

Mai 2010

Reformi elluviimine

Struktuuriprioriteedid kriisiaegadel

Sisukord

Kuidas on omavahel seotud kriisist väljumine ja struktuurireform?

Kuidas riigi omapära mõjutab teiste riikide poliitikatest õppimist?

Kas on olemas universaalselt rakendatavaid õppetunde reformide elluviimise kohta?

Mida võib OECD kogemuse põhjal reformijatele erinevates valdkondades soovitada?

- *Tooteturu reformimine OECD riikides*
- *Tööturureform ja kriis*
- *Pensionireformi argumentatsioon*
- *Majanduskasvu soodustavate reformide elluviimine*
- *Keskkonnapoliitika ümberkorraldamine*
- *Sotsiaalpoliitilised reformid: väljakutsed hariduses ja tervishoius*
- *Avaliku halduse reform: kuidas "reformida reformijaid"?*
- *Regulatiivse reformi korraldamine*
- *Riigieelarve konsolideerimine*

Kas kriis raskendab või kergendab reforme?

Milline võiks olla OECD roll reformide elluviimisel väljaspool kriisi?

Lisainformatsioon

Lisakirjandus

Kokkuvõte

Paljude poliitiliste reformide uuringute väitel võivad kriisid luua äärmiselt soodsa pinnase ümberkorralduste tegemiseks. Taolist seost kriisi ja ümberkorralduste vahel kinnitab OECD reformide elluviimise projekti „Making Reform Happen“ (MRH) raames tehtud analüüs. Käesolev kirjutis käsitleb just seda, kuidas valitsus saab majanduskriisi struktuurireformide huvides „ära kasutada“. Selles vaadeldakse ümberkorraldustega seotud raskusi ja nende võimalikke lahendusi sellistes poliitikavaldkondades, nagu tööturg, tooteturg, pensionisüsteem, haridus, tervishoid, maksud ja keskkond. Käesolevas kirjutises analüüsitakse ühtlasi ka seda, kuidas „reformida reformijaid“ ehk kuidas muuta valitsuse töötegemise viisi.

Kuigi OECD liikmesriikide kogemusel põhinev MRH-ülevaade ei osuta mingile universaalsele metoodikale poliitilise reformi läbiviimisel, ilmneb analüüsist, et reformiprotsessidel on teatud ühised jooned. Peamiste järelduste seast tuleks esile tõsta alljärgnevat.

- Reformi edasiminek on tugevasti seotud **riigi rahanduse hea seisukorraga**.
- Reformil peab olema **valijaskonna toetus.**
- **Tõhusal kommunikatsioonil** on kriitilise tähtsusega roll.
- Poliitika väljakujundamine peab põhinema **usaldusväärsel uurimistööl ja analüüsil.**
- Reformi elluviimiseks peavad olema paika seatud **vastavad institutsioonid**.
- Edukad struktuurireformid on **aeganõudvad**.
- **Juhtimine** on otsustava tähtsusega.
- Reformi õnnestumiseks on sageli tarvis ***mitut katset***.
- **Reformi vastaste kaasamine** on tavaliselt palju tulemuslikum kui nende seisukohtade kummutamine.
- Hoolikalt tuleb kaaluda küsimust, ***kas, kuna ja kuidas hüvitada*** neile, kes reformi tulemusel kaotavad.

© OECD 2010

Välja antud OECD Sekretariaadi vastutusel. Siin avaldatud arvamused ei pruugi peegeldada OECD liikmesriikide ametlikke seisukohti.

Eri riike võrdlevad uuringud ja rahvusvaheline poliitiline dialoog võib tõenduste kohaselt kiirendada „poliitikatest õppimise“ protsessi, mis lubab valitsusel õppida teiste valitsuste kogemusest ning sel moel nende vigu vältida. Just selles osas on OECD valmis ja võimeline kaasa aitama, kuna andmete kogumine, rahvusvaheliste võrdlusandmete võimaldamine ja analüüsimine ning oma teadmiste jagamine on meie põhitugevusteks.

© OECD 2010



Kuidas on omavahel seotud kriisist väljumine ja struktuurireform?

Tõhusate meetodite otsimine reformide elluviimiseks

OECD liikmesriigid on viimastel aastakümnetel läbi viinud mitmeid reforme paljudes erinevates valdkondades eesmärgiga tõsta elustandardit, parandades tööjõu kasutust ja tootlikkust, muutes majanduse kriisidele vastupidavamaks ning suurendades rahva heaolu tähelepanu pööramisega sellistele ühiskonna valupunktidele, nagu võrdõiguslikkus ja keskkonna kvaliteet. Kuigi paljude alade reformimise vajadus on leidnud laialdast toetust, erineb reformi sügavus, ulatus ja ajastus nii riikide kui sõlmküsimuste lõikes märkimisväärselt. Tihti on reformi rakendamine takerdunud või võtnud vastupidise suuna. Reformide tegeliku läbiviimisega seotud poliitilised ja tehnilised raskused on kolossaalsed. Soovis valitsusi nende probleemide lahendamisel aidata käivitas OECD 2007. a horisontaalse projekti „Making Reform Happen“ (MRH) raames mahuka ja üha kasvava analüütilise töö, mille ülesandeks on paremini mõista nii takistusi, millega valitsus erinevates valdkondades reformide elluviimisel kokku puutub, kui ka seda, kuidas neid kõige tõhusamalt ületada.

