

SISEKAITSEAKADEEMIA

a

**SISSEJUHATUS
AVALIKKU
HALDUSESSE**

TANEL OPPI

SISUKORD

1. AVALIK HALDUS.....	3
1.1. Avaliku halduse mõiste.....	3
1.2. Riik.....	3
1.2.1. Riigi defineerimine.....	3
1.2.2. Kaasaegse riigi tunnused.....	4
1.2.3. Liberaalne demokraatia.....	5
1.2.4. Miks riik?.....	5
1.3. Võimude lahususe printsiip.....	7
1.3.1. Võimude lahususe mõiste, ajalooline taust ja kasutamise eesmärk.....	7
1.3.2. Võimude lahususe printsiip kaasaegses riigis.....	8
1.3.3. Võimude lahusus ja avalik haldus.....	8
1.4. Avalik huvi.....	8
2. AVALIKU HALDUSE TEGEVUSKESKKOND.....	9
2.1. Avalik haldus ja poliitika.....	10
2.1.1. Poliitika defineerimine.....	10
2.1.2. Avaliku halduse ja poliitika vaheline seos.....	11
3. AVALIK SEKTOR.....	12
3.1. Avaliku sektori mõiste.....	12
3.2. Avalikule sektorile iseloomulikke jooni.....	13
3.3. Avaliku sektori ülesanded.....	13
3.4. Avalikud kaubad.....	14
3.4.1. Avaliku sektori roll avalike kaupade ja teenuste osutamisel.....	14
3.5. Avaliku halduse funktsioonid.....	16
4. AVALIKU SEKTORI ORGANISATSIOONID.....	17
4.1. Traditsiooniline ja kaasaegne avaliku sektori organisatsiooni mudel.....	17
4.1.1. Traditsiooniline avaliku sektori organisatsiooni mudel.....	17
4.1.2. Bürokratia.....	18
4.1.3. Bürokratia teaduslikud käsitlused.....	18
4.1.4. Traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudeli kriitika.....	23
4.1.5. Kaasaegne avaliku sektori organisatsiooni mudel.....	25
5. EESTI AVALIK HALDUS JA AVALIK TEENISTUS.....	26
5.1. Minevik.....	26
5.2. Tänapäev.....	28
5.2.1. Eesti territoriaalne halduskorraldus.....	28
5.3. Täidesaatva riigivõimu institutsionaalne struktuur Eestis.....	29
5.3.1. Vabariigi Valitsus: pädevus ja koosseis.....	29
5.3.2. Täidesaatva riigivõimu asutused.....	30
5.3.3. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused.....	33
5.3.4. Kohalikud omavalitsused Eestis.....	33
5.3.5. Riigi eraõiguslikud juriidilised isikud.....	34
5.3.6. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud.....	35
5.4. Avalik teenistus.....	36
5.4.1. Seadusandlik regulatsioon.....	36
5.5. Euroopa Komisjon Eesti avalikust haldusest.....	38
5.6. Eesti avaliku halduse tulevik.....	39
5.6.1. Haldusreform Eestis.....	39
5.6.2. Euroopa Liiduga liitumise protsess.....	42
KASUTATUD KIRJADUS.....	42
INTERNETI ALLIKAD.....	43
ÕIGUSAKTID.....	43

1. AVALIK HALDUS

1.1. Avaliku halduse mõiste

Mõiste haldus on laiemas tähenduses iga korraldav, eesmärgistatud tegevus. Selle kandjaks võib olla indiviid, kes haldab oma asju, vara jne, või ka ettevõtte, ühing, riik jms. Seetõttu võib haldust defineerida füüsilise või juriidilise isiku tegevusena oma kohustuste täitmisel. Seega võib rääkida tööstus- või kaubandusettevõtte haldusest, teatud ühingu asjade haldusest, riigihaldusest jne. Kõigile neile halduse liikidele on suuremal või vähemal määral iseloomulikud teatud ühtsed struktuuri- ja korraldusprintsüübid. **Siiski võib halduse teatud tunnuste alusel jagada kahte suurde rühma: era- ja avalik haldus.**

Avalik haldus: Riigi ülesannete täitmine avalike teenistujate poolt valitsuse täidesaatvas funktsioonis.¹

Samas ei ole tegemist ammendava definitsiooniga. Avaliku sektori organisatsioonid täidavad ka mitmeid muid funktsioone, mis rangelt võetuna ei ole administratiivsed:

Näiteks: Valitsusasutuste vahelised poliitilised suhted eelarveprotsessis. Avalikule haldusele omane seaduste elluviimine on selles protsessis teisejärguline, samas aga on kogu protsess organisatsioonile eluliselt hädavajalik, et kindlustada organisatsiooni hilisem administratiivse funktsiooni täitmine.

Sellest definitsioonist tulenevad kesksed mõisted, mida peab avaliku halduse olemuse mõistmiseks teadma: (1) riik ja selle ülesanded; (2) avalik teenistus; (3) võimude lahusus.

1.2. Riik

1.2.1. Riigi defineerimine

Nagu pea kõigil sotsiaalteaduslikel mõistetel puudub ka riigi² mõistel ühene ja kõigi teadusdistsipliinide poolt aktsepteeritud definitsioon.

Avalikus halduses aktsepteeritakse sellegipoolest laialdaselt tuntud Saksa sotsioloogi Max Weberi poolt välja pakutud riigi definitsiooni:

Riik on legitiimne füüsilise jõu kasutamise monopol antud territooriumil.

Antud riigidefinitsioonist tulenevad kaks elementi, mille kaudu traditsiooniliselt riiki defineeritakse: suveräänsus ja territoorium. Hilisematest riigidefinitsioonidest on lisandunud ka kolmas element, mille kaudu riiki defineeritakse – rahvas. Seega saab traditsiooniliselt riiki defineerida läbi kolme tunnuse:

1. Suveräänsus on riigivõimust kõrgema või seda piirava võimu eitamine. Suveräänsus on riigi võime või omadus ilma sisemiste ja välimiste kitsendusteta teatud viisil käituda. Suveräänne võim on sõltumatu ja kõrgeim võim antud territooriumil. Suveräänsus peab olema faktiline, mitte puhtalt õiguslik. Suveräänsust võib vaadelda ka riigifunktsioonide sõltumatu teostamisena nii siseriigis kui rahvusvahelistes suhetes. Põhimõtteliselt puuduvad suveräänsel riigil oma tegevuses õiguslikud kitsendused. Kaasaegne arusaam suveräänsusest põhineb ühiskondlikust lepingust³ tuleneval rahva suveräänsusel.

Riikide suveräänsus jaguneb:

- sisemine suveräänsus kui ülemvõim antud territooriumi ja sellel oleva rahvastiku üle;
- väline suveräänsus mitte kui ülemvõim vaid kui sõltumatus suhetes teiste riikidega.

¹ Avalikku haldust on võimalik defineerida näiteks ka alljärgnevalt:

Avalik haldus on tegelike (loomupoolest) ja arvatavate (poliitilise otsusena selleks poliitilises protsessi kujunenud) avalike asjade täideviimise protsess alates juhtimisest kuni teostamiseni.

² Mõiste "riik" tuleb ladinakeelsest sõnast *status* (seisud, seisukord, olukord). Näiteks inglise keeles *state*, saksa keeles *der Staat*, prantsuse keeles *l'état*. Riigi mõiste selle kaasaegses tähenduses võeti kasutusele Euroopas keskaja lõpus, uusaja alguses. Enne seda kandsid samalaadset tähendust kreeka keelne *politeia* ja ladinakeelne *civitas* ja *res publica*.

³ Ühiskondliku lepingu kohta vt lähemalt ptk 1.2.4 lk 6–7.

Suveräänsuse kaasaegne käsitlus: suveräänsus tänapäeval ei ole enam jõukasutamise monopol, vaid see viitab pigem riigi üldisematele funktsioonidele nagu heaolu, sotsiaalkindlustus, haridus, infrastruktuurid jms. Riik peab tagama institutsioonide teostamise, mis teevad inimeste elu kergemaks.

- 2. Territoorium** on maa-ala, millel toimib riigivõim ning mis on suletud igasugusele muule võimukasutusele ilma riigivõimu selge loata. Kõik sellel maa-alal asuvad isikud on allutatud riiklikule võimule. Riigi territoorium tähendab lisaks maa-alale ka riigi piiridesse jäävaid veealaseid (siseveekogud ning territoriaalveed) ning õhuruumi. Territoorium on eelduseks siseriikliku õiguse rakendamiseks.
- 3. Rahvas** on riiki moodustavate inimeste kogum. Rahvast määratletakse läbi riigi territooriumi ja riigivõimu. Kõik riigi territooriumil elavad inimesed ei kuulu kodanikkonda: välismaalasi, kodakondsuseta isikuid ning kahekordse kodakondsusega inimesi ei loeta kodanikkonda kuuluvateks. Kodanikkonnale on iseloomulik riigi ja kodanikkonna vaheline püsiv õiguslik suhe, mis tähendab vastastikuseid õiguseid ja kohustusi. Seega ei saa rahvast ja kodanikkonda omavahel samastada.

Nagu eelnevalt sai mainitud ei ole ühtset ja kõigi poolt aktsepteeritud riigidefinitsiooni. Peamine probleem riigi defineerimisel kolme riigile iseloomuliku elemendi kaudu on selle definitsiooni jäikus. Ükski tänapäevane riik ei vasta täielikult sellele definitsioonile.

Max Weberi klassikalise definitsiooni kohaselt on riigiga tegemist ainult juhul, kui eksisteerivad kõik kolm eelkäsitletud elementi. Kui kasvõi üks elementidest puudub või see on rünnaku all, satub selle definitsiooni kohaselt ohtu kogu riiklus.

Näiteks: Kui riik ei suuda täielikult oma territooriumil jõustruktuure kontrollida, siis kaotab ta osa sisemisest suveräänsusest ja tegemist ei oleks antud definitsiooni kohaselt enam riigiga.

Seetõttu on kaasajal muutunud aktuaalseks alternatiivsete riigi defineerimise võimaluste otsimine.

1.2.2. Kaasaegse riigi tunnused

Riiklus ei ole ajas muutumatu mõiste. Riiklike ülesannete hulka lisanduvad uued funktsioonid, mida riiklikult täidetakse ning aktuaalseks on muutunud uued valitsemise "tehnikad". Ajaloo käigus on mitmed funktsioonid edasi arenenud, muutunud ebaoluliseks (probleem on lahendatud). Ainult vähesed algsed riiklikud funktsioonid on säilinud muutumatul kujul kuni tänapäevani. Need vähesed funktsioonid moodustavadki tänapäevast riiki keskselt iseloomustavad tegurid:

- riigid on territooriumi põhjal määratletud rahvastiku kogumid, mis kõik tunnustavad kesksel valitsusorganil;
- eelmises punktis nimetatud valitsusorganil töötab vastava ettevalmistuse saanud töötajaskond (avalik teenistus), et ühiskondlikuks elukorralduseks otsuseid välja töötada. Töötajaskonnale on allutatud spetsialiseeritud jõustruktuurid (näiteks politseiteenistus), et otsuste täitmist vajadusel jõuga tagada;
- eelnevatele tunnustele vastavat riiki tunnustavad ka teised samadele tunnustele vastavad riigid kui sõltumatut oma tegudes antud territooriumi järgi määratletud rahvastiku suhtes;
- rahvastik moodustab ühe suure kogukoana, mis teadvustab ennast kui ühist rahvast;
- eelnimetatud rahvastik tunnetab ennast kogukonnana, mille liikmed osalevad kohustuste ja hüvede jaotamisel.⁴

Ülal kirjeldatu on kaasaegse Euroopa riigi mudel, mis on siis levinud kõikjale üle maailma ja mida seetõttu võetakse tänapäeval mõõdupuuks erinevate riikide kujundamisel ja hindamisel.

1.2.2.1. Kaasaegsele riigile iseloomulikud probleemid

Kaasaegsed riigid peavad tegelema mitmete probleemidega:

- Globaliseerumine on toonud riikidele uusi probleeme, millega nad ei saa enam iseseisvalt hakkama.
Näiteks: *rahvusvaheline kaubandus ja rahandus, otsesed välisinvesteeringud. Ettevõtted on muutunud väga mobiilseteks ning riigid konkureerivad omavahel meelitamiseks enam ettevõtteid maale, st investeeringuid. Lahendusena püütakse antud juhul näiteks standardiseerida riikidevahelisi ja*

⁴ Viimase kahe tunnuse näol on tegemist ideaalidega, mille järgimine praktikas on tänapäeval problemaatiline.

siseriiklike õiguslike ning majanduslike aspekte, et ettevõtetel ei oleks põhjust ega võimalust teistesse riikidesse oma tegevust üle viia.

- Riigipiirid ei ole enam nii selged, kui nad seda varem olid. Üha olulisemaks muutuvad riikide piire ületavad regionaalsed probleemid. Üsna tavaliseks on saanud, et riikide erinevad regioonid üritavad segaseid aegu ära kasutada, et suurema iseseisvuse poole püüelda (baskid, kurdid, SRÜ riikide probleemid jne).
- Globaliseerumise üheks tulemuseks on võimu nihkumine rahvusriikidelt valitsusvälistele organisatsioonidele, eriti just rahvusvahelistele organisatsioonidele (ÜRO, Euroopa Liit, WTO jne).
- Neoliberaalse maailmavaate leviku ühe tulemusena on toimunud turu ja riigi vaheline funktsioonide ümberjaotumine. Klassikalised riigifunktsioonid, nagu näiteks jõukasutamise monopol, on mõnel määral kas ise läinud või antud üle riiklikult regulatsioonilt tururegulatsioonile.

Vaatamata eelloetletud probleemidele, millega kaasaegsed riigid peavad silmitsi seisma on praeguseks olemas juba üle 200 riigi (seda on rohkem kui kunagi varem), mis rohkem või vähem vastavad nii riigi klassikalistele kui ka kaasaegsetele tunnustele.

Selles kontekstis võib M. Weberi riigidefinitsiooni vaadelda kui klassikalist mudelit, mis oli omal ajal ja omas kohas (19. sajandi lõpp ja 20. sajandi esimene pool kuni 60ndate – 70ndate aastateni) aktuaalne. Kaasaegne riik vajab aga teistsugust – laiemat – lähenemist.

1.2.3. Liberaalne demokraatia

Põhimõtteliselt saab avaliku halduse käsitlust, mida antud õppevahendis ja loengukursuses “Sissejuhatus avalikku haldusesse” käsitletakse, laiendada ainult sellistele kaasaegsetele riikidele, mille puhul on võimalik rääkida demokraatlikust⁵ valitsemiskorraldusest.

Demokraatliku valitsemiskorralduse all mõistetakse käesoleva loengukursuse ja õppevahendi raames liberaalse demokraatia definitsioonile vastava valitsemiskorraldusega riike.

Liberaalse demokraatia definitsioon: enamuse võimu põhimõttel rajanev esindusvõimu süsteem, milles mõned individuaalõigused on sellele vaatamata kaitstud riigi sekkumise eest ning neid ei saa piirata valijaskonna enamuse.

Liberaalses demokraatias on kodanikud eemal otsustamisest täitevvõimu tasandil. Kodanikkond on suveräänne vaid nominaalselt ning teostab oma õiguseid vaid riigi valitsejate valimisel. Seadusi saab muuta vaid valitud seadusandja nõusolekul. Piiratud on õigus kutsuda ametnikke tagasi. Kodanikkond ei osale otseselt poliitikakujundamises ja haldusjuhtimises, seda teevad esindajad, kes annavad korraldusi pidevalt ametisolevatele riigiametnikele.

Seega demokraatia tänapäeval ei ole demokraatia selle ajaloolises tähenduses. Kõik tänapäevased demokraatiad ei ole sugugi liberaalsed demokraatiad, sest ka tänapäeval on võimalik enamuse türannia vähemuse üle ning seda nimetakse ikkagi demokraatiaks.

1.2.4. Miks riik?

Sellest, miks inimesed peaksid ühiskondliku elukorraldamise aluseks valima riigi, on loodud mitmesuguseid teooriaid. Selle õppevahendi ja loengukursuse raames leiab pikemalt käsitlemist ainult üks teoreetiline lähenemine riikluse tekke põhjustele – ühiskondlikule kokkuleppele tuginev nn lepinguteooria⁶ riikide tekkimisest.

⁵ Sõna *demokraatia* pärineb kreekakeelsetest sõnadest *demos* (kodanike kogum) ja *kratos* (kellegi üle valitsema). Demokraatia oli valitsemise otsene teostamine või kollektiivne omavalitsus. Antiik-demokraatia oli algupäraselt kodanikkonna valitsemine, vastand aristokraatiale või monarhiale. Ühtsete joontena antiik-demokraatia ja liberaalse demokraatia vahel võib välja tuua tunnused, et ametnikud kõrgematele kohtadele valitakse kodanike hääle enamuse alusel ning et konkreetsed küsimused lahendatakse enamuse võimule tuginedes.

⁶ Ühte ja terviklikku lepinguteooriat filosoofia ajaloos ei ole õigupoolest võimalik välja tuua. Selle termini alla on siinkohal kokku koondatud mitmeid erinevaid ja iseseisvaid teooriaid nn ühiskondlikust lepingust.

1.2.4.1. Lepinguteooria

Kaasaegsele riigile on omane suveräänsus ning nagu eelpool on mainitud, põhineb kaasaegne arusaam suveräänsusest teoorial ühiskondlikust lepingust, ing k *social contract*. Siit ka teooria nimetus – lepinguteooria.

Tegemist on puhtalt normatiivse teooriaga, mis kirjeldab ainult, kuidas peaks olema toimunud riikide loomine – reaalselt pole ühtegi riiki sellele tuginedes loodud.

Antud käsitluse muudab eriti oluliseks asjaolu, et selles kajastuvad ideed on olnud aluseks tänapäevase riikluse kujunemisele. Mitmedki lepinguteooriast alguse saanud ideed (näiteks võimude lahusus ja avaliku huvi järgimise kohustus) määravad tänase päevani mida ja kuidas ühes kaasaegses riigis teostatakse. Lepinguteooria tundmine aitab seega kaasa kaasaegse riigi ja avaliku halduse mõistmisele.

Lepinguteooriale n-õ alusepanijateks võib lugeda Thomas Hobbes' ("Leviaatan"), John Locke' ("Teine traktaat tsiviilvalitsusest") ning Jean-Jacques Rousseau' ("Du contrat social ou principe du droit politique").

1.2.4.2. Thomas Hobbes

Esimese olulisema panuse ühiskondliku lepingu teooria kujunemisse andis Inglise filosoof Thomas Hobbes, kelle keskseks teoseks on 1651. a ilmunud "Leviaatan". "Leviaatanis" tugineb Hobbesi arutluskäik tema arusaamisele loomuõigusest (ing k *right of nature*, lad k *jus nature*), mis tema käsitluses on igaihe esialgne piiramatu vabadus. Hobbes jõuab oma arutluses inimloomusest järeldusele, et selline olukord viib "kõikide sõjani kõigi vastu".

Vaatamata oma negatiivsele suhtumisele inimloomusesse, nägi Hobbes siiski ka võimalust sellise olukorra ületamiseks. Ühelt poolt sunnib inimesi selleks lihtne hirm surma ees ja soov kokkuahmitud materiaalseid väärtuseid rahu nautida. Teisalt taipavad inimesed oma mõistuse abil, et loomuõiguse piiramatu kasutamine viib millalgi enesehävituseni. Selle kaudu jõuab Hobbes arusaamisele, et püsijäämist ja turvalisust silmaspidades peavad inimesed sõlmima lepingu kõrgema suveräänse võimuga – "keda igauks üksikuna kardab ja kelle korraldusel ta peab oma käitumise allutama üldise hüvangu huvidele".

Samas puudub Hobbesil piisav usaldus inimloomuse vastu. Ainuüksi loomuseadusest rahu kindlustamiseks ei piisa ning lihtsalt lepingutest ei ole tõhusat abi – pelgalt sõnad ei hirmuta kedagi. Seega peab selline ühiskondlik leping, mille tulemusel sünnib riik, olema kirjalik, et ta omaks õiguslikku sunni jõudu.

Hobbes andis sellisele riigile Piiblis kirjeldatud võimsa koletise – Leviaatani – nime. Ta toob välja ka seisukoha, mille kohaselt valitsejale e suveräänile tuleb anda absoluutne võim, et ära hoida anarhilist "kõigi sõda kõigi vastu". Hobbesi jaoks oli riik üksnes välist rahu ohustavate loomulike tungide üle valitsemise vahend, riigi ülil ülesanne pidi seetõttu olema rahu hoidmine.

1.2.4.3. John Locke

Vastuseks Thomas Hobbesi "Leviaatanis" esitatud seisukohtadele absoluutsest riigist koondas teine Inglise filosoof, John Locke oma seisukohad "Teise traktaati tsiviilvalitsusest" (1689).

Locke' käsitlus rajaneb samuti nn loomuliku algolukorra ideele. Erinevalt Hobbesist kujutas Locke seda rahuliku ja mõnusana, kus inimesed naudivad oma piiramatut vabadust. Igaüks võis teha kõike, mis talle tundus vajalik tema vajaduste rahuldamiseks. Seega võis igauks, kas hõivamise või tööga, omandada piiramatul hulgal materiaalselt vara.

Erinevalt Hobbesist ei eeldanud Locke seejuures, et inimloomus on olemuselt halb ja et see viib automaatselt "kõikide sõjani kõikide vastu". Nagu Hobbeski näeb Locke sellise algolukorra ületamise vahendina loomulikku mõistuse seadust. Mõistuseseadus pidi inimestele üttelema, et nad saavad oma algseid õigusi nautida üksnes rahuolukorras. Üksnes rahu kindlustab inimese elu ja omandi. Kestvat rahu on aga võimalik säilitada üksnes loomulikku vabadust piirates ning selleks on vajalik kõrgema võimu olemasolu, mis mõistlikult piiraks üksikisikute vabadust. Niisugune võim saab Locke'i arvates toetuda üksnes ühiskonnaliikmete üksmeelsele heakskiidule.

