

Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine

**Tellija: Riigikontroll
Autor: Rauno Vinni**

Aprill 2007

Tallinn

Sisukord

1	Sissejuhatus.....	2
2	Eesmärgid ja metodoloogia.....	3
3	Poliitilis-administratiivne juhtimine	5
4	Eesti ministeeriumite poliitilise ja administratiivse juhtimise kirjeldus.....	8
4.1	Ministeeriumite organisatsiooni kirjeldus	8
4.2	Poliitilis-administratiivse juhtimisorganisatsiooni osaliste rollide iseloomustus	9
4.2.1	Poliitiline tasand	10
4.2.2	Administratiivne tasand.....	12
4.3	Poliitilis-administratiivsete suhete üldine iseloomustus.....	15
5	Probleemide kirjeldus.....	17
5.1	Poliitiline tasand: poliitiline juhtimine ja vastutus.....	18
5.2	Administratiivne tasand: ministeeriumi juhtimine ja juhtimislik vastutus	22
6	Ministri ja kantsleri pädevuse jaotus	26
7	Teiste osaliste pädevus ja ministeeriumi juhtimislik mudel	31
8	Kokkuvõte.....	35
9	Viited	36
Lisad		37
Lisa 1	Asjakohased õigusnormid	37
Lisa 2	Intervjuude küsimustik	41

1 Sissejuhatus

Seadusandlik võim valmistab ministeeriumite kaudu poliitikat ette ja viib ellu. Ministeeriumitel on kahesugune roll – ühest küljest on nad poliitilised üksused, mille missioon ja eesmärgid otsustatakse parlamendi enamuse poolt, teisest küljest on ministeeriumid „professionaalsed” organisatsioonid, mis peavad tagama riigi stabiilsuse ja poliitika järjepidevuse. Selline kahteline positsioon avaldub poliitilise ja administratiivse tasandi ühises ministeeriumi juhtimises.

Poliitilise ja administratiivse juhtimise vaheline tasakaal on nii avaliku halduse teoreetikute kui praktikute jaoks olnud läbi aegade üks kesksemaid arutelu teemasid. Ka Eestis on korduvalt üles kerkinud küsimus ühelt poolt ministrite ja poliitiliste ametnike ning teiselt poolt n.ö elukutseliste ametnike ülesannetest ja nende vastutuse piiridest. Olulisemaid momente selles diskussioonis on olnud kantsleri ja ministri pädevus ministeeriumi juhtimisel, sest tegu on võtmeisikutega mingi ühiskondliku valdkonna e ministeeriumi valitsemisala küsimuste korraldamisel. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 49 kohaselt on ministeeriumi juht minister (kes juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi). Kantsler juhib VVSi § 53 kohaselt ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist. Kui minister kannab ministeeriumi ja valitsemisala juhtimisel poliitilist vastutust, siis kantslerid on Eestis kõrgeimad haldusjuhid, kelle tegevus mõjutab mitte ainult konkreetse ministeeriumi tegevuse mõjusust ja tõhusust, vaid avaliku sektori arengut laiemalt.

Eesti poliitilise- ja haldussüsteemi jõudsast arenemisest tingitult ja viimastel aastatel esinenud probleemide (nt Maa-ameti juhtum) taustal on tarvilik erinevate osapoolte, sh kantsleri kui haldusaparaadi järjepidevuse kandja vastutuse ülevaatus. Kantsleri pädevuse analüüs tuleb läbi viia koos ministri võimupiiride lahkamisega ja arvestades teiste asjaosaliste rolle Eesti ministeeriumite poliitilis-administratiivses juhtimises.

Olemasolev valitsemiskorraldust reguleeriv seadusandlus on piisavalt paindlik, et anda ministeeriumite juhtimissüsteemide kujundamiseks mitmesuguseid võimalusi. Sestap on Eesti ministeeriumite poliitilis-administratiivsed struktuurid ja tööpraktika erinevad. Ministeeriumite institutsionaalne ülesehitus ja töökorraldus pole ainukesed tegurid, mis haldussuutlikkust mõjutavad ja uurimist väärivad. Viimaste aastate arengud (nt abiministrite ametikohtade loomine, poliitiliste nõunike kasutamine, Siseministeeriumis kahe ministri ametikoha loomine, kantslerite ametissenimetamise ja ametist vabastamise argumendid jne) pakuvad küllaldaselt põhjuseid, et poliitilis-administratiivse juhtimise hetkeseisu kirjeldada ning positiivseid ja negatiivseid kogemusi analüüsida. Seetõttu algatas Riigikontroll ministeeriumite poliitilis-administratiivse juhtimise piiritlemise ja korrastamise uuringu.

2 Eesmärgid ja metodoloogia

Poliitilis-administratiivse juhtimise vahekorda vormivad mitmesugused tegurid: seadusandlus, poliitiline- ja halduskultuur, nii poliitiliste ametnike ja juhtide kui avalike teenistujate kogemused ning tööharjumused jne. Ministeeriumi juhtimise korraldamisel saab omakorda vaadelda mitmesuguseid asjaolusid nagu organisatsiooni struktuur (üksuste suurus, juhtimistasandite arv), erinevate osapoolte ülesanded ja vastutus nii organisatsiooni juhtimisel kui poliitikakujundamisel, aruandluse korraldus ja informatsiooni liikumine jne.

Ministeeriumi toimimist mõjutavate väliste- ja sisemiste tegurite nimekirja võib täiendada veel paljude aspektidega, kuid ministri ja kantsleri pädevus on keskseks teljeks poliitilis-administratiivse juhtimise analüüsimisel. Käesoleva uurimuse lähtekohaks on vajadus täpsustada kantsleri kui kõrge haldusjuhi vastutust ministeeriumi juhtimisel, et selle kaudu teha kindlaks võimalikke riske ja leida lahendusi laiemale ministeeriumite juhtimiskorralduse probleemistikule.

Uurimustöö eesmärgid on:

- kirjeldada poliitilise ja administratiivse juhtimise probleemid ministeeriumis, sealhulgas kaardistada ministri, tema nõunike, abiministri ja Siseministeeriumis regionaalministri ning kantsleri ja asekanclerite vastutuse jaotus ministeeriumi ja tema valitsemisala juhtimisel;
- esitada probleemide võimalikud lahendusvariandid koos nende eeliste ja puuduste analüüsiga.

Dokumendi esmaseks eesmärgiks ei ole muuta kehtivaid õigusakte. Seega keskendub uurimus praeguse olukorra kirjeldamisele, et sõlmküsimusi teadvustada ja arutelu tekitada. Uurimuse peamise tulemusena tuuakse lisaks probleemide ja nende võimalikele lahendustele analüüsile välja soovituslik mudel kantsleri ja ministri ülesannete jagamiseks. Esitatakse ka kokkuvõtlik tabel abiministri, poliitilise nõuniku ja asekancleri ülesannete jaotusest.

Analüüs ei sisalda põhjalikku teiste riikide ministeeriumite juhtimissüsteemide kirjeldust ja võrdlust Eestiga, sest poliitilis-administratiivse juhtimise vahekord on riigiti väga erinev ja haldus- ning poliitilise kultuuri mõju tegelikule praktikale üsna tugev. Poliitilis-administratiivse juhtimise probleemistik on siiski aktuaalne ka mujal maailmas ja järelduste tegemisel ning lahenduste analüüsimisel on teiste riikide kogemusi ka silmas peetud.

Uurimise lähteülesande püstitamisel oli aluseks vajadus luua n.ö praktilise suunitlusega, dokument, mis aitaks asjaosalistel probleemistikus paremini orienteeruda. Andmete kogumise meetoditeks olid dokumentide analüüs (nt Vabariigi Valitsuse seadus, ministeeriumite põhimäärused, õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad, Riigikogu stenogrammid) ja intervjuud uurimuse fookuses olnud kantsleritega. Dokumentide läbivaatusele ja intervjuudele järgnes kogutud andmete tutvustamine pädevatele isikutele (Riigikontrolli, Justiitsministeeriumi ja Õiguskantsleri Kantselei ametnikud, kantsleritega kantslerite nõupidamisel).

2006.a. detsembrist 2007.a. veebruarini intervjueriti kõiki kantslereid (v.a. Välisministeeriumi kantsler), Riigisekretäri ja ühte endist kantslerit. Intervjuud kestsid 1 – 1,5 tundi ja olid vormilt poolstruktureeritud e eelnevalt oli ette valmistatud intervjuude põhiküsimused, kuid küsimuste järjekord ja täpne sõnastus ei olnud oluline. Küsimustik on toodud lisas 2. Selliste avatud intervjuude eelis on võimalus keskenduda põhjalikumalt olulistele teemadele/näidetele, tagades samal ajal selle, et kõik vajalikud küsimused saaksid vastuse. Intervjuude tsükli läbiviimisele eelnes küsimuste läbiarutamine/täpsustamine kahe kantsleriga ja mitmed arutelud/taustaintervjuud Eesti tippametnikega (sh Välisministeeriumist). Intervjuude tulemused olid anonüümsed ehk uurimuse tagamõte ei olnud konkreetsete ministeeriumite probleemide esiletoomine ja üksikasjalik lahkamine, eesmärgiks oli ühisosa leidmine kõikide ministeeriumite poliitilis-administratiivse juhtimise küsimustes.

Kantslerid valiti käesoleva uurimuse intervjuude sihtgrupiks, sest tegemist on mõjukate tippametnikega, kellel on hea ülevaade haldusorganisatsioonist. Sellegipoolest peab arvestama, et näiteks ministrite hinnang poliitilis-administratiivsetele suhetele võib kantslerite vaatenurgast erineda ja ulatuslikum n.ö reaametnike küsitlemine võib anda täiendavaid näiteid ning informatsiooni. Nende kitsendustega on järelduste väljatoomisel ja soovitude tegemisel arvestatud. Siiski oli intervjueritud isikute ring piisavalt lai ja dokumentide analüüsist saadud teave küllaldane selleks, et välja tuua olulisemad probleemid ja lahendused.

Käesolev uurimus võiks olla lähtekohaks edaspidisele põhjalikumale analüüsile, nt selleks, et teha ettepanekuid seadusandluse täiendamiseks/muutmiseks ja/või laiendada uurimuse objektiks olevat probleemistikku (tuues vaid mõned näited – kuidas tugevdada parteide poliitikaanalüüsi võimekust ja poliitilist juhtimist, kuidas parandada horisontaalset koostööd valitsusasutuste vahel, kuidas tõhusamalt juhtida ministeeriumite allasutuste tööd ning millised on ministeeriumite valitsemisalas tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise eelised ning puudused Eesti tingimustes, milline on valitsuskabineti roll poliitilis-administratiivsete suhete kujundamisel jne).

Dokument koosneb viiest osast. Kolmandas peatükis on toodud teoreetilised lähtekohad, mis loovad uurimisele raamistiku. Neljas peatükk tegeleb olemasoleva olukorra kirjeldamisega Eesti ministeeriumites. Viiendas osas on esitatud kantsleritega tehtud intervjuudest ja taustaintervjuudest/aruteludest ilmnenuid probleemid ja nende võimalikud lahendused. Kuuendas osas on toodud ministri ja kantsleri pädevuse jaotuse soovituslik mudel ning seitsmendas peatükis abiministri, poliitilise nõuniku ja asekancleri ülesannete jaotus.

3 Poliitilis-administratiivne juhtimine

Poliitikute ja ametnike vahekorra iseloomustamisel on abiks ettekujutus teljest, kus ühel poolel on Woodroe Wilsoni ja Max Weberi ajastust pärinev traditsiooniline arusaam süsteemist, kus domineerivad poliitikud ja kehtivad ranged formaal-legalistlikud suhted. Teises äärmuses on mudel, mille kohaselt bürokraadid kontrollivad poliitikut¹. Tegelikuses kohtab harva puhtaid näited sellistest ideaaltüüpidest, kus suhteid iseloomustab „kõik või mitte midagi” olukord (Peters 2001). Teoorias on põhimõte, et rahvalt saadud mandaadi alusel seavad poliitikud avalikele teenistujatele eesmärgid ja viimased viivad need ellu, lihtne ja arusaadav. Kuid tegelikuses on ametnikel poliitika kujundamisel ja poliitikutel nende elluviimise tagamisel selge osalus. Pigem on poliitilis-administratiivseid suhteid erinevates riikides iseloomustanud mingi vahepealne vorm eelpooltoodud kahe ideaaltüübi vahel, kus toimub teatud loominguine interaktsioon poliitikute ja ametnike vahel ja eksisteerib kas rohkem või vähem koostööd ning konstruktiivsust². Poliitilis-administratiivsete suhete uurija James H. Svava (2001, 179) väidab, et poliitika ja avalik haldus täiendavad ning toetavad teineteist. Poliitilised ametnikud ja elukutselised ametnikud peaksid säilitama oma eraldiseisvad rollid (mis lähtuvad nende väärtustest ja osast valitsemisprotsessis) ning formaalsed positsioonid. Kuid funktsioonid/valdkonnad, mida poliitikud ja ametnikud valitsemises täidavad, on kattuvad. Poliitilis-administratiivsete suhete olemuse määravad ära kaks tegurit: poliitilise kontrolli ulatus ja professionaalne sõltumatus. Svava (2001, 179) kirjeldab poliitikute ja ametnike võimalikku vahekorda järgmise mudeli alusel:

		Poliitikud: kontrolli ulatus/tugevus	
		Kõrge	Madal
Ametnikud: sõltumatuse tase	Madal	Poliitiline domineerimine	Patiseis või <i>laissez-faire</i>
	Kõrge	Vastastikune täiendamine Poliitikud austavad ametnike kompetentsust ja pühendumist Ametnikud on pühendunud vastutusele (<i>accountability & responsiveness</i>) Bürokratiide autonoomia	

Kõik tabelis toodud kombinatsioonid on (vähemalt teoorias) võimalikud, kusjuures parim lahendus on vastastikune täiendamine.

Kuigi valitud ametnike kui poliitiliste eesmärkide seadjate ja karjääriametnike kui apoliitiliste ekspertide vastastikune täiendamine on tänapäeval üldtunnustatud põhimõte, on samuti tegu ideaaltüübiga. Reaalsus on see, et viimastel aastakümnetel toimunud haldusreformide tõttu on poliitilise- ja haldusstruktuuri vahekord olnud pidevas muutumises. Arvamused domineeriva suundumuse osas lahknevad – mõned reformide uurijad on seisukohal, et juhtimislik lähenemine (*managerialism*) avalikus halduses on tunginud poliitikasse e võtnud sisse koha poliitilisel maastikul, teised arvavad, et reformid on olnud vahendiks, mille kaudu täidesaatvas harus tegutsevad poliitikud on haaranud rohkem kontrolli ametnike üle (Pollitt & Bouckaert 2004, 144). Võimalik, et nimetatud protsessid eksisteerivad paralleelselt. Sestap on poliitikute ja ametnike pädevuse jaotus jätkuvalt päevakorral.

¹ James H. Svava (2001, 176) väidab, et kui traditsioonilise mudeli loojatele omistatakse poliitikute ja ametnike range eristamise idee, siis tegelikuses tunnistasid juba nemad oma algupärastes kirjutistes ametnike osalust poliitikate kujundamisel. Selgepiirilise kahe tasandi eristamise idee omistati neile hilisemate autorite poolt, kes liigselt „klassikute” töid üldistasid.

² Siinjuures tuleb tähele panna, et piirjoon haldusjuhtimise ja poliitikakujundamise vahel pole päris sama kui piir avalike teenistujate ja poliitikute vahel. Ametnikel on poliitikate kujundamisel teatud roll, kuid seda ei tohi segi ajada osalemisega parteipoliitikas.

Svara (viidatud Frederickson ja Smith 2003, 22) väidab, et „ainuke võimalus poliitilise ja administratiivse otsusetegemise eristamiseks on vaadata, kes konkreetseid otsuseid langetab”. Esmalt tuleb eristada valitsemisprotsessis funktsioonid ja siis uurida, kes nende lõikes ülesandeid täidavad. Sellest loogikast lähtudes koostas Svara ideaalmudeli (Frederickson ja Smith 2003, 23), kus on ära toodud poliitilise ja administratiivse tasandi illustratiivsed ülesanded (joon tabelis tähistab piiri poliitilise ja administratiivse tasandi ülesannete vahel):

Poliitilise tasandi ülesanded	Valdkond/funktsioon	Ametnike ülesanded
Eesmärkide määratlemine, laiade poliitiliste valikute väljatöötamine/etteandmine	Missioon	Nõustamine (küsimus „mida saab teha” võib aidata leida vastust küsimusele „mida peaks tegema”), olukordade ja trendide analüüs
Sisendite andmine seadusandluse loomiseks (otsuste langetamine), uute projektide ja programmide algatamine, eelarve heakskiitmine	Poliitika-kujundamine	Otsuste langetamiseks soovitude andmine, eelarve koostamine, seadusandlike aktide elluviimiseks vajalike valikute ettevalmistamine
Täidesaatvate otsuste vastuvõtmine, järelevalve administratsiooni üle	Poliitika administreerimine	Kordade/protseduuride loomine; poliitika elluviimiseks vajalike otsuste langetamine
Ettepanekute tegemine (haldus)juhile, organisatsiooni toimivuse/tulemuslikkuse ja (haldus)juhtide soorituse jälgimine	Juhtimine	Administreerimiseks ja organisatsiooni juhtimiseks vajalike inim-, materiaalsete- ja inforessursside haldamine/juhtimine

Ideaalmudel ei kehti kõikides olukordades ühetaolisena – erinevates organisatsioonides on piirjoon poliitiliste ja administratiivsete ülesannete vahel erisugune (sõltuvalt sellest kui tugev on poliitiline kontroll ja milline on ametnike sõltumatuse aste).

Ametnikelt oodatakse poliitilist neutraalsust, professionaalsust, vastutust oma tegevuste eest, poliitiliste juhtide soovidele pühendumist jne. Teise osapoole esindaja e ministri funktsioone kirjeldab detailsemalt Marshi, Richardsi ja Smithi (2000, 306) ministri rollide klassifikatsioon:

Poliitika-kujundamise rollid	Poliitilised rollid	Juhtimislikud rollid	Avalike suhetega seotud rollid
Agenda kujundamine	Valituses/kabinetis ministeeriumi positsioonide eestkõneleja	Ministeeriumi juhtimine	Ministeeriumi suhete arendaja: • huvigruppidega, • avalikkusega, • meediaga
Poliitika algatamine	Suhete arendamine parlamendiga	Täidesaatvate otsuste vastuvõtmine	
Poliitiliste alternatiivide seast valiku tegemine	Osalemine Euroopa Liidu otsustusprotsessides		
Poliitikate seadustamine	Suhtlemine parteiga ja partei poliitilise programmi esindamine		

Minister poliitika kujundajana ja juhina tegutseb rohkem ministeeriumi sees ja minister poliitikuna ja avaliku suhete edendajana tegutseb enam ministeeriumiväliselt. Ametnikud ootavad ministritelt, et need oleksid efektiivsed poliitilised eestvedajad nii ministeeriumisiselt kui -väliselt.

