

## **Ministri nõunik kui poliitilise missiooniga ametnik**

Jako Salla (RiTo 13), Tallinna Ülikooli magistrant

Maria Keris (RiTo 14), Tallinna Ülikooli magistrant

### **Ministri nõuniku positsioon aitab lahendada administratiiv–poliitilistes suhetes tekkinud pingeid ning loob tõhusaks poliitikakujundamiseks paremad eeldused kui traditsiooniline ametnike ja poliitikute rollijaotus.**

Ministri nõuniku roll ja positsioon Eesti avalikus teenistuses ja poliitikas ei ole eriti tähelepanu leidnud. Levinud on kuvand ministri nõunikust kui äsja ülikooli lõpetanud aktiivsest ja karjäärihimulisest noorpoliitikust, kellele see on tihti esimene päris töökoht. Selles kuvandis on tõtt ainult poole jagu, ehkki kirjeldatud inimesi on ministrite nõunike hulgas olnud.

Eesti ministeeriumide isikkoosseisu vaadates näeme, et ministritel on enamasti kaks või kolm nõunikku, paaris ministeeriumis lisaks veel abiministrid, kelle kohustused ja vastutus on tihti ministri nõunike omadega sarnased. Ministri poliitilised nõunikud võib nii meil kui ka paljudes teistes riikides põhimõtteliselt jagada kahte kategooriasse: esiteks need, kelle ülesanne on avalikkusega suhtlemine ja erakonnaga sidemete hoidmine, ning teiseks need, keda sageli nimetatakse nõunikuks ministeeriumi siseküsimustes.

Viimaste roll administratiiv–poliitiliste suhete võrgustikus on märkimisväärne, sest nende sidemed ja suhted ministeeriumi sees on esimesena nimetatud nõunikutüübiga võrreldes palju tugevamad. Artikli keskmes ongi ministri nõunik ministeeriumi siseküsimustes. Täpsustuseks lisame, et ministeeriumides töötab ka palju tava ametnikke, kes kuuluvad kõrgemate ametnike kategooriasse ning kelle ametinimetus on nõunik – neist me siin ei räägi.

Artiklis selgitatakse ministri nõuniku positsiooni tekkepõhjusi Lääne–Euroopa poliitilises süsteemis, näidatakse, millised võivad olla ministri nõuniku rollid, ning esitletakse kahes Eesti ministeeriumis 2005. aastal tehtud juhtumuuringut.

### **Nõuniku positsiooni tekketaust**

Kuigi ministri nõuniku positsioon pole riigiametnike ega poliitikute bloki ajalooline osa, on see eri valitsemissüsteemides eksisteerinud juba pikka aega. Positsiooni tekkepõhjused peituvad avalike teenistujate ja poliitikute rollide arengu ning ülesannete muutumises aja jooksul. Ministri nõunike positsiooni tekkepõhjusi ajaloolises perspektiivis seletab paljuski teenete ja võimekuse (*spoils and merit*) süsteemi dilemma lahendamatus avalikus teenistuses (Peters 2001; Merikoski 1969).

Teenete süsteemi all mõeldakse poliitilisi kohalemääramisi kandidaatide erakondliku kuuluvuse järgi, teenete eest partei ees ja lojaalsuse eest vastavale ministrile. Teenete süsteem puhtal kujul on oma aja ära elanud, sest see tõi kaasa korrupsiooni, suure

personalivoolavuse ja ametnike kompetentsuse vähenemise. Lahenduseks oli poliitika ja administratsiooni teineteisest eraldamine, millega kaasnes üleminek nn võimekussüsteemile – ametnike kvalifikatsiooni- ja professionaalsusepõhisele valikule ja hindamisele teenistusse nimetamisel.

Põhibaasi avaliku teenistuse ideaalsest korraldusest võimekuse mudeli kohaselt annavad näiteks Max Weberi ja Woodrow Wilsoni ideed, mille järgi poliitikud teevad otsuseid ja ametnikud viivad need ellu (Rabrenovic 2001). Selline korraldus pidi vabastama ametnikud poliitilisest survest, säilitama neile ametikoha sõltumata poliitilise jõu vahetumisest. Vastutasuks pidid riigiametnikud oma professionaalsusega tagama valitsuse teenimisel erapooletuse. Ametnike väljalülitamine otsuste vastuvõtmise protsessist tõi kaasa negatiivseid tagajärgi, näiteks vähene motiveeritus ja ükskõiksus – poliitikute ja administratsiooni tegevus ei olnud enam vajalikul määral kooskõlas. Tänu arusaama tekkimisele võimekussüsteemi nõrkustest teadvustati paremini teenete süsteemi tugevusi: poliitiliselt määratud isikute proaktiivset tegevust vastandina neutraalsete ametnike käskude ootel olekule. Selle põhjal ilmnes teenetesüsteemi suur pluss – võimalus viia poliitikat tõhusalt ellu lojaalsete ja samadele põhimõtetele pühendunud inimeste kaudu.

