

RIIGIÜLESANNETE ANALÜÜS

Eesti riigireformi kava

Riigireformi vajadusest ja valikutest on räägitud juba aastaid nii avaliku kui ka erasektori arvamusi liidrite seas. Muutuste läbiviimise peamiseks ajendiks on vajadus targa ja tõhusa riigikorralduse järele. Samuti võib põhjustena välja tuua rahva arvu vähenemise ja kasvava töökäte puuduse, kiirete kasvuaastate lõpu Eesti majanduse arengus, ülalpeetavate arvu ja eelarvelise surve kasvu avalike teenuste osutamisele, ebahütlase riigisisese arengukiiruse ja haldusvõimekuse ning riigieelarve märkimisväärse sõltuvuse Euroopa Liidu struktuurifondide rahastusest.

Mainitud põhjuste seas on üks peamisi Eesti tööealise elanikkonna märgatav vähenemine – prognooside kohaselt väheneb Eesti tööealine elanikkond 2020. aastaks, võrreldes 2015. aastaga, 28 360 võrra. See on rohkem kui praegu elanikke Võru ja Valga linnades kokku. Töökäte puudus lähiaastatel ei puuduta mitte ainult erasektorit, vaid paratamatult ka valitsussektorit. Selleks, et Eesti majandus saaks toimida ja valitsussektor ei muutuks maksumaksjale liigseks koormaks, tuleb ühelt poolt anda töökäsi valitsussektorist erasektorile ning teisalt korraldada valitsussektori tegevused ümber nii, et vaatamata väiksemale töötajate arvule, suudaks riik pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid.

Eesti riik seisab seega silmitsi olukorraga, kus tuleb langetada põhimõttelisi otsuseid, kuidas edasi minna. See tähendab, et tuleb analüüsida, mis on need ülesanded, mida riik peaks kindlasti täitma ja mis on need ülesanded, mida riik praegu küll täidab, aga tegelikult võiks edukalt era- ja kolmandalt sektorilt sisse osta või üldse ära jätta; milliste ülesannete täitmise tuleks edaspidi panustada tänasest oluliselt enam, millistesse vähem, samuti millises vormis oleks kõige otstarbekam ja tulemuslikum riigi erinevaid ülesandeid täita.

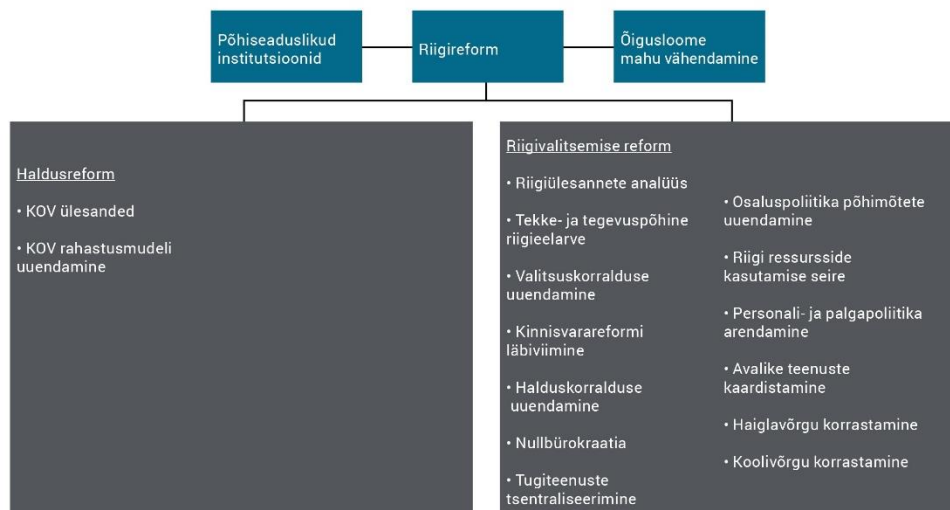
Nimetatud väljakutsega tegelemiseks otsustas valitsus 2015. aasta kevadel võtta üheks oma prioriteediks riigireformi läbiviimise.

Riigireform jaguneb suures plaanis riigivalitsemise reformiks ja haldusreformiks (joonis 1).

Rahandusministeeriumis valminud riigiülesannete analüüsi kontekstis on peamine just riigivalitsemise reform ja selle tegevused.

Riigivalitsemise reformil on kolm peamist eesmärki:

1. Kasutajate vajadustele vastavad avalikud teenused on kättesaadavad kogu Eestis.
2. Ettevõtjate ja elanike suhtlemine riigiga on lihtsam.
3. Riigi sisemine töökorraldus on tõhus ja riigile jõukohane.



Joonis 1. Riigireformi ülesehitus.

Riigivalitsemise reformi elluviimisega saavutame mõjusama ja tõhusama riigi ülesannete täitmise, kvaliteetsema avalike teenuste pakkumise, valitsussektori paindlikuma ja vähem bürokraatliku töökorralduse, valitsussektori kulutuste vähenemise ja hoiame töötajate arvu tasakaalus erasektoriga.

Negatiivsete demograafiliste trendide ning tööalase elanikkonna vähenemise tõttu olulist riigieelarve tulude kasvu ette näha ei ole. Valitsus on otsustanud, et töötajate arv valitsussektoris väheneb igal aastal¹, seetõttu eeldab avalike teenuste kvaliteedi hoidmine ja parandamine põhimõttelisi muutusi avalike ülesannete täitmisel ning avalike teenuste osutamises.

Kuna ainult töötajate arvu vähendamine ilma avalikke ülesandeid, avalikke teenuseid ja protsesse ümber kujundamata võib kahjustada riigi tuumafunktsioonide täitmist ning langetada avalike teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust, siis leppis valitsus kokku, et Rahandusministeeriumi juhtimisel viiakse läbi **valitsussektori asutuste ülesannete analüüs ja töötatakse välja ettepanekud ümberkorraldusteks** (Rahandusministeerium on vastutav ressursi-, riigihaldus- ja osaluspoliitika kujundamise eest) ning Justiitsministeeriumi juhtimisel viiakse läbi analüüs valitsemis- ja halduskorraldusest (Justiitsministeeriumi ülesandeks on avaliku õiguse kujundamine).

