

Eesti riigikontseptsioon, New Public Management ja haldusreform

Ülle Madise (RiTo 2), Justiitsministeerium

Rahvastiku vananemine ning asjaolu, et makse ei ole ettevõtluskeskkondade konkurentsivõimelise tõsta, sunnivad muudatustele kõiki arenenud riike. Bert A. Rockman (1998, 22–23) väidab, et heoluriik praegusel kujul lõpeb paratamatult pankrotiga: riik ei suuda võetud sotsiaalseid kohustusi rahalise kitsikuse tõttu enam täita. Sellest tuleneva ebastabiilsuse ärahoidmiseks või vähemalt vähendamiseks tuleb riigi kohustused tasapisi taandada tegelike võimaluste piiresse ja muuta riigi ülesannete täitmine efektiivsemaks.

Riigi kohustuste vähendamisest

Eesti riik on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele, tema eesmärgid on tagada rahu ning praeguste ja tulevaste põlvete ühiskondlik edu ja üldine kasu, samuti rahvuse ja kultuuri säilimine. Neid Põhiseaduse preambulas väljendatud üldisi põhimõtteid on täpsustatud Põhiseaduse järgnevatel paragrahvides. Põhiseaduse individuaal-liberalistlike ja kollektiivsete lähtekohtade tasakaalustatud järgimise vajaduse tõttu ei ole puhas sotsiaal-¹ või uus-liberaalne² riik kehtiva Põhiseaduse tingimustes võimalik. Põhiseaduse muutmine nimetatud osas on, vähemalt lähemate aastate jooksul, ebatõenäoline.

Šveitsi haldusteadlane K. Schedler kirjeldab sotsiaalriigi ja uus-liberaalse riigi elementide sünteesina tagava riigi mudelit (1998, 8–9). Selline riik täidab asutuste ja ametnike kaudu ainult nn tuumülesandeid³, erinevalt uus-liberaalse mini-riigi mudelist säilitab riik siiski vastutuse üldise heolutaseme tagamise eest, heaolu tagamiseks aktiveeritakse võimalusel ühiskonda ennast. Riigi ülesanded (eelkõige nende täitmise maht) määratletakse demokraatliku menetluse teel, mitte turureeglite järgi. Põhiseaduse vaatenurgast võiks see mudel Eestile sobida. Loomulikult ei saa teoreetilist mudelit vahetult rakendada.

Tuleb lisada, et “tuumülesannetele” keskendumisest ja nende täitmise efektiivsusest saadav kokkuhoid ei pruugi olla piisav, ikkagi võib vaja minna täiendavat kulude kärpimist ja ülesannetest loobumist. Uurida tuleks näiteks riiklike toetuste ning garantiide eesmärgipärasust järgmistel eelarveaastatel ning teha otsused vastavuses tegelike võimalustega. Õiguskindluse põhimõtte ei võimalda riigil oma kohustustest suvaliselt taganeda, viidates finantsraskustele. Kui analüüs näitab, et mõnedest kohustustest peab riik siiski taganema, tuleb kaaluda üleminekuperioodide ja petetud usalduse hüvitiste kehtestamist. Samuti tuleks heaolutaseme hoidmiseks pakkuda alternatiive (nt erameditsiiniteenus osalisel Haigekassa finantseerimisel või pensionikindlustus). Kui ka nendeks abinõudeks ei jätku vahendeid, tuleb teha põhimõttelisi otsustavaid muudatusi riigieelarve kulude osas, et tagada kulutuste tegemise proportsionaalsus olukorras, kus riik ei suuda enam mõnesid kohustusi üldse täita. Vältida tuleb vastuolu nt lubatud toetuste väljamaksmatajätmise ja kõrgete riigiametnike palkade tõstmise vahel.

Halduse efektiivistamisest

Peaaegu kõigis arenenud riikides kõneldakse vajadusest panna riigiasutused paremini tööle. Selle suuna levinum reformistrateegia on New Public Management (NPM), mille põhiidee on asetada avalik sektor erasektori toimimismudelisse.

