Sisukord

1. SISSEJUHATUS 3

2. TAUSTSÜSTEEMI ANALÜÜS 8

2.1. HALDUSREFORMI ALUSED 8
2.2. HALDUSREFORMI ARENG EESTIS 10
2.3. HALDUSREFORMI ORGANISATSIOON 12
2.4. HALDUSREFORMI MÕJUTAVAD JA PIIRAVAD TEGURID 15

3. HALDUSREFORMI KUJUNEMINE 22

3.1. SISSEJUHATUS 22
3.2. HALDUSREFORMIGA SEOTUD TEGEVUSTE HINNANG TUGINEDES VABARIIGI VALITSUSE 2000. A TEGEVUSKAVALE LIITUMISEKS EUROOPA LIIDUGA 22
3.3. AHB ROLL JA ÜLESANDED 25

4. HALDUSREFORMI TEGEVUSSTRATEEGIATE PROTSESS 26

4.1. STRATEEGIATE OLEMUS JA PLANEERIMINE 26
4.2. STRATEEGIATE KOOSTAMISE SISENDID 27
4.3. STRATEEGIATE ANALÜÜS 29
4.4. STRATEEGIAD JA ÕIGUSAKTID 34

LISA 1 INTERVJUUDE TABEL 36

LISA 2 HALDUSREFORMI KRONOLOOGIA (ALATES 1995) 37

1. Sissejuhatus

Käesolev aruanne käsitleb haldusreformi protsessi Eestis. Kuna haldusreformi raames planeeritavad muutused haldusorganisatsioonis on ühed taasiseseisvunud Eesti Vabariigi laiaulatuslikumad, on Riigikontroll huvitatud, et planeeritud sammud annaksid soovitud efekti ning Eesti avalik haldus saavutaks uue arengutaseme.

Aruande koostamise eesmärk on anda ülevaade haldusreformialasest (HR) tegevusest ning juhtida tähelepanu võimalikele ja juba ilmnenud probleemidele. Oma arvamustes arvestab Riigikontroll reaalse olukorra ning Eestis välja kujunenud poliitika kujundamise tavadega.

Haldusreform käesoleva aruande mõistes on protsess, mis hõlmab mitmeid muutusi avaliku halduse organisatsooni struktuurses ülesehituses ning tegevuses, mis võetakse ette eesmärgiga muuta avalikku haldust mingil moel paremaks[1]. Käesolevas aruandes kasutatakse ka väljendit avaliku halduse arendamine, mis ei ole samatähenduslik termin.

Vaatlusalune periood hõlmab 3 haldusreformi etappi:

- lühidalt käsitleb aruanne enne 1999. aastat toiminud arenguid avaliku halduse valdkonnas;
- eeldades, et tänasel päeval toimuvad sündmused said oma alge 1-2 aastat tagasi, vaadeldakse antud perioodi lähemalt;
- peamine tähelepanu on pööratud perioodile sügis 2000 kuni jaanuar 2001. Antud vahemikku langesid 5 haldusreformi valdkonna strateegia töörühma tegevus (vähemalt algus) ning kohalike omavalitsuste reformi arvamused kohalikelt omavalitsustelt, samuti arutelu Vabariigi Valitsuse (VV) istungil.

Aruande koostamiseks viidi läbi mitmed intervjuud nii haldusreformi teoreetikute, poliitikute kui ka reformi elluviivate ametnikega[2]. Kuna haldusreformi temaatika on olnud pikka aega Riigikontrolli üheks seire valdkonnaks, on aruande koostamiseks kasutatud seire käigus kogutud teoreetilist ja empiirilist materjali. HR alane teooria levik on laiaulatuslik, seetõttu on antud aruanne eeskätt suunatud tegeliku olukorra kirjeldamisele.

---

[1] Pollitt, Bouckaert (2000, 8).

[2] Intervjueeritute nimekiri vt lisa 1.

Aruande peamine tähelepanu on koondunud HR elluviimise õnnestumise eeldustele. Selleks analüüsitakse HR protsessi sisendeid ning HR alaseid tegevuspoliitilisi otsuseid ja nende täitmist. Samuti on hinnatud HR alase tegevuse ning õigusloome koordineeritust.

Aruanne ei anna hinnangut HR sisulistele eesmärkidele, poliitilistele seisukohtadele. Samuti ei analüüsita HR valdkondade strateegiarühmade töö kvalitatiivset tulemust.

Kokkuvõte

Haldusreform käesoleva aruande mõistes on protsess, mis hõlmab mitmeid muutusi avaliku halduse organisatsooni struktuurses ülesehituses ning tegevuses, mis võetakse ette eesmärgiga muuta avalikku haldust mingil moel paremaks. Haldusreformi osas on erinevatel osalistel suhteliselt erinev nägemus. Avalikkuses domineerib hetkel haldusreformi võrdsustamine haldusterritoriaalsete muudatustega.

Tegelikult hõlmab Eestis planeeritav haldusreform enamike valdkondade osas paljudes Euroopa riikides 1980-nendatel ja 1990nendate alguses läbiviidud muudatusi, milliste peamisteks märksõnadeks oli efektiivsus, kliendile orienteeritus ja suurem poliitiline kontroll. Eesti reformil on ka teatavad uue aja reformide omadused (infotehnoloogia areng), kuid ka küsimused, mis arenenud riikides on lahendatud juba reformide esimese lainega (poliitika kujundamine ja elluviimine).

Eesti senise haldussüsteemi arengut ning haldusreformi võib tinglikult jagada kaheks suuremaks perioodiks – tegevus enne ja pärast 1999. aastat:

- Enne 1999. aastat toimus:
  - 1991-1993 – taasiseseisvunud Eesti Vabariigi uue riigihalduse kujunemine. Palju põhimõttelisi probleeme, mida tuli lahendada väheste kogemuste ning teadmiste olukorras;
  - 1994 -1996 – riigihalduse toimimise esmaste probleemide ilmnemine. Analüüsid tekkinud olukorra ja võimalike lahendite leidmiseks.
  - 1997-1998 – laiaulatusliku haldusreformi idee teke, vastavate kavade väljatöötamine ning struktuuride loomine
- Haldusreformi järgmine periood (alates 1999. a märts kuni 2000. a juuli) algas VV poolse kindla seisukohavõtuga HR vajalikkuse osas. Seda väljendas nii koalitsioonilepe kui ka asjaolu, et loodi nii Haldusreformi Komitee kui ka reorganiseeriti Riigikantselei avaliku halduse büroo (AHB). Haldusreformi arengule aitas kaasa ka Euroopa Komisjoni poolt koostatud Eesti eduaruanne 1999, mille loetleti mitmed haldussüsteemis puudused. Seda perioodi iseloomustas soov alustada laiaulatuslikku haldusreformi kiiresti ja koordineeritult. Valmisid mõningad uurimused HR valdkondade osas. HK tegutses aktiivselt ja otsustavalt.

- 2000. aasta suveks asendus kiirus strateegilise planeerimise juurutamisega. Määratleti HR valdkonnad. VV 04.07.2000 protokollilise otsuse alusel moodustati antud valdkondade osas strateegiate väljatöötamise töörühmad. 4 strateegiat valmisid 01.11.2000. Samuti on 2000. aastal algatatud mitmed protsessid, mis on suunatud EL poolsete tingimuste täitmiseks.
- 2001. aasta alguseks on tähelepanu laiaulatusliku HR temaatikalt koondunud haldusterritoriaalse reformi läbiviimisele. Samal ajal rakendatakse üksikaktidena ka teiste reformivaldkondade põhimõtteid.

Haldusreformi ulatust, mõju ning õnnestumist mõjutab suur hulk tegureid. Mõningad riskid on maandatavad tehniliste vahenditega, mõningad eeldavad maandamiseks pikaajalist suunatud tegevust. Kõlama jäänud probleemid on järgmised:

- Nõutus reformi täpse olemuse ja VV soovide osas. Selge sisendi saamiseks HR protsessi oleks otstarbekas kinnitada konkreetne ja selgete eesmärkidega VV haldusreformi programm.
- Enamik HR küsimustega tegelevaid ametnikke aga leidsid, et kõige olulisem nii rahvusvahelisel tasandil kui Eesti siseselt oleks ellu viia eelarvereform, mille kohta aga siiani kirjalikke põhimõtteid avaldatud pole.
- HR eesmärkide, meetodite ning loodetavate positiivsete külgede kohta puudub terviklik ja toimiv kommunikatsioonisüsteem. Samuti on avalikkuse teavitamine olnud nõrk, seetõttu on raske tekitada ühiskondlikku diskussiooni reformi paremaks õnnestumiseks.
- Eestis on ühiskondlik diskussioon koondunud haldusterritoriaalse reformi valdkonda (99% ajakirjanduses ilmunud kirjutistest). Selle tulemusena on haldusreformi maine ühiskonnas madal. Diskussioonides ei hoomata protsessi tegelikku ulatust ning olulisust.
- Ministeeriumid tõid probleemidena välja ministeeriumide vahelist koostööd, õigemini selle puudumist.
- Eesti avalikus sektoris on vähe inimesi, kes oleks haldusreformi küsimustega tegelenud üle 3 aasta, puudub ideede autorite ning elluviijate järjepidevus. Samuti kõlas arvamus, et ametnikkond ei ole oma eelteadmiste ning arusaamade poolest kõigi HR ideede vastuvõtuks valmis.

- Aastate 2000 ega 2001 riigieelarvetes ei ole HRi jaoks summasid eraldatud. See asjaolu ei võimalda saada ülevaadet millises mahus on planeeritud HR alaseid tegevusi, millised asutused on hõlmatud, kas tegevustel on eelarveline kate ning hinnata nende otstarbekust.
- Eestis ei ole loodud piisavaid eeldusi HR protsessi jätkumiseks ka peale võimalikku valitsuse vahetust järgnevate parlamendi valimiste tulemusena. HR alased otsused on esialgu puudulikud ning ei ole toimunud piisavat legitimeerimist nt parlamendi tasandil.

Enamik ametnikke ning poliitikuid, kellega Riigikontroll käesoleva aruande koostamise raames vestles avaldasid arvamust, et ainus viis HR elluviimiseks on õigusaktide kaudu.
Samas ei ole võimalik ka seadusandluse protsessi seisatada kuni HR alased otsused on lõplikud.

Riigikontrolli hinnangul oleks otstarbekas võimalikult kiiresti sõnastada HR alased lõplikult valminud otsused ning eristada need valdkondadest, mille osas planeeritakse jätkuvat diskussiooni. Olemasolevate otsuste paketti on vaja kõigile avaliku halduse süsteemis õigusakte koostavatele ametnikele jm spetsialistidele teatavaks teha.