Ülemaailmse rahandus- ja majanduskriisi ilmnedes on vajadus selle töö järele muutunud veelgi pakilisemaks, sest OECD liikmesriikide valitsustel tuleb nüüd püüda taastada riigi rahanduse hea seisukord, ohustamata samal ajal taastumist, mis paljudes valdkondades võib veel mõnda aega nõrgaks jääda. Samuti on oluline, et tegelemine kohest tähelepanu nõudvate rahanduslike probleemidega ei viiks välja struktuursete prioriteetide jätkuva eiramiseni. Taastumisprotsessi navigeerimisel tuleb valitsustel silmas pidada pikaaegseid eesmärke. Neil tuleb rahanduspoliitika oskuslikult majanduskasvu toetavate struktuurireformidega ühendada. Ülesanne on sellevõrra raskem, et mõnedes valdkondades on kriisi tõttu hakatud kahtlema seisukohtades, mida varem peeti poliitika iseenesestmõistetavateks alustaladeks. Siiski ei ole viimase kahe aasta sündmused muutnud kehtetuks varasemaid arusaamu reformide sõlmküsimustest, vastupidi, kriis on tegelikult paljude reformide põhjendatusele kaasa rääkinud. Sellistes valdkondades, nagu rahanduse reguleerimine, tuleb möönda suhtelist ebaselgust parimate praktikate osas ja valitsustel tuleb võimalike reformiettepanekute toetamisel tasakaalustada julgus ettevaatlikkusega.

Käeolevas märgukirjas tutvustatakse mõningaid MRH-projekti raames läbiviidava uurimistöö käigus siiani tehtud järeldusi. Alljärgnevalt uuritakse konkreetseid probleeme reformide läbiviimisel üheksas erinevas avaliku poliitika valdkonnas ja püütakse leida võimalikke viise nende lahendamiseks. Arutelu põhineb real reformikogemuste uuringutel, mis on valminud OECD vastava ala direktoraadi juhendamisel. OECD ja selle liikmeriikide kogemusi kirjeldatakse viitega kogu OECDle iseloomulike suundumustele kui ka üksikjuhtumitele, lähtudes arvamusest, et mida paremini mõistetakse varasemaid õnnestumisi ja ebaõnnestumisi, seda paremini saab uusi reforme kavandada ja ette valmistada.

Kuidas riigi omapära mõjutab teiste riikide poliitikast õppimist?

Sarnased probleemid ja erinevad taustad

Vaatamata sellele, et OECD liikmesriikide valitused puutuvad hetkel kokku arvukate sarnaste reformimisprobleemidega, ei osuta MRH-analüüs mingile universaalsele meetodile reformi takistuste ületamiseks ega isegi mitte kõige pakilisematele reformiprioriteetidele. Reformi planeerijate probleemid erinevad laialdaselt nii ajalisel kui ruumilisel skaalal. Võimatu on ületähtsustada vajadust, et nii reformi poliitiline kujundamine kui strateegiad peegeldaks vastava riigi konkreetset institutsionaalset ja kultuurilist tausta. Isegi kui erinevates riikides võib leida sarnaseid probleeme, takistavad nende põhikorra iseärasused, poliitiline konjunktuur ja protsess ning muud reformi tausta iseloomustavad aspektid ühest keskkonnast teise „siirdatud“ poliitikate ja institutsioonide muutmata kujul juurdumist. Ikka tuleb teha teatud määral kohandusi. Samuti võivad erinevused riigi demograafilises ja majanduslikus olukorras tingida erinevaid lahendusi, kui tegu on teemadega nagu pensionireform, mille puhul varieeruvad nii sisu kui taust.

© OECD 2010

Siiski räägivad kõik tõendused erinevate riikide võrdlusuuringute kasuks. Kõigepealt, hoolimata ametkondlikest, poliitilistest ja majanduslikest erinevustest seisavad OECD liikmesriigid vastakuti paljude sarnaste probleemidega alates rahvastiku vananemisest kuni „rohelise kasvu“ probleemideni. Nii ongi liikmesriigid hakanud paljudes poliitilistes valdkondades järjest enam kasutama sarnast lähenemist isegi, kui riikide konkreetsed ametkonnad ja poliitikad on märkimisväärselt erinevad. Samuti võib täheldada OECD-alal mõnedes valdkondades institutsionaalset ja poliitilist konvergentsi. Seistes silmitsi sarnaste probleemidega on OECD liikmesriigid aja jooksul välja selgitanud rea institutsioone, mis vajalike kohandustega näivad toetavat positiivset makromajanduslikku ja strukturaalset poliitikat vägagi erinevates tingimustes. Näitena tuleks nimetada sõltumatuid keskpanku, rahandusmäärustikku ja järjest enam sõltumatuid rahandusorganisatsioone, tugevat konkurentsižiimi ja mõjukamaid konkurentsiameteid, sõltumatuid reguleerijaid, poliitika avaliku aruelu institutsionaalset korraldamist ja selliseid praktikaid, nagu õigusaktide mõju analüüs (ÕMA). See vihjab, et hoolimata suurtest erinevustest on teiste riikide kogemustest õppimise ning poliitikate või institutsioonide ülekande maht muljetavaldav.

Kas on olemas universaalselt rakendatavaid õppetunde reformide elluviimise kohta?

Protsessi juhtimine: peamisi õppetunde

Kuigi OECD kogemuse analüüs MRH-projekti raames ei luba reformijatele ühtset metoodikat välja pakkuda või väita millegi taolise olemasolu, osutab see siiski tervele reale ootamatutele korrapärasustele reformiprotsessis. MRH-analüüsi erinevates osades on esile tõusnud alljärgnevad peateemad.

- Reformil peab olema ***valijaskonna toetus.*** See on üks MRH-analüüsis kasutatud uuringute olulisimaid järeldusi. Tõenduste kohaselt on valijaskonna toetus eriliselt oluline kogu elanikkonda hõlmavate reformide puhul (tööturg, pensionid, keskkond), sh avalikke teenuseid mõjutavad reformid (tervishoid, haridus, avalik haldus). Ei piisa ainult valimisvõidust või parlamendienamusest: väga palju loeb ka sellest, kas valitsus on reformi vajadust valijatele enne valimisi põhjendanud.

