

Memo: Riigireform pärast 2019. a Riigikogu valimisi

Kuupäev: 18.12.2019

Radari kolleegiumi hindamise kokkuvõte 2019. aasta detsembris

Peamised arengud

Jüri Ratase teine valitsus seadis riigireformi üheks 2019-2023 poliitilistest prioriteetidest. Koalitsiooni alusleppes võtab valitsus endale terve rea riigivalitsemise ja kodanikuühiskonna arendamise ülesandeid. Samuti lubatakse õigusriiki ja demokraatiat, kohalikku elu ja regionaalpoliitikat ning e-riiki ja infoühiskonda edendada.

Pärast 29. aprillil 2019 ametisse astumist on valitsus (taas)loonud riigihalduse ministri ametikoha ja kiitnud heaks Vabariigi Valitsuse (VV) riigireformi tegevuskava aastateks 2019-2023. Augustis 2019 andis valitsus rohelise tule ka viie ministeeriumi valitsemisala asutuste ühendamiseks. Veel on võimalik asunud tegelema kokkuhoiu võimaluste otsimisega ehk riigieelarve revisjoni ettevalmistamisega ja tõhustamiskavade ideede kogumisega.

Varem töös olnud riigireformi tegevustest jätkab koalitsioon tegevus- ja tekkepõhise riigieelarve juurutamisega ning strateegilise planeerimise süsteemi reformimisega. Lisaks saatis valitsus Riigikokku arutamiseks õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030, kus see on läbinud esimese lugemise. Samuti analüüsitakse kohalike omavalitsuste (KOV) ülesandeid ja nende rahastamist. Sihiks on võetud valitsemise detsentraliseerimine ja kohaliku tasandi suurem finantsautonoomia.

Valitsus plaanib jätkata maakondades riigimajade loomisega, et rohkem avalikke teenuseid oleks kodanikele ühest kohast kättesaadavad ja riigi kinnisvara kasutus optimaalsem. Võimalikul oli kavas minna edasi ka eelmise valitsuse ajal käivitatud avaliku sektori töökohtade Tallinnast maakondadesse viimisega. Kuid see konkreetne algatus näib olevat takerdunud päevapoliitikasse.

Hinnang

Riigireformi Radari kolleegium lähtub hinnangute andmisel seisukohast, et Eesti riik peab olema usaldusväärne, võimekas ja jõukohane¹.

Perioodi plussid

- Valitsus pöörab tähelepanu riigi tõhusamaks muutmisele:
 - Esiteks on käivitatud **asutuste ühendamine** viies valitsemisalas: mõne ministeeriumi allasutuste ühendamise analüüside valmimise tähtaeg on 2020 kevadel, kuid näiteks haridus- ja teadusministeeriumi (HTM) valitsemisalas on jõutud ka otsusteni – valminud on juhtkomisjoni ettepanekud valitsusele. HTMi näitel on positiivne, et ühendamisest otsitakse ka sisulist sünergiat, mitte ainult inimeste ja raha kokkuhoidu (nt sarnaste kompetentside koondamine kvaliteedi tõstmise nimel, kokkusobimatute ülesannete eraldi jätmine).
 - Teiseks tegeleb valitsus **avalike ülesannete reorganiseerimisega** (käimas on universaalse postiteenuse osutamise analüüs, EL toetuse jagamine, tugiteenuste koondamine, sh IT arvutikoha teenuse ühendamine).
 - Kolmandaks on algatatud **riigieelarve revisjon koos tõhustamiskavadega**, mis aitab leida kokkuhoiukohti või teha ettepanekuid töö tõhusamaks korraldamiseks. Riigieelarve revisjon ja tõhustamiskavad on planeerimise etapis, kuid ressursside puuduse tõttu on ilmne, et nende tegevustega läheb võimalik edasi. Nende projektide teostust saab kolleegium uuesti hinnata tulevikus.

¹ Hindamise meetodika pikem selgitus on [siin](#).

