

Parema avaliku juhtimise suunas

Kalev Kallemets (RiTo 6), Justiitsministeeriumi siseaudiitor

Konkurentsi osad, nagu tulemuspalk, tööplaanid, asutuste tulemuste võrdlemine, tulemuseelarve ja soorituslepingud juhtidega, on Eesti avalikus juhtimises juba kasutusel või võetakse kasutusele.

Riigikogu Toimetistes nr 2 ilmus kaks avaliku halduse moderniseerimise suhtes skeptiliselt meelestatud artiklit, üks Ülle Madiselt (lk 129–134) ning teine Tiina Randmalt ja Taavi Annuselt (lk 135–144). Sama numbrit ilmestas ka toonase peaministri Mart Laari artikkel moderniseerimise vajalikkusest (lk 40–46).

Peaministri seisukohad olid tõesed, rajanesid faktidel ja rahvusvahelisel praktikal: "Eesti avalik haldus peab riigi konkurentsivõime kindlustamiseks ja kodanikuühiskonna tagamiseks olema senisest demokraatlikum ja efektiivsem." Paraku puudus peaministri algatustel põhjalikkus ja sihikindlus ning hea tahe sumbus haldusterritoriaalsesse rägastikku. Valitsus tegi ka tehnilisi möödalaskmisi, mida on aga võimalik parandada.

Uuenduslikul vaatel on oponente loomulikult ka välismaal, samuti akadeemilistes ringkondades. Sellegipoolest moodustavad avaliku sektori juhtimise moderniseerimise skeptikud üksnes väikese osa antud teemat käsitlevast üldisest debatist. Kogu maailmas valitseb ametlik akadeemiline suund liikuda põhjalikumate ja realsemate reformide poole.

Eespool mainitud autorite kriitikast ilmneb paraku, et nad ei tunne moderniseerimispuudluste aluseid ega praktikat. Kui öeldakse, et erasektori või uue avaliku juhtimise (*New Public Management*, NPM) lahendused ei saa olla avalikus sektoris edukad, on tegu arusaamatusega, sest NPM-i aluseks olevas Ted Gaebleri ja David Osborne'i raamatus "Reinventing Government" (1992) on sadu näiteid, kuidas NPM on saavutanud paljudes kohtades ja valdkondades muljetavaldavaid tulemusi.

USA-s on GPRA-le (*Government Performance and Results Act*, 1993) tuginev reform vähendanud avalike teenistujate arvu 252 000 inimese võrra ja hoidnud kokku 108 miljardit dollarit. Reformimata ja reformitud asutuste võrdluse tulemus on samuti märkimisväärne: asutuse tööga on rahul vastavalt 31% ja 84% klientidest ning vastavalt 27% ja 77% kliente usub, et nende arvamus loeb asutuse töö kujundamisel (Stone 2001).

Konkurents avalikus halduses

NPM-i edukuse üks põhjus võib olla see, et ta on väga reaalne ja universaalne. Lihtne eesmärk – luua stiimulid, mis panevad inimesed ja organisatsioonid paremaid tulemusi saavutama – on selgelt mõistetav ja pole üliinimlik. Samuti on NPM-i edu põhjuseks avaliku sektori ja erasektori tulemuste sarnasus, mis on loonud eriti USA-s võimaluse paljude instituutide ja konsultatsioonifirmade tekkeks, mis aitavad riigiasutusi ja omavalitsusi muudatusi läbi viia.

Loomulikult on õigus neil, kes ütlevad, et avaliku halduse eesmärk ei ole kasum. Samal ajal tuleb tähele panna, et avalikke teenuseid pakkuvad organisatsioonid saavutavad eraettevõtlusega sarnaseid tulemusi. Lähtuda tuleb tulemusest: kas resultaadiks on madalam kuritegevuse tase, milline on keskkoolilõpetajate emotsionaalne arengutase, missugune on meie parkide seis? Just NPM-i abil saab õigeid stiimuleid luues vähemate vahenditega paremaid tulemusi – paremaid parke, madalamat kuritegevuse taset jne.

Imiteeritud konkurents ei anna tööpoolest ehtsa konkurentsi tulemusi. Samal ajal on imiteeritud konkurents parem kui konkurentsi puudumine. Ka tulemustega vähe seotud palgad on paremad kui tulemustest põhimõtteliselt sõltumatud palgad. Esimest saab aja jooksul parandada ja arendada, teist aga mitte. Viimase puhul võib juhtuda, et heade tulemuste asemel tasustatakse halbu tulemusi ja viletsat tööd. Võib-olla see avaliku halduse teoreetikuid ja praktikuid ei häiriks, kuid halbu tulemusi ei soovi ilmselt Eesti kodanikud, kes maksavad oma maksude kaudu palka nii teoreetikuile kui ka praktikuile.

