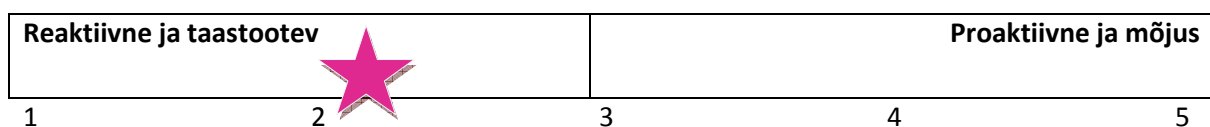
Need abiteljed olid järgmised: riigivalitsemise väärtused; poliitiline juhtimine; riigi ettevaatamisvõime; prioriteetidepõhine eelarvepoliitika; riigi institutsionaalne korraldus; ametnikkonna võimekus.

3. Tänapäeva olukorra kaardistus ning positsioon otspunktide vahelisel skaalal

Arvestades Eesti riigiparaadi väga kiiret ülesehitamist pärast taasiseseisvumist, on riigivalitsemine läbinud viimase kahekümne aastaga suuri muutusi. Tänapäeva Eesti riigivalitsemist hinnates **tuleb igati tunnustada saavutatut – Eesti riik toimib hästi**, järjest rohkem on mõeldud tõhustama toimimise peale ning riik saab edukalt hakkama enamike toimingutega, tehes seda usaldusväärselt ja järjest kodanikusõbralikumalt. Kui skaala vasakut ja paremat poolt vaadelda põhimõtteliselt erinevate valitsemistüüpidega, oleme telje vasakul poolel igati tubliult arenenud, korrastades riigi toimimist ja ehitades üles hästifunktsioneeriva riigiparaadi. Eesti edukas liitumine mõjukate rahvusvaheliste organisatsioonidega (EL, NATO, OECD) on näidanud meile kui väikeriigile omase haldusaparaadi võimekust hakkama saada ka suurtes rahvusvahelistes allianssides. Eesti viimaste aastate riigivalitsemise areng, eriti pärast EL-ga liitumist, on tähendanud eelkõige kohanemist ja teatud stabiliseerumist, mitte niivõrd teljel edasiliikumist. Võib öelda, et Eesti riigivalitsemise arengut on saatnud pikalt vajadus vastata teatud rahvusvaheliste edukriteeriumidele. See on olnud tõsine roll, millega täitmisega on Eesti edukalt hakkama saanud. Selle rolliga on aga viimasel kümnendil kaasnenud „*nõuetele vastamise*“ ja „*ettekirjutatud ülesannete täitmise*“ mentaliteedi süvenemine riigivalitsemises, jättes tagaplaanile proaktiivse rolli ise olulisi arenguteid seada ja vastavaid muutusi esile kutsuda.

Hinnangut Eesti paiknemise kohta otspunktide vahel väljendab allpoololeval teljel punane tärn. See hinnang arvestab, et senises riigivalitsemises on domineerinud valdavalt väliste vajaduste reageerimise ja hakkamasaamisele keskenduv rollitunnetus. Teljel väljendatud hinnang tunnustab siiralt seniseid arenguid riigivalitsemises, kuid märgib, et samamoodi jätkates ei teki kvalitatiivselt uut arengutaset. Samas ka tänapäeva positsiooni säilitamine eeldab pingutusi ning ilma sihiteadliku tegutsemiseta võib ka juba saavutatud tekkida tagasimineku.

Riigivalitsemist arendades lähtekohaga „teeme samu asju, aga paremini“, jõuab maksimaalselt skaala keskpunktini, mitte parema servani. **Ekspertühma hinnangul on vajalik algatada põhimõttelisi muutusi riigivalitsemises, et jõuda riigi proaktiivse ja mõjusa toimimiseni.**



3.1. Tugevused/positiivsed arengud

Üldjoontes toimiv riigivalitsemine; paljude asutuste tasandil on saavutatud olulist kvaliteeditõusu, mis on paljuski vastava asutuse juhtkonna ja hea meeskonna algatus ja saavutus. Märkimisväärne edu e-teenuste arendamises, mis on parandanud mitmete teenuste osutamist kodanikele ning tõhustanud riigiasutuste tööd. Viimase viie aasta jooksul

on toimunud märkimisväärne areng strateegilises planeerimises, kuid seoseid eelarveprotsessidega pole veel piisavalt loodud.

