

## 10. LOENG (27. november)

### **Bürokraatia. Poliitökonoomia.**

Bürokraatia kui administratsioon. Ideaalne bürokraatia (Max Weberi käsitus). Bürokraatia vajalikkus ning kriitika. Poliitika ja majanduse seosed. Riigifunktsioon majanduse korraldamisel. Turumajandus, käsumajandus, segamajandus. Eelarve.

Burros (ladina keeles) – punane värv, millega värviti riideid – riie (laua katmiseks) – arveldustelaud (värv muutus roheliseks)– (ameti)ruum (ehk ruum, kus see laud asetses) – amet kui institutsioon.

Kratein (kreeka keeles) – valitsema.

Tänapäeval kasutatakse bürokraatiat kahes tähenduses:

halvasti korraldatud avalik haldus

suuremastaapne organisatsioon on bürokraatia.

Bürokraatial tehakse avaliku halduse raames vahet, vastandades ühelt poolt bürokraatia, teiselt erasfäär. Vahet tehakse riigi- ja eraettevõtete vahel. Avalik sfäär peaks järgima avalikkuse huve, sellal kui erasfäär järgib privaatseid huve. Administratsioon on ametitest, büroodest, inspeksioonidest, ministriumitist jms. koosnev üleriigiline valitsuse masinavärk, mis aitab ellu viia täidesaatvat poliitikat ja seisab hea mitmesuguste riigi ülesannete (nt maksude kogumine, linnade korrashoid, sotsiaalabi, maanteevõrgu korrashoid, politsei) täitmise eest.

### **Bürokraatia kui administratiivvorm**

**Administratsioon** on poliitika kehtestamise ja elluviimise masinavärgi ning protsesside üldnimetus.

**Bürokraatia** on kindel stiil ja struktuur, mille kaudu administratsioon saab tegutseda ehk administratsioon toimib bürokraatia kaudu.

**Max Weber** defineeris **ideaalset bürokraatiat (HEMDCL(A)W, HETTELK** – eesti keeles), kus:

- 1) **Hierarhia** – organisatsioon võib olla üles ehitatud hierarhiliselt või kooperatiivselt (sõltumata riigi tüübist). Hierarhia eesmärgiks on tagada kindel vastutus.
- 2) **Elukutse** – inimesed töötavad ühel positsioonil täiskohaga (professionaalsus).
- 3) **Teenete alusel ametikohtadele valimine (merit selection)** – tööle valimine ja edutamine toimub kvalifikatsiooni alusel (ei osteta endale raha eest ametit).
- 4) **Tööjaotus (division of labour)** – spetsialiseerumine. Igal töötajal on oma kindel töö, mille eest ta vastutab. Välditakse töö dubleerimist, ebaefektiivsust.
- 5) **Edutamine** – inimeste edutamine kõrgematele ametikohtadele, karjäärivõimalus. Liigutakse altpoolt ülespoole, nii tekib üldine ettekujutus süsteemist.
- 6) **Legaalsuse printsiip** – elimineerib isiklikud eelistused, teeb võimalikuks, et sarnastes tingimustes tuleb langetada sarnased otsused – etteennustatavus, kindlus. Dilemma: võidame õiguses ja kaotame etteennustatavusega või vastupidi.
- 7) **Kirjalikkus** – kõik dokumendid peavad olema kirjalikud, sest teeb organisatsiooni töö kontrollitavaks.

Nende tunnuste järgimine toob Weberi arvates kaasa parema efektiivsuse. Bürokratia eelised (nt võrreldes traditsiooniliste süsteemidega):

1. Bürokratia on kiire – tuleneb hierarhilisest süsteemist (käsud liiguvad ülevalt alla)
2. Etteennustatavus – tuleneb legaalsuse printsiibist
3. Kontrollitavus – tuleneb kirjalikkuse printsiibist
4. Suudab rohkem – tuleneb tööjaotusest
5. Bürokratia on odavam.