Üks võimalus kasutada võimekus- ja teenetesüsteemi tugevusi ning ületada nõrkusi on omistada ministri nõuniku positsioonile ühelt poolt lojaalsuse ning teiselt poolt professionaalse kvalifikatsiooni nõue. See võimaldab ametnikel säilitada poliitilise neutraalsuse ning ei nõua ka poliitikuil valdkonnapõhiseid ekspertteadmisi. Ministri nõunik määratakse ametisse poliitilise meelsuse, usalduse vms alusel, samal ajal peab tal olema professionaalne baas.

### **Ministri nõuniku rollid**

Poliitikute ja ametnike suhted on sotsiaalteadlasi juba kaua köitnud. Huvi on tingitud sellest, et ametnike ja poliitikute roll poliitika kujundamise protsessis pole olnud stabiilne. Ametnike ja poliitikute suhete kohta on välja arendatud mitmeid teooriaid, mis püüavad suhteid kirjeldada ideaalmudelite kaudu (Aberbach *et al* 1981; Peters 1988). Kuigi laiemalt levinud teooriatesse pole ministri nõuniku kui poliitiliste ja ametniku rollide sümbioosi roll seni mahtunud, saame siiski rääkida tema kui kolmanda osapoole rollist poliitilis-administratiivsete suhete mõjutajana.

Selge piiri tõmbamine administratsiooni ja poliitika vahele on keeruline, aga siiski vajalik. See tähendab, et poliitikud ja ametnikud on sageli valmis või sunnitud ületama neile traditsiooniliselt omistatud vastutuse piire. Kui kaugele on üleastumine lubatud, sõltub olukorrast. Palju tähtsam on mees pidada, et teatud tasemest alates mõjub liigne poliitiline sekkumine või politiseerimine nii poliitikuile kui ka ametnikele negatiivselt. Võimalike ebasoodsate tagajärgede vältimiseks nõuab nüüdisaegne administratiiv-poliitiline korraldus vahestruktuuri loomist, mille üks võimalikke lahendusi ongi ministri nõuniku ametikoht.

Ministri nõuniku positsioon kahe osapoole vahel ei tee temast ei poliitikut ega ametnikku. Tema võimalikud rollid võivad olla tasakaalupunktiks tingimustes, kus mõlemas suunas käib aktiivne suhtlemine. Sel juhul saab nõunik vahendada ministri ideid administratiivtasandile

ning vastupidi: kui nõuniku roll on eelkõige vahendada ministri soove ja sõnumeid ametnikele, on ta ministri vahendaja; kui kommunikatsioon on eelmisele vastassuunaline, on ta ametnike vahendaja; kui nõunik on vahendaja mõlemas suunas samaväärselt, on ta kommunikatsioonisild ministri ja ametnike vahel.

Poliitiliste suuniste edastamine ja tagasiside (kahepoolne) andmine võib toimida ka kui võimalike arusaamatuste ja konfliktide ennetamine ning vältimine. Olukorras, kus ministri ja ametnike seisukohad on erinevad, on nõunik tihti mediaatori rollis (Aberbach *et al* 1981, 87; Pelgrims 2005, 2). Nõunik on tavaliselt kursis mõlema osapoole arvamusega, oskab konflikte ära hoida ning ennetada, kuid kui need on tekkinud, püüab huve tasakaalustada.

Juhtkonna ja ministeeriumi asjatundjate konflikti puhul peab ministri nõunik olema valdkondliku eksperdina ministri positsiooni tugevdaja (et nõunik on ekspert, ei saa ametnikud ministri teadmatust oma huvides ära kasutada) ning seetõttu kasvab ka ministri võimekus juhtida ja kontrollida ministeeriumi igapäevatööd.

