

Haldusreformi müüdid

Dr Tiina Randma (RiTo 2), Tartu Ülikool

Taavi Annus (RiTo 2), Tartu Ülikool

Haldusreform on olnud taasiseseisvunud Eestis jätkuvalt kõneaineks. Selle aja jooksul on paljudel, et mitte öelda enamikul otsustetegijatest, kujunenud teatud arusaamad ja veendumused haldusreformiga seonduvatest küsimustest. Välja on pakutud erinevaid lahendusi. Samas on need arvamused ja lahendused tihti kujunenud põhjalikumalt analüüsi omamata ning need ei pruugi halduse ees seisvaid probleeme tegelikkuses lahendada.

Alljärgnevalt on käsitletud mõningaid arvamusi haldusreformi kohta, mis põhjalikumal analüüsimisel problemaatiliseks osutuvad. Me nimetame selliseid "lahendusi" ja arvamusi müütideks. Käesolevas artiklis juhime tähelepanu erinevatele probleemidele, mida haldusreformi käigus võib kohata ning millega müütide loojad/levitajad alati arvestanud ei ole. Meie eesmärgiks on näidata, kui ohtlik on halduse ees seisvate probleemide ja nende lahenduste lihtsustamine (müüt 1). See puudutab:

- erastamist kui lahendust (müüt 2);
- erasektori kogemuse kasutamist (müüt 3);
- poliitilise otsustamise ja elluviimise lahutamist (müüt 4);
- tsentraliseerimist (müüt 5);
- funktsioonide ja struktuuride optimeerimist (müüt 6);
- kodanike klientidega võrdsustamist (müüt 7).

Kõige lõpuks näitame, et universaalseid ja teistest riikidest ülevõetavaid lahendusi (müüt 8) ei ole olemas.

Meie seisukohad põhinevad haldusreformialasel teoreetilisel kirjandusel ning teiste riikide haldusreformide ulatuslikul ja pikemaajalisel kogemusel. Käesolevas artiklis väljatoodud seisukohtade üle on arenenud riikides laialt diskuteeritud; tegemist ei ole vaid teoreetiliste arvamustega, vaid neist lähtuvad praktilised otsused. Loodetavasti aitab käesolev kirjutis kaasa teatud müütide purunemisele ka Eestis.

Müüt 1: lahendused on lihtsad

Avaliku halduse probleemidega tegelemisel on lihtsate lahenduste otsimine kahjuks laialt levinud. Tihti taandataksegi lahendused loosungite tasemele ("erastame enamuse avalikke teenuseid", "jäljendame erasektori praktikat", "vähendame omavalitsuste arvu", "lahutame poliitikute ja ametnike funktsioonid"). Pealtnäha ongi sellised lahendused lihtsad. Tegelikkuses ei pruugi nende täpne sisu selge olla, neid ei pruugi olla lihtne ellu viia, ning mis kõige olulisem, nende rakendamine ei pruugi lahendada probleeme. On levinud väljend: "Igale probleemile on lihtne ja selge lahendus. Ainus probleem on see, et tegemist ei ole õige lahendusega."

Avaliku haldusega seonduvate probleemide lahendamine on raske mitmel põhjusel. Peamiseks neist on probleemide keerulisus. Haldus ei ole selgelt piiritletud, isoleeritud keskkonnas eksisteeriv nähtus, vaid osa riigist ja ühiskonnast. Näiteks ei saa haldusreforme käsitleda lahus muudest poliitilistest küsimustest (vt nt Pollitt ja Bouckaert 2000, 134 koos täiendavate viidetega).

Lihtne ei ole isegi ülesande püstitus. Tihti nähakse haldusreformi eesmärgina klassikalise, Weberi bürokraatial baseeruva halduse moderniseerimises. Samas on arenevate riikide puhul majanduskasv suurem neis riikides, kus Weberi printsiibid domineerivad, kus on bürokraatlik haldus (Evans ja Rauch 1999).

Halduse muutmine ei ole lihtne ja muutmiseks ettevõetavad meetmed ei pruugi endaga kaasa tuua neid tulemusi, mida soovitakse. Selle väite konkretiseerimiseks toome järgnevalt välja kuus müüti, mis kõik on põhjustatud liigsest lihtsustamisest.

Müüt 2: mida vähem riiki, seda parem

Erastamist peetakse üheks lahenduseks avaliku sektori probleemidele: mida väiksem riik, seda parem. Tegelikult ei pruugi klassikaliste avaliku sektori funktsioonide erastamine olla imevahend efektiivsuse saavutamiseks, avaliku sektori demokraatlikest eesmärkidest rääkimata. Vastupidi, see võib tekitada senisest veelgi enam bürokraatiat. Näiteks Suurbritannias on gaasimajanduse ja elektrienergia erastamine toonud kaasa suurema reguleerimise ja nimetatud organisatsioonide töösse sekkumise, kui oli tavaks nende avaliku omanduse korral (Wright 1993). Erastamisel ja funktsioonide lepingulisel üleandmisel tuleb arvestada, et era- ning mittetulundussektori suurem efektiivsus avaliku sektoriga võrreldes tuleneb vabaturul valitsevast konkurentsist, seega ei pruugi konkurentsi puudumise korral eramonopol olla efektiivsem avalikust monopolist. Radikaalseid haldusreforme ette võtnud maades, kus on avalikku haldusse sisse viidud ärijuhtimise põhimõtteid (tulemusjuhtimine, erastamine ja riigi seniste funktsioonide erasektorile delegeerimine), pole avaliku sektori kulud märkimisväärselt vähenenudki (Lane 1997). Mitmed autorid (Eliassen ja Kooiman 1993; Olsen ja Peters 1996; Lane 1997) väidavad, et erastamine ja funktsioonide lepinguline üleandmine suurendavad oluliselt avaliku sektori tehingukuluseid, kuna senisest tunduvalt enam tähelepanu tuleb pöörata avalike hüvede pakkumise reguleerimisele, lepingute koostamisele, jälgimisele ja hindamisele.

