

Tippametnike politiseerumine – kas ohu märk või loomulik areng?

Katri Tammekänd (RiTo 9), Tallinna Pedagoogikaülikooli haldusjuhtimise magistrant

Poliitika kujundamises osalejad näevad ministri ja kantsleri rollide jaotuses konflikti allikat politiseerumises ja lühiajalises valitsemises, vastandlikke ootusi kantsleri suhtes ning madalat usaldustaset.

Tippametnike politiseerumine ning selgusetus poliitikute ja ametnike rollide jaotuses, mida peetakse poliitika kujundamise protsessi takistavaiks tegureiks, on üsna laialt levinud vaidlusküsimused. Samal ajal on üsna vähe tähelepanu pööranud kantsleri rolli uurimisele poliitikute ja ametnike suhetes ning analüüsitud kantsleri võimalikku politiseerumist teoreetilisest kontekstist lähtudes. Seetõttu on käesoleva artikli eesmärk anda lühiülevaade administratiiv–poliitiliste suhete ning tippametnike politiseerumise teoreetilisest käsitlusest ning kaardistada ministri ja kantsleri koostöö peamised konfliktiallikad poliitika kujundamisel.

Käesolevas artiklis kasutatakse kantslerit tippametniku tähenduses. Seega ei hõlma tippametniku mõiste teisi ministeeriumi juhte nagu asekancler ja osakonnajuhataja. Artiklis käsitletakse poliitikuna ministrit ning ametnikena asekanclereid, osakonnajuhatajaid ja teisi ministeeriumi hierarhias kantslerist madalamal asuvaid ametnikke.

Teoreetiliselt plaanis on ministri ja kantsleri erinevaid rollimudeleid välja pakutud weberlikust dihhotoomilisest mudelist alates, kus mõlemal osapoolel on oma kindlad funktsioonid ja rollid ei kattu, ning lõpetades teineteisega täielikult põimunud administratiiv–poliitiliste suhetega. Eesti inimarengu aruande 2000. aasta kogumikus analüüsiti ühe teemana poliitikute ja ametnike vaheliste suhete muutusi Eestis ning jõuti järeldusele, et valitsussüsteemis puudub stabiilne ja institutsionaliseerunud võtmelüli. Selle asemel toimivad ministri ja kantsleri vahel *ad-hoc*-kokkulepped. Poliitikute ja ametnike suhted kajastavad igal konkreetsel juhul võimu ja isikuomaduste tasakaalu. Institutsionaliseerumise peamiseks takistuseks peeti seda, et suur osa ministreid ei ole aru saanud, mis on ministri ja kantsleri roll poliitika kujundamise protsessis (Eesti inimarengu aruanne 2000, 28–33).

2003. aasta kevadel tehtud pilootuuring, mis viidi läbi bakalaureusetöö "Kantsleri rollide tajumine läbi poliitikute ja ametnike koostöö prisma" raames, käsitles kantsleri kui tippametniku rolli tajumist erinevail juhtimistasandil: (i) poliitiline tasand (ministrid); (ii) kantslerid; (iii) administratiivtasand (asekanclerid ja osakonnajuhatajad). Testiti juba varem väljatoodud hüpoteetilist seisukohta, et ministri ja kantsleri koostöös on peamine konfliktiallikas erinevad ootused kantsleri rolli suhtes. Uuring käsitles kolme Siim Kallase viimase valitsuse (28.01.2002–10.04.2003) aegset ministeeriumi – rahandus-, põllumajandus- ja sotsiaalministeeriumi. Igast nimetatud ministeeriumist kuulusid valimisse minister, kantsler, asekancler ja osakonnajuhataja. Uuringu käigus tehti 12 standarditud intervjuud, seetõttu ei saa kogutud empiiriliste andmete põhjal teha esinduslikke järeldusi kõigi ministeeriumide kohta. Siiski aitavad intervjuude tulemused ja teoreetiline raamistik paremini mõista võimalikku kantsleri rolli arengut administratiiv–poliitilistes suhetes.

Postmodernse tasakaalu mudel

Käesolevas artiklis lähtutakse kantsleri rollide tajumist kaardistavas uuringus defineeritud tippametniku viiest kesksest rollist (vt tabelit), mis olid aluseks empiirilise materjali kogumisel. Rollide kaardistamisel on tuginetud peamiselt Guy Petersi ja Joel D. Aberbachi ning teiste seisukohtadele, mis aitavad mõista tippametnike rolle olukorras, kus administratiiv–poliitiliste suhete vaheline piir on hägustumas (Aberbach *et al*/1981, Aberbach, Rockman 1997, Peters 1988).

