

OECD hindamisdokumendi „*Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations*“ (OECD, 2011) mitteametlik tõlge

Eesti

Ühtsema valitsemise poole

HINDAMISDOKUMENT JA SOOVITUSED

OECD raport koostati programmi „Paremad avalikud teenused – valitsemissektori toimivuse analüüs“ raames. Analüüsi valmimist rahastas Euroopa Sotsiaalfond.



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

MAJANDUSLIKU ARENGU JA KOOSTÖÖ ORGANISATSIOON

OECD on ainulaadne foorum, kus 34 demokraatliku riigi valitsused teevad koostööd, leidmaks lahendusi üleilmastumise majanduslikele, sotsiaalsetele ja keskkonnaga seotud probleemidele. OECD on samuti esirinnas töös, mida tehakse, et mõista ning aidata valitsustel reageerida uutele arengutele ja probleemidele nagu ettevõtete üldjuhtimine ja teabemajandus ning väljakutsetele, mida seab elanikkonna vananemine. Organisatsioon pakub konteksti, kus valitsused saavad võrrelda poliitikakogemusi, otsida vastuseid üldistele probleemidele, selgitada välja hea tava ning teha tööd riiklike ja rahvusvaheliste poliitikate koordineerimiseks.

OECD liikmesriigid on Ameerika Ühendriigid, Austraalia, Austria, Belgia, Eesti, Hispaania, Iirimaa, Iisrael, Island, Itaalia, Jaapan, Kanada, Korea, Kreeka, Luksemburg, Holland, Mehhiko, Norra, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovaki Vabariik, Sloveenia, Soome, Šveits, Taani, Tšehhi Vabariik, Tšiili, Türgi, Ungari, Uus-Meremaa ja Ühendkuningriik. OECD töös osaleb Euroopa Ühenduste Komisjon.

1. Välja antud OECD peasekretäri vastutusel. Käesolevas dokumendis väljendatud arvamused ja rakendatud argumendid ei tarvitse kajastada OECD liikmesriikide ametlikke seisukohti.

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
Ühtsema riigivalitsemise poole	4
Tervikliku riigivalitsemise edendamine	5
Ühise tegevuskava arendamine	5
Avalike teenuste tõhus osutamine.....	6
Juhtumiuuringud.....	6
Edasised sammud.....	7
HINDAMISE PÕHIRAPORT.....	8
Ülevaade.....	8
Tervikliku riigivalitsemise edendamine	22
Ühise tegevuskava arendamine	36
Avalike teenuste tõhus osutamine	45
Kokkuvõte.....	65
PEAMISED SOOVITUSED	68
VIITED	82
LISA A. ANALÜÜSI JUHTIMINE JA KONSULTATSIOON.....	85

LÜHIKOKKUVÕTE

Alates Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisest 1991. aastal on Eesti valitsus pingutanud hästitoimiva, stabiilse ja tänapäevase riigi rajamise nimel. Selle ajaga on Eesti teinud läbi muundumise tsentraliseeritud plaanimajandusega suletud riigist riigiks, kus on avatud majandus ja tugevad demokraatlikud institutsioonid ning mis on integreerunud rahvusvaheliste poliitiliste ja majanduslike institutsioonidega nagu Euroopa Liit.

Eesti on üles näidanud ka suutlikkust reageerida kiiresti ja dünaamiliselt ühiskondliku kriisi või äärmuslikke nõudmisi esitavatel aegadel. Seda ei tõenda mitte ainult ajalugu, vaid ka kiire ning edukas reaktsioon üleilmsele finants- ja majanduskriisile. Selle dünaamilisuse hoidmiseks on aga Eesti riigiaparaadil tarvis õppida toimima ühtse tervikuna, et töötada välja, rakendada ja säilitada valitsuse poliitika prioriteete ning aidata lahendada uusi esilekerkivaid ülesandeid. Selleks tuleb Eestil ära kasutada oma tugevusi, ületada struktuurseid probleeme ja vältida jäikust töömeetodites ning -struktuurides. Seega on Eesti palunud OECD-l hinnata oma riigivalitsemist ja haldusstruktuure, kuna need mõjutavad riigi sooritust, poliitikate tulemusi ja avalike teenuste osutamist.

Ühtsema riigivalitsemise poole

Eesti on silmitsi mitme väljakutsega, mis seisvad ka teiste OECD riikide ees: elanikkonna vananemisest tingitud kasvavad finantskohustused ja tööealise elanikkonna suhtarvu vähenemine. Samal ajal toimib Eesti avalik haldus väikeriigi kontekstis, kus rida erinevaid tunnuseid võivad mõjutada riigivalitsemist ja juhtimist puudutavaid otsuseid, mida Eesti oma eesmärkide saavutamise nimel teeb. Arvestades Eesti väiksust ja mõjutatavust rahvusvahelistest suundumustest, on küsimus selles, kuidas saab avalik haldus aidata riigil üleilmses konkurentsivõimelises ning riigi majanduslikus ja ühiskondlik-majanduslikus arengus kasvada.

Ehkki Eesti on peaaegu 20 aastat kogunud majanduskasvu, jäävad riigi rahalised võimalused lähitulevikus tõenäoliselt samaks või vähenevad, nagu enamikus teisteski OECD riikides. Sellises kontekstis on Eestil tarvis maksimaalselt ära kasutada piiratud inim- ja finantsressursse, suurendades innovatsioonisuutlikkust ning täiustades oma riigivalitsemise paindlikkust, nii et valitsussektori erinevad osad - sealhulgas Vabariigi Valitsus ja kohaliku omavalitsuse asutused - suudavad töötada ühtse valitsusena eesmärkide täitmisel ning uuteks väljakutseteks valmistumisel.

Ühtse riigivalitsemise saavutamiseks tuleks esmalt teha selgeks, mida tähendab töötamine „tervikliku valitsusena“ ehk kogu valitsemist hõlmaval viisil. See kätkeb muutusi struktuurides ja õigusaktides ning mis veelgi olulisem, nõuab muutust organisatsioonikultuuris ning ametnike individuaalsetes ootustes. Riigiaparaadi olemasolevate võrgustike arendamine ning eestvedajate tugevdamine ja suunamine aitab ametnikel uuel viisil töötada. Valitsusele ja ametkonnale ühiste ühiskondlike arengueesmärkide ja –prioriteetide seadmine selgitab, miks ühtne riigivalitsemine on vajalik. See aitab ka tekitada riigiaparaadi ja ühiskonna vahel dialoogi selle üle, milliseid muutusi on tarvis ja kuidas neid saavutada. Lõpuks eeldab kodanikele ja ettevõtetele sujuvaid teenuseid osutav terviklikult toimiv valitsus, et lai ring partnereid teeks koostööd uutel ja innovaatilistel viisidel. Nende partnerite

hulka kuuluvad nii keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse tasandi asutused (ministeeriumid ja ametid, maakonnad ja omavalitsusüksused) ja välised sidusrühmad nii era- kui mittetulundussektorist.

Tervikliku riigivalitsemise edendamine

Valitsust kui tervikut hõlmav lähenemisviis, kus horisontaalne koordineerimine ja valdkondade vaheline seostatus on osa poliitika väljatöötamise ning rakendamise protsessist, aitab valitsusel reageerida keerulistele olukordadele. Terviklikud valitsused suudavad muuta süsteeme, mis on liikunud liiga kaugele valdkonnapõhisesse „tornidesse”, on killustunud ja kannatavad kehva koordineerimise ning koostöö all. Taolise lähenemise rakendamine nõuab aga suunamist kõrgemal tasandil (nt koordineerivas ja tervikpildi eest hoolt kandvas rollis toimivat valitsuskeskust), määramaks ootusi ja tagamaks üldist aruandekohustust ning lisaks ka valdkonnaülest juhtimist ja kultuuri muutumist.

Nagu enamikes riikides, on ka Eestis hübriidne valitsemisstruktuur, mis ühelt poolt hõlmab endas tugevaid vertikaalseid mudeleid ehk nn formaalset poolt koos õigusliku süsteemiga, kus iga ministeerium moodustab oma nn „torni”, aga teiselt poolt sisaldab mitteformaalseid võrgustikke ja palju isiklike suhteid. Ühtse valitsuse lähenemisele üleminek on pikaajaline protsess, mis tugineb poliitilisele pühendumisele ning eestvedamisele, mis ületab erakondliku kuuluvuse piirid ja valimisperiodid. Eestis on vaja tegelda nii formaalse kui ka mitteformaalse poolega, et edendada mitteametlikku koordineerimist ja koostööd. Samal ajal on tarvis osasid protsesse ja võrgustikke rohkem formaliseerida ja institutsionaliseerida, et parendada töömeetodeid ja infovahetust. Lisaks vajatakse toimivaid mehhanisme koordineerimise, koos- ja kaastöö tugevdamiseks nii poliitilises- kui ka ametkondlikus sfääris. Selle alla võib käia võrgustike tugevdamine ja institutsionaliseerimine kantslerite ning asekanterite tasandil, aruandemehhanismide rajamine ja ulatuslikuma suhtlemise tagamine eriti uusi algatusi puudutavates küsimustes.

Ühise tegevuskava arendamine

Ühise tegevuskava arendamine, mida omaltpoolt saaks toetada nii ettevõtted kui ka ühiskond laiemalt, annaks selge suuna ühtse riigivalitsemise poole püüdlamiseks. Taolise tegevuskava väljatöötamine aitaks Eesti valitsusel tasakaalustada oma väärtusi ühiskonna eelistustega, seada eesmärged ja strateegilisi prioriteete, paremini aru saada konkreetse poliitikaprogrammi kuludest ja saadavast kasust ning hinnata neid kooskõlas kokkulepitud eesmärkidega. Nõnda suudaks riigiparaat optimeerida olemasolevate vahendite kasutamist.

Eesti riigivalitsemine toetub arvukatele strateegilistele kavadele, millest paljud jäävad rakendamata. Arvestades, et aasta 2013 tähistab käesoleva strateegiaperioodi lõppu (sh EL finantsperioodi lõppu), on Eesti ministeeriumidel ja ametitel võimalus üle vaadata oma senised kavad ja prioriteedid, selgitada välja viisid valdkonnaülese koostöö tugevdamiseks ning omavahel paremini siduda strateegiate kavandamine ja eelarvekujundamine. Selleks kavatseb Eesti tugevdada strateegilise planeerimise ja eelarvestamise vahelisi seoseid ning arendada tulemuseelarvestamist selleks, et parandada otsustamise, prioriteetide seadmise ja aruandluse kvaliteeti. Tõenduspõhise otsustamise arendamine ja kodanike kaasamise tavade laiendamine aitavad tugevdada Eesti reageerimis-, innovatsiooni- ja kohanemisvõimekust.

Avalike teenuste tõhus osutamine

Ühtsem riigivalitsemine aitab samuti tugevdada avalike teenuste osutamist – eeskätt tänu sellele, et teenuseid osutatakse, kas otse või kaudselt, kõigil valitsustasanditel. Avalike teenuste otsene valitsusepoolne osutamine pigem väheneb, sest senisest rohkem detsentraliseeritakse avalike teenuste osutamist ning võetakse kasutusele alternatiivseid teenuste osutamise viise. Ehkki avalike teenuste osutamise edukuse kriteeriumiks peetakse tihti teenuste tõhusust (sealhulgas kuluefektiivsust), võib teenuste osutamise täiustamine nõuda suuremat rõhuasetust kodanike rahulolule, selmet lihtsalt keskenduda riigiasutuste vajadustele ja muredele. See omakorda võib mõjutada teenuste osutamise struktuuri ja korraldust, sealhulgas järjekindlamat protsesside ning meetodite arendamist avalike teenuste pakkumisel ja ühiste teenuste suuremat kasutamist.

Eesti on silmitsi rea omavahel seotud väljakutsetega kvaliteetsete avalike teenuste osutamisel. Kesktasandil valmistub valitsus konsolideerima näiteks maavalitsuste tugitegevusi ja käimas on ka pilootprojekt maakonnas paiknevate riigiasutuste tegevuse ratsionaliseerimiseks, liites avaliku võimu kõik kohalikud esindused üheks füüsiliseks töökeskkonnaks (nn riigimaja projekt). Kohalikul tasandil aga avaldab kohalike omavalitsuste teenuste osutamisele suurt survet standardite ja tulemuslikkuse mõõdikute puudumine ning ebakõla finantsuutlikkuse ja delegeeritud kohustuste vahel. Eesti ei saa seda probleemi eirata ja peab lahenduste väljatöötamisel võtma innovatiivse ja integreeritud lähenemise. See eeldaks teenuse osutamise nõuete kohandamist elanikkonna vajadustele, teenuste hulga sobitamist omavalitsusüksuse suutlikkusega ning mastaabi suurendamist. Samuti tähendaks see kohaliku tasandi tegevuste sidumist laiemaga nägemusega piirkondlikust arengust ning regionaalpoliitikast. Arvestades läbimõtet vajavate asjaolude hulka, on vaja tugevdada keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandi vahelist koostööd, panustades enam institutsionaalsesse koordineerimisse ning kaastöösse.

Juhtumiuuringud

Analüüsi täisversioon sisaldab kahte juhtumiuuringut, mis aitavad tõsta esile ühtse valitsemise olulisust: üks keskendub haridusele ja teine eakatele mõeldud sotsiaalteenustele. Mõlemad poliitikavaldkonnad on teenuste osutamisel silmitsi probleemidega, mis on tingitud demograafilistest muutustest ja omavalitsusüksuste suutlikkusest ning vertikaalse ja horisontaalse koordineerimise ning koostöö vajadustest.

Eesti ühiskonnas väärtustatakse kõrgelt haridust, mis kajastub arvukates rahvusvahelistes mõõdikutes, sealhulgas OECD rahvusvahelises õpilaste õpitulemuslikkuse hindamise programmis PISA (*Programme for International Assessment*) ja ÜRO inimarengu indeksis. Samas tuntakse aga muret, et Eesti peaks tegema enam, et tagada haridussüsteemis tulemuste kõrge kvaliteet ja säilitada võimaluste võrdsus. Lisaks on oluline, et see, mida õpilased õpivad, oleks kooskõlas arenevate ühiskondlike ning majanduslike vajadustega kogu riigis. Need murekohad on seotud hariduse rahastamise, kohaliku omavalitsuse suutlikkuse ning vahendite nappuse probleemide ületamisega horisontaalse koostöö abil. Teatud mõttes on tegemist klassikalise juhtimisdilemmaga – kuidas teha enam vähemaga, kuid arutelu tõstatab ka fundamentaalseid küsimusi Eesti haridussüsteemi tuleviku kohta.

Euroopa riikide elanikkond vananeb kiiresti ja Eesti ei ole erand. Eesti eakad on elanikkonna üks vaesemaid ja kõige haavatavamaid rühmi, kuna kulutused tervishoiule ja sotsiaalhoolekandele on Eestis madalamad kui teistes Euroopa riikides ning eakatel on ka rohkem terviseprobleeme. Eesti poliitikakujundajatel on tarvis lahendada probleem, kuidas korraldada eakatele pakutavate sotsiaalteenuste osutamine, rahastamine ja õiguslik reguleerimine arvestades pidevalt suurenevat

nõudlust. Väljakutseks on tagasihoidlikud ressursid (nii rahalised kui ka inimkapital), valitsuse ning teenuseosutajate vahelised suhted teenuste osutamisel ja tsentraalselt rahastatavate tervishoiuteenuste koordineerimisel ning teadmiste arendamine vanurite hooldusvajadustest. Kaalul on Eesti eakate eluolu parandamine teenuste säästvama ja koordineerituma osutamise kaudu.

Raporti täisversioonile eraldi peatükkidena lisatud kaks juhtumiuuringut hindavadki neid küsimusi Eesti riigivalitsemise laiemas kontekstis, sealhulgas hõlmates koordineerimismehhanisme, et tugevdada terviklikku riigivalitsemist.

Edasised sammud

Oma väiksuse tõttu ei saa Eesti endale lubada killustatust. Ühtse riigivalitsemise arendamisest võib saada põhitegur, mis aitab Eestil riikluse küpsedes jätkuvalt edukas olla. Eesti tippametnikud paistavad olevat avatud struktuuride paindlikumaks muutmisele, suhtlemise täiustamisele, tõkete ületamisele ministeeriumide/ametite vahel, strateegilise planeerimise muutmisele valdkonnaülesemaks ning rakendusstruktuuride kohandamisele probleemidega, mitte vastupidi. Selle nägemuse teostamiseks on aga vaja üliolulisi riigivalitsemise reforme, mis suudaksid tagada struktuuri ja õiguslikud raamid suuremaks paindlikkuseks; andmed ja indikaatorid, millele tuginevad otsustamine, prioriteetide määramine ja aruandekohustus; ning lõpuks oskused ja suutlikkus riigivalitsemise paremaks eestvedamiseks, ühiskonna kaasamiseks ning ühtse valitsemise arendamiseks ja teostamiseks.

HINDAMISE PÕHIRAPORT

Ülevaade

Alates 1991. aastal iseseisvuse taastamisest kuni üleilmse rahandus- ja majanduskriisi alguseni oli Eestil üks dünaamilisemaid majanduskasvu perioode nii siirde- kui ka OECD riikide seas. Edu kindlustas Eesti reformimine tsentraalsest plaanimajandusest vabaturumajanduseks. Valitsuse tegevuse tulemuseks on olnud ülejäägiga eelarved, avatuse mõistlik tase ning kõrge majanduslik ja poliitiline stabiilsus, mis on investoritele oluline. Tänu neile teguritele sai Eesti valitsus avalikule haldusele toetudes olla majandusarengu eestvedaja.

Sellesama 20-aastase perioodi jooksul on Eesti praktiliselt nullist üles ehitanud tänapäevase riigi koos selle osistega: õiguskord, avaliku teenistus ning riiklikud ja kohaliku tasandi institutsioonid, mis kannavad kõiki omariikluse kohustusi ja riske. Riigi rajamise protsess on nõudnud valitsuselt muutuste ja muudatuste rakendamist ning prioriteetide seadmist, leidmaks tasakaalu riigi võimaluste piires elamise ning esseeisvateks ohtudeks ja võimalusteks valmistumise vahel. See tasakaal võib kätkeada nii poliitikavalikuid (nt pensionäride, perede ja õpetajate kaitse) kui ka valikuid riigi haldussuutlikkusse investeerimise osas (nt ametnike arvu ja oskuste õige suhte saavutamine ning ministrite ja valitsustasandite vaheliste seoste rajamine).

Lisaks praegusele majanduskriisile on Eesti nüüd silmitsi hulga uute probleemidega, sealhulgas rahvastiku vähenemise ning kasvavate regionaalsete erinevustega. Mitu positiivset arengut – näiteks pikem eluiga, elatusaseme tõus ja Euroopa integratsioon – toovad samuti avalikule haldusele lahendamiseks uusi ülesandeid. Küpsedes on Eestil tarvis jätkuvalt kasutada ära oma väiksust, et jääda strateegiliselt dünaamiliseks ja võtta maksimumi oma riiklikest eelistest. See nõuab riigiparaati, mis ühelt poolt aitab teostada valitsuse poliitika eesmärke, kuid teisalt tagab ka kvaliteetse analüüsi ning nõuanded valitsusele, mis garanteeriks pikaajaliste vajaduste ja perspektiividega arvestamise ning selle, et riik toimiks ühtse tervikuna kodanike ja ettevõtete teenistustes.

Väike ja avatud riik

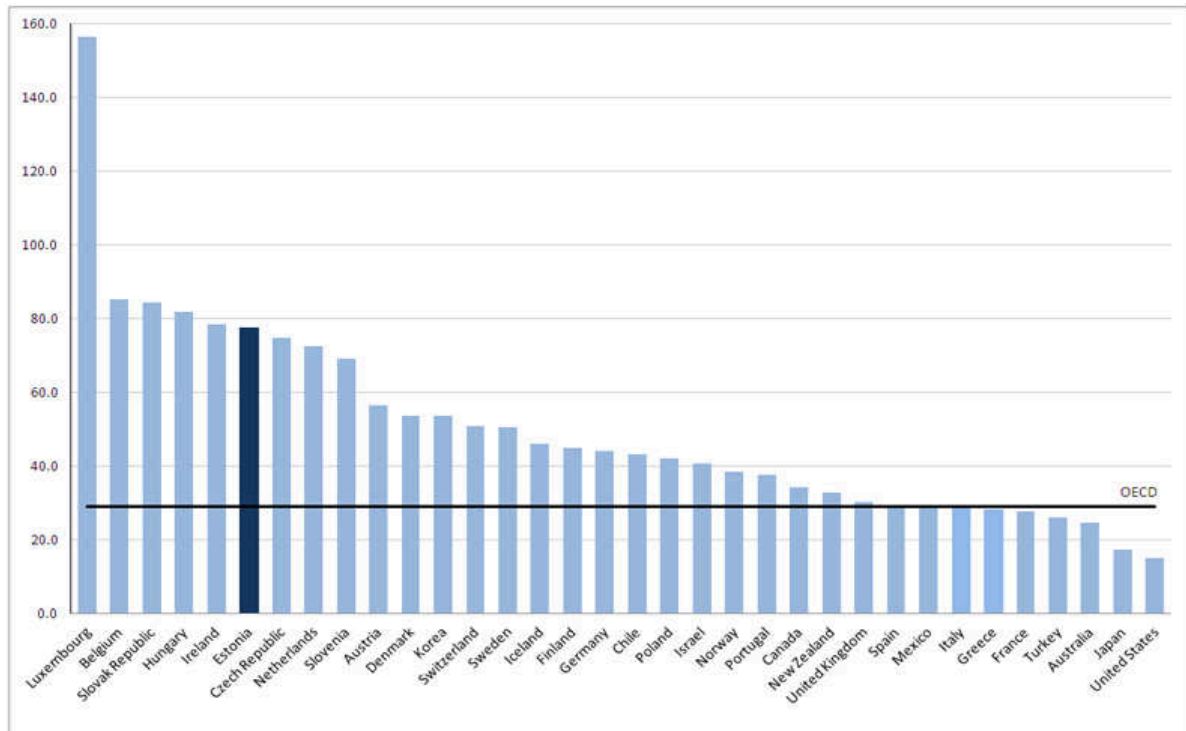
Eesti on OECDs väiksuse poolest teine majandus, mille mõju rahvusvahelistel kaubaturgudel hinna ja pakkumise tasemetele on tühine. Seetõttu peavad otsustajad arvestama majanduspoliitika kujundamisel nii sise- kui ka väliseesmärke. Tänu sellele on Eestis tugev stiimul osaleda riikideülese majanduspoliitika väljatöötamisel ja taotleda liikmelisust enamikus rahvusvahelistest organisatsioonidest. Eesti on kummutanud paljude pessimistide hinnangud, kui saavutas kiiresti Euroopa Liidu (EL) ja NATO liikmelisuse 2004. aastal, ning sai 2010. aasta suvel lõpliku heakskiidu Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga liitumiseks, võttes 1. jaanuaril 2011 kasutusele euro.

Territooriumilt väikese riigina¹, millel on suhteliselt napid loodusvarad, sõltuvad Eesti majanduslikud väljavaated olulisel määral kaubandusest ning avatusest väliskeskkonnale. Tegemist on sügavalt

juurdunud traditsiooniga, mis ulatub tagasi 14.-15. sajandisse, mil Tallinn, Pärnu, Tartu ja Viljandi olid Hansa Liidu liikmed. Eesti valmistus omalt poolt ELi liikmelisuseks oma majandusliku, finants- ja rahvusvahelise kaubandusturu liberaliseerimisega. Praegu on Eesti Maailma Kaubandusorganisatsiooni liige ning OECD avatuselt kuues majandus (vt joonis 1). Eesti rahvusvaheline kauba- ja teenustevahetus kujutab 77,7% SKPst, OECD keskmine on 28,9%.

Joonis 1. Riigi avatusⁱⁱ

Rahvusvahelise kauba- ja teenustevahetuse osakaal %-na SKPst, 2008



Allikas: OECD.

Majandusliku avatusega on kaasnenud rahvusvaheline majanduslik integratsioon, seda iseäranis tootmisektoris. Vaheasadused moodustasid väliskaubandusest üle poole (57% kogueksportidist ja 53% koguimportidist), kuna Eesti kuulub valmiskaupade tootmise tarneahelasse Põhjas. 2009. aastal oli Põhjala riikidesse suunatud ekspordi osakaal 38%, millest peaaegu pool läks Soome. Tihedad sidemed Põhjalaga ilmnevad ka Põhjala pankade tugevas esindatuses finantssektoris. 2008. aastal oli ligikaudu 85% laenudest välisvaluutas.

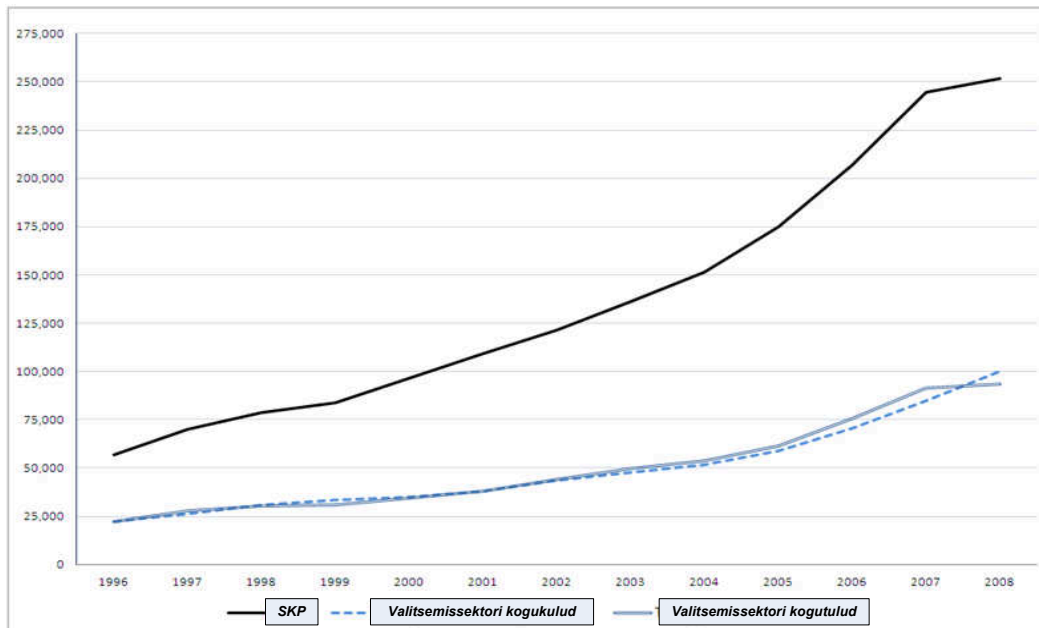
Eelarve hoolikas juhtimine on viinud riigieelarve ülejääkide ja väikese riigivõlani

Pärast 1999. aastal Eestit tabanud lühikest majanduslangust, mis oli peamiselt seotud Vene finantskriisiga, läbis riik 2000-2007 tugeva majanduskasvu perioodi, kus SKP reaalkasvu keskmine määr oli 8,3% aastas (vt joonis 2). Sel perioodil vähenes töötuse määr tervelt 9 protsendipunkti, 13,8%-lt 2000. aastal 4,8%-ni 2007. aastal. Mis kõige olulisem – Eestil oli viis aastat järjest, 2002-2007,

riigieelarve ülejääk, mis võimaldas akumulierida varasid, mis küündisid ligikaudu 10%-ni SKPst. Osaliselt akumulieeritud varasid kasutades vähendas Eesti oma riigivõlga (mõõdetuna valitsemissektori konsolideeritud koguvõlana) samal perioodil 5,1%-lt 2000. aastal 3,8%-ni 2007. aastal. Majandusedust tulenevalt hakati Eestit kutsuma „Balti tiigris“.

Joonis 2. SKP, valitsemissektori kulud ja tulud

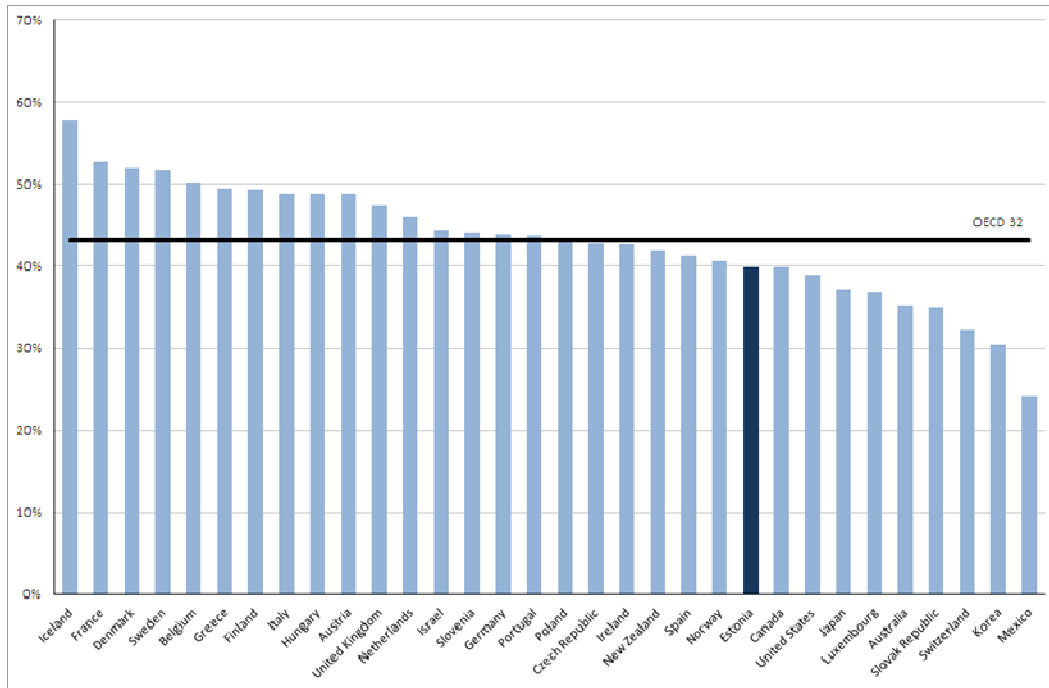
1996-2008, omavääring, miljonid kroonid



Allikas: OECD.

Eelarvedistsipliin on saavutatud tänu poliitikaprioriteetide seadmisele. Eesti valitsussektori kulud on SKP protsendina teiste OECD riikidega võrreldes madalad (vt joonis 3). Eesti kulutab sotsiaalkaitsele SKP protsendina OECD-22 riikide keskmisest peaaegu 10 protsendipunkti vähem. Valitsussektoril on aga ikka veel oluline roll sotsiaalses sidususes, kusjuures valitsussektori kulude kõrgeim tase on suunatud sotsiaalkaitsele (29% valitsussektori kuludest), millele järgneb haridus (17%) ja tervishoid (13%) (vt joonis 4). Haridusele, majandusele ning avalikule korrale ja julgeolekule tehtavate valitsussektori kulutuste osakaal on kõrgem kui OECD-22 rühma riikides.

Need poliitikavalikud peegeldavad osaliselt traditsioonilisi ootusi riigi rollile (võrreldes pere ja kogukonnaga) vaeste ning vanurite eest hoolitsemisel. Nad kajastavad samuti praegusi poliitikaprioriteete, sealhulgas konkurentsivõimet, kultuuriidentiteeti, rahvuslikku ühtsust ja tulevase tööjõu ettevalmistamist. Sotsiaalkaitse vallas näiteks läheb suurem osa sotsiaalkulutustest pigem perede toetuseks kui vanurite hoolekandele.

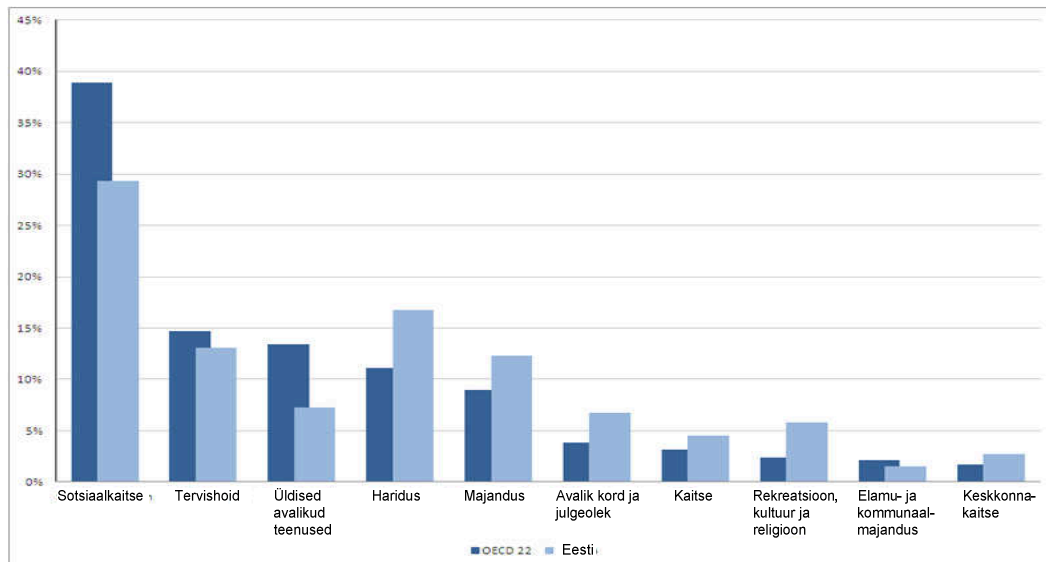
Joonis 3. Avaliku sektori kulud SKP protsendina, 2008

Märkused: Tšiili ja Türgi kohta andmed puuduvad.

Allikas: OECD rahvamajanduse arvepidamise statistika.

Joonis 4. Avaliku sektori kogukulud funktsioonide kaupa, 2008

Protsent valitsemissektori kogukuludest



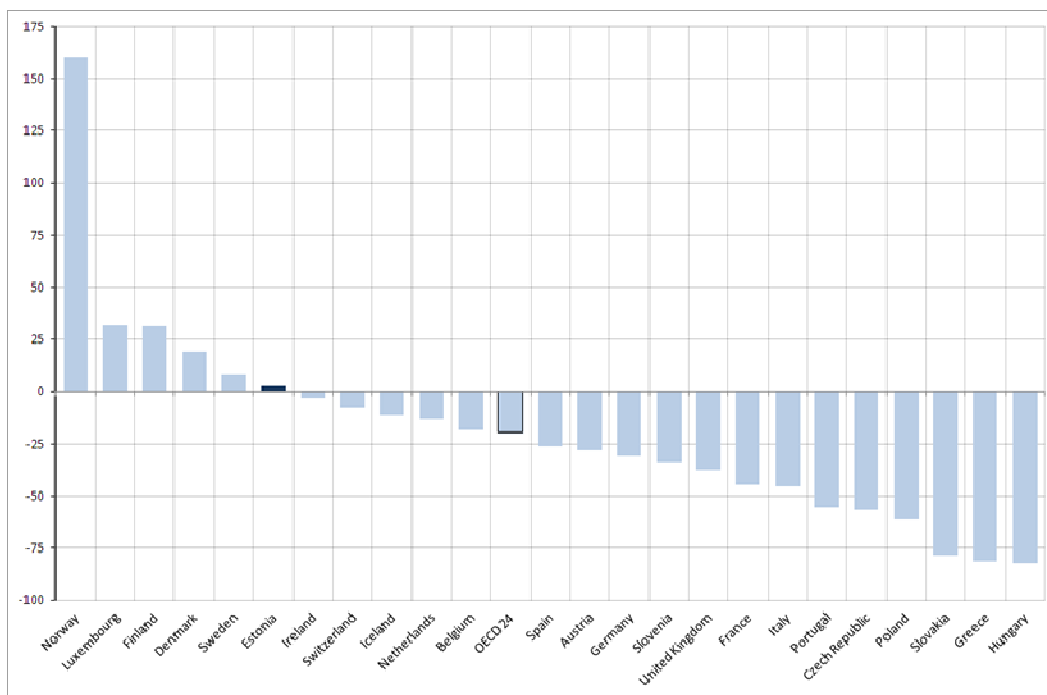
Märkus: sellest andmeallikast puuduvad andmed Austraalia, Iisraeli, Kanada, Korea Vabariigi, Mehhiko, Norra, Šveitsi, Tšiili, Uus-Meremaa ja Türgi kohta.

Allikas: Eurostat.

Keskendudes eesmärgile liituda Euroopa Majandus- ja Rahaliiduga, suutis Eesti hoida oma soodsat eelarvepositsiooni, kuni riiki tabas üleilmne finantskriis. Eesti näol on tegemist ühega väga vähestest riikidest, kellel õnnestus hoida positiivset näitajat, kui võrrelda valitsussektori tulude ja kulude 2009. aasta tasemeid 1995. aasta tasemetega (vt joonis 5). Kui indeksi baas 100 on 1995. aasta riigieelarve tasakaal (valitsussektori tulud miinus kulud), saavutas Eesti 2009. aastal positiivse indeksi näitajaga 103. OECD 24 liikmesriigil, mille kohta andmed on olemas, on 2009. aastal palju madalam keskmine indeks – 80,6. Järjestikused riigieelarve ülejäägid kiirendasid Eesti saamist Euroopa Majandus- ja Rahaliidu liikmeks, samas kui akumulieeritud varasid kasutati riigivõla vähendamiseks, võimaldades Eestil majanduslangusest kiiresti väljuda. See suurendas samuti tema tõsiseltvõetavust finantsturgudel, meelitades ligi välisinvesteeringuid.

Joonis 5. Riigieelarve tasakaal. Erinevus 1995. ja 2009. a vahel

1995 = 100 indeks



Märkused: indeks arvutati valitsussektori tulu ja kulu erinevuste liitmisega %-na SKPst 1995-2009. Sellest andmeallikast puuduvad andmed Ameerika Ühendriikide, Austraalia, Iisraeli, Jaapani, Kanada, Korea, Mehhiko, Tšiili, Türgi ja Uus-Meremaa kohta.

Allikas: Eurostat, OECD arvutused.

2009. aastal üleilmsesse majanduskriisi sisenedes oli Eesti riigivõla tase (Maastrichti kriteeriumidele vastavalt) madalam kui mis tahes teisel OECD-ELi liikmesriigil. Riigivõlaks oli 7,2% SKPst, võrreldes OECD-ELi 22 liikmesriigi keskmise 60,2 protsendiga. Siiski toimus Eestis suuruselt neljas riigivõla tõus üleilmse finants- ja majanduskriisi eelõhtul, 2007. aasta ja 2009. aasta vahel, suurenedes nominaalväärtuses 90,4%. Lisaks on Eesti erasektori võlatase jätkuvalt oluliselt suurem kui riigivõlal.

Uued väljakutsed

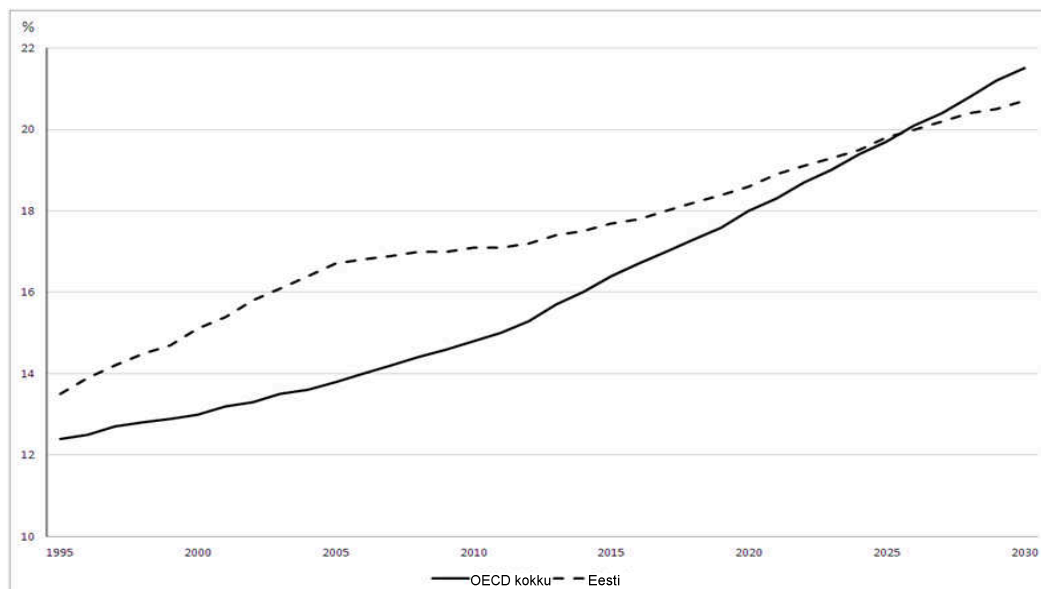
Lisaks praegusele majandusolukorrale on Eesti silmitsi kasvavate finantskohustuste ja kriitilises seisus tööjõusuutlikkusega, mis on tingitud elanikkonna kahanemisest ja vananemisest ning samuti töötuse praegusest kõrgest tasemest. Uusi probleeme tekib ka tulenevalt regionaalsest arengust, sest majandustegevuse keskused nihkuvad ning samal ajal toimub ka maksubaaside ümberjaotumine.