Erastamise toetajad kipuvad mõnikord unustama asjaolu, et seniste avaliku sektori teenuste eest tasumine langeb erastamise tagajärjel ikkagi kodanikele. Kui praegu tasutakse nende teenuste eest maksude näol, siis erastamise tagajärjel tasutakse otseselt teenuse eest erasektori teenusepakkujale ning lisaks riigile makse nende teenuste osutamise üle järelevalve teostamiseks. Mõningatel juhtudel jääb ka peale erastamist riik ühte või teist teenuseliiki erasektori (eelkõige mittetulundussektori) käest sisse ostma, mis ei vähenda automaatselt riigi kulusid.

Ja lõpuks: empiirilised andmed näitavad, et väikese avaliku sektoriga riikides ei ole elukvaliteet ilmtingimata kõrge ja vastupidi. Erinevate riikide näitajate võrdlemisel on ilmne, et sisemajanduse kogutoodang ei ole sõltuvuses avaliku sektori suurusel (Economic

Outlook 1998). Näiteks kipuvad majanduslike ja sotsiaalsete probleemide käes kannatama väga väikese avaliku sektoriga riigid Lõuna-Ameerikas.

Riigi suurus sõltub sellest, mida ühiskond riigilt ootab. Tegemist ei ole tehnilise küsimusega, mis kuuluks lahendamisele selliste kriteeriumide abil nagu efektiivsus. Tegemist on ühiskondliku otsusega, millel ei ole efektiivsuse või halduse toimimisega otsest seost.

Müüt 3: erasektori praktikat saab riigile üle kanda

Eelkõige seoses erasektori juhtide tulekuga poliitikasse ja avaliku sektori organisatsioonide juhtideks on levima hakanud teine, erastamisele mõnevõrra sarnane idee. Selle kohaselt ei tohiks juhtimine erasektoris ja juhtimine avalikus sektoris erineda. Sealjuures arvatakse, et avalik sektor peaks üle võtma erasektori meetodid.

Erasektori juhtimismeetodite kasutamise võimalikkus avalikus halduses on 1980–1990ndatel aastatel olnud üks haldusreformide võtmeküsimusi. Esialgne entusiasm on Lääneriikides praeguseks asendunud kui mitte skeptitsismi, siis vähemalt ratsionaalsemate kaalutlustega. Põhimõtteliselt küll toetatakse erasektori juhtimismeetodite kasutamist avalikus sektoris, kuid nende ebapiisavusest mitmete avaliku sektori oluliste eesmärkide täitmisel antakse endale selgelt aru.

Mitmed autorid (näiteks Eliassen ja Kooiman 1993; Metcalfe ja Richards 1993a; Lane 1997; Peters 1997) teevad vahet valitsemisel ja juhtimisel. Kui erasektori juhtimispraktikat saab otseselt siduda rahaliste näitajatega, siis avalik sektor peab lisaks tagama kõikidele inimestele võrdsed õigused ning võimalused korraldada oma elu neile sobival viisil. Demokraatlik valitsemine peab tegutsema kõigi ühiskonnagruppide huvides, mistõttu efektiivsus ei saa olla ainuke näitaja avaliku sektori hindamisel.

Siit tuleneb üks peamisi erinevusi avaliku sektori organisatsioonide juhtimisel. Efektiivsuse ja sotsiaalse õigluse põhimõtted võivad teatud situatsioonides olla teineteisega vastuolus. Ärijuhtimise seisukohalt vaadates toob see avaliku sektori praktikasse nii majanduslikult kui juhtimislikult ebaratsionaalseid elemente. See väljendub kas või võrdsus põhimõtte ranges rakendamises avalike teenistujate puhul.

Ainult efektiivsuse kriteeriumi kasutamine võib vähendada otsusetegemise demokraatlikkust ning kodanike erinevate huvidega arvestamist. Näiteks kodanike kaasamine otsusetegemise protsessi on aja- ja ressursimahukas. Ka avatuse ja läbipaistvuse nõude järgimine võib vähendada juhtimise efektiivsust. Näiteks riigihanke korraldamisest või avalikust enampakkumisest loobumine riigivara müügil või sõbra töölevõtmine tõstab otsusetegemise kiirust ja on odavam avalike konkursside korraldamisest. Selline käitumine vähendab aga oluliselt riigi legitiimsust avalikkuse silmis.

Täiendavad probleemid tekivad seoses avaliku sektori kahekordse juhtimisega poliitikute ja organisatsioonide tippjuhtide poolt (nn sisemine ja väline juhtimine), mis tähendab vastutuse jagamist (Page 1992; Eliassen ja Kooiman 1993; Peters 1996; Lane 1997). Metcalfe ja Richards (1993a) eristavad avaliku ja erasektori juhtimist järgmisel moel: kui erasektoris on

juhtimise peamiseks ülesandeks inimeste ja protsesside juhtimine ühes organisatsioonis (mikrojuhtimine), siis avalikus sektoris lisandub sellele hoopis laiem institutsionaalne ja ühiskondlik dimensioon (makrojuhtimine). Mõningaid erasektori kogemusi, eriti just organisatsiooniliste muutuste osas, võib olla võimalik üle kanda avaliku sektori mikrotasandile, kuid mitte makrotasandile (haldusreformile). Mõningatel juhtudel on avalikule sektorile omane mikroefektiivsuse (näiteks administratiivkulude vähenemine) ja makroefektiivsuse (organisatsioonide liitmise tulemusena elanikkonnale lisanduvad lisakulud, ametiasutuste kaugenemine elukohast jne) vastandumine.