Erinevalt Hobbesist arvas Locke, et inimeste üksmeelse kokkuleppel moodustatud riik ei või osutada piiramatu võimuga käskijaks ja kohtumõistjaks oma kodanike üle. Locke'i veendumuse kohaselt peavad inimesed ka pärast riigi moodustamist säilitama oma algsed õigused elule, vabadusele ja omandile, mis tähendas üksnes piiratud riigivõimu kodanike üle. Locke tõi välja muuhulgas mehhanismi, mis pidi kindlustama riigipoolse mittesekkumise inimeste põhiõigustesse ja võimu liialduste vältimise – võimude

lahusus. Seadusandliku organi liikmed pidid olema rahva seast valitavad ja sedagi vaid piiratud ajavahemikuks. Kuningale (suveräänile) ja tema valitsusele pidi jääma üksnes täidesaatev võim.

1.2.4.4. Jean-Jacques Rousseau

Jean-Jacques Rousseau käsitleb ühiskondlikku lepingut oma 1762.a. ilmunud teoses “Du contrat social ou principe du droit politique”. Oma eelnevates teostes oli Rousseau käsitlenud peamiselt algset loomulikku olukorda, mida ta pidas kõige ideaalsemaks. Kuna loomulikku algkorda tagasi pöörduda pole võimalik, siis Rousseau kohaselt peab leidma vastuse küsimusele, millistel tingimustel võiks riigi eksistentsi õigustada ja kuidas peaks toimuma selle riigi ülesehitamine ning funktsioneerimine.

Probleemi pidi lahendama ühiskondliku lepingu sõlmimine, milles igäuks loobub oma loomlikest õigustest üldise tahte kasuks, et saada need seejärel tagasi kodanikuõigustena. Selline ühiskondlik leping pidi Rousseau arvates ilmingimata olema sõlmitud ühehäälselt.

Rousseau teooria üheks keskseks mõisteks on üldine tahe. Rousseau ei uskunud võimude lahususe teooriasse – üldine tahe ja suveräänsus ei saa olla jagatavad. Valitsus on üksnes seadusandliku võimu otsuste täideviija – tööriist, mida vajadusel igal ajahetkel saab välja vahetada.

Rousseau väitis, et suverääne võim riigis peab olema absoluutne.

1.3. Võimude lahususe printsiip

1.3.1. Võimude lahususe mõiste, ajalooline taust ja kasutamise eesmärk

Riigivõimu kui sellist võib vaadelda ühtse tervikuna, mis väljendub erivormides ja mida jaotatakse traditsiooniliselt seadusandlikuks (parlament), täidesaatvaks (valitsus ja avalik haldus) ja õigusemõistmiseks (kohtud).

Seadusandlik võim – parlamenditegevus. Parlamenti võib pidada ühe riigi tähtsaimaks organiks, millega kõik teised võimud peavad arvestama, kuna parlamendi poolt vastu võetud seadused on kogu sotsiaalse elu jaoks tähtsaimad õigusallikad.

Täidesaatev võim – riigipea- ja valitsustegevus. Valitsus võtab seaduseelnõude koostamise näol osa seadusloomest. Valitsemine kitsamalt on parlamendi poolt vastuvõetud seaduste elluviimine. Valitsemine peab olema allutatud seadustest kinnipidamise nõudele, st täidesaatev võim peab olema seaduslik. Valitsemist realiseeritakse läbi kindlate institutsionaalsete struktuuride.

Õigusemõistmine – sõltumatute kohtute tegevus. Kohtunikud on objektiivselt ja isikuliselt sõltumatud ning nad alluvad ainult seadusele. Sõltumatute kohtute tegevus garanteerib seadustes väljendatud rahva tahte elluviimise ka igal üksikjuhtumil.

Võimude lahususe printsiip tuleneb esmakordselt Locke'i poolt käsitatud pluralismi ideest. Pluralismi üks esimesi ja tuntumaid käsitlejaid Locke' kõrval oli Prantsuse filosoof **Charles de Montesquieu**. Montesquieu pani oma mõtted kirja 1746. a ilmunud teosesse “**Seaduse vaim**”, milles ta kirjeldas inglise valitsemisüsteemi, milles tema veendumuste kohaselt oli võim jaotatud kolme ossa: täitev-, seadusandlik- ja kohtuvõim. Sellise jaotuse ülistamine oli tingitud eelkõige asjaolust, et tolleaegsel Prantsusmaal valitsenud absoluutse monarhia tingimustes ei olnud demokraatia põhimõtete järgimine tagatud. Inglismaal oli aga tema arvates sobitatud monarhia ja aristokraatia parimad omadused konstitutsiooniliseks monarhiaks, seetõttu oli ka ühiskondlik elu paremini korraldatud. Sellest järeldas Montesquieu, et on parem, kui riigis on enam kui üks võimu allikas.

Võimude lahususe algne eesmärk oli, et valitsused ei saaks isegi vabariigi ja demokraatia puhul toimida despootlikult, st üksikisiku huve eiravalt. Mõnede autorite arvates ulatub võimude lahususe idee veelgi kaugemale – see peab tagama võimalikult erinevate huvigruppide kaasamine valitsemisse.

1.3.2. Võimude lahususe printsiip kaasaegses riigis

Kaasaegses riigis on võimude lahususe printsiip osa õigusriigi põhimõtetest. Kaasaegse võimude lahususe teooria kohaselt on määratletavad (lisaks riigivõimu üldisele jaotusele):

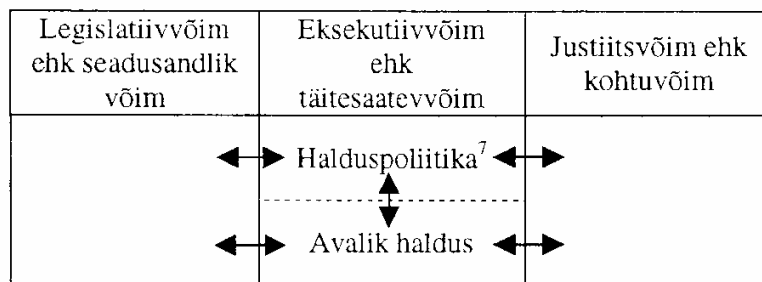
- **funktsionaalne võimude lahusus** – erinevate riigivõimu funktsioonide teostamine peab toimuma üksteisest sõltumatult ja iseseisvalt;
- **institutsionaalne võimude lahusus** – erinevaid võime teostavad riigiorganid peavad olema eraldatud;
- **isikuline võimude lahusus** – üks inimene ei tohi samaaegselt tegutseda mitmel erineval positsioonil erinevate võimude teostamisel.

Absoluutset võimude lahusust ei saa eeldada isegi tänapäevase riigi (liberaalse demokraatia) puhul. Täielikust võimude funktsionaalsest lahutamisest on faktiliselt loobutud.

Võimude tasakaalustamise ja vastastikuse kontrolli eesmärgil on igal võimul midagi teiste võimude funktsioonidest. Võimude vastastikune kontrollimine tagab kodanike vabaduse.

1.3.3. Võimude lahusus ja avalik haldus

Võimude lahususe printsiibi järgimine kaasaegsete riikide üleschitamisel asetab ka avalikult haldusele selged piirid. Avalikku haldust on võimalik võimude lahususe kontekstis mõista järgmise joonise najal:



Joonis 1. Võimude lahususe ja avaliku halduse vaheline seos.

1.4. Avalik huvi

Üldlevinud käsitluse kohaselt ei ole avalikud huvid midagi muud kui üksikisikute huvide summa. Avalike huvide järgimisel ning kaitsmisel tagatakse üksikisikute huvide kaits. Sellekohaselt võivad avalikud huvid üksikisikute huvidega kas täielikult või osaliselt kattuda, kuid ei ole ka probleem, kui nad konfrontatsiooni satuvad.

“Avaliku huvi” mõiste koosneb kahest osast: “avalik” ja “huvi”. Huvide kontseptsioon on iseenesest individuaalne: “huvi” on sisuliselt see, mida erinevad isikud individuaalselt soovivad. “Avaliku” kontseptsioon eeldab seevastu midagi kollektiivset. Milles seisneb huvide “avalikkus”? Kaks võimalust: (a) seda tahavad kõik; (b) nende rahuldamist oodatakse riigilt.

⁷ **Halduspoliitika** on ühenduslülis poliitika ja avaliku halduse vahel. Poliitika toimib kõige üldisemal tasemel, kus sõnastatakse ainult laiemad ühiskondlikud kokkulepped, lepitakse kokku teatud küsimuste reguleerimise üldised põhimõtted. Samas ainult üldiste põhimõtete alusel ei ole võimalik veel midagi ellu viia. On vaja sõnastada konkreetseid tegevuseesmärgid, teha põhimõttelisi valikuid erinevate alternatiivsete avalike teenuste osutamise võimaluste vahel, peab seadma prioriteete, jagama ressursse jne. Alles siis on võimalik asuda teostama avalikku haldust selle kõige kitsamas tähenduses e hakata otsuseselt tegelema seaduste tehnilise elluviimisega.

Avalik huvi on seega kõikide inimeste tahe. **Aga kuidas seda kindlaks määrata?**

Kaasaegset riiki iseloomustab liberaalne demokraatia, millele on omane eeldus, et inimestel on väga palju, tihti teineteisele vastandlikke huvisid. Üks võimalik lahendus oleks sellisel juhul käsitleda **avalikku huvi kui enamuse huvi**. Sellise käsitlusega kaasnevad paar probleemi:

- Ka 50,1% on enamuse võrreldes 49,9%-ga. Kas sellisel juhul on korrektne käsitleda seda kui avalikku huvi e kõikide taht? Pigem on sellisel juhul tegemist enamuse türanniaga vähemuse üle – nähtusega, mida aga peab iga hinna eest liberaalse demokraatia definitsioonile tuginedes vältima.
- Kuidas avalikku huvi alati adekvaatselt kindlaks teha? Üksikute suurte küsimuste puhul on kindlasti mõeldav referendumite korraldamine või küsitluste läbiviimine. Samas väiksemate – üksiku ametkonna või isegi ametniku üksikotsuse – korral ei ole see mõeldav. Mida siis teha?
- Kas rahvas on alati piisavalt pädev väga mahukates tehnilisi või juriidilisi erialateadmisi nõudvates küsimustes otsustama? Isegi kui kogu informatsioon on üldkättesaadav ei pruugita sellest aru saada ja otsustatakse ikkagi emotsioonide ajal, mis ei pruugi olla ühiskonna arengu seisukohast otstarbekas.

Üldiseks vastuseks eeltoodud küsimustele on pea alati pakutud, et see on rahvaesindajate poolt vastuvõetud õigusaktides kirjas. Seega peavad ametnikud ainult õigus akte järgima ja kõik ongi korras. Samas ei ole kõike õigusaktidesse kirja pandud. Mida siis teha?

Tunduvalt “kasutamiskõlblikuma” avaliku huvi definitsiooni on välja pakkunud Walter Lippmann.

“Täiskasvanutele on eeldatavasti omased ühed ja samad avalikud huvid. Kuid avalikud huvid on neil segunenud, ja asetsevad tihti vastakuti eri- ja omahuvidega. Sellisel juhul, ma arvan, võiks öelda, et avalikuks huviks võib pidada seda, mille inimesed omale eesmärgiks seaksid siis, kui nad näeksid kõike selgesti, mõtleksid ratsionaalselt, tegutseksid erapooletult ja heasoovlikult.”

Sellest definitsioonist on võimalik tuletada **piiratud ratsionaalsuse nõude**, mida ametnikele võib ühe võimaliku lahendusena eelkirjeldatud probleemidele välja pakkuda.

Piiratud ratsionaalsuse nõue: avalikud on need huvid, mille saavutamist inimesed taotleksid kui nad hoolikalt kalkuleeriksid ehk siis need soovid, mille saavutamist nad taotleksid kui nad keskenduksid põhilistele küsimustele universalistlikust või erapooletust vaatenurgast lähtudes.

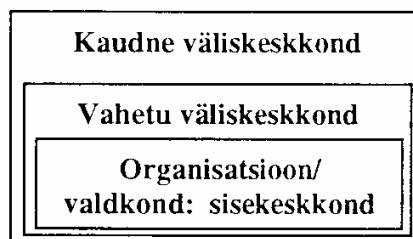
Üldise arusaama kohaselt võetakse ametnikud tööle, et nad täidaksid kodanike kui tööandjate huvisid. Sellisest lähenemisest tuleneb võimalik konflikt: **ametnik peab töövõtjana järgima tööandjate (kodanike) huve, mida väljendavad kodanike esindajad parlamendis, aga samal ajal jäävad alles ikkagi ka ta enda isiklikud huvid e ametnik jääb siiski kodanikuks.**

Teoreetiliselt peaks ametnik sellisel juhul kõik oma isiklikud huvid maha suruma ja täitma kodanike ehk avalikke huvisid. Praktikas on see siiski väga keeruline, kui mitte võimatu. Seetõttu suhtuvad uemad teooriad avalikust sektorist ja avalikust haldusest traditsioonilisse avaliku huvi kontseptsiooni väga skeptiliselt ning eelistavad lähenemist, et universaalset avalikku huvi kui sellist ei ole. Pigem on avalikus sektoris üldised huvid, oma huvid ja kitsamad kollektiivsed huvid.

Traditsiooniline lähenemine avalikule haldusele ja ka avalikule huvile lahendab vastuolu sellega, et käsitleb avaliku huvi kontseptsiooni eelkõige põhimõttelisel ja teoreetilisel tasandil. **Avalik huvi on selles kui spetsiifiline eesmärk, mille poole tuleb püüelda; juhtnõor, mida ametnikud peavad oma tegevuses järgima.**

2. AVALIKU HALDUSE TEGEVUSKESKKOND

Avalikule haldusele on iseloomulik, et ei tegutseta vaakumis, leidub mitmesuguseid sisemisi ja välimisi tegureid, mis mõjutavad avalikku haldust. Erinevate tegurite kogumit nimetatakse **tegevuskeskkonnaks**. Traditsiooniliselt jaotatakse terviklik tegevuskeskkond kolmeks: (1) sisekeskkond; (2) vahetu väliseskkond; (3) kaudne väliseskkond (vt joonis 2).



Joonis 2. Tegevuskeskkond.

Suures osas on avaliku halduse väline tegevuskeskkond – nii kaudne kui ka vahetu – kattuv teiste valdkondade / organisatsioonide väliskeskonnaga: selle hulka kuuluvad erinevad koostööpartnerid, majanduslikud mõjurid jms. Avalikku haldust eristab muudest valdkondadest eelkõige see, et tema kõige olulisemaks väliskeskonna teguriks on poliitika. Seega võib öelda, et avalik haldus tegutseb poliitilises tegevuskeskkonnas.

Ülejäänud avalikule haldusele mõjutavad keskkonnategurid siinkohal käsitlemist ei leia, kuna neid käsitletakse lähemalt hilisemates loengukursustes. Avaliku halduse sisekeskkond leiab lähemat vaatlemist avaliku sektori organisatsiooni käsitlemisel.

2.1. Avalik haldus ja poliitika

2.1.1. Poliitika defineerimine

Poliitikat nagu avalikku haldust ja teisigi sotsiaalseid mõisteid ei ole võimalik ühtselt defineerida. Erinevad filosoofid on erinevatel ajastutel väga mitmesuguseid definitsioone välja pakkunud. Siinkohal on välja toodud kaks võibolla enim kasutamist leidnud definitsiooni – tuntud keskaja mõtleja Niccolo Machiavelli arusaam poliitikast ning kaasaegse poliitiku ja filosoofi Henry Lasswelli, nüüd juba klassikaks kujunenud, poliitika definitsioon.

Henry Lasswell:

“Poliitika on väärtuste jaotamine, kes saab mida, millal ja kuidas.”

Niccolo Machiavelli:

“Poliitika on võimalikkuse kunst.”

Erinevad definitsioonid võib koondada kokku ühtsesse poliitika definitsiooni:

Poliitika on tegutsemisjoon eesmärgiga muuta midagi või kaitsta midagi muudatuste eest.

Tänapäevasele riigile – liberaalsele demokraatiale – on iseloomulik, et inimestel huvid, arvamused ja soovid erinevad indiviiditi. Poliitika ongi ühiskonnaliikmete erinevuste loomulik peegeldus.

Erinevuste põhjal võib välja tuua poliitika n-ö algpõhjuse ja eesmärgi. Poliitika algpõhjus on eelmainitud erinevad huvid, mis viivad laharvamuste ja sotsiaalsete konfliktideni erinevate gruppide vahel. Poliitika eesmärk on ühiskonna liikmete laharvamuste või konfliktide viimine kompromisskokkulepeteni.

Praktikas on poliitika olemuselt võimusuhte rakendamine, ühiskonnas valitsevate võimusuhte peegeldus. Poliitika tegemine eeldab avalikke otsuseid kellegi või millegi jaoks. Avalike otsuse tegemine on seotud riigiasutuste, parteide ja teiste institutsioonide tegevusega. Seega on poliitika ja avalik haldus omavahel tihedalt seotud.

Definitsiooni poolest on avalik haldus ja poliitika siiski erinevad valdkonnad – poliitika on suunatud ululisemale võimusuhetele ühiskonnas, avalik haldus on aga täidesaatev tegevus.

2.1.2. Avaliku halduse ja poliitika vaheline seos

Avaliku halduse roll on poliitilises süsteemis juba põhiseadusega kindlalt määratletud võimude lahususe nõudega. Praktikast väljendub, et parteid, parlament ja valitsus määravad tegevuseesmärkide seadmise ja põhimõteteliste otsustega poliitilise tahte. Täidesaatvaks võimuks on nn poliitiline juhtimine (halduspoliitika kujundamise tasand), millele on allutatud avalik haldus, mis omakorda täidab talle põhiseadusega pandud ülesandeid ja talle pandud muid poliitilise tasandi otsuseid.

Traditsiooniliselt on levinud seisukoht, et **avalik haldus ja poliitika peaksid olema kaks täiesti iseseisvad institutsioonid, mis on teine teisest lahutatud.**

Põhjuseid, miks soovitakse avaliku halduse ja poliitika lahutatust, on mitmeid:

- ametnikud peavad olema poliitiliselt neutraalsed, et nad saaksid teha otsuseid ainult **avalikust huvist lähtuvalt**, mitte vastavalt kitsaid huvisid esindavatele poliitikutele;
- poliitika ja avalik haldus on **erineva ajalise eesmärgistatusega**. Poliitikud on keskendunud lühiajalistele eesmärkidele, et tagada edu järgmistel valimistel; avalik haldus on pikemaajaliste eesmärkidega, kuna tavaliselt halduspoliitika programmide elluviimine kestab üle ühe legislatuuriperioodi;
- avalikku haldust teostavad ametnikud peavad tänapäeval olema professionaalid, kellel on pikaajaline töökogemus ja karjäär ning seega tunnevad oma valdkonda peensusteni – **poliitiliste personaliotsuste** korral ei oleks see aga võimalik;
- **ametnike informatsioonimonopol** (paljudes) kogu ühiskonda mõjutavates küsimustes seab ilma piisava sõltumatu kontrollita ohtu võimude lahususe toimimise praktikas.

Kahjuks on reaalsus, et ametnikud osalevad ulatuslikult poliitika kujundamises ning poliitikud sekkuvad ulatuslikult otsuste tehnilisse elluviimisesse ametnike poolt. Sellise poliitilise tegevuse mõlemalt poolelt võib kahe tunnuse alusel neljaks erinevaks tüübiks jaotada (vt joonis 3).

		<i>Poliitika suunatus</i>	
		Sisemine	Välimine
<i>Formaliseeritus</i>	Ametlik	Ametniku – ministri suhted	Eelarve küsimused
	Mitteametlik	Halduse <i>lobby</i> -töö	Mainekujundus

Joonis 3. Poliitikute ja ametnike vahelised seosed.

Kaks määravat tunnust on (1) poliitika suunatus, mis näitab, et ühest küljest ametkonnad võtavad vastu mitmesuguseid poliitilisi sisendeid (huvigrupid, parteid jne) ning samas püüavad nad teisest küljest oma organisatsiooni eesmärke saavutada; (2) poliitika formaliseeritus e ametlikkus, mis näitab, et ametnikud suhtlevad nii ametlike poliitika tegijatega (eelkõige koalitsiooni ja opositsiooni poliitikud) kui ka mitte ametlike poliitika tegijatega (eelkõige erinevate huvigruppide esindajatega).

- **Sisene ametlik poliitika** on näiteks kõrgemate ametnike ja ministrite vaheline suhe. Ministrite töökoormus üha kasvab, valdkonnad, millega nad tegelema peavad, on aina keerulisemad ning seetõttu ei saagi oodata, et ministrid saaksid täiesti iseseisvalt teha pädevaid otsuseid poliitika kujundamiseks. Nad peavad selles tuginema professionaalsete nõunike soovitudele või nendelt saadavale informatsioonile;

- **Väliline ametlik poliitika** on näiteks eelarve protseduurid, milles ametnikud üritavad saada piisavat eelarveeraldust, et kindlustada oma asutuse mõjuvõimu püsimist ja kasvamist. Selleks tehakse suuri pingutusi, et tagada oma eelarve eraldiste taotlustele poliitiline toetus;
- **Sisemine mitteametlik poliitika** on näiteks surve avalikule haldusele poliitika kujundamisel erinevate huvigruppide poolt, kes püüavad erinevaid otsuseid endale soodsas suunas mõjutada;
- **Väliline mitteametlik poliitika** on näiteks ametkondade suhe huvigruppidega üldisemalt ehk suhtlemine avalikkusega, et saavutada asutuse programmidele avalikkuse toetust ning seeläbi toetust näiteks eelarve kujundamise protsessis.