Viimase 15 aastaga on Eesti koguelanikkond kahanenud 7%, 1,44 miljonilt 1995. aastal 1,34 miljonini 2009. aastal. Elanikkond väheneb eeldatavalt veelgi, ligikaudu 1,2 miljoni inimeseni 2050. aastal. Kahanemise peamised põhjused on negatiivne rändesaldo (mis on viimasel kolmel aastal mõnevõrra ühtlustunud) ja madal sündimus (mis, ehkki tõusmas, on jätkuvalt madal). Lisaks suureneb elanikkonna vanusestruktuuri silmas pidades Eesti demograafiline hõivekoormusⁱⁱⁱ järgmisel 15 aastal OECD keskmisest kiiremini. Ehkki tööealise elanikkonna osakaal^{iv} on 1995. aastast saadik 3,2% kasvanud, kahaneb see eeldatavasti 2025. aastaks üle 8,5%.

Eesti elanikkond jääb vanemaks (vt joonis 6). Eaka elanikkonna osakaal on hetkel OECD keskmisest suurem: vastavalt 17% ja 14,6% 2009. aastal. Protsent eeldatavasti suureneb ja küündib pärast 2025. aastat ühe viiendikuni elanikkonnast, nii Eesti kui OECD keskmise puhul.

Joonis 6. Eakas elanikkond vanuses 65 ja rohkem

% koguelanikkonnast



Allikas: OECD.

Kasvav demograafiline hõivekoormus ja elanikkonna vananemine on avaldanud survet kodanikele pakutavatele sotsiaaltoetustele. Elanikkonna vananedes väheneb maksustatav tulu. See viib maksutulu vähenemiseni nii riigi kui asjaomaste omavalitsusüksuste seisukohast võetuna. Kuna sündimus on jäänud madalaks 1990. aastatest saadik, on samuti piiratud tööjõuna lisanduvate

inimeste – sealhulgas kohe pärast iseseisvuse taastamist sündinute - arv. Eesti seetõttu ei eelda, iseäranis töötuse taset arvestades, lähitulevikus tugevat või kasvavat maksubaasi.

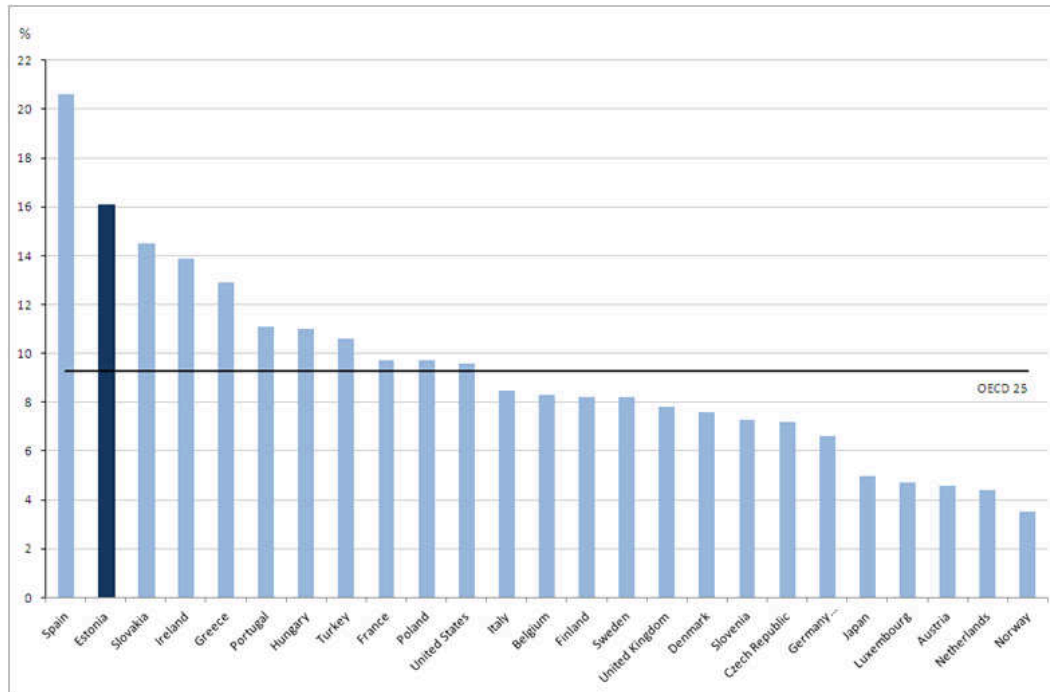
Eesti elanikkonna vananemine esitab täiendava väljakutse: selleks on eaka elanikkonna ebaühtlane geograafiline jaotumine ning eakatele mõeldud sotsiaal- ja tervishoiuteenuste nõudluse teatav suurenemine. See koormab teenuste osutamise eelarveid (mõjutades eriti teenuse maksumust inimese kohta) ning võib nõuda ressursside nihutamist üht liiki teenuselt teisele ja lisaks ka võimet muuta teenuste struktuuri vastavalt nõudlusele. Lisaks kahaneb noorte arvu vähenedes inimkapital, mille abil osutada vajalikke teenuseid elanikkonnast tühjenevates piirkondades. Lõpuks, hooldusteenuste pakkujate eneste vananedes ja tööturul lahkudes on Eesti omavalitsusüksused silmitsi teenuste pakkumise täiendava langusega ning nõudluse tõusuga.

Ehkki avalike teenuste vajadused kasvavad, on üleilmne finants- ja majanduskriis sundinud keskvalitsust kärpima omavalitsusüksuste tulusid ja piirama nende laenuõigusi, et hoida valitsussektorit üldiselt soovitud rajal. Hinnanguliselt võrdus tulumaksu ümberjaotamismäär hiljutine kärbe (11,93%-lt 11,4%-le kriisist tingitud rangete meetmete tulemusena) 2009. aastal omavalitsusüksuste seisukohast tulu vähenemisega ligikaudu 300 miljonit krooni (19 miljonit eurot), mis küündib 2,2%-ni kohaliku omavalitsuse kogutuludest. Kohaliku omavalitsuse tegelik tulu 2009. aasta esimesel kaheksal kuul langes 89%-ni eelmise aasta sama perioodi tasemest. See on seletatav töötuse määra suurenemisega 6,5%-lt 2009. aasta veebruaris 11,2%-ni 2009. aasta augusti lõpus. Lisaks koormab käibemaksu tõus 18%—lt 20%-ni koos teiste maksutõusudega kohalikke eelarveid hinnanguliselt täiendava 200 miljoni krooniga (12 miljoni euroga).

Teistes väikeste ja avatud majandusega riikides nagu näiteks Lirimaa ja Soomes on turu avatus toonud kaasa majanduse konkurentsivõime kõrge taseme, kuid ka haavatavuse kriisi saabudes. Enne üleilmset finants- ja majanduskriisi oli töötus Eestis suhteliselt madal. 2010. aasta septembri seisuga on aga Eestis töötus OECD riikide seas tasemelt teine, 16,1% (vt joonis 7). Kardetakse, et pärast kriisi tekib majanduses struktuurne töötus. Kaheksakümmend protsenti üleilmse finants- ja majanduskriisi tõttu vastset töötuks jäänud isikutest tuli ehitus- ja tootmissektoritest ning olulised jäikustegurid nendes sektorites takistavad liikuvust teistesse kasvusektoritesse. Kui töötus muutub struktuurseks, tekib Eestis veelgi suurem surve sotsiaaltoetuste pakkumise suutlikkusele, iseäranis töötuse, kutsealase välja- või ümberõppe ning hariduse osas.

Joonis 7. Töötuse määr

September 2010



Märkus: sellest andmeallikast puuduvad andmed Austraalia, Iisraeli, Islandi, Kanada, Korea, Mehhiko, Šveitsi, Tšiili ja Uus-Meremaa kohta.

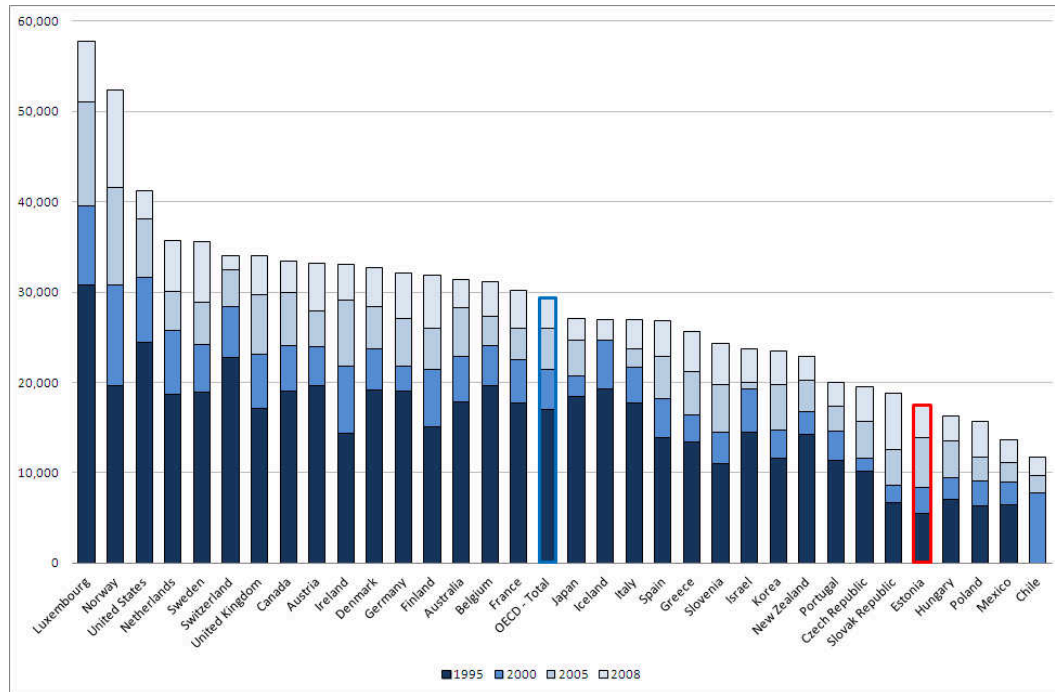
Allikas: Eurostat.

Töötuse tase ei ole viinud suurema rändeni tugevatesse linnade keskustesse. Selle põhjuseks ja üheks Eesti demograafiliseks tugevuseks on Eesti tööealiste inimeste hajutatuse säilimine kogu territooriumil. Kui ränne tugevatesse linnade keskustesse nagu Tallinn ja Tartu aga tõuseb, avaldub nendele piirkondadele täiendav arengu- ja teenuste osutamise surve.

Võrreldes teiste OECD riikidega on Eestis netosissetulek inimese kohta olnud ajalooliselt madal (vt joonis 8), kuid see on tõusutrendiga. Sissetulek inimese kohta oli 2008. aastal ligikaudu 17 500 USA dollarit. Ehkki see tase on umbes pool OECD keskmisest (30 000 USA dollarit), on see oluliselt tõusnud 1995. aastast saadik, mil netosissetulek inimese kohta oli Eestis madalam kui kõikides OECD riikides. 2000. aastaks oli see veidi kõrgem kui Tšiilis. Aastatel 2000-2005 õnnestus Eestil mööduda OECD pingeridades Mehhikost, Poolast ja Ungarist. 2008. aastal jäi Eesti pingereas veidi tahapoole Slovaki Vabariigist (18 800 USA dollarit) ja Tšehhi Vabariigist (19 500 USA dollarit). Suurenevad sissetulekud võivad aga tähendada Eesti kulupõhise konkurentsivõime järkjärgulist vähenemist, kui ta ei suuda tõsta tootlikkust ja edendada majandusinnovatsiooni.

Joonis 8. Neto rahvatulu turuhindades

Inimese kohta, USD, jooksevhinnad, valuutade ostujõu jooksev pariteet



Märkus: Türgi kohta andmed puuduvad.

Allikas: OECD statistika andmebaas.

Iseseisvuse taastamisest saadik on Eesti dünaamilised ja tootlikud keskused muutunud ning majandustegevus on nihkunud maapiirkondadest linnadesse. Majandustegevus (st panus riiklikku SKPsse) on koondunud enim Tallinna piirkonda, moodustades ligikaudu 60% SKP-st. Tartu ja Ida-Viru maakond on sisemajanduse kogutoodangus kaks oluliselt järgmist, vastavalt 10% ja 8% SKPst. Viimastel aastatel on need kaks maakonda kogenud tugevaimat majanduskasvu Eestis. Piirkondlikud erinevused on ilmsed, kui võrrelda keskmisi brutokuupalku, tööealise elanikkonna kontsentratsiooni ja eaka elanikkonna osakaalu maakonna ning omavalitsusüksuste tasandil. Ehkki taolised erinevused ei ole harvad OECD riikide seas, võivad nad survestada kohaliku ja regionaalse tasandil suutlikkust osutada avalikke teenuseid.

Tulevikuväljavaated: ametnikkonna ettevalmistamine
tulevasteks ülesanneteks

Seni on Eesti valitsus olnud üsna tõhus riigi ülesehitamisel, täites vahetuid eesmärke ning kujunedes eeskujuks väikestele avatud majandustele. Eesti näib aga olevat ristteel – nagu noor demokraatia, kellel on tarvis teha kokkuvõtte oma praegusest seisust ja sellest, kuhu ta soovib minna. Seda tehes on riik silmitsi küsimustega, nagu: Kas Eesti riigiparaat on riski korral valmis kiiresti ja piisava suutlikkusega reageerima? Kuidas saab riigiparaat aidata Eestil muutuda tugevamaks nii üleilmse

konkurentsivõime kui ka oma majanduse ning sotsiaalmajandusliku arengu mõttes? Kuidas suudab ta olla paremini valmis ja paindlikult reageerida tulevikuväljakutsete korral? Lõppude lõpuks ei saa Eesti oma väiksuse tõttu endale killustatust lubada. Kuidas saab riigi valitsus tegutseda ühtse tervikuna, et osutada kodanikele ja ettevõtetele efektiivselt sujuvaid ning kvaliteetseid avalikke teenuseid?

Eesti reaktsioon üleilmsele finants- ja majanduskriisile on näidanud suutlikkust strateegiliseks väleduseks

Oma reaktsiooniga üleilmsele finants- ja majanduskriisile tõestasid Eesti ametivõimud, et nad suudavad samaaegselt ohjeldada valitsussektori kulutusi ning rakendada struktuurireforme majandustegevuse elavdamiseks. Sisenõudluse aeglustudes 2007. aasta lõpul hakkasid Eesti ametivõimud välja töötama poliitikameetmeid, mille eesmärk oli vältida sisemajanduse potentsiaalse languse mõju (vt kast 1). Ehkki need meetmed olid esialgu rasked ja suutsid majanduslanguse mõju ainult vähendada, asetasid nad Eesti suhteliselt soodsasse positsiooni, kui aasta hiljem tabas riiki üleilmne finantskriis. Kuna sisemajanduse aeglustumise tasakaalustamisele suunatud poliitikad olid juba paigas, olid Eesti ametivõimud valmis reageerima üleilmsele finantskriisile, täiustades ja veelgi tugevdades juba käigusolevaid meetmeid.

Kast 1. Eesti reaktsioon üleilmsele finants- ja majanduskriisile

Eesti reaktsioon üleilmsele finants- ja majanduskriisile on hea näide ressursside ümberpaigutamise võimest, et reageerida kriisiolukorrale. Osaliselt laenuboomist hoogu saanud Eesti majandus hakkas 2007. aasta lõpupoole aeglustuma ja Eesti ametivõimud olid silmitsi ülekuumeneva majanduse murettekitavate märkidega peaaegu aasta enne, kui üleilmne finantskriis kätte jõudis.

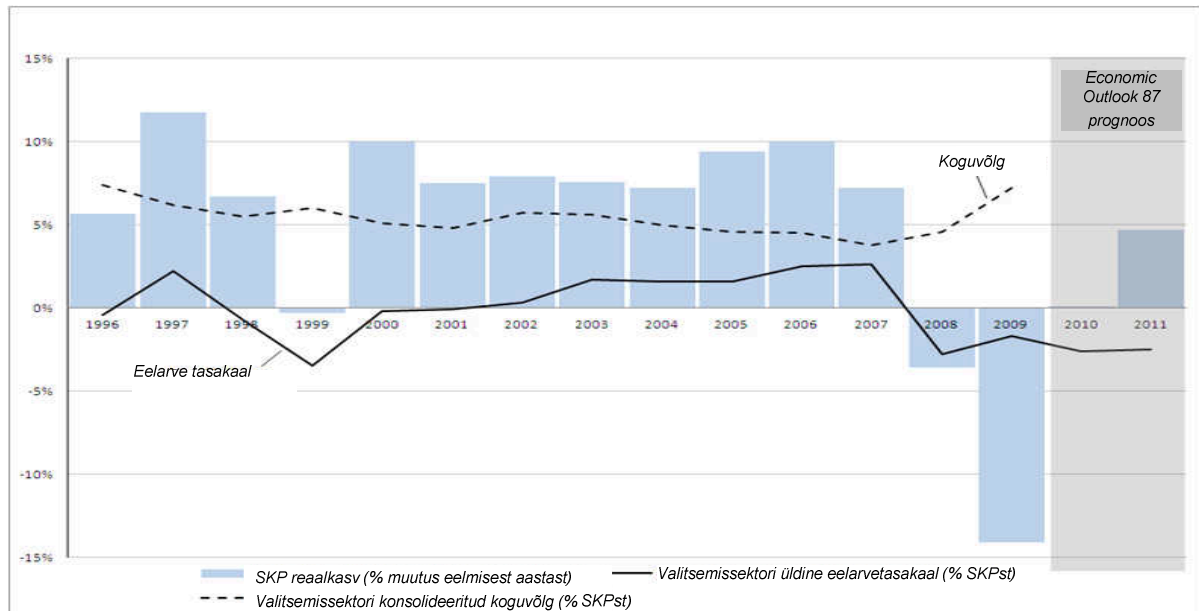
2008. aastal, kui üleilmne finants- ja majanduskriis levis reaalmajandusse, korrigeeris Eesti valitsus suurenevale eelarvepuudujäägile reageerimiseks 2009. aasta eelarvet. 2009. aastal võeti vastu kaks lisaelarvet, mis moodustasid 9,3% SKPst; ligikaudu pooled parandused puudutasid kulutusi, sealhulgas sotsiaaltoetuste vähenemist, valitsussektori funktsioonide koondamist ning poole protsendipunkti suurust vähenemist füüsilise isiku tulumaksu omavalitsusüksustele ümberjaotamise määras. Samuti tõsteti käibemaksu ja aktsiise. 2009. aastal oli Eesti riigi rahandusel võrreldes enamiku OECD riikidega märkimisväärselt tugev positsioon, kuna riigieelarve üldiseks puudujäägiks jäi 1,7% SKPst ja riigivõlg oli ainult 7,2% SKPst (vt joonis 9). 2010. aasta aprillis oli kaupade eksport aasta lõikes suurenenud 22,2%, seda suurendas tõusev välisõudlus.

2010. aastal taastus Eesti majandus mõõdukalt. Ehkki inflatsioon naasis oodatust veidi varem ja töötus on jätkuvalt kõrge, prognoositakse majanduse hoogustumist 2011. aastal, kui kasvumäärad jõuavad eeldatavalt 4%-ni. Valitsuse eesmärk on naasta tasakaalus eelarve juurde 2013. aastaks.

Kast 1. Eesti reaktsioon üleilmsele finants- ja majanduskriisile (jätk)

Joonis 9. SKP reaalkasv, eelarve tasakaal ja konsolideeritud koguvõlg

1996–2011



Allikas: OECD statistika andmebaas; OECD Economic Outlook 87

Riigi rahanduses võeti 2009. aastal vastu kaks negatiivset lisaelarvet, mille eesmärk oli vähendada valitsussektori kulusi 5% ja parandada üldist riigieelarve tasakaalu rohkem kui 9% SKPst. Meetmetes sisaldasid:

- keskvalitsuse tegevuskulude kärbe 10,6%;
- iga-aastase pensionitõusu vähenemine 14%-lt 5%-le;
- erinevad maksutõusud (käibemaks 18%-lt 20%-le; kütuse-, tubaka- ja maagaasiaktsiis) ning
- töötuskindlustusmaks tõus Töötukassa finantsilise jätkusuutlikkuse tagamiseks.

Ehkki paljud nendest meetmetest olid rasked, oli toetus valitsusele 2009. aasta teiseks pooleks vaatamata rangetele meetmetele tõusnud.

Majanduse ja riigivalitsemise tänapäevastamine

Eesti valitsus on aktiivselt rakendanud meetmeid majandustegevuse stimuleerimiseks ning konkurentsivõime tagamiseks pikas perspektiivis. Nendes meetmetes sisaldub:

- infrastruktuuri investeringute projektide toomine ajaliselt ettepoole (hinnanguline maksumus 670 miljonit eurot, saavutamaks 2009.-2010. aasta positiivset mõju, milleks oli 4,6% SKPst);
- eksportivate ettevõtete toetuste täiustamine (hinnanguline maksumus 390 miljonit eurot);

- ELi toetusmeetmete kahekordistamine ELi struktuurifondidest toetusi taotlevatele ettevõtetele;
- õigusraamistiku täiustamine ettevõtluskeskkonna soodustamiseks ning
- uue töölepinguseaduse rakendamine algselt kavandatust varem, et muuta tööturg paindlikumaks.

Nende meetmete rakendamise järel näivad väljavaated keskpikas perspektiivis soodsad. On aga vaja, et lisaks Eesti ametivõimude keskendumisele turu liberaliseerimisele ja investeringuid soosivatele poliitikatele arendatakse ka riigiaparaati, mis suudaks töötada välja ja rakendada poliitikaid ning oleks piisavalt paindlik, et kohaneda muutuvate oludega. Majanduse küpsemine tähendab Eestile viimase 10 aasta omadest madalamaid kasvumäärasid. See võib esile tuua majanduse ning avaliku halduse nõrkused, mida varem võisid varjata kahekohaline majanduskasv ja valitsussektori kulutuste tõus. Lisaks demograafilistest muutustest tingitud kulutuste survele kasvavad koos kodanike sissetulekute kasvuga ka nende ootused, mis on seni olnud mõõdukad. Seega muutub ühiskondlikul ja poliitilisel tasandil vajalikuks täiendav arutelu selle üle, kuidas seada valitsussektori kulutustes ning majandusarengus prioriteete.

Efektiivne, tõhus, vastutusvõimeline ja läbipaistev avalik haldus võib võimendada legitiimsust, usaldust ja pühendumust riigi majandus- ning poliitiliste reformide tegevuskavadele ja lisaks ka parendada poliitika väljatöötamise ning rakendamise kvaliteeti. Valitsussektori reformid on aga tihti keerulised, ebapopulaarsed, vastuolulised ning riskantsed. Reformide tulemuste ilmnemiseks ja kasulikkuse tõestamiseks kulub aega. Paljud avaliku halduse juhtfiguurid Eestis on nendest väljakutsetest teadlikud ja on püüdnud võtta ette samme, millega suurendada riigiaparaadi suutlikkust rahuldada praeguseid ning tulevasi vajadusi. Hetkel käimasolevate või kesktasandil kaalutavate reformide hulgas on:

- programmi- ja tekkepõhine eelarvestamine (eestvedaja Rahandusministeerium);
- tugiteenuste tsentraliseerimine (personaliarvestus ja raamatupidamine) (eestvedaja Rahandusministeerium);
- avaliku teenistuse reform (eestvedajad ühiselt Rahandus- ja Justiitsministeerium) ja
- parem õigusloome (eestvedaja Justiitsministeerium).

Nendest reformidest on poliitilise toetuse pälvinud aga ainult tugiteenuste tsentraliseerimise algatus. Käesoleva raporti kirjutamise ajal on ühiste tugiteenuste rakendamine käimas (õiguslikult pole hetkel täiendavalt vaja otsuseid langetada), samas kui avaliku teenistuse reform näib olevat parlamendis seiskunud.

Rahandusministeerium viib parasjagu läbi pilootprojekti uue programmi- ja tekkepõhise eelarvestamise teemal. Eesmärk on näidata võimalikku kasu ning pakkuda tegevusjuhiseid raskuste ületamiseks eelarvereformide elluviimisel (valitsus lükkas sarnase ettepaneku 2008. aastal tagasi). Parema õigusloome reform on seiskunud; valitsus otsustas enne lõpliku arutelu pidamist parlamendiga konsulteerida, kuid meede ei olnud 2010. aasta lõpuks parlamentaarse arutelu järgust edasi liikunud. On võimalus, et selle edasine menetlemine toimub lihtsalt administratiivselt jõupositiiviselt.

Poliitikute ja tippametnike ilmsed vastakad hoiakud reformide suhtes näivad osutavat erimeelsustele seoses avaliku halduse rolliga Eesti tuleviku kujundamisel. Valitsuse võime hinnata ümber prioriteete ning paigutada ümber oma vahendeid üleilmse finants- ja majanduskriisi eel ning ajal võimaldas Eesti

majandusele paljudest teistest OECD riikidest märksa paremat käekäiku. See näitab, et kriisiolukorras on Eestil võimeline kiiresti ja tõhusalt kohanema muutuva üleilmse keskkonnaga. Osa sellest strateegilisest väledusest on tingitud Eesti avaliku halduse väiksusest ning väiksest arvust võtmeotsustajatest nii poliitilisel kui administratiivsel tasandil. Sellise omapära puhul tuleb arvestada nii positiivseid aspekte kui ka ohutegureid, et Eesti saaks kõige paremini ära kasutada oma eeliseid ja valmistuda tulevikuväljakutseteks.

Eesti avalikku haldust ja töömeetodeid mõjutab suurus

Nii pindalalt kui ka riigina väikese Eesti avalikus halduses ilmneb viis vastastikku seotud tunnust, mis on teataval määral levinud väikestes riikides.

- 1) **Eesmärkide ja tegevuste piiratud ulatus.** Sõltumata riigi suuruselt tuleb ka väikeriikide riigiasutustel täita teatud avalikke funktsioone, näiteks hoida käigus tervishoiu- ja haridussüsteemi. Väikeriikidel on seetõttu tarvis seada prioriteete ja piirata eesmärkide ning tegevuste arvu, tegutsemise ulatust ja teostamise vahendeid (nt teatud avalike hüvede tootmine või ostmine).
- 2) **Riigiametnike ja riigiasutuste multifunktsionaalsus.** Väikestes riigiasutustes töötaval ametnikel kaldub olema rohkem ja mitmekesisemaid kohustusi võrreldes suuremates riigiasutustes töötavate ametikaaslastega, kellel on rohkem võimalusi konkreetsele valdkonnale spetsialiseerumiseks. See ilmneb ka riigiorganites: mastaabieesmärkide ja vahendite parema kasutamise tõttu on suurem kalduvus üksusi (nt ministeeriume, ameteid jne) pigem liita kui luua või säilitada neid eraldi üksustena.
- 3) **Struktuuride ja tööprotseduuride mitteametlikkus.** Ametlikud koordineerimismehhanismid on väikeriikides piiratumad ja on kalduvus kohandada struktuure isikutega, mitte sobitada isikuid ametlikesse organisatsiooniraamistikesse. Ehkki isiklikud suhted on olulised mistahes süsteemis, on tõenäolisem, et väikeriikides kasutavad kõrgemad riigiteenistujad mitteametlikke suhtlusvahendid vastastikuseks konsulteerimiseks ja teavitamiseks. Ametnikud sõltuvad neist suhetest – need võivad olla nii tööalased kui isiklikud -, et täita oma tööülesandeid hästi. Need suhted võivad toimida ka sillana organisatsioonide tippjuhtide ning madalamate tasandite vahel.
- 4) **Järelevalve ja kontrolli piirangud.** Väikeriikides kalduvad sõltumatud kontrolli- ja aruandlusmehhanismid olema harvemad. Selle põhjuseks on ressurside nappus, vähene või olematu spetsialiseerumine ning poliitiline erapoolikus. Poliitika ja halduse piirjoon on tavaliselt väikeriikides hägusem ja liikuvus haldus- ning poliitilise sfääri vahel suurem. Väikeriikide kõrgematel riigiteenistujatel kipub seetõttu olema rohkem autonoomiat.
- 5) **Rollide ja funktsioonide „isikupõhisus“.** Multifunktsionaalsus, mitteametlikkus ja piiratud kontroll lubavad väikeriikides kitsal isikuteringil avaldada üsna palju mõju lähtuvalt nende pädevustest, võrgustikest ja isikuomadustest. Ehkki see võib toetada dünaamilisust ja probleemide lahendamist, jätab see samuti ruumi improviseeritud otsustamisele ja subjektiivsetele hinnangutele.

Igaüks nendest tunnustest ilmneb konkreetsetes riikides erinevalt. Väikeriigid on erineva suurusega, kuid riikide tunnused olenevad ka riiklikust kontekstist ja valitsuse poliitikalavakutest. Seetõttu on keeruline ennustada konkreetseid tulemusi Eesti puhul. Neid väikeriikide tunnuseid ja ka konteksti, milles reforme ellu viiakse, on aga Eestis kasulik silmas pidada eesseisvate riigivalitsemise ja

juhtimisvalikute tegemisel. Need tunnused ei ole iseenesest „head” või „halvad”, kuid nende koostoime mõjutab riikide valitsemise konteksti. Näiteks „isikustamise” tahud, mida institutsionaalsete kontroll- ja tasakaalustusmehhanismidega süsteemis võidakse tajuda „eestvedamisena”, võivad tasakaalustavate jõudude puudumise korral omandada vähem healoomulise tähenduse.

Eesti tõendatud dünaamilisus üleilmse finants- ja majanduskriisi ajal ning riigi majandus- ning struktuurireformide juhtimine tugines paljudel juhtudel mitteametlikele võrgustikele. Majandusreformide jätkusuutlikkuse tagamiseks on Eestil tarvis pöörata tähelepanu riigivalitsemise reformiga seonduvatele spetsiifilistele probleemidele. Nende seas on ühiskondliku nõudluse puudumine haldusreformi järele; avalik vastuseis muutusele; vajadus „reformida reformijat”, kuna riigiparaat peab sisuliselt töötama välja ja rakendama omaenda reformi, kehtestades endale meetmeid, mis paljudele ametnikele võib-olla ei meeldi; poliitiliste ja haldusinstituutioonide ning – tegutsejate vahelise vastastikuse sõltuvuse juhtimine.

Majanduseesmärkide prioriteetide seadmine koos „isikupõhisusega” võib olla tekitanud Eestis olukorra, kus riigiparaadi arendamise vajadusi ei märgata ja alahinnatakse nende muutuste kohest poliitilist kasu. Neid tegureid võib võimendada ka multifunktsionaalsus, mis reformide teostamisel halvendab nii suutlikkust kui ka võimekust. OECD kogemused pakuvad järgnevalt üldisi soovitusi valitsussektori jätkusuutliku reformi soodustamiseks ning avaliku halduse jätkusuutlikkuse kasvatamiseks:

- *Seada prioriteete.* Reformidel on tihti palju erineva tähtsusega mõõtmekohasid. Avaliku halduse reform ei peaks iseenesest olema esmatähtis, kuid see on seotud valitsuse eesmärkide saavutamise ja („majanduslik argument reformiks”). Selge arusaamine nendest seostest näib Eestis puuduvat ja see võib põhjustada riigivalitsemise reformi aeglasi tempot.
- *Koostada selge tegevuskava.* On oluline, et valitsus töötaks välja selge tegevuskava vajalike muutuste järjestusega ning reformide kalendri. Ebakindlad olukorrad on kahjulikud suhetele sidusrühmadega ning saavad vastakaid signaale kodanikele, kelle jaoks reformi kulg on tihti täiesti arusaamatu. Käesolevat avaliku halduse reformikava Eestis näib koormavat õiguslik ebakindlus ja selgete suuniste puudumine.
- *Määrata selgelt kindlaks reformi „võitjad” ja „kaotajad”.* Tuleks selgelt tunnistada „kaotajad” ja seda tuleks arvesse võtta näiteks kas rahalise stiimuli või suurema autonoomia näol teatud poliitikaldkondades. Niinimetatud „võitjate” ja „kaotajate” määramine võib sisaldada ka ühiskonna paremat teavitamist muutustest saadavast reaalsest kasust, mida võib kodanikul olla raske märgata. Taoline lähenemine nõuab nii dialoogi sidusrühmadega kui ka selget analüüsi tõenäoliste tulemuste ja lisaks ka kulu ja tulu väljaselgitamiseks. Eestis on tarvis edasi arendada nii kodanike ja huvirühmade osalemist poliitikakujundamisel kui ka tõenduspõhist otsustamist
- *Jälgida rakendamist.* Reformivõime tähendab nii võimet reformi käivitada, jälgida selle rakendamist kui ka regulaarset hinnangu andmist. See nõuab hindamiste läbiviimist, tulemuslikkuse mõõtmist ja tagasisidemehhanisme; need aga hetkel Eestis kas puuduvad või on vähearenenud.
- *Säilitada rakendamisel paindlikkus.* Tihti on reformi objektiks arenev protsess ise, nagu näiteks detsentraliseerimise puhul. Tegemist ei ole poliitikatumetuse enese, vaid valitsemise vahendiga, millega parendada tulemust, näiteks teenuste osutamist. Seega peab süsteem jääma paindlikuks, lubamaks vajadusel arenemist ja kohendamist. Arvestades aga Eesti

- muutlike koalitsioonivalitsuste ajalugu, kaldub Eesti kirjutama reformialgatused juba õigusaktidesse sisse kui meetmed, et „muuta nendest taganemine keerulisemaks”.
- *Kommuneerida eeskätt reformi tulemusi.* Kodanikud ei ole üldiselt eriti huvitatud riigivalitsemise reformidest, kui see ei puuduta just selliseid teenuseid nagu tervishoid, haridus, sotsiaalabi jne. Toetust reformidele tuleb võita näidates selgelt edenemist, näiteks kuidas paranevad teenused või riigi konkurentsivõime. Kommunikatsioon peaks keskenduma positiivsetele õppetundidele.
 - *Kasutada ära võimalusi.* Üleilmne finants- ja majanduskriis on üks näide. Ehkki see paljastas nõrkusi riigivalitsemises, pakub see võimalust proovida uusi töömeetodeid ja kiirendada muutusi. Eesti on seda edukalt rakendanud tööturu ja majandusreformides. Kui see oskus nüüd ka riigivalitsemise reformimiseks ära kasutada, oleks see täiendavaks tõendiks riigi strateegilisest väledusest.
 - *Olla eestvedaja.* Praktiliselt kõik avaliku halduse reformide hindamised kinnitavad tugeva eestvedamise olulisust. Paljud neist osutavad samuti vajadusele, et valitsus oleks reformi toetamisel ühtne. Kui valitsus ei ole reformiettepaneku suhtes ühtne, saadetakse vastakaid sõnumeid ja vastased kasutavad lahkarvamusi ära; tavaliselt lõppeb see lüüasaamisega. Ühtekuuluvus näib olevat olulisem tegur kui opositsioonierakondade tugevus või ühtsus või valitsuse tugevus parlamendis. Eesti kontekstis on isiklikku eestvedamist, mis tüüpiliselt avaldub „isikustamises”, vaja tasakaalustada ja suunata kollektiivsete eesmärkide ning prioriteetide toetamisele.

„Ühtsema riigivalitsemise” poole liikumine nõuab nii poliitilisel kui ka ametnike tasandil pühendumust poliitikatulemustele ning nende tasandite vahelist vastastikust kokkulepet tegutseda omavahelises kooskõlas. See pole oluline mitte ainult konkreetsete – valdkondlike ja valdkonnaüleste - poliitikaalgatuste teostamiseks, vaid sel on põhjanev tähtsus, et panna paika tulevikuvision Eesti ühiskonnast ja sellest, kuidas Eesti end Euroopas ja laiemates rahvusvahelistes kogukondades määratleda soovib.

Tervikliku riigivalitsemise edendamine

Muutuvate majanduslike ja ühiskondlike mõjurite keskkonnas on valitsustel ja riigiasutustel vaja olla valmis reageerima keerulistele poliitikaküsimustele. Üleilmne majandus- ja finantskriis, kliimamuutused, elanikkonna vananemine ning tervist ohustavad ja loodusõnnetustest tingitud hädaolukorrad on näited asjaoludest, mis nõuavad poliitikates muudatusi, ent ei asetü täpselt mitte ühegi organisatsiooni pädevustesse. Lisaks on kodanikel ja ettevõtetel kõrgendatud ootused valitsuse poolt osutatavate avalike teenuste suhtes, mis peaksid olema tõhusad, kvaliteetsed, ligipääsetavad ja mitmekesised. Vaja on ühist tegutsemist ja koordineeritud reageerimist organisatsioonipiiride üleselt. Tervikliku riigivalitsemise lähenemisviis – sealhulgas horisontaalne koordineerimine ja integratsioon poliitika väljatöötamisel ning rakendamisel – aitab valitsusel suunata oma laiemat tegevuskava, ergutab ning toetab kaastööd ja tagab teadliku otsustamise. Taoline lähenemine võib täiustada ka kodanike- ja ettevõtetekeskset avalike teenuste osutamist, olgu tegemist haldusülesannetega (nt litsentside, lubade, passide jne väljastamine) või sotsiaaltoetustega (nt tervishoid ja tervisekindlustus, pensionid, töötus jne).

Riigivalitsemise struktuurid tagavad raamistiku „...ametliku ja mitteametliku korra jaoks, mis määravad, kuidas langetatakse riiklikke otsuseid ja kuidas tagatakse riiklik tegutsemine põhiseaduslike väärtuste säilitamise seisukohast, kui probleemid, tegutsejad ja ajad muutuvad.“ Sellised struktuurid on süsteemsed: ametlik ja mitteametlik on seotud, nagu on seotud ka poliitiline ja administratiivtasand. Terviklik riigivalitsemine tähendab, et avalikke teenuseid osutavad ametid töötavad ühise eesmärgi saavutamiseks ja mitut asutust puudutavale konkreetsele probleemile vastust andes integreeritult ka oma administratiivsete piiride üleselt. Selle saavutamiseks võib kasutada mitmesuguseid lähenemisi nagu näiteks ühine poliitika väljatöötamine, programmide juhtimine ja teenuste osutamine. Ametnike võime teha omavahel sisulist kaastööd, nii ametlikult kui mitteametlikult, on ülioluline, et saavutada valitsuse ning kodanike vajaduste suhtes paindlik riigivalitsemine.