Kindlasti on vajalik võimalikult kiiresti välja töötada ning Vabariigi Valitsuses kinnitada konkreetne ja selgete eesmärkidega Haldusreformi programm. See tähendaks ka praegu diskussioniobjektiks olevate põhimõtete selgeks rääkimist ning ühesuguseid arusaamu edasistest tegevustest.

2. Taustsüsteemi analüüs

2.1. Haldusreformi alused

Analüüsimaks HR arengut Eestis tuleks teha mõningane taustsüsteemi vaatlus. Antud peatükis vaadeldakse HR teoreetilist alust, Euroopa Liidu seisukohti avaliku halduse arendamise osas ning HR struktuuri ja ajalugu Eestis.

Maailmas on erinevat tüüpi haldusreforme alustatud juba terve sajand. Valdavaks muutus avaliku sektori reformimine peale 1960nendate majanduskriise, kulmineerudes 1980nendate laiaulatuslike reformidega praktiliselt kõigis arenenud riikides. Eestis planeeritav haldusreform hõlmab enamike valdkondade osas paljudes Euroopa riikides 1980-nendatel ja 1990nendate alguses läbiviidud muudatusi, milliste peamisteks märksõnadeks oli efektiivsus, kliendile orienteeritus ja suurem poliitiline kontroll. Eesti reformil on ka teatavad uue aja reformide omadused (infotehnoloogia areng), kuid ka küsimused, mis arenenud riikides on lahendatud juba reformide esimese lainega (poliitika kujundamine ja elluviimine).

Haldusreformide planeerimise ja elluviimise kohta on valminud palju teooriaid ning analüüse. See annab Eestile suurepärase võimaluse lähtuda teiste riikide kogemustest, eeskätt elluviimise osas (reformi täpne sisu ja tonaalsus on igal juhtumil teatud määral eripärane).

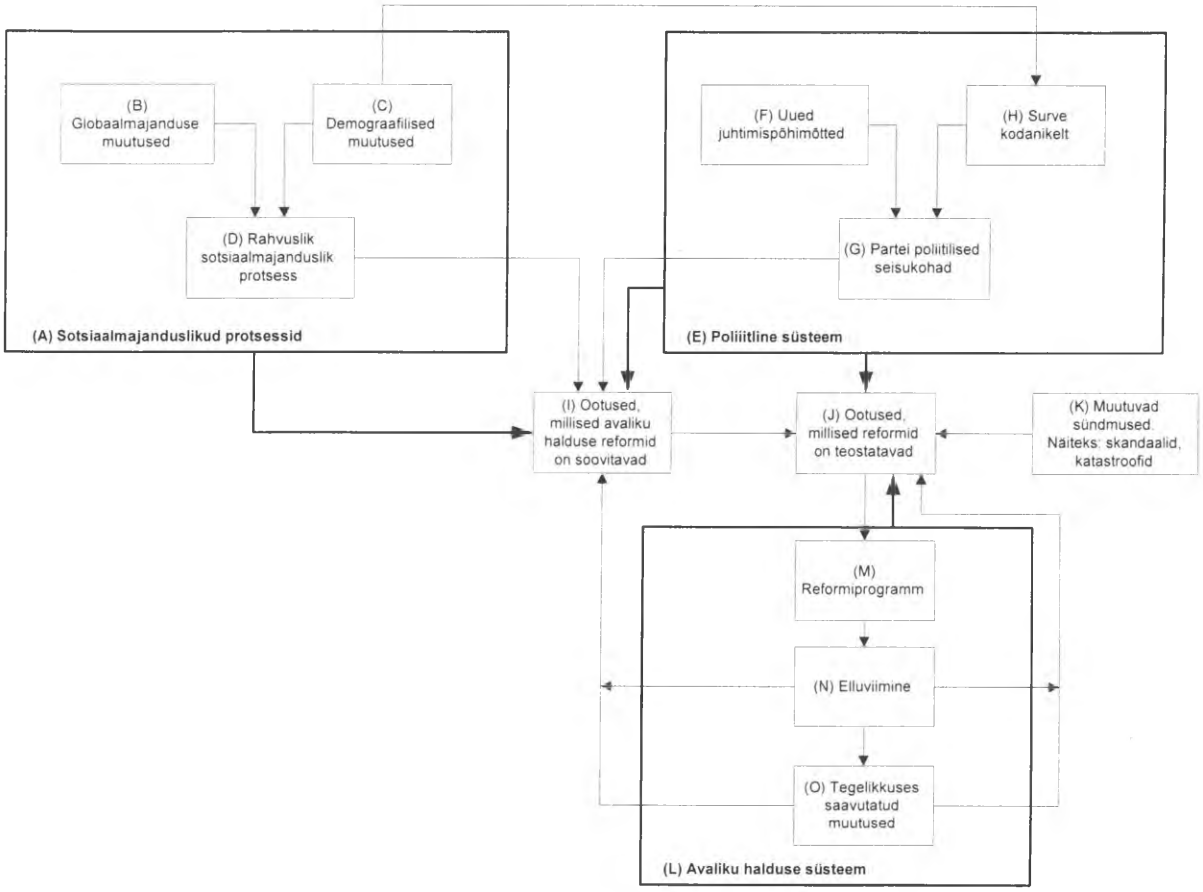
Tuginedes pikaajalisele reformide kogemusele on koostatud haldusreformi protsessi mudel (vt skeem 1, lk), mis ideaalis peaks kujutama ka Eestis toimuva reformi kulgu. Mudeli peamiseks indikaatoriks saab lugeda asjaolu, et reformid saavad üldjuhul alguse ühiskondades toimuvatest muutustest, mis avalikus sektoris rakenduvad reformiprogrammide välja töötamise ning rakendumise näol.

Viimastel aastatel on Eestis toiminud suur ühiskonna areng ning on loogiline, et avalik haldus areneb samas suunas ning tempos. Samas on selge, et väga suure süsteemi järsku muutmist (kaasajastamist) ei saa läbi viia koordineerimatult ega suvaliselt. Haldusreformi aluseks peaks

olema programmilised seisukohad. Nende elluviimiseks tuleks luua sobiv institutsionaalne raamistik (reformikeskus ja tugiüksused) ning elluviimise tegevuskavad[3].

Täielikult õnnestub vaid väga väikene arv alustatud reformidest[4]. Samas iga alustatud reform tähendab suhteliselt suurt ressurssi kulu (uurimistegevus, ametnike aeg, jms). Kuivõrd Eesti on riik, kus ressursside hulk on märkimisväärselt piiratud, on edukas reformi elluviimine, peamine õigustus kulutustele, mis on ettevalmistamise faasis tehtud. Reformi õnnestudes võib olla võimalik 2 kordne sääst: (1) võimalik kokkuhoid tulenevalt rakendunud ideedest, (2) kokkuhoid tulemusliku töö resultaadina.

Skeem 1. Haldusreformi protsessi mudel



Allikas: Pollitt; Bouckaert 2000, 26

[3] HR organisatsioon Eestis vt punkt 3.3.
[4] Brunsson, Olsen (1992, 7).

2.2. Haldusreformi areng Eestis

Haldusreformi tänane seis on tulenev nii avaliku halduse üldisest arengust kui viimastel aastatel arendatud riigihalduse reformi ideedest.[5]

Enne 1999

Eesti senise haldussüsteemi arengut enne 1999.a saab tinglikult jaotada kolmeks etapiks:

1) 1991-1993 – taasiseseisvunud Eesti Vabariigi uue riigihalduse kujunemine. Palju põhimõttelisi probleeme, mida tuli lahendada väheste kogemuste ning teadmiste olukorras
2) 1994-1996 – riigihalduse toimimise esmaste probleemide ilmnemine. Analüüsid tekkinud olukorra ja võimalike lahendite leidmiseks.
3) 1997-1998 – laiaulatusliku haldusreformi idee teke, vastavate kavade väljatöötamine ning struktuuride loomine

Esimene periood oli halduse suurte ümberkujunduste ning põhimõttelise muutmise periood. Vajalike otsuste tempo oli kiire ning eeltööd ja rakenduslike mõjude analüüs puudulik. Mitmed otsused avaldasid mõju teise perioodi aastatel kui ilmnesid näiteks haldusterritoriaalse reformi probleemsed mõjud. Erasektori kiire arengu tõttu võimendus avaliku halduse madalam suutlikkus olla efektiivne ning kliendisõbralik.

Kolmandal perioodil loodi mitmeid komisjone ning töötati välja kavad avaliku halduse organisatsiooni ning funktsioonide täiustamiseks. Selle etapi lõpuks võib lugeda toonase regionaalministri Peep Aru poolt juhitud 21 liikmelise asjatundjate komisjoni koostatud strateegia *Avaliku halduse arendamise alused.* Selles dokumendis olid esitatud mitmed printsiibid, eesmärgid ning meetodid, mis on aktuaalsed ka tänases haldusreformi ettevalmistuse etapis.

[5] Haldusreformi kronoloogia vt lisa 2.

Alates 1999

Käesolevas aruandes leiavad lähemat käsitlemist laiaulatusliku haldusreformi idee esitus ja areng peale Riigikogu valimisi 1999. aasta märtsis. Samas on selge, et viimase 2 aasta reformialased probleemid on suurel määral tulenevad arengutest eelnenud kümnel aastal.

Perioodi alates 1999. aasta märtsist on teatud tingimustest lähtudes samuti võimalik jaotada[6]:

- oluline periood algas seoses Riigikantselei avaliku halduse büroo (AHB) reorganiseerimise ning Haldusreformi komitee (HK) loomisega. Seda perioodi iseloomustas soov alustada laiaulatuslikku haldusreformi kiiresti ja koordineeritult. Valmisid mõningad uurimused HR valdkondade osas (Liisa Pakosta, Urmas Arumägi, jt). HK tegutses aktiivselt ja otsustavalt;

- 2000. aasta suveks asendus kiirus strateegilise planeerimise juurutamisega. Määratleti HR valdkonnad. VV 04.07.2000 protokollilise otsuse alusel moodustati antud valdkondade osas strateegiate väljatöötamise töörühmad. 4 strateegiat valmisid 01.11.2000;

- 2001. aasta alguseks on tähelepanu laiaulatusliku HR temaatikalt koondunud haldusterritoriaalse reformi läbiviimisele. Sellele valdkonnale kulub V. Sarneti hinnangul 90% AHB ajaressurssist. Samal ajal rakendatakse üksikaktidena ka teiste reformivaldkondade põhimõtteid.

