

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Taniel Vain

**EESTI AVALIKU TEENISTUSE TIPPJUHTIDE  
TEENISTUSTÄHTAEG**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/18 – Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Prof Dr Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2023

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 11583 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Taniel Vain 09.05.2023

(kuupäev)

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	5
SISSEJUHATUS .....	7
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	9
1.1. Tippjuhtide tähtajalise teenistuse eelised .....	11
1.1.1. Paindlikkus ja mobiilsus.....	11
1.1.2. Erasektori juhid ning tulemuslikkus.....	12
1.2. Tippjuhtide tähtajalise teenistuse probleemid .....	13
1.2.1. Ametikohakindlus.....	13
1.2.2. Avaliku teenistuse motivatsioon.....	14
1.2.3. Administratiivne vastutus ja töötulemuste hindamine.....	15
1.2.4. Poliitiline kontekst.....	16
1.2.5. Muud tegurid .....	17
1.3. Teiste riikide kogemus .....	18
2. EESTI AVALIKU TEENISTUSE TIPPJUHTIDE TEENISTUSTÄHTAEG .....	21
2.1. Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide teenistustähtaeg.....	21
2.2. Metoodika.....	22
2.3. Avaliku teenistuse tippjuhtide arvamus tähtajalise teenistuse eeliste kohta.....	24
2.3.1. Paindlikkus ja mobiilsus.....	24
2.3.2. Tulemuslikkusele orienteeritus.....	27
2.4. Tippjuhtide arvamus tähtajalise teenistuse puuduste kohta.....	30
2.4.1. Ametikohakindlus.....	30
2.4.2. Avaliku teenistuse motivatsioon.....	30
2.4.3. Poliitiline kontekst.....	30
2.4.4. Järjepidevuse ja organisatsioonilise mälu kaotus .....	32
2.4.5. Tähtajalise teenistuse mõju tippjuhtide vastutusele.....	33
2.4.6. Muud tegurid .....	33
2.5. Tippjuhtide arvamus tähtajalise teenistuse kohta .....	35
2.5.1. Tippjuhtide ametigrupile rakendatud tähtajaline teenistus.....	35
2.5.2. Keskastmejuhtide ametigrupile rakendatav tähtajaline teenistus .....	37
3. DISKUSSIOON .....	40
KOKKUVÕTE .....	48

SUMMARY .....	50
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	52
LISAD .....	55
Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud teenistusest lahkunud tippjuhtidega .....	55
Lisa 2. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud teenistuses olevate tippjuhtidega .....	56
Lisa 3. Intervjuu küsimustik teenistusest lahkunud tippjuhile .....	57
Lisa 4. Intervjuu küsimustik teenistuses olevale tippjuhile .....	59
Lisa 5. Lihtlitsents .....	61

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, millised on avaliku teenistuse tippjuhtide tähtajalise teenistuse eelised ja puudused võrreldes tähtajatu teenistusega, kuidas mõjutab tähtajaline teenistus Eesti avaliku teenistuse tippjuhte ning milline on Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide arvamus avaliku teenistuse keskastmejuhtidele tähtajalise teenistuse rakendamise kohta.

Tähtajalise teenistuse eelisteks on peetud suuremat paindlikkust ja mobiilsust, suuremat tulemustele orienteeritust ja erasektori juhtidele loomupärasemat teenistussuhte vormi, mis potentsiaalselt aitaks tuua avalikku teenistusse erasektori taustaga tippjuhte, kes tooksid kaasa täiendava tulemuslikkuse ja innovaativsuse. Tähtajalise teenistuse puuduseks on peetud vähenevat ametikohakindlust ja avaliku teenistuse motivatsiooni, samuti suuremat avaliku teenistuse politiseerimise riski ja vähenevat vastutust tööülesannete täitmisel. Samuti on puuduseks peetud suurenevaid kulutusi tippjuhtide värbamisega seoses ning killustatud suhtumist avaliku teenistuse siseselt, mis põhineb tähtajalistel ja tähtajatutel teenistussuhetel.

Magistritöö empiiriline osa koosneb teenistuses olevate avaliku teenistuse tippjuhtide ja aastatel 2018–2022 teenistusest lahkunud tippjuhtide andmete väljaselgitamisest ja koondamisest ning tuginedes 21 tippjuhiga läbiviidud poolstruktureeritud intervjuudel uurimisküsimustele vastuste leidmisest. Intervjuudest ilmneb, et mitme tähtajalise teenistuse eelise ja puuduse osas jäid tippjuhid eriarvamusele. Tippjuhid olid ühel nõul, et tähtajalise teenistusega kaasneb suurem paindlikkus ja mobiilsus ning see võimaldab tuua „värsket verd“ avalikku teenistusse. Samuti olid enamik tippjuhtidest seisukohal, et tähtajalise teenistuse rakendamine avaliku teenistuse tippjuhtidele on õige lähenemine. Intervjueeritud tippjuhtidest enamik ei toetanud tähtajalise teenistuse rakendamist avaliku teenistuse keskastmejuhtidele.

Magistritöö autori hinnangul tuleks kaaluda tähtajalise teenistuse süsteemi muutmist, lähtuvalt töös ilmnunud murekohtadest. Avaliku teenistuse keskastmejuhtidele tähtajalise teenistuse rakendamise eelselt tuleks läbi viia põhjalik mõjude hindamine ja selgitada välja, mis on soovitud

tulemus, kas tähtajaline teenistus aitab seejuures jõuda soovitud tulemuseni ning kas ja millised on sellega kaasnevad ebasoovitavad tagajärjed.

Võtmesõnad: Avalik teenistus, tippjuhid, tähtajaline teenistus, tähtajaline leping

## SISSEJUHATUS

Eestis on ligikaudu sada avaliku teenistuse tippjuhti. Nende hulka loetakse ministeeriumite kantslereid, asestantslereid, Riigikantselei direktorit, Rahapesu Andmebüroo juhti, ametite ja inspeksioonide ning Riigi Tugiteenuse Keskuse peadirektorit, riigiarhivaari, Kaitseväge juhatajat ning riigi peaprokuröri (ATS §18).

2013. aasta aprillist jõustunud avaliku teenistuse seadus seab tippjuhtide teenistustähtjaks viis aastat. Varasemalt kehtinud seaduse kohaselt oli viieaastane teenistustähtaeg määratud vaid ministeeriumite kantsleritel, kuid muudatuse tulemusena laiendati tähtjalisust ka ülejäänud avaliku teenistuse tippjuhtidele. (ATS §23) Seaduse seletuskirja kohaselt sooviti selle nõudega tagada tippjuhtide ametikohtade täitmine kõige kvalifitseeritumate isikutega ning samuti tagada võrdne ligipääs nendele ametikohtadele (Eelnõude infosüsteem, toimik nr 11-1230/19).

2021. aastal viis Riigikantselei läbi 27 avalikku konkursi avaliku teenistuse tippjuhtide leidmiseks (Rahandusministeerium, 2022, lk 46), aasta varem oli konkursse 20 (Rahandusministeerium, 2021, lk 27) ning 2019. aastal 13 konkursi (Rahandusministeerium, 2020, lk 21). Tippjuhtide värbamine ja värbamise järgne koolitamine on kulukas ning tähtjalise teenistuse korral tuleb arvestada asjaoluga, et iga viie aasta vältel toimub suurusjärgus saja avaliku teenistuse tippjuhi värbamine. Tippjuhtide viieaastane teenistustähtaeg on kehtinud nüüdseks pea kümme aastat, kuid selle eelistest ja puudustest ei ole ühiskonnas laiemalt räägitud, samuti ei ole uuritud selle mõju avaliku teenistuse tippjuhtidele. Lisaks on viimasel ajal meedias kõlanud soov rakendada tähtjalist teenistust ka avalikus teenistuses laiemalt – näiteks avaliku teenistuse keskastmejuhtidele. (ERR, 2022)

Käesoleva töö koostamise vältel on 2023. aasta Riigikogu valimiste järel koalitsiooni moodustanud Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programmis aastateks 2023–2027 käsitletud ka tähtjalise teenistuse temaatikat nii praeguste tippjuhtide kui ka keskastmejuhtide osas. Täpsemalt on programmi punktis 11 sõnastatud järgmist: „kehtestame kantslerite ja asestantslerite maksimaalseks ametiaja pikkuseks

kahekordse ametiaja ning muudame osakonnajuhatajate lepingud tähtajaliseks“. (Vabariigi Valitsus, 2023) Seega on tähtajalise teenistusega seotud aspekte käsitlev magistritöö väga aktuaalne. Töö eesmärgiks on selgitada tähtajalise teenistuse eeliseid ja võimalikke probleeme võrreldes tähtajatu teenistusega ning selgitada välja, kuidas on tähtajaline teenistus mõjutanud Eesti avaliku teenistuse tippjuhte. Kuna magistritöö koostamise käigus käivitus diskussioon avaliku teenistuse keskastmejuhtide tähtajaliste lepingute kohta, oli võimalik töösse operatiivselt lisada ka kolmas uurimisküsimus tippjuhtide arvamusest tähtajalise teenistuse rakendamisest keskastmejuhtidele.

Uurimisküsimused:

1. Millised on avaliku teenistuse tippjuhtide tähtajalise teenistuse eelised ja probleemid võrreldes tähtajatu teenistussuhtega?
2. Kuidas mõjutab tähtajaline teenistus Eesti avaliku teenistuse tippjuhte?
3. Milline on Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide arvamus avaliku teenistuse keskastmejuhtidele tähtajalise teenistuse rakendamise kohta?

Magistritöö jaguneb kolmeks osaks, esmalt teoreetiline raamistik, kus käsitletakse teenistustähtaegade eeliseid ja puuduseid võrreldes tähtajatu teenistussuhtega. Selleks keskendutakse peamiselt paindlikkusele, mobiilsusele, tippjuhtide motivatsioonile, teenistustähtaja vältel tippjuhtidele seatud eesmärkide püstitamisele ja tulemuste täitmisele ning ametikohakindlusele. Töö teine osa käsitleb Eesti juhtumi empiirilist analüüsi, selleks koondatakse kokku Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide andmestik ning kirjeldatakse läbiviidud intervjuude tulemusi. Kolmandas osas tehakse töös kajastatud teoreetilise raamistiku ja empiirilise analüüsi seostamise põhjal järeldusi Eesti tippjuhtide teenistustähtaegade eeliste ja probleemide kohta.

Autor tänab Riigi Tugiteenuste Keskust, juhendajat ja kõiki intervjuueeritud tippjuhte uurimuses osalemise eest.



# 1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Alates 1980ndatest on Euroopa Liidu liikmesriikide avalikke teenistusi reformitud efektiivsuse ja tulemuslikkuse eesmärkide nimel. Üheks ideoloogiliseks suunaks on kuni 2000ndateni olnud *New Public Management* (edaspidi NPM) põhimõtete juurutamine. (Bossaert, 2005, lk 9; Geys *et al.*, 2017). Pollitt & Bouckaert (2011) selgitavad NPM-i kahe tasandi kaudu. Üldisema käsitluse kohaselt eeldab see mudel, et avalikku sektorit saab parendada võttes kasutusele erasektori meetmeid, tehnikaid ja väärtuseid. Täpsema käsitluse järgi on see rõhu asetus tulemustele, tulemuste mõõtmisele, eelistatud on spetsialiseerunud organisatsioonivormid, hierarhilise koordineerimissüsteemi asendamine lepinguliste suhetega, turupõhimõtete laialdane kasutuselevõtt, sealhulgas konkurents ja tulemustasud ning suhtumine teenuste kasutajatesse kui klientidesse. (Pollitt & Bouckaert, 2011, lk 10) Näiteks tulemustasude maksmise kaudu on loodetud suurendada avaliku teenistuse tulemuslikkust, nii nagu kinnitab erasektori praktika. Kuid uuringud on näidanud, et tulenevalt avaliku- ja erasektori erinevustest ei ole see kaasa toonud samasuguseid tulemusi. (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 463–464)

NPM-i kriitika tugineb sellele, et vastupidiselt NPM-i toetajate hinnangule on avalik- ja erasektor mitmetes aspektides erinevad. Avaliku sektori eesmärgid on seotud avalike huvide teenimise ja nende eest seismisega, mitte klientidele teenuste osutamisega. Klientide ja avalikkuse huvid ei pruugi kokku langeda ning avalike huvide teenimise kohustus on palju üldisem ja laiem, neid ei ole võimalik konkreetsete indikaatorite järgi üheselt määratleda. (Diaconescu, 2021, lk 109)

Lisaks peab avalik teenistus toime tulema muutuvate oludega, mis sageli võib muuta püstitatud eesmäärke, avalikus teenistuses on ligipääs ressurssidele ning nende kasutamine keerulisem, samuti erineb organisatsioonide iseloom ja vastutussüsteem (Chowdhury & Shil, 2021, lk 51). Veel enam, avalik teenistustus peab tegutsema olukordades ja keskkonnas, kus eesmärgid ei ole alati selged, nad on mitmekesisemad ja komplekssemad. Avaliku teenistuse juhtidel on vähem manööverdamisruumi, juhid peavad võrreldes erasektori juhtidega tegutsema kitsamates õiguslikes raamistikes, näiteks ametnike värbamisega ja töölt vabastamisega seoses. Avaliku teenistuse juhil on vähem autonoomsust otsustamisel, sest arvestada tuleb õigusliku raamistikuga, avalikkusega ja ka poliitiliste soovidega. Ning kõigele lisaks võivad avalikel teenistujatel olla

teistsugused väärtushinnangud ja erasektorist erinev motivatsioon. (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 464)

Töö avalikus teenistuses on eristatav erasektori omast, seda nii lahendatavate ülesannete kui ka vastutusest tulenevalt. Seega on põhjendatud avaliku teenistuja kui sellise töö teostaja, erinev käsitlemine erasektori töötajast, sest (Demmke, 2005, lk 54–55):

- avalikul teenistujal on arvestatav võim ja vastutus;
- avalik teenistuja tegeleb inimestele ja ettevõtetele õiguslike regulatsioonide seadmisega;
- avalik teenistuja vastutab tervet ühiskonda hõlmavate eluvaldkondade juhtimise eest;
- avalik teenistuja saab seadusega ettenähtud juhtudel sekkuda inimeste põhiõigustesse;
- avalikku teenistust rahastatakse avaliku rahaga selleks et töötada avalikkuse heaks.

Lisaks tuleb avalikus teenistuses otsuste kavandamisel arvestada suurema hulga osapoolte huvidega, sealhulgas poliitiliste huvidega. Sageli asetatakse suurem rõhk võrdsete võimaluste loomisele. Erasektoris on tavapärase, et otsused tehakse vaid omanike huvidest lähtuvalt. Samuti ei ole avaliku teenistuse töötulemuse mõju nii selgelt eristatav kui on erasektoris, kus mõõdikuks on kasum või turuosa suurus. (Graham, 1992, lk 6)

Seega on avalikul teenistujal kanda eriline vastutus avalikkuse ees, mistõttu on põhjendatud teenistujatelt oodata kinnipidamist sellistest demokraatliku valitsemise põhimõtetest nagu: erapooletus, lojaalsus, neutraalsus, võrdne kohtlemine (Demmke, 2005, lk 54–55).

Vaatamata mitmetele valdkonnas läbi viidud uuringutele ei ole seni selgelt tuvastatud, kas NPM tervikuna on saavutanud soovitud eesmärgid, kas selle kasutusele võtmine on suurendanud või vähendanud avalikus sektoris pakutavate teenuste kvaliteeti. Sageli on mõni NPM instrument töötanud paremini kui mõni teine ning esineda võib, et NPM on parendanud teenuste osutamise kvaliteeti ühes kindlas poliitikavaldkonnas, kuid samal ajal teises valdkonnas mitte. (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 462)

Hood ja Dixon (2015, lk 178) on kolmekümne aasta andmetele tuginevas uuringus jõudnud järeldusele, et NPM ei ole Ühendkuningriigis kaasa toonud soovitud avaliku teenistuse kokkuhoidu, efektiivsuse kasvu ning töösoorituse suurenemist.

Võib pidada õigeks lähenemist, mille kohaselt avalik teenistus peab sarnaselt erasektoriga otsima suuremat tulemuslikkust ja tõhusust. Kuid ebaõigeks saab samas pidada arusaama, mille kohaselt on võimalik võtta erasektorist otse üle juhtimisinstrumente ning rakendada neid avalikus teenistuses viisil, mis tooks kaasa olulise parendamise (Graham, 1992, lk 15).

Mõnedes Euroopa Liidu riikides on hakatud paindlikkuse ja mobiilsuse eesmärgil avaliku teenistuse tippjuhtide seni tähtajatut teenistust asendama tähtajalise teenistusega (Demmke & Moilanen, 2010, lk 156–157). Lisaks tähtajalisele teenistussuhtele (edaspidi kasutusel ka sõnastuses tähtajaline leping) kaasneb sellega üldjuhul turupõhise mehhanismina ka konkreetsete tulemuskriteeriumite seadmine (Diaconescu, 2021, lk 107). Avaliku teenistuse selline ümberkujundamine on seotud klassikalise avaliku teenistuse hüvede kaotamisega. Olgugi, et selle laialdasem mõju ei ole üheselt selge, on avaliku teenistuse süsteemide väljakutseks optimaalse tasakaalu leidmine tähtajaliste lepingutega kaasneva paindlikkuse ja teiselt poolt organisatsiooni stabiilsuse vahel. (Demmke & Moilanen, 2013, lk 91–93)

## **1.1. Tippjuhtide tähtajalise teenistuse eelised**

Tippjuhtide tähtajalise teenistuse peamiseks eelisteks on peetud suuremat paindlikkust ja mobiilsust (Civinskas & Magnus, 2011, lk 158), paremat reageerimisvõimekust sisemiste ja väliste muutujate suhtes (Bossaert, 2005, lk 10), suuremat tulemustele orienteeritust ning avatumat süsteemi (Civinskas & Magnus, 2011, lk 158).

### **1.1.1. Paindlikkus ja mobiilsus**

Mõned NPM reformide uurimused toovad välja, et tähtajaline teenistus (sh tähtajaliste lepingute kasutamine) ja tulemuskokkulepped on toonud juurde paindlikkust ning mobiilsust. Avalikku teenistust on soovitud muuta avatumaks ning tulemustele orienteeritumaks. (Civinskas & Magnus, 2011, lk 158) Tähtajalised teenistussuhted on üks vahend, kuidas avalikus teenistuses saavutada suuremat paindlikkust ja mobiilsust. On ootus, et suurema paindlikkusega on võimalik saavutada parem reageerimine nii sisemiste ja väliste muutujate suhtes, kui ka nõudluse ning pakkumise suhtes. (Bossaert, 2005, lk 10) Arvatakse, et suurema (eelkõige avaliku teenistuse sisese) mobiilsusega saab parandada tippjuhtide hulgas valdkonna üleseid teadmisi ja oskuseid. Töökogemus erinevates ministeeriumites ja muudes valitsusasutustes võib aidata vähendada

„silotorvide“ teket ja suurendada tippjuhtide valdkondade ülest vastutust. (Bach & Veit, 2018, lk 260)

Suurema mobiilsuse tagab see, kui tähtaegse teenistussuhte korral toimub tähtaja saabumiseõ uus konkurss uue teenistuja leidmiseks. See lahendus muudab süsteemi avatumaks ehk annab võimaluse teistel kandidaatidel kandideerida. Selliselt saab tuua avalikku teenistusse nii öelda „värsket verd“, uusi lähenemisi ja ideid (Rattus & Randma-Liiv, 2018, lk 454). Arvatakse, et tähtajalise teenistuse rakendamine vähendab erinevusi avaliku ja erasektori vahel, muutes töö aina enam sarnanevaks. See omakorda aitab kaasa eesmärgile suurendada konkurentsi pakutavatele kohtadele ning tuua avalikku teenistusse rohkem erasektori juhte. (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 465–466)

### **1.1.2. Erasektori juhid ning tulemuslikkus**

On levinud ootus, et avalikku teenistusse tööle asuvad erasektori taustaga tippjuhid toovad endaga kaasa selliseid juhtimise põhimõtteid, mis aitavad kaasa tulemuste saavutamisele, tehes seda tõhusalt ja efektiivselt, seejuures ollakse rohkem avatud innovatsiooni kasutamisele, kui avalikus teenistuses tavapäraselt (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 466).