Kriitika Weberi bürokraatiateooriale:

- administratiivüksuste liigne kontroll inimeste elu üle võib viia olukorrani, kus nad muutuvad **liiga suureks ja võimsaks**.
- sõna “bürokraatia” negatiivne kasutamine viitab süsteemile, mis on liiga **paindumatu ja isikukauge** (*inimene = arv*)
- bürokraatlikud reeglid vabastavad ametnikud **vastutusest poliitikute ees**.
- kirjalikkuse printsiip, kui kõik asjad panna kirja, nõuab taoline tegevus lisatööd ja suurendab paberipahna.
- legaalsuse printsiip, kui väga rangelt järgida, kaasneb jäikus. Seega, kas jätame bürokraatidele suurema valikvõimaluse ja sellega kaotame etteennustatavuse või määratleme väga täpselt, mida bürokraat võib teha ja väldime võimaluse, et saaks asjaolusid arvesse võtta.

Siiski peetakse Weberi bürokraatiat enamikes riikides **ideaalvariandiks** (nagu demokraatia – tal on puudusi, aga paremat ei ole) (*Inimesed eelistavad isikukaugsust korruptsioonile ja omakasupüüdlikkusele*)

NB bürokraat on, kes allub võimule ja kellel on võim (nt sekretär pole bürokraat, sest tal pole võimu).

### **Poliitökonoomia**

Poliitökonoomia on **poliitika ja majanduse segu**. Paljudel poliitilistel otsustustel on mõju majandusele ja vastupidi. Poliitiline kord sõltub elanike varustamisest vajaminevaga, mis aga on majandusvõrgu ülesanne.

### **POLIITILIS-MAJANDUSLIK RAAMISTIK**

Tootmise ja kaubavahetuse lihtsustatud mudel:

Tootmiseks on vajalikud **3 põhifaktorit: maa, töö** (inimlik panus toote valmistamiseks) ja **kapital** (mitteinimlik panus). Nende ressursside **omanikud** on **majapidamised**. **Firma** (või indiviid), kes toodab, proovib neid faktoreid majapidamistelt **omandada**, et toota **kaupu** (või teenuseid või vahetooteid ehk toormaterjali.) Majapidamised on ka **tarbijad**. Et majapidamine saaks tarbida talle vajaminevaid kaupu maksab ta nende eest firmale oma käsutuses olevate vahenditega (*näit. töötab, et saada raha, mille eest maksta*).

Mingi kauba hind pannakse paika **nõudmise ja pakkumise** suhte tulemusena, kasutades vahendina **raha**. *Kui pakkumine ületab nõudmise hind langeb ja vasupidi*. Kui firma suudab müüa toodet kallimalt, kui tootmiskulud, saab ta **kasumit**, vastasel korral **kahjumit**. Tegemist on ringsüsteemiga – **majapidamised** ostavad oma sissetuleku eest firmadelt kaupu ja **firmad** maksavad majapidamistele viivmaste käsutuses olevate

tootmisressursside (töö, maa, kapital) eest. Iga majapidamise eesmärk kaupade muretsemisel on **parandada oma elukvaliteeti**. Igaüks tahab **maksimiseerida** (saada endale rohkem) **oma eelistustele vastavate** (*mina näiteks tahan autot aga keegi teine tahab sama raha eest midagi muud* **väärtuste** (kaubad, ressursid) **hulka**. Igaüks muidugi ei saa ja see põhjustab ebavõrdsust. Nüüd segab vahele riik. Eelnev lihtsustatud mudel ei sisaldanud endas **poliitilise süsteemi** olemasolu.

