

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Reelika Rattus

**AVALIKU TEENISTUSE TIPPJUHTIDE SEAST LAHKUMINE:
EESTI NÄIDE 2009-2013**

Magistritöö

Juhendaja: Prof Dr Tiina Randma-Liiv

Kaasjuhendaja: Eve Limbach-Pirn

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Reelika Rattus

“ “ 2014

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja professor Tiina Randma-Liiv

“ “ 2014

Kaasjuhendaja Eve Limbach-Pirn

“ “ 2014

Kaitsmisele lubatud “ “ 2014

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada Eestis viimasel viiel aastal (2009-2013) avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkunud ning analüüsida ja süstematiseerida nende lahkumise põhjuseid. Teoreetilise raamistiku lähtekontseptsiooniks on avaliku teenistuse tehing, mis loob aluse sunnitud ja vabatahtliku lahkumise eristamiseks. Lisaks käsitletakse teisi personali volavusega seotud aspekte nagu tõuke- ja tõmbetegurid ning individuaalsed tegurid. Magistritöö empiiriline osa koosneb Eestis uuritavaal perioodil tippjuhtide seast lahkunute väljaselgitamisest ning nende lahkumispõhjuste analüüsist, tuginedes poolstruktureeritud intervjuudele 37 endise avaliku teenistuse tippjuhiga (70% vastamismäär). Magistritööst selgub, et tippjuhtide ametikohalt lahkumine on aset leidnud kolmel viisil (sunnitud lahkumine, tõuketegurite tõttu vabatahtlik lahkumine ja tõmbetegurite tõttu vabatahtlik lahkumine) ning nende lõikes varieeruvad ka lahkumise täpsemad põhjused. Vabatahtlik lahkumine on seejuures üldjuhul olnud seotud mitme teguri koosmõjuga. Lisaks ilmneb, et edasistes karjäärivalikutes on paljud teadlikult otsustanud tippjuhtide grupis mitte jätkata. Enamuse jaoks pole siiski tippjuhtide seas (mitte)jätkamine olnud oluline ning edasine karjäärivalik on tehtud valdavalt alternatiivse töö atraktiivsuse põhjal. Selgub, et avaliku teenistuse tehing aitab selgitada osa tippjuhtide lahkumispõhjustest. Samas on selle piiratuse tõttu eeskätt vabatahtliku lahkumise mõistmisel oluline tõuke-, tõmbe- ja individuaalsete teguritega arvestamine. Magistritöö põhjal tuleks Eestis senisest rohkem ja süsteemsemalt keskenduda tippjuhtide motiveerimisele ning hoidmisele.

Võtmemõisted: avalik teenistus, tippjuhid, lahkumise põhjused

Sisukord

Lühikokkuvõte.....	2
Sisukord.....	3
Sissejuhatus	4
1. TIPPJUHI AMETIKOHALT LAHKUMINE	7
1.1. Avaliku teenistuse tehing.....	7
1.2. Sunnitud lahkumine	10
1.3. Vabatahtlik lahkumine	13
2. TIPPJUHTIDE SEAST LAHKUMINE EESTIS 2009-2013.....	17
2.1. Eesti avaliku teenistuse süsteem ja tippjuhid.....	17
2.2. Metoodika	21
2.3. Tippjuhtide seast lahkunud	23
2.4. Tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjused	26
2.4.1. Sunnitud lahkumine.....	26
2.4.2. Vabatahtlik lahkumine	29
2.5. Tippjuhtide grupis mittejätkamise põhjused.....	35
3. DISKUSSIOON	38
Kokkuvõte	43
Võõrkeelne resüme	46
Kasutatud kirjandus	49
Lisad	59
Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud.....	59
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused	61
Lisa 3. Tõuketeguritest ajendatud vabatahtliku lahkumise põhjused	64
Lisa 4. Tõmbeteguritest ajendatud vabatahtliku lahkumise põhjused	65
Lisa 5. Endiste tippjuhtide järgmine töökoht ja selle eelised.....	66
Lisa 6. Rahulolu tippjuhtide grupist lahkumisega ja naasmise eeldused.....	70

Sissejuhatus

Avaliku teenistuse tippjuhid täidavad olulist rolli riigivalitsemises. Avaliku teenistuse kõrgeimate esindajatena on nad vahelülits riigi poliitilise ja administratiivse juhtimise vahel, tagades tasakaalu päevapoliitiliste prioriteetide ning avalikust huvist lähtuva professionaalse ja järjepideva riigivalitsemise vahel (Järvalt, Randma-Liiv 2012, 190). Tippjuhtide institutsioon toimib avalikus sektoris ka nii-öelda „liimina“, sidudes avaliku halduse erinevad osad üksteisega ning aidates tagada avaliku sektori integreeritud valitsemist (OECD 2008, 71; Peters 2011, 615). Viimase tähtsust on rahvusvahelisel tasandil rõhutanud ka niinimetatud ühtse valitsemise lähenemised (ingl.k. *whole-of-government, joined-up-government*). Nende kohaselt on oluline tegeleda avaliku sektori horisontaalse koordineerimise, integreerituse ja ühtsuse probleemidega, mis on eriti esile kerkinud uue haldusjuhtimise (ingl.k. *New Public Management*, edaspidi: NPM) reformiideede rakendamise. (Christensen, Læg Reid 2007, 1059-1060; Hansen *et al.* 2013, 30)

Avaliku teenistuse tippjuhtide¹ olulisust arvestades tuleb erilist tähelepanu pöörata olukordadele, kus tippjuhtide seast lahkutakse. Personali voolavusega võivad kaasned teatud eelised. Näiteks võivad uued inimesed tuua organisatsiooni uusi ideid ning organisatsiooni teistel liikmetel võib tekkida edutamisevõimalus (Lee, Whitford 2008, 648; McElroy *et al.* 2001, 1295; Neal 1989, 33). Teisalt tähendab tippjuhi lahkumine tema värbamise, valiku ja täiendusõppega seotud „investeeringute“ kaotamist ning ressursikulu seoses uue tippjuhi otsimise ja koolitamisega (Cho, Lewis 2012, 5; Lee, Whitford 2008, 648; Moynihan, Landuyt 2008, 120). Materiaalsete kulude kõrval on avalikus teenistuses just tippjuhtide lahkumine eriti problemaatiline institutsionaalse mälu, järjepidevuse ning inimeste- ja asutustevaheliste suhete ja usalduse (vähemalt ajutise) katkemise vaatepunktist (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 383). Tippjuhtide lahkumine võib õhnestada avaliku sektori koostööd ja koordineerimist (*Ibid.*, 383) ning laiemalt avalike teenistujate seas ühtse identiteedi, eetose ja väärtuste kujunemist, mis on eriti vajalikud

¹ Edaspidi käsitletakse „tippjuhtide“ mõiste all avaliku teenistuse tippjuhte, kui just pole viidatud teistsugusele tähendusele.

NPM-ga kaasnenud indiviidi- ja organisatsioonikesksete tendentside tasakaalustamiseks (Christensen, Læg Reid 2007, 1062).

Eestis on avatud ja detsentraliseeritud avaliku teenistuse kontekstis tippjuhtidel ja nende järjepidevusel samuti oluline roll – eriti avalikus teenistuses täheldatud ühtsuse, koostöö, koordineerimise ja integreerituse puudujääkide (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 247-248; OECD 2011b) tasakaalustamisel. Samas on tippjuhtide ametikohalt lahkumine olemasolevate hinnangute põhjal umbes samas suurusjärgus (ligi 10% aastas) kui ülejäänud avaliku teenistuse volavus (Limbach-Pirn, Toomet-Björk 2013, 19; Pesti 2013, 43). Usaldusväärsete hinnangute ja järelduste tegemiseks puuduvad Eestis koondatud ja süstematiseeritud andmed tippjuhtide ametikohalt ja tippjuhtide grupist lahkumise kohta. Lisaks on Eestis läbi viidud küll erinevaid uuringuid tippjuhtide pühendumuse ja asjatundlikkuse, tööga seotud motivatsiooni ja hoiakute kohta (nt Riigikantselei 2011a; Salla 2006; TNS Emor 2013), kuid tippjuhtide seast lahkumise põhjuseid käsitlevad põhjalikud uurimused puuduvad. Tippjuhtide lahkumise paremaks mõistmiseks ja selle adresseerimiseks on vastavate andmete olemasolu ning lahkumispõhjuste mõistmine aga äärmiselt oluline.

Eelnevast lähtuvalt seab käesolev magistr töö eesmärgiks (a) välja selgitada viimasel viiel aastal (2009-2013) avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkunud ning (b) analüüsida ja süstematiseerida nende lahkumise põhjuseid. Uurimisperioodi valik on seotud eeskätt sooviga uurida võimalikult põhjalikult lahkumise põhjuseid viimastel aastatel. Magistr töö otsib vastust uurimisküsimusele: „Millised on avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumise põhjused Eestis (2009-2013)?“

Eesmärgi saavutamiseks seab magistr töö autor endale kaks uurimisülesannet. Esiteks, Eestis aastail 2009-2013 tippjuhtide seast lahkunute välja selgitamine, lähtudes Riigikantseleis olemasolevatest andmetest, mida autor täpsustab, oluliselt täiendab ja süstematiseerib. Teiseks, uuritava perioodil tippjuhtide seast lahkumise põhjuste välja selgitamine, analüüsimine ja süstematiseerimine, tuginedes poolstruktureeritud intervjuudele endiste tippjuhtidega.

Käesolev magistr töö on jagatud kolmeks peamiseks osaks. Esiteks, töö teoreetiline raamistik, kus käsitletakse tippjuhtide ametikohalt lahkumise võimalikke põhjuseid. Selleks tuginetakse avaliku teenistuse tehingu kontseptsioonile ning avaliku ja erasektori personali volavuse alastele uurimustele. Erilist tähelepanu pööratakse sellele, kas lahkumine tippjuhi ametikohalt on sunnitud või vabatahtlik. Teise osa moodustab Eesti juhtumite empiiriline analüüs. Selleks tutvustatakse kõigepealt Eesti avaliku teenistuse süsteemi ja tippjuhtide kohta selles ning seejärel

empiiirilise analüüsi metoodikat. Siis kirjeldatakse lühidalt tippjuhtide seast lahkunuid ning analüüsitakse nende lahkumise põhjuseid. Kolmandas osas tehakse järeldusi, seostades empiirilise analüüsi tulemusi teoreetilise raamistikuga ning arutledes Eestis tippjuhtide motiveerimise ja hoidmise üle.

Autor tänab Riigikantseleid ja kõiki intervjuudes osalenuid olulise panuse eest uurimuse valmimiseks.

1. TIPPJUHI AMETIKOHALT LAHKUMINE

Personali voolavust on seni uuritud peamiselt erasektori kontekstis. Viimastel aastatel on hakatud üha rohkem ka avalikus sektoris personali voolavusele tähelepanu osutama, kuid avaliku teenistuse tippjuhtide kohta on vastavaid uurimusi olnud vähe. (Llorens, Stazyk 2011, 112; Meier, Hicklin 2008, 573; Moynihan, Landuyt 2008, 120-121) Tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjuste uurimisel on üheks võimaluseks lähtuda avaliku teenistuse tehingu kontseptsioonist. Selle põhjal võib eristada kahte tüüpi lahkumist: sunnitud ehk tippjuhi tahtest sõltumatut ning vabatahtlikku ehk tippjuhi tahtest lähtuvat lahkumist.

1.1. Avaliku teenistuse tehing

Tippjuhid kui avalikus teenistuses kõrgeimat ametipositsiooni omavad avalikud teenistujad on oma tegevuses lähedalt seotud poliitilise süsteemi erinevate osapooltega (poliitikud, erakonnad, laiem avalikkus), keda tippjuhid nii-öelda teenivad (Hood, Lodge 2006, 6). Avaliku sektori edukaks toimimiseks on eriti oluliseks peetud suhteid rahva poolt valitud või rahvaesindajate poolt ametikohale määratud poliitikute (nt minister) ning tippjuhtide vahel, kuivõrd tippjuhid annavad olulise panuse nende poliitikate elluviimisesse (Boyne *et al.* 2010a, 136; Peters 2002, 156). Tippjuhtide suhteid poliitilise süsteemi esindajatega mõjutavad seejuures teatud kokkulepped osapoolte rollisuhete üle, mida aitab paremini mõista avaliku teenistuse tehingu kontseptsioon (Hood, Lodge 2006).

Avaliku teenistuse tehing (ingl.k. *public service bargain*; edaspidi ATT) viitab ühelt poolt avalike teenistujate ja teiselt poolt poliitilise süsteemi esindajate omavahelistele arusaamadele ning kokkulepetele vastastikuste kohustuste ja ootuste osas, mis väljenduvad kirjutamata tavades ja/või kirjalikul viisil, näiteks seadustes (Hood 2000a, 8; Hood, Lodge 2006, 6). Tippjuhtide puhul on eriti oluliseks peetud nende ja poliitikutest ministrite vahelisi kokkuleppeid (Hondegheem, Van Dorpe 2013, 11). Näiteks ministrid ootavad tavapäraselt tippjuhtidelt teatud kompetentsust ja (poliitilist) lojaalsust; „vastutasuna“ ootavad tippjuhid, et poliitikud tagaksid

neile tasu rahaliste ja mitterahaliste hüvede näol (nt palk, pension, ametikohakindlus) ning tegevusvabaduse soovitud vastutusvaldkonnas (Burns *et al.* 2013, 136; Hood, Lodge 2006, 7).

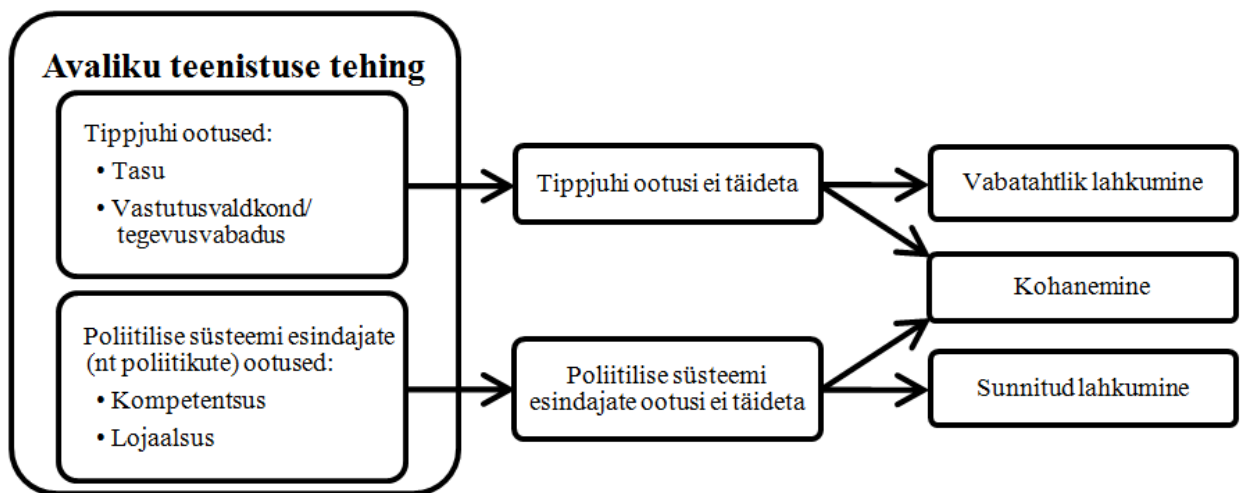
ATT tähendus ja sisu ei pruugi olla alati sama. Nii võib aja, riikide ja ametikohtade lõikes varieeruda see, mida täpselt teatud ATT-s peetakse silmas näiteks lojaalsuse, kompetentsuse ja tasude all ning millist tähtsust erinevatele tehingu „komponentidele“ omistatakse (Hondegheem 2011, 160; Hood, Lodge 2006, 11). See on andnud muuhulgas aluse ATT-de tüpoloogiate loomisele (Hood, Lodge 2006). Samuti võivad ATT-d varieeruda lähtuvalt sellest, kas tegemist on individuaalse või kollektiivse ATT-ga ehk millisel tasandil ATT sõlmitakse. Kollektiivsed ATT-d hõlmavad ühe tehingu poolena näiteks kogu tippjuhtide gruppi, kehtestades samad tehingu tingimused ühtselt kõikidele tippjuhtidele. Individuaalsete ATT-de korral puudub tippjuhtide grupi ülene ühtne ATT. ATT-de sisu (nt tippjuhi roll, teenistustingimused) pannakse paika *ad hoc* üksikisiku tasandil ehk iga tippjuht sõlmib oma poliitikut ministriga eraldi ATT. (Hood 2000b, 183-184)

ATT-alased uurimused on valdavalt keskendunud ATT-de võrdlusele erinevates riikides ning nende muutumisele aja jooksul (nt Bourgault 2011; Halligan 2013; Salomonsen, Knudsen 2011). Väheteadvustatud on aga, et ATT-d on võimalik kasutada ka ühe lähtekohana tippjuhtide ametikohalt lahkumise uurimisel. Nimelt, kui üks või mõlemad osapooled ei täida teise ootusi ATT osas või pole (enam) rahul tehingu tingimustega, siis võib tekkida olukord, kus vähemalt ühe osapoole vaatepunktist on ATT katkenud (Hood, Lodge 2006, 153). See võib omakorda olla aluseks tippjuhi ametikohalt lahkumisele.