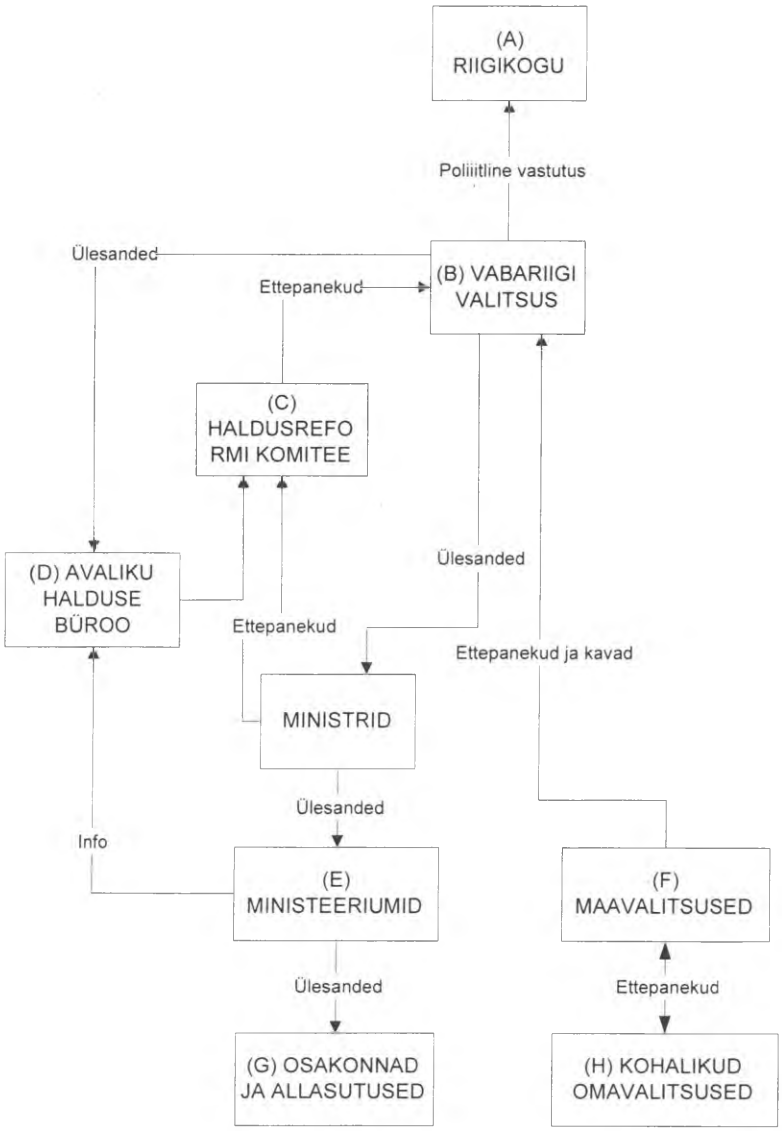
[6] vestlus Väino Sarneti, Juhani Lemmiku ja Rauno Vinniga.

2.3. Haldusreformi organisatsioon

Alates 1999. aasta märtsist kuni 2000. aastani tegeles Vabariigi Valitsus haldusreformi institutsionaalse raamistiku loomisega.

V. Sarneti hinnangul oli peamiseks küsimuseks VV enda roll HR läbiviimisel. Kuna HR protsess oli antud hetkel planeeritud väga kiireks sooviti luua sellised VV tugistruktuurid, mis osaliselt töötaksid filtrina VV eel, vähendades nii viimase koormust. Antud perioodil kujunenud HR organisatsioon on kirjeldatud joonisel 2.

Skeem 2 Eesti haldusreformi organisatsioon



Tuleb märkida, et esialgselt oli organisatsiooni osa ka Haldusreformi Nõukoda, kuid selle organi töö sisuliselt ei käivitunud.

Olulisemad HR protsessi osalised

1) Vabariigi Valitsus (VV) –

Haldusreformi alaste otsuste peamine tegija, protsessi üldkoordinaator. VV roll on HR protsessi käigus tunduvalt suurenenud, eelkõige seoses aktiivse reformialase tegevuse koondumisega peamistele valdkondadele (haldusterritoriaalne, tulemusjuhtimine) ning HK rolli muutumisele.

Vabariigi Valitsusest kui kollegiaalsest organist eraldub peaminister, kes on HK esimees. AHB juhi V. Sarneti hinnangul on peaminister AHB tegevuse peamiseks sisendiks ning ka sihtrühmaks. VV on AHB käsuõiguslik väljund. Peaminister täidab haldusreformi eestvedaja ning järjepidevuse hoidja rolli, väljendades poliitilist suunist ning kujundades reformi strateegilist juhtimist.

2) Haldusreformi komitee (HK) –

(HK) on 6 liikmeline valitsuskomisjoni volitustega organ, mille loomise eesmärgiks oli V.Sarneti hinnangul olla filtriks HR alaste otsuste eelnõude viimisel VV ette. HK esimees on peaminister. Loodi 07.06. 1999. a ja kuni 2000. aasta maini võib komitee tegevust hinnata pigem aktiivseks st et koosolekud toimusid keskmiselt 1 kord kuus.

Tänaseks on HK tegevusaktiivsus langenud ning HR alased otsused lähevad otse valitsusse, HKd läbimata. AHB töötajate ning M. Lauristini hinnangul langes HK efektiivsus HR küsimuste lahendamisel kuna organi töös osalevate külaliste arv kasvas liiga suureks (nt 23.10.2000. a istungil osales 21 inimest, neist 6 HK liiget). HK roll on muutunud haldusreformi tegevuspoliitika juhtimise funktsioonilt HR alaste põhimõtteliste seisukohtade aruteluks, peatähelepanuga VV ja Riigikogu rollide jaotusel.

3) Riigikantselei Avaliku halduse büroo (AHB) –

Loodi Riigikantselei juurde 1999. a veebruaris, rekomplekteeriti 1999. a novembris. Rekomplekteerimine oli vajalik kuna sügiseks oli töölt lahkunud kõik büroo töös osalenud ametnikud. AHB töötajad tõdesid, et kahe perioodi vahel mingit seost e järjepidevust ei ole.

AHB on väikese koosseisuga (4 töötajat) Riigikantselei struktuuriüksus. Ministeeriumid ning avalikkus näevad AHBd peamise reformi juhina. AHB töötajate hinnangul ei saa nad nõrkade võimuvolituste ega ressursside tõttu seda rolli täita. AHB tegevus hõlmab eeskätt VV poliitikate välja töötamist, ministeeriumide HR alast nõustamist ning HR strateegiate analüüsi ning täiendamist. AHB nõrgaks küljeks võib lugeda kommunikatsiooni ehk siis teavitamist nii oma tegevusest kui ka arengutest HR alal.

AHB kui apoliitilise organi ülesandeks võiks olla HR stabiilsuse ning jätkuvuse kandmine valitsuste vahetumisel ning järgnevatel valimisperioodidel.

4) Ministeeriumid –

Ministeeriumid on peamised HR tegevuspoliitika kujundajad ning elluviijad. Kuna Eestis ei ole loodud HR elluviimise eest vastutavat asutust ega ole määratud ka HR küsimuste eest vastutavat ministeeriumi, on elluviimise küsimused jagatud valdkondade kaupa ministeeriumide vahel. Peamised HR protsessi hõlmatud ministeeriumid on Justiits-, Rahandus- ja Siseministeerium.

AHB juhataja hinnangul on Rahandusministeerium põhiline HR sisu elluviija, Siseministeerium poliitiliselt kõige olulisem ning Justiitsministeerium HR põhimõtete seadustaja.

5) Maavanemad –

Kuivõrd haldusterritoriaalne reform on avalikkuse teravdatud tähelepanu all, on maavanemad HR protsessi olulised osalised. Maavanemate funktsioon on VV-le edastada kohalike omavalitsuste arvamusi ning tutvustada piirkonnas VV poliitikat. Maavanematel saab haldusterritoriaalse reformi elluviimisel olema märkimisväärne koordinatsiooni koormus ning roll.

2.4. Haldusreformi mõjutavad ja piiravad tegurid

Riigikontroll käsitleb haldusreformina laiaulatuslikku, suure koordinatsioonikoormuse ja erineva taseme osaliste koostöös elluviidavat protsessi.

Haldusreformi ulatust, mõju ning õnnestumist mõjutab suur hulk tegureid. Mõningad riskid on maandatavad tehniliste vahenditega, mõningad eeldavad maandamiseks pikaajalist suunatud tegevust.

Mõjutavatest teguritest käsitletakse siinkohal vaid mõningaid, Riigikontrolli hinnangul olulisi.

1) Reformiprotsessi ettevalmistus, programmiliste dokumentide arusaadavus

Tava

Programmilised dokumendid peaksid andma selge ülevaate reformitavatest valdkondadest, kasutatavatest meetoditest, reformi organisatsioonist ning tegevuse planeeritud tähtaegadest.

Eesti tegelikkus

Haldusreformi koondprogramm ei ole VVs veel heakskiitu leidnud. Haldusreformi eesmärgid ja meetodid on kirjeldatud erinevates ametlikes dokumentides, millest olulisemateks võiks pidada valitsuse koalitsioonilepingut, VV 04.07.2000 otsust HR valdkondade ja strateegiliste plaanide koostamise kohta, VV tegevuskavu Euroopa Liiduga liitumiseks.

Tulenevalt asjaolust, et siiani ei ole valminud HR koondprogrammi, mis hõlmaks kõiki eelnevalt mainitud komponente, on alust oletada, et ei ole piisavalt tagatud selgus HR eesmärkide ning tegevuskava osas.

Sellest annab tunnistust suuremahuline keskendumine haldusterritoriaalse reformi elluviimisele, mis hõlmab vajalikest muudatustest vaid osa. Enamik HR küsimustega tegelevaid ametnikke aga leidsid, et kõige olulisem nii rahvusvahelisel tasandil kui Eesti siseselt oleks ellu viia eelarvereform, millele sekundeeriks tõhustatud poliitika kujundamise protsess. Antud küsimustega tegelemine on Eesti poolt võetud kohustuseks nii liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga kui ka suhetes teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega.

2) Riigi strateegilised plaanid

Tava

HR kavandamisel ja elluviimisel lähtutakse tavaliselt pikaajalistest arengukavadest. See peaks olema kahe suunaline protsess – tagamaks haldusreformi legitiimsust peaks avalikus halduses planeeritavad muudatused olema hõlmatud pikaajalistesse arengukavadesse ning HR plaanides ning elluviimisel tuleks lähtuda pikaajaliste arengukavadega loodud raamistikust.

Eesti tegelikkus

Eestis ei ole haldusreformi pikaajalistesse arengukavadesse selgelt kantud. Mitmed arengukavad seavad küll eesmärgiks avaliku halduse efektiivsuse saavutamist, kuid olukorra analüüsis ei ole HRi vastavust ning võimet soovitud tulemust saavutada analüüsitud. Näiteks Keskkonnaministeeriumi poolt koostatud üleriigiline planeering "Eesti 2010".