Ametnikud osalevad seega poliitikas väga mitmekülgselt – ühelt poolt üritavad nad iseenda või ametkonna huvides poliitikat kujundada ning teisest küljest üritatakse nende kaudu poliitika kujundamist ja elluviimist mõjutada. Avalik haldus eksisteerib eelkõige poliitilises tegevuskeskkonnas, kus poliitika ja avalik haldus ei ole teineteisest sugugi lahutatud. Praktika on jõudnud selleni, et otsuste tegemisse on juba algusest peale kaasatud kõikvõimalikke huvigruppide esindajad. Avalik haldus ei ole selles protsessis enam rangelt ainult seadusi elluviiv administratsioon, vaid väga mitmekülgsed ülesanded täitev, otsustamises osalev, oma kompetentsi laiendav e “poliitiliselt orienteeritud” haldus.

Siit tuleneb avaliku halduse poliitilise tegevuse peamine tulemus – avalik haldus on võrreldes teiste riigivõimudega oma positsiooni tugevdanud. Tänapäevane riik on viimase saja aasta jooksul üha enam ametnike valitsetava haldusriigi suunas arenenud.

3. AVALIK SEKTOR

3.1. Avaliku sektori mõiste

Avalik sektor on osa majandusest, mis on seotud valitsuse ülekannetega (ing k *transactions*). Valitsus saab tulu põhiliselt maksudest ja mõjutab majandust oma jooksvate kulude ja investeringutega.

Institutsionaalselt on avalik sektor osa majandusest, kuhu kuuluvad riigi- ja munitsipaalasutused, -fondid ja -ettevõtted. Seega kuuluvad avalikku sektorisse nii Riigikogu, valla- ja linnavolikogud, ministeeriumid, valla- ja linnavalitsused ning muud seadusandlikku, kohtu- ja täitevvõimu teostavad institutsioonid kui ka riigile või omavalitsustele kuuluvad mitmesugused fondid ja ettevõtted. Majandusliku tegevuse juhtimise ja kontrolli aspekti kõrval on oluline ka täitevvõimu ning riigi- ning munitsipaalettevõtete tegevus.

Lisaks avalikule sektorile kuuluvad klassikalises majanduse jaotuses sektoritesse veel era- ja mittetulundussektor. Majanduse (ja institutsioonide) jaotamine erinevatesse sektoritesse toimub kahe tunnuse alusel: (1) kasumi taotlemine või mittetaotlemine ning (2) omandivorm (tabel 1).

Tabel 1. Majanduse jaotus sektoriteks.

Omandivorm \ Kasumi taotlemine	Eraomand	Riiklik omand
Taotleb kasumit	Erasektor	
Ei taotle kasumit	Mittetulundussektor	Avalik sektor

Avalikule sektorile on iseloomulik riiklik omandivorm ning traditsiooniliselt kasumi mittetaotlemine. Tavade kohaselt loetakse tinglikult avaliku sektori hulka kuuluvaks ka eeltoodud tabelis olev n-ö neljas sektor, mis on riiklikus omanduses ja kasumit taotlev. Sellesse kuuluvad organisatsiooniliselt näiteks riigi omanduses olevad aktsiaseltsid ja osühingud. Seega ei saa kasumi mittetaotlemist pidada absoluutseks avaliku sektori tunnuseks.

Erasektor on omanikele kasumi teenimiseks loodud eraomanduses olevad ettevõtmised. Erasektorisse kuuluvad institutsionaalselt nii mitteametlikud kodumajapidamised kui ka ametnikud organisatsioonid nagu aktsiaseltsid, osühingud jms.

Mittetulundussektor⁸ on eelkõige kodanike ettevõtmised, mida tehakse ühiskondliku eesmärgi heaks. Organisatsiooniliselt kuuluvad siia alla nii mitteametlikud sõpruskonnad, seltsingud kui ka ametlikud organisatsioonilised vormid nagu mittetulundusühingud ja sihtasutused. Absoluutseks tunnuseks ei saa mittetulundussektori puhul pidada kuulumist eraomandisse, kuna tänapäeval on levinud ka riiklikus omanduses olevad sihtasutused.

3.2. Avalikule sektorile iseloomulikke jooni

Võrreldes avalikku sektorit ja era- ja mittetulundussektorit on võimalik välja tuua mitmeid just esimesele iseloomulikke tunnuseid:

- avaliku sektori organisatsioonid ei tegutse konkurentsikeskkonnas, seetõttu ei ole neil ajendeid kulutuste vähendamiseks ja efektiivsuse suurendamiseks;
- avalikus sektoris on eesmärgid tavaliselt ebamääraselt määratletud (näiteks avaliku huvi rahuldamine, seaduse ja korra kaitse, ebavõrdsuse vähendamine, vaesuse vähendamine või tervishoiu parandamine);
- strateegiline planeerimine on avalikus sektoris keerulisem poliitikute lühiajaliste eesmärkide tõttu;
- avaliku sektori organisatsioonid on vastutustundlikumad, kuna poliitikud, survegrupid, maksumaksjad ja valijad kontrollivad avaliku sektori tegevust;
- avaliku sektori ülesanded on seaduste poolt piiritletud;
- avalikku sektorit rahastatakse eelarveliselt, mitte jooksvatest teenustasudest;
- teatud teenuseid nagu riigikaitse, seadusandlus ja korra kaitse, tänavavalgustus jms peab osutama riik, kuna nende osutamist ei saa või ei ole võimalik era- ja mittetulundussektori kanda jätta.

3.3. Avaliku sektori ülesanded

Väga üldise määratlusega võib avaliku halduse ülesannetena määratleda kõiki ühiskonna funktsioone, mille puhul on olemas avalik huvi, et riik antud ülesannet täidaks. See ei tähenda praktikas sugugi hädavajalikkust selleks, et riik antud ülesandeid täidaks.

Faktiliselt on kaasaegses riigis avaliku sektori ülesanded need funktsioonid, mida avaliku sektori institutsioonid peavad täitma. Need ülesanded on määratletud seadusandlusega antud riigis, st riigiti on avaliku sektori institutsioonide ülesanded erinevad.

Võimalikud printsiibid avaliku halduse ülesannete määratlemiseks:

- **Totalitaarsuse printsiip** – kõiki ühiskondliku iseloomuga ülesandeid korraldab riik. Totalitaarsuse printsiibi rakendamine on iseloomulik näiteks kommunistlikule ühiskonnakorraldusele, mis juba oma olemuselt on totalitaarne.
- **Erandi printsiip** – riik võtab enda kand ühe või teise ühiskondliku iseloomuga funktsiooni alles sellisel juhul, kui on täiesti kindel, et era- ega mittetulundussektor ei saa selle ülesande täitmiselega hakkama.

⁸ Tihti kasutatakse ka nimetust kolmas sektor ja / või kodanikuühiskond.

➤ **Subsidiaarsuse printsiip** – subsidiaarsuse printsiip annab vastuse kahele küsimusele:

- millised ülesanded avalik haldus peab endale võtma?
- millise tasandi haldusüksused peavad antud ülesannetega tegelema?

Subsidiaarsuse printsiibi kohaselt peab riik sekkumisest loobuma valdkondades, kus üksikinimene end ise või mingi sotsiaalse grupi raames aidata saab ning nimetatud riigiülesandeid peavad täitma võimalikult kodanikulähedased avaliku sektori organisatsioonid.

➤ **Kooperatsiooni printsiip** – nii avaliku kui ka era- ja mittetulundussektori organisatsioonid tegelevad üheaegselt mõne ühiskonnale olulise ülesande täitmisega. Sellega tegeletakse üheskoos või paralleelselt.

Tänapäeval on nimetatud neljast printsiibist vaieldamatult esiplaanil subsidiaarsuse printsiip. Kaasaegse avaliku sektori ülesannete areng on peamiselt olnud riigipoolne ühiskondlike funktsioonide ülevõtmine avaliku sektori ülesanneteks. Alles 1980ndate lõpust on arengutendentsid selgelt võtnud suuna avaliku sektori organisatsioonide ülesannete vähendamisele eelkõige subsidiaarsuse printsiibi põhimõtteid järgides. Subsidiaarsuse printsiip on laialdaselt aluseks avaliku halduse reformides kogu maailmas. Samuti on nimetatud printsiip Euroopa Liidu seadusandluse ja täideviiva funktsiooni toimepõhimõtete aluseks.

Totalitaarsuse ja erandi printsiibid on suuresti jäänud marginaalseteks äärmusteks: totalitaarsuse printsiipi on rakendanud ainult kommunistlikud režiimid ning erandi printsiip on suuresti jäänudki puhtalt teoreetiliseks lähenemiseks liberaalsete majandusteooriate seas.

Kooperatsiooni printsiip on esialgu tagaplaanil. Seda rakendatakse vähem, kuid arvestades totalitaarsuse ja erandi printsiipide äärmuslikkust, jääb kooperatsiooni printsiip tõenäoliselt teiseks levinumaks printsiibiks subsidiaarsuse kõrval.

3.4. Avalikud kaubad

Nagu eelpool mainitud, on teatud teenustele ja kaupadele iseloomulik, et nende osutamine on mõeldav ainult avaliku sektori organisatsioonide poolt. Järgnevalt leiavadki käsitlemist sellised kaubad ja teenused, sest need moodustavad avaliku sektori organisatsioonide ülesannete tuumiku.

Teenuseid ja kaupu võib kahe tunnuse – konkurentsi ja välistatavuse – alusel üldiselt era- ja avalikeks kaupadeks jaotada.⁹

Avalikele kaupadele on iseloomulik tarbimise:

- konkurentsitus ja
- välistamatus.

Konkurentsitu tarbimine tähendab eelkõige, et antud kauba või teenuse tarbimine ühe inimese poolt ei tähenda selle samaaegse tarbimise võimatust teiste isikute poolt. Konkurentsitu tarbimisega kaupadele on samuti iseloomulik, et kindla kauba tarbimine ei vähenda sellele kaubale alternatiiviks oleva(-te) kaupade tarbimist. Konkurentsitu tarbimisega kaupadele ja teenustele on samuti iseloomulik nende väärtuse mittevähennemine korduvkasutamisel.

Välistamatu tarbimisega kaupadele on omane, et kas tehnilistel või rahalistel põhjustel ei ole võimalik välistada, et inimene, kes selle kauba eest ei ole tasunud, seda kaupa või teenust siis tarbida ei saaks.

3.4.1. Avaliku sektori roll avalike kaupade ja teenuste osutamisel

Avaliku sektori rolli avalike kaupade ja teenuste osutamisel on võimalik käsitleda kaheselt: (1) juba eksisteerivad avalikud kaubad ja (2) veel loomata avalikud kaubad.

⁹ Siinkohal on ainekursuse sissejuhatavat iseloomu silmas pidades ära toodud lihtsustatud jaotus. Täpsema ja põhjalikuma jaotusega on võimalik tutvuda erinevates avaliku sektori ökonomikat (makromajandust, riigirahandust jms) käsitlevates õpikutes.

Eksisteerivate avalike kaupade kasutusele võtmise kulu võrdub nulliga – kaup või teenus on juba olemas, ligipääsu temale ei ole võimalik piirata mõistlike kulutustega (välistamatus); kauba või teenuse väärtus igale tarbijale eraldi ei lange samaaegselt tarbimisest teiste tarbijate poolt (konkurentsitus). Isegi kui leiduks era- või mittetulundussektori organisatsioon, mis oleks antud kauba / teenuse osutamisest huvitatud, ei oleks see põhimõtteliselt majanduslikult kasulik antud organisatsioonile. Esiteks on kaup nagunii olemas ja seda sõltumata organisatsiooni tegevusest. Selleks, et antud kaubast tulu saada peab ettevõtja kuidagi piirama ligipääsu antud kaubale, et tekiks defitsiit ja tarbijatepoolne huvi kauba vastu vaatamata piirangutele. Samas ei ole see võimalik kuna tegemist on avaliku kaubaga. Tekib n-ö surnud ring.

Selliste avalike kaupade puhul ei ole vajalik ka riigi sekkumine, sest kõigil soovijatel on kaubale ligipääs olemas. Seega juba eksisteerivate nõ loomulike avalike kaupade puhul on avaliku sektori (ja ka teiste sektorite) roll minimaalne, puuduvad probleemid selliste kaupade ja teenuste tarbimisel.

Eelkirjeldatud probleemi, vaba avalike kaupade ja teenuste tarbimist praktikas siiski kuigi tihti ei esine. Pigem on avalike kaupade puhul tegemist teise võimaliku variandiga, kus avalik kaup on vaja alles luua. See võimalus on erinevalt olukorrast, kus avalik kaup / teenus juba eksisteerib, väga problemaatiline.

Viimasel ajal on Kuuse tänaval pimedatel talveõhtudel saanud tõsiseks probleemiks kõikvõimalikud intsidendid: liiklusõnnetused, suurenenud on huligaansuste ja kahjuks ka kallaletungide arv rahulikele jalutajatele. Kuigi põhjuseid nimetatud intsidentidele võib välja tuua mitmeid, on u kolmandikust tänava elanikest moodustunud initsiatiivigrupp kindel, et olukorda on võimalik parandada korraliku tänavavalgustuse rajamisega Kuuse tänavale. Initsiatiivigrupp asus aktiivselt selle nimel tegutsema. Kahjuks selgusid järgmised kurvad tõsiasiad: pooled tänava elanikest on küll nõus tasuma ehituseks vajaliku osasumma, kuid ei ole selleks võimelised: kümnendik isegi maksujoolistest elanikest keeldub osasummat tasumast; ideed tänava maksustamisest ei ole võimalik rakendada, kuna tegemist on avaliku tänavaga (pealegi oleks tasuvusaeg sellisel juhul aastakümnetesse ulatuv). Mida peavad Kuuse tänava elanikud tegema, et nad saaksid end oma kodutänaval turvaliselt tunda?

Kuuse tänava võib asendada ükskõik millise tänava, kogukonna või lihtsalt huvigrupiga ning tänavavalgustuse võib asendada näiteks majakaehituse, kaitsetammide rajamise vms. Probleemi olemus jääb sellegipoolest samaks – kuidas rajada suuri ja üldkasutatavaid rajatisi, millest paljud on huvitatud, aga mille eest vaid vähesed on võimelised tasuma? Kuidas kindlustada, et tänavavalgustusest saavad tõepoolest kasu vaid need, kes selle eest ka on tasunud? Kui oleks võimalik kindlustada, et tänavavalgustust saavad kasutada (ja sellest kasu saada) ainult need inimesed, kes on eelnevalt teenustasu maksnud, siis oleksid erasektori ettevõtjad sellise teenuse osutamisest huvitatud. Nad ei ole aga seda, sest teenuse (tänavavalgustuse) rajamiseks peab tegema suuri investeeringuid, kuid nende tagasi saamine ja kasumi teenimine on peaaegu võimatu.

Sellistel puhkudel muutubki oluliseks avaliku sektori organisatsioonide roll, sest need rajavad ja teenindavad avalikke kaupu maksumaksjatelt kogutud eelarveliste vahendite eest. Eelarveliste vahendite kasutamise korral on loodud kõige lähedasem olukord sellele, et kõik teenuse kasutajad on teenuse (avaliku kauba) eest tasunud. Samas on tasutud summa üksikisiku kohta aga niivõrd sümboolne, et selle tasumine ei ole problemaatiline ka teenust otseselt mitte kasutavatele maksumaksjatele – pealegi jääb sellisel juhul nende alati võimalus ükskõik millisel ajahetkel antud teenuse või kauba tarbimist alustada ja sellest ikkagi teistega võrdväärselt kasu saada.

Avaliku sektori organisatsioonid on seega avalike kaupade puhul ainumõeldav lahendus nende loomiseks ja võrdselt kõigi tarbijateni viimiseks.

Puhtaid avalikke kaupu on tänapäeval vähe – enamik kaupu ja teenuseid on sega- või erakaubad. Segakaubad on sellised kaubad ja teenused, mille puhul esineb ainult üks avaliku kauba tunnustest (kas siis ainult konkurentsitus või välistamatus).

Näiteks: kaabeltelevisioon, kiirteed või läbipääsud, teatrid, raudtee, veevarustus, post jne.

Segakaupade pakkumisega saab turg üldjuhul ise hakkama, eksisteerib aga kõrgendatud oht loomulike monopolide tekkeks, mistõttu kohtab segakaupade puhul suuremas või väiksemas ulatuses avaliku sektori organisatsioonide sekkumist turule (üldjuhul siiski ainult turu reguleerimiseks või järelevalveks, mitte kauba või teenuse osutamiseks).

Ühe või teise kauba / teenuse liigitamine era-, sega- või avalikuks kaubaks ei näita kindlasti seda, et konkreetse kauba / teenuse osutamine peab ilmingimata toimuma just era- või avalikus sektoris. Avalike kaupade ja teenuste osutamine toimub tõepoolest ainult avaliku sektori organisatsioonide poolt, sest muidu ei oleks nende osutamine lihtsalt mõeldav. Era- ja segakaupu võivad osutada nii era-, mittetulundus- kui ka avalik sektor.

Näiteks: Nii haridus kui ka arstiabi on olemuslikult erakaubad kuid ühiskonna arengusuundade tulemusel on tänapäeval avaliku sektori organisatsioonidel antud teenuste osutamisel oluliselt suurem roll kui era- ja mittetulundussektori organisatsioonidel.

3.5. Avaliku halduse funktsioonid

Avaliku sektori organisatsioonid on nende põhitegevuse olemusest tulenevalt väga mitmesugused. Nii kohalik postkontor, muuseum, ministeerium, kaitseväge peastaap kui ka haigla on kõik avaliku sektori organisatsioonid.¹⁰ Kõigi avaliku sektori organisatsioonide ülesanded ja nende täitmise spetsiifikaad on erinevad, kuid vaatamata sellele võib välja tuua teatud toimimise põhimõtteid, mis on omased peaaegu kõigile avaliku sektori organisatsioonidele.

Oma ülesannete täitmiseks teostavad avaliku sektori organisatsioonid järgmisi funktsioone:

1. Põhifunktsioonid:

➤ Üldfunktsioonid:

- **Prognoosimine ja planeerimine.** Prognoosimine on kogutud informatsiooni ja teaduslike meetodite alusel teatud sündmuste ja protsesside ettenägemine. Prognoosimise abil püütakse kitsamalt ette näha konkreetse organisatsiooni, laiemalt aga riigi või teatud regiooni seisundit tulevikus. Planeerimine on otsustusprotsess, mille lõpptulemuseks on vastav plaan. Plaan aga on teatud otsuste summa, mis on optimeeritud vastavale prognoosimise tulemusena seatud eesmärgile;
- **Elluviimine.** Kogu organisatsiooniline tegevus, mis on suunatud teatud ülesande elluviimisele. See eeldab vastava organisatsioonilise struktuuri formeerimist; töötajate kohalemääramist, nende omavaheliste funktsioonide määratlemist; juhtimist ning reguleerimist jne;
- **Kontroll.** Kontroll on funktsioon, millega tehakse kindlaks haldustegevuse ja selle tulemuste kvaliteet, selles mõttes on kontroll laiemalt tagasiside funktsiooniga. Ta annab informatsiooni haldustegevuse seaduslikkuse, otstarbekuse, operatiivsuse, tähtajalisuse, ökonoomsuse jms kohta, samuti sellest, millised on tulemused, raskused, vead, kuidas juhitavad täidavad neile antud korraldusi.

Kõik eespool nimetatud funktsioonid on omavahel seotud. Näiteks kontrolli tulemusena võidakse korrigeerida plaane või koostada uusi plaane.

➤ **Erifunktsioonid.** Igale konkreetsele avaliku sektori organisatsioonile kitsamalt ja haldustegevusele laiemalt on omased spetsiifilised erisused, nende eripära. Need võivad olla näiteks meetodiline juhendamine, tehniline kontroll jne.

- #### 2. Abistavad funktsioonid.
- Lisaks halduslikule mõjutamisele suunatud tegevustele omavad kõik avaliku sektori organisatsioonid funktsioone, mille eesmärgiks ei ole ühiskonnas muutuste saavutamine. Nende sisuks on üld- ja erifunktsioonide teostamiseks vajalike tingimuste loomine. Siia kuuluvad näiteks asjaajamine, juriidiline teenindamine jms.

¹⁰ Loomulikult on olemas ka erahaiglaid ja muuseumid jms. Siinkohal on silmas peetud siiski riiklikus omandis olevaid organisatsioone.

4. AVALIKU SEKTORI ORGANISATSIOONID

4.1. Traditsiooniline ja kaasaegne avaliku sektori organisatsiooni mudel

4.1.1. Traditsiooniline avaliku sektori organisatsiooni mudel

Nn traditsioonilisse avaliku sektori organisatsiooni mudelisse on kokku koondatud 19. sajandi lõpus ja 20. sajandi algul sõnastatud erinevad printsiibid. Teiste hulgas peab kindlasti esile tooma Max Weberi, John Stuart Milli ja Woodrow Wilsoni rolli, kelle sõnastatud põhimõtted leiavad suuremal või vähemal määral avaliku sektori organisatsioonides rakendamist tänapäevani. Traditsioonilise mudeli mõistmiseks on oluline teada sellele eelnenud n-ö halduspraktikat, mida iseloomustavad märksõnad nagu patronaaž¹¹, ametnike ja poliitika suur seotus, ebaefektiivsus, korrupsioon jne. Sotsioloogia, majanduse, poliitika ja juhtimise teaduste areng tõi endaga kaasa mõtestatuma lähenemise ka avaliku sektori organisatsioonidele ning nende juhtimisele.

Traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudeli põhimõtteid iseloomustavad järgnevad kümme printsiipi:

- 1. Poliitikute ja avalike teenistujate (eelkõige ametnike) vahel peab olema selge piir.** Poliitikud seavad avaliku sektori organisatsioonidele ülesanded ja eesmärgid ning ametnikud kindlustavad nende ülesannete tehnilise elluviimise;
- 2. Avaliku sektori organisatsioonide juhtimine ja tegevus peab põhinema kirjalikel dokumentidel.** Avaliku sektori organisatsioonides on kogu tegevuse aluseks kirjalikud dokumendid ning kõik, mis määratud eesmärkide saavutamiseks on tehtud, peab paberi peal kajastuma;
- 3. Avaliku sektori organisatsioonidele adresseeritakse tööülesandeid reeglipäraselt ja järjepidevalt.** Avaliku sektori organisatsioonide puhul peab olema tagatud nende pidev toimimine, tegevus peab olema järjepidev;
- 4. Reeglid, mille alusel on korraldatud avaliku sektori organisatsioonides töö, on kas tehnilist või juriidilist laadi.** Avaliku sektori organisatsioonide igapäevane toimimine ja otsuste tegemine peab toimuma objektiivsetel, kõigile teada olevate ja ühtsete reeglite alusel. Sellised reeglid on eelkõige kirjalikud reeglid ja on oma olemuselt tehnilist või juriidilist laadi;
- 5. Avaliku sektori organisatsioonides on kindel tööjaotus.** Erinevad ülesanded ja funktsioonid on jaotatud eraldiseisvate üksuste vahel, millest igaüks omab vajalikku pädevust oma tegevuseks;
- 6. Ametnikud ja ülesanded on hierarhiliselt järjestatud, ametnike võimupiirid on kindlaks määratud.** Avaliku sektori organisatsioonides peavad olema selged alluvus- ja vastutussuhted. Kõigil on organisatsioonis oma kindel koht, millega käib kaasas kindel võim, vastutus ja tööülesanded. Ametnikud jaotuvad vastavalt oma võimule, vastutusele ja tööülesannete tähtsusele hierarhiliselt;
- 7. Avaliku sektori organisatsiooni ressursid on eraldatud ta liikmete kui indiviidide ressursidest.** Ametniku majanduslik ja sotsiaalne taust väljaspool avaliku sektori organisatsiooni ei oma tähtsust, organisatsioonis peavad kõigil võrdsed võimalused (vastavalt nende individuaalsele võimekusele) olema. Antud printsiip hõlmab ka põhimõtet, et avalik teenistuja ei tohi avaliku sektori organisatsiooni ning enda kui indiviidi ressursse segamini ajada;
- 8. Avalik teenistuja (ametnik) ei tohi ära kasutada oma positsiooni avaliku sektori organisatsioonis isiklikel eesmärkidel.** Avalik teenistuja (ametnik) peab täitma vaid ette nähtud tööülesandeid, kõiki kodanikke tuleb seejuures kohelda ühetaoliselt ja võrdselt;
- 9. Avalikele teenistujatele (ametnikele) on neile pandud tööülesannete täitmine kutsumuseks või rollist tulenevaks kohustuseks.** Eeldatakse, et inimestel, kes töötavad avaliku sektori organisatsioonides, on eriline motivatsioon (st nad järgivad muid eesmärgi kui pelgalt omakasu);
- 10. Avaliku sektori organisatsioonides peab järgima ainult avalikku huvi.** Eeldatakse, et avalik huvi on alati selgelt määratletav, väljendatud ning et avalikud teenistujad (ametnikud) seda järgivad.

¹¹ nn *spoils system*, kus ametikohti jaotatakse oma soosikutele.

Traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudel on suures osas erinevatele bürokraatia teooriatele ehitatud (või vastupidiselt, mitmed kaasaegsed bürokraatia mudelid on loodud traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudelile tuginedes). Seetõttu leiavad alljärgnevalt käsitlemist erinevad bürokraatia mudelid.

4.1.2. Bürokratia

“Bürokraatia” kui mõiste selle tänapäevases tähenduses võeti kasutusele 19. Sajandil, seega on tegemist suhteliselt uue terminiga. “Bürokraatia” mõiste fraseoloogilisi algeid on püütud leida mitmest keelest. Üldiselt on jõutud järeldusele, et see sõna koosneb kahest osast: ladina / prantsuse juurtega *bureau* ning kreekakeelse päritoluga *kratos*. Nende kahe sõnatüve ühendamisel ongi jõutud tänapäevase mõisteni bürokraatia, mis oma algete järgi peaks tähendama “**büroo võimu**” või “**ametnike võimu**”.

Tavakäibes on sõnal “bürokraatia” negatiivne kaastähendus. Seda väljendit kasutatakse, kui sarjatakse keerukaid ja pikki asjaajamisprotseduure, räägitakse riigi survest eraisikutele, kaevatakse ametnike omavoli üle jne. Väljendit “bürokraatia” kasutatakse väga mitmesuguste nähtuste ja situatsioonide kirjeldamiseks, ühtne tähendus tal puudub.

Erinevates teadusharudes käsitletakse bürokraatiat aga neutraalselt kui organisatsiooni ülesehituslikku vormi või isegi positiivselt kui demokraatia aluseks olevat valitsemise vormi.

Erinevate tähenduste rägastikust mõistele “bürokraatia” võib siinkohal välja tuua mõned levinumad käsitlused:

- **Bürokraatia kui ratsionaalne organisatsioon** – peamiselt M. Weberi poolt käsitletud organisatsioonilise ülesehituse ja toimimise põhimõtete kogu, mis garanteerib ratsionaalse, kuid ebaefektiivse organisatsiooni toimimise;
- **Bürokraatia kui organisatsiooniline võimetus (ebaefektiivsus)** – tihti omane argikeele kasutusele. Sellise keelekasutuse peamiste põhjustena võib välja tuua tänapäevaste avaliku sektori organisatsioonide suuruse, eeskirjade ja normide ülekülluse nendes, avalike teenistujate grupi introvertsuse, initsiatiivi puudumise nendes; viivitamise. Bürokratia on sellises käsitluses organisatsioon, mis ei suuda vigadest õppimise teel korrigeerida oma käitumist;
- **Bürokraatia kui ametnike valitsus** – bürokraatia on selles tähenduses mõiste, mida kasutatakse valitsemissüsteemide (nagu autokraatia, demokraatia jne) tähistamiseks. Kus on kontroll ja võim täielikult ametnike käes ning ohustab tavakodanike õigusi;
- **Bürokraatia kui avalik haldus** – bürokraatia kui täidesaatva võimu süsteem, mida iseloomustavad inimesed, kelle peamine ülesanne on juhtimis- või valitsemisülesannete täitmine ning keda on tööle võetud meetodil, mis ei sisalda pärimuslikku aspekti ega valimist rahva poolt;
- **Bürokraatia kui ametnike administratsioon** – bürokraatia on eeskätt juhtimismudel, kus on oluline haldamise aspekt: kirjalikud dokumendid, hierarhia jms. Selles käsitluses ei ole bürokraatia isomane avaliku sektori organisatsioonidele, vaid laieneb kõigile organisatsioonidele olenemata sektorist, kuhu nad kuuluvad, mis vastavad eelnevalt bürokraatia tunnustena määratletud tunnustele;
- **Bürokraatia kui kaasaegne ühiskond** – arusaam, mille kohaselt bürokraatia kuulub kõigi sotsiaalteaduslike kategooriate hulka ning mida peegeldavad märksõnad demokraatia, kommunism, kapitalism jne. Antud käsitlus läheneb definitsioonile, mis vaatles bürokraatiat kui ametnike valitsust. Siin toodud seisukoht on laiem ja mitte niivõrd valitsemist rõhutav.

4.1.3. Bürokratia teaduslikud käsitlused

Nii nagu pole ühtselt defineeritav bürokraatia mõiste, pole ka erinevate teadusharude vahel konsensust bürokraatia kui nähtuse käsitlemisel. Bürokratiat käsitlemises võib välja tuua eelkõige kolm olulisemat teadusharu, mille käsitlused bürokraatiast on ainekursuse “Sissejuhatus avalikku haldusesse” seisukohalt aktuaalsed:

- sotsioloogia ;
- majandus;
- avalik haldus.

4.1.3.1. Bürokratia käsitus sotsioloogias

Bürokratia sotsioloogiline käsitus tugineb peamiselt Saksa sotsioloogi M. Weberi poolt 20. sajandi algul loodud. Weberi defineerib oma teoorias bürokratiat läbi organisatsioonide vastavuse seitsmele standardile:

1. kogu asjaajamine on seotud kindlate reeglitega;
2. valitseb selge tööjaotus, ametiülesanded on täpselt piiritletud. Kindlaks on määratud ametivõimupiirid ja selle kasutamise kord;
3. ametikohad on korraldatud hierarhiliselt, nii et iga madalamal seisva tase on järgmise, kõrgemal seisva kontrolli all;
4. igal ametikohal kehtivad ametinõuded. Ametikoha taotlemine eeldab vastavat koolitust, ametisse nimetatakse ainult ametialase kompetentsuse alusel;
5. administreerimine ja omandisuhted on selgelt lahutatud (st erafirmas on ametnikud ja omanikud omaette grupid, riigiasutustes on eraldi gruppideks ametnikud ja poliitikud);
6. puudub igasugune võimalus ametikohta omastada (st ametnik on palgaline, tema koht ei kuulu talle – ta ei saa seda osta, müüa, vahetada, kinkida ega pärandada);
7. kogu tegevus dokumenteeritakse; ettepanekud, otsused, korraldused ja määrused on kirjalikult fikseeritud.

Administratiivstruktuur peab vastama kõigile nendele standarditele, et seda oleks võimalik bürokratiiana defineerida.

Lisaks eeltoodud seitsmele bürokratia standardile käsitleb M. Weber täpsemalt erinevaid juhtimise tasandeid organisatsioonis. Kõik bürokratlikus organisatsioonis töötavad inimesed ei ole bürokraadid. Selles organisatsioonis töötavad:

- juhtkond;
- bürokraadid;
- töölised.

Üheks keskseks bürokratia tunnuseks on M. Weberil bürokraadi kui ametiisiku mittevalitavus. Kui inimene on oma töökohale valitud, siis ta ei saa Weberi järgi olla bürokraat. Bürokradid saavad ja täidavad antud korraldusi.

Weber kohaselt on väga oluline juhtkonna ja bürokraatide eristamine taolises organisatsioonis. Vabatahtlikkuse või kohustuslikkuse alusel moodustunud omanikering (aktsionärid, riik, partei jne) valib otsese juhtkonna organisatsioonile (juhatus, nõukogu jne), mis omakorda võtab tööle administraatorid, kes nende kujundatud poliitikat ellu viiksid. Kui administraatorid on tööle võetud eelkirjeldatud (vt bürokratia standardid) printsiipide kohaselt, on tegemist bürokratliku organisatsiooniga ja bürokraatidega.

Juhtkond ja bürokraadid erinevad teineteisest nii positsiooni, tööülesannete kui ka vastutuse poolest. Juhtkonna liikmed on valitud. Tihti võivad nad olla tööl osalise tööajaga. Nende tööülesandeks on kõige üldisema poliitika ja reeglite kujundamine, administratiivtööks vajalike vahendite kindlustamine. Juhtkonna vastutus on suunatud väljapoole omanikeringile (valijad, aktsionärid, liikmeskond).

Bürokraadid nimetatakse alati ametisse kõrgemalt poolt ning nad on vastutavad alati juhtkonnale või kõrgema astme bürokraadile poliitika elluviimise ja ressursside kasutamise eest.

Bürokraatidel ja töölistel tuleb Weberi kohaselt rangelt vahet teha. Bürokratidele on iseloomulik büroosisene võimukasutamine. Töölised ei oma seevastu võimu ega tööta ka büroos. See, millised töötajad organisatsioonis on bürokraadid ja millised on töölised, sõltub konkreetsest organisatsioonist. Sekretärid, masinakirjutajad ei ole bürokraadid, kuna neil puudub bürokraadile omane otsustamise võim (samas võivad nad olla organisatsiooni hierarhias suhteliselt kõrgel positsioonil). Kõige madalal tasemel otsuseid kodanikeni viivad ametnikud samas on jällegi bürokraadid, sest nad kasutavad neile omistatud otsustamise võimu. M. Weberi juhtimise tasandite käsitus bürokratlikus organisatsioonis on kokku koondatud tabelisse 2.

Tabel 2. Ametikohtade jaotus bürokraatlikus organisatsioonis vastavalt M. Weberile.

	Tippjuhtkond	Bürokraadid	Töölised
Tööle võtmine	Valitakse	Nimetatakse	Nimetatakse
Tööaeg	Osaline / täistööaeg	Täistööaeg	Osaline / täistööaeg
Positsioon	Tipp	Keskaste	Kõige madalamal
Tööülesanded	Üldise poliitika kujundamine, ressursside kindlustamine	Üldise poliitika rakendamine või konkreetseteks ülesanneteks kujundamine, ressursside jaotamine ja kasutamine	Ülevalt poolt tulnud ülesannete täitmine
Vastutus	Väljapoole suunatud, üldine vastutus omanike ees	Sisepoole suunatud, vastutus juhtkonna ja otsese ülemuse ees oma töövaldkonna piires	Sisepoole suunatud, vastutus tööülesannete andja ees

M. Weber oli seisukohal, et mida lähedasem on organisatsioon ülaltoodud ideaalse bürokraatia mudelile, seda efektiivsemalt antud organisatsioon toimib. Seega olid bürokraatliku organisatsiooni standardid M. Weberi kohaselt ühtlasi ka efektiivsuse kriteeriumiteks, st lisaks bürokraatliku organisatsiooni definitsioonile pakkus ta välja ka normatiivse mudeli organisatsioonide efektiivsuse mõõtmiseks.

4.1.3.2. Bürokraatia käsitlus poliitökonoomias

Poliitökonoomia bürokraatia käsitlus põhineb peamiselt avaliku valiku (ing k *public choice*) teoorial, mis kasutab neoklassitsistlikku majandusteooriat poliitika, avaliku halduse jm sotsiaalsete protsesside analüüsimisel ja probleemide lahendamisel. Näiteks hinnatakse seaduste mõju eeskätt majanduslikele mõistetele tuginedes. Tuntumad selle suuna esindajad majandusteaduses on Milton Friedman, Gordon Tullock, James Buchanan, Frederick Niskanen jt.

Poliitökonoomia käsitluses on kesksel kohal turu- ja hinnamehhanismid. Sotsiaalse kooselu keskseks mõisteks on turg, kus inimesed saavad endale vahetustehingute kaudu vajalikke kaupu (“oma soovide rahuldamiseks on vaja kellegi teise soove rahuldada”). Turud on suures osas isereguleeruvad, neil on omad sanktsioonide ja ergutuste mehhanismid, mis garanteerivad, et turul eksisteerivad alati nõudlus ja pakkumine ning tasakaal nende vahel. Samas ei taga selline sotsiaalne kooselu korraldus majanduslikku efektiivsust – vaja on mehhanisme, mis kindlustaksid ressursside optimaalse ärakasutamise. Sellisteks mehhanismideks on hierarhiliselt korraldatud organisatsioonid, mida võib jaotada kaheks:

- turusisesed ehk “firmad”;
- turuvälised ehk “bürokraatiad”.

Bürokraatia definitsioon majanduses: turuväline hierarhia.

Turusisesed hierarhiliselt korraldatud organisatsioonid ehk “firmad” aitavad tänu tööjaotusele esialgset ebaefektiivset ressursikasutamist korrigeerida. Lõppeb olukord, kus kõik tegelevad kõigega ning vahetavad omavahel pea kõike – peamine kokkuhoid saavutatakse eelkõige vähenevate tehingukulude arvelt.

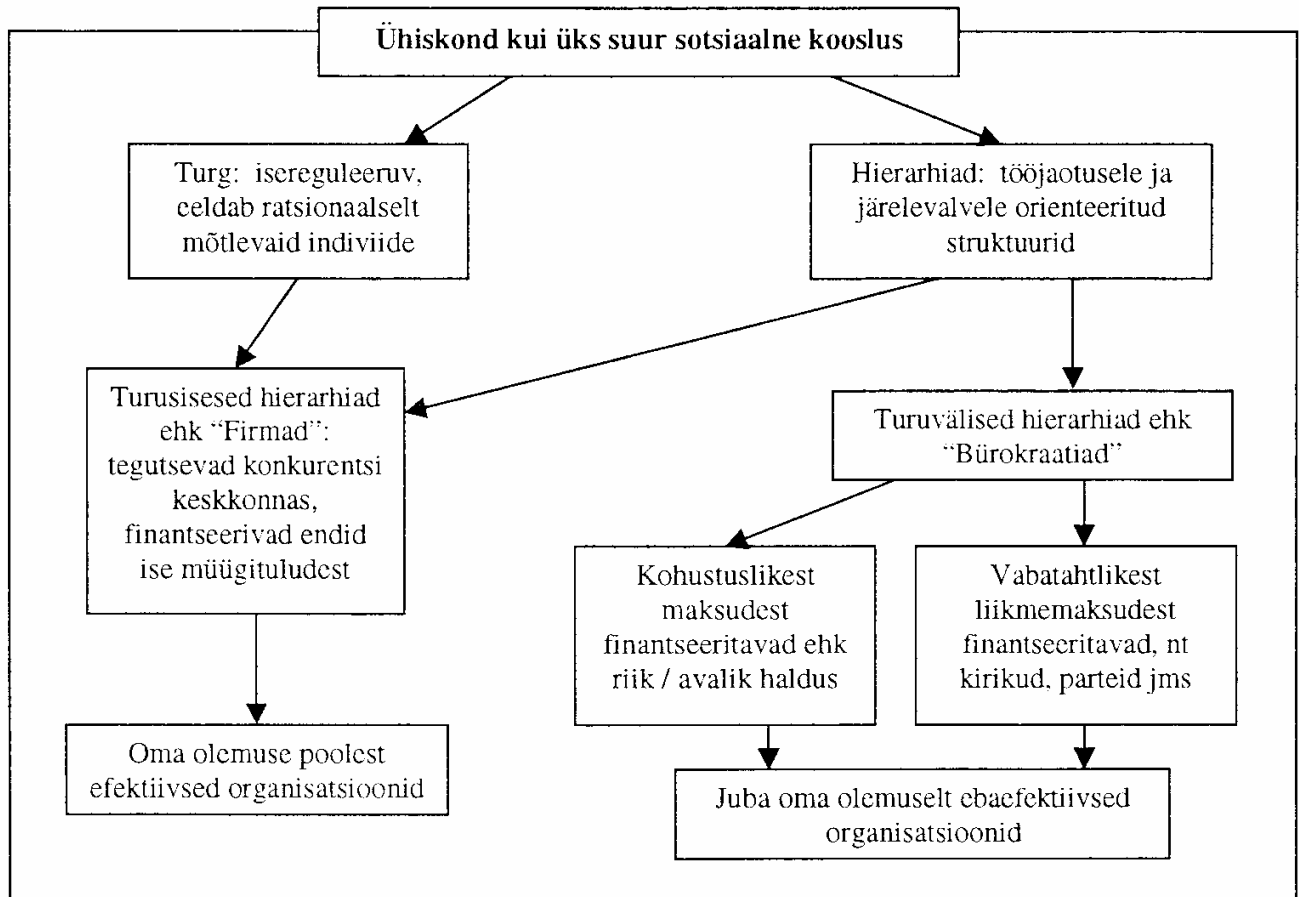
Tööjaotuse korraldamine hierarhiliselt (mitte näiteks vabatahtliku koostöö alusel) on organisatsioonides vajalik, kuna isereguleeruva turu keskseks eelduseks on omakasupüüdlilikud indiviidid, kelle peamiseks eesmärgiks on omakasu suurendamine. Vabatahtliku koostöö puhul tähendaks see omakasu suurendamist võimalikult vähe töötades. Sellise situatsiooni vältimiseks on vaja vahetut hierarhilist järelevalvet ja töökorraldust kuni organisatsiooni juhtkonnani, kelle tulu omakorda sõltub firma kasumist.

Turuväliste hierarhiate ehk “bürokraatiate” vajalikkus tuleneb vajadusest kindlustada kokkulepetest kinnipidamine ja omandi puutumatus isereguleerival turul. Selleks on vaja turuväliselt sõltumatut institutsiooni, mis suudaks kindlustada nii kokkulepetest kinnipidamist kui ka omandi puutumatus. Kindlustaks seegaturu toimimise. Ka bürokraatiad on hierarhiliselt korraldatud, et tagada nende toimimine.

Poliitökonoomia bürokraatia käsitluse seisukohalt on eriti olulised erinevate hierarhiliselt korraldatud organisatsioonide finantseerimisallikad, mille kaudu ilmneb "bürokraatia" peamine erinevus "firmadest". Finantseerimisallikad jagunevad:

- "firmadel" müügitulu;
- "bürokraatiatel" eelarvelised tulud maksudest:
 - kohustuslikud üldkehtivad maksud, millest finantseeritakse riiklikke institutsioone;
 - vabatahtlikud liikmemaksud, millest finantseeritakse vabatahtlikul liikmelisusel põhinevaid organisatsioone nagu kiriku kogudused, parteid jms.

Poliitökonoomia bürokraatia ja finantseerimise allikate käsitlus on kujutatud joonisel 4.



Joonis 4. Bürokratia käsitlus majanduses.

"Firmade" ellujäämine turul sõltub nende suutlikkusest konkurentsi tihedal turul saada oma tegevuse finantseerimiseks vajalikku müügitulu e oskusest võimalikult palju müüa oma toodet või teenust. Kuna turg on piiratud suurusega, siis müügi suurendamise kõrval muutub kasumi suurendamisel oluliseks ka võimalikult säästlik ja efektiivne tegutsemine. Seega käsitletakse turukonkurentsi tõttu "firmasid" kui olemuselt efektiivsematena.

"Bürokraatiad" on ebaefektiivsemad, kuna nende sissetulekuallikad on garanteeritud, kuna tegemist on kohustuslike maksudega. See tähendab, et "bürokraatiad" ei pea finantseerimiseks omavahel konkureerima. Nad ei saa ka pankrotistuda.

Sellela "bürokraatia" ebaefektiivsus ei piirdu. Bürokratilikes organisatsioonides töötavad samuti omakasupüüdlid inimesed. Hierarhia kõrgematel tasanditel teenistuses olevad inimesed, on huvitatud oma võimu suurendamisest, mis tähendab omakorda rohkem eelarvelisi vahendeid (ja vastupidi). Lihtsaim võimalus suurema võimu ja eelarveliste vahendite saavutamiseks on bürokratiliku organisatsiooni suurendamine. Madalamate hierarhia tasandite bürokraatidel puuduvad võimalused organisatsiooni suurendamiseks võimu ja eelarveliste vahendite nimel. Nemad suurendavad omakasu mitte maksimaalse efektiivsuga töötades. Kõrgemate hierarhia tasandite juhid ei pööra madalamate hierarhia tasandite

teenistujate töö kontrollimisele samas eriti suurt tähelepanu, kuna organisatsiooni finantseerimine ei sõltu töötulemuste efektiivsusest.

Poliitökonoomia bürokraatia käsitluse peamine puudus peitub teooria eelduses, et inimesed mõtlevad alati majanduslikult ratsionaalselt e omakasupüüdliselt. Samas pole empiirilised uuringud antud eelduse tõesust kinnitada suutnud – inimesed ei mõtle ainult majanduslikes terminites.

4.1.3.3. Bürokraatia käsitlus avalikus halduses

Avaliku halduse kui iseseisva teadusdistsipliini seisukohalt on avalik haldus ja bürokraatia samastatavad mõisted. Traditsiooniline avaliku halduse teooria seab seejuures keskele kohale “avalikkuse” mõiste defineerimise. Mõistele “avalik” võib välja tuua kolm tähendust:

1. “avalik” kui miski, mis puudutab absoluutselt kõiki ühiskonnas;
2. “avalik” kui see, mida viiakse ellu avalikkuse ees, mis allub ühiskondlikule kontrollile ja järelevalvele;
3. “avalik” kui administreerimine järgides erilist avaliku teenistuse *etost*; avalikel teenistujatel on eriline kutsumus avalikus sektoris töötamiseks.

“Avalik” kui miski, mis puudutab absoluutselt kõiki – nii kodanikke üksikult kui ühiskonda tervikuna. Avaliku sektori organisatsioonid mõjutavad oma tegevusega kas otseselt või kaudselt kõiki inimesi ühes riigis. Igal tegevusel on olemas otsesed sihtgrupid, kellele antud teenus või kaup on suunatud. Samas mõjutavad ükskõik millises valdkonnas tehtud muudatused kaudselt kõiki ühiskondlikke protsesse.

Ümberõppe ja toetuste pakkumine töötutele on otseselt neile suunatud avaliku sektori teenus. Samas pakub ümberõppe teostamine võimalusi koolitusturul tegutsevatele ettevõtjatele. Edukas ümberõpe muudab tööjõuturu situatsiooni teatud valdkonnas (turule tuleb rohkem kvalifitseeritud tööjõudu, konkurents suureneb), väheneb töötute hulk ja kasvab maksumaksjate hulk.

Kõik erinevad ühiskondliku iseloomuga ülesanded (või teenused, kaubad) võivad saada avaliku sektori organisatsioonide ülesanneteks, kui need kas puudutavad kogu ühiskonda, täidavad mõnda üldtunnustatud sotsiaalset vajadust või kui on olemas avalik huvi mõne konkreetse ülesande täitmise vastu avaliku sektori organisatsioonide poolt. Kuna indiviidide vajadused on erinevad ja ühiskond mitmekesine, on avaliku halduse ülesanded väga varieeruvad.

“Avalik” kui see, mida viiakse ellu avalikkuse ees ja mis allub ühiskondlikule kontrollile, järelevalvele. Avaliku võimu kasutamine erinevate ülesannete täitmiseks kõigi kodanike nimel peab alluma kõigi e avalikkuse kontrollile. Kuna avalikku haldust teostatakse üldsuse huvides ja selleks kasutatakse maksumaksja raha, siis on ka järelevalve avaliku halduse üle avalik, st kogu avaliku halduse tegevus peaks printsiibis toimuma üldsuse silme all. Põhimõtteliselt on igaühel õigus saada teavet avaliku sektori institutsioonide tegevuse kohta. See ei tähenda absoluutselt avalikkust, vaid et alati eksisteerib võimalus, et avalikud teenistujad peavad tehtud otsused ja teod avalikustama. Sellisel juhul ei hinnata mitte ainult otsuste sisu, vaid ka seda, kuidas need on langetatud – kas on järgitud kõiki protseduurireegleid, õigusriigi põhimõtteid jms. Samas ei ole tänapäeval avalikkuse põhimõtte absoluutne, eriti just isikuandmetega seonduv informatsioon on piiratud juurdepääsuga.

“Avalik” kui administreerimine järgides erilist avaliku teenistuse *ethost*; avalikel teenistujatel on eriline kutsumus avalikus sektoris töötamiseks. Ametnik on avalik teenistuja mitte lihtsalt tööline või juht. Avalikku haldust eristab ärijuhtimisest teatud normide ja väärtuste olemasolu, mis käivad alati avalikuks teenistujaks olemisega kaasas. Selleks on näiteks avaliku huvi arvestamine; veendumus, et teatud teenuseid peab ühiselt osutama; õiguse ja teiste õiguste austamine, järgimine; kohusetundlik tööülesannete täitmine jne.

Tegemist on küll idealiseeritud lähenemisega, kuid samas näitab see, et avalikul teenistusel lasuvad kõrgendatud ootused ühiskonna poolt.

4.1.3.4. Erinevate käsitluste kokkuvõte

Kõige üldisem järelendus erinevatest bürokraatia käsitlustest on, et ühtset bürokraatia teooriat ei ole olemas. Eksisteerivad vaid erinevate teaduste vaatenurgad bürokraatiast. Erinevate bürokraatia käsitluste olulisimad kriteeriumid bürokraatia käsitlemisel on koondatud tabelisse 3:

Tabel 3. Kokkuvõtte erinevate teadusharude bürokraatia käsitlustest.

		Bürokraatia	Eraettevõtted
Sotsioloogia	Struktuurid	Jäik	Paindlik
Majandus	Finantseerimine	Maksud	Müük
Avalik haldus	Vastutus	Avalikkus	Erainvestorid

Põhimõtteliselt ei saa siiski väita, et vasakpoolne tabeli osa on bürokraatia kirjeldus ja parem mitte. Need kriteeriumid võivad, aga ei pruugi koos esineda, st tegemist on iseseisvate karakterisikutega. Samuti pole tänapäevased organisatsioonid tavaliselt nii puhtakujulised, kui sellel mudelil – tavaliselt esinevad n-ö hallid üleminekuvormid.

4.1.4. Traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudeli kriitika

Hilisemad traditsioonilise avaliku sektori mudelit käsitlenud empiirilised uuringud on välja toonud mitmeid probleeme seoses antud organisatsiooni mudeliga:

- **Reeglite järgimine võib organisatsioonis eesmärgiks eneseks muutuda.** Igal organisatsioonil on oma tegevuslikud eesmärgid. Reeglid on selleks, et toetada eesmärkide saavutamist, hoida organisatsiooni kontrolli all, saavutada usaldatavust ja tegevuse ühtsust. Samas võib ainult bürokraatlikele reeglitele tuginemine pärssida organisatsiooni efektiivsust. Organisatsioon ei tööta sellisel juhul enam oma eesmärkide saavutamiseks vaid reeglite täitmiseks. See viib liigse jäikuseni ja nn paberimajanduseni, mis võib väljenduda näiteks selles, et kõiki koheldakse võrdselt (mis iseenesest on hea), kuid individuaalseid juhtumeid ei ole võimalik lahendada vastavalt nende iseärasustele.
- **Impersonaalsus kodanikega suhtlemisel ja otsustamisel võib viia ükskõiksuse ning tundetuseni.** Eelkõige just korrupsiooni vältimise seisukohalt on oluline, et avaliku sektori organisatsioonides koheldaks kõiki kodanikke ühetaoliselt ja võrdselt. Selle tagamiseks on sisse viidud erinevad protseduurireeglid, mis ei võimalda ametnikel otsuseid oma suva või kasu eesmärgil langetada. Paratamatult muudab see suhtlemist ametnike kui avaliku sektori organisatsioonide esindajate ja kodanike vahel impersonaalsemaks. Ametnik võib alati probleemide vältimiseks või ka mugavusest nõ pugada protseduurireeglite taha.
- **Hierarhia avaliku sektori organisatsioonides pärsib ametnike individuaalset vastutust ja initsiatiivi.** Organisatsioonihierarhia madalamatel tasanditel töötavad ametnikud puutuvad igapäevaselt kokku inimeste ja nende probleemidega ning näevad samas ka võimalusi antud probleemide efektiivsemaks lahendamiseks. Otstarbekas on nende kogemuste ja ettepanekute ärakasutamine organisatsiooni töö tõhustamiseks. Bürokraatlikus organisatsioonis ei ole see võimalik, kuna initsiatiiv vajab rakendamiseks heakskiitu kõrgematelt hierarhia tasanditelt. Informatsioon (st ka ettepanekud jms) liigub bürokraatlikus organisatsioonis aeglaselt aste-astmelt kõrgemale ning muutub impersonaalseks. Tihti ei rakendu juhtimisprobleemide tõttu isegi väga hea ettepanekud.
- **Bürokraatia ei arvesta ametniku kui inimesega.** Inimestele on omased erinevad soovid, eesmärgid, mille nimel tegutsetakse. Organisatsiooni sisenedes ei pruugi inimese ja organisatsiooni eesmärgid alati täielikult kattuda. Bürokraatia ei tunnista selliseid erinevusi ning kohandab inimese vastavalt vajadustele ümber. Bürokraatlik organisatsioon vajab kuulekalt käsku täitvaid, masinataolisi ametnikke. Inimesed muutuvad n-ö halliks massiks.
- **Informatsioonikadu erinevate organisatsioonihierarhia astmete vahel.** Avaliku sektori organisatsioone võib olemuslikult vaadelda kui informatsiooni koguvaid ja töötlevaid organisatsioone. Rangelt hierarhilise organisatsiooni üleschituse kasutamine toob endaga kaasa informatsiooni liikumise probleemid (liiga aeglane, vale informatsiooni edastamine jms). Bürokraatliku organisatsiooni informatsiooni liikumist on kirjeldatud ka kui “vale info, valel ajal ja vales kohas”.

Suuresti traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudeli aluseks olnud M. Weberi bürokraatia mudeli keskse veana on välja toodud asjaolu, et Weber ei mõistnud selle bürokraatia mudeli ambivalentsust.

Eelnevast traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudeli kriitikast tulenevalt võib välja tuua kolm uuemat alternatiivset lähenemist organisatsioonidele:

1. Organisatsioon kui inimeste vahelised suhted. Traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudel eeldab, et töötaja soorituse efektiivsus ei sõltu tema isiksusest, väärtustest ja isiklikest eesmärkidest ning et tõhus sotsialiseerumisprotsess kohandab isiklikud väärtused organisatsiooni omadega. Praktikas ühinevad inimesed organisatsioonidega rahuldumaks isiklike soove ja vajadusi. Isiklike eesmärkide järgimise võimalikkus ja organisatsioonis tekkinud sotsiaalsed sidemed mõjutavad oluliselt töötajate soorituse efektiivsust. Selle asjaolu eiramine võib kaasa tuua tugeva vastuseisu organisatsiooni eesmärkide järgimisele.

Antud lähenemine organisatsioonidele rõhutab, et efektiivselt tööülesannete täitmiseks on tunduvalt mõjusamad mitteametlikud läbirääkimised (motiveerimine) kui formaalsed käsud ja korraldused.

2. Organisatsioon kui kommunikatsioonisüsteem. Organisatsiooni efektiivsus sõltub muuhulgas ka võimalikult tõhusast informatsiooni vastuvõtmisest ja töötlemisest, samuti otsustusprotsessi võimalikult efektiivselt muutmisest. Traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudel on eelkõige poliitika elluviimise keskne ja eeldab väga häid informatsiooni kogumise ning töötlemise mehhanisme. See on tugevalt hierarhilise tööjaotuse korral ebatõenäoline. Hierarhiline tööjaotus tähendab ülevalt alla suunatud töö- ja otsustamismehhanisme. Samas on informatsiooni kogumine tõhusaim alt üles toimides – organisatsiooni kõige madalamatelt astmetelt, mis on informatsioonile (klientidele) kõige lähemal üles otsustamise tasandile. Informatsiooni kogumist võib teostada ka organisatsiooniväliselt, kuid see on liiga kulukas ning mitte sama efektiivne kui organisatsioonisisene informatsiooni alt üles liikumine.

Hierarhiline ja rangelt kitsasteks töövaldkondadeks jaotatud organisatsiooni struktuur muudab informatsiooni liikumise ülevalt alla keeruliseks: informatsioon liigub aeglaselt jõudes otsustamise tasandilt elluviimise tasandile liigse hilineumisega. Probleemiks võib saada ka otsustele lisanduv ja neid moonutav informatsioonimüra. Organisatsioonide kui kommunikatsioonisüsteemide käsitlus soovitab seetõttu hierarhiliselt korraldatud struktuuride asemel kasutada detsentraliseeritud ülesehitusega organisatsioone, kus otsustamine on viidud nii madalale kui võimalik e tasandile, kus otsuste tegemiseks vajalik informatsioon ja professionaalne pädevus on vahetult olemas.

3. Organisatsioon kui selles töötavate spetsialistide kogum. Autoriteedi võib organisatsioonides kaheks jaotada:

- eksperdi võim;
- positsiooni võim.

Ideaalses organisatsioonis eksisteerivad need kaks võimu koos ühes ametikohas. Traditsiooniline avaliku sektori organisatsiooni mudel eeldas, et eksperdi ja positsiooni võim ühitavad – esimene on teise eelduseks. Praktikas see eeldus ei ole kinnitust leidnud: kõrgemate hierarhiatasemetel bürokraadid peavad teostama järelevalvet alluvate üle, kes oma kitsas töövaldkonnas on rangest tööjaotusest ja spetsialiseerumisest tulenevalt suuremad eksperdid (finantsiliselt, tehniliselt või professionaalselt) kui järelevalveteostajad. Seetõttu võib tekkida konflikt professionaalsuse (eksperdi võim) ja organisatsiooniliste reeglite (positsiooni võim) vahel. Organisatsioon kui selles töötavate spetsialistide kogum funktsioneerib tõhusaimalt mitte hierarhilise töökorraldusega bürokraatiana, vaid võrgustikuna, kus lojaalsus on suunatud organisatsioonile kui tervikule (mitte kitsalt määratletud tööülesannetele või kindlale organisatsiooniosale).

Nii traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudelile aluseks olevad bürokraatia käsitlused kui ka eeltoodud alternatiivid sellele peegeldavad erinevaid ajajärke organisatsioonide ja juhtimise uurimise arengus:

- teaduslik juhtimine → inimsuhted;
- mehhaanilisus → küberneetika;
- hierarhiline töökorraldus → ekspertide kooslused.

Ükski neist alternatiividest ei ole lõplik tõde organisatsioonide käsitlemisel, vaid nad kõik peegeldavad mõnda organisatsioonilise reaalsuse aspekti. Ühe või teise mudeli sobivus sõltub keskkonnast ja konkreetsest kontekstist, milles seda rakendada soovitakse.

M. Weberi poolt välja töötatud bürokraatia mudel on iseenesest väga hea bürokraatia defineerimisel, kuid tema rakendamine on igapäevases töös problemaatiline. Samas on väljapakutud alternatiivide rakendamine avaliku sektori organisatsioonide puhul sageli veelgi keerulisem – nii nagu avalikul sektoril on omad eripärad võrreldes era- ja mittetulundussektoriga, on ka avaliku sektori organisatsioonidel omad iseärasused võrreldes era- ja mittetulundusorganisatsioonidega. M. Weberi bürokraatia mudelit võib vaatamata ulatuslikule kriitikal avaliku sektori organisatsioonides siiski rakendada, küll aga peab mõistma, millises ulatuses on selle mudeli traditsioonilised printsiibid igapäevases ja kaasaegses organisatsioonis rakendatavad. Arvestama peab ka asjaoluga, et kõigil lahendustel on omad varjuküljed, millega peab juba ette arvestama. Traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudeli rakendamine peaks olema aluseks organisatsiooni arendamisele avalikus sektoris, mitte lõpp-punktiks, milleni püütakse jõuda.

Eeltoodud traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni kriitikal võib lisada poliitökonoomia kriitika bürokraatia aadressil. Poliitökonoomia kohaselt on bürokraatia olemuslikult ebaefektiivne, kuna teda finantseeritakse konkurentsivabalt. Bürokraatlikes organisatsioonides töötavate inimeste püüdluste tulemusel on avalik sektor paisunud liialt suureks ning ei täida juba ammu ainult oma algset funktsiooni – tagada eraomandi puutumatus ja lepingutest kinnipidamine. Lahendusena näeb poliitökonoomia avaliku sektori organisatsioonide funktsioonide kärpimist võimalikult esialgsete ülesannete lähedaseks. Kus see ei ole enam võimalik, tuleb võimalikult ulatuslikult konkurentsi ja erasektori juhtimise printsiipe rakendada.

Viimastel kümnenditel on sellised tendentsid viinud ulatuslike haldusreformideni pea kõigis liberaalse demokraatliku valitsmiskorraldusega riikides. Need haldusreformid on kavandatud ja elluviidud eelkõige erasektorist pärinevate juhtimisprintsiipide alusel. Keskseks elemendiks on seejuures tihti avaliku sektori organisatsioonide funktsioonide vähendamine ja nende avamine konkurentstile.

4.1.5. Kaasaegne avaliku sektori organisatsiooni mudel

Traditsiooniline avaliku sektori organisatsiooni mudel kujunes eelkõige kaasaegset ühiskonna problemaatikat silmas pidades. Ühiskonna edasi arenedes ei vastanud traditsiooniline mudel sotsiaalsete vajaduste arengule – ühiskonna ootused avaliku sektori organisatsioonidele olid muutunud, tõusnud. Mitmed ühiskonnateadlased ning nende poolt teostatud uurimused seadsid traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudeli efektiivsuse ja rakendatavuse kahtluse alla. Pärast Teist maailmasõda kujunesid 1950. kuni 70. aastatel välja alternatiivsed lähenemisviisid avaliku sektori organisatsioonidele. Uute lähenemisviiside peamised printsiibid on kokku koondatud kaasaegse avaliku sektori organisatsiooni mudelisse. Kaasaegse avaliku sektori organisatsiooni mudeli printsiipidesse on suure panuse andnud näiteks Aaron Wildavsky, James March, Johann Olsen, Herbert Simon jt.

Kaasaegsele avaliku sektori organisatsiooni mudelile on iseloomulikud järgmised printsiibid:

- **Poliitika ja avaliku halduse range eraldamine pole mõistlik ega tihti võimalikki.** Poliitika ja avalik haldus on teineteisega tihedalt seotud. Tänapäeval ei saa enam nende vahele tõmmata selget piiri ja öelda, kust algab avalik haldus ja lõpeb poliitika;
- **Ratsionaalne otsustamine avaliku sektori organisatsioonides pole võimalik, sest peab arvestama väga paljude huvigruppidega.** Traditsiooniline avaliku sektori organisatsiooni mudel eeldab, et avaliku sektori organisatsioonide tegevuskeskkond on staatiline ning et otsustamisel on võimalik arvestada kõigi teguritega st otsustamine on sisuliselt mehhaaniline tegevus ja ka otsuste elluviimine on iseeneslik protsess. Igapäevaselt ei ole selline jäik lähenemine avaliku sektori organisatsioonides realistlik kuna ainuüksi huvigruppe, kes tunnevad otsuste vastu huvi (kuna need mõjutavad otseselt või kaudselt nende huvisid), on väga palju. Kõigi huve pole samas võimalik ratsionaliseeritud otsustamisprotsessis arvestada;
- **Poliitika elluviimine ülevalt alla ei toimi ning automaatne eesmärkide saavutamine pole võimalik.** Traditsioonilise avaliku sektori organisatsiooni mudeli kohaselt anti hierarhia ülemistel tasemetel korraldus (seati eesmärk) ning alumised tasemed viisid selle ellu. Kaasaegne avaliku sektori organisatsiooni mudel seda ei eelda. Eesmärgid moonduvad hierarhia ülemistelt tasemetelt alumistele, neid elluviivate ametnikeni jõudmisel (informatsioonimüra jms). Seetõttu on kaasaegse avaliku sektori

organisatsiooni mudeli kohaselt otstarbekam, et otsuste vahetu elluviija osaleb otsustamisprotsessis endas ning on lõplik määraja selles, mismoodi otsus tehniliselt kodanikuni viiakse;

- **Avaliku sektori organisatsioonide juhtimist ei tohi kammitseda liigsete protseduurireeglitega.** Avaliku sektori organisatsioonidele on olulised tänapäeval efektiivsus, organisatsiooniline paindlikkus ja eesmärkide saavutamine, mitte liigne sõltuvus formaalsetest protseduurireeglitest. Traditsioonilises avaliku sektori organisatsiooni mudelis on olulised kõikvõimalikud juriidilised ja tehnilised reeglid, mida pidevalt muutuv keskkonnas on äärmiselt keeruline ajakohastena hoida (kui mitte võimatu). Vananenud jäikade reeglitega on efektiivsuse ja piisava paindlikkuse saavutamine aga väga keeruline. Kaasaegses avaliku sektori organisatsiooni mudelis on esikohal mõtlemis- ja kohanemisvõime, mitte reeglid;
- **Liigne tsentraliseeritus võib viia paindumatuseni, organisatsioonilisest hierarhiast võivad tuleneda puudused otsuste elluviimisel.** Rangelt hierarhiline organisatsiooni tegevuse korraldamine ei pruugi olla kõige otstarbekam lahendus. Eelmainitud informatsioonimüra probleemide otsustamisel ja probleemidele muutuva tegevuskeskkonnaga kohanemisel lisandub veel rangest hierarhiast ja tsentraliseeritusest tulenev aeglase otsustamise ja ebaefektiivsuse problemaatika;
- **Avaliku sektori organisatsioonide süsteem eksisteerib kõige efektiivsemalt, kui ta on piisavalt detsentraliseeritud.** Antud kaasaegse avaliku sektori organisatsiooni mudeli printsiip laiendab eelmises printsiibis välja toodud üksiku avaliku sektori organisatsiooni tasandile suunatud kriitikat kogu avaliku sektori tasandile. Avaliku sektori organisatsioonid suudavad osutada parimat teenust kodanikele siis, kui neile on antud piisavalt ressursse ja otsustamise ning elluviimise pädevust.
- **Avaliku sektori organisatsioonides võib esineda irratsionaalseid nn prügikasti protsesse.** Avaliku sektori organisatsioonides ei ole kõik protsessid ette planeeritavad ega ratsionaliseeritavad. Eelkõige poliitiliste eesmärkide muutumise tõttu võib juhtuda, et mitmed pikaajalised ja töömahukad protsessid muutuvad ühe hetkega kasututeks;
- **Avalikel teenistujatel ei ole avaliku sektori organisatsioonides töötamiseks n-ö erilist motivatsiooni.** Traditsiooniline avaliku sektori organisatsiooni mudel eeldab, et avalikud teenistujad teevad riigitööd erilise kutsumusega või sooviga, mis eristab neid era- ja mittetulundussektori teenistujatest. Kaasaegne avaliku sektori organisatsiooni mudel lähtub eeldusest, et avalikud teenistujad soovivad samamoodi nagu era- ja mittetulundussektori töötajad saavutada oma isiklike eesmärgi nagu prestiiž, võim, tenüür (ametikohaga kaasnev kindlustunne, sotsiaalsed garantiid, töökoha olemasolu jms). Avalik teenistus on samasugune töö nagu kõik teised ametidki, mitte määratlemata kutsumus.