Eelpool mainitud eesmärkide ja prioriteetide saavutamiseks keskendub riigi ülesannete analüüs tugevate seoste ja sünergiapotentsiaaliga ülesannete liitmisele, dubleerivate tegevuste kaotamisele, asutuste ja ülesannete õigesse juriidilisse vormi viimisele ning ülesannete üleandmisele era- ja kolmandale sektorile. Analüüsi käigus käsitletakse ülevaetlikult kõiki keskvalitsuse tegevusi, kuid süvitsi võetakse ette kümme fookusteemat. Fookusvaldkonnad on valitud välja ministeeriumide juhtkondadega tehtud intervjuude pinnalt ja Rahandusministeeriumi analüüsi tulemusel. Analüüsi raames tehakse muuhulgas esmasel etapil ettepanekud asutuste regionaalse paiknemise kohta. Analüüsi viis läbi Rahandusministeerium tihedas koostöös teiste ministeeriumidega.

¹ Vabariigi Valitsuse otsused riigi eelarvestrateegia 2016-2019 ja 2016. a riigieelarve koostamise protsessides.

Riigiülesannete analüüsi koostamisel tehtud valikud

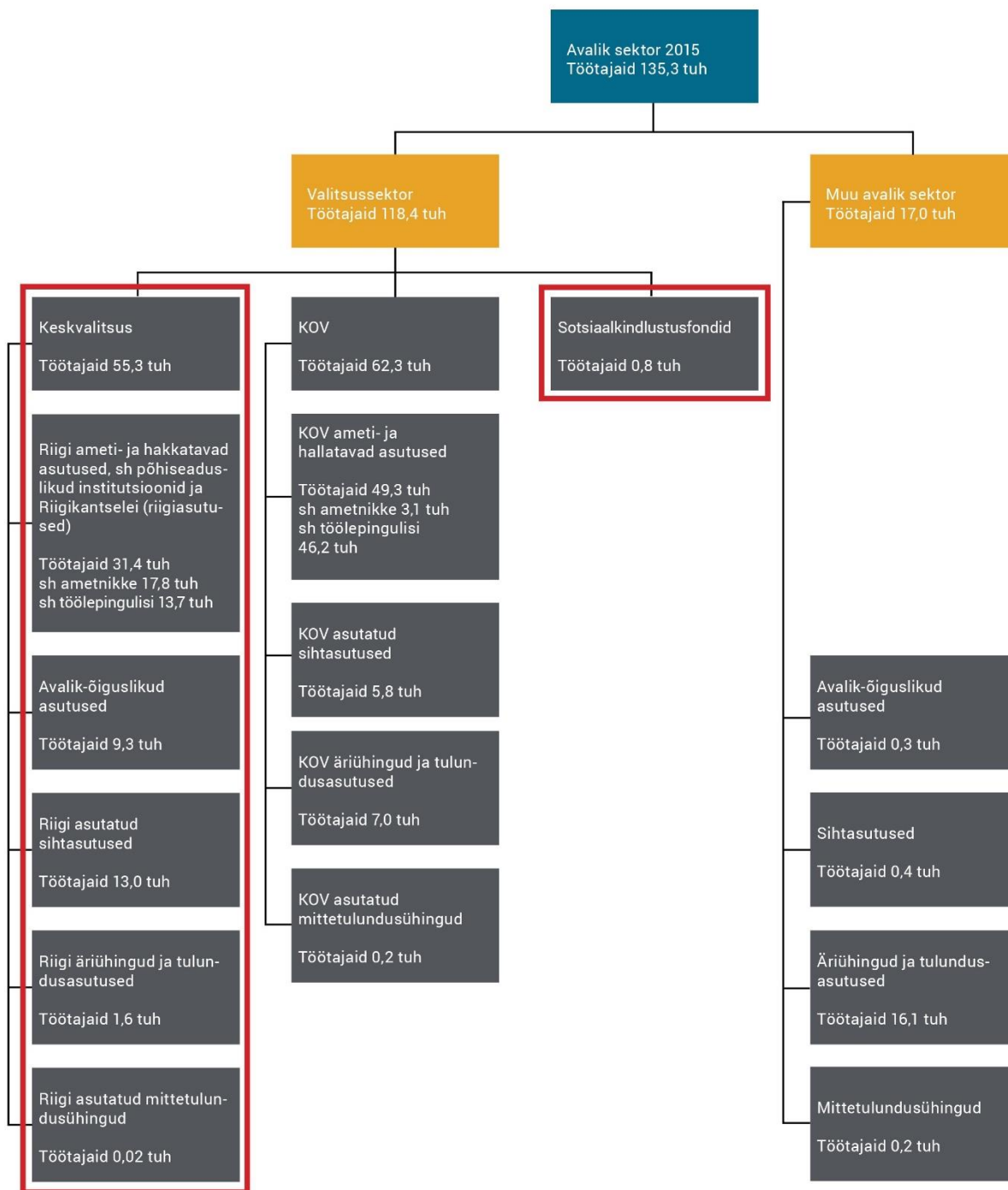
Riigiülesannete analüüsi tegemises leppis valitsus kokku valitsuse tegevusprogrammi koostamisel. Selle käigus töötati välja riigihalduse ministri ülesanded ning suunised.

Riigiülesannete analüüsis omakorda otsustati keskenduda järgnevale:

- kümnele fookusvaldkonnale, millest olulisim on maavalitsuste osa, kuna on otseselt seotud haldusreformi elluviimisega (ülesannete üleandmine maavalitsustelt kohalikele omavalitsustele) ning edasiste plaanidega riigi teenuste pakkumisel regioonides (nn riigimajade kontseptsioon);
- riigi tänase olukorra kirjeldamisele (demograafia, majandus, riigieelarve, riigi haldusorganisatsioon) ja sidumisele Eestit ees ootavate väljakutsega;
- meetodiliste aluste loomisele riigi haldusorganisatsiooni korrastamiseks.

