

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Maris Punder

**POLIITIKUTE VAADE POLIITILIS-ADMINISTRATIIVSETELE
SUHETELE EESTIS**

Magistritöö
Õppekava HAAM

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 11277 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Maris Punder

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 176828HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: maris.punder@gmail.com

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	8
1.1. Poliitikute roll täidesaatvas võimuharus	8
1.2. Tippametnike roll täidesaatvas võimuharus	10
1.3. Poliitilis-administratiivsed suhted	13
2. POLIITILIS-ADMINISTRATIIVSED SUHTED EESTIS	19
2.1. Haldussüsteemi kujunemine	19
2.2. Poliitilis-administratiivseid suhteid raamistav seadusandlus	21
2.3. Metoodika ja valim	23
2.4. Poliitikute vaade	25
2.4.1. Valikuprotsess	25
2.4.2. Suhtumine tippametnike positsiooni	28
2.4.3. Ülesanded	31
2.4.4. Põhiväärtused	33
2.4.5. Töömeetodid	34
3. DISKUSSIOON	36
KOKKUVÕTE	41
SUMMARY	43
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	45
LISAD	49
Lisa 1. Intervjuu küsimused	49
Lisa 2. Intervjueeritute loetelu	51
Lisa 3. Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel	52
Lisa 4. Lihtlitsents	53

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida Eesti poliitilis-administratiivseid suhteid läbi poliitikute vaate. Täpsemalt keskendutakse ministrite ja tippametnike omavahelistele suhetele ja rollijaotusele. Tippametnikena vaadeldakse magistritöös kantslereid ja asekanclereid. Tegemist on Eestis esmase poliitikute seisukohtade kaardistamisega. Teoreetiline raamistik põhineb Svava (2006) viiel elemendil, mis avavad tippametnike ja tipp-poliitikute valikuprotsessi, suhtumist üksteise olemusse, osapoolte põhiväärtusi, ülesandeid ja töömeetodeid. Magistritöö empiiriline osa keskendub ministri vastutust kandnud aktiivsete poliitikute kogemuste ja seisukohtade kaardistamisele ja analüüsimisele. Töö raames intervjueriti 10 endist ministrit ning esindatud on kõigi viie Riigikogus esindatud fraktsiooni liikmed. Magistritöö näitab, et poliitikud tajuvad oma suhteid kantslerite ja asekancleritega erinevalt. Kantslereid nähakse kui ministeeriumi üldjuhte, kelle peamiseks ülesandeks on olla ministri ja ministeeriumi vahelülis. Asekanclerite roll on olla ekspert oma valdkonnas ning ellu viia ministri poliitilisi suuniseid. Ministri rollina nähakse ministeeriumi poliitilist juhtimist ja strateegiliste otsuste tegemist. Ministrite ja tippametnike omavaheliste suhete olemuse kohta on poliitikutel kahesugused arvamused. Varem võimul olnud erakondade endised ministrid on seisukohal, et ministrite ja tippametnike vahel on oluline koostöö. Esimest korda võimul olnud poliitikute seisukohast on kõige tähtsam koalitsioonileppe täitmine. Lisaks puudub viimastel ka usaldus administratsiooni vastu, kuna ollakse arvamusel, et ametkond on eelnevate valitsuste poolt politiseeritud.

Võtmesõnad: poliitilis-administratiivsed suhted, minister, tippametnik, kantsler, asekancler

SISSEJUHATUS

Globaliseerumine, tehnoloogia areng, kriisid ja kõik muu, mis maailmas muutub, mõjutab ka riikide juhtimist. Demokraatlikke riike juhivad nii poliitikud kui tippametnikud (Rose 1987, 409). Edukas riigijuhtimine sõltub aga nende osapoolte harmoonilisest koostööst. Ideaalmaailmas kujundavad rahva poolt valitud tipp-poliitikud riigi poliitikat ning poliitikate elluviimist juhivad sõltumatud tippametnikud (Vinni 2007, 5). Reaalses maailmas aga pole need rollid nii selgelt eraldatud, kuna mõlemad osapooled on seotud poliitika kujundamisega (Svara 1999; Svara 2006; Alford *et al.* 2016; Connaughton *et al.* 2008, Vinni 2007; Pierre *et al.* 2017). Alford *et al.* (2016, 752) on oma töös viidanud poliitiliste ja administratiivsete ülesannete vahele jäävale alale kui „lillale tsoonile“, kus poliitilise osa punane saab kokku administratsiooni sinisega. Seega on valitsemise mõistmiseks oluline teada, kuidas poliitikud ja ametnikud selles lillas tsoonis koos toimivad.

Poliitilis-administratiivsete suhete ja koostöö uurimine on olnud teoreetikute ja praktikute jaoks väga olulisel kohal, kuna need kujundavad ühiskonna toimimist (Vinni 2007; Svara 2001; Svara 2006; Peters *et al.* 2006; Connaughton *et al.* 2008, 20). Need suhted on olulised nii ülalt-alla kui ka alt-üles vaates – ülalt alla on poliitiliste juhtide jaoks oluline, et nende tahtmised viiakse avaliku teenistuse poolt ellu, alt-üles on aga oluline, et informatsioon liiguks ametnike käest võimalikult kiiresti poliitiliste juhtideni, et avalik sektor kui tervik töötaks võimalikult mõjusalt (Peters *et al.* 2006, 5).

Osapoolte mõjuvõimu ja nende omavahelist koostööd mõjutavad nii riigi valitsemisvorm, kultuur, seadusandlus kui ka indiviidide isikuomadused ja uskumused (Connaughton 2008; Sootla 2005; Svara 2006). Samas muudab ka tehnoloogia areng igapäevast töökeskkonda (Hood ja Lodge 2012, 98). Mainimata ei saa ka jätta üle maailma levinud uue haldusjuhtimise (*New Public Management* ehk NPM) reforme, mille käigus avalikku haldusesse juurutati erasektorile omaseid töövõtteid, et muuta avaliku sektori toimimine tõhusamaks (Peters *et al.* 2006, 8) ning mis on kujundanud paljude riikide poliitilis-administratiivseid suhteid (Hood ja Lodge 2012, 98). Lisaks on suhteid muutnud keerukamaks ka kolmandad osapooled, kelleks on teised organisatsioonid, kes ühtepidi küll

pakuvad oma ekspertteadmisi, kuid teistpidi on nende eesmärgiks isikliku heaolu suurendamine. Juurde on tulnud ka kodanikud, keda on valitsus ise kutsunud kaasa rääkima, kuid iga lisaarvamus muudab poliitilis-administratiivsed suhted veel keerukamaks. (Peters *et al.* 2006, 9)

Poliitilis-administratiivsete suhete keerukus on aktuaalne ka Eestis. Näitena saab tuua 2019. aasta sügisel meedias kajastatud skandaali, kus maaeluminister vabastas ametist maaeluministeriumi kantsleri, kes avalikustas ministri küsitava käitumise (Valitsus vabastas... 15.11.2020). Sellele otsusele järgnes peaministri ettepanekul ka ministri ametist vabastamine, et leevendada tekkinud usalduskriisi (*Ibid.*). Samas pole antud teemat Eestis väga laialdaselt uuritud. Kõige värskem uuring Eesti poliitilise ja administratiivse suhte kohta on tehtud Rattuse ja Randma-Liivi (2019) poolt, kelle töö eesmärgiks oli analüüsida Eesti tippametnike ametist lahkumist läbi avaliku teenistuse tehingu teooria. Riigikontrolli poolt tellitud uuringu autori Rauno Vinni (2007) eesmärgiks oli ära kirjeldada poliitilise ja administratiivse juhtimise probleemid ministeeriumis ning kaardistada võtmeisikute vastutus valitsemisala juhtimisel, lisaks ka pakkuda välja tulnud probleemidele lahendusi. Tammekändi (2016) uuringu tulemus näitas, et peamiseks ministrite ja kantslerite võimuvõitluse põhjuseks on osapoolte erinev nägemus kantsleri rollist poliitika kujundamise protsessis. Nagu ka Vinni (2007, 2) oma töös välja tõi, siis Eesti valitsemiskorraldust reguleeriv seadusandlus on väga paindlik. Vabariigi valitsuse seadus (VVS) §49 sätestab, et ministri kui ministeeriumi juhi pädevusse kuulub nii ministeeriumi juhtimine ja ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate küsimuste korraldamine kui ka nende küsimuste kuuluvuse otsustamine. VVS §53 sätestab, et kantsleri pädevusse kuulub ministeeriumi struktuuriüksuste töö juhtimine ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevuse koordineerimine ning ministeeriumi asjaajamise korraldamine. Seega Eesti seadusandlus ei piiritle täpselt poliitilise ja administratiivse rolli pädevusi ja vastutusala. Selline paindlik seadusandlik raamistik on võimaldanud ministeeriumitel ise kujundada oma juhtimissüsteeme, mille tulemusel on poliitilis-administratiivsed suhted ka ministeeriumite lõikes erinevad (Vinni 2007, 2).

Eelnevad analüüsid on antud teemat uurinud eelkõige läbi tippametnike vaate. Käesoleva magistr töö eesmärgiks on poliitilis-administratiivsete suhete kaardistamine ja analüüsimine läbi poliitikute vaate, et teada saada, millised on nende kogemused ja arusaamad. Tippametnike all on keskendunud kitsamalt vaid kantsleritele ja asekanteritele ning välja on jäetud teised Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide hulka kuuluvad positsioonid (Avaliku teenistuse seadus, § 10 lg 2). Samuti ei käsitleta poliitikute suhteid asekanterist allapoole jäävate juhupositsioonidega. Teemat

avatakse läbi Eesti endiste ministrite kogemuste ja seisukohtade kaardistamise. Magistritöö püüab anda vastused järgmistele küsimustele:

- Milline on poliitikute vaates ministrite ja tippametnike rollijaotus Eesti haldussüsteemis?
- Milline on poliitikute nägemus ministrite ja tippametnike omavahelistest suhetest?

Poliitilis-administratiivseid suhteid on lahatud läbi erinevate teoreetiliste raamistike nagu avaliku teenistuse tehing (Hood ja Lodge 2012) ning poliitilis-administratiivse dihhotoomia mudel (Overeem 2005; Svava 1999, 678). Käesolevas töös lähtutakse Svava (2006) raamistikust, mis aitab analüüsida poliitikute ja tippametnike suhteid läbi viie elemendi, milleks on osapoolte valik, suhtumine teise osapoolte olemusse, põhiväärtused, ülesanded ja meetodid. Svava (2006, 125) toob oma töös välja, et kuna reaalses elus ei ole poliitilised ja administratiivsed rollid kunagi eraldiseisvad, siis tuleks poliitilis-administratiivseid suhteid vaadata eelkõige läbi üksteise täiendamise ehk raamistada neid suhteid läbi poolte eristamise ja samaaegse põimumise. Uurimisküsimustele vastamiseks viis autor läbi poolstruktureeritud intervjuud 2020. aastal Riigikogus esindatud fraktsioonide ministrikogemusega inimeste hulgas. Töö metoodika ning sellega seotud valikud on täpsemalt lahti kirjutatud metoodika osas.

Magistritöö on jagatud kolmeks osaks, millest esimene peatükk annab ülevaate teoreetilistest kontseptsioonidest, mis on tipp-poliitiku ja tippametniku roll ning millised on poliitilis-administratiivsete suhete olemus ja probleemid. Teises peatükis toob autor välja uurimuse metoodika ja kirjeldab Eesti haldusstruktuuri kujunemist ning tänapäeva poliitilis-administratiivse juhtimise ülesehitust. Kolmandas peatükis analüüsitakse empiirilise uuringu tulemusi.

Autor tänab magistritöö juhendajat ning intervjuueeritavaid olulise panuse eest uurimuse valmimisse.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. Poliitikute roll täidesaatvas võimuharus

Poliitikud kui juhtiv jõud (Pierre *et al.* 2017, 661) on peamiseks liideseks rahva ja poliitikat elluviivate institutsioonide vahel (Bäck *et al.* 2016, 355-356). Esindusdemokraatias annab rahvas võimu poliitilistele esindajatele, kes seejärel sõltuvalt riigis valitsevast poliitilisest süsteemist moodustavad valitsuse, kus võim jaguneb erinevate ministrite vahel, kes delegeerivad poliitika suunda administratsioonile (Strøm 2000; Kam *et al.* 2010, 1). Rahvas ei vali otseselt ministreid, vaid erinevaid erakondade esindajaid, mille tulemusel üks erakond võidab (Kam *et al.* 2010, Davidsson ja Bäck 2019). Koalitsioonivalitsusega riikides toimub peale valimisi veel uus võimuvõitlus ja tagatoa läbirääkimised – kellega koalitsiooni luua, kes saab peaministriks, mis erakond kui palju ministrikohti saab (*Ibid.*). Peaminister valitakse üldjuhul valimised võitnud erakonnast (Bäck *et al.* 2016, 374), ülejäänud ministrikohad jagunevad koalitsiooni erakondade vahel kauplemise teel (Davidsson ja Bäck 2019, 935). Erinevad ministripositsioonid on erineva kaaluga (Hallerberg ja Wehner 2018) ehk mõni koht on ihaldatum ja prestiižsem kui teine. Kam *et al.* (2010) ja Davidsson ning Bäck (2019) vihjavad oma töös väga palju sellele, et erakonnasisene poliitika on veel omakorda keeruline teema, millele pole uurimustes väga põhjalikku tähelepanu pööratud. Küll aga töid nad välja (*Ibid.*), et erakond otsustab ise, kellele missugune positsioon anda. Hallerberg ja Wehner (2018) lisavad, et ministrite valikul mängib olulist rolli ka riigi majanduslik olukord ning inimeste taust. Isegi kui parteisisene valik on tehtud, saavad koalitsioonierakonnad üksteise ministrinominante tagasi lükata, kui nad leiavad, et väljapakutud isikud pole positsioonile sobivad. Seega valitakse ministrikandidaate ka vastavalt sellele, mis koalitsioonierakonnale sobiks. (Bäck *et al.* 2016, 361) Seega võib öelda, et valitsuse moodustamine koalitsiooni valitsemisvormis on üks mitmeetapiline võimuvõitlus ja läbirääkimiste ning kompromisside tegemise jada.

Peamiselt nähakse ministreid kui ministeeriumide poliitilisi juhte, kelle peamiseks ülesandeks on poliitika strateegiate kujundamine (Kam *et al.* 2010; Pierre *et al.* 2017; Marsh *et al.* 2000;

Christensen 2006). Samas on ministritel veel mitmeid ülesandeid, mille Marsh *et al.* (2000, 306) jagasid ära nelja rolli vahel – nendeks on:

- Strateegiline roll, mis hõlmab
 - Eesmärkide püstitamist
 - Poliitilist algatust
 - Poliitika valikut (ametnike poolt ettevalmistatud alternatiivide seast)
 - Poliitika seadustamist
- Poliitiline roll, mis hõlmab
 - Ministeeriumi seisukohtade esindamist valitsuses
 - Suhtlemist parlamendiga
 - Osalemist Euroopa Liidu otsustusprotsessides
 - Partei poliitilise programmi esindamist
- Juhtimisroll, mis hõlmab
 - Ministeeriumi juhtimist
 - Täidesaatvate otsuste vastuvõtmist
- Avalike suhete roll, mis hõlmab
 - Ministeeriumi ja huvigruppide, avalikuse ning meedia vaheliste suhete korraldamist

Ministrite olemuse mõistmiseks tuleb vaadelda nende eesmärgi ja strateegiaid. Valitud strateegiad mõjutavad ministri tegutsemisviisi igas rollis, samas kujundab strateegiat ka tema eesmärk. Enamasti on ministri üheks olulisemaks isiklikuks eesmärgiks karjääriredelil tõusmine või püsimine. (Marsh *et al.* 2000, 324) Samas peaksid ministrid ühiskonna kui terviku elu edendama, mitte mõtlema ainult oma erakonna soovidele või üksikute huvigruppide elu parendamisele. Teoorias on leitud, et ministreid on kolme tüüpi – ideoloogid, partisanid ja lojaalsed ministrid, kellest esimesed kaks tahavad midagi muuta ning viimane soovib lihtsalt positsiooni saavutada ja hiljem säilitada (Alexiadou 2016 viidatud Davidsson ja Bäck 2019, 935). Rose (1987) sõnul mõjutavad ministrite tegutsemist poliitiline tahe midagi muuta ja millegi saavutusvajadus. Saavutusvajadusele keskenduvad poliitikud tegelevad peamiselt ühiskonna väiksemate probleemidega. Mida keerulisem on ühiskondlik probleem, seda väiksem on võimalus, et see saab ministri valitsemisaja jooksul lahendatud. (*Ibid.*) Seega isiklikel eesmärkidel on suur mõju ministri strateegilisele rollile, samas aga on just selle rolli ülesannete täitmine ametnike silmis

kõige olulisem, kuna ministri poliitiline hinnang ja otsustusvõime on riigi juhtimisel määrava tähtsusega (Marsh *et al.* 2000, 313).

Ministri otsuseid mõjutab tema erakond (Marsh *et al.* 2000, 315; Bäck *et al.* 2016, 359). Nagu ka Kam *et al.* (2010) oma töös välja tõid, siis erakonna sisene poliitika on reeglina samuti keeruline. Poliitiku tuleviku huvides tuleb tal oma erakonna huve esindada (Marsh *et al.* 2000, 315). Andeweg (2000) viitab ministritele kui kaksikagentidele, kes teenivad samal ajal nii oma erakonna kui ka valitsuse kui terviku huve. Selleks, et minister oma erakonna huve ei unustaks on paljudes riikides tavaks ministrite valitsusevälised kohtumised oma erakonna juhtkonnaga. Lisaks on erakonnal õigus ka ministreid tagasi kutsuda ja vahetada. (*Ibid.*, 389) Seega erakond mõjutab ministri kõiki rolle. Lisaks võib ka peaministril olla õigus ministrit ametist vabastada (Indriðason ja Kam 2006, Christensen 2006). Enamasti vahetatakse ministreid peale skandaale selleks, et taastada ühiskonna usaldus valitsuse vastu (Christensen 2006, 2).

Küll aga tuleb ka Marsh *et al.* (2000, 306) rollijaotusest välja administratsiooni osalus. Administratsioon varustab ministreid informatsiooni ja nõuga, ministri ülesanne on valitud poliitikale saada valitsuse toetus, misjärel tuleb poliitikat kaitsta parlamendi ees, mille võimuses on selle seadustamine (*Ibid.*, 313). Lisaks välja toodud ülesannetele on mõnes valitsemismudelil ministrite otsustada ka administratiivse personali valik ning osakondade ülesehitus (Christensen 2006, 1014). Kokkuvõttes on täidesaatvas võimuharus poliitikul mitu rolli, mis on omavahel tihedalt seotud ning sõltuvad nii inimese enda isikuomadustest kui ka enda ja erakonna eesmärkidest. Samas aga vajavad tipp-poliitikud riigi juhtimiseks toetavat administratsiooni, millele keskendub järgmine töö peatükk.

1.2. Tippametnike roll täidesaatvas võimuharus

Enamasti viidatakse tippametnikele kui bürokratidele, üldjuhtidele, poliitikakujundajatele ja läbirääkijatele (Pierre *et al.* 2017, 660), kelle juures on kõige olulisemaks aspektiks nende kompetents (Hood, Lodge 2004, 312). Tippametnike teadmised, asjatundlikkus ja võimed mõjutavad ühiskonna edendamise võimekust (*Ibid.*). Kompetentsete tippametnike leidmiseks kasutatakse enamasti väärtuspõhist (*merit*) värbamist, mis peaks välistama poliitilise patronaazi (Peters 2002, 86; Egeberg *et al.* 2019). Samas on riigiaparaadi edukaks toimimiseks oluline, et tippametnik ei laseks oma isiklikel tõekspidamistel mõjutada koostööd erinevate poliitiliste

juhtidega (Peters 2002, 86-88). Üldiselt on tippametnike värbamise korraldamise viise kaks (*Ibid.*, 96):

- tsentraliseeritud värbamine,
- iga asutus värbab ise.

Esimese korraldusviisiga tagatakse väärtuspõhine värbamine (*Ibid.*, Sundell 2014), kus eraldiseisev organisatsioon viib läbi konkursi, mille käigus testitakse ja hinnatakse kandidaate ning mille tulemusel esitatakse kolm või enam kõige sobivamat isikut asutusele, kus tehakse lõppotsus. Teise värbamisviisi korral on igas asutuses vastav osakond, kes viib läbi konkursi, mille käigus hinnatakse kandidaatide vastavust vaba positsiooni miinimumnõuetele. Teise viisi puhul on ametnike politiseerimise võimalus suurem. (Peters 2002, 96)

Zalmanovitch (2014, 813) kohaselt põhineb administratsiooni identiteet kolmel sambal, milleks on seadus, poliitika ja juhtimine. Seadusandlus paneb paika administratsiooni tegutsemisraamistiku. Poliitika annab administratsioonile tegutsemiseks sisendi. Juhtimise all on silmas peetud tippametnike võimekust juhtida ministeeriumi personali ja tegutsemist võimalikult efektiivselt. (*Ibid.*) Tippametnike peamisteks ülesanneteks on pakkuda poliitika soovitusi, viia ministri poolt valitud poliitika ellu ning pärast raporteerida tulemusi (Gains 2009; Svara 2006, 132). Christensen (2006, 1000) defineerib ministeeriumi kui ministrite sekretariaati, kes teeb ministri jaoks kogu taustatöö, koostab raporteid, informeerib ja toetab neid avalikkuse ees. Seega ministeeriumi juhiks on tippametnik, kelle ülesandeks on kommunikeerida poliitilise juhi eesmärgid personalile, meediale ja avalikkusele ning tagada nende elluviimine (Svara 2006, 132). Üldiselt nähakse tippametnikku kui ministeeriumi üldjuhti, kelle ülesandeks on olla vahelüli ministri ja ministeeriumi vahel (Peters 2002, Christensen 2006). Samas on ka riike ning üksikuid asutusi, kus tippametniku roll on olla peaekspert oma valdkonnas (Peters 2002, 93-94).

Alford *et al.* (2016, 756) on toonud välja, et administratsiooni tööülesanded on suuresti seotud halduspoliitikate elutsükliga, mille käigus on ametnikel võimalus sekkuda poliitika sisusse. Järgnevas tabelis on välja toodud poliitika elutsükli erinevate etappide mõjutamise võimalused (vt tabel 1).

Tabel 1. Administratsiooni poliitiline käitumine

Poliitikatsükli etapp	Tippametniku poliitiline käitumine	Suhe poliitilise juhti
Probleemi tuvastamine, raamistamine	Informatsiooni kontrollimine, aja planeerimine, kolmandate osapoolte mõjutamine	Enamasti toetav
Lahenduste kaardistamine	Valikute kujundamine, info kontrollimine, protsesside juhtimine, alternatiivsete poliitikate lisamine/piiramine	Peamiselt toetav
Poliitika valimine	Protsesside juhtimine, teiste osapoolte mõjutamine	Enamasti toetav, vahel vastu hakkav
Poliitika elluviimine	Protsesside juhtimine ja planeerimine, teiste osapoolte mõjutamine	Enamasti toetav

Allikas: autori koostatud Alford *et al.* (2016, 756) baasil

Eelnevast nähtub, et tippametnikel on halduspoliitikate kujundamisel ja elluviimisel oluline mõjuvõim ning mitmed hoovad kuidas halduspoliitilisi protsesse suunata. Tippametnike üks peamisi rolle on oma ministri informeerimine (Gains 2009). Informeerimise käigus võivad tippametnikud poliitika suunamiseks ministri eest teatud informatsiooni varjata või muu informatsiooniga kuhjata, et olulised detailid teksti sisse ära kaoksid (Alford *et al.* 2017). Lisaks saavad ametnikud mõjutada poliitika suunda, tuues ministri lauale vähem alternatiivseid poliitika valikuid või venitades olulise informatsiooni edastamisega. Kõige suurem poliitiline sekkumine on aga kolmandate osapoolte arvamuste kujundamine, mille kaudu saavad ametnikud mõjutada poliitikute mänguvälja suurust. (*Ibid.*) Kui aga nõu andmisega pole suudetud midagi muuta, saab administratsioon poliitika käiku mõjutada ka oma allüksuste juhtimise kaudu. Näiteks kellele missugune ülesanne antakse, keda alltöövõtuks kasutatakse ning kuidas institutsiooni ressursse kasutatakse – kõik see mõjutab samuti poliitika elluviimise ja analüüsi käiku. (Svara 2006, 125) Samas üldjuhul sekkub administratsioon poliitikasse juhtudel kui minister ise pole võimeline või ei taha midagi muuta. Sellistel juhtudel üritab administratsioon ministrit rohkem toetada ja suunata, mille tulemusel aga tihti sekkutakse poliitika kujundamisse. Lisaks võib ametnik tabelis (vt tabel 1) välja toodud võtteid kasutada selleks, et vähendada kolmandate osapoolte mõjuvõimu ministri üle. (Alford *et al.* 2017, 757-758) Page (2010) toob oma töös välja, et administratsiooni jaoks on ühiskonna teenimine olulisem eesmärk, kui olla hea alluv ministrile. Seega kui veenmine ja suunamine ei muuda ministri seisukohti, on ametnikel võimalus oma poliitilistele eelistustele toe saamiseks lekitada infot meediale või teistele osapooltele.

Seega ametnike suureks ülesandeks traditsioonilises võtmes on toetada ministrite tööd (Rose 1987, Gains 2009, Alford *et al.* 2016, Peters 2002). Minister seab poliitilised eesmärgid, millele ametnikud töötavad välja konkreetsed tegutsemisvõimalused koos edukuse tõenäosusega. Tippametnike isiklikeks eelistusteks on viia ellu poliitikaid, mille edukuse tõenäosus on suurem (Rose 1987). Samas nagu eelnevast peatükist välja tuli, siis lõppotsustajaks on poliitik.

1.3. Poliitilis-administratiivsed suhted

Poliitilis-administratiivsed suhted on olnud teadlaste uurimisväljas juba kümnendeid. Rose (1987, 409) on öelnud: „Metafooriliselt öeldes on riigilaeval üks rool, kuid kaks paari käsi, kes seda juhivad – ühed käed kuuluvad poliitikutele ja teised tippametnikele.“ Eelnev tsitaat toob antud teema aktuaalsuse väga hästi esile. Kuidas saavad ministrid ja tippametnikud koos juhtida riiki edukalt? Üks traditsioonilisemaid vaateid poliitilis-administratiivsete suhete uurimiseks on olnud dihhotoomia põhimõte, kus ministrid suunavad poliitikat ja annavad ametnikele poliitilised eesmärgid, mida administratsioon seejärel ellu viib (Sayre 1958, Overeem 2005, Svava 2001). Traditsioonilises vaates on poliitikud olnud alati esmatahtsad ning ametnikud teisejärgulised (Rose 1987, 410). Seega ideaalis on need rollid selgelt eristatavad. Küll aga taibati üsna ruttu, et reaalsuses see nii ei ole (*Ibid.*, Peters *et al.* 2006). Valitud poliitikud omavad küll seaduslikku autoriteeti, et juhtida valitsust, kuid tippametnikud omavad vajalikke teadmisi, kuidas poliitikaid edukalt ellu viia (Rose 1987, 409; Peters *et al.* 2006, 7). Seega lihtsalt öeldes kuulub poliitikutele küll võim, kuid avaliku sektori võimekuse teadmised kuuluvad tippametnikele. Edukaks riigi juhtimiseks on vaja mõlemaid.

Poliitilis-administratiivseid suhteid mõjutavad riigis valitsev poliitiline süsteem, kultuur, ajalugu (Hood 2000; Pollitt ja Bouckaert 2017, peatükk 3.2; Peters 2002, peatükk 2) ning institutsionaalsed rollid, reeglid ja ressursid (Gains 2009, Peters 2002, peatükk 2). Ühiskondlik kultuur kujundab inimeste hoiakuid ja käitumist üldiselt ning mõjutab ka institutsioonide rolle ja nendes valitsevaid reegleid (Peters 2002, 77). Samas kujundab riigi ajalugu nii ühiskondlikku kui ka poliitilist kultuuri. Näiteks Kesk- ja Ida Euroopa riikides on suurem probleem ametkonna politiseeritusega, mille tõttu ka ühiskonna hoiakud valitsuse suhtes on skeptilisemad (Meyer-Sahling ja Veen 2012). Ka avalike institutsioonide rollid, reeglid ja ressursid varieeruvad, mille tõttu poliitilis-administratiivsed suhted erinevates institutsioonides erinevad (Gains 2009, Peters 2002, peatükk

2). Mõned institutsioonid on täpsemini ja rohkem seadustega reguleeritud kui teised, mille tõttu võib eri ministritel olla erinev võimu ulatus (Christensen 2006). See teeb poliitilis-administratiivsete suhete analüüsimise keerulisemaks, kuna üldistusi võib olla keeruline teha.

Poliitilis-administratiivseid suhteid kujundavad ka aeg ja erinevad avaliku sektori reformid. Pollitt ja Bouckaert (2017, peatükk 6.3) on toonud välja poliitikute ja ametnike rolli mõtestamise läbi kolme peamise avaliku halduse ideaalmudeli, milleks on *New Public Management* (NPM), *Neo-Weberian State* (NWS) ja *New Public Governance* (NPG). Tegemist on ideaaltüüpi mudelitega, mis ei esine praktikas puhtes vormides (*Ibid.*). Järgnevas tabelis on välja toodud (vt tabel 2) poliitikute ja ametnike rollid igas mudelis ning iga ideaaltüübi nõrkused.

Tabel 2. Poliitikute ja ametnike rollid läbi kolme ideaalmudeli

Mudel	Poliitikute roll	Ametnike roll	Mudeli nõrkused
NPM	Strateegiliste eesmärkide seadjad	Autonoomsed juhid, keda hinnatakse tulemuste põhjal	Mõned poliitikud tahavad detailsemalt sekkuda Vähene ühtsuse tunne avalikus teenistuses
NWS	Autoriteetne otsustaja	Professionaalsed poliitikate elluviijad Ühiskonna hüvede teenindajad	Poliitikutel on raskusi oma otsustele kindlaks jääda Ametnikel võib tekkida dilemma oma kahe rolli vahel
NPG	Erinevate huvigruppide vaheliste kompromisside leidja	Võrgustiku haldaja	Poliitikutel on võimalik survestada ning vahel saavutatud kompromiss ei ole parim valik ühiskonnale Selge vastutus puudub ning poliitikute ja ametnike roll on raskesti eristatav

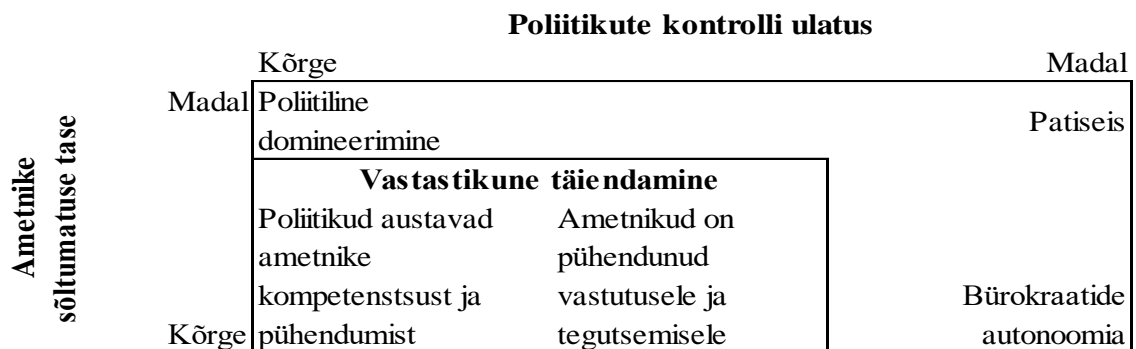
Allikas: autori koostatud Pollitt ja Bouckaert (2017, 173) baasil

Mudelid näitavad, et poliitilis-administratiivsetes suhetes on pinged sisse kirjutatud. NWS esindab kõige traditsioonilisemat lähenemist avalikule haldusele, kus minister on poliitika otsustaja ja administratsioon poliitika elluviija. NPM reformidega antakse ametnikele suurem autonoomsus, kuid avaliku teenistuse tulemuspõhine juhtimine vähendab teenistuse ühtsustunnet. NPG reformidega kerkib suuresti esile rahva osalemine riigi juhtimises (Peters *et al.* 2006), samas mida rohkemate osapoolte vahel tuleb üksmeel saavutada, seda keerulisem seda teha on (*Ibid.*, 10). Kokkuvõttes kujundavad ka erinevad reformid suuresti poliitilis-administratiivseid suhteid. Avaliku halduse teooriatest saab antud teemat vaadelda läbi avaliku teenistuse tehinguteooria (*public sector bargain*). Hood ja Lodge (2012, 97) on kirjutanud, et avaliku teenistuse tehing on

iga avaliku juhtimissüsteemi lahutamatu osa. Tegelikuses on kõiki inimsuhteid võimalik vaadelda kui osapoolte vahelist kokkulepet või tehingut, kus mõlemad osapooled panustavad millegagi, mille eest nad ootavad ka teise poole panust. Avaliku teenistuse tehingu teooria põhineb peamiselt kolmel aspektil – kompetents, tasu ja lojaalsus (Hood ja Lodge 2012). Tippametnikelt oodatakse kompetentsust ehk vajalikke oskusi ja teadmisi, et juhtida riigi administratsiooni. Oma töö eest ootavad tippametnikud teatud tasu või hüvitist. Lojaalsus, kellele ja mis kujul, ning ka sellest tulenev vastutuse jaotus mõjutavad samuti avaliku teenistuse tehingu olemust. (Hondegghem 2011, 161) Üks traditsioonilisemaid avaliku teenistuse tehingu näiteid on *Schafferiani* tehing, kus ametnikud pakkuvad valitsusele lojaalset ja kompetentset teenust, mille vastutasuks ootavad nad usaldust, autonoomsust, väärtuspõhist valikut ning püsivat tenuuri (*Ibid.* 160). NPM tüüpi reformidega muutus avaliku teenistuse tehing rohkem juhtimislikuks, kus tippametnikele anti rohkem autonoomsust, millega kaasnes ka suurem vastutus avaliku teenistuse üle (Hondegghem 2011, 160; Hood ja Lodge 2012, 98). Juhtimislikus avaliku teenistuse tehingus on ametnike kindlustunne töökoha suhtes väiksem, suurem roll on juhtimisoskustel ning tasu oma panuse eest on sõltuv töö tulemustest (Hondegghem 2011, 160-161).