Valitsemine tänapäeva ühiskonnas tähendab eelkõige organisatsioonidevaheliste ülesannete koordineerimist ning ühiskondlikku, poliitilist ja administratiivset kooskõlastamist. Paralleelselt detsentraliseerimisega toimub ühiskonna võrgustumine, mis seisneb sektorite ja riikidevahelistest piiridest sõltumatute võrgustike tekkimises üksikküsimuste lahendamiseks. Siiani on haldusorganisatsioonile lähenetud väga funktsionaalselt, levinud on valdkondade jäik jagamine erinevate asutuste vahel. Tänapäeval on kogu maailmas hakatud üha enam väärtustama tervikprobleemide lahendamist, mis muudab institutsioonidevahelised piirid hägusamaks ning asetab rõhu probleemvaldkondade, mitte niivõrd institutsioonide juhtimisele range funktsionaalse ja sektorialase eristumise ning hierarhia alusel. Avaliku sektori tippjuhid (nii poliitikud kui ministriumide juhid) juhivad ja koordineerivad lisaks "oma" organisatsioonile veel teisi organisatsioone ja nendevahelisi suhteid, mille mastaap, kompleksus ja riskid võivad oluliselt ületada keskmise eraettevõtte omi, puudutades otseselt või kaudselt kogu riigi elanikkonda. Seetõttu on just avaliku sektori juhtimisel suur tähtsus struktuursetel, protseduurilistel ja institutsionaalsetel probleemidel.

Kui eelnevale lisada veel sellised probleemid nagu poliitilise juhtimise lühiajalisus ja ettearvamatus, palju eesmärke, millest mõned võivad olla konfliktised ning mõned ebaselgelt püstitatud näiteks poliitiliste kompromisside tulemusena (eesmärkide ebaselgusest on kirjutanud Lipsky 1980; Heffron 1989; Mazmanian ja Sabatier 1989 ja paljud teised avaliku halduse uurijad), saame avaliku sektori "sisendiks" terve hulga ratsionaalsust vähendavaid tegureid.

Põhimõtteline vahe avaliku sektori ja erasektori juhtimise vahel seisneb ka tulemustes ja nende mõõtmises. Erasektoris on organisatsiooni edukust kergem hinnata finantsnäitajate kaudu. Avalikus sektoris raskendavad tulemuste hindamist vastuolulised eesmärgid ja kvantitatiivsete kriteeriumide küsitavus. Mitmed avalikule sektorile omased ühiskondlikud eesmärgid (näiteks elanike turvalisus või riigi julgeolek) ei ole juba oma olemuse tõttu kergesti numbritesse paigaldatavad. See muudab nendes valdkondades tulemusjuhtimise rakendamise, aga ka töö tulemuste kontrollimise ja efektiivsusele hinnangu andmise väga keeruliseks. Samuti on äärmiselt raske erasektori meetodite abil juhtida poliitika kujundamist ja poliitika analüüsi ehk ministriumide töö põhielemente.

Erasektori kogemuse ülevõtmise problemaatilisus ei tähenda veel seda, et seda kogemust kasutada ei saaks. Näiteks *corporate governance* õpetab, kuidas hajutatud omanikering saab kontrollida tippjuhte – isegi erasektoris ei ole ettevõtte juhtkonna kontrollimine ning tulemuste eest vastutavaks tegemine lihtne. Muidugi on ka avalikus sektoris valdkondi, kus

eesmärke on kergem püstitada ning nende täitmist mõõta, just neis valdkondades on erasektori juhtimispraktikaid päris edukalt kasutatud. Näiteks kirjeldab Sørensen (1993), kuidas jäätmemajanduses on erasektor tõestanud end efektiivsemana kui avalik sektor, samas elektrienergia või veemajanduse juhtimisel ei ole erastamine oodatud efektiivsuse tõusu kaasa toonud. Viimane järeldus näitab, et avalikus sektoris on erineva iseloomuga organisatsioonid, mis nõuavad erinevate lähenemiste ja tulemuskriteeriumide kasutamist nende juhtimisel ja tegevuse hindamisel.

Müüt 4: poliitikud teevad otsused ja ametnikud viivad need ellu

Woodrow Wilsoni (1887) idee poliitika ja administratsiooni lahutamisest viisil, kus poliitikud võtavad vastu otsuseid ning ametnike töö on otsuste elluviimine, jääb enam kui sajandi kaugusele. Vahepeal on see pälvinud põhjendatud kriitikat (näiteks Lipsky 1980; Page 1992; Peters 1992), kuid Eestis on idee järgijaid tänapäevalgi rohkesti. Euroopa avaliku halduse teoretikute vaateid pole kunagi iseloomustanud poliitika ja administratsiooni täieliku dihhotoomia kui soovitava põhimõtte omaksvõtmine, pea igal juhul välistatakse erinevalt USAst selle võimalikkus tegelikkuses.

Sellise range vahetegemise võimatust iseloomustab haldusreform ise. Kõige lihtsama loogika järgi võtavad poliitikud kesksete valitsusasutuste abiga vastu reformi (strateegilise) plaani ning erinevate tasandite ametnikke kohustatakse neid plaane ellu viima. Lisaks võidakse reformi kavandamisel kasutada välisekspertide ja kohalike äriinimeste teadmisi, oskusi ja kogemusi.

