

Stabiilse ja kompetentse tippteenistuse võimalikkusest Eestis

Jako Salla (RiTo 13), Tallinna Ülikooli magistrant

Stabiilse, kompetentse ja korporatiivse tippteenistuse väljakujundamine Eestis on vältimatu suund selleks, et hoida avatud süsteemina toimivat avalikku teenistust ühtse ja töövõimelisena.

Tänavu pärast paariaastast vaheaega jõuab tõenäoliselt Riigikogu ette uus avaliku teenistuse seaduse muutmise eelnõu. Jälle tõstatub küsimus, millist avalikku teenistust Eesti vajab. Praegu kehtib meil Riigikogu poolt 1995. aastal vastu võetud avaliku teenistuse seadus, mis kujundati ja legaliseeriti siinset avaliku teenistuse kontseptuaalset ja institutsionaalset tausta arvesse võtmata. Seetõttu ei ole Eestis siiani avaliku teenistuse institutsiooni, mis haakuks valitsemissüsteemi teiste osadega. Selle tulemusena pidurdab avaliku teenistuse õiguslik raamistik oluliselt valitsussektori arengut.

Paljud probleemid põhinevad sellel, et avaliku teenistuse seadus valmistati ette olukorras, kus märkimisväärne osa seaduse väljatöötajaist võttis Eesti avaliku teenistuse kujundamisel eeskujuks Saksamaa karjäärisüsteemi. Samal ajal võeti meie riigisektori korraldamisel palju üle Põhjamaadelt ning liberaalse poliitikaga riikidelt. Sellest tulenev õiguslik relativism on tinginud sügavaid vasturääkivusi ja konflikte avaliku teenistuse arendamisel ning selle korralduse kujundamisel. Peale selle ei ole meil selgeks vaieldud (diskussioonide kohta enne 1996. aastat vt Sõõrd 2005), kui suurt ja millist avalikku teenistust Eesti vajab.

Uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisele jõuti küllaltki lähedale 2004. aastal, kui Vabariigi Valitsus kinnitas avaliku teenistuse arendamise kontseptsiooni (ATAK). Valitsuse vahetus 2005. aasta kevadtalvel tähendas seda, et kontseptsiooni põhjal valminud seaduseelnõu menetlemine jäi pooleli ning teema ise polnud uuele valitsusele enam prioriteetne. Kuigi ATAK-i põhimõtted ja eesmärgid pole seaduse tasandil kajastamist leidnud, on siiski pandud alus ühele seal välja toodud valdkonnale – tippjuhtide kompetentsiprogrammi ellurakendamisele.

Avaliku teenistuse peamisi probleeme on see, et nii väärtuste kui ka eesmärkide osas puudub ametnikkonna seas ühtsus, see ei võimalda aga riigiparaadil tõhusalt ja stabiilselt töötada. Avatud süsteemide puhul juhtub sageli, et ametnikkond fragmenteerub valdkondade ja neile pandud ülesannete järgi. Suletud süsteemidega võrreldes on probleemiks suurem tööjõu voolavus. Seetõttu on ametnike ühisosa väga raske leida ning veelgi keerulisem on kiiresti vahetuvaid ametnikke ühiselt tööle panna.

Lääne-Euroopas on viimasel 20 aastal selle probleemi lahendusena nähtud juhtide arendamist ning nende püsivuse tagamist avalikus sektoris, sest juht vastutab organisatsiooni töö- ja koostöövõime säilitamise eest. Eestis on olukord samasugune: tippjuhtide taust, töö motivatsioon ning vaated oma rollile on erinevad, ametnikkond on fragmenteerunud ning avalikku teenistust iseloomustab tööjõu suur voolavus. Seetõttu tasub ka meil otsida võimalusi siduda ametnikkonda ja tagada tippteenistuse ja üldise halduskorralduse muutmise abil selle ühtne toimimine.

Avatud ja suletud süsteemid

Tippteenistuse toimimispõhimõtete eraldamine ülejäänud süsteemist võimaldab ületada avatud süsteemi nõrkusi ning tagada stabiilsus.