Lisaks on muud analüüsi peatükid täiendavaks ja tausta loovaks informatsiooniks, kus on ära markeeritud olulisemad ümberkorralduste ideed, mis omavad rohkem potentsiaali riigivalitsemise reformi eesmärkidele kaasa aitamiseks. Näiteks haldusalade ülevaated annavad lugejale aimu, milliste peamiste ülesannetega (üldistatud kujul) keskvalitsuse organisatsioonid tegelevad ning milline on organisatsioonide ülalpidamise kulu ja töötajate arv.

Riigiülesannete analüüsis vaadeldi keskvalitsust ja sotsiaalkindlustusfonde (joonis 2), kohalikud omavalitsused ja muu avaliku sektori asutused ei olnud analüüsi kaasatud.



Joonis 2. Riigiülesannete analüüsi ulatus (keskvalitsus ja sotsiaalkindlustusfondid).

Analüüsi fookusvaldkonnad

I Transport

Probleemipüstitus: Eestis on hetkel transpordisektori administreerimine, sh ühistranspordi korraldus jagunenud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala, kohalike omavalitsuste ning maavalitsuste vahel. Transpordisektori korralduses ei ole tagatud terviklikku süsteemi – ülesanded, sh erinevate transpordiliikide ühistranspordi korraldus on killustunud ning tegevuste vahel puudub sünergia. Jagatud vastutuse ja vähese koostöö tulemusena on tekkinud olukord, kus kohalik, maakondlik ja riiklik liinivõrk ei ole lahendatud parimal võimalikul viisil, mille tõttu elanik ei saa parimat võimalikku avalikku teenust (nt ühtlane ja haldusüksuste piiride ülene liinivõrk, ühtne piletisüsteem kõikides siseriiklikes transpordisüsteemides jms). Transpordipoliitika kujundamine on tagatud terviklikuna Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist, kuid poliitika rakendamise tasand on isegi keskvalitsuse tasandil killustunud nelja riigiameti ja 15 maavalitsuse vahel. Arvestades Vabariigi Valitsuse seatud eesmärgi on transpordivaldkonna rakendusliku tasandi korrastamisega võimalik saavutada tõhusam ja efektiivsem süsteem (konsolideeritud ja terviklik juhtimine, optimeeritud tugitegevused, äriprotsesside sünergia ning parima kompetentsi jagamine).

Lahendusettepanek: transpordipoliitika rakendamise konsolideerimine ning transpordivaldkonna ühendameti moodustamine. Selleks on järgmisel aastal plaanis majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ning rahandusministeeriumi täiendav põhjalik analüüs, mille alusel on valitsusel võimalik võtta seisukoht transpordiameti moodustamise kohta. Lisaks on konsolideerimise plaanis piirkondliku ühistranspordi korraldamise ülesande andmine maavalitsustelt Maanteeametile või loodavale transpordiametile, kes hakkab piirkondlikku ühistransporti korraldama läbi riigi ja kohalike omavalitsuste koostöös loodud regionaalsetele ühistranspordikeskuste.

II Tervishoid

Probleemipüstitus: tervishoiusüsteem peab olema patsiendikeskne ning vastama patsiendi vajadustele ja ootustele. Krooniliste haiguste üha kasvav levik ja elanikkonna vananemine toovad kaasa suurema koormuse tervishoiusüsteemile ning seetõttu on vajalikud süsteemi tasemel struktuursed muutused.

Tervishoiuvaldkonnas on elluviimisel mitmed ulatuslikud reformid, mis hõlmavad otseselt elanikkonnale suunatud avalikke teenuseid (haiglate võrgustumine, esmatasandi tervishoiu tugevdamine, ravikindlustuse tulubaasi pikaajaline jätkusuutlikkus). Arvestades pidevaid efektiivsuse ja mõjususe otsinguid on oluline, et tervishoiu korralduse nn tipuosa poliitikakujundamine ning -rakendamine astuksid ühte sammu pakutavate teenustega. Seetõttu on äärmiselt oluline likvideerida senised kitsaskohad poliitikakujundamises, tõstes poliitikakujundamise suutlikkust ning lahendada probleemid koostöös ja vastutuse jaotuse küsimuses Sotsiaalministeeriumi, Haigekassa ning rakenduslikke ülesandeid täitvate asutuste vahel. Praegu on ülesannete täitmine Sotsiaalministeeriumi valitsemisala tasandil jätkuvalt killustunud, puudub sünergia ja toimub dubleerimine. Samuti on killustunud IKT-teenused, mis muutuvad tervishoiusektori korraldamisel üha olulisemaks.

Lahendusettepanek: Tervishoiu valdkonnas alustatakse konsolideerimist. Ravimite hinnastamise ja hüvitamise menetlemine on plaanis viia Eesti Haigekassasse ja riiklike programmide ravimite ja vaktsiinide hankimine Sotsiaalministeeriumist rakendustasandile. Rahandusministeerium koos Sotsiaalministeeriumiga tellis tänavu jaanuaris tervise valdkonda