Rohkem poliitikateaduse valdkonna teooriatest avab antud teemat Svava (1999, 2001, 2006) üksteist täiendav mudel (*model of complementarity*), mis aitab paremini mõista poliitilis-administratiivsete suhete kompleksust, kus rollid on samal ajal eristuvad kui ka kattuvad (*Ibid.*) Poliitilis-administratiivsete suhete pidevaks dilemmaks on, kuidas ametnikke isoleerida poliitikasse sekkumisest, samal ajal kaasates neid poliitikate kujundamisse (Svava 2001, 176). Nagu eelnevates peatükkides ka välja tuli, siis on nii poliitilisel kui administratiivsel poolel palju võimalusi üksteist mõjutada. Üksteist täiendava teooria põhimõtteks on, et usaldusväärse riigi juhtimiseks valitud poliitikud ja administratsioon ühendavad oma jõud (Svava 1999, 2001, 2006). Poliitikud ja administratsioon on küll eraldiseisvad osad, kuid nende töö nõuab üksteise toetust (Christensen 2006; Pierre et.al. 2017; Gains 2009; Svava 2001). See aga eeldab, et ametnikud austavad poliitikuid, samal ajal olles täielikult pühendunud poliitika elluviimisele, mis edendab ühiskonda kui tervikut. Läbi ausa valimiskonkurentsi valituks osutunud poliitikud aga peavad kinni seadustest ning austavad ja usaldavad ametnike kompetentsi. (Svava 2001) Ka poliitika elluviimine nõuab osapoolte koostööd (Christensen 2006; Gains 2009; Svava 1999, 2001, 2006). Svava (1999, 678) kohaselt iseloomustab üksteist täiendavat teooriat osapoolte iseseisvus, ulatuslik suhtlus, eristatav, kuid samas kattuv roll, ning teooria alustalaks on administratiivse poole poliitiline neutraalsus, mis oli ühtlasi ka dihhotoomia üks aluspõhimõtteid (Overeem 2005, 311).

Kuidas aga saavad poliitikud säilitada kontrolli samal ajal, kui nad annavad administratsioonile iseseisvuse kinni pidada professionaalsetest väärtustest ja standarditest (Svara 2001, 179)? See õige tasakaal poliitikute kontrolli ja ametnike sõltumatuse vahel on see, mida on vaja saavutada, kuid mis nõuab poliitikute austust ametnike töö vastu ning ametnike pühendumist ja vastutust. (*Ibid.*) Seda õiget tasakaalu on kuvatud ka joonisel (vt joonis 1). Poliitilise kontrolli all on mõeldud võimet seada poliitiline suund ning säilitada järelevalve ametnike tegevuste üle. Ametnike sõltumatuse all on mõeldud poliitikute sisendi kinnitamist poliitika väljatöötamisse ja võimet lähtuda oma professionaalsest kompetentsist poliitika elluviimisel (Svara 2001).



Joonis 1. Poliitilise kontrolli ja ametnike sõltumatuse tasakaal

Allikas: autori koostatud Svara (2001, 179) baasil

Vastastikune täiendamine hõlmab pooltevahelist pidevat suhtlust ning üksteise austust ja usaldust (Svara 2001, 180). Samas sõltub austus ja usaldus indiviidi isikuomadustest (Connaughton 2008; Sootla 2005; Svara 2006). Vastastikusel täiendamisel administratsioon aitab poliitikat kujundada ja annab elluviimisel sellele konkreetse sisu. Valitud poliitikud jälgivad poliitika elluviimist ning probleemide esinemisel üritavad läbi väikeste muudatuste neid parandada. (Svara 2001, 180) Lisaks tipp-poliitikutele ja tippametnikele on suhtluse kolmandaks osapoolteks poliitilised nõunikud, kes muudavad poliitilis-administratiivsed suhted kohati keerulisemaks (Marsh *et al.* 2000). Näiteks Christensen (2006, 1014) leidis, et ministrid toetuvad üha rohkem nõunike kui ametnike arvamusele, millest saab järeldada poliitikute usalduse vähenemist administratsiooni. Poliitilisi nõunikke saab minister üksi valida ning üldiselt valitakse sarnaste maailmavaadetega inimesi. Tippametnikud peaksid olema aga poliitiliselt neutraalsed (Svara 2006, 134). Seega kokkuvõttes annab ministrile poliitika soovitusi kaks osapoolt, kellest üks mõtleb sarnaselt poliitikule ning teine tugineb ametkonna ekspertiisile.

Lisaks poliitilise kontrolli ja ametkonna iseseisvuse aspektidele tõi Svava (2006, 125) välja, et poliitilise ja administratiivse poole omavahelist suhet saab analüüsida läbi viie elemendi, milleks on vastaspoole valik, suhtumine vastaspoole olemusse, põhiväärtused, ülesanded ja meetodid. Järgnev tabel (vt tabel 3) toob nende viie elemendi kaudu välja, milline peaks olema nii ametnik kui ka valitud poliitik. Kolmandas tulbas on aga iseloomustatud administratsiooni sekkuvat ministrit, mis liigutab Svava (2001) poliitikute ja ametnike suhete dünaamikat ideaalsest tasakaalust poliitilise domineerimise suunas.

Tabel 3. Poliitilis-administratiivsete suhete elemendid

	Tippametnik	Tipp-poliitik	Sekkuv tipp-poliitik
Valik	Ei sekku valimistesse	Ei sekku vastaspoole valimisse	Patronaaž
Suhtumine vastaspoolde	Poliitiline neutraalsus: <ul style="list-style-type: none"> • Kohtleb kõiki poliitikuid erapooletult (seadused kehtivaid kõigile) • Aktsepteerib poliitilist võimu • Ei õõnesta poliitiku valikuid • Annab kõikidele valikutele mõlemapoolset tagasisidet 	Administratiivne neutraalsus: <ul style="list-style-type: none"> • Ei kehtesta omavoliliselt poliitikat administratsioonile • Ei kohtle ametnike eriliselt, et saada nende poolehoidu • Austab ametnikelt saadud informatsiooni ja nõu 	Poliitika pealesurumine Eelistamine Partikularism Ekspertide usaldamatus
Põhiväärtused	Professionaalsus: <ul style="list-style-type: none"> • Iseseisvus • Kompetentsus • Ühiskonna heaolule pühendumus • Eetilisuus Erapooletus Aruandekohustus ministritele ja avalikusele	Uskumused ja ideoloogiad Soov parandada ühiskonna kui terviku heaolu Pühendumus tunnustada ja ära kasutada ametnike teadmisi	Enese/ toetajate/ erakonna/ ideoloogia edendamine Partikularism
Ülesanded	Poliitika nõu Ametkonna haldamine Juhtimine	Poliitiline sisend Poliitika kinnitamine Järelevalve Personali hindamine	Poliitika kontroll Sekkumine administratsiooni juhtimisse
Meetodid	Ratsionaalsus Strateegia Püüdus Pühendumus	Koalitsioonide loomine ja üksmeelsuse saavutamine Uute võimaluste nägemine ja poliitika võimaluste laiendamine	Kauplemine Ülemvõim Parteilisus

Allikas: autori koostatud Svava (2006,139) baasil.

Idealne rollijaotus Svava (2006) põhjal oleks selline, kus ametnikud ja ministrid on eraldiseisvate rollidega, kuid nende tööülesanded on omavahel põimunud ning nõuavad tihedat koostööd. Üksteise ametisse valimisse ei sekkuta ning üksteise töösse suhtutakse neutraalselt (Svava 2006)

ning austusega (Svara 2001). Ühine põhiväärtus mõlemal osapoolel peaks olema ühiskonna elu edendamine ja heaolu suurendamine. Ametnike olulisemaks väärtuseks on nende professionaalsus ja erapooletus (Svara 2006), mis peaks ka suurendama ministrite usaldust ametnike töösse. Kui tippametnik on suhtunud kõikidesse eelnevatesse ministritesse austuse ja erapooletusega ning pakkunud vaid professionaalset tuge, mille eesmärgiks on ühiskonna heaolu, siis peaks see olema ministriks, kelle eesmärk on samuti ühiskonna kui terviku heaolu, piisavaks kinnituseks, et ametniku tööd hinnata ja usaldada. Tööülesannete täitmisel on oluline osa tippametnike ja ministrite vahelisel usaldusel ja koostööl (Svara 2006, Gains 2009). Lisaks pole paljudes riikides tööülesanded seadusega täpselt reguleeritud (Christensen 2006). Töömeetodid on administratsioonil ja ministritel erinevad - ametnikud on ratsionaalsed ja lähtuvad otsuseid tehes andmetest, poliitikud aga keskenduvad poliitiliste suhete loomisele ja uute poliitiliste lähenemiste leidmisele. Erinevad töömeetodid aga ei elimineeri üksteise töösse sekkumist. (Svara 2006, 126)

Sekkuv minister aga eelistab tippametniku positsioonile valida ise sobiv kandidaat (Svara 2006). Põhjuseks pole aga see, et avalikul konkursil positsiooni saanud ametnik oleks ebakompetentne, vaid just vastupidi. Sekkuvat ministri eesmärk on ümbritseda ennast sarnaste vaadetega inimestega (*Ibid.*), et välistada teisi arvamusi. Sekkuvat ministrit iseloomustab vastaspoole usaldamatus ning oma valijaid soodustavate poliitikate pealesurumine (Svara 2006), mis tähendab, et valituks osutunud minister tuleb oma eesmärkidega ning koostöö asemel näeb ta pigem ülemuse-alluva suhet. Olulisemaks väärtuseks on pigem võimu omamine kui ühiskonna heaolu suurendamine. Koalitsioonivalitsuses on ministreid mitmest erakonnast, kes kõik ihaldavad võimu. Seega toimub võimutsevate ministrite vahel tihti poliitikatega kauplemine (*Ibid.*) Üks erakond soovib oma valimislubadust ellu viia, teine soovib oma valimislubadustele keskenduda. Selle jaoks aga, et valitsus üldse midagi teha saaks tuleb teha omavahel kompromisse (Svara 2006, Christensen 2006).

Kokkuvõttes on keerukaid poliitilis-administratiivseid suhteid võimalik vaadelda läbi erinevate teooriate. Antud töö empiiriline osa keskendub aga peamiselt Svara (2006) välja toodud viie elemendi hinnangu, mis on täiendus Svara (2001) üksteist täiendavale teooriale. Lisaks püüab töö anda ka hinnangu, milline on Eesti poliitikute vaates Eesti avaliku teenistuse tehing. Svara (2006) teooria on valitud antud töö teoreetiliseks raamistikuks, kuna töö eesmärgiks on kaardistada ja analüüsida poliitikute arusaama poliitilis-administratiivsetest suhetest ning Svara (2006) viie elemendi hinnang võimaldab anda detailsemat ülevaadet.

2. POLIITILIS-ADMINISTRATIIVSED SUHTED EESTIS

Järgnev peatükk käsitleb antud teemat Eesti kontekstis. Nagu Pollitt ja Bouckaert (2017, peatükk 3.2) välja tõid, siis poliitilis-administratiivseid suhteid mõjutab riigis valitsev poliitiline süsteem, kultuur ja ajalugu, seega keskendubki esimene alapeatükk Eesti haldussüsteemi ja avalikku teenistust reguleerivate seaduste kujunemisele. Seejärel analüüsitakse Eesti praegust seadusandlust, mis reguleerib tipp-poliitikute ja tipp-ametnike olemust ja vastutust. Seadusandlus, nagu ka Gains (2009) ja Christensen (2006) viitasid, raamistab poliitilis-administratiivsete suhete tegevusvälja. Kolmas alapeatükk annab ülevaate antud uurimuse metoodikast ning valimist. Viimases alapeatükis analüüsitakse läbiviidud intervjuude põhjal Eesti endiste ministrite arusaama poliitilis-administratiivsete suhete olemusest.

2.1. Haldussüsteemi kujunemine

Analüüsimeks Eesti poliitilis-administratiivseid suhteid tuleb enne aru saada riigis valitsevast haldussüsteemist ning selle kujunemisest. Eesti on parlamentaarne vabariik, kuid tänu Nõukogude Liidu osaks olemisele on Eesti pidanud oma haldussüsteemi üles ehitama praktiliselt nullist. Kuigi Eesti taasiseseisvus 1991. aasta augustis, oli laiapõhjaline haldusstruktuuri reform juba algatatud 1989. aastal, mille eesmärgiks oli luua uus ministeeriumide ja allasutuste struktuur (Sarapuu 2011, 66-67; Sarapuu 2012, 812). Taasiseseisvumisel oli Eesti eesmärgiks asendada sotsialistlik riigivalitsemine demokraatliku riigijuhtimisega (Randma-Liiv ja Sarapuu 2012). 1992. aasta esimese koalitsioonivalitsuse eesmärgiks oli minimeerida riigi sekkumist ühiskonna toimimisse (Nørgaard ja Winding 2005), vähendades avalikku teenistust kolmandiku võrra ning ümberstruktureerides ministeeriume (Sarapuu 2012, 812). Peamiselt on endiste Nõukogude Liidu riikide avaliku sektori areng jaotatud kolme faasi, milleks on (Sarapuu 2011; Randma-Liiv ja Drechsler 2019, 505):

1. Haldussüsteemi laiapõhjaline reform, ülesehitamine
2. Euroopa Liiduga liitumine
3. Euroopa Liiduga liitumise järgne areng
4. Tänapäev

Esimeses faasis oli Eesti eesmärk valitsemine detsentraliseerida ning vahetada nõukogude patronaažisüsteem tänapäevase meritokraatlike põhimõtetega avaliku teenistuse vastu, mida iseloomustab läbipaistvus, usaldusväärsus, ligipääsetavus, ametnike võrdne ja õiglane kohtlemine ning personali värbamine, edutamine ja tasustamine vastavalt professionaalsusele (Randma-Liiv ja Sarapuu 2012, 363). Läbi viidud avaliku teenistuse reformid olid kombinatsioon Weberi bürokraatia ja NPM põhimõtetest (Nørgaard ja Winding 2005, 143). Tulemuseks oli väga detsentraliseeritud administratiivne struktuur, kus iga ministeerium vastutab oma valdkonna eest ja saab oma allüksusi organiseerida oma äranägemise järgi (*Ibid.*, 156; Sarapuu 2011, 64). Avaliku teenistuse seadus (ATS) võeti vastu 1995. aastal, mis raamistas avaliku teenistuse ning andis ministritele ja ametnikele selgelt eristatava õigusliku positsiooni, samas aga jäid ministrite ja ametnike vahelised suhted täpsemalt reguleerimata (Nørgaard ja Winding 2005, 151-152). Suurimaks muutuseks oli avatud avaliku teenistuse kehtestamine, mida täiendasid üksikud karjäärisüsteemi elemendid (Randma-Liiv ja Sarapuu 2012, 365; Sarapuu *et al.* 2014, 73).

Teine reformide faas oli suuresti mõjutatud Euroopa Liidu nõuetest ja juhistest (Sarapuu 2011, 59-60). Seoses ATSi kehtestatud professionaalse avaliku teenistusega ei pidanud Eesti Euroopa Liiduga liitumiseks väga palju oma avaliku teenistuse institutsionaalsust muutma (Randma-Liiv ja Sarapuu 2012, 370). Eesti avaliku teenistuse printsiipideks oli professionaalsus, poliitiline neutraalsus, läbipaistvus ning saavutustele orienteeritus (Nørgaard ja Winding 2005, 151). Ainukesed puudused Euroopa Liidu nõuetest olid ametnike sisseastumiseksamite puudumine ja etteennustatav ning läbipaistev palgasüsteem (Randma-Liiv ja Sarapuu 2012, 369-370). Selle etapi olulisemaks muudatuseks oli 2001. aastal vastu võetud ATSi muudatus, mis võimaldas ministritel vallandada tippametnikke koostöö problemaatilisuse korral (Nørgaard ja Winding 2005, 154).