Tabel. Kantsleri rollid

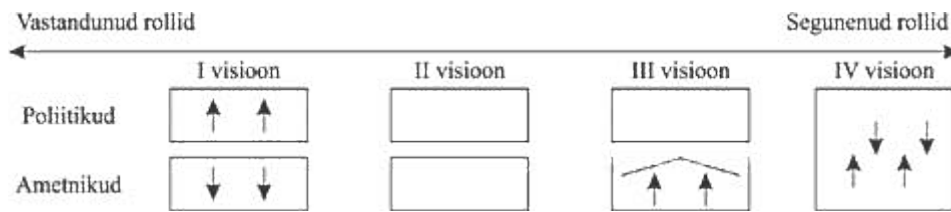
Peaekspert	Üldjuht	Vahendaja	Võrgustiku juht	Poliitika kujundaja
Kantsler kui sisuline ekspert, kes on sageli ise mõne valdkonna hea asjatundja.	Kantsler kui ministeeriumi ja valitsemisala üldjuht ja koordinaator.	Kantsler kui ühenduslüli valitsemis–protsessi eri osapoolte vahel.	Kantsler kui ministeeriumi esindaja välis–keskkonnas, kes arendab koostöö–võrgustikku.	Kantsler kui ministri nõustaja, päevakorra mõjutaja jms.

Teoreetikud on poliitikute ja ametnike suhteid ning nende rollide tasakaalumudeleid kirjeldanud mitmesuguste tüpoloogiate abil. Guy Peters on määratlenud viis administratiiv–poliitilist koostoimimise mudelit – ametlik formaalne mudel, külaelu mudel, vastase mudel, funktsionaalne mudel ja haldusriigi mudel – ning keskendunud neid mõjutavate institutsionaalsete struktuuride uurimisele. Poliitikute ja ametnike suhte tüpoloogias on Petersi puhul kesksel kohal võimu jagamise küsimus kahe võistleva poole vahel (1988, 144–145).

Petersi mudelit on edasi arendanud Christopher Hood, kes on kirjeldanud poliitikute ja ametnike vahelisi suhteid kui tehingut, kus administratiiv–poliitilised võimusuhted on reguleeritud pragmaatiliste kokkulepetega. Hoodi teoreetilise käsitluse puhul on tähtsad märksõnad usaldus, lojaalsus ja vastutuse jagunemine, mis määravad ära suhete tüübi (1999).

Käesolev artikkel ja uuringu käigus kogutud andmed baseeruvad aga Joel Aberbachi jt (1981) käsitlusel (vt joonist). Selles tüpoloogias on administratiiv–poliitilised suhted jagatud nelja tüüpi, mida nimetatakse visioonideks. Esimese visiooni puhul on poliitikud ja ametnikud polariseerunud ning osapoolte rollid selgelt eraldatud. Tegemist on weberliku nn arhailise tasakaalu mudeliga, kus poliitiliste ja administratiivsete funktsioonide vahele tõmmatakse selge piir.

Joonis. Administratiiv–poliitiliste suhete tüpoloogia Aberbachi jt järgi (1981)



Liikudes rollide skaalal esimesest neljanda visioonini, hakkavad vastandunud rollid aja jooksul segunema. Neljanda visiooni, nn hübriidmudeli puhul on poliitikute ja ametnike rollid segunenud: ametnikud täidavad osaliselt neid rolle, mida on traditsiooniliselt peetud poliitikuile omasteks ja vastupidi. Poliitikute ja ametnike traditsiooniliste rollide teisenemine loob selle teooria alusel paindlikumaid ja üksteist täiendavaid rollikombinatsioone, mis aitab positiivselt kaasa poliitika kujundamisele ja elluviimisele. Rollidevahelise tasakaalu tagab mõlema osapoole funktsioonide selge piiritlemine, millega välditakse nn katmata alasid ja dubleerimist. Viimati kirjeldatud olukorda võib nimetada ka postmodernseks tasakaalumudeliks. Kahe äärmusliku rollimudeli vahele jäävad nn üleminekumudelid (teine ja kolmas visioon).

Võib muidugi vaielda selle üle, kas nimetatud teooria, mis kujutab administratiiv–poliitilisi suhteid üsna lihtsustatud kujul kui evolutsiooniliselt ajas muutuvaid rollikombinatsioone, suudab kirjeldada kõiki nüansse. Siiski peetakse selliseid aja jooksul dünaamiliselt muutuvaid poliitikute ja ametnike rolle teoreetilises plaanis loomuliku arenguprotsessi kirjeldavaks. Kuigi Joel D. Aberbach ja Bert A. Rockman on oma hilisemas artiklis tõdenud, et mitte alati ei jõua need suhted neljanda visiooni nn hübriidse mudelini (vt joonist), on siiski tegemist arenguga, mille on läbi teinud enamik nüüdisaegseid lääne demokraatlikke valitsemisüsteeme ja kus tippametnike osa poliitika kujundamisel on üha mõjukam (1997, 347).

Koostööd takistavad tegurid

Uurimustulemused võib jagada kahte suurde rühma. Esimese moodustavad ministri ja kantsleri tasakaalustatud rollide jaotust ehk nn hea koostöömudeli väljakujunemist takistavad tegurid, millest kolme esimest ka järgnevalt kirjeldan.

1. Lühiajalise vs pikaajalise perspektiiviga valitsemine. Uuringutulemuste järgi domineeris Siim Kallase valitsuse ajal valitsemine lühiajalises perspektiivis, mille tingis valitsuse lühike toimumisaeg ja valitsemisperioodil toimunud kahed valimised. (Kallase valitsemisaega jäid nii kohalikud kui ka keskvõimu valimised.) Ametnikud ja poliitilise tasandi esindajad pidasid sellist olukorda ministriumini igapäeva elu korraldamisel puuduseks. Isiklike ja parteiliste huvide valdamise tõttu valitsemisel lühiajalises perspektiivis jääb ministril aega väheseks ka selleks, et kaitsta ministriumini tegevusvaldkondi pikaajalist strateegiat silmas pidades. See aga pidurdab valdkonna jätkusuutlikku arengut ning takistab ministri ja tippametnike head koostööd.

2. Vastandlikud ja vastuolulised ootused kantsleri rollide suhtes. Intervjuudest selgus, et poliitilise ja administratiivtasandi juhtide ootused kantsleri rollide suhtes olid tihti vastandlikud ja vastuolulised. Ministrid nägid kantsleri rolli pigem üld- ja sisulise juhina, kantsler ise pidas ennast samuti üldjuhiks, samal ajal kui administratiivtasand nägi kantsleri tegevuses mitmeid jooni, mis viitasid poliitilise varjundiga rollide täitmisele. Selge näide vastandlikest ootustest kui võimalikust konfliktiallikast selgub konkreetsetest vastustest ühes ministeeriumis. Minister ütles: "Väga poliitilistel koosolekutel kantsler ei osalenud, seda tegin teadlikult, et tema tulevik ei oleks ohustatud..." Sama ministeeriumi kantsler aga väitis: "Ma oleksin tahtnud rohkem kursis olla poliitilise taustaga. Minister sellest eriti ei rääkinud..." Pilootuuringu tulemused kinnitavad väidet, et ministri ja kantsleri suhtes esineb pingeid, mis tulenevad tippametnike rollide tajumise varieeruvusest. Samas võib vastandlike ja vastuoluliste ootuste esinemist seletada selle valitsuse lühikese võimuperioodiga, kus kindlad käitumismustrid ei jõudnud veel välja kujuneda. Nimetatud mõjuteguri kõrval kaardistati uuringu käigus ka teisi konfliktiallikaid ministri ja kantsleri koostöös, kuid nende osatähtsust administratiiv-poliitilistes suhetes käesolev uuring ei mõõtnud.

3. Vähene usaldus ministri ja kantsleri vahel. Peaaegu kõik vastajad rõhutasid, et hea administratiiv-poliitilise koostöö tagavad selgelt piiritletud rollid ning osapoolte vaheline usaldus. Usalduse kuritarvitamise ohtu kartsid ennekõike poliitilise tasandi juhid, kes rõhutasid, kui oluline on, et kantsler selgitaks põhjalikult ametnike ettevalmistatud infomaterjali tausta ja seal peituvaid nüansse. Üks minister tõi välja ohu: "Kui kantsler ei ole piisavalt tähelepanelik, siis võib minister kergesti "ämbrisse astuda", mis on edasise koostöö perspektiivist vaadatuna kindlasti negatiivne." Samas pidas suurem osa intervjuuerituist kiire usalduse saavutamise eesmärgil tippametnike väljavahetamise trendi ohumärgiks pikaajalisele ja järjepidevale administratiiv-poliitiliste suhete arengule. Mitu teoreetikut peab usalduse küsimust poliitikute ja ametnike suhete võtmeküsimuseks. Aberbachi väitel näitab see, kui palju kantsleritel teha lastakse, poliitikute ja ametnike vahelise usalduse taset (Aberbach, Rockman 2000).