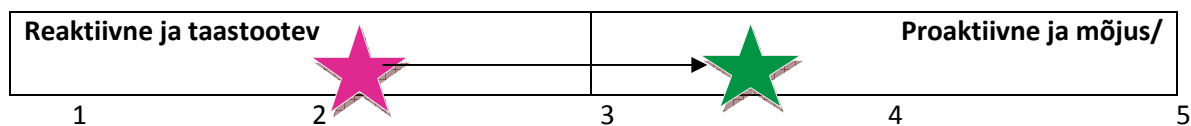
3.2. Probleemid/nõrkused

Madal poliitika kujundamise võimekus; asutusekesksus ja vähene tervikpildi nägemine; järjest süvenev bürokratiseerumine; süsteemse riigivalitsemise arenduse puudumine; kohaliku omavalitsuse tasandi väga ebaühtlane võimekus poliitikaid rakendada ja avalikke teenuseid osutada; riigieelarve ja strateegiate lünklik ja sageli tagasihoidlik seostatus; jäik ja struktuurikeskne institutsionaalne korraldus, mis ei vasta tänapäeva vajadustele teha suuremat koostööd ja saavutada asutusteülest tervikvaadet. Poliitilise juhtimise hektilisus ja erakondade vähene võimekus panustada poliitikate kujundamisse, mida väljendab sageliesinev poliitikute ülesekkumine detailsesse töökorraldusse ja alasekkumine põhimõttelistesse poliitika valikutesse.

3.3. Käimasolevad tegevused

Algatatud on avaliku teenistuse reform, mis on hetkel Riigikogus, kuid tõenäoliselt ei jõuta selle Riigikogu koosseisu volituste ajal kokkuleppeni. Valitsus on algatanud tugiteenuste tsentraliseerimise protsessi, et ühtlustada ja tõhustada raamatupidamist ja personaliarvestust riigiasutustes. Rahandusministeerium on ette valmistamas tulemuspõhist eelarvekujundust ning sellega seoses ka muudatusi strateegilises planeerimises. Justiitsministeerium on käivitanud mitmed õigusaktide kodifitseerimise protsessid, et lihtsustada ja parandada õigusloomet; samuti on ette valmistatud õigusaktide mõjude hindamise süsteem, kuid otsuseni pole veel jõutud.

4. Eesti püüeldav tulevikusiht ja positsioon otspunktide vahelisel skaalal



Soovitava olukorra kohta väljendab hinnangut teljel olev roheline tärn. Ekspertühm lähtus hindamisel Eesti suhtelisest olukorrast antud otspunktide vahel, ega püüelnud hinnangut andes luua rahvusvahelist või riikidevahelist võrdlust.

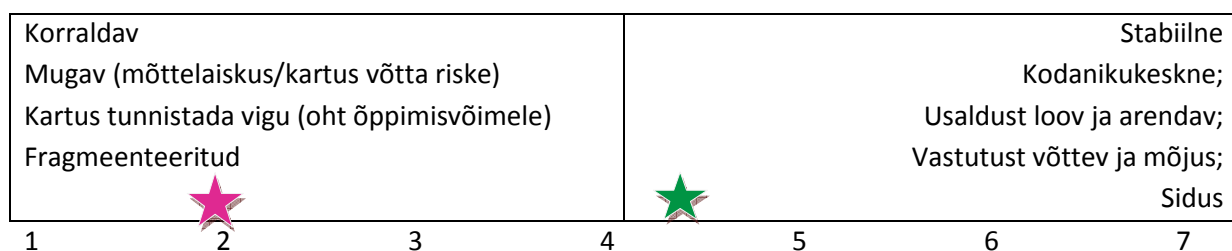
Riigivalitsemise võtmevaliku puhul aastaks 2018 rohelse tärniga näidatud tulemuse saavutamine eeldab väga olulist tõuget ja muutust, mitte järk-järgulist oludega kohanevat arengut. Antud võtmevaliku parempoolse otspunktini jõudmine on väga pikaajaline protsess ning seda ei ole kindlasti tõenäoline saavutada aastaks 2018. Rohelse tärniga näidatud positsioon tähendab väga olulist arenguhüpet, mille eeldus on aktiivne ja süsteemne riigivalitsemise alane poliitika.

Erinevatel abitelgedel on vajalik erinev arengukiirus. Selleks, et antud sihte kirjeldada, on tulevikusihid lahti kirjutatud abitelgede võtmes. Abiteljel punane tärn väljendab hinnangut praegusele olukorrale ning roheline tärn 2018ks aastaks võimalikku saavutatavat olukorda.

Abitelg 1: Riigivalitsemise väärtused

Riigivalitsemine peab looma väärtust kodaniku ja ühiskonna kui terviku jaoks, mitte olema kitsalt ametnikkonna keskne väärtussüsteem. Riigivalitsemises on kodanike jaoks laiemalt teatud põhiväärtused, mis toetavad ühiskonna tasakaalustatud arengut (sh õiguskindlus, sidusus, ennustatavus jne). Aastaks 2018 on kujunenud teatud ühtlane väärtussüsteem riigivalitsemises, mis rõhutab kodanikukesksust, kaasavat valitsemist, usaldust, vastutust, avatust, mõjusust, tervikkust. Riigivalitsemises nähakse kodanikukesksust laiemalt kui kodanikule konkreetse teenuse head osutamist, hõlmates ühiskonna pikaajalisemaid arenguvajadusi. Elanikud usaldavad riiki, tajudes riigivalitsemist sihipärase, kindla tegutsemissuunana. Stabiilsus ja avatus loovad ka vajaliku ruumi innovatsiooniks ning arenguks (teatud kindlus on eelduseks ka riskide võtmisel ja muutuste juhtimisel).

Riigivalitsemise väärtused peegelduvad ametkonna ning poliitikute väärtustes. Siinkohal on oluline tugevdada riigivalitsemise eetikat, rõhutades ametnikkonna professionaalsust, avalikest huvidest lähtumist ja kodanikukesksust¹.



¹ Kodanikukesksust on mõeldud laiemat väärtushinnanguid kajastava mõistena, mis väljendab poliitika sihtrühmade vajadustele keskendumist, mitte pole silmas peetud õiguslikku kodakondsuse staatust

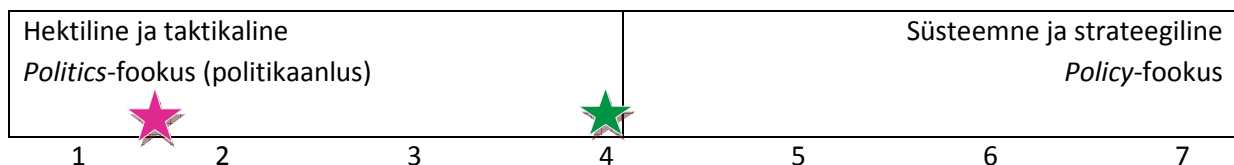
Abitelg 2: Poliitiline juhtimine

Poliitiline juhtimine on süsteemne ning lähtub vähemalt keskpikast perspektiivist. Erakondadel on selge ja teostatav nägemus riigi arenguvisionist. Erakondade võimekus poliitikaid mõtestada, kujundada ja ellu viia on oluliselt professionaalsem. Poliitiliste liidrite hulgas on valdav enamus oma valdkonnas professionaalset kompetentsi omavaid inimesi, kelle jaoks tähendab poliitika eelkõige laiemalt ühiskonna ja kitsamalt antud valdkonna arendamist, mitte selles rutiinse tegevuse korraldamist. Erakonnad on mõistnud, et poliitiline kapital tulenebki võimekusest konkreetset valdkonda märkimisväärselt edendada. Sisulise poliitilise juhtimise tõhustamist valdkonnapoliitikates toetab riigiparaadi töö avalikkus ja avatus – toodetud info (analüüsid, tulemused, ettepanekud) on heaks töömaterjaliks kõigile erakondadele, mitte üksnes võimaloleva ministri erakonnale.

Samas moodustavad valitsusliikmed tulemuslikult töötava kabineti, mis suudab langetada otsuseid ning edendada Eesti elu. Valitsuse liikmed tajuvad oma rolli järjest enam valitsuse esindajatena ministeeriumides, mitte ministeeriumide esindajana valitsuses. See omakorda loob vajaliku toe ja eeldused riigiparaadi terviklikuks toimimiseks.

Poliitilisel tasandil on selgelt määratletud vastutus riigivalitsemise eest, olgu selleks mõni olemasolevatest ministriportfellidest või siis uus. Valdava enamuse poliitiliste liidrite jaoks tähendab proaktiivne ja mõjus riigivalitsemine ka riigile konkurentsieelist rahvusvahelises plaanis.

Erakonnad on arendanud välja oma ridades kõigis võtmevaldkondades ekspertiisi, millele toetuses suudavad erakonnad pidada sisulist dialoogi ka rahvusvahelisel tasandil. Erakondade riigieelarveline rahastamine toetab antud võimekuse arendamist. Riigikogus on alaliste komisjonide personali analüütilist võimekust oluliselt tugevdatud.



Abitelg 3: Riigi ettevaatamisvõime

Riigivalitsemine suudab reeglina ette näha strateegilisi vajadusi ning on võimeline adekvaatselt ja sujuvalt kohanema ka muutuvates oludes. Arutelus kõlas selle võimekuse väljendamiseks järgmine mõte: „*Riik ei tohi olla nagu tuulelipp, vaid kui heas vormis elastne ja paindlik sportlane, kelle selgroog ei murdu takistusi ületades*“. Ministeeriumite töö raskuse on muutunud, keskendudes pikaajaliste väljakutsete edukale juhtimisele, mitte rutiinsele administreerimisele või tulekahjude kustutamisele. Seejuures nähakse riiki tervikuna, mitte eraldiseisvate asutuste süsteemina.

Olulise muutusena on suurendatud analüütilist võimekust, mille lahutamatu osa on süsteemsed hindamised, monitooringud, trendide mõtestamine ja väliskeskkonna analüüs.

Ettevaatamisvõimet rakendatakse igapäevases planeerimistöös, sidudes süsteemset prioriteetid ja ressursid.

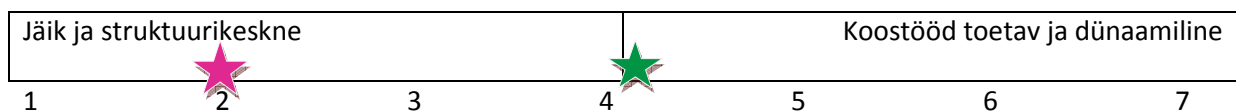


Abitelg 4: Riigi tänapäevane institutsionaalne korraldus

Riigi institutsionaalne korraldus on oluliselt paindlikum ja võimeline arvestama ühiskonna ning väliskeskkonna vajadusi. Asutuste tööjaotus on küll selge, kuid riigi ühetaoline toimimine on teed rajanud mitmekesistele asutustevahelistele koostöövormidele. Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandi rollid on vastastikku arusaadavad ja aktsepteeritud. Kohalike omavalitsuste tasand suudab võimestada kogukonda ja saavutada häid tulemusi oma vastutusvaldkondades. Levinud on harjumus töötada erinevates võrgustikes ja luua ning juhtida võrgustikke. Avalik sektor on vilunud tegema koostööd nii era, kui mittetulundussektoriga ning suudab tulemuslikult kaasata erinevaid huvi- ja sihtrühmi.

Institutsionaalse paindlikkuse ja kohanemisvõime juures on loodud tugev valitsuse koordinatsioonivõimekus, mis toetab poliitikate terviklikkust ja ametkondade ühist tööd.

Rahvusvahelisel tasandil koostööks suudetakse riigivalitsemises leida selge fookus ja konsolideerida jõud, et saavutada tulemusi.

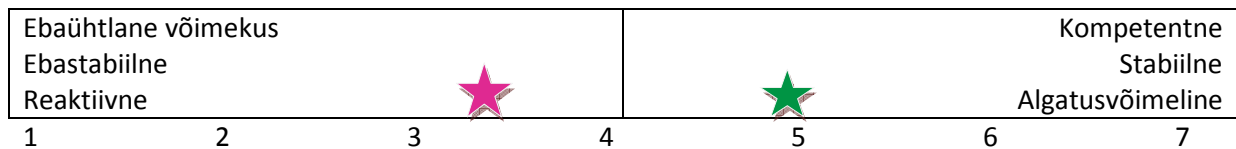


Abitelg 5: Võimekas ametnikkond

Ametnikkonna kompetentsid (st oskused, teadmised ja hoiakud) on üleüldiselt paranenud, eeskätt poliitika kujundamises. Kompetentside väärtustamine on loonud stabiilse võimekuse ja institutsionaalse mälu kõigis võtmevaldkondades. Hoiakutena on juurdunud avatus, õppimisvõime, koostöökultuur, teadmispõhisus. Need hoiakud kombinatsioonis stabiilse ametnikkonnaga on edendanud ametnikes algatusvõimet, valdkonna uuendamise suutlikkust ja võimet poliitika muutusi sihiteadlikult juhtida. Kõikidel valitsemistasanditel on veelgi vähenenud nii tegelik korruptsioon kui ka korruptsiooni tajumine.