Sõltuvalt sellest, kumb osapool ei täida vastaspoole ootusi ATT põhikomponentide osas, on võimalik eristada *sunnitud* ehk tippjuhi tahtest sõltumatut ja kohustatud ning *vabatahtlikku* ehk tippjuhi enda tahtest lähtuvat ametikohalt lahkumist (Winterton 2004, 372) (Joonis 1). Kui tippjuht ei täida (enam) ATT-st tulenevalt poliitikute või ka teiste poliitilise süsteemi osapoolte ootusi kompetentsuse ja lojaalsuse osas, võib poliitik või muud vastavat pädevust omavad osapooled otsustada tippjuhi teenistusest vabastada (st sunnitud lahkumine). Kui aga näiteks poliitikud ei täida tippjuhi ootusi tasu ning kindlas vastutusvaldkonnas tegevusvabaduse mõistes, võib see ajendada tippjuhti ennast otsustama ametikohalt lahkumise kasuks (st vabatahtlik lahkumine).

ATT mittetäitmise ja katkemise võivad olla erinevate protsesside tagajärjeks. Näiteks võivad tehingu osapoolte ootused vastaspoole tegevuse suhtes muutuda keskkonnamuutuste tõttu.

Sellised muudatused võivad olemuselt olla järsud, radikaalsed ja kindlatest sündmustest lähtuvad (nt valimised, režiimi muutus) või järk-järgulised ja pikemaajalised, hõlmamata ühte ainsat murrangulist sündmust (nt pikaajalised arengud teatud poliitikavaldkonnas). Samuti võib ATT mittetäitmine viidata sellele, et üks või mõlemad osapooled on teise ootusi (teadlikult) petnud ehk pole andnud teisele seda, mida ta ootab. (Hood, Lodge 2006, 154-160) Kuna osapooled võivad tehingu tingimusi ja petmist tajuda erinevalt (ühe osapoole hinnangul petmine ei pruugi olla seda teise osapoole arvates), eriti kirjutamata ATT-de puhul, on kerge ka tehingu täitmisel eksida (*Ibid.*, 11).



Koostaja: Reelika Rattus Hood, Lodge (2006, 8) põhjal

Joonis 1. Avaliku teenistuse tehingust lähtuvad tippjuhtide lahkumise alused

Tippjuhtide ametikohalt lahkumise uurimiseks pakub ATT hea lähtekoha, pannes aluse kahte tüüpi lahkumise (sunnitud ja vabatahtlik) eristamisele ning nendega seotud põhjuste tuvastamisele. Ka mitmed autorid (Lee, Whitford 2008, 647; Llorens, Stazyk 2011, 114-115) viitavad, et vabatahtlik ja sunnitud lahkumine on üksteisest fundamentaalselt erinevad, mistõttu on kohane nende põhjuste eraldi käsitlemine. Samas võib lisaks ATT-st lähtuvatele teguritele esineda teisi lahkumise potentsiaalseid põhjuseid. Seetõttu käsitletakse alljärgnevalt sunnitud ja vabatahtlikku lahkumist eraldi ning põhjalikumalt, täiendades neid teiste personali voolavuse uurimustes välja toodud kontseptsioonidega.

1.2. Sunnitud lahkumine

Avaliku teenistuse tehingu põhjal on kompetentsus ja lojaalsus kaks peamist tegurit, mille suhtes poliitilise süsteemi esindajate ootuste muutumisel või tippjuhi poolt ootuste teadlikul mittetäitmisel võib olla alust tippjuhi ametikohalt vabastamiseks. Kompetentsus viitab tippjuhi erinevatele võimetele, teadmistele, oskustele või kogemustele, mis on eelduseks ametiülesannete edukaks täitmiseks (Hood, Lodge 2004, 316-317; Hood, Lodge 2006, 86). Kaasaegses meritokraatlikele ehk väärtuspõhistele põhimõtetele tuginevas avalikus teenistuses on personaliotsuste tegemisel inimese kompetentsust peetud üheks olulisimaks kriteeriumiks (Christensen *et al.* 2014, 215; Peters 2010, 83). Siiski võib kompetentsusnõuete täpne sisu ja tähtsus varieeruda riikide, organisatsioonide, ametikohtade või tippjuhi isikute lõikes (eriti individuaalsete ATT-de puhul) (Hood, Lodge 2006, 91-92). Näiteks võib erineda see, kuivõrd väärtustatakse tippjuhtide intellektuaalseid võimeid, valdkondlikke ekspertteadmisi või organisatsiooni juhtimise võimeid (Hood, Lodge 2006, 92-93; Kuperus, Rode 2008, 12-13). Kompetentsusnõuete puhul on oluline ka ajafaktor. Näiteks on viimastel aastakümnetel NPM-i reformiideede laines täheldatud varasemast rohkem erasektori võtmekompetentside (nt juhtimisoskused) ülekandumist avalike teenistujate kompetentsusnõuetesse (Burns *et al.* 2013, 139; Ingraham, Getha-Taylor 2005, 795-796).

ATT teine element ehk tippjuhi lojaalsus võib olla tehingu osapoolte vaheliste suhete perspektiivist isegi olulisem kui tippjuhi kompetentsus (Hood, Lodge 2006, 7, 110; Rouban 2012, 386-387). Tippjuhtidelt nõutakse ühelt poolt lojaalsust riigile, avalikule huvile ning valitsusele kui institutsioonile (st mitte konkreetsele valitsuserakonnale/-poliitikule); teisalt ootavad poliitikud sageli tippjuhtidelt ka pühendumist just nende poliitilistele eesmärkidele (poliitiline lojaalsus) või ka konkreetsele ministrile (personaalne lojaalsus). Sellised lojaalsuskonfliktid võivad luua pingeid poliitikute ja tippjuhtide omavahelistes suhetes. (Bourgault 2011, 254; OECD 2008, 68-69; Peters, Pierre 2004, 2)

Tippjuhtide lojaalsuse küsimus võib eriti esile kerkida võimul olevate erakondade ja poliitikute vahetumisel (Halligan 2012, 124; Nahtigal, Haček 2013, 112). Nimelt võivad võimule tulijad kahelda, et eelmisele poliitilisele võimule lojaalsed tippjuhid pole samavõrd lojaalsed neile, et nende poliitikaid pühendunult ja eesmärgipäraselt ellu viia (Boyne *et al.* 2010a, 136, 141; Hood, Lodge 2006, 110). Arvestades tippjuhtide olulist rolli avaliku teenistuse juhtimisel ja poliitikate elluviimisel, on tippjuhtide lojaalsus poliitikute jaoks erilise tähtsusega (Boyne *et al.* 2010a, 136-137; Christensen *et al.* 2014, 217; Nahtigal, Haček 2013, 111). Lojaalsusnõudeks võib siinkohal

olla näiteks kuulumine samasse erakonda või erakonda kuulumata poliitikute eesmärkidesse toetavalt suhtumine (OECD 2008, 68; Peters, Pierre 2004, 2).

Tippjuhtide lojaalsuse tagamise üheks võimaluseks on asendada senised tippjuhid uutega, kelle lojaalsuses ollakse veendunud (Boyne *et al.* 2010a, 138). Mõnedes süsteemides on selleks loodud seaduslikud mehhanismid, mille kohaselt teatud tippjuhid või muud poliitilised ametnikud vahetuvad koos poliitilise võimuga (Peters, Pierre 2004, 2; Rouban 2012, 384). Kaasaegses demokraatlikus ja väärtuspõhisusele tuginevas avalikus teenistuses on siiski peetud oluliseks, et tippjuhid oleksid kaitstud ülekaalukalt või ainult poliitilistest kriteeriumidest ja lojaalsusest (*versus* professionaalsusest) lähtuva ametist vabastamise eest, mida peetakse ka üheks politiseerimise² vormiks (Boyne *et al.* 2010a, 137-138; Peters, Pierre 2004, 2; Rouban 2012, 384). Samuti on taunitavaks peetud tippjuhi ametist vabastamist personaalse lojaalsuse alusel ehk selle põhjal, kui lojaalne ja pühendunud on tippjuht kõrgemalseisva juhi (nt ministri) isikule, tema otsustele ja hea maine kaitsmisele ning milline on nende omavaheline sobivus isiklikul (nt suhete) tasandil (Hood, Lodge 2006, 54, 116-117; OECD 2008, 68; Souryal, McKay 1996). Demokraatliku avaliku teenistuse paradoksina peavad tippjuhid ja nende juhid samas olema suutelised koostööd tegema (Bourgault 2011, 254).

Tippjuhtide kaitsmiseks (mitte)lojaalsuse alusel meelevaldse vabastamise eest on nähtud lahendusi näiteks politiseerimise takistamisele orienteeritud õiguslikes regulatsioonides (Rabrenovic, Verheijen 2005, 3). Samuti on lahenduseks peetud tippjuhtide tenüüri ja personaliotsuste tegemisel üksnes väärtuspõhisuse kriteeriumist lähtumise nõudeid, mis võimaldavad poliitiliselt neutraalsetel tippjuhtidel „poliitilise muutuse üle elada ja erinevaid poliitilisi juhte võrdselt hästi teenindada“ (Boyne *et al.* 2010a, 138).

Kompetentsuse ja lojaalsuse kõrval võib sunnitud lahkumine olla tingitud ka tippjuhi ja tema juhtimisel organisatsiooni poolt tulemuste saavutamisest (edaspidi: tulemuslikkus), õigemini nende mittesaavutamisest (Boeker 1992, 400-401; Boyne *et al.* 2010a, 139). Tulemuslikkus on lähedalt seotud nii kompetentsuse kui lojaalsusega: kompetentsus aitab saavutada paremaid tulemusi ning lojaalsus poliitikutele võib tagada suurema pühendumuse nende eesmärkide saavutamisele (Boyne *et al.* 2010a, 138; Hood, Lodge, 2006, 89; Selden 2006, 335-336). Varasemast suuremat tähelepanu tulemuste saavutamisele (*versus* reeglite ja protseduuride

² Politiseerimisel pole ühtainsat tähendust, kuid üldises tähenduses viitab see olukordadele, kus ruum avaliku teenistuse ja poliitikute vahel väheneb ning kus poliitiline ruum võib hakata domineerima avaliku teenistuse üle (Mulgan 2007, 570; Nahtigal, Haček 2013, 109-110).

järgimisele) ja vastutusele nende saavutamise eest on hakatud pöörama alates NPM-i reformiideede levikust (Hood 2000b, 188; Hood, Lodge 2006, 171-172).

Tulemuste mittesaavutamisega ei pruugi tingimata kaasneda tippjuhi ametist vabastamine, eriti süsteemides, kus on loodud kaitsemehhanismid tippjuhi ametist vabastamise suhtes (Boyne *et al.* 2010b, i263). Ühe rangeima kontrollimeetmena võib siiski see võimalus eksisteerida (Boeker 1992, 401; Selden 2006, 338). Samas on välja toodud sellega seonduvaid vastuolusid. Näiteks on ebaselge poliitilis-administratiivse rollijaotuse puhul küsimus, kas tulemuste mittesaavutamise eest vastutab rohkem minister või tippjuht, viies potentsiaalselt vastastikuse süüdistamiseni (Boyne *et al.* 2010b, i263). Kui tippjuhi vastutus on paika pandud individuaalsetes tulemuslepingutes, võib vastutust olla kergem määratleda (Boyne *et al.* 2010b, i277; Hood 1998, 455). Ent ka siis jäävad mitmed probleemid: näiteks tulemused sõltuvad muudest teguritest peale tippjuhi tegevuse ning avalikus sektoris on tulemuseesmärkide paikapanemine keeruline (Guilfoyle 2012, 251-252; Shen, Cho 2005, 844).

Kokkuvõtlikult võib teatud tingimustel (näiteks ebapiisava kompetentsuse või tulemuslikkuse korral) tippjuhi sunnitud lahkumist näha organisatsiooni vaatepunktist isegi positiivse arenguna (McElroy *et al.* 2001, 1294-1295; Meier, Hicklin 2008, 574; Shen, Cho 2005, 844). Samas tuleb arvestada, et näiteks meelevaldselt või ainult poliitiku erihuvidest lähtuvalt tippjuhi ametist lahkuma sundimisega võib organisatsioon ja riik tervikuna kaotada kõrgetasemelise avaliku teenistuja.

Lisaks tuleb arvestada sunnitud lahkumise potentsiaalselt „peidetud“ olemusega. Kui tippjuhi ametist vabastamine on keeruline (nt tenüüri tõttu), võidakse tippjuhile tahtlikult luua töötamiseks ebameeldivad tingimused ja takistada tippjuhil oma ametiülesannete edukat täitmist: näiteks suurendades järelevalvet või piirates olulise informatsiooni edastamist. See võib viia tippjuhi vormiliselt vabatahtliku lahkumiseni, kuid sisult haakub see sunnitud lahkumisega. (Boyne *et al.* 2010a, 140; Hood, Lodge 2006, 115) Soodsad võimalused loob tippjuhtide pealtnäha vabatahtlikuks asendamiseks ka määratud teenistustähtaeg. Selle eesmärgiks on peetud tulemuslikkusele orienteerituse soodustamist, kuid teisalt võib see muuta tippjuhi teenistussuhte poliitilise sfääri poolt mõjutatavamaks. (Althaus, Vakil 2013, 480; OECD 2008, 77)

1.3. Vabatahtlik lahkumine

Avaliku teenistuse tehingu mudeli põhjal võib tippjuhi vabatahtlik lahkumine lähtuda sellest, et tippjuhi ootusi tasu ning kindlas vastutusvaldkonnas tegevusvabaduse osas ei täideta. ATT-s, nagu ka muudes töösuhetes, on tasu (rahaliste ja mitterahaliste hüvede näol) tippjuhi panuse eest äärmiselt oluline (Hood, Lodge 2006, 64). Hood ja Lodge (2006, 65) kohaselt koosneb traditsiooniline tasutehing näiteks suhtelisest ametikohakindlusest (vähemalt riigiteenistuses laiemalt), heldest avaliku teenistuse pensionist ja kindlast palgast, mis ei pruugi küll olla erasektori tippjuhtidega võrreldav, kuid on see-eest stabiilne. NPM-ga seostatud arengutena on nähtud seevastu liikumist määratud teenistustähtaja ning suurema tasukomponentide paindlikkuse poole, pöörates sealhulgas väiksemat rõhku teenistusstaažiga seotud automaatsetele palgalisadele ning rohkem indiviidist lähtuvale ja tulemustepõhisele tasule (Hansen, Salomonsen 2011, 192; OECD 2008, 59-62, 75; Van Dorpe, Horton, 2011, 241). Riigiti võib erineda see, kas tippjuhtidele kehtivad ühtsed, tsentraalselt paika pandud tasutingimused või määratakse need detsentraliseeritud või isegi individuaalsel tasandil (Kuperus, Rode 2008, 17; OECD 2008, 22, 59). Tippjuhi jaoks võib tasu olla veel näiteks avalikus teenistuses töötamisega kaasnev prestiiž või sisemine rahulolu (Hood, Lodge 2006, 65).