Kuigi teoreetilisel tasandil on võimalik välja tuua kahene jaotus – traditsiooniline ja kaasaegne avaliku sektori organisatsiooni mudel – on igapäevane praktika näidanud, et üks või teine mudeli ei esine puhtal kujul. Igas avaliku sektori organisatsioonis leidub elemente mõlemast, parimal juhul võib välja tuua tendents, millise mudeli poole enam kaldutakse. Avaliku sektori kui terviku pideva reformimise tulemusena on viimastel aastatel areng olnud pigem kaasaegse avaliku sektori organisatsiooni mudeli suunas, kuid tõenäoliselt jääb ka traditsiooniline avaliku sektori organisatsiooni mudel elujõuliseks.

5. EESTI AVALIK HALDUS JA AVALIK TEENISTUS

5.1. Minevik

Olulisimaks kaasaegse Eesti avaliku halduse mõjutajaks võib lugeda Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi (ENSV) administratiivset traditsiooni. Varasemaks avaliku halduse traditsiooniks võib Eestis lugeda kahe maailmasõja vahepealset avaliku halduse kogemust. Siinkohal seda ei käsitleta, kuna selle otsene mõju taasiseseisvunud Eesti avalikule haldusele loetakse liiga nõrgaks. Tänapäeva Eesti avaliku halduse probleemid tulenevad eelkõige ENSV administratiivsest tavast. Eesti Vabariigi algusaegade administratiivne traditsioon on oluline avaliku halduse kui kutse traditsiooni, väärtuste järjepidevuse loomiseks ja säilitamiseks.

Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu (NSVLi) ja seega ka ENSV administratsiooni kohta võib välja tuua järgmised iseloomulikud omadused:

- **bürokraatia ehk avaliku halduse ja avaliku teenistuse olemasolu NSVLis eitati** – eksisteeris organisatsioon, mida iseloomustas täpne juhtimisstruktuur, ametikohtade hierarhia, funktsioonide range jaotus jms. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused olid küll olemas ning nendes töötasid ametnikud, kuid korraldust ei nimetatud avalikuks halduseks ega avalikuks teenistuseks. Samuti ei nimetatud hierarhiliselt korraldatud organisatsiooni ideoloogilistel põhjustel bürokraatiaks. Mõõndi ainult, et on olemas bürokraatlikke ilminguid, aga neid on vähe ja nendestki üritatakse kuidagi üle saada, sest bürokraatia on iseloomulik kapitalistlikule klassiühiskonnale.
- **ebaselged personalipoliitika põhimõtted juhtimistasandil:**
 - ebaselged, varjatud edutamisosused, st et ametlikult ei olnud reglementeeritud, milliste põhimõtete alusel ametnikke edutatakse, edutamisosuseid ei põhjendatud;
 - segane juhtimisosuste mehhanism. Erinevate juhtimistasandite pädevus ning vastutamise kord juhtimisvigade eest ei olnud täpselt reguleeritud;
 - nn nomenklatuuri liikmetel oli suhteliselt kindel positsioon:
 - hea, probleemideta töö korral edutamine;
 - väiksemate probleemide puhul rotatsioon samal juhtimistasandil;
 - suuremate probleemide puhul “õppima suunamine”;
 - juhid ei vastutanud oma alluvate ja organisatsiooni ees, kogu vastutus oli suunatud poliitilisele tasandile.
- **administratsiooni tegevus oli vaid osaliselt dokumenteeritud.** Ametnikud suhtusid täpsesse dokumentatsiooni kui “süütõendite” mahajätmisesse;
- **ametnikuna töötamise peamiseks motivatsiooniks oli juurdepääs mitmetele defitsiitsetele hüvedele. Samuti sooviti kasutada ametniku staatusega kaasnevaid sotsiaalseid garantiisid, luua vajalikke tutvuseid jms;**
- **ametnikele oli iseloomulik sõna- mitte seadusekuulekus.** Näiteks rakendati praktikas nn “telefoniõigust” – seaduste täitmine oli küll oluline, kuid isikliku heaolu huvides oli tunduvalt olulisem kõrgemate ülemuste tahtmist täitmine;
- **administratsioon oli politiseeritud.** Suurem osa ametnikest ei olnud kommunistliku partei liikmed. Kommunistlikkusse parteisse pidid kuuluma kõrgemate juhtimistasandite liikmed. Madalamate hierarhiatasandite ametnikud sõltusid täielikult kõrgema, kitsa politiseeritud eliidi – nomenklatuuri – tahtest. Karjääritegemine eeldas “poliitikasse minemist” e kommunistlikusse parteisse astumist. Sisuliselt oli ainsaks otsustajaks kommunistlik partei, mille otsused kehtisid kõigile administratsiooni liikmetele olenemata parteisse kuulumisest või mitte;
- **sisuliselt puudus administratsiooni üle väline kontroll.** Võimude lahususele omaselt parlament, kohtute süsteem, uuriv ajakirjandus, avalikkuse kontroll jms puudusid. Olemas oli ainult kommunistliku partei poliitiline kontroll, mis oli suunatud sõnakuulekuse, mitte seaduste täitmise tagamiseks;
- **administratsioon oli ainult täidesaatev struktuur.** Õigusaktid ja otsused dikteeriti poliitiliselt tasandi kommunistliku partei poolt. Ametnikud ei osalenud otsuste väljatöötamisel, nende ülesandeks oli ainult otsuste tehniline elluviimine.

Kokkuvõtlikult võib NSVLi administratsiooni iseloomustada kui süsteemi, kus ametnikud olid täielikus sõltuvuses võimukandjatest poliitilisel tasandil. Samas olid nad täielikult sõltumatud kodanikest ja nende tahtest.

Tulenevalt eelloetletud NSVLi administratsioonile iseloomulikest tunnustest ning asjaolust, et NSVLi poolt okupeeritud Eestil puudus mitmetes eluvaldkondades vajadus ja võimalus ametnikkonna kujundamiseks, võib välja tuua peamised NSVLi administratsiooni järelmõjud iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigi avalikule haldusele:

- **Paljudes valdkondades oli tõsine puudus asjatundlikest ametnikest:**
 - ametnikud lahkusid parema palga ja suurmate eneseteostusvõimaluste otsinguil erasektoris, kus nad olid tänu oma tutvusringkonnale hinnatud tööjõud;

- mitmed ametnikud olid sunnitud lahkuma, kuna nad olid kuulunud kas kommunistlikusse parteisse või Eestit okupeerinud repressiivorganitesse;
 - mõningates valdkondades puudus pädev ametnikkond, sest vastavat funktsiooni NSVLi okupatsiooni ajal Eestis ei täidetud (näiteks toll, piirivalve, välisteenistus jms).
- **Ametnikel puudusid tihti vajalikud teadmised ja oskused teatud valdkondades.** Näiteks poliitika kujundamise, juhtimise, infotehnoloogia jms puhul NSVLi vajalikud oskused puudusid, sest neid ei olnud vaja või nende vajalikkust eirati (poliitika kujundamine). Lisaks eeltoodule olid teadmised nii tehniliselt kui moraalselt iganenud (näiteks infotehnoloogia kasutamine);
- Nii õiguslik keskkond kui ka ametnike õigusaiane ettevalmistus olid iganenud või puudulikud. NSVL oli olemuselt teistsuguse õiguskorraga, kus mitmed kaasaegsele ühiskonnale iseloomulikud õiguse valdkonnad (näiteks lepingu- ja äriõigus, avaliku teenistuse õigus jne) kas puudusid või olid Euroopa (eelkõige nn saksa õiguskorras) õiguskorras, mille Eesti Vabariik oli endale eeskujuks võtnud, tunduvalt erinevad. NSVLi ajal ametnikkonna spetsiaalsele ettevalmistusele tähelepanu ei pööratud, samuti ei olnud piisavad õiguslased teadmisel eelduseks ametnikuna tööle asumisel. Sellest tulenevalt ei olnud paljud ametnikud pärast iseseisvuse taastamist võimelised seaduste väljatöötamisel osalema ega neid hiljem rakendama;
- NSVLi administratsioonile iseloomulikud väärtushinnangud ja arusaamad takistasid kaasaegse halduskultuuri väljaarendamist. Eelmainitud “telefoniõigus”, korrupsioon (“meelehea” andmine ametnikele jms) on ainult mõned näited takistustest. Kõige leebemas vormis väljendub antud problemaatika ametnike oskamatuses kodanikes kliente näha, tunnetada end klienditeenindajatena;
- Ametnike tööefektiivsust mõjutas nn õpitud abitus. Ametnikud ootasid, et “keegi kuskilt kõrgelt” ütleks täpselt mida, millal ja kuidas teha. See peegeldas üldist ühiskondlikku suhtumist, et inimesed on riigipoolse kohtlemise objektiks, neil endil puudub igasugunegi tahtmine ja oskus enda tegemiste eest ise seista. Nad ootavad, et riik nende heaolu tagaks. Ühiskonna tasandil väljendub õpitud abitus eelkõige nn kodanikuühiskonna väljakujunemise raskustes.

Peale iseseisvuse taastamist on mitmed eeltoodud probleemid edukalt lahendatud. Peale 20. augustit 1991 on Eesti Vabariigi avalikku haldust iseloomustanud pidevad reformid nii struktuuraalselt (ministeeriumide ühendamine jms), funktsionaalselt (mitmete avaliku sektori funktsioonide erastamine) kui ka juhtimislikult (liikumine kaasaegsete juhtimise põhimõtete kasutusele võtmise suunas).

5.2. Tänapäev

Eesti avalikku haldust saab iseloomustada järgmiste aspektide kaudu:

- **Territoriaalne halduskorraldus** – millised avaliku halduse kandjad on territoriaalselt olemas. See annab ühtlasi ka aluse nende ülesannete edasiseks uurimiseks;
- **Erinevate institutsioonide põhjal** – millised asutused ja struktuurid Eestis avalikku haldust teostavad:
 - täidesaatva riigivõimu institutsionaalne struktuur;
 - kohalikud omavalitsused;
 - avalik-õiguslikud juriidilised isikud;
- **Avalik teenistus Eestis** – kes Eesti Vabariigis igapäevaselt avaliku võimu teostamisega tegelevad.

5.2.1. Eesti territoriaalne halduskorraldus

Esmase määratluse Eesti territooriumi haldusterritoriaalsest korraldusest annab Eesti Vabariigi põhiseadus, mille paragrahv 2. kohaselt:

Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik. Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus.

Seega on Eesti põhiseaduse kohaselt unitaarriik, mille territooriumi kõiki elemente peab jagamatult käsitlema. Samas sätestab põhiseadus, et täpsem **haldusjaotus** sellel territooriumil on ära toodud eraldi seaduses.

Selliseks seaduseks on **Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus**, mis toob muuhulgas ära olulisemad mõisted ja jaotused seoses antud temaga.

Haldusterritoriaalne korraldus:

Haldusterritoriaalne korraldus on Eesti territooriumi jagunemine haldusüksusteks.

Haldusüksus:

Haldusüksus on haldusjaotusel põhinev, seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus, mille territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist.

Haldusjaotus:

Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks.

Maakond:

Maakonnas teostatakse seaduse alusel riiklikku haldamist maavanema ja valitsusasutuste poolt.

Praegu on Eestis 15 maakonda.

Vallad ja linnad:

Vallas ja linnas teostatakse omavalitsuslikku haldamist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahvides 3 ja 4 sätestatud alustel.

Vallas ja linnas võib moodustada vastavalt osavaldude ja linnaosi seaduses sätestatud korras.

Eesti Vabariigi põhiseaduse XIV peatükis on sätestatud kohalike omavalitsuste olemasolu ja ülesanded, samuti et kohaliku omavalitsuse üksused on vallad ja linnad. Kohalike omavalitsuste töökorralduse reguleerimiseks on mitmeid eriseaduseid vastu võetud (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus jne). Täpsem haldusterritoriaalne aspekt on sätestatud Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses. Lisaks ülaltoodule on seaduses sätestatud ka tähtsamad haldusüksuste piiride jms muutmise alused ja protseduurid, mis oluline eelkõige haldusterritoriaalset reformi silmas pidades.

Haldusjaotus on ainult üks võimalus Eesti territooriumi jaotamisel. Erinevate seaduste ja madalamate õigusaktidega on erinevates valdkondades loodud ka muid administratiivseid jaotuseid Eesti territooriumi kohta. Näiteks Eesti territooriumi jaotamine piirivalvepiirkondadeks või politseiprefektuurideks. Olulisim on siiski Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses sätestatu.

5.3. Täidesaatva riigivõimu institutsionaalne struktuur Eestis

Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab institutsiooni, mille kaudu teostub Eestis täidesaatev riigivõim:

Täidesaatev riigivõim kuulub Vabariigi Valitsusele.

Põhiseaduse kogu VI peatükk käsitleb Vabariigi Valitsuse pädevust, koosseisu, moodustamist jt olulisemaid täidesaatva võimu teostamisega seonduvaid põhiküsimusi. Täpsema ülevaate Vabariigi Valitsuse kui täidesaatva võimu teostajast Eestis annab **Vabariigi Valitsuse seadus**.

5.3.1. Vabariigi Valitsus: pädevus ja koosseis

Vabariigi Valitsuse pädevus:

Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seaduste alusel.

Vabariigi Valitsuse on kollegiaalne organ, mis koosneb kuni viieteistkümnest inimesest, kuhu alati kuuluvad:

Vabariigi Valitsuse liikmed on:

- Peaminister;
- Haridusminister;
- Justiitsminister;
- Kaitseminister;
- Keskkonnaminister;
- Kultuuriminister;
- Majandusminister;
- Põllumajandusminister;
- Rahandusminister;
- Siseminister;
- Sotsiaalminister;
- Teede- ja sideminister¹²;
- Välisminister;
- [...] ministrid, kelle Vabariigi President on peaministri ettepanekul ametisse nimetanud, kes ei juhi ministeeriumi.

Iseenesest mõistetavalt ei suuda viiesteist inimest individuaalselt kogu täidesaatvat võimu teostada – nemad ainult korraldavad ja juhivad täidesaatva võimu teostamist:

Vabariigi Valitsus teostab täidesaatvat riigivõimu vahetult või valitsusasutuste kaudu.

Vahetult teostab Vabariigi Valitsus harva täidesaatvat võimu. Vahetu täidesaatva riigivõimu teostamisena võib käsitleda üksikjuhtumite lahendamiseks antud Vabariigi Valitsuse korraldusi. Üldjuhul delegeerib Vabariigi Valitsus oma täidesaatva võimu teostamise pädevuse erinevatele valitsusasutustele.

5.3.2. Täidesaatva riigivõimu asutused

Täidesaatva riigivõimu asutuste jaotus on Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt järgmine:

Täidesaatva riigivõimu asutused on:

- valitsusasutused;
- valitsusasutuste hallatavad riigiasutused.

Valitsusasutuste mõiste ja liigid:

Valitsusasutused on riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine.

Valitsusasutused on ministeeriumid, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksiioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi.

5.3.2.1. Ministeeriumid

Ministeeriumi mõiste:

Ministeerium on valitsusasutus, mis täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid.

Ministeeriumi struktuur:

Ministeerium on tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksiioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ.

¹² Käesoleva õppevahendi koostamise ajal 2002. a suvel on majandus- ning teede- ja sideministeerium ühendamisel.

Ministeeriumide valitsemisalad:

Ministeeriumide valitsemisalad kehtestatakse käesoleva seadusega.

Kui seadusega Vabariigi Valitsuse võimkonda antud küsimus ei kuulu käesoleva ja muude seaduste alusel ühegi ministeeriumi valitsemisalasse, otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus.

Kui küsimus on mitme ministeeriumi valitsemisalal ning seadusega ei ole ette nähtud lahendavat ministeeriumi, otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus.

Valitsusasutuste ja muude riigiasutuste kuuluvuse ministeeriumi valitsemisalasse määrab Vabariigi Valitsus, kui seadusest ei tulene teisiti.

Kõik ühiskondlikud küsimused on jagatud üldistuste tasemel üldisteks eluvaldkondadeks ning iga valdkonna juhtimiseks ja korraldamiseks on loodud vastav ministeerium. Kui luuakse muid riigiasutusi, mis teatud kitsama eluvaldkonna tegevuse korraldamiseks, siis määratakse need alati mingi ministeeriumi valitsemisalasse.

Valitsemisalade korraldamiseks on moodustatud järgmised ministeeriumid:

- Haridusministeerium;
- Justiitsministeerium;
- Kaitseministeerium;
- Keskkonnaministeerium;
- Kultuuriministeerium;
- Majandusministeerium;
- Põllumajandusministeerium;
- Rahandusministeerium;
- Siseministeerium;
- Sotsiaalministeerium;
- Teede- ja Sideministeerium;
- Välisministeerium.

5.3.2.2. Ametid ja inspeksioonid

Amet:

Amet on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalal tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

Inspeksioonid

Inspeksioon on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalal tegutsev valitsusasutus, mille põhiülesanne on teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

Ametid ja inspeksioonid (ja nende kohapealsed struktuuriüksused näiteks maakondades) on peamised valitsusasutused, mis kuuluvad ühe või teise ministeeriumi valitsemisalasse. Vahe ameti ja inspeksiooni seisneb põhiülesannetest: amet on laiemal pädevusega, kuna ta teostab nii juhtimisfunktsiooni, riiklikku järelevalvet kui ka kohaldab riiklikku sundi; inspeksioon on kitsam mõiste, kuna ta teostab ainult riiklikku järelevalvet ja kohaldab riiklikku sundi (juhtimisfunktsioon puudub). Vaatamata erinevustele ameti ja inspeksiooni pädevuses on tegemist täiesti võrdväärsete valitsusasutustega.

5.3.2.3. Riigikantselei

Riigikantselei on valitsusasutusena ühtlasi ka põhiseaduslik institutsioon. Põhiseaduses käsitleb riigikantseleid koos Vabariigi Valitsusega põhiseaduse VI peatükis:

Vabariigi Valitsuse juures on riigikantselei, mida juhivad riigisekretär.

Riigisekretäri nimetab ametisse ja vabastab ametist peaminister.

Riigisekretär võtab sõnaõigusega osa valitsuse istungitest.

Riigisekretäril on riigikantselei juhina samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministeeriumi juhtimiseks.

Riigikantselei olemust selgitab täpsemalt Vabariigi Valitsuse seadus.

Riigikantselei staatus:

Vabariigi Valitsuse juures on Riigikantselei. Riigikantselei on valitsusasutus, mis täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid.

Riigikantselei ülesannete loetelu on väga pikk. Seetõttu võib välja tuua mõned üldisemad valdkonnad, millega riigikantselei tegelema peab:

- Vabariigi Valitsuse, peaministri ja portfelli ministrite asjaajamise, suhtluse jms korraldamine;
- Riigi Teataja väljaandmine;
- riigi ja kohalike omavalitsuste sümboolikaga seonduva korraldamine;
- avaliku teenistusega seonduvad ülesanded (koolituse küsimused, atesteerimine, ametnike reserv jne);
- muud seadusega või Vabariigi Valitsuse poolt riigikantselei pädevusse antud küsimused.

5.3.2.4. Maavalitsus

Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus:

Maakonnas teostatakse seaduse alusel riiklikku haldamist maavanema ja valitsusasutuste poolt.

Täpsema ülevaate maavalitsusest kui valitsusasutusest ja maavanema institutsioonist annab Vabariigi Valitsuse seadus.