### **Koordineerib ja konsulteerib**

Nõuniku roll on olla filtreerija, see tähendab inimene, kes vaatab läbi tähtsaid dokumente, korrastab neid näiteks koalitsioonilepingu eelistustest lähtudes (Connaughton 2005, 20) ning seega selekteerib infot enne selle edastamist ministrile (kes ajapuuduse tõttu ei jõua igasse asja süveneda ja saab infot refereerituna) ja ametnikele. Nõunik peab hindama ministri kavatsuste tehnilist teostatavust, oskama ette näha ametnike ettevalmistatud eelnõude mõjusid erakonna ja valitsuse mainele ning poliitilistele seisukohtadele, seega nõunik stabiliseerib, koordineerib ja konsulteerib (Brans, Vancoppenolle 2004, 3). Filtreerija funktsioonis väljendub nii isiklik kui ka professionaalne võime olla poliitiliselt ratsionaalne, paindlik ja adekvaatne.

Filtreerija roll on seotud poliitilise eksperdi rolliga, mis kujutab endast nõuandmist poliitilistes küsimustes ning poliitilise agenda rakendamise tagamist administratiivtasandil. Kokku annavad need kaks rolli nõunikule võime ja oskuse näha poliitilisi initsiatiive ühtaegu nii ametniku kui ka poliitiku silmade läbi, mis omakorda teeb nõuniku poliitika kujundajaks.

Seega võib välja tuua järgmised ministri nõuniku põhirollid:

1. ekspertiisivõimu rollid – ekspert, poliitiline ekspert, filtreerija ja poliitika kujundaja. Ekspertvõim näitab, kui suured on ministri nõuniku potentsiaalsed volitused ametnike tööd kontrollida, lasta asju ümber teha, tegevust suunata. Sealjuures on oluline, et nõuniku professionaalsusest hoolimata ei ole tal võimalik kogu ministeeriumi valdkondade tegevust sisuliselt kontrollida. Seega võime ühelt poolt eristada üldist, pealiskaudset kursisolekut, mis lubab siiski tagada adekvaatse poliitilise agenda rakendamise administratiivtasandil. Teiselt poolt võib ministri nõuniku sisuline kontrollivõim ulatuda kaugemale: ta tutvub põhjalikult ministeeriumi dokumendiprojektidega, valmivate eelnõudega jms. Viimane tegur viitab suuremal määral nõuniku kui filtreerija rollile ning võib temast teha ka suuremal või väiksemal määral poliitika kujundaja;

2. vahendamise rollid – kommunikatsioonisild, mediaator, ministri vahendaja, ametnike vahendaja. Selle mõõtme juures on peamine tegur kahe osapoole, poliitikute ja ametnike kokkuviiimine ja selle mehhanismid. Ministri nõunik võib olla pigem ministri või pigem ametnike vahendaja sõltuvalt sellest, kelle seisukohti kelleni rohkem viiakse: kas on vaja rohkem n-ö müüa ministri ideid või poliitika parema kujundamise nimel saada ametnikelt rohkem tagasisidet poliitilisele tasandile. Kommunikatsioonisild viitab ministri nõuniku rollile suhete keskpunktis, see lähtub ülesannete sooritamisest ehk funktsionaalsest suhtlemisvajadusest. Mediaatori roll on sisukam, suurema ulatusega, sellega kaasneb proaktiivsem käitumismall. See näitab oskust ennetada konfliktide teket ning tasakaalustada ametnike ja poliitikute huve.

### **Ministri nõuniku positsioon Eestis**

Eestis annab ministri nõuniku staatusele õigusliku aluse avaliku teenistuse seadus, mille järgi ta on riigiametnikuna administratsiooni osa. Nõuniku teenistustingimused on üldiselt samad mis teistel ametnikel (Randma 1999, 38). Erinevuseks on määratud tähtajaga teenistussuhe, sest ta on ametis ministri volituste lõppemiseni. Teine tähtis erinevus ministri nõunike ja teiste kõrgemate ametnike vahel on tema teenistusse võtmine avaliku konkursita. Need kaks asjaolu määravadki ministri nõuniku eristaatuse. Ühelt poolt on ta avalik teenistuja mitte ainult oma formaalse staatuse poolest, vaid ta peab ka tihti ametnikuna tegutsema. Teiselt poolt peab ta olema lojaalne ministrile ja jälgima poliitilist liini.

Kuigi avaliku teenistuse seadus ei sätesta otseselt ministri nõunike arvu, on kujunenud traditsiooniks, et minister määrab ametisseastumisel endale 2–3 nõunikku, kes moodustavad tema poliitilise tasandi meeskonna. Enamikus lääneriikides kehtib samasugune korraldus.