Küsimusele NPM-i kujunemise põhjusest nagu ka sellest, miks püütakse haldusreforme just sellele ideoloogiale rajada, ei ole hetkel selget vastust (Rosenbloom, O'Leary 1997, 9). Erasektori ja NPM pakutavad vahendid-mudelid ei saa olla suuremas osas avalikus halduses efektiivsed, kuna organisatsiooni toimimise efektiivsust tuleb hinnata suhtes eesmärkidega. Eesmärgid on avalikus halduses erinevad sellest paradigmat, milles tegutsevad eraettevõtjad, toimib erahaldus. Avaliku halduse eesmärk ei ole kasum, vaid demokraatlikult kokkulepitud eesmärkide järgimine, tagades sealjuures kõigile võrdse kohtlemise. Samuti ei võimalda NPM elemendid saavutada lähitulevikus rahva rahulolu. Kardetavasti on rahva rahulolu suurem siis, kui riik tagab võimalikult paljudele jätkuva heaolu. Kaasaja probleem on aga selles, et riik ei suuda heolutaset hoida. Üldine kokkuhoiuideoloogia ja igäihe isikliku aktiivsuse väärtustamine aitab vaid osaliselt seda tõsiasja pehmedada. Tõenäoliselt tuleneb Eestiski haldusreformi ja NPM mudeli põhjendamisel levinud rahulolu-retoorika Ameerika haldusreformide ideoloogiast, kus see võib olla põhjendatud. Ameerikas püütakse nimelt senist eelkõige efektiivsusele suunatud avaliku halduse eesmäärke pöörata "kliendi rahulolu" suunale. Sealjuures laieneb pidevalt halduse õiguslik regulatsioon (Rosenbloom, O'Leary 1997, preface V, 1, 9, 29-34).

Omaette küsimus on, kas turumajanduse põhimõtted üldse tagavad nii üheselt teenuste parema kvaliteedi ja ressursside parema kasutamise nagu arvatakse ja kas erasektor tegelikult töötab tarbija poolelt vaadates paremini kui avalik sektor. Ettevõtja tegutseb eelkõige kasumi nimel, kliendi rahulolu taotlus ja kulude optimeerimine on sealjuures kasumi saavutamise vahendid. Kui kasumit on võimalik saavutada lihtsamalt (nt reaalse konkurentsi puudumise korral) ei pöörata rahulolule sisulist tähelepanu. Tekitatud vajadused ja nende rahuldamine tähendab aga -sh keskkonna kui ressursi- raiskamist. Avalikus sektoris, eriti "tuumülesannete" täitmisel ei saa kasumitaotlust lubada, kuna nende ülesannete täitmisel on peamine avaliku huvi erapooletu esindamine. Nii ei ole ametnike tegevuse inimsõbralikumaks muutmisel turumehhanismidest erilist kasu. Imiteeritud konkurents ei anna ehtsa konkurentsi tulemusi.

Inimest, ühiskonna liiget huvitab eeskätt kohene isiklik heaolu ja "hea" ametnik. Hinnang ametnikule sõltub ametniku eetikast ja tema tegevuse aluseks olevast seadusest. Kui seadusest tulenev lahendus tundub inimesele ebaõiglane, on tema arvates halb nii riik kui ka ametnik. Riigil on kohustus tagada ka tulevaste põlvete elu- ja eduvõimalused, sh kaitsta keskkonda. Samas on riigi tulevikku suunatud otsused inimestele sageli arusaamatud ja nende otsuste kohene mõju tundub negatiivne. Rahva rahulolu ja riigi tulevikku suunatud otsused võivad seetõttu olla raskesti ühildatavad. Lisaks on rahva üksikliikmete huvid ja hinnangud erinevad, enamasti ületab inimese jaoks isiklik kasu üldise. Rahva kui terviku rahulolu väljaselgitamine esinduskogude valimistel on meetodina kaugel täiuslikkusest.