- Tähendusrikka toetuse olulisus muudab ***tõhusa kommunikatsiooni*** veelgi olulisemaks. Edukate reformidega kaasneb tavapäraselt järjepidev kooskõlastatud selgitustöö valijatele ja huvigruppidele reformi vajalikkuse osas, eriti reformi tegematajätmise kulude osas. Kui *status quo* kuluks on alternatiivkulud, on väljakutse suurem, sest käestlastud võimaluse kulu on tavaliselt poliitiliselt „nähtamatu“. Reformi pikaaegsete eesmärkide arusaadav seletamine on eriliselt oluline kriisi ajal: kui reformid võetakse käsile välistekkeliste kriiside tõttu, kalduvad nende eesmärgid olema ebaselged. Siiski ei peaks kommunikatsioon piirduma vaid „turundusega“: huvigruppide tegelik kaasamine tähendab nende murede ärakuulamist, mis võib tingida teatud muudatuste tegemise uuendusettepanekutes. See võib parandada nii nende ettepanekute kvaliteeti kui ka väljavaateid nende vastuvõtuks.

- See osutab vajadusele kujundada poliitika ***usaldusväärse uurimistöö ja analüüsi*** põhjal. OECD kogemuse analüüs MRH raames viitab sellele, et reformi tõendustel põhinev ja analüütiliselt tugev argumentatsioon muudab paremaks nii poliitika kui suurendab reformi elluviimise väljavaateid. Kui eestkõnelejad suudavad luua üksmeele reformi kasu osas, on nad paremas positsioonis reformi vastaste suhtes. Siiski on igal poliitikavaldkonnal erinev probleemistik tõendustele põhineva poliitika loomisel.

- Reformile eelnevaid probleeme saab tõenäoliselt paremini lahendada, kui on olemas ***sobivad institutsioonid***, mis suudavad toetada reformi selle vastuvõtmisest kuni elluviimiseni. Majandusliku analüüsi mõju konkreetselt sõltub paljuski selle allikast: kui uurimuse esitab autoriteetne, erapooletu ja laial poliitilisel skaalal usaldusväärne institutsioon, on sel palju suurem mõju. Siiski ei ole piisa ainult asjatundlikest ja nõustavatest institutsioonidest. Tõhus institutsioon peab sageli olema ka võimeline

© OECD 2010

reformi elluviimise juhtimiseks ja järelevalveks.

- ***Juhtimine*** on otsustava tähtsusega. Peaaegu kõik MRH käigus tehtud hinnangud osutavad tugeva juhtimise olulisusele – olgu reformi läbiviimise eest vastutav individuaalne poliitik või institutsioon. Suur osa tööst viitab ka sellele, kui vajalik on valitsuse ühtsus reformi toetamisel: valitsuse üksmeele puudumine reformiettepaneku osas saadab segaseid signaale ning selle lõhestatust kasutavad ära vastased - ja nopivad tavaliselt võidu. Siiski ei tähenda tugeva juhtimise nõue seda, et reformi peab suunama ülevalt allapoole või et eelistada tuleks juhi ühepoolset tegevust. Kuigi mõnikord on ühepoolsed reformid ainus viis edasiliikumiseks ning selle läbiviijatel on tarvis nii karmust kui poliitilist kavalust, viitab OECD kogemus sellele, et edukas juhtimine seisneb enam poolehoiu võitmises kui kuuletumise tagamises.

- Osaliselt just neil põhjustel läheb struktuurireformi edukaks läbiviimiseks tarvis ***aega***. MRH-analüüsides uuritud edukamate reformide ettevalmistamiseks ja vastuvõtmiseks kulus mitmeid aastaid ning nende rakendamiseks veelgi kauem aega. Väheedukad reformid viidi vastupidi läbi kiirustades ja enamasti reaktsioonina hetkepingetele: seega poliitilise reformi puhul ei ole kiirustamine kiiruse tagatiseks. Kui kriisid loovad „paraja silmapilgu“ reformi läbisurumiseks, võib selle tulemuslik ärakasutamine sõltuda reformi ettevalmistuseks tehtud tööst.

- Reformi õnnestumiseks on sageli tarvis ***mitut katset***. Paljusid üliedukaid reforme, mida sekretariaadi töös uuriti, tabasid nende algjärgus tagasilöögid, ja sageli võib tagantjärele vähem edukaid reformikatseid näha kui tee sillutajaid järgnevatele, mõnikord kaugeleulatuvatele reformialgatustele, sest need on aidanud poliitikutel kogu probleemistikku sügavamalt mõista.

Kõik MRH-uuringud käsitlevad suuremas või väiksemas mahus seda, ***kuidas käituda reformi vastastega***. Kuigi vastuseis reformile erineb oma loomult ja intensiivsuselt, kerkivad peaaegu igas kontekstis esile mõned üldised teemad.

- ***Alati tasub kaasata*** neid, keda reform kõige otsesemalt mõjutab. Kaasamine ja konsulteerimine ei taga poliitilises protsessis konflikti ärahoidmist, ent need tasuvad ennast ära pikemas perspektiivis, tekitades usaldust asjaosaliste vahel.

- ***Mööndused tegemine potentsiaalsetele kaotajatele*** ei pea ohtu seadma reformi aluseid: sageli on võimalik parandada konkreetse, reformist mõjutatava grupi väljavaateid, minemata vastuollu reformi üleüldiste eesmärkidega.

- Peaaegu kõigis uurimustes kerkis esile küsimus, ***kas, kuna ja kuidas hüvitada*** neile, kes reformi tulemusel kaotavad. Võimetus hüvitada võib anda hoogu reformi vastuseisule, aga liiga suur kompensatsioon võib osutuda kulukaks või lihtsalt vähendada reformi mõju. Kõige levinumate hüvitamisstrateegiatena võiks nimetada tasudest vabastamist ja pikka ülemineku perioodi. Mööndute tegemine muudes valdkondades selliste poliitikate kehtestamisega, mis võivad kompenseerida teatud gruppide kaotusi, on harvemini kasutusel.

Mida võib OECD kogemuse põhjal reformijatele erinevates valdkondades soovitada?