Poliitikute roll valitsemisprotsessis on sageli haldusreformide läbiviimisel tähelepanu alt välja jäänud. Pollitt ja Bouckaert (2004, 157) juhivad tähelepanu sellele, et poliitilise struktuuri ning administratsiooni vahekorra analüüsimine ja määratlemine peaks samavõrd tegelema poliitikute juhendamise/koolitamisega ja neid ümbritseva motivaatorite³ raamistiku arendamisega kui avaliku teenistuse ja avalike organisatsioonide reformimisega. Seetõttu käsitleb käesolev uurimus muuhulgas ka poliitilise juhtimisega seotud probleeme Eesti ministeeriumites.

³ Poliitilised stiimulid on sageli lühiajalised (nt uute initsiatiivide reklaamimine, sekkumine dramaatiliselt kui asjad haldusorganisatsioonis on halvasti, rohkem avaliku arvamusele reageerimine kui avalikkuse harimine, üksikteemadega tegelemine terviklahenduste asemel jne). Lühiajaliste eesmärkide asemel tuleks tegeleda selgete prioriteetide väljakuulutamise ja strateegiate väljatöötamisega (Pollitt ja Bouckaert 2004, 157).

4 Eesti ministeeriumite poliitilise ja administratiivse juhtimise kirjeldus

Poliitikute ja ametnike suhete olemus on valitsuste jaoks edu saavutamisel kriitiline tegur (nt Svара poolt kirjeldatud patiseis ei teeni ühegi osapoole huve, parim lahendus on poliitikute-ametnike konstruktiivne koostöö). Poliitilise ja administratiivse tasandi suhete efektiivsust mõjutavad nii süsteemi institutsionaalne ülesehitus e ministeeriumite struktuur kui ka formaalne või mitteformaalne töökorraldus. Eesti täidesaatva haru arengut on iseloomustanud taotlus tugevdada ministeeriumite valitsemisalas poliitilist juhtimist ning praegusel ajal saab öelda, et ministeeriumites on loodud n.ö ministri poliitiline staap, mis on vähemalt formaalselt (e õigusaktides sätestatuga) haldusaparaadist lahutatud.

Käesolevas peatükis on esitatud ministeeriumite poliitilis-administratiivse juhtimise olukord. Esmalt on välja toodud ministeeriumite organisatsiooni kirjeldus, seejärel on vaadeldud erisusi ja sarnasusi poliitikute-ametnike ülesannete ja vastutuse jaotuse osas erinevates ministeeriumites ning peatüki lõpus on kokkuvõtlikult iseloomustatud Eesti poliitilis-administratiivset süsteemi.

4.1 Ministeeriumite organisatsiooni kirjeldus

Kuigi VVS seab ministeeriumite võimaliku struktuuri kujundamisele raamid ja määratleb võtmeisikute pädevuse ministeeriumide juhtimisel, on ministeeriumite organisatsioonilisel arendamisel ja ministri ning kantsleri vastutuse jaotamisel jäetud siiski suhteliselt palju otsustamisvabadust. Selle väite tõesust näitavad üsna suured eripärad Eesti ministeeriumite juhtimisorganisatsioonides. Erinevused puudutavad ametikohtade (mitte)olemasolu ja ametnike ülesandeid, ametikohtade nimetusi, alluvussuhteid, inimeste arvu erinevatel juhtimistasanditel jne. Erisused tulenevad ministeeriumite funktsioonide/ülesannete iseloomust, organisatsiooni suurusest, ministrite ja kantslerite isiklikest eelistustest ja väljakujunenud tööpraktikast ning samuti ajaloolistest põhjustest.

Nagu eespool mainitud, võib Eesti ministeeriumites poliitilise ja administratiivse juhtkonna suhteliselt selgelt eristada. Poliitilisse juhtkonda kuuluvad minister, osades ministeeriumites abiminister, ministri (ja abiministri) poliitilised nõunikud ning mõnes ministeeriumis ministri abid. Administratiivsesse juhtkonda kuuluvad kantsler, asekanclerid, sageli ministeeriumi nõunikud (viimased võivad olla ka kantsleri või asekancleri alluvuses) ja/või eksperdid või ka projektijuhid.

Võttes kirjelduse lähtekohaks ministeeriumitesisesed otsuste tegemise kohad struktuuris ja infovahetamise „areenid” (s.o regulaarsed töökoosolekud, mis ei ole seotud vaid ühe konkreetse projekti või teemaga) võib ministeeriumites eristada tippjuhtkonda ja laiendatud juhtkonda. Tippjuhtkonda kuuluvad minister, abiminister ja poliitilised nõunikud ning kantsler ja asekanclerid. Laiendatud juhtkonda kuuluvad tavaliselt ka ministeeriumi nõunikud ja osakonnajuhatajad e teisiti öeldes on laiendatud juhtkonnas esindatud ka haldusaparaadi võtmeisikud⁴. Iganädalased (või mõnel pool igapäevased) juhtkonna koosolekud on olulised foorumid, kus vaadatakse üle tööplaanid ja ülesanded, arutatakse poliitilisi valikuid, vahetatakse informatsiooni jne. Ministeeriumiti on koosolekute pidamise traditsioonid ja nendes osalejad erinevad, peamine eripära seisneb selles, kas poliitilised ametnikud osalevad ühistel töökoosolekutel asekanclerite ja osakonnajuhatajatega või mitte. Koosolekute korraldus küll mõjutab poliitilise ja administratiivse tasandi suhte efektiivsust, kuid üldiselt on ministeeriumites leitud konkreetsele organisatsioonile sobilik lahendus ja siinkohal puudub vajadus seda teemat põhjalikumalt käsitleda.

⁴ Uurimuse probleemide analüüsi ja lahenduste osa (5-7 ptk) keskendub tippjuhtkonda kuuluvate ametikohtade vaatlemisele, ministeeriumi nõunike ja osakonnajuhatajate ülesandeid on käesolevas peatükis lühidalt kirjeldatud vaid selleks, et näidata ministeeriumite struktuuride keerukust ja anda tippjuhtkonna rollide analüüsimisele vajalik kontekst.

Üheks näiteks struktuuride eripalgelisusest on Justiitsministeeriumi kaasus. Justiitsministeeriumi valitsemisala on teiste ministeeriumitega võrreldes tugevamalt tsentraliseeritud. Justiitsministeeriumisse on koondatud ka poliitika järelevalve ja elluviimisega seotud ülesandeid (nt vanglate tegevuse koordineerimine ja korraldamine). Justiitsministeeriumis puudub nn poliitikaosakondades osakonnajuhatajate tasand ja neid osakondi juhivad vahetult asestantslerid. Osakondi on Justiitsministeeriumis võrreldes teiste ministeeriumitega vähe, kuid selle asemel on osakondade koosseisus keskmisest suuremad talitused. Üldistades võib väita, et Justiitsministeeriumi talituse juhataja ametikoht vastab teiste ministeeriumite osakonnajuhataja tasemele ja Justiitsministeeriumis on vähem juhtimistasandeid kui teistes ministeeriumites.

Sellist lähenemist võib pidada erinevate „siltide” kasutamiseks samade ametikohtade puhul, kuid Justiitsministeerium on siinkohal vaid üheks näiteks ministeeriumite heterogeensetest struktuuridest⁵. Lisaks juhtimistasandite erinevale arvule lahknevad ministeeriumid ka kantsleri/asekantsleri juhtimisulatus poolest. Nii võib kantslerile otse alluda kolm-neli asestantslerit ja mõned tugiteenuseid pakkuvate osakondade juhatajad (kui organisatsioonis on halduse asestantsler, siis on kantsleri juhtimisulatus isegi väiksem). Kuid on ka näiteid, kus kantslerile alluvad vahetult asestantslerid, rida ministeeriumi nõunikke ja mitmed osakonnajuhatajad (sh ka sisulise poliitikakujundamise või järelevalve eest vastutavad osakonnad⁶).

Võimalust ministeeriumi struktuuri kujundada vastavalt vajadusele võib pidada omaette väärtuseks ning juhtimistasandite arv ja juhtimisulatus pole muust kontekstist eraldatuna omaette probleemiks (või vähemalt esmaseks küsimuseks Eesti haldussüsteemis). Sellegipoolest on olukordi, kus struktuuride ühtlustamine võiks olla kasulik. Probleeme võib tekkida horisontaalse koostöö puhul ja tugifunktsioone osas, kus on vajalik/kasulik rakendada ühetaolist lähenemist avalikus teenistuses tervikuna. Vastutajad/otsustajad ja täitjad võivad samade ülesannete puhul olla ministeeriumites erinevates struktuuriüksustes ja/või erinevate tasandite ametikohtadel. Näiteks tegelevad arengukavade ning tööplaanide ettevalmistamise ja elluviimise jälgimisega ministeeriumites erinevatel ametikohtadel olevad inimesed. Nii võib ministeeriumis olla eraldi strateegilise planeerimise korraldusega tegelev ministeeriumi nõunik, arendusnõunik või selle teema eest vastutav struktuuriüksus jne. Tööplaanide ettevalmistust võib koordineerida nii õigussakond kui nt kantsleri nõunik või referent jne. Siit tulenevalt on olukordi, kus nt ministeeriumitevahelistes töögruppides osalejatel on erinevad volitused ja/või kaasaraäkimisvõimalused ning see muudab koostöö keerulisemaks. Horisontaalse koostöö puhul peaks püüdnud selle poole, et omavahel suhtleksid sama tasandi ametnikud.

Eriliseks näiteks ministeeriumite võimalikust struktuurist on Siseministeerium, mis „teenindab” siseministrit ja regionaalministrit. Ministeeriumi ametlikuks juhiks on siseminister, kuid oma valdkonnas on regionaalministril siseministriga sarnane pädevus. Siseminister peab tagama regionaalministrile temale alluvate struktuuriüksuste teenindamise ja siin peitub potentsiaalse konflikti oht kui tekib vaidlus küsimuses, mida tähendab regionaalministrile alluvate struktuuriüksuste teenindamine. Märkimisväärsed probleemid pole seni siiski esinenud, sest Siseministeeriumis on valdkonnad suhteliselt hästi piiritletavad ning seega siseministrile ja regionaalministrile alluvad asestantslerid/osakonnad loogiliselt eristatud.

4.2 Poliitilis-administratiivse juhtimisorganisatsiooni osaliste rollide iseloomustus

Kui eelmine punkt kirjeldas Eesti ministeeriumite üldist organisatsiooni, siis käesoleva punkti eesmärk on tuua välja olulisemad aspektid erinevate osapoolte ülesannete ja vastutuse osas

⁵ Erisusi on teisigi, nt keskkonnateenistused, mis on Keskkonnaministeeriumi maakonnas asuvad struktuuriüksused, millel on seaduses sätestatud juhtudel täitevvõimu volitused.

⁶ Siinkohal tuleb märkida, et mitmes ministeeriumis analüüsitakse juba praegu võimalusi struktuuri lihtsustamiseks.

poliitilis-administratiivses juhtimissüsteemis. Informatsioon on esitatud poliitilise ja administratiivse tasandi ja ametikohtade lõikes.

4.2.1 Poliitiline tasand

- *Minister*

VVSi kohaselt juhib minister ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi ning annab Vabariigi Valitsusele aru ministeeriumi tegevuste osas. Minister otsustab valitsemisalas kuuluvad küsimused, kui nende otsustamine ei ole seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega pandud alluvatele ametiasutustele või ametnikele. Ministril on ministeeriumi juhina poliitiline vastutus valitsemisalas toimuva eest peaministri ja parlamendi ees. Mõistetavatel põhjustel võib poliitilist vastutust mitmeti defineerida nii nagu ka seadustes kirjeldatud ministri pädevust saab mitmeti tõlgendada (nt Maa-ameti näide, kus minister võttis endale poliitilise vastutuse, kuid siiski pole veel antud ühest hinnangut, kes konkreetselt ja mille eest antud juhtumist vastutab ning kas minister oleks saanud sellist olukorda vältida).

Poliitilis-administratiivsetes suhetes on pidev vastutuse tõlgendamine ja täpsustamine normaalne nähtus. Näiteks võib väidelda sellise vastutuse jaotuse otstarbekuse üle, kus Eesti seadusandlus (sh ministeeriumite põhimäärused) paneb ministrile vastutuse ka paljudes haldusülesannetes⁷. Nii korraldab minister ministeeriumite põhimääruste kohaselt ministeeriumi valitsemisalas piires informatsiooni kogumist ja edastamist riigi esindamise kohta kohtus, kehtestab kooskõlastatult vastava konkursi- ja atesteerimiskomisjoniga ministeeriumi ametnike atesteerimisnõuded, kinnitab ministeeriumi asjaajamiskorra ja sisekorraeskirja, otsustab ministeeriumi ülesannete täitmiseks vajamineva vara hankimiseks ja teenuste tellimiseks riigihangete pakkumise läbiviimise jne. Argumente, mis toetavad haldusülesannete täitmise eest vastutuse panemist ministrile pole keeruline leida – peamine põhjendus on see, et minister on ministeeriumi juht, kellel on üldvastutus ministeeriumi valitsemisalas kuuluvate küsimuste korraldamisel. Kuid sellest tulenevalt peavad ministrid tegelema rohkete administratiivsete ülesannetega. Minister võib küll delegeerida teatud otsuste tegemise kantslerile (nt eelarvevahendite käsutamine, lepingute sõlmimine, riigihangete ettevalmistamine ja ka dokumentide allakirjutamine, üldjuhul teenistuslik järelevalve jne), aga ta on ka siis liigselt koormatud administratiivsete küsimustega.

Ministeeriumi kasutatakse administratiivsete ülesannete delegeerimist kantslerile (ja sealt edasi) erinevas ulatuses. Sageli lahendatakse administratiivsete küsimuste üle otsustamise korraldus ära vastavalt vajadusele jooksvalt või on saavutatud pikemaajalisem ministri-kantsleri kokkulepe mis võib olla ka mitteformaalne). Siiski võiks püüelda selle poole, et minister saaks allkirjade andmise asemel enam aega suunata sisulisele poliitikategemisele. Probleem ongi selles, et minister ei pruugi parimagi tahtmise juures suuta süveneda allkirjastatavate dokumentide sisusse nagu ta ei suuda (ainuisikuliselt) tegeleda ka allasutuste juhtimisega jne.

- *Abiminister*

Abiministri ametikoht on loodud osades ministeeriumites (hetkel neljas). VVSi kohaselt juhib abiminister ministrilt saadud volituste piires ministeeriumi valitsemisalas kuuluvates küsimustes poliitikakujundamisega tegelevaid struktuuriüksusi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi ning täidab muid ministri antud ülesandeid. Abiministrite roll on VVSi reguleeritud seega üsna üldiselt – tema ülesanded on seotud ministrilt saadud volitustega. Eesti haldussüsteemis on abiministril kaks peamist funktsiooni:

- konkreetse projekti eestvedamine või valdkonna arendamine;
- ministeeriumi esindamine suhetes erinevate (eelkõige ministeeriumiväliste) huvigruppidega.

⁷ Haldusülesande või administratiivse ülesande all peetakse uurimuses silmas eelkõige ministeeriumite juhtimisega ja poliitikate elluviimisega seotud tegevusi (mõistest on välistatud poliitiliste otsustega seotud ülesanded).

Kui abiminister tegeleb konkreetse projekti/valdkonnaga, siis vastavalt kokkuleppele ja ministrit saadud volitustele võib minister antud teemasse suhteliselt vähe või üldse mitte sekkuda. Tavapärane on siiski, et juhtkonna koosolekutel ja operatiivselt vahetatakse informatsiooni tööplaanide ja poliitiliste valikute osas. Siinkohal tekib küsimus nt abiministri ja asekancleri kui valdkonna sisulise juhi ülesannete kattuvusest. Võib tekkida oht, et abiministri koht luuakse selleks, et parteisõdurile hea ametikoht tekitada ning samal ajal on ministeeriumis olemas inimesed, kes sarnaseid funktsioone kannavad.

Intervjuude põhjal võib öelda, et praegusel juhul on abiministrid enam valdkondlikud spetsialistid ja sisulise poliitika kujundajad kui lihtsalt parteisõdurid. On küll esinenud juhtumeid, kus abiminister on parteipoliitika ajamisega tegelenud laiemalt kui talle antud valdkond seda on eeldanud, aga sellised näited pole olnud süstemaatilised. Eelkõige on abiministrid olnud poliitilised eestvedajad seal, kus minister ei jõua kõigega tegeleda.

Abiministri olemasolu võimaldab seega vähendada ministri töökoormust nii konkreetsetes valdkonnas poliitika tegemisel kui esindusfunktsiooni kandmisel. Esindamist nii siseriiklikult kui välisriiklikult peeti intervjuudes (nende ministeeriumite puhul, kus abiminister praegu olemas on pluss veel ühel juhtumil, kus abiministrit hetkel ei ole) üheks olulisemaks põhjuseks, miks abiminister on eristatud tavalisest poliitilisest nõunikust. Kriitikud soovivad tõid välja, et abiminister on sisuliselt ministri poliitiline nõunik, kellel on „kõlavam” ametinimetuse. Arvestajatel on õigus selles osas, et abiministri staatus ei erine oluliselt ministri nõunike staatusest (mõlema volitused/ülesanded määrab minister). Abiministri institutsiooni kriitikana nimetati asjaolu, et ta ei kannaks konkreetset poliitilist vastutust ja sellest tulenevalt pole tal ka erilisi õigusi e teisiti öeldes jäävad tema võimalused poliitikakujundamisel nõrgaks. Abiministri ametikoht õigustab ennast juhtudel, kus ministri ja abiministri vahel väga selgelt kokku lepitud, millise valdkonnaga abiminister tegeleb ja millised õigused tal on (nt kas abiminister võib n.ö poliitilisi lubadusi anda ja võtta kohustusi või mitte ning millistel tingimustel ta seda teha saab – kas on vaja eelnevat/täiendavat kooskõlastust või piisab sellest, et eelnevalt on üldine poliitika ja seisukohad ministeeriumis üldjoontes kokku lepitud). Volitused peaks olema määratletud ministri käskkirjaga, lisaks tuleb kokku leppida suhtlemine ametnikega (kelle kaudu e. millist käsuliini pidi toimub ülesannete andmine ametnikele jne).

- *Ministri nõunikud*

Ministri nõunikud on ministri poolt ametisse nimetatud poliitilised ametnikud, kelle ülesanded ja alluvuse määrab minister. Ministri nõuniku ametinimetust kasutatakse mõnikord ka ametniku kohta, kes sisuliselt on ministri abid ja ei anna klassikalises mõttes ministrile nõu (tegelevad operatiivsete ülesannete lahendamise ja nagu tööplaanide ja kohtumiste kokkuleppimine jms).

Ministri nõunikud on n.ö ministri käepikenduseks ministeeriumis või vastupidi suhtlevad rohkem ministeeriumiväliste osapooltega. Intervjuude põhjal saab välja tuua kolme tüüpi ministri nõunikke:

- nõunikud, kes tegelevad poliitika koordineerimisega partei, parlamendi ja ministeeriumi vahel. Nende ülesanded hõlmavad infovahetust parteipoliitika tegijatega, suhtlemist teiste institutsioonide ametnikega ja/või teiste huvipooltega eelnõude ettevalmistamisel ja erinevate poliitiliste valikute kujundamisel jne, sellisena on poliitilised nõunikud sageli ka infoallikaks ministeeriumi ametnikele poliitikaringkondades toimuva osas;
- nõunikud, kes suhtlevad rohkem ministeeriumisiselt olles ministri huvide esindaja ja informatsiooni vahendaja organisatsioonis (nt tegelevad konkreetse prioriteetse teema või projektiga ja võivad olla mingi valdkonna spetsialistid, samas võivad tegeleda ka ministrile allkirjastamiseks esitatavate dokumentide läbivaatamisega);
- nõunikud, kelle ülesanne avalike suhete korraldamine ja meedia ning erinevate väliste osapooltega suhtlemine.

Poliitilised ametnikud suhtlevad sageli kiireloomulistes asjades ministeeriumi ametnikega otse – sõltuvalt vajadusest ja väljakujunenud töökorraldusest (n.ö ministeeriumisse sulandumise astmest) asekanclerite, osakonnajuhatajate ja/või isegi spetsialistidega. Kuigi sellistel juhtudel on esinenud üksikuid probleeme, et ametnikud saavad poliitilistelt nõunikelt ebaselgeid korraldusi, on tavaliselt suhtlus infovahetuse iseloomuga. Reeglina räägitakse ülesannete andmise vajaduse korral eelnevalt läbi ametnike ülemustega. Ametnikele otse antud ja vastuoluliste korralduste puhul tekkinud probleemide lahendamine on kancleri kohustus ning kõikides ministeeriumites on normiks, et kanclereid ja/või asekanclereid teavitatakse kui ametnikele on tarvis ülesandeid anda. Kanclerid on kokku leppinud erinevaid viise, kuidas info ministeeriumis toimuva kohta nendeni jõuaks (nt infovahetus koosolekutel, teavitamine telefoni või e-meilide kaudu saatmise teel). Probleemide ennetamisele aitab kaasa poliitiliste valikute eelnev läbi arutamine juhtkonnas.

4.2.2 Administratiivne tasand

- *Kancler*

Kancler juhib VVSi kohaselt ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist.

Kancler on valitsemisala haldusaparaadi juht, kes lühidalt öeldes vastutab ministeeriumi haldussuutlikkuse eest, et minister saaks ladusalt oma ülesandeid täita. Seega täidab kancler klassikalisi juhtimisülesandeid, milleks on strateegiline ja operatiivne planeerimine, organiseerimine ja kontroll ning eestvedamine ja motiveerimine. Haldusaparaadi juhina peaks kancler vastutama eelarve ettevalmistamise, tugiprotsesside/-funktsioonide (asjaajamine, infotehnoloogia, nõustamine juriidilistes küsimustes) toimimise ja personalipoliitika eest⁸. Mitmes ministeeriumis on osade tugiprotsesside vahetu juhtimine delegeeritud nt halduse asekanclerile, kuid kancler on see isik, kes peaks vastutama asutuse üldise haldussuutlikkuse ja selle pideva parendamise eest⁹. Kokkuvõttes peaks kancler avaliku teenistuse tippjuhina hea seisma selle eest, et ministeeriumi tegevustes oleks kindlustatud järjepidevus.

Kancleri rolle kirjeldab üsna hästi Riigikancleri eestvedamisel loodud tippjuhtide kompetentsimudel¹⁰, mille kohaselt on Eesti avaliku teenistuse tippjuhi olulisimad kompetentsid:

- usaldusväärsus (teenib rahvast, austab avaliku teenistuse eetikat ja austab õigusriigi põhimõtteid);
- visiooni omamine (kujundab visiooni, selgitab strateegilisi valikuid, seab eesmärgid);
- innovaatus (arendab ennast, arendab organisatsiooni ja rakendab uuendusi);
- eestvedamine (kujundab ja innustab meeskonda, arendab koostöövõrgustikku);
- tulemustele orienteeritus (otsustab ja vastutab, saavutab tulemused, tegutseb heaperemehelikult, järgib ja arendab õigust).

Mõistagi eeldatakse, et kancleri tegevusnäitajad kompetentside osas on kõrgtasemel. Kompetentsimudelist ei tule siiski üheselt välja kõik kancleri ülesanded, nt kohustus tagada organisatsiooni toimimiseks vajalikud ressursid (eelarve ettevalmistamine ja selle täitmise jälgimine on üks olulisemaid kancleri ülesandeid).

Üldiselt ei näe kanclerid ennast eestvedajatena sisulises poliitikategemises. Poliitika ettevalmistamise ja elluviimise ning analüüsi eest vastutavad ministeeriumites eelkõige osakonnajuhatajad ja/või oma haldusalas asekanclerid. Kancleri roll on ministeeriumi tervikliku visiooni kujundamine ja laiemate strateegiliste valikute selgitamine ning erinevate valdkondade tasakaalustamine. Seega „sekkutakse” konkreetsetesse poliitika ettevalmistamisel üleskerkinud

⁸ POSDCORB (e Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting & Budgeting).

⁹ Siiski peab meeles pidama, et ministril on ministeeriumi juhina võimalik teha otsuseid valdavas osas küsimustes, mis ministeeriumi töökorraldust puudutavad.

¹⁰ Infot leiab aadressil www.riigikancleri.ee/tippjuhid.

küsimustesse nii vähe kui võimalik ja nii palju kui on vajalik. Kantslerite töökoormus on liiga suur selleks, et samaväärselt süveneda kõikidesse probleemidesse, mille lahendamiseks ministeerium tegeleb. Seetõttu pööravad kantslerid enam tähelepanu nende valdkondade sisulistele küsimustele, mis on prioriteetsed kas poliitilistel põhjustel või on teistest asjaoludest tulenevalt vähem arenenud. Üldpõhimõte on selline, et kantsler ei pea isiklikult tegelema madalamal tasandil poliitika väljatöötamisel esinevate valikutega. Tema ülesanne on tagada, et ministeeriumis ettevalmistatud seaduseelnõud ja valikud poliitikategemise protsessis oleksid õigeks ajaks ettevalmistatud ning kooskõlas koalitsioonilepinguga ja ministeeriumi arengukavaga. Meetmeid selle ülesande täitmiseks on mitmeid – alates aruteludest erinevatel koosolekutel või töögruppides kuni regulaarse tööplaanide täitmise kontrollimiseni.

Kantsleri kohustus on kujundada ja innustada meeskonda, kuid siin tuleb tal arvestada avaliku teenistuse seadusega (nt on piiranguid soovi korral asekanclerite väljavahetamiseks). Lisaks on kantsleril ministeeriumi teenistujate valikul ja värbamisel jagatud vastutus ministriga – VVSi kohaselt nimetab minister kantsleri ettepanekul ametisse ministeeriumi valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide peadirektorid, samuti teiste riigiasutuste juhid (kui seaduses ei ole sätestatud teisiti) ning ministeeriumi osakonna juhataja, Välisministeeriumis peadirektori, Keskkonnaministeeriumis ka keskkonnateenistuse juhataja.

Võimalust ise meeskonda valida pidasid oma rolli täitmisel oluliseks mitmed intervjuueeritud kantslerid. Kui asekanclerite ja riigiasutuste juhtide ametissenimetamist ministri poolt saab pidada loomulikuks, siis osakonnajuhatate tasandil tekib küsimus, et kas võimalus teha ainult ettepanek osakonnajuhatate ametisse nimetamiseks on piisav meede oma meeskonna loomiseks. Osakonnajuhatate ametissenimetamisel palju probleeme pole olnud, kuid siiski on esinenud olukordi, kus ministri ja kantsleri nägemused potentsiaalse kandidaadi osas on olnud erinevad. Isegi kui ohtu poliitiliseks ametisemääramiseks pidada pigem teoreetiliseks, on ministril tegelikult võimalik oma valik läbi suruda. Kui kantslerite ametisse nimetamisel on olnud poliitilise varjundiga juhtumeid, siis (jättes kõrvale asekancleri ametikoha) osakonnajuhatate tasandil ministeeriumis on kindlasti see piir, kus kantsler peaks saama ise otsustada, kes ametikohal tööle asub, sest kantsler peab tagama ministeeriumi järjepideva toimimise.

Üks ebamäärasemalt „sisustatud“ kantsleri ülesandeid on tema kohustus koordineerida ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust. Peamine ministeeriumites kasutatav operatiivne meetod selleks on ühiste töökohtumiste- ja koosolekute korraldamine info vahetamiseks ja tööalaste küsimuste arutamiseks. Strateegilisel tasandil koordineeritakse alluvate ametiasutuste tegevust ministeeriumi/ametiasutuste arengukavade koostamise ja sidustamise kaudu. Oluline instrument, mille abil suunata ja jälgida riigiasutuste tegevust, on eelarvete koostamine ja nende täitmise jälgimine. Kantsleril on ministeeriumite põhimäärustest tulenevalt veel teisigi võimalusi alluvate asutuste tegevuse suunamiseks, kuid need on siiski kaudse iseloomuga (nt võimalus teha ettepanekuid valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja ministeeriumi hallatavate riigiasutuste asjaajamise ja töökorralduse kohta). Lisaks on ka kantslerite töökoormus üsna suur ja otseses alluvuses olevate isikute ring lai. Niisiis tekib küsimus, et mil määral kantslerid jõuavad süveneda allasutuste probleemidesse ja täita nende juhtimisel koordineerivat rolli.

Kantsleri töökoormuse vähendamiseks on allasutuste tegevuse koordineerimine mõnedes ministeeriumites pandud ka asekanclerile. Kuid nt Rahandusministeeriumis koordineerib allasutuste tegevust kantsler ise, kes regulaarselt kontrolli teostades jälgib allasutuste eesmärkide ja tööplaanide täitmist (eesmärgid on paika pandud arengukavadega ja läbi räägitud arenguveestlustel). Teemat kokku võttes võib öelda, et paljude ministeeriumite põhimäärustes on valitsusasutuste ja ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse koordineerimine ning vastavad vastutused siiski üsna häguselt kirjas. On näiteid, kus õigused ja kohustused on mõnevõrra konkreetsemalt välja toodud (nt Siseministeeriumi asekancleril on õigus anda allasutuste juhtidele suulisi ja kirjalikke teenistuslaseid korraldusi). Kuid ikka jääb lahtiseks küsimus, et mida kantsleripoolne koordineerimine tähendab, eriti arvestades seda, et ka ministril on vastutus valitsemisala küsimuste korraldamise osas.

Ministeeriumi tegevuseks vajalike majanduslike tingimuste loomisel on kantsleri ülesanne ministrilt saadud volituste piires ja kooskõlas Riigivara seadusega korraldada riigivara kasutamist, teostada riigihankeid ministrilt saadud volituste piires, sõlmida ministeeriumi nimel lepinguid oma pädevuse ja ministrilt saadud volituste piires jne. Ka nendes valdkondades on ministeeriumite lõikes teatud erisusi – mõnes ministeeriumis on minister kantslerile andnud rohkem otsustusõigust majandusasjade korraldamisel, mõnes ministeeriumis vähem.

- *Asekantsler*

Asekantsleri pädevus on VVSis sätestatud üldisena, talle võib panna ülesandeid kantsleri pädevuse piires. Täpsemalt kirjeldavad asekantsleri ülesandeid ministeeriumite põhimäärused. Eestis on selle institutsiooni vajalikkuse üle palju arutletud, nt Halduskorralduse seaduse eelnõu menetlemise käigus. Ka projekti raames läbiviidud intervjuudes esines vastakaid seisukohti asekantsleri tasandi vajalikkuse osas – mõned intervjuueeritavad arvasid, et asekantsleri ametikoht ei loo piisavalt lisaväärtust, sest põhilised poliitikakujundajad ministeeriumis on osakonnad (ja vastutavad isikud osakonnajuhatajad), teised olid seisukohal, et asekantsleri selge ülesanne on tegeleda valdkonna eestvedamisega ja osakonna tasandil loodavate poliitikate integreerimisega. Arvuliselt olid siiski rohkem neid intervjuueeritavaid, kes pidasid asekantsleri tasandit ministeeriumis oluliseks ja tarvilikuks.

Asekantsleri ametikoha vajadus on selgem nendes ministeeriumites, kus ministeeriumi funktsioone on võimalik selgemalt liigitada kindla valdkonna alla (nt Sotsiaalministeeriumis on ministeeriumi funktsioonid jagatud kolme valdkonna (tööala, sotsiaalala ja tervishoid) vahel ja iga valdkonna alla kuuluvad osakonnad on loogiliselt seostavad n.ö kõrgema tasandi eesmärgiga). Ministeeriumites, kus tegeletakse erilaadiliste ülesannetega, võivad poliitikakujundamise peamised eestvedajad olla osakonnajuhatajad ja asekantsleril võib olla vähem ülesandeid (äärmuslik näide on see kui asekantslerid tegelikult pole oma osakondade poliitikaga piisavalt hästi kursis ja seetõttu vajadus nende järgi on väike).

Asekantsleri positsiooni vajalikkust mõjutab ka ministeeriumi suurus ja osakondade arv – suurema inimeste ja struktuuriüksuste arvuga organisatsioonides on vajadus kantsleri ja osakonnajuhataja vahelise tasandi järele suurem kui väiksemates organisatsioonides (nt Kultuuriministeeriumis on täitmata osakonnajuhataja ametikoht valdkonnas, kus asekantsler on olemas).

Asekantsleri võimalikud rollid on järgmised:

- väljaspool ministeeriumi olevate huvigruppidega läbirääkimine ja ministeeriumi huvide esindamine nii siseriiklikult (horisontaalne koostöö) kui välisriiklikult, informatsiooni kogumine ja edastamine valdkonnas olevate probleemide kohta;
- oma poliitikavaldkonnas visioonide loomine ja eesmärkide püstitamine – selle rolli täitmine tähendab strateegilist planeerimist (ettepanekute tegemist), eelarvete ettevalmistamist jne asekantsleri poolt juhitavates osakondades;
- asekantsleri valdkonnas olevate riigiasutuste tegevuse koordineerimine, mis hõlmab nendega koostööd eelnõude ettevalmistamisel, ühistegevust strateegiliste sihtide seadmisel ja operatiivsete probleemide lahendamisel (mis eeldavad ministeeriumi sekkumist) ning riigiasutuste tegevuse jälgimist.

Erinevates ministeeriumites täidavad asekantslerid neid rolle erinevas ulatuses ja mahus. Suuremad lahknevused ministeeriumite praktikas puudutavad asekantsleri ülesandeid suhetes oma valdkonna riigiasutustega (vt ka eelmises punktis kantsleri ülesandeid allasutuste juhtimisel). Olulise argumendina asekantsleri positsiooni vajalikkuse osas toodi välja asjaolu, et poliitika on isegi paari aasta taguse perioodiga võrreldes muutunud keerukamaks ja asekantsleri roll valdkondliku poliitika eestvedajana seetõttu olulisemaks.

Kui praegu nimetatakse asekantslerid ametisse määramata ajaks, siis valdav osa intervjuueerituid olid seisukohal, et asekantslerid võiksid olla tähtajaliselt ametisse nimetatavad (ülejäänud arvasid

üldiselt, et vajadusel saab asekanteritest „nii või teisiti vabaneda“). Sarnaselt kanteriga võiks nende ametiaeg kesta 5 aastat. Kuid sellise süsteemi juurutamise puhul oleks tarvis mõelda ka sellele, kuidas vabanevaid tippjuhte avalikus teenistuses edasi hoida ja soodustada nende kogemuste ärakasutamist.

- *Ministeeriumi nõunikud*

Ministeeriumi nõunikud alluvad tavaliselt kanterile või mõnes ministeeriumis asekanterile. Rahandusministeeriumi koosseisu kuuluvad ka ministeeriumi eksperdid. Ministeeriumi nõunike ülesanded määratakse kindlaks ministeeriumi põhimääruse ja/või nõuniku ametijuhenditega. Ministeeriumi nõunikke on kahte liiki:

- nõunikud, kes tegelevad konkreetse valdkonnaga või projektiga. Võivad olla nii kanterli otsealluvuses (nt arendusnõunik, kes tegeleb strateegilise planeerimise korraldamisega) kui asekanterli alluvuses (nõunikud, kes on n.ö osakondade ülesed, kuid on seotud asekanterli haldusalaga);
- nõunikud, kes teenindavad poliitikategemise osakondi, nt õiguslastes küsimustes (et olla valdkonnaga paremini kursis on nad toodud asekanterli alluvusse).

Erandina on ette tulnud juhuseid, kus ministeeriumi nõunik on ametisse võetud kanterli initsiatiivil konkreetse funktsiooni täitmiseks ja kanterlil puudub täpsem ülevaade nõuniku igapäevastest tegevustest.

- *Osakonnajuhatajad*

VVSi kohaselt jaguneb ministeerium osakondadeks vastavalt ministeeriumi põhimäärusele. Ministeeriumi osakonnal puuduvad täitevvõimu volitused ministeeriumiväliste isikute suhtes, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Osakonnajuhatajate ülesanded määratakse ministeeriumi ja vastava osakonna põhimäärustes.

Ministeeriumi osakonnad võib jagada põhiülesannete täitmisega tegelevateks osakondadeks ja tugiteenuseid osutavateks osakondadeks. Ministeeriumi põhiülesandega tegelevad osakonnad on struktuuriüksused, kus toimub poliitiliste valikute ettevalmistamine ja analüüs. Mitmetes ministeeriumites (eriti nendes, kus asekanterli roll on nõrgem) peetakse osakonnajuhatajaid võtmeisikuteks poliitika väljatöötamisel ja elluviimise jälgimisel. Ministeeriumites kuuluvad osakonnajuhatajad nn laiendatud juhtkonda, kellega poliitilise tasandi ametnikud infot vahetavad nii „ametlikel“ koosolekutel kui sageli ka otse. Viimasel juhul on kõikides ministeeriumites reeglits, et kanterlit ja asekanterlit informeeritakse kui poliitiliselt tasandilt tuleb ülesandeid, mis ametnikult eeldavad tööplaani muutmist.

4.3 Poliitilis-administratiivsete suhete üldine iseloomustus

Kui võtta lähtekohaks telg, kus ühel pool on poliitikute domineerimine ja kehtivad ranged formaal-legalistlikud suhted ning teisel pool kord, kus bürokraadid kontrollivad poliitikuid, siis Eesti poliitilis-administratiivne süsteem kaldub telje keskelt pigem traditsioonilise mudeli poole (vähemalt kanterlite intervjuerimisest kujunes selline arusaam, (partei)poliitikutel võib siin olla eriarvamusi). Eestis nähakse ministreid poliitiliste suuniste andjatena ja valikute langetajatena ning ametnikke poliitika ettevalmistajatena ja elluviijatena, kuid ametnikud osalevad ka poliitikakujundamise protsessis (siin ei ole mõeldud parteipoliitikat). Ministrid ise näevad ennast pigem ministeeriumi poliitiliste juhtidena kui spetsialistidena. Kuigi kahtlemata on ministritel erinev erialaline taust ning erinev poliitiline agenda ja eelistused/huvid, on poliitilise taustata spetsialistide nimetamine ministriteks jäänud eelmisse kümnendisse. Seega on ministrid vähemalt retoorikas eelkõige oma partei ja valijaskonna esindajad ning vähem ministeeriumi n.ö

mäenedžerid¹¹. Kantsleri kui haldusaparaadi juhi ülesanne on tagada, et haldusorganisatsioon oleks oma ülesannete täitmisel ja ministri „teenindamisel“ võimalikult efektiivne. Kantsler peaks olema neutraalne e poliitiliselt sõltumatu ja n.ö tehnokraatliku orientatsiooniga riigiametnik.

Poliitilis-administratiivsetes suhetes on alati õhus teatud pinge professionaalse poliitika tegemise/nõustamise ja poliitilise kontrolli teostamise vajaduse vahel. Poliitilise ja administratiivse tasandi tasakaalustamiseks kasutatakse erinevates riikides erinevaid lahendusi. Eestis sõltub ministri suhtumine kantslerisse ja ministeeriumi ametnike kontrollimisse sageli tema poliitilisest ja ametnikega koostöö kogemusest. Üldine trend on selline, et mida pikem on ministri kui poliitiku staaž ja/või kogemused juhina või valdkonna spetsialistina, seda rohkem ta ametnikke usaldab¹². Kuigi Eesti poliitilis-administratiivset süsteemi iseloomustab pigem poliitilise tasandi domineerimine haldusorganisatsiooni üle kui vastupidi (e haldusorganisatsiooni poolne oma tahte pealesurumine), siis usalduse olemasolul toimib ministri poliitilise staabi ja ametnikkonna vahel üsna konstruktiivne koostöö (see siiski ei tähenda veel, et Svara poolt kirjeldatud vastastikuse täiendamise suhe oleks nii heal tasemel, et probleeme ei esineks). Intervjueeritud olid ühel meeles selles, et ministeeriumite juhtimisel on isikutevahelistel suhetel äärmisel oluline roll. Eestit kui väikeriiki iseloomustab asjaolu, et nii poliitiline kui ametnike eliit tunneb teineteist hästi. See võib oluliselt mõjutada poliitikute-ametnike suhteid nii positiivses kui negatiivses mõttes ja subjektiivsete tegurite tähtsust ministeeriumite juhtimisel ei saa seega alahinnata.

Meie halduskultuuris ametnikud traditsiooniliselt parteipoliitikas ei osale. Eestis on esinenud olukordasid, kus poliitilised ametnikud on eelnevalt olnud avalikud teenistujad või poliitilised ametnikud jäävad mittepoliitilisele ametikohale tööle pärast ministri/valitsuse vahetust. Kuid ei saa väita, et poliitilise juhtkonna ja avalike teenistujate karjäärid oleks tugevalt seotud või toimuks tihe liikumine poliitiste ja mittepoliitiliste ametikohtade vahel. Väikeriigile iseloomulikult toimub suhtlemine ametnike ja poliitilise juhtkonna vahel sageli otse, mis põhimõtteliselt/teoorias annab ametnikele head võimalused kasutamaks oma traditsioonilisi võimu allikaid (ekspertiis ja kogemused) ametnike enda eesmärkide saavutamiseks¹³. Kuid vastukaaluks olev ministeeriumite poliitiline juhtkond ei kujuta endast n.ö variadministratsiooni, mis ulatuslikult ametnikkonna ülesandeid dubleeriks.

Üheks olulisemaks laiemaks küsimuseks Eesti ministeeriumite juhtimisel on see kuivõrd otstarbekas on poliitilis-administratiivse vastutuse reguleerimine seadusandluses ja kui palju peaks ministeeriumite struktuuri kujundamisel ja töökorralduses jätkma otsustamisvabadust ministritele-kantsleritele. Intervjueeritavad kaldusid toetama pigem paindlikku lähenemisviisi, kus regulatsioone on vähem. Sellisel juhul muutub veelgi olulisemaks n.ö ideaalmudeli loomise vajadus (millega käesolev uurimus ka tegeleb), et oleks olemas võrdlusmoment teadlikumate valikute tegemiseks. Teisalt on siiski momente, kus ministri ja kantsleri rolle ja vastutust saab ja peab täpsemalt määratlema ning seda näiteks ministeeriumite põhimäärustes (mis on valitsuse otsustada).

¹¹ See laensõna iseloomustab siinkohal spetsialistist juhti, kes tegeleb eelkõige töökorralduslike küsimustega ja poliitikate detailidega ning vähem visioonide loomisega ja läbirääkimistega poliitilises protsessis. Nagu eelnevalt mainitud, on siiski ministreid, kes eelistavad mõnevõrra suuremat kontrolli administratiivsete küsimuste üle kui nende kolleegid.

¹² Intervjueeritud kantslerid märkisid, et ministrid usaldavad neid kui klassikalisi avaliku teenistujate rolle kandvaid haldusorganisatsiooni juhte. Teisalt on varasematel perioodidel need kantslerid ka välja vahetatud, keda minister ei usalda.

¹³ Kuivõrd see praktikas mõju avaldab on iseküsimus (poliitikategemise võimekus võib ka ametnikel madal olla, kuivõrd Eestis on üldine spetsialistide puudus ja suhteliselt suur tööjõu voolavus ka ametnike hulgas).

5 Probleemide kirjeldus

Vastutus on poliitilis-administratiivsetes suhetes võtmeteemaks. Vastutuse määratlemise muudab keeruliseks asjaolu, et sellel kontseptsioonil on mitmeid vorme/dimensioone¹⁴. Vastutus saab reaalselt toimida vaid juhul, kui kohustused on selgelt määratud ja olemas konkreetne isik, kes neid peab täitma. Kohustuste täitmiseks peavad vastutajal olema vajalikud õigused ja ressursid. **Keskne probleem Eesti ministeeriumite poliitilis-administratiivsel juhtimisel on erinevate ametikohtade ebaselge pädevus.**

Ebamäärasus (mis muuhulgas tuleneb ka vastutuse erinevatest vormidest), on sisse kirjutatud ka VVSi, mis näiteks kasutab ministri ja kantsleri ülesannete kirjeldamisel mitmeid erinevaid termineid (juhtimine, valitsemine, korraldamine, kasutamine, käsutamine, otsustamine), mida praktikas „sisustatakse” ministeeriumites erineval moel. VVSi kohaselt ministeeriumi juhhib ja valitsemisala küsimusi korraldab minister (VVS § 49 lg 1). Ministeeriumi kantsler juhhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist (VVS § 53 lg 1). VVSi sellise sõnastuse kohaselt juhivad ministeeriumi tööd mõlemad – nii minister kui kantsler, kuigi lõpp- e poliitiline vastutus ministeeriumis toimuva eest on ministril. Ministeeriumite põhimäärused mingil määral täpsustavad ministri ja kantsleri ülesandeid, kuid õigusaktidesse on teatav ebakõla kahe ametikoha ülesannete jaotusesse siiski sisse kirjutatud. Ent kui ühe ja sama kohustuse täitjateks on määratud mitu isikut (nt minister ja kantsler, aga ka kantsler ja poliitiline nõunik, abiminister ja asekancler või osakonnajuhatavad) ja jäetud täpselt defineerimata, millise kohustuse täitmise osa eest keegi vastutab (st kelle töö on ülesanne nõuetekohaselt ära teha), tekib oht, et kohustus jääbki teostamata. Keegi ei pruugi võtta sellisel juhul enda peale kohustuse täitmise kõikide aspektide lõpuni läbi mõtlemist.

Siinkohal tuleb veelkord rõhutada, et mõningane pinge poliitilis-administratiivsetes suhetes on demokraatlikule valitsemiskorraldusele omane. Seega pole peatüki alguses formuleeritud Eesti ministeeriumite võtmeprobleem kuigivõrd originaalne ja enneolematu. Kuid poliitilis-administratiivsete suhete olemuse analüüsimine ja erinevate osapoolte vastutuse täpsem kokkuleppimine on sellegipoolest vajalik (sellega nõustusid ka käesoleva uuringu raames intervjueritud isikud).

Järelikult võib põhiprobleemi esitada väitena, et **Eesti ministeeriumite juhtimise sõlmküsimus on see, kuidas muuta ministeeriumite toimimine efektiivsemaks korrastades poliitilist organisatsiooni ja haldusstruktuuri ning nende vahelisi suhteid**. Juhtimise efektiivsust saab parendada kui vaadelda konkreetseid poliitilis-administratiivse juhtimise probleeme (arvestades siiski laiemat konteksti) ja nende võimalikke lahendusi.

Alljärgnevalt ongi toodud intervjuude käigus äramärkimist leidnud probleemid, mis on koos võimalike lahendustega esitatud poliitilise ja administratiivse tasandi lõikes. Oluline on tähele panna, et esile toodud probleemid ei avaldu ühetaoliselt ja samasuguse ulatusega kõikides ministeeriumites – suhteliselt vähe on küsimusi, mis süstemaatiliselt esinevad igas Eesti ministeeriumis. Teiseks, probleemid võivad olla praeguseks lahenenud või eksisteerida ohtude kujul, mis võivad Eesti haldussüsteemi iseärasusi arvestades esile kerkida (nt uute poliitiliste juhtide ametisse asumisel). Potentsiaalsete riskide teadvustamine on samavõrd oluline kui olemasolevate sõlmküsimuste väljatoomine. Kolmandaks tuleb märkida, et probleemid pole esitatud tähtsuse järjekorras ja nende mõju on ministeeriumiti n.ö erineva kaaluga. Lisaks on probleemid ja lahendused omavahel tihedalt seotud ja ühe eristamine teisest on mõneti tinglik

¹⁴ Nt võib eristada poliitilist vastutust, õiguslikku vastutust (sh teenistuslik vastutus kohustuste täitmise eest; distsiplinaarvastutust, kui kohustused jäävad täitmata; kriminaalvastutust ja vastutust väärteo eest; tsiviilvastutust; samuti vastutust Riigivastutuse seaduse alusel e isikule tekitatud kahju hüvitamine riigi poolt ja regressinõue ametniku suhtes), vastutust headest tavadest (nt Avaliku teenistuse eetikakoodeks) kinnipidamise eest, professionaalset vastutust jne.

(üks probleem võib avalduda mitmel moel ja selle lahendamine võib eeldada mitmete tegevuste/tegurite ühtset käsitlemist).

5.1 Poliitiline tasand: poliitiline juhtimine ja vastutus

Probleem/risk 1: Ministrid täidavad paljusid administratiivseid ülesandeid, mille eest nad ei saa lõpuni isiklikult vastutada¹⁵. Paljude üksikküsimustega tegelemise ja suure töökoormuse tõttu jääb neil vähem aega poliitilise eestvedamisega seotud rollide täitmiseks (vt Marshi, Richardsi ja Smithi klassifikatsiooni, lk 6).

Ministrid vastutavad ministeeriumi juhina selle tegevuste õiguspärasuse ja otstarbekuse eest. Seesugusest loogikast tulenevalt on ministritele antud üsna palju administratiivseid ülesandeid. Ministritel on võimalus administratiivseid ülesandeid delegeerida, kuid erinevates ministeeriumites toimub see erinevas ulatuses ja kõiki seadusest tulenevaid võimalusi alati ei kasutata¹⁶. Ministrite huvi administratiivsete küsimuste vastu on erinev. (Huvi võib väljenduda lihtsas soovis asjadega kursis olla isegi siis kui haldusküsimused on tegelikult kantsleritele delegeeritud, kuid võib võtta ka aktiivse sekkumise vormi. Viimasel juhul on oht, et administratiivsete otsuste vastuvõtmine politiseeritakse). Mõningatel juhtudel on kokkulepped ülesannete jaotamisest mitteformaalsed, st et administratiivsete otsuste vastuvõtmine (ja vajalike allkirjade andmine) toimub vastavalt vajadusele ning jooksvatele kokkulepetele. Teisti öeldes pole minister alati andnud kirjalikku volitust.

Praegu allkirjastavad kõik ministrid üsna suurel arvul erinevaid dokumente ja seetõttu ei suudeta alati süveneda kõikide allkirjastatavate dokumentide sisusse. Minister peab saama usaldada oma ametnikke, kes otsuseid ette valmistavad ja/või lasta oma nõunikul/abil allkirjastatavad dokumendid eelnevalt läbi vaadata. Kuid mahuka informatsiooni ja suure hulga otsuste korral ei saa eksimuste tekkimise võimalust välistada ja siis tekib klassikaline küsimus vastutusest – kas see lasub dokumentide allkirjastajal või ettevalmistajal (neid võib omakorda olla terve hulk). Kui ühe ja sama kohustuse täitjateks on mitu isikut ja keegi ei võta enda peale ülesande kõikide aspektide lõpuni läbi mõtlemist, siis võib ministeeriumi nimel saadetavate kirjade, otsuste tegemise jms ettevalmistamisel ning asutusesisesel kooskõlastamisel jääda ebaselgeks mida ja kui hoolikalt keegi "kooskõlastusredelil" allkirja andjatest vaatas.

Ühe ja seesama kohustuse täitjaks mitme isiku määramine tähendab sageli ka ressursi raiskamist – kõik tegelevad asjaga natuke ja kulutavad oma tööaega, mis omakorda tähendab, et tervikliku töö tegemiseks jääv aeg väheneb. Halvemal juhul tegutsevad erinevad osapooled ülesandega hommikust õhtuni, aga lõpuni ja hästi valmis ei saa miski.

Lahendus 1: Minister võiks delegeerida (seal, kus lubatud) võimalikult paljude administratiivsete ülesannete täitmise ametnikele. Asjakohases dokumendis (ministri käskkiri, asjaajamiskord, ametijuhend vms dokument) tuleb fikseerida delegeeritavad ülesanded (vt ptk 6 „Ministri ja kantsleri pädevuse jaotus), **et osapoolte õigused ja vastutus oleks selgelt määratletud.**

Lahenduse plussid	Lahenduse miinused
Ministrile kui asutuse juhile jääb õigus valida, milliste ministeeriumi jaoks oluliste administratiivsete küsimustega ta tahab tegeleda ja millistega mitte	Minister võib tajuda kontrolli kadumist ja üks kontrolli liik võib asendada teisega kui minister kantslerit/ametnikke ei usalda (ministril on rida teisi võimalusi kuidas protsesse/tulemusi

¹⁵ Ministrite puhul saab eristada poliitilise vastutuse (*political accountability*) ja isikliku vastutuse (*personal responsibility*). Viimane viitab siinkohal isiku tegematajätmistele oma konkreetsete kohustuste täitmisel.

¹⁶ Samale järeldusele jõuab Nele Parrest oma ministri ja kantsleri pädevuse jaotust käsitlevas töödokumendis (19.01.2006).

	kontrollida alates mitteformaalsest infovahetusest lõpetades teenistusliku järelevalve algatamisega)
Kui delegeeritavad ülesanded on üheselt asjakohases dokumendis fikseeritud, siis on vastutus üle läinud täitjale, vastutus muutub personaalseks (<i>personal responsibility</i> e isiklik vastutus)	Selge vastutus õiguslikus mõttes ei vabasta ministrit ilmingimata poliitilisest vastutusest
Ministri töökoormus väheneb ja ta saab rohkem tegeleda poliitikakujundamisega jt teiste rollide täitmisega, tugevam poliitiline „tellimus” annab ametnikele selgema mandaadi nende tegevustes ning see omakorda võimaldab parandada ministeeriumitevahelist horisontaalset koostööd (n.ö tehnilised küsimused lahendatakse ära hierarhias allpool ja poliitiline tasand saab tegeleda strateegiliste valikutega)	Formaliseeritus suureneb ja töökorralduse paindlikkus võib väheneda
Kantsler võib ülesandeid edasi delegeerida nt halduse asekanterlerile või mõnele teisele ametnikule	

Probleem/risk 2: Abiministril pole selgeid seadusest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Kui abiministri ülesanded pole ministri poolt konkreetselt määratletud, siis võib täiendava ametikoha loomine muuta ministeeriumi struktuuri liigselt keerukaks (mille ohud on ülesannete dubleerimine, informatsiooni moondumine ja käsuliinide ebamäärasus jne).

Abiministrid saavad oma volitused ministritelt ja nende teenistusaeg on seotud ministri teenistusaajaga. Nende VVS-i kohased õigused ja kohustused ei erine oluliselt „tavalise” poliitilise nõuniku pädevusest. Abiministri ametikoht õigustab ennast n.ö laiemal valitsemisalaga ministeeriumites ja juhul, kus tema ülesandeid on võimalik väga selgelt piiritleda (nt mingi poliitikavaldkonna või olulise poliitilise projekti eestvedaja ja/või esinduspersoon suhetes huvigruppidega) ning kus on ministri kõrvale vaja veel ühte poliitilise otsustusõigusega isikut. Kui abiministrile ei ole antud volitusi poliitikakujundamisel poliitiliste otsuste vastuvõtmiseks, siis võib ta pelgalt dubleerida mõne asekanterleri ametikohta.

Lahendus 2: Abiministri ametikoha loomisel peab olema selge vajadus/põhjendus – see ei tohiks olla tänuavaldus parteiliste teenete eest, kuid abiministri ametikoht peaks olema siiski selgelt poliitiline, n.ö tehniline töö on ametnike ülesanne. Konkreetselt tuleb defineerida abiministri poolt juhitud valdkond ja tema õigused suhetes ametnike ning väliste osapooltega.

Lahenduse plussid	Lahenduse miinused
Konkreetsete volitustega abiministri olemasolul muutub juhtimiskorraldus ja vastutus selgemaks ning poliitiline juhtimine tugevamaks (ametnikud teavad, milline roll abiministril on, nt kas ta saab suheldes huvigruppidega poliitilisi lubadusi anda või mitte, kas ametnikud saavad poliitiliste valikute arutamisel arvestada abiministri kui poliitilise liidri seisukohtadega jne)	Kui ülesanded pole selgelt defineeritud, on oht, et abiministri ametikohta kasutatakse parteipoliitilistel eesmärkidel (kui abiministri töölevõtmine on pigem partei nõue kui ministri soov, siis võib täiendavaks probleemiks osutuda ministri-abiministri vaheline usaldamatus). Abiministri ametikohale antud ülesanded ei tohiks dubleerida ametnike ülesandeid. Et abiminister saaks poliitilisi seisukohti ja otsuseid vastu võtta peavad ministri ja abiministri vahel kureeritavad valdkonnad olema selgelt ära jaotatud.

Kui abiministril on konkreetsed ülesanded ja kindlad volitused, siis väheneb ministri töökoormus. Minister saab jagada nt esindamisega seotud ülesandeid abiministriga.	Abiminister ei saa ministrit esindada kõikidel olulistel foorumitel (mis eeldavad nt ministri kui valitsuse liikme volituste olemasolu)
	Ametnikud peavad suhtlema mitme osapoollega, seega poliitilised suunised/otsused peavad olema eelnevalt läbi arutatud või muul moel „legitimiseeritud”
	Abiminister ei saa vastu võtta ministeeriumi juhtimisega seotud otsuseid, probleem tekib kui abiminister sekkub ministeeriumi juhtimislikesse küsimustesse

Probleem/risk 3: Poliitiliste ametnike rollid ja ülesanded pole kõikidel juhtudel piisavalt selgelt määratletud ja seetõttu kannatab poliitilise juhtimise/”tellimuse” kvaliteet. On esinenud olukordi, kus poliitilised nõunikud on praktikas endale võtnud juhtimisfunktsiooni, mille osas neil pädevus seaduste alusel puudub.

Ministri poliitiliste ametnike missioon on ministri (ja/või abiministri) toetamine ja nõustamine, sest minister ilmselt ei jõua kõiki oma funktsioone ainuisikuliselt ja samaväärselt täita. Ministri nõunikud saavad abistada ministrit kõikides tema rollides, kuid eelkõige peaks nende ülesanded olema seotud poliitikakujundamisega, mitte vahetute juhtimisülesannetega (see ei välista abistamist täielikult, nt administratiivsete küsimuste läbitöötamisel). Kui poliitilised ametnikud tegelevad poliitika koordineerimisega ministeeriumi ja poliitiliste huvigruppide vahel, esindavad ministrit ministeeriumiga suhtlemisel (vahendavad infot, tegelevad mõne konkreetse probleemi lahendamise oma pädevuse piires) või tegelevad avalike suhetega – siis võib ministri nõunike panus olla ametnike jaoks äärmiselt oluline sisend nende ülesannete täitmisel. Kuid probleeme alluvussuhetes võib tekkida siis kui poliitilised ametnikud hakkavad ametnikke vahetult juhtima. Teisalt võib nõrga poliitilise juhtimise korral tekkida küsitavusi poliitikute endi jaoks – üldine seaduspärasus on selline, et kui poliitikud ei tegele poliitiliste valikutega ja otsuste vastuvõtmisega, siis on ametnikud sunnitud (partei)poliitikasse sekkuma ning see vähendab kõikide osapoolte tegevuse legitiimsust.

Lahendus 3: Senine praktika ministeeriumites näitab, et poliitiliste nõunike „kasutegur” sõltub palju nende kogemustest ja isikuomadustest. Et poliitilised nõunikud ei muutuks probleemi lahendamise asemel ise probleemiks, tuleb poliitilise nõuniku ametikoha loomisel tema ülesanded ametijuhendis täpselt paika panna ja nimetada ametisse pädevad isikud. Mitme poliitilise nõuniku olemasolul tuleks nende võimalikud rollid ära jaotada e minister peab neile selge mandaadi andma (kes suhtleb ministeeriumiga, kes on sidepidaja poliitiliste ringkondadega vms).

Lahenduse plussid	Lahenduse miinused
Kui ministeeriumis on olemas poliitilised nõunikud, kelle ülesanded on selged ja kes suudavad ministeeriumiga „suhestuda” siis poliitilise tasandi suutlikkus e ministri poliitikakujundamise ja ülevaatuse võimekus suureneb, teisalt paraneb konkreetsete partnerite olemasolul ametnikepoolse nõustamise kvaliteet ja usaldusväarsus	Osapoolte lisandumisel tekib info moondumise ja käsuliinide ähmastumise oht, ebaselgete ülesannetega
Pädevate poliitiliste nõunike kaudu saavad ametnikud vajalikku informatsiooni parteipoliitiliselt areenilt, infoliikumine võib paraneda ka teiste ministeeriumitega (eriti kui selle poliitilises juhtkonnas on sama erakonna inimesed) e poliitilise ja administratiivse tasandi	Ministri tööstiilist, eelistustest jm asjaoludest tulenevalt peab minister saama valida, millist tüüpi nõunikke ta värbab, kuid kuna võimalike nõunike arv pole piiratud, siis on ministril võimalus palgata nõunikke, kes saades ministeeriumist palka tegelevad

koostöövõime paraneb nii ministeeriumisisest kui väliselt	ministeeriumi/valdkonna arendamise asemel nt valimispropagandaga; parteipoliitikat ajavad nõunikud võivad kasutada ametnikke/ministeeriumi ressursse parteipoliitilistel eesmärkidel
Ministri nõunikud vastutavad oma tegevuses ainult ministri ees (kellel alati pole aega nende tegevust/efektiivsust kontrollida), pädevate nõunike olemasolu vähendab võimalusi, et ministril tekib nende tegevusest tulenevaid probleeme ja vastupidi – kui poliitiliste nõunike kohustused on täpselt määratletud, siis ei saa ministrid nii lihtsasti distantseerida ennast oma nõunike tegevusest	Kui volitused pole selged, võib kergesti tekkida olukord, kus ministri nõunikud ja karjääriametnikud koostöö asemel hakkavad võistlema (kes millega tegeleb); kui poliitilistel nõunikel on poliitikakujundamisel olnud suur roll (on tegelikult ametnike ülesandeid täitnud), siis nende lahkumisel võib tekkida probleeme järjepidevusega
Pädevate poliitiliste nõunike olemasolul väheneb surve karjääriametnike politiseerimiseks	Ebamäärased nõunike kohustused annavad ministritele (kes võivad olla tundlikud igasuguste piirangute vastu, mis parteipoliitiliste eesmärkide saavutamist võiksid takistada) manööverdamisruumi, ministrid ei pruugi näha organisatsioonilist kasu pikemas perspektiivis

Probleem/risk 4: Kui poliitilisel tasandil pole erinevate osapoolte õigused ja kohustused määratletud, siis see toob kaasa ebaselged käsuliinid ja alluvussuhted. Kui poliitilise tasandi omavaheline koostöö on nõrk ja poliitilised seisukohad kooskõlastamata, siis ametnikud ei tea, kes esindab n.ö ametlikku positsiooni.

Juhtimistasandite lisandumisel ja erinevate osapoolte arvu suurenedes muutuvad paratamatult alluvussuhted ja info liikumine komplitseeritumaks. Ametnikud võivad saada ülesandeid nii „ametnikest ülemustelt“ kui sageli otse ministrilt, abiministrilt, ministri nõunikelt jne. Võib tekkida ka olukord, kus ametnikel on keeruline laveerida erinevate ülesannete vahel (mis võivad lisaks veel ebaselged või omavahel lausa vastuolus olla).

Lahendus 4: Poliitilised valikud ja eesseisvad ülesanded tuleb võimalusel enne ametnikele ülesannete andmist juhtkonnas läbi rääkida, kiireloomuliste küsimuste korral oleks otstarbekas teavitada ülesande andmisel ametnike kõrgemalseisvaid juhte.

Lahenduse plussid	Lahenduse miinused
Üldiselt on ministeeriumites info liikumise ja korralduste andmise kord välja kujunenud – poliitiliselt tasandilt, sh poliitilistelt nõunikelt tulevad ülesanded lepitakse kokku tavapärase töökorra kohaselt	Ükski süsteem ei välistada täielikult varasemalt esinenud olukordade kordumise võimalust, kus ametnikele antakse parteipoliitilise iseloomuga ülesandeid (millest ametnike juhte ei teavitada), sest tegemist on pigem kultuurilise probleemiga
Kiireloomuliste küsimuste korral teavitatakse kõrgemalseisvaid juhte kas e-kirja vahendusel, infosüsteemis või muul moel	Ühe lahendusena on nähtud „poliitilise sekretäri“ või „ministri büroo juhataja“ (kes oleks tegelikult karjääriametnik) ametikoha sisseseadmist. Tema ülesanne oleks praktiline poliitilise ja administratiivse tasandi vahelise infoliikumise korraldamine. Kui tegu pole poliitilise ametnikuga, kes vahetub koos ministriga, siis võiks tekkida kogemustega „tehniline töötaja“, kes aitaks kantsleril info liikumist poliitikute ja ametnike vahel korraldada. Kuid sellise lahenduse puudus on

	veel ühe ametikoha lisandumine niigi keerulisse struktuuri, mis võib dubleerida ministri poliitiliste nõunike ülesandeid.
Kui ametnikud on poliitiliste valikutega/eelistusega kursis, siis on neil ka selgem mandaat osalemiseks nt ministeeriumitevahelistes töögruppides	

5.2 Administratiivne tasand: ministeeriumi juhtimine ja juhtimislik vastutus

Probleem/risk 5: Kantsleri kohustused ja volitused pole täielikult vastavuses tema kui haldusaparaadi juhi rolliga. Kantsleri võimalused allasutuste tegevuse juhtimiseks on piiratud või kaudsed.

Kantsleri ja ministri pädevusi tuleb analüüsida ühiselt, sest neil on ministeeriumi juhtimisel jagatud vastutus. Üldistatult võib öelda, et kantsler peab tagama organisatsiooni toimimise selliselt, et minister saaks efektiivselt oma poliitikat ellu viia. Kui minister täidab (või on enda peale võtnud) liiga palju administratiivseid ülesandeid, siis ei saa kantsler lõpuni vastutada ministeeriumi efektiivsuse eest või tekib oht, et probleemide korral lükatakse vastutus kantsleri/ametnike peale.

Vajadust ministri ja kantsleri ülesannete täpsemaks määratlemiseks näitab ka ministeeriumite erinev praktika allasutuste juhtimisel¹⁷ (kuigi VVSi kohaselt on lõppvastutus allasutuste juhtimisega seotud küsimustes ministril). Mõnes ministeeriumis tegeleb minister allasutuste probleemidega rohkem, mõnes vähem. On ministeeriume, kus kantsler on allasutuste juhtidega tihedas kontaktis ja võib öelda, et juhib nende tegevust. Samas on ministeeriume, kus ministeeriumi ja allasutuse vahelises suhtlemises on võtmetegijaks asekancler.

Lahendus 5: Täpsustada kantsleri pädevust koos ministri pädevuse kirjeldamisega ministeeriumi põhimääruses või ministri käskkirjaga (vt ka järgmist peatükki võimaliku rollide jaotuse osas). Muuhulgas tuleks kokku leppida ministri-kantsleri (ja viimasega seoses asekancleri) kohustused allasutuste juhtimisel.

Lahenduse plussid	Lahenduse miinused
Ministri ja kantsleri kui ministeeriumi juhtide ülesannete ärajagamise võimaldaks täpsustada ka teiste osapoolte vastutust – täpsemalt saab välja tuua ka poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike rollid (vastutuse ahela ülesannete edasidelegeerimisel nt kantslerilt ametnikele)	Ülesannete tegelikku jaotust võivad ikkagi oluliselt mõjutada subjektiivsed asjaolud (nt kui ministril on huvi mingite teemade vastu, siis temal ministeeriumi juhina on lõplik otsustusõigus)
Ministeeriumite ja nende juhtide erisuste arvestamiseks peab olema tegemist soovitusliku iseloomuga mudeliga, mis näitaks ära võimalikud valikud ja alternatiivid	Loodav mudel on ettekujutus võimalikust ülesannete jaotusest, mitte imeravim kõikide probleemide lahendamiseks

Probleem/risk 6: Vastutus Vabariigi Valitsuse tööplaani ja ministeeriumite tegevuskava täitmise eest on umbmäärane.

¹⁷ Sarnaselt allasutuste juhtimisele on probleemne ministri ja kantsleri/ametnike rollijaotus aktsionäri või osaniku õiguste teostamisel äriühingutes, mille aktsiaid või osa ministeeriumi valitseb või ministeeriumi ülesannete realiseerimiseks loodud mittetulundusühingute ja sihtasutuste juhtimisel. See teema väärib põhjalikumalt analüüsi.

Idealis peaksid poliitiliselt tasandilt tulema sisendid strateegiliste arengukavade, organisatsioonipõhiste arengukavade ja tegevuskavade koostamisse. Kantsleri ülesanne on tagada arengukavade ja tegevuskavade koostamine ning tegevuskavas toodud ülesannete täitmiseks vajalikud ressursid (inimesed, aeg, tugiteenused, finantsid jms) organiseerimine. Kuid isegi kui ülesande täitmiseks vajalikud ressursid on olemas, võib ülesande elluviimine takerduda läbirääkimistesse poliitilisel areenil, poliitilise „tellimuse” puudumise või ebamäärasuse taha. Võib tekkida olukord, kus Vabariigi Valitsuse tööplaanis toodud ülesanded (ja/või Vabariigi Valitsuse korraldused) jäävad täitmata või nende täideviimine on aeglane. Sellisel juhul on ametnikel raske midagi ette võtta, sest ulatuslike konsultatsioonide korraldamine poliitilisel tasandil pole ametnike ülesanne.

Tegevuskavasid vaadatakse ministeeriumites erinevate tasandite töökoosolekutel regulaarselt üle, koosolekute otsused peaksid olema kinnituseks, mis aitavad kindlaks teha ülesannete mittetäitmise põhjused ja vältida vastutuse veeretamist poliitiliselt tasandilt haldusaparaadile või vastupidi. Kantsler peab jälgima tegevuskavade täidetust ja täidetavust (e ressursside vajalikkust) ning juhtima poliitiliste ametnike tähelepanu lahendamist vajavatele teemadele. Üks põhjus ministeeriumite tegevuskavade ja Vabariigi Valitsuse tööplaanide mittetäitmisel on olnud n.ö üleplaneerimine e endale seatud ülesanded on olnud optimistlikumad kui reaalne suutlikkus nende realiseerimisel.

Lahendus 6: Tegevuskavade ülevaatus kord peab ministeeriumites olema kokku lepitud, fikseerida tuleb tegevuskava mittetäitmise põhjused (nt koosolekute protokollides). Tugevdada tuleb ühelt poolt poliitilist juhtimist poliitikakujundamise võimekuse suurendamise kaudu, et luua vajalikud poliitilised sisendid ja teiselt poolt muuta strateegiline planeerimine kvaliteetsemaks.

Lahenduse plussid	Lahenduse miinused
Kantsleri ülesanne on jälgida, et arengukavad ja tegevuskavad (sh kuluproгноosid) oleksid, kvaliteetsed, tasakaalus ning realistlikud ja teha vajadusel sellekohaseid ettepanekuid ministrile	Tegevuskavade täitmine sõltub paljudest asjaoludest, mida on nii ministril kui kantsleril raske kontrollida ja poliitiliste tahte puudumisel pole tegevuskavade 100%line täitmine ikkagi garanteeritud (isegi kui kantslerid on omavahel suutnud ministeeriumitevahelised positsioonid kokku leppida)
Poliitikaanalüüsi kogemuse lisandumisel muutuvad tegevuskavad järjest kvaliteetsemateks. Vastutused strateegilises planeerimises saab täpsemalt paika panna põhimäärustes (nt asekanclerite ja kantsleri ülesanded).	Poliitikakujundamise võimekust üritatakse tõsta poliitiliste ametnike arvu suurendamise kaudu, mis ei ole ainus valikuvõimalus
Parteid/poliitikud peavad tugevdama oma poliitika analüüsi võimet, et ametnikega konstruktiivset diskussiooni arendada ja adekvaatseid poliitilisi valikuid teha	

Probleem/risk 7: On esinenud olukordi, kus uus minister ei tea täpselt oma vastutusalal ülesandeid. Valitsuse ja ministrite vahetumisega kaasneb paratamatult periood, mille vältel osa tööajast kulub poliitikute ja ministeeriumi eesmärkide ning eelistuste tutvustamiseks ja läbirääkimisteks ning töökorralduse kokkuleppimiseks ja väljakujunemiseks.

Kantslerite ülesanne on anda ministritele adekvaatne ülevaade ministeeriumites eesmärkidest ja ülesannetest, et üheskoos ja poliitilisi eelistusi arvesse võttes saaks kavandada ministeeriumi edaspidiseid tegevusi. N.ö majanduslikud-eelarvelised ja asjaajamisega seotud formaalsused, mis kaasnevad ameti üleandmisel eelmiselt ministrilt järgmisele on seadusandlusega reguleeritud, kuid tööjärje sisulisel üleandmisel on osapooltel vabadus valida mida ja kuidas teha. Strateegilise planeerimise süsteemi arenedes on sisulise ülevaate andmine ministeeriumi

valitsemisalas toimuvast muutunud lihtsamaks, sest arengu- ja tegevuskavade olemasolul on lihtsam läbi rääkida ka uusi poliitilisi valikuid ja võimalikke alternatiive. Ministeeriumites, kus ministrid on kiiremini vahetunud on kujunenud ka tavad, kuidas minister kiiremini valitsemisalas toimuvaga kurssi viia. Kuid on ministeeriume, kus valitsuse vahetudes oodatakse ära uus minister ja otsustatakse koos kuidas efektiivsemalt edasi minna.

Lahendus 7: Leppida kokku ministri sisseelamise hea tava, valmistada ette põhjalikumad/sisulised ülevaated valitsemisala probleemidest ja poliitilistest valikutest. Seejärel on võimalik konkreetsemalt ära jagada ministri ja kantsleri ülesanded (millised ülesanded delegeeritakse ja millised mitte).

Lahenduse plussid	Lahenduse miinused
Kvaliteetsemate arengukavade ja pideva tegevuskavade täitmise jälgimise korral pole vajadust laialdase uue süsteemi loomise järele, terviklik ülevaade ministeeriumi ülesannetest ja toimetehhanismidest loob parema aluse ministri-kantsleri kohustuste jaotamisele asutuse juhtimisel	

Käesoleva uurimuse lõpetamise faasis on muutmisel Vabariigi Valitsuse reglement, mis muuhulgas taotleb ka 7nda probleemi/riski lahendamist. Reglemendi ministeeriumide asjaajamise üleandmist-vastuvõtmist käsitleva osa muutmise eesmärgiks tagada uue ministri ametisse astumisel tema informeeritus ministeeriumi valitsemisalast ning vähendada ametisse astumisega seotud formaalsusi. Loobutakse asjaajamise ministrilt ministrile üleandmise nõudest ning asendatakse see ministeeriumi kantsleri kohustusega anda ametisse astuvale ministrile sisuline ülevaade ministeeriumi ja tema valitsemisala strateegilistest eesmärkidest, ülesannetest ja probleemidest, ministeeriumi eelarvevahendite kasutamisest ja seisust ning ministeeriumi töökorraldusest.

Uue redaktsiooni kohaselt ei nähta ette ülevaate andmise kindlat vormi, selle määrab ametisse astuv minister. Kuna muudatusettepanekutes puuduvad viited sellele, mida ülevaate andmise akt peaks sisaldama, on ministri sisseelamise hea tava (sh ülevaate andmise vormi) loomine veelgi vajalikum, sest ametisse astuv minister ei pruugi osata küsida/uurida kõiki ministeeriumi juhtimise ja asjaajamisega seonduvaid olulisi küsimusi.

Probleem/risk 8: Ministeeriumite juhtimisstruktuurid ei vasta alati olemasolevatele vajadustele ja põhimäärused vajavad analüüsimist ning tarvidusel ühtlustamist.

Organisatsiooni struktuur on organisatsiooni ametikohtade suhete väljendus, mida mõjutavad nii objektiivsed (nt juhtimistasandite arv) kui subjektiivsed tegurid (asutuse juhi eelistused). Muuhulgas ei saa alahinnata ka pragmaatiliste asjaolude (nt tugevale spetsialistile ametikoha loomise vajadus) ja n.ö ajalooliste põhjuste mõju organisatsiooni struktuurile (i.k. *path-dependency*, uurimused on näidanud selle tugevat mõju haldussüsteemile). Ministeeriumite struktuuride ja põhimääruste kaasajastamisega tegeletakse pidevalt, kuid koos ministri ja kantsleri ning sellest tulenevalt nii poliitiliste kui tavaametnike pädevuse ülevaatusel peaks kaasnema struktuuride ja põhimääruste ülevaatus. Kui minister delegeerib administratiivsete ülesannete täitmise kantslerile, siis peavad hierarhias allpoololevate ametnike vastutused olema täpselt määratletud, et kantsler saaks ülesandeid edasi delegeerida.

Lahendus 8: Koostada kõikidele ametikohtadele põhjalikud ametijuhendid, kus on täpselt kirjas ametnike pädevus e õigused ja kohustused. Analüüsida ministeeriumite põhimääruseid, et kindlaks teha nende ühtlustamise võimalused ja vajadus.

Lahenduse plussid	Lahenduse miinused
Ametijuhendites õiguste ja kohustuste selge määratlemine aitab kõikide osapoolte vastutust konkretiseerida	Töökorralduslik paindlikkus võib väheneda kui eesmärk on vastutused väga täpselt paika panna (lahendus võib olla rollide põhine vastutuse määratlemine põhimäärustes, millega kaasneks ametijuhendites konkreetsemate ülesannete väljatoomine)
Põhimääruste keskne ülevaatus võimaldaks ministeeriumite struktuure ühtlustada ja poliitilise ning administratiivse tasandi vastutusi täpsustada seadusi muutmata. Põhimääruste ühtlustamisel muutuvad ministeeriumite struktuurid ning erinevate osapoolte ülesanded/tegevus läbipaistvamaks, see võib aidata kaasa horisontaalse koostöö paranemisele ministeeriumite vahel.	Põhimääruste ülevaatus ja täiendamine nõuavad põhjalikumat analüüsi, käesolev uurimus tuvastas erinevusi põhimäärustes, kuid uurimise eesmärk ei olnud teha kaugeleulatuvaid järeldusi põhimääruste muutmise vajaduse osas

6 Ministri ja kantsleri pädevuse jaotus

Poliitilis-administratiivse juhtimise probleemide ja lahenduste analüüsist ilmneb, et ministri ja kantsleri õiguste ja kohustuste kindlapiiriline jaotus on lähtekohaks mitmetele sõlmküsimustele vastuste leidmisel. Järeldusest, et minister peab liiga palju administratiivseid küsimusi lahendama, tuleneb vajadus määratleda kantsleri võimalikud kohustused ja ülesanded, mille minister saab kantslerile delegeerida. Ministri ja kantsleri pädevuse jaotuse üldine mudel on kirjeldatud allpooltoodud tabelis, seejärel on eraldi nimekirjas ära toodud täpsemad/konkreetsed kantslerile delegeeritavad administratiivse iseloomuga kohustused. Mudeli lähtekohaks on võetud ühelt poolt James H. Svvara poliitilise ja administratiivse tasandi ülesannete jaotus (vt joonist lk 6) ja teiselt poolt kehtiv õiguslik regulatsioon (VVS, arvestatud on ka ministeeriumite põhimäärustes sätestatud ning intervjuude tulemusi¹⁸).

Funkt-sioon	Ministri ülesanded	Kantsleri ülesanded	Kommentaariid
Missioon e üldesmärkide seadmine ministeeriumi valdkonnas	Eesmärkide seadmine, ministeeriumi valitsemisala puudutavate koalitsioonilepingu punktide selgitamine ministeeriumis	Ministeeriumi valitsemisala olukorra analüüs; arengukavade koostamine ja ülevaatus, tegevuskavade täitmise jälgimine ja ministrile vastava info edastamine; kantsler peab tagama, et uue ministri tulekul leiaksid poliitilised prioriteedid/eelistused kajastamist ministeeriumi arengukavas	Strateegilise planeerimise koordineerimine (e hästitoimiva planeerimissüsteemi loomine) peaks olema kantsleri ülesanne ja vastavad kohutused võiks olla välja toodud ka ministeeriumi põhimääruses (nt Keskkonnaministeeriumi põhimääruse eeskujul), kantsler vastutab ministritele parima nõu ja info andmise eest
Poliitikakujundamine	Poliitiliste valikute/eelistuste selgitamine ja läbiarutamine ministeeriumi juhtkonnas e poliitika sisu määratlemine; ametnike poolt ette valmistatud alternatiivide seast valimine ja poliitiliste otsuste langetamine; seaduseelnõude heakskiitmine ja esitamine valitsusele ning seaduste elluviimiseks vajalike õigusaktide väljaandmine	Poliitiliste valikute ja võimalike alternatiivide ettevalmistamine poliitilistele tasandile (alternatiivide analüüs koos eeliste ja puudustega, sh on oluline tajuda ja arvestada valikute poliitilisi tagajärgi); õigusaktide eelnõude ettevalmistamine; kantsler annab kaasalkkirja ministri määrusele ja korraldab ministri määruse vastavuse kõrgemalseisva seadusandlusega	Strateegilised valikud peaksid olema läbi arutatud arengukavade ja tegevuskavade koostamise/ülevaatuste käigus, jooksvate poliitiliste otsuste vastuvõtmisel peaks kantsler vahendama ametnike ja poliitilise tasandi suhtlemist (vahendamine ei pea tähendama, et kogu suhtlemine toimub rangelt käsuliini pidi)
	Esitab valitsusele iga-aastaselt ministeeriumi arengukava ning ministeeriumi kulude ja tulude aastaelarve eelnõu	Kantsler valmistab ette ministeeriumi arengukava ja aastaelarve eelnõu	Ministeeriumi arengukava ettevalmistamise koordineerimine (sh allasutustega) ja eelarve ettevalmistamine, täpsemalt protsessi koordineerimine, on üks kantsleri olulisemaid ülesandeid

¹⁸ Mudel on kujutis võimalikust ülesannete jaotusest ministeeriumis X, tegelikkuses võivad praktikad olla teistsugused, sest ükski (üldine või ideaalne) mudel ei selgita lõpuni erijuhtumites esinevaid nüansse. Küll aga aitab mudel näidisena ministeeriumisisese rollijaotuses teadlikumaid valikuid teha.

Politika administreerimine e elluviimine	Vastutab põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning otsuste täitmise eest	Tagab ülevaate olemasolu ministeeriumi valdkonda kuuluvate arengukavade ja tegevusplaanide täitmise seisust (nt ministeeriumi tööplaani koostamise/jälgimise kaudu) ja nende elluviimiseks vajalikud ressursid	Valitsuse tööplaani ja muude valitsuse antud ülesannete ning ministeeriumi tegevuskavade täitmise jälgimine ja vajalike ettepanekute tegemine vastavalt ministri seatud prioriteetidele peaks olema kantsleri ülesanne
	Minister esindab ministeeriumi valitsemisala piires riiki kohtus tsiviilasjades ja kriminaalasjades tsiviilhageja või -kostjana, võib anda üld- ja erivolitusi riigi esindamiseks kohtus ning tal on ministeeriumi valitsemisala piires riigi lepingulise esindaja volitamise õigus tsiviilkohtu-, halduskohtu- ja kriminaalmenetluses; minister korraldab ministeeriumi valitsemisala piires teabe kogumist ja edastamist riigi esindamise kohta kohtus	Tagab ministeeriumi õigushuvide ja riigi kohtus esindamise ministrilt saadud volituste alusel (ministeeriumi õigushuvide esindamise ja riigi kohtutes esindamise korraldamine on ministeeriumite põhimäärustega õigus- või juriidilise osakonna ülesandeks antud)	Kantsler peab organiseerima ministeeriumi õigushuvide ja riigi kohtus esindamise ning selle, et ministeeriumis oleks riigi esindamise kohta teave kogutud ja edastatud
	Otsustab eelarvevahendite kasutamise	Kantsleril on õigus ministri poolt kinnitatud eelarve alusel käsutada ministeeriumi eelarvelisi vahendeid	Kui minister on eelarve kinnitanud, siis võiks kantsleril olla vabad käed eelarvevahendite kasutamise osas (lepingud, riigihangete korraldamine, eraldiste tegemine jne)
	Valvab ministeeriumi eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle ning Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi, toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise üle (selle ülesande realiseerimiseks on ministri otsealluvuses siseauditi osakond)	Ministeeriumite põhimäärused täpsustavad, et kantsler vastutab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise eest, kuid siin võiks kantsleri ülesanded olla täpsemalt välja toodud (vt tabeli all toodud kantslerile delegeeritavate administratiivsete ülesannete põhjalikumat nimekirja)	Eelarve täitmise kontroll peaks olema kantsleri ülesanne; eelarvevahendite kasutamine, mis jääb ministri kinnitatud eelarve piiresse peaks olema kantsleri vastutusel (v.a alluvate asutuste eelarvevahendid ja lepingud, mis puudutavad kohustuste võtmist järgmisteks eelarveaastateks, sest puudub ministri eelnevalt kinnitatud eelarve)
	Annab Vabariigi Valitsusele aru ministeeriumi tegevusest; valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle ning teostab teenistujärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste ja tegevuse üle	Tagab tegevuskavade täitmise kontrolli ning annab ministrile aru nende täitmisest	Teenistusliku järelevalve riigiasutuste üle saab delegeerida kantslerile (v.a järelevalve kantsleri tegevuse üle)

Ministeeriumi (ja selle allasutuste juhtimine)	Juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi	Kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd ja korraldab ministeeriumi asjaajamist; kantsler tagab ministeeriumi tegevuseks vajalike organisatsiooniliste ning majanduslike tingimuste olemasolu	Kantsler peab tagama ministeeriumi efektiivse toimimise (sh heal tasemel tugiteenused ja inimressursid); ka kantsler ise peaks rohkem vastutust delegeerida (nt oma käskkirjaga), see tähendabki, et kantsler korraldab juhtimist
	Nimetab ametisse ja vabastab ametist ministrile vahetult alluvad nõunikud ja teeb valitsusele ettepaneku abiministri ametisse nimetamiseks; kinnitab enda poolt ametisse nimetatavate ametnike ametijuhendid	Kantsleri ülesanne on teha ettepanekuid poliitilise ja administratiivse tasandi töökorralduse (infovahetus, otsuste vastuvõtmise ja ametnikele ülesannete andmise kord jms) osas	Poliitiliste ametnike valimine/ ametissenimetamine on ministri privileeg, kantsler saab vaid nõustada ministrit nende ülesannete täpsustamisel (et ei tekiks dubleerimist) ja abistada võimalikult kvaliteetsete ametijuhendite loomisel
	Nimetab ametisse ja vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi osakonna juhataja, Välisministeeriumis peadirektori, Keskkonnaministeeriumis ka keskkonnateenistuse juhataja	Kantsler teeb ministrile ettepanekuid ministeeriumi asekancleri, osakondade juhatajate, Välisministeeriumis peadirektori, Keskkonnaministeeriumis ka keskkonnateenistuse juhataja teenistusse võtmiseks ja teenistusest vabastamiseks; kantsler nimetab ametisse ja vabastab ametist ministeeriumi koosseisu kuuluvad ametnikud ja muud töötajad, välja arvatud need, keda nimetab ametisse ja vabastab ametist minister	Vähemalt osakonnajuhataja tasandi ametniku ametissenimetamine peaks olema kantsleri õigus, sest kantsler vastutab ministeeriumi haldussuutlikkuse eest, kuivõrd seadus on ametissenimetamise osas ühene, siis saab ainult soovitada sisulise otsuse langetamise jätmist kantslerile
	Määrab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste struktuuri, asjaajamise ja töökorralduse, välja arvatud juhud, kui see on sätestatud ministri määrusest kõrgemalseisva õigusaktiga; kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste teenistujate koosseisud; nimetab ametisse ja vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide peadirektorid, samuti teiste riigiasutuste juhid, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti	Korraldab ministeeriumi sisekorraeskirja ja asjaajamiskorra ning ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste põhimääruste väljatöötamist, esitab need ministrile kinnitamiseks; pärib valitsemisalas olevate riigiasutuste juhtidelt aru nende tegevuse kohta ning teeb ministrile ettepanekuid ministeeriumi struktuuriüksuste ja valitsemisalas olevate riigiasutuste juhtidele ergutuste kohaldamiseks või distsiplinaarkaristuste määramiseks	Kantsleri ülesanne peaks olema allasutuste tegevuse ja eesmärkide täitmise jälgimine (sh nt tulemusvestluste läbiviimine ¹⁹), sest ministril pole selleks sageli aega, kantsleril peaks olema õigus neile korraldusi anda (mõnes ministeeriumis on vastutus konkreetselt pandud ka asekanclerile – nt Siseministeeriumis annab asekancler oma ülesannete täitmisel ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste juhtidele suulisi ja kirjalikke teenistusalaseid korraldusi)
	Kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest ja kontrollib	Kantsler koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust, kantsler peaks vastutama ka	Kogu eelarve valmimise ja protsessi koordineerimise ning eelarvete täitmise jälgimise eest peaks

¹⁹ Kui minister on allasutuste juhtidega sõlminud soorituskokkulepped, siis peab tulemusvestlused läbi viima minister.

	nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks	sihtasutuste ja äriühingute tegevuse otstarbekuse ja toimimise hindamise ning vajalike ettepanekute poliitilisele tasandile esitamise eest	vastutama kantsler koos ministeeriumi ja valdkondlike arengukavade arendamisega, sest arengukavade eesmärgid/tegevused peaksid olema ressurssidega seotud
	Tagab sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes ning valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes	Kantsleri ülesanded on määratlemata (v.a Siseministeeriumis, kus kantsler juhib siseauditi osakonda)	Üldiselt juhivad sisekontrolli/siseauditi tööd kantslerid (koos koostatakse tööplaanid jne), samas on siinkohal ministri vastutus mõisteta, sest ministril peavad olema hoovad kontrolli teostamiseks ametnike üle (mõned ministrid siiski tegelevad ise reaalse siseauditi osakonna juhtimisega)
	Minister vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega	Kantsler korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piirides kooskõlas riigivaraseadusega (ja teeb ministrile ettepanekuid riigivara kasutamise, käsutamise ja valdamise kohta)	Kõik riigivara kasutamise seotud küsimused peaks delegerima kantslerile (nt ei peaks ministri ülesanne olema põhivara mahakandmine), samuti peaksid lepingute sõlmimised ja riigihangete korraldamine olema kantsleri vastutada (suuresti see nii ka on, kuid praegu osa ministreid allkirjastavad nt suuremaid lepinguid)

Minister saaks/peaks kantslerile oma käskkirjaga delegerima järgmised administratiivsed ülesanded (mis eeldavad järjepidevuse kindlustamist olukorras, kus ministrid suhteliselt kiiresti vahetuvad), kantsler peaks vastutama:

- raha kasutamisega seotud finantskontrollisüsteemide ja –protseduuride loomise, nende sobivuse ja usaldusväärsuse tagamise eest;
- majandusaasta aruande õigsuse ja õigeaegse koostamise eest;
- raamatupidamise õiguspärasuse ja heale tavale vastavuse eest;
- eelarve summade õiguspärase, otstarbeka, säästliku ning valdkondlikele/organisatsiooni eesmärkidele vastava kasutamise eest (sh riigihangete teostamise ja riigihanke dokumentide õiguspärasuse eest; lepingute õiguspärase ja nõuetekohase täitmise eest; eelarvest tehtavate väljamaksete seaduslikkuse eest; eelarve raha kasutamisega seotud riskide kindlaksmääramise, adekvaatse hindamise ja riskide juhtimise eest; eelarve raha kasutamisel parima võimaliku lahenduse saavutamise eest);
- ministeeriumi ja valitsemisala varade heaperemeheliku kasutamise ning säilimise eest;
- vastutavate ametnike poolt finantskontrolli protseduuridest kinnipidamise ja kuludokumentide nõuetekohase säilitamise eest.

Nende ülesannete delegerimiseks on vaja täita järgmised tingimused:

- kantsler vastutab ka ministeeriumis ja valitsemisalas töötavate ametnike kompetentsi eest (kui see ei ole otseselt seadusega ministri ülesandeks antud);
- kantsler vastutab eeltoodud tegevuste ja vastutuse edasi delegerimisel vastutavate ametnike üle kontrolli ja aruandluse tagamise eest, samuti selle eest, et ametnikel oleks ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja suutlikkus ülesandeid täita ja vastutust kanda;

- kantsler vastutab selle eest, et vastutavatel ametnikel on selge arusaam valdkonnast, milles nad tegutsevad, oskavad määrata ja mõõta tegevuse väljundeid ja tulemuslikkust, samuti ressursside kasutamist ning neil on juurdepääs ülesande täitmiseks vajalikule teabele.

Kantsleri eelpooltoodud ülesannete eest vastutajaks määramine ei vähenda ministrite võimu, sest kantsler peab endiselt tagama, et ministeerium teenindaks ministrit efektiivselt tema poliitika elluviimisel. Poliitilised suunad määrab minister ja talle jääb vajaduse korral õigus ka ise otsustada. Seaduses määratud lõppvastutus jääb ministrile, kuid ministeeriumis tekiks selgem rollijaotus ning ametnike käest saaks teatud ülesannete täitmist otseselt nõuda.

7 Teiste osaliste pädevus ja ministeeriumi juhtimislik mudel

Et läheneda ministeeriumi poliitilis-administratiivsele juhtimisele terviklikult, on lisaks ministri ja kantsleri pädevuse jaotuse mudelile tarvilik välja tuua teiste ministeeriumi juhtkonda kuuluvate osapoolte õigused ja kohustused. Selleks on koostatud allpooltoodud tabel, mis esitab abiministri, poliitilise nõuniku ja asekancleri peamised ülesanded. Tabelis pole kajastatud ministeeriumi nõunike ja osakonnajuhatajate ülesandeid – need on toodud uurimuse punktis 4.2.2 (lk 15). Ülesannete kirjeldamisel on lähtutud järgnevatest seisukohtadest:

- abiminister on poliitiline ametnik, kelle ülesanded ning õiguste ja kohustuste piirid määratleb minister, kuid kes vaatamata oma eristaatusele on siiski eelkõige ministri nõustaja, mitte aseminister;
- asekanclerile saab panna ülesandeid kantsleri pädevuse piires, st oma haldusalas võib talle anda üsna ulatuslikud ülesanded;
- ministri poliitilise nõunikul võib olla erinevaid rolle (vt lk 11), kuid poliitilise ametnikuna on erinevate rollide ühisosaks ministrile ja/või abiministrile nõu andmine ja sellest tulenevalt on tal ka vähe õigusi (nt ei saa otsuseid langetada ja karjääriametnikele ülesandeid anda jne).

Funktsioon	Abiministri ülesanded	Poliitilise nõuniku ülesanded	Asekancleri ülesanded
Missioon e üldesmärkide seadmine ministeeriumi valdkonnas	Eesmärkide seadmine ja ministeeriumi valitsemisala puudutavate koalitsioonilepingu punktide selgitamine konkreetses valdkonnas, mis on ministri käskkirjaga abiministrile antud	Ministri ja/või abiministri nõustamine eesmärkide seadmisel ja selgitamisel, info vahendamine poliitilise juhtkonna ja ministeeriumi ametnike vahel	Oma haldusalas olukorra analüüs; arengukavade ettevalmistamine poliitiliste suuniste alusel ning nende rakendamise jälgimine/analüüsimine ja kantsleri kaudu eesmärkide seadmist mõjutava info edastamine poliitilisele juhtkonnale
Poliitikakujundamine	Abiministri juhitud valdkonnas poliitiliste valikute/eelistuste selgitamine ja läbiarutamine ministeeriumi juhtkonnas; poliitikate sisu määratlemine ja ametnike poolt ette valmistatud alternatiivide seast valimine kui minister on selleks volitud andnud (puudub õigus eelnõusid valitsusele esitada ja õigusakte anda)	Ministri ja/või abiministri nõustamine poliitiliste valikute langetamisel, viib ennast kurssi valmivate eelnõudega (sh nt valmistab ette valitsuse kabinetiistungeid), informatsiooni selekteerimine ja vahendamine poliitiliselt tasandilt ametnikele ja vastupidi (isegi juhul kui tegemist on valdkondliku eksperdiga, ei peaks poliitiline nõunik olema eelnõude tegelik ettevalmistaja, sest siis dubleeritakse ametnike tööd, poliitiline nõunik peab hindama eelnõude sobivust poliitika suundadega ja poliitilise reaalsusega ning tegema vajalikke ettepanekuid ja tegelema ministeeriumisisese/välise kooskõlastamisega)	Poliitiliste valikute ja võimalike alternatiivide ettevalmistamine poliitilistele tasandile (alternatiivide analüüs koos eeliste ja puudustega), st et asekancler korraldab oma pädevuse piires seaduste ja Vabariigi Valitsuse määruste eelnõude ettevalmistamist ning ministeeriumile kooskõlastamiseks saadetud eelnõude kohta arvamuse andmist, õigusaktide süstematiseerimist ja ministeeriumi valitsemisala käsitlevate õigusaktide ühtlustamist Euroopa Liidu õigusaktidega ²⁰

²⁰ Asekancler peaks oma haldusalas jälgima õigusaktide väljatöötamise tööplaani (nt sätestab Majandusministeeriumi põhimäärus, et õigusala asekancler tagab õigusaktide väljatöötamise ajakavast kinnipidamise) ja teeb ettepanekuid tööplaani muutmiseks vastavalt ministri seatud prioriteetidele.

	Oma valdkonnas ministeeriumi arengukava ning ministeeriumi kulude ja tulude aastaeelarve eelnõu ettevalmistamises osalemine eesmärgiga tagada poliitiliste eelistuste/valikute esindatus eelarves (NB! osaleb ministeeriumisisestest aruteludes)	Ministri ja/või abiministri nõustamine ametnike poolt ette valmistatava arengukava ja eelarve läbitöötamisel, ministri positsioonide esindamine ettevalmistusprotsessis	Ministeeriumi arengukava osaks oleva valdkondliku arengukava ettevalmistamine koos eelarve eelnõu ettevalmistamisega, mis esitatakse ettepaneku vormis kantslerile (sh koostöö allasutustega, planeerimisprotsessi aktiivne koordineerimine)
	Ministeeriumi poliitiliste seisukohtade esindamine suhetes huvigruppidega ja/või ministeeriumi esindamine Riigikogu komisjonides, rahvusvahelistel kohtumistel, konverentsidel jne (ministri volitusel ka Euroopa Liidu Nõukogus), kui minister on abiministrile vastavad volitused andnud, siis saab ka poliitilisi lubadusi anda	Ministeeriumiväliste poliitiliste gruppide (erakond, teiste parteide poliitikud, Riigikogu) ja/või ametnikega info vahetamine ja seisukohtade kooskõlastamine ning meediaga suhtlemine	Koostöö koordineerimine ministeeriumiväliste institutsioonide ja huvirühmadega (sh on mõnes ministeeriumis asekancleri ülesanne Euroopa Komisjoni ning Euroopa Liidu Nõukogu komiteede ja töörühmade töös osalemise koordineerimine)
Poliitika administreerimine e elluviimine	Kui minister vastutab seadusandluse ja valitsuse korralduste täitmise eest, siis abiminister saab ministrile teha ettepanekuid oma valdkonnas seadusandluse täitmiseks vajalike otsuste vastuvõtmiseks või meetmete rakendamiseks	Tutvub valmivate dokumentide projektidega ja jälgib nende sobilikkust poliitilise agendaga, nõustab (abi)ministrit, ministri positsioonide esindamine rakenduslike meetmete ettevalmistamisel ja annab ametnikele tagasisidet poliitiliste valikute kohta	Juhib oma pädevuse piires projektide, meetmete jms väljatöötamist ja elluviimist; asekancleri ülesanne on valitsuse tööplaani ning ministeeriumi tegevuskavade täitmise jälgimine oma haldusalas (sh kontroll allasutuste tööplaanide täitmise üle võiks olla asekancleril, kuid see eeldab vastavate volituste andmist asekanclerile kui ministeeriumi põhimäärus seda juba ette ei näe ²¹)
	Kui minister otsustab eelarvevahendite kasutamise, siis abiminister saab ministrile teha ettepanekuid eelarvevahendite kasutamiseks; samuti, kui minister vastutab eelarvevahendite täpse ja otstarbeka täitmise eest, siis abiminister saab teha oma vastutusalas ministrile vastavaid ettepanekuid	Tutvub dokumentidega ja annab ministrile nõu	Esitab ettepanekuid eelarvevahendite kasutamiseks; käsutab oma haldusalas ja talle antud volituste piires ministeeriumi eelarvevahendeid
	Annab ministrile aru oma tegevusest; abiminister saab jälgida oma valdkonnas ministeeriumi struktuuriüksuste ja valitsemisalas olevate	Annab ministrile aru oma tegevusest	Valvab temale alluvate teenistujate teenistuskohustuste täitmise üle ja analüüsib talle alluvate osakondade töö kvaliteeti ning annab sellest aru ministrile

²¹ Nagu eespool mainitud, kasutatakse allasutuste juhtimisel ministeeriumi erinevaid lähenemisi. Kuna ministrile ja kantslerile ajalised ressursid on piiratud, võiks asekancleritele allasutuste eesmärkide seadmisel ja tegevuse jälgimisel suurema rolli anda. Kuid vastava otsuse peab lõppvastutajana vastu võtma minister (kantsleri ettepanekul, kui juba põhimäärusega pole asekancleri ülesanded allasutuste juhtimisel määratletud).

	riigiasutuste tegevust ning teha ministrile vajadusel nende tegevuse korraldamiseks ettepanekuid		ning kantslerile
Ministeeriumi (ja selle allasutuste juhtimine)	Saab anda ametnikele ülesandeid kas otse või kantsleri kaudu sõltuvalt ministeeriumisisestest kokkuleppetest (väljakujunenud praktika kohaselt annabki abiminister ametnikele vahetult ülesandeid, kuid kantsler ja ametniku otsene juht peavad olema informeeritud ametniku tegevusest)	Üldiselt ei peaks saama ametnikele otse ülesandeid anda, kuid kiireloomuliste küsimuste korral praktikas seda tehakse – viimasel juhul peab kindlasti teavitama asekanclerit ja/või kantslerit (spetsialistidele ülesannete andmine peaks nii või teisiti käima läbi asekancleri või osakonnajuhataja), ametnikega otsesuhetlemise peamine sisu on infovahetus ja läbirääkimised/analüüs eesmärgiga tasakaalustada poliitiliste ja ametnike seisukohti	Asekancler annab oma ülesannete täitmisel talle vahetult alluvatele osakonnajuhatajatele (ning kui talle on vastavad volitused antud, siis ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste juhtidele) suulisi ja kirjalikke teenistuslaseid korraldusi; teeb ettepanekuid talle alluvate osakondade juhatajate edutamiseks ning neile ergutuste kohaldamiseks ja distsiplinaarkaristuste määramiseks; korraldab talle alluvate osakondade ja haldusalas olevate asutuste põhimääruste väljatöötamist ning teeb töökorralduslikke ettepanekuid kantslerile ja ministrile
	Saab ministrile teha ettepanekuid, et see teeks vajadusel ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks	Tutvub dokumentidega ja annab ministrile nõu	Vastutab oma pädevuse ja saadud volituste piires eelarve täpse ja otstarbeka täitmise eest
	Administratiivse iseloomuga ülesannete täitmisel ei saa abiminister otsuseid vastu võtta	Vaatab vajadusel ministrile allkirjastamiseks esitatavad administratiivse iseloomuga dokumendid läbi ja esitab ministrile oma arvamuse (selle ülesande tähtsus on väiksem kui ministri administratiivne koormus pole suur ja minister ametnikke usaldab)	Kantsler saab administratiivse iseloomuga ülesandeid asekancleri(te)le (või osakonnajuhatajatele) edasi delegeerida kui need pole juba põhimäärusega asekancleri ülesandeks antud ²²

Ministeeriumi juhtimisliku mudeli loomisel on lisaks erinevate osapoolte ülesannete väljatoomisele vajalik vaadelda ka käsuliinide toimimist. Peamine küsimus on see kas ministeeriumi põhifunktsiooni täitvaid osakondi juhib minister vahetult või kantsleri kui mittepoliitilise ametnikkonna juhi kaudu. Uurimuse üks põhijäreldusi on, et ülesanded poliitilise sisendi andmisel peaksid olema selgemalt jaotatud ministri, abiministri ja poliitiliste nõunike vahel. Millise tasandi ametnikele sisend antakse sõltub otsusest kas põhifunktsiooni juhtivaid osakondi juhib minister või kantsler. Valik on põhimõtteline ning poliitiliselt tundlik ja väärib eraldi analüüsi.

Kuivõrd uurimuse üheks eesmärgiks oli esitada probleemide võimalikud lahendusvariandid, siis on siinkohal ministeeriumi käsuliinide toimimise soovituslik mudel siiski välja toodud. Kuigi praktikas tegeleb minister sageli ka vahetu juhtimisega, peaks ideaalis juhtimine toimuma siiski klassikalise hierarhilise mudeli loogikast lähtuvalt (selles on ilmselgeid probleemkohti, kuid teatud kokkulepe on sageli parem kui leppe täielik puudumine). See tähendab, et madalama tasandi ametnikele korralduste andmine peaks käima läbi kõrgemalseisvate ametnike, kusjuures kantsler

²² Ühe näitena võib tuua Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimääruse, mille kohaselt korraldab asekancler kooskõlas Riigivaraaseadusega riigivara kasutamist oma haldusalas, samuti ministrilt ja kantslerilt saadud volituste piires ning teeb kantslerile riigivara valdamise, kasutamise ja käsutamise ettepanekuid.

on ministeeriumi ametnikkonna juht, kelle kaudu korraldused poliitiliselt tasandilt ametnikeni jõuavad.

Korralduste andmist tuleb informatsiooni liikumise skeemist eraldi vaadelda. Informatsiooni edastamine võib toimuda poliitiliste ja mittepoliitiliste ametnike vahel kantsleri vahendusel või kitsamatel-laiematel ministeeriumi juhtkonna koosolekutel või ka otse kantsleri/asekantsleri tasandit vahele jättes. Siin on oluline roll poliitilistel nõunikel, kes poliitikakujundamist puudutava info liikumist poliitilise ja administratiivse tasandi vahel ning ministeeriumi siseselt ja –väliselt peaksid koordineerima. Kuigi päringute tegemist ja korralduste andmist on mõnikord raske eristada, ei saa nt poliitilised nõunikud alati oma tegevuses kõiki hierarhiatasandeid läbida. Samas on selge, et olulisemate küsimuste puhul ja poliitiliste sisendite andmisel peab ministeeriumi sees olema kokku lepitud ülesannete andmise õigus ning juhtivate ametnike teavitamise kord. Mõned üldised (ja väga loogilised) reeglid peaksid olema sellised:

- eesmärgid peavad olema ministeeriumisiseselt läbi räägitud ja juhtkonnas olulisemad (nädala, kvartali jne) tegevused kokku lepitud, et ametnikud ei peaks väiksemate küsimustega hierarhias kõrgemale poole pöörduma ja n.ö tulekahjude kustutamist oleks vähem;
- minister saab ülesandeid/korraldusi ametnikele anda (soovitavalt) nii läbi kantsleri kui ministeeriumi juhina ka otse, kuid vahetult ametnikele ülesannete andmisel peab kantsler olema ametnike tegevusest teadlik;
- sama kehtib ka abiministri poolsete ülesannete/korralduste andmisel (nt mõnes ministeeriumis on abiministri õigus ametnikele ülesandeid anda ja info liikumise korraldus on selgelt fikseeritud);
- poliitilised nõunikud ei saa ametnikele korraldusi anda, kuid saavad info liikumist koordineerida erinevaid meetodeid rakendades (alates koosolekust elektrooniliste kooskõlastussüsteemide kasutamiseni ja e-kirjadeni, millest kõrgemalseisvale ametnikule koopia saadetakse);
- ametnikud peaksid poliitiliste valikute osas otsuste saamiseks pöörduma esmalt hierarhias kõrgemalseisva ametniku poole, kes otsustab küsimuse poliitilisele tasandile edastamise (on selleks piisavalt oluline ja ette valmistatud) või saab selle muud moodi lahendada (nt eelnevalt teiste ministeeriumitega läbi rääkida jne).

8 Kokkuvõte

Käesoleva uurimuse eesmärgiks oli piiritleda ja korrastada ministeeriumite poliitilis-administratiivset juhtimist kirjeldades poliitilise- ja haldusorganisatsiooni juhtide vastutuse jaotuse, võimalikud probleemid ja nende lahendusvariandid. Uurimise keskmes olid kantsleri ja ministri tegevuspiirid, kuid nende rollide lahkamiseks oli tarvilik vaadelda ka teiste ministeeriumi juhtkonna liikmete ülesandeid.

Poliitilis-administratiivse juhtimiskorralduse võtmeteemaks on poliitiliste ja elukutseliste ametnike vastutuse määratlemine. Ministeeriumite heatasemeliseks toimimiseks peavad poliitikud ja avalikud teenistujad täitma vastastikku täiendavaid ülesandeid. Vaatamata asjaolule, et ministeeriumite (ja nende valitsemisala) juhtimisfunktsioonide realiseerimisel on poliitikutel ja ametnikel jagatud pädevus, saab ja tuleb otsusetegemise protsessides eristada konkreetsed ülesanded ja nende täitjad.

Eesti ministeeriumite poliitilis-administratiivse juhtimise keskseks probleemiks on erinevate ametikohtade pädevuse ebaselge jaotus. Ministrid on asutuste juhtidena üle koormatud administratiivsete ülesannetega ja üksikküsimuste lahendamiseks samal ajal kui kantsleritel professionaalsete juhtidena pole küllaldaselt volitusi haldusorganisatsiooni efektiivseks juhtimiseks ja/või administratiivse iseloomuga otsuste langetamiseks.

Idealis peaks minister täitma mitmekesiseid rolle poliitikakujundajast avalike suhete arendajani. Eestis on ministril nende rollide paremaks täitmiseks võimalus teha valitsusele ettepanek abiministri ametikoha loomiseks ja palgata endale poliitilisi nõunikke. Kuid viimatinimetatud ametikohtade mõju poliitikakujundamisel ja ametnike tegevuse kontrollimisel on positiivne ainult juhul kui nende roll/ülesanded on kindlapiiriliselt määratletud. Kui poliitilisel tasandil on pädevuse jaotus ebamäärane, siis võib tekkida olukord, kus oluliste (kuid tundlike) probleemide korral ei taha keegi otsuseid vastu võtta või tekib kiusatus sekkuda ametnike vastutusalasse parteipoliitilistel eesmärkidel.

Ebaselge rollide jaotus ja laialivalgud vastutus toob kaasa mitmesuguseid väiksemaid ja suuremaid probleeme, mis lõppkokkuvõttes väljenduvad madalamas haldussuutlikkuses. Eesti ministeeriumite praktika ja kogemused poliitilis-administratiivse tasandi suhete korraldamisel on erinevad ja ministeeriumiti probleemide/riskide olemasolu või nende ulatus/raskusaste varieerub. Kuid võimalusi töökorralduse efektiivsemaks muutmiseks kehtiva seadusandluse raames on igas asutuses. Käesoleva uurimuse peatükis 5 toodud probleemide ja lahenduste analüüs, peatükis 6 loodud ministri ja kantsleri ülesannete jaotuse ideaalmudel ning peatükis 7 toodud abiministri, poliitilise nõuniku ja asekancleri ülesannete kirjeldus võivad aidata kinnistada erinevate osapoolte soovituslikke rolle ja ülesandeid.

Lisaks eelnimetatud peatükkides toodud asjaoludele tuleb kindlasti rõhutada parteide ja poliitikute olulist mõju poliitilis-administratiivse juhtimiskorralduse efektiivsusele. Poliitika väljatöötamisele ja analüüsile suunatud poliitilise kultuuri juurutamine parteides on oluline võti efektiivsemaks poliitika elluviimiseks ministeeriumite kaudu. Selle uurimise kontekstis on oluline märkida, et ainult struktuurimuudatustega ja (parteilise) personalipoliitikaga seotud lahendused ei suuda tõsta haldusorganisatsiooni administratiivset ja heatasemelise seadusandluse ettevalmistamise võimekust. Äärmiselt tähtis on poliitikute ja ametnike vahelise usalduse olemasolu, kuid vastastikune usaldus tekib siis, kui poliitikud on head poliitilised eestvedajad ja avalikud teenistujad professionaalidena täidavad oma klassikalisi rolle. Poliitilised juhid peaksid koondama oma tähelepanu poliitika kujundamisele, heakskiitmisele ja poliitilisel areenil suhete arendamisele ning ametnikud nõustamisele poliitikakujundamisel ja -elluviimisel, juhtimistegevustele ja administreerimisele.

9 Viited

Frederickson, H. G, Smith, K. B. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press, Cambridge, MA.

Parrest, Nele. 2006. „Analüüs: Ministri-kantsleri pädevuse jaotus”, Õiguskantsleri kantselei töödokument, 19.01.06.

Peters, G. B. 2001. „Rebuilding the Village? Or is It a Merely Camp Ground?”, Paper prepared for the NISPACE Conference, Riga, Latvia.

Pollitt, C., Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd edition, Oxford University Press.

Marsh, D., Richards, D., Smith M.J. 2000. „Re-assessing the Role of Departmental Cabinet Ministers”, *Public Administration*, vol 78, no 2, 305-326.

Svara, J. H. 2001. „The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and the Future of Public Administration”, *Public Administration Review*, March/April, vol 61, no 2, 176-181.

Lisad

Lisa 1 Asjakohased õigusnormid

I Eesti Vabariigi põhiseadus

§ 92 lg 2: "Minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras."

II Vabariigi Valitsuse seadus

§ 46. Ministeeriumi staatus ja struktuur

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

(2) Ministeerium on tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ.

(3) Ministeerium jaguneb osakondadeks vastavalt ministeeriumi põhimäärusele.

(4) Ministeeriumi struktuuri võivad kuuluda nõunikud, kelle ülesanded ja alluvuse määrab minister.

[...]

§ 49. Ministri pädevus ministeeriumi juhina

(1) Minister vastava ministeeriumi juhina:

1) juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi;

2) vastutab põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest;

3) otsustab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvad küsimused, kui nende otsustamine ei ole seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega pandud alluvatele ametiasutustele või ametnikele;

[...]

4) valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle ning teostab teenistusjärelvalvet ministeeriumi ametnike otsuste ja tegevuse üle käesoleva seaduse §-s 95 sätestatud korras;

5) nimetab ametisse ja vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide peadirektorid, samuti teiste riigiasutuste juhid, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti;

6) nimetab ametisse ja vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi osakonna juhataja, Välisministeeriumis peadirektori, Keskkonnaministeeriumis ka keskkonnateenistuse juhataja;

7) nimetab ametisse ja vabastab ametist ministrile vahetult alluvad nõunikud;

8) esitab Vabariigi Valitsusele ettepanekud ministeeriumi kulude ja tulude aastaeelarve eelnõu ning vajaduse korral lisaeelarve eelnõu kohta, otsustab eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle ning Euroopa Liidu poolt eraldatud vahendite, abi, toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise üle;

9) kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks;

10) määrab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste struktuuri, asjaajamise ja töökorralduse, välja arvatud juhud, kui see on sätestatud ministri määrusest kõrgemalseisva õigusaktiga;

11) kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste teenistujate koosseisud;

12) esitab ettenähtud korras Vabariigi Valitsusele ettepanekuid ministeeriumi valitsemisala küsimuste otsustamiseks;

13) annab Vabariigi Valitsusele aru ministeeriumi tegevusest;

13¹) tagab sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes ning valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes;

14) täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seaduse või Vabariigi Valitsuse määruse, korralduse või peaministri korraldusega.

[...]

(4) Minister vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega.

§ 52 1. Abiminister

(1) Ministeeriumi koosseisus võib ette näha abiministri ametikoha. Ministeeriumis võib olla ainult üks abiminister.

(2) Vabariigi Valitsus nimetab ministeeriumi juhtiva ministri ettepanekul oma korraldusega ametisse abiministri.

(3) Abiministri volitused lõpevad:

1) tema ametist vabastamisel Vabariigi Valitsuse korraldusega;

2) ministri volituste lõppemisel.

(4) Minister teeb abiministri ametisse nimetamise ja ametist vabastamise teatavaks Riigikogu istungil.

(5) Abiminister juhib ministrilt saadud volituste piires ministeeriumi valitsemisalas kuuluvates küsimustes poliitika kujundamisega tegelevaid struktuuriüksusi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi ning täidab muid ministri antud ülesandeid.

(6) Abiminister ei tohi olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis ega kuuluda äriühingu juhatusse või nõukogusse, tegutseda ettevõtjana, töötada ühelgi teisel tasustataval ametikohal, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö.

§ 53. Kantsleri pädevus

(1) Ministeeriumi kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist.

(2) Kantsleril on õigus ministri poolt kinnitatud eelarve alusel käsutada ministeeriumi eelarvelisi vahendeid, arvestades käesoleva seaduse § 49 1. lõike punktis 8 sätestatut.

(3) Kantsler valmistab ette ministeeriumi aastaeelarve eelnõu ja vajaduse korral lisaeelarve kohta käivad ettepanekud.

(4) Kantsler teeb ministrile ettepanekuid ministeeriumi asekancleri, osakondade juhatajate, Välisministeeriumis peadirektori, Keskkonnaministeeriumis ka keskkonnateenistuse juhataja teenistusse võtmiseks ja teenistusest vabastamiseks.

(5) Kantsler nimetab ametisse ja vabastab ametist ministeeriumi koosseisu kuuluvad ametnikud ja muud töötajad, välja arvatud need, keda nimetab ametisse ja vabastab ametist minister.

(6) Kantsler annab kaasallkirja ministri määrusele. Kui kantsler ei saa haiguse või muu takistuse tõttu oma ülesandeid täita, annab ministri määrusele kaasallkirja asekancler või kantslerit asendama määratud ametnik.

(7) Kantsler keeldub kaasallkirja andmisest, kui määrus ei ole kooskõlas põhiseaduse ja seadusega. Sel juhul esitab kantsler viivitamata ministrile kirjalikult motiveeritud seisukoha. Kui minister jääb endise otsuse juurde, annab kantsler oma kaasallkirja. Kantsleri kirjalik seisukoht lisatakse määrusele ja see saadetakse viivitamata õiguskantslerile.

(8) Kantsler hoiab ministeeriumi vapipitsatit.

(9) Kantsler korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piirides kooskõlas riigivaraseadusega.

(10) Kantsleri täpsemad tööülesanded ja nende täitmise kord sätestatakse ministeeriumi põhimääruses.

§ 56. Asekancler

(1) Ministeeriumi koosseisus võib ette näha asekanclerite ametikohad.

(2) Asekancleri nimetab ametisse ja vabastab ametist minister.

(3) Asekancler asendab kantslerit viimase äraolekul.

(4) Asekanclerile võib panna ülesandeid kantsleri pädevuse piirides.

(5) Asekancler ei või olla üheski muus riigi- ega omavalitsusametis ega kuuluda tulundusettevõtte alaliselt tegutsevasse juht-, kontroll- või revisjoniorganisse.

(6) Asekantsleri täpsemad tööülesanded ja nende täitmise kord sätestatakse ministeeriumi põhimääruses.

§ 92¹. Sisekontrolli süsteem

(2) Sisekontrolli süsteemi valitsusasutuses ja valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses rakendab ja selle tulemuslikkuse eest vastutab asutuse juht.

§ 92². Siseaudit

(2) Siseauditi korraldamise eest vastutab täidesaatva riigivõimu asutuse juht.

§ 95. Ministri teenistusliku järelevalve pädevus

(1) Minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

(2) Minister tunnistab kehtetuks ministeeriumi kantsleri, osakonnajuhatajate, ametite ja inspeksioonide peadirektorite ja teiste ministeeriumi ametiisikute, samuti muude käesoleva paragrahvi 1. lõikes nimetatud riigiasutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega.

(3) Ministril on õigus tunnistada kehtetuks käesoleva paragrahvi 2. lõikes nimetatud ametiisikute ja hallatavate riigiasutuste juhtide akte ja toiminguid nende ebaotstarbekuse motiivil vastavalt käesoleva seaduse §-le 100.

(4) Teenistusliku järelevalve ministeeriumi ametiisikute toimingute üle võib minister panna ministeeriumi kantslerile.

III Riigieelarve seadus

§ 10: mõiste "ministeerium"

§ 12: mõiste "ministeeriumi esindaja"

§ 13: mõiste "minister" (ei nõustu eelarveläbirääkimiste tulemustega)

§ 25 lg 1: Ministril ei ole õigust muuta riigieelarves ettenähtud kulude otstarvet.

§ 29: Riigiasutusel on õigus/kohustus teha kulusid/kasutada assigneeringuid jne

§ 31: Riigiasutus võib sõlmida lepinguid ...

§ 45 jj: riigiraamatupidamiskohustuslane

IV Riigivara seadus

§ 4. Riigivara valitsejad ja volitatud asutused

(1) Riigivara valitsejad (edaspidi ka valitsejad) on:

[...]

6) ministeeriumid;

[...]

(3) [...] Punktides 6-8 nimetatud riigivara valitsejate puhul korraldab riigivara valitsemist vastavalt minister, maavanem ja riigisekretär. [...]

§ 5. Riigiteenistuja

[...]

(3) Riigivara valitseja või volitatud asutuse juht määrab kindlaks riigiteenistuja, kes on riigivara eest materiaalselt vastutav. Kui riigivara eest materiaalselt vastutavat riigiteenistujat ei ole määratud, on selle riigivara eest materiaalselt vastutav riigivara valitseja või volitatud asutuse juht.

(4) Riigiteenistuja on kohustatud tema valdusse antud riigivara kasutama ja majandama heaperemehelikult.

§ 7 jj: Riigivara valitsemine on riigivara valitseja ja volitatud asutuse õigus ja kohustus....

V Raamatupidamise seadus

§ 2. Raamatupidamiskohustuslane

[...]

(4) Riigiraamatupidamiskohustuslaseks on iga ministeerium [...]

§ 4 jj: Raamatupidamiskohustuslane on kohustatud ...

§ 37: Riigiraamatupidamiskohustuslane koostab ...

VI Avaliku teenistuse seadus

§ 21. Teenistustähtaeg

[...]

(2) Määratud ajaks võetakse teenistusse:

[...]

5) abiminister ja peaministri või ministri nõunik ja abi – vastavalt Vabariigi Valitsuse või ministri volituste ajaks;

5¹) ministeeriumi kantsler - viieks aastaks;

§ 113¹. Ministeeriumi kantsleri vabastamine ministri ja kantsleri koostöö mittelaabumise tõttu

(1) Ministeeriumi kantsler vabastatakse teenistusest ministri hinnangul ministri ja kantsleri koostöö mittelaabumise tõttu.

(2) Ministeeriumi kantslerit ei saa käesoleva paragrahvi 1. lõikes nimetatud alusel teenistusest vabastada enne aasta möödumist ministri ja kantsleri koos töötamise algusest.

§ 113². Abiministri teenistusest vabastamine

Abiminister vabastatakse teenistusest ministri hinnangul tema koostöö mittelaabumisel asjaomase ministri või Vabariigi Valitsuse teiste liikmetega.

Lisa 2 Intervjuude küsimustik

Kantsleri ülesanded ja vastutus (põhiteema, intervjuule eelnevalt on intervjuueerija lisaks seadustele läbi vaadanud ministeeriumi struktuuri ja põhimääruse)

Üldised küsimused, mis puudutavad kantsleri pädevust:

- Milline on kantsleri vastutus ministeeriumi juhtimisel e mis on kokkuvõtlikult kantsleri peamised õigused ja kohustused, mis aitavad tagada ministeeriumi efektiivse toimimise? (n.ö oma sõnadega, mis on Vabariigi Valitsuse seaduses kantslerile pandud ülesannete – kantsler juhhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist – sisu)
- Kas kantsleri pädevust reguleerivas seadusandluses on antud piisavalt õigusi kantsleri institutsiooni ülesannete täitmiseks ning kas kantsleri pädevuse täpsustamine oleks vajalik e kas Teie arvates on kantsleri vastutus on piisavalt selgelt välja toodud (Vabariigi Valitsuse seaduses, ministeeriumi põhimääruses – näide: kas juhtimisfunktsioonid peaksid olema detailsemalt lahti kirjutatud)?
- Juhul kui on vajalik õiguste ja kohustuste täpsem väljatoomine, siis millistes lõikudes e millised on Teie hinnangul on peamised probleemid (seadusandluses, aga ka praktikas), mille lahendamine võiks töökorraldust efektiivsemaks muuta (lähtudes just sellest, et kes mille eest vastutab või peaks vastutama)?
- Kantsleri üks olulisemaid ülesandeid on järjepidevuse tagamise haldusaparaadis, kas Teie hinnangul on kantsleril selleks piisavalt võimalusi?

Konkreetsed ministeeriumi praktikad puudutavad küsimused:

- Kuidas toimib praktikas ministeeriumis käsuahel (kes ja kuidas annab ülesandeid ning kuidas kontrollitakse ülesannete täitmist jne, kas käsuahel on Teie hinnangul liiga pikk või mitte)?
- Millised ülesanded on minister kantslerile delegeerinud (nt teenistuslik järelevalve, lepingute sõlmimine, riigivara küsimused jne)? Kuivõrd minister delegeeritud ülesannete täitmise vastu huvi tunneb ja ise otsuste vastuvõtmisel osaleb, kuidas minister kontrollib ülesannete täitmist?
- Kas on veel ülesandeid, mida minister võiks kantslerile delegeerida?
- Kuidas toimub ministeeriumi eesmärkide seadmine ja tööplaanide koostamine ning täitmine? Millised on kantsleri ülesanded tööplaanide tegemisel?
- Kuidas toimub eelarve koostamine e kuidas kantsler protsessis osaleb? Kuivõrd minister osaleb eelarve koostamise protsessis ja läbirääkimistes Rahandusministeeriumiga?
- Kuidas toimub praktikas osakonna juhatajate (ja teiste ametiisikute) ametisse nimetamine ja vabastamine (VVS-i alusel teeb kantsler ettepaneku ja minister nimetab/vabastab)?
- Ministri ja kantsleri vaheline tööjaotus sõltub nii objektiivsetest kui ka subjektiivsetest asjaoludest, millised on teadaolevad peamised erisused ministri-kantsleri vahelises tööjaotuses võrreldes teiste ministeeriumitega?

Ministri ja ministeeriumi (poliitilise) juhtkonna pädevus (teine põhiteema)

- Kuidas toimub ameti üleandmine uuele ministrile? Millised dokumendid seejuures allkirjastatakse (eelarve üleandmine, sisulise tööplaani seisu fikseerimine, uue ministri agenda arutamine, vajalike ressursside planeerimine)?
- Kuidas on tagatud või peaks tagama selle, et uus minister oleks teadlik oma valitsemisalasse kuuluvatest küsimustest?
- Kuidas minister annab aru Vabariigi Valitsusele ministeeriumi tegevusest? (taust: kui palju on täitmata Vabariigi Valitsuse poolt antud korraldusi, kas tehakse ettepanekuid nende ülesannete tööplaanidest mahavõtmiseks, mida erinevatel põhjustel pole täidetud ja vajadus nende täitmise üle on ära langenud)

- Millised on abiministri ülesanded ministeeriumis? Kuidas on korraldatud ministri ja abiministri vaheline töökorraldus? Kuidas abiminister annab ametnikele ülesandeid ja kontrollib nende täitmist?
- Kas abiministril on oma ülesannete täitmiseks piisavalt õigusi? (kas abiministrit võib käsitleda kui ühte poliitilistest nõunikest või on (peaks olema) tema pädevus laiem)
- Millist rolli täidavad ministri nõunikud (nt sidepidamine fraktsiooniga/parteiga, konkreetse projekti juhtimine vms)? Kuidas poliitilised ametnikud suhtlevad ministeeriumi ametnikega (üldine infovahetus, aga ka ülesannete täitmise koordineerimine, nende andmine ja nende täitmisest informeerimine)?
- Millised on ministeeriumi nõunike (kui neid on) ülesanded ja milline on nende töökorraldus?

Ministeeriumite struktuur (pole põhiteema, kuid on vajalik, et hinnata juhtimisulatust ja –tasandite arvu põhiküsimuste taustal, et saada lisateavet asestantslerite rollist ministeeriumi juhtimisel kantsleri ja poliitiliste ametnike rollide taustal jne)

- Milline on teie hinnang ministeeriumi juhtimistasandite arvule e kas on võimalik/vajalik juhtimistasandite arvu vähendada (mis on erinevate variantide eelised ja puudused)?
- Milline on asestantslerite roll osakondade (jt struktuuriüksuste) juhtimisel?
- Kas teie hinnangul on ministeeriumis osakondade arv ja suurus optimaalsed? Kas osakondi peaks olema pigem vähem või rohkem?

Info liikumine (seotud põhiteemadega, kui infoliikumise küsimus põhiteemade käsitlemisel välja ei tule, siis peab esitama täpsustavaid küsimusi)

- Millist liiki juhtkonna koosolekuid ministeeriumis korraldatakse ja kui sageli (näited: laiendatud juhtkonna koosolek, kitsam juhtkonna koosolek)? Kuidas tagatakse infovahetus ja koostöö ministeeriumi sees (sh horisontaalselt)?
- Mis on koosoleku(te) põhiteemad ja kuidas toimub koosolekul arutatu edastamine madalama taseme ametnikele?
- Kuidas teavitatakse kõrgemaid ametnikke kui minister või poliitilised ametnikud annavad madalama taseme ametnikule otse ülesandeid (nt kiire infoliikumise vajaduse korral)? Kui sagedased sellised juhtumid on?