

Riigireformi Radar

Kokkuvõtte riigi reformimisega seotud lubadustest erakondade valimisplatvormides

Riigireformi Radari eesmärk on kvaliteetsem debatt riigi reformimise küsimustes enne üldvalimisi, et uus võimuliit saaks muutusteks kindlama mandaadi. Riigireformi Radari kolleegium¹ analüüsis erakondade valimisplatvorme, püüdes saada selgust, kuhu suundub erakondade lubaduste valguses Eesti riigikorraldus järgmise 4 aasta jooksul.

Erakondasid võib tunnustada selle eest, et riigi reformimist on 2019. aasta Riigikogu valimiste programmides senisest põhjalikumalt käsitletud. Ometi toimuvad üldvalimised kord nelja aasta järel ja parteide lubadustesse tuleb suhtuda täie nõudlikkusega. Poliitikate legitiimsuse, selguse ja rakendatavuse test näitab, et arenguruumi on veel paljudes küsimustes.

Kokkuvõtlikult võib riigireformide teemade käsitlemist valimisplatvormides iseloomustada nii:

Erakondade lubaduste ühisosa on suur, erinevused on pigem eesmärgini jõudmise viisis. Korduma kippuvateks teemadeks on bürokraatia vähendamine, keskvalitsuse ja KOV ülesannete ja finantseerimise mudeli kokkuleppimine, teenuste kättesaadavus, e-riigi arendamine, parlamendi ja kogukondade rolli tugevdamine.

Ühest küljest jätab üksmeel riigireformi suundades ruumi konkreetsemateks kokkulepeteks pärast valimisi. Teisest küljest viitab programmide ühetaolisus ja põhimõtteliste valikute või konfliktide puudumine erakondade vahel valimislubaduste pealiskaudsusele. **Paljud lubadused jäävad retoorilisele tasandile ega anna vastust, kuidas eesmärgid saavutatakse.** Niisiis on küsitav nii valimisprogrammide selgus, rakendatavus (kas lubadused on teostatavad?) kui ka nende legitiimsus (mida ikkagi lubati teha?).

Teoorias võib valimisprogrammid jagada valimis- ja valitsemisplatvormideks. Esimene viitab suuremale loosunglikkusele ja lihtsustatud poliitilisele kommunikatsioonile. Eesmärk on saada valituks. Teine tähistab terviklikumat arusaama riigireformist, eesmärk on saada võimule ja viia lubatu ka ellu. Tegelikuses leidub igas valimisplatvormis komponente nii ühest kui ka teisest lähenemisest. **Üldistades võib väita, et enamik programme on riigireformi küsimustes pigem valimis-, mitte valitsemisplatvormid.** Niisiis peaksid poliitikud enne üldvalimisi kasutama igat võimalust selgitada valijatele lubaduste tagamaid.

Riigireformi Radar sõnastas oma nägemuse kesketest riigireformi teemadest ja vastuseid vajavatest küsimustest.

Riigireformi kesksed teemad ja küsimused ning küsitavused

1. Ühe suupoolega lubatakse rohkem ja paremaid teenuseid, teisega riigi optimeerimist

Probleemi olemus	Kontekst
Kõik erakonnad räägivad vajadusest tagada teenuste võimalikult ühetaoline kättesaadavus üle Eesti.	Avaliku sektori juhtimine seisneb paradokside lahendamises. Sh on mõistetav, miks mandaadi saamiseks antakse valijatele (osaliselt) katteta lubadusi. Sellegipoolest on valijaskonna ülesanne poliitikuid kahe jalaga maa peal hoida ja küsida – kust tulevad raha ja inimesed (!), et tõsta hariduse kvaliteeti, lühendada ravijärjekordasid, luua inimkeskne ühistranspordikorraldus, suurendada sotsiaaltoetusi jne.
Lisaks lubatakse uusi teenuseid ja mahukaid investeeringuid	Ressursside ümberjagamise võimalused on peidus „rahamahukates“ valdkondades, pelgast kokkuhoiust ei piisa. Oluline on, et poliitikud tajusid oma

¹ Tarmo Jüristo, Toomas Tamsar, Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu, Külli Taro, Taavi Veskimägi, Maarjo Mändmaa.