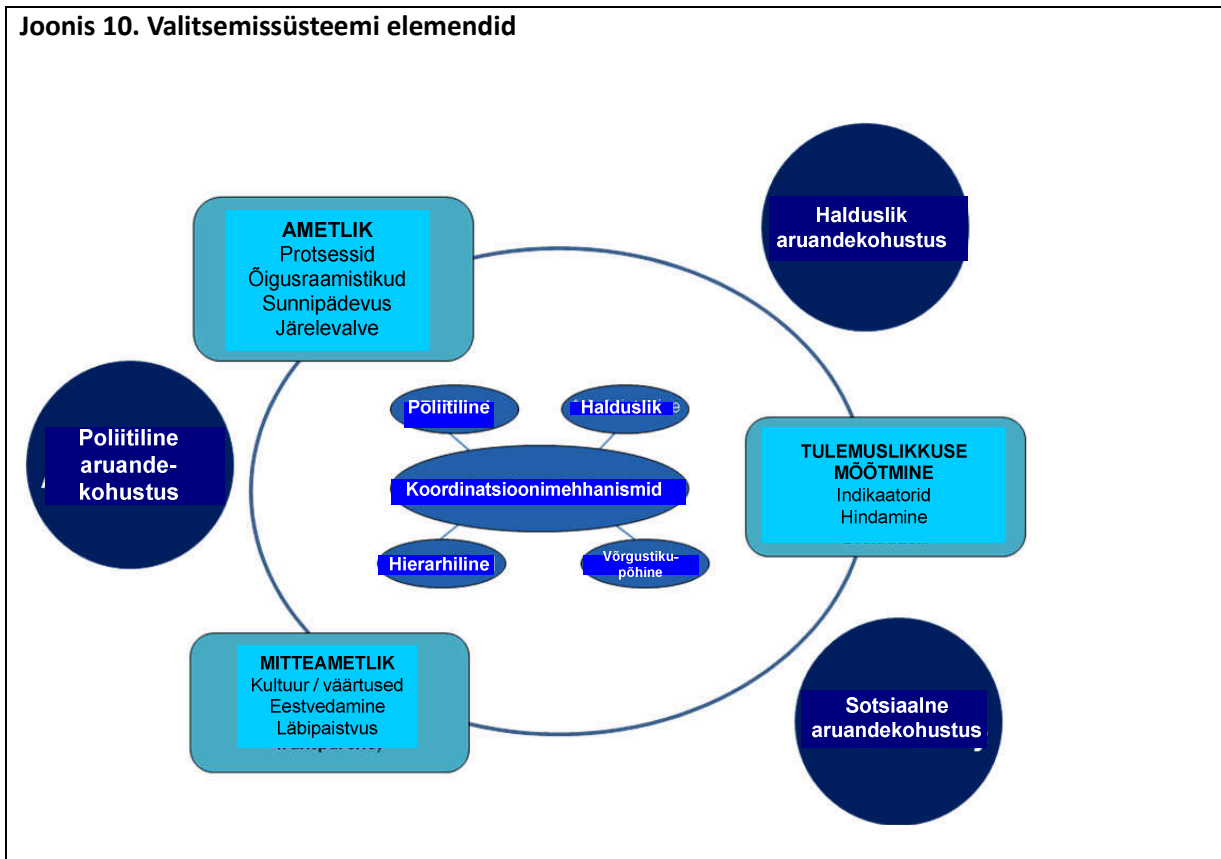
Enamikul riikidel, sealhulgas Eestil, on hübriidsüsteemid, mis kombineerivad vertikaalseid (hierarhilisi) ja võrgustikustruktuure ning kasutavad koordineerimisel ja otsustamisel nii formaalseid kui mitteformaalseid mehhanisme. Iga element moodustab osa tervikust ja kõik peavad eesmärkide saavutamiseks tasakaalustatult koos toimima. Kast 2 ja joonis 10 esitavad valitsemissüsteemi erinevaid elemente. Joonise keskel on näidatud koordinatsioonimehhanismid, mis seovad teisi elemente omavahel kokku. Need mehhanismid võivad olla nii hierarhilised (st keskelt algatatud) kui ka võrgustikud (st toimivad nii individuaalsetes kui ka institutsioonilistes sidemetes). Aruandekohustus oma erinevates vormides määratleb tegutsemise ja käitumise piirid.

Kast 2. Avaliku halduse elemendid

Eestis, nagu paljudes teistes riikides, on kujunenud välja valitsemise raamistike kombinatsioon. Ametlikult on süsteem hierarhiline, kus ministeeriumid on suhteliselt autonoomsed ja sõltumatud. Mitteametlikult koosneb süsteem aga erinevatest võrgustikest. Ametnike endi sõnul kasutavad nad tegevuste algatamiseks või projektide elluviimiseks tihtipeale ära isiklike ministeeriumidevahelisi võrgustikke. See tähendab, et sotsiaalne kapital^v on oluline ja seda peab olema piisavalt, et isik saaks Eesti riigiparaadis tõhusalt tegutseda.

Ametkonnaüleste tulemuste saavutamise parandamiseks on hierarhilistes süsteemides vaja kasutada kombinatsiooni formaalsetest valdkondadevahelistest struktuuridest ja koostööviisidest ning mitteametlikest normidest (nagu ametnikkonna väärtused). Nende mõlema rakendamine on aitab kasutada mitteametlike võrgustikke valitsuse eesmärkide toetuseks. Võrdselt olulised on ka tulemuslikkuse mõõtmise süsteemid, mis tagavad nii riigiasutustes kui neist väljaspool ühise arusaama tulemuslikkusele seatavatest ootustest ja tulemustest. Tulemuslikkuse arutelude algatamine poliitikute ja kodanikuühiskonnaga aitab tähelepanu keskmes hoida ühiskondlikke tulemusi, mitte asutuste ehk niinimetatud „tornide“ lõikes esitatavaid väljundeid.

Joonis 10. Valitsemissüsteemi elemendid



Tervikliku riigivalitsemise lähenemisviisi rakendamine on pikaajaline ettevõtmine, mis nõuab poliitilist pühendumust ja eestvedamist, mis ulatub kaugemale erakondliku kuuluvuse piiridest ja üksikutest valimisperiodidest. Taolise pühendumuse näiteks on Soome, kes on saanud kasu kindlast ja pikaajalisest liikumisest tervikliku riigivalitsemise poole. See nõuab süstemaatilist ja institutsionaliseeritud lähenemist „isikupõhisuse“ asemel. „Ülevalt alla“ või „kästud“ algatus valitsuse kui tervikuna töötamise edendamiseks ei pruugi olla edukas, vaid tegutsemiskultuuri tuleks avalikus halduses muuta kõigil valitsemistasanditel. See tähendaks kultuuri muutust nii tööprotsesside kui ka hoiakute puhul. Riikide seas, kes liiguvad oma avaliku halduse asutustes tervikliku riigivalitsemise poole (nt Austraalia, Kanada, Holland, Rootsi, Uus-Meremaa ja Ühendkuningriik), keskendutakse järjest enam tugevale ja ühtsele väärtuste baasile, usaldusele, väärtuspõhisele juhtimisele, kaastööle, meeskondade moodustamisele, väliste sidusrühmade kaasamisele ning ametnike suutlikkuse tõstmisele (koolitus ja enesearendamine).

„Valitsus kui tervik“ lähenemisviis seondub tihti tugeva keskvalitsuse, karmistatud finantsjuhtimise ning tugevamate riigivalitsemise ja aruandekohustuse raamistikega. Lisaks on ühtsem valitsemine seotud institutsionaliseeritud tugimehhanismidega. Avalike teenuste valdkonnas võivad nendeks mehhanismideks olla näiteks „teeninduskeskused“ nagu selleks on näiteks Läänemaa riigimaja pilootprojekt. Teeninduskeskus pakub seal avalikke teenuseid osutavatele ametkondadele konsolideeritud kontorituge, teisi tugiteenuseid ja IT-süsteeme. Raamatupidamis- ja personaliarvestuse ülesannete hiljutine konsolideerimine Eestis ühiste tugiteenuste projekti kaudu on samm, mis võib tugevdada ühtse valitsemise toimivust. Ühelt poolt tugipersonali kokkuviiimine ja teisalt ministriumide optimeerimine võib samuti aidata kaasa vajalikule kultuurimuutusele. Sellised sammud saavad soodustada tõhusamate (ja efektiivsemate) valitsusasutuste ülestes teenuste teket.

Näiteks kinnisvarateenuseid – sealhulgas hoonete haldust, hooldamist ja tehinguid kinnisvaraga – vaadeldakse ja juhitakse omaette üksusena. Lõpuks on IT-arendusel ja toel ülioluline roll, aitamaks valitsuse kõikidel harudel töötada integreeritult ja kaastööpõhiselt. IT platvormide ning funktsioonide paljusus ja erinevus võib ühtsele lähenemisele vastu töötada, kuid ühised andmed, süsteemid ja protsessid aitavad terviklikku riigivalitsemist toimima panna.

Samal ajal on asutuste vahel tarvis kaastööd, mida saab teostada väga lihtsalt ja praktiliselt. Teisisõnu, alati ei ole vaja oodata, kuni institutsionaalsed raamistikud (st pädevuspiirid, õigusaktid jne) või ametlikult loodud koostöömehhanismid on välja kujunenud. „Valitsus kui tervik“ lähenemises saab edukalt rakendada võrgustikutöö mudeleid. Selline järeldus tehti Austraalias, Hollandis, Uus-Meremaal ja Ühendkuningriigis teenuseid osutavate organisatsioonide võrdleva uurimuse põhjal. Tugevad olemasolevad võrgustikud Eesti riigivalitsemises võivad seega kasuks tulla. Väljakutse, millega Eesti silmitsi seisab, on aga see, kuidas neid võrgustikke institutsionaliseerida.

Eesti on näidanud võimet ühtselt töötada, reageerides üleilmsele majandus- ja finantskriisile, iseäranis poliitilisel tasandil valitsuse sees (vt kast 3). Küll aga ei ole sellest veel kujundatud igapäevast tööviisi, mis tähendaks, et võime ühtselt töötada oleks tagatud väljaspool kriisiolukordi ja et see muutuks osaks valitsemiskultuurist. Eestis tugineb horisontaalne koostöö tugevalt mitteametlikele võrgustikele ja tavadele. See väikeriikide tunnus võib olla väga tõhus, eriti kriisiaegadel, kuid sellel on loomupäraseid nõrkusi. Liikumine ühtsema valitsuse poole tähendab olemasolevate tugevuste (nt mitteametlikkus, paindlikkus) rakendamist, üritades samas nende nõrkustest (nt isikutevahelised konfliktid, inerts, improviseeritud protsessid) üle saada. Eestis nõuab see:

1. valitsuse kui terviku koordineerimise, koos- ja kaastöö soodustamist;
2. toetava organisatsioonikultuuri loomist;
3. paindliku riigiaparaadi loomist;
4. „valitsuse kui tervik“ põhimõtetel rajaneva riigivalitsemise arendamist.

Kast 3. Üleilmsele finants- ja majanduskriisile reageerimine Eestis valitsuse tasandil

Üleilmsele finants- ja majanduskriisile reageerides osalesid ministrid aktiivselt eelarveprotsessi juhtimises. Valitsus käis 2009. aasta eelarve arutamiseks koos 37 koosolekul, millest 22 toimus 2009. aastal. Kokku kulus valitsuse liikmetel karmistatud eelarve üksikasjade kallal töötamiseks kolm täistöönaädalat. Eelarveläbirääkimised toimusid kahel tasandil: ametnike tasandil ja seejärel ministrite tasandil. Korrapärased koosolekud toimusid ka finantsjuhtide vahel, täpsustamaks riigi rahanduse olukorda.

Allikas: Eesti Vabariigi Rahandusministeerium (2010).

[Valitsuse kui terviku koordineerimise, koos- ja kaastöö soodustamine](#)

Eestis toimib avalik haldus killustunult ja detsentraliseeritult. Väikse riigi jaoks on aga ülioluline, et riigiaparaat toimiks sidusa üksuse, mitte eraldatud „vürstiriikidena“. Erinevate toimijate võime riigiaparaadis teha koordineeritult koos- ja kaastööd on oluline samm ühtsema valitsemise

saavutamisel (vt kast 4). See kehtib kaastöö kohta ministeeriumide üleselt, ministeeriumide ja ametite vahel, ametite seas ja partneritega kohalikul tasandil.

Kast 4. Koordinatsioon, koostöö, kaastöö: mõistete määratlused

Koordineerimine: Ühine teave, mille kindlustab organisatsioonidevaheline teabevool. „Kordineerimine” eeldab konkreetset ülesehitust organisatsioonidevahelises suhtes (kas *tsentraliseeritud* või *partnerite võrgustikupõhine*, kas *otsene* või *kaudne*), kuid mitte selles, kuidas teavet kasutatakse.

Koostöö: Konkreetsete organisatsioonide poolne ühine tahtlus. „Koostöö” viitab ühisele tegutsemisele, kuid ei kirjelda organisatsioonide suhteid üksteisega.

Kaastöö: Koostöö (ühine tahtlus) koos otsese kolleegidevahelise suhtlusega organisatsioonide seas. „Kaastöö” eeldab nii ühist tegutsemist kui süstemaatilist suhtlemist organisatsioonide vahel.

Allikas: OECD (2005a)

Eesti avalik haldus on näidanud oma võimet töötada horisontaalselt nii poliitilisel kui ka ametkondlikul tasandil. See võime kollektiivselt kokku tulla ja ühiselt tegutseda ilmneb peamiselt kriisiaegadel või siis, kui on vaja kiiremat poliitikameedet, mitte tavapära tegevustes.

Administratiivsel tasandil on võim Eestis detsentraliseeritud. Ministeeriumid vastutavad poliitikate ja programmide eest oma valdkonna piires (neid raame rõhutavad omakorda eelarve- ja strateegilise planeerimise reeglistikud), kuid on ka palju näiteid, kuidas valitsuskeskus (Riigikantselei ja Rahandusministeerium) on horisontaalsel tasandil muutuse edukas eestvedaja (nt pensioniea tõstmise ja tugiteenuste tsentraliseerimise projekti puhul). Rahandusministeeriumil on kõige otsemad võimalused mõju avaldamiseks keskvalitsuse ja ka kohalikul tasandil tänu oma nn eelarvevalvuri rollile. Riigikantseleil on küll kaudsem, ent vähemalt sama oluline roll erinevate osapoolte kokkukutsumisel, algatades dialoogi ning teavitades poliitika prioriteetidest ja kordaminekutest. Riigikantselei on loovutanud osa oma varasematest ülesannetest Rahandusministeeriumile (nt avaliku teenistuse arendamine) ja ka Justiitsministeeriumile (nt Riigi Teataja avaldamine) ning Haridus- ja Teadusministeeriumile (nt riigiarhiivid), et keskendada poliitika koordineerimise ja ülevaataja rollile, milles ta suunab riigiasutusi ja jälgib selle toimimist poliitikate ettevalmistamisel. Edu saavutamiseks on tal vaja säilitada sidemed ministeeriumidega: seda mitte ainult Vabariigi Valitsuse tasandil, vaid ka ametkondade tasandil, tugevdades koordineerimist, kaas- ja koostööd soodustavaid mehhanisme terves riigiparaadis. See nõuab nii jätkuvat ja täpselt koordineeritud partnerlust Rahandusministeeriumiga kui ka oma analüütilise võime panustamist strateegiliseks planeerimiseks.

Koordineerimise edendamise hoovad keskvalitsuse tasandil

Eestil on muljetavaldav oskus luua töörühmi erinevateks tegevusteks. Siinkohal olgu näideteks erinevad riigivalitsemise edendamise pilootprojektid, poliitikareformide ja õigusaktide koostamine (nt töölepingu seadus), protsessid ja süsteemid (nt säästva arengu näitajad), läbirääkimised kohaliku omavalitsuse tasandiga või rahvusvahelised algatused. Tihti kuulub nendesse töörühmadesse suur hulk asjakohaseid sidusrühmi, mis loob süsteemsena viisi isiklike ja tööalaste võrgustike rakendamiseks nii valitsuse sees kui sellest väljaspool. Oluline on tagada, et võrgustikud ei muutuks

„suletuks”, vaid jääksid avatuks eriarvamustele. Üks töörühmade kohustusi koordineerimismehhanismina on just kuulata erinevaid seisukohti, neid sünteesida ja neid võimalusel rakendada tugevamate ja jätkusuutlikumate tulemuste loomiseks ning seejärel algatusega edasi minna.

Eestis on tugev koos- ja kaastöö tehnilisel või ametkondlikul tasandil, mis tihti tugineb mitteametlikele võrgustikele ja isiklikele suhetele. See ilmneb kaastööst, mida on vaja pilootprojektide ning integreeritud (valdkonnaüleste) poliitikaalgatuste väljatöötamiseks ja rakendamiseks (nt programmi ja tekkepõhise eelarvestamise projekt, töölepinguseadus). Iseenesest on mitteametlikud võrgustikud äärmiselt positiivsed. Need soodustavad ideede ja teadmiste vahetust, mis võib suurendada ka innovatsioonisuitlikkust. Samuti on need teabeallikana usaldusväärsed ning dünaamilised, luues sidemeid erinevate üksustega – olgu need üksikisikud, organisatsioonid või institutsioonid. Võrreldes institutsionaalsemate mehhanismidega vähendab sõltuvus taolistest võrgustikest aruandekohustust ja otsustamise läbipaistvust.

Kokkuvõttes on individuaalsed võrgustikud tugevad ja institutsioonidele kasulikud ainult niikaua, kuni kestab selle isiku ametiaeg, kellega need võrgustikud seonduvad. Seega lagunevad need kergesti, kui suhted katkevad kas võrgustikus või üksikisiku ja organisatsiooni vahel. See annab suurema kaalu mitteametlikele struktuuridele, mis võivad takistada oluliste võrgustike integreerimist organisatsiooni töömeetoditesse ja viia nõrgenenud riigivalitsemise struktuurideni.

Üks viis, kuidas vähendada mitteametlikest võrgustikest ulatusliku sõltumise riske ja täiustada kaas- ning koostööd, on täiendada mitteametlike isiklike võrgustike kasutamist institutsiooniliste võrgustikega. See eeldab võrgustikele ametlikuma rolli andmist valitsemiskultuuris. 2004. aastast saadik on Uus-Meremaa võtnud kasutusele hulga võrgustikke ja meeskondi, täiustamaks tervikliku riigivalitsemise stiilis koordineerimist valdkondade üleselt. „Kaitsmena” toimivate meeskondade ning „pehmete” ja „kõvade” võrgustike loomist on peetud innovaatiliseks meetmeks killustatuse ja suletud tööviiside ületamiseks. Eestis on näiteks taoline tegevus kanda kinnitamas Riigikantselei Euroopa Liidu Sekretariaadis. Institutsionaliseeritud võrgustikud on vahend tugevdamiseks organisatsiooni sotsiaalset kapitali, kus sidemed luuakse institutsiooni ja valitsusorganite, kodanikuühiskonna organisatsioonide, arvamusiidrite, üksikisikute jne vahel. Sidemed institutsionaliseeritud võrgustike sees ja vahel säilitatakse isegi siis, kui üksikisikud organisatsioonist lahkuvad. Euroopa Liidu Sekretariaadi edu ELi asjade poliitika tõhusal koordineerimisel ning kaas- ja koostöö tugevdamisel asjaomaste ministriumidega tuleks teistes olulistest poliitikavaldkondades hea näitena esile tuua.

Valdkonnaüleste poliitikate puhul (need, mis paigutuvad mitme ministriumi või osakonna vastutusalasse) võib olla keeruline määrata, kes on algatuse üldine eestvedaja. See võib muuta aruandekohustuse ebamääraseks, mis on üks tervikliku riigivalitsemisega seonduvaid väljakutseid. Ministriumitevahelised või valdkonnaülelised komisjonid võivad aidata täpsustada aruandekohustust ja lisaks tagada sidusust ning strateegilist sidusust esmatähtsates poliitikavaldkondades. Iirimaa Lasteministeerium kujutab innovaatilist mudelit suurema sidususe tagamiseks poliitikakujundamisel ja avalike teenuste osutamisel – nad on käsitlenud tervikuna kõiki lastega seotud avalikke teenuseid. Eestis on loodud palju valdkonnaülesteid grupe töörühmade, komisjonide, nõukogude jne kujul ja võime luua taolisi koordineerimismehhanisme on selgelt olemas. Vähem ilmne on Eestis aga võime neid töörühmi ja nende tööd pikema aja jooksul tegusana hoida. Ministriumidevahelisi rühmi valdkonnaülesteks algatusteks ei tulegi alati luua alalistena määramatuks ajaks. Nad võivad jääda sihtotstarbeliseks, looduna konkreetse poliitikaalgatuse jaoks, kuid tuleks kanda hoolt, et tööperioodi jooksul oleks nende tegevustega seotud ametlikud koordineerimismehhanismid. See võib sisaldada korrapärase koosolekute pidamist, tegevuskavade koostamist ja edastamist ning koosoleku tulemuste ja tehtud otsuste edastamist rühma liikmetele (ja vajadusel võib-olla teistele

sidusrühmadele) kirjalikult. Kirjaliku suhtluse teine eelis on, et see aitab luua rühmas ühise arusaamise tehtud otsustest ja lisaks ka seonduvatest tegevustest ning vastutusest ülesanne täitmise eest.

Luua horisontaalset koostööd toetav organisatsioonikultuur

Organisatsioonikultuur on seotud tervikliku riigivalitsemise põhimõtete eduka rakendamisega. Paljud keerulistest väljakutsetest, millega Eesti nii praegu kui tulevikus silmitsi seisab, ületavad harjumuspäraseid ametkondlikke piire. Arvestades mitteametlike võrgustike tugevust Eestis, kätkeb võrgustikupõhise ja horisontaalse organisatsioonikultuuri edendamine valitsussektori organisatsioonide seas „tornivaimsure“ vähendamist ning nende võrgustike asetamist üldiste valitsuseesmärkide teenistusse. Seda on võimalik saavutada tõhusa eestvedamise, valitsussektori väärtuste tugevdamise ning aruandekohustuse ja stiimulite tugevdamise kaudu.

„Valitsus kui tervik“ lähenemisviisi toetamine tõhusa eestvedamise kaudu

Eestvedamine etendab määravat rolli tervikliku riigivalitsemise kultuuri soodustamisel avalikus teenistuses. Tippjuhid – avaliku halduse identiteedi kujundajad ja hoidjad – annavad eeskujule ülejäänud ametnikkonnale. See, mil määral Eesti avalik teenistus on ühtekuuluv ja ühtlase identiteediga, oleneb suuresti tema tippjuhtidest ning sellest, kuidas konkreetsete juhid mõistavad avaliku teenistuse laiemat konteksti ja ilmutavad tegelikku pühendumust tõelisele kaastööle ning ühiste tulemuste saavutamisele.

Kaas- ja koostöö tippjuhtide seas on riigiparaadis tervikliku riigivalitsemise saavutamiseks ülioluline. Üks põhjus, miks riigivalitsemise reformid Eestis ei ole edenenu, on see, et kõrgemad riigiteenistujad ei ole osanud sõnastada sidusat ja ühtset sõnumit reformi vajaduse ning suuna kohta ja seda seejärel poliitikutele edastada. Arvestades vastakaid signaale, on poliitikud hoidunud end sidumast avaliku halduse reformidega. Toetuse ja kaasatuse saavutamiseks poliitilisel tasandil on riigiasutuste tippjuhtidel tarvis edastada oma ettekujutus reformist. See nõuab, et juhid kogu riigiparaadis teeks kaastööd, arendamaks koordineeritud arusaama või suunda selle kohta, kuhu riigivalitsemine peaks liikuma või vajalike reformide põhimõtete kohta enne valitsuse poole pöördumist.

Väikeses riigis nagu Eesti võib ülemäärane sõltuvus isiklikest võrgustikest, mis tuginevad mitteametlikule pädevusele, võimaldada üksikisikutel avaldada ulatuslikku ja otsest mõju süsteemile. On samuti tõenäolisem, et ametnikke samastatakse isiklikult meetmete ja nende tulemuste, nii positiivsete kui negatiivsetega. Arvestades stressi, mida see võib põhjustada, võidakse hakata otsustamist vältima, mis ilmneb üles- ja/või alladelegeerimises. Otsustamine ja poliitika rakendamine võib sõltuda ka tugevatest isiksustest, kes võivad edasiliikumise peatada või neutraliseerida, kui nad ei nõustu väljapakutud meetmega. See võib jätta institutsioonidele, kellel on nõrgad juhid, veelgi vähem võimalusi protsesse mõjutada. Tulemuseks on olukord, kus ükskõik milline ametnik võib olla süsteemi muutumise lähtekeht, mis omakorda võib viia aruandlus- ja vastutavuse probleemideni (iseäranis pikas perspektiivis).

Nagu eespool selgitatud, nõuab terviklikku riigivalitsemist toetav valitsemiskultuuri muutus isiklikule eeskujule tuginevat eestvedamist. Ametnike tasandil peaks see Eestis algama kantsleritega, alates nende igaesmaspäevastest koosolekutest. Praegu töötavad koosolekutel osalejad läbi valitsuse neljapäevaste istungite päevakorrapunktid ja valmistavad seega ette iganädalase valitsuse istungi. Taolised koosolekud võivad aga kujutada võimalust tugevama võrgustiku rajamiseks, mille kaudu

edendada ja selgitada keerulisi reforme terves valitsuses, erinevates ministeeriumides ja asjaomastes sisestes ning välistes sidusrühmades. Kantsleritel kui kõrgema tasandi kolleegidel on ideaalsed võimalused ühise vastutuse tugevdamiseks, ministeeriumidevahelise koos- ja kaastöö edendamiseks ning eestvedamiseks vajalike seoste loomiseks ja tugevdamiseks. Eesti võib soovi korral võtta eeskju liri kõrgetasemelistest rakendusrühmadest, mille eesmärk on institutsionaliseerida ühist otsustamist ja tugevdada ühtset häält riigiaparaadis. Kantslerid võivad olla taoliste valdkonnaüleste rühmade esimeesteks või kaasesimeesteks, ajades asju alates tööpoliitikast kuni innovatsiooni ja välissuhteid puudutavate küsimusteni. Pärast loomist saaks taolisi rühmi jätkata asestantslerite tasemel (kellel hetkel ei ole väljakujunenud ametlikult loodud võrgustikke) nagu Jaapanis või osakonnajuhatajate tasandil. See süvendab kollektiivseid töömeetodeid kõikidel tasanditel, laiendab suhtluskanaleid ja valmistab ette tippjuhtide järgmist põlvkonda.

Kõrgetasemelised ministeeriumidevahelised rühmad võivad asjaomaste kantslerite seas luua konkreetse poliitika suhtes omaniku- ja vastutustunde ning suurendada eestvedamist ja aruandekohustust. Nad võivad samuti tugevdada ühiseid väärtusi ja kindlustada usaldust potentsiaalselt lahknevate huvide vahel. Mõistagi nõuab töhusa grupi rajamine aega, harjutamist ja oskusi. Avaliku teenistuse tippjuhtide pühendumine on vajalik, et rakendada kompetentse, mis on vajalikud tervikliku riigivalitsemise saavutamiseks. 2005. aasta mais võttis Riigikantselei kasutusele Eesti avaliku teenistuste tippjuhtide kompetentsimudeli kui vahendi, millega toetada tippjuhtide valikut ja arendamist, et tagada riigi strateegiliste eesmärkide saavutamine. Kompetentsimudeli põhikriteeriumide hulgas on märksõnad nagu usaldusväärsus, tugev visioon, innovatsioon, eestvedamine ning tulemustele orienteeritus. Kompetentsimudelit rakendatakse tippjuhtide^{vi} valimisel, hindamisel ja arendamisel. Programmis osalemine on vabatahtlik ja selles on hõlmatud ligikaudu 65% tippjuhtidest. Ajapikku peaks Eesti kaaluma kompetentsimudeli kohandamist teistele suurematele personalikategooriatele (nt keskastme juhid) avalikus halduses ja tugevdama tulemuslikkuse hindamiste kaudu stiimuleid programmis osalemise motiveerimiseks. Selle eeskjuuks võiks olla Austraalia integreeritud juhtimise süsteem (*Integrated Leadership System, ILS*), mis on näide integreeritud juhtimispädevuse raamistikust, millele tuginevad värbamine ja valik, arendus ja individuaalne tulemuslikkuse hindamine kõikide tasandite ametnike puhul.

Lõpuks on veel ka poliitiline kaalutus: kantslerite käitumine ja roll on vähemalt osaliselt seotud ministrite ootustega. Seega, kui ministrid ootavad kantsleritelt tulemuslikkust ja koordineeritud tegutsemist, kaastöö edendamist ja ministeeriumiülese koordineerimise soodustamist, saavad nad aidata luua selleks soodsat keskkonda. Kui aga ministrid ise tugevdavad eraldiolekut, ei ole valmis teavet jagama ja ei suuda oma eesmarke selgelt teatavaks teha, takistab see dünaamilisemat ja töhusamat koostöid kantslerite tasemel. Ühtse valitsusena töötamine nõuab valitsuse üksmeelt, et ametnikkond saaks rajada sobiva aluse ametkondlikuks kaastööks horisontaalsete poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Selged ootused ja kohustuste piiritlemine poliitilise ja haldustasandi vahel võiks sellele kaasa aidata. Arvestades oma positsiooni, on poliitikutel võimalus keskenduda üldistele poliitikaeesmärkidele ja –tulemustele („mis?“), samas kui riigiaparaadil on võimalus keskenduda poliitikavahenditele ja rakendamisele („kuidas?“). Funktsioonide selgem eraldatus võiks jätkuvalt laskma määrata tegevuskava ja prioriteete poliitilisel tasandil, võimaldades samas avalikul teenistusel olla eestvedaja ning arendada valimistsüklistest sõltumata riigivalitsemise reforme nagu näiteks tulemusjuhtimissüsteemid.

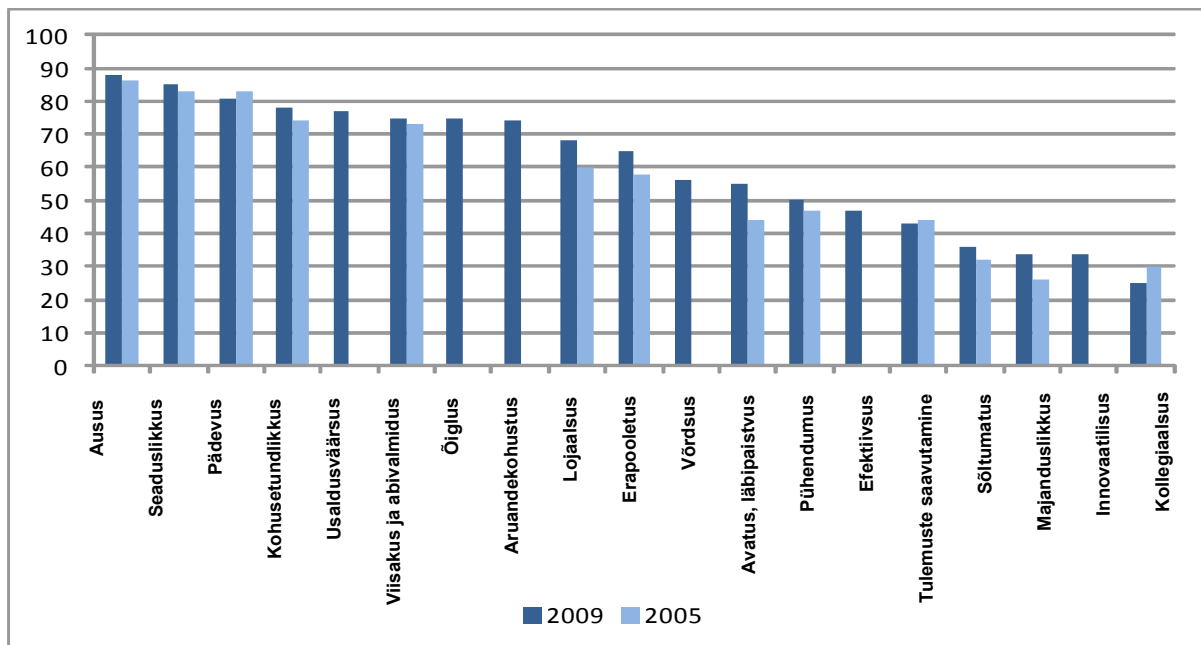
Avaliku teenistuse väärtused ja pädevus

Avaliku teenistuse väärtused on üliolulised tervikliku riigivalitsemise saavutamisel. Väärtused

kajastavad, mida valitsussektor üritab saavutada, ja viivad kollektiivsete ning individuaalsete eesmärkide väljatöötamiseni ja ühise avaliku teenistuse kultuuri tekkimiseni. Valitsussektori väärtused võimaldavad detsentraliseeritud riigivalitsemise süsteemides - nagu on Eestis - tekitada kultuuri, kus kõik riigiaparaadis tegutsejad töötavad ühtsete eesmärkide nimel. Ühtse valitsussektori identiteedi loomist on võimalik saavutada ainult siis, kui organisatsioonides ühtlustatakse avaliku teenistuse väärtused.

Ehkki Eestis kasutatakse üldiselt kaas- ja koostöömehhanismina mitteametlikke võrgustikke, ilmnes Eesti avaliku teenistuse väärtuste, hoiakute ja rollide uuringust, et ainult 25% küsitletud personalist pidas „väga oluliseks“ väärtust „kollegiaalsus“ (langus võrreldes 30%-ga 2005. aastal). Huvitav on, et küsitletud personali protsent, kes „sõltumatust“ hindasid „väga oluliseks“, suurenes 36%-le 2009. aastal 32%-lt 2005. aastal (vt joonis 11). Tulemused näitavad, kui oluline on korrapäraselt tugevdada kaas- ja koostööd kui riigiasutuses töötamise põhimõttelist väärtust.

Joonis 11. Väärtused Eesti avalikus teenistuses, 2005 ja 2009



Märkus: väärtusi „usaldusväärsus“, „õiglus“, „aruandekohustus“, „võrdsus“, „efektiivsus“ ja „innovaatilisus“ 2005. aastal ei uuritud.

Allikas: Riigikantselei (2009).

Avaliku teenistuse väärtused kalduvad olema sätestatud õigusaktidega, mis kehtivad avalikule teenistusele, või põhiseaduses, mida toetavad käitumiskoodeksid ja mida kaitsevad haldusmenetlused ning sanktsioonid. Eestis teostab riigiteenistuja lähtuvalt avaliku teenistuse seadusest (§ 59) oma kohustusi lähtuvalt avaliku teenistuse eetikakoodeksist ning teistest, ametiasutuse siseselt kehtestatavatest eetikakoodeksitest. Seega, ehkki seadusega on nähtud ette hulk valitsussektori eetikaväärtusi, on konkreetsetel valitsussektori organisatsioonidel vabadus arendada enda omi. Tavaliselt soovivad valitsused siiski isegi detsentraliseeritud riigivalitsemise korral hoida teatud ühiseid väärtusi, struktuure ja protsesse ning neid keskselt suunata.

2009. aasta Eesti avaliku teenistuse väärtuste, hoiakute ja rollide uuringust ilmnes, et teadlikkus

eetikakoodeksitest on madal ja et vajadus eetikaalaseks koolituseks on suurenenud. Paljudes OECD riikides moodustab eetiliste väärtuste koodeks peamise osa avaliku halduse organisatsioonikultuurist. On soovitatav, et Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond võtaks ette kommunikatsioonikampaania eesmärgiga tõsta teadlikkust eetikakoodeksist ja arendada viise koodeksi põhimõtete juurutamiseks kogu riigiparaadi organisatsioonikultuuris kõikidel valitsustasanditel. Eesti võiks eeskju võtta sellistest riikidest nagu Austraalia, Uus-Meremaa, Šveits ja Ühendkuningriik selle kohta, kuidas integreerida avaliku teenistuse eetika organisatsioonikultuuri. Praktiliste näidete hulka kuulub eetikakoodeksite seostamine värbamise valikukriteeriumide, individuaalsete tulemuslikkuse hindamiste, eestvedamise, koolituste ja teavitusemeetmetega.

Aruandekohustuse ja stiimulite rakendamine

Ühtse valitsemise lähenemisviisi saab tugevdada ka personali individuaalsete tulemusjuhtimise süsteemidega, mis on seotud organisatsiooni ja tervikliku riigivalitsemise eesmärkide ja tulemuste saavutamiseega. Taolised süsteemid pakuvad väärtuslikku mehhanismi organisatsiooni ja individuaalsete stiimulite ühtlustamiseks üldiste valitsuseesmärkidega. Tulemuslikkuse mõõtmise süsteemid aitavad samuti kehtestada aruandekohustust ja stiimuleid. Tugevamaid isiklikke stiimuleid on vaja individuaalsete väljundite sidumiseks valitsuse kollektiivse tulemuste saavutamiseks.

Tugevad tulemusjuhtimise praktikad võivad suunata üksikisikuid kollektiivsete eesmärkide saavutamisele ja võivad seega aidata ületada mõne konkreetse isiku mõju tähtsustamist süsteemis. Stiimulimehhanismid nagu individuaalne tulemusjuhtimine ei ole muutunud Eesti avaliku teenistuse osaks. Rahandusministeerium on sellest teadlik ja seal on hetkel käsil riigi tulemusjuhtimise ettepanekute arendamine ning piloteerimine (vt „Ühise tegevuskava arendamine“). Käesoleval etapil aga ei ole ametnike individuaalsete tulemusjuhtimise süsteemide rakendamine seotud tervikliku riigivalitsemise käsitlusviisiga. Rahandusministeeriumi meetmed, kui valitsus nendega nõustub, kehtestaks tulemuseelarvestamise raamistiku, mida saaks kasutada eelarve koostamisel, läbirääkimistel ja otsuste tegemisel.

Praegu kasutatakse riigiasutustes individuaalseid tulemusjuhtimissüsteeme ebaregulaarselt ja nende tõhusus erineb. Valitsuse eesmärkide ühtlustamiseks organisatsiooni ja individuaalsete stiimulitega ning tulemuste kollektiivseks saavutamiseks tuleb kasutada tõhusaid individuaalseid tulemusjuhtimissüsteeme ning siduda need laiemate tulemuseelarvestamise ja strateegilise planeerimise raamistikega. Eestil tuleks püüda rakendada sidusat individuaalset tulemusjuhtimissüsteemi kogu avalikus halduses, olenemata ametikoha tasandist (võimaldades samas kohandamist detsentraliseeritud süsteemis). Head näited on siinkohal sellised riigid nagu Austraalia, Rootsi, Saksamaa, Soome ja Taani, kes on muutnud individuaalsed tulemusjuhtimissüsteemid valitsemiskultuuri osaks. Individuaalse tulemusjuhtimissüsteemi arendamine ja kehtestamine Eestis võib võtta aega ja need muudatused peaks arvestama ka laiemaid eelarvestamisreforme (samas võib individuaalse tulemusjuhtimise süsteemi rakendada ka eraldi).

Luuu paindlik riigiparaat

Muutuva ja üha keerulisema poliitikakeskkonnaga kohanemiseks peab riigiparaat olema paindlik, et paigutada oma vahendeid sinna, kus need aitavad kõige paremini vajadusi rahuldada. Nähes end ühe üksusena – mitte paljude üksikult tegutsevate avaliku halduse organisatsioonidena – suudaks Eesti

riigiaparaat saavutada suurema paindlikkuse inimressursside kasutamisel. Samuti vajab Eesti õiguslikku raamistikku paindlikumate tööviiside toetamiseks.

