riigikontroll

Kaja Kallas
Riigikantselei

1.10.2021 nr 1-8/21/639

Tähelepanekud ja ettepanekud, mis tulenevad koroonaviiruse teise laine õppetundidest

Austatud peaminister

17. juuni 2021. aasta valitsuskabineti nõupidamisel palusite minult arvamust kriisi juhtimise kohta koroonaviiruse teise laine ajal ning ettepanekuid seniste õppetundide põhjal. Juuli lõpus esitasin Teile tähelepanekud ja ettepanekud vaktsineerimise korralduse kohta.

Suve alguses arutati ka valitsuskabineti nõupidamisel COVID-19 teise laine õppetunde. Arutelul toodi välja mitmeid asjakohaseid probleeme, mis ilmnesid kriisi lahendamisel. Lisan mõned täiendavad tähelepanekud ja ettepanekud, mis võiksid aidata paremini toimida COVID-19-kriisi jätkumisel või võimalike tulevikukriiside lahendamisel. Need tähelepanekud tuginevad põhiliselt kriisi teise laine kogemusele ning puudutavad ennekõike valitsuse vahetu juhtimistasandi haardega küsimusi, mitte juhtimisahela järgmisi tasandeid.

1. COVID-19-kriisi lahendamise juhtimisstruktuur oli/on ebaselge. Kriisi lahendamist juhtivaks asutuseks oleks pidanud õigusaktide kohaselt olema Terviseamet/Sotsiaalministeerium, kuid tegelikkuses kujunes teise laine ajal koordineerivat rolli täitvaks asutuseks Riigikantselei. Õigusaktides tuleks anda Vabariigi Valitsusele ja Riigikantseleile selge roll kogu riiki hõlmava ning valitsemisalade ülese olulise mõjuga kriisi strateegilisel juhtimisel.

8. juulil 2021. aastal otsustasid valitsuskabineti liikmed teise laine õppetundide arutelude järel anda riigisekretärile ülesande luua Riigikantselei juurde COVID-19-kriisi juhtimise struktuur. Selle juhtimisstruktuuri hulka kuulus ülesanne juhtida riigiüleselt ja koostöös valitsusasutustega COVID-19-kriisi lahendamist, planeerida ja koordineerida ettevaatavalt ja olukorrast lähtudes meetmeid, koordineerida riigiülese prognoosi koostamist, teha koostööd regionaalsete kriiskomisjonidega, hinnata rakendatud meetmete mõjusid, luua olukorrapilt, valmistada ette Vabariigi Valitsuse õigusakte ning planeerida ja viia ellu COVID-19-kriisi kommunikatsiooni.

Otsus oli mõistlik ja paratamatu, sest teise laine ajal ei suutnud Terviseamet/Sotsiaalministeerium kriisi lahendamisel terviklikult koordineerivat rolli täita ja väga suure osa kriisilahendamise koordineerivast rollist võttis protsessi käigus endale Riigikantselei. Põhjused, miks Terviseamet/Sotsiaalministeerium koordineerivat rolli kanda ei suutnud, peituvad minevikuotsustes. Õigemini minevikus tegemata jäänud otsustes.

Terviseametis ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tervikuna ei ole kunagi loodud võimekust selleks, et hädaolukorra puhul tavapärasest keerukamate ülesannetega toime tulla. Paberil kavandatud kriisiaegne töökorraldus ning juhtimisstruktuur on olnud ressursiga katmata. Petlik pabervalmisolek tekitas olukorra, kus kriisi süvenemisel muutus kriisi lahendajaks kavandatud asutus hoopis ise abivajajaks.

Kui Riigikontroll tegi 2018. aastal hädaolukordadeks valmistumise auditit, ütles Terviseamet auditeerimise ajal ausalt välja, et kogu riiki haarava kriisi korral koormatakse nad üle ülesannetega, millega neil pole ressursside puuduse tõttu lootustki hakkama saada. Riigikontrolli auditiga osaliselt samal ajal analüüsis Eesti tervishoiusüsteemi valmisolekut kriisiks tervishoiukorralduse eksperdirühm, kes tegutses aastatel 2016–2017 Riigikantselei juures ja koostas „Kriisiaja tervishoiukorralduse kontseptsiooni“. Ka selles kontseptsioonis juhiti tähelepanu, et tervishoiusektori kõikidel tasemetel on puudus pädevusest reguleerida kriisi ühtsele metoodikale tuginedes ning töötajate väljaõpe on olnud puudulik. Seega oli Terviseameti võimekuse puudumine kriisi sisenedes teada.

Paraku oli Terviseamet oma probleemidega üksi jäetud. Riigikontroll tegi viidatud 2018. aasta auditis Sotsiaalministeeriumile ja Terviseametile soovituse analüüsida, kui palju vajab kriisijuhtimise struktuur ülesannete täitmiseks inimesi, ja määrata kindlaks sinna kuuluvad isikud, ametikohad ja nende põhiülesanded ning mõelda läbi, kuidas mehitatakse kriisijuhtimise struktuur, kui kriis kestab pikka aega.

Sotsiaalministeeriumi vastus Riigikontrollile näitas selgelt, et hädaolukordadeks võimekuse loomisele läheneti formaalselt ning ministeerium ei võtnud talle alluva ametiasutuse ülesannete täitmise tagamisel sisulist rolli. Sotsiaalministeeriumi vastus soovitusele oli distantseeruv: „Selgitame, et kriisiaja tervishoiukorralduse põhimõtete üldraamistik, sealhulgas Sotsiaalministeeriumi ja Terviseameti vaheline vastutuse jaotus, on paika pandud hädaolukorra seaduse, riigikaitseseaduse ning vastavate sätetega tervishoiuteenuste korraldamise seaduses (edaspidi TTKS). Selle kohaselt on tervishoiuvaldkonna kriisiolukordadeks valmistumise ja nende lahendamise juhtroll Terviseametil. Sotsiaalministeeriumil on eelkõige toetav funktsioon läbi poliitika- ja strateegiliste suundade väljatöötamise, sellega seonduva õigusloome (sealhulgas valmisoleku tasemete kehtestamisega kriisiolukorras) ning rahvusvahelise koostöö edendamise.“.

Tegelikkuses on ministeeriumide roll selgelt sätestatud hädaolukorra seaduses: „Ministeerium korraldab kriisireguleerimist oma valitsemisalas.“ (Hädaolukorra seadus, § 8.) Probleemidele valmisolekus juhtis mitmel korral tähelepanu Siseministeerium.

On selge, et olukordadeks, mis võib-olla kunagi aset ei leia, on ka ministeeriumil keeruline raha ja töötajate tööaega panustada, eriti kui seda napib niigi uksest-aknast saabuvate probleemide lahendamiseks. Seda eriti Sotsiaalministeeriumi valitsemisala puhul, kus lahendamist vajavaid probleeme on rohkem kui riigi rahakott suudab kanda. Nii kipuvadki valmisolekuga seotud tegevused lükkuma ikka kuhugi helgemasse tulevikku. COVID-19-kriisi õppetund näitab, et valmisoleku tagamisega tuleb tegeleda.

Eesti on valinud hädaolukordadeks valmistumise ja lahendamise mudeli, mille kohaselt peavad kõik asutused olema valmis oma ülesandeid täitma ka kriisi korral. See tähendab, et igal asutusel tuleb kavandada oma tegevusi ka olukorraks, mil kõik meile harjumuspäraseks saanud teenused ideaalselt ei toimi ning vaja on rohkem inimesi, teiste riigiasutuste abi, rohkem tehnikat või rohkem tagavarasid.

Hädaolukorra seaduse alusel antud Vabariigi Valitsuse määruste kohaselt on Terviseameti ülesanne juhtida hädaolukorra lahendamist ning riskikommunikatsiooni korraldamist epideemia puhul. Seda sõltumata epideemia ulatusest – kas tegemist on lokaalse või üleriigilise puhanguga, lühikese või pikaajalise epideemiast tekitatud kriisiga.

Hädaolukordade lahendamise mudeli ideeks on, et riigiasutused vastutavad oma vastutusvaldkonna toimimise eest kriisi ajal samamoodi nagu argipäeval. Epideemia tõttu tervet ühiskonda hõlmanud kriisil ei ole paraku ligilähedastki sarnasust Terviseameti argipäevaga. Olukorda ei lihtsustanud ka see, et puudus olukorda sobituv hädaolukorra lahendamise plaan, rääkimata eelviidatud võimelünkadest. Piisava valmisoleku puudumine ei ole ühe valitsemisala probleem, vaid muutub suure mõjuga erinevaid riigielu valdkondi puudutavate kriiside korral kogu ühiskonna probleemiks.

Kogu riiki hõlmava ning valitsemisalade ülese olulise mõjuga kriisi puhul ei ole mõeldav, et kitsa valdkonna asutus või ministeerium suudaks strateegilisel tasandil kriisi lahendada. Polnud üldse võimalikki, et Terviseamet oleks seda suutnud. Ja tuleb silmas pidada, et sellised kriisid, nagu meil COVID-19 puhul on tulnud kogeda, ei ole enam mingi kitsa valdkonna – praegusel juhtumil

tervisehoiuvaldkonna – kriisid, vaid need laienevad sisuliselt kõigile elualadele, kogu riigi ja majanduse toimimisele, rahvusvahelisele suhtlusele jne jne. Seega ei saa sellelaadseid kriise lahendada ja hallata ei mõtlemise poolest ega ka kriisi lahendamise juhtimisse hõlmatute poolest kui kitsa valdkonna kriise.

Seetõttu toetan riigisekretäri tutvustatud plaani valmistada ette valmisoleku seadus, milles muu hulgas on ette nähtud, et peaministri ja Vabariigi Valitsuse juhtimisel toimub suure mõjuga kriisi lahendamise raamistiku loomine, mida Riigikantselei vajaduse korral toetab riigi kriisistaabi moodustamisega.

Riigikantseleil võiks olla ka selgem perioodiline järelevalvekohustus hinnata hädaolukorra lahendamist juhtivate asutuste ülesannete täitmist, mis on seotud kriisideks valmistumisega. Riigikantselei võiks samuti aidata lahendada probleeme, kus hädaolukordi lahendavad asutused ei tea, kas ja mil määral on teistes asutustes või ka asutuses endas astutud samme, millega riskianalüüsides tuvastatud riske maandada, ning mille tõttu võib esineda oht, et asutused ei oska oma töö planeerimisel ning ka hädaolukorra lahendamisel terviklikult arvestada aktuaalsete võimete või võimelünkadega. Samuti oleks võimalik koondada teadmist erinevate vastutavate asutuste sarnaste vajaduste kohta ja koordineerida ühistegevusi, et tagada parem valmisolek.

Pean nentima, et samalaadseid soovitusi andis Riigikontroll ka oma 2018. aasta auditis, kuid leidis eest Riigikantselei vastuseisu. On mõistlik, et Riigikantselei seisukoht on nüüd muutunud ja reaalne elu on näidanud, mis toimib ja mis mitte.

2. Valitsuse otsuste kommunikeerimine avalikkusele

2.1. Avalikkuse informeerimine piiranguid ja käitumissuuniseid puudutavate otsuste kohta võiks olla korrastatum. Info tuleks edastada ametlike kanalite kaudu ning siis, kui otsus on lõplik ja olulised detailid on läbi arutatud. Kommunikatsiooni tuleks keskselt ja kindlakäeliselt juhtida ning igal kommunikatsioonilülil peaks olema selge vastutus, mis ei tohiks hajuda. See tagaks avalikkuse õiguse saada korrektset ja mitte segadusse ajavat infot arusaadaval viisil ning usaldusväärsete kanalite kaudu.

Avalikkuse informeerimine piirangute rakendamist, nende kaotamist või käitumissuuniste kehtestamist puudutavatest Vabariigi Valitsuse otsustest vajaks süsteemsemat ja koordineeritumat lähenemist. Info Vabariigi Valitsuse kavatsuste ja otsuste kohta oli kriisi käigus eriti oodatud ning seetõttu oli ka Vabariigi Valitsuse liikmetel väline surve, aga ka erinevatest kaalutlustest johtuv sisemine tahe avalikustada info uute piirangute või suuniste kohta esimese võimaluse korral.

Tavapärane piiranguid ja suuniseid puudutavate otsuste avalikustamine toimus üldjuhul järgmise skeemi kohaselt (ma käsitlen siinkohal neid üksusi, mis on olnud rohkem avalikkuse silma all). Esmalt informeeris Vabariigi Valitsust nõustav COVID-19 teadusnõukoda avalikkust oma piiranguid puudutavatest ettepanekutest, millest mitmetel juhtudel said ka valitsuskabineti liikmed esmalt infot just meedia vahendusel (nt esmaspäeval). Järgnevalt toimus (tavaliselt teisipäeval) valitsuskabineti nõupidamine, kus valitsuskabineti liikmed arutasid kujunenud olukorda, kuulasid vahetult ära teadusnõukoja seisukohad ja ettepanekud ning tegid põhimõttelised otsused kavandatavate piirangute või suuniste kohta. Esialgsed otsused avalikustati viitega, et neid täpsustatakse ettevalmistatavates õigusaktides. Sageli informeerisid ministrid otsustest enne ametlikke pressiteateid ka oma sotsiaalmeediakanalite kaudu. Valitsuse istungil (enamasti neljapäeval Vabariigi Valitsuse istungil või erakorralisel reedesel Vabariigi Valitsuse istungil) kiideti heaks päeva või paari jooksul ette valmistatud õigusaktid, millega kehtestati piirangud või uued suunised ning väljastati täpsustatud pressiteade ja informeeriti avalikkust muul viisil.

Seega sai info järgi janunev avalikkus aimu lõpuks langenud otsuse kohta nädala jooksul vähemalt kolmel-neljal-viiel erineval korral ja viisil: teadusnõukojalt meedia kaudu nende seisukohana või siis nõukogu liikmete erinevate seisukohtadena, valitsuskabineti nõupidamiselt esialgse põhimõttelise otsusena, sellele eelnevalt ka eri ministrite ootusi kajastavana, ministritelt kabinetinõupidamisel otsustatu kohta sotsiaalmeedia kontode kaudu, seejärel valitsuse ametliku pressiteatena ning lõpuks ametliku infona vastuvõetud asjassepuutuva õigusakti kohta.

Juhtus seda, et õigusaktide ettevalmistamise käigus täpsustusid detailid, mis muutsid varasemas faasis väljaantud infot otsuste kohta, või detaile puudutavate arutelude käigus tuli muuta varem väljaöeldud esialgseid kavatsusi.

Infot oli palju ning otsustusprotsessi erinevas faasis antud infokillud tekitasid olukorra, kus pärast selle otsustusprotsessi läbimist oli avalikkuses segadust, millised piirangud ja suunised lõpuks kehtestati ja mida ei kehtestatud, mis jäid lõpuks ettepanekuteks või muutusid asjassepuutuva õigusakti ettevalmistamise käigus võrreldes varem öelduga. Arusaadav informeerimine otsustest tagab kõige paremini selle, et kehtestatud reeglitest saadakse ühtmoodi aru ning neid ka rakendatakse soovitud viisil.

Kommunikatsioonikakofoonia vältimise eeldus on see, et kõigepealt saavad otsustajad ise ühtmoodi aru, mida siis ikkagi otsustati, lisaks sellele, kas üldse otsustati – ja mis eriti oluline – miks otsustati. Ja loomulikult on peamine, et avalikkus saaks infot, mis loob selgust ja aitab edasi tegutseda, mitte ei tekita segadust ja küsimusi juurde, selle asemel, et neile vastuseid anda. Kommunikatsiooni eest vastutavad inimesed saavad edastada seda, mis on otsustatud. Neilt ei saa eeldada vastuseid, kui otsustajatel endil pole neid pakkuda. Samuti on tähtis, et infot antakse arusaadaval viisil ja usaldusväärsete kanalite kaudu. Kommunikatsiooni edukuses on oluline roll selle kindlakäelisel juhtimisel ja juhtimise kvaliteedil, samuti sellel, et igal kommunikatsioonilülil on selge vastutus, mis ei tohiks hajuda kuhugi eri asutuste vahele.

2.2. Otsuste rakendajaid tuleks informeerida otsustest detailideni enne avalikkust, sest nemad peavad suutma otsuseid kohe selgitada ja toetada nende otsuste rakendamist.

Probleemiks kujunes ka see, et kui Vabariigi Valitsus oli ühes või teises otsustusprotsessi etapis avalikkust oma otsustest või kavandatavatest otsustest teavitanud – enamasti vahetult pärast kabinetinõupidamist või Vabariigi Valitsuse istungit –, siis pöördusid täiendavat selgitust vajavad eraisikud, ettevõtjad või asutused vastutatavate riigiasutuste või kohaliku omavalitsuse asutuste poole, kes ei pruukinud paljudel juhtudel olla otsuse selgitamisel küsijatest targemad. See tähendas, et võis sündida palju erinevaid tõlgendusi või lihtsalt segadust.

Avaliku info jagamise kõrval tuleb kriisiolukorras suuremat tähelepanu pöörata ka otsuseid rakendavate riigiasutuste ja nende töötajate informeerimisele otsustest ja nende rakendamise soovitud viisist. Oluline on, et see info antakse neile enne avalikkuse informeerimist, et vastutavad asutused oleks valmis küsimustele sisukalt vastama. Ainult siis on võimalik tagada ühtne halduspraktika piirangute ja suuniste rakendamisel. COVID-19-kriisi ajal on segaduses rakendajad andnud asjasse puutuvatele isikutele erinevaid käitumisjuhiseid, sest on tõlgendanud erinevalt, mida siis ikkagi valitsus otsustas ja milline oli valitsuse kollektiivne tahe. Valitsusel tuleks üldpõhimõttena ja/või iga otsust tehes kokku leppida, kes ja millisel viisil vastutab otsuseid rakendavate asutuste ja nende töötajate informeerimise eest, tagades ühesuguse arusaamise otsustatust ja vältides olukordi, kus asutuste rakendamispraktika ja tõlgendused on erinevad.

Õiguskantsler on ka korduvalt tähelepanu juhtinud sellele, et piirangute puudumist ei ole vaja põhjendada, küll aga tuleb selgelt põhjendada piirangute kehtestamist, et oleks võimalik hinnata seda, kas üks või teine piirang on põhjalikult kaalutud, miks on valitud just selline, aga mitte teistsugune tee ühe või teise eesmärgi saavutamiseks. Kogu kriisi vältel on olnud probleeme ka nende põhjendustega.

3. Koroonakriisist on aidanud välja tulla valitsuse ja teadlaste erakordne koostöö, kuid on esinenud hetki, kus koostöö osapoolte rollid on läinud kommunikatsioonipildis justkui vahetusse.

Valitsust tuleb tunnustada selle eest, et teadlased on koroonaviirusega võitlemisel kaasatud otsustusprotsessi. Eesti viimaste aastakümnete poliitilises ajaloos on tihtipeale kõlanud ühiskonnas etteheited, et poliitikud ei kuula oma otsuste tegemisel eksperte. Rääkides koroonaviiruse-vastase võitluse teemal valitsust nõustavast teadusnõukojast, on meil olemas hea näide tulemustele viivast koostööst. Just teadlaste ja valitsuse omavahelises suhtluses saavad sündida kaalutletud ja põhjendatud otsused, mis meid kriisist kõige kiiremini ja väiksemate kahjudega välja aitavad.

Mõlemal osapoolel on otsustusprotsessis oma oluline ja selge roll ning need rollid ei tohiks segamini minna. Paraku on esinenud hetki, kus ei ole kõrvalt vaadeldes päris selge, kes otsustab piirangute kehtestamise või nende muutmise. Teadusnõukoda teeb nõuandvas rollis oma ettepanekuid teaduslikust vaatenurgast lähtudes ning ei saa painutada teaduslikke argumente poliitilise sobivuse klausli alla. Siis ei oleks enam tegemist teadusega. Valitsus peab lisaks teaduslikele ja puhtmeditsiinilistele argumentidele kaaluma otsustamisel kõiki võimalikke tagajärgi ning otsuse laiemat ühiskondlikku ja majanduslikku mõju. Viimane ei ole pelgalt Vabariigi Valitsuse õigus, vaid kohustus ja vastutus. Piiranguid ja suuniseid puudutavate otsuste eest vastutab ainult Vabariigi Valitsus ning nende kehtestamine on poliitiline otsus. Kehtestatud õigusaktide ja kehtestatud meetmete eest ei saa kunagi vastutada teadusnõukoda, vaid ainult valitsus. Vastutus peab olema selge.

Samuti tuleks leida mõistlik lahendus, et vältida olukorda, kus Vabariigi Valitsuse liikmed kuulevad enda nõustamiseks ellu kutsutud teadusnõukoja ettepanekuid piirangute ja soovituste kohta kõigepealt näiteks õhtustest uudistesaadetest. See muudab Vabariigi Valitsuse seoses teadusnõukoja ettepanekutega avalikkuse ees aruandekohustuslaseks juba enne seda, kui on saanud ise infot (sh küsida selgitavaid küsimusi) teadusnõukojalt ning osapoolte tahtmata kujuneb nõuandjast *quasi*-otsustaja või omamoodi surverühm. Valitsuse liikmed peavad saama piirangute ja reeglite kohta teha kaalutletud otsuse, millele aitab kaasa see, kui Vabariigi Valitsus saab enda nõustamiseks loodud teadusnõukoja ettepanekute kohta infot eelisjärjekorras otse teadusnõukoja esindajatelt koos selgitustega, mitte vahendatuna.

Tuleks kaaluda võimalust, kus Vabariigi Valitsuse otsuste ning neid nõustava teadusnõukoja ettepanekute kommunikatsioon oleks üheaegne. Pärast otsuste langetamist avalikustataks nii valitsuse otsused kui ka teadusnõukoja ettepanekud, mille järel oleks nii valitsuse liikmetel kui ka teadusnõukojal võimalik anda oma kommentaarid ning põhjendused otsuste ja ettepanekute erinevuse (või siis sarnasuse) põhjuste kohta. Kindlasti tuleks pärast otsuste vastuvõtmist teha avalikuks ka teadusnõukoja poolt Vabariigi Valitsusele esitatud materjalid.

4. Ettevõtjatele suunatud toetusmeetmed

4.1. Tuleks saavutada olukord, kus võimalikult täpne info toetusmeetme tingimuste ning toetuse saamiseks õigustatud ettevõtete ringi kohta avaldatakse ühel ajal piirangute kehtestamisega.

Kriisi ajal oli erinevate piirangute otsustamise protsess võrdlemisi kiire võrreldes ettevõtjatele piirangute leevendamiseks suunatud toetusmeetmete tingimuste avalikustamise ja nende rakendamisega. Erandiks oli kriisi esimese laine algus, kus valitsus väga operatiivselt rakendas töötukassa töötasu hüvitise, mis osutus edukaks.

Toetusmeetmete peamisteks eesmärkideks on olnud eelkõige elujõuliste ettevõtete säilimise tagamine, töökohtade säilitamine ning eelduste loomine ettevõtete majandustegevuse võimalikult kiireks kriisijärgseks taastumiseks. Kõige tõhusamad on meetmed, mille puhul toetuse saamiseks õigustatud ettevõtete ring piiritletakse ning toetuse tingimused töötatakse välja ja avalikustatakse viivituseta koos piirangute kehtestamist puudutavate eelnõudega. Ainult siis saavad ettevõtjad oma tulevikuplaanide tegemisel kohe hinnata seda, kas nad peavad kriisiga omal jõul hakkama saama või saavad arvestada toetusega. Näiteks töökohtade säilitamise otsuse tegemiseks ei piisa paljudele ettevõtjatele valitsuse üldisena väljaöeldud kavatsusest kunagi tulevikus meetmed luua. Olukorras, kus ettevõtjad teavad küll valitsuse kavatsusest rakendada tulevikus toetusmeetmeid, kuid ei saa olla kindlad selles, et nad vastavad toetuse tingimustele, võivad paljud ettevõtjad teha otsuse vähendada töökohti oma ettevõtetes või lõpetada tegevus ning hilisem teadmine, et nad oleksid toetust saanud, ei päästa enam ei ettevõtet ega töökohti.

Juhul, kui riik otsustab ettevõtjaid kriisis toetada, tuleks kõige suurema mõju saavutamiseks ja ettevõtjates kindlustunde loomiseks avalikustada kavandatud toetusmeetmete võimalikult täpsed tingimused samal ajal piirangute kehtestamisega. Toetusmeede on seda eesmärgipärasem, mida kiiremini antakse ettevõtjatele võimalikult täpset infot toetuse tingimuste kohta. Ühtlasi aitab tingimuste sellisel viisil avalikustamine vältida olukordi, kus ettevõtjad arvestavad ettevõtte

toetusmeetmega, kuid tingimuste selgudes ilmneb, et nad ei kuulu toetatavate hulka. Selliseid olukordi paraku kriisi teise laine ajal esines.

4.2. Toetuse saamise kriteeriumid peavad olema sisuliselt põhjendatud. Toetuse mittesaamise põhjenduseks ei saa olla seisukoht, et „kuhugi tuli joon tõmmata“.

Kriisi tõttu oli ja on ühiskonna stressitase kõrge. Paljude ettevõtjate elutöö on olnud hävinemisohus või halvimatel juhtudel isegi hävines. Sellises olukorras on väga oluline, et riik selgitaks väärikalt, selgelt ja tasakaalukalt, millistest sisulistest kaalutlustest lähtudes otsustati toetuse saamise kriteeriumid. Selleks, et kriteeriumid oleks avalikkusele ja toetuse saajatele arusaadavad, peavad need olema sisuliselt põhjendatud.
Samuti on oluline, et põhjendus oleks sõnastatud juba tingimuste määramise ajal, mitte tagantjärele. See aitab mõista toetuse saamise kriteeriumide puudusi juba siis, kui on veel võimalik tingimusi kohendada. Riigikontrolli poole on pöördutud korduvalt probleemidega seoses kriteeriumide valiku läbipaistmatu ja olematu põhjendamisega.

4.3. Kriisiga seotud toetuse saamise kriteeriumiks ei saa olla kiired jalad või nobedad näpud.

Kriisi lahendamisel on toetusmeetmete puhul kohatu näha ette tingimusi, mille järgi saavad toetust kõige kiiremini taotluse esitavad ettevõtted. Kindlasti on nobeduskriteerium kõlbmatu ettevõtete nn ellujäämistoetuste puhul, kuid ka erinevate arendustoetuste (näiteks turismiettevõtte ärimudeli toetusmeede kriisi teises laines) puhul on võimalik leida õiglasemaid lahendusi. Kriisiga seotud riiklikele toetustele ei saa läheneda nagu raadiomängule, kus võitja on see, kes jõuab esimesena Munamäe torni tippu või kes toob esimesena oma vanad püksid raadiomajja. See on küll riigile lihtne viis piiratud eelarve piirides püsida, kuid õiglast konkurentsi ja toetuse andmise eesmärgipärasust silmas pidades on see kohatu.

Kuigi Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusel oli kogemus kevadel toimunud ja negatiivset tagasisidet saanud võidujooksust taotluse esitamisele, korraldati 2021. aasta jaanuaris ikkagi uus kriisis vaevlevate ettevõtjate võidujooks. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus põhjendas seda sellega, et järgiti juba olemasoleva ja toimiva meetme protseduure.

Aasta alguses kärbitud eelarvega avatud turismi ärimudeli toetusmeede nõrritas taotlejaid ka seetõttu, et taotlemiseks nõutav eeltöö oli ettevõtjate jaoks ebaproportsionaalselt suure aja- ja rahakuluga. Eriti asjakohatu on kuluka eeltöö tegemine olukorras, kus toetuse saamise lävendiks ei kujunenud mitte eeltöö kvaliteet, vaid hoopis kiirus taotluse esitamisel. Piiratud toetusressursi olukorras tuleks eelsõelumisel rakendada taotlusviise (nt eeltaotlusi, arendustoetuste puhul lühikesi ideekirjeldusi), mis ei tekitaks taotlejale niigi keerulisel ajal asjatut tööd, kulu ega frustratsiooni.

4.4. Ettevõtete toetusmeetmed tuleks kavandada tsentraalselt ning neid võiks rakendada läbi ühe kanali.

Ettevõtjate toetussüsteem on kriisi ajal olnud liiga killustatud. Ettevõtjatega seotud toetusi kavandati ja jagati erinevate ministeeriumide ja ministeeriumide valitsemisala asutuste kaudu. Edaspidi oleks mõistlik, kui kriisiolukorras koondaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium erinevate ettevõtlusvaldkondade eest vastutavate ministeeriumide esindajad ühte kriisirühma, kes töötavad välja tervikliku toetusmeetmete paketi.

Ministeeriumide valitsemisalade kaupa üles ehitatud killustatud toetussüsteem võib tuua kaasa olukorra, kus ühelt poolt toetusi osaliselt dubleeritakse (näiteks mõned KredExi ja Maaelu Edendamise Sihtasutuse kriisimeetmed), kuid teiselt poolt võivad üldse ilma jääda olulised ettevõtjate rühmad. Samuti tekivad killustatud süsteemis erinevad toetuste tingimused, mis ei ole tulene mitte niivõrd ettevõtete erinevusest, vaid sellest, et ettevõtted satuvad erinevate ministeeriumide hallatavate meetmete sfääri.

Tsentraalsem meetmete planeerimine aitab ka vältida olukordi, kus valitsusele esitatakse ühel ajal ettepanekuid meetmete pikendamiseks, kus ühe meetme puhul rõhutatakse, et „Üksikute konkreetsete ettevõtete päästmine ei saa olla Eesti riigi strateegiline mure, kuna teatud struktuurimuutused majanduses on paratamatud ning tööjõu ja kapitali ümberpaigutamine uutele, kõrgema lisandväärtusega aladele peaks olema osa meie plaanist: [---] Selleks on plaanis laenu

saamine siduda tootlikkuse ja innovatsiooni kasvu näitajatega, see tähendab, et kriisieelse olukorra taastamine ei ole piisav sooduslaenu saamiseks“, ning teise ministeeriumi ettepanekus rõhutatakse vajadust jätkata sooduslaenude võimaldamist kõigile valdkonna ettevõtetele. Kriisis peaks valitsusel olema üks majanduspoliitika ning ettevõtteid tuleb kohelda sarnaselt sõltumata sellest, millise ministeeriumi valitsemisalasse selle ettevõtte tegevusvaldkond juhtub sattuma.

5. Kohalike omavalitsuste kaasamine kriisi lahendamisel

5.1. Kohalike omavalitsuste kaasamine kriisilahendusse oli kaootiline ja tarbetult koormav.

Kriisi alguses, 2020. aasta kevadtalvel, saatis Tallinna linnapea Mihhail Kõlvart kirja peaministrile, kus tõi välja probleemi, et erinevad valitsusasutused jagavad koordineerimatult kohalikele omavalitsustele kattuvaid ülesandeid, korraldusi või soovitusi, mis põhjustab kriisi kriitilisematel hetkedel tohutut segadust ning põhjendamatut koormust.

Tallinna linnapea kirjutas: „Nimelt tuleb üha sagedamini ette, kus erinevad ministeeriumid saadavad otse omavalitsustele pöördumisi ja juhiseid, e-kirja vormis korraldusi, kirju koos nõuete ja tingimustega, kuidas kohaliku omavalitsuse asutused peaksid ministeeriumi hinnangul avalikke ülesandeid eriolukorras lahendama ja meetmeid tarvitusele võtma. On ette tulnud näiteid, kus üks Haridus- ja Teaduministeeriumiks mitteolev valitsusasutus jagab omavalitsusele ülesandeid, kuidas korraldada lasteaedade pidamist, milliseid rühmasid ning kunas avatuna hoida, mis tingimustel jagada koolitoitu, või näiteks, kuidas on otstarbekas kasutada kohaliku omavalitsuse eelarve vahendeid (st kellele tuleks maksta toetusi). [---] Leian, et eriolukorra lahendamine saab olla edukas ainult siis, kui me tegutseme süsteemselt ja läbimõeldult, kus iga valitsusasutus, kohaliku omavalitsuse üksus ning ametnik täidab täpselt oma ülesandeid vastavalt seaduses sätestatud pädevusele ning järgides õigusaktides sätestatud menetluse reegleid.“.

Teise laine ajal olukord paranes, kuid jätkuvalt kurtsid kohalikud omavalitsused, et erinevad riigiasutused nõuavad läbisegi sarnast infot või andmeid ning soovivad anda kohalikele omavalitsustele ülesandeid, mille andmiseks asutustel õigust ei ole.

Tulevasi kriise silmas pidades on otstarbekas süsteemselt kavandada suhtluskanalid kohalike omavalitsustega ning analüüsida, kas õigusaktides on loodud piisavad võimalused kriisi lahendamiseks vajalike ülesannete panemiseks kohalikele omavalitsustele. Järgmisesse kriisi võiks siseneda valmisolekus, kus iga asutus, kes annab kohalikule omavalitsusele ülesandeid, teeb seda ainult vastava pädevuse olemasolu korral ning muudel juhtudel teeb seda vastava valdkonna eest vastutava ministeeriumi kaudu, kes saab siis oma pädevuse piires lahendada probleemid koos omavalitsustega.

5.2. Mitmete meetmete rakendamisel jäi kasutamata kohalike omavalitsuste võimekus.

Kriiside lahendamisel oleks koostöös kohalike omavalitsustega lähimuse põhimõtet arvestades olnud võimalik mitmeid probleeme palju tulemuslikumalt lahendada. Näiteks oleks tulnud suuremate linnade puhul palju varem kaasata omavalitsused vaktsineerimise korraldamisse. Omavalitsused tunnevad paremini oma elanikke ning oskavad paremini hinnata viise, kuidas jõuda inimesteni. Suuremates linnades oldi valmis võtma suuremat vastutust vaktsineerimise korraldamisel, kuid paraku ei tulnud riik Sotsiaalministeeriumi tasandil sellega alati kaasa.

Kohalikud omavalitsused on erinevas olukorras ning erineva võimekusega. Seetõttu ei tuleks neid võtta ühtse sarnase kogumina, vaid eristada nende võimekust. Sõltuvalt kriisi lahendamiseks vajalikest meetmetest tuleks tulevikukriiside puhul hinnata erinevate kohalike omavalitsuste võimalusi panustada koostöös kriiside lahendamisse.

* * *

COVID-19-kriis on näidanud, et väljastpoolt riigiasutusi pakutavate ideede ja võimaluste kasutamist tuleb paraku veel kõvasti õppida ja harjutada. Kriisideks ettevalmistamisel ja kriisi lahendamisel on riigisüsteemis liiga palju ebarealistlikku ja ressurssidega katmata soovi teha kõike ise, otsustada kõike ise, koondada enda alla võimalikult palju ressursse ja tegevusi. Jagamise soov tekib siis, kui

kriisi negatiivsed tagajärjed on käes ja teemaks tuleb vastutus. Vastutust ollakse siis lahked jagama – kobaras ja kollektiivile.

Kriisideks valmisolek on tõhusam, kui kriisiplaanide ettevalmistamisel suudetakse kriisi lahendamise ressursina näha kogu avalikku sektorit, kohalikke omavalitsusi ja erasektorit koos ja tervikpildis. Võimaluse nägemisele lisaks tuleb need võimalused ka läbi rääkida ja kokku leppida. Oluline on murda riigiasutustes mõnel pool levinud suletus, olukord, kus tõrjutakse asutuseväliseid ideid ning kaitstakse kramplikult oma n-ö territooriumi.

Soov kõike ise riigisüsteemi sees teha ei väljendu ainult kriiside lahendamise tagasilöökides. Soov valimatult kõike ise teha tekitab ise kriise. Selle näiteks on suvine kulukas ja piinlik äpardus Terviseameti külmkambritega. Põhjuseks Eesti riigiasutuse hoiak, et tuleb tingimata omada ise külmaruume ka olukorras, kus selleks ei jätku teadmisi ega tähelepanu ning ei ole ka ressursse asutuse tegelike põhifunktsioonide täitmiseks. Samal ajal kui ka meist jõukamad riigid on jätnud külmkambrid neile, kes oskavad ja suudavad neid hallata ja kellele see on igapäevane tavatöö.

Puudub vajadus kuhjata avalikku sektorit üle ülesannetega, mida täidetakse erasektoris paremini ning mis võtavad ära aega, raha ja tähelepanu asjadelt, millega riigiasutused peavad ise tegelema.

Külmkambri juhtum võiks olla märguanne ressursikatteta (oskused ja raha) isetegemise mõtteviisi pankrotist, mis võiks innustada mõtlema sellele, millega riik peab tegelema, millega ta võib tegelda, kui ressurssi tuumikülesannetest üle jääb, ning millega tegelemine tuleb lõpetada. Riigikontroll on seda aastaid rõhutanud.

Mõistlik on vaadata, millised ülesanded oleks otstarbekas üldse ära anda erasektorile ja mida on võimalik tellida erasektorist – seda muidugi tingimusel, et tulemus on parema kvaliteediga ja soodsam, kui riiklik süsteem ise suudaks pakkuda. Kasutatagu selle nimetamiseks siis kas või sõna „riigireform“. Sellele sõnale on võimalik anda ka tegelik sisu.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör