

Memo: Riigireform 2019. aasta märtsis

Kuupäev: 19.03.2019

Riigireformi seisu kokkuvõte

Eelmises valitsemistsükkis toimus Eesti riigi juhtimises mitu muutust. **Esiteks** viidi ellu haldusreformi esimene etapp ehk omavalitsuste ühendamine, mille tulemusena vähenes KOV-ide arv. **Teiseks** tehti kannapööre regionaalhalduses ja suleti maavalitsused. **Kolmandaks** langetati mitu märkimisväärset otsust riigireformi juhtimises ja elluviimises – valitsus nimetas ametisse riigihalduse ministri ja võttis vastu Vabariigi Valitsuse (VV) riigireformi tegevuskava aastateks 2017-2019, mille raames tegeleti bürokraatia vähendamisega, riigipalgaliste ametikohtade vähendamisega ja Tallinnast väljaviimisega ning riigimajade loomisega maakonnakeskustes. **Neljanda** märkimisväärse sündmusena võttis riigikogu vastu otsuse riigireformist ja halduse tavadest, mis raamistab riigireformi elluviimist tulevikus.

Riigireformi staatust võib iseloomustada nii:

- 1) Haldusreform on alles poolel teel. KOV-ide liitmine ning mõningad kohandused avalike ülesannete jaotuses ja finantseerimises on tehtud, kuid sisulised küsimused (teenused, hariduskorraldus jpm) suuresti lahendamata. KOV-ide võimekus on esmaste hinnangute kohaselt pärast liitumisi paranenud ja finantsautonoomia on endisest veidi suurem, kuid need eesmärgid ei ole kaugeltki saavutatud. Haldusreform tuleb lõpule viia.
- 2) Mitmed VV tegevuskava ülesanded on pooleli (nt ühtse valitsemise arendamise alusanalüüsid ehk valitsemis- ja halduskorralduse ettepanekud, riigimajade rajamine, riigipalgaliste arvu vähendamine ning töökohtade Tallinnast väljaviimine, bürokraatiaga võitlemine jne).
- 3) Demokraatia edendamise küsimusi eelmine parlamendi koosseis põhjalikult ei arutanud. Siin on tarvis panustada eesmärkide ühtlustamisse ja alternatiivide läbimõtlemisse, selmet kohe lahenduste rakendamise etappi hüpata.
- 4) Riigi reformimine oli möödunud aastal sisuliselt seiskunud, sest poliitikute tähelepanu oli valimisteks valmistumisel. Kaalukaid projekte enam ette ei võetud. Sel põhjusel aktiveerus ettevõtjate kodanikualgatus Riigireformi SA, mis avaldas aasta lõpus oma Riigireformi kontseptsiooni. Laual on hulgaliselt huvigruppide ideid ja erakondade valimislubadusi, millest osa on elluviimiseks küpsed, osa aga peaks läbima teostatavuse analüüsi.

2019. aasta Riigikogu valimisprogrammides oli riigireformiga seotud lubadusi varasemast oluliselt arvukamalt. See viitab, et riigireform saab oluliseks küsimuseks ka uues valitsemistsükkis. Kaheksa erakonda allkirjastas enne üldvalimisi ühismemorandumi, mis seab riigireformi uue koalitsiooni prioriteediks. Seda, kuidas memorandumis kokku lepitud kavatsused kajastuvad riigireformi tegevustes, selgub koalitsioonileppe sõlmimisel.

Riigireformi prioriteedid uuel valitsemisperioodil

Riigireformi Radari hinnangul on riigireformi prioriteedid kokkuvõtlikult järgmised:

- 1) Omavalitsuste võimekuse arendamine inimkesksete avalike teenuste pakkumiseks peab olema prioriteet. Haldusreformi lõpuleviimiseks on vaja:
 - Leppida kokku ülesannete jaotus kesk- ja kohaliku omavalitsuse vahel ning suurendada KOV-ide finantsautonoomiat. E-teenuste arendamise kõrval ei tohi ära unustada ka „päris“ teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti sotsiaalkaitse, hariduse, transpordi, tervishoiu, sisejulgeoleku jt valdkondades. Selleks tuleb tösta ka KOV-ide IKT võimekust. Inimeste tegelikest vajadustest lähtuvate, elukaarele vastavate, hästi toimivate avalike teenuste pakkumine peab olema üks riigireformi peamisi sihte.
 - Üheks teenuseosutamise võimekuse kasvatamisevõtmeks on tõhus koostöö kesk- ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel. Liikumine ühtsema valitsemise poole peab hõlmama ka kesk- ja omavalitsuste tasandi suhete edendamist.