Tooteturu reformimine OECD liikmesriikides

Reformide läbiviimise perspektiivid erinevates valdkondades

Turuavamise reformide osas võib viimastel aastakümnetel OECD liikmesriikides täheldada märkimisväärselt kõrgel tasemel konvergentsi. Laialt on levinud nii tugevad konkurentsireŽiimid ja -ametid kui ka tendents avada konkurentsile seni kaitstud sektorid. Ühe tegurina tuleb siin mainida asjaolu, et selles valdkonnas on äärmiselt olulist rolli mänginud rahvusvahelise konkurentsi surve, rahvusvahelised organisatsioonid ja lepped, ning seda sageli suurte majanduskriiside koostoimel. Elektri- ja sidealal on võimsaks reformihoovaks olnud ka tehnoloogiline areng, osaliselt tänu millele on börsile toodud varem mittekaubeldavad sektorid või viidud konkurents aladele, mida

© OECD 2010



varem iseloomustas loomuliku monopoli kõrge tase. Selliste turgude konkurentsile avamine on omakorda lisanud hoogu leiutustegevusele.

Mitmete OECD liikmesriikide kogemus, näiteks Austraalia 1990ndatel, viitab sellele, et tooteturu reguleerimise reform võib mängida olulist osa valitsuse reageerimises tõsistele majanduskriisidele. Regulatsiooni kaotamine võib kiirendada vajalikku ressursside ümberjaotamist ja olla ärikulude kahandamise kaudu rahanduslikult neutraalseks abiks raskustes ettevõtlussektorile. Siiski võib olla raske veenda huvigruppe ja avalikkust taoliste reformide tulususes, eelkõige just sellepärast, et *status quo* kulud on sageli varjatud. Palju selgemini on näha see, kes maksab reformi eest – millised ettevõtted langevad surve alla ja millised tööd on ohustatud -, kui see, kes maksab *status quo* eest, ei ole sugugi nii ilmne. Raske on näidata ettevõtteid, kes ei ole turule sisenenud, või sektoreid, mis pole veel arenenud, rääkimata nendes ettevõtetes ja sektorites hõivatud töötajatest. Pühendumine *status quo* kulude ja reformi potentsiaalse kasu kvantifitseerimisele ning seletamisele võib olla üks suurimaid edu tagatisi.

Samuti iseloomustab edukaid tooteturureforme tihti üleminekuaja võimaldamine, et reformist mõjutatud tootja või kliendi huvid ei kannataks majanduslike tingimuste järsust muutusest. Kõige keerulisemad on probleemid, kui konkurentsitõkestaval regulatiivsel poliitikal põhinevad kasutustasud on varade hinna sisse arvestatud: vara omanikud ei ole ehk endisest poliitikast kasu lõiganud, ent uuendus mõjutab nende olukorda negatiivselt. Sellisel juhul võib olla vajalik otsene kompenseerimine või muud liiki ajutine abi, kui reformijad soovivad vältida liiga pikka astmelist rakendamisperioodi.

Tööturureform ja kriis

Ülemaailmse majanduskriisi aegu on ***tööturureformiga*** seoses paljudes OECD liikmesriikides esile kerkinud iseäralikud probleemid. 2009. aasta OECD Nõukogu ministrite tasemel kohtumisel rõhutati vajadust taashõive meetmete ja muude reformide järele, et vältida tsüklilise tööpuuduse muutumist struktuurseks. Siiski saab tööturureformi põhiosa olema lähiajal palju karmim. Kuigi tööpuuduse kõrge *tase* suurendab üldjuhul survet tööturu reformi järele, suurendab töötuse järsk *tõus* tõenäosust, et mis tahes reform puudutab väga vähe püsilepinguga töötajaid (tööturu „insaiderid“). Kuna tööpuudus tõstab tööhõive väärtust, on tavalistel töötajatel kriisi ajal veelgi suurem põhjus vastuseisuks seda kaitsva regulatsiooni nõrgestamisele, ja valitsusedki võivad kõhklema lüüa hirmus tööpuuduse suurenemise ees. Seetõttu keskenduvad tööturureformid majanduslanguse aegu „outsaideritele“ – inimestele, kes sisenevad tööturule, töötavad ajutise töölepinguga, on töötud või elavad riigitoetustest.

Kuigi sellised reformid võivad olla kasulikud, võivad nad ka tööturu duaalsust suurendada. OECD liikmesriikide kogemus tööturureformide alal viitab siiski ka sellele, et poliitiliste protsesside aegluse tõttu viiakse majandussurutise ajal kavandatud ja vastuvõetud reformid tavaliselt ellu majanduse taastumise ajal, mil kosuv tööturg teeb selle rakendamise kergemaks. Lühidalt on kõige parem aeg uuendusteks kohe pärast majanduslangust.

Pensionireformi argumentatsioon

Pensionireform on ilmselt valdkond, kus reformi eesmärkide selgitamine avalikkusele on eriti oluline – ja potentsiaalselt tõhus. Näib, et viimase 20 aasta jooksul on olnud kergem jõuda üldisele üksmeelele pensionisüsteemi reformimise vajalikkuses – ja võib-olla ka selle paratamatuses –, isegi kui reformi pakilisuses mõnikord kaheldakse. Just siin ilmneb, kui suurt mõju on avaldanud avalik arutelu selle üle, mida madalam sündimus ja pikem eluiga konkreetselt avalikule pensionisüsteemile tähendab. Samuti on levinud arusaam, et praegune kriis tekitab veelgi suurema surve pensionisüsteemi rahalistele vahenditele, muutes reformi veelgi prioriteetsemaks.

Kuigi pensionite maksmise küsimus on jätkuvalt keeruline, valitseb hetkel üksmeel reformi *vajalikkuses*, samuti on tehtud palju muud vajalikku eeltööd. OECD liikmesriikide kogemused pensionireformiga rõhutavad eelpool mainitud üldiste õppetundide olulisust, sh vajadust hoolikalt uurida ja nõu pidada, suure

© OECD 2010

kiirustamisega kaasnevad riskid, avalikkusega suhtlemise vajadus ja valijaskonna kindel toetus. Lisaks on edukad reformid ette näinud suhteliselt pikka üleminekuperioodi, millega reformi rakendamisest välistatakse suured grupid. Nii tagatakse, et eakad, kelle huvid on pensionireformi arutelude keskmes, kannataks poliitika muutusest võimalikult vähe, kui üleüldse, ning nooremad suudaks peaaegu igasuguseid kaotusi vältida.