Eesti riigiaparaat toimib detsentraliseeritud ja killustunud inimressursside süsteemina. Personalijuhtimine on ministeeriumides detsentraliseeritud ja nii lasubki vastutus igal konkreetsel ministri. Iga ministeerium vastutab inimressursside korralduse eest oma organisatsioonis (otsese aruandekohustusega oma ministrile). Taolises killustunud süsteemis on ülioluline, et oleks strateegiline ettekujutus ametkonna rollist ja üldisest personalijuhtimisest. Taolist ettekujutust Eestis ei ole, hoolimata Rahandusministeeriumi vastutusest avaliku teenistuse üldise koordineerimise eest. Ühine ettekujutus peaks ajapikku välja kujunema, sest need kohustused koondati Rahandusministeeriumi alles hiljuti. Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna tugevdamine Rahandusministeeriumis ning talle pädevuse andmine avaliku teenistuse arendamise visiooni loomise koordineerimiseks lihtsustaks riigiaparaadi juhtimist. Mõnedes OECD riikides on avaliku teenistuse komisjonidel, mis on sõltumatud organid, vastutus ja pädevus jälgida ning toetada inimressursside arendamist iseseisvates ja detsentraliseeritud riigiasutustes. Ehkki eraldi avalik teenistuse komisjon ei ole ainuke mudel strateegilisema ja kogu teenistust hõlmava inimressursside lähenemise loomiseks, võib Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna arengut niisuguse kontseptsiooni järgi kujundada.

Ühtsem ja liikuvam tööjõud aitab saavutada valitsussektori personali suuremat paindlikkust. Praeguse korralduse alusel on ministritel vastutus inimressursside eest oma valdkonnas. See tähendab, et ametnike tasandil ei ole täielikku autonoomiat juhtida oma inimressursse sõltumatult poliitilistest juhtidest ja ka ametnike tasandi võimalused inimressursside ümberpaigutamiseks vajaduste ja nõudluse rahuldamiseks on piiratud. Vastutuse riigiasutuste juhtimise eest võiks ametlikult anda üle ministritelt ministeeriumide kantsleritele ja ametite/inspeksioonide peadirektoritele (see nõuaks Vabariigi Valitsuse seaduse muutmist). Eesti võiks vaadata Rootsi korraldust, kus valitsus on andnud paljud tööandjate kohustustest üle sellele tasandile.

Inimressursside eest vastutuse üleandmine ametnike tasandile võimaldab juhtidel rajada kaastööpõhisemaid mehhanisme lähtuvalt esilekerkivatest valitsuse prioriteetidest. Selle asemel, et luua jäigad poliitikaüksused, mis liiguvad olenevalt küsimusest ministeeriumide vahel, oleks palju paindlikum kasutada tööühmi. Neid saab rakendada mitut ministeeriumi puudutavate keeruliste või kiireloomuliste poliitikateemade või teenuste osutamisega seotud küsimuste lahendamiseks ning ka oluliste projektide või sündmuste juhtimiseks. Mobiilsem avalik teenistus lihtsustab ka erinevate ministeeriumide ja ametite inimeste ajutist tööerakendamist olulisi poliitikaid kujundavates või nende elluviimist ettevalmistavates tööühmades. Taoline „taktikalise eriuksuse“ kontseptsioon on väga kasulik ka kriisi või loodusõnnetuse ajal. Poliitika koordineerimise eest vastutava keskse organina on Riigikantseleil ainulaadsed võimalused kutsuda kokku tööühmad, tuues ajutiselt probleemi lahendama asjatundlik personal asjaomastest ministeeriumidest, ametitest või institutsioonidest. Tööühmi tuleks kasutada ainult lühikest aega ja esimesel võimalusel tuleks töö üle anda vastutavale ministeeriumile rakendamiseks ning pikaajaliseks teostamiseks. Sellist tööviisi tuleks toetada ja tasakaalustada suurema koordineerimise ning soodsate tingimustega avaliku teenistuse siseseks mobiilsuseks ning riigi kui tööandja brändi tugevamaks kujundamiseks.

Ehkki riigiaparaadil on vaja võimalusi liigutada personali asutuste vahel, et rahuldada valitsuse muutuvaid vajadusi, on valitsusel samuti vaja suuremat paindlikkust valitsusaparaadi muutuste algatamiseks organisatsioonides või funktsioonides (tuntud ka halduse ümberkorralduse nime all). Kehtiva Vabariigi Valitsuse seaduse alusel on selleks väga piiratud võimalused. On soovitatav, et Vabariigi Valitsuse seadust muudetakse, võimaldamaks ametisse asuvaltel valitsustel vastavalt vajadusele paremini ümber korraldada valitsussektori organisatsioonid või nende funktsioone, et

valitsuse programmi valitsuse ametiajal kõige paremini ellu viia. Selle paindlikkuse edukaks saavutamiseks on riigiparaadil tarvis muutuda mobiilsemaks ja harjuda integreeritud tööviisidega. Lisaks nõuaks paindlikumate valitsusaparaadi muutuste võimaldamine ka rakenduskäsiraamatu loomist (sarnaselt Austraalias kasutatavale). Peale selle võiks Eesti tutvuda Uus-Meremaa praktikatega, kus riigiteenuste volinikul on pädevus kontrollida valitsusaparaati kõikides valdkondades.

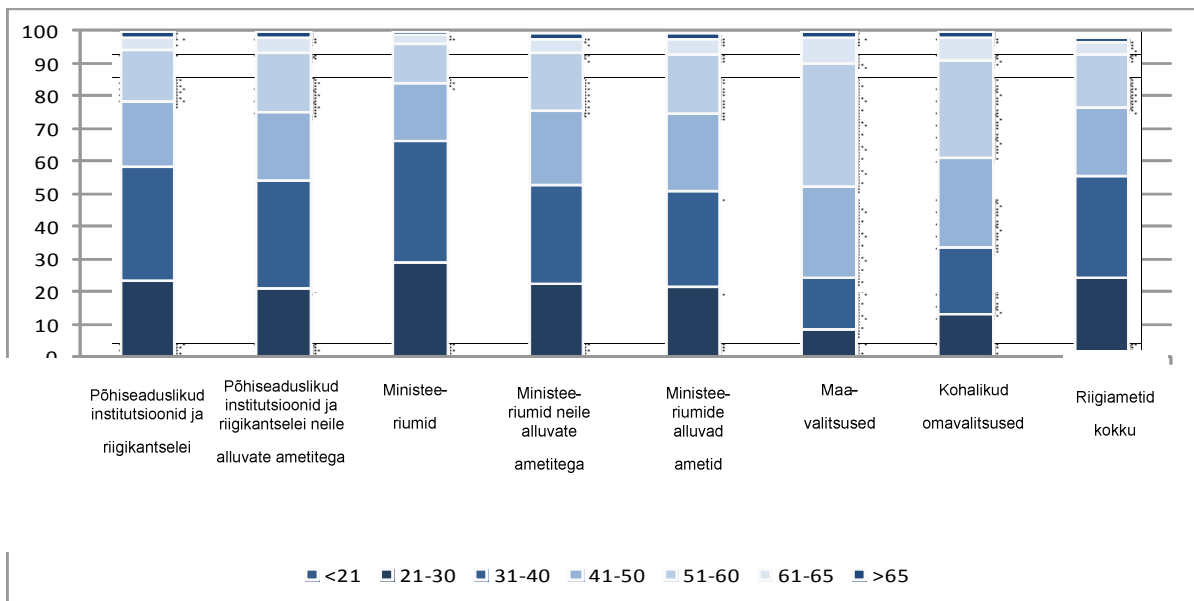
Lähtuda „valitsus kui tervik“ põhimõtetest riigivalitsemise arendamisel

Väikeriikides nagu Eesti peab riigiparaat võtma maksimumi oma palgal olevast inimressursist, tagamaks, et töötajad on sellistel ametikohtadel, mis rakendavad kõige paremini nende oskusi ja kogemusi ning mis on kõige tõhusamad valitsuse vajaduste rahuldamiseks.^{vii}

Riigi kui tööandja bränd on veel kujundamata ja vähe planeeritakse, kuidas meelitada avalikku teenistusse parimaid ülikoolilõpetajaid ja talente. See on iseäranis oluline Eesti seisukohast, kellel on oma suuruse tõttu väike kogunud töötajate hulk, millest personali värvata. Killustatus ja strateegilise nägemuse puudumine inimressursside puhul avalikus halduses tähendab, et kogu avalikku teenistust hõlmavat nägemust ja tähelepanu tööjõu planeerimisele ei ole. Tööjõu planeerimine, isegi kui seda mõnel pool tehakse, on asutuse- ja valdkonnapõhine.

Juhtimises tekib oluline tühimik, kui praeguste juhtide rühm 20-30 aasta pärast pensionile läheb (vt joonis 12). See on tingitud uue (ja noorema) personali arvukast palkamisest pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal. Suurim rühm ametnikke, kes avalikus teenistuses töötavad, on vanuses 31–40 (31,2%) ja 21-30 (24,4%). Ehkki riigiasutuste tööjõu vananemine ei tekita veel lähiajal muret, peaksid värbamisstrateegiad tagama, et Eesti ei satuks tulevikus olukorda, kus pensionile mineku tõttu võib riik kaotada suure osa oma tööjõust – nii nagu juhtub varsti Soomes.

Joonis 12. Ametnike ealine jaotus seisuga 31. detsember 2009 (protsendina)



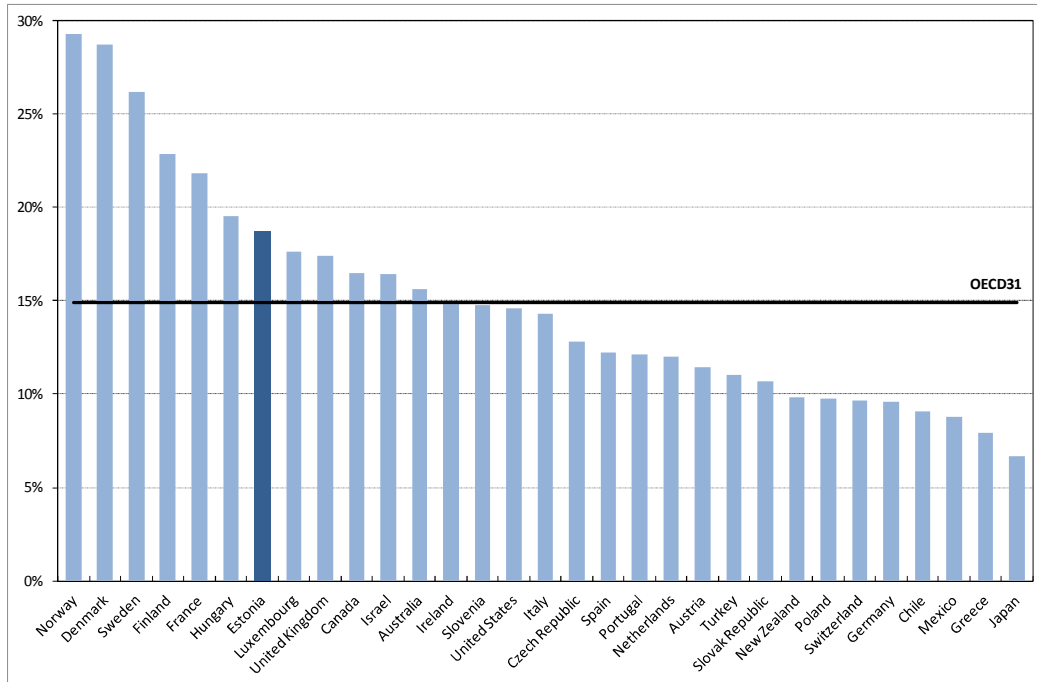
Allikas: Eesti Vabariigi Rahandusministeerium (2010).

Hetkel on vähe ametlikke mehhanisme või institutsionaliseeritud võrgustikke uue põlvkonna värbamiseks ning avaliku teenistuse jätkuvuse tagamiseks. Praegune struktuur nõuab *de facto*, et üksikisikud jääksid oma ametikohtadele truuks, iseäranis seal, kus edu oleneb kas „isikupõhisusest“ või arenenud isiklike suhete võrgustikust või neist mõlemast. See töötab dünaamilisema ja liikuvama avaliku teenistuse laiema eesmärgi vastu. Tööjõu planeerimine terves riigiparaadis on ülioluline avalikus teenistuses töötavate inimeste vanuseprofiili tõhusaks juhtimiseks. Laiendada tuleks olemasolevat tippjuhtide järelkasvu juhtimise programmi (programmi Newton), et kaasata võimalikke tulevase juhte ja mitte ainult neid, keda juba peetakse kindlateks juhtide asendajateks.

Ehkki personali suurus Eesti avalikus halduses on võrreldav teiste OECD riikidega (vt joonis 13), on mõnes valdkonnas puudu suutlikkusest. Nende hulka kuuluvad strateegiline mõtlemine, analüüsivõime, juhtimise ja eestvedamise alane koolitus, innovatsioon ja ettevõtlus ning kodanike kaasamine. Arvestades ministritele üleantud vastutust inimressursside eest, on personali koolitamine tehtud konkreetsete ministeeriumide ning ametite jne personaliüksuste ülesandeks. Siiski vastutab Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond horisontaalse koolituse pakkumise eest. Arvesse on tarvis võtta, kui palju kulutatakse koolitamisele ja lisaks ka, millist koolitust pakutakse ning kuidas. Tingituna üleilmsest finants- ja majanduskriisist on koolitus- ning arenduseelarvet oluliselt vähendatud. See langes 2009. aastal 47,7%, mis on murettekitav. Horisontaalse koolitamise puhul kuuluvad hetkel esmatähtsate valdkondade hulka avaliku teenistuse eetika ja põhiväärtused, poliitikakujundamise oskuste parandamine, kvaliteetsete avalike teenuste osutamine, eesti keel ning personalijuhtimine ja muud tugiteenused. Koolitamisvõimaluste maksimaalseks ärakasutamiseks peavad organisatsioonide tippjuhid toetama koolituste korraldamist ja võimaldama oma ametnikel koolitustel osaleda. Koolitusvajadused tuleks selgitada välja töötajate individuaalsetes arenguplaanides ning neid vajadusi tuleks kaardistada terves organisatsioonis. Töötajate arendamine on pidev protsess, kus nii ametnikel endil kui ka juhtidel on tarvis vastutada koolitusvajaduste väljaselgitamise ning nende sobitamise eest asjakohaste koolitusvõimalustega. Koolitamine võib hõlmata ametlikke kursusi, majasisest koolitust, nõustamist, töökohal toimuvat väljaõpet, rotatsioonisüsteeme, stažeerimist, lähetusi jne.

Joonis 13. Tööhõive valitsussektoris

% töäjõust, 2008



Märkused: andmed puuduvad Belgia, Islandi ja Korea kohta. Vt täiendavat märkust andmete kohta ^{viii}.

Allikas: OECD (Ilmumisel), Government at a Glance 2011, OECD Publishing, Paris.

Personali liikumine riigiasutuste sees ja nende vahel on hea vahend aitamaks üle minna terviklikule riigivalitsemisele. On tõenäolisem, et ametnik, kes kogeb erinevaid rolle, kohustusi, töö sisu ja organisatsioonilisi keskkondi, mõtleb oma vahetutest kohustustest laiemalt ning tunnetab paremini, kuidas riigiparaadi erinevad osad suuremasse pilti mahuvad. Eesti valitsemiskultuur töötab aga personali liikumisele vastu. Ametnik näeb ennast konkreetses riigiasutuses töötavana ja teda palgatakse lähtuvalt valdkondlikust spetsialiseerumisest, mitte üldistest poliitikakujundamise oskustest; seetõttu on keeruline innustada personali liikuma teistesse valdkondadesse. Süsteemile tooks kasu avaliku halduse kõikidel tasanditel rotatsiooni- ja lähetuste süsteemide rakendamine ergutamaks personali liikuvust valitsussektori organisatsioonide sees ja vahel ning erasektorisse, mittetulundus- ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse ning sealt tagasi valitsussektorisse. Kanada riigiteenistujate liikuvuse uurimus pakub kasulikku meetodikat mobiilsuse hindamiseks avalikus halduses ja seda mõjutavate tegurite analüüsiks.

Palkade ja töötingimuste suurem läbipaistvus riigiparaadis võib personali liikuvust parendada. Eestis on detsentraliseeritud personalijuhtimine tekitanud ka töötingimuste ja tasustamise erinevusi kogu avalikus halduses. Kehtiv avaliku teenistuse seadus ei sisalda sätteid palkade indekseerimiseks, tekitades süsteemi, kus konkreetsed ministriumid, ametid jne peavad seaduse punktidega „manipuleerima”, et tõsta valitsussektori palku 1996. aasta tasemetest kõrgemale. Selle tulemusena ei ole palgateave läbipaistev. On soovitatav, et Rahandusministeerium töötaks välja ettepanekud valitsussektori töötasu tänapäevastamiseks ja ühtlustamiseks. Ühtse valitsussektori identiteedi ja mobiilsuse paremaks soodustamiseks võib olla kasulik anda vastutus valitsussektori

töötasustamissüsteemi eest ministrite asemel üle ametkondade (nt ministeeriumide/ametite/inspeksioonide jne) administratiivjuhtidele ehk kantsleritele ja peadirektoritele. See tähendaks, et ministeeriumide ja ametite mittepoliitilised juhid vastutaksid läbirääkimiste ning palgamäärade määramise eest oma organisatsioonides. Enne vastutuse üleandmist on aga soovitatav, et kõigepealt lepitaks kokku ja võetaks kogu avalikus teenistuses kasutusele palgaklassifikaatori süsteem, et suurendada ametijuhendite alusel makstavate palkade läbipaistvust ja samuti lihtsustada palgaarvutusi.

Ühise tegevuskava arendamine

Ühtse valitsusena töötamine on vahend riigi ja ühiskonna eesmärkide saavutamiseks. Kui tiptasemel saavutatakse konsensus ühiste eesmärkide osas, loob see selge sihi riigivalitsemisreformideks ning motiveerib riigiametnikke koos tegutsema. Ühise tegevuskava loomine aitab valitsusel paindlikult reageerida üha keerulisemale poliitikakeskkonnale. See võimaldab teha otsuseid, mis on üldsuse huvides ja kasutavad ressursse tõhusalt. Strateegiliste kavade paljusus tähendab, et hetkel ei mahu paljud strateegilised plaanid tervikliku riigivalitsemise visiooni ja need jäetakse vahendite eraldamise otsustamisest lihtsalt välja. Ehkki valitsus on võimeline prioriteete seadma ja peaks seda suunda jätkama, on tal samas tarvis täiustada oma oskusi mõista uusi väljakutseid ning neile reageerida. See tähendab võimet mõista ja tasakaalustada valitsuse väärtusi, ühiskondlikke eelistusi, kulude ja kasu suhet nii praegu kui tulevikus ning tõenduspõhist analüüsi. Seda arusaama tuleks kasutada eesmärkide seadmiseks, otsustamiseks, planeerimiseks ning riigi vahendite kasutamisel prioriteetide seadmiseks. See eeldab:

- valdkonnaülese strateegilise planeerimise täiustamist;
- tulemuslikkuse juhtimise ja eelarvesüsteemide uuendamist ning
- tõhusate otsustusprotsesside rakendamist.

Valdkonnaülese strateegilise planeerimise täiustamine

Pikaajalise strateegia väljatöötamine terviklikuks riigivalitsemiseks aitab määratleda Eesti jaoks uued sihid

Väikeriigis nagu Eesti aitab ühise tegevuskava väljatöötamine optimaalselt kasutada nappe ressursse. See eeldab nii pikas kui lühiperspektiivis planeerimist „valitsus kui tervik“ põhimõtete alusel. Eesti on strateegilise tulevikunägemuse vajadusest teadlik. Loodud on kolm peamist horisontaalset strateegilist dokumenti – Säästev Eesti 21 (2005-2030), konkurentsivõime kava (2009-2011), mis peagi asendatakse strateegiaga „Eesti 2020“, ning riigi julgeolekupoliitika alused (muudetud 2010). Ehkki horisontaalsed strateegiad on samm õiges suunas, ei taga need veel riigile ühist tegevuskava. See peaks tuginema arutelul erakondade, ametnike, kodanike, ettevõtjate ning kodanikuühiskonnaga, et saavutada majanduslikke, keskkonda arvestavaid ja sotsiaalselt tasakaalustatud tulemusi, millega luua tingimusi tulevikus konkurentsivõime tagamiseks ning riskide maandamiseks. Legitiimsuse tagamiseks rohkem kui ühe valimistsükli jooksul tuleks lõpuks taoline tegevuskava parlamendis läbi arutada ja

kinnitada.

Strateegia Säästev Eesti 21 väljatöötamisel lasti käest võimalus luua ühine arusaam riigi pikaajalisest arengust. Eesti võiks võtta eeskujuks Austraalias läbi viidud protsessid, millesse kaasati peamised ühiskondlikud sidusrühmad riigile ühise ühiskondliku visiooni arendamiseks. Austraalias kutsus valitsus kokku tippkohtumise, et algatada arutelu riigi tuleviku teemal. Tippkohtumise tulemus võeti kokku raportis, mida valitsus edaspidi kasutas poliitike ja programmide arendamisel.

Kuigi on võimatu teada seda, mida me veel ei tea, on siiski võimalik arendada ettevaatamisvõimet ning selle kohast tegutsemisuskust. Avaliku halduse põhimõtte „valmistuda, mitte reageerida“ tugevdamine eeldab aga mõtlemist pikas perspektiivis mõtlemist lisaks lühi- ja keskpikale perioodi käsitlemisele. Ehkki on teravmeelitsatud, et Eesti suhteliselt hiljutist taasiseseisvumist arvestades neli viis aastat *ongi* pikk perspektiiv, siis ei jää see alatiseks nii. Ettenägemisuskusi tuleb kasvatada kohe, mitte siis, kui pikk perspektiiv tähendab 20-30 aastat. Ainult nii saab astuda strateegilisi ja hästi planeeritud samme, kui olud muutuvad ebasoodsateks. Ettenägemisuskused sisaldavad trendide jälgimist, mustrite tuvastamist ja erinevatest allikatest pärit teabe tõlgendamist. Taoline võimekus paikneb osaliselt valitsuses, kuid see rikastub ja laieneb, kui valitsus kasutab ära erinevaid perspektiive ning rakendab valdkondadevahelist ning paljusid sidusrühmi hõlmavat suhtlust.

Strateegiline planeerimine nõuab koordineerimist, kaastööd ja prioriteetide seadmist

Kuni 2008. aastani kehtis Eestis enam kui 200 strateegilist dokumenti. See osutab koordineerimis- ja prioriteetide seadmise puudujääkidele. Väikese riigi kohta oli selline strateegiate suur hulk juhitamatu ning hägustas strateegilist visiooni, strateegiate omavahelisi seoseid ja prioriteetide seadmist. 2005. aastal kehtestati strateegilise planeerimise määrus, et optimeerida ja vähendada strateegiliste kavade arvu. Määrus on juba aidanud lihtsustada strateegilist planeerimist, kuid kasutusel on ikka veel ligikaudu 100 strateegiat. Ehkki strateegiaid on püütud ka rühmitada, on jätkuvalt selgusetu, kuidas nad seostuvad üksteisega ja kolme nn katusstrateegiaga (strateegia Säästev Eesti 21, konkurentsivõime strateegia ja julgeolekupoliitika alused). Seega võib leida lünki arengukavade ja eelarveprotsessi vahel, ministriumide vahel poliitika koordineerimisel, ministriumide ja nende ametite vahel rakendamisel ning kesk- ja kohaliku võimu vahel.

Ehkki strateegilise planeerimise määrus annab suunised strateegiliste kavade arendamiseks, on praktikas kavade hierarhia ja seos ebaselge Ministritel ja valitsusorganitel on olnud kombeks teha mitmeid arengukavasid, sest valitsuses kinnitatud strateegiaid tajuti eelarveläbirääkimistel kasulikuna. Sellega aga nende väärtus näis piirduvatki, sest tegelikult kasutatavat ja seiratavat ainult ligi kolmandikku neist kavadest. Lisaks vananevad arengukavad üsna lühikese aja jooksul ja neid ei ajakohastata ega kasutata aktiivselt juhtimisvahenditena. Hetkel näib, et lisaks juhtministriumile osalevad ainult Rahandusministeerium ja Riigikantselei valdkondlike arengukavade planeerimisprotsessis.

Ehkki teoreetiliselt on kõik strateegilised kavad lepitud kokku poliitilisel tasandil, ei ole need seotud üldise prioriteetide seadmise süsteemiga. Rahandusministeerium on teinud ettevalmistavat analüütilist tööd, et seada prioriteete olemasolevates arengukavades, nähes selles esimest sammu kavade optimeerimise ning strateegiate ja eelarveprotsesside parema seostamise suunas. Protsessi käsitletakse aga tehniliselt, mitte poliitilise otsustamise ja kompromisside saavutamise aktiivse vahendina. Tehniline protsess on ebapiisav vajaduste hierarhia arendamiseks. Vaja on arendada poliitilise tasandi kaasatust, tagamaks, et eesmärkide hierarhial on poliitiline vastutaja ning omanik. Ministriumidevaheliste konkureerivate eesmärkide seas ei tuleks prioriteetide seadmist korraldada mitte ametnike poolt, vaid selle peaksid kokku leppima poliitikud. Et see toimuks, peab olema välja

kujunenud asjakohane poliitilise tasandi protsess.

Paljud arengukavad lõppevad 2013. aastal või selle paiku. See loob võimaluse täiendavaks optimeerimiseks, prioriteetide seadmiseks ja järgmise perioodi kavade paremaks integreerimiseks. Olemasolevate kavade piires prioriteetide jätkuva ümberseadmise asemel võib olla mõistlikum arendada uusi kavasad hierarhilises raamistikus. Näiteks Poola on poliitilise kaasatuse saavutamisel keskendunud strateegiliste eesmärkide seas prioriteetide seadmisele ning nende ühtlustamisele. Valdkondadevaheliste strateegiliste eesmärkide alusel loodi kuus ministeeriumide töögruppi, mida toetasid juhtkomitee eesotsas aseministritega ning meeskonnad, mis koosnesid asjaomaste ministeeriumide ekspertidest ning kodanikuühendustest. Nendest rühmadest tulnud soovitusel vaadati läbi ja kinnitati ministeeriumi töögrupis enne vastuvõtmist Ministrite Nõukogus (st valitsuskabinetis).

Tulemuslikkuse juhtimise ja eelarvesüsteemide uuendamine

Strateegia ja eelarve vahelisi seoseid saaks tugevdada tulemuseelarvestamise rakendamisega

Eelarve- ja strateegiliste raamistike seosed annavad valitsustele selgema arusaama, milleks riigi raha kulutatakse, kuidas eraldada vahendeid poliitiliste prioriteetide saavutamiseks ning saada ülevaade tehtud kulutuste ja saavutatud tulemuste seostest. Viimastel aastatel on Eesti astunud samme strateegiliste kavade ja eelarveraamistike vaheliste seoste parandamiseks. Kui 2003. aastal muudeti riigieelarve baasseadust, tugevdati selles strateegilise planeerimise rolli ning seati sisse iga-aastane riigi eelarvestrateegia vastuvõtmine (1+3 aasta perspektiivis, mida igal aastal uuendatakse). Iga-aastase riigi eelarvestrateegia uuendamise raames esitavad ministeeriumid Rahandusministeeriumile organisatsioonipõhise arengukava, mille osa on ka finantsplaan. Need organisatsioonipõhised arengukavad on seotud valdkondlike arengukavadega. Riigi eelarvestrateegia kasutuselevõtt ja selle sidumine ministeeriumide organisatsioonipõhiste arengukavadega on mõnevõrra parandanud valitsuse tegevusprogrammi ja rahastamise vahelise seose tugevdamist. Valdkondlike keskpika ja pika perspektiivi arengukavade vahelised seosed on aga nõrgad ja organisatsioonipõhiste arengukavade kasutamise tulemus võib olla valdkondlike „tornide“ tugevdamine. Lisaks, kui valdkondlikud arengukavad ei rakendu, on neil tõenäoliselt vähe mõju organisatsioonipõhiste arengukavade korrigeerimisele. Siin tuleks teha täiendavat tööd strateegiliste ja eelarveraamistike vaheliste seoste tugevdamiseks. Samuti on vaja organisatsioonipõhised arengukavad paremini seostada valdkondlike arengukavadega.

Strateegiliste ja eelarveraamistike tihedam seostamine Eestis tekitab nii hoopiski kui ka surve valitsuse eesmärkide tähtsustamiseks ning ressursside otstarbekamaks kasutamiseks. Arengukavade hierarhia arendamine on tubli esimene samm valitsuse ressursside kasutamise paremaks prioriteetseerimiseks. Selleks aga, et valitud prioriteetidest oleks kasu, on valitsusel tarvis teavet oma programmide mõjususest ja tõhususest riigi eesmärkide saavutamisel. Üleilmse finants- ja majanduskriisi jätkuvad mõjud ning kodanike nõudmised sunnivad valitsust näitama, et riigieelarve raha kasutamisel tagatakse kulude ja tulemuste optimaalne suhe. Eestile võiks tuua kasu tulemuseelarvestamise süsteemi rakendamine vahendina, et aidata vähendada kulusid ning lisaks ka tõsta valitsussektori efektiivsust ja tulemuslikkust. Tegemist on protsessiga, mis ei anna vahetult kasutatavaid tulemusi. Tulemuseelarvestamise rakendamine annab impulsi riigivalitsemise kultuuri järkjärguliseks

muutmiseks, tekitades arutelu eelistatud valikute, edukuse näidikute, nende saavutamise ja vajalike vahendite üle. Taoline tulemuslikkust puudutav dialoog – keskvalitsuse ja ministeeriumide, ministeeriumide ning ametite, riigi- ja kohaliku tasandi vahel – aitab lõpuks rajada ühise tegevuskava, mis omakorda annab aluse terviklikule riigivalitsemisele.

Eelarveprotsessis saab tulemuslikkust puudutava teabe kaudu selgemaks, kuidas erinevad programmid panustavad valitsuse poliitikate ja prioriteetide saavutamisse. Olenevalt teabe liigist võib see samuti aidata seletada, miks osa programme toimivad teistest paremini ja kas nad on oma hinda väärt. Poliitika ettevalmistamise ja eelarve koostamise käigus võib see teave aidata valitsustel paremaid programme välja töötada. Eestis ei ole tulemuseelarvestamine rakendunud sellises ulatuses nagu teistes OECD riikides. Tulemuslikkuse seire ja aruandekohustus on Eestis mitteametlikud ja toetuvad pigem eeldusele, et tulemused saavutatakse, mitte aga ei rajane teadlikult plaanitud tulemusaruandlusele. Eelarvestamine ja otsustamine tuginevad pigem sisenditele kui väljunditel või tulemuspõhistele kriteeriumidele. See tähendab, et ei ole otsest ja selget seost eelarvelise tegevuse otsese väljundi või eeldatava mõju vahel. Hoolimata tulemuslikkust puudutava teabe põhjalikumast esitamisest eelarveprojektides, on Rahandusministeerium hoidnud tähelepanu taotletavate eelarveobjektide maksumusel, mitte riigieelarve kõige tõhusamale kasutusel. Lisaks rakendavad ministeeriumid ja ametid erinevaid kuluarvestusmeetodeid, kuna puudub ühiselt kokku lepitud kuluarvestusmetoodika.

Rahandusministeerium on teadlik tulemuseelarvestamise kasust ning on teinud ettevalmistusi valitsusasutuste tulemuseelarvestamise süsteemi arendamiseks. Ettepanek, mille osas valitsus ei ole veel otsust langetanud, pakub välja rea muudatusi suurendamiseks riigieelarve raha tõhusat kasutamist.

Väljapakutud reformi esimeses etapis määratleti tulemusvaldkonnad. 2010. aasta esimesel poolel kaasati konsultandid, et uurida potentsiaalseid tulemusvaldkondi, mida võiks kasutada strateegilise planeerimise ja tulemuslikkuse arendamise alusena. Järgmine samm on tulemusvaldkondade lõikes programmide määratlemine ja seejärel alaprogrammide ja tegevuste ja alategevuste sõnastamine.

Rahandusministeerium kaalub programmpõhist eelarvestamise süsteemi, kus kavandavad kulud, tulud, investeeringud ja finantstehingud esitatakse programmpõhiselt. Eelarve sisaldaks infot iga asutuse tulemuste kohta ning eesmärgid tuleneks esitatud arengukavadest. Lisaks koostatakse programmide eelarved lähtuvalt programmi eesmärkide saavutamiseks vajalikest tegelikest kuludest, eristades otseseid ja kaudseid programmikulusid. See tähendaks eelarvete koostamiseks ühise kuluarvestusmetoodika arendamist, mis võimaldab programmide maksumust täpsemalt arvutada. Riigieelarve koostatakse lähtuvalt programmide eelarvetest, mille esitavad ministeeriumid.

Tuleks märkida, et tulemuseelarvestamise rakendamine ei tähenda veel iseenesest seda, et tulemuslikkust puudutavat infot eelarveotsustes ka kasutatakse. Et see toimuks, tuleb info tulemuslikkuse kohta integreerida eelarveprotsessi. See ei ole pelgalt tehniline probleem, mis jäetakse „asjatundjatele”. See nõuab põhjanevaid muutusi selles, kuidas valitsussektorit juhitakse – alates igapäevase tegevuse juhtimisest kuni personali hindamise, strateegilise planeerimise ja eelarvestamiseni välja. Samuti nõuab see kultuurimuutust, et tulemuslikkust puudutavat teavet hakataks väärtustama juhtimise olulise osana.

Püüdlused riigi tasandil tulemuseelarvestamise kasutuselevõtuks rajaneksid rahvusvahelisel heal taval ning oleksid kooskõlas sarnaste ettevõtmistega teistes OECD riikides. Tulemuseelarvestamise integreerimine juhtimiskultuuri ja otsustamisse võtab kõikides riikides aega. Eestil tuleks kaaluda, kuidas tulemuseelarvestamist rakendada (vt tabel 1), pöörates tähelepanu ajastusele, ametnike ja poliitikute (valitsuse ning parlamendi) koolitamisele ning kommunikatsioonile.

Tabel 1. Tulemuseelarvestamine: Riikide rakendusstrateegiate kokkuvõte

	Strateegia		Ulatus		Ajatelg	
	Ülevallt alla	Alt üles	Kõikehõlmav	Osaline	„Suurpauk“	Järkjärguline
Austraalia		X	X			X
Kanada	X		X			X
Taani		X		X		X
Korea	X			X	X	
Holland	X		X		X	
Rootsi		X		X		X
UK	X		X			X
USA	X		X			X

Allikas: OECD (2007a).

Arvestades seniseid kogemusi tulemuseelarvestamise kasutuselevõtul, võiks Eesti kaaluda järgmist tegevusloogikat:

- **Strateegia:** ülalt alla, Rahandusministeerium oleks eestvedajaks ühise lähenemisviisi juurutamisel valitsuses tervikuna.
- **Ulatus:** osaline, lühikese aja jooksul juurutamine, kasutades pilootprojekte, et kontseptsiooni asjakohasust testida ja tõestada. Samas tuleb mõista, et pikas perspektiivis on süsteem terviklik siis, kui seda laiendatakse kõigis riigiasutustes. Selliseks kaheastmeliseks lähenemiseks on oluline kasutada (vahe)hindamist, et kontseptsiooni täiendada ja õppida esimestest rakendamiskogemustest.
- **Ajatelg:** järkjärguline, arvestades vajadust arendada teadmisi ja oskusi süsteemi rakendamisel. Lainetena rakendamine võiks hõlmata edukate projektide vedajate roteerumist, et pakkuda eestvedamist ja koolitada nende ministeeriumide personali, mis alles alustavad oma tulemuseelarvestamise süsteemide arendamist.

Tulemuseelarvestamise rakendamise ettevalmistamisel tuleks Eestil arvestada vajadust integreerida personalijuhtimist tulemuseelarvestamisega. Iga konkreetse asutuse personalijuhtimine tuleb seostada tulemusjuhtimisega, et tagada vastutus, aruandekohustus ja tulemuslikkus. Lisaks oleks vaja suurendada võimekust kõikides valdkondades, mis on seotud tulemuslikkust puudutava teabe kasutamise ja selle rakendamisega eelarveprotsessis. See hõlmab finantsjuhtimisega tegelevaid töötajaid ministeeriumides, eelarvespetsialiste Rahandusministeeriumis, tippjuhte ministeeriumides ning ministreid ja parlamenti. See on oluline kultuurimuutuse saavutamiseks ning reformi edukaks rakendamiseks.

Lisaks vajab tulemuseelarvestamise rakendamine ka poliitilist kaasatust ja tuge, tagamaks, et

süsteemi elluviimine sujub ning tulemuseelarvestamise kaudu kogutavat teavet kasutatakse sobival viisil. Seega tuleks Rahandusministeeriumil sõnastada majanduslikud argumendid, milles kirjeldatakse reformi vajadust ja kasu, eeldatavaid väljundeid ja rakendamise ajakava ning rakendamise maksumust. Selleks tuleks üksikasjalikult kirjeldada nii ametnike kui poliitikute ootusi ning esitada üksikasjalik üleminekustrateegia. Rahandusministeerium võib võtta eeskaju ka riikidest, kus otsustusprotsessidesse lõimitud tulemuseelarvestamise süsteem on täielikult rakendunud - näiteks Austraalia, Kanada, Rootsi, Taani ja Ühendkuningriik.

Finantsaruandluse täiustamine valitsemissektori tulude ja kulude paremaks jälgimiseks

Valitsussektori arvestussüsteeme kasutatakse tulude, kulude, maksete, võlgnevuste, kohustuste ja varade jälgimiseks. Arvestusbaas võib olla kassa-, tekke- või kombineeritult mõlemapõhine. Ehkki Eestis kasutatakse täielikult tekkepõhist raamatupidamissüsteemi, on riigil raskusi kogu kogutava juhtimisteabe kasutamise ja selle lülitamisega otsustamisse poliitilisel ning haldustasandil. Väikeriikides on oluline jälgida vahendite kasutamist otsustamise sisendina. Selle probleemi lahendamiseks on valitsus heaks kiitnud ühiste tugiteenuste projekti elluviimise. Projekti käigus tsentraliseeritakse raamatupidamis- või majandusarvestussüsteemid valitsussektoris, et ühtlustada finantsteabe kogumine ja aruandlus. Eesmärk on teha vajalik teave kättesaadavaks keskses andmebaasis nii, et seda saaks paremini kasutada valitsussektoris otsuste vastuvõtmisel.

Tsentraliseeritud finantsaruandlusele lisaks on Rahandusministeerium kaalunud ambitsioonikat kava rakendada ka tekkepõhist eelarvestamissüsteemi, mis toimiks paralleelselt tekkepõhise raamatupidamisega. Valitsus ei ole tekkepõhisele eelarvestamisele veel nõusolekut andnud, kuid Rahandusministeerium korraldab pilootprojekte koos mitme ministeeriumiga ja kavandab tekkepõhise eelarvestamise kasutamist koos kassapõhise eelarvega 2011. aastal. Tekkepõhise eelarvestamissüsteemi rakendamine on keeruline valik iga riigi valitsusele. Ametnikud on avaldanud lootust, et nõue koostada tekkepõhiseid eelarveid viib juba väljakujunenud tekkepõhise raamatupidamisarvestuse teabe parema mõistmise ning kasutamiseni. Ehkki tekkepõhistel eelarvetel on mitu eelist, ei taga nende rakendamine paremat aruandlust. Ainult neli OECD riiki (Austraalia, Šveits, Uus-Meremaa ja Ühendkuningriik) kasutavad nii täielikult tekkepõhist raamatupidamist kui ka täielikult tekkepõhist eelarvestamist. Selle valguses ei tohiks Eestis otsustada täielikult tekkepõhise eelarvestamise rakendamise vastu liiga kergekäeliselt - pigem peaks hindama rakendamise- ja jooksvaid tegevuskulusid ja võrdlema neid eeldatavate tulemustega.