Maavalitsuse mõiste:

Maavalitsus on maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus.

Seega täidab maavalitsus valitsusasutusena eelkõige ainult tehnilist funktsiooni – peab teenindama maavanemat. Mõistmaks maavalitsuse kui valitsusasutuse funktsioone ja olulisust on seega oluline mõista maavanema institutsiooni. Maavanema ülesanded võib üldistuse tasemel jaotada järgmisteks valdkondadeks:

- kohalike omavalitsustega seonduvad ülesanded (informatsiooni vahendamine Vabariigi Valitsuse, ministeeriumide ja kohalike omavalitsuste vahel, järelevalve teostamine kohalike omavalitsuste õigusaktide üle jne);
- hallatavate riigiasutustega seonduvad ülesanded (personalialased küsimused jne);
- riigivaraga seonduvad ülesanded;
- maavalitsuse töökorraldamisega seonduvad ülesanded;
- ja paljud teised ülesanded.

5.3.2.5. Muud valitsusasutused

Lisaks eelnimetatud valitsusasutustele on Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt võimalus luua veel täiendavaid valitsusasutusi. Sellised valitsusasutused on näiteks:

- Justiitsministeeriumi valitsemisalas asuvad prokuratuur ja vanglad.
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas asuvad metsakaitse- ja metsauuenduskeskus.
- Rahandusministeeriumi valitsemisalas asuv Eesti Vabariigi Raamatupidamistoimkond.
- Siseministeeriumi valitsemisalas ja politsei ameti haldusalas asuvad Julgestuspolitsei, Keskkriminaalpolitsei, Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus ning päästeameti haldusalas asuvad Tallinna Üksik-Päästekompanii, Tartu Üksik-Päästekompanii, Jõhvi Üksik-Päästekompanii ja Lõuna-Eesti Häirekeskus.
- Riigikantselei valitsemisalas asuv valitsusasutus Rahvusarhiiv.

5.3.3. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused

Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste mõiste:

Valitsusasutuste haldamisel võivad olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine. Seaduse alusel võivad valitsusasutuste hallatavad riigiasutused teostada täidesaatvat riigivõimu.

Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamine:

Valitsusasutuste hallatavaid riigiasutusi moodustavad, korraldavad ümber ja nende tegevuse lõpetavad Vabariigi Valitsus või Vabariigi Valitsuse määratavas korras valitsusasutused, kui seaduses ei sätestata teisiti.

Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused kuuluvad Vabariigi Valitsuse määratud ministeeriumi valitsemisalasse või Riigikantselei või maavalitsuse haldamisele.

Keskseks mõisteks valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste erinevuste mõistmisel on **täidesaatva riigivõimu teostamine**. Valitsusasutustel on alati täidesaatva riigivõimu teostamise pädevus, mis on neile Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt põhiülesandeks. Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine (mis see on, sõltub juba konkreetselt antud riigiasutusest). See ei tähenda, et valitsusasutuste hallatavad riigiasutused ei tohiks täidesaatvat riigivõimu teostada – see on lubatud, aga ainult otsese seadusest tuleneva delegatsiooninormi alusel.

Olulisel kohal on ka subordinatsioonisuhted. Valitsusasutused on oma tegevuses suhteliselt iseseisvad ja alluvad otseselt Vabariigi Valitsusele (ministeeriumid, riigikantselei ja maavalitsused) või ministeeriumitele (kõik muud valitsusasutused). Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused on suhteliselt piiratuma tegevusvabadusega – nende jaoks on esmane valitsusasutus, mille valitsemisalasse nad kuuluvad.

Valitsusasutuste hallatavateks riigiasutusteks on maakondades näiteks kohalikud päästeteenistused ja hooldekodud (kui ei ole just tegemist kohaliku omavalitsuse hooldekoduga), muuseumid, teatrid, mõned koolid jne, (jällegi on alati olemas võimalus, et konkreetne asutus on kohaliku omavalitsuse asutuseks).

Kuna valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste loomine, kaotamine ja ümberkorraldamine on tunduvalt lihtsam kui valitsusasutuste puhul (selleks ei ole vaja seadust muuta), siis muutub valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste loetelu ja arv pidevalt.

5.3.4. Kohalikud omavalitsused Eestis

Kõige üldisemal tasemel käsitleb kohalikke omavalitsusi Eesti Vabariigi põhiseaduse XIV peatükk, mille kohaselt:

Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.

Põhiseaduses on sätestatud muude üldisemate kohaliku omavalitsuse olemust reguleerivate sätete kõrval ka see, et olulisemad kohaliku omavalitsuse tegevust puudutavad valdkonnad on reguleeritud täiendavate seadustega. Üheks olulisemaks selliseks seaduseks on **Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus**, mis käsitleb täpsemalt keskseid mõisteid seoses kohalike omavalitsustega ja sätestab kohalike omavalitsuste funktsioneerimise peamised põhimõtted.

Kohaliku omavalitsuse mõiste:

Kohalik omavalitsus on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi.

Kohalik omavalitsus:

1. rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel;
2. teostub demokraatlikult moodustatud esindus- ja võimuorganite kaudu, samuti kohaliku elu küsimustes rahvaküsitluse või rahvaalgatuse teel.

Kohaliku omavalitsuse põhimõtted:

Kohalik omavalitsus rajaneb järgmistel põhimõtetel:

1. kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine;
2. igaihe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas;
3. seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel;
4. valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel;
5. vastutus oma ülesannete täitmise eest;
6. tegevuse avalikkus;
7. avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel.

Omavalitsusorganid:

Omavalitsusorganid on:

1. volikogu kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel;
2. valitsus volikogu poolt moodustatav täitevorgan.

Omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevus:

Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

Omavalitsusüksuse ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

Lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi:

1. mis on talle pandud teiste seadustega;
2. mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

Omavalitsusüksus täidab riiklikke kohustusi:

1. mis on talle pandud seadusega;
2. mis tulenevad selleks volitatud riigiorгани ja antud volikogu vahelisest lepingust.

Kohalikud omavalitsused ei ole täidesaatva riigivõimu asutused. Kohalikud omavalitsused on põhiseaduse ja Kohalike omavalitsuste korralduse seaduse täidesaatvat riigivõimu teostavale Vabariigi Valitsusele sisuliselt võrdväärsed partnerid – mõlemad on õiguslikes suhetes osalemisel võrdsed. Samuti on printsiibis Vabariigi Valitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel koordinatsiooni, mitte subordinatsiooni suhted.

Samas teostab Vabariigi Valitsus täidesaatva riigivõimu kandjana kohalike omavalitsuste tegevuse üle järelevalvet (seda küll seadustega sätestatud ulatuses, mitte täielikult), Vabariigi Valitsusel (ja ka seadusandlikul võimul – Riigikogul) on ka suur mõju kohalike omavalitsuste eelarvete kujunemisele, Vabariigi Valitsusel on ulatuslikud volitused kohalike omavalitsuste piiride (haldusterritoriaalse korraldus) muutmisel jne. Seega administratiivselt ei saa kohalikke omavalitsusi ja Vabariigi Valitsust täiesti võrdväärsseteks partneriteks pidada, kuigi nad on seda õiguslikult.

5.3.5. Riigi eraõiguslikud juriidilised isikud

Valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste kõrval on Eesti avalikus halduses omal kohal ka mitmed riigi poolt asutatud eraõiguslikud juriidilised isikud. Kuigi riigi eraõiguslikud juriidilised isikud funktsioneerivad samuti vastavaid organisatsioonivorme reguleerivate eriseaduste alusel (näiteks Äri- ja Kaubandusregistri või

Mittetulundusühingute seadus), reguleerib eelkõige **Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus**, täpsemalt antud valdkonda:

Käesolev seadus sätestab Eesti Vabariigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute (aktsiaselts, osühing, mittetulundusühing, sihtasutus) asutamise ja nendes aktsionäri, osaniku või liikmena osalemise alused ja korras.

Erinevate piirangute kõrval tuleb olulisimaks siiski pidada antud seaduses ära toodud riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise eesmärki:

Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise eesmärgiks on eelkõige riigi funktsioonide parema täitmise ja riikliku majanduspoliitika elluviimise kindlustamine.

Riik osaleb eraõiguslikes juriidilistes isikutes läbi erinevate valitsusasutuste, mille ülesandeks on riigi huvisid antud eraõiguslikes juriidilistes isikutes esindada.

Valdavalt on Eesti riik seni asutanud (või osaleb) mitmeid sihtasutusi ning äriühingutest peamiselt aktsiaseltse (on ka mõned osühingud).

Osalemine eraõiguslikes juriidilistes isikutes võimaldab riigil tunduvalt paindlikumalt tegutseda, kui see oleks võimalik ainult valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste puhul. Eraõiguslike juriidilisi isikuid on tunduvalt lihtsam moodustada ja likvideerida; need on isemajandavad jne.

5.3.6. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Lisaks täidesaatva riigivõimu asutustele, kohalikele omavalitsustele ja riigi osalusega eraõiguslikele juriidilistele isikutele saab avalikku sektorisse kuuluvate organisatsioonidena välja tuua täiendavalt ka muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute loomist ja funktsioneerimist kõige üldisemal tasemel reguleerib **Tsiviilseadustiku üldosa seadus**.

Avalik-õiguslik juriidiline isik:

Avalik-õiguslik juriidiline isik on juriidiline isik, mis on loodud seadusega avalikes huvides.

Riik ja kohalik omavalitsusüksus osalevad tsiviilõigussuhtes avalik-õigusliku juriidilise isikuna.

Riik ja kohalik omavalitsusüksus teostavad juriidilise isiku tsiviilõigusi ja täidavad tsiviilkohustusi oma asutuste kaudu.

Seega on TsÜSi kohaselt avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamine võimalik ainult seadusega. Samas on TsÜSi näol tegemist üldnormidega, millest eriseadustes välja toodud erinormid võivad erineda – ja seda ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutamise osas. Seetõttu võib avalik-õiguslike juriidiliste isikute asutamise alused jaotada kaheks:

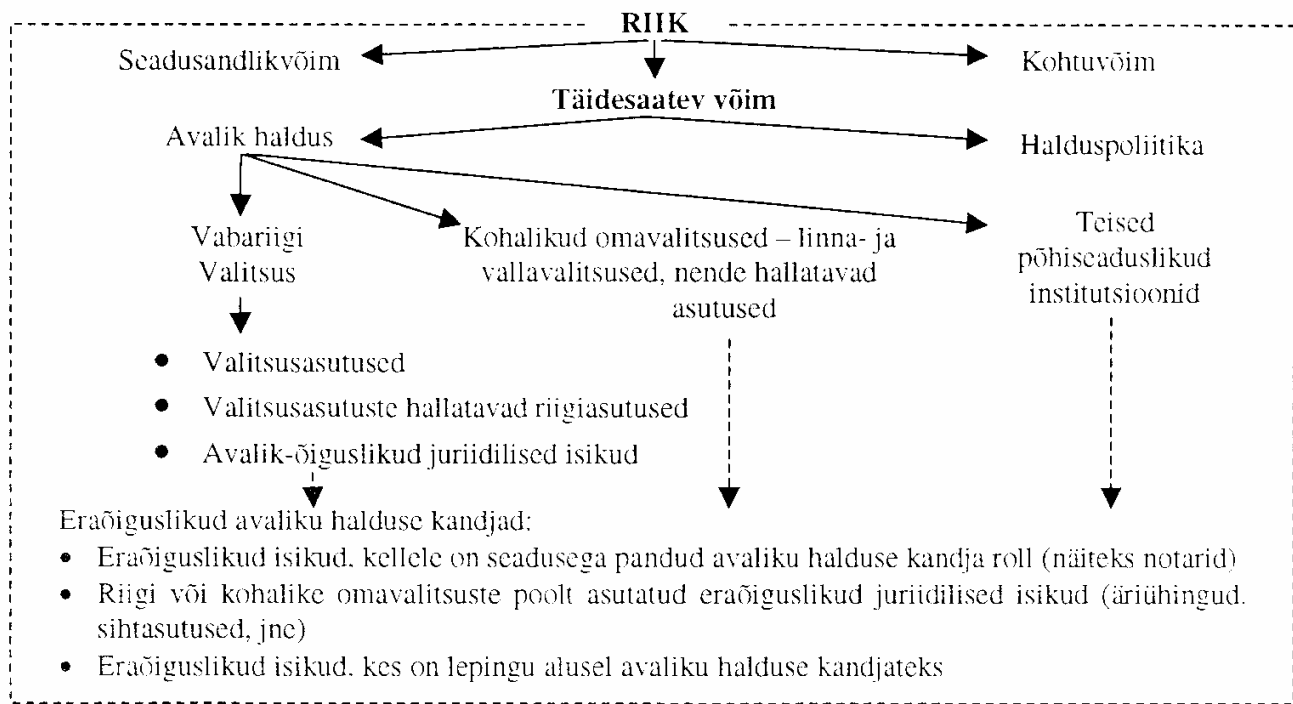
1. Juriidilise isiku asutamine seadusega:

Näiteks on Tartu Ülikool kui avalik-õiguslik juriidiline isik asutatud Tartu Ülikooli seadusega (RT I 1995, 23, 333; siin on silmas peetud ülikoolile vastava õigusliku staatuse andmist, institutsioonina loodi Tartu ülikool 1632. aastal).

2. Avalik-õigusliku juriidilise isiku võib asutada teatud liiki juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Sellisel juhul sätestab seadus vastava avalik-õigusliku juriidilise isiku liigi, asutamise korra ja asutajad.

Näiteks ülikooliseaduse (RT I 1995, 12, 119), mis reguleerib avalik-õiguslike ülikoolide tegevust, § 6 lõike 4 alusel otsustab ülikooli asutamise Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul. Seega avalik-õigusliku ülikooli asutajaks saab olla Riigikogu ja selline avalik-õiguslik juriidiline isik luuakse seaduse alusel (antud juhul ülikooliseaduse alusel).

Ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud kuuluvad alati mõne ministeeriumi valitsemisalasse, kuid erinevalt valitsusasutustest või valitsusasutuste hallatavatest riigiasutustest ei ole antud juhul tegemist otsese subordinatsioonisuhtega vaid pigem koordinatsioonisuhtega ministeeriumi ja avalik-õigusliku juriidilise isiku vahel.



Joonis 5. Täidesaatva riigivõimu struktuur Eestis.

5.4. Avalik teenistus

5.4.1. Seadusandlik regulatsioon

Avaliku halduse mõistmisel on territoriaalse haldusjaotuse ja institutsionaalse valitsemiskorralduse kõrval olulisel kohal ka avalik teenistus ehk inimlik aspekt täidesaatva võimu teostamisel. Avalikule teenistusele on üldjuhul kogu maailmas iseloomulik eriline õiguslik regulatsioon. Sellise üldkehtivast õiguskorrast erineva regulatsiooni vajalikkuse põhjendamiseks võib välja tuua kaks aspekti:

1. Avaliku võimu teostamine tähendab ühtlasi ka suuremaid võimalusi ja vastutust. Riiklike regulatsioonide ja repressiivmeetmete rakendamiseks on avalikele teenistujatele antud õigus sunnivahendeid kasutada. Samuti kasutavad avalikud teenistujad seejuures kodanikelt maksudena kogutud eelarvelisi vahendeid. Tagamaks seejuures piisavat kompetentsust avalikus teenistuses töötavate inimeste poolt ning üldist avaliku halduse läbipaistvust ongi avalikule teenistusele kehtestatud erilised kõrgendatud nõudmised.
2. Riigi eelarvelised vahendid on väga piiratud. Seetõttu on ka riigi võimalused avalikele teenistujatele palkade maksmisel võrreldes erasektoriga piiratumad, mis teeb avaliku sektori organisatsioonidele tööjõuturult pädevate töötajate leidmise tunduvalt raskemaks. Olukorra tasakaalustamiseks on avalikule teenistusele õigusliku regulatsiooni kaudu kehtestatud täiendavad sotsiaalsed jm garantiid ja soodustused.

Eestis on avaliku teenistuse peamiseks õiguslikuks regulatsiooniks 1996. a. 01. septembril kehtima hakanud **Avaliku teenistuse seadus**, milles on ära toodud olulisemad avalikku teenistust puudutavad mõisted ja piirangud, samuti avalike teenistujate õigused ja kohustused. Järgnevalt on lühülevaade olulisematest avaliku teenistusega seonduvatest mõistetest.

Avaliku teenistuse, riigiametis töötamise ja ametiasutuse mõiste:

Avalik teenistus (edaspidi teenistus) on töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Riigiametis töötamiseks loetakse töösuhet seadusandlikku, täidesaatvat või kohtuvõimu, riiklikku järelevalvet, kontrolli või riigikaitset teostava institutsiooni koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal käesoleva seaduse või muude seaduste alusel.

Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine.

See on avaliku teenistuse definitsioon Eestis õigusruumis. Mujal maailmas defineeritakse avalikku teenistust erinevalt – näiteks võivad avalikud teenistujad olla ka koristajad kohaliku omavalitsuse hallatavas asutuses, bussijuhid või õpetajad e kõik, kes üldse riigi- või kohaliku omavalitsuse asutustega seotud; või on avalike teenistujate ring kitsalt piiritletud ainult otseselt avalikku võimu teostavate teenistujatega, st et ei personalitöötajad, raamatupidajad ega sekretärid, kes osutavad peamiselt tugiteenuseid, ei ole avalikud teenistujad. Ka Eestis on esialgset laiemat definitsiooni kitsendatud läbi riigiametis töötamise ja ametiasutuse mõistete definitsioonide. Ametiasutuse mõiste definitsioonis on keskseks mõisteks **avaliku võimu teostamine**, mis määrab ära, et näiteks valitsusasutuste hallatavates asutustes töötamine ei ole avalikus teenistuses olemine – tegemist on tavalise tööõiguse regulatsiooni alla kuuluva suhtega.

Avaliku teenistuse liigid:

Teenistuse liigid on riigiteenistus ja kohaliku omavalitsuse teenistus.

Avalikku teenistust jaotatakse kaheks. Üldised avalikku teenistust reguleerivad sätted kehtivad nii riigiteenistuses kui ka kohaliku omavalitsuse teenistuses olevatele avalikele teenistujatele – erinevusi selles osas ei ole. Erinevusi siiski esineb – näiteks riigiteenistuse ja kohaliku omavalitsuse teenistuse palgakorralduses – riigiteenistuse palgaastmed on tsentraalselt Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud, kohalike omavalitsuste puhul kehtestavad palgaastmed aga vastavad volikogud eraldi.

Avaliku teenistuja mõiste:

Avalik teenistuja (edaspidi teenistuja) on isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.

Riigiga teenistussuhtes olev isik on riigiteenistuja. Kohaliku omavalitsusüksusega teenistussuhtes olev isik on kohaliku omavalitsuse teenistuja.

Avalike teenistujate liigid:

Teenistujad jagunevad:

- 1. ametnikeks;**
- 2. abiteenistujateks;**
- 3. koosseisuvälisteks teenistujateks.**

Ametniku mõiste ja liigid:

Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik.

Ametnikud jagunevad riigiametnikeks ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks.

Abiteenistuja mõiste:

Abiteenistuja on ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja.

Koosseisuvälise teenistuja mõiste:

Koosseisuväline teenistuja on isik, kes võetakse teenistusse määratud ajaks nimetamise või töölepingu alusel ametniku või abiteenistuja niisuguste ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu.

Kõik avalikud teenistujad ei ole ametnikud. Ametniku staatusega kaasnevad erisoodustused ja kõrgendatud nõuded ning päris igapäevase seetõttu ametnikuks olemise privileegi ei saa omistada.

Täpsema ülevaate avaliku teenistuse olemusest ja õiguslikust regulatsioonist saab Avaliku teenistuse seadusega tutvudes või Avaliku teenistuse ja tööõiguse loengukursuste käigus.

5.4.1.1. Eesti ametnikkonna lühiseloostus anno 2001

Riigikantselei juures olev avaliku teenistuse osakond koostab iga-aastaselt "Avaliku teenistuse aastaraamatu", mis annab hea ülevaate Eesti Vabariigi ametnikkonnast nii olulisemate statistiliste näitajate kui ka probleemide ja arengute lõikes. Sellele tuginedes võib välja tuua mõned olulisemad Eesti avalikku teenistust ja ametnikkonda iseloomustavad faktid aastal 2001:

- Eesti ametnikkonna suurus. Eesti avalikus teenistuses oli 2001. aasta 31. detsembril seisuga 20 166 ametnikku (ametikohti on samas 23 062,5), mis on 306 ametniku võrra (-1,5%) vähem kui sama 2000. aasta 31. detsembril.
- Eesti ametnik on noor: 54% ametnikest on alla 40-aastased. Viiendik ametnikest on vanemad kui 51 aastat. Eakamad ametnikud on teenistuses eelkõige maavalitsustes ja omavalitsustes.
- Eesti ametnik on hea haridusega: 42% ametnikest on kõrgharidusega. 1997. aastal oli vastav näitaja 35%. Kõrgematest ametnikest on kõrgharidusega põhiseaduslikes institutsioonides on vastav näitaja koguni 90%.
- Eesti avalikus teenistuses on meestel ja naistel võrdsed võimalused: naised 52% ja mehed 48%. Naiste osa on suurem vanemametnike põhigrupis – 57%. Kõrgemate ja vanemametnike põhigrupis on naiste osakaal aastate lõikes pidevalt kasvanud.
- Valdavalt on tegemist uue põlvkonna ametnikega: 40%-l ametnikest on avaliku teenistuse staaz alla 5 aasta.
- Riigitasandil on avalikku teenistusse tulnud ja sealt lahkunud ametnike protsent võrdne – 14%.