Avalikust teenistusest kui avatud või suletud süsteemist rääkides on jaotuse aluseks värbamisskeemid ehk avalikku teenistusse sisenemise ning seal edasiliikumise mudelid eri riikides. Kuigi tänapäeval kombineeritakse arenenud riikides avatud ja suletud süsteemide elemente (Auer *et al.* 1996, 32) üha enam, saab avalikke teenistusi siiski ideaalmudelite alusel klassifitseerida. Selles artiklis ei tehta sõnakasutuses sisulist vahet: samatähenduslikud on karjääri- ja suletud süsteem ning avatud ja positsioonisüsteem.

Suletud ehk karjäärisüsteemi iseloomustavad järgmised tegurid (Auer *et al.* 1996, 31–32): inimene värvatakse riigi teenistusse, ta alustab karjääri kvalifikatsiooni kõige madalamalt astmelt, toimib formaalsetel reeglitel põhinev edutamise- ja tasustamissüsteem, määratud on selged kvalifikatsiooni- ja haridusnõuded, eeldatakse eluaegset karjääri, vastutasuks tagatakse näiteks hea pension ja stabiilne töö. Suletud süsteeme kirjeldatakse (nt Randma 2001, 26) ka süsteemi ühtsuse kaudu, mis väljendub ühelt poolt tsentraliseeritud värbamissüsteemis ja keskses hierarhiamudelil ning teiselt poolt teenistujaid ühendavas kultuuris, mis hõlmab kogu süsteemi ning on hoopis laiahaardelisem kui konkreetse organisatsiooni kultuur.

Avatud ehk positsioonisüsteemis ei valita inimesi teenistusse piiritletud karjääriks, vaid täitmaks kindlaid tööülesandeid. See tähendab olulisi erinevusi suletud süsteemist (Auer *et al.* 1996, 31–32): värvatakse ka hierarhiaredeli keskel asuvatele positsioonidele, haridusnõuded ei ole üldiseks karjääriks, vaid kindla ametikoha tarvis.

Üldiselt võib öelda, et positsioonisüsteemi korraldus ei erine palju erasektoris praktiseeritavast. Era- ja avaliku sektori süsteemid on üksteisele lähenenud detsentraliseerimise, valitsuse rolli vähendamise ja efektiivsuse suurendamisele suunatud nõuete tõttu. Teiselt poolt on mänginud rolli hoopis praktilisemad põhjused, mida on välja toonud näiteks Tiina Randma (2001, 30–31): “Ilma pika (oma)riikluse traditsioonita riikides /.../ nagu näiteks enamik Ida-Euroopa riike, pole võimalik kasutada pikaajalisi karjäärilepinguid riigi ja ametniku vahel.”

Tippjuht kui sidemete looja

Klassikaliselt on tippteenistujad osa kõrgemast ametnikkonnast. Kas neid eristatakse ka ametifunktsioonide kaudu, sõltub riigist. Näiteks Eesti ametnikke määratletakse teenistujatena mitte ametipositsiooni ja ülesannete kaudu, vaid selle alusel, et nad töötavad avaliku sektori institutsioonis. Selle artikli kontekstis on olulised juhtfunktsioonid täitvad avalikud teenistujad. Kuid ka siin on riikide praktika nende määratlemisel erinev, sõltuvalt sellest, mis juhtimistasandist alates teenistujaid tippjuhtideks peetakse. Eestis kuulub ministriumide osakonnajuhataja küll kõrgemate teenistujate, kuid mitte tippjuhtide hulka. Suurbritannias on tippjuhtide ring ametikohtade poolest hoopis laiem kui Eestis, mis on ka

loomulik, sest suure riigi teenistuses on rohkem inimesi. Nii võib suure riigi ministeeriumi ühes osakonnas töötada rohkem inimesi kui väikese riigi ministeeriumis kokku.

Avatud süsteemiga riikides on eriti tähtis, et tippjuht mõistaks hästi oma asutuse rolli ning oskaks seda juhtida mitte ainult organisatsiooni eesmärkidest lähtudes, vaid ka riigi kui terviku huve silmas pidades. Et sellise süsteemi puhul ei ühenda ametnikkonda ühised väärtused ja arusaamad nende avalikust rollist, ei moodusta ametnikkond ka tervikut. Küll aga peab olema tagatud, et tippjuhid näeksid oma rolli ühtemoodi ja oleksid killustunud ametnikkonna sidujad. Siit järeldus: kuna avatud süsteemis on institutsioonide suhted nõrgad, on eelkõige tippjuhi roll olla sidemete hoidja ja looja ning teiselt poolt suunata oma alluvaid koostööle.

Avatud süsteemides, eriti neis, mis asuvad liberaalses keskkonnas ja individualistlikus väärtusruumis, on väga raske kujundada ametnikkonna korporatiivset kultuuri ja identiteeti. Karjäärisüsteemi kasutavates riikides on ametnike koolitamine ja arendamine tööandja ehk riigi ülesanne, avatud süsteemides on see teenistuja enda huvi ja kohustus (samas ka motivatsioon). Kui ametnikel pole ühtset haridustausta (nagu näiteks Oxbridge Suurbritannias või ENA Prantsusmaal) ega sageli paljus just sellest tulenevat korporatiivkultuuri, püütakse leida ühtsuse suurendamiseks muid vahendeid. Üks võimalus, nagu juba öeldud, on kujundada ühtne, samu väärtusi jagav tippteenistus.

Motivatsioon ja töökeskkond

Teine avatud süsteemide probleem on sünergia puudumine. Malcolm Dawson (2001, 265) toob oma eestvedamist käsitlevas artiklis välja, et "avalik teenistus vajab paremaid juhte, kuid eelkõige vajab ta neid tippjuhtide seas – kui muutused ei leia aset kõige kõrgemal tasemel, siis ei juhtu neid üldse". Eriti oluline on tippjuhi roll avatud süsteemis, kus ametnike taust on kirju, riigiinstitutsioonide side nõrk ning kus seetõttu on nende tõhusaks koostoimeks vajalikku sünergia küllaltki raske saavutada.

Samal ajal tulenevad positsioonisüsteemi eelised just sellest, et see on avatud süsteem. Paraku on neid eeliseid raske kasutada, kui peale lihtametnike on ka tippjuhtide taust ja väärtused erinevad. Näiteks Hollandis ja Suurbritannias võetud suund koolitada ja arendada tippametnikke ühiselt ning aktiveerida nende omavahelist suhtlemist tundub nimetatud probleemi mõistliku lahendusena.

Kolmas tegur on süsteemi töövõime säilitamine. See puudutab töömotivatsiooni ja töökeskkonna tähtsust töötajate jaoks. Juht on organisatsioonis kõige olulisem isik, mõne juhi alluvuses töötavad inimesed meelsamini, teise alluvuses vahetub töötajaskond kiirelt.

Christoph Demmke ütleb oma üleeuroopalises avaliku teenistuse uuringus (Demmke 2005, 82), et "avalike teenistujate peamine põhjus ametist lahkumiseks on vastuolud ülemustega". Avalikus teenistuses tähendab see vastuolusid nii keskastme kui ka organisatsiooni juhtidega, kuid tippjuhtide puhul võib see tähendada ka erimeelsusi tippametnike ja poliitikute (ministrid) tasandil. Selles kontekstis on oluline esimene variant – riik peaks olema

huvitatud pädevatest juhtidest, kes suudavad organisatsiooni koos hoida ning seda küllaltki kirjut ametnikkonda ühes suunas liikuma panna.

Kokkuvõttes oleks riigi hea administratiivse toimimise huvides kõige parem, kui tippametnikud kannaksid sarnaseid väärtusi, tunnetaksid oma professionaalset rolli mitte ainult enda organisatsiooni, vaid kogu riigi haldussüsteemis ning nende töemotivatsioon avalikus teenistuses oleks püsiv.

Reformija ise reformimata

Nagu Eesti riigi nii on ka tema avaliku teenistuse iseseisva arengu lugu äärmiselt lühike. Küllaltki korrektne on öelda, et Eesti riigi institutsioonide korraldus on Eestit valitsenud riikide halduskorralduste tulem. Siin pole kujundatud ega kujunenud omaenda, teistest riikidest erinevat halduskultuuri.

Pärast Eesti taasiseseisvumist oli avalikus sektoris palju struktuurseid muutusi, samal ajal on avalik teenistus ise jäänud paljude reformide elluvijaks olles siiani selgelt reformimata. Välisautorid on Eestit pidanud eelduste poolest avatud süsteemile suunatud riigiks. Danielle Bossaert (Bossaert, Demmke 2003, 19) kirjutab: "Otsus kasutada üht või teist mudelit on väga tihedalt seotud riigi traditsioonidega, rahvusliku mõtteviisiga, avaliku teenistuse kultuuriga ja sisemise poliitilise korraldusega – see on hästi nähtav Eesti, Malta ja Sloveenia puhul."

Segane olukord on Eestis ka avaliku teenistuse juhtimise ja koordineerimisega, mis Kristiina Tõnnissoni ja Kaido Paabuski (Tõnnisson, Paabuski 2005, 8) hinnangul raskendab ühiste väärtuste kujunemist avalike teenistujate vahel. Kui Lääne-Euroopa riikides vastutab tavaliselt avaliku teenistuse arendamise ja koordineerimise eest üks institutsioon, siis Eestis on pädevus jaotunud kolme ministeeriumi ja Riigikantselei vahel. See jätab mulje, et üldise detsentraliseerimise käigus on jagatud ka koordineerivad rollid ning avaliku teenistuse detsentraliseerimine pole olnud ainult vertikaalne, vaid ka horisontaalne. Probleem pole ülesannete institutsioonide vahel jagamises, vaid pigem selles, et ühelegi neist pole antud ressursse ja kohustusi ega formaalset vastutust valdkonda koordineerida. Selge korraldus ja koordineerimismehhanismid valdkonnapoliitikas loovad tugevamad eeldused, et teha uuendusi valutult. Tippteenistuse arendamise programmid vajavad edukaks toimimiseks pigem tugevat kui detsentraliseeritud ja nõrka tausta. Bossaert (Bossaert, Demmke 2003, 10) annab oma võrdlevas analüüsis Eestile järgmise hinnangu: "Eesti avalikku teenistust iseloomustab väga kõrge detsentraliseerituse aste või siis vastupidi – keskse koordineerimise puudumine."

Kaheksa intervjuu alusel

Avatud süsteemile iseloomulikult on Eesti tippjuhid ise vastutanud karjääri ja enesearendamise eest. Püsivat ja elitaarset tippametnikkonda ei ole välja kujunenud, seepärast on töötajate liikuvus avaliku ja erasektori vahel suur. Võrreldes Lääne-Euroopa riikidega, kus pigem liigutakse avalikust sektorist erasektorisse, on Eestis mobiilsus kõrge ka vastupidises suunas (Bossaert, Demmke 2003, 37). Mobiilsus on positiivne, sest uute

inimeste tulek avalikku sektorisse ei lase süsteemil stagneeruda, kuid see tähendab ka, et juhtimisprintsipiide ja väärtuste järjepidevus on ohus ning avalikul teenistusel on raske säilitada oma identiteeti. Liialt kõrge mobiilsus on pigem märk tööjõu suurest voolavusest kui avatud ja efektiivsest personalikorraldusest. Seetõttu tuleb Eesti puhul rääkida pigem tööjõu voolavusest kui mobiilsusest. Näiteks oli 2004. aastal ministeeriumide kõrgematest ametnikest oma ametikohal alla aasta töötanud inimeste osakaal 18% ja ühest viie aastani töötanute osakaal 43%. Kui kõrgematele ametnikele lisada noorem- ja vanemametnikud, oli tööjõu voolavus veelgi suurem (Riigikantselei... 2004).

Selles artiklis on tippjuhtidena määratletud veidi kitsam ring inimesi kui eespool nimetatud juhtivpositsioonidel töötavate ametnike tasand. Aluseks on võetud avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli sihtrühm, kuhu kuuluvad maavanemad, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning kantslerid ja asekanclerid, kokku ligikaudu 100 inimest, kellel on õigus iseseisvalt käsutada ministri (riigisekretäri puhul Vabariigi Valitsuse) kinnitatud eelarvet (ATAK).

Järgnev empiiriline materjal põhineb kaheksal intervjuul, mis tehti 2005. aasta sügisel Eesti avalikus teenistuses tippteenistujana töötavate inimeste hulgas.¹

Christoph Demmke leiab (2005, 61–62), et kui erasektori töötajatel on eelkõige materialistlikud väärtused ning neid motiveerib raha, siis avalikku sektorisse tulijad on mõnes mõttes erilised. Vähemalt Euroopas huvitavad neid eelkõige teenistusega kaasnevad soodustused, võimalus teha head ja olla otsustamise juures. Demmke kirjutab: “Motivatsiooni ei tekita mitte niivõrd sektor tööandjana, kuivõrd just teenistujate isiklikud omadused, mis saavad avalduda avalikus sektoris – seega ei erista avaliku ja erasektori töötajaid mitte nende töökoht, vaid isiksus, mis juhib neid ühe või teise valdkonna poole.”