Kolmandas faasis toimus edasine avaliku teenistuse arendamine, milles lähtuti suuresti NWS ja NPG paradigmadele (Randma-Liiv ja Drechsler 2019, 505). Alates 2004. aastast hakati avalikus teenistuses eristama tippametnikke (Sarapuu *et al.* 2014, 73). Tippteenistuse järkjärguline välja kujunemine on juhitud ja arendatud Riigikantselei poolt. Alles 2012. aastal Riigikogu poolt vastu võetud uus ATS seadustas tippteenistuse eristamise. (*Ibid.*) Samas suurendas vastu võetud ATS veelgi avaliku teenistuse segmenteeritust (Pesti ja Randma-Liiv 2018, 142). Kokkuvõttes on tippametniku roll olnud pigem paindlik juht kui alluv bürokraat (Nørgaard ja Winding 2005, 146).

Tänapäeva faasi on suuresti mõjutanud tehnoloogia areng, mille tulemusel on riigid liikunud e-valitsemise suunas (Randma-Liiv ja Drechsler 2019, 505). Samas on Eesti poliitilis-

administratiivsetes suhetes üleval pinged (Tammekänd 2016; Rattus ja Randma-Liiv 2019). Tammekändi (2016) uuring näitas, et poliitilise tasandi juhid tahavad säilitada weberlikku arhailist tasakaalumudelit, mis toob aga kaasa süveneva tippametnike politiseerumise. Poliitilised juhid ootavad tippametnikelt lisaks poliitilisele lojaalsusele ka isiklikku lojaalsust (Rattus ja Randma-Liiv 2019), mis samuti suurendab ametnike politiseerituse aspekti. Enamik pingeid tulevad osapoolte vähesest usaldusest üksteise vastu (*Ibid.*; Tammekänd 2016; Vinni 2007). Lisaks tekitab Vinni (2007, 35) sõnul probleeme rollide ebaselge jaotus, mille tulemusel ka vastutus on ebamäärane, mis lõppkokkuvõttes vähendab riigi haldussuutlikkust.

2.2. Poliitilis-administratiivseid suhteid raamistav seadusandlus

Eestis raamistab tipp-poliitikute ja tippametnike vahelisi suhteid vabariigi valitsuse seadus (VVS). Eesti vabariigi põhiseaduse § 93 täpsustab vaid peaministri rolli, milleks on Vabariigi Valitsuse juhtimine ja esindamine. Teised valitsuse ministrid ja nende pädevused määrab peaminister oma korraldusega (VVS § 3 lõige 2). VVS § 36 lõige 2 sätestab, et peaministril on õigus nõuda ministrilt seletusi oma tegevuste kohta. Kuigi VVS määratleb riigi juhtimise võtmeisikute pädevused (§ 49, § 53, § 56), on need sõnastatud üsna üldiselt, mis jätab osapoolte vastutuse jaotumise ebamääraseks. Seega võib minister oma ülesandeid delegeerida kantslerile, kes võib seda omakorda edasi anda asekantslerile või osakonna juhtidele. Otsustusvabadus on suur, mille tulemusel on ka Eesti ministeeriumite juhtimisstruktuurid erinevad (Vinni 2007, 8). Kõigis ministeeriumites on aga selgelt eristatud poliitiline juhtkond, kelle alla kuuluvad minister ja nende poliitilised nõunikud, ning administratiivne juhtkond, kuhu kuuluvad kantsler, asekantsler ja nõunikud või ekspertteadmistega projektijuhid. Ministeeriumit juhib tippjuhtkond, kuhu kuuluvad poliitiline juhtkond ja kantsler ning asekantsler, kes teevad oma peamised otsused regulaarsetel ministeeriumisisestel koosolekutel. (*Ibid.*)

VVSi (§ 49) kohaselt on minister vastava ministeeriumi juht, kelle ülesandeks on juhtida ja korraldada ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Samas aga sätestab sama paragrahv lõige kolm, et ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad küsimused otsustab samuti minister, kui see pole just seaduse või määrusega delegeeritud kellelegi teisele. Seega lühidalt öeldes minister korraldab enda otsustatud küsimusi. Ministri pädevuste hulka kuulub veel ministeeriumi struktuuriüksuste järelevalve, ministeeriumi eelarve eelnõu esitamine Vabariigi Valitsusele ja selle täitmise ülevaade, allasutuste eelarve kinnitamine ja järelevalve, allasutuste

struktuuri määramine ja ametnike ametisse nimetamine. Lisaks on ministri ülesandeks ka selgitada Vabariigi Valitsusele ministeeriumi tegevusi (VVS § 49 lõige 13). VVS § 49 kohaselt vastutab minister vaid: „põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest“ (VVS § 49 lõige 2) ja Euroopa Liidu õiguse rakendamise ja Eesti seisukohta kujundamise eest Euroopa Liidus (VVS § 49 lõige 3¹ ja 3²). Lisaks VVSile reguleerib ministri vastutusvaldkondi ka Vabariigi Valitsuse määrus või peaministri korraldus (VVS § 49 lõige 14), mille otstarbekuse üle Vinni (2007, 10) argumenteerib. Ta (*Ibid.*) toob välja, et tihti lisatakse ministri vastutusalasse palju haldusülesandeid, mis jätavad sisulisele poliitikategemisele liiga vähe aega.

VVS § 53 lõige 1 kohaselt juhib kantsler ministeeriumi struktuuriüksuseid ning korraldab ministeeriumi asjaajamist, lisaks koordineerib ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate riigiasutuste tegevust. Seaduse kohaselt on kantsleri ülesandeks valmistada ette ministeeriumi aastaelarve eelnõu, mis peale kinnitamist on siis kantsleri käsutada (VVS § 53 lõige 2 ja 3). Kantsleri täpsemad vastutusvaldkondi reguleerib ka ministeeriumi põhimäärus (VVS § 53 lõige 10). Kantsleri ülesandeks on täita haldusaparaadi klassikalisi juhtimisülesandeid, milleks on strateegiline ja operatiivne planeerimine, organiseerimine ning kontroll, eestvedamine ja motiveerimine (Vinni 2007, 12). Kantsleri kui avaliku teenistuse tippjuhi üldine ülesanne on tagada ministeeriumi tegevuste järjekindlus (*Ibid.*). Asekantsleri ülesanded sõltuvad kantsleri pädevusest (VVS § 56 lõige 4) ning täpsemad tööülesanded ja nende täitmise kord on välja toodud ministeeriumi põhimääruses (VVS § 56 lõige 6).

Avaliku teenistuse seaduse (ATS § 16) kohaselt on kantslerite ja asekantslerite värbamisel avaliku konkursi korraldamise kohustus ning seda viib läbi Riigikantselei avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjon (ATS § 18 lõige 4). Samas ütleb ATSi §16 lõige 8, et ministeeriumi kantsleri võib teenistusse võtta ka ilma konkursita. Lisaks on Vabariigi Valitsus välja andnud ka määruse (RT I, 18.12.2020, 34), mis reguleerib kantslerite ja asekantslerite värbamise, valiku, arendamise ja hindamise korda. Määruse (*Ibid.*) §4 toob välja, et ministril on õigus olemasoleva kantsleri teenistustähtaega pikendada kui ka esitada tippjuhtide valikukomisjonile oma kandidaat. Seega kantsleri värbamine on seadusandluses üsna ebaselge. Tippjuhtide valikukomisjoni koosseisu määrab Vabariigi Valitsus (ATS § 18 lõige 6) ehk ministrid ning teda teenindab Riigikantselei alla kuuluv tippjuhtide kompetentsikeskus (Tippjuhtide... 2020). Riigikantselei poolt 2017. aastal välja töötatud tippjuhtide kompetentsimudelit kasutatakse nii tippjuhtide värbamisel kui ka

hindamisel ja arendamisel ning see põhineb kuuel kompetentsil (Avaliku teenistuse... 2020), mis on välja toodud tabelis (vt lisa 3).

Vabariigi Valitsus, võttes arvesse tippjuhtide valiku komisjoni otsuse, nimetab ministeeriumi kantsleri ametisse (ATS § 22 lõige 2). Asekantsleri nimetab ametisse minister. Nii kantsler kui ka asekantsler võetakse tööle viieks aastaks (ATS § 23 lõige 3). Tippjuhtide arendamise ja hindamisega tegeleb Riigikantselei (ATS § 30 lõige 5). ATSi § 96 sätestab, et ministril on õigus koostöö mittelaabumise korral vabastada kantsler oma positsioonilt, küll aga ei tohi seda teha enne kuue kuu möödumisest ministri ja kantsleri koos töötamise algusest. Etteteatamise tähtaeg on vähemalt 30 kalendripäeva (ATS § 101 lõige 4) ning hüvituseks on ametiaja lõpuni jäävate kuude põhipalk, kuid mitte rohkem kui kuue kuu põhipalk (ATS § 102 lõige 3). Samas sätestab ATSi § 18 lõige 5, et tippametniku kohale tuleb avalik konkurss välja kuulutada kuus kuud enne kantsleri teenistustähtaja möödumist.

2.3 Metoodika ja valim

Magistritöö empiiriline osa keskendub Eesti endiste ministrite kogemuste ja arusaamade analüüsimisele. Käesoleva uurimuse fookuses on praeguse Riigikogu koosseisu kuuluvad endised ministrid igast Riigikogus esindatud fraktsioonist (Reformierakond, Keskerakond, Isamaa Liit, Eesti Konservatiivne Rahvaerakond, Sotsiaaldemokraatlik erakond). Endisi ministreid intervjueriti eelkõige kui poliitikuid, mitte spetsiifilise erakonna või maailmavaate esindajaid, kuna fookusalused isikud on erineva kogemuste pagasiga ning valim on väike. Põhjuseid, miks vaatluse alla said võetud endised ministrid, on mitu. Esiteks on teema ametis olevate ministrite jaoks poliitiliselt delikaatne, mille tõttu nende vastused võivad jääda liiga pinnapealseks. Samuti on ametis olevate ministrite töökoormus suur ning neile oleks olnud raske intervjuudeks ligi pääseda. Lisaks on töö relevantuse jaoks oluline kaasata ministri vastutust kandnud isikuid igast poliitilisest erakonnast. Seega ei saanud valimiks võtta ainult ühe kindla valitsuse ministreid, kuna siis oleksid opositsioonis olevate erakondade poliitikud jäänud valimist välja. Samas ei saanud valimisse võtta ka ainult kahte eelmist valitsust, kuna Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (lühend EKRE) on 2019. aastal ametisse astunud valitsuses esimest korda (kuigi novembri keskpaiga seisuga on tagasi astunud juba viis EKRE ministrit). Riigikogus tegutsevate ning poliitikaga aktuaalselt seotud endiste ministrite kogemused ja hoiakud tagavad töö tulemuste kaasaegsuse.

Riigikogu liikmete poole pöördumisega tagati, et vastaja osaleb aktiivselt poliitikas ning on uuritava teemaga kursis.

Magistritöö uuringu raames pöörduti 2. novembril ministrikogemusega Riigikogu liikmete poole e-kirja teel. Valimi kokku panemiseks võttis töö autor valitsuse kodulehelt (Varasemad valitsused 15.11.2020) Eesti ministrite nimekirja, mida võrdles Riigikogu nimekirjaga (Riigikogu 15.11.2020). Eelneva tulemusel leidis autor, et praeguse Riigikogu koosseisu kuulub 25 endist ministrit. Autori eesmärgiks oli saada intervjuu igast erakonnast vähemalt kahe endise ministriga, mis võimaldaks hiljem teha ka mingisuguseid üldistusi. Selle eesmärgi tõttu tuli aga valimit laiendada, kuna EKRE sai 2019 aasta valimistel esimest korda valitususse ning novembri alguse seisuga oli Riigikogus vaid üks selle erakonna endine minister. Lisaks tuli novembri teises pooles valimit laiendada, kuna töö autor ei saanud Riigikogu koosseisu kuuluvate Keskerakonna endiste ministritega kontakti. Seega kontakteerus töö autor ka praegusest valitsusest (50. Ratase valitsus) tagasi astunud ministritega ning eelmise valitsuse (49. Ratase valitsus) endiste ministritega. Kokku saadi kümme vastust – 2 SDEst, 3 REFst, 2 EKREst, 2 Isamaa Liidust ning 1 Keskerakonnast – mis moodustasid uurimuse lõpliku valimi. Intervjueeritute loetelu on välja toodud töö lisana (vt lisa 2). Vastanute anonüümsuse tagamiseks ei ole intervjueeritute loetelus välja toodud nende konkreetseid ministripositsioone. Intervjueeritavad on olnud järgnevatel positsioonidel:

- peaminister
- ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister
- maaelu- ja põllumajandusminister
- riigihalduse minister
- rahandusminister
- välisminister
- keskkonnaminister
- regionaalminister
- kultuuriminister

Intervjueeritavate ametiaja pikkus jäi vahemikku 163-2943 päeva. Intervjueeritavatest neli on olnud valitsuses ühe korra, kaks on olnud kahes valitsuses ning ülejäänud kolmes valitsuses. Seega on antud töö valim oma tausta poolest üsna mitmekülgne, mida võib pidada töö tugevuseks. Mitmekülgne valim annab tööle ka laiemat spektriga sisu, kuna kauem ja erinevates valitsuses olnud vastajaid omavad ka suuremat kogemuste baasi. Samas aga on see mitmekülgne valim oma arvult liiga väike, et saaks teha laiemaid üldistusi.

Valimi moodustanud endiste ministritega viidi perioodil 04.11-24.11.2020 läbi poolstruktureeritud intervjuud. Arvestades maailmas levivat COVID-19 viirusepuhangut viidi vaid kaks intervjuud läbi näost-näku, ülejäänud intervjuud viidi läbi sidevahendite teel. Tegemist on kvalitatiivse uuringuga, kuna uurimisobjektiks on inimesed oma kogemustega, mida ongi võimalik uurida vaid kvalitatiivselt (Lune ja Berg 2017,12). Poolstruktureeritud intervjuude meetod on kõige sobilikum, kuna see võimaldab saada struktureeritud ülevaate mingist teemast, kuid annab ka võimaluse sõltuvalt intervjuueeritava vastustest minna teemaga sügavamale (Ibid., 69).

Intervjuude küsimused (vt Lisa 1) on tulenevalt töö teoreetilisest raamistikust (Svara 2006) jagatud blokkideks. Lisaks on küsimustesse põimitud ka Vinni (2007) töös kantslerite poolt välja toodud murekohad. Näiteks tuli Vinni (2007, 23-24) töös välja probleem, et uus minister ei ole alati teadlik oma vastutusala ülesannetest, mille tõttu võib olla raskendatud ministri ja kantsleri töökorralduse kokkuleppimine – selle tõttu uurib intervjuu teine küsimus endiste ministrite ministereiumisse sisse elamise kulgemise kohta. Intervjuude käigus saadud info põhjal viidi läbi kvalitatiivne sisuanalüüs. Intervjuueeritavate mõtted ja kogemused on magistrیتööes kajastatud anonüümselt, mille tõttu kasutatakse tipp-poliitikute seisukohtade viitamiseks lühendeid „V1“, „V2“ jne.

2.4 Poliitikute vaade

2.4.1 Valikuprotsess

Riigikogu vabade valimiste käigus jagunevad 101 liikmekohta proportsionaalsuse alusel ning Riigikogu liikmeks võib saada sõltuvalt häälte arvust isiku-, ringkonna- või kompensatsioonimandaadiga (Riigikogu valimine 2020). Valimised võidab kõige rohkem häáli saanud erakond, kuid see ei tähenda, et ta kindlalt valitsusse saab. Intervjuueeritavad selgitasid protsessi järgnevalt: koalitsioonivalitsus moodustatakse läbi valimisel osalenud erakondade läbirääkimiste, kes seejärel koostavad omavahel koalitsioonileppe ning järjekordsete läbirääkimiste tulemusel jagatakse ära erinevad ministriportfellid. Samas toodi välja, et see kuidas mingi erakond enda seast ministri positsioonile inimesi valib on erakonniti erinev. Poliitikute vastuste põhjal on üldjoontes valikuprotsess erakondades sarnane – erakonna esimees teeb ettepanekud ning erakonna juhtkond/volikogu kinnitavad. See, keda erakonna esimees välja pakub, sõltub erakonnast. Järgnevas tabelis (vt tabel 4) on välja toodud intervjuueeritavate välja toodud ministri positsioonile saamise eeldused erinevates erakondades.

