

OECD¹ raport Eesti riigivalitsemise kohta ja Riigikogu roll selles

Kevadel ilmunud OECD raporti näol on tegemist viimaste aastate kõige põhjalikuma analüüsiga Eesti riigivalitsemise kohta. Raporti tellis 2010. aastal Riigikantselei koostöös Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumiga, et saada sõltumatu ekspertarvamus riigi kui terviku toimimise kohta. Valdkonnad, millele OECD analüüsimeeskond tähelepanu pööras, määras eelnevalt kindlaks Eesti. Rõhuasetus oli keskvalitsuse toimimisel ning avalike teenuste kvaliteedi tagamisel kohaliku omavalitsuse tasandil. Varem on samalaadne analüüs koostatud Lirimaale ja Soomele ning valmimas on raportid Sloveenias, Poolas, Prantsusmaal ja Kreekas jaoks. See näitab, et OECD ekspertide hinnang riigiparaadi kohta on riikidele tähtis ning soovitusi võetakse tõsiselt.

Raporti olulisim sõnum on see, et rahvas ei jõua oma riiki üleval pidada. Eesti avalik haldus on killustunud ja detsentraliseeritud. Samas on väikese riigi jaoks oluline, et süsteem toimiks sidusa üksusena. Pärast taasiseseisvumist ehitati Eesti riigiparaat uuesti üles. Selles leidub aga tänaseni elemente, mis on ligi 20 aastat peaaegu muutumatuna säilinud. OECD eksperdid nendivad, et Eesti on võimeline vajaduse korral kiiresti aktiveeruma ning raskeid otsuseid langetama. Küsimus seisneb pigem selles, kas vajalikke muudatusi suudetakse teha ka pärast kriisilukorra taandumist. Tõsiasi on, et järgmistel aastatel peab Eesti üha enam rinda pistma selliste probleemidega nagu vananev rahvastik, vähene sündimus ning kõrge väljaränne. Need osutavad teravalt vajadusele muuta valitsussektori toimimine tõhusamaks. Seejuures tuleb rõhutada, et riigiparaadi reformimise küsimus ei ole viimase aja probleem, millele OECD kogemata kannale astus. Kõik need valukohad olid varemgi teada. Raport kui väliseksperptide hinnang Eestile on argument neile, kes tahavad ja soovivad riigi toimimist elanike ootuste ja vajadustega vastavusse viia.

Riik peab ajaga kaasas käima. See tähendab, et aeg-ajalt on vaja revideerida, kas süsteemis on tekkinud väärtalitusi või vajab mõni element lausa väljavahetamist. Eestis on sellega umbes kümme aastat hiljaks jäänud. Praeguse riigiparaadi teravaim probleem on valitsuse killustatus. Ministeeriumite vahel on kujunenud jäigad pädevuspiirid, mille raamides tegutseb igaüks omaette. Piltlikult öeldes jooksevad kõik ministeeriumid nii kiiresti kui suudavad mööda oma rada, kuid puudub ülevaade teiste tegevusest ning tervikust kui sellisest. Iga ministeerium on aastate jooksul oma valdkonda panustanud ning seda suuresti oma äranägemise järgi edasi arendanud, mistõttu praegu on nende tervikuks sidumine tunduvalt raskem ja kulukam kui kümme aastat tagasi.

¹ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ehk Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon on 1961. aastal asutatud rahvusvaheline organisatsioon, mis ühendab demokraatlikke riike. Organisatsiooni eesmärk on aidata kaasa maailmamajanduse arengule ning maailmakaubanduse laienemisele.

Kuna OECD raport on suunatud eelkõige valitsusele, leidub selles vähe konkreetseid soovitusi, millega pöörduks otse seadusandja poole. Samas on kogu raporti idee koostöösõnum ning paratamatult ei saa valitsus OECD soovitusi üksinda ellu viia. Järgnevalt ongi kokkuvõtlikult edasi antud Riigikogule suunatud soovitused.

Tervikliku riigivalitsemise edendamine

Raporti esimene osa keskendub valitsuse ühtsele toimimisele. Lühidalt on OECD sõnum valitsusele järgmine: terviklik riigivalitsemine on vajalik eelkõige seetõttu, et paljud probleemid, millega valitsus ja riigiasutused kokku puutuvad, ei kuulu ainult ühe valdkonna piiridesse. Seejuures sõltub koos- ja kaastöö paljuski mõtteviisist ning ühistegevust soosiva organisatsioonikultuuri loomisest. Lisaks on oluline märkida, et tervikliku riigivalitsemise rakendamine on pikaajaline ettevõtmine, mis nõuab poliitilist pühendumust ja eestvedamist. See peab ulatuma kaugemale erakondliku kuuluvuse piirides ega tohi sõltuda üksikutest valimisperioodidest. Vajadus avaliku halduse süsteemi reformida ei kao imevael ning poliitiliselt on lühinägelik sellega tegelemist edasi lükata.