- Võimekuse edendamisel on **fookuses kohalik tasand**, kuid seda hetkel veel peamiselt analüüside ja plaanide tasandil. Eesmärgiks on nt KOVide koostöö ergutamine, vabatahtlike ühinemiste toetamise jätkamine, ülesannete detsentraliseerimine ja KOVide finantsautonoomia suurendamine.
- Võimuliidu dokumendid kajastavad mõningal määral ka **demokraatia arendamisega** seotud küsimusi. Nii soovitakse üle vaadata rahvahääletuse ja rahvaalgatuse võimalused, valimispiirkondade muutmine, presidendi valimise kord.

Pelgalt plaanidest siiski ei piisa. **Eestis on probleemiks kujunemas demokraatia kvaliteet** (kas kaasamine on sisuline ja otsustamine tugineb parimale teadmisele?), mitte kvantiteet (mitu inimest osaleb hääletamisel?). Koalitsiooni viimase kuue-seitsme kuu tegevust ilmestavadki **küsimärgid poliitilise juhtimise kvaliteedis**. Küsimus ei ole selles, milliseid otsuseid võimuliit teeb tulenevalt oma maailmavaatest või sellest, milliseid poliitikamuudatusi tahetakse saavutada. Kolleegium juhib tähelepanu möödalaskmistele selles, **kuidas otsuseid ette valmistatakse ja ellu viiakse**.

Näiteks tõstab Radari kolleegium esile need vajakajäämised:

Perioodi miinused

- Riigireformi Radari kolleegiumi **peamiseks mureks praegusel hindamisperiodil on poliitilise juhtimise kvaliteet**. Mõistame siinkohal poliitilise valitsemise kvaliteeti läbi selle, kas võimuliit on hea halduse põhimõtetest kinni pidanud või mitte. Näitena hea avaliku halduse printsiipide rikkumisest torkas eriliselt silma endise maaeluminister Mart Järviku vahetu sekkumine oma valitsemisala järelevalveasutus(t)e tegevusse. Ministri ülesanne on tagada süsteemi toimivus, kuid hoiduda tuleb üksikuid indiviide või ettevõtteid puudutavate otsuste mõjutamisest. Isegi kui ministri ja tema poliitiliste nõunike tegevuses ei leita uurimise tulemusena midagi õigusvastast, on hindamise ajal selge, et maaeluministeri poliitilises juhtkonnas oli huvide konflikt olemas.
- Väikeriigis, kus mõnes poliitikavaldkonnas on eksperte vähem ühel käel sõrmi, ei **saa lubada neutraalsete ametikohtade muutmist poliitilise lehmakauplemise objektideks**. Apoliitilisus on professionaalse ametnikkonna aluspõhimõtteks. Eesti avalik teenistus on professionaalne² ja neutraalne³. Tugev avalik teenistus on sedavõrd oluline väärtus, et kõiki ilminguid ja tõendeid politiseerimise katsetest tuleb tõsiselt võtta ja avalikult arutada: nt katse vabastada ebaseaduslikul viisil politsei juht Elmar Vaher; siseministeri asekskantsleri konkursi luhtunuks kuulutamine argumentidega, et kandidaatide vaated ei sobinud ministri vaadetega; senise peaprokuröri jätkamise ettepaneku pikk blokeerimine nappide argumentide pinnalt; maaeluministeri kantsleri vabastamine usalduse kaotamise tõttu olukorras, kus kantsler oli aegsasti ja asjakohaselt pöördunud ministri huvide konflikti küsimustes õiguskaitseorganite poole jne. Eestis on häid tegijaid liiga vähe, et professionaale sageli koos valitsuse muutumisega välja vahetada. Ametisse nimetamiste poliitikavaba hoidmine on vajalik selleks, et ametnikkond oleks kompetentne ja usaldusväärne. Erakonnad peavad teadma, et avalikkus jälgib tähelepanelikult võimuliidu personaliootsuste läbipaistvust.
- Valitsemise kvaliteedi üks tahk on otsustamise demokraatlikkus. Koalitsioon ütleb oma alusleppes sõnaselgelt, et otsuste langetamisel kaasatakse senisest tunduvalt enam Eesti inimesi ning konstruktiivsete ja võrdsete partneritena valitsusele nähakse eksperte, ettevõtlik- ja kodanikeühendusi ning Eestis esindatud poliitilisi jõude. Valitsuse esimene poolaasta näitab vastupidist – **poliitikaid arutatakse suletud uste taga ja olulisi muutusi (nt pensioni teise samba reform) viiakse ellu kiirustades**, ilma korralike mõjuanalüüsideta ning huvipoolte arvamust

² Vt Eesti avaliku teenistuse taset võrdluses teiste riikidega [siit](#).

³ Vt Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2011). The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe After Accession. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 24(2), 231–260.

kuulamata. Eestis kehtib 2012. aastast hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, heaks on kiidetud kaasamise hea tava ning mõju hindamise metoodika. Valitsus eirab neid dokumente.

- Kolleegium leidis, et poliitilise **juhtimise kvaliteeti kahjustab ka mitmete valitsuse liikmete üleolev keelekasutus**. Poliitikute sõnavõttud ja suhtumine mõjutavad seda, mida peetakse ühiskonnas ja avalikus ruumis aktsepteeritavaks. Riigijuhtide solvav keelekasutus legitimeerib samasugust suhtumist mujal ja lõhub ühiskonda. See on vastuolus koalitsiooni eesmärgiga ehitada sidusat ühiskonda ning muudab riigi juhtimises ja poliitikates vajalike muutuste tegemise raskemaks. Reformide elluviimiseks on vaja inimesi kaasata ja seletada suurt pilti, selmet vastuolusid võimendada.

Kokkuvõte

Praegust valitsemist iseloomustab sügav lõhe valitsuse sõnade ja tegude vahel.

Poliitilise juhtimise probleemse kvaliteedi üheks näiteks on nii endise IT ja -väliskaubanduse ministri kui ka eelmise maaeluministri nõunike tegevus. Mõlema juhtumi puhul oli õhus küsimus, kas ministeeriumi poliitiline juhtkond (minister vastutab ka oma nõunike eest) tegutseb era- või avalikes huvides? Kahtlused on nii tõsised, et sõltumata õiguslikust hinnangust olukorrale, on **poliitilise juhtkonna käitumine kahjustanud usaldust kogu täitevvõimu harus ja samuti suhetes kodanikega ning ettevõtetega**.

Nii avaliku teenistuse sees kui ka ühiskonnas laiemalt tekitas ebakindlust valitsuse otsus vabastada ametist maaeluministeeriumi kantsler, kes tõstatas küsimuse maaeluministri tegevuse seaduslikkusest. Valitsuse õigus vabastada tippjuhte ametist on Eestis hästi reguleeritud ja süsteem põhimõttelisi muutusi ei vaja. Kuid konkreetses kaasuses kutsus usalduskriisi ellu minister. Kantsleri reaktsioonis võib leida vaieldavaid aspekte, kuid probleemi iva on selles, et tippametniku töökoht muudeti poliitilise lehmakauplemise objektiks ja **võimuliit sattus vastuollu õigusriigi väärtustega**.

Positiivne on see, et ametist vabastatud ministrite asemel on leitud valdkonnaga paremini kursis olevad poliitilised liidrid, kes (loodetavasti) suudavad teha avaliku teenistusega usalduslikku ja vastastikusele austusele rajatud koostööd.

Teisest küljest väljendus hindamisperioodil nõrk poliitiline juhtimine **kiirustades tehtud poliitikaotsustes** – reformide sihtrühmadega läbi rääkimata suured muutused (nt teise pensionisamba reform) võivad kaasa tuua aastaid kestva negatiivse mõju.

Avalik teenistus vajab poliitikutelt tulemuslikuks tegevuseks selgeid juhiseid, ressursse ja nn mikromanageerimise asemel piisavalt autonoomiat rohujuure tasandil. **Kolleegium rõhutab poliitilise juhtimise kvaliteedi tõstmise vajadust põhjusel, et nii riigireform kui ka paljud teised olulised otsused takerduvad, kui juhtimisprobleemid poliitilisel tasandil jätkuvad**.

Järgmisel korral, kui valitsusele tegevust hindame, loodame näha rohkem plussmärgiga arenguid. Muuhulgas on Radari kolleegiumil kavas hoida silma peal haldusreformi arengutel, millel on võimuliidu plaanides tähtis koht. Riigi reformimise vajadus ettenähtavas tulevikus ei vähene, pigem vastupidi – seoses EL tõukefondide toetuste vähenemisega järgmisel eelarveperioodil, on haldusvõimekuse arendamine varasemast isegi aktuaalsem.