Tegevusvabadust kindlas vastutusvaldkonnas võib laiemas mõistes pidada ka tippjuhtide tasuks. Samas võidakse vastutust ja tegevusvabadust väärtustada erinevalt: kui ühed näevad neid osana tasust ja motivatsiooniallikana, siis teistele võib see, vastupidi, tekitada rahulolematust ja stressi. (Hood, Lodge 2006, 110-111) Tippjuhi tegevusvabadus on lähedalt seotud sellega, millised on teatud süsteemis poliitilis-administratiivsed rollisuhted. Näiteks, kas läbi nende suhete domineerib tippjuhi tegevusvabadust poliitiline kontroll (st poliitikute võime seada suuniseid ja nende täitmist jälgida) või tippjuhtide professionaalne sõltumatus (st tippjuhtide võime poliitikakujundamises oma nägemusi kehtestada ja poliitikate rakendamisel jääda truuks professionaalsetele põhimõtetele) (Hart, Wille 2006, 124-125; Svara 2001, 179). Samuti omab rolli see, kas tippjuhti nähakse eelkõige neutraalse nõuandja ja poliitikate elluviijana või hoopis poliitilise nõuandja rollis (Hansen, Salomonsen 2011, 199). Seda, kui tippjuhid peavad täitma olemuselt poliitilisi rolle (nt poliitiliste ettepanekute kujundamine ja kaitsmine), on peetud funktsionaalseks politiseerimiseks (Hansen, Salomonsen 2011, 199; Peters, Pierre 2004, 3).

ATT mõistes tasu ja tegevusvabaduse osas tippjuhi ootuste mittetäitmine võib kaasa tuua tippjuhi rahulolematuse tööga. Inimese rahulolu tööga on nii era- kui avaliku sektori personali volavuse uurimustes peetud üheks olulisimaks tema ametikohale jäämise või sellelt lahkumise

otsust mõjutavaks aspektiks (Hwang, Kuo 2006, 254; Llorens, Stazyk 2011, 112-113; Wheeler *et al.* 2007, 205). Tööga rahulolu viitab teatud töösituatsiooniga seotud positiivsele emotsionaalsele reaktsioonile, mis lähtub töötaja tööga seotud ootuste täitumisest; lihtsustatult sellele, mil määral töötajale meeldib tema töö (Hwang, Kuo 2006, 254-255). Mida kõrgem on tippjuhi rahulolu tööga, seda vähem tõenäoliselt ta soovib oma ametikohalt lahkuda (Moynihan, Pandey 2008, 208). Seega, kui tippjuht otsustab vabatahtlikult ametikohalt lahkuda, peavad eksisteerima teatud ametikoha-, organisatsioonispetsiifilised või muud tegurid, mis tekitavad temas rahulolematust ja seeläbi ajendavad (st tõukavad) teda ametikohalt lahkuma (Ali Shah *et al.* 2010, 170; Tekniepe, Stream 2012, 716). Sellised tegurid võibki koondada ühisnime „tõuketegurid“ alla.

Tippjuhi ootustele vastava tasu või tegevusvabaduse mittetagamine võib toimida seega tõuketegurina. Tõuketegureid on ka teisi ning erinevates situatsioonides võivad nad omada erinevat mõju. Näiteks on tõuketeguriteks peetud ebaselgeid töö eesmärgesid, töö rutiinsust, ebapiisavaid täienduskoolituse³ ja edutamismõju, ebavõrdset tulemuste hindamise süsteemi, liigset töökoormust (sh selle negatiivseid mõjusid töö- ja pereelu tasakaalule) jne. (Lee, Whitford 2008, 651-653; Llorens, Stazyk 2011, 113; Moynihan, Landuyt 2008, 126-127) Tõuketegurid võivad sõltuda ka institutsionaalsest kontekstist. Näiteks võib määratud (*versus* määramata) teenistustähtajaga kaasnev väiksem ametikohakindlus toimida mõne tippjuhi jaoks tõuketegurina (Kuperus, Rode 2008, 39).

Tõuketeguriks võib olla ka rahulolematust seoses suhetega kolleegide või kõrgemalseisvate juhtidega (nt minister, kõrgemal positsioonil asuv tippjuht) (Biron, Boon 2013, 513; Moynihan, Pandey 2008, 211). Kõrgemalseisvate poliitiliste ja administratiivsete juhtidega seoses võib rahulolematust tekkida näiteks tulenevalt halvast juhtimiskvaliteedist (Bertelli 2007, 246; Llorens, Stazyk 2011, 113), samuti poliitilistest ja muudest erimeelsustest tingitud konfliktidest (McCabe *et al.* 2008, 381; Tekniepe, Stream 2012, 716). Rahulolematust juhtidega on peetud avaliku teenistuse kontekstis ka üheks olulisimaks ametikohalt lahkumise põhjuseks (Demmke 2005, 82).

Lisaks ametikoha ja organisatsiooniga seotud ning organisatsiooni poolt kontrollitavatele tõuketeguritele (Ali Shah *et al.* 2010, 170) võivad tõuketegurid lähtuda väliskeskkonnast. Näiteks võib tippjuhi rahulolu tööga mõjutada riigi kui tööandja ja avaliku teenistuse maine

³ Täienduskoolituse olemasolu või puudumise mõju osas personali volavusele puudub ühene arusaam. Mõnede uurimuste kohaselt tekitab täienduskoolituse võimaluste ebapiisavus töötajas rahulolematust; teiste kohaselt suurendab täienduskoolituse olemasolu töötaja nii-öelda „turuväärtust“ ning sellega seonduvalt ajendab töötajaid hoopis paremaid tööalternatiive otsima (Llorens, Stazyk 2011, 114; Moynihan, Landuyt 2008, 126-127).

ühiskonnas. Kui ühiskonnas ei väärtustata avalikus teenistuses töötamist ning prevaleerib negatiivne suhtumine avaliku teenistuse ja ametnike suhtes, võib väheneda ka tippjuhi motivatsioon ametikohal töötada (Demmke 2005, 123; OECD 2011a, 34; Äijälä 2001, 28). Erinevad uurimused Lääne-Euroopa ja teistegi riikide kohta on näidanud, et riigi kui tööandja ja avaliku teenistuse maine pole alati positiivne (van der Meer, Dijkstra 2011, 281; Äijälä 2001, 11).

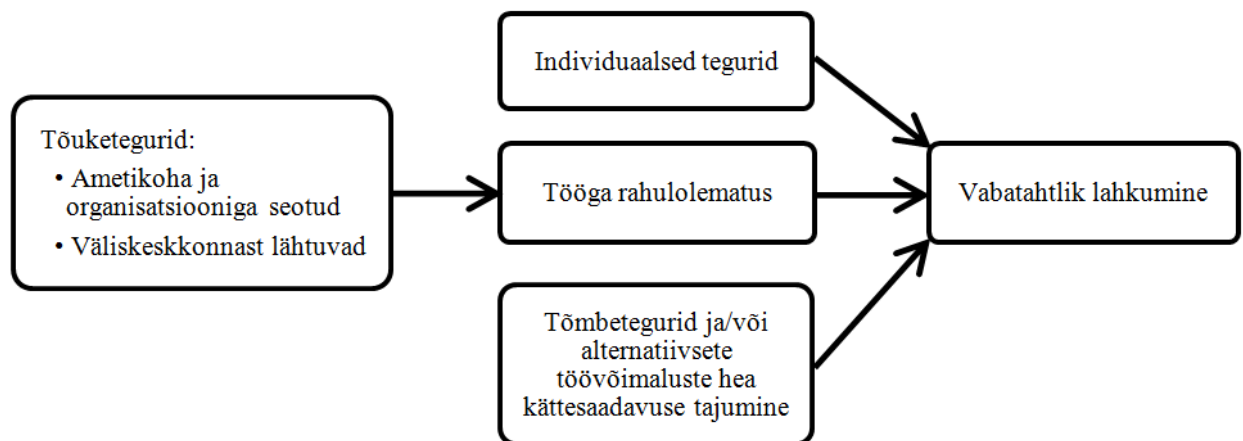
ATT-st lähtuvate ja muude tõuketegurite kõrval võib esineda teisigi lahkumise põhjuseid. Lahkumisotsus võib nimelt tõuketeguritest tingitud tööga rahulolematusele täiendavalt või selle asemel sõltuda hoopis alternatiivsetest töövõimalustest väliskeskkonnas, mis „tõmbavad“ tippjuhti enda poole (Hwang, Kuo 2006, 258; Wheeler *et al.* 2007, 208). Kui tõuketegurid tähistasid asjaolusid, mis „tõukavad“ tippjuhti ametikohalt lahkuma, siis tõmbetegurid viitavad asjaoludele, mis meelitavad tippjuhti atraktiivsele alternatiivsele töökohale – eeldusel, et see on olemas (Ali Shah *et al.* 2010, 172; Tekniepe, Stream 2012, 716). Tõmbetegurid võivad hõlmata tõuketeguritele sarnaseid tegureid, kuid vastupidises tähenduses. Näiteks võib tippjuhi ootustest lähtuvalt uue ametikoha suhtes tõmbeteguriks olla sealne parem tasu, paremad täienduskoolituse ja edutamisevõimalused, huvitavamad ja väljakutsuvad tööülesanded, sobivam töökoormus või –tingimused jne (Ali Shah *et al.* 2010, 172; Cho, Lewis 2012, 7). Kui alternatiivne töövõimalus pakub paremaid võimalusi tööga rahulolu saavutamiseks, võibki tippjuht otsustada seniselt ametikohalt lahkuda.

Teisalt ei eelda lahkumisotsus tingimata konkreetse alternatiivi olemasolu. Nimelt võidakse lahkumisotsus teha üldisele tööturu ja ühiskondliku olukorra hinnangutele tuginedes ning kesksel kohal on siin taju alternatiivsete töövõimaluste kättesaadavuse suhtes (Hwang, Kuo 2006, 255-256; Llorens, Stazyk 2011, 113; Moynihan, Pandey 2008, 207). Kui tippjuht tajub, et võimalused meelepärase alternatiivse töö leidmiseks on soodsad (st alternatiive tajutakse hästi kättesaadavana), võib ta otsustada ametikohalt lahkuda (Hwang, Kuo 2006, 258; Wheeler *et al.* 2007, 208). Tippjuhtide jaoks võib seejuures eksisteerida rohkem alternatiivseid töövõimalusi kui madalama taseme teenistujate jaoks, kuigi empiirilised tõendid selle kehtivuse kohta avalikus sektoris on vastuolulised (Biron, Boon 2013, 512; Moynihan, Landuyt 2008, 126).

Tippjuhtide lahkumist võivad mõjutada ka individuaalsed tegurid. Nii võivad tippjuhi vanus, teenistusstaaz, haridustase, perekondlik staatus jms tegurid olla aluseks tippjuhi lahkumisotsusele (Cho, Lewis 2012, 7-9; Lee, Whitford 2008, 652-653; Llorens, Stazyk 2011, 113-114). Näiteks võidakse kõrge vanuse tõttu minna pensionile. Samuti võivad elutsükli hüpoteesi kohaselt

noored, vähese teenistusstaaži ja perekondlike kohustusteta teenistujad olla altimad ametikohalt lahkuma kui vanemad ja suurema teenistusstaažiga, elukoha mõistes paikseks jäänud ja perekondlike kohustustega inimesed (Moynihan, Landuyt 2008, 122).

Eelnevast tulenevalt võib tippjuhi ametikohalt lahkumine lähtuda erinevatest teguritest (Joonis 2). Lahkumisotsus ei pruugi seejuures olla tingitud ühest kindlast tegurist (ehkki see pole välistatud), vaid võib lähtuda erinevate tegurite (tõuke-, tõmbe-, individuaalsed tegurid) koosmõjust.



Koostaja: Reelika Rattus Ali Shah *et al.* (2010, 169-173) ning Hwang, Kuo (2006, 256) põhjal

Joonis 2. Vabatahtlikku lahkumist tingivad tegurid

2. TIPPJUHTIDE SEAST LAHKUMINE EESTIS 2009-2013

2.1. Eesti avaliku teenistuse süsteem ja tippjuhid

Taasiseseisvumise järel pandi Eestis alus kaasaegsele meritokraatlikest põhimõtetest lähtuvale avalikule teenistusele, milles oli keskne roll 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadusel (ATSa⁴). Sellega sai Eestis aluse avaliku teenistuse süsteem (positsioonisüsteem), kus on võimalik avaliku teenistuse kõigile ametiastmetele siseneda ka väljastpoolt avaliku teenistuse süsteemi. Esines ka üksikuid karjäärisüsteemi elemente (nt teenistusstaažist lähtuv lisatasu ja vanaduspension). Lisaks iseloomustab Eesti avalikku teenistust detsentraliseeritus ehk olulised personaliotsused (nt värbamine, valik, arendamine) teevad ametiasutused iseseisvalt. (Sarapuu *et al.* 2014)

2013. aastal jõustunud uue avaliku teenistuse seadusega (ATSb) liikus Eesti avalik teenistus veelgi suurema avatuse ja detsentraliseerituse poole (Sarapuu *et al.* 2014). ATSb eesmärgiks oli vähendada ametnike arvu, muutes ametniku definitsiooni, ning ühtlustada avalike teenistujate ja eraõiguslike töötajate töö- ja teenistustingimused (ATS eelnõu seletuskiri, 3, 7). Seadusega kaotati näiteks senised lisatasud akadeemilise kraadi omamise, võõrkeelteoskuse ja teenistusstaaži eest, teenistusstaažist lähtuvad lisapuhkusepäevad ja vanaduspension. Samuti ühtlustati erasektoriga koondamishüvitise suurust ning suurendati ametiasutuste otsustusõigust tasu määramisel (kaotati tsentraalne palgaastmestik). (*Ibid.*, 30-31, 45)

Eesti avaliku teenistuse avatus ja detsentraliseeritus on võimaldanud väljaspool avalikku teenistust asuvate töötajate toomist riigiteenistusse ning ametiasutuste vajadustest lähtuvat paindlikku personalijuhtimist (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 251; Peljo 2012, 26). Teisalt on sellega kaasnud ametiasutuste juhtimispõhimõtete, teenistustingimuste ja arengutaseme ebahühtlus, negatiivsed mõjud asutustevahelisele koostööle (nn silotornide mentaliteet) ning väljakutsed avaliku teenistuse ühtse identiteedi ja väärtuste saavutamisele (Järvalt, Randma-Liiv

⁴ 1995. aastal vastu võetud ja 1996. aastal jõustunud esimesele Eesti avaliku teenistuse seadusele viidatakse edaspidi lühendiga „ATSa“ ning 2012. aastal vastu võetud ja 2013. aastal jõustunud uuele avaliku teenistuse seadusele lühendiga „ATSb“.