Majanduskasvu soodustavate reformide elluviimine

Majanduskasvu soodustava maksureformi põhiprintsiibid on hetkel vaieldamatult olulisemad kui kunagi varem. Eelarve konsolideerimise surve sunnib paljusid riike otsima lähiaastatel uusi sissetulekuallikaid maksubaasi laiendamise või maksumäärade tõstmisega ja kuidas see protsess majanduse taastumist mõjutab, sõltub suuresti sellest, kui edukalt suudetakse leida sissetulekuallikad, mis moonutavad ja kahjustavad majanduskasvu kõige vähem. Mingil määral muudavad majanduskasvu toetavad maksureformid keerukaks sellised sõlmküsimused, nagu arusaadavus, võrdõiguslikkus, haldamise lihtsus ja võimalikud üleminekukulud. Vastuseis reformile seostub tihti faktiga, et kuigi maksureform on üleüldine (maksusüsteem mõjutab igaüht), on poliitikutel suhteliselt lihtne ja ning valimiste seisukohalt tihti soodne valida sellised maksumuutused, mis soosivad teatud valijaskondi. Nende meetmete kasutegureid on lihtne leida – ja need on kasusaajatele hõlpsasti nähtavad -, ent kulud jaotuvad kõigi maksumaksjate vahel ning on vähem nähtavad. Praegusel ajal lisandub ka probleem, et suur eelarvepuudujääk raskendab paljudes riikides selliste reformide läbisurumist, mis märkimisväärselt kahandavad eelarve sissetulekut lähiajal – see võimendab veelgi kahtlusi reformi mõjus maksumaksja käitumisele.

Kriitilise tähtsusega on maksureformi arutelu formuleerimine: kui see põhineb maksusüsteemil kui tervikul (või isegi maksu- ja hüvitussüsteemil, kui teemaks on töötulu maksustamine), mitte isoleeritud elementidel, saavad poliitikud paremini asjassepuutuvaid teemasid selgitada kui ka tõhususe ja võrdõiguslikkuse teemat käsitleda. Nii on võimalik tutvustada reformi laiahaardelise lahendusena, mis kõrvaldab süsteemi moonutused ning jaotab selle tulud ja kohandamiskulud laiapõhjaliselt. Kuna maksureform on tõenäoliselt kauakestev ja keerukas protsess, aitab reformi üldisemate taotluste väljendamine selgitada reformi olemust selle asjaosalistele, tõhustades nii ka vastupanu erihuvide läbisurumisele. Kavandatud reformide mõju prognoosimisel näiteks maksumaksja käitumisele, sissetulekutele, võrdõiguslikkusele ja haldamise lihtsusele on oma osa etendada sõltumatutel asutustel, kusjuures maksuameti osa on kriitilise tähtsusega. Lõppeks võib oluline roll olla ka reformi rakendamise ajastamisel. Näiteks võivad muutused ettevõtete maksustamises neile laastavalt mõjuda, kui rakendamine ei toimu järkjärguliselt; sarnase probleemi võivad tekitada muutused kinnisvara perioodilistes maksudes või koduomandi maksustamises.

Keskkonnapoliitika ümberkorraldamine

Üks enimtsiteeritud „stiliseeritud fakte“ struktuurireformi raskuse kohta on see, et kulud on kohesed ja need tuleb kanda väiksel ringil, tulusid aga annab oodata ning on üldiselt rohkem hajutatud. See näib eriti paika pidavat ***keskkonnapoliitika reformimisel***. Enamike keskkonnareformidega võetakse kõigi inimeste keskkondliku kasu nimel teatud asjaosalistelt nende sissetulek: näiteks kasvuhoonegaaside vähendamise poliitika tekitab tööstusettevõtetele uusi kulutusi. Lisaks näeb taoliste meetmete kasu alles pika aja pärast. Reformiarutelu komplitseerivad sageli ka veel sellised probleemid, nagu reformi mõju konkurentsile, selle tagajärgede jaotumine ja mis juhtub siis, kui reformiga likvideeritud rahavood on juba varade hinda sisse arvestatud. Samuti kujutab endast probleemi uurimistulemuste ebamäärasus, sest alati leidub neid, kes seavad kahtluse alla reformi argumentatsioonis kasutatava tõendusmaterjali. Vastuolusid tekitavad ka teemad, nagu sobivad meetodid keskkondlike väärtuste rahasse ümber arvutamiseks ning tasuvusanalüüsi piirangud. See tähendab, et analüütilise metoodika valikut politiseeritakse sageli tugevasti.

OECD liikmesriikide hiljutised reformid pakuvad mitmeid õppetunde keskkonnareformide läbiviimise kohta. Esiteks, nii nagu teistes valdkondades on võtmeteguriks huvigruppide ja avalikkuse kaasamine. Teiseks, isegi kui poliitikas ei piisa ainuüksi teaduslikust tõestusest, ei asenda miski huvigruppide

© OECD 2010

ja avalikkuse kaasamisel tõendusmaterjalil põhinevat reformi argumentatsiooni. Kolmandaks on poliitiliste vahendite valik mingil määral sõltuv olemasolevatest ametkondadest ja regulatiivsetest režiimidest. Neljandaks, muret konkurentsi ja reformi tagajärgede jagunemise osas saab sageli leevendada osaliste ja/või ajutiste vabastustega teatud kohustuste täitmisest, ajutise toetuse ja astmelise rakendamisprotsessiga. Siiski tuleb vältida taoliste meetmete seotust esialgse saastetegevusega või et need lukustaks ressursid tegevusse, mida soovitakse piirata. Lõppeks, kui reformiga kehtestatakse lubadega kauplemine, võib olla poliitiliselt vajalik – kuigi mitte majanduslikult soovitav – anda kõige suurematele saastajatele mõned load tasuta. Pärast seda peaks valitsus minema järkjärgult üle täielikule oksjonisüsteemile.