<p>haridusse, tervishoidu, sotsiaalkaitsesse, sise- ja välisjulgeolekusse jne.</p>	<p>vastutust ja oleks lubadustes konkreetsemad. Näiteks on valijale vaja selgitada, et teenuste ühtlane kättesaadavus tähendab ikkagi seda, et kiirabi kohalejõudmise standardid maal ja linnas on mingil määral erinevad.</p>
<p>Kontrast lubaduste maksumuse ja võimaluste vahel on sedavõrd suur, et pelgalt riigiaparaadi optimeerimisest ei ole võimalik vajalikke ressursse kokku korjata.</p>	<p>Ülesannete delegeerimine era- ja kolmandale sektorile on olnud kahe viimase valitsuse riigireformi plaanides. Nt on pikalt kaalutud, et avariide korral ei pea „plekimõlkimise“ lahendamise tegelema politseis. Miks ei ole avalike ülesannete üleandmises edasiminekut?</p> <p>Teenuste kasvava mahu ja kvaliteedi tagamiseks on tarvis ka professionaalsemaid ametnikke ja juhte. Juhtimiskvaliteedi arendamisest valimisprogrammid ei räägi. Teenuste arendamise teine tahk on inimkeskus – avalik sektor peaks teenuste disainimisel süsteemi asemel võtma kodaniku vaate. Kuidas? (Tautstaks: riik on riigi eelarvestamises üle minemas teenustepõhisele vaatele² – kas ja mil määral poliitikud seda mõistavad?)</p>
<p>Kui lubadused ja võimalused on teravalt vastukäivad, on löögi all nii poliitika legitiimsus, selgus, kui ka rakendatavus.</p>	<p>Küsimused erakondadele</p>
<p>Paratamatult tekib valik, kas millestki tuleb loobuda või tuleb kulude katteks makse tõsta?</p>	<p>Erakonnad peaksid selgelt välja ütlema, millistest ülesannetest riik loobub, et uusi lubadusi rahastada? Näiteks haigekassa eelarve läheb juba eesesisva valitsemistsükli ajal miinusesse, kuidas on seda arvestades võimalik lubada ravijärjekordade lühendamist?</p> <p>Kuidas kasvavat teenuste mahtu rahastada? Nt kas kavatsete kasutusele võtta uued teenuste rahastamise mudelid? (erakoolid, eraisikute panus tervishoidu jne).</p> <p>Osa erakondi näeb lahendust ülesannete delegeerimises ja/või vabaühenduste kaasamises teenuste osutamisse. Millised avalikud ülesanded saab delegeerida erasektorile? Millised ülesanded peaks vabaühendused üle võtma? Kuidas aitab see riigi kulusid ja haldust päriselt kokku hoida? (arvestades, et vastutus jääb ikka riigile ja lepingute eest maksmise kulu tuleb samuti riigieelarvest?)</p> <p>Kuidas avalikus sektoris juhtimist parandada? Kuidas teenuste pakkumine muuta inimkeskseks?</p>

2. E-riigi arendamine on varasemast jõulisemalt pildil

Probleemi olemus	Kontekst
<p>E-valitsemise ja e-teenuste arendamine vajab poliitilist eestvedamist. E-riik aitab tõenäoliselt nii mõneski kohas teenuseid optimeerida.</p> <p>Samas ei tähenda e-riik otsest rahalist kokkuvõtet, sest investeeringud tehnoloogiasse on suured. Valimisprogrammid näitavad, et</p>	<p>Tavakäsitluses kohtab sageli seisukohta, et e-valitsemine ja e-teenused aitavad meil riiki õhukesemaks viilida. Teenuste kvaliteedi tõus ja kokkuvõtte võib osutada tõeks mõnede teenuste puhul, kuid suurt pilti vaadates on investeeringud e-riiki sedavõrd suured, et rahalise kokkuvõtte asemel võime rääkida hoopis kulude kasvust.</p> <p>Programmides valitseb optimistlik vaade e-valitsemisele, napilt on juttu e-valitsemisega kaasnevatest kuludest ja riskidest (nt tehisintellekti kasutuselevõttega kaasnevad privaatsuse küsimused). Nt SKAIS2 neelab järjest miljoneid, mõned Eesti e-riigi lahendused (andmebaaside uuendamine) on ajale jalgu jäädud ja uuendused nõuavad suuri investeeringuid. Probleem on varasemast ilmsem tänu sellele, et IT-lahenduste arendamine on suuresti EL fondide ressursside abil toimunud.</p> <p>Mõni erakond (Eesti 200, Keskerakond, Reform) panustab sellele, et riigivalitsemises võtavad suure osa rutiinsest tööst üle kratid ehk tehisintellekt.</p>

² <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>

toetus e-riigi arendamisele on suuresti üldsõnaline, praktiline arusaam ei ole üleliia tugev.

Küsimused erakondadele (ennekõike praegune võimuliit, aga samuti Reform)

Mis võimalusi tehisintellekt loob Eesti tulevikuvalitsemises? Sellest veel olulisem – millised on krattide kasutuselevõtuga kaasnevad kulud ja riskid? Kuidas neid ohjata?

Eesti avalike teenuste, sh e-riigi arendamine, on seni paljuski EL toetuse abil toimunud. Ka ametnike keskne koolitus on tugevas sõltuvuses EL toetustest. Kuidas riiki edasi arendada, kui uuel EL rahastamise perioodil eurotoetused vähenevad?