Kui eeltoodud andmeid võrrelda eelnevate aastate avalikku teenistust iseloomustavate statistiliste näitajatega, siis võib teha järelduse, et Eesti avalik teenistus on liikumas arenenud riikide avalikku teenistust traditsiooniliselt iseloomustava peamise näitaja – stabiilsus – suunas. Põhilised avalikku teenistust iseloomustavad iseloomustavad statistilised andmed pole viimastel aastatel suuri muudatusi läbi teinud ning kui ka on toimunud areng, siis on tegemist loomuliku, positiivse arenguga – avalikku teenistust iseloomustavad kvalitatiivsed näitajad, nagu haridustase ja sooline jaotus, on pidevalt positiivses suunas arenenud.

5.5. Euroopa Komisjon Eesti avalikust haldusest

Eesti avaliku halduse hetkeseisule annab hea hinnangu Euroopa komisjoni iga-aastane ülevaade Euroopa Liidu liikmeks kandideerivate maade (sh ka Eesti) edusammudest. Siinkohal on ära toodud olulisemad hinnangud Eesti kohta koostatud eduaruannetest aastatel 2000 ja 2001.

Tabel 4. Euroopa Komisjoni arvamused Eesti avalikust haldusest aastatel 2000 ja 2001.

Aastal 2000	Aastal 2001
Teatud on valdkondades puudus kvalifitseeritud teenistujatest;	Peab ühtlustama väljaõppe standardeid erinevates avaliku halduse kandjates;
Kaadrioolavus on liiga suur;	Umbes 12% kaadrioolavus on positiivne areng;
Puudub koostöö erinevate institutsioonide vahel;	Koostöö erinevate avaliku halduse kandjate vahel on jätkuvalt liiga nõrk;
Ühtsete standardite sisseviimine Eesti avalikus halduses on vähetõenäoline;	Positiivne on tulemusjuhtimise sisseviimine;
Puudub ühtne haldusreformi strateegia ning koostöö haldusreformi elluviimisel;	Positiivne on Vabariigi Valitsuse haldusreformi programmi vastuvõtmine;
Värbamis- ja edutamissüsteemid on probleemsed kogu avalikus halduses;	Jätkuvalt on probleeme edutamise- ja värbamissüsteemide läbipaistvusega
Levinud on infotehnoloogia kasutamine;	Positiivne on "Avaliku teabe seaduse" vastuvõtmine;
Haldusterritoriaalne reform on lõpule viimata.	Haldusterritoriaalne reform on jätkuvalt lõpule viimata.

5.6. Eesti avaliku halduse tulevik

Tuleviku ennustamine on üpris tänamatu töö – seda ka avaliku halduse valdkonnas. Kuigi avalikku haldust peetakse stabiilsemaks ja vähem muutuvaks, kui näiteks eraettevõtlust, leiavad ka avalikus halduses pidevalt aset suuremad ja väiksemad muudatused. Nii on see ka Eesti avalikus halduses, mis läbi kogu iseseisvuse taastamise järgse perioodi on olnud pidevas arengus ja enesekorrastamises. Praeguseks on mitmed põhimõttelised muudatused NSVL-aegselt administratiivselt traditsioonilt Euroopalikule halduskultuurile üleminekuks juba tehtud ning üldiselt võib öelda, et avalik haldus Eestis toimib hästi.

Sellele vaatamata on oluline mõista ka võimalike edasisi arengusuundi ja alternatiive, et teha aegsasti õigeid valikuid ja nendeks piisavalt valmistuda. Käesoleva õppevahendi koostaja on seisukohal, et suure üldistuse tasemel võib välja tuua kaks kesket arengusuunda, millega Eesti avalik haldus lähitulevikus peab arvestama:

- avaliku halduse reformimine kaasaegsetele ühiskondlikele nõudmisetele ja vajadustele vastavaks;
- Euroopa Liiduga liitumiseks tehtavad muudatused (ja kui liitumine aset leiab, siis ka muudatused peale liitumist).

Alljärgnevalt on lühiülevaade olulisematest sõlmküsimustest mõlemas arengusuunas.

5.6.1. Haldusreform Eestis

5.6.1.1. Mis on haldusreform?

Suuremaid ja väiksemaid muudatusi nii üksikute avaliku sektori organisatsioonide tasemel kitsamalt kui ka avaliku sektori enda tasemel tervikuna viiakse läbi pidevalt. Mis hetkest alates võib siiski hakata rääkima avaliku halduse reformist?

Avaliku halduse reform on protsess, mis on suunatud haldussüsteemi struktuuri ja toimimise parandamisele.

Reform tähendab millegi muutmist, paremaks muutmist. Erinevus tavalistest igapäevastest muudatustest on muutuste pikemaajalisus, põhjalikkus ja ulatuslikkus. Haldusreform on kogu avaliku halduse muutmine terves riigis. Avaliku halduse reformima hakkamine eeldab avaliku halduse hetkeseisu ja selle puuduste ning nende põhjuste tundmist; võimaluste nägemist avaliku halduse parendamiseks ning visiooni sellest, milline hea avalik haldus peaks olema. Oluline on siinkohal ka mõista, et tegemist on tervikliku protsessiga, mis endas eelloetletud etappe hõlmab – haldusreformide puhul on konkreetsest algusest ja lõpust lühikese ajaperioodi jooksul väga keeruline rääkida.

5.6.1.2. Haldusreformi põhjused Eestis

Põhjuseid Eesti avaliku halduse reformimiseks on mitmeid:

[...] ei ole Eesti majandus veel nii tugev, et katta heaoluriigi ülalpidamise kulusid sellises mahus, nagu seda teevad arenenud riigid.

Heaoluriik on n-õ maksimaalne, kus avalik sektor täidab väga paljusid ühiskondliku iseloomuga funktsioone. Traditsiooniliselt peetakse heaoluriikideks näiteks Põhjamaid ja Saksamaad, kus koondus 1950. kuni 80. aastatel avalikku sektorisse enamus ühiskondlikest funktsioonidest – avaliku sektori rahalised võimalused sõjajärgse ülesehitusega kaasneva majandusliku kasvu tõttu võimaldasid järjest enam ühiskondlikule survele järgi andes mitmeid toetavaid funktsioone üle võtta. See viis pimedas usuni riikliku reguleerimise kõikvõimsusest.

Praeguseks on need riigid ühed esimesed, kes avaliku halduse reformide teed on läinud ning seda eelkõige selleks, et avaliku sektori kulusid vähendada. Ulatuslikud riiklikud regulatsioonid eeldavad jõudsat majanduskasvu, mis on aga viimasel ajal ülemaailmselt pidurdunud, samas kulutused on eelkõige demograafilistel põhjustel kasvanud ning seda isegi juhul kui avalik sektor endale lisakohustusi pole võtnud.

Eesti majandus pole kaugeltki nii arenenud kui Lääne-Euroopa riikides ja seetõttu pole mõeldav ka traditsioonilise heaoluriigiga samas mahus teenuste osutamine.

[...] tugev ühiskondlik surve – erinevad ühiskondlikud grupid eeldavad õigustatult, et nende vajadused saaksid suuremal määral täidetud, see aga tähendab pidevat uue tasakaalu otsimist avaliku sektori võimaluste ja ühiskonna ootuste vahel.

Nõudmised avalikule haldusele muutuvad pidevalt ning avalik haldus peab olema võimeline nendega kohanduma. Ühiskondlikud grupid ja nende nõudmised on muutuvad. Samas on avaliku halduse võimalused piiratud (eelkõige finantsiliselt) ning kõigi ühiskondlike gruppide vajadustega ei saa seetõttu täielikult arvestada (loomulikult lisandub ka asjaolu, et erinevate ühiskondlike gruppide vajadused võivad olla omavahel vastandlikud) ja seega peab leidma kõiki rahuldava kompromissi.

Samuti eeldab pidev muutumine paindlikumat avaliku sektori organisatsioonilist struktuuri, kui seda pakub traditsiooniline avaliku sektori organisatsiooni mudel ning suuremat haldussuutlikust.

Infoühiskonna arenemisega on laienev info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamine ühelt poolt tekitanud uusi küsimusi avaliku sektori ja sellega kokku puutuvate kodanike suhetest laiemalt, teiselt poolt pakub moodne tehnoloogia võimalusi efektiivsemaks ja kodanikusõbralikumaks tegutsemiseks.

Infotehnoloogia laiem kasutamine toob endaga kaasa suuremad andmebaasid ja uued pidevalt edasiarenevad tehnoloogiad. Ühest küljest tähendab see uusi ja paremaid võimalusi avaliku sektori organisatsioonide töö ning avaliku sektori organisatsioonide ja kodanike vahelise suhtlemise korraldamisel. Teisest küljest tähendab see pidevalt muutuvaid nõudmisi avalike teenistujate kvalifikatsioonile, suuremaid kulutusi riist- ja tarkvarale ning turvariske.

[...] Euroopa Liidu poolt, mis on haldussuutlikkuse tõstmise asetanud üheks liitumiseelseks prioriteediks.

Haldussuutlikus väljendub eelkõige Eesti avaliku halduse võimekuses juba vastuvõetud regulatsioone võimalikult kiiresti ja tõhusalt rakendada. Praegu on see problemaatiline isegi Eesti siseriikliku seadusandluse elluviimisel. Euroopa Liiduga liitumiseks tuleb juba eelnevalt väga palju õigusakte harmoniseerida ja ellu viia. Haldussuutlikus selles kontekstis tähendab samuti võimekust uute regulatsioonide väljatöötamisel osaleda.

Seega tuleneb reformimise vajadus nii sisemistest (juhtimislikud, sotsiaalsed ja majanduslikud küsimused) kui välistest teguritest (rahvusvahelistumine ja tehnoloogia kiire areng). Need tegurid on piisavad tegemaks haldusreformist valijate jaoks pikaajalist poliitilist prioriteeti. Kogu see probleemide ja võimaluste kompleks moodustab raamistiku, mille sees peab leidma lahendused haldussüsteemi funktsioneerimise ümberkorraldamiseks.

5.6.1.3. Avaliku halduse mõiste haldusreformi kontekstis ja haldusreformi eesmärk

Avalik haldus on suunatud riigi sotsiaalsele ja majanduslikule edenemisele, eesmärgiga tagada Eesti rahvusvaheline konkurentsivõime globaliseerumise tingimustes ning kaitsta kodanike õigusi ja huve.

Haldusreformi eesmärgiks on optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav, uuenduslik, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine, kus toimingud on avatud ja lähipaistvad ning vastutavusmehhanismid võimaldavad avalike funktsioonide täitjate tegevuse kohta saada täpse ja informatiivse ülevaate.

5.6.1.4. Avaliku halduse ja haldusreformi põhimõtted

Seaduspärane ja aus haldamine – avalik haldus toimib ja haldusreform viiakse läbi seaduslikkuse ja demokraatia printsiipidest lähtuvalt. Haldamine seaduse alusel tagab kohased ja õiglased protseduurid, mis väljenduvad seaduste korrektsetes ja objektiivses täitmisel, sotsiaalsete väärtuste ja inimeste õiguste ja väärikuse austamises.

Avatuse ja lähipaistvuse printsiibid – aitavad osalistel jälgida haldusprotsesse ja saada informatsiooni oma õiguste kohta suhetes avaliku sektoriga. Avatuse põhimõtte rakendamine aitab tõhustada vastutust avalikkuse ees, mis tuleb kindlustada usaldusväärsete infosüsteemide kaudu.

Indiviidi õiguste kaitsmine – eeldab ametnikelt kodanikega suhtlemisel viisakat käitumist ja tulemuslikku tegevust. Bürokratilised protseduurid tuleb kohandada lähtuvalt kodanike

vajadustest, mitte haldussüsteemi struktuurist ja protsessidest tulenevalt. Kodanikel on õigus ja kohustus osaleda otsustamisprotsessides.

Tõhusus ja mõjus – tähendavad formuleeritud ülesannete võimalikult tulemuslikku täitmist optimaalsete kulutuste juures. On seotud ülesannete ratsionaalse jaotusega, eesmärkide püstitamisega ja kohustuste jaotamisega. Eeldab strateegilise juhtimise juurutamist kõikidel tasemetel ja selle sidumist sooritusel põhineva juhtimisega, et saavutada ühiskonna ja indiviidide jaoks oluliste tulemuste täitmine. Tõhusus ja mõjus põhinevad avalike teenistujate initsiatiivikuse suurendamisel kui koos vastutussüsteemi rajamisega antakse allapoole õigusi ja kohustusi.

Subsidiarsusprintsiiip – subsidiarsusprintsiiibi rakendamine tähendab, et tegevused jaotatakse valitsustasemetel vahel selliselt, et otsusetegemine oleks kodanikele või probleemidele võimalikult lähedal. Tegevuste tsentraliseerimist õigustab vaid ülesande üleriigiline strateegiline tähtsus või efektiivsusekaalutlused.

5.6.1.5. Peamised ohud haldusreformi läbiviimisel:

Toetudes teiste maailma riikide kogemusele haldusreformide läbiviimisel võib välja tuua mitmed ohte ka haldusreformi rakendamisel Eestis:

- Haldusreform vajab edukaks elluviimiseks mitmekülgset toetust:
 - Poliitikute toetus – haldusreform on pikaajaline protsess, mis eeldab pidevat rahastamist ja konsensust reformi eesmärkide osas, mis on poliitilised otsused. Seega on vajalik, et poliitilise juhtimise muutumisel ei muutuks avaliku halduse reformi peamised eesmärgid;
 - Ametnike toetus – ametnikud on igapäevaselt need, kes haldusreformi ellu peavad viima ning kes tihti peavad ka vajalikud muutused välja töötama;
 - Ühiskondlik toetus – haldusreformist ei ole võimalik rakendada kui vastupidiselt poliitilisele eliidile ning ametnikkonnale ühiskond ei mõista, mida ja miks tehakse ning kui ühiskondlike gruppide soovidega ei arvestata.
- Haldusreform on kulukas – muudatuste planeerimine ja sisseviimine alati esialgu pigem võtab, mitte ei säästa raha. Esialgne kokkuhoid muudatuste elluviimise arvel võib takistada lõplike eesmärkideni jõudmist.
- Haldusreformi taandumine poliitiliseks mänguks – poliitikutele võivad kiire ja odava populaarsuse nimel valijate seas hakata pidurdama haldusreformi elluviimist.
- Haldusreformiga võivad kaasneda ka soovimatud kõrvalmõjud – näiteks võib seoses avaliku sektori kulude kokkuhoiuga kaasneda kehvem teenuste kvaliteet. Tegemist on prioriteetide valikuga ja tasakaalu ümberdefineerimisega.
- Haldusreform kui protsessi pikaajalisusega ei arvestata – sellega kaasneb oht, et tehakse ennatlike järeldusi seoses haldusreformi tulemuslikkusega ning veel enne haldusreformi lõplikku rakendamist muudetakse haldusreformi eesmärgid.
- Haldusreformi teostatakse liialt ühekülgsest – näiteks ei ole võimalik avaliku sektori organisatsioonide kulutusi nõrku mehhaaniliselt kokku hoida, kui ei rakendata neid toetavaid muudatusi seadusandluses ja organisatsioonide juhtimises.
- Haldusreformi läbiviimist ei juhita piisavalt – kui poliitikud hakkavad üldiste otsuste asemel tegelema tehniliste probleemidega, ametnikud seevastu üritavad sekkuda poliitilistesse mängudesse, erinevad ametkonnad tegelevad kattuvate ülesannetega ning seetõttu mõned ülesanded jäävad piisava tähelepanuta ja teiste puhul tekib asjatu konkurents; ei ole selge kes mille eest ja kuidas vastutab jne, siis kukub haldusreform läbi.
- Haldusreformi läbiviimisel hakkavad “esimest viiulit mängima” mitte riiklikud institutsioonid – hakatakse üle võtma “universaalseid” lahendusi teistest riikidest ning usutakse pimesi nende üldkehtivusse. Ei arvestata kohalike oludega ja vajadustega.

5.6.1.6. Kokkuvõte avaliku halduse reformist Eestis

Eeltoodu on ainult lühiülevaade ühest võimalikust arengusuunast Eesti avaliku halduse reformimisel. Kui 2000. a. algul veel tundus, et Eestis hakatakse järgnevatel aastatel seni pikalt ja vaevaliselt planeeritud haldusreformi ellu viima, siis käesoleva õppevahendi koostamise ajal (aasta 2002 suvel) on haldusreformi

elluviimine Eestis takerdunud ning vahepeal juba selgeks vaieldud ja paberile pandud haldusreformi puudutavad arengustsenaariumid on muutunud sõnakõlksudeks. Kui erinevate arengustsenaariumide üle võib diskuteerida, siis vajadust Eesti avalikku haldust edasi arendada ei ole veel kahtluse alla seatud. Seetõttu on käesolevas õppevahendis käsitletud ka ainult Eesti haldusreformi üldiseid eesmärke ja haldusreformi vajaduse tinginud asjaolusid.

5.6.2. Euroopa Liiduga liitumise protsess

Eesti ühinemine Euroopa Liiduga ei ole teatavasti ette otsustatud küsimus. Seega ei saa rääkida Euroopa Liiduga liitumise mõjudest. Küll on võimalik käsitleda oletatavaid mõjusid, mis võivad ilmneda Euroopa Liiduga liitumisel ning juba praegu liitumisprotsessi käigus aset leidnud muudatusi. Järgnevalt on ära toodud ainult mõned võimalikud muudatused, mis võivad Eesti avalikus halduses aset leida Eesti Euroopa Liiduga liitumisel:

- Vähestel ametnikel (erinevatel hinnangutel umbes kahesajal) avaneb võimalus Euroopa Liidu institutsioonide juures tööle asuda. Lisaks sellele tekib kõrgendatud vajadus tõlkide järele, kes samuti leiaksid tööd Euroopa Liidu institutsioonide juures.
- Tiheneb rahvusvaheline suhtlemine erinevate ametkondade tasandil – ka Eestisse jäänud ametnikelt oodatakse paremat keeleoskust, laiemaid teadmiseid Euroopa Liidust ja selle liikmesmaadest jne.
- Ametnikud peavad oma töös senisest enam arvestama konkreetsete Euroopa Liidu õigusaktidega samuti peavad nad olema valmis, võimelised osalemiseks Euroopa Liidu seadusandluse väljatöötamisel.
- Mõningates valdkondades suureneb töömaht (näiteks seoses õigusaktide sisseviimisega, toetussummade jaotamisega, projektide väljatöötamise ja hindamisega jne). Juurde võib tekkida ka uusi avaliku sektori tegevusvaldkondi.

KASUTATUD KIRJADUS

1. Annus, Taavi. 2001. Riigiõigus: õpik kõrgkoolidele. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn.
2. Drechsler, Wolfgang (toim.). 1997. Avaliku halduse alused: valimik Euroopa esseid. Tartu Ülikooli kirjastus, Tartu.
3. Dunleavy, Patrick; O'Leary, Breandan. 1995. Riigiteooriad: liberaalse demokraatia poliitika. Külim, Tallinn.
4. Lawton, Alan. 1994. Organisation and Management in the Public Sector. Pitman, London.
5. Luts, Marju. 1997. Õigusfilosoofia I: sissejuhatus õigusfilosoofiasse: õpik Tartu Ülikooli üliõpilastele. Juura, Tallinn.
6. Mattern, Karl-Heinz (toim.). 1994. Grundlagen der öffentlichen Verwaltung: eine systematische darstellung der Wesentlichen Fachgebiete. Walhalla, Berlin.
7. Merusk, Kalle. 1996. Avalik-õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis. Juridica, 1996, nr 4, lk 174-178. Juura, Tallinn.
8. Merusk, Kalle; Koolmeister, Indrek. 1995. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Juura, Tartu.
9. Peters, B. Guy. 1995. The Politics of Bureaucracy. Longman, New York.
10. Roots, Harry. 2000. Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuemine. Sisekaitseakadeemia, Tallinn.
11. Shafritz, Jay M.; Russell, E.W. 1996. Introducing Public Administration. Longman, New York.
12. Ulst, Elvi. 1996. Riigirahandus I. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu.
13. Varrak, Toomas. 2001. Sissejuhatus poliitika ja riigiteadusesse. Külim, Tallinn.
14. de Vries, Michiel. 2001. The attack on the state: a comparison of the arguments. International Review of Administrative Sciences, 2001, vol 67, nr 3, September 2001. SAGE Publications, London.
15. Zakaria, Fareed. 1997. Ebaliberaalse demokraatia tõus. – Akadeemia, nr 6 (159), 2002. Tartu Ülikooli kirjastus, Tartu.

INTERNETI ALLIKAD

1. Commission of the European Communities. 2001. 2001 Regular Report of Estonia's Progress Towards Accession. Brussels. <http://www.eib.ee/files/pr2001ee.pdf>
2. Commission of the European Communities. 2000. 2000 Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession. Brussels. http://www.eib.ee/files/progress_report_2000_estonia.pdf
3. Esta, Tammo et.al. 1998. Halduspoliitika. Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinn. <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/halduspoliitika.htm>
4. Riigikantselei. 2002. Avaliku teenistuse aastaraamat 2001. Riigi Teataja Kirjastus, Tallinn. <http://www.riigikantselei.ee/failid/aastaraamat2001.pdf>
5. Riigikantselei. Vabariigi Valitsuse haldusreformiprogramm. <http://www.riigikantselei.ee/dokumendid/vvhrp240401.pdf>
6. Tõnnisson, Kristiina. 1998. Avalike organisatsioonide juhtimine. Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinn. <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/AO%20juhtim.htm>

ÕIGUSAKTID

1. Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228)
2. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus (RT I 1995, 29, 356)
3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755)
4. Põhiseadus (RT 1992, 26, 349)
5. Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus (RT I 1996, 48, 942)
6. Tsiviilseadustiku üldosa seadus (RT I 2002, 35, 216)
7. Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628)

© Autoriõigused Sisekaitseakadeemia ja Tanel Oppi, 2002

Sisekaitseakadeemia kirjastus
Kase 61 12012 Tallinn
september 2002