Sotsiaalpoliitilised reformid: väljakutsed hariduses ja tervishoius

Tervishoiu- ja haridussüsteemi reformivad valitsused puutuvad väga tõenäoliselt kokku paljude sarnaste raskustega, mis tuleneb eelkõige asjaolust, et mõlemal alal on otseteenuse pakkujaks suures osas riigisektor.

- Tervishoiu- ja haridussüsteem on väga suurel määral sõltuvad varemvalitud rajast. Need on suured ja keerukad ning arenenud erinevates riikides väga erinevalt. Seega sõltub küsimus, mis on võimalik või soovitav, suurel määral minevikus tehtud valikutest.
- Teenusepakkuja huvid on tavaliselt mõlemas valdkonnas hästi organiseeritud ja rahvas usaldab neid üldiselt rohkem kui poliitikuid. Seetõttu omavad nad ülisuurt kontrolli reformi protsessi üle, eriti seetõttu, et selle tõhus rakendamine eeldab nende koostööd.
- Tervishoiu ja hariduse tulemuste hindamise osas valitseb harva üksmeel. Osaliselt on see seotud keerukate eesmärkidega, mida mõlemas valdkonnas taotletakse, aga samuti on selle põhjuseks ka tulemuste kvaliteedi ja nende väärtuse usaldusväärsete, üldtunnustatud näitajate puudumine. Keerukas on teha tõenditel põhinevat reformi seal, kus tõendusmaterjal puudub või seda ei ole vaidlustatud. Reformidebati selgitamisel on äärmiselt väärtuslik töö, mida riiklikud või rahvusvahelised organisatsioonid teevad usaldusväärse tõendusmaterjali loomisel – OECD poolt pakutavad PISA tulemused hariduses on klassikaline näide taolisest tegevusest.
- Mõlema valdkonna poliitikat iseloomustavad väga pikad perioodid kontseptsiooni kujundamise ja selle elluviimise vahel. Ükski valitsus ei jää arvatavasti nii kaua võimule, et võtta vastu tunnustus enda algatatud reformi edu eest.
- Mõlemal alal puudub üksmeel parimate praktikate osas. Mõnes poliitikavaldkonnas võib täheldada üldist nõusolekut selles osas, millised peaks olema usaldusväärse poliitilise raamistiku põhielemendid. Tervishoius ja hariduses aga puudub parimate praktikate mudel, mida kasutada individuaalse poliitika hindamisel.

Hoolimata nendest arvukatest tõsistest takistustest on paljud OECD liikmesriigid viimastel aastatel haridus- ja tervishoiureforme käivitanud. Nende kogemuste pinnalt võib välja tuua mitu õppetundi, kuidas valitsus ettetulevate raskustega toime saaks tulla.

- Haridus- ja meditsiinitöötajatele surutakse harva põhjalikke muutusi peale: edukate reformide puhul on nende suhtes olulisi mööndusi tehtud. Tervishoiureform on tavaliselt kallis – isegi kui see peaks pikas perspektiivis kulutusi kärpima, tähendab see kallihinnalisi järeleandmisi lühikeses perspektiivis.
- Läbirääkimiste protsess tähendab, et reformid eeldavad tavaliselt põhjalikku uuringut ja pikaaegset ettevalmistust: need ei ole valdkonnad, milles pöördelistele reformidele edu võiks ennustada.
- Kuigi rohke ja parem info ning analüüs, sh rahvusvahelised võrdlused, aitavad sageli, sõltub edu väga paljuski üksmeelest taolise tõendusmaterjali väärtuslikkuse ja tähenduslikkuse osas.

© OECD 2010



Avaliku halduse reform: kuidas "reformida reformijaid"?

Avaliku halduse reformimise ulatus, maht ja keerukus tekitab palju sarnaseid raskusi nagu tervishoius ja hariduses – nagu näiteks varem valitud rada, pikad ooteajad, valitsuse eri tasemete vaheline koordinatsioon ja vajadus võita asjaosaliste toetus. Ka selles valdkonnas on raske rajada reformi argumentatsiooni tõendusmaterjalile, kuna avalike teenuste/valitsuse kvaliteeti ja tõhusust on raske hinnata. Lisaks kohtab harva ühiskondlikku nõudlust avaliku halduse reformi järele: kuigi rahvas nuriseb tihti riigisektori tulemuslikkuse või avalike teenuste kvaliteedi üle, ei leia valitsuse „sisemised" muutused poliitiliselt kuigi suurt kõlapinda – seega võib reformi eestkostjate esimeseks väljakutseks kujuneda avaliku nõudluse tekitamine. Lõppeks puutuvad poliitikud avaliku halduse reform puhul kokku „reformija reformimise" probleemiga, sest on ju valitsus see, kes omaenda reformi kavandab ja ellu viib, rakendades endale meetmeid, mis paljudele ametnikele sugugi meeltmööda pole.

Paljud õppetunnid, mis viimaste aastate avaliku halduse reformidega esile kerkinud on, puudutavad otseselt eelkirjeldatud sõlmprobleeme.