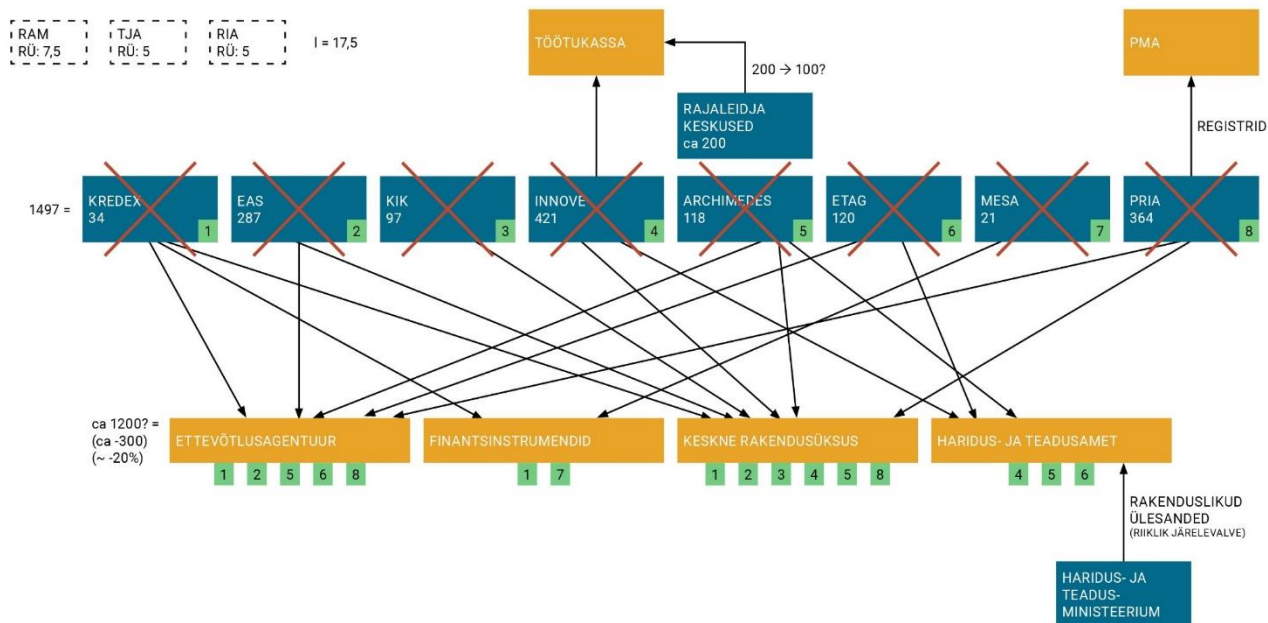
terviklikult käsitleva analüüsi, et saada ettepanekuid valdkonna tegevuse efektiivsuse suurendamiseks, ressursside tõhusamaks kasutamiseks ning funktsioonide parima jaotuse tagamiseks. Analüüsis rõhutavad eksperdid vajadust uuendada tervise valdkonna e-teenuste arendamise korraldust ja viia osa tegevustest ministeeriumist rakendusasutustesse. Sotsiaalministeerium jätkab ekspertide tehtud ettepanekute analüüsimist, et jõuda aasta lõpuks konkreetsete muudatustettepanekuteni.

III Rakendusüksuse ülesannete täitmine

Probleemipüstitus: struktuuritoetuste seadusest tulenevaid rakendusüksuse ülesandeid täidab Eestis kaheksa organisatsiooni – Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, SA Innove, SA Archimedes, SA KredEx, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Riigi Infosüsteemi Amet, Tehnilise Järelevalve Amet, Rahandusministeerium, Lisaks tegeleb põllumajandus- ja kalandustoetustega Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet. Süsteem on killustunud, põhjustades sellega mitmeid probleeme ning rahalisi riske.

Mida rohkem isikuid ja asutusi välistoetuste andmisega tegeleb, seda rohkem on tõlgendusi taotlejale ja toetuse saajale esitatud nõuete osas, mis võib kaasa tuua toetuse saajate erineva kohtlemise erinevate toetust andvate isikute ja asutuste poolt. Lisaks on osade rakendusüksuste ülesandeid täitvate isikute ja asutuste administreeritav toetusmaht juba 2014-2020 perioodil vähenenud ning Eestile tervikuna on oodata perioodil 2021+ toetusrahade mahu vähenemist ligi ühe miljardi euro võrra. Kuna osa toetust jagavaid asutusi on juba praegu väga väikesed, muutuksid need veel väiksemaks. Seega ei ole riigis tervikuna rahaliselt otstarbekas ega struktuuritoetuste rakendussüsteemi mõttes jätkusuutlik jätkata sellises mahus toetust jagavate rakendusüksuste ülalpidamisega.

Lahendusettepanek: alustada välisabi andmisega seotud funktsioonide tsentraliseerimisega ning moodustada aastaks 2021 keskne rakendusüksus. Kõikide fondide rakendamise tsentraliseerimine on töö- ja ajamahukas, mistõttu on rakendusüksuste funktsioonide tagasivõtmist otstarbekas viia läbi etapiviisiliselt. Keskse rakendusüksuse loomisel alustatakse analüüsist, selle lõpptähtaeg on 2019. aastal. Rakendusüksusesse on plaanis viia üle haldusülesannete täitmine, varad ja täitmisega seotud töötajad/teenistujad järgmistest rakendusüksustest: Rahandusministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet, Tehnilise Järelevalve Amet, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Sihtasutus Innove, Sihtasutus Archimedes, Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus, Sihtasutus KredEx. Lisaks analüüsivad ministeeriumid võimalusi ühendada Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti toetuse andmisega seotud tegevused keskse rakendusüksusega.



Asutused: 8 → 4

Töötajad: 1497 → 1200 (rakendusüksuse ülesannete täitmise optimeerimine; Töötukassa ja „Rajaleidja keskuste“ võrgustiku ühendamine ja optimeerimine; juhtimise ja tugitegevuste optimeerimine; dubleerimiste kaotamine; teenuste hulga vähendamine)

Töötajate arv: 2015. a. keskmine (saldoandmikud)

IV Ettevõtluse tugistruktuurid

Probleemipüstitus: Eesti ettevõtluskeskkond peab olema konkurentsivõimeline. Riigi toe pakkumisel liigutakse edaspidi personaalsema lähenemise suunas, olles ettevõtetele paremaks partneriks. See tähendab riigi poolt teenuste täpsemat sihtimist, sisulise kvaliteedi tõstmist ja paremat asutuste ülest arusaama ettevõtjate vajadustest, mis on täna teatud määral probleemiks.