Riigikogule suunatuna võib raporti esimesest osast välja tuua avaliku teenistusega seotud soovitused. Selleks, et avalik haldus saaks toimida ühtse tervikuna, peab riigiparaat olema paindlik. Võtmesõnaks on regulatsioon riigi ja tema teenistujate vahel.

OECD tõstab esile käimasolevad või kesktasandil kaalutavad reformid. Nende hulgas on ka avaliku teenistuse reform, mille kohta on nenditud, et see näib olevat parlamendis seiskunud. Avaliku teenistuse seaduse (ATS-i) tulek ei ole enam Godot' ootamine, vaid pigem pikaleveninud tragikomöödia. Uue ATS-i jõudmisel Riigikogu ette on kindlasti kasulik heita pilk ka OECD märkustele. Raport soovib muu hulgas vaadata üle riigiasutuste igapäevase juhtimise vastutusküsimused, kaasajastada ja täpsustada palgapoliitika ning viia sisse rotatsiooni- ja pikaajaliste töölähetuste süsteem.

Samas tuleks avaliku teenistuse reformimisel säilitada ettevaatlikkus. Seda eelkõige sellepärast, et vana ATS-i valukohti ei ole siiani üheselt välja selgitatud ega sõnastatud. Tõepoolest on tegemist seadusega, milles leidub ajast maha jäänud regulatsioone, või koguni elab praktika n-ö oma elu. Kuid enne kui midagi muuta, on vaja teada, mida täpselt on vaja muuta. Reformimine reformimise pärast on ehk hüllemgi kui vana, kuid veel toimiva seaduse kosmeetiline parandamine. Paraku on avaliku teenistuse reformile külge jäänud just esimene maik. Tihti on kõlanud väljend „ATS-i needuse mürdmine”. Tegemist ei ole probleemiga, mida saaks vägisi lahendada – see eeldab diskussiooni ja kaalumist. Vastus tuleb leida ka küsimusele, kuidas sobitub uus ATS terviklikku valitsuskultuuri.

Lisaks rõhutab OECD raport, et Eesti jaoks on oluline analüüsivõimeline ning poliitiliselt sõltumatu ametnikkond. Seejuures peab riik pikemas plaanis arvestama demograafilisest olukorrast põhjustatud muutustega. Võttes arvesse, et riigil läheb vaja konkurentsivõimelist ning haritud ametnikkonda, võib küsida, kas ATS-i eelnõus on piisavalt magus präänik, mis meelitaks andeka ja targa inimese riigi heaks töötama. Kui näiteks erasektori ja avaliku sektori jaoks töötamise peamine vahe seisneb selles, et viimases puudub streigiõigus, siis neid inimesi, kes otsustaksid riigi kasuks, leidub vähem. Lühidalt – asjaolu, et ATS-i küsimus on juba aastaid nii-öelda kummitanud, ei tähenda, et teemaga tohiks kiirustada.

Ühise tegevuskava arendamine

Raporti teine osa käsitleb ühtse strateegia loomist. Siinkohal rõhutab OECD, et probleem ei ole mitte selles, et riigil puudub tulevikuvision, vaid selles, et igal ametnikkonnal on oma plaan, mis suunas peaks Eesti liikuma. Raport toob välja, et 2008. aastal kehtis Eestis enam kui 200 strateegilist dokumenti, mis näitab ilmekalt, et valitsus- ja

riigiasutused on jagunenud nii-öelda erinevateks kantsideks. Need kõik arenevad mingis suunas, mingite vahenditega ja mingite eesmärkide poole, kuid ühtse ja tervikliku ülevaateta. Selles valguses võib OECD soovitus küll kõlada nii, et on tarvis koostada veel üks strateegiadokument kõigi teiste kohale kõrguma. Siiski rõhutab raport, et eelmisi strateegiaid on vaja korrastada ning asetada need koherentsesse süsteemi.

Raporti üks olulisim mõtlemiskoht on OECD märkus analüüsivõime piiratusest Eesti riigivalitsemises ning seda nii valitsuse tasandil, valitsusasutustes, juhtimise ja eestvedamise kui ka üksikisiku tasandil. Analüüsivõime all peetakse silmas oskust tuvastada, piiritleda ja lahendada probleeme ning langetada otsuseid mitmekülgse teabe alusel. Iseäranis on see oluline ministeeriumite töötajate puhul, kelle ülesanne on poliitika ja õigusaktide väljatöötamine.

Piiratud analüüsivõime võib sõltuda mitmest asjaolust. Olulisim põhjus on ametnikkonna vähene kogemus. Ministeeriumites näiteks töötab suurim arv kõrgharidusega ametnikke, personal on ühtlasi noorim ning keskmine tööstaaž lühim. Lisaks on ministeeriumites suur personalivoolavus, mis tähendab, et ühe inimese lahkumisel lähevad temaga kaasa ka tema teadmised. Kui ametnikkonna analüüsivõime on piiratud, saavad võimalikuks nii-öelda kabinetis sündinud otsused, mis valmivad kehva analüüsi ja kogemuste puudumise tulemusena.