- Olulise tähtsusega on avalikkusele reformi teadvustamine ja sellele toetuse saamine. Üldsus mõistab ja toetab reformi kergemini, kui avaliku halduse muutustega kaasnevad tähelepandavad lisareformid, nagu näiteks e-valitsuse algatused, mis teevad rahva hääle kuuldavamaks ning parandavad riigiteenuste kvaliteeti.
- Vähetähtis ei ole ka reformiga mõjutatavate ametnike arvamuste ja ettepanekute ärakuulamine. Avalike teenistujate toetust saab võita – või nende vastuseisu leevendada – neile kasulike lisareformidega. Kuigi töötasu tõstmine võib olla oluline, võivad sammud töötingimuste parandamiseks, tööalase rahulolu suurendamiseks või ametnike erialasesse arengusse panustamiseks toetada reformi eesmärke ning soodustada ametnike poolehoidu sellele.
- Järkjärguline lähenemine, mis võimaldab tagasisidet ja kohandusi, võib vähendada ebakindlust ning seega vastuseisu. Siiski nõuab astmelise reformi pikaaegne elluviimine järjepidevat juhtimist. Valitsuse vahetumise tõenäosus osutab vajadusele usaldada reformi juhtimine sõltumatutele ja järjepidevatele organisatsioonidele.
- Rahvusvahelistel organisatsioonidel võib olla oluline roll teadmiste ja informatsiooni jagamisel, poliitika hindamisel ja eri riigi valitsuste vahelise koostöö soodustamisel. Võimaldades rahvusvahelist võrdlusanalüüsi ja vahendades partnerite kogemusi, võivad nad kaasa aidata reformiliikumise edendamisele.

Regulatiivse reformi korraldamine

Kõrgtasemel seadusloomet iseloomustab rida institutsioone ja protsesse. Kõigepealt tuleb mainida selge ja hästikorraldatud üldise poliitilise raamistiku formuleerimist. Äärmiselt oluline on üles ehitada süsteem nii, et see võimaldaks reformi valitsuse tasandil teostamist ja järgiks seadusloome traditsioone, mis soodustavad infovahetust, usaldust ja koostööd, aga ka kõrgel tasemel täielikku pühendumist seadusreformile. Nagu ülal mainitud, on see valdkond, milles OECD liikmesriikide seas saab rääkida märkimisväärsest konvergentsist, mis annab alust väita, et isegi väga erinevate institutsioonide, poliitiliste süsteemide ja seaduslike traditsioonidega riigid kasutavad sarnaste reformiprobleemide puhul sarnaseid lahendusi. Seda sorti institutsioonide ja poliitikate levikule aitab ilmselgelt kaasa koostöö rahvusvahelistel foorumitel.

Eelarve konsolideerimine

OECD 1970ndatesse tagasi ulatuvate ***eelarve konsolideerimise*** kogemuste süstemaatiline võrdlus lubab välja tuua rea õppetunde, millest võib kasu olla poliitikutel, kes püüavad peatada OECD liikmesriikides rahanduse dramaatilist allakäiku 2007. a alates. Nende õppetundide kohaldamine praegustes tingimustes eeldab siiski tõenäoliselt teatud kohandusi. Esiteks, kuigi enamasti hõlmab konsolideerimine nii sissetuleku kui kuludega seonduvaid meetmeid, lubavad paljud uurimustööd väita, et konsolideerimise tulemused on püsivad, kui see põhineb kulude kärpimisel, seda eriti valitsuse kulutuste ja tulusiirete osas. Teiseks soodustab kulude vähendamisel põhinev eelarve

konsolideerimine tavaliselt rohkem majanduskasvu kui eelarve sissetulekute suurendamisel põhinev strateegia. Üldiselt ei alga laiaulatuslik konsolideerimine rahandusinstitutsioonide muutmisega. Esimesed sammud on tavaliselt suunatud kohesele säästmisele ning loomult pigem *ad hoc.* Siiski jõuavad valitsused hiljem välja ka regulatiivse raamistiku ülevaatamiseni, et kindlustada juba saavutatud edusamme. Nimetatud rada illustreerib väga hästi Rootsi 1990ndate kogemus, kuigi seda saab vaevalt unikaalseks pidada.

Kokkuvõttes näib olevat kõige tõhusam selline lähenemine, mis ühitab endas nii strukturaalse eelarve tasakaalustamise kui ka kulutustele nominaalsete ülempiiride kehtestamise. Reeglite rikkumise poliitilist hinda kasvatavatest mehhanismidest on samuti palju kasu. Sellised raamistikud töötavad siiski ainult selles ulatuses, mil määral valitud poliitikud nende eest „vastutavad". Viimastel aastatel on kasvanud huvi rahanduskomiteede või muude erapooletute asutuste vastu, mis täidavad eelarveprotsessis vähemalt mõningaid tehnokraatlikke funktsioone enamasti rahandusreeglite rakendamise kontekstis. Tegelik kogemus on tõestanud, et taolised kogud saavad ja võivad etendada rolli rahanduse kvaliteedi tõstmisel.

Kas kriis raskendab või kergendab reforme?

Reformi ülesanne pärast kriisi

Maailma majandus maadleb jätkuvalt viimase enam kui poole sajandi sügavaima ja laialtlevinuima majandussurutise tagajärgedega. OECD liikmesriikide valitsustel seisab nüüd ees ülesanne kriisijärgset ***taastumist säilitada.*** See nõuab erinevaid poliitikaid, mis toetavad rahandust majanduskasvu lämmatamata. Struktuurireformid võivad kaasa aidata mõlema eesmärgi saavutamisele, tõstes ühelt poolt majanduskasvu potentsiaali ja kahandades teisalt paljudel juhtudel survet riigi eelarvele. Eesseisvad ülesanded saavad olema veelgi raskemad, sest paljud kriisi kohese mõju leevendamiseks 2008-09. a vastuvõetud struktuursed ja rahanduslikud hädaabimeetmed võivad vastu töötada pikaaegsele majanduskasvule, kui need keskpikas perspektiivis säilitatakse. Lõpuks on oluline märkida praeguse kriisi toimet katalüsaatorina reformide suhtes, mille eesmärgiks on tagada, et kriisist taastumine ja tuleviku majanduskasv toetaks jätkusuutlikku arengut.