Riigi poolt ettevõtjatele pakutavate teenuste disainil ja elluviimisel peab eeskätt olema tagatud kõrge kvaliteet, kuid oluline on ka toimiv koostöö riigi ja erasektori vahel. Praegune riigi poolne sekkumine pole piisavalt süsteemne ning eraturu, ettevõtlusorganisatsioonide ja riigi tööjaotus pole piisavalt selge ja süsteemne. Seega on oluline korraldada ettevõtluse toetamine riigis ümber nii, et ettevõtja läbib riigilt toe saamiseks vaid ühe teekonna. Lisaks eelöeldule on oluline tõsta pakutavate riiklike teenuste kvaliteeti ning lahendada kitsaskohad, mis ei toeta ettevõtjale personaalsemaid, riigiga koostöös kujunenud lahendusi. Samuti on oluline kaotada dubleerimised ettevõtlust toetavate organisatsioonide vahel, mida on eeldatavalt olulises mahus (kuni 20% tegevustest). Ettevõtluskeskkonna konkurentsivõime kasvatamise eesmärgil on vajalik ettevõtluse ja teaduse valdkondade omavaheline lähendamine, et loodaks viljakas pinnas innovaatiliste lahenduste tekkimiseks ning kasutataks ära teaduse potentsiaali majanduskasvu loomisel.

Lahendusettepanek: ettevõtluse ja innovatsiooni tugistruktuuride korralduse muutmisel on eesmärk jõuda olukorrani, kus ettevõtjatele pakutav info, kliendihaldus (ühtne kontaktpunkt) ja teenused moodustavad loogilise terviku; teadusvaldkonna ja ettevõtluse rahastamine toimib paremas kooskõlas ja koordineeritult ettevõtluse ja innovatsiooni sidususe suurendamise toetamiseks (sh killustatus väheneb); väheneb nii era- kui avaliku sektori halduskoormus kui ka avaliku sektori valitsemise maht; selgem on tööjaotus avaliku ja erasektori sarnaste tegevuste vahel (mh ettevõtjatel on selge arusaam avaliku sektori teenustest ja toetustest); ettevõtluse

arendamise ja innovatsiooni tugisüsteem on suuresti valmis EL tõukefondide vahendite oluliseks vähenemiseks aastal 2021.

Kirjeldatud olukorra saavutamiseks on oluline: 1) sisse töötada ühtne ettevõtlus- ja innovatsiooni kontaktpunkt/kompetentsikeskus, kes annab infot ja pakub põhjendatud juhtudel teenuseid ettevõtjale, teadusvaldkonnas ja ka riigile; 2) reorganiseerida ettevõtluse ja innovatsiooni tugistruktuurid koondades ühte asutusse sarnased funktsioonid ning eraldada struktuuritoetuste administreerimine kesksesse rakendusüksusesse; 3) kriitiliselt hinnata osutatavaid teenuseid ja osutatavate teenuste arvu vähendada lõpetades turuga konkureerivad teenused, dubleerivad teenused ja ebeeefektiivselt tootlikkuse kasvu panustavad teenused.

Selle saavutamiseks teevad koostööd majandus- ja kommunikatsiooniministerium, EAS, , Sihtasutus Eesti Teadusagentuur ja Sihtasutuse Archimedes, et ühendada ettevõtlusega ja innovatsiooniga seotud funktsioonid. Kõik kapitalile ligipääsu parandavad tegevused (finantsinstrumendid) koondatakse ühte organisatsiooni Kredexi ja Maaelu Edendamise Sihtasutuse ühendamise teel. Ühendasutus plaanitakse luua aastaks 2017.

V Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia korraldus

Probleemipüstitus: IKT-d on enamasti käsitletud kui kuluüksust, mitte kui strateegilist funktsiooni, nagu tänapäevases organisatsiooni juhtimises ja riigikorralduses peaks. IKT defineerimine teenuseks on loonud uue olukorra ja tekitanud kliendis-tellijas (nn mitte-IKT osakonnad) üksjagu segadust ning vääriti mõistmist. Üheks oluliseks läbivaks põhjuseks on see, et riigiasutuste IKT ei ole pidanud tegelema enese müümisega selle sõna kõige otsesemas tähenduses. IKT on toimetanud omaette taustal ja tellijat pole eriti huvitanud IKT tegemised, peaasi, et kõik töötaks. Uues olukorras on aga IKT muutunud teenuseks ja tellija ei saa enam aru, mis see teenus täpselt on, kuidas seda mõõdetakse ja et teenusel on ka hind.