3) Haldusreformi protsessi sisend

Tava

HR protsessi edukuse esmaseks mõjutavaks teguriks on protsessi sisend ehk kui selge on tellimus, missuguses mahus, milliseid tehnikaid kasutades ning millistes valdkondades reformi tellija tegevusi ette näeb? Mida selgem ja konkreetsem on reformi sisend, seda kindlam võib olla soovitud muutuste realiseerumises.

Eesti tegelikkus

Vestlustest nii poliitikute kui ametnikega jäi kõlama nõutus reformi täpse olemuse ja VV soovide osas. Haldusreformi osas on erinevatel osalistel suhteliselt erinev nägemus. Hetkel on domineeriv haldusreformi võrdsustamine haldusterritoriaalsete muudatustega. Selge sisendi saamiseks HR protsessi oleks otstarbekas kinnitada konkreetne ja selgete eesmärkidega VV haldusreformi programm.

4) Reformi kommunikatsioon

Tava

Reformialase süstematiseeritud info liikumine kõigi asjaosalisteni ning avalikkuseni tagab reformi legitiimsuse ning avalikkuse maksimaalse toetuse. Info liikumise koordineerimiseks on otstarbekas luua antud problemaatikaga tegelev ning info liikumise eest vastutav struktuuriüksus.

Eristada tuleks sisekommunikatsiooni ehk infot, mis on suunatud HR elluviijatele ning neile, keda HR eelkõige mõjutab (ametnikud, kohalikud omavalitsused) ja väliskommunikatsiooni ehk pressile ja laiemale üldsusele suunatud teavet.

Eesti tegelikkus

Nagu eelpool märgitud ei ole Eestis HR koondprogrammi, mis tagaks HR alase peamise info ning taustsüsteemi seletuse kompaktse esituse. Seetõttu on protsessi õnnestumise peamiseks eelduseks pidev ja läbimõeldud HR alase info levitamine.

Haldusreformi institutsionaalset raamistikku hinnates peaks kommunikatsioonikeskuse ülesandeid täitma AHB. Vestlusel AHB töötajatega selgus AHB vähene suutlikkus kommunikatsiooni korraldamisel, eelkõige tulenevalt AHB väikesearvulisest koosseisust. Samas oli probleem teadvustatud ning väljendati perspektiivi aasta 2001 jooksul võtta tööle HR kommunikatsioonijuht, kelle peamiseks ülesandeks oleks HR alase sisemise kommunikatsioonisüsteemi loomine.

Kuna HR alased otsused peavad üldjuhul saama VV heakskiidu on avalikust haldusest välja suunduva teabe üheks edastuskanaliks VV pressibüroo.

HR nõrka kommunikatsioonisüsteemi ning avalikkuse vähest teavitatust HR eesmärkide, meetodite ning loodetavate positiivsete külgede kohta tõid vestluse käigus lisaks AHB esindajatele välja ka Sise-, Justiits- ja Rahandusministeeriumi otseselt HR-ga tegelevad töötajad. Siseministeeriumi asekantsleri ning Harju maavanema hinnangute kohaselt on HR osas tehtav selgitustöö nõrk suurt hulka inimesi puudutava haldusterritoriaalse reformi osas.

5) Elluviivad institutsioonid

Tava

Väljakujunenud tava põhjal võib väita, et HR elluviimisel peamine roll ministeeriumidel Ministeeriumid töötavad välja reformi valdkondade strateegilised kavad, valdkondade tegevuspoliitika ning õigusaktid, mis on vajalikud reformpõhimõtete ellurakendamiseks.

Eesti tegelikkus

Kirjeldatud mudeli kasutamine on loonud olukorra, kus HR elluviimise edukus on otseses seoses valdkonda haldava ministeeriumi arusaamadest, prioriteetidest ning pühendumusest HR küsimuste osas. Loodud on olukord, kus reformi erinevad valdkonnad arenevad ebaühtlases tempos ning koordineerimatult.

Intervjuudes Rahandusministeeriumis, Sotsiaalministeeriumis ning Justiitsministeeriumis toodi probleemidena välja min-de vahelist koostööd, õigemini selle puudumist (konkreetsed näited halduskorralduse ning KOV funktsioonide osas). Kohaliku omavalitsuse reformi üheks peamiseks probleemiks luges Sotsiaalministeeriumi asekantsler Deiw Rahumägi Rahandusministeeriumi nõrka koostööd omavalitsuste võimaliku tulubaasi ning funktsioonide planeerimisel.

Ministeeriumid ei võta HR plaanide täitmist kohustusena. Mõningate juhtudel võib see mõjuda HR protsessi kui terviku arengule. Näiteks Rahandusministeerium alustas eelarvereformi strateegia töörühma tegevust 2001. a jaanuaris (strateegia esitamise tähtaeg HK-le 01. november 2000. a).

6) Elluviijad

Tava

HR elluviimine on edukas kui sellega tegelevad vastava väljaõppe saanud, piisava kogemustepagasiga ning motiveeritud inimesed.

Eesti tegelikkus

Eesti avalikus sektoris on vähe inimesi, kes oleks haldusreformi küsimustega tegelenud üle 3 aasta – üheks näiteks on Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna juhataja Taavi Veskimägi. Selle aja jooksul on võimalik kujundada piisav arusaam reaalsest olukorrast ning võimalikest reformi alastest sammudest.

Haldusreformiga pidevalt tegelevate ametnike arvu on raske hinnata. Siseministeeriumi asekantsleri hinnangul tegeleb oma põhitööna haldusterritoriaalse reformi ettevalmistamisega 4-5 kohaliku omavalitsuse osakonna töötajat, lisaks asekantsler. Üheski vaadeldud ministeeriumis

spetsiaalset struktuuriüksust, mille peamiseks ülesandeks oleks reformi ettevalmistamine ja hilisem elluviimine, ei olnud.

Analüüsides strateegia töörühmade koosseise ning vestlustest strateegia töörühmade liikmetega võib teha järelduse, et HR Eestis on tänasel päeval 10-15 inimese poolt läbiviidav projekt. Need on inimesed, kes on tutvunud reformi teoreetilise taustaga, kes tegelevad avaliku sektori arendamise või seadusandluse küsimustega. Need on inimesed, kellest peaks kujunema elluviimise tuumik, samas nende erinevad arusaamad ning killustatus erinevate ministeeriumide vahel, võib olla ohuks sellise perspektiivi realiseerumisel.

Kui elluviijatena vaadelda ministeeriumide töötajaid laiemalt, siis väljendasid kõigi vaadeldud ministeeriumide esindajad oma veendumust, et ametnikkond ei ole oma eelteadmiste ning arusaamade poolest kõigi HR ideede vastuvõtuks valmis. Lahendusena nähti koolitust ning HR sisekommunikatsiooni arengut. AHB esindajad olid eelpool toodud väidetega nõus. J.Lemmiku sõnade kohaselt on hetkel AHB peamine tähelepanu suunatud ministeeriumide tippjuhtkondade informeerimisele ja koolitamisele.

7) Rahastamine

Tava

Reformi ettevalmistamine (analüüsid, uurimistööd, jms) ning elluviimine (koolitus, konsultatsioonid, jms) eeldab vajalike ressursside olemasolu.

Eesti tegelikkus

M. Lauristini hinnangu kohaselt ei saa reformi tasuta ellu viia. Samas aastate 2000 ega 2001 riigieelarvetes HR jaoks summasid eraldatud ei ole. See asjaolu ei võimalda saada ülevaadet millises mahus on planeeritud HR alaseid tegevusi, millised asutused on hõlmatud, kas tegevustel on eelarveline kate ning hinnata nende otstarbekust.

8) Järjepidevus

Tava

Kuna HR on üldjuhul pikaajaline protsess (enamus autoreid peavad esmaste tulemuste saavutamise perioodiks 5 aastat), peaks HR osas olema piisav ühiskondlik konsensus.

Eesti tegelikkus

Eestis on ühiskondlik diskussioon koondunud haldusterritoriaalse reformi valdkonda (99% ajakirjanduses ilmunud kirjutistest). Selle tulemusena on haldusreformi maine ühiskonnas madal. Diskussioonides ei hoomata protsessi tegelikku ulatust ning olulisust.

Eestis ei ole loodud piisavaid eeldusi HR protsessi jätkumiseks ka peale võimalikku valitsuse vahetust järgnevate parlamendi valimiste tulemusena. HR alased otsused on esialgu puudulikud ning ei ole toimunud piisavat legitimeerimist nt parlamendi tasandil.

9) Rahvusvaheliste organisatsioonide mõju

Tava

Üheks peamiseks piiranguks, kuid ka tõukejõuks võib pidada rahvusvaheliste organisatsioonide mõju ning neile antud lubadusi.

Eesti tegelikkus

HR puhul on eelkõige tähtis Euroopa Liiduga (EL) seonduv. Euroopa Komisjon on oma eduaruannetes teinud mitmeid etteheiteid Eesti ministeeriumide poliitikate kujundamise ning elluviimise võimekuse osas. V. Sarneti hinnangul on EL esindajate poolt väljendatud peamine kartus Eesti võimekus teostada järelvalvet EL vahendite kasutamise üle ning võime EL poliitikaid ellu viia.

Integratsioon Euroopa Liitu on üks HR peamisi ajendeid ning sisuline kujundaja. Samuti on VV poolt Euroopa Liidule antud lubadused Eestile kohustuseks HR protsess tulemuslikult läbi viia. (vt punkt 4.1.).

Avaliku halduse valdkonnas toimuvaid muudatusi on rahvusvaheliste organisatsioonide suunal toimuva suhtlemise käigus käsitletud suhetes IMF, WTO (eelkõige efektiivsus ning poliitika kujundamine) ning NATOga.

3. Haldusreformi kujunemine

3.1. Sissejuhatus

Haldusreformi järgmine periood (alates 1999. a märts kuni 2000. a juuli) algas VV poolse kindla seisukohavõtuga HR vajalikkuse osas. Seda väljendas nii koalitsioonilepe kui ka asjaolu, et loodi Haldusreformi komitee ministrite komisjoni ülesannetes. Samuti võeti parlamendi arutuselt maha Peep Aru poolt juhitud asjatundjate komisjoni koostatud ja VV poolt 2000. a veebruaris heaks kiidetud dokument *Avaliku halduse arendamise alused.*

Haldusreformi arengule aitas kaasa ka Euroopa Komisjoni poolt koostatud Eesti eduaruanne 1999, mille loetleti mitmed haldussüsteemis puudused. Nende kõrvaldamine oli V.Sarneti hinnangul üks HR algatamise peamiseid tingivaid tegureid.