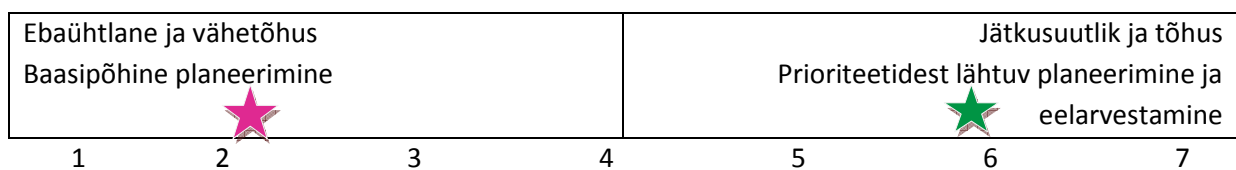
Riigiametniku töö on prestiižne ja atraktiivne ning järjest enam tajutakse ühe tööandjana riiki, mitte erinevaid riigiasutusi. Riik suudab proaktiivses rollis värvata oma valdkonna tippusid. Ametnike valik ja edutamine lähtub kõigil tasanditel kompetentsidest ning tegelikust võimekusest; vastavad ametnike valikusüsteemi on välja töötatud ja juurutatud ühtlaselt kogu riigiparaadis, hinnates poliitilist neutraalsust ja valdkonna asjatundlikkust.

Ametnike arendamise süsteem annab reaalseid tulemusi. Valdkondades või nende kompetentside osas, kus on ametnike puudujääk, suudetakse süsteemset neid riske juhtida.



Abitelg 6: Prioriteetidepõhine eelarvepoliitika

Riigieelarve kujundamisel ja juhtimisel on keskne tähelepanu mitte kulude juhtimises (nn riigikassa-funktsioon), vaid ühiskondlike tulude suurendamises (poliitikate mõjus). Selleks on läbi viidud riigi finants- ja strateegilise juhtimise reform, mille tulemusena seostatakse riigiasutustes süsteemselt strateegilisi eesmärke, tegevusi ning ressursse. Selle olulise eeldusena on kõikide ministeeriumide valitsemisalas suudetud juhtimiskvaliteeti oluliselt tõsta, mis omakorda tugineb poliitikakujundamise ja analüüsi võimekuse olulisele kasvule.