Tabel 4. Erakondade ministrikandidaatide valiku põhimõtted

Keskerakond	EKRE	Reformierakond	Isamaa Liit	SDE
Eelduseks on mandaat ja poliitiline võimekus ja aktiivsus.	Eelduseks valdkonna tundmine.	Eelduseks mandaat ja eelnev parlamendi kogemus. Meritokraatlik valikuprotsess.	Eelduseks vastav haridus ja teiste liikmete nõusolek.	Eelduseks mandaat, poliitiline aktiivsus erakonnas ja valdkondlik taust.

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Vahel olenemata erakonna esimehe eeltööst ja tagatoa aruteludest pole juhtkond ikkagi ühel meelel, mille järel valitakse lõplik kandidaat läbi juhtkonna hääletuse. Küll aga toodi välja, et erakonnasisene valikuprotsess sõltub ka palju ajast, oludest ja koalitsiooni koosseisust.

Kantsleri ja asestantsleri valikuprotsess on poliitikute sõnul formaalselt järgnev: tippjuhtide valikukomisjon viib läbi avaliku konkursi, kandideerinute sobivust antud kohale hinnatakse ning seejärel esitatakse üks või kaks sobivat kandidaati ministrile, kes teeb lõppvaliku, mille kinnitab valitsus. Täpsustusena tõi üks intervjuueeritav (V8) ka välja, et tippjuhtide valikukomisjoni koosseisu ettepaneku teeb riigisekretär ning koosseisu kinnitab valitsus. Samas viitasid kõik vastanud, et praktikas nii formaalselt ei tegutseta ning tihti kui isegi avalik konkurss korraldatakse, siis enamasti on see näiline.

„Kantsleri puhul pole konkursi kohustust – minister võib teha ettepaneku valitsusele. Komisjon annab oma hinnangu valitud inimesele, samas ei saa ta keelata. Asestantsleri puhul peab tegema konkursi, kuid tihti on see näiline, eriti kui ministril või kantsleril on oma tahtmine asestantsleri positsioonile.“ (V10)

„Kantsleri kohale on antud meil valikuvõimalus ja ausalt öeldes ma praegu ei oska öelda, kas kantsleri kohale on üldse seda konkursi toimunud.“ (V4)

Avaliku konkursi idee enesega ollakse nõus, kuid enamik ei näe selle kohustuslikkuses mõtet. Peamiseks põhjenduseks toodi, et tippametnike ja ministrite koostöö peab klappima ning seda ei saa otsustada keegi teine kui minister ise.

„Loota et avaliku konkursi kaudu tuleb inimene, keda sa tead ja usaldad ning kellega on hea koos töötada, on väga väike. Kantsleri ja ministri vahelisest keemiast sõltub terve ministeeriumi tervis. Kui keemiat ei ole, siis ei tule ka head nahka ministeeriumi jaoks.“ (V7)

„Isegi konkursi tulemusel teeb lõppotsuse ikkagi minister, keegi ei saa talle kedagi peale suruda. Kui muidugi on nõrk minister, siis saab peaminister talle kellegi kõrvale panna. Tugev minister

valib oma meeskonna ise, tulgu need kandidaadid siis läbi avaliku konkursi või kuidagi muud moodi.“ (V6)

„Avalik konkurss on küll tore, kuid minister juba on enamasti süsteemiväline, seega peaks kantsleri võtma süsteemi seest.“ (V5)

Samas nähti ka probleeme nii tippjuhtide komisjoni koosseisus kui ka töös. Näiteks tõid kaks intervjuueeritavat (V1 ja V2) välja, et tippjuhtide komisjoni koosseis on Reformierakonna meelne, kes valib ka tippametnike kohale sama maailmavaatega inimesi.

„Noh omal ajal Reformierakond tegi selle seaduse, et on see tippjuhtide valikukomisjoni üksus ja reeglistik. Minu arvates ei ole see väga hästi õnnestunud - väga väike seltskond inimesi, kes on väga ammu ja aastakümneid omavahel väga heas sõpruses ja tutvuses ja nemad nüüd siis otsustavad neid asju. Ühed samad inimesed kogu aeg, kelle vahel jagatakse neid kohtasid.“ (V1)

„Komisjoni valdav koosseis on Reformierakond selgelt, kes üritavad oma toiduahelat selle kaudu kehtestada.“ (V2)

Välja pakutud lahendused olid aga täiesti erinevad – ühe arvates (V2) peaks olema tagatud tingimus, et komisjoni liikmetel puudub erakondlik taust, ka varasem kuuluvus. Teise arvates (V1) võiks komisjoni kuuluda erakondade poolt määratud isikud, mis tagaks komisjoni poliitilise tasakaalu. Lisaks leidis ta (V1), et ka avanenud tippametniku positsioonile peaks iga erakond esitama omapoolse erakondliku kuuluvuseta kandidaadi, kelle seast komisjon lõppvaliku teeb.

Enamik intervjuueeritavaid (va V1 ja V2) tõid välja, et kuigi avalikud konkursid aitavad aru saada, milliseid inimesi tööturul saadaval on, jääb lõppvastutus ikkagi ministrile ning kulude kokkuhoiu mõistes võiks avaliku konkursi korraldamise otsus olla samuti ministril.

„Avaliku konkursi tegemise vajadust peaks saama kollektiivselt hinnata. Pole mõtet teha konkurssi inimese jaoks, kus on ikkagi põhimõtteliselt ette teada, kes kohale saab. Näilist konkurssi pole mõtet teha. Minister koos oma nõunikega viib ettepaneku valitusele, kui valitsus on nõus, siis pole ju mõtete avalikku konkursi teha.“ (V5)

Samas kaasneb suure poliitilise otsustusõigusega ametnike politiseerimise oht, mida tõid välja ka paar intervjuueeritavat (V4, V10).

„Näiteks 2008 keskkonnaministeeriumi minister Tamkivi pani kantsleri ametisse abiministri kohalt Rita Annuse. Riigisekretär ei kiitnud valikut heaks, kuid valitsus nimetas ta siiski ametisse.“ (V4)

Samas leidis üks intervjuueeritav (V10), et politiseerimise filtriks on koalitsioon, kes peab ministri ettepanekuga samuti nõus olema. Ta (V10) leidis ka, et poliitiliselt määratud tippametnikest saavad

tihti spetsialistid, kuna tahe head tööd teha kaalub üle isiklikud poliitilised hoiakud. Samas tõi üks intervjuueritav (V4) välja, et erakondlik kuuluvus ei tohiks olla töö saamisel takistuseks, samas on oma erakonna inimeste määramine mittepoliitilistele positsioonidele siiski ohumärgiks teistele. Lisaks nähti probleemina ka erakondade põhimõtete erisusi.

„Kui ministriks pannakse oma onupoeg ja kantsleriks ka, siis selle asutuse töö laguneb koost.“ (V6)

Samas olid kõik intervjuueritavad nõus, et tippametniku positsioonile määratav inimene peab olema määratava positsiooni jaoks piisavalt kompetentne.

„Soosik peaks ikkagi vastama nõuetele.“ (V8)

Poliitikute arvamuste ja kogemuste põhjal valib reaalses elus kantsleri ja asekancleri siiski minister (va V1 kogemusel ja arvamusel), olgu see siis läbi ausa või näilise konkursi või otsese ettepaneku. Samas leitakse (va V1 ja V2), et Eestis on konkursid pigem ausad ja läbipaistvad. Ühe intervjuueritava (V1) kogemus oli teistest aga täiesti erinev. Tema (V1) kogemusel pole ministril mitte mingit sõnaõigust kantsleri või asekancleri valimisel, vaid tippjuhtide valikukomisjon korraldab näilise konkursi, kus kandidaadi nõuded kirjutatakse selliseks, et positsioonile sobiks see inimene, kelle nad oma aastatega väljakujunenud nimekirjast on välja valinud.

2.4.2 Suhtumine tippametnike positsiooni

Poliitikute sõnul algab kõik sellest, et kantslerid ja asekanclerid peavad saama aru oma rollist Eesti haldussüsteemis – riiki juhib parlament läbi valitsuse, mitte ametkond. Intervjuueritavad tõid välja, et kantsler on ministeeriumi haldusjuht, kelle peamine kompetents peab seisnema meeskonna juhtimises ning asekancler, kes allub kantslerile, on konkreetse valdkonna juht, kelle peamine kompetents peab olema valdkonna spetsiifilistes teadmistes.

„Minister viib ellu koalitsiooni poolt määratud kokkulepet, mis on poliitilise tahte aluseks. See pole kantsleri otsustada, tema peab seda lihtsalt täitma.“ (V2)

„Kantslerid on üldiselt üsna kuulekad, et neil ei ole mandaati ja poliitikutel on.“ (V5)

Küll aga on vastanute arvates ametkond muutunud ajaga järjest tugevamaks ja professionaalsemaks. Toodi välja (V3, V7), et kantslerid peavad tagama ministeeriumi järjepidevuse, mille tõttu on mõned neist suhtumisega, et ministrid tulevad ja lähevad. Enamik endiseid ministreid (kõik va V1, V5, V10) leidsid, et sellisel juhul sõltub edasine rollijaotus ministri isiksusest – kas ta laseb kantsleril ennast juhtida või kehtestab ennast.

„Ministeeriumi esimene taktika on see, et uputab ministri infoga üle, et teda segadusse ajada ja selle varjus oma asju edasi ajada, mitte seda, mis valitsuse koalitsioonilepe ette näeb.“ (V1)

„Iga maja üritab ministri alguses ära süüa. Kalender puugitakse täis mõttetuid kohtumisi ja jooksutatakse minister surnuks. Siis on ministri isikus endas kinni, kas ta kehtestab ennast või laseb ära süüa.“ (V7)

Pooled vastanutest rõhutasid, et valitsuse töö aluseks on koalitsioonilepe, mida administratsioon peab ellu viima ning üldiselt on põhiseaduse piirides olev poliitiline tahe siiski kõrgemal ekspertide arvamusest. Samas lisasid kõik, et nad ootavad tippametnikult alati ausust ja julgust oma arvamust põhjendatult avaldada.

„Ametnike informeeritus valdkonna mõttes on alati suurem, seega neil peab olema julgus öelda ministrile kuidas päriselt on, mitte seda mida minister kuulda tahab.“ (V4)

„A. ministri poolt on erakordselt rumal teistsugusel seisukohal olevat ametnikku hakata kangutama, sest tõenäoliselt on tegemist valdkonna spetsialistiga. B. ametnikust on erakordselt rumal kui ta ei suuda oma seisukohti veenvalt argumenteerida.“ (V7)

Samas lisas üks intervjuueeritav (V3), et lisaks ametnike analüüsile tuleneb ka poliitiline tahe analüüsist ning ei saa eeldada, et üks oleks täiuslikum teisest. Teine intervjuueeritav (V5) viitas, et igat analüüsi saab kirjutada kallutatult ehk kõik info tuuakse küll välja, kuid rõhutatakse selliseid argumente, mis isiklike seisukohtadega rohkem kokku sobivad.

„Poliitikul on tihti laiem vaatenurk ja terviklikum lähenemine mingile probleemile. Ametnike analüüs on pigem kitsama vaatenurgaga.“ (V3)

Kõigi intervjuueeritute üheks ootuseks tippametnikele on ka poliitiline neutraalsus, samas saadakse aru, et igal inimesel on oma maailmavaade. Eksministrite sõnul on oluline, et kantslerid ja asekanterid jääksid tööalaselt siiski sõltumatuks. Sisulist kaasärääkimist peetakse pigem positiivseks, taunitavaks muutub see siis, kui kantsler/asekanter hakkab oma poliitilist agendat ellu viima sõltumata valitsusest. Samas toodi näiteid ka dominantsetest kantsleritest:

„Näiteks Tiit Vähi teise valitsuse ajal tekkis kantslerite erakond, kus kantslerid otsustasid omavahel ära ja siis öeldi ministrile kuidas me midagi teema. Mart Laari teine valitsus murdis selle ja andis võimu tagasi poliitikutele. Ja tänane minister isegi ei vaeva ennast valitsusistungiga päevakorraga.“ (V7)

„Kui Indrek Tarand oli välisministeeriumi kantsler siis olid väga vähesed ministrid, kes suutsid tema tahtmistest mööda jalutada“ (V7)

Kuigi intervjuueeritavad teavad, et koostöö mittesujumise korral on ministril õigus kantsler ametist vabastada, siis kolme intervjuueeritava (V1, V2, V5) sõnul tehakse seda praktikas harva, kuna sellega kaasneb alati skandaal.

„Ministritel on justkui võimalus kantslereid ja asekanclereid tagandada aga praktikas on see täiesti välistatud. Nägite ju, mis juhtus Mart Järvikuga.“ (V1)

„Harva vallandatakse, et vältida skandaale.“ (V5)

Samas ei too seda probleemi välja teised intervjuueeritavad, kellest kolm on kantsleri või asekancleri või mõlemad välja vahetanud. Üks intervjuueeritav (V3) tõi aga välja, et dominantse kantsleri puhul on ainult kaks võimalust: kas vallandada või lahkuda ise. Millest saab järeldada, et kui skandaali ei talu, tuleb ise tagasi astuda.

„Eestis on olnud ka ametis kantslereid, kes ise tungivalt poliitikat kujundada soovivad. Kes lahkub sõltub isiksustest.“ (V3)

Enamik poliitikuid nõustusid, et edukate poliitilis-administratiivsete suhete aluseks on usaldus, kuna see tagab efektiivsema ministeeriumi juhtimise, mis omakorda tagab edukamad tulemused.

„Usaldus on mõõdapäasmatu, kui usaldust ei ole siis kannatab valdkond.“ (V4)

„Usaldus peab olema mitmekihiline – usaldus ministri ja kantsleri kui ka kantsleri ja asekancleri ja meeskonna vahel. Juhtimiskvaliteedi jaoks on usaldus äärmiselt oluline.“ (V8)

„Usaldus on oluline. Formaalsed suhtes pluss usalduslik suhe tagab paremad tulemused juhtimises.“ (V3)

Samas üks eksminister (V5) leidis, et usalduse peale midagi ehitada ei ole, suhe peab olema pragmaatiline, kuid lõpuni kedagi usaldada ei saa. Küll aga oli ühe intervjuueeritava (V1) kogemus täiesti äärmuslik, kus ta ei saanud usaldada mitte kedagi peale oma nõunike, kuna terve ministeerium töötas talle vastu.

„Kui mul sekretär ikka kustutab ära minu kalendrist olulisi kohtumisi ja veel kolm korda järjest ühte kohtumist. Samal ajal pannakse meediasse uudis, et mina ei ilmunud kohtumisele“ (V1)

Kokkuvõttes jagunesid vastanute seisukohad kaheks – olid need, kes leidsid, et Eesti tippametnikud on head ja töökad koostööpartnerid (V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10) ning need, kes ei leidsid, et Eesti tippametnikke ei saa usaldada (V1 ja V2).

„Eesti tippametnikud on väga targad tublid töökad inimesed, kellel on süda õiges kohas ja nad tahavad Eestile parimat. Ma ei pruugi nendega alati tihti nõustuda, kuid pigem on Eesti riigil väga vedanud.“ (V4)

„Kui 17 aastat on üks erakond olnud juhtival positsioonil, siis igal pool on temameelsed inimesed.“ (V1)

2.4.3 Ülesanded

Üldiselt leiti, et poliitiliste ja administratiivsete ülesannete jaotus on Eesti seadusandluses paigas. Üks intervjueeritav (V5) lisas, et natuke segasem on see ministeeriumites, millel on mitu ministrit. Kõik vastanud olid ühel meelel, et ministeeriumi poliitiline juht on minister, haldusjuht on kantsler ja ministeeriumi valdkondi juhivad asekanterid.

„Sõjaväeline analoog: minister on komandör ja kantsler on staabiülem. Kantsler vastutab kõige ettevalmistamise ja ellu viimise eest. Minister teeb otsused ja valikud. Alati on mitmeid valikuid, pole ainult üks õige – selle valiku teeb minister.“ (V6)

„Masinavärgi kohustus on poliitiliselt vastu võetud otsused ellu viia või argumenteerida.“ (V7)

Peamised intervjueeritute välja toodud tööülesanded on välja toodud järgnevas tabelis (vt tabel 5).