3.2. Haldusreformiga seotud tegevuste hinnang tuginedes Vabariigi Valitsuse 2000. a tegevuskavale liitumiseks Euroopa Liiduga

Nagu eelnevalt märgitud on liitumine ELga olnud üks HR käimalükkamise peamisi mootoreid. Sellest annab ülevaate VV tegevuskava liitumiseks Euroopa Liiduga (ptk 12). Tegevuskavas on väidetud, et HR on üks VV peamisi prioriteete. Aasta 2000 pidi tegevuskava kohaselt olema HR ettevalmistamise ja situatsiooni kaardistamise aasta. Esimeseks sammuks sellel teel pidi olema HR programmi heakskiitmine Vabariigi Valitsuses. Seisuga 15. 01. 2001. a ei ole VV HR programmi heaks kiitnud.

Algatatavatest protsessidest olid tegevuskavas kirjas järgmised:

- Asjatundjate töörühmade kokkukutsumine ja olulisemate probleemide analüüs ning võimalike lahenduste pakkumine;
- Riigi funktsioonide kaardistamine ja analüüs;
- Avaliku halduse toimimise analüüsimetoodika väljatöötamise alustamine;
- Ministeeriumide ja nende valitsemisalade organisatsioonilise ümberkorraldamise metoodika välja töötamine;
- Ühtsete teeninduskeskuste (one-stop-shop) ja teenuste standardite väljatöötamise projekti algatamine;

- Avaliku teenistuse seaduse muutmise alustamine;
- Elektroonilise dokumendihaldussüsteemi rakendamine; omavalitsusüksuste ja riigiasutuste ühtse andmesidevõrgu ehitamine, infokioskite rakendamine;
- Haldusterritoriaalse reformi eesmärgipüstitus, ettevalmistusetapi käivitamine. Võimalike sundliitmiste jaoks eelduste loomise alustamine.

Üldise hinnangu andmisel võib väita, et VV saavutas enamiku püstitatud eesmärkidest. RK oma uuringute käigus ei kontrollinud kõigi eesmärkide täitmist, kuid enamuse osas on võimalik teha järeldused:

- Asjatundjate töörühmade tegevus käivitus, kuigi ilma konkreetse suuniseta ning hetkel on AHB veebileheküljel saadaval 7 asjatundjate töörühma aruanded. Tegemist on suhteliselt erineva taseme ning sisuga dokumentidega. Nende seos HR protsessiga on pigem kaudne. Samas on raportite näol esitatud sisukad ning olulised uurimused, mis oskusliku kasutamise korral aitavad HR protsessi sisule kaasa.

- Rahandusministeerium alustas avaliku sektori asutuste funktsioonide kaardistamise projekti 2000 kevadel. Aasta lõpul oli T. Veskimägi sõnul olukord nii kaugel, et seadusandluse analüüs ning organisatsioonide eneseanalüüsid olid kogutud, lõpetamisel olid intervjuud. T.Veskimägi hinnangul peaks protsessi tulemusel valmima asutuste tüüpkataloog, samas hinnangut funktsioonide reaalsele täitmisele anda ei saa, kuna kogutud materjal oli väga erineva tasemega.

- Haldusreformi metoodiliste materjalidest, mida AHB tegevuskava kohaselt välja töötama pidi, on RK andmetel valminud VVs heaks kiidetud juhendmaterjal HR strateegiate koostamiseks. Samuti HR strateegiate töörühmadele edastatud materjal. AHB juhataja V. Sarneti sõnul oli AHB üheks peamiseks tegevusvaldkonnaks 2000. aastal strateegilise mõtlemisviisi ning strateegilise planeerimise vajalikkuse tutvustamine avalikus halduses.

- Poliitika kujundamise ning valitsemisalade ümberkujundamise metoodika osas avalikustatud materjale ei ole. Siiski moodustati antud küsimuse lahendamiseks üks strateegia töörühm. Loetletud valdkonnad on EL liitumise seisukohast ilmselt ühed tähtsamad.

- Ühtsete teeninduskeskuste idee arengut RK ei ole kontrollinud. Avalike teenuste standardite väljatöötamine on käimas ning 02.01.2001. a kiitis VV heaks ka avalike teenuste standardite rakendamise ajakava. T. Veskimägi kinnitas, et antud teemal käib töörühmades tasandil

aktiivne töö ning juba on laekunud mitmeid huvitavaid materjale. Samas on T. Veskimägi hinnangul kvaliteedijuhtimise edukas rakendamine eelkõige koolituse taga. Tõsise probleemina tõi Veskimägi esile asjaolu, et Eestis ei ole avaliku sektori kvaliteedijuhtimise asjatundjaid.

- Avaliku teenistuse osas valmis 01.11.2000. a vastav strateegia. Samas juba 2000. aasta alguses oli Sotsiaalministeerium alustanud uue avaliku teenistuse seaduse väljatöötamist. Sotsiaalministeeriumi ametniku Taavi Männamaa sõnul erinesid Sotsiaalministeeriumi ja Justiitsministeeriumi arusaamad avalikust teenistusest oluliselt. Sotsiaalministeeriumis valmis uus Avaliku teenistuse seaduse eelnõu suvel 2000, kuid VV otsustas seaduseelnõu koostamise anda taas Justiitsministeeriumi pädevusse. Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja Ülle Madise sõnul valmib uus Avaliku teenistuse seaduse eelnõu märtsiks 2001.

- Valitsusasutuste dokumendihalduse programm on edenenud kavandatud tempos. Põhilised saavutused 2000. aastal on järgmised:
  - programmi vajadus ja sisu on teadvustatud rohkem kui 300 riigiasutuses, sellega on saavutatud kriitiline mass ja tekitatud tõsine huvi selle rakendamiseks aastatel 2001/2002;
  - dokumendivahetuse standard on valitud; digitaalallkirja ja ajatempli kasutamise protsess on mudelleeritud;
  - on alustatud asutuse digitaalsete dokumentide arhiivi võimalike põhimõtete väljatöötamist;
  - on käivitatud 2 pilootprojekti mitme ministeeriumi osavõtul dokumendivahetuse standardi testimiseks reaalsete dokumendihaldussüsteemide peal.

- Juba 2000. a alguses toimus haldusterritoriaalse reformi osas märkimisväärne ühiskondlik diskussioon. 31.05.2000. a tegi HK otsuse, mille kohaselt HR protsessis maavalitsuste piire ei korrigeerita. Aasta lõpus algatas Siseministeerium haldusterritoriaalse reformi seaduse eelnõu väljatöötamist, mis peaks andma võimalikele sundliitmistele õigusliku aluse. Siseministeeriumi asekantsleri Deiw Rahumägi sõnul on plaanis seaduse eelnõu VV-le esitada mais 2001. Seadus peaks Riigikogus vastu võetud olema hiljemalt 15.jaanuar 2002.

- Valitsus seadis eesmärgiks ka kommunikatsiooni arendamise maavalitsuste ja KOVidega. Sellesisuliseks tegevuseks võib lugeda 04.07.2000. a VV korraldust haldusterritoriaalsete

muudatuste planeerimise juhendi kohta, mille üheks osaks oli maavanemate kaudu KOVide arvamuste kogumine. Selle diskussiooni tulem realiseerus maavanemate poolt siseministrile esitatud piirkondlike haldusterritoriaalsete muutuste ettepanekutena. Harju maavanema Orm Valtsoni hinnangul ei olnud juhised piisavad ning mitmed KOVid ei reageerinud, viidates väidetavalt ebakorrektsele volitusnormile.

Kokkuvõttes on 2000. aastal algatatud mitmed protsessid, mis on suunatud EL poolsete tingimuste täitmiseks. Samas ei saa tööd lõppenuks lugeda, kuna enamus tegevusi said 2000. aastal ainult alguse.

3.3. AHB roll ja ülesanded

Haldusreformi esimese perioodi üheks suuremaks saavutuseks saab lugeda HR institutsionaalse raamistiku loomist. See hõlmas Haldusreformi komitee ja Haldusreformi Nõukoja asutamist ning Riigikantselei avaliku halduse büroo taaskomplekteerimist.

Kuna Riigikontroll peab AHB tegevust haldusreformi planeerimisel ning elluviimisel väga oluliseks, siis pöörame siinkohal sellele lähemat tähelepanu.

AHB on 4 töötajaga Riigikantselei struktuuriüksus. AHB puhul on tegemist HR protsessi tehnilise koordinaatoriga (poliitilist koordinatsiooni peaks teostama HK). Ülesandeks on suunata HR planeerimist ja elluviimist ministeeriumides, HR alast koolitust ning HR dokumentide koostamist. Samuti on AHB HK ja oli Haldusreformi Nõukoja tehniline teenindaja. Esimese perioodi olulisemateks dokumentideks võib pidada *Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi aluseid* ning dokumenti *Valikud haldusreformi küsimuses*.

Haldusreformi programmi alused oli esimene dokument, mis kirjeldas planeeritava HR sisu ja meetodeid. Programmi osas avaldasid arvamust nii poliitilised jõud kui eksperdid. *Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm* oli 2000. aasta lõpuks valminud, kuid erinevate arvamuste alusel redigeerimisel. Hetkel on selle dokumendi koostamine on AHB üks peamisi tegevusvaldkondi

4. Haldusreformi tegevusstrateegiate protsess

4.1. Strateegiate olemus ja planeerimine

04.07.2000. a VV protokollilise otsusega algatati HR strateegiate koostamise protsess.

V. Sarneti sõnade kohaselt olid strateegiate kirjutamise ajendid järgmised:

- haldusreformi elluviijate sidumine planeerimisega;
- erinevate HR elluviivate organisatsiooni töötajate suhtlemise soodustamine;
- strateegilise mõtlemisviisi ja strateegia koostamise kogemuste andmine ametnikele;
- vältida erinevate ministeeriumide koordineerimatut tegevust.

V. Sarneti sõnade kohaselt töötati strateegiate koostamise idee välja tulenevalt asjaolust, et ministeeriumid olid erineval valmidusastmel HR alustamiseks. Siseministeerium näiteks oli välja töötanud KOVide ühendamise põhimõtted ning oli valmis plaani realiseerimisega algust tegema (vt eelmine peatükk). Samas teised ministeeriumid ei olnud antud küsimuses seisukohta kujundanud. Sellest tulenevalt soovitas AHB alustada strateegiate koostamise protsessi, mis seoksid erinevates ministeeriumides tehtavad HR alased toimingud.

Vastavalt eelpool nimetatud VV otsusele kohustati kolme ministeeriumi looma ning juhtima järgmiste strateegiate koostamise töögruppe kaasates teiste asutuste esindajaid:

1. *Kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse arendamise strateegia*

Koostaja: Siseministeerium

Kaasatud: AHB, Rahandusministeerium, maavalitsused, omavalitsusliidud, jt.