5. Olulisemad sammud sihtseisundi saavutamiseks

1. **Riigikogu muuta seadusmasinast riigi tulevikuvisioni arutluskojaks** (laiemalt kui Eesti, vaid ka Eesti positsioon maailmas, Eesti positsioon EL-s). Selleks on vajalik komisjonide sisulise kompetentsi tugevdamine; kaaluda Riigikogu kodukorra ülevaatamisest ja asjakohaseks muutmiseks; käivitada süsteemne Riigikogu liikmete arendustegevus - professionaalse kompetentsi tõstmine (ühine diskussiooniareen, ühtlasem võimekus osaleda põhimõttelistes aruteludes). Tugevdada parlamentaarset kontrolli täitevvõimu üle, juurutades ministrite sisulise regulaarse ettekande parlamendi ees oma vastutusvaldkonna strateegiliste eesmärkide saavutamisest.
2. **Arendada välja keskne riigi poliitika (*policy*) strateegilise visioneerimise ja sisulise koordineerimise võimekus.** Selleks on vaja tugevdada nn *Centre of Government* eestvedavat, visioneerivat ja analüütilist rolli, et genereerida riigi terviklikku pikaajalist arenguvisioni. Antud võimekuse loomise põhikomponendid on tervikpildi mõtestamine, ettenägemisvõime, pikaajalise strateegilise visioni loomine ja selle rakendamine koos ministeeriumidega. Kaaluda võimalust näha selline roll ette Arengufondile, et rakendada Arengufondi kogemusi, meeskonda, võrgustikku tugevamalt riigi tegelikku strateegiakujundusse, seostades Arengufondi tööd paremini valitsuse tegevusega riigi strateegilisel juhtimisel. Arengufond riikliku mõttekeskusena võiks olla kasulik ressurss, mis täiendaks praegust Riigikantseleid (nii strateegiabürood, EL sekretariaati kui teisi põhiüksusi).
3. **Töötada välja ja levitada hea valitsemise tava/koodeks/harta:** institutsionaliseeruda, ühtlustada ja juurutada riigivalitsemise põhiväärtusi. Kasutada seda riigivalitsemise alastes õppekavades ja koolitustes; hinnangute andmisel ja teatud käitumise asjakohasuse tõlgendamisel jne.
4. **Luua kõrgetasemeline riigivalitsemise tippkeskus,** mis toimiks kraadiõppe asutusena (nn *graduate school*) ning pakuks tänapäevase riigivalitsemise alast täiendkoolitust. Sihtrühm: ametnikud ja poliitikud; vajadus: ette valmistada uut põlvkonda (mitte ealises mõttes, vaid mõtteviisi tähenduses) riigivalitsejaid. Näiteid teistest riikidest: *Hertie School of Governance*; *Kennedy School of Governance*. Tippkeskuse tase peab olema rahvusvaheliselt atraktiivne, suutes kaasata mainekaid õppejõude; endiseid ja praegusi tippjuhte nii Eestist kui teistest riikidest. Tippkeskuse metoodikates kombineeritakse nii sisulist kompetentsi kui ka eestvedamisvõimekust.
5. Riigiasutuste vahelise koostöö tõhustamiseks ja struktuuride jäikuse vähendamiseks **standardiseerida riigivalitsemise põhiprotsesse** (nt finantsjuhtimine ja raamatupidamine, personaliarvestus, hangete korraldus, hoonete haldus jne).
6. **Institutsionaliseerida riigivalitsemises mitmekülgsemaid töövorme,** kasutades rohkem võrgustikke, töörühmi, teemapõhiseid alalisi töömeeskondi, projektipõhiseid task-force jne.

6. Olulisemate sammude seosed teiste võtmevalikutega

Riigivalitsemise vaatepunktist oleksid nn toetavate sammudena olulised järgmised ettevõtmised:

- hariduses algatusvõime, avatuse ja loovuse suurendamine;
- väärtussüsteemis sisuka ühiskondliku aruteluruumi ja dialoogikultuuri loomine;
- kodanikualgatuse ja kodanikuaktiivsuse suurendamine;
- sektoritevahelise koostöö suurendamine.

7. Visiooni võtmevaliku testimine stsenaariumite raamistikus

	Hansa Liit II	Lõuna-Soome	Riigi tagasitulek	Skype-saar
Visiooni soodsad küljed	Stsenaarium toetab mõjusama, proaktiivsema ja uuenduslikuma valitsemise poole liikumise vajalikkust. Soodsad tingimused riigivalitsemise alaseks koostööks regioonis.	Vajalik, et kesiseid arenguolusid vähegi parandada tulemuslikumate poliitikate ja juhtimise kaudu. Samas Soome riigivalitsemise väljakutsete sarnasus Eesti omadega võib anda soodsa pinnase riigivalitsemise arendamise alaseks koostööks Soome ja teiste Põhjamaadega.	Soodsaid külgi ei ole, ehkki laialdasem innovatsioon võib kasuks tulla väiksegi konkurentsieelise tekitamiseks.	Stsenaarium toetab visioonivaliku olulisust, tuginedes mõjusamale ja proaktiivsemale valitsemisele
Visiooni ebasoodsad küljed	Ebasoodsaid külgi pole	Loomulik surve uuendusteks on vähene, senise korralduse hoidmise soov	Säilib vana mõttelaad, muutused on kitsaste eelarveolude, üldise riigivalitsemise reaktiivsuse tõttu.	Ebasoodsaid külgi pole
Potentsiaalselt vajalikud muudatused võtmevalikus või selle elluviimisel olude vastavaks muutumise korral	Vajaminevaid muudatusi ette näha ei ole	Vaja täpsemalt seada valitsemise reformimise fookust, sh olla aktiivsem naaberriikide kogemustest õppimisel (nt Soome)	Vaja pöörata tähelepanu vaatamata aegade raskusele riigijuhtimise mõttelaadi muutmisele.	Vajaminevaid muudatusi ette näha ei ole