Paraku aetakse tihti segi, et avaliku juhtimise moderniseerimise eesmärk ei ole muuta seda, mida valitsus teeb, vaid kuidas valitsus teeb. Tegemist on vähesel määral ideoloogilise küsimusega. Seda tõestab tõsiasi, et keskvalitsust on moderniseerinud nii konservatiivid Austraalias ja USA-s kui ka sotsiaaldemokraadid Suurbritannias, Uus-Meremaal ja USA-s.

Valitsuse tehnilisel reformil on vähe seost sotsiaalkulutuste või subsiidiumide vähenemisega. Osborne ja Gaebler isegi rõhutavad oma raamatus, et paremate stiimulite loomine aitab muuta avalikud teenused kättesaadavamaks ja sobivamaks neile, kes tõesti abi vajavad. Uuringuist nähtub, et suur osa sotsiaaltoetustest jõuab nendeni, kelleni see seaduselojate tahte kohaselt ei peaks jõudma.

Soovitav on tutvuda Kalle Meruski artikliga "Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid" (Merusk 2000). Kuigi käesoleva artikli teema ei ole avalike teenuste pakkumine eraõiguslike isikute poolt *per se*, väärrib konkurentsi kontekstis tsiteerimist üks lause nimetatud artiklist: "Kokkuvõtlikult võib öelda, et põhiseaduses sätestatud sotsiaaliigi printsiibist tulenevate ülesannete täitmist ei pea üldjuhul teostama riik või kohalikud omavalitsused ise, vaid nad võivad need üle anda ka eraõiguslikele isikutele, tagades samal ajal nende täitmise."

Sobiv ei ole ka väide, et riigi nn tuumülesannetes on võimatu konkurentsi rakendada. Justiitsministeeriumis aastaid viljeldud seaduseelnõude tellimine on loonud arusaadava aluse selgitamiseks, mis on konkurents. Tulemuspalk, tööplaanid, asutuste tulemuste võrdlemine, tulemuseelarve, soorituslepingud juhtidega – kõik see ongi konkurents ning Eestis rakendatud või rakendatav.

Kodanike kaasamine otsustusprotsessi

Paljud avaliku sektori teemal sõna võtjad mainivad mõningase vormitaitena, et avaliku juhtimise probleemid on väga keerukad ja komplekssemad kui erasektoris, kuivõrd eesmärgid pole üheselt defineeritavad jms. See argument ei rahulda, sest võib tuua näiteid avaliku sektori organisatsioonidest, kes on suutnud eesmärgid üheselt sõnastada. Laiema

silmaringiga inimesed teavad, kui keerukas on juhtida ettevõtteid konkurentsitiheas ettevõtlusharus. Väide, et "meie valdkond on nii eripärane, et siin küll erasektori lahendus (kuluarvestus, tulemusmõõtmine vms) ei töötaks", on autori kogemuste põhjal pigem vabandus, millega varjata oma organisatsiooni probleeme või pädevuse puudumist. Inimesed on kõikjal ühesugused. Neid juhivad samad stiimulid. Kui tulemuspalk töötab erasektoris, siis töötab ta ka avalikus sektoris. Tulemuste mõõtmine on keerukas, kuid mitte võimatu ka erasektori teenindusettevõtteis.

On õige, et "efektiivsuse ja sotsiaalse õigluse põhimõtted võivad teatud situatsioonides olla teineteisega vastuolus". Samal ajal on ka sotsiaalne õiglus mõõdetav ja defineeritav kui tulemus. Nii tehes on meil võimalik otsida parema tulemuse saamiseks paremaid meetmeid.

Võime küsida, kas toimetulekutoetus tagab tõesti kaugemas perspektiivis inimeste parema iseendaga toimetuleku? Kas on piisavalt stiimuleid, mis sunnivad inimest pingutama? Kas võime lastetoetuse puhul küsida, kui palju suurenes sündimuskoefitsient? Keskenduda tuleb tulemusele – nagu töötus, sündimus, parem toimetulek –, mitte tegevusele ega kulutustele. Rahastada tuleb toetusi ja tegevusi, mille tulemusel väheneb töötus, tõuseb sündimus ja inimesed tulevad endaga paremini toime, ning vähendada või kaotada tegevused, mis mainitud tulemusi ei anna või annavad vähem kui muud tegevused.