2. *Eelarvereformi ja finantsjuhtimise ning sisekontrolli ja –auditi tugevdamise strateegia*

Koostaja: Rahandusministeerium

Kaasatud: AHB, Riigikontroll, Eesti Pank, jt.

3. *Kodanikule suunatud avaliku halduse arendamise strateegia*

Koostaja: Rahandusministeerium

Kaasatud: AHB, Majandusministeerium, Teede- ja Sideministeerium, Riigikantselei, jt.

4. *Valitsemisinstitutsioonide rollide piiritlemine ja täpsustamine ning strateegia valitsemisinstitutsioonide tööjaotuse ja koostöö optimeerimiseks*

Koostaja: Justiitsministeerium

Kaasatud: AHB, Rahandusministeerium, Riigikontroll

5. *Avaliku teenistuse arendamise strateegia*

Koostaja: Justiitsministeerium

Kaasatud: AHB, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Riigikantselei

Strateegia töörühmade kokkukutsumise tähtaeg oli 15.08.2000. a ning strateegiate Haldusreformi Komiteele esitamise tähtaeg oli 01.11.2000. a. Tähtajaks esitati 4 strateegiat 5st.

4.2. Strateegiate koostamise sisendid

VV 04.07.2000. a otsuse kohaselt tuli strateegiaid koostades lähtuda järgmistest sisenditest:

- AHB poolt välja töötatud strateegilise planeerimise raamistik (kinnitatud HKs 31.05.2000. a);
- Sigma kogumik nr 27 "Euroopa avaliku halduse printsiibid";
- Euroopa Komisjoni Eesti eduaruanne 1999;
- Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi lähtekohad;
- Tartu Ülikooli arvamus "Haldusreform Eestis".

Peamist poliitilist sisendit - Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi – töögruppidel ei olnud. Selle esimene versioon valmis 23.10.2000. a toimunud HK istungiks, kus seda ei kinnitatud. Seega ei olnud strateegia töörühmadel peamist koostamise suunist. Samas V. Sarnet ei pidanud seda probleemiks, kuna AHB esmane soov oli saada teada ametnike arvamused ja võimed. Siiski võib selline lähenemine tekitada olukorra, kus ametnike ning AHB põhimõtted lahknevad ning neid on programmi eelnõusse raske ühildada.

Alljärgnevad tähelepanekud on tehtud kokkuvõtvalt erinevate intervjuude põhjal:

- AHB roll koordinaatorina realiseerus järgnevate asjaoludena: igas töörühmas oli AHB esindaja, AHB koostas juhendi strateegiate koostamise osas ning vahendas rühmadele strateegiaalase baaskoolituse;
- strateegiate koostamine ei täitnud kaasamise funktsiooni – enamus strateegiaid valmisid viimasel hetkel ning kooskõlastamiseks ei jäänud aega. Samas Siseministeerium, kus strateegia valmis varem, soovis küll Rahandusministeeriumilt teavet, kuid sellele soovile ei reageeritud;
- strateegiarühmade liikmetel polnud volitusi ministeeriumide nimel arvamusi avaldada. Seega ei saa valminud strateegiaid vaadelda kui ministeeriumidevahelisi kokkuleppeid;
- kõigis vestlustes jäi kõlama seisukoht, et strateegiarühmade tegevuse eesmärgid jäid segaseks, mis omakorda mõjutas valminud strateegiate sisukust;
- kõik töörühmad ei kaardistanud valdkonna probleeme. See ei olnud ka konkreetse lähteülesandena püstitatud;
- töörühmade esindajate väitel, olid kirjapandus seisukohad küllalt teoreetilised, ega väljendanud kõigi töörühmas osalenute teadmise taset ehk töörühma liikmetel oli erinev ettevalmistus;
- strateegia töörühmade koostamisel lähtuti põhimõttest, et nende tegevus ei tooks kaasa lisakulutusi. Seetõttu koosnesid need ametnikest, kes tegelesid strateegiate koostamisega oma tööajast ning teadmiste ja võimete piires. Selline süsteem ei võimaldanud kaasata valdkonna eksperte väljaspoolt riigiasutusi;
- Riigikogu ega valitsus ei pea valminud ega valmivast strateegiast otsuste tegemisel lähtuma. Planeeritud on, et VV arutab strateegiaid;
- M. Lauristin seadis kahtluse alla strateegia töörühmade võime tagada strateegiate elluviimist.

4.3. Strateegiate analüüs

Alljärgnevalt toob Riigikontroll esile vestluste ning taustaanalüüsi käigus kogutud tähelepanekud strateegiate kaupa lähtuvalt struktuurist:

- sisu vastavalt VV 04.07.2000. a protokollilisele otsusele;
- valmimine – tähtaeg oli 01.11.2001. a;
- esinenud probleemid ja muud tähelepanekud.

Haldusterritoriaalse süsteemi korrastamise strateegia

Planeeritud sisu

- Kohalike omavalitsusüksuste liitmise põhimõtted;
- kohaliku omavalitsuste eelarvete koostamise mehhanismi täiustamine;
- munitsipaalinvesteeringute kavandamise, elluviimise ning rahastamise mehhanismi ümberkujundamine;
- maavanema rolli ja funktsioonide kooskõlla viimine regionaalhalduse vajadustega;
- keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahelise funktsioonide jaotuse korrastamine.

Valmimine

Strateegia koostati erinevates alatöörühmades Siseministeeriumi poolt. Asekantsler Deiw Rahumägi sõnul oli peamine tähelepanu pööratud kohalike omavalitsuste süsteemi korraldamisele ning seda tehtud küllaltki konkreetses stiilis.

Tähelepanekud

Siseministeeriumi hinnangul oli strateegia koostamise peamine piirav tegur Rahandusministeeriumi väike huvi osalemise vastu – Siseministeerium ootas eelkõige selgust kohalike omavalitsuste tulubaasi võimaliku kujunemise osas. Kuna konkreetset vastust ei saadud, koostati strateegia lähtuvalt tänasest olukorrast, mis võib aga suhteliselt lühikese aja jooksul muutuda. Seega strateegias jäi oluliselt puudulikuks kohalike eelarvetega seostatud osa.

Peamise probleemina tõstatus Siseministeeriumi asekantsleri hinnangul efektiivsuse ja rahva osaluse vahekord.

Ajaliselt langes strateegia valmimine kokku kohalike omavalitsuste poolt maavanematele saadetud võimalike haldusterritoriaalse reformi variantide kohta. Antud asjaolu on oluline, kuna see viitab olukorrale, kus KOVid ei saanud oma arvamusi esitades toetuda riiklikule strateegiale ning riikliku strateegia koostamisel ei arvestatud KOVide arvamustega.

Haldusterritoriaalse reformi strateegia osas jätkus peale esimese versiooni valmimist aktiivne tegevus, milles osales ka AHB, kelle eestvedamisel parandati seda nii sisuliselt kui vormiliselt.

Peamise etteheitena strateegiale tõi asekantsler välja elluviimise osa väidetavat puudulikkust. Samas Siseministeerium lähtus strateegiat koostades, et selles toodud põhimõtted peaksid enne tegevusplaanide väljatöötamist VV heakskiidu saama.

Edasiseks tegevuseks vajalike otsustena tõi asekantsler välja:

- kohalike omavalitsuste tulubaasi koostis ja põhimõtted;
- riigi haldusfunktsioonide piiritlemine;
- poliitilise võimu korraldus kohalikul tasandil;
- tehnilised, kohaliku omavalitsuse juhtimist puudutavad küsimused.

Eelarvereformi ja finantsjuhtimise ning sisekontrolli ja –auditi tugevdamise strateegia

Planeeritud sisu

- Riigi funktsioonide kaardistamine ja analüüs;
- keskvõimule mitteomaste funktsioonide üleandmine era- ja kolmandale sektorile/kohalikele omavalitsustele;
- eelarve sidumine prioriteetide ja poliitiliste programmidega;
- riigiasutuste eesmärkide seadmise ja tegevusplaanide koostamise sisseviimine ning sidumine finantsressursside jagamisega;

- sisekontrolli ja –auditi tugevdamine;
- ressursside kasutamise otsustusõiguse järk-järguline delegeerimine kantslerile ja asutuste juhtidele.

Valmimine

Antud strateegia töörühma tegevuse algus on planeeritud 2001. aasta jaanuarisse. Hetkel strateegiat valminud ei ole.

Rahandusministeeriumi esialgne seisukoht, mille kohaselt antud valdkonna põhimõtted kirjeldatakse uues eelarve baasseaduses, muutus kuna eelarve baasseaduse eelnõu võeti ministeeriumi poolt menetlusest maha.

V. Sarneti sõnade kohaselt saavutati Rahandusministeeriumiga kokkulepe strateegiarühma töö alustamise osas, seda kinnitasid ka Rahandusministeeriumi töötajad.

Tähelepanekud

Enamike antud teemal mõtteid avaldanute seisukoht oli, et eelarvereform on HR alus, mille baasil saaks teiste valdkondade tegevusplaanid kujundada. T. Veskimägi hinnangul peaks AHB peamine koordineeriv funktsioon väljenduma selle idee levitamises ning selgitamises.

Kodanikule suunatud avaliku halduse arendamise strateegia

Planeeritud sisu

- Avalike teenuste defineerimine ning vastava avaliku halduse kujundamine;
- teenusstandardite kehtestamine avalikke teenuseid osutatavatele asutustele;
- ühtsete teeninduskeskuste loomine.

Valmimine

Strateegia koordinaator ja koostaja oli Rahandusministeerium. Strateegia valmis tähtajaliselt.

Tähelepanekud

Strateegia töögrupi juht T. Veskimägi hindas strateegiat küllaltki õnnestunuks, samas tunnistas ka tema sisendite puudulikkust.

V. Sarnet hindas antud strateegiat huvitavaks, kuid pidas seda reaalsest elus küllalt kaugel olevaks. Seda kinnitas ka Veskimägi, tõdedes et strateegia hõlmab suures osas teoreetilist käsitlust.

T. Veskimägi hinnangul tuleks tööd strateegiaga jätkata, kuid antud kujul ei ole see hetkel võimalik, kuna töörühm on rahandusministri käskkirja kohaselt laiali saadetud. Selline käik vähendab ka võimalust, et strateegia koostajad vastutaksid strateegia elluviimise eest. Samas on tegemist valdkonnaga, mis suurel määral toetub inimeste väärtushinnangutele ja mõtteviisile. Nende muutmine eeldab märkimisväärselt laialdasemat tegevust kui ühele töörühmale jõukohane on.