Üks väljaõeldud otsustest tekkepõhise eelarvestamise rakendamiseks on kohustada ametnikke paremini ära kasutama juba olemasolevat tekkepõhise raamatupidamise infot. Hetkel ei kasutata seda infot piisavalt ja ametnikel puudub arusaam, kuidas seda kasutada saaks. Ehkki tekkepõhise eelarvestamise süsteemile üleminek nõuab selle põhimõtete mõistmist, võib üleminek tekkepõhisele eelarvestamisele ilma vajalike pädevuste arendamiseta olla kahjulik. Mistahes otsus peaks arvestama võimalusi kehtiva kassapõhise eelarvestamise süsteemi täiustamiseks, et kasutada olemasolevaid tekkepõhise raamatupidamise andmeid aruandluseks senisest paremini. Kui Eesti on otsustanud tekkepõhise eelarvestamise kasuks, tuleks kaaluda selle järkjärgulist rakendamist ja/või kombineeritud kassa- ja tekkepõhise süsteemi rakendamist, nagu on kasutusel Ameerika Ühendriikides, Islandil, Itaalias, Kanadas, Soomes ning Taanis. Arvestades Eesti valitsussektori ja eelarve suurust, ei peaks tekkepõhise eelarvestamise süsteemi rakendamine siiski olema esmane prioriteet.

Finantsvahendite prioritseerimise ja ümberpaigutamise võimekus aitab saavutada paremaid tulemusi

Üleilmsest finants- ja majanduskriisist tingituna kärpis Eesti valitsussektori kulutusi. Programmide/poliitikate aruanded on vahendiks, mis aitab valitsustel välja selgitada ebaefektiivseid kuluvaldkondi ja ressursse prioriteetsematesse valdkondadesse ümber suunata. See võib aidata vähendada survet sotsiaalkulutustele. Korrapärase seire ja aruandluse sisseseadmine suurendab finantsvahendite paindlikku kasutamist ning on orienteeritud tulemuslikkusele. Juhtimist ja tulemuslikkust puudutava teabe kasutamine koos tulemuslikkuse seirega aitab valitsustel vajadusel finantsvahendeid ümber suunata.

Eestis toimub iga-aastane riigieelarve prioriteetide ja vahendite ümbersuunamine kahel viisil: lisaelarvete ja eelarveparanduste kaudu. Siiski, kui välja arvata erandlik tegevus hiljutise finants- ja majanduskriisi ajal, ei ole prioriteetide ümberseadmine ja vahendite ümbersuunamine olnud Eesti riigieelarvetele omane. Tingituna majanduskasvu ning eelarveülejäädikude ajast olid ministriumid harjunud kasutama lisaelarveid kulutuste suurendamiseks. Seega, kuigi mehhanismid prioriteetide ümberseadmiseks ja vahendite ümbersuunamiseks olid olemas, ei rakendatud neid kuni üleilmse finants- ja majanduskriisi alguseni kuigi ulatuslikult.

Eelarvepaindlikkus muutub oluliseks üleilmsele finants- ja majanduskriisile järgnevas olukorras, kui üritatakse taas ülejäädikuga eelarvet koostada. Ilma korrapärase eelarvearuanneteta muutub tavaolukorras (st kriisist väljudes) üha keerulisemaks programmide ja teenuste rahastamise prioritseerimine ja vajadusel ka ümberpaigutamine. Ehkki Eestis koostatakse iga-aastaseid majandusaasta aruandeid, on see pigem tehniline ja see info saabub liiga hilja, et sellest oleks kasu eelarveotsuste tegemisel. Majandusaasta aruandeid nähakse pigem raamatupidamisküsimusena kui vahendina eelarvevahendite prioriteetide ümberseadmiseks. Samuti koostatakse valitsusele iga-aastaseid valdkondlike strateegiate täitmise aruandeid, kuid needki ei ole seotud otsustamisprotsessidega. Eesti peaks püüdma täiendada praegusi aruandlusviise, et lisada programmide tulemuslikkust puudutav teave ja integreerida see eelarveotsuste tegemisse. Eesti võiks aruandluse parandamise kaaluda Austraalia eeskujul.

Otsustusprotsesside tõhustamine

Tõenduspõhine otsustuskultuur aitab saavutada valitsuse eesmäärke

Ehkki tõenduspõhine otsustamine on Eesti riigivalitsemises kasutusel, on see jätkuvalt ebapiisav.^{ix} Enamikes valdkondades otsustajad pigem ei kasuta olemasolevaid andmeid oma poliitikaotsuste tegemisel. Piiratud ressursidega väikeriigina peab Eesti võtma maksimumi vahenditest, mis tal on, ja tagama, et nende kasutamine tagab suurima kasu. Tõenduspõhine otsustamine on vahend, mille kaudu valitsus ja riigiasutused saavad kontrollida ja mõõta oma otsuste tõenäolist kasu, kulu ja mõjusid. Eestil on veel pikk tee käia täielikult argumentidel põhineva otsustusprotsessi arendamisel ja rakendamisel.

Praegu ei ole valitsuses ja avalikus halduses selget raamistikku või reeglistikku tõenduspõhise otsustuskultuuri edendamiseks. Ministriumidel on ainult piiratud ja üldsõnaline kohustus selgitada, miks mingi õigusakt kehtestatakse. Eelnõud ei sisalda põhjalikke mõjuhindamisi. Keskkonna- ja rahandusõigus on hetkel ainsad õigusvaldkonnad, mis mõjuhindamist kasutavad. Ka need keskenduvad ainult teatavatele mõjuvaldkondadele (näiteks ei käsitleta sotsiaalseid mõjusid). Ehkki

mõnes ministeeriumis on toetus mõjuhindamiste läbiviimiseks olemas, ei toetata seda üldiselt poliitilisel tasandil; osad juhid arvavad, et see vähendab valitsuse võimet *ad hoc* korras tööd teha ja kiiresti reageerida. Seni ei ole tehtud selget ettepanekut õigusaktide mõjude hindamise rakendamiseks valitsuse otsustusprotsesside raames. Eestil peaks seetõttu püüdma süstemaatiliselt arendada ja rakendada õigusaktide mõjude hindamise süsteemi. Eesti võiks võtta eeskujuks Ühendkuningriigi edulugu, kus eelhindamise rakendamine on aidanud riigivalitsemist efektiivsemaks muuta. Näiteks on täpsemalt kirjeldatud ministeeriumide aruandekohustus, majandusteadlastega konsulteerimine kulu arvestamisel ning mõjuhindamise rakendamise eest vastutajate määratlemine.

Tõendus põhine otsustamine sõltub sobivatest tõendusallikatest, millest teavet ammutatakse. Ideaalne on, kui see hõlmab teavet viiest valdkonnast: poliitiline; teaduslik; erialane/praktiline; kodanikepoolne; ja ametnikepoolne. Nõnda saavad otsustajad piisavad sisendid otsuste tegemiseks. Eestis on asutusi, mis pakuvad otsustamiseks vajalikku teavet, sealhulgas nt Eesti Konjunktuuriinstituut, ülikoolid ja Praxis. Hetkel tuginetakse otsustamisel siiski vähestele tõendusallikatele ehk teaduslikele uuringutele ja analüüsidele.

Kodanike kaasamine (sealhulgas kodanikuühiskonna organisatsioonide, ettevõtete ja teiste valitsusväliste organisatsioonide) on tõhus vahend, millega valitsused võivad saavutada kavandatavatele otsustele toetust ja kaasatust. Kodanikud võivad pakkuda innovaatilisi ideid poliitikaprobleemide lahendamiseks või teenuste osutamiseks. Eestis on viimastel aastatel toimunud elatustaseme järsk tõus. Tõhus arutelu kodanikega on äärmiselt tähtis ühiskonna toetuse saavutamiseks otsustele, kuidas Eesti kasvavat jõukust tuleks kasutada (nt maksude alandamine, sotsiaaltoetuste suurendamine, teenuste kvaliteedi tõus). Ehkki riik toetab juba kodanikualgatuslikku tegevust, toimub enamuse arutelu poliitika kujundamise lõppjärgudes, kui eelõu on juba koostatud. Seega toimub kaasamine poliitika arendamise ja rakendamise protsessi liiga hilises faasis ning ei suuda seetõttu tõhusalt otsuseid mõjutada. Et arutelu oleks sisukam, peaks see algama juba kontseptsiooni koostamise etapis. See aga eeldab kodanikuühiskonda, kes on suutlik ja võimekas valitsuse ning riigiasutustega produktiivselt koostööd tegema, kuid praegu seda võimet Eestis veel napib. Eesti peaks püüdma õigusaktide mõjude hindamise süsteemi lõimida ka kodanike kaasamise hea tava.

Analüütiline otsustamine nõuab nii võimet kui ka suutlikkust

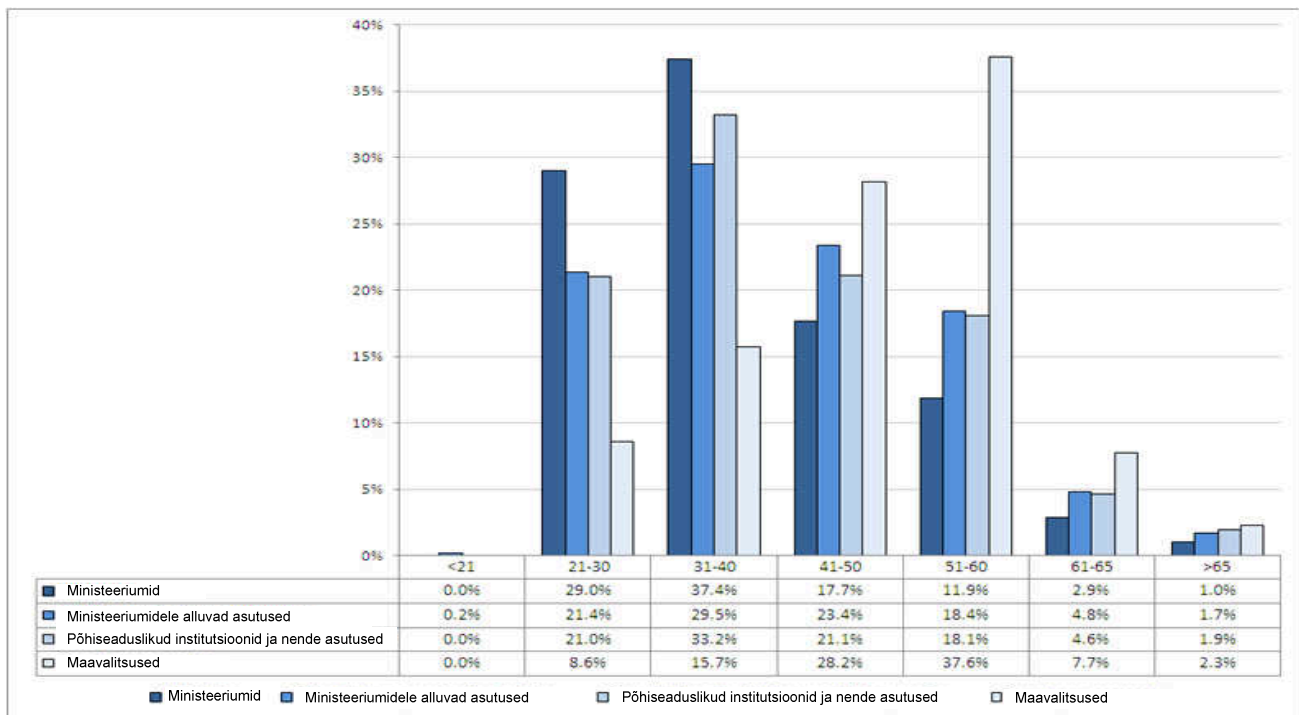
Eesti riigivalitsemises on otsuste tegemise aluseks olev analüütiline võimekus piiratud. Seda on täheldatud valitsuse kui terviku tasandil, valitsusasutustes, juhtimise ja eestvedamise tasandil ning ka üksikisikute tasandil. Analüütilised oskused tähendavad võimet tuvastada, määratleda ja lahendada probleeme ning teha otsuseid mitmekülgse teabe alusel. Uuringute teostamisel ja teabe kogumisel erinevatest allikatest on vaja loogilist ja strateegilist mõtlemist, teabe kontrollimist, uute lahenduste väljatöötamist ning testimist ja selle teabe kasutamist tegevuste kavandamiseks.

Eestis jääb puudu suutlikkusest kasutada erinevaid teabeallikaid ja sünteesida teavet ja teha analüütilisi järeldusi. See väljendub eriti kodanike kaasamisel, kus ametnikel ja valitsusel on raskusi mitmekesiste huvide käsitlemisel ning laekunud teabe analüüsimisel ja lahenduste leidmisel, mis oleks enamusele kasulikud. Sellised puudujäägid võivad tuleneda ametiasutuste ja riigiametnike multifunktsionaalsusest, mis on üks väikeriikide avaliku halduse põhitunnuseid. Teisalt aga võib tegu olla kaasamise prioriteetsuse küsimusega: arutelu peetakse teisejärguliseks tegevuseks, mitte aga oluliseks sammuks õigusloome kvaliteedi ja sidusrühmade kaasatuse tagamisel. Tingituna piiratud ressurssidest, tuleb ametnikel tihti tegutseda mitmes poliitikavaldkonnas, mistõttu ühes konkreetses valdkonnas pole süvateadmisi. See võib mõjutada ametnike võimet koostada selliseid analüüse,

millest oleks tegelikult kasu valitsuse tasandil otsuste langetamiseks.

Analüütilised võimed on iseäranis olulised ministeeriumide töötajate puhul, kelle ülesandeks on välja töötada poliitika ja õigusakte ning valmistada ette poliitikaotsuseid. Analüüsi kvaliteet on ministeeriumide lõikes erinev; piiratud analüüsivõime võib olla tingitud vastava kogemuse puudusest ametnike seas. Tõendeid selle kohta võib leida avaliku teenistuse statistikast. Ministeeriumides on suurim arv kõrgharidusega ametnikke (83,4%), noorim personal (66,4% vanuses 21-40; vt joonis 14) ja lühim teenistusstaaž (61% staažiga 10 aastat või vähem).

Joonis 14. Riigiametnike vanuseline jaotus, 2009



Allikas: Eesti Vabariigi Rahandusministeerium (2010).

Lisaks on ministeeriumides suur personalivoolavus (2009. aastal lahkus 20,4% ametnikest) ning osa töötajaid on hõivatud projektipõhiselt. See põhjustab institutsionaalse mälu puudulikkuse - teadmiste puudulik edasiandmine järgmisele ametikandjale ning vähene harjumus oma tööd dokumenteerida. Üheks tagajärjeks ongi avaliku sektori vähene suutlikkus pakkuda usaldusväärset analüütilist nõu. Ministeeriumidevahelise ametnike liikuvuse vähesus mõjutab samuti ametnike võimet reageerida valitsuse vajadustele paindlikult. Ministeeriumide kapseldumine „oma valdkonda“ ja ametnike kesine liikuvus annab vähe võimalusi kiiresti kokku panna kogunud poliitikaametnike meeskondi, kes töötaks keerukate ja valdkonnavaheliste poliitikaküsimustega.

Selle probleemi ületamiseks on ministeeriumid arendanud oma poliitikaanalüüsi üksusi. Vastava personali vähesuse tõttu kannatab aga analüüsisuutlikkus. Kuna keskastme juhte on vähe, ei tehta töö kvaliteedi osas piisavat järelevalvet. Kehvade analüüsioskuste ja praktilise kogemuse puudumise tulemuseks on poliitika, millel ei ole piisavaid seoseid Eesti kontekstiga. Selline „kabinetis sündinud“ teguviis vähendab tulemuste kvaliteeti, põhjustab hiljem topelttööd ja suurendab seetõttu kulusid.

Analüüsivõime suurendamiseks tuleks tagada sobilike töötajate värbamine riigiasutustesse. Personalivalikute tegemisel tuleks anda suurem roll kandidaatide tegelikule kompetentsidele sellistes valdkondades nagu strateegiline mõtlemine, teadusuuringud ja teabe kogumine, probleemide lahendamine, uute lahenduste pakkumine jne. Lisaks tuleks pakkuda personalile koolitust, et paremini arendada praeguste töötajate võimekust.

Otsustusprotsesside suurem formaliseerimine annaks kokkuhoidu

Poliitikakujundamise ja otsustusprotsesside optimeerimisega on võimalik saavutada suuremat efektiivsust. Väärtuslikke ressursse raisatakse toepeltooiga, mis tuleneb selgete kehtivate juhiste puudumisest poliitivate ja õigusaktide väljatöötamisel. Eestil ei ole ametlikku valitsuse käsiraamatut või sisejuhendit, mis aitaks ametnikel ette valmistada valitsuse erinevatel nõupidamistel käsitletavaid materjale. Nii kulutataksegi hulgaliselt aega ja ressursse selliste poliitikadokumentide ja eelnõude väljatöötamisele, mis ei ole valitsuse jaoks olulised ja mille vastu valitsus pole tegevusi ette näinud.

Kui soovitakse välja töötada õigusakti, koostab konkreetne ministeerium tavaliselt eelnõu kontseptsiooni, mis antakse kinnitamiseks vastavale ministrile. Selles etapis ei ole eelnõu kontseptsioon tavaliselt valitsuse tasandil kokku lepitud. Ministeeriumid koostavad seejärel seaduseelnõu. Ehkki otsustusprotsessi kohta on teatud ametlikud reeglid olemas, ei ole ministrid kohustatud taotlema valitsuse heakskiitu enne kontseptsioonide või õigusaktide väljatöötamist. Seetõttu kulutavad ametnikud aega ja vahendeid poliitika ja seaduseelnõude arendamiseks ilma valitsusepoolse selgesõnalise volitusega.

Esimest korda kaasatakse valitsust (teisi ministreid) siis, kui valitsusele esitatakse poliitikadokumendi projekt või seaduseelnõu. Üsna tihti ei ole seaduseelnõu küps kokkuleppe saavutamiseks valitsuse kõikide liikmetega ja eelnõu saadetakse parandamiseks ministeeriumisse tagasi. See toob kaasa lisatöö vajaduse ja tähendab, et ametnikel tuleb oma analüüsitööd edasi arendada ja välja tuua ka majanduslikud argumendid. Kokkuvõttes viitab selline olukord võimalikule usaldamatusele poliitilise tasandi ja ametnikkonna vahel.

Kuna eelnõu väljatöötamise periood on pikk, on paljudel juhtudel ametnikud asunud juba tegutsema enne kui valitsus ja parlament on selleks nõusoleku andnud. See võib viia korduva seiskamise ja taaskäivitamiseni, kuna puudub nii selge strateegiline kokkulepe kui ka kaalutletud majanduslikud argumendid mingi muudatuse elluviimiseks. Taoline aja ja vahendite raiskamine oleks välditav, kui ministrid ja ametnikud taotleksid valitsuselt ideedokumendi kooskõlastamist enne täieliku seaduseelnõu koostamist. On soovitatav, et Eesti võtaks kasutusele ametliku valitsuse käsiraamatu, nagu seda on tehtud näiteks Austraalias, Iirimaa ja Ühendkuningriigis.

Avalike teenuste tõhus osutamine

Kodanikud ja ettevõtted ootavad avalikke teenuseid, mis vastavad nende vajadustele ning mida osutatakse sujuvalt. Teenuste tõhus osutamine nõuab seetõttu terviklikku riigivalitsemist, mis kaasab nii keskvalitsuse kui ka KOV tasandi asutused ja lisaks ka valitsusvälised sidusrühmad (nt üleriigilised ja kohalikud omavalitsusliidud, kodanikuühendused, ettevõtted ja kodanikud). Väikeriigis peaks teenuste osutamine integreeritult kõikidel valitsuse tasanditel olema kergem kui suuremates mitme valitsustasandiga riikides. Eesti võimet saavutada ühtne lähenemine avalike teenuste osutamisel

pärsib aga mitu takistust. Need puudutavad riiklikke ja kohalikke haldusstruktuure, valitsustasandite vahelisi suhteid ning regionaalpoliitikat üldiselt. Tulemuseks on killustatus teenuste kesksel osutamisel (nt e-riigi teenused) ja raskused avalike teenuste tõhusal ning ühtlase kvaliteediga osutamisel.

Avalike teenuste terviklik pakkumine

Riigiaparaadi võimet oma poliitikaeesmärke tervikuna teostada ohustab ebapiisav seos ministeeriumide kui poliitikat kujundavate asutuste ja kohaliku omavalitsuse haldusorganite vahel, kes neid poliitikaid rakendavad.

Poliitikaeesmärkide ja teenuste osutamise vahelist ebakõla saab osaliselt vähendada, kui edendada avaliku halduse erinevate osade vahelist koostööd. Puuduvad ühised standardid, valitseb killustatus protsesside, otsustamise ja koostöövormide suhtes ning ametnike koolitamisel ja töömeetodites. Vaja on tugevamat ühist platvormi koostööks keskkvalitsuse ja KOVide vahel ning omavalitsusüksuste seas. See nõuab järjekindlat lähenemist riigivalitsemise arendamisel, näiteks ühiseid kvaliteedistandardeid ja mõõtmismetoodikat, teenusetaseme kriteeriume, IKT-teenuseid ning koolitusvajaduste selgitamist.

Hetkel vastutab iga valdkonna ministeerium ise oma ametkonna arendamise eest. Vertikaalse ja isoleeritud struktuuri tõttu tugendatakse killustatust avalike teenuste osutamisel kes- ja kohalikul tasandil. Keskset koordineerimiskohustused on Rahandusministeeriumil (avaliku halduse arendamine), Justiitsministeeriumil (õigusloome koordineerimine), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil (IKT infrastruktuur) ning Siseministeeriumil (kohalikul tasandi haldus). Siiski on nende tuumikministeeriumide seas erinevaid koordineerimise viise ja (mõnedel juhtudel) puudub selge volitus tegutsemiseks. See vähendab nende võimet arendada teenuste osutamist ülejäänud valitsussektori jaoks. Selle probleemi ületamiseks on vajalik tekitada suurem selgus kohustustes, ootustes ja aruandeliinis valitsuse kõikide tasandite puhul. Soome on lahendanud selle küsimuse, koondades vastutuse valitsemise arenduse, sealhulgas kohaliku tasandi halduse eest Rahandusministeeriumisse.

Soome Rahandusministeeriumis moodustavad personali-, omavalitsusasjade (sealhulgas omavalitsusüksuste rahanduse) ning valitsussektori juhtimise osakonnad ministeeriumi „riigivalitsemise poliitika haru“. Nende osakondade juhid kohtuvad regulaarselt, et oleks tagatud parem juhtimine, koordineerimine ja koostöö. Omavalitsusasjade osakond liitus rühmaga 2008. aastal (kui vastav üksus toodi üle Siseministeeriumist), eesmärgiga tagada järjekindlam lähenemine valitsemisele kõikides riigi- ja kohalikul tasandil asuvates ametiasutustes. Selle sammuga sooviti ka tuua kohaliku tasandi valitsemist toetavad tegevused lähemale omavalitsusüksuste rahastamisotsuste tegemisele.

Arvestades nõrku koordineerimismehhanisme Eesti avalikus halduses ei taga praegune struktuur optimaalseid tulemusi. Seda tõendab näiteks poliitikakujundamise ja teenuste osutamise struktuuri seoste puudumine kohalikul tasandil ning koostöö, ühiste tööhoobade ja platvormide arendamise aeglus. Parem koordineerimine võimaldab tõhusamalt suunata nappe vahendeid, vähendab topelttööd ja võimaldab jagada arenduskulusid. Eesti võiks tugendada üldist keskkonda teenuste paremaks osutamiseks, koondades selleks halduslikke kohustusi või nõudes ühiste standardite arendamist, näiteks andmete jagamise puhul.

Avalike teenuste tõhus osutamine kõikidel valitsustasanditel

Avalikke teenuseid osutavad kas otse või kaudselt kõik valitsustasandid. Üha enam nihkub valitsuste roll teenuste otseselt osutamisel teenuste võimaldamisele, kuna avalikke teenuseid osutavate osapoolte arv kasvab, eriti kohalikul tasandil. Kodanikud aga pruugi eristada, mis asutus või milline valitsustasand teenuseid osutab – neid huvitab rohkem teenuste kättesaadavus ning kvaliteet.

Eestis on kohalikul tasandil olevad ametiasutused Siseministeeriumi pädevusalas, samas kui poliitika suunamine ja õigusloome on seotud vastavate valdkonnaministeeriumitega. See võib tekitada lünki kesk- ja kohaliku tasandi vahel nii poliitikas, järelevalves kui infovahetuses. Lüngad olenevad ka teenuste rahastamise allikast. Näiteks eakate hoolekande valdkonnas on poliitikapädevus Sotsiaalministeeriumil, kuid neid teenuseid rahastavad peamiselt omavalitsusüksused. Selle tulemusena pole ministeeriumil kindlust teenusestandardite kehtestamisel ning maakonnatasandi ametiasutused saavad kontrollida hoolekandeaasutusi ainult kaebuste korral. Niisiis pole ühelgi avalikul asutusel terviklikku vastutust selle eest, et eakad saaksid kvaliteetseid hoolekandeteenuseid. Poliitikavaldkonda mõjutavate asjaomaste tegutsejate vaheline täpsem ülesannete jaotus aitaks täpsustada õigusakte ning tuvastada valdkonnaülelised kokkupuutekohad (nt tervishoiu- ja sotsiaalteenuste vahel). Nii saaks kesk- ja kohaliku tasandi tegutsejad paremini kokku leppida eesmärkide saavutamises, täpsustades igaühe kohustusi. See toimus Soomes ALKU regionaalreformi puhul, kus optimeeriti kesk- ja kohaliku tasandi vahelised seosed ja suhted. Ehkki iga osapoolte kohustused poliitikaalgatuses on oluline kokku leppida ja konkreetsete asutused (nt eri ministeeriumid, maavalitsused, kohalikud ametiasutused) peavad jääma vastutavaks oma sisendite eest, peab väljundite ja tulemuste eest peaks olema ühine vastutus.

Üldiselt mõistetakse avalike teenuste osutamise edukust tõhususe kaudu, mis tähendab efektiivsust, võrdset pakkumist ja juurdepääsu ning kvaliteeti. Samas on mõistetud, et avalike teenuste tulemuslikkust ei saa hinnata ainult vahendite tõhusa kasutamise kaudu, vaid arvestama peab ka avalike teenuste võimet luua peamiste sidusrühmade jaoks väärtust (st kodanikud, ettevõtted, kliendid, valitsussektori tööandjad ja töötajad ning ühiskond tervikuna). Seega, teenuste osutamise täiustamiseks võib olla kohasem anda mõõdikuna suurem kaal kodanike rahulolule pakutavate teenustega. See käiks käsikäs teenuste osutamise innovaatiliste mudelitega, mis keskenduvad teenuste kasutajate rollile avalike teenuste väljatöötamisel, osutamisel ning hindamisel.

Keskvalitsuse teenuste efektiivsuse tõstmine ühiste teenuste ja konsolideerimise kaudu

Nagu kõik riigid, otsib ka Eesti uuenduslikke viise keskvalitsuse halduskulude vähendamiseks kohalikul tasandil, samal ajal tulemuslikkust tõstes. See hõlmab nii kodanike vahetut teenindamist ehk inimestele nähtavat poolt kui ka kontorifunktsioone, millega kodanikud otseselt kokku ei puutu. Siseministeeriumis algatatud maakondade ühiste tugiteenuste projekt on koondanud kõikide maakondade raamatupidamis- ja personaliarvestuse ülesanded (ehk osa nn kontorifunktsioonidest) ühte kesksesse asukohta Tallinnast väljas. See on vähendanud töötajaid ja –halduskulusid maavalitsuste eelarvetes.

Kodanikele nähtavam osa on nn riigimaja projekt. Läänemaal algatatud eksperimendi võtsid ette maavalitsus, Siseministeerium ja Rahandusministeerium. Projekti eesmärk on parandada riigi tasandi teenuste kättesaadavust, ratsionaliseerida riigi kinnisvara kasutamist ning saavutada teenuste osutamisel suuremat kodanikukesksust. Projekt tekitab võimaluse kõikide kohalike riigiesinduste (nt ministeerium, amet, inspeksioon, sihtasutus jne) liitmiseks üheks füüsiliseks töökeskkonnaks, sealhulgas ühtlustades IT-süsteeme ja avalike teenuste osutamise standardeid. Tegemist on hea näitega valdkonnaülesest, vertikaalsest algatusest, millega tõhustatakse keskvalitsuse teenuste koordineerimist, funktsioone ja osutamist kohtadel. See on projekt, mille rakendamist võiks kaaluda

ka teistes maakondades.

Riigimaja kontseptsioon võib pakkuda mudelit, kuidas maakondade funktsioone tulevikus koondada väiksemaks arvuks halduspiirkondadeks. Praegune hajus ja improviseeritud viis, kuidas ministeeriumid ja nende haldusala asutused oma struktuure piirkonniti paigutavad, muudab koordineerimise keeruliseks ja teenuste osutamise kodanike seisukohast segadusttekitavaks. Teenuste standardiseerimine ja kontorifunktsioonide täiustamine ning seejärel riigi tegevuste rühmitamine maakondade tasandil väiksemaks arvuks keskusteks (kas ühe katuse alla või lähestikuse paiknemisega) suurendab süsteemi sidusust. Taoline tegevus toimus Soomes ALKU regionaalreformi puhul, mis optimeeris regionaalset haldusstruktuuri - kuuest riigi piirkondlikust harukontorist, 15 tööhõive- ja majandusarengukeskusest, 13 regionaalsest keskkonnakeskusest, üheksast maanteepiirkonnast, kuuest töötervishoiu ja -ohutuse inspeksioonist ning kolmest keskkonnateenistusest saadi kaks ametkonda: kuus riigi regionaalhalduse agentuuri (AVI) ja 15 äri-, tööstuse, transpordi ja keskkonnakeskust (ELY). Eesmärk on kliendikesksus ning efektiivsuse tõstmine regionaalhalduses. Algatus käivitati 2010. aastal. Samal ajal näiteks Rootsi katsetab maakondade liitmisega.

Kodanike teenindamine e-riigi ja e-teenuste kaudu

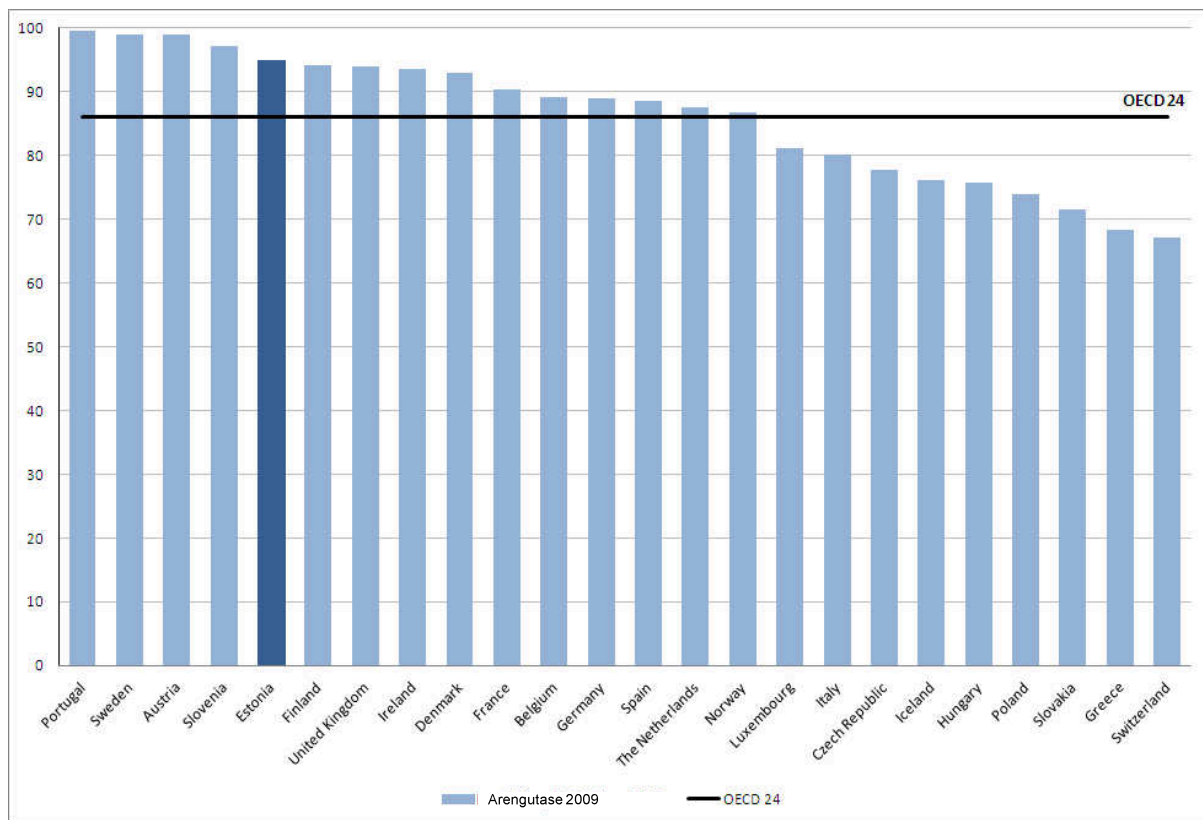
E-riik ja e-teenused on olulised vahendid, et saavutada teenuste osutamisel kodanike ja ettevõtete seisukohast paremaid tulemusi. Tõhus haldus- ja infrastruktuur tagab dünaamilisema avaliku halduse loomise. Samal ajal on oluline ka teenuse kasutajate suutlikkus (juurdepääsu ja kasutajate oskuste taseme mõttes), sest vastasel korral võib ka kõige uuendusmeelsematel arendustel olla vähene mõju.

E-riik aitab võtta maksimumi piiratud inimressursi ja eelarve puhul aidates arendada innovatsioonivõimet, suurendada paindlikkust ja avaliku sektori vastuvõtlikkust inimeste vajadustele. Samas nõuab e-riik terviklikku visiooni, et kasutajad rakendaksid olemasolevaid IKT ressursse targalt ja teeksid omavahel koostööd tõhusate ja mõjusate teenuste nimel.

OECD riikide kogemused näitavad, et hästiarendatud toetav keskkond (nt õiguslik, eelarveline, infrastruktuuriline) on e-riigi rakendamise ülioluline eeldus. Eestil on hästitoimiv e-riigi infrastruktuur, sealhulgas süsteemid ja vajalikud osad e-riigi arendamiseks, nagu ka teistes IT alaselts kõige paremini arenenud OECD riikides nagu Soome ja Norra. See infrastruktuur – sisaldades turvalist infosüsteemide andmeedastuskihti (X-tee), erinevaid riist- ja tarkvara komponente nagu riigiportaal, avaliku võtme infrastruktuur (PKI) ja valitsuse andmebaase ja infosüsteeme – moodustab infosüsteemi koosvõime aluse terves riigiparaadis.

Kõrgekvaliteedilist e-riigi infrastruktuur aga ei peegeldu sarnastes kõrgekvaliteedilistes avalikes e-teenustes, mille arendamise eest vastutavad vastava valdkonna ministeeriumid ja kohalikud omavalitsused. Selline olukord mõjutab riigiparaadi üldist võimekust arendada tõhusaid ja mõjusaid e-teenuseid kõigil valitsustasanditel. Samas on Eestis suurepäraseid näiteid e-teenustest nagu e-maksuamet. Lähtuvalt ELi arengutaseme näidikust (millega hinnatakse 20 põhiteenuse puhul nende Internetis kättesaadavuse osakaalu), on Eesti ELi nende liikmesriikide pingereas viies, kes kuuluvad ka OECDsse (OECD-24) (vt joonis 15). Lisaks on Eestil väga hea positsioon Interneti kättesaadavuses, st kui mitu 20 põhiteenusest on saavutanud viiejärgulises mudelis neljanda ja viienda järgu (vt joonis 16). Samas on mitmeid valdkondi, mis on arengus maha jäänud.

Joonis 15. 20 põhilise e-teenuse arengutase

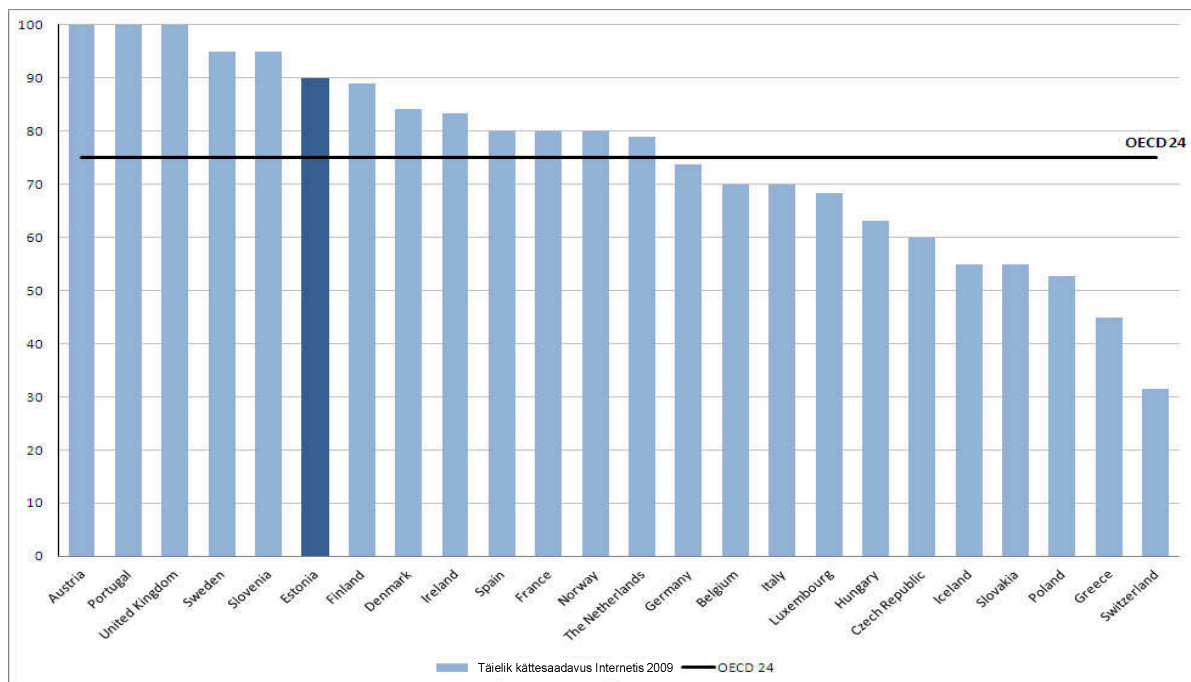


Arengutaseme näitaja hindab 20 põhilise e-teenuse küpsust. Igaüht 20 teenusest hinnatakse vastavalt viiejärgulisele küpsusmudelile: 1) teave on Internetis kättesaadav; 2) ühesuunaline interaktsioon: vorme saab Internetis alla laadida; 3) kahesuunaline interaktsioon: vorme saab Internetis täita; 4) tehing: täielik elektrooniline menetlemine; 5) sihistamine: isikule kohandatud proaktiivne juhtumi menetlemine.

Märkus: sellest andmeallikast puuduvad andmed Ameerika Ühendriikide, Austraalia, Iisraeli, Islandi, Jaapani, Kanada, Korea, Mehhiko, Tšiili, Türgi ja Uus-Meremaa kohta.

Allikas: EL (2009b).

Joonis 16. Teenuste täielik kättesaadavus Internetis



Märkus: sellest andmeallikast puuduvad andmed Ameerika Ühendriikide, Austraalia, Iisraeli, Islandi, Jaapani, Kanada, Korea, Mehhiko, Tšiili, Türgi ja Uus-Meremaa kohta.

Allikas: EL (2009b).

Vastuolulisus teenuste pakkumise kvaliteedis ja tulemustes paistab olevat riigiasutuste vahelise ebapiisava koostöö tagajärg (st ministeeriumid ja kohaliku omavalitsuse asutused) e-teenuste arendamisel. Kuigi Eestil on suurepärase IT infrastruktuur, on seda vaja tugevamini seostada üldise lähenemise ja vastutusega avalike teenuste arendamisel. See üldine lähenemine peaks keskmesse seadma kodanikud ja edendama e-teenuste pakkumisel horisontaalset ja vertikaalset koostööd. Seega aitaks „valitsus kui tervik“ lähenemise rakendamine üle saada kõrgekvaliteediliste e-teenuste kujundamise ja arendamise praegustest probleemidest riigiaparaadis.