Euroopa riikides ei ole poliitiliselt määratud isikud üldjuhul integreeritud ministeeriumi üldstruktuuri, vaid moodustavad eraldiseisva üksuse (Peters 2001, 88). Eestis on nõunik otseselt seotud ministriga ning allub ainult temale. Antud korraldus vähendab positsioonist tulenevat võimu, mis võiks ministri nõunikul olla ministeeriumi tavaüksuse sees, ning võimaldab ministril nõunikke oma äranägemise järgi kasutada (*ibid*).

Eestis, kus koalitsiooni moodustavad enamasti mitu erakonda, on poliitika kujundamisel vaja tihedat koordineerimist. Peamiselt võtab selle rolli enda täita peaministri büroo (Sootla 2005). Tähtsate otsuste puhul nõutakse kooskõlastamist nii oma erakonna, teiste ministeeriumide kui ka koalitsioonipartneritega ning siis vastutab kooskõlastamise eest tavaliselt ministri nõunik.

Oluline poliitilisi kohalemääramisi ning seega ka ministri nõuniku positsiooni õigustav asjaolu on tihe valitsuste vahetus. Eestis on aastail 1990–2005 ametis olnud 11 valitsust, see teeb ühe valitsuse elueaks keskmiselt üks aasta ja neli kuud. Lühikese ametisoleku aja tulemusena kalduvad erakonnad valitsema lühiajaliste strateegiate pinnalt, mis rahuldavad valijate hetkesoove (Meyer–Sahling 2001). Ministrite nõunike proaktiivne tegevus kiirendab antud kontekstis valitsuse agenda elluviimist, sest avalik teenistus ei suuda või ei soovi sedavõrd kiiresti uue valitsuse uute algatustega kohaneda.

Ministri nõunike rolli mõjutab ka riigi administratiiv–poliitiliste suhete mudel. Sootla hinnangul (2001, 119) on Eestile kui siirdeühiskonnale olnud 1990. aastail iseloomulik poliitikute ja ametnike suhete vaenulik mudel. Nõukogude aja nomenklatuuri nähti kui vastandust demokraatiale. Taasiseseisvumise järel poliitikasse tulnud isikud samastusid vaba Eesti ja selle riiklusega ning ühiskonna ja poliitikute suhtumine avalikku teenistusse oli negatiivne. Kuigi nüüdseks on olukord palju muutunud, eelistavad poliitikud endiselt näha enda ümber inimesi, keda nad isiklikult usaldavad, ning see on tõenäoliselt viinud selleni, et on tekkinud parteiga seotud ministri nõuniku positsioon.

### **Uuring kahes ministeeriumis**

2005. aasta sügisel tehtud juhtumuringu tulemusi ei saa üldistada, need kehtivad kindla aja, konkreetsete ministeeriumide ja isikute kohta. Vaatluse all oli kaks erineva tegevusspetsiifikaga ministeeriumi (tekstis ministeeriumid A ja B), mis võimaldab välja tuua erihooni. Ministeeriumide tööpõhimõtete suur sarnasus tagab selle, et võrdlusbaas jääb alles ning ei teki liiga spetsiifilisi juhtumeid (Lin 1998, 176).

Ministri nõunikud kuuluvad ministeeriumide struktuuris juhtkonda, nende staatus ja ülesanded on võrreldavad kõrgemate ametnike omadega. Uuringu valim oli eesmärgistatud: intervjueeritavate isikute hulka kuulusid nõunikud (tekstis nõunik A ja B), kantslerid ning ametnikkonna esindajaina struktuuriüksuste juhatajad. Taotlus oli teha intervjuud ka ministritega, kuid ministrite keeldumise tõttu see ei õnnestunud.

Mõlemad intervjueeritud ministri nõunikud on kõrgharidusega ning neil on avaliku teenistuse taust, üks nõunik on samal ametikohal juba teist korda. Mõlemad tunnevad end oma positsioonil kindlalt ning leiavad, et neil on ülesannetega hakkamasaamiseks piisavalt teadmisi ja oskusi. Nad peavad ministri nõuniku ametit heaks töökohaks, kus saadud kogemused on hinnalised ning annavad tugeva professionaalse baasi edasiseks.