Valitsemisinstitutsioonide rollide piiritlemine ja täpsustamine ning strateegia valitsemisinstitutsioonide tööjaotuse ja koostöö optimeerimiseks

Planeeritud sisu

- Haldusõiguse arendamine;
- avaliku halduse läbipaistvuse suurendamine, kodanike mõju suurendamine otsustusprotsessile;
- halduslepingute kasutamise tõstmine, sidumine järelvalvega;
- koordineerimise ja koostöö tugevdamine valitsusasutuste vahel ning avalikkuse kaasamine avaliku sektori tegevuse ja kontrolli protsessi;
- ministeeriumidevahelise tööjaotuse korraldus, sh ministeeriumide arv;
- poliitilise ja administratiivse juhtimistasandi ülesannete eristamine;
- ministri ja kantsleri rollide täpsustamine ministeeriumi juhtimisel;
- ministeeriumi ja selle allasutuste funktsioonide piiritlemine;
- poliitikakujundamise ja pikaajalise planeerimise tähtsuse teadvustamine ja vastavate oskuste tõstmine, ministeeriumide poliitikakujundamise suutlikkuse tugevdamine.

Antud strateegia on märkimisväärselt mahuka ning olulise temaatikaga, eriti vaadelduna Euroopa Liiduga liitumise perspektiivist (vt punkt 2.4.7.).

Valmimine

Strateegia koostamise eest vastutas Justiitsministeerium. Strateegia valmis tähtajaliselt. Strateegia koordinaatori, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja, sõnul oli selle strateegia teemaks valdkond, millega Justiitsministeerium niikuinii tegelenud oleks.

Tähelepanekud

Ülle Madise hinnangul ei olnud strateegia tegemine otstarbekas kuna reaalselt seda ilmselt ei kasutata. Samas on planeeritud nii Halduskorralduse seaduse kui ka muude õigusaktide kaudu käsitletud põhimõtteid juurutada (strateegiate ja õiguse vahekord vt punkt 5.4.).

Avaliku teenistuse arendamise strateegia

Planeeritud sisu

- Avaliku teenistuse ja selle eriliikide ulatuse ning teenistujatele ettenähtud garantiide eesmärgipärane piiritlemine;
- värbamis- ja valikusüsteem, sh avalike konkursside laialdasem rakendamine;
- arendus- ja koolitussüsteem;
- palgakorraldus ja motivatsioonimehhanismid;
- inimressurssi planeerimine avalikus teenistuses, sh avalike teenistujate mobiilsus.

Valmimine

Nagu eelnevalt mainitud toimus uue Avaliku teenistuse seaduse ümber aastal 2000 aktiivne tegevus. Osaliselt kandus see üle ka strateegia töörühma aruteludesse.
Strateegia valmis tähtajaliselt.

Tähelepanekud

Töörühma liikme Taavi Männamaa hinnangul olid juhtivad osapooled Justiitsministeerium ning Tartu Ülikool. Justiitsministeeriumi osakonnajuhataja Ülle Madise sõnul realiseeritakse osaliselt töörühmas pakutud ideed uues avaliku teenistuse seaduse eelnõus, mis peaks valmima märtsiks 2001.

Rahandusministeeriumi avaliku halduse palgaküsimustega tegeleva talituse juhataja Mari Roots tõdes, et osaliselt olid strateegia töörühma ettepanekud vastuolulised, näiteks soovitas töörühm rakendada Rahandusministeeriumi ettepanekuid uue palgakorralduse (tulemuspalk) osas, mis oli otseselt suunatud avaliku teenistuse institutsionaalsele määratlusele. Samas strateegia peamine ettepanek oli üle minna funktsionaalsele avaliku teenistuse määratlusele.

4.4. Strateegiad ja õigusaktid

Üks peamiseid huvipakkuvaid küsimusi haldusreformi strateegiate puhul on strateegiate elluviimise viisid ja võimalused.

Enamik ametnikke ning poliitikuid, kellega Riigikontroll käesoleva aruande koostamise raames vestles avaldasid arvamust, et ainus viis HR elluviimiseks on õigusaktide kaudu. Seega kujunes üheks uurimisteemaks õigusaktide vastavus HR põhimõtetega ning küsimus, kuivõrd ministeeriumide siseselt õigusloome ja haldusreformi tegevusi seostakse.

Alates 1999. aasta lõpust on olemas Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud *Haldusreformi programmi alused*, mis võimaldab määratleda valdkonnad, mille osas on algatatud diskussioonid. Eeldatav on, et teatud põhimõttelised seaduseelnõud oleksid haldusreformi raames kooskõlastatud seisukohtadega. Viimase 2 aasta jooksul on valminud mitmeid otseselt HR valdkonda kuuluvaid eelnõusid. Samas diskussioonid põhimõtete osas ei ole sugugi lõppenud. Heaks näiteks on halduskorralduse seaduse eelnõu.

Nii Rahandusministeeriumi õigusosakonna kui ka Justiitsministeeriumi töötajad väljendasid eelpool toodud arusaama, mille kohaselt saab strateegiates sisalduvad põhimõtteid rakendada vaid seadusandluse kaudu. Samas küsimusele kas HR printsiipidega ka arvestatakse olid vastused pigem eitavad.

AHB seisukoht antud küsimuses oli, et strateegiad peaksid olema seadusandluse aluseks, kuid enne kui VV neid ei kinnita pole see võimalik. Selleks, et teada millised seadusandlikud algatused hetkel aktuaalsed on, töötab AHB välja tegevuste monitooringu programmi. Samas tõdeti AHBs, et ministeeriumid tegelevad küllaltki oluliste HR temaatikatega, ise seda HR-ga seostamata st paljud otsused on eelnõudes juba tehtud, kuid neid ei suudeta käsitleda kui olemasolevaid HR alaseid otsustusi.

Ministeeriumide siseselt ei toimu kommunikatsiooni valdkonna seadusandluse kujundajate ning üldise arenguga tegelevate osakondade vahel. See võib viia olukorrani, kus paljusid õigusakte tuleb muutma hakata. Enamasti väideti HR-ga mittearvestamise põhjustena selge muutuste kontseptsiooni puudumist, samuti asjaolu et AHB on liialt nõrk koordinatsiooni tagamiseks. Ministeeriumide vaheline kommunikatsioon on enamiku arvates tagatud kooskõlastusringiga.

Lisa 1 Intervjuude tabel

Jrk nr	Kuupäev	Kellega	Ameti nimetus	Koht
1.	11.12.2000	Meelis Atonen	Riigikogu liige (Reformierakond)	Riigikontroll
2.	12.12.2000	Taavi Männamaa	Sotsiaalministeeriumi töösuheteosakonna spetsialist	Sotsiaalministeerium
3.	12.12.2000	Mari Roots	Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna palgatalituse juhataja	Rahandusministeerium
4.	13.12.2000	Ülle Madise	Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna juhataja	Justiitsministeerium
5.	13.12.2000	Marge Aasa	Rahandusministeeriumi juriidilise osakonna nõuniku kt	Rahandusministeerium
6.	13.12.2000	Taavi Veskimägi	Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna juhataja	Rahandusministeerium
7.	13.12.2000	Marju Lauristin	Riigikogu liige (Mõõdukad) Haldusreformi komitee liige	Riigikogu
8.	14.12.2000	Väino Sarnet Juhani Lemmik Rauno Vinni	AHB juhataja AHB nõunik AHB nõunik	Riigikantselei avaliku halduse büroo
9.	18.12.2000	Deiw Rahumägi	Siseministeeriumi asekantsler	Siseministeerium
10.	21.12.2000	Orm Valtson	Harju maavanem	Harju maavalitsus

Lisa 2 Haldusreformi kronoloogia (alates 1995)

22.veebruar 1995	Riigikogu võtab vastu Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse, mis sätestas valdade ning linnade vabatahtliku ühinemise vormi.
07.august 1995	Vabariigi Valitsus moodustab Vabariigi valitsuse riigihalduse arendamise komisjoni. Põhiülesanded: ettepanekud riigihalduse üldaluste täiustamiseks, valitsusasutuste ja teiste riigiasutuste asjakohase suhtekorralduse reglementeerimiseks, valtsemisalade korraldamise edendamiseks ning sellega kaasnevate avaliku teenistuse rakenduslike küsimuste lahendamiseks.
13.august 1996	Rahandusministeerium koostab valitsusasutuste ümberkorraldamise lähtealused ja kava
05. september 1996	Vabariigi Valitsuse Riigihalduse arendamise komisjon esitab ettepanekud ministeeriumide valitsemisalas asuvate asutuste ümberkorralduste kohta. Just.min. koostab Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille alusel reformiti ametite ja inspektsioonide töövaldkondi, struktuuri ning alluvust.
Detsember 1996	Ministrite Jaak Leimanni, Raivo Vare ja Mart Opmanni teesid, kuidas liita valdu maakondi, vähendada riigivalitsemist, vähendada Riigikogu saadikute arvu, jne.
11. juuni 1997	Vabariigi Valitsus moodustab 21 liikmelise haldusreformi asjatundjate komisjoni. Põhiülesanded: töötada välja terviklik haldusreformi kontseptsioon, sealhulgas ettepanekud: 1) riigihalduse üldaluste täiustamiseks, kohalike omavalitsuste üldaluste täiustamiseks, territoriaalse halduse ning avaliku teenistuse kontseptuaalsete ja rakenduslike küsimuste lahendamiseks. Komisjoni tegevuse koordinaator: Siseministeerium.
03. juuli 1997	Vabariigi Valitsus korraldusega moodustatakse ministeeriumidevaheline komisjon, ülesandeks ettepanekute välja töötamine avaliku teenistuse palgakorralduse täiustamise osas.
19. august 1997	Vabariigi Valitsus moodustab ministrite haldusreformi komisjoni. Põhiülesanded: Vabariigi Valitsuse haldusreformi asjatundjate komisjoni poolt ettevalmistatud haldusreformi kontseptuaalsete küsimuste läbi arutamine ning Valitsusele ettepanekute esitamine; muude haldusreformiga seotud probleemide lahendamine.
29. detsember 1998	Vabariigi Valitsus nõustus "Avaliku halduse arendamise alustes" toodud seisukohtadega; Valitsus nõustub põhimõtteliselt Teede- ja