On õige, et avalikus sektoris konkurentsi juurutamine või teatud teenuste üleandmine erasektorile võib tuua soovimatuid tagajärgi, kui puuduvad sobiv õiguslik raamistik ja selle rakendamise vahendid. Selgete ja tulemustest lähtuvate lepingute puudumine, lepingute liigne konfidentsiaalsus, lepingute pikaajalisus ja muud säärased faktorid võivad kas üksikult või kombineerituna anda ebasoovitavaid tagajärgi, nagu näiteks Nigeerias põhjustab erastamine kõige lihtsamat korruptsiooni.

Randmal ja Annusel on õigus, et "kodanike kaasamine otsusetegemise protsessi on aja- ja ressursimahukas". See on rahvusvahelise praktika alusel eriti kulukas ja kasutu, kui pakutav info on ebaoluline ja kaasamine pigem dekoratsioon. Lähtudes avalike suhete perspektiivist, on mõistlik pärast otsustamist huvirühmade esindajatega nõu pidada, kuid see ei lahenda kodanike probleeme. Kodanikke ja huvirühmade esindajaid tuleb kaasata tegelikku otsustusprotsessi. Tallinna rahvahääletused ja huvirühmade esindajad riigile kuuluvate ettevõtete nõukogudes on head näited, kuid miks mitte luua otsustusõigusega huvirühmade esindajaist nõukogud ka ametite ja muude valitsusasutuste juurde?

Reform koalitsioonilepingusse

Mahukas, kuid mittemidagiütlev info on kodanikule tarbetu. Millist ülevaadet annab kodanikule fakt, et Eesti kohtutele kulub aastas nii ja nii mitu miljonit krooni? Küsimus on selles, miks kulub nii palju või nii vähe. Seega peab kodanikke teavitama tulemustest ja tulemuste maksumusest.

Näiteks kannab justiitsminister Riigikogule ette (numbrid on suvalised): "Käesoleval eelarveaastal lühenes keskmine kohtuasja menetlusaeg ühe kuu võrra ja see läks maksma 20 miljonit krooni. Hindame säästetud aja ja keskmise palga alusel säästu Eesti kodanike jaoks

30 miljonile kroonile. Kokku osutasime 15 000 kohtuasja lahendamise teenust, kohtuasja keskmine maksumus oli 3500 krooni. Kriminaalasja puhul keskmiselt 4000, tsiviilasja puhul 3400 ja haldusasja puhul 3000 krooni." Ligikaudu niisugust tulemusinfot kogub ja kasutab eelarveläbirääkimistes üksikute kohtutega Soome justiitsministeerium.

Väita, et kõik on kokkuvõttes nii keeruline, et kõige parem on mitte tegelda keskvalitsuse moderniseerimisega, oleks ilmselt ekslik. Praegune peaminister Siim Kallas on öelnud, et juhul pole kunagi täiuslikku infot, kuid juhtimise sisu selles peitubki, et ebatäiusliku info alusel tuleb teha otsuseid. Kuulsusrikkast raamatust "Jah, härra minister" peaks meenuma lõigud, kuidas kõiki protsesse venitada, kahtluse alla seada ja alati põhjalikumaid ja kauakestvaid uuringuid nõuda. See on ametkondliku mugavuse, ent mitte Eesti kodanike huvi. Kodanikud ootavad riigilt paremaid tulemusi ning tahaksid tulemuste alusel ka riiki usaldada.

Arvestades praeguse valitsuse prioriteeti Euroopa Liidu ja NATO-ga liitumisel ning lühikest tööperioodi, oleks liigne loota keskvalitsuse reformi tugevat rakendamist, poolikult seda teha aga ei tasu. Küll aga peaks järgmine, loodetavasti tugev enamusvalitsus kõikidest kõhklejatest hoolimata lülitama oma koalitsioonilepingusse põhimõtteliselt vajaliku reformi.

Kasutatud kirjandus

Lynn, J., Jay, A. (1999). Jah, härra minister. Tallinn: Varrak.

Merusk, K. (2000). Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica, nr 8, lk 499–507.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Reading: Addison–Wesley.

Stone, B. (2001). Reinventing US Government 1993–2001. 45th EOQ Annual Congress. Istanbul.