Selline planeerimise ja otsustamise tähtsustamine ning elluviimise kui "tehnilise küsimuse" ametnike hoolde jätmine on jällegi näide lihtsustatud käsitlemisest. Mitmed uuringud (näiteks Eliassen ja Kooiman 1993; Olsen ja Peters 1996; Lane 1997; Mierlo 1998; Verheijen 1998) näitavad, et haldusreformide peamiseks probleemiks erinevates riikides pole olnud mitte heade plaanide vähesus, vaid reformi praktiline elluviimine. Reformide elluviimisel tehtud vigade tõttu võib algselt kavandatud detsentraliseerimine pöörduda varasemast veelgi suuremaks tsentraliseerimiseks ning dereguleerimisest võib saada taasreguleerimine, rääkimata juhtudest, kus kulude kahandamise eesmärgist on tegelikkuses saanud kulude suurenemine.

Haldusreformi pole võimalik edukalt planeerida, kui juba algusest peale ei arvestata selle tegelike elluviimise võimalustega. Poliitiline protsess pole ühesuunaline tegevus, milles pannakse paika eesmärgid ning valitakse seejärel vahendid nende saavutamiseks, vaid protsess, milles vahendid avaldavad mõju ka eesmärkidele. Kui mistahes plaan tahab olla teostatav, peab sellega kaasas käima elluviimise analüüs küllalt tehnilisel tasemel koos võimaluste, riskide ja ressursside hindamisega.

Kuna haldusreformi sisuline plaan sõltub otseselt selle elluviimisega seotud teguritest, peavad reformi sisulise ja institutsionaalse planeerimisega tegelema inimesed, kes tunnevad hästi Eesti halduskultuuri. See ei välista välisekspertide ega äriinimeste kasutamist haldusreformi kavandamisel, eriti kui kaasatakse inimesi või institutsioone, kes juba tunnevad Eesti avalikku sektorit või on valmis haldusreformile pühendumata mitme aasta

jooksul. Maailmapraktikas ei teata siiski juhtumeid, kus haldusreformi kavandamisel oleks "järe ots" olnud välismaalaste käes. Tõsiselt paneb mõtlema ka USA kogemus, kus vaid tühised kümme protsenti tippärimeeste nõuannetest haldusreformi kohta osutusid avalikku sektorisse sobivaks ja rakenduskõlblikuks (Goodsell 1994).

Kes siis tunneb piisavalt avaliku halduse kõõgipoolt, et sobitada reformi plaane reaalse võimalustega? Ametnikud. Lipsky (1980) väidab, et iga "tänavataseme bürokraat" tõlgendab poliitika eesmärke erinevalt ja mõjutab seeläbi poliitika tulemusi. Sellise võimaluse vähendamise miinimumprogrammina saab vaadelda ametnike õigeaegset informeerimist reformi kavandatavatest suundadest, maksimumprogramm võimaldab ametnike kaasamist reformi eesmärkide kujundamisse ja analüüsi. Erinevad juhtimisteooriad pakuvad välja kaks peamist põhjust madalama astme ametnike kaasamiseks muutuste kujundamisse. Esiteks toovad ametnikud reformi kavandamise protsessi informatsiooni avaliku sektori või mõne üksiku organisatsiooni toimimismehhanismide ja tegelike probleemide kohta, mida "kõrgelt" ja "kaugelt" on väga raske hinnata. Teiseks, kuna reformi elluviimisel hakkab olulist rolli mängima suurem hulk ametnikke, siis nende õigeaegne kaasamine reformi kavandamisse võimaldab tõsta ametnike lojaalsust ja pühendumist reformi eesmärkide elluviimisele ja soodustada reformide pikaajalist kinnistamist. Seetõttu soovitatakse juba reformi kavandamise alguses planeerimisse kaasata reformi ideoloogia kandjaid selle elluviimise tasandil, niinimetatud reformi agente, kes ideaalis võiksid omada olulisi positsioone igas riigiasutuses.

Ametnike kaasamine protsessi ei tähenda seda, et otsuste tegemine nende hooleks jääks. Haldusreformi elluviimisega on seotud ametnike isiklikud huvid, mõnikord isegi organisatsiooni staatus või üksikisiku töökoht. Seetõttu võib väga tõenäoliselt ilmned vastutõtamine reformi eesmärkidele ning selle õõnestamine. See sunnibki otsima asjatundlikkust välismaalt ja erasektorist. Ametnike ignoreerimine on aga lühiajaline lahendus. Kui soovitakse reformide pikemaajalist õõnestumist, tuleb ametnikke muutustest operatiivselt informeerida ning nende ettepanekuid kuulda võtta.

Müüt 5: tsentraliseerimine tähendab kokkuhoidu

Tihti on avaliku sektori organisatsioonid kujutatud identsetena, mis omakorda aitab kaasa kõrge tsentraliseerituse ja standardiseerituse kujunemisele. Tsentraliseerimise kaudu soovitakse kujundada ühtset avalikku haldust kogu riigis, ühtset halduskultuuri, ühtlustatud standardeid erinevates avaliku sektori organisatsioonides. Tsentraliseerimiseks võivad täiendava tõuke anda üleminekuühiskonnast (Heady 1984; Verheijen ja Coombes 1998) ning väikeriigi (Lowenthal 1987; Bray ja Packer 1993) probleemistikast tulenevad tegurid: asjatundlike juhtide ja spetsialistide vähesus, vähearenenud koordineerimis- ja reguleerimismehhanismid, rahalised piirangud iga üksiku asutuse tasandil teatud protseduuride loomiseks ja juhtimiseks ning poliitika kujundamise ja analüüsi koondumine üksikute ekspertide kätte avalikus sektoris. Eelnevast võib välja areneda soov avaliku halduse (üle)tsentraliseerimiseks. Mõned autorid (näiteks Sutton 1987) väidavad, et just väikeriikides on seetõttu võimalik täheldada suuremat ohtu demokraatia arengule, kuna hästi haritud

juhtide ja spetsialistide vähesus loob olukorra, kus on tugev kalduvus tsentraalsete otsuste tegemisele.

Enamikus arenenud riikides siiski enam avaliku halduse ühtsust ei absolutiseerita. Pigem nähakse haldussuutlikkuse parandamise vahendina avaliku sektori organisatsioonide eripära tunnustamist ning neile suurema isekorraldusõiguse andmist. Fundamentaalsed erinevused avaliku sektori organisatsioonide juhtimisel tulenevad nende erinevatest valdkondadest ning asutuste funktsioonidest (näiteks poliitika kujundamise ja analüüsi erinevused täidesaatvatest funktsioonidest). Tsentraliseeritud halduskorraldus soodustab ühtse halduskultuuri teket vaid teoreetiliselt, mis ei pruugi praktikas teostuda ning olla erinevat tüüpi avalike organisatsioonide puhul ka soovitatav (näiteks võib võrrelda vanglat ja kultuuriministeeriumi). Detsentraliseerimine puudutab eelkõige finants- ja personalijuhtimist, mille kaudu soovitakse tõsta ja konkretiseerida iga asutuse vastutust ja initsiatiivi püstitatud eesmärkide saavutamisel, samuti "lasta juhtidel juhtida". Kõrgema iseseisvusega asutused on väidetavasti kodanikele "lähemal", millest tuleneb kõrgema kvaliteediga teenuste pakkumine ning kodanike suuremad võimalused demokraatlikus otsustusprotsessis osalemiseks. Selliste asutuste juhtimine on ka ametnikele "lähemal", mis võimaldab neid otsusetegemisse kaasata ja selle kaudu nende pühendumist ja motiveeritust tõsta, olles nii oluliseks juhtimise efektiivsuse parandamise ja halduskultuuri arendamise vahendiks (detsentraliseerimine on üks peamisi haldusreformide vahendeid, millest on kirjutanud paljud autorid, sealhulgas Eliassen ja Kooiman 1993; Metcalfe ja Richards 1993a; Olsen ja Peters 1996; Lane 1997).

Kui avaliku sektori täidesaatvates harudes vähenes avaliku sektori ühtsus 1990ndatel aastatel oluliselt seoses detsentraliseerimisega, siis seda enam on hakatud tähtsustama harudevahelist koordineerimist poliitika kujundamisel. Les Metcalfe (1996) uuringust ilmneb paradoksaalselt, et Euroopa Liidu liikmesriikide hulgas tulevad riiklikult ühtsete seisukohtade esitamisega paremini toime just detsentraliseeritud halduskorraldusega riigid (Suurbritannia, Taani), kus mitte ei suleta silmi avaliku sektori loomuliku mitmekülgsuse ees, vaid tegeletakse teadlikult koordineerimisfunktsioonide väljaarendamisega suhteliselt iseseisvate ministeeriumide, agentuuride ja regioonide vahel.

Eestis kalduetakse täielikult tsentraliseeritud juhtimist ühelt poolt ja erastamist kui äärmuslikku detsentraliseerimise viisi teiselt poolt asetama must-valgele skaalale, kus vahepealseid lahendeid ei eksisteeri. Vastupidiselt Lääne-Euroopa praktikale nähakse Eesti haldusreformialases diskussioonis ühe efektiivsuse tõstmise vahendina juhtimise tsentraliseerimist (organisatsioonide ühendamist, kesksete juhtimisstruktuuride loomist jne). Mõnikord kiputakse unustama, et organisatsioonide kasvuga käib kaasas formaliseerituse, standardiseerituse ja hierarhia suurenemine ning kodanike ja üksikute organisatsioonide vajadustest kaugenemine (Vt kohalike omavalitsuste näitel prof Drechsleri artikkel käesolevas Riigikogu Toimetiste väljaandes). Ühelt poolt võivad tsentraliseerimise katsed olla tingitud teadmatusest ehk efektiivsuse primitiivsest käsitlemisest üksnes mikrotasandil. Teiselt poolt võib teatud ringkondadel olla soov riigihalduse tsentraliseerimiseks ja omapoolse kontrolli kehtestamiseks. Kolmandaks ei ole selgelt teadvustatud koordineerimis- ja reguleerimisfunktsioonide erinevust tsentraliseeritud juhtimisest.

Avalikku sektorit ei saa vaadelda ühtse organisatsioonina, vaid väga erinevate organisatsioonide ühendusena, mis nõuavad erineva iseloomuga töökorraldust ja ka erinevaid reforme. See tähendab teatud avaliku halduse funktsioonide tsentraliseerimist (ja ühtsust) ning teiste detsentraliseerimist, samuti erinevate võimaluste kasutamist erastamise ja keskse riikliku juhtimise vahel. Rõhk on mitmekülgsete organisatsiooniliste vormide väljaarendamisel (iseseisvate agentuuride loomine, funktsioonide lepinguline üleandmine era- ja kolmandale sektorile, sektoritevahelised koostööprojektid, *quango*'d). Kuna äärmiselt oluline on tasakaalu leidmine avaliku halduse ühtse reguleerimise ning erinevate halduskandjate autonoomia vahel, siis on haldusreformide põhirõhk koordinatsiooni täiustamisel, informatsiooni liikumise parandamisel ning koostöö arendamisel erinevate organisatsioonide vahel, mis põhinevad pikemaajalistel üldriiklikel strateegiatel ja tegevusprogrammidel.

Sealjuures osundavad Metcalfe ja Richards (1993a), et mõnikord on vajalik edasise detsentraliseerimise eesmärgil kasutada teatud ulatuses tsentraliseerimist. See kehtib näiteks suurte muutuste ja reformide juhtimise, kriisiolukordade lahendamise ning uute tegevuste (Eestis näiteks personali hindamine, kvaliteedijuhtimine) tutvustamise kohta avalikus halduses. Sellise tsentraalse otsusetegemise korral on oluline teadvustada selle ajutist iseloomu, vastasel korral võib taoline juhtimispraktika väga kergelt kinnistuda.

Müüt 6: viga on struktuurides ja funktsioonides

Haldusreformi temaatikaga kokku puutudes võib kergesti jääda mulje, et tegemist on eelkõige tehniliste muudatustega. Mitmed Eestis laialt kasutatavad haldusreformi märksõnad nagu "funktsioonide kaardistamine" või "struktuuride optimeerimine" kõlavad kõrvalseisjale usaldusväärselt oma tehnokraatlikkuses ja võõrapärasuses. Lahendusi nähaksegi tihtipeale struktuuride ümberkujundamises (levinuid näide on omavalitsuste liitmine) ja funktsioonide ümberjagamises.

Tegelik haldusreformi teooria ja praktika on märksa laiem, kui struktuuriliste ja/või funktsionaalsete muutuste kavandamine. Haldusreformide võtmeküsimus on hoopis kaldumas tehnilistelt probleemidelt kultuurilistele (Metcalfe ja Richards 1993b; Kettl, Ingraham *et al.* 1996). Kuigi avaliku halduse kvaliteeti on võimalik parandada erinevate struktuuriliste ja funktsionaalsete ümberkorralduste abil, on üheks võtmeküsimuseks muutuste kujundamisel, elluviimisel ja kinnistamisel poliitikute ja ametnike asjatundlikkus, ametnikueetika ning suhtumine oma töösse. See tuleneb juba eelnevalt väljatoodud poliitika kujundamise ja selle elluviimise lahutamise raskusest. Haldusreformi ei saa vaadelda pelgalt kastikeste mehaanilise ümbertõstmisena avaliku sektori struktuurimaatriksis, vaid eelkõige kultuurilise muutusena, kus peaosas ei mängi mitte niivõrd radikaalsete plaanide autorid, vaid neid rakendama hakkavad ametnikud.

Avaliku teenistuse kujundamine moodustab olulise osa kogu avaliku halduse arendamisest. Enamus kaasaegsete haldusreformide eesmärke on seotud halduskultuuri muutmisega, mis eeldab nn "uut tüüpi" ametnikkonna teket (seda on hästi kirjeldanud Leemans 1987; Kettl, Ingraham *et al.* 1996). Ametnikelt ei oodata mitte ainult senistele kogemustele toetumist ja käskude täitmist hierarhilises otsustusprotsessis, vaid kõrget motiveeritust, pidevat

teadmiste ja oskuste kaasajastamist, initsiatiivi, eetilist ja sõbralikku käitumist, samuti erasektori ja mittetulundussektori tundmist. Avaliku halduse efektiivsust ja teenuste kvaliteeti on võimatu parandada vaid jõumeetodite abil ilma ametnikepoolse aktiivse toetuseta. Struktuuride optimeerimine, tulemusjuhtimise juurutamine, asutustevahelise koordineerimise parandamine ning avaliku halduse avatuse ja kodanikusõbralikkuse suurendamine jäävad vaid loosungiteks, kui neid ei toeta muutused ametnike käitumises. Vastutuse ja riigi funktsioonide detsentraliseerimise ulatus sõltub otseselt avaliku teenistuse kvaliteedist üksikute asutuste ja allüksuste tasandil. Eriti Ida-Euroopa riikides esineb rakenduslõhe ühelt poolt haldusreformide "kõva" poole, eelkõige seadusandluse küllalt eduka arengu, ja teiselt poolt halduskultuuri ning tegelikkuse vahel, mis ei võimalda kõiki seadustega loodud võimalusi kasutada (Verheijen 1998).

Eelnevatel põhjustel ei ole kultuuriliste muutuste teadlik kujundamine avalikus teenistuses mitte ainult haldusreformi osa, vaid ka selle eeltingimus. Halduskultuuri muutmine on samaaegselt haldusreformi eesmärk ja haldusreformi teiste eesmärkide saavutamise vahend. Kõige radikaalsemaks halduskultuuri muutmise viisiks on personali väljavahetamine (millega ei kaasne küll automaatselt kultuuri muutust), kuid selle kõrval eksisteerib ka erinevaid "pehmeid" mooduseid.

Väikeriikides (elanikkonnaga alla 2 miljoni inimese) võivad üksikisikud osutada tähtsamateks struktuuridest, protseduurireeglitest või institutsioonidest (näiteks Lowenthal 1987; Sutton 1987; Bray ja Packer 1993). Väikeriikide kodanikud ei paigutu nii kergelt institutsionaalsetesse piiridesse, vaid sageli suudavad juhid ja teised mõjuvõimsad üksikisikud mõjutada ja muuta formaalseid reegleid (põhimäärusi, ametijuhendeid, isegi seadusi ja organisatsiooni eesmärke) enda soovide ja huvide kohaselt. Siit järelduvalt tuleb väikeriikides pöörata toepeltpähelepanu just kultuuriliste muutuste saavutamisele, kuna formaalsed reeglid on paindlikumad suurte riikide omadest.

Reformi kultuuriliste aspektide ("pehme" poole) mõjutamine on küllaltki keeruline ja aeganõudev, kuna see nõuab kriitilist massi kompetentseid ja motiveeritud inimesi, kes muutusi toetavad. Põhilised vahendid või veelgi enam, eeldused kultuuriliste muutuste saavutamiseks on kvaliteetne haridus, täiendkoolitus, soovitava käitumise tunnustamine ning eeskuju. Hoiakute, väärtushinnangute ja käitumise muutmine on pikaajaline protsess, mis on ühtlasi ka põhjuseks, miks nii poliitikud, kui teised kiirete lahenduste otsijad kalduvad kultuurilisi muutusi alahindama, selle asemel, et nende kallal süstemaatiliselt töötada.

Kultuurilistele muutustele tugineb reformide pöördumatus ja kinnistumine. Tuleb teadvustada, et kiired "ülalt-alla" lahendused, samuti ähvardamine, kohustamine ja manipuleerimine soodustavad muutuste tagasipöördumist ning avalikkuse ja ametnike vastuseisu reformile ning nõrgendavad demokraatlikku otsustusprotsessi. Seetõttu peavad reformi plaanid olema realistlikud, lähtudes olemasolevast teenistujate kvaliteedist ja ametnikueetikast, mida ei ole võimalik hüppeliselt ja massiliselt muuta. Üheaegselt haldusreformiga, või veelgi parem, ennetavalt, tuleb tugevdada muutusi toetava kultuuri teket hariduse, koolituse ja pideva tagasiside andmise kaudu asutustele ja ametnikele,

soovitava käitumise premeerimise ja “eeskujude” loomise teel. Avaliku teenistuse reform on eelnevatel põhjustel haldusreformi üks tähtsamaid komponente.

Müüt 7: Kodanik on klient

Haldusreformi puhul püütakse tihti võrrelda riiki kui teenuste osutajat ning inimesi, kes riigiga kokku puutuvad, klientidega. Riigi ja kodaniku suhe püütakse taandada teenindusasutuse–kliendi suhtele. Kodaniku kui kliendi käsitlus on aga selgelt üle lihtsustatud (Mintzberg 1996; Peters 1997).

Sageli püstitatakse olukorra keerulisuse näitlikustamiseks retooriline küsimus vangla või maksuameti klientide kohta. Probleem on paljuski selles, kas kliendiks peetakse teenuse saajat või teenuse eest (maksu)maksjat, mis avalike hüvede puhul ei pruugi kokku langeda. Kui kliendiks peetakse teenuste eest maksjat, tähendab kliendisõbralikkus kodanike ja nende ühendustega laialdast konsulteerimist avalike hüvede pakkumisel ning kõigile kodanikegruppidele võrdse juurdepääsu kindlustamist teenustele; samuti erinevate teenuste pakkumist erinevate huvide või vajadustega gruppidele. Kui kliendiks on teenuse saaja, on kliendisõbralikkuse eesmärgid sarnased erasektorile: oluliseks saab eelkõige teenuse pakkumise kvaliteet ning teenuse otseste sihtgruppide poolse tagasisidega arvestamine. Seega võivad “kliendi” erinevalt defineerida ühelt poolt poliitikud avalike organisatsioonide strateegiliste eesmärkide seadjaina ning teiselt poolt nende organisatsioonide juhid ja avalikud teenistujad, kes asuvad lähemal konkreetsete teenuste saajatele. Peters (1997) näitab veenvalt, et avaliku sektori üle soovivad saavutada suuremat kontrolli ühelt poolt kodanikud ja teiselt poolt poliitikud, mis tekitab reaalseid konflikte, mida erasektoris ei eksisteeri.

Lisaks sellele unustatakse kodanike kliendiga samastamise korral kodaniku staatus teatud kohustuste kandjana ning otsuste tegijana. Kui tuua lihtsustatud võrdlus erasektoriga, siis kodanik sarnaneb pigem aktsionärile kui kliendile – ta valib kõrge juhtorgani ning saab teha sellega olulisi otsuseid.

Müüt 8: võtame lahendused teistest riikidest

Kui lahendused lihtsad ei olegi, siis tihti väidetakse, et nad on universaalsed, piisab vaid vaadata lahendusi muudes riikides ning need üle võtta. Sajanditagune Woodrow Wilsoni (1887) mõte, et efektiivne avalik haldus on sõltumata riigist ühesugune, on levinud tänapäevani. See tuleneb ka asjaolust, et erinevates riikides on haldusreformide põhieesmärgid olnud sarnased: avaliku sektori efektiivsuse tõstmine ja kodanikukesksuse suurendamine.

Kuigi põhilised suunad avaliku halduse arendamisel on sarnased, selgub erinevate riikide reformide vahendite valikuga tutvudes, et avalikus halduses ei ole üheseid sisulisi ega protseduurilisi lahendusi. 20. sajandi lõpp tõi avalikku haldusse rohkem küsimusi kui vastuseid. Isegi sarnase elatustasemega ja asukohaga riikides kasutatakse väga erinevaid lahendusi samade eesmärkide saavutamiseks (Eliassen ja Kooiman 1993; Olsen ja Peters 1996; Lane 1997; Pollitt ja Bouckaert 2000).

Eriti ettevaatlikult tuleb suhtuda lääneriikides (või mujal) kasutatud lahendite importimisse Ida-Euroopasse. Erinevates riikides kasutatavatel lähenemistel on oma eelised ja puudujäägid ning ükskõik millise otsuse tegemisel tuleb arvestada puuduste ja ohtudega, mis sellega kaasnevad. Seepärast räägitakse üha enam õigete küsimuste püstitamise oskusest haldusreformide eeltingimusena, mitte niivõrd universaalsetest lihtsate lahenduste või valmis mudelite järgimisest. Ida-Euroopa riikide kohta on leitud, et peamisteks probleemideks "Lääne-tüüpi" haldusreformide kogemuste kasutamisel on nõrk poliitiline juhtimine, koordineerimiskultuuri puudumine, nõrgad kontrollimehhanismid, ebastabiilsus ning juhtimise probleemid (Verheijen 1998), mis asetavad nende riikide, kaasaarvatud Eesti haldusreformid kvalitatiivselt teise keskkonda, võrreldes reformidega Lääne-Euroopas. Teiste riikide kogemusi on küll oluline tundma õppida, kuid esmatähtsaks jääb igale riigile iseloomulike probleemide analüüs ning nendega arvestamine avaliku halduse arendamisel, eriti aga suuremate reformide kavandamisel.

Lõpetuseks

Suuremat tähtsust üksikute lahenduste imetlemisest (ja mõnikord ka pimedast kopeerimisest) omab arenenud riikides toimuvate reformide tekkepõhjuste ning sageli vastuoluliste eesmärkide analüüs. Kuna paljude avalikus sektoris tehtavate edumeelsete otsustega kaasneb paratamatult ka negatiivseid tagajärgi, on äärmiselt oluline arvestada asjatundliku kriitikaga. Selle asemel, et ainult nn terve talupojamõistuse põhjal tehtud valikute positiivseid külgi valjuhäälselt üle võimendada ja negatiivseid maha vaikida ning neid tagantjärele maksumaksja rahakoti arvelt parandama hakata, tuleks asjatundlikult kaaluda erinevate lahenduste plusse ja miinuseid. Ühegi lahenduse kasuks ei saa otsustada pelgalt seetõttu, et see tundub lihtsam, kiirem või arusaadavam. Kui Lääne kogemuste põhjal üldse midagi üldistada saab, on selleks pealtnäha lihtsate lahendite ebaratsionaalsus ja puudulikkus haldusreformide elluviimisel.

Kasutatud kirjandus

Benedict, B. (1966) Problems of smaller territories. – Banton, M. (ed.). The Social Anthropology of Complex Societies. London, Tavistock Publications, p 23–36.

Bray, M. and Packer, S. (1993) Education in Small States. Concepts, Challenges and Strategies. Oxford, New York, Pergamon Press.

OECD (1998) General government total outlays.– Economic Outlook, OECD, Analytical Databank, No 65, June.

Eliassen, K. A. and Kooiman, J. (1993) Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience.– London, SAGE Publications.

Evans, P. and Rauch, J. (1999) Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures. American Sociological Review, vol 64, p 748–766.

Goodsell, C. T. (1994) *The Case of Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. 3rd ed. Chatham: Chatham House Publishers.

Heady, F. (1984) *Public Administration: A Comparative Perspective*. 3rd ed. New York, Marcel Dekker.

Heffron, F. (1989) *Organization Theory and Public Organizations*. Prentice Hall.

Kettl, D. F., Ingraham, P. W., Sanders, R. P. and Horner, C. (1996) *Civil Service Reform: Building a Government that Works*. Washington D.C., Brookings Institution Press.

Lane, J.-E. (1997) *Public Sector Reform*. London, SAGE Publications.

Leemans, A. F. (1987) Recent trends in the career service in European countries. – *International Review of Administrative Sciences*, vol 53, no 1, March, p 63–88.

Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation.

Lowenthal, D. (1987) Social features. – Clarke, C. and Payne, T. (eds). *Politics, Security and Development in Small States*. London, Allen & Unwin. p 26–49.

Mazmanian, D. and Sabatier, P. (1989) *Implementation and Public Policy*. Lanham, University Press of America.

Metcalfe, L. (1996) National preparation for international policy making. – *Internationalisation of Policy Making*. SIGMA Papers no 6.

Metcalfe, L. and Richards, S. (1993a) *Improving Public Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Metcalfe, L. and Richards, S. (1993b) Evolving public management cultures. – Eliassen, K. A. and Kooiman, J. (eds) *Managing Public Organizations*. London, SAGE Publications, p 106–124.

Mintzberg, H. (1996) Managing government governing management. – *Harvard Business Review*, May–June 1996, p 75–83.

Olsen, J. P. and Peters, G. B. (1996) *Lessons From Experience: Experimental Learning in Administrative Reform in Eight Democracies*. Oslo, Scandinavian University Press.

Page, E. (1992) *Political Authority and Bureaucratic Power*. New York, Harvester Wheatsheaf.

Peters, G. (1997) *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas, University Press of Kansas.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, Oxford University Press.

Sørensen, R. J. (1993). The efficiency of public service provision. – Eliassen, K. A. and Kooiman, J. (eds) Managing Public Organizations. London, SAGE Publications, p 224–243.

Sutton, P. (1987) Political aspects. – Clarke, C. and Payne, T. (eds). Politics, Security and Development in Small States. London, Allen & Unwin, p 3–25.

Verheijen, T. (1998) NPM reforms and other Western strategies: the wrong medicine for Central and Eastern Europe? – Verheijen, T. and Coombes, D. (eds). Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe. Cheltenham, Edward Elgar.

Verheijen, T. and Coombes, D. (1998) Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe. Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Wilson, W. (1887) The study of administration. – Political Science Quarterly, June.

Wright, V. (1993) Public administration, regulation, deregulation and reregulation. – Eliassen, K. A. and Kooiman, J. (eds) Managing Public Organizations. London, SAGE Publications, p 244–62.