Tabel 5. Tööjaotus

Minister	Kantsler	Asekanter
Kujundada poliitikat Võtta riske Teha strateegilised otsused Personalivalik Poliitilise toe saavutamine valitsuselt, parlamendilt, huvigrupidelt ja ühiskonnalt Kontrollida, et koalitsioonilepe saaks täidetud Teha koostööd teiste valdkondadega Vajadusel sekkuda ministeeriumi probleemide lahendamisesse Avalikkusega suhtlemine Dokumentide lõplik kinnitamine oma allkirjaga	Juhtida ministeeriumi meeskonda Tagada ministeeriumi järjepidevus Ministeeriumi sisuline tutvustamine ministrile Tagada, et minister oleks teenindatud Tagada ministri täielik informeeritus Tagada ministeeriumi töö õiguspärasus Juhtida eelarve kasutamist Vajadusel argumenteerida ministri valikuid Tagada, et ministri otsused saaks ellu viidud Valmisolek avalikkusega suhtlemiseks Dokumentide ettevalmistamine	Kujundada valdkonna poliitikat Juhtida valdkonna allasutusi Valmisolek avalikkusega suhtlemiseks Dokumentide ettevalmistamine

Allikas: autori koostatud intervjuude põhjal

Samas lisati, et valdkonda kui tervikut juhitakse siiski osapoolte koostöös. Täpsustusena toodi, et ministeeriumites toimub iganädalaselt juhtkonna koosolek, kus arutletakse üldiste arengusuundade üle ning pannakse paika nädala tööplaan.

„Ministeeriumi majanduspoole juhtimine on 100% kantsleri vastutus, valdkondadega tegelevad asekantslerid. Kõik on iga esmaspäev koosolekul, kus toimub koostöö kõigi osapoolte vahel.“ (V2)

Üldise tööprotsessina toodi välja, et peamiselt tulevad poliitilised suunad valitsuselt, mille kohta teevad ametnikud analüüsi, mille tulemusel esitatakse ministrile poliitika valikud, millest minister teeb strateegilise valiku. Samas lisas üks intervjuueeritav (V8), et lisaks poliitiliselt poolt tulevate arengusuundadega on ka arenguvajadusi, mis tulevad iseenesest nagu linnastumine, demograafiline muutus ja kliimamuutus, mida tuleb ametnikel samuti analüüsil arvesse võtta. Küll aga töid mõned poliitikud (V2, V3, V9) välja, et päris selget piiri poliitika tegemise ja haldusajade tegemisel ei ole ning sõltuvalt ministri oskustest võiks minister ka haldusküsimustesse süveneda.

„Ei ole võimalikult mustvalgelt ka seda joont lihtsalt vahele tõmmata, et kust lõpeb poliitika ja algab administratsioon ja personaliküsimused. Nad on omavahel alati seotud. Tuleb mõlemaga tegeleda.“ (V3)

„Sõltuvalt ministri teadmistest, siis saab minister ka tehnilises ministeeriumi juhtimises kaasa aidata.“ (V2)

„Mõistlik minister üritab sisse minna ka maja asjadesse ja vajadusel aitab probleeme lahendada.“ (V9)

Samas toodi välja, et erinevalt kantslerist on asekantsleri ülesandeks ka valdkonna poliitikat kujundada, mis on küll eelnevalt ministriga läbiräägitud. Seega asekantsleri ülesanne on ka poliitikasse sekkuda.

„Eestis on kujunenud tööjaotus, kus kantsler ei ole ministeeriumis poliitika kujundaja.“ (V3)

„Valdkondade kõrgemad poliitika kujundajad ametnikkonna hulgas on asekantslerid.“ (V3)

„Kantsleri kohustus on mandaati täita. Argumenteerida tuleb ikka, kõik info tuleb välja tuua. Kui seda ignoreeritakse, siis pole midagi teha, mandaat on üle.“ (V8)

„Eestis on kujunenud tööjaotus, kus kantsler ei ole ministeeriumis poliitika kujundaja.“ (V3)

Kokkuvõttes aga nõustusid enamik vastajaid, et kuigi mandaat on ministritel ning tippametnikud sellesse sekkuda ei tohiks, siis edukas ja efektiivses juhtimiskultuuris selgitatakse ja müüakse oma valikud meeskonnale.

„Valdkond peab aktsepteerima muutusi, et need jääksid ka püsima.“ (V10)

„Minister peab lahti seletama miks ja kuhu ta jõuda tahab – protsess peab olema ühine, asjad tuleb läbi vaielda. Oma valdkonna tippjuhte ei saa ega tohi ignoreerida.“ (V8)

Samas oli ühe intervjuueeritava (V1) kogemus väga äärmuslik, kus kantsleri ja asekanterite juhitud ministeerium töötas ministri vastu. Tema (V1) sõnul ühtegi koalitsioonileppes tulenevat ülesannet ei täidetud ning ministeeriumi enda pressiesindaja kirjutas meediale skandaale.

„Kogu aeg on olnud vastutötamine ministeeriumi poolt, vähemalt [erakonna nimi] ministritel kõigil. Väga raske on oma tööd teha.“ (V1)

2.4.4. Põhiväärtused

Kantslerite ja asekanterite põhiväärtusteks toodi: Eesti riigi väärtustamine, suure pildi nägemise oskus, tasakaalukus, kohanemisvõimelisus, ausus ja valdkonnapädevus. Aususe all mõeldi julgust kahelda ja argumenteerida. Kuigi enamike sõnul pole valdkonna spetsiifiline pädevus kantsleri positsiooni esmane nõue, siis tuleb see siiski kasuks. Samas asekanterite puhul on väga olulised valdkonna spetsiifilised teadmised.

„Näiteks hea keskkonnaministeeriumi kantsler peab aru saama, miks Peipsi kalurid omavahel kisuvad? Valdonna tunnetus peab olema.“ (V7)

„Kolmandaks peab kantsler olema ekspert valdkonnas, ministeerium on spetsialiste täis.“ (V6)

Tippametnike peamiseks omaduseks toodi koostöövõimelisus iga poliitilise juhiga. Ka julgus argumenteerida on vastanute sõnul oluline, kuid kui otsus on tehtud, tuleb ministri otsuseid lojaalselt täita.

Ministri põhiväärtusteks toodi vastutuse tajumine Eesti riigi tuleviku ees, strateegilise juhtimise oskus, terviklikkuse tajumine, valdkonna tajumine ja tahe seda arendada. Mitmed töid välja, et iga minister peab olema võimeline otsustama ja võtma riske ning oma valikuid tuleb alati selgitada ja vajadusel läbirääkimisi pidada. Toodi ka välja, et tark minister kuulab alati oma ministeeriumi seisukohti ning tahab, et temaga argumenteeritakse. Poliitikute sõnul on peamiseks siiski rahva poolt saadud mandaadi täitmine ja ühiskonna arendamine.

„Kui erakonnaliikmelisus hakkab häirima erialast tööd, siis tuleb positsioonilt lahkuda. Tola on see, kes tõstab oma erakonda põhiplaanile.“ (V9)

„Pühendub valdkonnale, ei aja oma asja.“ (V8)

„Minister peab olema parem strateegiline juht kui kantsler. Ainult hea juht suudab endale hea kantsleri valida.“ (V7)

„Minister peab olema võimeline otsustama ja võtma riske. Mitte kunagi pole piisavalt ressursse, informatsiooni ja aega selleks, et õigeid otsuseid teha. Alati on mingi osa intuitsiooni pealt.“ (V6)

2.4.5 Töömeetodid

Poliitikute sõnul täidavad ministrid peamiselt oma ülesandeid läbi veenvate läbirääkimiste. Esimeseks poliitiliste läbirääkimiste etapiks toodi koalitsiooni loomise ja koalitsioonilepingu koostamise etapp, kus toimub kõige enam poliitikatega kauplemist, kuna igal erakonnal on olnud oma valimislubadused, mille tõttu nad rahvalt mandaadi said. Enamik vastanud tõi ka välja, et ühine visioon peaks olema Eesti elu edendamine. Samas lisati, et koalitsiooni ei moodusta alati sarnaste maailmavaadetega erakonnad. Näitena toodi praegune valitsus (Ratase teine valitsus) ja põhjuseks arvati olevat erakondadevahelised tülid. Iga erakonna eesmärk on vastanute sõnul siiski saada valitsusse, et omada võimu, mille kaudu saab oma visiooni ellu viia. Samas tõid paar intervjuueeritavat (V8, V6) välja, et vahel on võimu omamine eesmärk omaette.

„Põhivalikud tuleb paika panna kohe. Kõiki kompromisse ei tohiks teha ainult võimu nimel. Liiga jäik ei tohi olla aga liiga paindlik ka mitte. Küll aga peaksid ikka mingid väärtused olema, millele järgi ei anta.“ (V6)

„Koalitsioonivalitsuse tugev pool peaks olema, et sul on oma poliitilise konkurendi kontroll läbi selle, et valitsus langetab kollegiaalseid otsuseid. See kontroll oluliselt väheneb kui vorsti jagatakse põhimõttega, et sina ei pea teadma, mis minu vorsti sees on.“ (V10)

Lisaks koalitsiooni loomisel tehtavale kompromisside jadale tuleb enamik vastanute sõnul läbirääkimisi pidada ka huvigruppide ja kutseorganisatsioonidega. Samas ei toonud seda välja kõik vastanud. Näiteks ühe vastanu (V2) intervjuust tuleb välja vaid koalitsioonileppe põhisus. Huvigruppe ja ühiskonna kaasamist otsustamisprotsessi, et leida olukorra jaoks parim võimalik poliitiline lahendus, tõid välja pooled intervjuueeritavad. Kokkuvõttes leidsid kõik intervjuueeritavad (va V1, kelle kogemus oli äärmuslik ja V2, kes rõhutas vaid koalitsioonileppe tähtsust), et edukaks riigi juhtimiseks tuleb ministril väärtustada ametnike tööd ja kasutada ära nende teadmisi, lisaks tuleb läbirääkida asjasse puutuvate huvigruppidega ning lõpuks saavutada ka parlamendi poolehoid, et valdkonda edendada. Samas aga tõid kaks intervjuueeritavat (V3 ja V9) probleemina välja, et Eesti riigijuhtimine on liiga täitevvõimu keskne.

„Eesti on oma poliitikate kujundamiselt ja elukorralduselt ja riigijuhtimiselt liiga täitevvõimu keskne. Suurem roll peaks olema poliitika kujundamisel parlamendil, suurem roll peaks olema kohalikel omavalitsustel, suurem roll peaks olema organiseerunud kodanikuühiskonnal ja esindusorganisatsioonidel.“ (V3)

Tippametnikud peavad poliitikute sõnul tagama ministri suuniste ja valikute edasiandmise ministeeriumisse. Kantsleri peamine roll on olla vahelüli poliitilise ja administratiivse poole vahel. Seega peamiselt täidavad nad oma ülesandeid läbi meeskonna juhtimise.

„Kantsler on klassikaline mäenedžer, kes peab seda kontserni juhtima, mis on Eesti mõistes väga suur ettevõtte.“ (V4)

„Kantsler on üldjuht, et ministeerium töötaks ja töövahendid oleks olemas. Et minister oleks teenindatud.“ (V3)

„Kogu ministeerium üheks tiimiks koondada on hästi oluline.“ (V8)

Intervjueeritavate vastustest kujunes välja järgnev töökulg:

- esimesena tuleb ministri poliitiline tahe, mille kantsler on kohustatud edastama ja selgeks tegema ministeeriumi meeskonnale, kes seejärel töötab välja poliitilise tahte saavutamise võimalikud poliitika valikud.
- Seejärel on kantsleri ülesandeks need valikud ministrile esitada, millele järgneb osapoolte läbirääkimiste protsess, kus tippametnikel on võimalus oma tõekspidamisi veenvalt selgitada ja ministri arvamust muuta.
- Koosolekute arutelude tulemusel teeb minister mingi strateegilise valiku, mille elluviimise peab tagama kantsler suunates ja delegeerides ülesandeid vastavatele asekantsleritele või osakondadele.

Seega saab intervjueeritute vastustest välja tuua, et kantsleri meetoditeks on meeskonna juhtimine, informatsiooni liikumise tagamine, argumenteerimine ja selgitamine.

3. DISKUSSIOON

Eesti poliitikud näevad kantslereid kui ministeeriumi haldusjuhte, kelle peamiseks ülesandeks on juhtida inimesi ja korraldada, et ministeerium toimiks. Asekantslerit nähakse kui valdkonna spetsialisti, kelle tööülesannete hulka kuulub ka valdkonna poliitika kujundamine. Ministeeriumi võimuahela tipus näevad poliitikud ministrit, kes juhib valdkonda kui tervikut lähtuvalt koalitsioonilepingust ning kantslerite kui ka asekantslerite kohustus on ministri suuniseid ellu viia. Selline üldpilt sarnaneb kõige enam NWS tüüpi ideaalmudelile (Pollitt ja Bouckaert 2017, 173), kus poliitik on ministeeriumi vaates autoriteetne otsustaja ning ametkond professionaalsed poliitikate elluviijad. Samas vaadeldes poliitikute seisukohti ülesannete jaotusel, siis on juba rohkem sarnasusi NPM ja NPG (Pollitt ja Bouckaert 2017, 173) tüüpi ideaalmudelitega, mis on ka mõistetav, kuna reaalne maailm ei vasta ühelegi ideaalmudelile täpselt. Küll aga sarnanevad Eesti poliitikute ootused tippametnikele Christenseni (2006, 1000) poolt välja toodud ametnikkonna definitsiooniga, kus ministeerium on kui ministrite sekretariaat ning teeb nende jaoks kogu taustatöö, koostab raporteid, informeerib neid ja toetab neid avalikuse ees.

Üldiselt nähti intervjuudes, et poliitikute ja ametnike suhted on paigas ning koostöö toimib (va ühel ekstreemsel juhul). Samas toodi välja, et rollijaotus sõltub suuresti isiksustest, kogemustest kui ka ministeeriumi eripäradest, mis tuli välja ka töö teoreetilises osas (Connaughton 2008; Sootla 2005; Svava 2006; Gains 2009; Peters 2002). Suureks määrajaks toodi ka ministri isiksus, kui domineeriva iseloomuga ta on ja kui hästi ta ennast kehtestada oskab. Seaduslikult on küll minister ministeeriumi juht, kuid poliitikud tõid ka mitmeid näiteid, kus kantslerid ja asekantslerid on üritanud seda rolli ise täita. Samas on Alford *et al.* (2017, 757-758) toonud välja, et administratsioon sekkub poliitikasse juhul kui minister ei ole võimeline või ei soovi midagi ühiskonnas muuta. Lisaks ei saa välistada ka ideed, et tippametnik sekkub poliitikasse ühiskonna teenimise eesmärgi nimel (Page 2010). Põhjuseid, miks mingi kantsler või asekantsler sekkub ministri töösse ja ülesannetesse ei saa analüüsida ilma mõlema osapoole seisukohtade ja konkreetse situatsiooni kirjelduseta. Samas on ka kindlasti tippametnikke, kes soovivadki oma maailmavaadet ellu viia ning nagu Alford *et al.* (2016, 756) välja on toonud, siis on ametnikel mitmeid viise, kuidas poliitikat mõjutada, mida ühe intervjuueeritava (V1) kogemusel ka kasutati. Lisaks oli ka teisel eksministril (V2) olematu koostöö kogemus, küll aga kritiseeris tema vaid kantslerit, mitte kogu ministeeriumit. Arvesse tuleb võtta, et tegemist on eksministritega, kes olid valitsuses esimest korda ning umbusaldasid ametkonda algusest peale. Eduka koostöö aluseks on

aga austus ja usaldus (Svara 2001), seega kui minister umbusaldab, siis võib oodata ka vastavat negatiivset suhtumist tippametnike poolt.

Intervjuudes käsitletud teemadest kõnetas eksministreid enim tippametnike värbamisprotsessi küsimus. See võib tuleneda post-kommunistliku riigi kontekstist, kus vaatamata aastakümnete möödumisele, endiselt otsitakse poliitika ja haldamise piiri õiget asukohta ning värbamisest kui politiseerimise kõige esimesest hoovast. Lisaks on värbamisprotsess seaduses üsna ebatäpselt reguleeritud. Seadusandluse (ATS §16) kohaselt on asekanterite värbamisel avaliku konkursi korraldamise kohustus, kanterite puhul on konkurss valikuline. Samas viitab sellele vaid üks eelmise valitsuse intervjuueeritav (V10), teiste poliitikute vastustest see välja ei tule. Kindlasti tuleb siinkohal vaadelda aega, millal vastanud ise ministrid on olnud, kuid ka eelmise (Ratase esimene valitsus) ja praeguse (Ratase teine valitsus) valitsuse eksministrid on seisukohal, et konkursside korraldamine on pigem näiline. Ühe eksministri (V5) sõnul on kanterite ja asekanterite värbamisel tegemist pigem suletud karjäärisüsteemiga, kus eelis on ministeeriumi töötajatel. Siinkohal tekibki arusaamatus, milline on tegelik tippametnike värbamisprotsess, kuna arvamusi oli erinevaid. Ühelt poolt on arusaadav, et koostöö sujumiseks on vaja, et inimeste iseloomud sobiksid, mida tõi välja ka Peters (2002). Samas ei saa välistada, et läbi reaalse avaliku konkursi sellist inimest ei leita. Pigem tuleks tippjuhtide komisjoni hindamisprotsessi täiendada isikuomaduste analüüsiga. Lisaks on ministril võimalus oma kandidaat tippjuhtide komisjonile otse esitada (VV määrus RT I, 18.12.2020, 34) või paluda oma soosikul konkursil osaleda, mida mõned poliitikud ka teinud on. Seega on näilise konkursi korraldamine ebavajalik. Kokkuvõttes kui praktikas toimub värbamine teisiti kui seadusandlus ette näeb või järgitakse seadust vaid formaalset ehk viiakse läbi näiline konkurss, siis pole Eesti tippametnike värbamisprotsess reaalsuses läbipaistev ega meritokraatlik.