NPM saab (kohandatud mudelina) edukas olla "ehtsate" teenuste reformimisel (tervishoid, haridus, transport, side, energia), mitte aga "tuumülesannete" täitmise parandamisel. F. Naschold tsiteerib G. T. Allisoni sõnu: *"Private and public management (...) are (...) fundamentally alike in all unimportant particulars"* (Naschold, Bogumil 1998, 83). Siin tuleb märkida, et Eesti on "ehtsate" teenuste reformimisel muudatustele rohkem avatud kui mõned teised riigid, sest "ehtsate" teenuste osutamist ei olegi Eestis rangelt riigi ülesandena teadvustatud. Sellest annab muuhulgas märku see, et õpetajad, arstid ega veduri- või bussijuhid ei ole meil avalikud teenistujad. Mõistlike üldiselt heakskiidetud ideede puuduses on "tuumülesannete" täitmise reform.

Kuna NPM on moodne ja arutelu sellel põhinevatest haldusreformidest iseenesest kasulik, ergutades avalikke teenistujaid paremini töötama (Peters 1998, 96–98) – seda on näha Eestiski – tuleks NPM uurimist jätkata, kuid tegelikul reformimisel tuleb välja sõeluda Eesti põhiprobleemide lahendamiseks vajalikud ja meie riigikontseptsiooniga sobivad NPM elemendid.

NPM-i saab käsitleda üheaegselt nii haldusfilosoofiana kui eesmärkide ja vahendite kogumina. Lihtsalt öeldes peab avalik haldus NPM filosoofia järgi toimima sarnaselt turumajandusega. Selle filosoofia eetiline alus on utilitarislik: hea võrdub kasulik (Schedler 1998, 11; Mastronardi 1998, 50–51).

NPM sisuks on:

- a) üleminek tulemusjuhtimisele ("väljundorientatsioon" "sisendorientatsiooni" asemel);
- b) "kliendiorientatsioon" (teenindamisfilosoofia ja "klientide" rahulolu halduse legitimatsioonikriteeriumina);
- c) haldustegevuse "kuluorientatsioon" ("teenuse" osutamise ja selleks tehtud kulutuste eest ühendatud vastutuse sisseseadmine);
- d) "teenuse" – e "tooteorientatsioon" (kõigi riigi toimingute, nii arstiabi kui elamis- või saasteloa andmine, käsitlemine teenustena (toodetena)).

Nende eesmärkide saavutamiseks tuleb NPM-i järgi kasutada järgmisi vahendeid:

- a) õiguslike reeglite ja ülemuse korralduste asendamine ülesannete ja lepingutega, mille alusel on ülesande täitmise viisi võimalik vabalt valida;
- b) strateegilise juhtimise (eesmärkide seadmine) ja operatiivse juhtimise (eesmärkide saavutamine) eraldamine;
- c) ettevõtte juhtimise põhimõtete ülevõtmine riigiasutuste (mõnede autorite arvates ka kogu riigi) juhtimisel;

d) monoliitse halduse “tükeldamine” detsentraliseeritud, autonoomseteks osadeks, mis töötavad lepingute alusel;

e) asutustele ja ametnikele piiritletud eesmärkide ja tulemuse hindamise kriteeriumide seadmine;

f) ametnike isikliku loomingulisuse ja aktiivsuse ärakasutamiseks ametnikele suurema vabaduse ja sellele vastavalt vastutuse andmine;

g) loobumine üksikasjalikest eelarvetest (e vastutuse delegeerimine “eesliinile”);

h) meetodite väljatöötamine ametnike ettevõtlikkuse suurendamiseks;

i) konkurentsi elementide juurutamine halduses arvestusega, et konkurents tagab parema töö kvaliteedi ning ressursside säästliku kasutamise (Mastronardi 1998, 49–50; Schröter, Wollmann 1998, 59, 63).