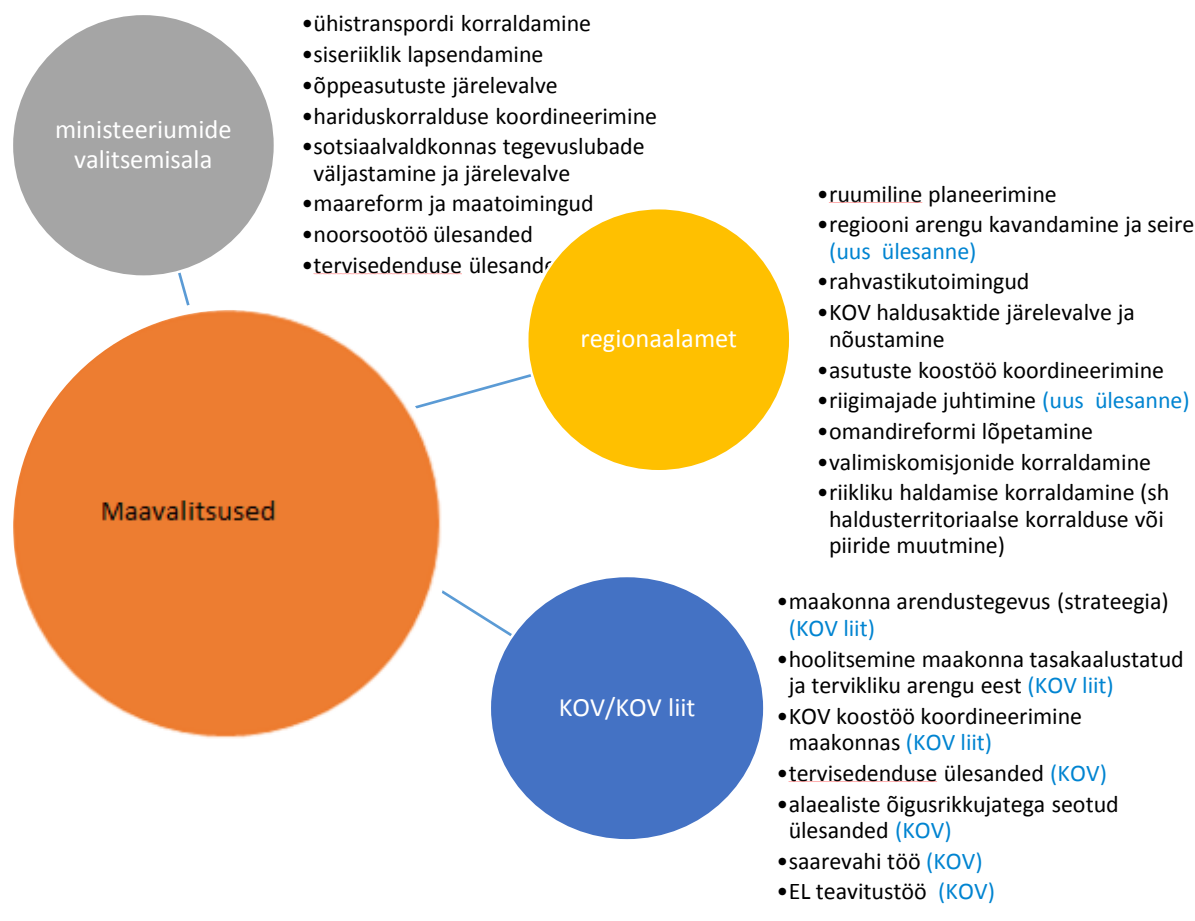
Probleemina on võimalik välja tuua ka jätkuvalt kestlikkuse tagamist, mis tuleneb sellest, et IKT-teenuste pakujatele antud ülesanded, ootused ning selleks eraldatud ressursid ei ole omavahel tasakaalus. Tugevalt on alahinnatud teenuste maksumust ning IKT-sektori arengu kiirusest tulenevat riist- ja tarkvara amortiseerumise kiirust. Investeeringute mahtudega koos ei kasva vajalikud mahus hoolduseks vajalikud ressursid. IKT-teenuste puhul on samuti haldusalade ja asutuste kaupa erinev arusaam teenuste olemusest ja sisust. IKT-teenused on läbivalt standardiseerimata ning seetõttu on suured erinevused hinnas ja teenuste kvaliteedis.

Lahendusettepanek: jätkata IKT-valdkonna süsteemse konsolideerimisega ning IKT-kompetentsikeskuste tugevdamisega. Koostada ülevaated IKT-kulude trendidest suuremate kulugruppide (investeeringud, tööjõukulud, halduskulud) lõikes ning töötada välja ühtsed teenuste kirjeldamise ja hinnastamise mudelid.

VI Maavalitsused

Probleemipüstitus: senine regionaalse halduse korraldus 15 maavalitsuse toel on oma aja ära elanud ning vajab ümberkorraldamist järgmistel põhjustel: maavalitsuste ülesannete hulk väheneb; maakonna tasand on osade ülesannete täitmiseks jäänud liiga väikeseks; maavalitsuste ülesannete hulk ja ülesannete täitmise kvaliteet on maakonniti ebaühtlane; ministeriumidel on keeruline juhtida poliitika elluviimist 15 partneriga; riigi ülesanded on killustunud (st maavalitsused konkureerivad/dubleerivad teiste riigiasutustega); maakonna arendustegevusteks pole piisavalt ressursi; maavanemal pole riigi esindajana piisavalt sisulist sõnaõigust, et tagada parim võimalik riigiasutuste töökorraldus maakonnas.

Lahendusettepanek: lõpetada maavalitsuste tegevus ning moodustada regionaalamet, mis hakkaks tegelema ruumilise planeerimise korraldusega, regionaalse arengu kavandamisega, rahvastikutoimingutega, kohalike omavalitsuste haldusaktide järelevalve ja juriidilise nõustamisega, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste koostöö koordineerimisega, riigimajade juhtimisega ning omandireformi küsimustega.



VII Asutuste pealinnast välja viimine

Keskvalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide töötajatest paikneb Tallinnas 45%, Tartumaal 22% ning teistes maakondades jääb osakaal juba alla 5%-i (tabel 1).

Tabel 1. Keskvalitsuse töötajate (täistööajale taandatud töötajate arv) paiknemine maakondades.

Maakond/linn	täistööajale taandatud töötajate arv	keskvalitsuse töötajate jagunemine
Tallinn	24 712	45%
Tartumaa	12 315	22%
Harjumaa (v.a Tallinn)	2 261	4%
Jõhvi	1 452	3%
Lääne-Virumaa	1 829	3%
Pärnumaa	1 704	3%
Viljandimaa	1 781	3%