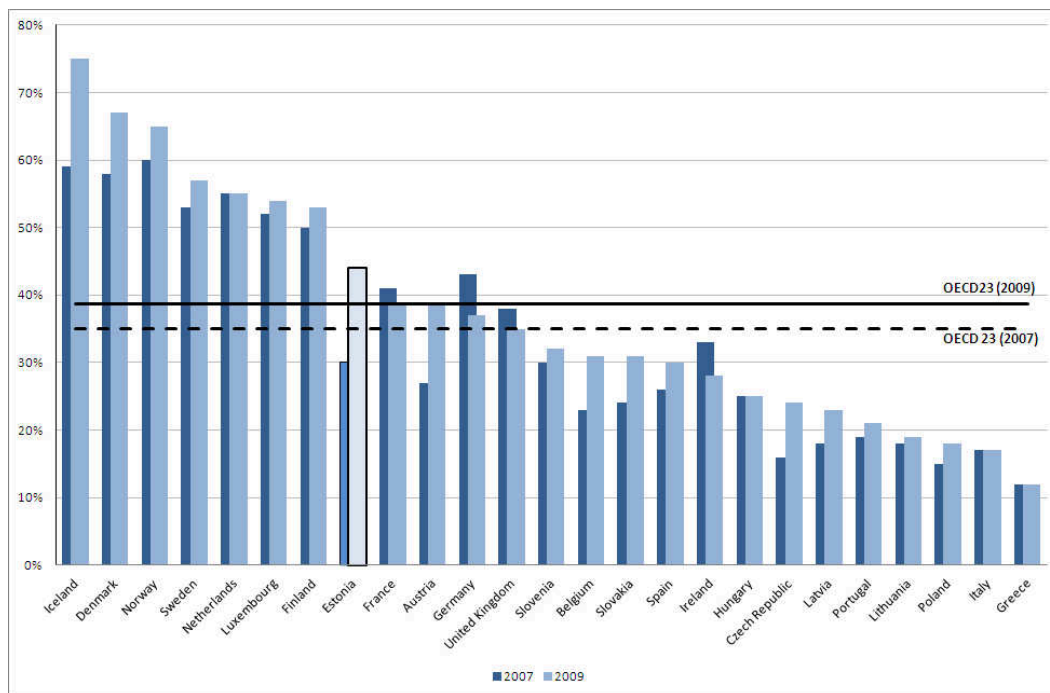
Koordinatsiooni parandamine erinevate valitsustasandite sees ja vahel, või riigivalitsemise arendamise eest ühele konkreetsele vastutavale asutusele selle ülesande panemine, aitaks lahendada e-teenuste pakkumisel neid vastuolusid, mis on seotud valdkonnaministeeriumide poolse teenuste arenduse juhtimisega. Need vastuolud ei pruugi ilmsiks tulla üldise taseme indikaatorites. Paremat koordinatsiooni aitab saavutada terve rida erinevaid meetmeid. OECD riikide kogemused näitavad, et e-riigi koordineerimise praktikad erinevad suuresti, peegeldades riikide poliitilisi ja haldustavasid. Mõned riigid on loonud tugevad riiklikud infoühiskonna voliniku bürood (nt Austria, Austraalia, Ühendkuningriik, USA), mil teised on tuginenud olemasolevatele koordineerivatele üksustele, mis hõlmavad kõiki peamisi sidusrühmi (nt Taani, Šveits, Mehhiko).

Paremat e-riigi koordinatsiooni on vaja eeskätt kohaliku omavalitsuse tasandil. Seda aitaks saavutada ühiste lahenduste ja platvormide (nt turvalisuse baasinfrastruktuur, ühenduvussüsteemid ja koostoime raamistikud) arendamine, et toetada paremini integreeritud teenuste osutamist keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahel ning kohalike omavalitsuste lõikes. Seda pole Eestis veel

piisavalt tehtud. Üldiselt peaks ministriumid ja kohalikud omavalitsused õppima, kuidas kasutada majanduslikke argumente teenuste ühiseks arendamiseks ja pakkumiseks. See aitaks neil paremini toime tulla eelarvekärbetega, parandades samal ajal teenuste sünergiat ja edendades kasutajakesksust.

E-riigi teenuste pakkumise, kvaliteedi ja kasutajakesksuse parandamine ei nõua üksnes eestvedajat, kes tagaks infojagamise ja kogemustevahetamise, looks koostööks vajalikke raamistikke ja stiimuleid ja seaks e-riigi arendamiseks tervikliku riigivalitsemise strateegilised suunad. See nõuab ka IT süsteemide paremat ühildamist ja nii keskvalitsuses kui ka kohalikul tasandil suuremat võimekust. Seejuures võiks välja selgitada ja jagada juba teistes ministriumides kasutuselolevaid häid praktikaid, töötada tihedamas koostöös erasektoriga vajaduste määratlemisel ja nendele vastamisel, jätkata vajalikele tehnoloogiatele (nt nagu ID kaardi lugejad) juurdepääsu parandamist ja lihtsustamist. Mainitud algatused ja lisaks parem avalikkuse teavitamine olemasolevatest e-teenustest turunduse ja reklaamikampaaniate kaudu, aitaks Eestil parandada e-teenuste kasutatavust ning jätkata juba 2007-2009 tehtud märkimisväärseid edusamme võrreldes 23 OECD-ELi liikmesriigi ning samuti Läti ja Leeduga (vt joonis 17). Väga oluline on mõista, et e-teenuseid tuleb vaadelda osana mitmekanalilisest teenuste pakkumise strateegiast ja kui suunaandjat, mis viib paremate kodanikekesksete ja omavahel ühitatud teenusteni.

Joonis 17. E-riigi kasutajatepoolne omaksvõtt OECD-ELi liikmesriikides ja Balti riikides



Märkus: sellest andmeallikast puuduvad andmed Ameerika Ühendriikide, Austraalia, Iisraeli, Islandi, Jaapani, Kanada, Korea, Mehhiko, Šveitsi, Tšiili, Türgi ja Uus-Meremaa kohta.

Allikas: Eurostat.

Teenuste osutamise kohandamine elanikkonna vajadustele tõstab tõhusust ja suurendab kodanike rahulolu

Teenuste osutamine on tihti paremini kättesaadav linnakeskustes või –piirkondades. Ent kui suur osa elanikkonnast elab maapiirkondades nagu Eestis, on oluline pöörata tähelepanu seal teenuste osutamisele ja sellega seotud probleemidele.

Maailma paljudes maapiirkondades, eriti riikide äärealadel, ei ole mõned teenused kättesaadavad või on oluliselt kõrgema hinna ja/või madalama kvaliteediga kui keskustes või linnapiirkondades. Ehkki väga vähesed riigid tagavad avalike teenuste ühtlase kättesaadavuse kogu oma territooriumil, arvab üldsus, et kõigil kodanikel peaks olema avalikele teenustele võrdne juurdepääs. Maapiirkonnad peavad teenuste osutamisel tegelema selliste raskustega nagu juurdepääsu kindlustamine, elanikkonna vananemine, asukoha kaugus keskustest, elanike piisav arv ja paiknemise tihedus, keskvalitsuse toetuste vähenemine, üha mitmekesisem elanikkond, optimaalsest madalam tehniline võimekus, keerulised riiklikud ja rahvusvahelised tarneahelad, piiratud valik ning nõrgemad kommunikatsioonivõrgud. Kastis 5 on esile toodud mõned strateegiad taoliste takistuste ületamiseks. Ehkki need kõik ei pruugi kehtida Eesti puhul, on mõned siiski rakendatavad.

Kast 5. Strateegiad takistuste ületamiseks avalike teenuste osutamisel maapiirkondades

Maapiirkondades avalike teenuste osutamisega seonduvate takistuste ületamiseks võib kaaluda erinevaid strateegiaid.

* *Nõudluse agregeerimine teenuste konsolideerimise, ühise asukoha või sarnaste teenuste liitmise kaudu.* See võib anda kokkuhoidu kuludes ja saavutada mastaabiefekti. Läänemaa riigimaja kontseptsioon on heaks näiteks ühisest asukohast keskvalitsuse teenuste pakkumisel.

* *Alternatiivsete viiside kasutamine teenustel osutamisel.* Teenuste toomine kasutajateni näiteks teenuste mobiilse osutamise kaudu (nt USAs koduteenusena mõeldud „ratastel einete” programm; raamatukogubussid või liikuvad hambaarstiteenused).

* *Uute teenusepakkujate leidmine.* Uue teenusepakkuja või teenusepakkujate leidmine (nt era-, mittetulundus-, valitsussektoris) võib stimuleerida nõudlust või vähendada kulusid.

* *Uue teenuse loomine.* See võib olla hea valik olemasoleva teenuse osutamiseks tõhusamal viisil. Üks näide on liikuva (s.t. vastavalt varustatud sõidukiga) remondimehe teenus, mille saab tellida telefoni või Interneti teel.

* *Kvaliteedi ja turunduse parandamine.* Tänu suuremale liikuvusele on kodanikel võimalik leida alternatiivseid teenuseosutajaid, seda tihti ka väljaspool elukohajärgset omavalitsust. Maapiirkondades pakutavate teenuste nõudluse suurendamine võib kaasa tuua suurema tähelepanu kvaliteedile ja teenuste turundusele, selle asemel, et keskenduda üksnes mugavale kättesaadavusele.

Allikas: Kohandatud OECD-lt (2010f).

Valitsusel on keskne roll kas teenuste osutamisel või teenuste osutamiseks eraettevõtete ja kodanikeühenduste mõjutamisel. Põhimõtteliselt ei ole küsimus selles, kas kõik elanikkonnarühmad

saavad teenust samal viisil, vaid kas inimestele ja ettevõtetele pakutakse nende asukohas teenuseid, mis tagavad nende vajadustega sobivad tulemused. See tähendab, et teenustele juurdepääsu hindamisel peavad tähtsamad olema tulemused, mitte väljundid. Tulemuslikkuse mõõtmisest võib siin olla oluliselt abi.

Otsides vastust küsimusele „millist teenust pakkuda?“, tuleb arvestada „põhiteenuseid“, mida elanikel igas riigis on õigus saada, olenemata majanduslikust olukorrast, ühiskondlikust staatusest või asukohast. See hulk põhiteenuseid erineb riikide lõikes, kuna üldiselt kehtestatud või määratletud hulka avalikke seadusjärgseid teenuseid ei ole. Mõnes riigis on need kehtestatud põhiseaduse, teises seaduste ja nende rakendusaktide ning tihti nende kombinatsiooniga. Enamikus OECD liikmesriikides on seadusjärgsete teenuste osutamine hästi tagatud, seda ka maapiirkondades.

Arvestades, et omavalitsusüksused peavad suurusest olenemata osutama sama hulka avalikke teenuseid ja et paljud ei ole võimelised seda kohustust täitma, peavad nad tegema valikuid pakutavate avalike hüvede ning teenuste osas. Ehkki ideaaljuhul peaks kõik omavalitsused suutma pakkuda kõiki hüvesid ja teenuseid võrdselt, ei toimi see tegelikkuses ka nõudluse puudumise tõttu. Teenuste detsentraliseerimisel ja teenuseosutamise pädevuste andmisel omavalitsusüksuste kätte, otsustavad nemad, milliseid teenuseid kogukonnal on vaja.

Detsentraliseerimine ei vabasta ei keskvalitsust ega kohalikku omavalitsust avalike teenuste kvaliteedi tagamisest. Kvaliteetsemad teenused annavad paremaid tulemusi ja kodanikud on rahulolevamad. Praegu ei ole Eestil väljakujunenud avalike teenuste kvaliteedistandardeid. Ka kvaliteedikriteeriumid on sageli omavalitsusüksuste määrata. Kohalikud ametiasutused on aga mures, kuidas nad suudavad pakkuda kõiki kohustuslikke teenuseid ja ka selliseid teenuseid, mida nende elanikud nõuavad, kuid mis ei ole kohustuslikuks tehtud. Väiksemate eelarvete tõttu ei kärbita ainult teenuseid, vaid kannatab ka teenuste kvaliteet.

Kui lähtuda sellest, et teenuste edukas osutamine oleneb pakutavate teenuste sobivusest ja kodanike rahulolust nendega, siis järeldub, et tuleks arvestada omavalitsusüksuse liiki (st maapiirkond, maakonnakeskus, linn) ja võimekust, et määrata, milliseid teenuseid ja millised viisil neid kogukonnas pakkuda. Näiteks Tallinn, Rakvere ja saared erinevad nii vajaduste kui ressursside poolest. Seega tuleks linna-/maapiirkondade poliitika kokku viia takistuste ja võimalustega teenuste osutamisel. Eesti keskvalitsus on määranud täieliku loendi avalikke hüvesid ja teenuseid, mida kõik omavalitsusüksused peavad pakuma või millele juurdepääsu nad peavad kodanikele võimaldama. Võib-olla oleks riigil otstarbekas ümber hinnata, kuidas omavalitsusi ja kodanike vajadusi mõistetakse. Näiteks võib olla, et Tallinn ja selle ümbruskond saaks teenuste osutamisega paremini hakkama kui Tallinn liigitataks pealinna- või suurlinnapiirkonnaks, mitte ei paigutataks samase kategooriasse omavalitsusüksustega, kus on palju väiksem elanikkond. Ehkki võrdne juurdepääs on oluline, võib olla veelgi olulisem, et kättesaadavad teenused oleksid kvaliteetsed ja rahuldaksid selle piirkonna kodanike ning ettevõtete vajadusi. Keskvalitsus peab olema piisavalt paindlik, et toetada omavalitsusüksuste võimekust teenuseid pakutuna pakkuda, kombineerida ja kohandada, kui vaja.

Teenuste vastavusseviimine omavalitsusüksuste võimekusega

Eesti võiks kaaluda oma omavalitsusüksuste jaoks kategooriatesse jaotamise süsteemi, mis lahendaks nii mastaabi- kui võimekuseprobleemid. Luksemburg näiteks on pakkunud välja omavalitsusüksustele kolm kategooriat: 1) põhitasand, mis koosneb maa-asulatest elanike arvuga 3000-3500 ja mis pakub ainult põhilisi avalikke teenuseid (75% Luksemburgi 116 asulast langeb sellesse kategooriasse; 2) asulate keskmine tasand (ligikaudu 28 asulat) elanike arvuga üle 3500, mis tagavad põhilised avalikud teenused ja lisaks vastutavad osade kesktasandi avalike teenuste eest, sealhulgas tervishoid ning

põhikoolid; 3) kõrgem tasand, kuhu kuulub Luxembourg linn ja Esch/Alzette „Nordstad” (Ettelbruck ja Diekrich), mis vastutavad põhiliste avalike teenuste, kesktasandi avalike teenuste ja kõrgtasandi avalike teenuste eest nagu õigusteenistused, üld-, kutse ja kõrgharidusasutused, regionaalsed hädaolukordadele reageerimise keskused ning kultuuri-, spordi- ja puhkerajatised. Mõistagi tuleks selliseid kategooriaid kohandada Eesti kontekstile vastavaks, kuid see on üks viis teenuste osutamise vastavusseviimiseks omavalitsusüksuse suuruse ja võimekusega. See võiks lahendada samuti probleeme teenuste kvaliteediga, kuna omavalitsusüksused vastutaksid nende teenuste eest, mida on võimalik osutada määratud kvaliteeditasemel. Sellega võiks alata põhiliste avalike teenuste kvaliteedi ühtlustamine kogu riigis.

Omavalitsuste jätkusuutlikkuse tagamine – kas mastaabi küsimus?

Kuna valitsused püüavad teha „rohkem vähemaga”, on paljud omavalitsused keskendunud kriitilise elanikkonnaarvu tekitamisele kui vahendile, millega saavutada paremaid tulemusi. Jätkuvalt tuleb leida viis, kuidas selgitada välja optimaalne inimeste arv teenuste osutamiseks omavalitsustes, või vajalik inimeste arv teenusespetsiifilise teeninduspiirkonna loomiseks või riigi jaoks kõige rentaablim omavalitsusüksuste arv, mis optimeeriks kohalike avalike teenuste osutamise. Eestile tekitab raskusi väikeste omavalitsusüksuste suur arv, omavalitsusüksuste võimekus täita neile määratud ülesandeid ja omavalitsusüksuste finantsiline jätkusuutlikkus.

Milline on omavalitsuste optimaalne suurus, mis võimaldaks tasakaalu demokraatliku esindatuse/osalemise ja juhtimisefektiivsuse vahel, on olnud ammu ja lõputu majanduslik vaidlusobjekt. Mastaabiefekti kasutamine omavalitsusüksuse tasandil ja „optimaalse suuruse” väljaselgitamine on parimal juhul keeruline. See sõltub ka asukoha kontekstist. Jaapanis ilmneb analüüsist, et optimaalne suurus oleks 120 000 elanikku, Kanadas 10 000-50 000 ja Hispaanias 5000. Luksemburg tegi kindlaks, et 3000 elanikku on miinimum, mida on tarvis, et vald suudaks osutada põhilisi avalikke teenuseid. Seega võib minimaalset teeninduspiirkonda arvestada inimeste arvu järgi, mida on omavalitsusüksuses vaja, et teenuseosutamine muutuks teostatavaks. Seda võib arvestada ka pakutava teenuse järgi. Sel juhul võib inimeste arv olenevalt teenusest erineda, nagu Soomes. Soome on teinud kindlaks, et haiglate puhul on sobivaim teeninduspiirkond 20 000 inimest, kuid kutseõppe puhul on see 50 000. See aga võib viia mitme ja kattuva teeninduspiirkonna tekkimiseni, mida omavalitsusüksus peab suutma hallata. Märkida tuleks, et elanikkonna arv omavalitsusüksuste või teenuste puhul võib olla seotud küsimustega, mis puudutavad omavalitsusüksuste arvu riigis. Inimeste arv, mida omavalitsusüksusel on tarvis kodanike teenusevajadustele vastamiseks, võib olla seotud omavalitsusüksuste arvuga, mida riik võib haldusreformi teostamisel eesmärgiks seada.

Sobivad teeninduspiirkonnad – olgu konkreetsete teenuste seisukohast nagu Soomes (nt kutsekoolid, haiglad, kiirabi, sotsiaaltoetused jne) või lähtuvalt omavalitsusüksuste suurusest teatud hulga teenuste hulga osutamiseks nagu Luksemburgis – olenevad kõnealuselt riigist ja teenustest. Lisaks teenus(t)ele, mida pakutakse piirkonnas ja mida pakub omavalitsus ise, tuleb arvestada teenuse maksumust, demograafilistest näitajatest tulenevat nõudlust, omavalitsuse asukohta maal või linna, ja teenuse osutajat (avalik, era-, valitsusväline sektor). Rahvastikutihedus on samuti ülioluline tegur. Seega võib otsuste tegemine, tuginedes vaid teiste riikide näitajatele, olla eksitav. Ehkki Eesti ja Holland on pindalalt ligikaudu ühesuurused, on Holland tihedama rahvastikuga, mis nõuab näiteks hariduse puhul teistsugust teeninduspiirkonda. Iirimaa liiguti selles suunas, et rakendada Ühendkuningriigi mudelit haiglate teeninduspiirkondade kujundamisel, mis lähtub üldhaiglate piirkonna rahvaarvust 450 000-500 000 elanikku. Siiski on erinevaid võimalusi – Prantsusmaal ja

Saksamaal on 500 voodikohaga üldhaigla puhul teeninduspiirkonna elanike arv kolm korda väiksem kui Ühendkuningriigis (150 000 elanikku). Seega, kui planeeritakse teenusepiirkondi kas keskselt või kohapeal osutatavate teenuste jaoks, on oluline tagada, et kasutatav mudel on optimaalne riigi või regiooni eripärasid arvestades.

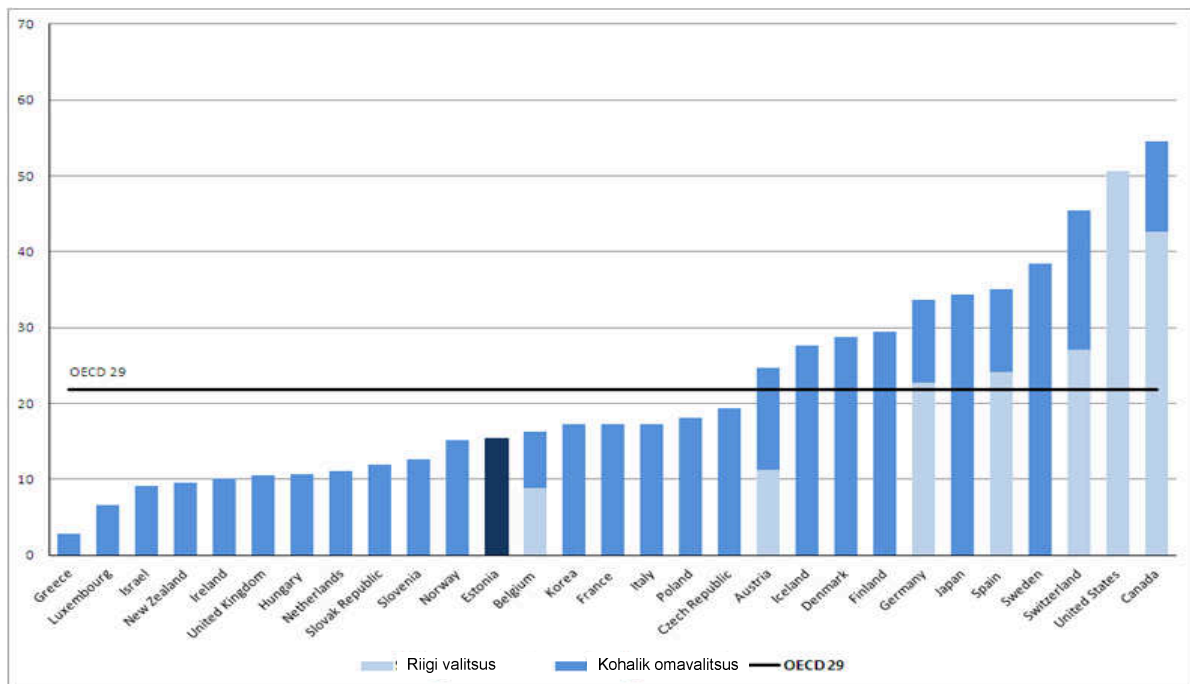
Mastaabi küsimust ei ole Eestis seni edukalt lahendatud. Kehtival vabatahtlike liitumiste poliitikal on nõrgad motivatsioonimehhanismid. Omavalitsustevahelist vabatahtlikku koostööd takistavad väärtused ja hoiakud, mille muutumine võtab aega. See mõjutab omavalitsuste finantsilist jätkusuutlikkust ja võimet tõhusalt osutada kvaliteetseid avalikke teenuseid. Üksnes keskendumine KOV mastaabi suurendamisele kui vahendile, millega lahendada kohalikul tasandil demograafilisi, majanduslikke, ühiskondlikke ja teenuste osutamisega seotud probleeme, võib olla piiratud ega too üksi lahendust laiemate piirkondlike ja regionaalarengu ees seisvate väljakutsete puhul. Valitsusel on tarvis läbi mõelda kohaliku omavalitsuse reform, pidades silmas pikaajalisi regionaalarengu ja regionaalpoliitika eesmärke.

Horisontaalne koostöö on peamine viis mastaabi ja seega võimekuse suurendamiseks. Taoline koostöö võib ulatuda skaalal „mitteintegreeritust” või „poolintegreeritust” – st vabatahtlikust koostööst autonoomsete omavalitsusüksuste seas – kuni „integreerituni” – st formaalsete liitumiseni, mis võivad olla nii vabatahtlikud kui kohustuslikud. Eesti on käinud mõlemat rada, taotledes suurema koostöö teket omavalitsuste vahel teenuste osutamisel ja lisaks soodustades vabatahtlike liitumisi. Kummalgi juhul aga on olnud keskvalitsuse toetus nõrk ja stiimulid omavalitsusüksustele on väikesed. Eesti omavalitsused *teevad* aga koostööd ja on täheldatud (ka kohalike ametnike poolt), et omavalitsustel, mis teevad koostööd või liituvad, on paremad võimalused kui nendel, kes koostööd ei tee või ei liitu. Vabatahtlike liitumiste soodustamise seaduse kehtestamisest saadik 2004. aastal on omavalitsusüksuste arv vähenenud 19 võrra, 245-lt 226-ni. Kuna eesmärke ei seatud – ei omavalitsuste soovitud arvu ega tähtaja osas - on edukust raske hinnata. Kui aga koos vastavate suuniste ja õigusnormidega ei kehtestata selgelt eesmärke ega looda stiimuleid, ei pruugi mitteintegreeritud koostöö edeneda ning vabatahtlikud liitumised võivadki jääda harvadeks.

Omavalitsustasandi rahandus

Joonised 18 ja 19 näitavad Eesti KOV rahandust OECD riikide võrdluses. Nii omavalitsuste tulu poolest valitsussektori kogutulu osakaaluna (%) kui ka kulu poolest valitsussektori kogukulu osakaaluna (%) on Eesti OECD keskmisest allpool. See näitab finantsilise detsentraliseerituse piiratust, mis on väikeriikides tavaline.

Joonis 18. KOV tulud, protsendina valitsussektori kogutulust



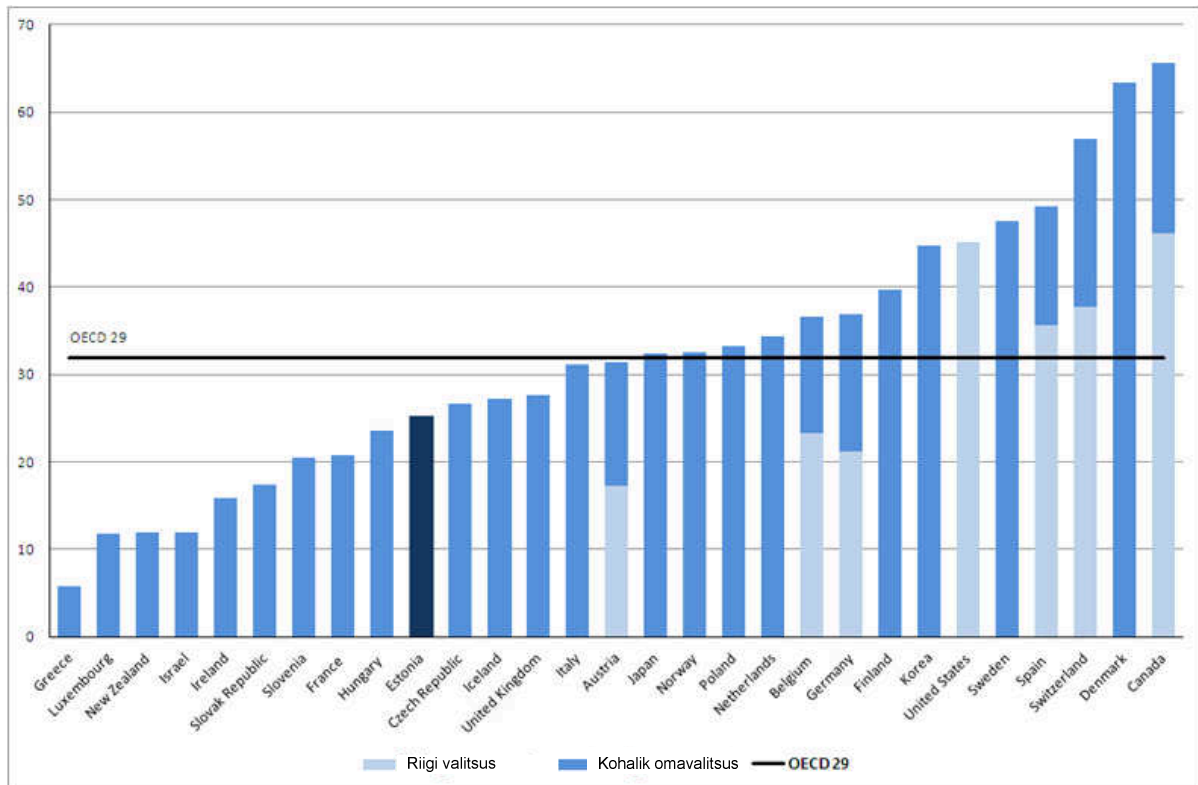
Märkused: Austraalia, Mehhiko, Portugali ja Tšiili kohta andmed puuduvad.

Valitsuse tasandite vahelised siirded on jäetud välja. Korea, Uus-Meremaa, Šveits, Ameerika Ühendriigid ja Iisrael: 2008. Jaapan: 2007.

Kohalikud omavalitsused on Ameerika Ühendriikide puhul jäetud osariikide valitsustest välja. Sotsiaalkindlustuse vahendid on arvatud sisse Ameerika Ühendriikide, Norra, Uus-Meremaa ja Ühendkuningriigi keskvalitsuse puhul.

Allikas: OECD riikide andmed.

Joonis 19. KOV kulud, protsendina valitsussektori kogukulust



Märkused: Austraalia, Mehhiko, Portugali ja Tšiili kohta andmed puuduvad.

Valitsuse tasandite vahelised siirded on jäetud välja. Korea, Uus-Meremaa, Šveits, Ameerika Ühendriigid ja Iisrael: 2008. Jaapan: 2007.

Kohalikud omavalitsused on Ameerika Ühendriikide puhul arvatud osariikide valitsuste sisse. Sotsiaalkindlustuse vahendid on arvatud sisse Ameerika Ühendriikide, Norra, Uus-Meremaa ja Ühendkuningriigi keskvalitsuse puhul.

Allikas: OECD riikide andmed.

Omavalitsuse rahastamine on Eestis üsna tsentraliseeritud, kuna ligikaudu 80% omavalitsuste tuludest on keskselt reguleeritud (nt füüsilise isiku tulumaks, toetused, korrigeeritav maamaks) (vt tabel 2). Eesti on detsentraliseerinud kulutusi puudutavad otsused – omavalitsusüksused saavad kulutamiseviisi valida lähtuvalt omavalitsuse ja kodanike vajadustest. Kuid nagu ilmneb omavalitsuste suhtelisest madalast protsendist valitsuse kogutulust, ei saa nad eriti valida, kuidas teenida tulusid. Üks võimalus on kaaluda kohaliku tulumaksu kehtestamist, et anda valijatele ja maksumaksjatele suuremat autonoomiat oma linnas või vallas ja tõhustada kohalikku demokraatiat. Seda on võimalik kavandada nii, et maksubaas (sealhulgas erandid) otsustatakse keskselt, nagu enamiku teiste riikide puhul, kuid konkreetsed maksumäärad jäetakse omavalitsusüksuste otsustada. Kohalik tulumaks võib samuti anda maksumaksjatele vahendi oma linna või valla võrdlemiseks teistega ning see võib aidata tõsta teenuste kvaliteeti ja lisaks ka vähendada kulusid. Sellisel meetmel on mõtet siis, kui omavalitsusüksuse suurus kasvab.

Tabel 2. Omavalitsusüksuste tuluallikad, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Maksud	46,48%	47,57%	47,66%	46,85%	52,49%	54,62%	53,55%
Toetused	39,77%	35,56%	35,16%	33,23%	33,21%	32,32%	32,31%
Hüvede ja teenuste müük	8,39%	10,94%	10,43%	9,03%	8,87%	9,66%	10,77%
Materiaalse ja immateriaalse vara müük	3,22%	4,04%	4,80%	8,56%	2,86%	0,94%	0,89%
Tulu kinnisvarast	1,44%	1,53%	1,23%	1,65%	2,03%	2,02%	1,98%
Muu tulu	0,71%	0,37%	0,71%	0,68%	0,54%	0,44%	0,50%
Kokku	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Omavalitsusüksustel on õigus korrigeerida maamaksu määra 0,1 kuni 2,5 korda maa maksustavast hinnast. Maa hindamisväärtust ei ole aga 2001. aastast saadik ajakohastatud.

Läbi tuleks vaadata ka toetuste süsteem. Praegu kattuvad tasandusfondi ja kohalike omavalitsuste toetusfondi süsteemid, seega võetakse teenusevajadusi ning suuremaid kulusid arvesse mõlemas. Seda skeemi saaks muuta selgemaks, eraldades kulude tasandamise tulude tasandamisest. Näiteks Soomes rahastab kulude tasandamist täielikult keskvalitsus, samas kui omavalitsused rahastavad tulude tasandamist. Rootsis on süsteem sarnane, kuid ümberpööratult: omavalitsusüksused rahastavad kulude tasandamist ja tulude tasandamist rahastab peamiselt keskvalitsus. Idee, et omavalitsused osalevad tasandamise kuludes (kas kulude või tuludepoole tasandamisega), on oluline, kuna sunnib neid võtma kulukohustusi ja seirama süsteemi toimivust. Teine võimalus on reformida praegust tasandussüsteemi nii, et hariduse ja sotsiaalteenuste üldised toetused liidetakse üheks tasandusmeetmeks.

„Mitteintegreeritud“ horisontaalne koostöö kui võimalus suurendada omavalitsusi

Arusaam, et Eesti omavalitsusüksused ei tee koostööd või ei tee seda piisavalt, võib olla põhjendamatu. Kohalikud omavalitsused teevad koostööd paljude erinevate tegevuste osas maakondlike omavalitsusliitude kaudu või ka maakondade ning keskvalitsusega. Probleem ei pruugi olla piisavas koostöös, vaid pigem koostöö tõhususes, et saavutada vajalikku mõju kriitilise massi suurendamisel ning võimekuse tõstmisel. See võib olla tingitud koostöö kitsast ulatusest igas valdkonnas. Näiteks paistab, et ühiste hangete kaudu ei jaotata omavahel piisavalt halduskulusid ega

tehta koostööd hariduse vallas võrgustike loomisel, et toetada konkreetses piirkonnas õpetajate kutsealast arengut. See võib samuti olla tingitud asjaolust, et omavalitsusüksused on väikesed. Seega kui nad isegi teevad koostööd kahe- või kolmepoolselt või laiemaltki, on konkreetsete teenuste puhul saavutatav tulem ikkagi ebapiisav vajalike võimendusefektide saavutamiseks.

Eesti praegune ruumilise planeeringu strateegia (üleriigiline planeering Eesti 2010) keskendub linnapiirkondade arendamisele (st maakonnakeskused, suuremate linnade ümbrus, Tallinna rahvusvahelisemaks muutmise, Tartu ergutamise ja transpordiühenduste tugevdamine suurte keskuste nagu Tallinna, Narva, Tartu, Valga ja Pärnu vahel). Selliste tõmbekeskuste soodustamine võib omada olulist rolli Tallinnale avalduva rändesurve (tööjõuränne) vähendamisel. Samuti võib see kaasa aidata teeninduspunktide või –keskuste loomisel ning seega teenuste pakkumiseks kriitilise massi tagamisel. Paraku võib see kaasa tuua ääremaastumise süvenemise, suurendada ajapikku piirkondadevahelisi erinevusi ning vähendada teenustele juurdepääsu teatud elanikkonnarühmadele (näiteks eakatele) töötades seeläbi võimalike teenuste osutamise eesmärkide vastu. Lisaks ei pruugi see lahendada mastaabiprobleemi, kuna keskus ise ei suurene, ega suurendada kodanike rahulolu teenustega, kuna teenuseid koondatakse lähtuvalt pakkumisest, mitte nõudlusest. See võib anda rohkem võimu maakonnakeskusele, mis pakub või müüb teenuseid teistele omavalitsustele, ning tekitada monopolitaolise efekti.

Omavalitsuste vabatahtlik koostöö Eestis ei pruugi ilma otsese suunamise või keskvalitsuse rahalise stiimulita praegusest tasemest edasi areneda. Selline suunamine võiks olla seaduste või õigusaktide kujul, mis nõuavad konkreetsetel puhkudel koostööd. Nii on teinud näiteks Holland. See võib tähendada ka konkreetse elanikkonna taseme (teeninduspiirkonna) määramist konkreetse teenuse pakkumiseks, nagu seda teeb Soome nii haiglate kui ka kutseõppe puhul. Teine alternatiiv oleks Luksemburgi näide: määrata omavalitsuste elanikkonna künnis, et osutada peamisi vajalikke avalikke teenuseid. Viimased kaks alternatiivi nõuavad arvutusi elanikkonnabaasi väljaselgitamiseks. Need arvutused peaks olema riigi- ja eesmärgispetsiifilised, nagu eespool selgitatud.

Kui Eesti rakendaks koostöömudelit, mis nõuab teeninduspiirkonna või elanikkonna künnise kehtestamist, võiks see toimuda demokraatlikult, kaasates omavalitsusi otsustamisse, kuidas nad kohustusi ellu viivad. Samuti tuleb paika panna stiimulid ja lisaks ka sanktsioonid ülesannete mittetäitmise eest. Koostöö edukuse kindlakstegemiseks tuleks kaaluda selgete tähtaegade ja eesmärkidega katseperioodi kehtestamist. Kui koostöö on nõrk või kui oodatud kasu (nt kodanike rahulolu, kvaliteet, tõhusus) ei teki, vääriks kaalumist omavalitsuste liitmine.

„Integreeritud” koostöö (liitmised) kui vahend mastaabi ja võimekuse suurendamiseks

Riigid lähenevad omavalitsuste liitmistele erinevatel alustel, vabatahtlikust kohustusliku või peaaegu kohustuslikuni, kusjuures määratud on konkreetne sihtsuurus. Viimati tehti nii Taanis. Liitmiste ees seisab aga „nõusoleku proovikivi” ja see võib olla poliitiliselt vastuoluline variant. Sellest hoolimata on liitmised jätkuvalt kasutatav hoob, mille puhul on tõendeid konkreetsete teenustega seonduvast mastaabiefektist (nt koolid ja haiglad), nagu seda kogeti Taanis ja Soomes. Soomes rakendati reformi PARAS puhul kombineeritud lähenemist omavalitsuste horisontaalse koostöö edendamiseks: nad võisid liituda vabatahtlikult või luua ühised koostööpõhised asutused peamiste teenuste osutamiseks keskselt määratud elanike miinimumarvuga teeninduspiirkondades.

Kogemused on aga näidanud, et liitumisi on ainult vabatahtlikul alusel raske saavutada. Vabatahtlikul alusel reformide edenemine võtab kauem aega, see võib olla väga kulukas ja nõuda keskvalitsuselt tugevat suunamist. Eesti kohalike omavalitsuste ühinemise soodustamise seadus 2004. aastast on põhinenud vabatahtlikkusel, sisaldades vähe ja madalate stiimulitega mehhanisme. Seda võiks

võrrelda stiimulite struktuuriga^x Soomes^{xi}, kus motivatsioonipakett liitunud omavalitsustele oli oluliselt suurem kui Eesti süsteemis.

Kui Eestil on omavalitsuste teenuseosutamise võimekuse suurendamisega tõsi taga, on tarvis kaaluda „poolvabatahtlike” liitmiste süsteemi, kuna vabatahtlik koostöö ei pruugi tulemusi anda. See tähendab, et valitsus suunab ühinemisi, kuid annab omavalitsustele võimaluse esitada liituvatele partneritele ettepaneku, mis on kooskõlas tervikliku visiooniga ja ei tekita nn Šveitsi juustuaugu efekti. See kontseptsioon on sarnane Taani lähenemisega.

Teine alternatiiv on viia läbi regionaalseid pilootprojekte. Poliitika väljatöötamise ja rakendamisega eksperimenteerimine võib tänu partnerlusele parandada piirkondlike partnerite vahelist koordineerimist ja suurendada nende võimekust. Eesti võiks kaaluda eksperimenti konkreetse suurusega (st teeninduspiirkonnaga) koostöövaldkonna loomiseks kindlate teenuste puhul (nt haridus, sotsiaalteenused, ettevõtluse arendamine, infrastruktuuri arendamine ja hooldamine) omavalitsusüksuste ning koordineeriva organi (nt maakondliku omavalitsusliidu) vahelise lepingu alusel. See võiks pakkuda järgmisi võimalusi: a) omavalitsusüksused õpivad paremini koostööd tegema; b) selgub, kas teeninduspiirkonna suurus suurendab ressursse ja parandab teenuste osutamist; c) valitsus võtab lepingulisel alusel kasutusele tulemuslikkuse mõõtmise ja kvaliteedistandardid ning harjutab omavalitsusi lepingute kui koordineerimismehhanismiga. See võiks pakkuda samuti võimalust katsetada uusi viise ELi vahendite jagamisel, liikudes projektipõhiselt konkureerimiselt programmpõhisele koostööle.