Riik võib mõjutada poliitilist majandust 6-el peamisel viisil:

Ta võib olla **tarbija**, ostes tootjalt kaupu

Ta võib olla **majapidamine**, selles mõttes, et ta kontrollib mõnda/kõiki tootmisfaktoreid

Ta võib olla **firma**, tootes kaupa

Ta võib **reguleerida** tarbijate–tootjate vahelisi suhteid, ajades poliitikat, mis määrab nende käitumist

Ta võib **maksustada** majanduses osalejate vahelisi tehinguid (*käive, palk jne.*)

Ta võib ükskõik kellele **raha anda**.

Need 6 on **erinevate poliitökonoomiate eristamise** peamisteks mõõdeteks.

- Majandussüsteemi sisse/väljavoolava raha hulk sõltub **eksporti ja impordi** vahelisest suhtest, mida riik saab soovitus suunas **mõjutada**. Näit. *importitollid*

- Riigis on olemas **finantssüsteem**, millesse majapidamised paigutavad raha ja firmad laenavad

- *Majandussüsteemi osalised võivad grupeeruda, et kasu saamise eesmärgil oma ressursid ühendada.* (Võib välja areneda kartellideni)

## KAKS POLIITILISE MAJANDUSE IDEAALTÜÜPI

On olemas 2 poliitilise majanduse ideaaltüüpi: **turumajandus** ja **käsumajandus** (100% puhtal kujul kumbagi ei eksisteeri), mille eristamiseks on vaja vastata **5-le põhiküsimusele**:

Kes **kontrollib tootmisfaktoreid**

Kes **määrab, mida toota**

Kes **määrab hinna**

Kes **määrab, kuidas** kaubad ja ressursid **jagatakse**

Missugune on **riigi roll**

Põhiküsimus	Turumajandus	Käsumajandus
<b>1. Tootmisfaktoreid kontrollib...</b>	<b>erasektor</b> . Igaüks otsustab ise, mida ta oma käsutuses olevate tootmisvahenditega teeb. Otsuste põhjuseks on kasumisoov.	Nii maad, tööd ( <i>võib panna inimesi tööle kuhu tahes</i> ) kui kapitali omab ja kontrollib ainult <b>riik</b> .
<b>2. Tootmisotsused teeb...</b>	<b>“nähtamatu käsi”</b> . Toodetakse seda, mille järele on <b>nõudlust</b> .	<b>Riik</b> toodab kõiki asju, tootmine pannakse paika plaanide kaudu. <b>Pakkumisele</b> orienteeritud
<b>3. Hind määratakse...</b>	<b>Turul</b> , nõudmise ja pakkumise suhtena.	<b>Riigi</b> poolt oma suva järgi.
<b>4. Jaotamisotsused teeb...</b>	<b>“nähtamatu käsi”</b> . põhjustab <b>ebavõrdsust</b> , suutlikumad saavad rohkem.	<b>Riik</b> , ideaalvariandis püüab jagada <b>võrdselt</b>
<b>5. Riigi roll...</b>	on <b>passiivne</b> , tagab korra, kehtestab reeglid, <b>minimaalne</b> vahelesegamine turusuhetesse	on majanduses <b>domineeriv</b> . Ta kontrollib põhimõtteliselt kõiki tootmiseks olulisi faktoreid.

## IDEAALTÜÜPIDE VÕTMETPROBLEEMID:

	Head küljed	Probleemid
<b>Turumajandus:</b>		
Keskse plaani puudumine	Stimuleerib innovatsiooni ja soodustab vabadust	Majandus on tsükliline ja ebastabiilne – tõuseb / langeb
Nõudlusele orienteeritus	Kaupade hind ja kvaliteet on vastav tarbijate soovidele.	Toodetakse vähese ühiskondliku väärusena kaupu, samas kui paljud ühiskondlikult vajalikud jäetakse tootmata.
Konkurents	Aktiivne ja efektiivne tootmine	Suur ebavõrdsus (Rikas saab rikkamaks ja vaesed surevad välja.)
<b>Käsumajandus:</b>		
Keskse plaani olemasolu	Ühiskondlike ressursside ratsionaalne kasutamine	Piiratud innovatsioon ja aeglane reageerimine muutunud olukorrale
Pakkumisele orienteeritus	Toodetakse ja kaupu jagatakse vastavalt individuaalsetele ja ühiskondlikele vajadustele	Ületootmine ja defitsiit, koordineerimise puudumine
Konkurentsi puudumine	Töötamine ühise heaolu nimel, võrdsus	Vähene initsiatiiv, halb kvaliteet, madal tootlikkus

## SEGAMAJANDUS

Segamajandust võib mõista kui püüdu ühendada turu- ning käsumajanduse eelised ning vähendada puudusi. Ei ole puhas ideaaltüüp. Segamajandus otsib keskteed kõikides ülaltoodud nõuetes:

- ❖ **Kontroll** tootmise üle on jagatud riigi ja eraettevõtjate vahel. Tähtsamad majandusharud on riigi omand (infrastruktuur, pangandus)
- ❖ **Otsused tootmise kohta** (kui palju toota), on tehtud enamasti lähtudes turumajanduslikust aspektist. Riigifirmad töötavad plaanimajanduse järgi ja riik paneb plaanide kaudu paika majanduse üldised arengusuunad.
- ❖ **Hind** kujundatakse tavaliselt nõudluse-pakkumise suhte tulemusel, kuid riik kannab hoolt et talle tähtsad soovid saaksid täidetud (näit võib ta paika panna palgad, et tagada võrdsust)
- ❖ **Erasektor** tegutseb kasumist lähtudes, kuid riik võtab sellest osa maksudena ära.

Segamajandus püüab ühendada, pakkumisele ja nõudlusele orienteerituse, soodustada konkurentsi häid külgi, aga mitte halbu (halastamatu konkurents), tagada tegutsemisvabadus, aga säilitada võrdsus.

Tegelikus elus on väga raske käsu- ja segamajanduse vahele sobivat piiri tõmmata.

## Fiskaalpoliitika (eelarve- ja maksupoliitika)

1. Kõrged või madalad maksud. Maksude üldkoormus on muidugi seotud majandustasemega, kuid et maksuliike on erinevaid, siis saavad poliitikud siin varieerida.
2. Otsesed ja kaudsed maksud. Otsesed maksud on need, mida makse koguv ametkond (maksuamet) otseselt maksumaksjatelt sisse kasseerib (tulumaks), kaudsed maksud aga need, mis on kaupade ja teenuste hinna sees (käibemaks, aktsiis, tollimaks).
3. Otsesemaksu peamine liik on tulumaks. Tulumaksu võib määrata kolme moodi: proportsionaalselt, regresseeruvalt või progresseeruvalt. Tulumaksu juures on oluline lahendada küsimus, milline on maksuvaba miinimum ning milliseid maksusoodustusi teha.
4. Mitmed laekumised on aga üldisest riigieelarvest lahutatud ning antakse otse vastavaile sihtkapitalidele (ravikindlustusmaks haigekassadele, sotsiaalmaks sotsiaalfondi, kohustuslikud kindlustusmaksed liikluskindlustusfondi jne)

## Mis on riigieelarve?

Riigieelarve on plaan, mille alusel valitsus kasutab riigi raha. Riigieelarve näitab, kuidas raha jagada (nt haridusele, meditsiinile ja paljude teiste avalike teenuste osutamiseks). Eelarve on seega üks olulisemaid vahendeid riigi juhtimiseks. Riigieelarve on ühtlasi ka valitsuse tulude plaan. Valitsus prognoosib riigieelarves, kui palju peaks riigikassasse raha laekuma, kui palju sellest tuleb kodanike poolt makstavast tulumaksust, kui palju sotsiaalmaksust, kui palju aktsiisimaksudest ja muudest tulukaikadest. Maksud on valitsuse peamiseks

tuluallikaks. Riigieelarve on Riigikogu poolt valitsusele antud volitus rahva raha kasutamiseks. Igal aastal kinnitab Riigikogu valitsuse esitatud eelarveprojekti, lubades sedasi valitsusel raha kasutada. Kui Riigikogu eelarveprojekti aasta alguseks ei kinnita, saab valitsus raha kasutada vaid eelmise riigieelarve piires.

Riigieelarve mõjutab riigi majandust. Näiteks võib valitsuse ebamõistlik kulutamine pidurdada majanduse arengut või kutsuda esile majanduskriisi. 1997. aasta majanduskriisid mitmel pool maailmas said alguse sellest, et paljude riikide valitsused ei järginud tasakaaluka kulutamise põhimõtet ning kaotasid seeläbi rahvusvahelise usalduse. Majandus mõjutab riigieelarvet samuti. Kui majandusel läheb hästi, läheb hästi ka maksumaksjatel. Maksumaksjad teenivad rohkem raha ning maksavad rohkem makse. See võimaldab riigieelarvet suurendada. Enamasti loovad valitsused headel aegadel reserve ja varusid kaitseks halbade aegade eest.

Välimuselt on riigieelarve lihtne 40 leheküljeline dokument, kus on ükshaaval üles loetud riigi tulud, kulud ning finantseerimistingimused. Riigieelarve kui töövahendi ülesanded võiks jagada nii:

- sellega prognoosib valitsus raha hulga, mis inimestelt ja ettevõtetelt peamiselt maksudena kokku korjatakse;
- selles määrab valitsus kindlaks, mida ühise raha eest toodetakse/ostetakse või kellele toetuste, pensionide või muul viisil laiali jagatakse.

### **Puudujääk ja ülejääk**

Igale riigile on parem, kui riigieelarve on tasakaalus – kulud on sama suured kui tulud. Juhul kui eelarve on tasakaalust väljas, kulutab riik rohkem raha kui ta teenib. Sellist olukorda nimetatakse eelarvepuudujäägiks ehk eelarvedefitsiidiks. Puudujäägi katteks on valitsus sunnitud raha laenama või elama reservide arvelt. Sedamööda, kuidas laenusummad kasvavad, läheb laenuvõtmine kallimaks. Kuna mõne aja möödudes tuleb hakata laene tagasi maksma, on eelarvepuudujäägi katmine laenudega tihti vaid probleemide edasilükkamine. Enamasti pääsevad valitsused eelarvepuudujäägist suure riikliku kokkuhoiu abil. Liiga suurel laenuvõtmisel on ka muid tagajärgi. Kui valitsus on palju laenu võtnud, peavad üksikisikud ja firmad näiteks paratamatult mõnevõrra kallimalt laenu võtma.

### **Keskvalitsuse ja üldvalitsuse eelarve**

Riigieelarvest rääkides mõeldakse tavaliselt keskvalitsuse eelarvet, mis ei sisalda kohalike omavalitsuste eelarveid. Näiteks Tartu linna eelarvet keskvalitsuse eelarvest ei leia. Seepärast on kogu Eesti riigi rahakotist rääkides õigem rääkida üldvalitsuse eelarvest, kus valitsuse eelarvele lisanduvad ka Tartu, Tallinna, Pärnu ning kõigi teiste valla- ja linnavalitsuste eelarved. Hoolimata sellest, et omavalitsustel on olemas omad tulud, kulud ja eelarved, eraldab valitsus igal aastal omavalitsuste eelarvetesse toetussummasid.

### **Kuidas valitsus koostab riigieelarvet?**

Riigieelarve kokkupanekut koordineerib Rahandusministeeriumi Riigieelarve osakond, koostöös ministeeriumidega aasta läbi. Nad võrdlevad tulusid ja kulusid ning teevad selle põhjal ettepanekud, mille alusel oleks olemasolevat või oodatavat raha nende arvates kõige mõistlikum kasutada. Kui riigil on soove, mida ei saa rahapuudusel kohe täita, siis sellisel juhul võib riik kaaluda laenuvõtmist, kuid ta ei saa ka riik laenata rohkem kui ta tagasi maksta suudab. Valitsusasutused alustavad järgmise aasta eelarve koostamist juba kevadel. Mai-

ning juunikuu jooksul kogub Rahandusministeerium kokku erinevate ministeeriumide eelarvetaotlused ning alustab juuli alguses ministeeriumidega nende summade üle läbirääkimisi. Rahandusministeerium on küll eelarveprotsessis kõige tähtsam ministeerium, kuid Rahandusministeeriumi rolliks on aidata teistel ministeeriumidel jõuda eelarvesummade jagamisel kokkuleppele. Tavaliselt juuli lõpus või augusti alguses esitab Rahandusministeerium valitsusele läbirääkimiste tulemusel sündinud esialgse nägemuse riigieelarve jaotumisest. Valitsus arutab välja käidud piirsummasid ning võib neid muuta vastavalt oma poliitilistele eelistustele ja kokkulepetele. Septembri lõpus või oktoobri alguses esitab valitsus riigieelarve Riigikogule. Riigikogus läbib riigieelarve kolm põhjalikku arutelu. Vastavalt seadusele peab Riigikogu eelarveprojekti heaks kiitma enne järgneva aasta märtsikuud, vastasel juhul läheb Riigikogu laiali ning korraldatakse erakorralised valimised. Vastavalt põhiseadusele võtab Riigikogu seadusena iga aasta kohta vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Riigieelarve eelnõu esitab Vabariigi Valitsus Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust. Riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra sätestab riigieelarve seadus. Nimetatud seaduse ja Riigikogu kodukorra seaduse alusel toimub riigieelarve menetlus Riigikogus.

Riigieelarve koostatakse üheks eelarveaastaks ja selle sisuks on eelarveaastal riigile laekuvate tulude ning nende arvel riigi ülesannete täitmiseks ettenähtud kulude määramine vastavalt seadustele. Riigieelarve eelnõu arutatakse Riigikogus kolmel lugemisel. Esimesel lugemisel esitab rahandusminister ettekande riigieelarve üldpõhimõtetest ja annab ülevaate riigi majanduse olukorrast ning Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest. Esimese lugemise lõpetamise järel võivad Riigikogu liikmed, komisjonid ning fraktsioonid esitada riigieelarve seaduse § 20-le vastavaid muudatusettepanekuid. Rahanduskomisjoni vaatab ettepanekud läbi ja viib arvestatud muudatused eelnõusse. Muudatusettepanekute kohta annab arvamuse ka Vabariigi Valitsus. Eelnõu teisel lugemisel toimub sätete arutelu. Riigieelarve eelnõu teise lugemise järel ja kolmandal lugemisel võivad muudatusettepanekuid esitada komisjonid ja fraktsioonid. Riigieelarve võetakse vastu poolthälteenamusega st seaduse vastuvõtmise poolt peab hääletama rohkem Riigikogu liikmeid kui vastu. Vastuvõetud riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest. Kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust, kuulutab Vabariigi President välja Riigikogu erakorralised valimised ning valitsus saab raha ühes kuus kasutada vaid eelmise riigieelarve 1/2 summa piires.

Kust tulevad tulud ja kuhu kulub kõige enam riigi raha?

Eesti riigieelarvesse laekub kõige enam tulusid sotsiaalmaksust, käibemaksust, ja üksikisiku tulumaksust. Lisaks laekub raha ka erinevatest aktsiisimaksudest nagu näiteks mootorikütuseaktsiisist, alkoholiaktsiisist ja tubakaaktsiisist. Kõige rohkem kulutab valitsus sotsiaalkuludeks. Sotsiaalkuludest suure osa moodustavad pensionid. Teisel kohal on tervishoiukulud, sellele järgnevad haridus- ja teaduskulud.