Tähtajalise teenistusega koos rakendatakse sageli tulemuskokkulepete sõlmimist, mille täitmist hinnatakse iga-aastaselt (Civinskas & Magnus, 2011, lk 166). Eeldatakse, et selle kaudu kasvab avaliku teenistuse tulemuslikkus ja võimalik on saavutada suurem efektiivsus ning tõhusus, mis tuleneb asjaolust, et teenistustähtaja lõppemisel ei ole tulemuskokkulepete täitmata jätmisel oodata tähtaja pikendamist (Chowdhury & Shil, 2021, lk 50). Samuti kasutatakse sageli tulemuskriteeriumite iga-aastast hindamist ka teenistuja töötasu ülevaatamiseks (Geys *et al.*, 2017, lk 49).

Uuringud näitavad, et erasektori kogemusega avaliku teenistuse tippjuhid on tõenäoliselt rohkem tulemuste saavutamisele orienteeritud, kui avaliku teenistuse tippjuhid, kellel erasektori juhtimise kogemus puudub (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 466).

## 1.2. Tippjuhtide tähtajalise teenistuse probleemid

### 1.2.1. Ametikohakindlus

Traditsiooniliselt erinevad avaliku- ja erasektori töötingimused nagu värbamine, karjäärisüsteem, eetika, tasustamine, sotsiaalsed tagatised jne. Üheks selliseks erinevuseks on ka ametikohakindluse olemasolu, mida on enamikes arenenud riikides seostatud kõrgemana avalikus teenistuses, kui erasektoris. Lisaks on sellised tingimused üldiselt sätestatud seadusega, mõningates riikides lausa põhiseadusega. Seega on avaliku teenistuse töötingimuste osa eristatav erasektori omast ka seetõttu, et need tingimused ei ole avalikus teenistuses läbiräägitavad, nii nagu nad on erasektoris. (Bossaert, 2005, lk 7–8)

Avaliku teenistuja erilist seisundit saab seostada ametikohakindlusega, mille eesmärk on kaitsta ametnikku poliitilise, majandusliku, usulise või muu taolise surve eest ja võimaldab teenistujal täita ülesandeid avalikkuse huvides (Bossaert, 2005, lk 7). Seega on tähtajatu teenistussuhte peamiseks eesmärgiks kaitsta avalikku teenistujat poliitilise võimu meelevaldse mõjutamise ja ametikoha kaotuse eest, tagades neutraalsuse ja lojaalsuse riigile (Bossaert, 2005, lk 7–9).

Tähtajalise teenistussuhte kasutamisega kaasneb avalike teenistujate ametikohakindluse vähenemine (Mei, 2020, lk 68). Ametikohakindlust seostatakse ka ühe võimaliku kompensatsioonina madalama tasustamise eest, kui erasektoris (Bossaert, 2005, lk 7). Mida väiksem on ametikohakindlus, seda suuremad peavad olema muud ametikohaga kaasnevad hüved, näiteks tasustamine ja otsustusautonoomia (Rattus & Randma-Liiv, 2018, lk 471). Lisaks on ametikohakindlus üheks põhjuseks, et meelitada noori avaliku teenistusega liituma.

Paradoksaalselt võib tähtajalise teenistuse rakendamine suurema paindlikkuse ja mobiilsuse eesmärgil kaasa tuua hoopis vastupidise tulemuse. Ametikohakindlust on seostatud peamise põhjusena, miks kooli lõpetavad noored valivad töö avalikus teenistuses (Lee & Choi, 2016, lk 145) ning selle vähenedes võib ühtlasi väheneda ka soov avaliku teenistusega liituda (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 465). On leitud, et ametikohakindlus on avaliku teenistuja jaoks olulisem väärtus, kui erasektori töötajale (Lee & Choi, 2016, lk 151).

### 1.2.2. Avaliku teenistuse motivatsioon

Avaliku halduse teadlased on väitnud, et laialdane tulemusinstrumentide, sealhulgas tähtajaliste lepingute kasutamine võib omada negatiivseid tagajärgi avalike teenistujate avaliku teenistuse motivatsioonile – seda vähendades (Lee & Choi, 2016, lk 149).

Avaliku teenistuse motivatsiooni on defineeritud kui altruistlikku vaadet, mis paneb inimesi panustama ühiskonna heaolu nimel tegutsemisse (Bright, 2021, lk 806). Lisaks on seda defineeritud kui motiive ja tegevusi avalikkuse huvides, mille eesmärk on teha head teistele ning kujundada ühiskonna heaolu (Perry & Hondegheem, 2008, lk 3). Uuringud on näidanud, et avalike teenistujate motivatsioon erineb erasektori töötajate omast ning seda, et avaliku teenistuse motivatsioonist sõltub suurel määral avaliku teenistuse töötulemus (Grund & Thommes, 2015, lk 3). Mida kõrgem on avaliku teenistuse motivatsioon, seda paremad on töötulemused (Kolk *et al.*, 2019, lk 903). Samuti on uuringud näidanud, et mida kõrgem on teenistuja avaliku teenistuse motivatsioon, seda vähem pakuvad talle huvi rahalised hüved (Lee & Choi, 2016, lk 149).

Avalik teenistus on üldiselt väga selgelt seadustega reguleeritud. Avalikud teenistujad peavad alluma ulatuslikule kontrollile seaduste ja muude õigusaktide järgi (Järvalt & Randma-Liiv, 2010, lk 245). Näiteks on sätestatud reeglid avalikku teenistusse sisenemise kohta, tingimused karjäärijuhtimisele, käitumisreeglid- ja juhised ning muud sellised normid. Kindel teadmine karjääri võimalustest tõstab avaliku teenistuja motivatsiooni taset. Teisest küljest seadusega väga selgelt defineeritud reeglid võivad karjääri liialt raamistada ja motivatsiooni vähendada. (Matei & Campeanu, 2015, lk 1572)

Mitmed avaliku teenistuse uuringud on avalike teenistujate motivatsiooni selgitanud erinevate stiimulite kaudu. Näiteks Rainey (1982, lk 299) on selgitanud avalikku teenistust kui elukutset, kus avalikud teenistujad pühenduvad avalikele väärtustele. Perry ja Wise (1990, lk 368) defineerivad avaliku teenistuse motivatsiooni kui indiviidi soodumust tegutseda motiividel, mis on omased ainult avalikus teenistuses. Vandenabeele (2007, lk 547) on avaliku teenistuse motivatsiooni defineerinud kui usku, väärtuseid ja suhtumist, mille kohast käitumist motiveerib lähtumine laiema avalikkuse huvidest, jättes kõrvale indiviidi omakasupüüdlikkuse.

Perry ja Hondegheem (2008, lk 4–5) on avaliku teenistuse motivatsioonipõhist käitumist kirjeldanud ka kolme komponendi kaudu: institutsioonipõhine käitumine, altruism ja ühiskonda

teeniv käitumine. Institutsioonipõhine käitumine viitab motivatsioonile, mis on omane vaid avaliku sektori organisatsioonile, mis suunab ja stimuleerib teenistuja käitumist. Seda on võimalik mõõta nelja meetme kaudu: tõmme avaliku poliitika kujundamise vastu, avalike huvide täitmisele pühendumine, kaastunne ja eneseohverdus. Altruism tähendab avaliku teenistuse motivatsiooni mõistes valmisolekut ennastohverdavalt käituda teiste heaolu loomisel, ilma ise kasu saamata. Ühiskonda teeniv käitumine on käitumine, mida sooritab organisatsiooni liige, mis on suunatud üksikisikule, grupile või organisatsioonile, kellega ta suhtleb oma organisatsioonilist rolli täites ning seda tehakse eesmärgiga edendada selle isiku, grupi või organisatsiooni heaolu, mille poole see on suunatud.

Lisaks saab avaliku teenistuse motivatsiooni vaadelda ka kui dünaamilist näitajat, mis muutub ajas ning mis võib mõjutada indiviidi soovi avaliku teenistusega liituda või sinna püsima jääda. Näiteks kui individid on liitunud avaliku teenistusega omades ootust midagi avalikes huvides teha. Olukorras, kus need ootused ei realiseeru, võivad muutuda indiviidi ootused või võib individ edasi liikuda organisatsiooni, milles on võimalik neid ootuseid täita. (Perry & Wise, 1990, lk 370)

### **1.2.3. Administratiivne vastutus ja töötulemuste hindamine**

Tippjuhtide tähtajalise teenistuse negatiivse tagajärjena on välja toodud, et see võib kaasa tuua tähtajaliste tippjuhtide vastutuse languse, andes võimaluse keskenduda mõõdetavate tulemuste täitmisele ning mitte täita kõiki vajalikke ülesandeid (Civinskas & Magnus, 2011, lk 158; Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 465). Lisaks on probleemseks osutunud tähtajalise teenistusega tippjuhtidega sõlmitud tulemuseesmärkide täitmise hindamine (Civinskas & Magnus, 2011, lk 158–159).

NPM-i mudeli kohaselt on tippjuhtidel kanda suur vastutus, kuid teisest küljest tulemustele orienteeritus tähendab eelkõige vastutust eelnevalt kokkulepitud tulemuste saavutamise eest (Diaconescu, 2021, lk 108). Tulenevalt avaliku teenistuse eripärast on töö sageli seotud suurel määral ootamatustega, mille lahendamine vajab teatud olukordades paindlikkust, prioriteetide seadmist ja otsustusvabadust valikute vahel. Seega võib tähtajalise teenistuse puhul üldine vastutus väheneda, kuivõrd tegutsetakse vaid väga kitsalt kokkulepitud tulemuste saavutamise nimel, mille juures ei ole võimalik reageerida paindlikult ja tegeleda ootamatult esile kerkinud probleemidega. (Laegreid, 2000, lk 884–886) Avalikus teenistuses ei saa lähtuda vaid teenuste kvantiteedi suurendamisest, mida on võrdlemisi lihtne eesmärgistada, vaid peab olema orienteeritud pigem

laiemalt ühiskonna heaolu tõstmisele. Selliseid eesmärke ja tulemusindikaatoreid on aga keeruline seada. (Diaconescu, 2021, lk 110)

#### **1.2.4. Poliitiline kontekst**

Sageli on mõisted „politiseerimine“ ja „patronaaž“ kasutusel sünonüümidena, kuid mõlemad on tegelikud terminid, mis katavad erinevaid tähendusi ja mehhanisme (Staronova & Rybår, 2021, lk 652) Politiseeritust on kõige üldisemalt defineeritud kui avaliku teenistuse poliitilist mõjutatust personali valiku, püsivuse, edutamise, tasustamise ja distsiplineerimise kaudu. (Peters & Pierre, 2004, lk 2; Staronova & Rybår, 2021, lk 652). Patronaaži iseloomustab poliitilise osapoole võim määrata ametisse teenistuja oma äranägemise järgi. Seejuures on eesmärk saavutada kontroll poliitikate kujundamise ja elluviimise üle ning see põhineb suurel määral usaldusel. (Panizza *et al.*, 2019, lk 148–150)

Avaliku teenistuja poliitilisele taatele allutamine võib ohustada avaliku teenistuse alustala – neutraalsust ja iseseisvust (Rattus & Randma-Liiv, 2018, lk 17). Teisest küljest aga on avalik teenistus siiski väga tihedalt seotud poliitikaga, osutades avalikke teenuseid ning otsustades, millist teenust avalik sektor teenusena pakub ja kes seda teenust tarbida saab. Seega ei ole võimalik avalikku teenistust täielikult poliitikast lahutada. (Peters & Pierre, 2004, lk 2) Avaliku teenistuse tippjuhte saab pidada kui valitsuse eestkostjateks, kes järgivad poliitiliste juhtide suuniseid ning kelle ülesandeks on aidata kaasa selliste tulemuste saavutamisele, mis on kooskõlas võimul oleva koalitsiooni eesmärkidega. Neil on ka tähtis roll olukorras, kui võimul olev koalitsioon peaks muutuma, tagamaks juba kujundatud poliitikate jätkusuutlikkuse ja vajadusel sujuvad kursimuutused. (Kalev & Sootla, 2021, lk 138) Poliitilised juhid võivad soovida suuremat kontrolli poliitikate kujundamise ja elluviimise üle ning neil on uskumus, et tähtajatu teenistusega avalik teenistus võib selle soovi täitmist takistada (Panizza, Peters, & Larraburu, 2019, lk 157).

Ministrid kipuvad valima tippjuhtide kohale isikuid, kes on nii lojaalsed kui ka omavad vajalikke kompetentse. Olulised on nii erakondlik ja isiklik lojaalsus kui poliitilised oskused. (Bach & Veit, 2018, lk 266–267)

Erakondlik lojaalsus ja ideoloogiline lähedus seisneb selles, et minister ei saa olla veendunud, et alaline ametnikkond reageerib piisavalt tema poliitilistele suunistele, sest ametnikkond on teeninud ka eelmisi valitsusi ja võib seetõttu töötada eesmärkidele vastu või soovida täita täiesti eraldiseisvaid eesmärke. Seega on poliitiliselt lojaalsete isikute määramine tippjuhi



ametikohtadele vahend, millega tugevdatakse oma poliitilist kontrolli ametnikkonna üle. (Bach & Veit, 2018, lk 258)

Tippjuhid on igapäevaselt poliitiliste otsuste tegemise ja poliitikate kujundamise juures, neil on taju poliitilisest protsessist ning nad oskavad aimata võimalikke tagajärgi, andes ühtlasi seda silmas pidades ka vastavat nõu ministritele. Seega, kui minister otsib võimalusi suurendada enda kontrolli poliitikate kujundamise üle, valib ta inimese, kellel on poliitilised oskused. (Bach & Veit, 2018, lk 258)

Kõrget politiseerituse taset on seostatud ka kõrgema korruptsiooni tasemega avalikus teenistuses (Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2016, lk 1108). Poliitilistel motiividel ametisse määratud teenistuja on sageli seotud teda ametisse nimetanud poliitiku või erakonnaga ning olukorras, kus valitsus või teda ametisse nimetanud poliitik peaks vahetuma, esineb suurem risk ametikoha kaotuseks. Seega on teenistuja arvestanud lühema ametis olemise ajaga ning võib otsida võimalusi tulevase töökoha saamiseks, mis võib olla teatud määral korruptsioonirisk. (Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2016, lk 1109) Seega on avaliku teenistuse politiseerimisel ka kaudsed tagajärjed ning seda on demokraatlikes riikides peetud selgelt negatiivseks ilminguks (Peters & Pierre, 2004, lk 2–4).

### **1.2.5. Muud tegurid**

Paradoksaalselt kaasneb tähtjalise teenistusega soovitud paindlikkuse ja mobiilsusega negatiivseid tagajärgi personalivoolavuse tõttu. Näiteks väheneb avalikus teenistuses institutsionaalne mälu ja kaob kompetents ning organisatsiooni investering, mis on tehtud tippjuhi värbamise, valiku, koolitamise ja arendamisega seoses. Lisanduvad kulutused, mis kaasnevad uue tippjuhi leidmise ja ametisse määramisega. (Rattus & Randma-Liiv, 2018, lk 454)

Avaliku teenistuse kohta käiv kirjandus ei kirjelda väga selgelt avaliku teenistuse personalivoolavuse optimaalset määra. Mõneti annab selgitust NPM-i käsitlev kirjandus, mis näeb mõõdukat personalivoolavust pigem kasuliku tegurina. Mõõdukaks võib pidada kuni 5% personalivoolavust aastas, kuid pikema perioodi (5–7 aastat) jooksul võib see ulatuda ka kuni 20–30%ni. (Longo, 2007, lk 15–16)

Esinenud on mitmeid juhtumeid, kus tähtjalise teenistusega ametnikud liiguvad teisele töökohale enne tähtaja saabumist. Kusjuures sellisel juhul võib kaasneda lisaks investeeringu kaotusele ja värbamisega seotud kulutustele veel ka lahkuvale teenistujale hüvitise maksmine.

(Civinskas & Magnus, 2011, lk 159) Teenistuja ennetähtaegne ja vabatahtlik teenistusest lahkumine on tõenäoline olukorras, kus tema töötulemused on head, sest see annab teenistujale parema positsiooni omale uuel ametikohale paremad tingimused läbi rääkida (Geys *et al.*, 2017, lk 49–52).

NPM-i üks põhimõtte on olnud tähtajalise teenistusega ka individuaalsete tasude süsteem teenistujatele. Praktika on näidanud, et tähtajalise teenistussuhetega kaasnevad suuremad töötasud võrreldes tähtajatute teenistussuhetega. (Järvalt & Randma-Liiv, 2010, lk 67–68) Selline lähenemine toob aga kaasa suhtumise muutuse avalikus teenistuses ja killustab süsteemi. Tähtajaliste teenistujate, kellele kehtivad ülejäänud avalike teenistujatest teistsugused tingimused, nagu näiteks suurem töötasu, on kujunenud „meie-nemad“ kultuur. Klassikalises avalikus teenistuses sellist suhtumist ei esine. (Civinskas & Magnus, 2011, lk 159)

### **1.3. Teiste riikide kogemus**

Arvestades NPM-i reformide pikaajalist kasutamist maailmas, on mõislik saada ülevaade teiste riikide kogemustest. Avalike teenistuste reformimisel on näha mitmete riikide osas sarnasusi, kuid seejuures on ka riigid oma avalikku teenistust reforminud väga erinevatel viisidel (Diaconescu, 2021, lk 103). Mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid on asendanud avaliku teenistuse tippjuhtidel klassikalise tähtajatu teenistussuhte tähtajalisega (Mei, 2020, lk 69).