Poliitilistele reformidele pühendatud uurimused kinnitavad suures osas, et kriisid võivad luua märkimisväärsed ***võimalused uuenduste läbiviimiseks***. OECD uurimistööd kinnitavad laialdaselt nimetatud korrelatsiooni kriisi ja reformi vahel. Siiski lubavad need väita, et rahanduse hea seis on haakub rohkem reformiga. Just nimelt seos usaldusväärse rahanduse ja struktuurireformi vahel üks kõige olulisemaid järeldusi viimaste aastate uurimistöödes. Võib öelda, et praeguse kriisi mõju on kahetine: see võib hoogustada reformiliikumist, aga rahanduse seis piirab valitsuse võimet seda läbi viia. Valitsus peab olema väga leidlik selliste eelarveressursside loomisel, mis aitaks kanda muutuse lühiajalisi kulutusi, isegi kui eelarve ja majanduskasvu mõju peaks pikemas perspektiivis eelarve konsolideerimist soodustama. Reforme tuleb samuti esitleda kui midagi, mida soovitakse pikaks perspektiiviks ja struktuursetel põhjustel, aga mitte kui vältimatuid kärpeid riigisektori kulutustes. Varasem kogemus lubab väita, et peaasjalikult rahanduslikul survel läbiviidud reformide toimet on raske säilitada, kui see surve väheneb.

Milline võiks olla OECD roll reformide elluviimisel väljaspool kriisi?

Struktuurireformi edasiviimine: OECD roll

MRH-uuringud kinnitavad, et reformi argumentatsiooni tugevdab ***rahvusvaheliste võrdlusandmete ja -analüüside olemasolu***. Paljudes valdkondades on OECD nende pakkumisel suurepärases positsioonis. OECD töö mõju on tihti kõige ilmsem, kui riigid vaatlevad oma näitajaid või poliitikaid avaramas kontekstis: võrdlev analüüs annab nii valijaskonnale kui eliidile tihti märku sellest, et institutsioonid ja tulemused, mida nemad on rahuldavaks pidanud, ei ole teistega võrreldes sugugi nii muljetavaldavad. Taoliste teadmiste jagamine muutub ilmselt veegi olulisemaks, kui pidada silmas fakti, et reformi õnnestumiseks ei piisa tihti vaid ühest katsest. Eri riike hõlmavad uuringud ja rahvusvaheline poliitiline dialoog kiirendavad „poliitikatest õppimise"

© OECD 2010

protsessi, luues valitsustele võimaluse üksteiselt õppida ning niimoodi teiste vigu vältida.

OECD saab täita ka võtmerolli ***järkjärgulise lähenemisviisi säilitamisel***. Paljudes valdkondades eeldab edukas reform mitmete eraldiseisvate, kuid kooskõlastatud reformide läbiviimist palju pikema perioodi jooksul kui enamik valitsusaegu. OECD saab toetada neid kohapealseid institutsioone, mille eesmärgiks on säilitada poliitilise reformi jätkumine pikema perioodi lõikes.

Lõpuks on OECD mitmekülgse organisatsioonina võimeline ühitama erinevate valdkondade andmed ja kogemused ning tagama majanduslike, ühiskondlike, keskkonna- ja valitsustemaatiliste diskussioonide vastastikuselt rikastavat mõju. Niimoodi kindlustatakse vähemalt ***poliitikate ühtsus*** – poliitikad ei tohiks üksteisega vastuolus olla. Üldiselt aga võib taolise tegevus viia välja veelgi olulisemate tulemusteni, luues võimaluse leida potentsiaalselt üksteist täiendavaid reforme, mille kooskõlastatud läbiviimine võib suurendada individuaalsest reformist saadavat kasu. Selline mitmekülgsus on olulise tähtsusega praegustes oludes, mil on tarvis saavutada võimalikult suurel määral sünergiat - ja viia miinimumini kompromissid - selliste poliitikate vahel, millest ühtede ülesandeks on lahendada hetkekriisi ja teiste eesmärk saavutada pikaajalised eesmärgid.

© OECD 2010



Lisainformatsioon

Lisainformatsiooni saamiseks käesoleva märgukirja ja OECD reformide läbiviimisega seotud tööde kohta võtke ühendust järgmiste isikutega:

William Tompson, Valitsussektori ja Territoriaalse Arengu Direktoraadi Regionaalse Arengu Poliitika Osakond, tel: +33 (0) 1 45 24 15 76, e-post: william.tompson@oecd.org.

Cheonsik Woo, Peasekretariaat, tel: +33 (0) 1 45 24 76 84, e-post: cheonsik.woo@oecd.org.

Lisakirjandus

Eelpool toodud järeldused põhinevad OECD uuringul "*Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*" (2010).

Vt lisaks:

The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries (2009)

Achieving Better Value for Money in Health Care (2009)

The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012 (2009)

Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth (2010)

Regulatory Reform for Recovery: Lessons from Implementation during Crises (2010)

Health System Priorities When Money Is Tight (avaldatakse 2010)

Reforming Fiscal Relations across Levels of Government (avaldatakse 2010)

Ten Years of Regulatory Reform: Lessons for a New Regulatory Policy Agenda (avaldatakse 2010)

Nimetatud teoseid saab osta meie internetipoest aadressil www.oecd.org/bookshop.

OECD väljaannete ja statistiliste andmebaasidega saab tutvuda e-raamatukogus aadressil www.oecdilibrary.org.

Kust meid leida

OECD peakorter
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Prantsusmaa
Tel: (33) 01 45 24 82 00
sales@oecd.org
www.oecd.org

Saksamaa
OECD Berliini Keskus
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel: (49-30) 288 8353
berlin.centre@oecd.org
www.oecd.org/berlin

Jaapan
OECD Tokyo Keskus
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel: (81-3) 5532 0021
center@oecdtyokyo.org
www.oecdtokyo.org

Mehhiko
OECD Mehhiko Keskus
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tel: (00.52.55.9) 138 6233
mexico.contact@oecd.org
www.ocde.org/centrodemexico

Ameerika Ühendriigid
OECD Washingtoni Keskus
2001 L Street, NW - Suite 650
Washington D.C. 20036-4922
Tel : (00.1.202) 785.6323
washington.contact@oecd.org
www.oecdwash.org

© OECD 2010