Nõuniku funktsioonidest annab esmaülevaate ametijuhend, mille põhjal võib välja tuua järgmised nõunike ülesannete ühisjooned: ministri nõupidamiste ja kohtumiste sisuline ettevalmistamine, materjalide ja informatsiooni kogumine, arvamuste esitamine, kõnede ja artiklite koostamine, palju ühekordseid ülesandeid. Erinevus: üks nõunik tegeleb eelmainitud asjadega ministeeriumi kõikides valdkondades, teisel nõunikul on pädevus kindlas, kuid ministeeriumile olulises valdkonnas.

Nõunik A peab oma tööülesannete kujunemise juures kõige tähtsamaks ministri ootusi ning ministeeriumi ja Riigikogu suhtlemist. Tema ülesannete hulka kuulub kõigi ministeeriumis ettevalmistatud eelnõude läbivaatamine ja analüüs, valitsuse istungite ettevalmistamine ning erinevate komisjonide töös osalemine. Ta peab tagama ministri valmisoleku kohtumisteks ja küsimustele vastamiseks.

Nõuniku B ülesanne on samuti ministrile allakirjutamisele viidud dokumentide projektide ja eelnõude läbivaatamine ning vajadusel nende kohta arvamuse esitamine, peale selle jälgib ta kogu ministeeriumi kirjavahetust, kontrollides selle sisulist kvaliteeti. Suure osa koormusest moodustavad ühekordsed ülesanded.

## Eri kohas erinevad rollid

Mõlemas ministeeriumis intervjueeritud struktuuriüksuste juhatajad leidsid, et ministri nõunik peab oskama panna tegevusvaldkonna sisulist poolt poliitilisse konteksti ning et ta on eelkõige ametnike ja poliitikute vahendaja: ministri nõuniku roll on viia ministrini need teemad, kus on vaja poliitilist otsustust. Ametnikud võivad omavahel asju arutada, aga see ei pruugi poliitiliselt sobida. Struktuuriüksuste juhatajate endi kokkupuuted ministri nõunikuga on erinevad: ministeeriumis A eelistatakse poliitilise otsuse saamiseks pöörduda kas asekancleri või kancleri poole või arutada asju juhtkonna koosolekul, ministeeriumis B tullakse väga tihti otse ministri nõuniku juurde. See aga ei näita mitte ainult ministri nõunike erinevaid rolle kahes ministeeriumis, vaid on pigem märk kogu ministeeriumi töökorralduse struktuurset erinevusest.

Ministeeriumis B rõhutati, et tähtsates ja tundlikes poliitilistes küsimustes kulub ühise seisukoha saavutamiseks palju aega, see nõuab suhtlemist, koordineerimist ja arutamist. Seda aega pole ministril ega kancleril, seega on mõistlik asjad põhjalikult läbi rääkida nõunikuga, kes esindab ministri seisukohta ja kuulub ministeeriumi juhtkonda. Ministeeriumi A puhul tuuakse eriarvamused juhtkonna koosolekule, kus minister on ise kohal. Täpsustavate küsimustega pöördutakse hierarhias kõrgemal asuva vahetu juhi poole, seega jääb ministri nõunik sellest protsessist välja. Kui on vaja vahendada ametnike seisukohti, tehakse seda kancleri kaudu.

Mõlemas ministeeriumis on nõuniku funktsioonid määratud kindlate tegevustega. Peamine on valitsuse kabinetiistungite sisuline ettevalmistamine, muu tegevus on selle lahutamatu osa: materjalide kogumine, analüüs, ametnikelt ekspertnõu küsimine, kooskõlastamine maja sees ning väljaspool. Nõuniku B ülesanne (tema enda ja kancleri arvamusel) on hoida ülal koalitsioonilepingust tulenevaid teemasid, algatada arutelusid, mis teeb temast potentsiaalselt inimese, kes saab agendat mõjutada (ministeeriumis A nõunikule sellist rolli ei omistatud).

Mõlema ministeeriumi struktuuriüksuste juhatajad leidsid, et otsuse tegemise aluse loovad alati poliitikud, ametnikud valmistavad otsuseid ette eelnevalt saadud poliitiliste juhiste järgi. Ministeeriumis B edastatakse ametnikele poliitilisi arvamusi tihti ministri nõuniku kaudu, kellelt saab vajaduse korral infot juurde küsida ning lahendusvariante täpsustada, ministeeriumis A on skeem rohkem formaliseeritud, jälgitakse hierarhiat.