Radikaalsemate avaliku teenistuse reformijatena paistsid 1990ndatel silma Uus-Meremaa ja Suurbritannia, kes soovisid muuta avalikku teenistust paindlikumaks ja tulemustele orienteeritumaks avaliku teenistuse tippjuhtide tähtajaliste teenistussuhete rakendamise kaudu. Sellele vaatamata on paljud teadlased välja toonud, et need eesmärgid täideti vaid osaliselt ning muutusega kaasnesid negatiivsed tagajärjed nagu vastutuse vähenemine, värbamisega seotud kõrgemad kulutused ning avalike teenistujate politiseerimise suurem risk. Teisest küljest on võimalik tuua ka positiivseid näiteid avaliku teenistuse tippjuhtide tähtajalise teenistuse rakendamisest. Sellised riigi on Taani ja Holland, kes rakendasid reforme etapiviisiliselt, mis kokkuvõttes muutis nende riikide avalikud teenistused paindlikumaks ja avatumaks. (Civinskas & Magnus, 2011, lk 162–163)

Taani avalikus teenistuses võeti tähtajaline teenistus kasutusele juba 1971. aastal. Seadus võimaldas tippjuhtidega kuni kuue aastase lepingu sõlmida, mida oli võimalik pikendada veel

kolme aasta võrra. Tähtajalise teenistuse rakendamine ei olnud siiski kohustuslik. Algselt tähtajalisi lepinguid palju ei kasutatud, eelkõige seetõttu, et nendega kaasnesid suured kulutused, mis kasvasid tähtajalise teenistusega kaasneva kõrgema töötasu ja tulemustasude maksimisega. (Gregory & Christensen, 2004, lk 67)

Uus-Meremaal on peetud avaliku teenistuse reformimisel uute lähenemiste ja innovatsiooni osas teistele riikidele eeskujuks olevana (Macaulay, 2021, lk 1265). Alates 1988. aastast võeti kasutusele avaliku teenistuse tippjuhtidel senise tähtajatu teenistussuhte asemel tähtajaline teenistus, mille pikkus oli viis aastat, kuid võimalusega seda kolme aasta võrra pikendada. Ehkki ei toimunud teenistustähtaja automaatset pikendamist, oli praktikas selle pikendamine kolme aasta võrra pigem tavapärane. (Gregory & Christensen, 2004, lk 66) Tähtajalise teenistusega kaasnesid ka tulemuskokkulepped poliitilise juhi ja tippjuhi vahel koos iga-aastase tulemuste hindamise ja selle põhjal makstavate tulemustasudega. Sellise süsteemi kasutusele võtmise üks eesmärke oli äratada huvi erasektori juhtides ning suurendada selle kaudu tippjuhtide värbamisvõimalusi ja mobiilsust. Sellele vaatamata ei osutunud tippjuhtide värbamine lihtsamaks. Veel enam, erasektori juhte asus tähtajalise teenistuse kasutusele võtmisele järgneva 10 aasta jooksul tippjuhi kohale kõigest 7%. Ka poliitilised juhid olid kahtleval seisukohal tulemuste hindamise osas, tuues välja, et täpseid tulemusindikaatoreid tippjuhtidele on keeruline kokku leppida ning sellele kulub palju aega. Lisaks kaasneb kokkulepitud indikaatoritega palju jäikust ning see ei jäta võimalust ootamatustele paindlikult reageerida. (Laegreid, 2000, lk 883–884)

Seega rahulolu tippjuhtide tähtajalistele lepingutele üleminekuga oli kahetine. Ühest küljest oli neid, kes leidsid, et reform toimis hästi ja tulemuslikkus on õige suund, kuid oli ka neid, kes suhtusid reformi kriitiliselt, väites, et sellega liiguti lähemale sellele, millest pigem püüti eemalduda. Kriitikute sõnul oluks õigem lähenemine reform, mis tekitab poliitiliste juhtide ja avaliku teenistuse tippjuhtide vahel rohkem usaldust ja paindlikumaid kokkuleppeid. Poliitiliste juhtide ja tippjuhtide vaheliste heade suhete taga on vastastikune usaldus ja lugupidamine, mida ei saavutata tulemuskokkulepetega. Lisaks peab pikaajaliste tulemuskokkulepete heaks toimimiseks poliitiline keskkond olema üsna stabiilne. (Laegreid, 2000, lk 886)

Praeguseks on Uus-Meremaal, üle 30 aasta hiljem, avaliku teenistuse seaduse muutmise käsil. Uue seadusega ei soovita otseselt liikuda eemale NPM-i põhimõtetest, kuid soovitakse tuua juurde paindlikkust ja suurendada koostööd valitsusasutuste vahel. Lisaks lähtutakse põhimõttest, et tegutseda tuleb ühiskonna huve silmas pidades, mis on üheks instrumendiks avaliku teenistuse

ühendamiseks ja teenistujate nägemuse kujundamiseks endast, kui üldistest avaliku teenistuse teenistujatest, mitte konkreetsete asutuste teenistujatest. (Macaulay, 2021, lk 1265–1270)

Põhjamaade avaliku teenistuse mudelit on kirjeldatud kui teenetepõhist, kuid samal ajal ka kui NPM-i põhist süsteemi (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 471). Sarnaselt eelnevatele riikidele võeti Norras 1990. aastal NPM-i instrumendina kasutusele tippjuhtide tulemuskokkulepete sõlmimine, mille täitmise hindamine toimus kord aastas. Kindlat teenistustähtaega tippjuhtidele ei määratud, nende töötasu suurus sõltus eesmärkide saavutamisest ning halbade töötulemuste tõttu võidi tippjuht viia üle mõnele teisele (madalamale) ametikohale. (Laegreid, 2000, lk 880–882)

Ka Norra lähenemise mõju värbamisvõimaluste suurendamisele on hinnatud madalaks. Mõneti mõjutas see tippjuhtide mobiilsust erinevate riigiasutuste vahel liikumisel. Norra kogemus tulemuseesmärkide ja indikaatorite osas on pigem negatiivne. Süsteemi rakendamise järgselt ei hakatud tulemuseesmärke ja indikaatoreid paika panema ning vähem kui kolmandik tippjuhtidest uskus, et püstitatud eesmärgid ka tegelikult mõõdetavad olid. Ilmnes, et tippjuhtide lepinguline süsteem ei mõjutanud tippjuhtide igapäevast tööd üldse. Juba 1996. aastal oli 70% juhtidest tulemuskokkulepped kõrvale jätnud. (Laegreid, 2000, lk 884–887)

Eelnevast tulenevalt võib öelda, et avaliku teenistuse tippjuhtide tähtajalise teenistuse eelisteks peetakse suuremat paindlikkust ja mobiilsust, suuremat tulemustele orienteeritust ning innovatsioonile avatust. Peamisteks puudusteks aga peetakse vähenevat ametikohakindlust, vähenevat avaliku teenistuse motivatsiooni, vastutuse vähenemist ning politiseerimise riski.

## **2. EESTI AVALIKU TEENISTUSE TIPPJUHTIDE TEENISTUSTÄHTAEG**

Eesti taasiseseisvumise järgselt asetati avaliku teenistuse arendamisel rõhk politiseerimise vähendamisele ning meritokraatlike põhimõtete juurutamisele. Lisaks avaliku teenistuse alase seadusandluse väljatöötamisele arendati aluspõhimõtete muutmist suhtumises, uskumistes ja väärtuses. (Randma-Liiv *et al.*, 2021, lk 5) Oluliseks verstapostiks avaliku teenistuse süsteemi arendamisel sai 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS) (Rattus & Randma-Liiv, 2018, lk 461).

1996. aastal jõustunud ATS ei keskendunud küll avaliku teenistuse tippjuhtide arendamisele, kuid sellegipoolest loodi samal aastal Riigikantselei juurde kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjon, kellel oli nõuandev roll tippjuhtide valiku ja värbamise juures, lõplik otsustusõigus jäi valdkonna ministrile (Randma-Liiv *et al.*, 2015, lk 381). 2013. aastal jõustunud ATS-iga muudeti varasemat süsteemi ning kõigil avaliku teenistuse tasemetel võeti kasutusele erasektori praktikaid, rõhk asetati tulemusjuhtimisele ning värbamise tingimusi muudeti paindlikumaks, näiteks võttes laiemalt kasutusele avaliku teenistuse tippjuhtide tähtajalise teenistussuhte (Rattus & Randma-Liiv, 2018, lk 461).

### **2.1. Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide teenistustähtaeg**

2013. aastal jõustunud ATS muutis avaliku teenistuse tippjuhtide teenistussuhteid, rakendades kõikidele viieaastase teenistustähtaja (ATS §23). Varasemalt kehtinud ATS-is oli viieaastane tähtaeg küll kasutusel, kuid see kehtis vaid ministeeriumite kantsleritel, muudatuse tulemusena laiendati tähtajalisust kõikidele tippjuhtidele (ATS § 21). Seaduse seletuskirja kohaselt sooviti selle nõudega tagada tippjuhtide ametikohtade täitmine kõige kvalifitseeritumate isikutega ning samuti tagada võrdne ligipääs nendele ametikohtadele. (Eelnõude infosüsteem, toimik nr 11-1230/19). Eesti avalik teenistus on süsteemina avatud, võimalik on teenistusse siseneda kõikidel tasanditel, sealhulgas tippjuhtide tasandil (Rattus & Randma-Liiv, 2018, lk 461).

## 2.2. Metoodika

Uurimuse esimeses etapis koondati kokku andmed hetkel tippametnike kohal töötavate teenistujate kohta. Töö koostamise ajal oli tippjuhte 87, nende hulgas 11 kantslerit, 44 asekanclerit, 26 peadirektorit, üks riigi peaprokurör, üks riigiarhivaar ja üks riigisekretär, üks Kaitseväe juhataja, üks Rahapesu andmebüroo juht ning üks Riigikantselei direktor.

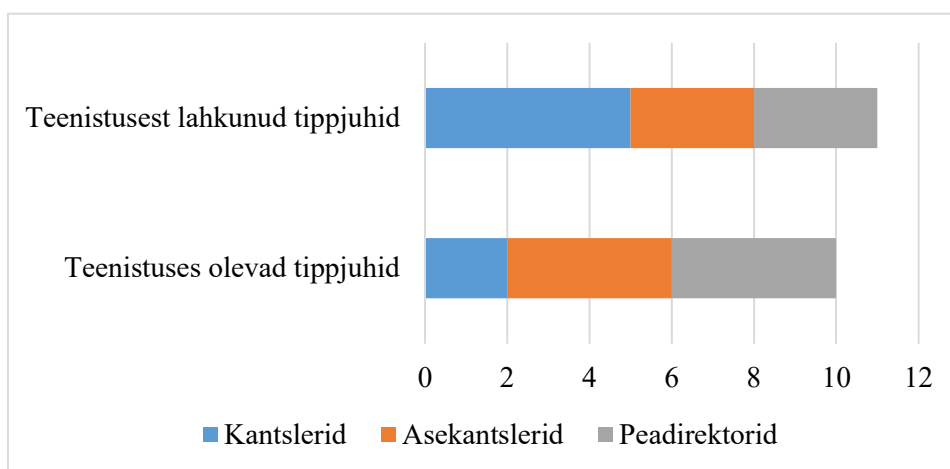
Samuti koondati kokku viimasel viiel aastal (2018–2022) tippjuhtide ametikohtalt lahkunud ametnike andmed (edaspidi: endised tippjuhid). Selline ajaraam valiti võttes arvesse seda, et 2013. aastal jõustunud ATS-i kohane teenistustähtaeg on jõudnud rakenduda ning annab võimaluse intervjueeritavate valimisse sattuda ka endistel tippjuhtidel, kes on ametist lahkunud tähtaja lõppemise tõttu. Teisest küljest, kui pikendada uuritavat perioodi ajaliselt varasematele aastatele, võib esineda oht, et intervjueeritav ei pruugi küsimustele vastamisel kõiki teenistustähtajaga seotud asjaolusid enam väga täpselt mäletada (May, 2011, lk 141).

Aastatel 2018–2022 teenistusest lahkunud tippjuhtide andmete saamiseks pöördus käesoleva töö autor Riigi Tugiteenuste Keskuse poole, laekunud vastuse kohaselt toimus uuritaval perioodil 53 tippjuhi teenistusest lahkumise juhtumit (sõltumata sellest, kas lahkuti erasektorisse või avaliku teenistuse mõnele muule ametikohale), sealhulgas on üks isik erinevatelt tippjuhi ametikohtadelt lahkunud kahel korral. Riigi Tugiteenuste Keskuse saadetud vastused ei sisaldanud andmeid Siseministeriumi ja Kaitseministeriumi valitsemisalas olevate tippjuhtide kohta, kuivõrd riigi julgeolekukaalutlusel ei olnud neid andmeid võimalik avaldada.

Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide ning endiste tippjuhtide teenistustähtaja kohta käivate arvamuste uurimiseks viidi läbi kvalitatiivuuring, kuivõrd selline meetod võimaldab kõige paremini selgitada üksikjuhtumit, uurimusulatus on pigem kitsas ja konkreetne ning valim on valitud sihilikult (Mahoney & Goertz, 2006, lk 230;237;239). Uurimisküsimustele vastuste leidmiseks on kõige sobilikum poolstruktureeritud intervjuude läbiviimine, kuna arvamuste teadasaamiseks võib teema taust olla keeruline ning vajalik on saada sügavam ülevaade avatud vastuste kaudu, mida on võimalik intervjuerijal täiendavate- ja jätküküsimustega täpsustada. (Johnson, 2002, lk 90) Kvalitatiivse uurimuse puhul on igal üksikul juhtumil järelduste kujundamisel oluline kaal (Mahoney & Goertz, 2006, lk 241).

Esialgse valimi koostamisel soovis magistritöö autor, et esindatud oleksid võimalikult paljude valitsemisalade kantslerite, asestantslerite ja peadirektorite ametigrupid (välja arvatud Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumi valitsemisealad). Samuti oli eesmärk hoida intervjuueeritavate arvu tasakaalus nii teenistuses olevate kui teenistusest lahkunute tippjuhtide arvestuses.

Intervjuude läbiviimiseks pöördus magistritöö autor e-kirja teel ettepanekuga osaleda intervjuus 18 teenistuses oleva ning 12 teenistusest lahkunud tippjuhi poole. Vastas ning intervjuuga nõustus 10 teenistuses olevat tippjuhti ning 11 endist tippjuhti. Valimi moodustasid erinevatesse ametigruppidesse kuuluvad 21 tippjuhti (Joonis 1), kellest oli 7 kantslerit (nendest 2 teenistuses olevat kantslerit ja 5 endist kantslerit), 7 asestantslerit (nendest 4 teenistuses olevat ja 3 endist asestantslerit) ning 7 peadirektorit (nendest 4 teenistuses olevat ja 3 endist peadirektorit). Intervjuueeritavate valimisel jälgiti samuti, et esindatud oleks tippjuhid ja endised tippjuhid, kes on esmakordselt sisenenud avalikku teenistusse tippjuhi kohale, ning et esindatud oleks endised tippjuhid, kes lahkusid teenistusest ennetähtaegselt kui ka tähtaja saabumise tõttu.



Joonis 1. Intervjuus osalenud tippjuhtide (kokku 21) ametigruppide jaotus  
Allikas: Autori koostatud

Poolstruktureeritud intervjuud toimusid ajavahemikul 27.02.2023–05.04.2023 (intervjuu kava Lisa 1 ja 2). Intervjuueeritavatel võimaldati intervjuu küsimustega (Lisa 3 ja 4) eelnevalt tutvuda. Intervjuud toimusid 12-l juhul näost-näkku intervjuueeritavatele sobilikus asukohas ning 9-l juhul videosilla (MS Teams) vahendusel. Intervjuude keskmine pikkus oli 58 minutit, millest pikim oli 1 tund ja 30 minutit ning lühim 40 minutit. Intervjuude käigus tegi uuringu läbiviija märkmeid ning intervjuu salvestati märkmete täpsustamise eesmärgil. Märkmete täiendamise järgselt kõik

salvestised kustutati. Intervjuude ettepaneku osaks oli kinnitus, et vastuseid kasutatakse uurimuses anonüümitud kujul, mistõttu viidatakse magistritöös intervjueeritud teenistusest lahkunud tippjuhtidele „ETJ.“ ja teenistuses olevatele tippjuhtidele „TJ.“.

Poolstruktureeritud intervjuude läbiviimisega sooviti tuvastada intervjueeritavate arvamust teenistustähtaja kohta ning kontrollida tippjuhi perspektiivist eelnevalt käsitletud teooria paikapidavust teenistustähtaja eeliste ja probleemide kohta võrreldes tähtajatu teenistussuhtega. Ehkki valimis olid esindatud nii teenistuses olevad kui ka teenistusest lahkunud tippjuhid ning esindatud olid ka tippjuhid erinevatest ametigruppidest, ei ole käesoleva töö eesmärk selgitada välja erisusi tippjuhtide arvamustes teenistustähtajale nende gruppide põhiselt. Sellise omavahelise võrdluse loomiseks ei olnud ametigrupid valimis piisavas ulatuses esindatud, et saada usaldusväärseid tulemusi. Seega käsitletakse analüüsis ja järelduste tegemisel vastuseid kõikide vastajate osas ühiselt, välja arvatud kui seda ei tooda töös eraldi välja. Sellisel juhul tuleneb see sellest, et magistritöö autor näeb vastustes selgelt eristatavat vahet, kas teenistuses olevate ja teenistusest lahkunud tippjuhtide arvamustes, mida peab vajalikuks eraldi esitleda. Intervjuu tulemuste analüüsis käsitletud küsimustele vastas 21 tippjuhti, välja arvatud kui ei tooda välja teisiti.

## **2.3 Avaliku teenistuse tippjuhtide arvamus tähtajalise teenistuse eeliste kohta**

### **2.3.1 Paindlikkus ja mobiilsus**

Enamik intervjueeritud tippjuhtidest olid seisukohal, et tähtajaline teenistus suurendab paindlikkust ja mobiilsust võrreldes tähtajatu teenistusega. Vaid üks tippjuht avaldas arvamust, et tähtajaline teenistus suurendab küll mobiilsust võimaluste loomise kaudu, kuid muul moel paindlikkust ja mobiilsust ei mõjuta (ETJ11). Lisaks toodi välja, et tähtajalise teenistuse tõttu ei jää tippjuht kauaks ühele ametikohale, mis muidu võiks tingida organisatsiooni arengu pidurdamist (TJ9).

Sarnaselt paindlikkusele ja mobiilsusele olid enamik intervjueeritud tippjuhtidest seisukohal, et tähtajaline teenistus aitab tuua „värsket verd“ tippjuhtide hulka ning välditakse seekaudu paigalseisu. Toodi välja, et see hoiab ära mugavustsooni tekke (TJ10), uus tippjuht toob uue pilgu (TJ8) ning lisaks sellele on oluline, et uuel tippjuhil on oma suhtevõrgustik ja kogemuste pagas, mis on väärtus omaette (TJ9). Lisaks selgitati, et tähtajaline teenistus annab nõrgemale tippjuhi



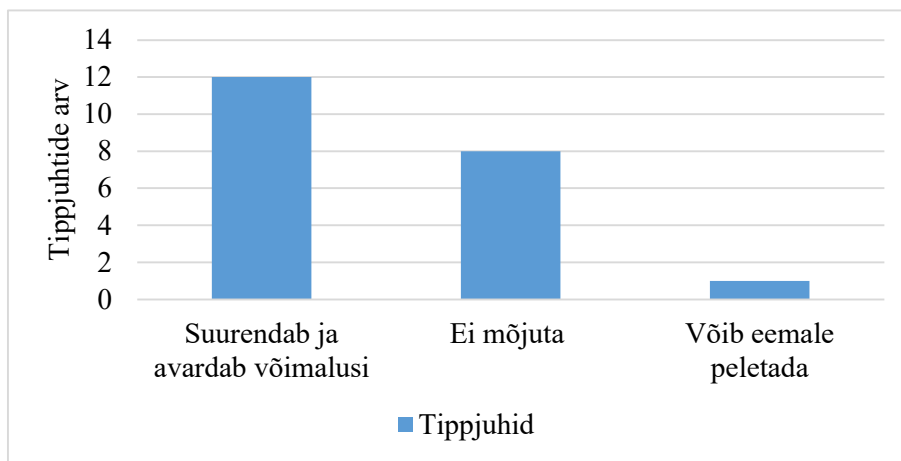
juhile (näiteks asekancleri puhul kanclerile, kancleri puhul ministrile) võimaluse meeskonda uuendada, ilma et sellega kaasneks suuremaid juriidilisi vaidlusi (ETJ11, TJ10). Kaks tippjuhti olid neutraalsel arvamusel, põhjendades seda sellega, et pikema tippjuhi kogemusega ja kompetentsiga inimene on võib-olla väärtuslikum (TJ1) ning et ühest küljest uuenduslikkus ja „värske veri“ on küll oluline, kuid leidub ka organisatsioon, kus tippjuhi puhul on stabiilsusel ja konservatiivsusel oma väärtus, ning tippjuhi vahetamine ei peaks olema eesmärk omaette (ETJ7).