- Tuleb soodustada omavalitsuste vabatahtlikke ühinemisi ja tihedamat koostööd – nt ühist teenuse pakkumist ja ühisasutuste loomist. Samuti tuleks kogukonnad ja vabaühendused senisest tõhusamalt kaasata teenuste arendamisse ja pakkumisse (teenuste koosloome) ning kohaliku elu küsimuste otsustamisse laiemalt (kogukondade võimestamine).
- 2) VV peaks parlamendi suunistest lähtuvalt vastu võtma uue riigireformi tegevuskava, mille keskseks sihiks on kasvatada riigi keeruliste probleemidega tegelemise võimekust ja koostööd. Keskvalitsus peab olema ergas ja valmis muutusteks. See lähenemine sisaldab:
- Ühtsema valitsemise strateegiat. Vastust ootavad küsimused, kuidas tugevdada strateegilist juhtimist (tuua poliitikaloomete ministeeriumi tasandile, parandada valitsuskeskuste, nagu Riigikantselei, Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi koordineerimise- ja analüüsivõimekust, parandada otsustamiseks vajalike andmete kvaliteeti jne). Kuidas tugevdada allasutuste võimekust (nt jätkata tugifunktsioonide konsolideerimist, ühendada sarnaste ülesannetega asutusi; anda allasutuste juhtidele suurem tegevusvabadus jne). NB! ühtne valitsemine puudutab lisaks „silotornide“ vahelise koordineerimise tugevdamisele ka tõhusamat koostööd ministeeriumide valitsemisalade sees.
 - Avaliku sektori juhtimiskvaliteedi ning poliitikate kujundamise ja elluviimise võimekuse tõstmist. Selleks tuleb suurendada arendus- ja koolitustegevusi, mille rahastamiseks on vaja läbimõeldud EL toetuste kasutamise plaani uuel tõukefondide rahastusperioodil (arendustegevuste sõltuvus EL rahastamisest on täiendav põhjus riigireformi prioriteetsuse deklareerimiseks strateegilistes poliitika dokumentides).
 - Halduskoormuse ja bürokraatiaga võitlemise tegevuskava ning riigipalgaliste ja KOV ametikohtade optimeerimise plaani. Sarnaste avalike ülesannetega asutuste ühendamise strateegiaid. Riigimajade loomise kava, mis tooks kodanike jaoks avalikud teenused ühte kokku, sh võiks soodustada KOVide teenuste koondumist riigi omadega ühte „aknasse“.
 - E-valitsemise edasiviimiseks plaani krattide kasutuselevõtmiseks, andmete mitmekordse küsimise lõpetamiseks, inimesekesksete teenuste arendamiseks nii e-kanalites kui ka „päris“ teenustes jne.
 - Poolleilolevate tegevustega (nt strateegilise ja finantsjuhtimise reform eelarvestamine) jätkamise plaani.
- 3) Riigikogu võtab vastu otsuse riigireformi mõistest, sisust ja elluviimise korraldusest. Oluline on luua plaan põhiseaduslike institutsioonide reformimiseks ja demokraatia kvaliteedi arendamiseks. Nendes küsimustes on prioriteetseteks tegevussuundadeks:
- Riigikogu töökorralduse uuendamine ja parlamendi rolli tugevdamine;
 - Kaasamise ja avatud poliitikategemise rõhutamine, mis tähendab kodanike, vabaühenduste ja ettevõtete poliitikakujundamises osalemise võimaluste avardamist. Kaasamine peab olema sisuline, mitte formaalne.

Kokkuvõte

Valimiste ajal kõlas mitmel puhul mõte, et Eesti elu arendamisel on lihtsate ja lihtsustatud lahenduste aeg ümber saanud – kompleksseid poliitikaprobleeme ei saa lahendada kirvemeetodil. Sama kehtib riigireformi kohta – kui eelmises valitsemistsükli tehti mõned olulised muutused, arutati läbi riigi juhtimise põhimõtted ja tekkis muutusteks soodsam keskkond, siis ka riigireformis on pinnapealsete valikute aeg läbi. Mehaanilise asutuste või funktsioonide ühendamise, kvootide alusel riigipalgaliste vähendamine ja Tallinnast väljaviimise jt ülalt-alla ellu viidud projektide etapist peaks liikuma faasi, kus muutuste keskmesse asetatakse inimene. Nii avalikke teenuseid kui ka kogu riigi juhtimist ja demokraatia kvaliteeti tuleb arendada indiviidi (või ettevõtete ja vabaühenduste), mitte süsteemi vajaduste või loogika järgi või erahuvidest lähtuvalt.

Mõnede valimislubaduste puhul (nt presidendi otsevalimine, kohtunike valitavaks tegemine) tuleb arvestada, et nende rakendamine eeldab valitsemissüsteemi põhimõttelist ümbertegemist ja see muudab reformide võimalikkuse küsitavaks. Kui eesmärgiks võtta demokraatlikum ja/või tõhusam süsteem, siis eesmärkide saavutamiseks on sageli ka teisi mooduseid.

Vt sündmuste arengut ja ülevaadet riigireformi poliitikadokumentide „maastikust“ lisa 1.

Ülevaade erakondade valmislubadustest on lisa 2 ja erinevate poliitikadokumentide riigireformiga seotud tegevusuundade resümee asub lisa 1 tabelis 3.