2010, 247-250; OECD 2011b, 25, 34, 141; Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 378-379). Eelnimetatud probleemide tasakaalustamiseks pole Eestis ka piisavalt avaliku teenistuse keskset koordineerimist – puudub nii riigiülene avaliku teenistuse strateegia kui keskne koordineeriv institutsioon, millel oleks piisavalt võimu ja ressursse selle ülesande täitmiseks (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 246). ATSp-ga määrati avaliku teenistuse arendamise ja personalijuhtimise rakendamise koordineerijaks küll Rahandusministeerium, kuid mitmed funktsioonid on endiselt jaotatud erinevate asutuste vahel (nt tegeleb Justiitsministeerium õigusloomega, Siseministeerium kohalike omavalitsuste ja Riigikantselei tippjuhtidega seonduvaga) (ATS eelnõu seletuskiri, 13-14).

Avalikus teenistuses vajaliku ühtsuse ja koostöö saavutamiseks on Eestis aja jooksul hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama tippjuhtidele kui eraldiseisvale grupile avalikus teenistuses (Riigikantselei 2011a, 5). Eestis oli 2014. aasta alguse seisuga 96 avaliku teenistuse tippjuhti, kelleks olid ministeeriumide kantslerid ja asekanclerid, Riigikantselei direktorid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid, riigiarhivaar, Häirekeskuse peadirektor (2012. aastast) ning Kaitseväge juhataja (2013. aastast) (Riigikantselei „Avaliku...“). 2007. aastani kuulusid tippjuhtide hulka ka maavanemad. Perioodil 2007-2013 on tippjuhtide arv varieerunud vahemikus 80-96. (Sarapuu *et al.* 2014; Uudelepp *et al.* 2013, 7)

Tippjuhtidele on kesksel tasandil suunatud erinevaid tegevusi juba alates 1996. aastal jõustunud ATSp-st. Näiteks toimus Riigikantselei juures asuvas kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjonis parimate kandidaatide väljaselekteerimine ja perioodiline atesteerimine. 2005. aastast on Riigikantseleis tegeletud tippjuhtide kompetentsimudeli alusel ka süsteemsemalt tippjuhtide hindamise ja arendamisega, mis enne toimus detsentraliseeritult igas asutuses eraldi. 2009. aastal uuendati tippjuhtide kompetentsimudelit ning 2010. aastal moodustati tippjuhtide värbamise, valiku, hindamise ja arendamise toetamiseks eraldi struktuuriüksusena Riigikantseleis tippjuhtide kompetentsikeskus (edaspidi: TJKK). (Riigikantselei 2011b, 8; Randma-Liiv *et al.* 2014)

Avaliku teenistuse tippjuhid eraldiseisva institutsioonina said Eestis õigusliku aluse aga alles 2013. aasta ATSp-ga, mis eristas tippjuhid selgelt ülejäänud avalikust teenistusest (Sarapuu *et al.* 2014). Lisaks eelmainitud avaliku teenistuse ülestele muudatustele kaasnesid ATSp-ga täiendavad muudatused tippjuhtide teenistussuhetes. Näiteks kehtestati nõue täita tippjuhtide ametikohad ainult avaliku konkursiga (erandiks kantslerid), mille viib läbi avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjon (ATSp §16 lg-d 1, 8, §18 lg 4). Samuti laiendati seni vaid vähestele

tippjuhtidele kehtinud viieaastast teenistustähtaega kõikidele ülejäänud tippjuhtidele, kes seni nimetati ametisse määramata ajaks (Tabel 1), vähendades nõnda laiemalt tippjuhtide ametikohakindlust. Tippjuhtide värbamise, valiku, arendamise ja hindamise täpsem korraldus reguleeriti Vabariigi Valitsuse määrusega („Ministeeriumi kantslerile...“). Selles sätestati tippjuhtide kompetentsusnõuetena teenistusülesannete täitmiseks piisava juhtimiskogemuse, hariduse, võõrkeelte oskuse ning kompetentsimudelil kirjeldatud kompetentside olemasolu; samuti kehtestati kohustus osaleda hindamis- ja arendustegevustes (*Ibid.*, §2 lg-d 1-2, §6 lg-d 3-4), mis seni toimusid vabatahtlikkuse alusel (Sarapuu *et al.* 2014). ATSa-ga (§28 lg 1) ja ATSB-ga (§27 lg 1) nõutakse tippjuhtidelt (nagu teistelki ametnikelt) eelkõige lojaalsust Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale.

ATSa ja ATSB kasutavad sunnitud ja vabatahtlikul lahkumisel sama terminit „teenistusest vabastamine“. Tippjuhtide teenistusest vabastamise õigus on ATSa-ga ja ATSB-ga üldjuhul ministril kui asutuse juhil. Vaid kantslerite ja mõne muu tippjuhi puhul kuulub see Vabariigi Valitsuse pädevusse.⁵ (Tabel 1) Tippjuhi ametist vabastamise aluseks võib olla näiteks tema enda soov; teenistustähtaja möödumine; koondamine (sh ametiasutuse likvideerimine); tähtajatu üleviimine teisele ametikohale; ametikohale mittevastavus, sealhulgas ettenägematute asjaolude ilmumine (nt teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmiseks); asjaolude ilmumine, mis välistaksid ametniku ametisse võtmise (sh karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest); distsiplinaarsüütegu; töövõime (pikaajaline) vähenemine ning tippjuhi surm (ATSa §-d 113, 114-119, 123-124, 127, 129; ATSB §-d 87-88, 90, 92-95, 98-99). ATSa (§21 lg 2 p 2) nägi kohusetäitjana ametisse nimetatud isikute teenistusest vabastamise alusena ka konkursi korras valitud isiku ametisse astumist; ATSB-s on kohusetäitja regulatsioonist loobunud (ATS eelnõu seletuskiri, 23). Kantsler võidakse ametist vabastada ka ministri hinnangul koostöö mittelaabumise tõttu, tingimusega, et ministri ja kantsleri koos töötamise algusest peab olema möödunud ATSa (§113¹) kohaselt üks aasta ja ATSB (§96) alusel vähem, kuus kuud. Teenistusest vabastamisel määrab lahkumise formaalne põhjus selle, kas ja kui palju tippjuhile peab lahkumisel maksma hüvitist (Tabel 2).

⁵ Magistritöös käsitletakse edaspidi ministeeriumisisestest hierarhiast tulenevalt asekancleri kõrgemalseisva *administratiivse juhina* kantslerit ning asekancleri ja kantsleri kõrgemalseisva *poliitilise juhina* ministrit. Ameti ja inspeksiooni peadirektori kõrgemalseisvaks *poliitiliseks juhiks* on valitsemisala minister. Riigikantselei direktori kõrgemalseisva *administratiivse juhina* käsitletakse riigisekretäri ning *poliitilise juhina* peaministrit.

Tabel 1. Tippjuhid teenistustähtaja ning ametisse nimetaja/teenistusest vabastaja alusel

Tippjuhi nimetab ametisse ja vabastab teenistusest...	Enne 01.04.2013 (ATSa)		Alates 01.04.2013 (ATSb)
	Nimetatakse ametisse määramata ajaks	Vüeaastane teenistustähtaeg	Vüeaastane teenistustähtaeg
Vabariigi Valitsus	-	Kantslerid ja mõned valitsusasutuste juhid (nt Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor, Statistikaameti peadirektor, Päästeameti peadirektor, Häirekeskuse peadirektor, Kaitsepolitsei ameti peadirektor, Teabeameti peadirektor, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor; kuni 2010 Piirivalveameti peadirektor ja Politsei ameti peadirektor)	Kantslerid ja mõned valitsusasutuste juhid (nt Andmekaitse Inspeksiooni peadirektor, Statistikaameti peadirektor, Päästeameti peadirektor, Häirekeskuse peadirektor, Kaitsepolitsei ameti peadirektor, Teabeameti peadirektor, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor)
Ametiasutuse juht (minister, riigisekretär)	Ülejäänud tippjuhid (sh asestantslerid, Riigikantselei direktorid)	Konkurentsiameti peadirektor, riigiarhivaar	Ülejäänud tippjuhid (sh asestantslerid, Riigikantselei direktorid)

Allikad: Arhiiviseadus §4; ATS eelnõu seletuskiri, 17, 23; ATSa §20 lg 1, §21 lg 1, §21 lg 2 p-d 5¹, 10, §112; ATSb §22 lg-d 1-2, §23 lg 2 p 3, §86; Isikuandmete kaitse seadus §36 lg 1; Julgeolekuasutuste seadus §15; Piirivalveteenistuse seadus §9 lg 2, §12 lg 2 p 1; Politsei ja piirivalve seadus §43 lg 2; Politseiteenistuse seadus §12 lg 1; Päästeteenistuse seadus §8 lg 1; Riikliku statistika seadus §11 lg 1; Vabariigi Valitsuse seadus §49 lg 1 p 5, §55 lg 1, §56 lg 2, §79 lg 6
 Koostaja: Reelika Rattus

Tabel 2. Teenistusest vabastamisel makstav hüvitis ATSa ja ATSb põhjal

Teenistusest vabastamine...	Makstav hüvitis	
	ATSa	ATSb
1) Ametiasutuse likvideerimisel või ametniku koondamise tõttu	Ühe kuu keskmise palga ulatuses, õigus saada kindlustushüvitist (§131 lg-d 1, 1 ²)	Ühe kuu keskmise palga ulatuses, õigus saada kindlustushüvitist (§102 lg-d 1, 2)
2) Ametikohale mittevastava tervisliku seisundi, pikaajalise töövõimetuse või atesteerimistulemuste põhjal	Ühe kuu ametipalk (§131 lg 2)	-
3) Ametiasutuse süül teenistuse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu	Kolme kuu ametipalk (§131 lg 3)	-
4) Kantsleri ja ministri koostöö mittelaabumise tõttu (ainult kantslerid)	Kuni kuue kuu ametipalk (sõltuvalt sellest, mitu kuud on ametiaja lõpuni jäänud) (§131 lg 4)	Kuni kuue kuu põhipalk (sõltuvalt sellest, mitu kuud on ametiaja lõpuni jäänud) (§102 lg 3)
5) Muul põhjusel (sh ametniku omal soovil)	-	-

Allikad: ATSa, ATSb
 Koostaja: Reelika Rattus

2.2. Metoodika

Empiirilise analüüsi fookuses on Eestis perioodil 2009-2013 tippjuhtide seast lahkunud kantslerid, asestantslerid, Riigikantselei direktorid, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ning muud tippjuhtide hulka kuuluvad valitsusasutuste juhid (edaspidi: endised tippjuhid). Uurimisperioodi valikul lähtuti põhimõttest uurida võimalikult põhjalikult kõige hiljutisemaid aastaid, muuhulgas seetõttu, et mida kaugemale ajas tagasi minna, seda vähem täpselt võivad tippjuhid mäletada lahkumise põhjuseid (May 2011, 141). Oluliseks kriteeriumiks oli ka see, et uurimisperioodi sisse jääksid vähemalt ühed Riigikogu valimised.

Tippjuhtide seast lahkumise uurimus viidi läbi kahes etapis. Esiteks, aastail 2009-2013 tippjuhtide seast lahkunute väljaselgitamiseks palus magistr töö autor Riigikantselei TJKK-lt kogutud andmeid endiste tippjuhtide kohta. TJKK-lt saadud andmed hõlmasid näiteks 2012. aastal tippjuhina ametis olnute üldandmeid (nimi, amet, teenistusstaaz, sünniaeg jne) ja erinevate valitsemisalade mõnede tippjuhtide andmeid. Kõikide endiste tippjuhtide uurimiseks olid need andmed aga märkimisväärses osas puudulikud ja süstematiseerimata. Seetõttu viis autor internetiallikate (nt valitsusasutuste veebisaidid, ametnike palgaandmed) põhjal läbi otsingu, et koostada perioodil 2009-2013 tippjuhtide hulka kuulunud ja sealt lahkunud inimeste täielik nimekiri koos oluliste andmetega (nt amet, lahkumise aeg, sünniaeg). Andmete usaldusväärsuses veendumiseks kontrolliti mitmeid erinevaid allikaid, võimalusel tuginedes ka intervjuudele endiste tippjuhtidega (vt allpool). Selgus, et perioodil 2009-2013 tippjuhtide seast lahkunuid oli kokku 53⁶: 6 kantslerit, 30 asestantslerit (sh Riigikantselei direktor⁷) ja 17 peadirektorit.

Teiseks, tippjuhtide seast lahkumise põhjuste uurimiseks viidi läbi kvalitatiivuuring. Magistr töö autor võttis perioodil 07.03.-29.04.2014 e-kirja teel ühendust kõigi endiste tippjuhtidega, kelle kontaktandmed olid kättesaadaval, ning palus neil osaleda intervjuus. Kirjad oli võimalik saata 46 endisele tippjuhile. Vajadusel saadeti ka korduskirjad. Kokku vastas autorile 42 inimest (79% endistest tippjuhtidest), kellest 37 (70% vastamismäär) olid nõus intervjuud andma. Neist 37 endisest tippjuhist moodustus lõplik uurimuse valim.

Valimisse kuulunud endiste tippjuhtidega viis magistr töö autor perioodil 11.03.-02.05.2014 läbi anonüümsed poolstruktureeritud intervjuud (Lisa 1). Erandlikult võimaldati viie respondendi eelistustest lähtuvalt vastata neil intervjuu küsimustele kirjalikult. Ülejäänud intervjuud viidi läbi

⁶ Nende hulka ei kuulu uuritava perioodil Välisministeeriumist lahkunud 8 tippjuhti, sest nende kõigi lahkumine on erandlik ja seotud Välisteenistuse seadusest lähtuva korrapärase roteerumisega ministeeriumi ja välisesindustega vahel.

⁷ Käesolevas töös käsitletakse edaspidi Riigikantselei direktorit osana asestantslerite grupist.

respondentidele meelepärases kohas ja ühel juhul telefonitsi. Vajadusel täpsustati vastuseid telefonitsi või kirjalikult. Intervjuud kestsid 18 minutist (vastuseid täiendati hiljem kirjalikult) kuni 2 tunni ja 8 minutini, keskmise kestusega 1 tund 7 minutit.

Intervjuudes uuriti lahkumise põhjuseid tippjuhtide perspektiivist (Lisa 2). Poolstruktureeritud intervjuu vorm võimaldas lähemalt uurida respondentide endi tõlgendusi tippjuhtide seast lahkumise põhjuste kohta ning kohandada intervjuu läbiviimine esitatavate küsimuste ja nende järjekorra mõistes iga respondendi konkreetse juhtumiga. Teisalt võimaldas see sarnaste aruteluteemade käsitlemise mõistes tagada intervjuudele ka teatud standardiseeritust. (Johnson 2002, 73; Wellington, Szczerbinski 2007, 83) Intervjuu käigus saadud andmete põhjal viidi läbi kvalitatiivne analüüs. Anonüümsuse tagamiseks viidatakse edaspidi intervjuueeritud tippjuhtidele kui „TJ1“, „TJ2“ jne.

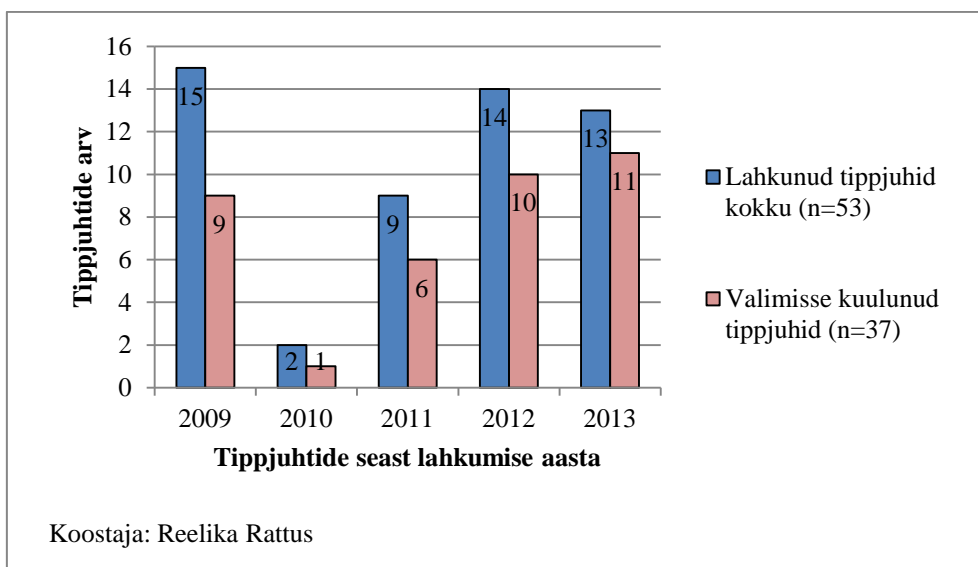
Uurimuse piiranguks (eriti sunnitud lahkumise tõlgendamisel) on see, et lahkumispõhjuseid uuritakse vaid tippjuhi vaatenurgast ning teise osapoole ehk kõrgemalseisva poliitilise ja/või administratiivse juhi vaatepunkti ei uurita. Samuti, ehkki intervjuud olid anonüümsed ja intervjuude käigus püüti ennetada respondentide hinnangute kõrvalekaldeid tegelikust olukorrast, võivad tulemused olla mõnevõrra vabatahtliku lahkumise poole kaldu. Seda põhjusel, et sunnitud lahkumise korral ei pruugi kõik soovida lahkumispõhjustest avameelselt rääkida ja seetõttu võivad seda esitada pigem vabatahtliku lahkumisena (Morrell *et al.* 2001, 221).

Valimis oli igast ametigrupist (kantslerid, asekanterid, peadirektorid) esindatud vähemalt pooled endistest tippjuhtidest (Tabel 3). Respondente oli kõikide ministriumide valitsemisaladest ja Riigikantseleist lahkunud tippjuhtide näol. Valimisse kuulus kõikidel uuritavatel aastatel lahkunud tippjuhte (Joonis 3), täpsemalt 60% 2009. aastal, 50% 2010. aastal, 67% 2011. aastal, 71% 2012. aastal ja 85% 2013. aastal lahkunud tippjuhtidest. Respondentidest olid 10 naised (71% lahkunud naistippjuhtidest) ja 27 mehed (69% lahkunud meestippjuhtidest), igast ametigrupist olid esindatud naised ja mehed. Respondentide vanus lahkumise hetkeks varieerus vahemikus 29-63 aastat (keskmine 43 aastat) ning staaž tippjuhina vahemikus 0,6-13,1 aastat (keskmine 5,4 aastat).

Tabel 3. Endiste tippjuhtide arv ja esindatus valimis

	Kantsler	Asekantsler (sh Riigikantselei direktor)	Peadirektor	Kokku
Tippjuhtide seast lahkunute arv	6	30	17	53
Valimisse kuulunud tippjuhtide arv (%)	4 (67%)	23 (77%)	10 (59%)	37 (70%)

Koostaja: Reelika Rattus



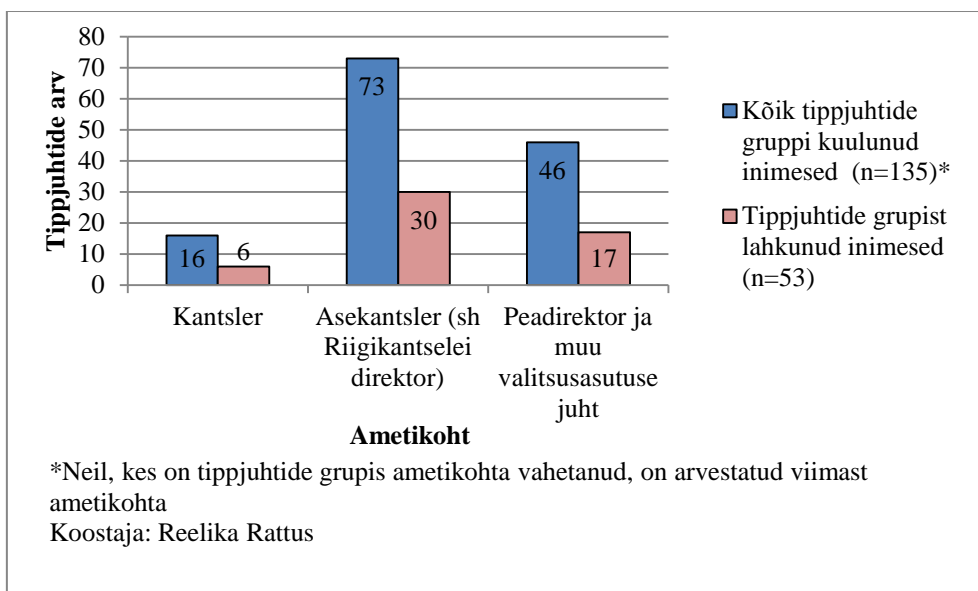
Joonis 3. Endised tippjuhid ametikohalt lahkumise aasta alusel

2.3. Tippjuhtide seast lahkunud

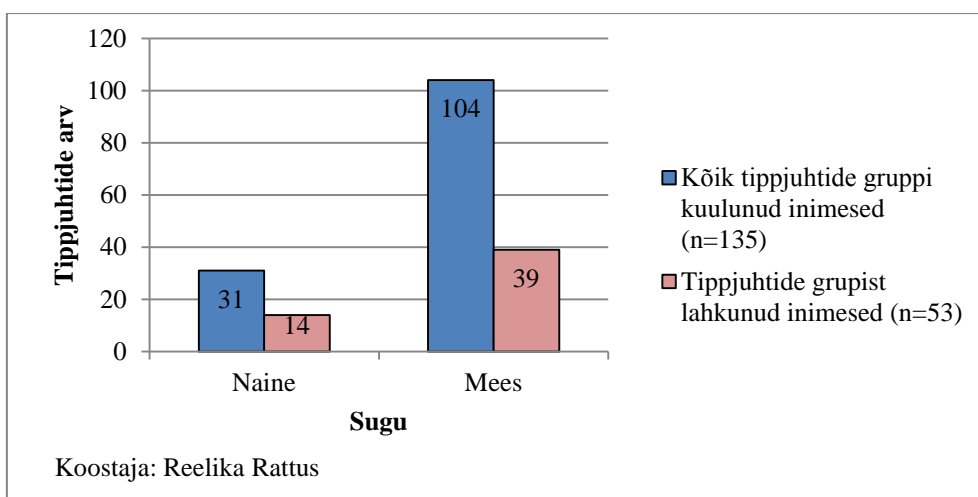
Aastail 2009-2013 kuulus tippjuhtide grupp kokku 135 inimest. Neist 14 vahetasid uuritava perioodil küll ametikohta, kuid jäid siiski tippjuhtide grupp, ning kaks inimest olid ajutiselt tippjuhi ametikohalt eemal (nt lapsehoolduspuhkusel). Tippjuhtide grupist lahkus 53 inimest. Enim lahkumisi leidis aset 2009., 2012. ja 2013. aastal: lahkus vastavalt 15, 14 ja 13 inimest. Teiste aastatega võrreldes märkimisväärselt vähem, vaid kaks tippjuhti, lahkus 2010. aastal. (Joonis 3) Selline erinevus võib olla seotud näiteks majanduskriisiga (TNS Emor 2013, 3-4) või valimistsükliga (2011. aastal toimusid Riigikogu valimised), kuid sellekohaste laiemate järelduste tegemiseks tuleks uurida pikemat ajaperioodi.

Lahkunud tippjuhtide jaotus ametikohtade alusel on proportsionaalselt vastavuses kõikide tippjuhtide hulka kuulunute jaotusega (Joonis 4). Enim lahkus asekantslereid, mida võibki selgitada nende suurim suhtarv tippjuhtide seas, ning vähim kantslereid, keda oli, vastupidi,

suhtarvuliselt vähim. Sama kehtib kõikide ja lahkunud tippjuhtide võrdluse kohta soolise jaotuse alusel – enim lahkus mehi, keda oli suhtarvuliselt rohkem kõikide tippjuhtide seas (Joonis 5). Igas erinevas ametigrupis (kantsler, asekanstler, peadirektor) ja soogrupis (mees, naine) oli lahkunuid ligi 37-45% kõikidest tippjuhtidest.



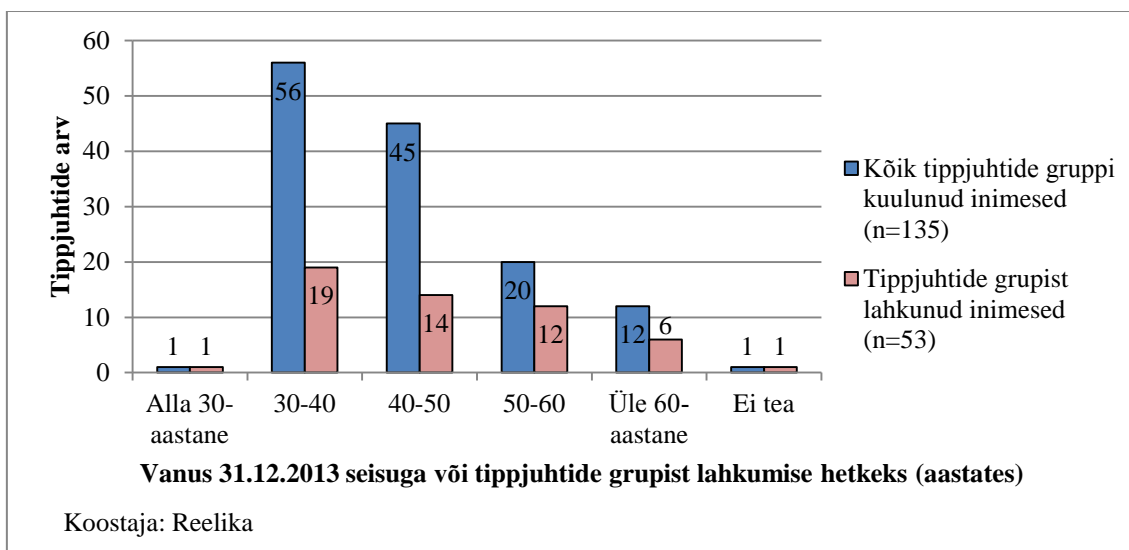
Joonis 4. Tippjuhtide gruppi kuulunud ja sealt lahkunud inimeste arv ametikohtade lõikes (2009-2013)



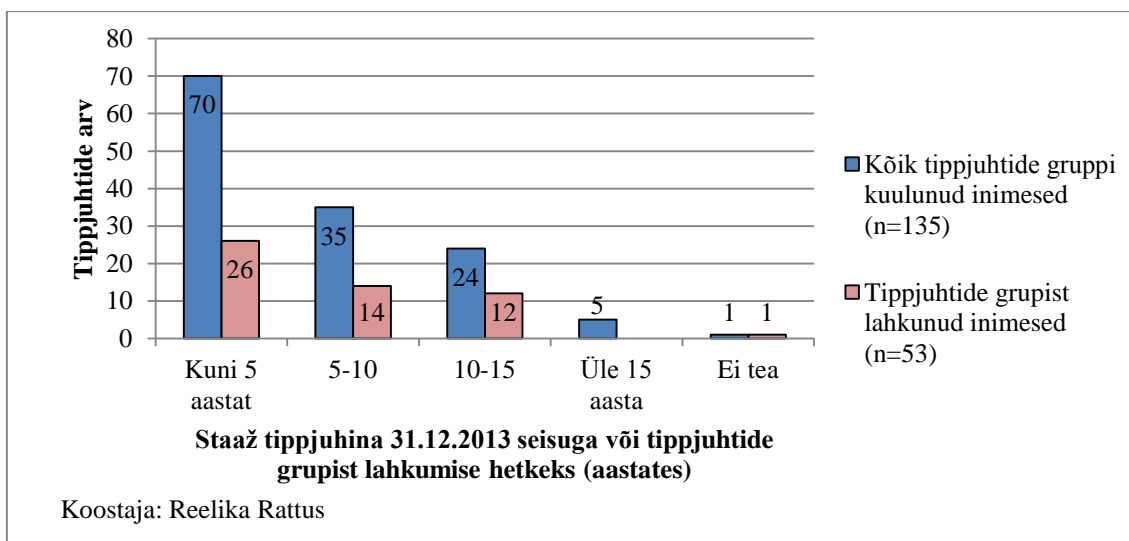
Joonis 5. Tippjuhtide gruppi kuulunud ja sealt lahkunud inimeste arv soolise jaotuse alusel (2009-2013)

Kõikide tippjuhtide gruppi kuulunud inimestega võrreldes oli lahkunuid suhtarvuliselt enim vanusegruppide 50-60 aastat ja üle 60-aastased lõikes (Joonis 6). Nooremates vanusegruppides (välja arvatud ühe tippjuhiga alla 30-aastaste vanusegrupp) moodustasid lahkunud tippjuhid ligi

kolmandiku kõikidest vanusegruppi kuulunud tippjuhtidest. Kõikide ja lahkunud tippjuhtide suhtarvude võrdluses tippjuhi staaži (st mitte ainult ühel ametikohal, vaid tippjuhtide grupis) alusel ilmneb, et pigem lahkusid pikema staažiga inimesed, kuigi üle 15-aastase tippjuhi staažiga viiest inimesest ei lahkunud ükski (Joonis 7).



Joonis 6. Tippjuhtide gruppi kuulunud ja sealt lahkunud inimeste arv vanusegruppide lõikes (2009-2013)



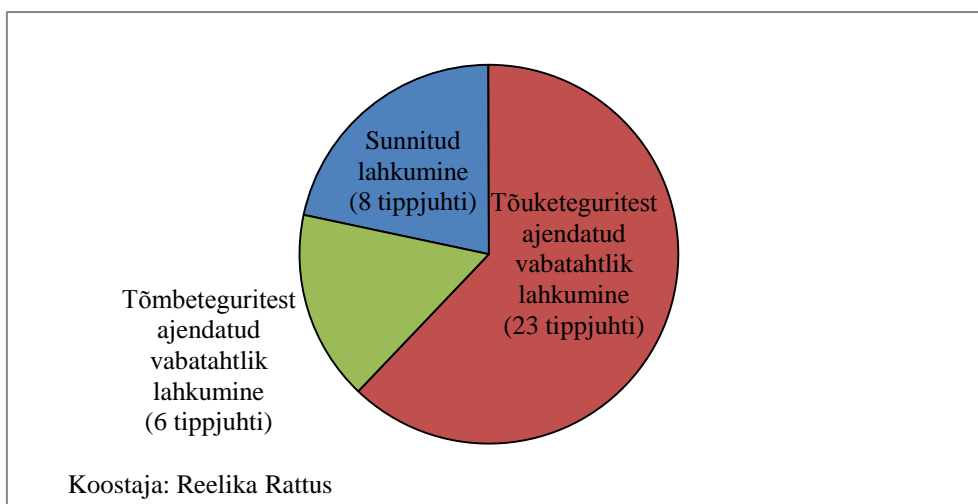
Joonis 7. Tippjuhtide gruppi kuulunud ja sealt lahkunud inimeste arv tippjuhi staaži alusel (2009-2013)

Tippjuhtide seast lahkunutest oli uuritaval perioodil määratud teenistustähtajaga ametis 11 inimest, kellest 6 lahkus teenistustähtaja möödumisel. Vaid üks kantsler vabastati teenistusest ametlikult koostöö mittelaabumise tõttu. Vähemalt nelja inimese tippjuhi ametikohalt lahkumine

leidis aset ametiasutuse reorganiseerimisel, nelja inimese kohta andmed puudusid. Ametikohalt lahkumise hetkel oli kohusetäitjana ametis vähemalt kuus inimest, valimisse mittekuulunute kohta usaldusväärsed andmed puudusid.