Teise suure rühma moodustavad uurimistulemused, mis käsitlevad tippametnike politiseerumise teemat ning aitavad leida vastust artikli pealkirjas püstitatud küsimusele.

Millist politiseerumist soodustada?

Politiseerumisest ja selle vormidest on kirjutanud mitmed teoreetikud. R. A. W. Rhodes ja Patrick Weller näevad riigis ametnike politiseerumist siis, kui tippametnikke nimetatakse ametisse mitte nende ametioskuste tõttu, vaid parteisse kuulumise alusel (2001, 5). Hans-Ulrich Derlien toob aga politiseerumise alaliikidena välja parteilise ja funktsionaalse politiseerumise, millest lähtutakse ka käesolevas artiklis. Esimese all on mõeldud ametnike kuulumist parteisse ja mitmesuguseid parteilisi tegevusi, teise kuulub ametnike suur kaasatus poliitika demokraatlikku kujundamisse (Derlien 2002, 64).

Parteiline politiseerumine võib küll olla lühiajaliselt efektiivne (sellega tagatakse kiiresti ametkonna lojaalsus ja tõstetakse usalduse taset administratiiv-poliitilistes suhetes ning saavutatakse võimalikult palju poliitilisi eesmärke), kuid pikemas perspektiivis võib sellel olla negatiivne mõju (kui valitsuse parteiline koosseis valimiste käigus muutub, langeb hetkega

varasem parteilise politiseeritusega saavutatud usalduse tase). Funktsionaalne politiseerumine on aga administratiiv–poliitiliste suhete loomuliku arenguga kaasnev nähtus, millel on poliitika kujundamise protsessile enamasti ka kaugemas perspektiivis positiivne mõju. Selleks et tagada ministeeriumi ja tema valdkondade pikaajaline ja jätkusuutlik areng, tuleks vältida parteilist politiseerumist ning soodustada funktsionaalset politiseerumist.

Üldjuhul ei tehta aga politiseerumise alaliikide vahel vahet ning peetakse sõna "politiseerumine" ja kõike sellega seonduvat automaatselt taunitavaks. Sellega on põhjendatav ka intervjueritute püüdlused eitada politiseerumist või selle väiksemaidki ilminguid oma ministeeriumis. Kui intervjuu käigus küsiti administratiiv–poliitiliste suhete kohta ministeeriumis, jõudsid kõik vastajad politiseerumise teemani, kuigi otseselt selle kohta küsimusi ei esitatud. Huvitav tendents oli ka see, et peaaegu kõik intervjueritud väitsid, et nende ministeeriumis tippametnike politiseerumist ei ole, küll aga esineb seda teistes ministeeriumides. See jättis mulje, et intervjueritud püüdsid vastata nii–öelda poliitiliselt korrektset, sest laialt on levinud arusaam, et politiseerumine on negatiivne nähtus.

Vastajad pidasid taunitavaks ministri isiklike või poliitiliste huvide domineerimist valdkondlike ees, mida Siim Kallase valitsuse ajal tema valitsemisaega langenud kahtede valimiste tõttu kõigis ministeeriumides tõenäoliselt mingil kujul esines. Negatiivseks peeti ka kantslerile liiga suure tegutsemisruumi andmist, mida väljapoole orienteeritud ministri tüüp endaga ootuspäraselt kaasa toob. Nii võib tekkida olukord, kus kantsler hakkab ministri asemel poliitilisi otsuseid vastu võtma. Nõnda juhtuski ühes ministeeriumis, kus osakonnajuhataja rääkis: "Tekkis küsimus, kumb on minister ja kumb kantsler. Domineeriv isik oli tihti viimane. Talle olid antud liiga vabad käed [...]. Põhimõtteliselt muutus kantsler poliitikuks. Minister ei tahtnud poliitilisi otsuseid vastu võtta, keegi pidi neid tegema – kantsler siis tegi..."

Uuringu käigus ilmnas, et ametnikud soovivad osaleda poliitika kujundamises senisest intensiivsemalt. Samas soovivad poliitilise tasandi juhid (ministrid) küll administratiivtasandiga koostööd teha, kuid ei ole huvitatud, et ametnikud liiga palju poliitilistesse tegemistesse sekkuksid. Pigem soovivad poliitikud omada administratiivse tegevuse üle suuremat kontrolli. Tekib olukord, kus rollid, mida kantsler tegelikult sooviks kanda, lahknevad neist, mille täitmist ootab minister. Selline olukord tekitab rollikonflikte ning võib juhtuda, et tippametnik hakkab ministrile vastu töötama. Kui minister on isiklike või parteiliste huvide realiseerimisega hõivatud, jääb ministeeriumi juhtimine suures osas just kantsleri kanda. Viimase mõjujõud ministeeriumis kasvab ning funktsionaalne (mõningal juhul ka parteiline) politiseeritus suureneb.