Hoolimata horisontaalsest koostööpõhisest lähenemisest – mitteintegreeritud, integreeritud või kombineeritud – tuleks mastaabi suurendamiseks kehtestada selge poliitika. Seda poliitikat tuleb selgitada ja see peab olema seostatud piirkondlike arengueesmärkide ja regionaalarengu poliitikaga.

Piirkondlik arenguvision ja regionaalareng

Seni on Eesti oma teenuste osutamisega seotud probleemide ja vajaduste üle arutledes keskendunud valdavalt omavalitsusüksuse suuruse küsimusele. Seda tehes näib olevat alahinnatud piirkondliku arenguvisioni ja regionaalarengu poliitika lisaväärtust pikaajalise arengu seisukohast.

Hoolikalt juhitud võivad piirkondlikud eelised aidata Eestil üle saada regionaalarengu väljakutsetest

Nagu eespool selgitatud, on Eesti silmitsi mitmete väljakutsetega: regionaalsete erinevustega tootlikkuse ja tööhõivenäitajates ning elanikkonna vananemisega. Need väljakutsed toovad esile hulga omavahel seotud poliitikaprobleeme - nimetagem näiteks vajadust tõsta majanduslikku konkurentsivõimet üle riigi, et leevendada Tallinna piirkonnale avalduvat survet tootlikkusele; elanikkonna vananemisest tingitud sotsiaalteenuste ning tervishoiuvajaduste rahuldandmist, rahuldades samas ka Eesti laste vajadusi, iseäranis maapiirkondades elavate perede puhul; finantssuutlikkuse tagamist avalike teenuste rahastamiseks, hoolimata kahanevast maksubaasist; sotsiaalkindlustust, tööpoliitikat survestava ja kodanike üldist heaolu vähendava töötuse koorma leevendamist majanduslikult, sotsiaalselt ning psühholoogiliselt.

Eestil on üks oluline eelis, mida tuleks ära kasutada: tööealise elanikkonna suhteliselt ühtlane jaotus kogu riigi territooriumil. Ehkki praegust jaotust võib olla raske säilitada, arvestades elanikkonna

vananemist ja madalat sündimust, võiks Eesti hakata tugevdama ruumilist planeerimist (st kus on oluline osa infrastruktuuri-, majandus-, töö-, sotsiaalpoliitikal jne), mille eesmärk on seda jaotust võimalikult palju säilitada või isegi ajapikku parendada, kui inimesed otsustavad elada väljaspool linnu. Vastasel korral on ohuks täiendav ränne tugevatesse keskustesse, iseäranis Tallinna, või Eestist väljaränne. See põhjustaks omavalitsuste võimekuse vähenemist elanikest tühjenemise tõttu.

Iga piirkonna kasvupotentsiaali suurendav piirkondliku arengu poliitika eeldab, et tööhõive ja ettevõtluspoliitika arvestaksid praeguse tööealise elanikkonna jaotusega ning aitaks siluda erinevusi töökohtade loomises terves riigis. Tuleks soodustada keskmiselt ja kõrgelt hinnatud töökohtade loomist ning investeerimist haridusse kvalifitseeritud tööjõu tagamiseks. Kõik see eeldab, et erinevad Eesti piirkonnad ja omavalitsused on jätkuvalt atraktiivsed elukohad teenuste ning tööhõivevõimaluste poolest ja kogukondadevahelised ühendused oleksid tagatud. Oluline on nii regionaalne kui kohalik võimekus realistlikuks planeerimiseks, tõhusaks koordineerimiseks ja teenuste osutamiseks.

Arvestades Eesti suurust, peaks konkurentsivõime tõstmine tähendama kogu riigi potentsiaali ärakasutamist. Pikas perspektiivis võiks see tähendada ruumilise arenguvisioni loomist, mis keskendub riigi peamistele eelistele. Taoline lähenemine võiks rõhutada erinevaid majanduskasvu mootoreid (nt teenustesektor, tööstus, põllumajandus) ja arendada neid, arvestades unikaalseid regionaalseid eeliseid. Siia võiks kuuluda Eesti saavutuste rakendamine teadmispõhise majanduse arendamisel; teenindussektori, sealhulgas turismi, tugevdamine maapiirkondades; väike- ja keskmiste ettevõtete (VKE) kasvu soodustamine väljaspool linnu või maakonnakeskusi; tööstuspoliitika ümbervaatamine, selgitades välja suurimat lisaväärtust andvad kohad nii pikas perspektiivis kui ka lühiajalises vaates; innovatsioonipoliitika edendamise kõikides sektorites, sealhulgas põllumajanduses.

Hoolimata valitud lähenemisest ei saa piirkondlikku arenguvisioni ellu viia ilma regionaalset mõõdet arvestamata.

Piirkondliku arenguvisioni teostamine nõuab tähelepanu regionaalarengule

Aidates tekitada regioonides majanduskasvu, on laiapõhjaline regionaalpoliitika oluliseks täienduseks riiklikule majandus- ja struktuuripoliitikatele. Iseseisvuse taastamisest saadik on Eesti lähtunud regionaalarengu soodustamisel erinevatest põhimõtetest. Näiteks alguses kehtestati kogu riigis VKEdele maksustiimulid ja toetuste süsteem. Uus lähenemine 1990. aastate keskel soosis otsetoetuste suunamist omavalitsustele ja riigi ametiasutustele teatud piirkondades, kõigepealt idapiiril ja saartel, seejärel põllumajandus- ja hääbuva tööstusega piirkondades jne.

Riiklik regionaalarengu poliitika peaks olema piirkondliku arengu strateegiline mootor. Ühest küljest peaks see arvestama Eesti konteksti, aidates täita Eestile majandus- ja ühiskondliku arengu eesmäärke. Teisest küljest, ELi liikmena, tuleks Eestil jätkata ELi nõudmiste, võimaluste ja stiimulite arvestamist. Hoolimata sellest, kuidas Eesti otsustab edasi liikuda, on teenuste osutamise takistuste ületamiseks oluline arendada terviklikku riigivalitsemist ja ideaaljuhul tervet ühiskonda hõlmavat kokkulepet selle üle, milline peaks Eesti piirkondlik areng välja nägema.

On toodud argumente selle kohta, et Eestis puudub maakonna tasandil kriitiline mass võimekust, mida on tarvis regionaalpoliitika ja eriti kohapõhise strateegia rakendamiseks. See peab paika paljude väikeriikide, sealhulgas Taani, Luksemburgi, Hollandi ning Šveitsi puhul.

Mistahes regionaalpoliitika puhul on territoriaalsete üksuste ja nende piiride käsitlemiseks kaks lähtepunkti: halduslik ja funktsionaalne. Arendades regionaalplaneeringu puhul funktsionaalseid

valdkondi, võib Eesti suuta vastata mastaabiküsimusele. Taolist lähenemist rakendas Luksemburg – väike, unitaarne, ühetasandilise omavalitsussüsteemiga riik nagu Eesti. Taotledes riigi territoriaalse korralduse ja arengu tasakaalustamist ning ruumilise planeerimise lihtsustamist, on Luksemburg kehtestanud koos funktsionaalset „planeerimisregiooni“, mis loodi geograafilistel ja majanduslikel kaalutlustel. Regioonid loodi territoriaalplaneeringu üldprogrammi kaudu, mis tugines territoriaalplaneerimise seadusele, mis võeti vastu 21. mail 1999. Regioonidel on mitmeid kohapõhiseid tunnuseid: põhi, lääs ja ida on valdavalt põllumajandusregioonid, ehkki ida on segaregioon; keskpõhjas on silmatorkavamad linnastumissuundumused; kesklõuna on pealinnaregioon; lõuna on linna- ja tööstusregioon.

Koordineerimismehhanismide tugevdamine piirkondliku arendustöö tulemuste parandamiseks

Koordinatsioonivahendite puudumine võib vähendada regionaalpoliitika tõhusust. Eestis kasutatakse regionaalarengu juhtimiseks mitut poliitikat ja kava erinevatel tasanditel (riik, maakond ja omavalitsusüksus). Võib esitada kaalukaid argumente, et Eestil puuduvad institutsionaalsed tingimused kohapõhiste regionaalpoliitikate rakendamiseks. See on asjakohane, kuna taolised poliitikad nõuavad tõhusat valdkondlikku (st eri ministeeriumide vahelist) ja vertikaalset koordineerimist poliitika sidususe ning investeringute jätkusuutlikkuse tagamiseks. Arvestades tegutsejate arvu keskvalitsuse ja omavalitsuse tasandil ning arengukavade suurt mitmekesisust, on vaja tugevat koordineerimist, et kavad oleksid sidusad, neid rakendatakse edukalt ning need võimaldaks täita laiemaid piirkondliku arengu eesmärgi.

Arengukavade ja eelarvete seostatus

Maakondade arengukavasid ei lisata riigieelarve ridadele ja regionaalarengu strateegia elluviimine oleneb suuresti ELi rahastusest konkreetsetele projektidele. Ootuste kohaselt läheb suur osa ELi rahast projektipõhiselt infrastruktuuri jaoks (nt koolid, teed ja transpordisüsteemid). See on olnud Eesti teadlik otsus, mis on tingitud vajadusest parandada infrastruktuuri. Edaspidi on vaja arvestada, et selline rahastamine ei tooks kaasa „teid eikuhugi“. Rahajaotus põhineb konkurentsil, eeskätt omavalitsuste vahel. See võib töötada vastu koostöö tugevdamisele ja lisaks ka ELi rahastamise eesmärgile, milleks on piirkondade koostöö edendamine. Seega ELi poolse rahastamise sidumine regionaalarengu eesmärkidega, mitte konkreetsete omavalitsusüksuste tasandi projektidega, oleks tugevam ja strateegilisem lähenemine.

Eesti peaks regionaalarengusse tooma sidusust, tagades, et „valitsus kui tervik“ eesmärgi toetatakse vajalike vahenditega. Eesti peaks jätkama regionaalarengu rahastamist kombineeritult ELi (kaasrahastatud) ja riigieelarve vahenditega. Samas on veel arenguruumi suurema tõhususe saavutamiseks. Näiteks võiks suurendada keskvalitsuse rahalist panust regionaalarengusse ning siduda selle riigieelarvega. See näitaks valitsuse toetust just Eesti konteksti sobivate regionaalarengu eesmärkide rakendamisele. Täiendades laiemat EL struktuuritoetuste rolli, on Eestil vajalik üle vaadata EL regionaaltoetuste skeemid, seades keskmise konkreetsete piirkondlike arengueesmärkide saavutamise. Investeringute mõjusust ja reaalseid tulemusi on võimalik saavutada pigem programmipõhise mitte projektipõhise lähenemisega ning omavalitsuste koostööga, mitte nende omavahelise konkureerimisega projektitoetuste saamisel.

Paremate poliitikatulemuste saavutamiseks tuleb parandada keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse suhteid

Kesk- ja kohaliku tasandi vaheliste suhete ehk teisisõnu mitmetasandilise valitsemise väljakutsed peegeldavad eespoolkäsitletud regionaalarengu probleeme: nõrk koordineerimine ja ebapiisav koordineerimismehhanismide rakendamine. See suhe mõjutab teenuste osutamist valitsuse kõikidel tasanditel ja lisaks ka kohalikke ametiasutusi ning regionaalarengut.

Koordineerimist tuleks tugevdada, suurendades ministereeriumide koostööd nii kesktasandil kui kohalike omavalitsustega

Tegelikult on kesk- ja kohaliku tasandi suhete juhtimine väga killustunud. Siseministeerium eesotsas regionaalministriga vastutab mitmetasandilise valitsemise juhtimise ja koordineerimise eest. Ta vastutab ka valdkonnaministeeriumide poliitikaalgatuste koordineerimise eest, mis mõjutavad kohalikku tasandit eesmärgiga tagada poliitikate sidusus. Valdonnaülene koordineerimisvõime on siiski madal, eriti võimendab seda sisemine killustatus. Napp tähelepanu, mida regionaalareng ja regionaalpoliitika valitsuses pälvivad, on täiendavaks tõendiks, et puudust tuntakse koordineeritud või koostööl põhinevast poliitilisest sisendist eesmärkide sisuliseks täitmiseks. Lisaks on regionaalarengu strateegia rakendusplaan olnud kolm-neli aastat uuendamata. Ehkki strateegia ise võib olla jätkuvalt kehtiv, kuna regionaalarenguga seotud probleemid ei ole muutunud, ei kehti enam see, kuidas probleeme saab tegelikult lahendada, sest majanduslik keskkond on muutunud.

Siseministeerium on silmitsi samade väljakutsetega nagu kõik teised ministereeriumid valdkonnaülese koordineerimise puhul: ministereeriumide kinnistes „tornides“ toimiv süsteem, kus koordineerimise edusammud olenevad tihti isiklikest võrgustikest ja isikupõhisusest. Kuna regionaalministril ei ole võimu teiste ministereeriumide üle, on Siseministeeriumi võime horisontaalseks koordineerimiseks ja laiahaardeliste poliitikaalgatuste tegemiseks pärsitud.

Teised OECD riigid lähenevad poliitikate koordineerimisele kohalikul tasandil ametlikult integreeritumal viisil. Koordineerimise seisukohast käsitletakse osades riikides regionaalarengu asju Siseministeeriumis, teistes aga Majandusministeeriumis. Ühine joon on aga see, et juhtimine ja koordineerimine on valdkonnaülene, vastava ministereeriumi eestvedamisel (nt Jätkusuutliku Arengu ja Infrastruktuuri Ministeerium Luksemburgis, Majandus- ja Ettevõtlusministeerium Taanis) ning valdkondadevaheliste komisjonide toetusel. Luksemburgis on keskvalitsuse-kohaliku tasandi suhete juhtimises ja vastavate poliitikate arendamise juhtministeerium Jätkusuutliku Arengu ja Infrastruktuuri Ministeerium, keda toetavad valdkondadevaheline komisjon ning mitmete sidusrühmade esindajatest koosnev nõukogu. Taanis veab Majandus- ja Ettevõtlusministeerium ministereeriumi regionaalpoliitika komisjoni, mis koosneb liikmetena kaheksast valdkondlikust ministereeriumist. Eestil on soovitatav kaaluda uut viisi, kuidas lähenetakse keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliste suhete koordineerimisele, laiendades valdkonnaülest tegevust. See suurendaks eri osapoolte kaasatust ja lihtsustaks regionaalpoliitika rakendamist, aruandekohustust ning tulemuslikkuse mõõtmist. Samuti parendaks see poliitika sidusust ministereeriumides ning aitaks Eestil liikuda selle poole, et regionaal- ja kohaliku arengu planeerimisega edendatakse huve nii kohalikul tasandil kui ka regionaalpoliitilisi eesmärke laiemalt. See tooks keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsustasandi vahelistesse suhetesse tervikliku riigivalitsemise põhimõtted.

Keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vaheliste koordinatsiooniviiside tugevdamine aitab parandada kõigi valitsustasandite võimekust

Keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliste suhete parandamiseks on mitmeid võimalusi. Osa neist on suunatud vertikaalse koordineerimise täiustamisele ja võimekuse suurendamisele, eriti omavalitsusüksuste puhul. Taolised vahendid võivad hõlmata õigusakte, ametlikke lepingulisi suhteid, koordineerivaid organeid, õiguspärasuse järelevalvet, mitteametlikke koosolekuid, tulemuslikkuse mõõtmist ning ka muid mehhanisme nagu eksperimendid või pilootprogrammid. OECD riikide valitsused kasutavad neid vahendeid erineval määral – õigusaktid ja seadused kalduvad olema kõige populaarsemad, neile järgnevad koordineerivad organid^{xii} – ning kõik kasutavad vähemalt kahe sellise mehhanismi kombinatsiooni. Lisaks on riigid sageli rakendatud ka indikaatorite süsteeme teenuste osutamise seireks kohalikul tasandil ja stiimuleid koostöö edendamiseks.

Eestis kasutatakse paljusid nendest vahenditest ka keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliste suhete juhtimiseks, iseäranis seadusi ja teisi õigusakte. Ehkki need muudavad olukorra selgemaks, kipuvad nad tekitama süsteemis teatud jäikust, mis võib tegevusi piirata. See on nii näiteks maakondlike omavalitsusliitude puhul, mis etendavad üha olulisemat rolli omavalitsuste tegevuse koordineerimisel ja teenuste osutamisel kohapeal. Seega, ehkki seadused ja õigusaktid on küll populaarsed ja kasulikud vahendid, võivad paindlikumad vahendid keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliste suhete juhtimiseks olla sobilikumad. Keskvalitsuse ja kohaliku tasandi üksuste vahelised lepingud on üheks selliseks vahendiks. Siseministerium on välja töötanud raamlepingud keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheliseks kokkulepeteks ning lisaks ka teenuselepingute mallid, mis seavad teenusekvaliteedile miinimumstandardid. Lepingute või teenuskokkulepete kasutamine näib aga olevat harv.

Eestil on olnud raskusi standardite seadmisega, iseäranis teenuste kvaliteedi tagamisel. Eeldatakse, et omavalitsusüksused peaksid ise oma standardid püstitama, sest neil on selleks parimad võimalused. Osade riikide keskvalitsusi on seadnud teenusstandardeid ka kohalikul osutatavatele teenustele. Ameerika Ühendriikidel ja Singapuril, nagu paljudel teistelgi riikidel, on riiklikud akrediteerimisprogrammid sotsiaaltöötajatele, mis tagavad nõutava väljaõppestandardi täitmise. Iirimaa on kehtestanud riiklikud kvaliteedistandardid puuetega inimeste koduteenustele ning Ühendkuningriigis seatud kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste osas kompetentside miinimumstandardid. Need on seadnud Tervishoiuministerium ning nende täitmist jälgib Hoolduskvaliteedi Komisjon. Samuti asutas Ühendkuningriigi keskvalitsus Omavalitsuste Parema Õigusloomeameti, et tõsta kohalike ametiasutuste võimekust jõustada keskkonnatervise, kaubanduse ja litsentside väljastamise standardeid.

Indikaatorsüsteemid aitavad edendada võimekust ja häid juhtimispraktikaid. Lisaks on nad tõhusad vahendid aruandekohustuste tugevdamiseks kõikidel valitsustasanditel, sest suurendavad läbipaistvust. Eesti ministeriumid kasutavad erinevad indikaatorsüsteeme tulemuslikkuse mõõtmiseks. Puudub aga süsteem, mille abil jagada vajalikku juhtimisinfot kõikidel valitsustasanditel, aidata seada eesmärgid ja parandada valitsuse tõhusust - olgu arendamist vajavaks valdkonnaks haldusvõimekus, finantsvahendite kasutamine või teenuste osutamine. Taoline teave võib olla iseäranis oluline, kui räägitakse läbi lepinguid või luuakse koostööpõhiseid partnerlussuhteid. Tulemuslikkuse mõõtmist puudutav teave aitab kummalgi poolel mõista teise võimekuse taset ja luua koostöösuhtet lähtuvalt võimekusest (sh raha ja oskused). See on toonud Norra omavalitsustele kasu rakendades KOSTRA süsteemi, mis avaldab elektrooniliselt andmete põhjal tulemusi ühe kuu jooksul pärast omavalitsusest vastavate andmete saamist.

Koordineerivatel organitel on tähtis roll võimekuse suurendamisel ja heade praktikate levitamisel,

eriti kohalikul tasandil. Sellised organid võivad toimida kui vajalikud foorumid, et ületada kommunikatsiooni- ja omavahelise dialoogiprobleeme. Lisaks võivad koordineerivad organid aidata ühildada huve ja ajakavasid, eriti horisontaalsete poliitikate elluviimisel. Nagu paljudes OECD riikides, loodi ka Eestis kaks üleriigilist omavalitsusliitu (Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit), et nad toimiks nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste partnerina, pidades oma liikmete nimel keskvalitsusega läbirääkimisi. Eesti omavalitsusliitudel on mitmeid probleeme eeskätt inim- ja finantsvahenditega ja see võib neid takistada tegutsemast kohaliku tasandi liikmete igakülgsete ning tõhusate partneritena. Neil on väärtuslikud teadmised omavalitsuste funktsioonide ja juhtimise kohta, mida võiks kasutada senisest paremini kesk- ja kohaliku tasandi suhete koordineerimiseks ja võimekuse suurendamiseks. Kõnelused käivad kahe liidu võimaliku ühinemise üle. Ehkki see on arusaadavalt keeruline, suurendaks kahe liidu ühendamine, nagu seda tehti Soomes, haaret ja võimaldaks uuel üksusel olla tugevam partner kõigile valitsustasanditele.

Kokkuvõte

Terviklik ja edukas riigivalitsemine koondab mitmeid eeldusi, vajadusi ning potentsiaalseid hüvesid. Esiteks tähendab see riigiasutuste ressursside ühendamist efektiivsuse suurendamiseks. See on oluline nabi inimressursiga väikeriigi kontekstis ja ajal, mil finantsvõimalused on piiratud. Eesti liigub selles suunas keskvalitsuse tasandi tugiteenuste tsentraliseerimise projektiga, et tugevdada ja optimeerida inim- ning finantsressursse ministriumide ja ametite paremaks teenindamiseks. See võimaldaks ministriumidel ja ametitel keskenduda poliitikate väljatöötamisele ja rakendamisele, mitte aga tugitegevusele.

Teiseks tähendab ühtne riigivalitsemine võimet koos tegutseda andmete riskasutamisel, seda kas konsolideerimise või standardite ühtlustamise kaudu. Uued tehnoloogiad nagu X-tee süsteem võimaldavad ka erinevatel andmebaasidel üksteisega teavet jagada. Suurem ühtlustatus tagab valitsusele kiire teabele juurdepääsu ning infojagamise, mis tõhustab tööprotsessi ja aitab paremini kodanikke ning ettevõtteid teenindada. Ka siin on käimas algatused ühiste teenuste ja õigusnormide loomisel, tagamaks andmebaaside koosvõimet.

Kolmandaks aitavad ühised vahendid ja protsessid (nt teenusetaseme lepingud, hindamismetoodikad, koolitus, käsiraamatud, elektroonilised teenuste osutamise platvormid, elektrooniline tuvastamine jne) valitsussektori asutustel täita oma funktsioone kiiremini ja lihtsamalt ning tagada, et kõik töötavad ühtsetel alustel ja ei hakka uuesti jalgratast leiutama. Ehkki välja on kujunenud tugev IKT infrastruktuur, näivad muud haldustavad Eestis toimivat peamiselt mitteformaalsel tasandil ja see on valdkond, mille täiustamine tasub ennast ära.

Lõpuks, seades esikohale kodanikud ja ettevõtted, suudab riigiparaat tänu ühtsele valitsemisele välja töötada paremaid poliitikaid ja seada oma tegevusvaldkondades prioriteete. Nii saavutatakse tasakaal kasutadaolevate vahendite ning kodanike eelistuste vahel. Erinevad riigid kasutavad ühtse valitsemise lähenemist kasvava trendina selleks, et vähendada killustatust ja lammutada „ühefunktsioonilise organisatsiooni” mudelite järgi ehitatud tugevaid „torne”. Seega eeldab terviklik valitsemine, et valitsus määratleks end uuesti nii struktuuriliselt kui ka kultuuriliselt.

Eesti valitsus tundub olevat valmis kriitiliselt üle vaatama oma struktuuri ja selle toimimist. Terviklik riigivalitsemine nõuab senisest tõhusamat eestvedamist ametnike poolt ja lisaks ka poliitilise tasandi keskendumist strateegilisele juhtimisele. Samuti on tarvis rakendada meetmeid horisontaalse ja

vertikaalse koordineerimise ja koostöövõime suurendamiseks. See eeldaks rollide, kohustuste ja eesmärkide suuremat täpsustamist. Samas on vaja tagada, et valitsuse prioriteetide elluviimise hoovad toimivad ühtselt läbi kogu riigiparaadi. Kultuuriliselt on Eesti avalikus halduses hetkel konkureerimise ja „üksi tegemise“ kalduvus (st ei sõltuta teistest oma eesmärkide saavutamisel ja vahendite jagamisel).

Teisalt sõltub Eesti riigivalitsemise suuresti mitteametlikest võrgustikest ja isiklikust eestvedamisest. Seda on tarvis tasakaalustada formaliseeritud võrgustike ja võrgustikupõhiste valitsemisviisidega, mis on jätkusuutlikumad kui ühe inimese tutvustele tuginev võrgustik. Võrgustikupõhist tegevust on vaja suunata, toetamaks ühtset valitsemist, selle asemel seada omaette eesmärged nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Eesti ametnikud hindavad kollegiaalsust madalamalt kui sõltumatust. See hoiak vastandub „valitsus kui tervik“ põhimõtetele ja seda tuleks muuta, kui Eesti soovib edukalt ühtset valitsemist rakendada. Suhtlus peamiste toimijate ning sidusrühmade seas muutub oluliseks vahendiks poliitika väljatöötamisel ning rakendamisel. Seega on Eestis vaja täiustada nii sise- kui ka väliskommunikatsiooni alast võimekust.

Hoolimata riigivalitsemise struktuuride ja kultuuri muutmise keerukusest, tõuseb terviklikust valitsemisest palju kasu kõigile valitsustasanditele. Esmatähtis on kodanike rahulolu ja tänu sellele valitsuse suurenenud legitiimsus, mida saavutatakse, kui poliitika väljatöötamisel ning teenuste osutamisel keskendutakse kodanike vajadustele. Eesti eksperimenteerib teenuste sujuvama osutamisega ühise paiknemise ja mitmeotstarbeliste organisatsioonide kaudu. Väikeriigina kasutab Eesti taolise sammuga ära oma kogemusi ja enesekindlust multifunktsionaalsete organisatsioonide rakendamisel ja see võib viia suurema paindlikkuseni kodanike teenindamisel. Lisaks aitab „valitsus kui tervik“ põhimõtete rakendamine arendada ka sotsiaalset innovatsiooni, sest see toetab uuendusmeelsust ja loovust poliitikaalgatuste määratlemisel, väljatöötamisel ning rakendamisel.

Ühtsema valitsemise poole suundudes tugevdab Eesti oma positsiooni innovaatilise ja tulevikku suunatud riigina. Kuna tegemist on pikaajalise ettevõtmisega, siis nüüd on aeg vajadusi hinnata ja töötada välja tegevuskava eesmärkide saavutamiseks. Eesti on oma teekonda juba alustanud, et tugevdada keskvalitsust, seostada paremini eesmärged ja vahendeid ning leida lahendusi koordineerimislünkade ületamiseks kõigil valitsustasanditel. Ehkki tervikliku valitsemise paljud elemendid on rakendunud või käivitatud, oleks võimalik teha veelgi enam nende arendamiseks ja nende kasutamise tagamiseks. Nende sammude hulka kuulub ka riigivalitsemise reform, mis soodustab suuremat paindlikkust, edendab paremat otsustamist, täpsustab prioriteete, kohustusi ja aruandekohustust ning aitab tugevdada riigivalitsemise võimekust kõigil valitsustasanditel.

MÄRKUSED

- i Eesti, mille pindala on pisut üle 45 000 km², on pindalalt 33 OECD riigi seas 27., järgnedes Slovaki Vabariigile (49 000) ja Iirimaa (70 000) ning edestades Taanit (43 000) ja Hollandit (41 000).
- ii Statistilised andmed Iisraeli kohta on esitatud asjaomaste Iisraeli ametiasutuste poolt ja nende vastutusel. OECD kasutab neid andmeid ilma, et see piiraks rahvusvahelise õiguse sätetest lähtuvalt Golani kõrgendiku, Ida-Jeruusalemma ja Iisraeli asunduste staatust Jordani Läänekaldal.
- iii Hõivekoormuse määr: alla 15 aasta ja üle 64 aasta vanuste isikute protsent elanikkonnast.
- iv Tööealine elanikkond: elanikkond vanuses 15–64 aastat.
- v Sotsiaalset kapitali on majandusteadlased ja sotsioloogid määratlenud arvukatel viisidel. Lihtsuse mõttes ja käesoleva raporti tähenduses määratletakse sotsiaalset kapitali kontaktide või suhete ulatusena, mida olem (üksikisik, organisatsioon, valitsusasutus) saab kasutada oma eesmärkide saavutamiseks. Selle väärtus on võimes aidata tegutsejatel oma eesmärgi saavutada.
- vi Ministeeriumite kantslerid ja asekanclerid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning maavanemad.
- vii Tuleb märkida, et Eesti avaliku sektori töötajad on võrreldav teiste riikide omaga. Üldises valitsemises on hõivatud 23% töötajast ja Eesti näitaja on sarnane Soome ja Prantsusmaaga, olles esimese viie OECD riigi seas. Norra ja Rootsi näitaja on ligi 28%; Soome, Prantsusmaa ja Eesti näitaja on 23% ringis ja neile järgneb Ungari ligi 19%-ga.
- viii Allikas: Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO), Laboursta andmebaas. Türgi andmed on pärit Türgi Rahandusministeeriumist ja Türgi Statistikainstituudist. Jaapani andmed on pärit Riigiasutuste ja Ettevõtete Loendusest. Töösuhet ei ole klassifitseeritud lähtuvalt SNA definitsioonist, st aktiivsus (turul/mitte) ja valitsusasutuste lõikes, vaid tööandjate kui juriidiliste isikute lõikes. Valitsussektoris töötajate näitaja on asendatud otseste töötamisega kas riigi keskvalitsuse või kohaliku omavalitsuse asutuses, mitte valitsussektoris üldiselt. Austraalia, Tšiili ja USA andmed viitavad avalikule sektorile (üldine valitsussektori ja avaliku sektori ettevõtted). Austria, Tšehhi Vabariigi, Itaalia, Hollandi, Uus-Meremaa ja Poola andmed väljendavad töötamist täiskoha ekvivalendina. Soome, Iisraeli, Mehhiko, Poola ja Rootsi kohta on esitatud 2007. aasta andmed. Prantsusmaa, Jaapani, Uus-Meremaa ja Portugali kohta on esitatud 2006. aasta andmed.
- ix Lähtuvalt tõenditel põhineva otsustamise viiest sambast – poliitiline, akadeemiline, erialane ning praktiline, kodanike ja ametnike valdkond.
- x Stiimuli struktuur on ühekordne makse 3 miljonit Eesti krooni (ligikaudu 192 000 eurot) ja valem, mis võimaldab hankida täiendavaid vahendeid omavalitsuse elanike arvu alusel. Siiski on kehtestatud ka toetuste maksimaalne tase.
- xi Astmeline, vähenev ja ajutine stiimulstruktuur oli integreeritud PARase mudelisse, kus rahalised stiimulid liitumiseks on seda suuremad, mida varem otsus tehakse ja mida suurem on omavalitsuse liitumisjärgne elanike arv. Seega näiteks aastatel 2008–2009, kui liitumisega vähenenud omavalitsusüksuste koguarv on kolm, tekitades ühe üle 20 000 elanikuga omavalitsusüksuse, ja kui liituda otsustanud kahe väiksema omavalitsusüksuse elanikkond kokku on üle 10 000, siis on omavalitsusüksuste liitumise toetus 9,72 miljonit eurot. Kui aga needsamad kolm omavalitsusüksust otsustaks liituda aastail 2012–2013, langeb toetus 5,4 miljoni euroni.
- xii 95% ja 79% neid rakendanud riikidest (riigid võisid rakendada rohkem kui ühte mehhanismi). N=19 OECD WP 14.

PEAMISED SOOVITUSED

1. Tervikliku riigivalitsemise edendamine**1.1. Tugevdada horisontaalset koordineerimist, täpsustades aruandekohustust valdkonnaüleste algatustes ja tagades nende jätkuvuse.**

a. Tugevdada valitsuskeskuse suunavat rolli ja ülevaatamisvõimekust, et saavutada kokkulepe strateegiliste prioriteetide osas ja selgitada riigiasutustes välja eestvedajad ning võimaldada neil välja töötada ja ellu viia valdkondadevahelisi poliitikaalgatusi.

- i. Luua valitsuskeskusele võimalused pidada ministeeriumide organisatsioonipõhiste arengukavade horisontaalsete eesmärkide üle läbirääkimisi, tagamaks kooskõla valitsuse tegevusprogrammi ja horisontaalsete strateegiadokumentidega. See aitab välja selgitada partnerid nende eesmärkide elluviimiseks ja tagada organisatsioonipõhiste arengukavade vaheline kooskõla nii ülesannete kui ka oodatavate tulemuste osas.*
- ii. Hakata valitsuskeskuse (siinkohal mõeldud peamiselt Riigikantseleid) juurde looma töörühmi ministeeriumidevaheliste uute algatuste käivitamiseks, määratledes selgelt eestvedaja koos otsustuspädevuse ja koordineerimiskohustusega. Tagada vajalikud raamistikud, stiimulid ja tugi, mis on vajalikud ühiseks vastutusevõtmiseks tulemuste eest (nt selged volitused, ressursid, vajadusel õiguslikud muutused jne).*
- iii. Tugevdada valitsuskeskuse kommunikatsiooni- ja koordineerimist, selleks et riigiasutused mõistaksid oma vastutust seoses horisontaalsete prioriteetide saavutamiseks. Tagada, et riigiasutused oleksid teadlikud ühistest kohustustest ning oodatavatest väljunditest ja osavõtlikud nende täitmise suhtes.*
 - a) Kasutada Eesti suutlikkust moodustada asutustevahelise (ministeeriumid, ametid jne) poliitikate koordineerimise soodustamiseks võrgustikke kooskõlas ühise tegevuskava ja valitsuse eesmärkidega.
 - b) Töötada välja stimuleerivaid meetmeid (st sanktsioone ja preemiaid), et tagada valdkondlike strateegiate parem kooskõla ühise tegevuskava ja valitsuse eesmärkidega.
 - c) Määratleda viisid valitsuse tegevuse tulemuste mõõtmiseks ja teavitada nende kaudu laiemat üldsust kordaminekutest ja tuua välja valdkonnad, mis vajavad jätkuvalt tähelepanu. Tagada, et valdkonnaspetsiifilised

eesmärgid ei lükkaks valdkondadevahelisi prioriteete tagaplaanile.

d) Olla ühise tegevuskava ja valitsuse eesmärkide eestvedaja, et luua ja hoida riigiparaadi pühendumust ja vastutust nende eesmärkide saavutamiseks. See võib sisaldada ka vahe-eesmärkide väljaselgitamist ja avalikkuse teavitamist, millal need on saavutatud.

iv. *Olla horisontaalsete prioriteetide tulemuslikkuse mõõtmise eestvedaja ja seirata nende tulemuste saavutamist (nii keskvalitsuse kui KOV tasandil) riigi üldise tulemusjuhtimise süsteemi raames. See on ühtlasi töövahendiks, et tugevdada valitsust kui tervikut hõlmavaid tegevusi, soodustada valitsuses teabelevikut ja tõhustada strateegilist juhtimist.*

v. *Tagamaks horisontaalsete tulemuste saavutamist, määratleda selleks vajalikud ressursid ja rahastamisallikad. Jälgida, et ministriumide organisatsioonipõhised arengukavad toetaksid neid.*

b. Tagada, et eri ministriumid võtaksid endale vastutuse ja oleksid kohustatud aru andma horisontaalsete prioriteetide eest; edendada tulemuslikkust puudutava teabe jagamist, et toetada formaalseid ja ühiskonnale suunatud aruandekohustusi.

i. *Säilitada kollektiivne vastutus ühiste tulemuste eest, kehtestades ühiselt selgesti väljendatud ja piiritletud ülesanded, vahe-eesmärgid ja tähtajad ministriumide iga-aastastes tegevuskavades. Kehtestada aruandlusmehhanismid ka valitsuskeskusele (nt tulemuslikkuse juhtimise süsteemid, tulemuslepingud ning iga-aastased aruanded).*

ii. *Määratleda organisatsioonipõhistes arengukavades ühine vastutus selliste võtmetulemuste eest, mis nõuavad mitme ministriumi osalemist või tegevust. Rakendusvõimalustena võib kaaluda erinevaid organeid või töörühmi, millele võidakse teha ülesandeks konkreetsete kavade elluviimine või meetmete kehtestamine.*

iii. *Arendada ühiskondlikku aruandekohustust valitsuse töö tulemuste kohta. Selle eesmärk on tugevdada nii ühiskondlikku kui parlamentaarset kontrolli kõigi otsuste üle, olgu need langetatud ametlikult või mitteformaalsel viisil.*

c. Selgelt määratleda ootused ja piiritleda kohustused asjaomaste ministrite seas nii poliitilisel tasandil kui ka poliitilise ja administratiivtasandi vahel.

i. *Teadvustada paremini valitsuse tegevusprogrammi kui valitsuse prioriteetide ametlikku väljendust, mis läbib kõiki valitsustasandeid (nii poliitilisi kui ametkondlikke) ja annab selge aluse tulemuseelarvestamiseks ja tulemusjuhtimiseks.*

1.2. Tugevdada vastutust koostöö eest ja parandada riigiparaadis koostööpraktikat,

täiendades mitteametlikke ja isiklike võrgustikke institutsionaalsete võrgustikega.

- a. Tugevdada ametlikult loodud kantslerite võrgustikku, et edendada ministriumidevahelist koordineerimist ja koostööd. Kantslerite võrgustik peaks ühtlasi olema foorum, kus arendada uusi ideid ja välja pakkuda lahendusi, leida poliitikavaldkondade vahelist sünergiat, arendada dialoogi ning vahetada informatsiooni. Ajapikku peaks kantslerite rühm võtma endale ühise vastutuse horisontaalsete prioriteetide elluviimise eest.
- b. Tugevdada praktikute võrgustikke asekantslerite tasandil, et edendada ühist arusaama horisontaalsetest poliitikateemadest ja arendada koostöövõimalusi. Institutsionaliseerida asekantslerite dialoogi, suhtlemist ja kogemustevahetust ka väljaspool isiklike võrgustikke ning suhteid. Laiendada sellist lähenemist lõpuks ka osakonnajuhatajate tasandile.
- c. Seada sisse ametlikud koordineerimismehhanismid poliitikaalgatuste väljatöötamiseks, arendamiseks ja rakendamiseks.
 - i. *Koordineerimismehhanismide hulgas võivad olla korrapärased koosolekud, tegevuskavade kokkuleppimine ja võrgustikus levitamine ning tulemuste ja otsuste kommunikatsioon rühma liikmete seas (ning vajadusel teiste asjaomaste sidusrühmade seas). Soovitavalt peaks need olema kirjalikus vormis, et ühtlustada rühma kui terviku arusaama tehtud otsustest, vajalikest tegevustest ja vastutusest tegutsemisel.*
 - ii. *Selgitada praeguses valitsusstruktuuris välja võimalused selliste algatuste piloteerimiseks, mis loovad esmatähtsate horisontaalsete poliitikaküsimuste ümber institutsionaalseid võrgustikke.*
 - iii. *Töötada iga algatuse puhul välja projektiplaan ja kommunikatsioonikava, kus määratakse kindlaks koordineerimise rühma liikmete vahelised koordineerimise- ning kommunikatsioonirollid ja -kohustused.*

1.3. Tuua „valitsus kui tervik“ lähenemine riigiasutuste organisatsioonikultuuri, et toetada horisontaalseid töömeetodeid.