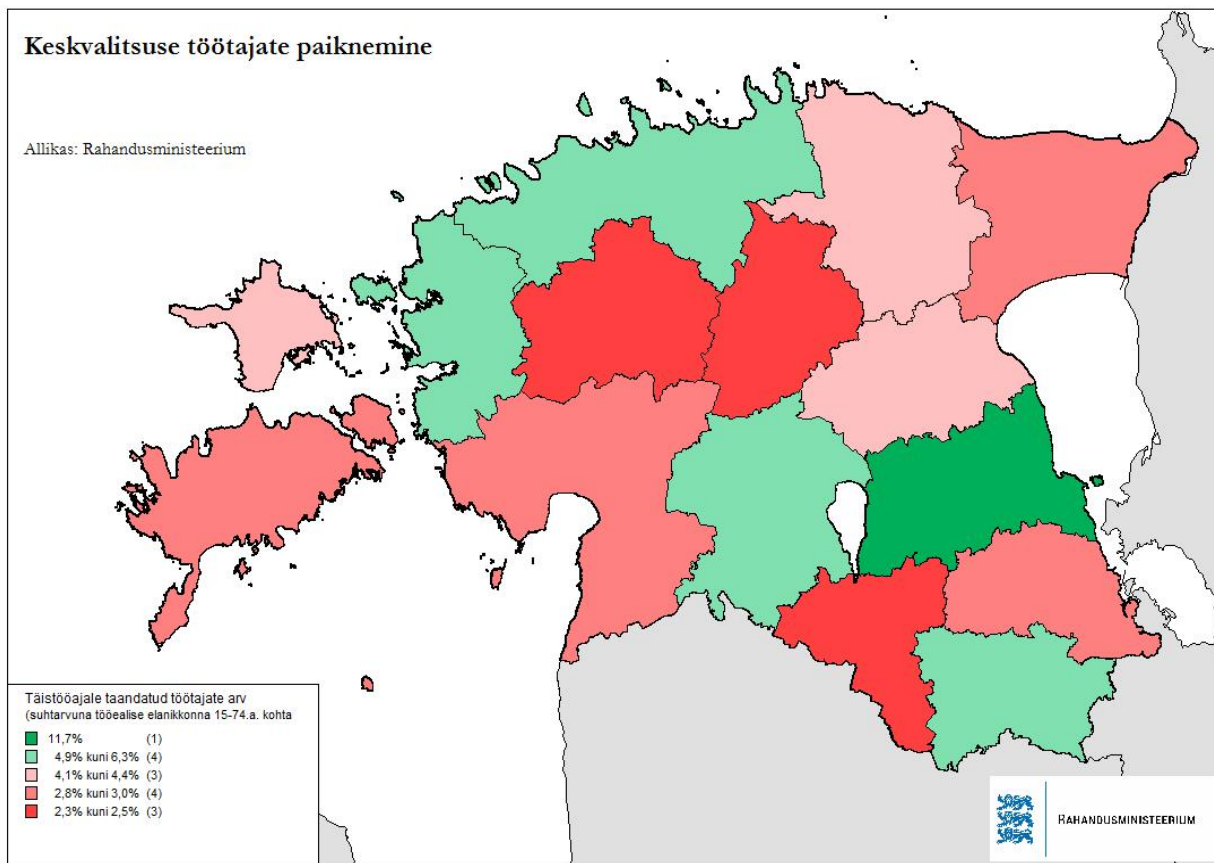
Võrumaa	1 530	3%
Narva	946	2%
Jõgevamaa	1 050	2%
Läänemaa	913	2%
Hiiumaa	305	1%
Ida-Virumaa (v.a Jõhvi ja Narva)	679	1%
Järvamaa	572	1%
Põlvamaa	635	1%
Raplamaa	617	1%
Saaremaa	757	1%
Valgamaa	513	1%
välisriikides	403	1%
KOKKU	54 973	100%

Keskvalitsuse töötajate osakaal tööealisest elanikkonnast (15-74 aastased) on maakonniti erinev (joonis 3). Kõige suurem keskvalitsuse töötajate osakaal on Tartumaal (12%), Harjumaal (6%) ja Võrumaal (6%) ning kõige väiksem osakaal Valgamaal (2%), Raplumaal (2%) ja Järvumaal (3%). Suurima osakaaluga Tartumaal on kõige enam keskvalitsuse täistööajale taandatud töötajaid järgmistes asutustes: SA Tartu Ülikooli Kliinikum (3582), Tartu Ülikool (2466) ja Eesti Maaülikool (736). Väikseima osakaaluga Valgamaal on kõige enam keskvalitsuse täistööajale taandatud töötajaid järgmistes asutustes: Päästeamet (74), Politsei- ja Piirivalveamet (71) ning SA Tehvandi Spordikeskus (58).

Asutuste ümberpaigutamise võimalused Eestis

Võttes aluseks Eesti ja teiste riikide senise kogemuse, võib asutuste väljaviimise osas määrata kriteeriumid. Teiste riikide kogemuse kohaselt on pealinnast võimalik välja viia põhimõtteliselt kõik asutused. Lihtsalt osade asutuste ümberpaigutamine on ressursi- ja ajamahukam ning võib mõjuda negatiivselt ülesannete täitmise kvaliteedile. Asutused, mille väljaviimine on enam komplitseeritud ning mis Eesti kontekstis võiksid jääda pigem pealinna:

1. Ministeeriumid ja osa põhiseaduslikest institutsioonidest, kuna nende ametkondade töötajatel on sagedased otsekontaktid valitsuse ja Riigikogu ning välisriikide esindajatega.
2. Spetsiifilise või väga kõrget kvalifikatsiooni nõudvate töötajatega asutused, kus suure tõenäosusega on uues asukohas töötajate leidmine liiga keeruline (ettevõtted, ülikoolid, kohtud).
3. Asukohaga ja ajaloolis-kultuuriväärtuslike ning eriotstarbeliste ruumidega hoonetega tihedalt seotud asutused (nt teatrid, muuseumid, arhiivid), mille kolimine eeldab eriotstarbelise hoone olemasolu või ettevalmistamist.
4. Asutused, mille osas on juba tehtud suured kinnisvaraotsused (nt haiglad, vanglad).
5. Üksused, mis teenindavad ennekõike regiooni elanikke (nt Tallinna ja Harjumaal puhul Politsei- Piirivalveameti Põhja Prefektuur, Maanteeameti Põhja regioon).
6. Nn sümbolhoonetes paiknevad asutused (nt põhiseaduslike institutsioonide hooned, Rahvusraamatukogu, Eesti Kunstimuuseumi hooned).



Joonis 3. Keskvalitsuse töötajate (täistööajale taandatud töötajate arv) osakaal tööealisest elanikkonnast (15-74 aastased) maakondade lõikes.