Nagu märgitud, NPM käsitleb kõike, mida riik teeb – alates kriminaaljälitusest ja vangi valvamisest kiirabi osutamise ning kalastuskaartide müümiseni teenusena ja laiendab sellise suhtumise ka “tuumülesannetele”. Sealjuures tunnustab NPM halduse seotust Põhiseadusega, seeläbi õiguskindluse, õigusliku võrdsuse, usalduse kaitse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Kuid need põhimõtted sisuliselt välistavad turuloogika laiendamise “tuumülesannete” täitmisele.

“Tuumülesannete” täitmine toimub haldusaktide (elamisluba, saasteluba, ettekirjutus ebaseaduslikult püstitatud ehitise kõrvaldamiseks jne) ja toimingutega (valesti pargitud auto teisaldamine jne). Haldusaktid antakse ja toimingud tehakse seaduses ettenähtud juhtudel seaduses sätestatud menetluses, kusjuures ametniku tegevus seaduse rakendamisel on kohtulikult kontrollitav.

Enamasti haldusaktid ja –toimingud piiravad isiku vaba tegutsemist (elamisloa nõue tähendab, et mittekodanik ei tohi riigi loata riigis viibida; ehitusloa nõue, et ükskõik kuhu ükskõik mida ei tohi ehitada, kodakondsuse saamisest sõltub kodanikuõiguste kasutamise võimalus jne). Haldusaktide ja –toimingute olemus välistab nende andmise (tegemise) konkurentsi korras turureeglite järgi. Kui nt ehitusloa andmist käsitleda eeskätt “teenusena”, siis allutatakse avalikud huvid erahuvidele ja ehitusloa mõte teiseneb. Isikute õiguste piiramine sisaldab enamasti võimalust kaaluda avaliku huvi olulisust, st. kas ja kui suures ulatuses on õiguste piiramine põhjendatud. Diskretsiooni e kaalutusõiguse õige teostamine eeldab seda, et otsustaja isiklik kasu ei sõltu otsusest, et vajadus saavutada kliendi rahulolu ei määra otsuse sisu. Ametnikke kasutataksegi seaduste rakendajatena erapooletute otsuste tegemise eesmärgil, korruptsioon (isikliku kasu lootus ülesannete täitmisel) on taunitud. Ühtlasi ei saa diskretsiooniotsuste langetamise tulemuslikkust formaalsete kriteeriumide alusel hinnata (nt nii mitu elamisluba kuus välja antud või taotlust tagasi lükatud jne). Siit järeldus, et tulemusjuhtimine ei saa toimuda nii nagu ettevõttes, kuna tulemus ei ole üheselt hinnatav ja tulemuse kunstlik üheselt hinnatavaks muutmine pöörduks ülesande täitmise eesmärgi vastu. “Tuumülesannete” konkureerivate üksuste (mitte ainult eraettevõtte vaid ka

sõltumatuks muudetud riigiasutuste) kaudu täitmise vastu räägib mh võrdsuse põhimõte, mille tagamiseks peab riigis olema ühtne halduspraktika.

Riigiasutuste omavahelise konkurentsi õhutamine on kahjulik ka haldusesises plaanis: kogu maksumaksja raha eest kogutud info peab olema (riigisaladuse piiridega) avatud. Konkurents, eriti kui sellest teha sõltuvaks eelarveeraldised, viib pigem informatsiooni varjamisele ja asutustevahelisele meediavõi(s)tlusele, mis kokkuvõttes tähendab põhjendamatu kulu. Sama kehtib ka asutuste sees struktuuriüksuste omavahelise konkurentsi tekitamise kohta.