- a. Täiustada valitsuse sise- ja väliskommunikatsiooni. Tagada, et kõikidel võtmeametnikel on nii üksikasjalikum kui ka laiem ja üldisem teavet valitsuse eesmärkide tausta kohta.
 - i. *Täiustada võrgustike kaudu sisekommunikatsiooni kõikidel tasanditel (nt kantslerid, asekantslerid jne).*
 - ii. *Täiustada kodanikele suunatud kommunikatsiooni, muutes kodanike kaasamisportaali kasutajasõbralikumaks (st formaadi osas) ja lisades ministriumide/ametite kodulehtede linke kaasamisalase teabe juurde.*
- b. Toetada, arendada ja integreerida valitsussektori väärtusi, et rajada ühine avaliku teenistuste kultuur, mille põhjal edendada individuaalset tulemuslikkust ja tervikliku

riigivalitsemise töömeetodeid.

- i. *Vaadata läbi olemasolevate valitsussektori väärtuste sobivus tervikliku riigivalitsemise saavutamiseks ja nende väärtuse koostöös riigivalitsemise arendamisega pikas perspektiivis. Luua aruteluforum, mis võimaldaks ametnikel anda tagasisidet ja esitada ettepanekuid avaliku teenistuse väärtuste kohta ja viia läbi regulaarseid küsitlusi ametnike avaliku teenistuse väärtuste tajumise kohta.*
 - ii. *Sätendada tervikliku riigivalitsemise väärtused avaliku teenistuse seaduses ja integreerida need väärtused personalijuhtimise tavadesse, sealhulgas värbamise ja valikusse, koolitamisega ja arendamisega ning tulemuslikkuse hindamisega ja tulemusjuhtimisega.*
 - iii. *Töötada välja ja rakendada kommunikatsioonistrateegia ning valmistada ette kommunikatsioonimaterjal avaliku teenistuse uuendatud väärtuste kasutuselevõtuks kogu avalikus halduses. Kommunikatsioonistrateegia peaks sisaldama tegevuskava väärtuste järjepidevaks levitamiseks, et integreerida need valitsemiskultuuri ja igapäevastesse tegevusse, ning ka olemasolevate ja uute riigitöötajate koolitamist.*
 - iv. *Toetada tervikliku riigivalitsemise väärtusi ka tippametnike koolitamise ja arendamise kaudu.*
- c. Arendada riigiasutustes kõigi tasandite juhte, teadvustades neile tervikliku riigivalitsemise töömeetodeid. Julgustada neid olema oma organisatsioonides muutuste eestvedajateks ja kommunikeerima tervikliku riigivalitsemise olulisust ka riigiparaadis laiemalt.
- i. *Kasutada kantslerite ametlikku võrgustikku, et suurendada isiklikku vastutust koostöö eest, tugevdada eestvedamist ja aruandekohustust tiptasemel. Näidata kantslerite tasandil selliseks käitumiseks eeskuju ka teistele ametnikele.*
 - ii. *Pöörata Eesti avaliku teenistuste tippjuhtide kompetentsimudelile rohkem tähelepanu tervikliku riigivalitsemise mõtte- ja tööviisidele. Laiendada kompetentsimudelit ka teistele ametikoha gruppidele ja suurendada tulemuslikkuse hindamise kaudu motivatsiooni arendustegevustes osaleda.*
 - iii. *Rõhutada ja soodustada riigiametnike juhtimis- ja eestvedamise alast koolitamist kõikidel valitsustasanditel, sealhulgas kohalikes ametiasutustes. Eestvedamine on vahend, millega saab tõsta haldussuutlikust ja luua suuremat usaldust ning ühist arusaama valitsuse erinevatel tasanditel tegutsejate vahel.*
- d. Rakendada kõigis riigiasutustes töötajate individuaalseid tulemusjuhtimise süsteeme.
- i. *Kehtestada avalikus teenistuses töötajate tulemuslikkuse hindamise ja tulemusjuhtimise raamistik, mida saab seejärel kohandada konkreetsetes ametiasutustes kasutamiseks. Individuaalsed tulemuslikkuse hindamise moodsikud peaksid sisaldama kriteeriume strateegilise mõtlemise, innovaatilise tööviisi,*

koostöö, analüüsi- ja juhtimisvõime hindamiseks. Tagada, et töötajate individuaalseid tulemuslikkuse hindamisi kasutataks töötajate koolitus- ja arengukavade koostamisel ning nende kavade ellurakendamisel.

- ii. Siduda töötajate individuaalsed tulemuslikkuse eesmärgid organisatsiooni eesmärkide ja väljundite, valitsuse tulemuste ja avalike teenuste väärtustega. Organisatsiooni eesmärgid peaks jõudma alumiste tasandite töötajateni juhtimise ja meeskondade kaudu ning nende elluviimine peaks aitama saavutada valitsuse eesmäärke.
- iii. Töötajate individuaalsed tulemusplaanid peaks sisaldama konkreetseid meetmeid ja olema seotud tulemustasuga, et tagada vastutus tulemuste saavutamise eest.
- iv. Ametlik tulemusraamistik tuleks kehtestada kõikides valitsussektori organisatsioonides. Et see õnnestuks, on kõigi riigiasutuste juhtidele ja personalitöötajatele tarvis pakkuda koolitusi tulemusraamistiku rakendamiseks ja vastava tööprotsessi juhtimiseks. Lisaks on vaja korraldada ka üldisi koolitusi riigitöötajatele laiemalt, millega teadvustada raamistikku, ootusi töötajatele ja tulemusraamistike rakendamise protsessi.

1.4. Luua paindlik riigiaparaat

- a. Parandada avaliku halduse sõltumatust, piiritledes selgesti poliitiliste ning haldustasandite kohustused ja ülesanded, võimaldamaks riigiasutustel tegutseda ühtse tervikuna ja toetada paremini valitsuse eesmäärke.
 - i. Muuta avaliku teenistuse seadust, et anda vastutus riigiasutuste igapäevase juhtimise eest ministritelt üle ministeeriumide/ametite juhtidele, näiteks palgasüsteemi, personalivaliku ning ametikohtade ja töötajate organisatsioonisisese ning organisatsioonidevahelise liikumise osas.
 - ii. Määrata kindlaks asekanterite rollid, vastutus ja aruandlusviisid juhtimisel ning poliitika kujundamisel ja rakendamisel; suurendada ministeeriumi juhtimises asekanterite otsustuspädevust.
- b. Arvestades demograafilisi arenguid ja muid trende, töötada välja pikaajaline strateegia kogu riigivalitsemise arendamiseks ja riigiasutuste ning avaliku teenistuse arendamiseks ning jälgida selle elluviimist keskselt. Määrata riigivalitsemise arendamise eest vastutav asutus ja tagada sellele senisest tugev poliitiline tugi.
 - i. Riigivalitsemise arendamise eest vastutav asutus peaks koostama tervikliku visiooni kogu avaliku teenistuse juhtimiseks.
- c. Planeerida tööjõudu ja hinnata ametnike kompetentse nii konkreetsetes riigiasutustes ja

poliitikavaldkondades kui ka riigiaparaadis tervikuna. Tagada, et riigil oleks olemas õiged töötajad õigete oskustega, et valitsuse tegevuskava tulemuslikult viia ellu. Kindlustada valitsuse esmatähtsates poliitikavaldkondades piisav tööjõud. Seostada eelmainitud tegevused värbamise ja koolitusprogrammidega.

- i. *Juurutada tööjõu planeerimise praktikad nii riigiasutuste sees kui nende vahel, seostades selle riigivalitsemise üldiste vajadustega. Korrapäraselt seirata ja uuendada tööjõu planeerimise tegevusi tervikteenuse tasandi. Riigiasutustes kasutada paremini personalijuhtimise andmeid ja esitada neid keskele üksusele analüüsiks (nt vastavale osakonnale Rahandusministeeriumis).*
 - ii. *Hinnata võimekust ja oskusi riigiasutustes lähtuvalt valitsuse prioriteetidest ja eeldatavatest vajadustest tulevikus. Arendada välja avaliku teenistuse kui terviku visioon ja kuvand. Seostada organisatsioonisesed koolitused ametnike arendamist vajavate kompetentsidega, mis on olulised kogu avaliku teenistuste seisukohast.*
 - iii. *Laiendada tippjuhtide järelkasvu programmi Newton, et kaasata võimalikke tulevasi juhte ja mitte piirduda üksnes nendega, kes juba täidavad juhtide otseste asendajate ülesandeid.*
 - iv. *Kasutada värbamis- ja valikukriteeriume, et hinnata oskusi ja kogemusi laiemalt, mitte ainult ühes oskuste valdkonnas.*
- d. Kaasajastada ja ühtlustada valitsussektori palgapoliitikat, säilitades samas paindlikkuse; tuua tööjõuturult sisse vajalikud oskused; kaardistada vajalikud rollid ja kohustused igal ametikohal; suurendada läbipaistvust ja lihtsustada tööprotsesse.
- i. *Muuta olemasolevat avaliku teenistuse seadust, et anda vastutus palkade kehtestamise eest üle organisatsioonide juhtidele (et palgasüsteem kehtestataks konsulteerides Rahandusministeeriumiga).*
 - ii. *Lua standardiseeritud palgaklassifikaatorite süsteem, mis võetakse kasutusele läbivalt kõigis riigiasutustes. Alustades tippjuhtide ametikohtadega, luua ametikohtade kirjeldused lähtuvalt ootustest klassifikaatori igal tasemel (mitte individuaalsel tasemel). Võtta see ajapikku kasutusele kõikide riigitöötajate puhul.*
 - iii. *Värbamis- ja palgaotsuste läbipaistvuse suurendamiseks kehtestada seniste saavutuste väärtustamisel põhinevad kohustuslikud avalikud konkursid ja määrata avalikus teenistuses järelevalveorgan, mis vastutaks värbamisotsuste ja palgaläbirääkimiste õigluse tagamise eest. Tagada, et kõik töökuulutused sisaldaks palgaandmeid, ja avaldada palgaklassifikaatori teave riigiasutuste kodulehtedel.*
 - iv. *Lihtsustada individuaalsete palkade arvutamiseks kasutatavat valemit.*
- e. Kehtestada kõikidel tasemetel rotatsiooni- ja pikaajaliste töölähetuste süsteem, mis soodustab valitsussektori töötajate liikuvust; juurutada süsteem järk-järgult, alustades tippjuhtidest.

- i. *Rakendada töötajate rotatsioonisüsteem ja pikaajaliste lähetuste programm kõikidele ametnike tasemetele avalikus teenistuses, mitte ainult tippjuhtidele. Tippjuhtide roteerumine peaks olema kohustuslik (nt kestusega ligikaudu kolm kuni viis aastat ühe rotatsioonitsükli kohta)*
 - ii. *Ametnike mobiilsuse parandamiseks vältida valitsussektori teenistujate eristamist mitmeks eraldiseisvaks grupiks.*
- f. Jätkata ühiste tugiteenuste projekti, et arendada tugiteenuste tõhusat ja säästlikku osutamist.
- i. *Juhtida rakendamist etapiviisi; õppida pilootprojektide tagasisidest, arendada oskusi ning luua praktikute töörühmi.*
 - ii. *Laiendada ühiste tugiteenuste kontseptsiooni teistele teenusevaldkondadele, nagu kinnisvara haldamine, riigihanked jne.*
 - iii. *Suurendada toetust tugiteenuste projekti rakendamisele, sealhulgas koordineerides seda paremini teiste valdkondadega (nt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, finantsjuhtimine, personalijuhtimine jne).*

1.5. Lähtuda „valitsus kui tervik“ põhimõtetest riigivalitsemise arendamisel.

- a) Muuta Vabariigi Valitsuse seadust paindlikumaks, võimaldamaks valitsusaparaadis muutuste tegemist määruste kaudu, mitte seaduse tasandil. Neid määrusi võib valitsus vastu võtta kas parlamendi ametiaja alguses või ka selle jooksul, et võimalikult hästi ellu viia valitsuse prioriteete ja rahuldada kodanike vajadusi.
- b) Kasutada ülesande-põhiseid töörühmi, koondades vastavate ministeeriumi(de) ja ametiasutuste töötajaid, et töötada uute poliitikaalgatustega. Anda pärast esialgset käivitus- ja juurutusetappi vastutus algatuse eest üle kindlale ministeeriumile.
- c) Kasutada olemasolevat pädevust (st avaliku teenistuse seaduse § 47 ja § 59), et soodustada töötajate liikumist riigiasutuste vahel lähtuvalt valitsuse vajadustest tervikuna. Pikas perspektiivis sõnastada ametike mobiilsus selge eesmärgina tervikliku riigivalitsemise arendamisel.

2. Ühise tegevuskava arendamine

2.1. Koostada ühine tegevuskava, et suurendada toetust vajalikele reformile.

- a. Luua alused kogu ühiskonda hõlmavateks aruteludeks riigi pikaajaliste eesmärkide üle.
- b. Arendada riigiparaadis valmisolekuvõimet ja ettenägemisoskusi, et tugevdada riigi

suutlikkust arvestada pika perspektiiviga (20+ aastat).

- c. Tagada kaasav lähenemisviis ühise tegevuskava arendamiseks (st kaasata poliitikuid, ametnike valitsuse kõikidel tasanditel ja kodanikke/kodanikuühiskonda), et vältida paberilejääva strateegilise visiooni loomist. Levitada nende tegevuste kohta infot poliitikute, ametnike ning kodanike seas.
 - i. *Töötada arenguvision välja arutelude käigus ja tagada, et see kajastuks riigiasutustes ja nende tegevustes, kultuuris ja väärtustes ning et ka valitsuse tegevus kannab seda visiooni.*
 - ii. *Selgelt teavitada ühise tegevuskava elluviimisest ja konkreetsetest ülesannetest nii poliitilist kui ka administratiivset tasandit ning samuti kodanikke.*
- d. Siduda ühise tegevuskava elemendid valitsuse eesmärkidega ning integreerida need ministeeriumide organisatsioonipõhistesse arengukavadesse, toetamaks tegevuskava rakendamist.
- e. Soodustada ühiskondlikult oluliste näitajate kasutamist edenemise mõõtmiseks ning selgitada välja mahajäävad valdkonnad. Parandada tulemustest raporteerimise ajastust ja sisukust nii poliitikutele, ametnikele kui kodanikel, et suurendada ühiskondlikku vastutust ja täita avalikku aruandluskohustust.

2.2. Muuta organisatsioonikultuuri ja ametnike ootusi proaktiivsemaks ja tulemuspõhisemaks võttes kasutusele tulemuslikkuse mõõtmise ja eelarvestamise süsteemid.

- a. Panna paika poliitilisel eestvedamisel põhinev strateegilise planeerimise protsess, et selgitada välja valitsuse prioriteedid järgmiseks strateegilise planeerimise perioodiks. Seostada see protsess eelarvestrateegiatega koostamisega keskpikas ja pikas perspektiivis, et tagada kavatsuste realistlikkus ning panna valitsust programme ja kulutusi prioritseerima.
- b. Kehtestada tulemuseelarvestamise süsteem ja koguda tulemuslikkust puudutavaid andmeid, et lisaks kulude kokkuhoiule tõsta valitsussektori efektiivsust ja tulemuslikkust. Määratleda tulemusnäitajad, et paremini juhtida kulutusi ja jälgida tulemuste saavutamist.
 - i. *Kavandada tulemuseelarvestamise rakendamine järk-järgulise protsessina, et õppida pilootprojektide hindamistest ja tagasisidest, arendada oskusi ning kasutada sobivaid näitajaid ning andmeid.*
 - ii. *Kasutada tulemuseelarvestamise süsteemi ministrite-ametnike, ministeeriumi-valitsemisala ja ülemus-alluv vahelise dialoogi alusena, et täpsustada ootusi tulemuste osas ning seostada konkreetse riigiasutuste ülesanded valitsuse laiemate eesmärkidega.*
- c. Töötada välja selge kuluarvestusmetoodika ja jätkata tööd finantsandmete ühtlustamiseks.
 - i. *Täiustada andmete kasutamist valitsussektori tulude ja kulude pidevaks jälgimiseks, kasutada horisontaalseid eelarve-ülevaateid ressursside*

ümbesuunamise otsuste langetamiseks ning lülitada see info eelarve ettevalmistamise protsessi, et suurendada valitsussektori tulemuste tõhusust ja mõjusust.

- d. Kehtestada stiimulid ministeeriumide ja tippjuhtide tasandil, et parandada tulemuste saavutamist, vastutust ja aruandekohustust.

2.3. Tugevdada otsustusraamistikke kõikidel valitsustasanditel arendades otsustusprotsesse ning laiendades otsuste aluseks olevaid informatsiooniallikaid.

- a. Formaliseerida ja optimeerida otsustamist puudutavaid juhiseid ja protsesse, et vähendada tööde ümbertegemist, paremini kasutada ja suunata vahendeid ning teavitada üldsust otsustest ja nende põhjustest.
- b. Arendada tõenduspõhist otsustamist.
 - i. *Tõsta avalikus teenistuses, valitsuses ja parlamendis valmisolekut ja ootusi tõenduspõhise poliitikakujundamise ja otsustamise rakendamiseks.*
 - ii. *Arendada riigiasutuste suutlikkust langetada tõenduspõhiseid otsuseid (nt koolituste, kompetentsimudelite, rotatsiooni jne kaudu).*
 - iii. *Kehtestada riigiasutustes reeglistik õigusaktide mõjude hindamiseks.*
 - iv. *Parandada nii sisest kui välist dialoogi ja kommunikatsiooni, et kasutada tõenduspõhist infot kui otsustamise sisendit ja et tugevdada riigiasutuste analüütilist võimekust.*
- c. Täiustada kodanike kaasamise praktikaid poliitikakujundamise varases etapis, et tõsta poliitika tulemuste mõjusust.

3. Avalike teenuste tõhus osutamine

3.1. Osutada avalikke teenuseid sujuvalt ja kodanikele kättesaadavamalt, arendades avalike teenuste osutamises terviklikku lähenemist.

- a. Luua alus teenuste osutamise taseme ühtlustamiseks ja koordineerimiseks valitsuse kõikidel tasanditel (vertikaalselt ning horisontaalselt), täiendavalt ühtlustades tööprotsesse nii keskvalitsuse kui KOV tasandil.
 - i. *Edendada avalike teenuste tõhusust, tugevdades eri valdkondi ja tasandeid hõlmavate teenuste koordineerimist (nt e-riik, andmete jagamine). Seda eriti valitsustasandite vahel ja tagades, et selle töö käigus tekiks vajalik suutlikkus teenuste osutamiseks.*
 - ii. *Edendada vertikaalset ja horisontaalset koostööd teenuste osutamisel ning vähendada standardite ja lähenemiste killustatust. Selleks: luua baasmudelid ja*

- näited haldustoimingute, otsustusprotsesside ja koostöölepingute jaoks; leppida kokku mõõtmismeetodid ja teenusetasemed; ühtlustada infosüsteemid. Edendada ja toetada teenuste lepingulist delegerimist vertikaalsete ja horisontaalsete koostööalgatuste puhul (nii keskvalitsuse kui KOV tasandil), et selgelt määratleda poliitika elluviimise eesmärgid ja selleks kasutatavad vahendid, rollid ning kohustused, vastutusahelad, tähtsajad ning edukuse kriteeriumid.*
- iii. *Edendada ametnike ja praktikute võrgustikke ning kasutada töörühmi, et jagada teenuste osutamisega seotud kogemusi, arutada probleeme ning lahendusi; samuti et edendada koostööd ja suurendada suutlikkust kõikidel valitsustasanditel. Lisaks võrgustikele kasutada selleks ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia vahendeid (nt kodulehed, vikilehed).*
- iv. *Paremini ühtlustada erinevaid platvorme ja standardeid, et liikuda riigihangete tsentraliseerimise ning teistegi haldustoimingute ühise korraldamise suunas. Seejuures võiks rajada ühiseid platvorme e-teenusteks ning pakkudes ühist tehnilist arendust nii keskvalitsuse kui KOV tasandil teenustele.*
- v. *Kaaluda vastutuse koondamist avalike teenuste osutamise arendamise eest nii keskvalitsuses kui KOV tasandil ning ka tugiteenustega seotud tegevuste osas ühte organisatsiooni - kas mõnda olemasolevasse või uude asutusse (nt nagu Austraalias, Kanadas, Taanis, Soomes ja Hollandis).*
- b. Tagada selged volitused ja vastutused kõikide poliitikate ja teenuste ühtlustamiseks, mis mõjutavad teenindatavat elanikkonda või lõppkasutajaid, kellel on ühised vajadused või teenuste osutamise kanalid. Selleks on tarvis täpsustada õigusakte, selgitada välja valdkondadevahelised seosed ja sünergia ning tagada, et elluviijad keskendusid eesmärkidele.
- i. *Laiendada Läänemaa riigimaja kontseptsiooni teistesse piirkondadesse; kasutada võimalust halduspiirkondade arvu vähendamiseks (vt allpool); jälgida, kuidas nende meetmete rakendamine aitab saavutada tõhusust.*
- ii. *Ratsionaliseerida ja optimeerida maakondades riigiasutuste arvu, mis osutavad avalikke teenuseid. Seda saab teha teenuseid liites ja vähendades maakondlikke esindusi, kuid samas tuleb jälgida teenuste kättesaadavust (nagu näiteks Soomes).*
- c. Muuta teenused kasutajasõbralikumaks parandades infovahetust ja suurendades läbipaistvust, seades selleks sisse vajalikud kvaliteedijuhtimissüsteemid nii keskvalitsuse kui KOV tasandil (nt akrediteerimisprogrammid, litsentside nõuded, teenuste eeskirjad). Kasutada neid mehhanisme nii, et kohalikud kogukonnad saaksid väljendada oma ühiseid vajadusi teenuste kvaliteedi osas nii kohalikul kui riiklikul tasandil. See loob aluse teenusstandardite arendamiseks, kui riigi rahalised võimalused seda lubavad. Kokkuvõttes annab see suuniseid ressursside ja arendustööde prioritseerimiseks.
- i. *Arendada ja laiendada riiklike teenuseosutajatele suunatud (üksikisikute ja*

organisatsioonide) akrediteerimisprogramme.

- ii. Kehtestada riiklikud kvaliteedistandardid teenuseid osutavate asutuste rajamise ja opereerimise jaoks (nt eakate ja/või puuetega inimeste elamud ning hooldekodud), mis kehtivad nii avalikele kui ka eraettevõtetele.*
 - iii. Suurendada KOV tasandi volitusi ja võimekust sõlmida teenuselepinguid ning rakendada vastavaid standardeid.*
 - iv. Tagada, et standardid ei ole miinimumkvaliteedi tasemel, vaid tõstaksid teenuste kvaliteeti ja tõhusust kasutajate seisukohast.*
- d. Luua tulemuslikkuse mõõtmise süsteemid keskvalitsuse ja KOV tasandil. Süsteem võiks sisaldada tulemuslikkuse hindamise mõõdikuid, aruandlusnõudeid ja teenuste kvaliteedistandardeid.
- i. Tulemuslikkuse mõõdikute arendamiseks tuleks koguda arvamusi asjaomastelt ministeeriumidelt ja ametitelt ning üleriigilistelt omavalitsus liitudelt.*

3.2. Tõhustada riigi kohalolu maakondades, integreerides ja ratsionaliseerides maavalitsuste funktsioone ning töövaldkondi.

- a. Vaadata üle maavalitsuste roll ja ülesanded, suurendamaks efektiivsust ja mastaapi, kaaludes sealjuures maakondade liitmist.

3.3. Viia kohalike omavalitsuste teenuste osutamise kohustused vastavusse omavalitsuse tüübi ja suutlikkusega, mitte kasutada lähenemist „kõigile sobib üks”.

- a. Vaadata läbi kohalikele omavalitsustele pandud kohustused avalike teenuste osutamisel ja kehtestada teenuste osutamise kohustuste miinimumtasemed vastavalt omavalitsuse finants- ja personalisuutlikkusele ja muudele ressursidele.
- b. Tagada, et kohalikul tasandil osutatavad teenused ja teenuste osutamise meetodid sobivad kodanike vajadustega vastavalt omavalitsuste tüübile, suutlikkusele ja vajadusele (maapiirkond, maakonnakeskus, linn, suurlinn).
 - i. Arvestada linnade ja maakohtade eripärasid teenuste osutamisel (nt luua Tallinnast ja seda ümbritsevatest piirkondadest suurlinnapiirkond või luua Tallinnale „pealinna” staatus, et korraldada teenuste ühist osutamist üle omavalitsusüksuste piiride).*
 - ii. Selleks, et viia teenused kooskõlla kodanike nõudmistega ning vajadustega, suurendada omavalitsuste suutlikkust avalike teenuste ühisel väljaarendamisel ja osutamisel.*
 - iii. Soodustada teenuste osutamiseks alternatiivseid viise nagu näiteks avaliku ja*

erasektori partnerlus.

3.4. Täiustada teenuste osutamist KOV tasandil, suurendades omavalitsuste mastaapi ja suutlikkust.

- a. Kehtestada mehhanismid, sealhulgas tugevamad stiimulid, millest lähtuvalt muutub omavalitsusüksuste vaheline mitteintegreeritud vabatahtlik koostöö alternatiiviks omavalitsusüksuste liitmistele.
 - i. *Keskvalitsusel pakkuda omavalitsustele juhendamist ja stiimuleid (ning sanktsioonid), mis on seotud selgelt määratletud (ühiselt kehtestatud) eesmärkidega (nt kodanike rahulolu, tõhusus, kvaliteet, efektiivsus jne), et edendada avalike teenuste osutamisel omavalitsusüksuste vahelist koostööd.*
 - ii. *Kehtestada teenusevaldkondadele tulemuslikkuse seire süsteem, et jälgida, kas eesmäärke täidetakse või mitte. See on vajalik, sest võimetus parandada teenuste osutamise suutlikkust omavahelise horisontaalse koostöö kaudu võib nõuda omavalituste liitumisi.*
- b. Selliste kohalike avalike teenuste puhul, kus erialane professionaalsus ja mastaap on teenuste kvaliteedi seisukohast olulised, luua eelarveraamistikuga seotud tugevad stiimulid horisontaalseks koostööks omavalitsuste vahel.
- c. Suunata järgmise sammuna liitumisi nende omavalitsusüksuste puhul, kus koostöö ja vabatahtlikud liitmised ei anna tulemusi. See protsess peab olema selgelt määratletud ja selgitud ning tuginema mõõdetavatele eesmärkidel.
 - i. *Veenduda, et liitumistele kehtestatakse selged eesmärgid, sealhulgas kõnealune omavalitsusüksuste arv, ajakava liitumispartnerite valimiseks ja liitumiskavade esitamiseks ning rakendamiseks.*
 - ii. *Juhtudeks, kui liitmine aset leiab, rakendada tugev stiimulisüsteem, mis on seotud liituvate omavalitsusüksuste arvu ja/või elanikkonna sihttasemega. Kaaluda, kas kasutada „boonuseid“, et ergutada tugevamaid omavalitsusüksuste ühinema nõrgematega, vältimaks ainult võimekate partnerite valimist.*
 - iii. *Keskelt kehtestatud suuniste raames tagada demokraatlik osalus liitumispartnerite valimisel, mis keelaks omavalitsustel partnerite valikul kõrvale heita väiksemaid ja nõrgemaid omavalitsusüksusi (nn Šveitsi juustu efekt).*
- d. Eksperimenteerida regionaalsel tasandil teenuspiirkondade moodustamisega, mis testiks koostöö tõhusust mitme teenuse osutamisel laial territooriumil kas: a) ette kindlaksmääratud teenuste puhul, nt transport, keskharidus, sotsiaalteenused, vee- ja jäätmemajandus, vee- ja energiavarustus, kultuuripärandit puudutavad tegevused jne; või b) lähtuvalt vajaliku teeninduspiirkonna suurusest.
- e. Suurendada KOV-de finantssuutlikkust, sealhulgas kaaludes võimalust kehtestada kohalik

tulumaks ja tagades parema sidususe (st lahendada kattumist puudutavad küsimused) tasandusfondi ja kohalike omavalitsuste toetusfondi vahel. Arendada fiskaalseid või finantsmehhanisme, et suurendada omavalitsuste stiimuleid parandada teenuste osutamist ja selgitada välja omatulude suurendamise võimalusi.

- i. *Kaaluda kohaliku tulumaksu rakendamist, et anda valijatele ja maksumaksjatele omavalitsusüksuses rohkem autonoomiat ning et tõhustada kohalikku demokraatiat. Maksubaasi (ja selle erandid) võib määrata kindlaks keskselt ning maksumäärad otsustada kohapeal kehtestatud vahemiku piires, et vältida kahjulikku maksukonkurentsi.*
 - ii. *Lahendada kattuvused tasandusfondi ja KOV toetusfondi vahel kas kulude ja tulude tasandamise eristamisega või kehtiva tasandussüsteemi kohandamisega.*
- f. Tõsta haldussuutlikkust, iseäranis mitmetasandilise valitsemise hoobade kaudu, nt lepingud, koordineerivate üksused jms.
- g. Tugevdada koordineerivate üksuste suutlikkust nii keskvalitsuse kui KOV tasemel.
- i. *Üleriigilised omavalitsusüksuste liidud peaks liituma, suurendamaks haaret ja suutlikkust ning olema parem partner kõigile valitsustasanditele.*
 - ii. *Suurendada maakondlike omavalitsusliitude suutlikkust töötada koos omavalitsusüksustega avalike teenuste osutamisel. Sealhulgas tuleb üle vaadata maakondlike KOV liitude õiguslik staatus ja vajadusel seda kohandada, et soodustada nende võimet täita aktiivsemat rolli teenuste osutamisel omavalitsusüksustest liikmetele ning nende kodanikele. Samas saab KOV liit ikkagi jääda sõltumatuks keskvalitsusest ning saavutada mitmekesiste rahastamisallikate kasutamisel suuremat paindlikkust (nt rahastades osaliselt teatud teenuseid keskvalitsuse poolt ja/või ELi struktuurifondidest).*
- h. Kohandada ELi vahendite eraldamise skeemi seniselt projektipõhise konkurentsi mudelilt programmipõhise koostöö mudelile. Seejuures on vajalik nihutada rõhuasetust üksnes infrastruktuuri arendamiselt nii, et saavutatakse tasakaal infrastruktuuri, inimkapitalisse ja innovatsiooni investeerimise vahel.

3.5. Suurendada ministeeriumidevahelist ja valdkondadevahelist koostööd regionaalsete, piirkondlike ja kohalike poliitikaalgatuste väljatöötamisel, rakendamisel ja koordineerimisel.

- a. Seada regionaalarengu ja regionaalse planeerimise keskmesse piiratud arv tegevusvaldkondi, millele suunata kohapõhiselt tähelepanu regionaalsete arengueesmärkide saavutamisel. Sedasi on võimalik tõhustada regionaalpoliitilist planeerimist nii riiklikult kui valdkondlikult ning paremini toetada regionaalpoliitilisi ja ELi vastavasisulisi eesmärke.
 - i. *Kehtestada regionaalplaneerimise tarbeks territoriaalsed piirid, grupeerides*

piirkondi, millel on oma asukohast tulenevalt ühised tunnused.

- b. Kehtestada piirkondlike arengukavade selge hierarhia, kus üleriigiline ruumiline planeering loob aluse riiklikule regionaalarengu strateegiale (see võiks olla koostatud uute funktsionaalsete arengupiirkondade lõikes), mis omakorda võtab arvesse riiklikke valdkondlikke arengukavasid või muid olulisi regionaalse mõõtmega algatusi. Regionaalsed arengukavad peaks olema kooskõlas ka maakondade ning kohalike arengukavadega.
- c. Rakendada valdkondadevahelisi komisjone kantslerite/asekantslerite tasandil ja kõrgetasemelist nõukogu regionaalpoliitika kujundamiseks ja selle elluviimise koordineerimiseks, sh KOV tasandi avalike teenuste osutamise poliitikate ning programmide planeerimiseks ja koordineerimiseks.
- d. Tugevdada regionaalplaneerimise tulemuslikkust, sealhulgas maakondade tasandil (maakondlikud arengukavad), tagades seosed riigieelarve ja EL rahastusega.

VIITED

- Bourgon, J. (2010). "The History and Future of Nation-Building? Building Capacity for Public Results." *International Review of Administrative Sciences*. 76:197. DOI: 10.1177/0020852309365666
- Charbit, C. and M-V Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government." *OECD Working Papers on Public Governance No. 14*. OECD Paris.
- Christensen, Tom and P. Laegreid, (2007) "The Whole of Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review*, November/December 2007.
- Council of European Municipalities and Regions (2009), "The Economic and Financial Crisis: Impact on Local and Regional Authorities," Second Survey, November 2009. CEMR, Brussels.
- Estonian Co-operative Assembly (2009), *Estonia Human Development Report*. AS Eesti Ajalehed. Tallinn.
- European Union (2009a), Eurostat Statistics on Income and Living Conditions, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc, extracted 15 August 2010.
- European Union (2009b), *Smarter, Faster, Better e-Government, 8th Benchmark Measurement*, November 2009, Prepared by CapGemini for the European Commission.
- Government Office (2009), *The Roles and Attitudes of the Public Service*, Government Office of the Republic of Estonia, Tallinn (only available in Estonian).
- Government Office (n.d.), *Assessment and Development of Competencies of Estonian Civil Service Senior Executives*, Government Office of the Republic of Estonia, Tallinn.
- Halász, G. (2004), *New Challenges and Opportunities for Improving Education Policy in CEE Countries?*, National Institute for Public Education, Budapest.
- Head, B. W. (2008), "Three Lenses of Evidence-Based Policy", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 1
- Hite, S.J. (2008), "School Mapping and GIS in Education Micro-planning", Working Document, International Institute for Educational Planning, UNESCO, http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Research_Challenges_and_Trends/pdf/symposium/StevenHite.pdf, accessed September 2010.
- International Labour Office, Statistics Database, ILO, Geneva.

- Kitsing, M. (2010), "An Evaluation of E-Government in Estonia" Paper prepared for presentation at the *Internet, Politics and Policy 2010: An Impact Assessment*, Oxford University, UK, 16-17 September 2010.
- Management Advisory Committee (2004), *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Commonwealth of Australia, Canberra.
- Ministry of Finance (2010), *Public Service Yearbook 2009*, Ministry of Finance of the Republic of Estonia, Tallinn.
- Ministry of Social Affairs (2009), *Health, Labour and Social Life in Estonia 2000-2008*, Ministry of Social Affairs of the Republic of Estonia, Tallinn.
- Miron, G., S. Evergreen and J. Urschel, "The Impact of School Choice Reforms on Student Achievement", Education Public Interest Center, University of Colorado, Boulder, <http://homepages.wmich.edu/~miron/publics/EPSTL-0803-262-EPRU.pdf>, accessed October 2010.
- Moisio, A. (2010), *Estonian Sub-national Finance*. Avaldamata tööpaber.
- OECD (2005a), *E-Government for Better Government*. OECD, Paris.
- OECD (2005b), *Modernising Government: The Way Forward*. OECD, Paris.
- OECD (2006a), *Competitive Cities in the Global Economy*. OECD, Paris.
- OECD (2006b), *Workshop Proceedings: The efficiency of sub-central spending*, OECD Fiscal Network Workshop on Performance Indicators and Local Government Collaboration, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, Internal OECD Document, May 2006. OECD, Paris.
- OECD (2007a), *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD, Paris.
- OECD (2007b), *OECD Territorial Reviews: Luxembourg 2007*. OECD, Paris.
- OECD (2009), *Government at a Glance: 2009*. OECD, Paris.
- OECD (2010a), *Making Reform Happen*. OECD, Paris.
- OECD (2010b), *OECD Economic Outlook, No. 8*. OECD, Paris.
- OECD (2010c), *OECD Public Governance Reviews – Finland: Working together to sustain success*, OECD, Paris.
- OECD (2010d), *Regional Development Policies in OECD Countries*. OECD, Paris.
- OECD (2010e), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Estonia*. OECD, Paris.
- OECD (2010f), *OECD Rural Policy Reviews: Strategies to Improve Rural Service Deliver.*, OECD, Paris.

OECD (2010g), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*. OECD, Paris.

OECD (Ilmumisel), *Government at a Glance 2011*. OECD, Paris.

Sarapuu, K. (2010), "Comparative Analysis of State Administrations: The size of State as an independent variable." *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (1), 30-43.

LISA A. ANALÜÜSI JUHTIMINE JA KONSULTATSIOON

2010. aasta märtsis tellis Eesti Vabariigi Valitsus Eesti riigivalitsemise põhjaliku ülevaate, mille viis läbi OECD. Ülevaate eesmärgid olid uurida, kuidas saaks riigiparaadis soodustada ühtsemat valitsemist, mille kaudu parandada avalike teenuste osutamist ja edendada paremini toimivat valitsust, mis vaatab tulevikku ja on valmis ületama takistusi nüüd ja tulevikus.

Ülevaate teostas OECD riigivalitsemise ja territoriaalarengu direktoraat OECD töötajatest ja valdkondlikest ekspertidest koosneva meeskonnaga. Selle vaatasid läbi mitme OECD riigi eksperdid ja OECD avaliku halduse komisjon.

Andmekogumisetapis viis OECD 2010. aasta maist oktoobrini Eestis läbi ligikaudu 140 intervjuud ja fookusgruppi. Intervjuud tehti peamiste sidusrühmadega nii poliitilisel kui ametnike tasandil ning lisaks ka kodanikuühiskonna ning ülikoolides töötavate ekspertide esindajatega.

OECD intervjuud: poliitiline tasand

Peaministri büroo

Riigikogu majanduskomisjon

Riigikogu rahanduskomisjon

Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjon

OECD intervjuud: keskvalitsuse tasand

Andmekaitse Inspeksioon
Eesti Konjunktuuriinstituut
Eesti Statistikaamet
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
Haridus- ja Teadusministeerium
Justiitsministeerium
Keskkonnaministeerium
Kultuuriministeerium
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Maksu- ja Tolliamet
Politsei- ja Piirivalveamet
Põllumajandusministeerium
Rahandusministeerium
Riigikantselei
Riigikontroll
Siseministeerium
Sotsiaalministeerium

OECD intervjuud: KOV tasand

Haapsalu Linnavalitsus
Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus
Harjumaa Omavalitsuste Liit
Ida-Viru Maavalitsus
Jõhvi Vallavalitsus
Lääne Maavalitsus
Läänemaa Omavalitsuste Liit
Lääne-Viru Maavalitsus
Mäetaguse Vallavalitsus
Narva Linnavalitsus
Ridala Vallavalitsus
Tallinna Linnavalitsus
Taebla Vallavalitsus
Tartu Linnavalitsus
Tartu Maavalitsus
Tartumaa Omavalitsuste Liit
Tapa Vallavalitsus
Väike-Maarja Vallavalitsus
Viimsi Vallavalitsus
Viljandi Linnavalitsus
Ülenurme Vallavalitsus

Muud OECD intervjuud

Eesti Ametiühingute Keskliit
Eesti Arengufond
Eesti Gerontoloogia ja Geriaatria Assotsiatsioon
Eesti Haridustöötajate Liit
Eesti Kaubandus-Tööstuskoda
Eesti Koolinoorte Ühendus
Eesti Linnade Liit
Eesti Maaomavalitsuste Liit
Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL)
Eesti Pank
Eesti Pensionäride Liit
Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda
Eesti Regionaalse ja Kohaliku Arengu Sihtasutus
Eesti Tööandjate Keskliit
Eesti Õdede Liit
Eesti Õpetajate Liit
Estonian Business School
Geomedia
Gravitas Consult OÜ
Haapsalu Gümnaasium
Haapsalu Kolledž
Haapsalu Kutsehariduskeskus
Haapsalu Sotsiaalaja
Jõhvi Hooldushaigla
Järvamaa Haigla
Lähte Gümnaasium
Miina Härma Gümnaasium
Sihtasutus Archimedes
Sihtasutus Avatud Eesti Fond
Sihtasutus e-Riigi Akadeemia
Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus
Sihtasutus Poliitikauuringute Keskus PRAXIS
Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut, Tartu Ülikool
Tallinna Tehnikaülikool
Tartu Ülikool
Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon
Vaimse Tervise Hooldekeskus (Tartu)
Väike-Maarja Gümnaasium