Asutuste väljaviimine pealinnast: järeldused ja ettepanekud

2016. aasta 1. jaanuari seisuga paikneb keskvalitsuse töötajatest 45% Tallinnas. Keskvalitsuse töötajate osakaal tööealise elanikkonna suhtes on maakonniti väga erinev (Tartumaal 22%, Valgamaal, Raplamaal ja Järvamaal 2%). Eesti ja teiste riikide kogemusele tuginedes on olemas positiivseid näiteid töökohtade pealinnast väljaviimise kohta. Kuigi ministeeriumid olid konkreetsete ettepanekute tegemisel tagasihoidlikud, on Rahandusministeeriumi hinnangul jätkuvalt potentsiaali keskvalitsuse asutuste või nende üksuste Tallinnast väljaviimiseks. Valitsemise mahu vähendamine ja tõhusam töökorraldus (nt e-teenused) on viinud olukorrani, kus asutuste ümberkorraldamise tõttu võib maakondades paiknevate töökohtade arv väheneda. Asutuste ümberpaigutamine annab võimaluse tagada, et pealinnas paiknevate töötajate osakaal ei suureneks.
- Tehnoloogilised võimalused on loonud kõik eeldused kaugtöö rakendamiseks töökorralduse osana. Distsantsilt töötamine aitab kaasa riigi regionaalpoliitilistele eesmärkidele pidurdada rahvastiku siirdumist pealinna, võib vähendada pendelrännet, aidata kaasa toimepiirkondade arengule ning loob võrdsemad eeldused töö leidmiseks avalikus sektoris. Kaugtöökohtade loomisest tuleks välja selgitada potentsiaalne nõudlus kaugtöökohtade järele ja kaugtöö nõudlusega geograafilised asukohad ning luua kaugtööks võimalused. Efektiivselt saab luua võimalused vähemalt 3000 riigitöötaja kaugtööks.
- Kaugtöökohtade loomist peaks käsitlema ühe lisavõimalusena töötajate paiknemisel väljaspool pealinna, kuid mitte asutuste väljaviimise alternatiivina. Seda seetõttu, et kaugtöö tegemine on üldjuhul seotud konkreetse isikuga, mitte töökoha püsiva asukohaga ning seetõttu ei garanteeri töötamist väljaspool Tallinna.

VII Muuseumid

Probleemipüstitus: Eesti oli küll muuseumikülastajate poolest 2014. aastal Euroopas esimene, kuid samas on meil ka võrreldud riikidest (Soome, Norra, Holland) kõige suurem riigimuuseumide struktuuriüksuste osakaal ning muuseumitöötajate hulk 100 000 elaniku kohta. Ühtlasi on erinev muuseumide vorm – riigimuuseumid, sh hallatavad asutused, ametite struktuuriüksused, riigi sihtasutuse muuseumid, avalik-õigusliku isiku muuseumid, munitsipaalmuuseumid, eramuuseumid. Erineva omandivormi tõttu erineb muuseumide juhtimisvõimekus (nõukogu või direktor), omatulude kasutamise paindlikkus ja eelarveliste vahendite kasutamise võimalused.

Muuseumide valdkonna arendamine ja koordineerimine on Kultuuriministeeriumi ülesanne, kuid mitmed riigimuuseumid paiknevad ka teiste ministeeriumide haldusalas. Kuigi kultuuripoliitika arengudokumendis on võetud suund muuseumivõrgu korrastamiseks, siis seni on ümberkorraldusi tehtud vaid Kultuuriministeeriumi valitsemisalas ning lähenetud juhtumipõhiselt. Sealjuures puudub täpne ja terviklik ülevaade riigimuuseumide võrgu edasistest arengutest.

Lahendusettepanek: jätkata muuseumivõrgu korrastamisega, konsolideerides muuseumide ja muutes neid sihtasutusteks või andes neid üle kohalikele omavalitsustele. Valdcondliku sünergia suurendamise eesmärgil alustab kultuuriministeerium analüüsi muuseumide ja muinsuskaitse valdkonna ühendameti loomiseks.

Omatulu teenivate riigimuuseumide osas on plaanis erisuse loomine, mis võimaldaks töötajaskonda suurendada omatulude teenimise eesmärgil. Selle analüüsimisega tegeleb rahandusministeerium.

IX Maapõueressursid

Probleemipüstitus: Hetkeolukord: Eestis on maapõueressursside administreerimine Keskkonnaministeeriumi haldusalas, st maapõues leiduvate ressursside omanikuõiguse teostaja on Keskkonnaministeerium. Sektor on majanduslikult kaalukas (2006-2016 on riigile laekunud üle 600 miljoni euro omanikutulu, 400 miljonit eurot keskkonnatasusid ning sektoris on üle 10 000 töökoha) ning selle potentsiaal vajab kaardistamist. Majandusliku kompetentsi parem kaasamine maapõueressursside haldamisse võimaldaks kujundada poliitikat, mis pikas perspektiivis tagaks riigile temale kuuluvate maavarade majandamisest maksimaalse tulu.

Praeguste analüüside põhjal on Eestis kasutatavate ja mittekasutatavate maavarade majanduslikku potentsiaali ja Eesti geoloogilist potentsiaali arvestades võimalik hinnata tööstusinvesteeringute suurenemise ning kõrge lisandväärtustega töökohtade loomise võimalust.

Lahendusettepanek: maapõue ressursside haldamisel suurendatakse majanduslike kaalutluste arvestamise tähtsust. 2018. aastaks plaanitakse luua riiklik geoloogiateenistus, mis „oleks ise ennetavalt aktiivne, uuriks põhjalikult, mis varud ja kus on Eestis keskkonnakaitsealiselt ja majanduslikult kaevandamisväärsed.

X Nelja ministeeriumi ühishoone

Probleemipüstitus: 2017. aasta teises pooles kolivad neli ministeeriumi (Justiits-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Rahandus- ning Sotsiaalministeerium) ühte hoonesse Tallinnas aadressil Suur-Ameerika 1. Ühishoonesse kolimine loob eeldused sünergia tekkimiseks ministeeriumide töö vahel ning seega on oluline tekkivat potentsiaali maksimaalselt ära

kasutada, et tõsta poliitikakujundamise kvaliteeti ning vähendada bürokraatiat (suurem koostöö ja sisemine suhtlus).

Lahendusettepanek: Ühishoonesse kolimise järel konsolideeritakse ja optimeeritakse tugitegevused (sealhulgas infotehnoloogia, õigusteenindus, personali- ja haldusküsimused). Justiits-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Rahandus- ning Sotsiaalministeeriumil otsida täiendavaid võimalusi põhitegevuste valdkondade suuremaks koostööks.