Enamik intervjueritud tippjuhtidest olid arvamusel, et konkursid tippjuhi kohtadele on avatud ja tippjuhi kohale kandideerimiseks võimalusi esineb. Süsteemi avatus, mis võimaldab potentsiaalselt suuremat kandideerijate hulka, tagab ka tähtajalise teenistuse kaudu suurema mobiilsuse. Toodi välja, et võrreldes varasema ajaga on süsteem avatumaks muutunud (TJ1). Lisaks selgitati, et teiste Euroopa Liidu riikidega võrreldes on Eestis avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimine lihtsam, kuna Eestis on näiteks kvalifitseerimistingimused hariduse osas leebemad. Üksikutes Euroopa Liidu riikides on tippjuhi ametikohtadel nõutud doktorikraadi olemasolu, mistõttu on Eestis võimalik tippjuhi kohale kandideerida potentsiaalselt suuremal arvul aga samal ajal ka noorematel inimestel. (TJ2) Samuti toodi välja, et kanclerite puhul on tippjuhtide osas mõneti teised reeglid, sellele kohale valituks osutumine sõltub paljuski ministrist ja tema eelistustest, kelle alluvusse kanclerit otsitakse (ETJ9; TJ5; TJ6).

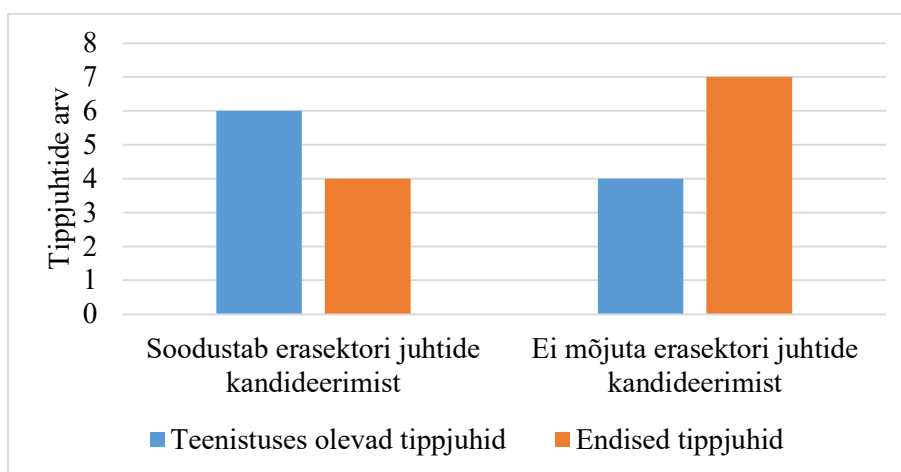
Kolm intervjueritud tippjuhti olid aga arvamusel, et sõltumata tähtajalise teenistusega kaasnevast suuremast mobiilsusest on korraldatavad konkursid vaid formaalsed, neil kandideerimine on küll võimalik, kuid tegelik tulemus on juba ette teada (ETJ1; ETJ3; ETJ11). Täiendavalt toodi välja, et vaatamata süsteemi avatusele ning võimaluste olemasolule tippjuhi kohale kandideerimiseks on keerulisem tippjuhi kohale valituks osutumise asemel sellel ametikohal hakkama saamine ning püsima jäämine (ETJ11). Tippjuhi ametikohale korraldatavad konkursid on ühe teenistusest lahkunud tippjuhi arvamusel protsessina liiga pikad ja mahukad, mis võivad aktiivse erasektori taustaga inimese eemale peletada või viia konkursist osalemisest loobumiseni (ETJ6).

Kaksteist tippjuhti intervjueritud olid arvamusel, et tähtajaline teenistus suurendab ja avardab võimalusi tippjuhi kohale kandideerida (Joonis 2). Seda eelkõige tehnilisest küljest, võimaluste loomise kaudu – tippjuhi ametiaja täitumisel uue konkursi korraldamisega (TJ3; TJ7; TJ2; ETJ3; ETJ10). Kaheksa intervjueritud tippjuhti olid seisukohal, et tähtajaline teenistus ei suurenda ega vähenda tippjuhtide ametikohale kandideerimise võimalusi ja avatust. Üks endine tippjuht (ETJ9) selgitas, et tähtajaline teenistus võib teatud juhtudel olla eemalepeletav, näiteks ennast juba

esimesel ametiajal tõestanud tippjuhi ametis jätkamiseks võib uuesti kandideerimine mõjuda sellele tippjuhile eemalepeletavalt. Juba tugeva tippjuhina näidanud kandidaat võiks tema hinnangul sattuda kohe lõppvooru. See sarnaneks rohkem erasektori praktikaga, kus tähtajalise lepinguga juhatuse liiget, kes on ennast sellel kohal tõestanud, hoitakse ettevõttes võimalikult kaua, ka tema esialgse tähtajalise lepingu lõppemisel (ETJ9). Kaks intervjuueeritavat, kes hindasid tähtajalise teenistuse mõju võimalusi suurendavaks, lisasid, et see võiks potentsiaalselt olla tippjuhtidele ka tõmbefaktoriks sellele kohale kandideerimisel (TJ5; TJ9). Kolm tippjuhti olid arvamusel, et tähtajaline teenistus ei peleta arvatavasti ka potentsiaalseid tippjuhi ametikohale kandideerijaid eemale, sest tänapäeval viis aastat ühel ametikohal töötamiseks on võrdlemisi pikk aeg (ETJ6; TJ2; TJ5).



Joonis 2. Tähtajalise teenistuse mõju kandideerimisvõimalustele (21 vastajat)  
Allikas: Autori koostatud



Joonis 3. Tähtajalise teenistuse mõju erasektori juhtide kandideerimisele (21 vastajat)  
Allikas: Autori koostatud

Intervjueeritud tippjuhtidest üheteistkümne tippjuhi arvamuse kohaselt ei oma tähtajaline teenistus soodustavat mõju erasektori juhtide avaliku teenistuse tippjuhtide kohale toomises (Joonis 3). Toodi välja, et erasektori juhtide avaliku teenistusse toomise puhul on takistuseks pigem halva mainega poliitiline kultuur ning avaliku sektori palgatingimused (ETJ2). Arvati, et erasektori kogemusega tippjuhte on avalikus teenistuses vähe ka seetõttu, et töö on pingelisem, stressirohkem ning avalikkuse ja meediaga suhtlemise osakaal töös on suurem kui erasektoris (TJ4). Tähtajalisest teenistusest enam kõnetavad erasektori kogemusega tippjuhti tööülesanded, millega ta tegelema hakkaks ja väljakutse, mida töö pakuks (ETJ6). Samuti toodi välja, et erasektori juhi toomine avaliku teenistuse tippjuhtide kohale on hea vaid juhul, kui ta tegeleb mingi konkreetse ja kitsa valdkondliku eesmärgiga. Selle põhjus seisneb selles, et erasektori ja avaliku teenistuse juhtimine on niivõrd erinevad, et erasektori juht avalikus teenistuses ei pruugi hakkama saada (ETJ3). Erasektorist töötajaid võiks värvata rohkem madalamatele ametikohtadele, mis annaks rohkem valdkondlikku sisu ja teadmist poliitikakujundamisse (ETJ3). Kümme intervjueeritud endist tippjuhti olid arvamusel, et tähtajaline teenistus suurendab erasektori juhtide avaliku teenistuse tippjuhtide ametikohale toomist, kuivõrd erasektoris on tähtajalised töösuhted rohkem kasutusel ning see läheb kokku rohkem erasektori mõttemaailmaga (ETJ4; ETJ5; TJ2; TJ5; TJ7).

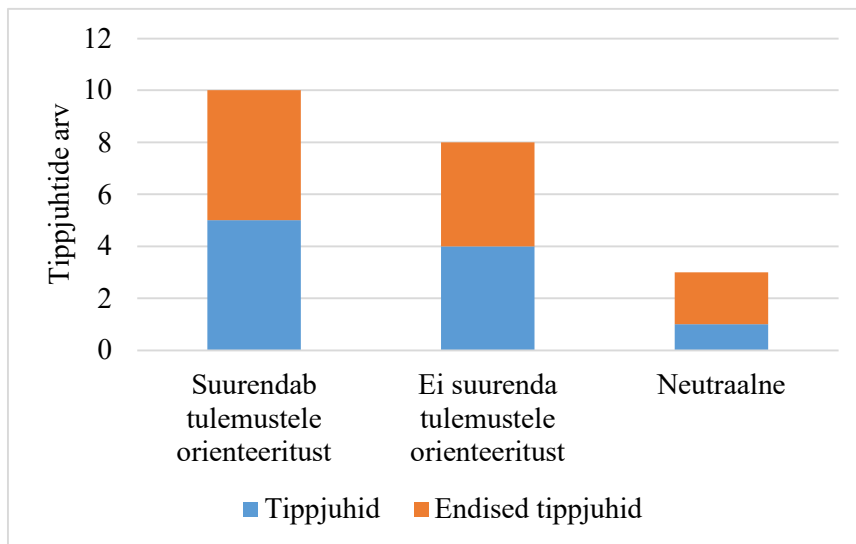
### **2.3.2 Tulemuslikkusele orienteeritus**

Tähtajalise teenistuse ja tulemuslikkusele orienteerituse seotuse osas jagunesid intervjueeritud tippjuhtide arvamused kolmeks (Joonis 4). Kümme tippjuhti olid arvamusel, et tähtajaline teenistus suurendab töö tulemuslikkust, sest see väldib mugavustsooni tekkimist (ETJ1; ETJ3), see motiveerib tulemusi saavutama (TJ7) ning kuivõrd tippjuhi kohale kandideerimisel esitatakse oma nägemus organisatsiooni eesmärkidest, teadvustatakse endale, et neid eesmärke minnakse teenistusaja vältel saavutama (TJ2). Samuti toodi välja, et tähtajaline teenistus annab töö tulemuslikkusele tõuke ning arenguimpulsi, et tippjuhi juhitud organisatsioon oleks arenev ja uuendustele avatud (TJ5).

Kaheksa intervjueeritud tippjuhi arvamusel ei too tähtajaline teenistus kaasa suuremat orienteeritust tulemuste saavutamisele. Toodi välja, et tähtaegne teenistus iseenesest ei motiveeri tulemusi saavutama (TJ8), tulemuslikkus sõltub eelkõige sellest, kui täpselt ja hästi on paika pandud tulemuseesmärgid (ETJ8; ETJ10; TJ1; TJ3). Üks tippjuht asus ka vastupidisele seisukohale, selgitades, et tähtajaline teenistus pigem võib panna tippjuhi oma ametiaja alguses mugavustsooni ning aasta või paar enne tähtaja saabumist hakkab alles mõtlema tulemuste saavutamise peale (TJ4).

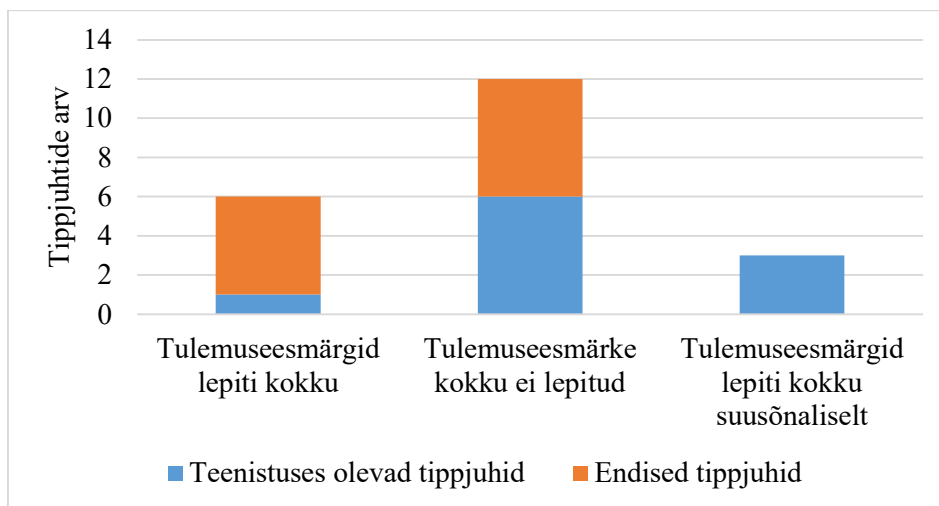
Intervjueritud tippjuhtidest kaheteistkümne puhul ei lepitud nendega ametisse asumisel kokku konkreetseid tulemuseesmärke. Kuue tippjuhiga lepitati tulemuseesmärke kokku. Täiendavalt vastasid kolm intervjueritud tippjuhti, et nendega lepitati küll tulemuseesmärke kokku, kuid suusõnaliselt ja kirjalikult seda ei tehtud. Vastuste jaotus on kajastatud joonisel 5.

Intervjuudes toodi välja, et näiteks asekanteritele kui valdkonna sisulistele juhtidele on lihtsam seada konkreetseid tulemuseesmärke, kantslerite puhul on see keerulisem (TJ6; ETJ7). Lisaks selgitati, et kandideerimisel esitas tippjuht ametikoha saavutatavatest eesmärkidest enda nägemuse, kuhu peaks organisatsioon liikuma ning nende järgi asuti tulemust saavutama (TJ1; TJ3; TJ4). Lisaks toodi välja, et vaatamata sellele, et tulemuseesmärke kokku ei lepitud, ei tähenda see seda, et ei jälgitaks tippjuhi tööga hakkama saamist (TJ10).



Joonis 4. Tippjuhtide arvamus tähtajalise teenistuse mõju tulemustele orienteeritusele (21 vastajat)

Allikas: Autori koostatud



Joonis 5. Tippjuhtide tulemuseesmärkide kokku leppimine (21 vastajat)  
Allikas: Autori koostatud

Täiendavalt tõid tippjuhid välja tähtajalise teenistuse eeliseid tähtajatu teenistuse ees. Näiteks arvatakse, et tähtajaline teenistus aitab kaitsta tippjuhti poliitilise suva eest, eriti olukorras, kus minister vahetub. Teadmine, et tippjuht on ametis tähtajaliselt, võib edasi lükata ministri sekkumise soovi tippjuhi ametist vabastamiseks (ETJ4; TJ1). Leiti ka, et on hea, kui ametiaeg on piiritletud sellega, mis ajaks on tippjuht endale ametikohustused võtnud. Tähtajalisus võimaldab selle perioodi tegevusi ka paremini eesmärgistada (ETJ7). Tähtajaline teenistus võib ka mõjutada tippjuhti olema ametis kauem, kui ta oleks olnud tähtajatu teenistusega, kuna tippjuht tunneb vastutust olla lubatud ametiaeg lõpuni (TJ7).

Teisalt on tippjuhi töö väga pingeline, seda tööd liiga pikalt teha ei saagi ning tähtajaline teenistus loob võimaluse muutuseks ka tippjuhi perspektiivist (ETJ1). Lisaks arvati, et tähtajaline teenistus suurendab karjäärivõimalusi, mida tähtajatu teenistuse puhul ei tekiks (ETJ5) ning sellega seotult aitab suurem mobiilsus kaasa „silotornide“ lõhkumisele, kuna mitmel (tippjuhi) ametikohal olnud inimene näeb paremini valdkondade üleseid probleeme ja võimalusi nende lahendamiseks (ETJ3).

Toodi ka välja, et ühel ametikohal liiga pikalt püsimine, eriti valdkondades, mis tegelevad järelevalvega, võivad paratamatult tekkida osapooltega paremad suhted ning tähtajalise teenistusega kaasnev ametikoha vahetus aitab selle kaudu vähendada võimalikku korrupsiooniriski (ETJ10). Tähtajalise ametiaja lõppedes uuesti kandideerimine ja konkurentsivõime testimine on kasulik ka tippjuhile endale nagu ka täiendkoolitamine ja uute oskuste omandamine mõnel teisel ametikohal (ETJ9).

## **2.4 Tippjuhtide arvamused tähtajalise teenistuse puuduste kohta**

### **2.4.1. Ametikohakindlus**

Enamik intervjueritud tippjuhtidest ei pea oluliseks tähtajalise teenistusega kaasnevat ametikohakindluse vähenemist ega pea seda tähtajalise teenistuse puuduseks. Vaid üks intervjueritud tippjuht tõi välja, et ametikohakindlus on oluline ning edaspidi soovib liikuda töökohale, kus see oleks suurem (TJ1). Lisaks toodi välja, et ametikohakindlusest ja selle olulisusest räägivad sageli need, kes ei ole ise tähtajalisel ametikohal olnud, kuid need, kes seda on kogunud, ametikohakindlust oluliseks ei pea (TJ6).

### **2.4.2 Avaliku teenistuse motivatsioon**

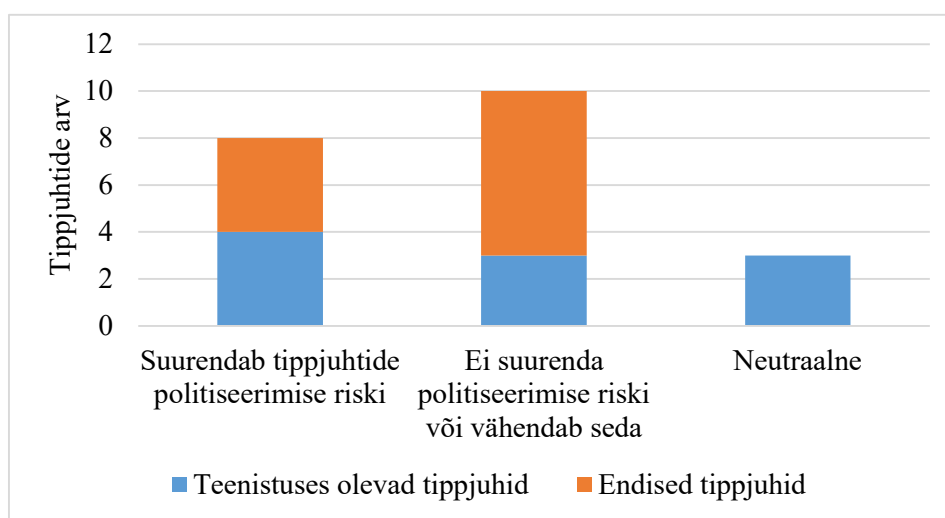
Enamike tippjuhtide hinnangul ei mõjuta tähtajaline teenistus tippjuhtide avaliku teenistuse motivatsiooni. Toodi välja, et avaliku teenistuse motivatsiooni puhul on olulisem olnud asja sisuline pool ning tähtajaline teenistus seda kuidagi ei vähenda (ETJ2). Tippjuhi teenistust seostati ka kui perioodi, mille vältel tegeletakse missiooni täitmisega riigi heaks: „Mingi missioon peab olema. Mul oli missioon Eesti riigi ees, ma tahtsin Eesti riiki aidata, läksin ja aitasin.“ (ETJ6) Asjaolule, et tippjuhi teenistus on tähtajaline, ei mõelda igapäevaselt seda tööd tehes ja seetõttu ei oma see avaliku teenistuse motivatsioonile mõju (ETJ9).

### **2.4.3. Poliitiline kontekst**

Tippjuhtide arvamused tähtajalise teenistuse mõju politiseerimise riski kohta jagunesid kolmeks (Joonis 6). Kümne intervjueritud tippjuhi arvamusel ei kaasne tähtajalise teenistusega suuremat politiseerimise riski võrreldes tähtajatatu teenistusega. Selgitati, et pigem on politiseerimise risk suurem tähtajatatu teenistuse puhul (ETJ10) ning olgugi, et teoreetiliselt võib tähtajalise teenistusega politiseerimise risk suurenedada, aitab seda riski Eestis maandada Riigikantselei tippjuhtide valiku komisjon, kes viib läbi konkursid tippjuhtide leidmiseks (ETJ3). Lisaks aitab võimalikku tippjuhtide politiseerimise riski maandada asjaolu, et tippjuhtide tähtajaline teenistus ei ole seotud valimistsükklitega (ETJ7). Samuti takistab tähtajalise teenistuse tõttu tippjuhtide politiseerimist see, et poliitilisel tasandil ei ole Eestis pikemat seisakut, kus valitseks pidevalt ühed ja samad poliitilised jõud (ETJ9; TJ3). Esines ka arvamus, et tähtajaline teenistus iseenesest ei mõjuta tippjuhtide politiseerimise riski, kuna nii tähtajalisest kui ka tähtajatust teenistuse puhul on võimalik tippjuht ametist vabastada (TJ5).