	Sideministeeriumi ning Majandusministeeriumi ühendamise kavaga, elluviimiseks moodustada komisjon.
05. jaanuar 1999	Vabariigi Valitsus lisas Riigikantselei põhimäärusesse avaliku halduse arendamise ning reformi koordineerimise funktsiooni. Riigikantselei struktuuri lisati Avaliku halduse büroo, mis komplekteeriti veebruaris samal aastal.
17. veebruar 1999	VV korraldusega lõpetati haldusreformi asjatundjate komisjoni töö
8. juuni 1999	VV korraldusega asutati Haldusreformi komitee, ministrite komisjoni õigustes. Põhiülesanded: 1) esitada VVle ettepanekud haldusreformi teostamiseks 2) koordineerida haldusreformi elluviimist 3) valmistada ette Haldusreformi läbiviimiseks vajalikud otsused Esimees: Mart Laar
09. September 1999	VV korraldusega loodi Haldusreformi Komiteele nõuandva koguna 12 liikmeline Haldusreformi Nõukoda. Rolliks olla nõustaja ning haldusreformi protsessi ning selle mõjude vahendaja ühiskonnaga. Esimees: Heldur Meerits
06.detsember 1999	VV kiidab heaks AHB poolt koostatud "Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi lähtekohad"
09.mai 2000	Valitsuse korraldus Haldusterritoriaalse korralduse muutmise alustamise osas. Ettepanekute esitamise tähtajaks 01.detsember.2000
29.mai 2000	Kaubandus-Tööstuskoja kiri peaministrile, milles väljendatakse muret haldusreformi protsessi aeglustumise ning eesmärkide selge sõnastuse puudumise üle.
31.mai 2000	Haldusreformi Komitee kiidab heaks "Haldusreformi strateegilise planeerimise raamistiku"
04.juuli 2000	VV kiidab heaks haldusreformi strateegiliste plaanide koostamise valdkonnad, osalejad ning määrab metoodilised alused. VV kiidab heaks kohalike omavalitsuste ühendamise juhised.
15. august 2000	Strateegiatöörühmade formeerimise tähtaeg.
01.november 2000	Haldusreformi strateegiate esitamise tähtaeg. Valmis 4 strateegiat 5st.
01.detsember 2000	Maavanemad esitavad oma haldusterritoriaalsete muudatuste ettepanekud Siseministeeriumile.

02.jaanuar 2001	Avalike teenuste standardite rakendamise ajakava heakskiitmine VVs.

Hr Mart Laar
Eesti Vabariigi peaminister

Meie 21.03.01 nr 12-10/

Olukorrast haldusreformi vallas

Austatud härra peaminister

Eesti avalik haldus on viimastel aastatel jätkuvalt arenenud. Eesti suundub tänapäevase ja tõhusa avaliku haldusega riikide hulka. Siiski on arengus mitmeid probleeme. Mõned tegevused (e-valitsus, avalike teenuste standardid jms) on arenemas kiires tempos, kuid tagatud ei ole kogu avaliku sektori laiaulatuslik areng. Üheks võimaluseks muutusi süsteemselt juhtida on koordineeritud haldusreform.

Riigikontroll on pidevalt jälginud haldusreformi valdkonnas toimuvat. Saamaks paremat ülevaadet viisime läbi analüüsi, mis hõlmas haldusreformiga seotud otsuste ja tegevuste süstematiseerimist ning intervjuusid haldusreformiga tegelevate ametnike, poliitikute ja ekspertidega. Otsene kontakt haldusreformi planeerimises osalevate inimestega pakkus head materjali mõistmaks haldusreformi rakendamise eeldusi ja mõjutavaid tegureid.

Käesolevas kirjas toob Riigikontroll välja mõningad selle protsessi käigus kogutud tähelepanekud. Lähtume asjaolust, et praegu on haldusreformi temaatika taas aktuaalne, eeskätt tulenevalt "Vabariigi Valitsuse (VV) haldusreformi programmi" peatsest arutelust.

Oleme kahetsusega täheldanud, et sageli on mitmete ministrite ning kõrgemate ametnike seisukohaavaldused väljendanud veendumust, et haldusreform on ainult kohalike omavalitsustega seonduv temaatika. Riigikontroll peab haldusterritoriaalses korralduses toimuvaid muudatusi olulisteks, kuid mõiste *haldusreform* all peame silmas laiaulatuslikku ja koordineeritud protsessi.

Haldusreformi osas läbiviidud analüüsi tulemusena tõdeme:

- Laiaulatusliku haldusreformi temaatika on olnud aktuaalne alates käesoleva valitsuse ametiaja algusest. Tänaseni on tegeletud lennukate ideede otsimise, kirjeldamise ja põhjendamisega. Valminud on mitu versiooni VV haldusreformi programmist, millest ükski pole sisaldanud tegevuskava, aegu ega elluviijaid.

- Programmi arenedes on muutunud ka rõhuasetused. Koostajate sõnul on viimase versiooni kandvaks ideeks strateegilise planeerimise tähtsustamine ja juurutamine.

Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Telefon (0) 640 0700
Faks (0) 661 6012

http://www.riigikontroll.ee
E-post info@riigikontroll.ee
Reg nr 01030693

- VV 04.07.2000. a protokollilise otsuse kohaselt otsustati luua haldusreformi tegevuskavade koostamiseks 5 töörühma. Nende tegevuse kohta esitame järgmised asjaolud:
  - strateegiaid asuti koostama enne, kui kinnitati VV haldusreformi programm;
  - töörühmadesse koondatud inimestele suunatud koolitus käsitles strateegilise juhtimise üldprintsiipe;
  - töörühma liikmete volituste erinevus ei võimaldanud sõlmida ministeeriumidevahelisi kokkuleppeid;
  - Riigikantselei avaliku halduse büroo (AHB) osales töögruppide töös liikmena, ilma erivolitusteta;
  - eelarvereformi strateegia töögrupi loomist on pidevalt edasi lükatud ning strateegiat pole esitatud;
  - väljatöötatud strateegiad erinevad nii stiili, vormi kui rakendatavuse poolest;
  - pärast strateegiate valmimist ei ole töörühmad koos käinud.

- Tänaseni on haldusreformi temaatikaga sisuliselt tegelenud 15-20 ametnikku (sellesse gruppi ei ole arvatud uue haldusterritoriaalse jaotuse planeerimisega seotud ametnikke ning tehnilisi teenindajaid). Enamasti on tegemist osakonna juhataja ja spetsialisti tasemega (erinevus Siseministeeriumist, kus haldusreformi temaatikaga tegeleb sisuliselt ka asekantsler). Need inimesed kujundavad haldusreformi ideoloogia ja dokumendid. Ülejäänud ametnikud ei seosta haldusreformi ideoloogiat oma tööga.

- Paralleelselt haldusreformi protsessiga on toimunud pidevad muutused avalikus halduses. Viimase 2 aasta jooksul on võimalik välja tuua vähemalt 100 tegevust, mis on seotud haldusreformi temaatikaga. Tulenevalt VV haldusreformi programmi puudumisest ei ole ministeeriumidel olnud võimalust hinnata nende tegevuste kooskõla haldusreformi ideoloogiaga.
  Samuti puuduvad Riigikontrollil andmed, et valminud strateegiaid oleks võetud aluseks seadusandlike või organisatsiooniliste muutuste protsessis.

- 1999. aastal loodi haldusreformi toetavad institutsioonid Haldusreformi Komitee (HK) ja AHB. HK ei tegutse, kuna reformi juhtimise asemel on komitee muutunud juhuslikuks vestlusringiks. AHB võimalused mõjutada ministeeriumide tegevust on osutunud nõrgaks.

- Haldusreformi planeerimine ning elluviimise raskuskese on koondunud ministeeriumidesse.

Paljuski eeltoodud asjaoludest tulenevalt on välja kujunenud järgmine olukord:
- Haldusreform on retoorika tasemel end ammendamas, kuid loodud pole ka eeldusi reformiideede elluviimiseks.
- Tekkinud on olukord, kus iga minister teeb oma reformi ning seadusandlikud algatused on vastukäivad nii üksteise kui haldusreformi põhimõtetega.
- VV haldusreformi programm ei kajasta olukorda objektiivselt, kuna alamstrateegiad, mis peaksid programmil põhinema, on programmi kinnitamise hetkeks juba valminud. Programm seda asjaolu ei arvesta.
- Alamstrateegiad ei hõlma mitmeid VV haldusreformi programmis kajastatud seisukohti ning osaliselt on strateegiad vastuolulised.
- Strateegiate pidev areng, dokumentide koostajate otsene seos ja vastutus elluviimise etapiga ei ole tagatud.

- Tulenevalt ministeeriumide reformialgatuste rohkusest kaob tegevuse järjepidevus.
- Küllaltki kitsas haldusreformiga tegelevate ametnike ring vähendab protsessi legitiimsust ning piirab infolevikut suurema osa ametnikkonna hulgas.
- AHB ja HK on näidanud nõrka suutlikkust laiaulatuslikku protsessi mõjusalt juhtida. Tänases vormis ei suuda nimetatud organisatsioonid oma ülesandeid täita.
- Senine kogemus on näidanud, et ministeeriumide koostöö ning strateegilise mõtlemise suutlikkus on allpool reformi edukaks elluviimiseks vajalikku taset.

Riigikontrollil on kokkuvõttes raske hinata, kas avalikus halduses toimunud muutused on olnud positiivsed või negatiivsed. Meile näib, et ka valitsusel on seda raske hinnata.

Oleme seisukohal, et haldusreformi koordineerimiseks ja elluviimiseks loodud organisatsioon ei ole tööle hakanud. Seetõttu teeme järgmised ettepanekud:

- Enne VV haldusreformi programmi kinnitamist peaks valitsus veenduma loodud organisatsiooni suutlikkuses programm ellu viia. Juhul kui otsustatakse jätkata programmi koordineeritud elluviimist, tuleks kaaluda strateegiate töörühmade uut kokkukutsumist strateegiate täiendamiseks – detailsuse astme suurendamiseks ning elluviimise ajagraafiku ja maksumuse lisamiseks.
- Soovitame peaministril nõuda AHBlt perioodilist aruandlust, mis kajastaks riigihalduse valdkonnas tehtud tegevusi ja muutusi ning kasutatud ressursse.
- Luua reaalselt toimiv, ministeeriumide tegevust koordineeriv üksus. Selleks võib muuta ka AHB, kuid eeldusel, et suurendatakse AHB volitusi ning muudetakse staatust.
- Kuna VV haldusreformi programmi kohaselt vastutab reformi elluviimise eest Vabariigi Valitsus kollektiivselt, kaob vajadus Haldusreformi Komitee järele. Seega võiks selle likvideerida.
- Kui valitsus ei kavatse lähemate aastate jooksul laiaulatuslikku haldusreformi ellu viia, võiks toimuvat nimetada avaliku halduse arendamiseks. Kasutades mõistet *haldusreform* vaid haldusterritoriaalsete muudatuste kontekstis, devalveerib see mõistet.

Palun lisada käesolev kiri VV haldusreformi programmi aruteluks esitatavate materjalide hulka.

Lugupidamisega

Juhan Parts
Riigikontrolör