2.4. Tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjused

Tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjuseid on järgnevalt uuritud erinevate lahkumise tüüpide lõikes. Edasine arutelu on jagatud sunnitud ja vabatahtlikuks lahkumiseks, millest viimane jaguneb omakorda eelkõige tõuketeguritest või tõmbeteguritest ajendatud vabatahtlikuks lahkumiseks. Valimisse kuulunud endiste tippjuhtide puhul moodustab suurima osa (78% respondentidest) vabatahtlik lahkumine ning selles omakorda tõuketeguritest ajendatud lahkumine (62% respondentidest). Vähem esines sunnitud lahkumist (22% respondentidest) ja tõmbeteguritest ajendatud vabatahtlikku lahkumist (16% respondentidest). (Joonis 8)



Joonis 8. Respondendid (n=37) lahkumise tüüpide alusel

2.4.1. Sunnitud lahkumine

Kaheksa tippjuhi puhul (22% respondentidest) esines sunnitud lahkumine, mis väljendus erinevalt. Autorile teadaolevalt vabastati Eestis perioodil 2009-2013 distsiplinaarsüüteo alusel teenistusest vaid üks tippjuht, kes ei kuulunud magistritöö valimisse. Intervjueeritud tippjuhtide ametist vabastamise formaalseks aluseks oli teenistustähtaja möödumine (kolm respondenti), ametiasutuse reorganiseerimise tõttu koondamine või tippjuhi teisele ametikohale üleviimine

(kolm respondenti), kohusetäitja asemel konkursi korras valitud isiku ametisse astumine (üks respondent) või tippjuhi omal algatusel lahkumine (üks respondent).

Formaalne alus ei pruugi adekvaatselt peegeldada lahkumise sisulist olemust. Kuigi kõik intervjueeritavad soovisid tippjuhi ametikohal jätkata, puudus neil selleks võimalus. Seejuures ei pruukinud lahkumise sund väljastpoolt vaadatuna nii selgelt tajutav olla, sest tippjuhi lahkuma sundimiseks tugineti eelnimetatud institutsionaalse raamistiku poolt pakutavatele võimalustele. Nii esines sunnitud lahkumine sageli „peidetud“ kujul. Näiteks öeldi ühele tippjuhile ministri kui kõrgemalseisva poliitilise juhi (edaspidi: poliitilise juhi) initsiatiivil otse, et ta esitaks „vabatahtlikult“ lahkumisavalduse ning kahele, et neid uueks ametiajaks ametikohale ei nimetata. Seejuures leiti, et tippjuhi (nt kantsleri) enne teenistustähtaja lõppu ametist vabastamisest võidi hoiduda, vältimaks avalikkuse ja meedia liigset tähelepanu. Ülejäänud said lahkumisest teada ametikohale avaliku konkursi väljakuulutamisega.

Kui ametikoha täitmiseks korraldati konkurss, tajusid kõik endised tippjuhid (v.a üks), et sõltumata kandideerimisest neid ei valita. Enamus seetõttu konkursil ei kandideerinud; üks kandideeris, kuid valituks ei osutunud. Üks respondent ei kandideerinud konkursil, sest ta polnud rahul organisatsiooniliste arengutega ning kandideerimise asemel oleks eelistanud personaalset ettepanekut ametikohale asumiseks. Kandideerimisest loobumise põhjusena viidati kahel korral ka kõrgele vanusele, mistõttu peeti nooremate kandidaatidega võistlemist keeruliseks.

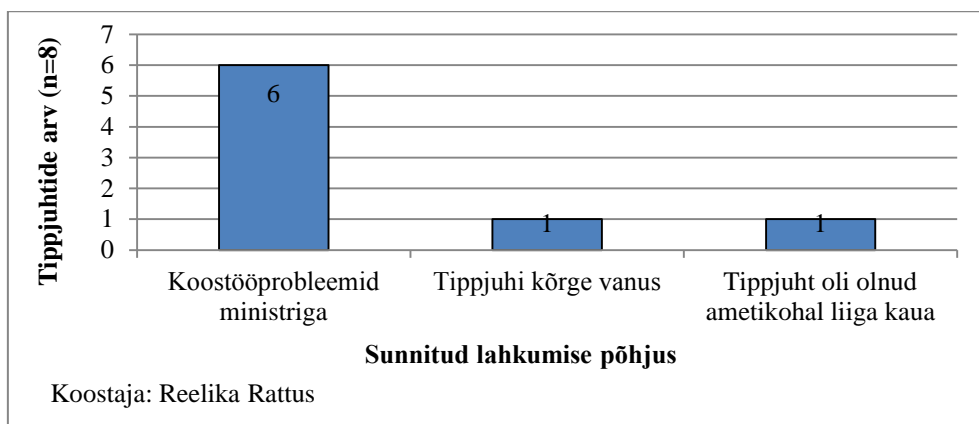
Respondentide hinnangutele tuginedes oli sunnitud lahkumise põhjuseid kolm (Joonis 9). Levinuimaks põhjuseks oli koostööprobleemid poliitilise juhi ehk ministriga (kuus respondenti). Probleemid lähtusid erimeelsustest ministriga nii valdkonna sisuküsimustes kui tippjuhi rollis. Respondentide arvates nägi minister tippjuhti nõuandja asemel rohkem tehtud otsuste elluviijana ning ootas seejuures tippjuhilt vaikivat nõusolekut. Seega, kui tippjuht väljendas oma (eri)arvamust, lootes sellega arvestamisele, tekitas see ministrile ebamugavust ja viis koostööprobleemideni. Ühe tippjuhi sõnul seostas minister eriarvamuse väljendamist selgelt personaalse mittelojaalsusega (minister kahtles, et tippjuht „töötab tema vastu“). Enamus käsitleski konflikte ministriga isikute tasandi probleemina, mis ei pruukinud (nt iseloomuomaduste erinevuse puhul), kuid võis välja kasvada erimeelsustest poliitilistes valikutes. Personaalses lojaalsuses võis kahtlusi tekitada muuhulgas see, kui ühel juhul minister arvas, et tippjuht oli ta teadlikult ametisse asumise järgselt avalikkuse ees halba positsiooni seadnud, või teisel juhul konfliktid ministriga antud teenistussuhte eelnevates rollisuhetes.

„Pigem oodatakse ikka ülesannete täitmist, mitte nõuandmist. Sisuliselt olulisemate siseteevade puhul jäeti lihtsalt otsustusprotsessist kõrvale.“ (TJ5)

„Sain tast [ehk ministrist] aru, et tal on vaja rohkem lojaalsemat meeskonda. ... Ilmselt on suured ja väiksed lojaalsused. Esiteks, ametnik peab olema lojaalne oma riigile ... ja sellest võib ka tuleneda see, et kuna organisatsiooni üldjuht on minister, siis loomulikult oled lojaalne ka temale. Aga minu arvates lojaalsus ei tähenda seda, et oled vait ja noogutad pead, vaid seda, et austatakse üksteist. ... Aga mingisugust vastutöötamist või midagi niisugust [ei olnud].“ (TJ6)

Ülejäänud kahe respondendi lahkumispõhjused olid seotud kas tippjuhi kõrge vanuse ja võimalusega pensionile asuda (eelistati nooremaid tippjuhikandidaate) või leidis minister, et liiga kaua aega ühel ametikohal olnud tippjuhti tuleks vahetada, mida tippjuht ka aktsepteeris:

„Ministri seisukoht oli, et oled tubli ... olnud ja hästi teinud, aga et juba väga kaua [ametis] olnud ja et võiks vahetada. ... Läksime väga viisakalt, väga sõbralikult lahku.“ (TJ25)



Joonis 9. Sunnitud lahkumise põhjused

Lahkumise suhtes oli üks tippjuht väga negatiivselt meelestatud, eriti kuna see tuli talle ootamatult (olgu et olid konfliktid). Ülejäänud suhtusid sellesse aktsepteerivamalt, sest nad (a) tajusid konfliktide olemasolu ja mõtlesid pikemas perspektiivis ka ise lahkumise peale, (b) hindasid, et konkursi korraldamisega leiti lahkumiseks justkui „pehme“ variant või (c) teadvustasid, et nende ametiaeg ongi tähtajaline. Üks tippjuht suhtus mõneti ka mõistvalt tippjuhi vahetamisesse, kui see lähtub soovist luua paremini töötav meeskond. Küll aga suhtuti taunivalt sellesse, kui probleemidest ei räägitud tippjuhiga ausalt (kolmel juhul isegi väideti, et kõik on hästi) ja üritati tagaselja leida võimalusi tippjuhi asendamiseks. Näiteks ühel juhul üritati tippjuhi

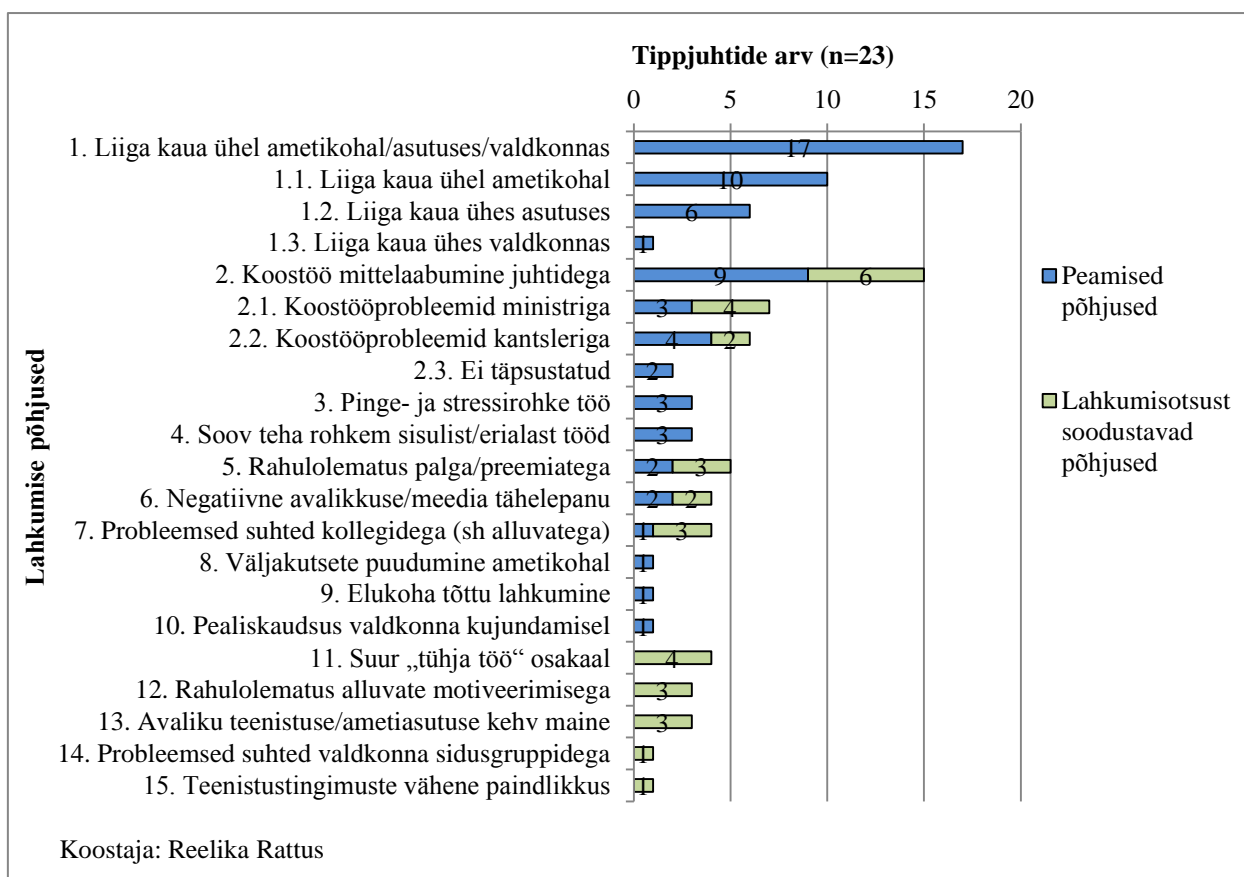
lahkuma ajendamiseks leida põhjuseid töösooritusest, kuid objektiivseid ja seadusandlusega kooskõlas olevaid aluseid selleks ei leitud. Ühelgi juhul ei pakutud lahendusi lahkumise vältimiseks.

2.4.2. Vabatahtlik lahkumine

Intervjueeritud endiste tippjuhtide seas esines vabatahtlikku lahkumist oluliselt rohkem (78% respondentidest) kui sunnitud lahkumist. Seejuures võib eristada kahte vabatahtliku lahkumise tüüpi: tõuketeguritest ja tõmbeteguritest ajendatud lahkumine.

Tõuketeguritest ajendatud lahkumine

Intervjueeritud tippjuhtidest suurima osa, 23 tippjuhi (62% respondentidest), ametikohalt lahkumine oli seotud eelkõige teatud tõuketeguritega, mis tekitasid tööga rahulolematuse ja ajendasid tippjuhte vabatahtlikult lahkuma. Lahkumisotsuse peamised ja selle langetamist soodustavad põhjused on koondatud Joonisele 10. Põhjuseid oli üldjuhul mitu (Lisa 3).



Joonis 10. Tõuketeguritest ajendatud vabatahtliku lahkumise põhjused

Tõuketeguritest ajendatud lahkumise põhjused võib üldistatult jagada kolme gruppi: organisatsioonilised tõuketegurid, väliskeskkonnast lähtuvad tõuketegurid ja individuaalsed põhjused.

Suurima osa lahkumispõhjustest moodustavad **organisatsioonilised tõuketegurid**, mis on seotud tippjuhi ametikoha ja laiemalt organisatsiooniga. Siia kuuluvad ülekaalukalt kaks kõige olulisemat tõuketegurit. Esiteks, liiga kaua samal ametikohal, asutuses või valdkonnas töötamine (17 tippjuhti, 6 jaoks ainuke peamine põhjus), mis tekitas tippjuhtides tüdimust ja väsimust ametiülesannete täitmisel. Seda enam, et tegemist oli pingerohke tööga ning pidevalt vahetusid poliitilised juhid, pidi tegelema sarnaste ülesannete ja probleemidega või vastutama probleemide eest, mida ise mõjutada ei saanud. Kümne tippjuhi kohaselt polnud ametikohal enam piisavalt huvitavaid ja/või arendavaid väljakutseid, mistõttu otsiti neid mujalt. Üks tundis ka hirmu, et kauemaks jäädes ei ole ta enam tööturul konkurentsivõimeline.