Kaheksa tippjuhi hinnangul võib kaasneda tähtajalise teenistusega suurem politiseerituse risk. Toodi välja, et kui mõni tippjuhi ametikoht on poliitikule oluline, siis esineb soov ka sekkuda kandidaadi valiku tegemisel. Sama juhtuks ka tähtajatu teenistuse puhul, kuid tähtajaline teenistus loob selleks rohkem võimalusi (ETJ11). Tähtajaline teenistus loob küll rohkem võimalusi tippjuhi valikut mõjutada, kuid kui poliitikul peaks olema soov endale sobilik kandidaat ametisse määrata, oleks mõistlikum kasutada muid hoobasid kui tähtajaline teenistus, kuivõrd teenistuse intervall on viis aastat ja see on poliitilises kontekstis üsna pikk aeg (TJ10).

Kolm tippjuhti ei osanud täpselt hinnata, kas tähtajaline teenistus suurendab politiseerimise riski või jäid selles osas neutraalsele seisukohale. Toodi välja, et tõenäoliselt see võib teatud olukordades riski suurendada või vähendada (TJ1; TJ6).



Joonis 6. Tippjuhtide arvamus tähtajalise teenistuse mõju tippjuhtide politiseerimise riski kohta (21 vastajat)

Allikas: Autori koostatud

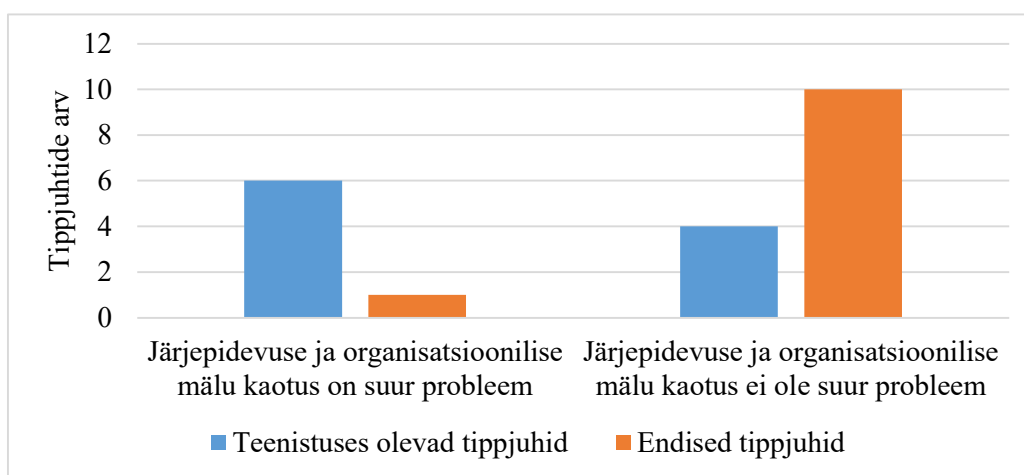
Kõik intervjuueeritud tippjuhid on arvamusel, et tippjuhi ametikohal on oluline poliitilise konteksti ja mõõtme tajumine. Toodi välja, et selle olulisus sõltub konkreetsest ametikohast. Näiteks kantsleri puhul on see möödapääsmatu (ETJ11), peadirektori ametigrupi tasemel on poliitilise poolega kokkupuudet vähem (TJ3), kuid ka selle puhul võib esineda erisusi. Näiteks on teatud ameti konkreetne spetsiifika jõudnud valitsuse koalitsioonilepingusse, mis suurendab poliitilise tasandi seotust (TJ8). Selgitati, et erasektorist pärit tippjuhi tööle asumine avaliku teenistuse tippjuhi kohale võib tähendada, et ta vajab alguses suuremat tuge, mis on töö- ja ajamahukam, kuid see võib end ära tasuda. (ETJ11; TJ7) Seejuures kriitilised kompetentsid ei piirne ainult poliitilise konteksti tundmisega, vaid oluline on valdkondade ja sektorite ülene tunnetus,

suhtlemine avalikkusega, üldine lai silmaring ning pädevus (ETJ8; ETJ9). Kuid intervjueritute hulgas esines ka arvamus, et poliitilise konteksti poolelt ei ole avalik ja erasektor väga erinevad, sest mõlemas on oma osapooled ning ka heal erasektori juhil peab olema hea poliitiline tajutaju (ETJ10).

#### 2.4.4. Järjepidevuse ja organisatsioonilise mälu kaotus

Tähtajalise teenistuse mõju osas järjepidevusele ja organisatsioonilisele mälule erinesid teenistuses olevate ja teenistusest lahkunud tippjuhtide arvamusel märkimisväärselt, mistõttu on mõislik need siin eraldi välja tuua. Vastuste jaotus on kajastatud joonisel 7.

Enamik endistest tippjuhtidest olid seisukohal, et järjepidevuse ja organisatsioonilise mälu kaotamine ei ole oluline puudus, sest tippjuht ei pea olema see, kes seda järjepidevust ja mälu peaks kandma. Toodi välja, et tippjuht peab töö organiseerima selliselt, et tema lahkumise korral see mälu säiliks ametnikkonnas, kes annab selle uuele tippjuhile edasi. (ETJ6; ETJ8; ETJ19; ETJ10; ETJ11) Üks endine tippjuht oli seisukohal, et kuigi järjepidevuse ja organisatsioonilise mälu olemasolu on asutuses äärmiselt oluline, ei pea tippjuht ise olema see mälu kandja, mistõttu ei mõjuta tähtajaline teenistus seda tippjuhtide kaudu, kuid tähtajalise teenistussuhte laiendamisel ka madalametele tasemetele oleks mõju organisatsioonilise mälu kaotusele juba oluline (ETJ3). Üks endine tippjuht oli seisukohal, et kui tippjuht vahetuks liiga kiiresti, siis võib asutuse fookus paigast minna. Kui uus tippjuht peaks tulema süsteemi väliselt, omamata ettekujutust tööst, siis see võib pidurdada kogu organisatsiooni tööd (ETJ2).



Joonis 7. Tippjuhtide arvamusel tähtajalise teenistuse mõjule organisatsiooni järjepidevuse ja mälu kaotuse kohta (21 vastajat)

Allikas: Autori koostatud



Intervjueeritud teenistuses olevatest tippjuhtidest kuus juhti olid arvamisel, et tähtajaline teenistus mõjutab negatiivselt organisatsiooni järjepidevust ja organisatsioonilist mälu. Toodi küll välja, et selle kaotuse vältimiseks tuleb kasutada rohkem infotehnoloogiat, et seda teadmust säilitada ning uue tippjuhi ametisse asumisel peab ametnikkond aitama tal sisse elada (TJ5). Teatud juhtudel tuleb piltlikult öeldes teha samm tagasi või paigal tammuda, et uue tippjuhi käe all edasi liikuda (TJ8). Neli intervjueeritud teenistusest olevat tippjuhti olid arvamisel, et see ei ole oluline probleem. Tippjuhid ei pea olema sellise mälu kandjad, selleks peavad olema madalama taseme ametnikud (TJ10). Toodi ka välja, et kui selline mälu kaotus toimuks avaliku teenistuse madalamal tasemel, oleks see suur probleem (TJ4).

#### **2.4.5. Tähtajalise teenistuse mõju tippjuhtide vastutusele**

Üheksa intervjueeritud tippjuhti olid seisukohal, et tähtajaline teenistus ei mõjuta tööülesannete unarusse jätmist ja vastutuse vähenemist. Toodi välja, et tippjuhid on kõrge positsiooniga ametikohad ning seda vastutust ka tunnetatakse, mis tagab, et tööülesandeid unarusse ei jäeta (ETJ4; TJ4; TJ9). Samuti toodi esile, et tähtajatu teenistuse puhul sarnast vastutust ei pruugi esineda (TJ9). Tööülesannete unarusse jätmise põhjus on pigem tulemuskokkuleppe mõju kui tähtajalise teenistuse mõju (TJ10).

Kümme tippjuhti olid seisukohal, et tähtajalise teenistuse tõttu võib tõesti väheneda vastutus ja tööülesanded võivad jääda unarusse. Näiteks toodi välja, et aasta või poolteist aastat enne ametiaja tähtaja saabumist hakatakse tööturul ringi vaatama ning hoolitsema oma karjääriteekonna pärast, mistõttu ei pühenduta olemasolevatesse tööülesannetesse ja fookus võib hajuda (ETJ3; TJ2; TJ3; TJ5). Teisest küljest, kui tippjuhil on soov jätkata oma ametikohal, omab see pingutamiseks just vastupidist mõju (TJ5). Samuti toodi välja, et kui lepitakse kokku väga ranged tulemuseesmärgid, võivad tippjuhid keskenduda ainult nende täitmisele (ETJ11).

#### **2.4.6. Muud tegurid**

Kõik intervjueeritud tippjuhid avaldasid arvamust, et ei ole tunnetanud killustatud suhtumist avaliku teenistuse sees, mis põhineks tähtajalistel ja tähtajatutel teenistussuhetel. Selgitati, et kuna tippjuhid moodustavad omaette grupi ning kuna kõigil tippjuhtidel on tähtajaline teenistus, ei ole selle põhjalt killustatust tekkinud (ETJ3).

Kaheksa tippjuhti olid seisukohal, et tähtajaline teenistus suurendab riigi kulutusi, mis on seotud tippjuhtide värbamise ja arendamisega ning seda võib pidada süsteemi puuduseks, kuid seejuures on kulutuste kasv pigem marginaalne. Kulusid aitaks kokku hoida, kui tippjuhtide tähtajalise teenistuse süsteemi muudetakse ning viieaastast tähtaega pikendatakse näiteks seitsme aastani (TJ3). Lisaks majanduslikule aspektile võib kuluks pidada ka kaotatud aega, mis tekib tippjuhi vahetumisega (ETJ11).

Kuue intervjueritud tippjuhi arvamusel ei ole suurenevad kulutused probleem, põhjendades seda sellega, et saadav kasu kaalub üle kõrgemad kulutused (ETJ5). Lisaks toodi välja, et tippjuht võib sõltuvalt valdkonnast vastutada riigieelarves 30–300 miljoni euro kulutamise eest ning sellisel juhul on oluline, et seda tehakse kompetentsete inimeste poolt, kelle värbamine ongi kulukam (TJ7).

Enamik intervjueritud tippjuhte nõustusid, et tähtajalise teenistuse puuduseks võib pidada ametikoha täitmise keerukust. Tippjuhi lahkumisel võivad tekkida võimelüngad (ETJ4). Toodi välja, et väga üksikud on need tippjuhtide konkursid, kus on suur hulk kandidaate (ETJ7). Loota, et tippjuhid kandideerivad kuulutuste peale, on naiivne ning tuleb tegeleda ka sihtotsinguga (ETJ11). Samuti võib erialaselt spetsiifilist inimest olla keeruline leida (ETJ1, ETJ8). Konkursidel küll kandideerijaid on, kuid sobilikuks nende hulgast osutuvad vähesed (TJ5). Täiendavalt selgitati, et ametikoha täitmise keerukus ei tulene tähtajalisest teenistusest, sest head tippjuhi kandidaadid ongi tulemustele ja uuendustele orienteeritud inimesed ning tähtajaline ametikoht neid eemale ei peleta (TJ5, TJ7).

Vaid kaks intervjueritud tippjuhti ei pea ametikohtade täitmise keerukust tähtajalise teenistuse vaatest puuduseks, tuues välja, et tippjuhtide kohtadele ongi keerulisem sobilikke kandidaate leida, sõltumata sellest, kas tegemist on tähtajalise või tähtajatu ametikohaga (ETJ9).

Täiendavalt töid intervjueritud tippjuhid välja Eesti avaliku teenistuse tippjuhtidele rakendatud tähtajalise teenistuse süsteemi puudusi tähtajatu teenistuse ees. Näiteks viieaastane teenistustähtaeg võib jääda liiga lühikeseks, mis saab organisatsiooni arengut pärssida ja rikkuda organisatsioonis teadmatuse tõttu töörahu (TJ3; TJ5). Süsteemi võiks muuta paindlikumaks, et uuesti tippjuhi kohale kandideerimisel (teenistussuhte jätkamiseks) ei peaks läbima kogu konkursi (TJ1; ETJ9). Lisaks puuduvad kompensatsiooni mehhanismid, mis rakenduksid pärast tähtajalise teenistuse lõppemist (TJ3). Eestis tegeletakse vähe tippjuhtide karjääriplaneerimisega.

Euroopas tegeletakse sellega palju rohkem ning seal on tippjuhtidel karjääriteekond ette teada, mis lisab kindlustunnet (TJ4).

## **2.5 Tippjuhtide arvamus tähtajalise teenistuse kohta**

### **2.5.1. Tippjuhtide ametigrupile rakendatud tähtajaline teenistus**

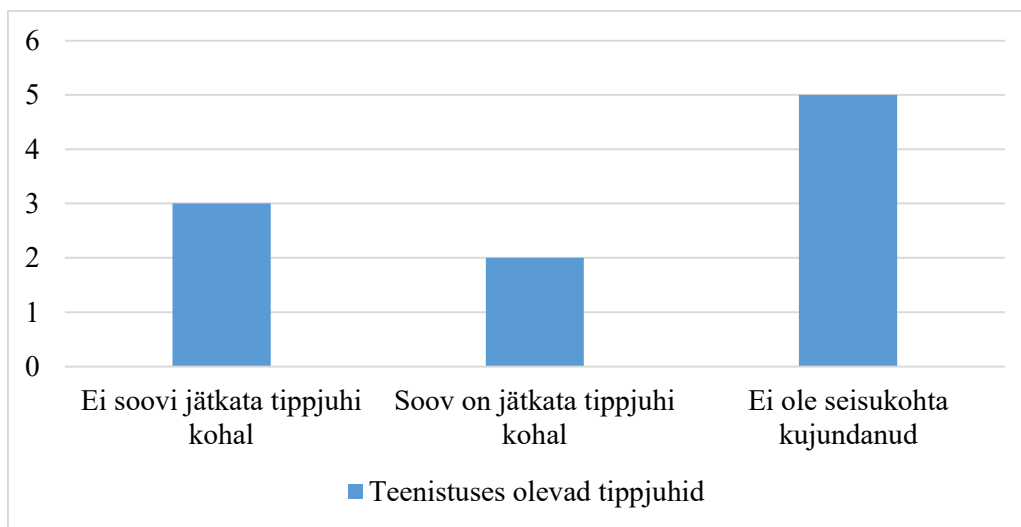
Intervjueeritud tippjuhtidest kaheksateist olid seisukohal, et tippjuhtidele kehtestatud teenistustähtaeg on õige ning sellesse suhtuti positiivselt. Kolm tippjuhti suhtusid kehtestatud tähtajalisse teenistusse neutraalselt. Täpne vastuste jaotus on nähtav jooniselt 10. Positiivse poole pealt toodi välja, et omatakse kogemust ajast, kui tippjuhtidel tähtaeg oli tähtajatu ja see viis paigalseisuni (TJ8). Negatiivse poole pealt toodi välja, et tippjuhi ametiaeg võiks olla pikem (TJ1; TJ3):

„Mina näeks, et see peaks olema seitse aastat ja just miks seitse aastat ... umbes esimese aasta sa ei saa mitte midagi aru, siis umbes teisel aastal, hakkad enam-vähem aru saama ... ehk siis tegelikult seda, mis sa oled kolm-neli aastat ehitanud, ma ei jõua ise ellu rakendada juhul kui ma ei kandideeri teiseks ametiajaks. Aga ma ei peaks olema survestatud kandideerima, sellepärast üksnes, et ma ei saa töövilju maitsta. Seetõttu seitse aastat oleks ideaalne, sul on sisseelamisaeg, sul on see ülesehitamise aeg ja on töö viljade nautimise aeg ka ... Siis võiksid rahuliku südamega võtta mingi järgmise väljakutse vastu.“ (TJ3)

Esines ka arvamus, et avalikus teenistuses tuleks aina rohkem kasutada erasektori praktikaid, sealhulgas värvata rohkem erasektori tippjuhte. Konkurss tippjuhi kohale on oma mahult ja ajakulult liiga mahukas ja pikk ning aktiivsed erasektori inimesed võivad poole konkursi ajal loobuda (ETJ6).

Teenistuses olevatest intervjueeritud tippjuhtidest kolm tippjuhti olid seisukohal, et ei soovi jätkata avaliku teenistuse tippjuhi ametikohal, kuid nad ei välista jätkamist avalikus teenistuses üldiselt või mõne riigi äriühingu juhi kohal (Joonis 8). Põhjenduseks toodi näiteks asjaolu, et tippjuhi ametikoht ei võimalda minna teemadega süvitsi (TJ5) ning soov tuua enda asemele „värsket verd“ avalikku teenistusse (TJ6). Kaks intervjueeritud tippjuhti soovivad kindlasti jätkata samal tippjuhi ametikohal, kuivõrd valminud on just valdkondlikud arengukavad ning soov on jätkata nende elluviimisega (TJ8; TJ10). Viis intervjueeritud tippjuhti ei olnud kindlat seisukohta tippjuhi kohal

jätkamise kohta veel kujundanud. Toodi ka välja, et tippjuhi ametikoht on valmistanud teatud määral pettumust, selgitades seda sellega, et on liiga lähedalt näinud riigi toimimist (TJ3). Seejuures enamik intervjueeritud tippjuhtidest (9 tippjuhti 10st) olid seisukohal, et tähtajaline teenistus ei mõjuta nende edasist karjäärivalikut. Ühel juhul toodi välja, et järgneva tööandja juures lepiks teenistuses olev tippjuht heameelega tähtajalise ametiaja kokku vabatahtlikult (TJ5) ning kui pakutav ametikoht kõnetab ja on väljakutse, siis kindlasti ei loobuks pakkumisest seetõttu, et see on tähtajaline ametikoht (TJ10). Ühe teenistuses oleva tippjuhi arvamusel võib tähtajaline teenistus pikapeale olla väsitav ja võib tekkida soov suurema kindlustunde järele (TJ1).