Kantsler kitsastes raamides

Üldiselt võib öelda, et praeguses Eestis püüavad poliitilise tasandi juhid takistada artikli teoreetilises osas kirjeldatud administratiiv–poliitiliste suhete loomulikku arengut, kus ametnike passiivne roll (vastandunud rollidest) muutub ajas edasi liikudes aina aktiivsemaks (segunenud rollideks) ning funktsionaalselt politiseeritumaks. Paradoksaalselt viib poliitikute

tegutsemine olukorrani, mis veelgi süvendab ametnike (funktsionaalset) politiseerumist ning vähendab ühtlasi ministri võimalust protsessi kontrollida.

Kokkuvõtlikult võib uuringutulemuste põhjal öelda, et ministri ja kantsleri suhetes esineb pidev võimuvõitlus rollide jaotuse pärast. Üheks peamiseks, kuid mitte ainsaks konfliktiallikaks võib pidada poliitilise ja administratiivtasandi juhtide varieeruvat nägemust kantsleri rollist poliitika kujundamise protsessis. Kõrgete ametnike arvates on nad oluliselt rohkem võimelised ja motiveeritud poliitika kujundamises osalema, kui poliitiline tasand neile selles osas tegutsemisruumi annab. Poliitikud hoiavad kantslerit suhteliselt kitsastes raamides, mis piirdub ennekõike sisulise eksperdi ja ministeeriumi üldjuhi rolliga. Formaal-juriidiliselt on eespool kirjeldatud rollimudel aktsepteeritav, kuid intervjueeritud tippametnike arvates ei ole poliitikute ja ametnike nii jäik rollide lahus hoidmine õigustatud. Eesti kontekstis viitab tippametnike kitsas tegutsemisulatus nii poliitikute- kui ka ametnikepoolsele vastastikusele madalale usaldusele.

Olukorras, kus ministri ja kantsleri vahel käib võimuvõitlus rollide jaotuse üle, kus ootused tippametniku rollide suhtes on vastandlikud või vastuolulised ning kus usalduse taset administratiiv-poliitilistes suhetes tõstetakse üksnes lühiajalist perspektiivi silmas pidades, jääb kõlama artikli pealkirjas esitatud küsimus: kas tippametnike politiseerumine on ohu märk või loomulik areng?

Intervjueeritute vastused viitavad võimalikule ohule seoses ametnike politiseerumisega, sest politiseerumist nähakse eelkõige negatiivse nähtusena. Teoreetilises kontekstis on tegemist parteilise politiseerumisega, mida tõesti on mõistlik vältida, et tagada pikaajaline ja jätkusuutlik areng poliitikute ja ametnike suhetes. Aberbachi ja teiste nägemus dünaamilisest arengust, kus vastandunud administratiiv-poliitilised konfiguratsioonid muutuvad ajalisel liikumises segunenud tasakaalu mudeliks, viitab selgelt funktsionaalse politiseerituse kasvu tendentsile. Teisest küljest näitab empiiriline uuring, et loomulikkude arengut püüavad takistada eelkõige poliitilise tasandi juhid ning säilitada postmodernses keskkonnas weberlikku arhailist tasakaalumudelit poliitikute ja ametnike suhetes. Paradoksaalselt toob protsessi selline tahtlik pidurdamine kaasa süveneva tippametnike politiseerumise (nii funktsionaalse kui ka parteilise) ning vähendab ministri võimalusi olukorda kontrollida.

Kasutatud kirjandus

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., Rockman, B. A. (1981). Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.

Aberbach, J. D., Rockman, B. A. (1997). Back to the Future? Senior Federal Executives in the United States. – Governance, vol 10, issue 4, pp 323–349.

Aberbach, J. D., Rockman, B. A. (2000). In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive. –<http://brookings.nap.edu/books/081570061X/html/17.html#pagetop>.

Derlien, H.-U. (2002). Avaliku sektori juhtimine ja poliitika. – K. A. Eliassen, J. Kooiman (koostajad). Avaliku sektori juhtimine: Euroopa riikide kogemused. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 55–67.

Eesti inimarengu aruanne (2000). Tallinn.

Hood, C. (1999). Public Service Bargains and Public Service Reform. Paper presented at the ECPR Joint Meeting, Mannheim, March.

Peters, G. (1988). Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Rhodes, R. A. W., Weller, P. (2001). The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets? Buckingham (Phil.): Open University Press.