Värbamise läbipaistvust ja ausust ei parandaks aga ühe intervjuueeritava (V1) välja pakutud lahendus, kus iga erakond pakub oma kandidaadi, kelle seast erakondade poolt määratud komisjon valiku teeb. Selline ettepanek on vastuolus haldamise poliitikast eristamise loogikaga, mis peaks tagama haldusaparaadi poliitilise neutraalsuse ja professionaalsuse. Lisaks suurendaks selline lahendus erakondadevahelist kauplemist. Kui komisjon koosneks iga erakonna väljavalitute ja kandidaadid oleksid samuti erakondade poolt nimetatud, siis on suur tõenäosus, et see protsess lõppeks nagu koalitsiooniläbirääkimised ja ministriportfelli jagamised ning need ei ole läbipaistvad protsessid. Seega on selline suhtumine pigem märk sellest, et poliitik soovib tippametnike valimist rohkem politiseerida.

Vaadeldes poliitikude seisukohti teiste Svara (2006) elementide osas, siis suhtumise osas saab eristada esimest korda valitsuses olnud erakonna eksministrite seisukohti teistest. Vastanud, kes kuuluvad erakondadesse, mis olid Eestis märkimisväärselt pikka aega järjest võimul, näevad tippametnikke kui professionaalseid meeskonnakaaslasid, kellelt oodatakse aktiivset arutelu. Nad küll lisasid, et ministril tuleb ennast kohe alguses kehtestada ja omavahelised rollid kindlaks määrata, et tagada üksteist täiendav koostöö. Küll aga näevad nad ministrite ja tippametnike vahel Svara (2001, 179) üksteise täiendamist. Valitsuses esmakordselt olnud poliitikud näevad tippametnikke kui eelmiste valitsuste poliitilise agenda elluviijaid, keda ei saa usaldada. Peamiselt rõhutati, et tippametnike kohustus peaks olema koalitsioonilepet täita ning tagada, et ministeerium toimiks, kuid meeskonnakaaslastena tippametnikke ei nähtud. Ühe intervjuueeritava (V1) seisukoht langeb Svara (2001, 179) teooria põhjal isegi bürokraatia võimu äärmusesse.

Ka tippametnike vallandamise võimaluste osas oli erinevaid arvamusi. Enamik viimase kahe valitsuse eksministreid nägid suurt probleemi, et ministril ei ole ilma meediaskandaalita võimalik kantslerit või asestantslerit tagandada, mis nende arvamuse kohaselt mõjutab suhtedünaamikat ja annab tippametnikele suurema võimu. Küll aga ei toonud seda välja varasemad ministrid, kes on kantslereid/asekantslereid vahetanud. Seega tekib küsimus, kas tegemist on lähiaastatel tekkinud probleemiga või kaasneb skandaal vaid juhul kui tegemist on olnud kahtlusi tekitava ametist tagandamisega. Näiteks kui vaadelda ka intervjuueeritute välja toodud näidet, kus maaeluminister Järvik vabastas ametist ministeeriumi kantsleri, siis tekkis meedias skandaal, kuna vallandamise põhjused olid kahtlased, millele viitas ka tagandatud kantsler ise. Lõpuks tagandati ametist ka minister, mis viitab, et ka minister ise oli teinud midagi valesti.

Poliitikute välja toodud tippametnike põhiväärtused on Svara (2006) teooria ideaali sarnased ning mingeid erisusi erakondade vahel tuua ei saa. Kantslerite põhiväärtusena nähti üldist juhtimislikku kompetentsi ning asestantslerite puhul valdkondlikku kompetentsi. Olulisena toodi välja ka ühiskonna heaolu nimel töötamine. Intervjuueeritavad küll mõistavad, et igal isikul on oma maailmavaade ja uskumused, kuid isiklikud tõekspidamised tuleb osata jätta tahaplaanile. Ainuke põhiväärtus, mida välja ei toodud on tippametnike iseseisvus. Enamike poliitikute nägemus ministri põhiväärtustest sarnanes suuresti ideaaliga – ministril peab olema tuleviku visioon ja mingi poliitiline eesmärk ning kasutades ära ametnike teadmisi tuleb riigi heaolu edendada. Ametnike töö tunnustamise osa ei toonud välja kaks poliitikut, kelle hoiakud erinesid ka ametnikesse suhtumise aspektis.

Üldiselt oli ülesannete aspekt samuti sarnane Svava (2006) ideaalile, samas tuli esile ka ministrite ja tippametnike koostöö olulisus. Kõik poliitikud olid nõus, et koostöö on ministeeriumi toimimiseks äärmiselt oluline. Vaadeldes Svava (2006) teooria ülesannete ideaaljaotust ja ühildades selle poliitikute vastustega, siis peaks tööprotsess olema järgnev: ministri poliitiline sisend, tippametnike professionaalne nõu, ministri poliitika kinnitamine, tippametnike juhtimine, ministrite poolne järelevalve, tippametnike poolne ametkonna haldamine ning ministrite poolne tulemuste hindamine. Seega iga ülesanne on seotud teise poole ülesannetega. Samas oli üks intervjuueritav (V2) seisukohal, et minister peab sekkuma ka ministeeriumi töösse, et kontrollida koalitsioonileppe täitmist, mis Svava (2006) mudeli põhjal kuulub sekkuva tipp-poliitiku ülesannete alla. Administratsiooni töösse sekkumine ei ole küll ilmtingimata negatiivne nähtus, kuid mõjutab poliitilis-administratiivsete suhete dünaamikat, kuna liigne poliitiline kontroll vähendab ametnike sõltumatus (Svava 2001). Üldjoontes olid enamik poliitikuid nõus, et kindlat joont poliitiliste ja administratiivsete ülesannete vahele on raske tõmmata, mida tõi välja ka Alford *et al.* (2016).

Meetodite aspektis oli poliitikute arusaam üldjoontes samuti Svava (2006) mudeli ideaaljaotusele sarnane, kuid siin nõustusid kõik, et ministrite meetodite hulka kuulub ka poliitikatega kauplemine, mis algab juba valitsuse loomisel erakondade tasandil. Svava (2006) teoorias langeb poliitikatega kauplemine aga sekkuva ministri meetodite alla. Lisaks rõhutasid mitmed poliitikud, et koalitsioonilepe on kõige alus, mida ametnikud on kohustatud täitma. Koalitsioonilepe on aga erakondade poliitilise kauplemise tulemus, kuhu kõik osapooled soovivad sisse panna võimalikult palju erakonna valimislubadusi. Seega koalitsioonileppe alus on suuresti ka parteilisus, mis samuti on Svava (2006) teoorias sekkuva ministri töömeetod.

Avaliku teenistuse tehingu osas konkreetseid järeldusi intervjueritute vastustest teha ei saa. Usaldus on küll kõigi poliitikute sõnul oluline ja üldjuhul usaldatakse inimest, kes on lojaalne. Lisaks leidsid kõik intervjueritavad, et tippametnike viie aastased töölepingud on vajalikud ja mõjuvad haldussüsteemile positiivselt. Sellise seisukoha põhjalt võiks järeldada, et poliitikud näevad ministrite ja tippametnike vahel juhtimisliku tehingut. Samas ei ole need argumendid piisavad, et mingeid konkreetseid järeldusi teha. Seega pole antud töö raames võimalik välja tuua, millist tehingut poliitikud ministrite ja tippametnike vahel näevad.

Intervjuudes tuli välja kaks peamist probleemi, mida tuleks põhjalikumalt uurida. Nimelt tippametnike värbamisprotsess on seaduses sätestatud ühte moodi, kuid reaalsuses tajuvad poliitikud seda muud moodi. Selleks, et saada selgusele, kuidas Eestis tippametnike oma positsioonidele võetakse, tuleks uurida nii Riigikantselei, tippjuhtide valikukomisjoni liikmete kui ka tippametnike seisukohti ja kogemusi, et saada terviklik pilt reaalsest protsessist. Teine probleem, mis osade poliitikute intervjuudest välja tuli oli tippametniku tagandamise protsess. Kas tegemist on ikka reaalse probleemiga? Selle jaoks tuleks kaardistada kõik tippametnike vallandamised ning uurida, milliseid meediakajastused on kaasnenum. Lisaks tuleks vaadelda, millistel asjaoludel on tippametnikke vallandatud. Üldiselt oli aga antud töö raames tegemist esialgse poliitikute hoiakute ja nägemuste kaardistamisega, kus tulid esile värskeima erakonna erisused võrreldes teistega. Seega tuleks tulevikus uurida antud teemat suurema valimi põhjal ning kaasata töösse ka erakondade maailmavaated, mis näitaks kas ja kui suured hoiakute erisused on erakondade vahel.

KOKKUVÕTE

Poliitilis-administratiivsed suhted on iga ühiskonna toimimise jaoks olulised. Ministeeriumite toimine sõltub ministrite ja tippametnike omavahelisest koostööst. Samas mõjutab ministrite ja tippametnike rollijaotust nii riigi poliitiline kultuur, ajalugu, seadusandlus, organisatsioonide struktuur kui ka indiviidide isikuomadused.

Magistritöö eesmärgiks oli analüüsida Eesti poliitilis-administratiivseid suhteid läbi poliitikute vaate. Täpsemalt keskenduti ministrite ja tippametnike omavahelistele suhetele ja rollijaotusele. Eesmärgi saavutamiseks viidi kümne endise ministriga läbi poolstruktureeritud intervjuud. Antud teema vajab uurimist, kuna peamiselt on Eesti poliitilis-administratiivseid suhteid käsitlevad uuringud keskendunud ametkonna vaatele. Samas on suhete mõistmiseks oluline omada mõlema osapoolte seisukohti.

Magistritöö näitas, et poliitikud tajuvad oma suhteid kantslerite ja asekancleritega erinevalt. Kanclereid nähakse kui ministeeriumi üldjuhte, kelle peamiseks ülesandeks on olla ministri ja ministeeriumi vahelülks. Asekanclerite roll on olla ekspert oma valdkonnas ning ellu viia ministri poliitilisi suuniseid. Ministri rollina nähakse ministeeriumi poliitilist juhtimist ja strateegiliste otsuste tegemist. Ministrite ja tippametnike omavaheliste suhete olemuse kohta on poliitikutel kahesugused arvamused. Varem võimul olnud erakondade endised ministrid on seisukohal, et ministrite ja tippametnike vahel on oluline üksteist täiendav koostöö, mille eelduseks on osapoolte usaldus. Esimest korda võimul olnud poliitikute seisukohast on kõige tähtsam aga koalitsioonileppe täitmine ehk tippametnike roll on poliitikute omavahelisi kokkuleppeid ellu viia. Viimased olid ka seisukohal, et administratsiooni ei saa usaldada, kuna see on eelnevate valitsuste poolt politiseeritud. Samas olid kõik poliitikud seisukohal, et lõppkokkuvõttes sõltub suhte dünaamika väga palju indiviidide isikuomadustest.

Suurimat tähelepanu pöörasid eksministrid aga tippametnike värbamisprotsessile, mis võib tuleneda post-kommunistliku riigi kontekstist, kus vaatamata aastakümnete möödumisele, endiselt otsitakse poliitika ja haldamise piiri õiget tasakaalu. Meritokraatlik ja läbipaistev värbamine peaks

vähendama ametkonna politiseerimise võimalusi, kuid intervjueritud eksministrite sõnul pole Eestis reaalselt tegemist läbipaistva tippametnike värbamisprotsessiga. Esmased poliitikud olid seisukohal, et tippametnike värbamisprotsess on ühe erakonna poolt politiseeritud, mis näitab nende usaldamatus riigi aparaati. Samas on kantslerite värbamisprotsess seaduses üsna ebatäpselt reguleeritud, seega tuleks antud teemat tulevikus täpsemalt uurida.

Magistritöö piiranguna tuleb välja tuua, et uuringu valimisse olid kaasatud vaid endised ministrid. Kuigi valimisse kaasati iga Riigikogus esindatud erakonna eksministreid jäi töö lõppvalim liiga väikseks, mis ei võimalda teha sisukat analüüsi erakondlike mustrite kohta. Seega on antud töö piiranguks, et eksministreid käsitletakse kui lihtsalt poliitikuid. Samas on tegemist Eesti poliitikute hoiakute esmase kaardistusega poliitilis-administratiivsete suhete teemal. Edasistes uurimustes tuleks valimit suurendada, mis võimaldaks analüüsida erakondlikku mõju poliitiku seisukohtadele. Lisaks ei saanud antud intervjuude põhjal teha konkreetseid järeldusi poliitikute ja tippametnike vahelise tehingu kohta, mis kindlasti vajaks antud teema raames põhjalikumat analüüsi.

SUMMARY

POLITICIANS' VIEW ON POLITICO-ADMINISTRATIVE RELATIONS IN ESTONIA

Maris Punder

Political-administrative relations are important for the functioning of any society. Functioning of ministries depends on the co-operation of ministers and top officials. At the same time, the division of roles between ministers and top officials is influenced by the country's political culture, history, legislation, organisational structure as well as the personal characteristics of individuals.

The aim of the master's thesis was to analyse Estonian political-administrative relations through the view of politicians. More specifically, the focus was on the relationship and division of roles between ministers and top officials. To achieve this goal, semi-structured interviews were conducted with ten former ministers. This topic needed research, as the studies on Estonian political-administrative relations have mainly focused on the authority's view. However, it is important to have the views of both parties in order to understand the relationship.

The master's thesis showed that the politicians perceive their relations with chancellors and vice-chancellors differently. Chancellors are seen as the general heads of the ministry, whose main task is to act as an intermediary between the minister and ministry. The role of the vice-chancellor is to be an expert in his field and to implement the political guidelines of the minister. The role of the minister is seen as the political management and strategic decision-making of the ministry. Politicians have differing views on the nature of the relationship between ministers and top officials. Former ministers of former political parties find that it is important to have a complementary co-operation between ministers and top officials which presupposes trust between the parties. From the point of view of politicians in power for the first time, the most important thing is to fulfil the coalition agreement, i.e. the role of top officials is to implement the agreements established between politicians. The latter were also of the opinion that the administration could not be trusted as it had been politicised by previous governments. At the same time, all politicians

were of the opinion that, in the end, the dynamics of a relationship depend very much on the personal characteristics of individuals.

Former ministers paid the greatest attention to the process of recruiting top officials, which may stem from the context of a post-communist state, where, despite decades, the right balance between politics and governance is still being sought. Meritocratic and transparent recruitment should reduce the possibilities for politicisation of the administration, but according to the interviewed ministers, in practice, Estonia does not have a transparent recruitment process for top officials. Primary politicians believed that the recruitment process for top officials is politicised by one party, which shows their distrust of the state. Since the recruitment process is regulated quite unclearly by law, this issue should be studied in more detail in the future.