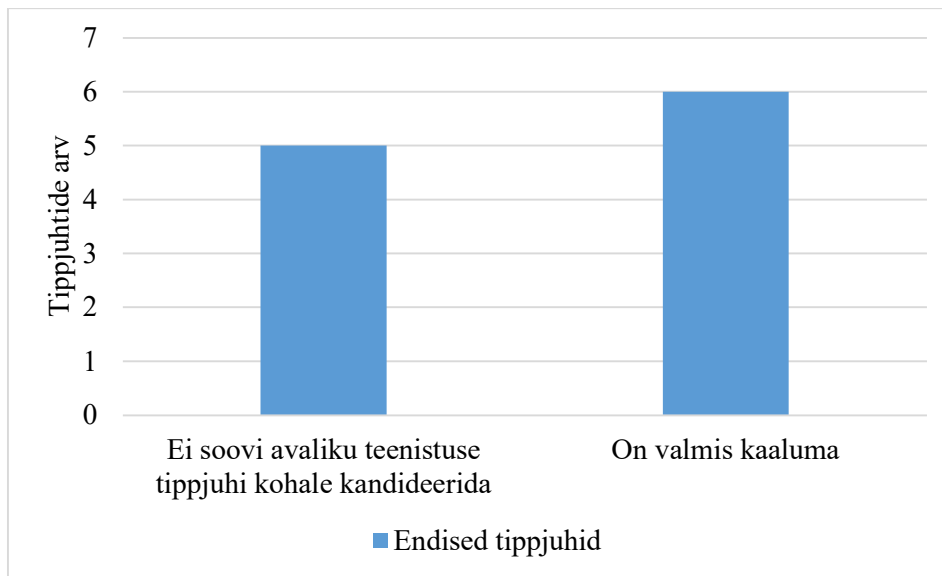


Joonis 8. Teenistuses olevate tippjuhtide arvamus tippjuhi ametikohal jätkamise kohta (10 vastajat)

Allikas: Autori koostatud

Intervjueeritud endiste tippjuhtide kõige levinum põhjus avalikust teenistusest lahkumisel oli vahetu juhiga lahkumise otsusele jõudmine, mis oli tingitud näiteks väärtushinnangute erinevusest, erinevatest ootustest või koostöö mittelaabumisest (ETJ1; ETJ4; ETJ5; ETJ8; ETJ9; ETJ10; ETJ11). Kahe endise tippjuhi puhul oli lahkumise põhjuseks uus väljakutse, mis kõnetas (ETJ 2; ETJ7), ühe tippjuhi puhul ei motiveerinud töö teda enam (ETJ3), ühe tippjuhi puhul oli põhjuseks liiga intensiivne ja pingeline töö ja sündmuste kokku kuhjumine, mis seda põhjustasid (Covid, Ukraina sõda) (ETJ6).

Kuus intervjueeritud endist tippjuhti jätkas oma karjääri erasektoris, neli endist tippjuhti avalikus teenistuses (riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses) ning ühel juhul riigi osalusega eraõiguslikus ettevõttes.



Joonis 9. Teenistusest lahkunud tippjuhtide arvamus uuesti avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimise kohta (11 vastajat)

Allikas: Autori koostatud

Viis intervjuueeritud endist tippjuhti ei kaaluks uuesti avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimist, mis on seotud eelkõige väga kõrge pinge- ja stressitasemega sellel ametikohal. Kuus endist tippjuhti selgitasid, et on valmis kaaluma avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimist, kui pakutav ametikoht kõnetab ja on põnev väljakutse. Vastuste jaotus on kajastatud joonisel 9.

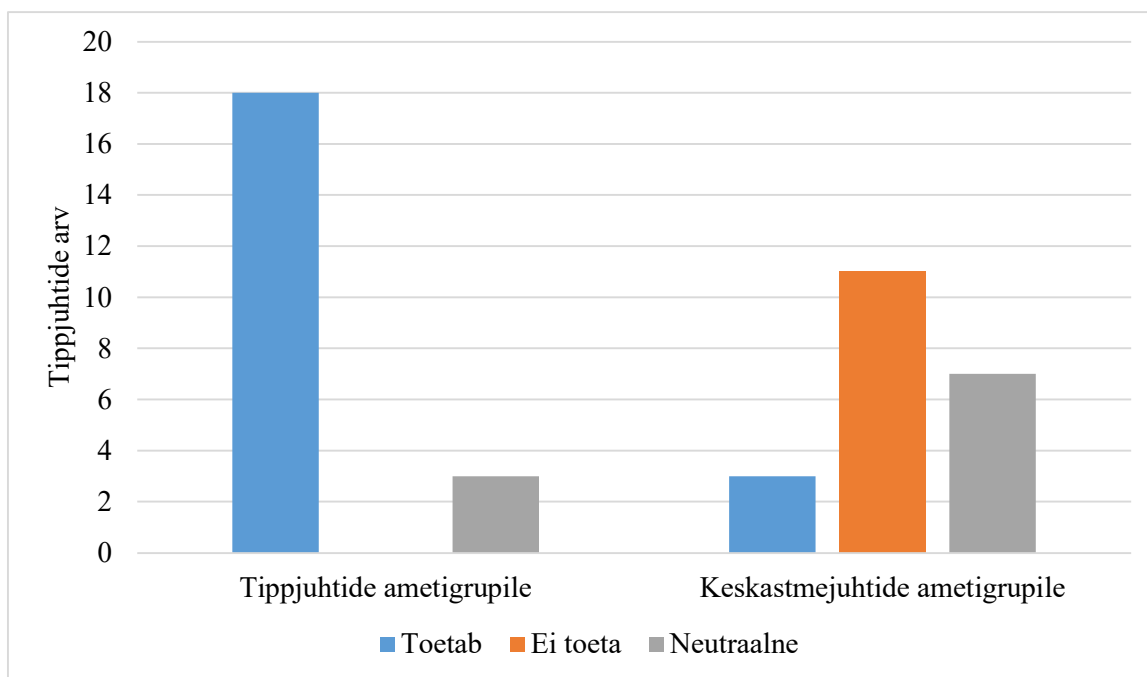
### 2.5.2. Keskastmejuhtide ametigrupile rakendatav tähtajaline teenistus

Intervjuueeritud tippjuhtidest üksteist ei toeta tähtajalise teenistuse laiendamist ülejäänud avalikus teenistuses, näiteks keskastmejuhtidele. Seitse tippjuhti ei olnud küll selgelt pooldaval seisukohal, kuid tõid välja, et seda võiks teatud juhtudel kaaluda. Kolm tippjuhti olid tähtajalise teenistuse avalikus teenistuses laiemalt kasutamise poolt. Vastajate arvamuste täpne jaotus on nähtav jooniselt 10.

Avalikus teenistuses tähtajalise teenistuse laiemalt kasutamisele võtmise puhul toodi puudustena välja, et ei ole selge, millist probleemi sellega lahendatakse:

„Mulle ei ole asjad kampaania korras kunagi meeldinud ... kuskilt tuleb mingisugune idee, läbimõtle mata, analüüsima ... lähme teeme keskastmejuhtidele tähtajad, aga võtaks korra ette need numbrid, vaataks, mis seal on keskastme juhtide probleem. Ma kahtlustan, et seal ei ole see

probleem, et on igivanad (keskastme)juhid, vähemalt need ministeeriumid, mida mina tean, seal on täpselt vastupidine probleem. Et inimesed vahetuvad, jooksevad ära ja partneritel pole kindlust. Ma ei välista, et võib-olla on kuskil kohti, kus ei õnnestu juhil välja vahetada või värskendada oma meeskonda, kuid siis alustuseks tuleks need juhid välja vahetada.“ (ETJ11)



Joonis 10. Tippjuhtide arvamused tähtajalise teenistuse rakendamise kohta tippjuhtide ametigrupile ja keskastmejuhtide ametigrupile (21 vastajat)

Allikas: Autori koostatud

Avaliku teenistuse keskastmejuhtide tööstaaž on juba praegu lühem kui viis aastat ning pigem tuleks tegeleda lahenduste leidmisega, kuidas neid inimesi kauem tööle hoida. (TJ10) Lisaks arvati, et tähtajalisel teenistusel oleks keskastme juhtidele negatiivne mõju ja kindlasti pärsiks heade inimeste avalikku teenistusse tööle tulemist. Tippjuhil on endale tähtaja saabumisel rakendust leida lihtsam kui keskastmejuhil. (ETJ7) Keskastmejuhtidele tähtajalise teenistuse rakendamine tooks kaasa suure värbamislaine, mille tagajärjel võib tekkida ametikohtade täitmisega raskusi, kuna teatud tippjuhi ametikohtade puhul ollakse juba praegu hädas (TJ1). Samuti toodi puudusena välja, et see ei oleks stabiilse riigi huvides (TJ1). Keskastme juhid on need, kes peaksid kandma organisatsiooni ajaloolist mälu ja tagama järjepidevuse (TJ2). Lisaks toodi välja, et tähtajalisest teenistusest olulisem on eesmärkide seadmine ja tagasisidestamine (TJ4; TJ9). Tähtajalise teenistuse laiem kasutamine avalikus teenistuses tooks kaasa ka teatud määral juhtimislaiskuse kasvu, hakatakse ootama pigem tähtaja täitumist kui tehakse nendega ametist välja suunamise vestluseid ja pikas perspektiivis mõjub see avaliku teenistuse tulemuslikkusele halvasti (TJ4).

Kui tähtajalist teenistust rakendada keskastmejuhtidele, siis kindlasti mitte ühetaolisena kogu avaliku teenistuse üleselt vaid ainult näiteks keskvalitsuse või poliitikakujundajate osas (ETJ5; TJ5). Keskastmejuhtide ametiaja pikkus võiks sellisel juhul olla pikem, näiteks 10 aastat (ETJ2). Nendes valdkondades, kus Eestis on vaid loetud arv erialaeksperte, ei peaks tähtajalist teenistust rakendama (ETJ5).

### 3. DISKUSSIOON

Nagu läbiviidud intervjuudest selgub, on aspekte, mille teoreetilist paikapidavust intervjuud kinnitavad, aga esineb ka teooriale vasturääkivusi Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide perspektiivist.

Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide üldine arvamus on kooskõlas teooriaga, mille kohaselt tähtajaliste lepingutega kaasneb suurem paindlikkus ja mobiilsus (Bossaert, 2005, lk 10; Rattus & Randma-Liiv, 2018, lk 454). Intervjueeritud tippjuhtide arvamus kohaselt aitab see avaliku teenistuse tippjuhtide hulka tuua „värsket verd“, millega kaasneb ka uus vaade ning organisatsioonile võib kasu tuua uue tippjuhi suhtevõrgustik ja kogemuste pagas. See võib osutada kasulikuks, kuid see ei tähenda ilmingimata, et „värsk veri“ on kõige olulisem. Näiteks toodi vastuargumendina intervjuus välja, et pikema kogemusega tippjuht võib oma kogemuste ja kompetentsiga olla avaliku teenistuse jaoks kokkuvõttes väärtuslikum ning esines ka arvamus, et on organisatsioone, kus tippjuhi puhul on olulisem stabiilsus ning tippjuhi vahetamine ei peaks olema eesmärk omaette.

Enamik intervjueeritud tippjuhtidest olid arvamusel, et tähtajalise teenistuse puuduseks võib pidada tippjuhi ametikoha täitmise keerukust. Tippjuhtide üldise arvamus kohaselt ei tulene ametikoha täitmise keerukus sellest, et tähtajaline teenistus sobilikke kandidaate eemale peletaks. Avalikel konkurssidel on kandidaate piisavalt, kuid sobilikuks nendest osutuvad vähesed. Näiteks 2021. aastal Riigikantselei poolt korraldatud 27 avalikust konkursist tippjuhtide leidmiseks lõppesid edukalt 24 konkurssi, kusjuures kokku kandideeris 179 kandidaati (keskmiselt 7 kandidaati ühele tippjuhi kohale) (Rahandusministeerium, 2022, lk 46). Oluline on siiski märkida, et konkursi edukas lõppemine ei tähenda ilmingimata, et tippjuhi ametikoht täideti püsivalt järgmiseks viieks aastaks. Ametikoha täitmise keerukus võib ilmned ka hiljuti ametisse määratud tippjuhi ametist lahkumisel. Näiteks kui ametikoht, selle ülesanded või otsustusautonoomia ei vasta tippjuhi ootustele. Lisaks ei ole täpselt teada, kas tähtajalise teenistusega kaasnev muutus tippjuhtide koosseisus on toonud teenistusse ka asjatundlikumad tippjuhid, kuivõrd selle kohaseid



uuringuid, mis keskenduksid Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide asjatundlikkusele, ei ole läbi viidud (Lemmik, 2019, lk 16).

Tähtajalise teenistusega kaasnevat mobiilsust saab seostada ka avaliku teenistuse tippjuhtide karjääriplaneerimisega, millega Eestis intervjueritud tippjuhtide arvamuse kohaselt tegeletakse vähe või ei tegeleta üldse. Kogenud tippjuhtide arendamisse on riik panustanud, nad on töö käigus omandanud lisaks valdkondlikud (ja valdkondade ülesed) teadmised ja kogemused, neil on tekkinud suhtevõrgustik ja poliitilised oskused, kuid nende lepingulise tähtaja täitumisel ei ilmne reeglina riigi poolt selget soovi leida ametist lahkuvale tippjuhile, tema teadmistele ja kogemustele avalikus teenistuses uut rakendust. Sarnasele tähelepanekule on ka varasemalt tähelepanu juhitud (Rattus, 2014, lk 40). Seda ebamõistlikumana näib eelnevalt viidatud valitsusliidu programmist tulenev eesmärk kantsleritele ja asekancleritele kehtestada maksimaalseks ametiaja pikkuseks kahekordne ametiaeg (Vabariigi Valitsus, 2023). Nimetatud programm on küll üldsõnaline ning ei sätesta selgelt, kas see kehtib konkreetsele ametikohale (uuesti kandideerimisel) või tippjuhile avalikus teenistuses üldiselt. Sellele vaatamata läheb see vastuollu intervjuude käigus käsitletud tippjuhtide enda arvamusega, milles väljendatakse tippjuhi uuesti ametisse kandideerimisel tekkivat negatiivset emotsiooni ning väljendatakse ka muret liiga lühikese ametiaja üle, mis takistab tippjuhtidel pikemaajalisi eesmärke saavutamast.

Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide süsteemi peavad intervjueritud tippjuhid siiski avatuks ning tippjuhi kohtadele kandideerimiseks võimalusi esineb. Veidi üle poolte arvamuste kohaselt suurendab ja avardab tähtajaline teenistus süsteemi avatust. Veidi alla poolte intervjueritud tippjuhtide arvamuse kohaselt tähtajaline teenistus süsteemi avatusele mõju ei avalda. Ohukohaks, mis vajaks edaspidist tähelepanu, võib pidada kolme intervjueritud tippjuhi arvamust, et tippjuhi kohtadele toimuvad konkursid on vaid formaalsed. Kandideerimiseks võib küll võimalusi olla, kuid konkursside tulemused on juba ette teada. Kui selline arvamus levib ühiskonnas laiemalt, võib see veelgi vähendada heade kandidaatide kandideerimist tähtajaliste lepingute tõttu vabanevatele tippjuhi ametikohtadele, kuivõrd head kandidaadid ei pruugi sellises teadmises näha mõtet konkursil osaleda.

Intervjueritud tippjuhtide arvamus tähtajalise teenistuse seoste erasektori juhtide avaliku teenistuse tippjuhi kohale toomisel jagunesid kaheks. Pooled tippjuhid arvasid, et tähtajaline teenistus soodustab erasektori juhtide avaliku teenistuse tippjuhi kohale toomist, sest tähtajalised töösuhted on erasektoris levinud praktika ja see sobitub erasektori juhi mõtteviisiga. Teine pool

tippjuhtidest jäi arvamusele, et tähtajaline teenistus iseenesest ei soodusta erasektori tippjuhte avalikku teenistusse kandideerima. Põhjused, miks erasektori juhid seda ei tee, seisnevad intervjueritute arvates pigem asjaolus, et avaliku teenistuse tippjuhi töö on pingelisem, stressirohkem ja palgatase ning muud hüved on madalamad kui erasektoris ning Eestis levinud poliitiline kultuur pigem peletab võimekaid erasektori juhte avalikust teenistusest eemale.

Erasektori juhi asumine avaliku teenistuse tippjuhi kohale võib sõltuvalt tema kompetentsidest ja kogemustest tähendada seda, et ta vajab alguses suuremat tuge, mis on töö- ja ajamahukas. Sellisel juhul panustab sellesse suur osa organisatsioonist ning see võib teatud määral ülejäänud organisatsiooni tööd halvata. Lisaks on oluline roll erasektori taustaga tippjuhi avalikku teenistusse sisse elamisel Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskusel. Esines ka arvamus, et erasektori kogemused oleksid väga sobilikud avalikus teenistuses madalamatel ametikohtadel, mille kaudu oleks võimalik saada rohkem valdkondlikku sisu ja teadmist poliitikakujundamisse. Puudub selge teadmine, kas või mil moel on erasektori taustaga tippjuhid paremad või halvemad võrreldes avaliku teenistuse taustaga tippjuhtidest. Seega võib lähenemist, mille kohaselt erasektori taustaga inimene liitub avaliku teenistusega esmalt madalamal tasemel, omandades selle käigus poliitilised oskused, teadmised poliitikakujundamise protsessi eripäradest, osapooltega arvestamise ja kaasamise põhimõtted, pidada käesoleva töö autori arvates mõistlikuks. Selliselt panustab ta erasektori kogemusega poliitikakujundamisse, omandades ise seejuures avaliku teenistuse eripärast tulenevad teadmised. Seejärel tippjuhi ametikohale asumisel on tema asjatundlikkus potentsiaalselt suurem, kui see oleks (erasektori taustaga) tippjuhi puhul, kes siseneb avalikku teenistusse tippjuhi tasemel.

Teoreetilises osas käsitletud tähtajalise teenistuse seos töö tulemuslikkusega (Civinskas & Magnus, 2011, lk 166; Chowdhury & Shil, 2021, lk 50) leidis intervjuude kaudu osalist kinnitust tippjuhtide perspektiivist. Ligi poolte intervjueritud tippjuhtide arvamus kohaselt suurendab tähtajaline teenistus tulemuste saavutamisele orienteeritust, põhjusel, et see väldib mugavustsooni tekkimist ja motiveerib eesmärke täitma viieaastase teenistusetähtaja jooksul. Veidi alla poolte intervjueritud tippjuhtidest leidis aga, et tähtajaline teenistus ise tulemustele orienteeritust ei suurenda.

Võtmeteguriks tulemustele orienteeritusel on täpselt ja selgelt paika pandud tulemuseesmärgid. Tähelepanuväärne on, et üle poolte intervjueritud tippjuhtidega ei lepitud nende ametisse asumisel kokku konkreetseid tulemuseesmärke. Kui tulemuseesmärgid kokku lepidi, toimus see suusõnaliselt ja pigem olid need üldised eesmärgid. Selline lähenemine ei viita, et tähtajalise

teenistusega oleks soovitud saavutada ka suuremat tulemuslikkust, sest see tähendaks suuremat tähelepanu selgete ja konkreetsete tulemuseesmärkide ja mõõdikute kokkuleppimisele. Arvestades, et teoreetilises kirjanduses käsitletakse kahte instrumenti, tähtajalist teenistust ja tulemuseesmärkide seadmist, koos (Civinskas & Magnus, 2011, lk 166), võiks eeldada, et neid rakendatakse selliselt ka Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide puhul. Arusaadavalt on avalikus teenistuses tulemuseesmärkide seadmine ja nende täitmise hindamine väga keeruline (Diaconescu, 2021, lk 110), kuid jääb mulje, et tähtajalise lepingu puhul ei ole selle rõhk avaliku teenistuse tulemuslikkusel, pigem kasutatakse seda instrumendina kaudselt tippjuhtide avalikust teenistusest lahkumisele suunamiseks nende ametiaja täitumisel.