Eesti tippametnike puhul ei ole kirjeldatud eristust kerge teha. Nagu nimetatud, on liikuvus avaliku ja erasektori vahel Eestis küllaltki suur. Lisaks selgub intervjuudest, et enamikule küsitletud juhtidele ei tähendanud ametikohale asumine sihikindlat karjääriotsust. Pigem oli see juhus, millest sai ajapikku teadlik valik, sest enamikku neist kutsuti vastavat kohta täitma. Mitmel korral toodi välja ka seda, et avaliku sektori pakkumine võeti vastu uusi väljakutseid otsides, sest eelmine töökoht oli end ammendanud.

Erasektor tõmbab endiselt

Intervjueeritute tööstaaž tippjuhi ametikohal oli erinev. Kõige vähem oli samal ametikohal ametis oldud üks aasta, kõige kauem kümme aastat. Kaheksast tippametnikust viis töid ametis püsimise motiveerijana välja selle, et nad saavad midagi teha riigi ja oma valdkonna arenguks. Kaks vastajat nimetasid tugevat isiklikku motivatsiooni ja huvi oma valdkonna vastu, korduvalt mainiti võimalust suhelda intelligentsete inimestega. Vastajad ei maininud eraldi palka kui motivaatorit. Õeldi vaid, et piisav palk on küll oluline, kuid mitte nii tähtis tegur, et seda saaks nimetada motivaatoriks. Eduka toimetuleku aluseks oma ametikohal ja seega ka motivaatoriks peeti häid suhteid oma valdkonna ministriga; need suhted peavad põhinema usaldusel, millest omakorda tuleneb see, et ametnikul on võimalik ise otsuseid vastu võtta.

Demotiveerivate teguritena nimetati kõige rohkem poliitilisi mõjureid ning sektori avatusest tulenevaid kõrvalmõjusid, eriti meedia negatiivset hoiakut. Üks ametnik kirjeldas seda nii: “Mitte keegi ei ole vastutav avaliku sektori üldise imidži parandamise eest. Riik ei väärtusta oma ametnikke. Kui kord aastas on riigiametnike foorum, siis kõik tulevad kokku ja karjuvad hurraa omavahel. Siin ei ole nii, nagu erasektoris, kus firma sihiteadlikult seisab oma hea maine eest.”

Põhjustena, miks lahkuda avalikust sektorist või oma praeguselt kohalt, toodi erasektori väiksemat töökoormust, seal toimivat tulemuspalgasüsteemi, võimalust olla iseenda peremees ja saada ära meedia tähelepanu alt. Kolm vastajat ütles, et tõenäoliselt lähevad nad pärast lahkumist olemasolevalt positsioonilt erasektoris, kuigi kindlaid plaane välja ei toodud. Võib järeldada, et märkimisväärne hulk tänaseid tippjuhte näeb tulevikus end töötavat pigem erasektoris, mis viitab sellele, et praeguste tippjuhtide najal on keeruline püsivat tippteenistujaskonda üles ehitada.

Üks intervjuueritu ütles: “Oma ametikohast ma kinni ei hoi, kui minister tahab, kirjutan kohe avalduse. Tõenäoliselt jätkan erasektoris, kuna see süsteem siin ei üllata mind enam millegagi. Ma tean, mis kuskil on – kui tehtaks pakkumine naftapuurtorni või kantsleriks minekuks, ma valiks esimese. Avalik sektor pole enam minu jaoks ahvatlev.”

Kõik intervjueeritud leidsid, et tippjuhi ametikoht ei eelda otseselt seda, et ollakse oma valdkonna spetsialist. Mil määral tippjuht peab tundma oma valdkonda, ühtselt ei hinnatud, arvamuste erinevused tulenesid tõenäoliselt vastajate erinevatest ametipositsioonidest. Ühe vastanu arvates pole tippjuhina vahet, kas juhtida kingavabrikut või avaliku sektori asutust, teise meelest peab tippjuht endale valdkonna tausta selgeks tegema, sest juht ei saa olla vaid delegeerija ja ressursside jagaja: “Valdkonda ei saa võtta üleolevalt, kui nii teed, on kukkumine karm ja kiire.”