„Üldistatult tekkis ... ühel ametikohal olemise tüdimus või väsimus. ... Ühel hetkel tunned, et sul pole erilist midagi anda, kuigi tead, mida võiks arendada ja kuidas.“
(TJ15)

„Mul oli algusest peale nägemus, et ma üritan töötada viljaka aja. Ja minu varasem elukogemus oli, et see oli selline 5+ aastat. ... Ja kui jooksis juba ... [X] aasta, siis esitasin endale hästi nõudlikke küsimusi, et kas ma peaksin veel seda tegema. See on esimene põhjus: kahtlus iseendas. Teine põhjus oli hirm. Hirm täielikus kinnijäämises, et ei tõuse enam. Kui oled seal ... [X] aastat ära olnud, siis ei leia enam uut tööd. Seda mõtet ei saa üldse alahinnata.“ (TJ1)

Viie tippjuhi arvates oli nende lahkumine vajalik ka organisatsiooni arenguks, näiteks:

„Ma tajusin, et kolleegid lähevad ühe juhiga mugavaks. ... Organisatsioonis on minu hinnangul vaja vahetada juhte. Et organisatsioon teeks oma arengus järgmise sammu ja inimesed võtaksid ennast kokku. Sest uue juhiga tekib neil vajadus ennast uuesti tõestada ja see paneb neid tegutsema.“ (TJ27)

Eelnimetatud põhjustel leidsid neli endist tippjuhti, et oleks pidanud lahkumisotsuse tegema juba varem. Kahel juhul aitas varasemat lahkumist edasi lükata see, kui nende vastutusvaldkond ametikohal/asutuses oli vahepeal muutunud (nt laienenud).

Teiseks peamiseks tõuketeguriks oli koostöö mittelaabumine juhtidega (14 tippjuhti, 1 jaoks ainuke peamine põhjus). Seitsmel juhul oli see seotud ministriga, kuuel juhul kantsleriga. Kahel juhul ei täpsustatud, kellega, kuid viidati tõuketegurina erimeelsustele juhtidega sisulistes küsimustes, mistõttu ei saanud ellu viia soovitud ideid.

Poliitilise juhi ehk ministriga oli koostööprobleemide peamiseks allikaks erimeelsused valdkonna sisuküsimustes. Vajadus ellu viia poliitikaid, mis lähtusid ministri poliitilistest või isiklikest eesmärkidest ja mida tippjuht pidas otstarbetuks (või isegi populistlikuks), ning selle vastu „võitlemine“ mõjus tippjuhtidele demotiveerivana. Seda eriti siis, kui tippjuht ootas, et tema arvamusega arvestatakse, kuid minister polnud selle suhtes avatud: minister ootas tippjuhilt eelkõige tehtud otsuste elluviimist. Mõnel juhul viisid erimeelsused ka ministriga isiklike konfliktideni ning kahtlusteni tippjuhi lojaalsuses ministrile. Erimeelsuste, tegevusvabaduse vähemalt osalise piiratuse, konfliktide ja/või ka mõnel juhul usaldamatuse kontekstis (nt minister varjas olulisi asju tippjuhi eest) pidasid tippjuhid otstarbekamaks lahkuda, isegi kui poliitilise juhi otsene surve selleks puudus.

„[Minister] tüütas mind ära. Kulutas minu ja teiste aega mõttetuse peale. ... Temal olid mingid poliitilised valikud, mida tahtis hirmsasti teha, aga mis olid riigi ülesehituse seisukohast mõttetud. ... Ministrid on [küll] ajutised nähtused, oleks ka võinud oodata, et millal ta minema läheb. Aga siis ma lihtsalt tüdinesin ära temaga vaidlemisest.“ (TJ14)

„Eesti Vabariigi minister on mulle öelnud, et avalikus teenistuses peab rohkem alluma. ... Mulle ütles ... minister nõnda, et olen liiga intelligentne riigiteenistuseks. See jääb meelde: riigi kõige kõrgemal tasandil öeldi, et on rohkem vaja käsutäitjaid kui isemõtlejaid.“ (TJ1)

Probleemsed koostöösuhted kõrgemalseisva administratiivse juhi ehk kantsleriga olid tingitud eelkõige tema erinevast või tippjuhi jaoks ebameeldivast juhtimisstiilist. Peamisteks rahulolematust tekitanud tõuketeguriteks olid: (a) uue kantsleri üldine usaldamatus ja suurenenud kontroll, mis vähendas tippjuhi tegevusvabadust, ning kantsleri poolt tugistruktuuride ületähtsustamine sisuosakondade arvelt, (b) kantsleri liigne pealiskaudsus ja vähene tippjuhi juhendamine valdkonna sisuküsimustes või (c) kantsleri ebameeldiv suhtlemisviis (nt vastuvaidlemise sallimatus, solvamine, karjumine). Teistel soodustas lahkumisotsust kantsleri liigne sekkumine tippjuhi otsustus- ja tegevusvabadusse või lihtsalt tema erinev juhtimisstiil, mis nõudis koostööks suuri pingutusi.

Ülejäänud organisatsioonilisi tõuketegureid mainiti vähematel juhtudel. Nende hulgas oli pinge- ja stressirohke töö, millega kaasnenud väsimus ja tüdimus, mõne jaoks ka „läbipõlemine“ ametikohal, probleemid tervisele ning negatiivsed mõjud pere- ja tööelu tasakaalule tekitasid soovi asuda mõnele rahulikumale töökohale. Ühel juhul oli see otseselt seotud majanduskriisi perioodiga. Samuti viidati rahulolematusele palga ja/või preemiatega. Kaks respondenti seostasid seda majanduskriisist lähtunud tasu kärbetega, millesse suhtusid mõistvalt. Samas otsustati lahkuda, kui mõisteti, et tasu lähitulevikus ei taastu/tõuse oodatud tasemele. Ühtlasi mainiti tõuketegurina probleemseid suhteid kolleegidega, sealhulgas alluvatega (tulenevalt ühtse meeskonnatunde ja usalduse puudumisest või vastuseisust juhi suhtes), ametikohal uute väljakutsete puudumist ning pealiskaudsust valdkonna kujundamisel (nt organisatsioonis otsuste tegemine meelevaldselt ja ebaadekvaatse informatsiooni alusel, keskendumine avalike huvide ja tulemuste asemel protseduuridele).

Lahkumisotsust soodustavateks tõuketeguriteks olid veel: (a) tippjuhi ametiga kaasnenud suur „tühja töö“ osakaal (nt tulenevalt bürookraatlikest regulatsioonidest, vajadusest tegeleda „praktikas otstarbetute strateegiliste plaanidega“ või pidevalt ootamatute administratiivprobleemidega), mis jättis sisuliseks juhitööks vähem aega kui soovitud, (b) rahulolematust alluvate motiveerimise võimalustega finantsressursside piiratuse tõttu ning (c) teenistustingimuste vähene paindlikkus (eelkõige kohapaindlikkus).

Lisaks omasid seitsmel respondendil rolli *väliskeskonnast lähtuvad tõuketegurid*. Näiteks negatiivne avalikkuse ja/või meedia tähelepanu tippjuhi ja/või tema asutuse suhtes. Kahel juhul, kui see oli ainsaks peamiseks põhjuseks, tõstatati ajakirjanduses konkreetsed probleemolukorrad. Ehkki probleemides tippjuhid end süüdi ei tunnistanud ja lahkumiseks puudus surve kõrgemalseisvalt poliitiliselt juhilt, otsustati lahkuda organisatsiooni maine ja pereliikmete meelerahu säilitamiseks. Muudel juhtudel peeti ebameeldivaks, et kõike tippjuhi öeldut võidi meedias/avalikkuses negatiivselt tõlgendada. Lahkumisotsuse tegemist soodustas ka (a) avaliku teenistuse või ametiasutuse kehva maine ja selle demotiveeriv mõju või (b) probleemsed suhted valdkonna sidusgruppidega (sest „pidi pidevalt kellegi jaoks negatiivseid otsuseid tegema“).

Neljal juhul oli lahkumisotsus seotud *individuaalsete põhjustega*. Näiteks lahkuti soovist teha juhtimistöo ja tippjuhi ametiga seonduvate ülesannete (nt esindusfunktsioon) asemel rohkem sisulist ja/või erialast tööd ning arendada end eksperdina. Samuti lahkuti elukoha tõttu. Erinevaid tõuketegureid arvesse võttes hakkasid kaks tippjuhti tõsisemalt lahkumise peale mõtlema seoses

teenistustähtaja möödumisega (ei soovitud uuel ametiajal jätkata) ning üks tippjuht, kuna kohusetäitjana ei vastanud kõikidele tippjuhi ametikoha nõuetele.

Kuivõrd arvestasid tippjuhid lahkumisel alternatiivsete töövõimalustega? Enamus (üheksa tippjuhti) küll uuris alternatiivseid töövõimalusi ja mõnel oli lahkudes uus töökoht⁸ olemas, kuid enne olid nad juba lahkumisotsuse teinud. Kaheksa respondendi jaoks oli uue töökooha olemasolu lahkumise eelduseks. Põhjuseid selleks oli erinevaid, näiteks: rahulolematust tippjuhi ametikohal polnud nii suur, et alternatiivita lahkuda, vähene majanduslik kindlustatus või (atraktiivsete) alternatiivide vähesus (mistõttu tippjuhid „klammerduvad“ oma ametisse). Ülejäänud kuus respondenti enne lahkumist alternatiive ei otsinud ja lahkumise hetkeks neil uus töökoht puudus. Tõdeti, et sellist lahkumist saavad lubada eeskätt need, kes on majanduslikult kindlustatud. Kaks respondenti kahetsesid, et ei hakanud juba varem alternatiive otsima, sest neid oli raske leida.

Viiel respondendil palusid kõrgemalseisvad poliitilised ja/või administratiivsed juhid kaaluda ametisse jäämist. Veenmiseks kasutati ühel juhul rõhumist lojaalsusele riigile ja tööle, ühel juhul pakuti palga tõstmist. Ühelt uuriti, millistel tingimustel on tippjuht nõus jääma. Ülejäänud 18 respondendi sõnul juhtidepoolne pingutus puudus. Neljal juhul arutati siiski tippjuhi edasisi plaane ja võimalusi asuda muudele (mitte tippjuhi) töökohtadele, näiteks valitsemisalas.

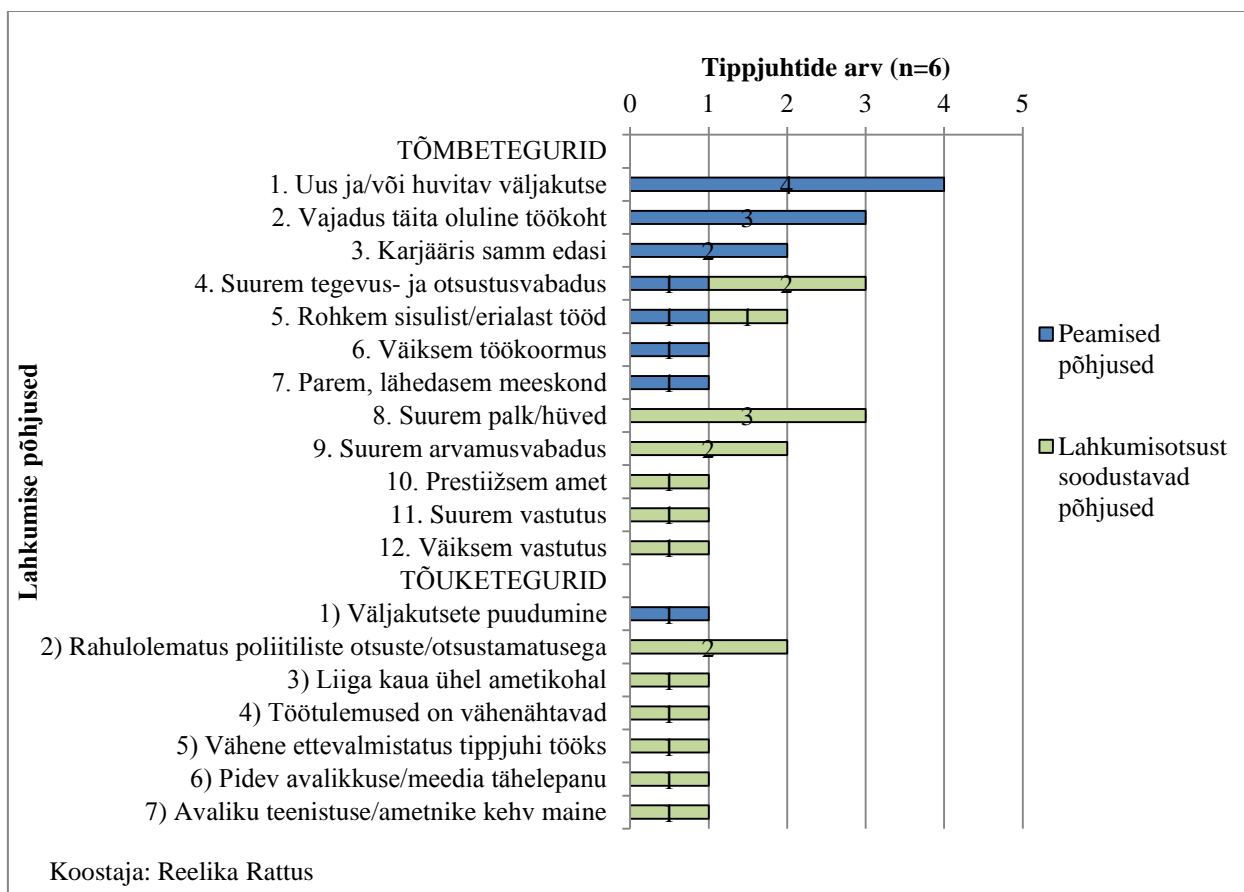
Tõmbeteguritest ajendatud lahkumine

Kuus tippjuhti (16% respondentidest) otsustas ametikohalt lahkuda eelkõige tõmbetegurite tõttu alternatiivse töökooha suhtes. Nende lahkumise põhjused on esitatud Joonisel 11, seejuures mainis igaüks mitut lahkumispõhjust (Lisa 4). Järgmine töökoht asus avalikus sektoris või ühel juhul Eesti esindajana rahvusvahelises organisatsioonis (Lisa 5).

Kõige levinumaks (neli tippjuhti) tõmbeteguriks oli uus ja/või huvitav väljakutse – ka olukorras, kus tippjuhil senisel ametikohal rahulolematust polnud tekkinud. Samuti viitasid pooled vajadusele täita oluline töökoht avalikus sektoris (samal valdkonnas), mida lisaks tippjuhile teadvustasid tippjuhi kõrgemalseisvad juhid. Tippjuhid tunnetasid vastutust, et see konkreetne töökoht saaks täidetud.

⁸ Siin ja edaspidi ei eristata respondentide anonüümsuse huvides sõnu „töökoht“ ja „ametikoht“.

„Töö ei tundunud meeldiv mulle, aga kaalumise tulemusena sain aru, et mind oli siia tõesti vaja. Paluti väga intensiivselt siia tulla ja leidsin, et asjaolud kaaluvad selle üles, kui mugav mul endal on. Ühiskonna, meeskonna ja endiste kolleegide jaoks otsustasin siia tulla.“ (TJ21)



Joonis 11. Tõmbeteguritest ajendatud vabatahtliku lahkumise põhjused

Kahel juhul tähendas lahkumine ka võimalust teha karjääris „samm edasi“. Uut avaliku sektori töökohta pidasid respondendid karjääri mõistes olulisemaks kui senist tippjuhi ametikohta. Tõmbetegurina mainiti veel kolmel korral suuremat tegevus- ja otsustusvabadust uuel töökojal. Näiteks leiti, et: „[Tippjuhi ametikohal tegevusvabadus] ei olnud piiratud, aga paratamatult sa pole kõige tipum juht.“ (TJ17)

Vähematel kordadel peeti tõmbeteguriks võimalust teha juhtimistöö ja tippjuhi ametiga seotud ülesannete (nt esindusfunktsioon) asemel rohkem sisulist/erialast tööd, väiksemat töökoormust (vähendas senise suure töökoormusega seotud negatiivseid mõjusid tippjuhi tervisele ning pere- ja tööelu tasakaalule) ning paremini töötavat, lähedasemat meeskonda. Lahkumisotsust soodustavateks tõmbeteguriteks olid ka suurem palk ja/või hüved (sh samaväärne tasu väiksema

töökoormuse kontekstis), suurem arvamusvabadus (st ei pea ennast tsenseerima nii nagu tippjuhina), prestiižsem amet, väiksem või hoopis suurem vastutus.