Vastupidiselt akadeemilises kirjanduses (Mei, 2020, lk 68) käsitletule ei pea intervjueeritud tippjuhid oluliseks ametikohakindlust ning selle vähenemist seoses tähtajalise teenistusega. Ühest küljest on see selgitatav asjaoluga, et avaliku teenistuse tippjuhid on kandideerides olnud teadlikud, et tippjuhtide ametigrupile kohaldatakse Eestis viieaastast tähtajalist lepingut ja teinud selle põhjal kaalutletud otsuse ametikohale tööle asumisel. Teisest küljest ametikohakindluse ebaoluliseks pidamine võib osutada faktile, et tippjuhid ei pruugi selgelt tajuda tippjuhtide rolli ja tähtsust avaliku teenistuse neutraalsuse ja demokraatliku valitsemise põhimõtete eest seisjatena. Poliitilises kontekstis on avaliku teenistuse iseseisvuse ja neutraalsuse tagamine seotud politiseerimisega. Ligi pooled intervjueeritud tippjuhid olid arvamusel, et tähtajalise teenistusega ei kaasne tippjuhtide suuremat politiseerimise riski kui tähtajatu teenistuse korral. Seejuures olid mitmed tippjuhid seisukohal, et tähtajaline teenistus võib isegi kaitsta tippjuhti politiseerimise eest, mis avalduks olukorras, kus ministril on teadmine, et tippjuht on ametis veel vaid piiratud aja ning seetõttu võib see edasi lükata ministri soovi poliitiliselt sekkuda tippjuhi vabastamisse. Intervjuude käigus toodi välja, et näiteks personali valiku puhul aitab võimalikku politiseerimise riski maandada Riigikantseleri tippjuhtide valiku komisjon ja korraldatavad avalikud konkursid. Teisest küljest veidi alla poolte intervjueeritud tippjuhtidest leidsid, et tähtajalise teenistusega võib kaasneda ka suurem politiseerituse risk. Tähtajaline teenistus loob juurde võimalusi potentsiaalselt politiseerimist kui instrumenti tihedamalt kasutada kui see oleks tähtajatu teenistuse puhul. Avaliku teenistuse tippjuhtide tihedat seotust poliitilise tasandiga kinnitab kõikide tippjuhtide ühine arvamus, et tippjuhi ametikohal on poliitilise konteksti tajumine väga oluline. Tähelepanu tuleks pöörata ka asjaolule, et politiseerimine ei piirdu üksnes poliitilistest huvidest ajendatud personali valikuga, see võib hõlmata ka tippjuhtide poolt poliitikutele sobiliku jutu rääkimist. Seega on oluline jälgida, et tippjuhtide politiseerimise tunnetus ei hägustuks.

Vähem tähtis ei ole ka asjaolu, mida tõid intervjuudes välja mitmed tippjuhid, et tippjuhi töö on pingeline ja stressirohke, mistõttu seda üldiselt väga pikalt teha ei soovitagi. Lisaks sellele toodi välja, et kehtiv seadusandlus ei paku ka tähtajatu teenistuse korral ametikohakindlust, sest ametnikku on võimalik suhteliselt lihtsalt teenistusest vabastada, mis võib olla isegi kohati lihtsam, kui tähtajalise teenistuse puhul. Sellistesse murekohtadesse tuleb suhtuda tõsiselt, sest pikaajalises vaates ei ole see stabiilse riigi toimimise seisukohast jätkusuutlik ja see võib vähendada riigivalitsemise võimekust. Asjaolu, et intervjueeritud tippjuhtidest kolm ning endistest tippjuhtidest ligi pooled on kujundanud kindla seisukoha, et ei soovi jätkata või uuesti kandideerida avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale, võib viia olukorrani, kus sobilikke kandidaate tippjuhi kohale jääb vähemaks ja seetõttu muutub ametikoha täitmine keerulisemaks. Samuti võib selline kuvand tippjuhi tööst potentsiaalselt häid uusi kandidaate tippjuhi kohale kandideerimisest eemale peletada.

Tippjuhtide suurema mobiilsusega kaasneb ka organisatsioonilise mälu kaotus ja jätkusuutliku toimimise vähenemine. Märkimisväärne on, et intervjueeritud teenistusest lahkunud ja teenistuses olevate tippjuhtide arvamused tähtajalise teenistuse seoste organisatsiooni järjepidevusele ja mälule erinesid nende kahe grupi põhiselt. Kui üle poolte teenistuses olevatest tippjuhtidest pidas tähtajalist teenistust probleemiks järjepidevuse ja organisatsioonilise mälu seisukohast, siis endistest tippjuhtidest pidas seda probleemiks ainult üks. Selline tulemus võib viidata sellele, et teenistuses olevad tippjuhid tunnetavad organisatsioonilise mälu ja jätkusuutlikkuse olulisust vahetumalt võrreldes teenistusest lahkunud tippjuhtidega.

Intervjuude tulemusena ei leidnud kinnitust avaliku teenistuse motivatsiooni vähenemine (Lee & Choi, 2016, lk 149) seoses tähtajalise teenistuse rakendamisega. Seda kinnitavad ka 2021. aastal läbiviidud avaliku teenistuse pühendumuse ja rahulolu uuringu tulemused. Võrreldes teiste Eesti avaliku teenistuse ametigruppidega, omavad tippjuhid kõige kõrgemat avaliku teenistuse motivatsiooni (Kantar, 2021, lk 17). Seejuures on kõrge avaliku teenistuse motivatsiooni põhjused sarnased, mida tõid välja ka intervjueeritud tippjuhid, milleks on teha ühiskonna jaoks olulist tööd ning anda panus Eesti riigi heaks (Kantar, 2021, lk 27).

Tähtajalise teenistuse tõttu tippjuhi vastutuse vähenemise osas jagunesid intervjueeritud tippjuhtide arvamused kaheks, mis ei kinnita täielikult varasemaid selle kohaseid seisukohti (Lapuente & Van de Walle, 2019, lk 465; Civinskis & Magnus, 2011, lk 158). Tähtajalise teenistusega kaasnevat võimalikku vastutuse vähenemise riski maandab nende sõnul mõnevõrra

asjaolu, et tippjuhid on kõrge positsiooniga ametnikud, kes mõistavad sellega kaasnevat vastutust. Täielikult ei välistata ka võimalust väga järgalt kokkulepitud tulemuseesmärkide puhul ainult kokkuleppele keskendumist ning kokkuleppe väliste ülesannete tahaplaanile jätmist. Ligi pooled intervjueeritud tippjuhid leidsid siiski, et umbes poolteist aastat enne ametiaja lõppu, kui keskendutakse rohkem oma karjääriteekonna jätkamisele, võib fookus tööülesannetelt eemale liikuda. Arvestades asjaolu, et tähtajalise teenistuse puhul töötulemuste hindamisest võib sõltuda see, kas tippjuht saab teenistuses jätkata ka järgneva teenistusperioodil, on inimlikult arusaadav, et eelkõige lähtutakse vaid kokkulepitud eesmärkide ja tulemusindikaatorite saavutamisest ning tegevused, mis ei sisaldu kokkuleppes, kuid mille lahendamine on avalikkuse huvides siiski oluline, ei saa täidetud või ei oma vajalikku prioriteetsust. Samuti ei saa pidada heaks lahenduseks asjaolu, et veidi rohkem kui aasta enne tähtajalise teenistuse perioodi lõppu võib tippjuhi fookus liikuda endale uue töökoha leidmisele. See moodustab veidi enam kui viiendiku kogu ametiajast. Võttes lisaks arvesse ka ametisse sisse elamiseks kuluvat aega, tähendab see seda, et viljakat töötulemuste saavutamise aega jääb kõigest mõned aastad. Seda võib pidada Eesti avaliku teenistuse tippjuhtidele rakendatud tähtajalise teenistuse puuduseks tähtajatu teenistusega võrreldes.

Ligi pooled intervjueeritud tippjuhid olid arvamusel, et tähtajaline teenistus suurendab suurenenud mobiilsusest tulenevalt riigi kulutusi tippjuhtide värbamisele ja arendamisele, kuid üldine seisukoht oli, et seda ei peaks pidama suureks probleemiks. Tippjuhtidel on suur vastutus ning oluline on saada võimalikult kompetentne, sealhulgas poliitiliste oskustega inimene tippjuhi kohale, mistõttu nende värbamine ongi seetõttu aja- ja töömahukam ning majanduslikult kulukam. Siinkohal ajakulu ei tohiks alahinnata. Olukorras, kus tippjuhi ametikohtale ei leidu sobilikku kandidaati, määratakse tema ülesanded küll teisele ametnikule, kuid siiski on selle organisatsiooni igapäevane toimimine, töö ja ülesannete täitmine häiritud.

Magistritöö autori hinnangul tuleks kaaluda avaliku teenistuse tippjuhtidele rakendatud tähtajalise teenistuse süsteemi muutmist, analüüsides muuhulgas uurimuses ilmnenu murekohti. Näiteks tippjuhtide tähtajalise teenistuse ametiaja pikendamine annaks tippjuhile võimaluse tegeleda ülesannetega sisulisemalt, ühtlasi aitaks see maandada tippjuhtide vastutuse vähenemise riski. Kindlasti aga hoiaks tähtajalise teenistuse ametiaja pikendamine kokku kulunud tippjuhtide värbamise ja arendamisega seoses.

Üsna selgelt on eristatav, et intervjueeritud tippjuhtide arvamuste kohaselt on neile rakendatud tähtajaline teenistus õige lähenemine ja sellesse suhtutakse positiivselt. Tähtajalise teenistuse võimaliku laiendamise osas ülejäänud avalikule teenistusele, näiteks keskastmejuhtidele, sarnast üksmeelt intervjueeritavad tippjuhid ei omanud. Üle poolte intervjueeritud tippjuhtidest oli seisukohal, et seda ei tuleks teha. Seitse tippjuhti olid neutraalsel arvamusel ning vaid kolm tippjuhti pooldasid tähtajalise teenistuse laiendamist ka keskastmejuhtidele.

Kõige olulisema põhjusena, miks tähtajalist teenistust ei peaks laiendama ülejäänud avalikule teenistusele, toodi välja, et pole selge, millist probleemi see lahendama peaks. Probleemiks ei saa pidada seda, et valdav osa keskastmejuhte jäävad oma ametikohale liiga kauaks püsima ja muutuvad töö tulemuslikkuse saavutamisel takistavaks. Avalikus teenistuses on 2021. aasta andmete kohaselt kuni 4-aastase staažiga töötajaid 38% kõigist töötajatest ning kuni 9-aastase staažiga 55% kõigist töötajatest (Rahandusministeerium, 2022). Silmas tuleb pidada, et need andmed kajastavad kogu avaliku teenistuse jaotust tööstaaži järgi 2021. aastal, mitte ainult keskastmejuhtide ametigrupi. Eeldades, et sama osakaal kehtib ka keskastmejuhtidel, tähendab see, et ligikaudu pooled keskastmejuhid on ametis kuni 5 aastat, mistõttu ei saa väita, et keskastmejuhid jäävad ametisse liiga kauaks püsima. Tähtajalise teenistusega kaasnev „mugav“ ametikohalt välja suunamine ei peaks olema eesmärk omaette, sest sellega lahkuvad ametist ja võimalik, et ka avalikust teenistusest üldse, väga väärtuslikud teenistujad, mistõttu kahjustab see organisatsioonilist mälu ja jätkusuutlikkust.

Ka tippjuhid tõid välja, et organisatsioonilise mälu ja järjepidevuse hoidjad peaksid olema organisatsioonis tippjuhtide asemel just madalama astme töötajad. Seega tekib tähtajalise teenistuse rakendamisel keskastmejuhtidele küsimus, kas järjepidevust ja organisatsioonilist mälu peaks hoidma vaid valdkonna spetsialistid.

Võib eeldada, et tippjuhid, kes ei poolda tähtajalise teenistuse laiendamist avaliku teenistuse keskastmejuhtidele, tajuvad, millised ohud kaasneksid avaliku teenistuse stabiilsuse ja organisatsioonilise mälu tagamisel. Keskastmejuhid on sageli ka ise valdkondlikud eksperdid, ning nende asendamine võib osutada Eesti tööjõuturul veel keerulisemaks kui see on tippjuhtide puhul. Ei ole ka teada, kuidas mõjutaks tähtajaline teenistus keskastmejuhtide avaliku teenistuse motivatsiooni. Asjaolu, et Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide ametigrupis ei ole tuvastatud, et tähtajaline leping avaliku teenistuse motivatsiooni oleks vähendanud, ei tähenda, et keskastmejuhtide puhul, kelle avaliku teenistuse motivatsioon on niigi mõnevõrra madalam (Kantar, 2021, lk 17), seda ei juhtuks.

Ehkki koalitsioonileppes ei ole täpselt defineeritud, kes kuuluvad avaliku teenistuse keskastmejuhtide ametigruppi, võib eeldada, et silmas peetud keskastmejuhtide arv võrreldes tippjuhtidega on kordades suurem, mis tähendab, et nende värbamisega kaasnevad kulutused teenistustähtaja lõppemisel on suuremad. Teadmata on ka asjaolu, kuidas mõjutab tähtajaline teenistus keskastmejuhtide ametikohakindlust ning kas see võib potentsiaalseid kandidaate kandideerimisest eemale peletada, mis muudab kokkuvõttes ametikoha täitmise keerulisemaks.

Siinkohal on ka oluline, et tippkijuhtide puhul tegeleb Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus nende värbamise, valiku, hindamise ja arendamisega. Intervjueeritud tippjuhtide üldine hinnang kompetentsikeskusele oli positiivne, kiideti toe pakkumist tippjuhtidele, sealhulgas tuge uute tippjuhtide ametisse sisse elamiseks. Rakendades tähtajalist teenistust ka keskastmejuhtidele, tähendaks see, et pakkumaks vähemalt tippjuhtidele sarnasel tasemel võimalusi ja tuge, peab kaasnema ka sarnane keskne koordineerimissüsteem, mis omakorda suurendaks riigi kulutusi märkimisväärselt.

Seega on väga oluline avaliku teenistuse keskastmejuhtidele tähtajalise teenistuse rakendamise eelselt hinnata kõiki sellega kaasnevaid eeliseid, puuduseid ja mõjusid. Magistritöö autori hinnangul ei ilmne uurimusest selliseid tähtajalise teenistuse eeliseid, mis kaaluksid üle selle puudused ja võimalikud ohukohad. Juhul kui avaliku teenistuse keskastmejuhtidega ollakse rahulolematud, tuleks esmalt tuvastada, mis on täpne probleem, mis rahulolematust põhjustab ning seejärel leida sellele sobilik lahendus.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö teoreetiline osa selgitas tähtajalise teenistuse eeliseid ja puuduseid võrreldes tähtajatu teenistusega. Eelisteks on peetud suuremat paindlikkust ja mobiilsust, suuremat tulemustele orienteeritust ja erasektori juhtidele loomupärasemat teenistussuhte vormi, mis potentsiaalselt aitaks tuua avalikku teenistusse erasektori taustaga tippjuhte, kes tooksid kaasa täiendava tulemuslikkuse ja innovaativsuse. Tähtajalise teenistuse puuduseks on peetud vähenevat ametikohakindlust ja avaliku teenistuse motivatsiooni, samuti suuremat avaliku teenistuse politiseerimise riski ja vähenevat vastutust tööülesannete täitmisel. Samuti suurenevaid kulutusi tippjuhtide värbamisega seoses ning killustatud suhtumist avaliku teenistuse siseselt, mis põhineb tähtajalise ja tähtajatutel teenistussuhetel.

Intervjuude tulemusena selgus, et Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide arvamuse kohaselt kaasneb tähtajalise teenistusega suurem paindlikkus ja mobiilsus. Tippjuhtide arvamused jagunesid kaheks tähtajalise teenistuse seotuse tulemuslikkusele orienteerituse osas ja erasektori kogemusega juhtide avalikku teenistusse toomise osas. Enamik tippjuhte ei pea seejuures oluliseks ametikohakindlust ega näe, et tähtajalise teenistuse rakendamisega kaasneks avaliku teenistuse motivatsiooni vähenemine. Mõned intervjuueeritud tippjuhid tõid välja, et tähtajalise teenistusega võib kaasneda mõnevõrra suurem avaliku teenistuse politiseerimise risk. Tähtajaline teenistus võib kaasa tuua organisatsiooni järjepidevuse ja mälu kaotuse, lisaks võivad sellega suurendada riigi kulutused tippjuhtide värbamisele ja arendamisele. Samuti arvasid mõned tippjuhid, et tähtajaline teenistus võib kaasa tuua tippjuhtide vastutuse vähenemise, mis on peamiselt tingitud tippjuhi muutunud fookusest ametiaja lõppemisel.

Tippjuhtide arvamuse kohaselt on neile rakendatud tähtajaline teenistus asjakohane, mis on selgitatav sellega, et sellele kohale ongi asunud tööle tippjuhid, kelle mõttemaailmaga tähtajaline teenistus sobitub, kuivõrd see on Eesti avalikus teenistuses kehtinud nüüdseks kümme aastat. Sellegipoolest võiks tippjuhtide sõnul tähtajalise teenistuse süsteemi analüüsida ja disainida.



Käesoleva töö autori hinnangul tuleks tähtajalise teenistusega suurema tulemustele orienteerituse saavutamiseks suuremat rõhku panna ühetaolisele eesmärkide seadmisele, mis siiani on toimunud kaootiliselt. Riigi valitsemise võimekuse seisukohast on mõneti muret tekitav asjaolu, et tippjuhid ei pea ametikohakindlust oluliseks. See võib viia avaliku teenistuse neutraalsuse ja iseseisvuse kadumiseni, mis võib omakorda viia suurema politiseerimise riskini. Kindlasti tuleks kaaluda tähtajalise teenistuse süsteemi muutmist, näiteks ametiaja pikendamist. Selline muudatus toimiks osaliselt ka tippjuhtide karjääriplaneerimisena ja aitaks vähendada tähtajalise teenistusega kaasnevaid puuduseid tähtajatu teenistuse ees.

Kui nii praeguste kui ka endiste tippjuhtide hinnang teenistustähtajale oli peaaegu üheselt seda toetav, siis teenistustähtaja rakendamist avaliku teenistuse keskastmejuhtidele üheselt ei pooldata, tuues välja, et see vajaks laiapõhjalisemat kaalumist. Esmalt tuleks defineerida probleem, mida sellega lahendatakse ning seejärel vaadata, mis on õige instrument selle saavutamiseks. Kogu avaliku teenistuse keskastmejuhtide ametigrupp on väga suur ning tähtajalise lepingu rakendamine omaks kordades suuremat mõju kui praeguse ligikaudu saja tippjuhi puhul. Võttes arvesse töös välja toodud mitmeid ohukohti, tuleks käesoleva töö autori hinnangul enne avaliku teenistuse keskastmejuhtidele tähtajalise teenistuse rakendamist läbi viia põhjalik mõjude hindamine ning selgitada välja, mis on soovitud tulemus, kas tähtajaline teenistus aitab seejuures jõuda soovitud tulemuseni ning kas ja millised on sellega kaasnevad ebasoovitavad tagajärjed.

Käesolev magistr töö keskendus avaliku teenistuse tippjuhtide teenistustähtaja eeliste ja probleemide tuvastamisele tippjuhi vaatest. Uurimuse piiratud maht ei võimaldanud uurida täpsemalt, kas tähtajalise teenistuse rakendamisel saavutati soovitud tulemus – ametikohtade täitmine kõige kvalifitseeritumate isikutega ning nendele ametikohtadele võrdse ligipääsu tagamine (Eelnõude infosüsteem, toimik nr 11-1230/19), millele tuleks edasistes uurimustes eraldi tähelepanu pöörata. Samuti võiks edasistes uurimustes keskenduda ka täpsemalt tippjuhtide tegelikule teenistusajale, sealhulgas vaadelda, kui paljud tippjuhid püsivad ametis terve teenistusaja (või ka mitu ametiaega) ning kui suurel hulgal on tippjuhtide hulgas erasektori taustaga juhte ja kui pikk on nende tegelik ametiaeg võrreldes vaid avaliku teenistuse kogemusega tippjuhiga.

## **SUMMARY**

### **SENIOR CIVIL SERVANTS' FIXED-TERM CONTRACTS IN ESTONIAN PUBLIC SERVICE**

Taniel Vain

Currently, there are approximately one hundred senior civil servants in Estonia. These executives include ministerial chancellors and deputy chancellors, the Secretary of State (from the Government Office), the Head of the Estonian Financial Intelligence Unit, the directors of government agencies and inspectorates, the Head of the State Support Services Centre, the State Archivist, the Commander of the Defence Forces, and the Attorney General (ATS §18).