Ka tippametnik ootab tähelepanu

Selgelt tuli välja, et intervjueeritud näevad juhi rolli organisatsioonis väga erinevalt. Arvamuste suur lahknevus sedavõrd olulisel tasemel ja olulises valdkonnas näitab vajadust tegelda juhtidega süstemaatiliselt ning selgitada värbamisprintsiipe ja arendamisvajadusi.

Tippametnikelt küsiti ka, mil määral ja kas peaks riik vastutama heade juhtide püsimise eest avalikus teenistuses. Enamik vastajaid leidis, et riigile on kasulik, kui ta kasutab inimeste kogemusi ja oskusi jätkuvalt, kuid kinnitati, et seda on võimalik teha vaid nii, et ametisolevatele inimestele luuakse niisugused võimalused, et nad ise soovivad teenistust jätkata.

Osa ametnikke leidis, et teenistusest lahkumine võib olla mingil määral seotud tippjuhtide tähtajaliste lepingutega, sest praegu pole Eestis institutsiooni, kes tegeleks ametnike mobiilsusega. Enamik intervjueeritud uskus, et head juhid leiavad endale ise töö, kuid siiski peeti sedagi hoolivuse märgiks, kui keegi tunneb huvi ametniku teenistusplaanide vastu. “Nende aastate jooksul, mis ma oma ametikohal olen töötanud, pole keegi minu käest

küsinud, kes sa selline oled ja mida sa edasi tahad teha,” kinnitas üks küsitletu. “Keegi võiks ju huvi tunda.“

Seega ootavad tippametnikud riigilt rohkem tähelepanu ja leiavad, et kui riik oma teenistujaist hoolib, siis on ka nemad valmis riigi teenistuses jätkama. Formaalsed süsteemid ametnike teenistuses hoidmiseks ei taga heade juhtide püsivust, kuid võivad sellele kaasa aidata.

Christoph Demmke toob (2005, 80) näite Iirimaaalt, kus ametnike teenistusest lahkumise peamine põhjus on vähesed karjäärivõimalused. Üleeuroopaliselt on põhiline teenistusest lahkumise põhjus aga just rahulolematuse juhtidega (samal, 82). Selle põhjal võib oletada, et inimesi motiveerib ametis püsima see, kui nad näevad, et riigi teenistuses olles on ka riik huvitatud nende arengust. Teiselt poolt on organisatsioonidele tähtis juhtide pädevus. Stabiilne ja kompetentne juht on eelduseks, et alluvad teenistuses püsiks.

Kuni kompetentsimudeli rakendamiseni pole Eesti riik oma tippametnike arengus ja koolitamises süsteemselt osalenud. Katseks seda teha võib pidada atesteerimissüsteemi ja arenguestlusi, kuid nii tippametnike endi hinnangul (käesolevad intervjuud) kui ka formaalselt (nt ATAK) on seda süsteemi ebaõnnestunuks peetud. Nagu intervjuudest selgus, on juhtide arendamise tase sedavõrd nõrk, et paremaid tulemusi on võimalik saavutada juba esimeste rakendustega (nt kompetentsiprogramm). Nende mõju jääb aga lühiajaliseks ja pinnapealseks, kui ei teki tugevat institutsionaalset ja kontseptuaalset raamistikku. Juht, kelle oskuste arendamise ja väärtuste kujundamise riik on valmis investeerima, on tõenäoliselt rohkem motiveeritud oma tööd tegema, teisi motiveerima ning riigisektoris pikemat aega püsima. Värbamisel tuleb suuremat tähelepanu pöörata kandidaatide motiividele riigiteenistusse astumisel.

Õige inimene õigesse ametisse

Eestis kasvab tippametnike arv, kes soovivad teenida riiki. Need on inimesed, kellele tuleks rajada tippteenistus. Kui Eesti ametnikkond on avatud süsteemile omaselt oskuspõhine, siis tippametnikkond peab olema tasakaalustavalt väärtuspõhine. Tippametnike puhul rajavad motivatsioon, kompetentsus ja stabiilsus eeldusi ning täiendavad üksteist.