As a limitation of the master's thesis, it should be pointed out that only former ministers were included in the sample of the study. Although former ministers from each political party represented in the Parliament of Estonia were included in the research, the final sample of the study remained too small to enable a meaningful analysis on the patterns of political parties. Thus, the limitation of this thesis is that former ministers are treated as mere politicians. At the same time, it is an initial mapping of the standings of the Estonian politicians on the topic of political-administrative relations. In further studies, the sample should be increased to allow an analysis of the political party's influence on the views of individual politicians. In addition, no specific conclusions could be drawn from these interviews on the transaction between politicians and top officials, which would certainly require further analysis within the frame of this topic.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Alexiadou, D., 2016. *Ideologues, partisans, and loyalists: Ministers and policymaking in parliamentary cabinets*. Oxford University Press.
- Alford, J., Hartley, J., Yates, S. and Hughes, O., 2017. Into the purple zone: Deconstructing the politics/administration distinction. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 752-763.
- Andeweg, R.B., 2000. Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, 37(3), 377-395.
- Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1.
- Avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel. Kättesaadav:
<https://www.riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsimudel> 28.10.2020
- Bäck, H., Debus, M. and Müller, W.C., 2016. Intra-party diversity and ministerial selection in coalition governments. *Public Choice*, 166(3-4), 355-378.
- Connaughton, B., Sootla, G. and Peters, B.G. eds., 2008. *Politico-Administrative Relations at the Centre: Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. NISPAcee.
- Davidsson, J.B. and Bäck, H., 2019. Selecting Ministers in Times of Crisis: A Historical Analysis of the Role of Intra-Party Politics and Union Background in Swedish Cabinet Appointments 1917–2014. *Political Studies*, 67(4), 932-954.
- Egeberg, M., Gornitzka, Å. and Trondal, J., 2019. Merit-based recruitment boosts good governance: how do European Union agencies recruit their personnel?. *International review of administrative sciences*. 85(2), pp.247-263.
- Gains, F., 2009. Narratives and dilemmas of local bureaucratic elites: Whitehall at the coal face?. *Public administration*, 87(1), 50-64.
- Christensen, G., J., 2006. Ministers and mandarins under Danish parliamentarism. *Intl Journal of Public Administration*, 29(12), 997-1019.
- Hallerberg, M. and Wehner, J., 2018. When Do You Get Economists as Policy Makers?. *British Journal of Political Science*, 1-13.
- Hondeghem, A., 2011. Changing public service bargains for top officials. *Public Policy and Administration*, 26(2), 159-165.

- Hood, C. and Lodge, M., 2004. Competency, bureaucracy, and public management reform: A comparative analysis. *Governance*, 17(3), 313-333.
- Hood, C., 2000. Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International public management journal*, 3(1), 1-22.
- Indriðason, I.H. and Kam, C., 2006. Cabinet reshuffles and ministerial drift. *British Journal of Political Science*, 38(4), 621-656.
- Kam, C., Bianco, W.T., Sened, I. and Smyth, R., 2010. Ministerial selection and intraparty organization in the contemporary British parliament. *American Political Science Review*, 289-306.
- Lodge, M. and Hood, C., 2012. Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries. *Governance*, 25(1), 79-101.
- Lune, H. and Berg, B.L., 2017. *Qualitative research methods for the social sciences* (9th ed). Harlow, England: Pearson.
- Marsh, D., Richards, D. and Smith, M.J., 2000. Re-assessing the Role of Departmental cabinet Ministers. *Public Administration*, 78(2), 305-326.
- Meyer-Sahling, J.H. and Veen, T., 2012. Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), pp.4-22.
- Ministeeriumi kantslerile ja asestantslerile, Riigikantselei direktorile, ameti ja inspektsiooni peadirektorile ning määruses nimetatud teiste valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord. RT I, 18.12.2020, 34.
- Nørgaard, O. and Winding, S.S., 2005. The impact of administrative traditions on public administration reform: the Baltic case. In the NISPACEE Conference "Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries", Moscow, Russia, May 19-21, 2005. Department of Political Science, University of Aarhus.
- Overeem, P., 2005. The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311-329.
- Page, E.C., 2010. Bureaucrats and expertise: Elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions. *Sociologie du travail*, 52(2), 255-273.
- Pesti, C. and Randma-Liiv, T., 2018. Towards a managerial public service bargain: The Estonian civil service reform. *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 135-154.
- Peters, B.G., 2002. *Politics of bureaucracy* (5th ed). London and New York: Routledge.

- Peters, B.G., Sootla, G. and Connaughton, B. eds., 2006. *Politico-administrative dilemma: traditional problems and new solutions*. NISPAcee.
- Pierre, J., Røiseland, A., Peters, B.G. and Gustavsen, A., 2017. Comparing local politicians' and bureaucrats' assessments of democratic participation: the cases of Norway and Sweden. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 658-675.
- Pollitt, C, & Bouckaert, G 2017, *Public Management Reform : A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford.
- Randma-Liiv, T. and Drechsler, W., 2019. The politics of bureaucracy: The Central and Eastern European perspective. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 504-512.
- Randma-Liiv, T.; Sarapuu, K., 2012. *Avalik teenistus*. Vetik, R. (Toim.). Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011 (356–388). Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus. (Acta Universitatis Tallinnensis. Socialia).
- Rattus, R. and Randma-Liiv, T., 2019. Leaving the Senior Civil Service–public service bargain and beyond: The case of Estonia. *Public Policy and Administration*, 34(4), 453-474.
- Riigikogu valimine. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ulesanded-ja-tookorraldus/riigikogu-valimine/>, 20.11.2020
- Riigikogu. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/>, 15.11.2020
- Rose, R., 1987. Steering the ship of state: one tiller but two pairs of hands. *British Journal of Political Science*, 17(4), 409-433.
- Sarapuu, K., 2011. Post-Comunist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7(SI), 54-73.
- Sarapuu, K., 2012. Administrative structure in times of changes: The development of Estonian ministries and government agencies 1990–2010. *International Journal of Public Administration*, 35(12), 808-819.
- Sarapuu, K., Metsma, M., Randma-Liiv, T., Uudelepp, A., 2014. Estonia. Wart., M. V., Hondeghem, A., Schwella, E., Suino, P. (Eds.). *Leadership and culture: Comparative models of top civil servant training*. Palgrave Macmillan.
- Sayre, W.S., 1958. Premises of public administration: Past and emerging. *Public Administration Review*, 18(2), 102-105.
- Sootla, E., 2005. Politico-Administrative Relations under Coalition Government: The Case of Estonia. Coalitions of the Unwilling. Peters., B. G., Verheijen, T., Vass, L. (Eds.), *Coalitions of the unwilling: Politicians and civil servants coalition governments* (15-52). Slovak Republic: NISPAcee.

- Strøm, K., 2000. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*, 37(3), 261-290.
- Sundell, A., 2014. Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. *Public Administration*, 92(2), pp.440-457.
- Svara, J.H., 1999. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration & society*, 30(6), 676-705.
- Svara, J.H., 2001. The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public administration review*, 61(2), 176-183.
- Svara, J.H., 2006. Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), 121-139.
- Zalmanovitch, Y., 2014. Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 808-826.
- Tammekänd, K., 2016. Tippametnike politiseerumine -kas ohu märk või loomulik areng? Kätesaadav: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Tippametnike-politiseerumine-kas-ohu-m%C3%A4rk-v%C3%B5i-loomulik-areng.pdf> 20.12.2020
- Tippjuhtide kompetentsikeskus. Kätesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsikeskus> 29.10.2020
- Vabariigi Valitsuse seadus. RT I, 19.03.2015, 69.
- Valitsus vabastas kantsler Lemetti ametist. Kätesaadav: <https://www.err.ee/1006688/valitsus-vabastas-kantsler-lemetti-ametist> 15.11.2020
- Varasemad valitsused. Kätesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/valitsus/varasemad-valitsused> 15.11.2020
- Vinni, R., 2007. Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine. https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=1683IRJc6_0%3D&tabid=149&mid=765&language=et-EE 03.10.2020

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Kuidas Te jõudsite just ...ministri positsioonile?
2. Kuidas kulges Teie ministri positsioonile sisse-eramise periood?
 - a. Kes tutvustas Teile ministriumide struktuuri/tööprotsesse?
 - b. Kas sisse-eramise protsessi kohta võiks olla kindel protokoll?
3. Millised on Teie vaates kantslerile vajalikud teadmised-oskused-isiksuseomadused? Palun põhjendada või tooge näiteid.
4. Seaduses on sätestatud, et nii kantsleri kui ka asekancleri värbamisel on avaliku konkursi korraldamise kohustus. Kui tulemuslik see Teie kogemusel on?
 - a. Kas tippjuhtide värbamisprotsessi võiks muuta? Kui jah, siis kuidas?
5. Kui suur osalus on ministril kantsleri ja asekancleri valimisprotsessis? (ATS-i kohaselt valitsus määrab tippjuhtide valikukomisjoni koosseisu ning tippjuhi positsioonidele kehtestatavad nõuded.)
 - a. Vabariigi Valitsuse seadus sätestab, et valitus võtab arvesse tippjuhtide valikukomisjoni otsuse ning nimetab ministriumide kantsleri ametisse. Kuidas see praktikas välja on näinud? Kas on olnud juhtumeid, kus valitsus ei ole tippjuhtide valikukomisjoni otsusega nõus?
 - b. Kas ja kuidas võiks tippjuhtide valikuprotsessi muuta?
6. Mida positiivset ja negatiivset on kantslerite ja asekanclerite 5aastased töölepingud endaga kaasa toonud? Tooge palun näiteid.
7. Kas Teie kogemusel on kantslerid ja asekanclerid apoliitilised? Kui ei, palun tooge näide.
8. Kas Te olete kantsleri ja asekancleri tööga jäänud rahule? Häiris Teid miski tema hoiakutes, töös?
9. Paljud poliitilis-administratiivseid suhteid käsitlevad teooriad toovad välja, et edukate poliitilis-administratiivsete suhete aluseks on usaldus. Kuidas Teie sellesse väitesse suhtute?
 - a. Kas Teil on olnud olukordi, kus kantsleri/asekancleri usaldatavus on seatud kahtluse alla? Palun tooge näide.
10. Kuidas peaks Teie arvates tippametnik käituma, kui poliitiline tahe läheb vastuollu senise poliitikaga või ametnike arvamusel/analüüsiga?
 - a. Kas Teil on esinenud sellist juhtumit?
11. Milline on olnud Teie vastutus ministriumide juhtimisel ja milline kantsleri vastutus? (ehk mis on olnud Teie ja kantsleri peamised ülesanded)
12. Kas kantsleri ja ministri rollid ja tööjaotus on Eestis paigas?
 - a. Milline peaks olema kantsleri ja ministri vaheline tööjaotus?
 - b. Kas seda tuleks seadusandluses täpsustada?
13. Kas Te nõustute, et minister peaks andma kantslerile poliitilise sisendi ning poliitika elluviimine peaks olema vaid administratsiooni ülesanne?
14. Kelle ülesanne on avalikkusega suhtlemine?
 - a. Kuidas on toimunud meediaga suhtlemine?

15. Kas Teie vastusvaldkonda kuulub liiga palju haldusülesandeid? Palun tooge mõni näide.
 - a. Jääb Teil liiga vähe aega, et tegeleda sisulise poliitikajuhtimisega?
 - b. Kuidas seda Teie arvates parandada saaks?
16. Tippjuhtide kompetentsimudelis on toodud välja, et mõjus tippjuht määrab valdkonna prioriteetsed arenguvajadused, samas VVS on välja toodud, et minister juhib ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Kuidas peaks arenguvajaduste määramine praktikas väljenduma?
17. Mudelis on ka välja toodud, et mõjus tippjuht loob koos meeskonnaga ambitsioonika visiooni ja saavutab sellele poliitilise toe. Kuidas see praktikas väljendub?
18. Millised on Teie arvates hea kantsleri põhiväärtused ning mis on kõige olulisem omadus, mida te kantslerilt eeldate/ootate?
 - a. Kuidas väljendub praktikas kantslerite iseseisvus?
19. Millised on Teie arvates ministri olulisemad põhiväärtused?
20. Kas Teie kogemusel toimub koalitsiooni liikmete vahel liiga palju poliitikatega kauplemist? Palun tooge mõni näide.
21. Kas Te olete rahul Eesti praeguse haldussüsteemiga? Kui ei, siis mis on Teie arvates kõige kriitilisem murekoht, millega tuleks tegeleda kohe?
22. Kas soovite veel midagi lisada/ täpsustada?

Lisa 2. Intervjueeritute loetelu

Intervjueeritava number	Erakond	Mitmes valitsuse koosseisus olnud	Intervjuu kuupäev	Intervjuu viis	Intervjuu kestvus (min)
V1	EKRE	1	24.11.2020	Telefon	58
V2	EKRE	1	05.11.2020	Telefon	41
V3	Isamaa	2	11.11.2020	Telefon	53
V4	Isamaa	3	17.11.2020	Videokõne	75
V5	KESK	1	17.11.2020	Näost-näkk	54
V6	REF	3	16.11.2020	Telefon	45
V7	REF	3	13.11.2020	Telefon	38
V8	REF	3	10.11.2020	Skype	61
V9	SDE	1	04.11.2020	Näost-näkk	55
V10	SDE	2	11.11.2020	Telefon	57

Allikas: autori koostatud

Lisa 3. Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel

Kompetents	Mõjus tippjuht	Mõjutu tippjuht
Tuleviku kujundaja	<p>Mõistab globaalseid ja lokaalseid trende</p> <p>Mõistab riiki kui tervikut</p> <p>Määrab valdkonna prioriteetsed arenguvajadused</p> <p>Loob koos meeskonnaga ambitsioonika visiooni ja saavutab sellele poliitilise toe</p> <p>Hoiab üleval meeskonna motivatsiooni</p>	<p>Keskendub valdkonna lühiajalistele vajadustele ehk tegeleb peamiselt "tulekahjude" kustutamise</p> <p>Loob kahvatu ja mugava visiooni</p> <p>Kaasab meeskonda ja sihtrühmi vaid formaalselt</p>
Innovatsiooni vedaja	<p>Otsib aktiivselt võimalusi innovatsiooniks</p> <p>Kujundab loovust, õppimist ja eksperimenteerimist toetava organisatsioonikultuuri</p> <p>Innustab meeskonda arendama tehnoloogilist kompetentsi ja seda ka oma töös kasutama</p>	<p>Jätkab olemasolevate lahendustega</p> <p>Takerdub piirangutesse</p> <p>Kardab eksida ja tegutseb vaid turvalisuse raamides</p> <p>Ignoreerib tehnoloogilise kompetentsi vajalikkust ja uute tehnoloogiate kasutamise võimalust</p>
Väärtuse looja	<p>Kaasab poliitikate ja teenuste kujundamisel sihtrühmi ning lähtub nende vajadusest</p> <p>Mõistab valdkonna spetsiifikat ja seoseid teiste valdkondadega</p> <p>Näeb riiki tervikuna</p> <p>Analüüsib poliitikate ja teenuste mõju ning kasutab tulemusi väärtuste loomisel.</p>	<p>Kaasab sihtrühmi formaalselt</p> <p>Piirdub poliitikate kujundamisel ja teenuste pakkumisel vaid oma valdkonnaga</p> <p>Hindab poliitikate ja teenuste mõju formaalselt</p>
Tulemuste saavutaja	<p>Väärtustab väga heade tulemuste saavutamist</p> <p>Jagab meeskonnaliikmetega vastutust andes neile tegevusvabadust</p> <p>Teeb võtmetulemused mõõdetavaks ning jälgib nende saavutamist</p> <p>Sekkub vajaduse korral otsustavalt</p> <p>Annab konstruktiivset tagasisidet</p> <p>Tunnustab ja julgustab meeskonda</p> <p>Kohandab keskkonna muutudes eesmärke</p>	<p>Ei jaga vastutust meeskonnaliikmetega ega anna tegevusvabadust</p> <p>Sekkub asjatult pisisajadesse</p> <p>Keskendub mõõdetavate tulemuste saavutamise asemel tegevuste jälgimisele</p> <p>Viivitab sekkumisega</p> <p>Väldib tagasiside andmist või annab pärssivat tagasisidet</p> <p>Ei märka eesmärkide kohandamise vajadust</p>
Tööõnne hoidja	<p>Väärtustab inimest</p> <p>Loob usalduse</p> <p>Kujundab paindliku töökorralduse ja positiivse õhkkonna</p> <p>Toetab töötajate arengut</p>	<p>Ei väärtusta inimest</p> <p>On kinni traditsioonilises töökorralduses</p> <p>Ei väljenda selgelt oma ootusi</p> <p>Käitub ettearvamatult</p> <p>Ei hooli töötajate heaolust ega arengust</p>
Enese arendaja	<p>Mõistab oma vastutust avaliku teenistuse tippjuhina</p> <p>Seab endale kõrged arengueesmärgid</p> <p>Tegeleb süsteemselt enesearenguga</p> <p>On seesiselt terviklik ja tagasisidele avatud</p> <p>On suure töövõimega</p>	<p>Ei teadvusta oma vastutuse ulatust avaliku teenistuse tippjuhina</p> <p>Seab turvalised arengueesmärgid</p> <p>Ei pühendu enesearengule</p> <p>On seesiselt rabe ja raskustes enesejuhtimisega</p>

Allikas: autori koostatud Riigikantselei kodulehe põhjal (Avaliku teenistuse... 2020)

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina _____ Maris Punder _____ (autori nimi)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
_____ Poliitikute vaade poliitilis-administratiivsetele suhetele Eestis _____,
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on _____ Külli Sarapuu, PhD _____,
(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.

_____ 04.01.2021 _____ (kuupäev)

¹ 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.