Since April 2013, the Civil Service Act states that the fixed-term contract of senior civil servants can be up to a maximum of five years. Previously, the law had stated that the five-year contract applied only to ministerial chancellors, but as a result of an amendment, the law was extended to the rest of the senior civil servants (ATS §23). According to the explanatory memorandum, the purpose of this new law was to ensure that the positions of these leading executives are filled by the most highly qualified candidates, and provide people equal access to these positions in the recruitment process. (Information System of Draft Acts, file nr 11-1230/19)

In 2021, the Government Office conducted 27 open competitions to appoint senior civil servants (Ministry of Finance, 2022, page 46), 20 the year before (Ministry of Finance, 2021, page 27), and 13 competitions in 2019 (Ministry of Finance, 2021, page 27). The recruitment process to fill these positions and the subsequent induction period when the successful candidate has been appointed are both costly. Furthermore, it is important to note that this expenditure reoccurs every five years due to the appointment of another one hundred new senior civil servants. The current law enforcing the five-year contract of top civil servants is now in its tenth year of implementation, but there has been very little discussion about the advantages and disadvantages of this law, nor has there been research into the impact of it on the senior civil servants. Additionally, the topic of this Master's

thesis is even more relevant, as there has been calls expressed in the media for the broadening of the current law to include the wider public service, namely, for mid-level executives. (Estonian Public Broadcasting, 2022)

The purpose of this thesis is to investigate the advantages and disadvantages of the fixed-term employment of senior civil servants, especially in comparison to permanent contracts, and to establish the impact of this fixed-term employment on the aforementioned top-level officials in Estonia. Due to the recent discussion about the prospect of extending the law regarding fixed-term employment to mid-level civil servants, this thesis also explores the perspective of senior civil servants on the potential law amendment.

The analytical framework of this thesis examines the advantages and disadvantages of the fixed-term employment mainly in terms of flexibility, mobility, the senior civil servants' motivation, the achievement of results and goals assigned to the executives during their employment, and job security. It is considered that the advantages include greater flexibility and mobility, an increased focus on results, and a more suitable form of employment for senior civil servants leaders that could potentially help bring other top executives with a private sector background into these job positions, thus further increasing efficiency and innovation. The disadvantages include decreased job security, the senior civil servants' motivation, sense of responsibility in performing tasks, a greater risk of politicising the civil service, increased costs related to the recruitment process and a disunited mentality across the public service.

The method of research for this thesis is based on empirical analysis. In order to implement this, a record was compiled of the current top civil servants in Estonia. Subsequently, semi-structured interviews were conducted with 21 senior civil servants. In the interest of gaining a more balanced overview, 11 of the interviewees were previous senior civil servants who had left their positions between 2018–2022. The results of the interviews suggest that there is widespread support among the senior civil servants for fixed-term contracts. However, it was frequently indicated that the term could be longer and the process of reapplying after the expiration of the initial contract more simplified. Regarding the application of fixed-term contracts to mid-level civil servants, the senior officials were largely not in favour of the proposal, stating that it requires careful consideration, due to the potential implications and the much greater number of mid-level executives.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Avaliku teenistuse seadus (ATS). RT I, 06.07.2012, 11
- Avaliku teenistuse seadus (ATS). RT I, 04.06.2022, 8
- Bach, T., & Veit, S. (2018). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Public Administration And Theory*, 254-269.
- Bossaert, D. (2005). *The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations?* Luxembourg: European Institute of Public Administration.
- Bright, L. (2021). Why does PSM Lead to Higher Work Stress? Exploring the Role that Organizational Identity Theory has on the Relationship between Public Service Motivation and External-Related Stress among Federal Government Employees. *Public Organization Review*, 22, 803-820.
- Chowdhury, A., & Shil, N. C. (2021). Performance Management System in Public Sector Under New Public Management Regime: An Australian Case. *Journal of Public Administration, Finance and Law, Issue 20/2021*, 40-60.
- Civinskas, R., & Magnus, V. (2011). Can a senior civil servant adapt to managing by contract? Reform and civil servants preferences in Lithuanian government. *Baltic Journal of Law & Politics*, 4(2), 154-186.
- Demmke, C. (2005). *Are civil servants different because they are civil servants?* Luxembourg: European Institute of Public Administration.
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2010). *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Mein: Peter Lang.
- Demmke, C., & Moilanen, T. (2013). *Government Transformation and the Future of Public Employment The Impact of Restructuring on Status Development in the Central Administration of the EU-27*. Frankfurt am Mein: Peter Lang.
- Diaconescu, F. (2021). The New Public Management - European vision on the new normal. *Review of General Management*, 33(1), 102-118.
- Eelnõude infosüsteem. (2012). Toimik nr 11-1230/19. Kasutatud 02.01.2023. <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/19cc9814-9adc-4464-a0fe-7fca7e6c24d7#PZiHe9oM>
- ERR. (2022). Riigisekretär soovib muuta kõik kõrgemate ametnike lepingud tähtajalisteks. Kasutatud 25.02.2023. <https://www.err.ee/1608489290/riigisekretar-soovib-muuta-koik-korgemate-ametnike-lepingud-tahtajalisteks>
- Geys, B., Heggedal, T.-R., & Sorensen, R. (2017). Are bureaucrats paid like CEOs? Performance compensation and turnover of top civil servants. *Journal of Public Economics*, 152, 47-54.
- Graham, A. (1992). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? *Classics of Public Administration Belmont* (lk 457-474).
- Gregory, R., & Christensen, J. G. (2004). Similar Ends, Differing Means: Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(1), 59-82.

- Grund, C., & Thommes, K. (2015). Disentangling the Role of Contract Types and Sector Disparities for Public Sector Motivation. *Institute for the Study of Labor (IZA)*, 9385, 1-41.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, G. (2002). *Data Collection: Surveys and Focus Groups.* "In *Research Methods for Public Administrators*. Westport, Connecticut, London:: Quorum Books.
- Järvalt, J., & Randma-Liiv, T. (2010). Public sector HRM: the case of no central human resource strategy. *Baltic Journal Management*, 5(2), 242-256.
- Kalev, L., & Sootla, G. (2021). *Avaliku Poliitika Disain. Avalik poliitika II*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Kantar, E. (2021). *Avaliku teenistuse pühendumuse ja rahulolu uuring*. Rahandusministeerium.
- Kolk, B. V., Veen-Dirks, P. M., & Bogt, H. J. (2019). The Impact of Management Control on Employee Motivation and Performance in the Public Sector. *European Accounting Review*, 28(5), 901-928.
- Laegreid, P. (2000). Top Civil Servants under contract. *Public Administration*, 78(4), 879-896.
- Lapuate, V., & Van de Walle, S. (2019). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33, 461-475.
- Lee, G., & Choi, D. L. (2016). Does Public Service Motivation Influence the College Students' Intention to Work in the Public Sector? Evidence From Korea. *Review of Public Personnel Administration*, 36(2), 145-163.
- Lemmik, J. (2019). *Programm "Tippjuhtide arendamine" Eesti ESFst rahastatud projekti juhtumianalüüs uuringu "ESF avaliku halduse toetuse tulemuslikkuse hindamine" (PAPA) raames*. Euroopa Komsjon.
- Longo, F. (2007). *Managing public reforms effectively: A strategic change management approach*.
- Macaulay, M. (2021). In search of a golden thread: recent developments in public management across New Zealand and Australia. *Public Management Review*, 23(9), 1265-1274.
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14, 227-249.
- Matei, A., & Campeanu, C. (2015). Meritocracy In The Civil Service - Young Professionals Scheme - In Romania. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 191, 1571-1575.
- May, T. (2011). *Social Research. Issues, methods and process*. Berkshire: Open University Press.
- Mei, A. P. (2020). Fixed-Term work: Recent developments in the case law of the Court of Justice of the European Union. *European Labour Law Journal*, 11(1), 66-89.
- Meyer-Sahling, J.-H., & Mikkelsen, K.-S. (2016). Civil service laws, Merit, Politicization and corruption; The Perspective of public officials from five east european countries. *Public Administration*, 94(4), 1105-1123.
- Panizza, F., Peters, B. G., & Larraburu, C. R. (2019). Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments. *Public Administration*, 97, 147-161.
- Patton, M. Q. (2002). Chapter 5: Designing Qualitative Studies. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. (lk 209-257). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). Building theory and empirical evidence about public service motivation. *Internal Public Management Journal*, 11(1), 3-12.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration review*, 50, 367-373.
- Peters, G., & Pierre, J. (2004). *Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences*. London: Routledge.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rahandusministeerium. (2020). *Avaliku teenistuse 2019. aasta aruanne*. Tallinn: Rahandusministeerium.
- Rahandusministeerium. (2021). *Avaliku teenistuse 2020. aasta aruanne*. Tallinn: Rahandusministeerium.
- Rahandusministeerium. (2022). *Avaliku teenistuse aruanne 2021*. Tallinn: Rahandusministeerium.
- Rainey, H. G. (1982). Rewards preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *American Review of Public Administration*, 16, 288-302.
- Randma-Liiv, T., Pesti, C., & Sarapuu, K. (2021). Public Service Development in Estonia: from Patronage to Meritocracy. *Public Service Excellence in the 21st Century*. Palgrave Macmillan.
- Randma-Liiv, T., Uudelepp, A., & Sarapuu, K. (2015). From network to hierarchy: the evolution of the Estonian senior civil service development system. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 373-391.
- Rattus, R. (2014). *Avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumine: Eesti näide 2009-2013*.
- Rattus, R., & Randma-Liiv, T. (2018). Leaving the Senior Civil – public service bargain and beyond: The case of Estonia. *Public Policy and Administration*, 34(4), 453-474.
- Staronova, K., & Rybår, M. (2021). Personal or Party Roots of Civil Service Patronage? Ministerial Change Effects on the Appointments of Top Civil Servants. *Administration & Society*, 53(5), 651-679.
- Vabariigi Valitsus. (2023). Koalitsioonilepe 2023–2027. Kasutatud 02.05.2023. <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe#riigijuhtimine>
- Vandenabeele, W. (2007). Towards a public administration theory of public service motivation: An institutional approach. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.

## LISAD

### Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud teenistusest lahkunud tippjuhtidega

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

Intervjueeritav	lühend	intervjuu toimumine	intervjuu toimumine aeg
Endine tippjuht 1	ETJ1	Tallinn ja videosilla vahendusel	27.02.2023
Endine tippjuht 2	ETJ2	videosilla vahendusel	02.03.2023
Endine tippjuht 3	ETJ3	videosilla vahendusel	07.03.2023
Endine tippjuht 4	ETJ4	videosilla vahendusel	08.03.2023
Endine tippjuht 5	ETJ5	videosilla vahendusel	10.03.2023
Endine tippjuht 6	ETJ6	Tallinn	14.03.2023
Endine tippjuht 7	ETJ7	Tallinn	15.03.2023
Endine tippjuht 8	ETJ8	Tallinn	16.03.2023
Endine tippjuht 9	ETJ9	Viimsi	16.03.2023
Endine tippjuht 10	ETJ10	videosilla vahendusel	29.03.2023
Endine tippjuht 11	ETJ11	videosilla vahendusel	05.04.2023

## Lisa 2. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud teenistuses olevate tippjuhtidega

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

Intervjueeritav	lühend	intervjuu toimumine	intervjuu toimumine aeg
Tippjuht 1	TJ1	Tallinn	06.03.2023
Tippjuht 2	TJ2	Tallinn	10.03.2023
Tippjuht 3	TJ3	Tallinn	13.03.2023
Tippjuht 4	TJ4	videosilla vahendusel	17.03.2023
Tippjuht 5	TJ5	Tallinn	21.03.2023
Tippjuht 6	TJ6	Tallinn	23.03.2023
Tippjuht 7	TJ7	videosilla vahendusel	28.03.2023
Tippjuht 8	TJ8	Tallinn	28.03.2023
Tippjuht 9	TJ9	videosilla vahendusel	29.03.2023
Tippjuht 10	TJ10	Tallinn	31.03.2023



### **Lisa 3. Intervjuu küsimustik teenistusest lahkunud tippjuhile**

#### **1. Töö iseloom ja eelnev töökogemus**

- 1.1. Millal asusite avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale?
- 1.2. Kus Te vahetult enne avaliku teenistuse tippjuhi kohale asumist töötasite?

#### **2. Teenistustähtaegadega seonduv**

- 2.1. Palun kirjeldage, mis ajendas Teid avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale kandideerima ja miks otsustasite sellele kohale tööle asuda?
- 2.2. Kuidas hindate võimalusi ja avatust avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimiseks?
- 2.3. Kas Teie hinnangul tähtajaline teenistus suurendab või vähendab võimalusi sobilikel kandidaatidel avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimiseks võrreldes tähtajatu teenistusega?
- 2.4. Kas Teie hinnangul tähtajaline teenistus võimaldab tuua avaliku teenistuse tippjuhtideks rohkem erasektori kogemusega juhte võrreldes tähtajatu teenistusega?
- 2.5. Kas Teie hinnangul tähtajaline teenistus suurendab või vähendab tippjuhi töö tulemuslikkust? Palun selgitage, miks ja kuidas?
- 2.6. Kui suurt rolli omab avaliku teenistuse tippjuhi töös poliitilise mõõtme tajumine/tundmine?
- 2.7. Kui oluliseks peate organisatsioonilise mälu olemasolu ja milline on tähtajalise teenistuse mõju sellele?
- 2.8. Palun kirjeldage, kas ja kuidas mõjutas tähtajaline teenistus Teie avaliku teenistuse motivatsiooni?
- 2.9. Kas avaliku teenistuse tippjuhi kohale asudes lepiti Teiega kokku konkreetsed tulemuseesmärgid, mida teenistustähtaja jooksul täita?
  - 2.9.1. Kui jah, millise ajaperspektiiviga need olid?
  - 2.9.2. Kui sageli, kuidas ja kelle poolt toimus nende täitmise ülevaatamine?
  - 2.9.3. Kas tulemuseesmärke muudeti Teie tippjuhi ametikohal olemise ajal?
  - 2.9.4. Millist rolli tulemuseesmärgid ja tulemuste hindamine omasid (mis sooritusest sõltus)?

### **Lisa 3 järg**

2.10. Milliseks hindate teenistustähtaja mõju avaliku teenistuse tippjuhtide personalivoolavusele?

### **3. Teenistusest lahkumisega seonduv**

3.1. Palun kirjeldage, miks otsustasite lahkuda avaliku teenistuse tippjuhi ametikohalt? Kui see toimus enne teenistustähtaja saabumist, kui palju jäi selle lõppemiseni?

3.2. Kus jätkasite karjääri pärast avaliku teenistuse tippjuhi kohalt lahkumist?

3.3. Kas kaalute ka edaspidi avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimist? Miks?

### **4. Hinnang teenistustähtaegadele**

4.1. Milline on Teie hinnang avaliku teenistuse tippjuhtidele kehtestatud teenistustähtaegade kohta?

4.1.1. Millised on Teie hinnangul sellega kaasnevad eelised võrreldes tähtajatu teenistusega?

4.1.2. Millised on Teie hinnangul sellega kaasnevad puudused võrreldes tähtajatu teenistusega?

4.2. Kas oleksite oma ametis oleku ajal teinud midagi teisiti, kui teenistus oleks olnud tähtajatu? Palun kirjeldage, mida ja kuidas?

4.3. Kuivõrd mõjutas Teie edasist karjäärivalikuid tähtajaline teenistus?

4.4. Kas Teie hinnangul tuleks avaliku teenistuse tippjuhtidele seatud tähtajalisest teenistusest loobuda või tuleks kaaluda selle kasutamise laiendamist ka teistele avaliku teenistuse ametikohtadele, näiteks keskastmejuhtidele?

## **Lisa 4. Intervjuu küsimustik teenistuses olevale tippjuhile**

### **1. Töö iseloom ja eelnev töökogemus**

1.1. Millal asusite praegusele avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale?

1.2. Kus Te vahetult enne avaliku teenistuse tippjuhi kohale asumist töötasite?

### **2. Teenistustähtaegadega seonduv**

2.1. Palun kirjeldage, mis ajendas Teid avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale kandideerima ja miks otsustasite sellele kohale tööle asuda?

2.2. Kuidas hindate võimalusi ja avatust avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimiseks?

2.3. Kas Teie hinnangul tähtajaline teenistus suurendab või vähendab võimalusi sobilikel kandidaatidel avaliku teenistuse tippjuhi kohale kandideerimiseks võrreldes tähtajatu teenistusega?

2.4. Kas Teie hinnangul tähtajaline teenistus võimaldab tuua avaliku teenistuse tippjuhtideks rohkem erasektori kogemusega juhte võrreldes tähtajatu teenistusega?

2.5. Kas Teie hinnangul tähtajaline teenistus suurendab või vähendab tippjuhi töö tulemuslikkust? Palun selgitage, miks ja kuidas?

2.6. Kui suurt rolli omab avaliku teenistuse tippjuhi töös poliitilise mõõtme tajumine/tundmine?

2.7. Kui oluliseks peate organisatsioonilise mälu olemasolu ja milline on tähtajalise teenistuse mõju sellele?

2.8. Palun kirjeldage, kas ja kuidas mõjutab tähtajaline teenistus Teie avaliku teenistuse motivatsiooni?

2.9. Kas avaliku teenistuse tippjuhi kohale asudes lepiti Teiega kokku konkreetsed tulemuseesmärgid, mida teenistustähtaja jooksul täita?

2.9.1. Kui jah, millise ajaperspektiiviga need on?

2.9.2. Kui sageli, kuidas ja kelle poolt toimub nende täitmise ülevaatamine?

2.9.3. Kas tulemuseesmärke on muudetud Teie tippjuhi ametikohal olemise ajal?

2.9.4. Millist rolli tulemuseesmärkide ja tulemuste hindamine omavad (mis sooritusest sõltub)?

2.10. Milliseks hindate teenistustähtaja mõju avaliku teenistuse tippjuhtide personalivoolavusele?

## **Lisa 4 järg**

### **3. Edasine töökäik**

- 3.1. Kas soovite jätkata teenistust avaliku teenistuse (oma praegusel või mõnel teisel) tippjuhi ametikohal ka pärast oma praeguse teenistustähtaja täitumist?
- 3.2. Kuivõrd mõjutab Teie edasist karjäärivalikut tähtajaline teenistus?

### **4. Hinnang teenistustähtaegadele**

- 4.1. Milline on Teie hinnang avaliku teenistuse tippjuhtidele kehtestatud teenistustähtaegade kohta?
  - 4.1.1. Millised on Teie hinnangul sellega kaasnevad eelised võrreldes tähtajatu teenistusega?
  - 4.1.2. Millised on Teie hinnangul sellega kaasnevad puudused võrreldes tähtajatu teenistusega?
- 4.2. Kas tähtajaline teenistus on takistanud Teil tippjuhi ametikohal olles midagi tegemast või sooviksite teha midagi teisiti, kui teenistus oleks tähtajatu? Palun kirjeldage, mida ja kuidas?
- 4.3. Kas Teie hinnangul tuleks avaliku teenistuse tippjuhtidele seatud tähtajalisest teenistusest loobuda või võiks selle kasutamise laiendamist kaaluda ka teistele avaliku teenistuse ametikohtadele, näiteks keskastmejuhtidele?

## Lisa 5. Lihtlitsents

### **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>1</sup>**

Mina Taniel Vain

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide teenistustähtaeg  
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Tiina Randma-Liiv,  
(juhendaja nimi)

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

---

09.05.2023

---

<sup>1</sup> Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.