Kuna Eesti haldussüsteemi juba iseloomustab avatus, siis uute süsteemide loomisel ei ole tõenäoliselt mobiilsust eraldi meetmetega peale sundida. Soovijail peab olema võimalus siseneda tippteenistusse; tippteenistus peab olema hästi korraldatud ja motiveeriv, et inimesed teenistusest ei lahkuks, vaid tagaksid tippteenistuse stabiilsuse ja järjepidevuse vabatahtlikult. Selleks tuleb ametisse valida õiged inimesed ning nende eest teenistuse ajal hoolitseda.

Oluline eeltingimus avatud ja stabiilse süsteemi rakendamiseks on tugev institutsionaalne korraldus ja kontseptsiooniline selgus riigi kui tööandja poolt. Tippametnikke tuleks värvata ja teenistuses hoida eelkõige professionaalsete oskuste ja pädevuse, mitte poliitilise sobivuse alusel. Tippjuhid on valdkonna ja riigi järjepidevuse hoidjad ning riigile tähtsate ülesannete täitmise tagajad, inimesed, kes viivad ellu valdkonnapoliitikat, päevapoliitikasse

sekkumata. Tippametnikud peavad seisma avaliku huvi eest. Neile tuleb tagada teenistusstabiilsus kogu ametiaja jooksul ja vähendada poliitiliste mõjudega ametissenimetamisi. Tippametnike pädevust ja sobivust peaksid nende ametisoleku ajal hindama mitte poliitikud, vaid selleks loodud institutsioon.

Tippjuht on organisatsiooni kõige olulisem lüli, avaliku teenistuse tippjuht peab olema aga midagi enamat. Juht peab teadma, mida temalt oodatakse, avalikkusel on vaja teada, milliseid väärtusi, oskusi ja teadmisi võib tippjuhilt nõuda. Eestis pole kahjuks selge ei üks ega teine.

Kompetentsimudeliga tehakse esimene samm selles suunas, et tippjuhid mõistaksid, mida neilt oodatakse. Mudel saab olla vaid terviksüsteemi element. Nüüd, kui avaliku teenistuse seaduse muutmise eelnõu on parlamenti jõudmas, tuleb otsustada, milline tee valida tippametnikkonna ja kogu avaliku teenistuse edasiseks kujundamiseks. Kompetentne ja stabiilne tippteenistus on avatud positsioonisüsteemi raames võimalik, veelgi enam, ainuvõimalik lahendus.

Kasutatud kirjandus

Auer, A., Demmke, C., Poltet, R. (1996). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon (2004). Justiitsministeerium. – <http://www2.just.ee/indeks.php3?cath=8764> (mai 2006).

Avaliku teenistuse seadus. – RT I 1995, 16, 228.

Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel (2005). – <http://www.riigikantselei.ee/tippjuh?id=5732> (mai 2006).

Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli rakenduskava. (2005). Riigikantselei. – <http://www.riigikantselei.ee/tippjuh?id=5997> (mai 2006).

Bossaert, D. et al. (2001). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Bossaert, D., Demmke, C. (2003). Civil Service in the Accession States. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Dawson, M. (2001). Leadership for the 21st Century in the UK Civil Service. – International Review of Administrative Sciences, Vol 67(2), pp 263–271.

Demmke, C. (2005). Are Civil Servants Different Because They are Civil Servants? Maastricht: European Institute of Public Administration.

Randma, T. (2001). Civil Service Careers in Small and Large States. Baden–Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Riigikantselei statistika avaliku teenistuse kohta 2004. aastal. – <http://www.riigikantselei.ee/index.php?id=5609> (mai 2006).

Sõõrd, S. (2005). Haldusreformide institutsionaalse korralduse mudelid. Eesti avaliku teenistuse reformi empiiriline analüüs. Magistritöö. Tallinna Ülikool.

Tõnnisson, K., Paabus, K. (2005). Securing Common Knowledge and Values in Decentralized Public Service. The Case of Estonia. – G. Jenei, A. Barabashev, F. van der Berg (eds). Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administration of the Enlarged European Union and its Neighbours. Bratislava: NISPAcee, pp 262–278.

Märkused

1 Intervjueeritud: Annika Velthut (keskkonnaministeeriumi kantsler), Einike Uri (siseministeeriumi asestantsler), Ilmar Tomusk (keeleinspektsiooni peadirektor), Kristin Raudsepp (raviameti peadirektor), Marika Priske (majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kantsler), Mati Kermas (PRIA peadirektor), Riho Raave (haridus- ja teadusministeeriumi asestantsler), Sulev Vare (Lääne maavalitsuse maavanem).