3. Halduskoormuse ja bürokratia vähendamine

Probleemi olemus	Kontekst
Kõik erakonnad lubavad vähendada ettevõtete ja kodanike halduskoormust ja õigusloome mahtu. Eesmärk on ühine, vahendid erinevad. Kuidas ideed ellu viia?	Teema on ka tegelikult oluline, sest bürokratia ohjeldamine aitaks ressursse kokku hoida nii riigi kui ka kodanike ja ettevõtete jaoks. Lisaks rahalisele kuludele kahjustab liigne bürokratia kodaniku usaldust riigi vastu. Lahendusena pakutakse õigusloome mahu vähendamist, aga ka e-riigi arendamist (kus omakorda tuleb vaadata, et „e-bürokratia“ ei kasvaks). Samas on kogu eelmise valimistsükli vältel bürokratia vähendamise teema kilbil olnud: tegutses null-bürokratia rakkerühm ja JuM-il oli õigusloome vähendamise kava. Bürokratiaga küll võideldakse, aga tulemusi on vähe. Miks?
	Küsimused erakondadele
	Kuidas tegelikult kavatsetakse halduskoormuse kasvule pidurit tõmmata? Millised on konkreetseid tegevused (ettevõtete vaatest, kodanike vaatest), mis aitavad halduskoormust, bürokratiat ja õigusloomet vähendada?

4. Valimisprogrammides on palju korduma kippuvaid riigireformi teemasid

Probleemi olemus	Kontekst
Valimisprogrammides on ohtralt riigireformi teemasid, mis on aastaid olnud päevakorral. Üha samade lubaduste kordumine uutes programmides ei kõla enam usutavalt. Tekib küsimus, miks on „korduma kippuvad teemad“ lahendamata ja milline on selles valitsuserakondade vastutus?	Riigireformis on palju igihaljaid küsimusi, mille lahendamist on aastaid nagu kuuma kartulit peos veeretatud. Sõnu on rohkelt, aga villa vähe. „Vanadeks“ teemadeks, mille lahendamist erakonnad lubavad, on nt avalike ülesannete jaotus kesk- ja kohaliku valitsustasandi vahel, KOVide rahastamise mudeli kokkuleppimine, KOVide tulubaasi suurendamine (viimane valitsus astus sel alal mõned sammud, mis on Keskerakonna programmis välja reklaamitud, aga töö on selgelt pooleli), KOVide ettevõtluskeskkonna edendamise stiimulite loomine, bürokratia vähendamine jne. Probleemi tuumaks on siin valitsuse vastutus – eelmises lõigus viidatud tegevused on sees ka vabariigi valitsuse riigireformi kavas perioodiks jaanuar 2017 – märts 2019 ³ . Ometi on reformid lõpule viimata. Mis garanteerib, et seekord viiakse lubatu ellu?
	Küsimused erakondadele (ennekõike praegune võimuliit, aga samuti Reformierakond)

³ https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/riigireformi_tegevuskava_11_5_2017.pdf

Kõikidele erakondadele on küsimus: millised tänased keskvalitsuse ülesanded antakse KOVidele või vastupidi, millised KOVide ülesanded keskvalitsusele? Kuidas (mille arvelt) on plaanis KOV tulubaasi suurendamine?

Kõik erakonnad lubavad ka kogukondade rolli demokraatlikus otsustusprotsessis ja teenuste osutamises tugevdada. Kuidas täpsemalt?

Keskerakonna valimisplatvormis on mitmeid praegu kehtivas riigireformi tegevuskavas toodud ülesanded, kohati on nagu *copy* ja *paste* tehtud (nt lk 31: jätkame avaliku sektor ametikohtade väljaviimisega pealinnast, rajame riigimajad, ühendame sama valdkonna asutusi ja ameteid, toetame bürokraatia ja halduskoormuse igakülgset vähendamist jne). Keskerakond hoiab riigihalduse ministri tooli, miks valitsuse riigireformi tegevuskava ei ole täies mahus ellu viidud?

Ammune probleem on vabaühenduste segane rahastamise korraldus. Nt Isamaa torkab silma sihtasutuste loomise ja riigieelarvest rahastamise plaaniga, mis ei ole vabaühenduste rahastamise juhendmaterjaliga kooskõlas; Reformierakonna jaoks osutusid katuserahad probleemiks alles opositsioonis olles jne. Ajalugu ei sisenda kindlust selle probleemi lahendamise suhtes. Reeglid on olemas, aga neid ei rakendata süsteemselt. Mida senisest teismoodi kavatsetakse teha?

Kõik erakonnad lubavad huvirühmade suuremat kaasamist ja tõenduspõhist otsustamist. Samad põhimõtted on koos avatud valitsemisega ka praeguse välistuse koostööleppes. Miks avatud ja tõenduspõhine poliitikakujundamine on suuresti sõnadeks jäänud? Nt justiitsminister on tunnistanud, et probleeme jätkub, nt väheste eelnõude mõju hinnatakse korralikult – kuidas on võimalik, et 2017 ja 2018 oli iga neljas eelnõu kiireloomuline?⁴

⁴ Vt ülevaadet õigusloomest siit:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_taitmine_2018.pdf