Lepingute idealiseerimine avaliku halduse korraldamisel tundub samuti põhjendamatu. Lepingul on reeglina väärtus siis, kui ta on ehtne leping, st ta on sõlmitud teatava kokkuleppevabaduse tingimustes ja tema täitmine on tagatud õigusliku sunniga. Avalike teenistujate lepingulisel värbamisel oleks kokkulepperuum väga väike (tähtaja või teatud ülesande täitmisega võib olla seotud ka teenistusse nimetamise haldusakt, lepingu ja haldusakti erisus peaks seisnema just kokkulepperuumis). Asutustevahelised lepingud ülesannete ühisel täitmisel ei ole seevastu siduvad ja nende täitmine on seepärast tagamata. Hea tulemuse võivad anda asutusesisesed lepingud, sh "kvaliteedikokkulepped". Kui erinevad asutused on sageli võtnud üksteise suhtes võistleva hoiaku, siis ühe asutuse sees ollakse reeglina solidaarsed ning inimsuhteid mõjutavad tegurid annavad alust arvata, et asutusesisesest koostöökokkuleppest, kuigi ka see on õigusliku sunniga tagamata, peetakse kinni.

Kooskõlas NPM põhimõtetega oleks õige reformida riigieelarve koostamist ja tagada kulutuste eesmärgistatus; loobuda ametnike loovuse pärssimisest arvukate reeglitega ja jääda asutuse töökorrareeglites vaid põhjendatud miinimumi juurde; tagada selline tööjaotus, mille järgi igaüks vastutab teatud tulemuse saavutamise eest, mitte ei täida pimesi käsku tulemuste vastu huvi tundmata; kasutada ametnike arendamisel ja motiveerimisel erasektori põhimõtteid jmt.

NPM filosoofiat üldiselt ei saa Eestis "tuumülesannete" osas aktsepteerida ning "tuumülesannete" täitmise parandamisel ei saa olla primaarsed NPM pakutavad vahendid (ehki ka neid saab teatud määral rakendada). Tulemuse saavutamiseks tuleb kõrvaldada piisava eesmärgita õigusnormid (sh kooskõlas NPM põhimõtetega liigsed menetlusnormid; eelkõige siiski kaaluka eesmärgita kitsendused: so loanõuded, registreerimisnõuded, dokumentide esitamise nõuded jne). Õiguskorda tuleb lisada instrumendid halduse eesmärkide paremaks saavutamiseks (nt haldusaktide sundtäitmise korraldus). Kolmas määravalt tähtis ülesanne on ametnike koolitus.

Märkused

1. Riik, mis püüab kõrgete maksude, väga laia riigi ülesannete spektri, ümberjagamismehhanismide jmt abil vähendada sotsiaalset ebavõrdsust, et tagada üldist heaolu.

2. Riik, mis peab oma ülesandeks korra ja julgeoleku tagamist ning majandusvabaduse garanteerimist, jättes inimeste heaolu sõltuma põhiliselt nende enda ettevõtlikkusest ja edust.
3. Tuumülesannetena käsitletakse ülesandeid, mille täitmine eeldab võimuvolituste kasutamise võimalust (maksude kogumine, politsei, ehitusjärelevalve, keskkonnajärelevalve jm avaliku korra ja julgeoleku tagamise ülesanded).

Kasutatud kirjandus

Mastronardi, Ph. (1998) New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. – New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern, Verlag Paul Haupt, S 47–119.

Naschold, F.; Bogumil, J. (1998) Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen. Leske+Budrich.

Peters, B. G. (1998) What Works? The Antiphons of Administrative Reform. – Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Edited by B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Montreal & Kingston. McGill–Queen´ s University Press, p 78–107.

Rockman, B. A. (1998) The Changing Role of the State. – Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Edited by B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Montreal & Kingston. McGill–Queen´ s University Press, p 20–44.

Rosenbloom, D. H.; O´Leary, R. (1997) Public Administration and Law. New York. Marcel Dekker Inc.

Savoie, D. J. (1998) Fifteen Years of Reform: What Have We Learned? – Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms. Edited by B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Montreal & Kingston. McGill–Queen´ s University Press, p 394–414.

Schedler, K. (1998) Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht. – New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs. Bern. Verlag Paul Haupt, S 1–46.

Schröter, E., Wollmann, H. (1998) Reform- und Managementkonzepte. New Public Management. – Handbuch zur Verwaltungsreform. Hrsg. bei Göttrik Wewer. Opladen. Leske+Budrich, S 59–70.