

Riigireformi Radari kolleegiumi V hinnangu kokkuvõte: riigireformi edenemine 2017. a I kvartalis

Kuupäev: 05.04.2017

Hinne on „rahuldav“ – riigi reformimise ettepanekuid on ohtralt, kuid edasiliikumiseks tuleks võtta appi 80/20 reegel, mille kohaselt 20% tegevustest annab 80% tulemustest

Kokkuvõte ja hinde põhjendus

Möödunud aasta novembris moodustatud võimuliidu tegevust riigireformi juhtimisel hinnati esimest korda. Edasimineku on olnud rahuldav: koalitsioon sai hindeks „kolme“.

Valitsusliit on haldusreformi seaduse ajakavast kinni pidades edasi läinud omavalitsuste ühendamise ja otsustas jaanuaris maavalitsuste kaotamise. Tähelepanuväärne on riigireformi tegevuskava eelnõu sünd. See dokument sisustab riigireformi mõiste, aluspõhimõtted, eesmärgid, ülesanded ja reformi juhtimise korralduse.

Teisest küljest on just kohaliku tasandi reformide elluviimisega seotud küsimärgid, mis ei luba valitsuse tegevusele kõrgemat hinnet anda. Ettevalmistused omavalitsuste ühendamise järgseks olukorraks on takerdunud tegemata valikutesse. Pealepressivaid tähtaegasid arvestades pidanuks funktsioonide jaotus omavalitsuste ja keskvalitsuse vahel ning ülesannete rahastamise mudel olema ammu otsustatud, kuid seda ei ole tehtud.

Omavalitsuste liitumiste jõustumisega samal ajal lõpetatakse maavalitsuste tegevus. Tekib küsimus, kas muutuste kiiret tempot ja keerukust arvestades suudavad asutused maavalitsuste ülesanded üle võtta ja luua kodanikele sobival tasemel teenuste osutamise võimekuse?

Riigireformi Radari kolleegiumi arvates peaks valitsus kogu energia suunama kohaliku tasandi reformi ellurakendamisele. Lahendamata küsimuste sasipuntra lahtiharutamine on võimalik. Edasi tuleks lükata vähemtähtsad riigireformi ülesanded nagu näiteks riigiasutuste pealinnast väljaviimine või valitsuskabineti lubatav liikmete arv jms.

Kolleegiumi arvamus: positiivsed momendid

- 1) **Võimuliit eesotsas peaministriga võtab riigi reformimist tõsiselt**, I kvartalis jõudis avalikkuse ette rohkelt ettepanekuid. Koalitsioon lõi ka Riigikogu riigireformi probleemkomisjoni. Eelduslikult muudab seadusandjate kaasamine suurte muutuste ettevalmistamise ja elluviimise tõhusamaks.
- 2) Oluliseks saavutuseks 2017. a I kvartalis oli **riigireformi tegevuskava loomine**. Dokumendis on esimest korda koos riigireformi mõiste, aluspõhimõtted, eesmärgid ja ülesanded. Tegevuskavas on kirjas ka kindel riigireformi elluviimise korraldus, milles peaministril on keskne vastutus.
- 3) Kiiduväärt on see, et **võimuliit on jäänud truuks lubadusele viia ellu haldusreform ja korraldada ümber regionaalhaldus**. Valitsus otsustas lõpetada maavalitsuste tegevuse alates 1. jaanuarist 2018. Omaalgatuslikult on ühinemas 160 kohalikku omavalitsust 47 ühinemispirkonnas. Veebruaris tegi valitsus ettepanekud 22 omavalitsuse moodustamiseks. Haldusreformi lõppedes peaks Eestis olema u 75 omavalitsust.
- 4) **Kavakohaselt minnakse edasi null- ja sisebürokratia vähendamise meetmetega**. Lisaks ressursside kokkuhoidmisele sünnib halduskoormusega võitlemisest ka innovatiivseid lahendusi avaliku halduse senisest paremal moel korraldamiseks (nt Maksuamet 2020, Aruandlus 3.0, suurandmete kasutamine jms).

Küsitavused

- 1) Riigireformi Radari tegijate **esimene mure sel hindamisel on, et valitsuse energia on killustunud rohkete riigireformi algatuste vahel ja põhiprobleemide lahendamiseks ei jagu piisavalt tähelepanu ning ressursse**.

Võimuliidu aktiivsuse varjuküljeks on see, et toorevõitu ettepanekute seast on avalikkuses kõlapinda leidnud paljud teisejärgulise olulisusega mõtteid. Nt asepeaministrite ametikoha loomine, valitsuse võimalik suurus, kodanike õigus pöörduda otse riigikohtusse, riigimajade loomine, riigiasutuste pealinnast väljaviimine. Mõned nendest ideedest väärivad kindlasti edasist arutelu, kuid debatti võiks pidada pärast eluliste küsimuste lahendamist (omavalitsuste ühendamine ja maavalitsuste reform).

- 2) **Teiseks, kriitilise tähtsusega otsused viibivad!** Valitsuse tegevusprogrammi kohaselt on Rahandusministeeriumil ülesanne aprillis 2017 esitada (1) ettepanekud omavalitsuste tulubaasi muutmiseks ja finantsautonoomia suurendamiseks ning (2) ettepanekud omavalitsustele ülesannete üleandmiseks koos finantseerimisega. Otsuseid neis küsimustes oli vaja eile, et haldusreformi ja maavalitsuste reorganiseerimise praktiliste ettevalmistustega saaks kindlalt edasi minna. Kuid valitsus alles töötab ettepanekute kallal.
- 3) **Kolmas probleem on selles, et avalike teenuste toimepidevus ja kvaliteet võib aasta lõpus ja 2018. a alguses ohtu sattuda.** Senised riigi reformimise tegevused on eelkõige mõjutanud ametkondi. Omavalitsuste ja maavalitsuste ümberkujundamine riivab seevastu mingil määral kõiki inimesi. Elanike vaatest on väga oluline avalike teenuste kättesaadavus, mille tagamisel on peamine vastutus kohalikel omavalitsustel. Kuid probleemide ennetamiseks on ka valitsusel tarvis tagavaraplaani, mis vastaks küsimusele, mis saab siis, kui mõned omavalitsused või omavalitsusliidud ei suuda tagada järjepidevat avalike teenuste osutamist?

Soovitused

- 1) Valitsus võiks muutuste juhtimisel **võtta appi 80/20 printsiibi, mis ütleb, et 20 protsenti prioriteetsetest eesmärkidest või tegevustest määravad kindlaks 80 protsenti tulemustest.** Omavalitsuste ühendamise lõpuleviimine ja maavalitsuste tegevuse lõpetamine peaksid olema selle aasta peamised ülesanded. Edu saavutamiseks tuleb otsustada avalike ülesannete üleandmine omavalitsustele koos finantseerimisega.
- 2) Kohaliku tasandi reformides edu saavutamise nimel **tuleks vähemtähtsatele riigireformi meetmetele anda pikem tähtaeg ja/või osad tegevused üldse ära jätta.**
- 3) **Vähemoluliste tegevuste edasilükkamisest vabanev aeg, raha ja inimesed rakendada maavalitsuste reformi kvaliteetsele ettevalmistamisele ja elluviimisele.** Nt võiks eri asutuste ametnikest moodustada ajutised rakkerühmad konkreetsete küsimustega tegelemiseks. Kui eesmärgi saavutamiseks on – ajutiselt – tarvis mõni väga hea muutuste juhtimise projektijuht või analüütik värvata, siis see on mõisteta.
- 4) Valitsuse reformikava sünd on edasiminekuks. Järgnevalt on vaja plaan ellu viia! **Tulemuste saavutamiseks peaks peaminister ise kandma hoolt, et reformi tegevuskavas kirjeldatud reformi juhtimise mudel (milles valitsusjuhil on kandev roll) tööle hakkaks.**
- 5) **Valitsus peaks muutuste vajadust ja eesmärgi enam selgitama.** Nt valitsuse ettepanekud omavalitsuste ühendamiseks, mille kohaselt tekiks miinimumist suurema inimeste arvuga üksused, on saanud kriitikat. Valitsuse plaanid paistaks võib-olla paremas valguses, kui kodanikeni viia teadmine, et 5000 elanikku on minimaalne elanike arv, kui eesmärgiks on senisest võimekamad omavalitsused. Tulevases haldussuutlikus omavalitsuses on inimeste arv soovitatavalt oluliselt suurem.

Lõppsõna

Valitsus on sõnastanud kolm olulist aluspõhimõtet: tasakaal, tõhusus ja avatus! Riigireformi praeguses etapis on kesksel kohal tasakaal, mis väljendub ennekõike kohaliku tasandi probleemide lahendamise otsimises. Riigireformi Radari kolleegium nõustub, et eesmärgi ja nende saavutamiseks vajalike tegevuste tähtaegsaks saab tähtsuse järjekorda panna – nt avatuse edendamiseks seotud praktilisi ülesanded võib asuda teostama järgmisel aastal.

Teisest küljest peab kolleegium vajalikuks rõhutada, et põhimõtete järgimisel kompromisse teha ei tohiks. Ühe väärtuse – nt tasakaal – nimel ei tohiks ohverdada avatust ja tõhusust. Ka riigireformi eelnõude kiireloomulisel menetlemisel ei tohi kaasamist ja mõju hindamist kõrvale heita. Hea meel on tõdeda, et valitsuse riigireformi tegevuskavas on see viimane mõte sees!