Nõuniku ja kancleri suhted on ministeeriumis B palju tihedamad kui ministeeriumis A. Esimese puhul on selgelt välja öeldud, et näiteks ressursside ratsionaalseks kasutamiseks võib ka kancler anda nõunikule ülesandeid. Ministeeriumis A on ülesannete andmine nõunikule üksnes ministri õigus, nagu kinnitab kancler: nõunike ülesanded on need, mis neile paneb minister. See on tema otsustada, kuidas ta nõunikke kasutab. Nõuniku kindlast rollist ministri ja kancleri omavahelises suhtlemises rääkida ei saa, mõlemas ministeeriumis suhtlevad kancler ja minister omavahel otse.

Kokkuvõttes selgus, et ministeeriumis B on ministri nõuniku domineerivad rollid eksperdi, mediaatori ja filtreerija roll, ministeeriumis A aga poliitilise eksperdi, kommunikatsioonisilla ja filtreerija roll. Kõik intervjueeritavad mainisid, et välistatud pole ka ülejäänud rollid.

### **Teab rohkem, kui välja ütleb**

Kuigi ministri nõuniku ülesanded on mõnes mõttes võrreldavad tavaametniku omadega, on tema kui poliitilise figuuri spetsiifilised jooned siiski ilmselged ning tihti domineerivad. Ühtset seisukohta, kas ministri nõunik on pigem ametnik või poliitiline figuur, intervjueeritute hulgas polnud. Sõltumata nõuniku enda kuulumisest erakonda või tema aktiivsusest partei tegevuses samastatakse teda ministri erakonnaga.

Ministeeriumi B nõunik ei suhtle erakonnaga, selleks on olemas kaks teist nõunikku. Ministeeriumi A nõunik osaleb erakonna juhtkonna nõupidamistel, volikogudes ja teistel kohtumistel siis, kui arutatav teema puudutab valdkonna jaoks olulisi küsimusi. Kuigi mõlemad nõunikud on nõus, et töö juures tuleb ette nii administratiivseid kui ka poliitilisi ülesandeid, näevad nad ennast siiski pigem ametniku rollis, kinnitades, et nad tunnevad end ametnikuna, kes alluvad avaliku teenistuse seadusele ja seal sätestatud normidele. Nad täidavad ülesandeid oma valdkonna vastutusalas nagu iga teine ametnik. Poliitilist poolt töö sooritamise juures nähakse kui paratamatut: ministeeriumi juhhib poliitik ning seega puutub iga ametnik pidevalt kokku poliitiliste ülesannetega.

Ministeeriumi A kantsleri arvates on ministri nõunik politiseeritud ametnik, ning kui ametnik politiseerub, siis kuulub ta poliitikute hulka. Ministeeriumi B kantsler pidas antud küsimusele vastamisel otsustavaks teguriks erakondlikku kuuluvust. Mõlema asutuse struktuuriüksuste juhid arvasid, et nõunike positsioonides ei saa olla eksklusiivselt kas ametnik või poliitik: et ministeerium on üks tervik, on raske eristada poliitilist poolt administratiivsest. Nõuniku kõige spetsiifilisem joon on tema teadlikkus poliitilistest tagamaadest: ministri nõunik teab rohkem, kui ta ametnikele välja ütleb. Selles mõttes, et ta teab poliitilist tausta, erakondlikke kokkuleppeid jne.

Nõuniku teistele spetsiifilistele joontele lisaks tuleb kindlasti rõhutada tema otsest pääsu ministri juurde, suuremat infobaasi, usalduslikke suhteid ministriga, võimalust ise tõstatada teemasid ning valida selleks hetke (ametnikel seda võimalust ei ole, neile antakse ülesandeid).

### **Kokkuvõttes vajalik persoon**

Kõik intervjueeritud olid ühel meelel, et ministri nõuniku olemasolu on igati põhjendatud. Kantslerid arvasid, et ministri nõunikuta oleks nende töökoormus palju suurem. Nad kinnitasid, et peaksid suutma ise palju rohkem infot vahendada. Läbirääkimised, kooskõlastamised, kõik, mis puudutab ministeeriumide asjade ühtlustamist, oleks nende töö. Veel rohkem suureneks aga ministri töökoormus: ministri nõunik annab tööle poliitilise perspektiivi, mitte ei vaata ainult kitsast aspekti nagu tavaametnikud. Kui teda poleks, siis peaks kõiki poliitilisi küsimusi ministri käest küsima. Samuti on õige märkus, et ministril, nagu igal juhul, on vaja abilisi. Ta lihtsalt ei tule oma asjaajamisega üksi toime.