Avalike teenuste tõhus osutamine

Raporti kolmandas jaos keskendutakse avalike teenuste osutamise küsimustele, keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste koostööle ning riigi ja omavalitsuste võimekusele teenuseid osutada ja rahastada. Nii nagu valitsuse tegevus, on ka teenuste osutamise mehhanism killustunud. Riigi ühtlane areng tähendaks eelkõige seda, et elanikel on sõltumata oma elukohast võimalik saada kvaliteetset avalikku teenust. Praegu on iga ministeerium ja riigiasutus pakutavad teenused oma suva järgi määratlenud. Ka seadused jätavad selleks piisavalt otsustusruumi.

Väljakujunenud riigiparaadi taustal tuleks arvestada, et elanike seni mõõdukad ootused riigi tegevuse osas on kasvanud. Sama raha eest oodatakse suuremat hulka või kvaliteetsemaid teenuseid, mida osutatakse sujuvalt ja takistusteta. Riigi võimet toimida tervikuna ohustab eelkõige vähene seos ministeeriumite kui poliitika kujundajate ja kohalike omavalitsuste kui poliitika rakendajate vahel. Veel enam ohustab seda varem juba mainitud killustumine keskvalitsuses. Ilmeka näitena võib tuua Lääne Maavalitsuse Riigimaja projekti, milles loeti kokku regioonikeskustes tegutsevad riigiasutused. Keskmiselt on see arv 25–35 riigiasutust maakonna keskuse kohta. Riigiparaadi efektiivsuse osas on iseäranis huvitav tõdeda, et näiteks Läänemaal on kokku 30 riigiasutust 34 aadressil, Põlvamaal aga 25 asutust 28 aadressil. See on märk sellest, et riik ei toimi teenuste osutamise kohalikul tasandil kõige tõhusamalt.

Avalike teenuste osutamise küsimuses ei saa mööda minna ka haldusreformist. Tegemist on tugevalt politiseeritud teemaga. Raport rõhutab eelkõige seda, et probleemi tuumale peaks lähenema ratsionaalselt ja teaduspõhiselt. Eeldusel, et eesmärk on osutada elanikele efektiivseid ja kvaliteetseid avalikke teenuseid, tuleb omavalitsuste suurus ning pakutavate teenuste hulk ja nende kvaliteet omavahel vastavusse viia. Praegu peavad omavalitsused suurusest hoolimata osutama ühepalju avalikke teenuseid. Seejuures ei ole paljud omavalitsused võimelised kõiki hüvesid ja teenuseid kohustatud määral pakkuma. Ehk teisisõnu, nende poolte vahele ei saa panna võrdusmärki.

Võimalusi osutatavaid teenuseid omavalitsusüksuste suurusega vastavusse viia on põhimõtteliselt kaks. Esimesel juhul määratakse igale omavalitsusele tema võimekusele vastav teenuste maht ja kvaliteet. Teise võimalusena võib valitsuse tasandil määratleda ühtsed nõuded nii pakutavatele teenustele kui ka nende kvaliteedile. Kui omavalitsusüksus ei suuda nende nõuetega sammu pidada, on ta sunnitud tegema koostööd teiste omavalitsustega või isegi liituma mõne teise omavalitsusega.

Kokkuvõte

Eesti avalik haldus toimib killustunult ning kohati vastuoluliselt. Eesti riigi järjepidevuse huvides ei saa lasta riigiparaadil ühiskonda ressurssidest tühjaks imeda. Riigikogu ja valitsuse ees ei seisa lihtne ülesanne. Mööda on lastud aeg, mil ulatuslike reformide läbiviimine olnuks märksa kergem ja odavam. Seda enam ei saa kalevi alla peita teemasid nagu omavalitsuste suutlikkus ja haldusreform. Seadusandja on kutsutud käärima käised üles, võtma eelmiste koosseisude tegematajätmised teravdatud tähelepanu alla ning vaatama kaugemale oma võimuloleku perioodist.

Andra Laurand
(praktikant)

Madis Ernits
(juhendaja)
nõunik
tel 6365

Kasutatud allikad:

1. OECD raporti hindamisdokument (eesti keeles):
https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/OECD%20raport/OECD%20hindamisdokument_ee sti%20keeles.pdf
2. OECD raporti hindamisdokument (inglise keeles):
<https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/OECD%20raport/OECD%20PGR%20Estonia%20-%20Assessment%20and%20Recommendations%20-%20FINAL%20with%20cover.pdf>
3. OECD täisraport (inglise keeles):
http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf