Mida ja miks Riigikontroll analüüsis?

Avalike teenuste osutamise võime on Eesti ühiskondlikus debatis päevakajaline teema. Nii jooksvates poliitilistes aruteludes kui ka riiklikes strateegiadokumentides (nt riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ eelnõus) on seni deklareeritud, et avalikud teenused peavad olema kvaliteetsed ja kättesaadavad sõltumata elukohast.[[1]](#footnote-1) Harvem on mainitud tõsiasja, et sajaprotsendiline ühetaolisus ei ole mitmetel põhjustel alati tegelikkuses võimalik.

Eestis mõjutab teenuste osutamise võimet tugevasti demograafiline olukord (rahvastiku vananemine, kvalifitseeritud tööjõu nappus), ääremaastumine ja majandustegevuse koondumine Harju- ja Tartumaale. Rahvastikutrendid muudavad avalike teenuste pakkumist seega nii kasutajate kui ka pakkujate poolel. Eestis on vähe mõlemaid – nii konkreetse teenuse tarbijaid (ja teenuste rahastamiseks vajalikke maksumaksjaid) kui ka vajaliku kvalifikatsiooniga teenuse pakkujaid.

Et avalikud teenused vastaksid paremini ühiskonna ootustele, on võimalik kasutusele võtta mitmesuguseid moodsaid tegevusmudeleid (nt teenuste koosloome, kogukondlikud teenused) ja nutikaid lahendusi (nt ennetavad teenused, e-teenused). Ent need uuendused on praegusel ajajärgul vaid inimeste nappuse probleemi leevenduseks – riigi võimaluste ja inimeste vajaduste ebakõla muutub aja möödudes aina teravamaks.

2020. aasta koroonakriis on seda ebakõla võimendanud ning tõstnud päevakorda esmateenuste katkematu toimimise küsimuse, sest erakorralistes oludes on välja tulnud avalike teenuste osutamise nõrgad küljed. Paljud riigid avastasid, et neil puudub kriisivaru nii otseses (nt kaitsevahendid) kui ka kaudses mõttes (nt ei ole esmateenuste osutajaid piisavalt) ja kuude kaupa kestva kriisi ajal ei suudeta inimeste esmavajadustega edukalt toime tulla.

Pandeemia mõju Eesti avalikele teenustele pole veel päris selge, sest tervishoiu ja majanduse kriis ei ole seljatatud. Kindel on aga see, et inimesed ja ettevõtted on riigi hakkamasaamise lati tõstnud kõrgele: ühelt poolt eeldatakse juba tekkinud probleemide sujuvat lahendamist ja teiselt poolt vajatakse kindlustunnet, et riik suudab valmis olla uuteks kriisideks. Ühiskond ootab, et riigivalitsemine laiemalt ja avalikud teenused kitsamalt toimiksid igas olukorras ja suudaks šokkidega edukalt kohaneda.

Eelnevast tõuseb küsimus, milline on riigi tegelik võimekus tagada avalike teenuste osutamine ehk kas meil on olemas selleks vajalikud inimesed.

Riigikontroll otsis vastust järgmistele küsimustele:

* Kui palju on Eestis esmateenuste pakkujaid? Milline on nende vanuseline jaotus?
* Millised muud tegurid on mõjutanud ja mõjutamas esmateenuste pakkujate tööhõivet? Sõltuvalt teenuseosutajate rühmast uuriti näiteks, kui suur on olnud tööjõu voolavus, millised on olnud palgatrendid, millised reformid on tööhõivet mõjutanud.
* Milline on ametirühmas tulevane tööjõu vajadus? Kui suur on järelkasv? Millised asjaolud mõjutavad järelkasvu piisavust? Mida võib eelnevast järeldada?

Avalik sektor pakub sadu teenuseid. Riigikontroll keskendus nendele teenustele ja teenuseosutajatele, mida iseloomustab

* suurearvuline ja mitmepalgeline sihtrühm, sage kasutus;
* eelnevast tulenevalt kõrge maksumus ehk suur osakaal riigieelarvest;
* arvestatav mõju kõikide ühiskonnaliikmete elukvaliteedile ja majanduse konkurentsivõimele (mitte ainult kasu kitsale tarbijarühmale).

Eelnevate kaalutluste koosmõjul jäid sõelale

* perearstid;
* üldhariduskoolide õpetajad;
* politseiametnikud;
* päästjad.

Avalike teenuste pakkumise võimekus koosneb kolmest peamisest tegurite komplektist: 1) kompetentsete ja pühendunud inimeste olemasolu; 2) raha, taristu, tehnoloogia jm ressursside piisavus; 3) asjakohased institutsioonid (nii organisatsioonid kui ka nendevahelised suhted, ühiskondlikud normid ja tavad). Riigikontroll lähtus avalike teenuste hindamisel eeldusest, et eesseisval perioodil on nendest teguritest kõige tähtsamaks just piisava hulga kvalifitseeritud tööjõu olemasolu.

See lähtekoht toetub ühest küljest mitmesugustele kirjalikele allikatele, mis räägivad õpetajate, politseinike, päästjate ja perearstide vähesusest Eestis. Teisest küljest on tuleviku riigivalitsemist käsitlevates uuringutes populaarne väide, et valitsemise kvaliteet sõltub riigiaparaadi kohanemisvõimest ja selle eelduseks omakorda on esmaklassiliste teadmiste ja oskustega avaliku sektori töötajad.[[2]](#footnote-2) Seega huvitasid Riigikontrolli tööhõive trendid kindlates teenuseosutajate rühmades. Riigikontrolli aastaaruande ulatust on kirjeldatud joonisel 37.

Riigikontroll tegi järeldusi siinses ülevaates käsitletud valdkondade kohta eraldi, kuid otsis ka ühisosa, mis ütleks midagi kogu Eesti avalike teenuste korraldamise poliitika kohta.

Aruande lisas 1 on lühike Eesti demograafiliste suundumuste iseloomustus. Lisas 2 on ka avalike teenuste korraldamist mõjutavate teiste trendide kirjeldus. Eesmärk on näidata, kui mitmepalgeline on avalike teenuste arendamisega seotud valikute palett.

1. Riigi pikaajaline arengustrateegia „[Eesti 2035](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/riigi_pikaajaline_arengustrateegia_eesti_2035_eelnou_uldosa.pdf)“, eelnõu, 08.10.2020. aasta seisuga. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vaata näiteks: Mariana Mazzucato, Rainer Kattel. [COVID-19 and public-sector capacity](https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031). Oxford Review of Economic Policy, 2020. [↑](#footnote-ref-2)