Varasemate uuringute kohaselt on ministri nõunikku nähtud pigem poliitilise tiiva, ministri tugistruktuuri osana. Samal ajal teevad ministri nõuniku paiknevus administratsiooni ja ministri vahel ning formaalne staatus temast ametniku. Nõunik on ministeeriumis tähtis, alati juhtkonda kuuluv inimene, kes vähemalt teoreetiliselt peaks avaldama mõju nii administratiiv–poliitilistele suhetele kui ka otsuste vastuvõtmisele.

Ministri nõuniku roll väljendub tema kui ametniku ja poliitiku segastaatuses. Täpsemalt võimaldab tema rolli määrata täidetavate ülesannete sisu ning tema enda rollitajuvus. Üldiselt on ministri nõuniku roll olla ministri abiline, kes töötab ministeeriumi kui terviku heaks.

Kokkuvõttes tulid juhtumuuringu käigus ilmsiks erinevused nõuniku rolli hindamisel: ministeeriumis B on ministri nõunik eksperdi, mediaatori ja filtreerija rollis, ministeeriumis A poliitilise eksperdi, kommunikatsioonisilla ja filtreerija rollis. Ministri nõunik aitab kokku hoida ministri aega ja vähendab tema koormust ning tunneb poliitilisi tagamaid.

Ministri nõuniku roll ja staatus Eesti administratiivsüsteemis pole veel kinnistunud ning tõenäoliselt kujunebki sellest ametikoht, mille täitmine sõltub ühelt poolt vajadusest ja ministri soovidest ning teiselt poolt ministeeriumi töökorraldusest ja valdkonna spetsiifikast.

### Kasutatud kirjandus

**Aberbach, J. D. *et al* (1981).** Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge: Harvard University Press.

**Brans, M., Vancoppenolle, D. (2004).** State–Society Relations in Belgian Policy–Making Processes. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018516.pdf>.

**Connaughton, B. (2005).** The Impact of Reform on Politico–Administrative Relations in Ireland: Enlightening or Confusing Roles of Political and Managerial Accountability? – [http://www.nispa.sk/\\_portal/files/conferences/2005/papers/200508191123050.WG1–Bernie.doc](http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2005/papers/200508191123050.WG1–Bernie.doc).

**Lin , A. C. (1998).** Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods. – Policy Studies Journal, Vol 26, No 1, pp 162–180.

**Merikoski, V. (1969).** The Politicization of Public Administration. Helsinki: Suomalainen tiedeakatemia.

**Meyer–Sahling, J.–H. (2001).** Methodological Frameworks for the Study of Political–Administrative Relations and their Applicability in Post–Communist Settings. – T. Verheijen (ed). Politico–Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee.

Ministeeriumi A dokumentide menetlemise sissekorraeeskiri.



Ministeeriumi A ministri nõuniku ametijuhendid.

Ministeeriumi B ministri nõuniku ametijuhend.

**Page, E. (1992).** Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

**Pelgrims, C. (2005).** Personal Advisors of Ministers: More Than Personal Loyal Agents? – [http://www.nispa.sk/\\_portal/files/conferences/2005/papers/200504011216180.Paper\\_Pelgrims\\_personaladvisors.pdf](http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2005/papers/200504011216180.Paper_Pelgrims_personaladvisors.pdf).

**Peters, G. B. (1988).** Comparing Public Bureaucracies. London: The University of Alabama Press.

**Peters, G. B. (2001).** The Politics of Bureaucracy. London, New York: Routledge.

**Rabrenovic, A. (2001).** Review of Theory on Politico–Administrative Relations. – T. Verheijen (ed). Politico–Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee.

**Randma, T. (1999).** Civil Services and State Administrations. UNPAN. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN003873.pdf>.

**Sootla, G. (2001).** Evolutions of Roles of Politicians and Civil Servants during the Post–Communist Transition in Estonia. – T. Verheijen (ed). Politico–Administrative Relations: Who Rules? Bratislava: NISPAcee.

**Sootla, G. (2005).** Roles of the Prime Minister's Office in Coordinating and Defining the Style of Cabinet Decision–Making. NISPAcee. [Trükis avaldamata.]

Äriregistri Teabesüsteem – isiku kuuluvus erakondadesse.