Pooled sellesse gruppi kuulunutest tegid lahkumisotsuse olukorras, kus nad olid senise tippjuhi ametiga rahul. Ülejäänud tõid siiski välja mõningaid rahulolematust tekitanud tõuketegureid: (a) uute väljakutsete puudumine ametikohal, (b) rahulolematuse poliitiliste valikutega (valdkonna sisuküsimustes ja/või organisatsiooni personalijuhtimises) või otsustamatusega (poliitilisel tasandil ei pühendatud piisavalt vajalike muudatuste elluviimisele), (c) liiga kaua ühel ametikohal olemisega kaasnenud rutiin, tüdimus ja väsimus, (d) vähenähtavad töötulemused (mõju avaldub alles tulevikus, kaudselt) ning (e) vähene ettevalmistatus tippjuhi tööks, mis takistas tööga edukat toimetulekut (nt puudusid vajalikud tehnilised asjaajamisoskused). Lisaks mainiti väliskeskonnast lähtuvaid tõuketegureid nagu pidev avalikkuse ja meedia tähelepanu ning avaliku teenistuse kehv maine.

Nelja respondendi sõnul oli tippjuhi kõrgemalseisvatel juhtidel kahju, et ta lahkub ning tippjuhil paluti järele mõelda. Ülejäänud kahel juhul suhtusid juhid lahkumisotsusesse toetavamalt, sest tippjuht asus olulisele töökohale samas valdkonnas. Konkreetseid ettepanekuid tippjuhtide ümberveenmiseks ei tehtud.

2.5. Tippjuhtide grupis mittejätkamise põhjused

Eesti avalik teenistus põhineb positsioonisüsteemil ning puuduvad tippjuhtide rotatsioonimehhanismid. Seega võib ametikohalt lahkudes tippjuhtide grupis jätkamine või mittejätkamine sõltuda inimese tahtest tippjuhina jätkata ning võimalustest mõnele tippjuhi ametikohale asuda. Üldistatult on selle põhjal võimalik eristada kolm põhjust, miks tippjuhtide grupis ei jätkata (Tabel 4). Vt Lisast 6 hinnanguid tippjuhtide seast lahkumisele ja naasmisele.

Esiteks, lahkumise järgselt soovitakse jätkata mõnel tippjuhi ametikohal, kuid selleks puuduvad võimalused (kaks respondenti). Ühel juhul otsis respondent ise võimalusi mõnele tippjuhi kohale asumiseks ja teda kutsuti osalema avalikul konkursil, kuid ta ei osutunud ametikohale valituks. Teine respondent soovis küll tippjuhina jätkata, kuid konkursil kandideerimise asemel pidas ta kohasemaks personaalset ettepanekut tippjuhi ametikohale asumiseks, mida ei tehtud.

Teiseks, tippjuhtide seas ei taheta teadlikult jätkata (15 respondenti). Kümnel juhul hõlmas see ka soovi lahkuda avalikust teenistusest ja/või avalikust sektorist. Kuuele respondendile tehti

ettepanekuid mõnele tippjuhi ametikohale kandideerimiseks, kuid enamusele (üheksa respondenti) mitte.

Tippjuhtide grupis (sh avalikus teenistuses/sektoris) mittejätkamise põhjuseid oli mitmeid. Suures osas kattuvad need eelnevates alapeatükkides nimetatud ametikohalt lahkumise põhjustega. Näiteks väljenduvad sarnasused selles, et sooviti teha pinge- ja stressivabamat, rahulikumat tööd või lahkuda keskkonnast, kus peab „arrogantsete ülemustega“ (mõeldes eeskätt ministreid) koostööd tegema, kus on palju „otstarbetut bürokraatiat“ ning liiga vähe otsustus- ja tegevusvabadust. Ametikohalt lahkumise põhjustega sarnaneb ka soov vältida avalikkuse ja meedia pideva (negatiivse) tähelepanu keskmes olemist, pühenduda juhtimistöö ja seotud ülesannete (nt esindusfunktsioon) asemel rohkem sisulisele/erialasele tööle või panna end proovile uues valdkonnas (st kogeda uusi väljakutseid). Nelja respondendi mittejätkamine lähtus sellest, et Eestis piisavalt atraktiivseid, arendavaid ja/või kättesaadavaid alternatiive tippjuhtide grupis polnud. Lisaks Eesti väiksusele seostati seda sellega, et kuna Eestis saadakse tippjuhiks sageli üsna noorena, siis juba keskeas on edasise vertikaalse karjääri perspektiivid Eestis avalikus teenistuses piiratud.

Kolmandaks, soovitakse jätkata atraktiivsel töökohal, mis juhtumisi asub väljaspool avaliku teenistuse tippjuhtide gruppi (20 respondenti). Nende endiste tippjuhtide jaoks polnud tähtis kindlasti avaliku teenistuse tippjuhina jätkata või seda vältida. Lähtuti hoopis konkreetsest alternatiivsest töövõimalusest ja selle atraktiivsusest.

Siia gruppi kuulunud endistest tippjuhtidest tehti ettepanek asuda või kandideerida mõnele tippjuhi ametikohale üksnes kahele. Nemad loobusid pakkumisest sobiva meeskonna ja valdkondlike teadmiste puudumise tõttu või lähtuvalt soovist tegeleda muude väljakutsetega. Kümme respondenti seostas ettepanekute puudumist sellega, et neil oli juba uus töökoht teada. Neist, kellele ettepanekuid ei tehtud, tõdesid üheksa, et pakkumise olemasolul oleksid nad siiski seda põhjalikumalt kaalunud. Seda leidsid eriti need, kellel oli alternatiivseid töövõimalusi lahkumise järgselt raske leida. Muuhulgas leidsid nad, et kui ühe ministri silmis oled usalduse kaotanud ja segastel asjaoludel lahkunud, võib see mõjuda negatiivselt kandideerimispuudlustele teistele (sh tippjuhi) ametikohtadele.

Tabel 4. Tippjuhtide seas mittejätkamise põhjused

TIPPJUHTIDE SEAS MITTEJÄTKAMISE PÕHJUSED			C. Tippjuhtide seas (mitte)jätkamine polnud oluline, vaid soov jätkata atraktiivsel töökohal
A. Taheti tippjuhtide seas jätkata, aga selleks puudusid võimalused	B. Tippjuhtide seas ei tahetud teadlikult jätkata		
LAKKUMISE OLEMUS			
Summitud lahkumine (8 TJ)	JAH – 1 TJ Pakkumine tippjuhi ametikohale: a) tehti – X b) ei tehtud – 1 TJ <u>Mittejätkamise põhjus:</u> ei tehtud pakkumisi (kandideerimist ei pea kohaseks)	X	JAH – 7 TJ Pakkumine tippjuhi ametikohale: a) tehti – 1 TJ b) ei tehtud – 6 TJ
Tõuketeguritest tingitud vabatahtlik lahkumine (23 TJ)	JAH – 1 TJ Pakkumine tippjuhi ametikohale: a) tehti – 1 TJ b) ei tehtud – X <u>Mittejätkamise põhjus:</u> ei osutunud valituks ametikohale, kuhu kandideeris	JAH – 14 TJ Pakkumine tippjuhi ametikohale: a) tehti – 5 TJ b) ei tehtud – 9 TJ	JAH – 8 TJ Pakkumine tippjuhi ametikohale: a) tehti – 1 TJ b) ei tehtud – 7 TJ
Tõmbeteguritest tingitud vabatahtlik lahkumine (6 TJ)	X	JAH – 1 TJ Pakkumine tippjuhi ametikohale: a) tehti – 1 TJ b) ei tehtud – X	JAH – 5 TJ Pakkumine tippjuhi ametikohale: a) tehti – X b) ei tehtud – 5 TJ
<p>Mittejätkamise põhjused:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pinge- ja stressirohke töö 2) Arrogantsed ülemused (st poliitikud) 3) Palju bürokraatiat 4) Liiga vähe otsustus- ja tegevusvabadust 5) Avalikkuse ja meedia liigne tähelepanu 6) Soov teha juhtimistööst ja seotud ülesannete asemel rohkem sisulist/erialast tööd 7) Soov panna end proovile uues valdkonnas 8) Eestis puudusid piisavalt atraktiivsed ja arendavad, kättesaadavad alternatiivid 			

Tabeli selgitus: Lühend „TJ“ tähistab tippjuhti. „X“ viitab, et ühegi respondendi puhul teatud vastusevariante ei esinenud. „Pakkumine tippjuhi ametikohale“ hõlmab ka ettepanekuid tippjuhi ametikohale kandideerimiseks.
Koostaja: Reelika Rattus

3. DISKUSSIOON

Avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumise mõistmiseks on avaliku teenistuse tehingu mudel üldjoontes hästi rakendatav. ATT eriline väärtus seisneb sunnitud ja vabatahtliku lahkumise eristamisel ning tippjuhi ja poliitilise süsteemi esindajate erinevate ootustega seotud lahkumispõhjuste selgitamisel (Tabel 5).

Käesolev uurimus näitab, et Eestis on üheks olulisemaks tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjuseks olnud koostööprobleemid ministriga, mis on viinud nii sunnitud kui vabatahtliku lahkumiseni. Akadeemilises kirjanduses on tippjuhtide ametikohalt lahkumist käsitletud eelkõige politiseerimise ja poliitilise lojaalsuse võtmes (Christensen *et al.* 2014; Nahtigal, Haček 2013). Samas aitab suhteliselt stabiilne poliitilise võimu kontekst Eestis uuritaval perioodil (uued ministrid kuulusid enamasti samasse erakonda) mõista, et personaalne lojaalsus – sealhulgas tippjuhtide ja ministrite omavaheline isiklik kokkusobivus ning usaldus – on tippjuhtide lahkumise mõistmiseks samavõrd oluline kui poliitiline lojaalsus, kui mitte olulisemgi (vt ka Burns *et al.* 2013, 137; Christensen 2006, 1009). Seejuures ilmnes intervjuudest, et poliitiliste valikutega seotud konfliktid (poliitiline mittelojaalsus) võivad areneda isiklikeks konfliktideks (personaalne mittelojaalsus) ja ka vastupidi. ATT eeliseks on, et selle lojaalsuse käsitus hõlmab nii poliitilist kui personaalset lojaalsust (Hood, Lodge 2006, 54, 165), kuid seni on akadeemilises kirjanduses poliitilise ja personaalse lojaalsuse omavahelist suhestumist vähe uuritud.

Lojaalsusega seotuna on Eestis koostööprobleemide allikaks olnud ka see, kui tippjuht omas ja väljendas eriarvamust poliitiliste või ministri valikute suhtes ehk ei täitnud poliitilise juhi poolt oodatud rolli (otsuste/käskude elluviija). Sarnaselt personaalsele ja poliitilisele lojaalsusele (Souryal, McKay 1996) on selline ootus vastuolus meritokraatliku avaliku teenistuse põhimõtetega. Meritokraatlikus süsteemis on tippjuhil õigus ja isegi kohustus kõrgemalseisvatele poliitilistele ning administratiivsetele juhtidele objektiivset ja professionaalset nõu anda (Eichbaum, Shaw 2008, 339; Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 383-384). Võib isegi öelda, et tippjuhi rolli piiramine käskude elluviimisega võib saada ohuks avaliku teenistuse sõltumatusele ja meritokraatlikule süsteemile tervikuna. Piiratud ametnike hüved ja sotsiaalsed garantiid Eestis,

mida ATSB-ga vähendati veelgi, ei loo ka ametnike sõltumatusele soodsat keskkonda (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 384).

Tippjuhi rollist ja lojaalsusest lähtuvad konfliktid viitavad laiemalt, et poliitikud ei pruugi piisavalt tajuda avaliku teenistuse ja tippjuhtide rolli demokraatlikus valitsemissüsteemis. Ühiskonnas puuduvad ka tippjuhi rolli osas ühtsed arusaamad (vt ka Tammekänd 2004) ja sellekohane diskussioon. Tippjuhtidelt oodatakse, et nad lähtuksid põhiseadusest ja avalikest huvidest, aga teisalt ka rahvamandaadi saanud poliitikute õiguspäraselt väljendatud tahtest („Avaliku teenistuse eetikakoodeks“). Kui need satuvad vastuollu või osapooled tähtsustavad neid aspekte erinevalt, võivad konfliktid kergesti tekkida. Seejuures ilmnes uurimise käigus, et tippjuhi rolli võivad erinevad, sealhulgas samasse erakonda kuuluvad, ministrid tajuda väga erinevalt (vt ka Althaus, Vakil 2013, 482; Steen, van der Meer 2011, 221-222). Eestis on seega tippjuhi rolli mõistes erilise tähtsuse omandanud individuaalsed (kirjutamata) ATT-d ministri ja tippjuhi vahel. Kui uus tippjuht ja/või minister teise osapoolle ootustega ei kohane, võibki see viia konfliktide ja tippjuhi ametikohalt lahkumiseni (Joonis 1).

Olgugi et erimeelsused tippjuhi rolli ja valdkonna sisuküsimustega seoses on viinud konfliktideni ministri ja tippjuhi suhetes, pole see Eesti seadusandluse kohaselt piisav tippjuhi teenistusest vabastamiseks. Vaid kantsleri teenistusest vabastamine on lubatud pelgalt koostöö mittelaabumise tõttu, kuid kaasneva (negatiivse) avalikkuse või meedia tähelepanuga seoses võib see osapooltele osutada ebamugavaks. Teenistusest vabastamise keerukuse tõttu või liigse tähelepanu vältimiseks on Eestis tippjuhtide sunnitud lahkumine esinenud sageli „peidetud“ kujul, tuginedes institutsionaalse raamistiku poolt pakutavatele võimalustele (teenistustähtaja lõppemine, vabatahtlikult lahkumise ettepaneku tegemine jne). Kuigi ATSB on sunnitud (sh „peidetud“ kujul) lahkumise ennetamise mõistes loobunud kohusetäitja regulatsioonist, mis võimaldas tippjuhte kergesti teenistusest vabastada, loob täiendavaid võimalusi tippjuhtide lahkuma sundimiseks ATSB-ga kõikidele tippjuhtidele viieaastase teenistustähtaja kehtestamine.

ATT võimaldab küll selgitada mitmeid Eesti tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjuseid, kuid siiski mitte kõiki (Tabel 5). ATT piiratus ilmneb eriti vabatahtliku lahkumise mõistmisel, sest see on olnud seotud põhjustega, mida ATT ei arvesta. Nende hulka kuulub olulisim lahkumispõhjus Eestis: liiga kaua ühes kohas töötamisega seotud tüdimus ja väsimus. Eesti juhtumi näitel on kohasem vabatahtliku lahkumise uurimisel lähtuda tõuke- ja tõmbeteguritest, kinnitades nende põhjal kahe eristuva vabatahtliku lahkumise tüübi olemasolu (Feiock *et al.* 2001, 101). Samas esineb nendes ka kattuvusi: tõmbeteguritest ajendatud lahkumist on soodustanud tõuketegurid

ning tõuketeguritest ajendatud lahkumisel pole alternatiivsete töövõimalustega arvestamise tõttu välistatud tõmbetegurite mõju. Kuna enamikul vabatahtlikult lahkunutest oli lahkudes uus töökoht juba olemas või nad tutvusid alternatiividega, võib öelda, et alternatiivi olemasolu või selle hea kättesaadavuse tajumine on üldjuhul tippjuhtidele lõpliku lahkumisotsuse tegemisel oluline (vt ka Hwang, Kuo 2006, 258).

Eestis on seni tegeletud põhjalikumalt tippjuhtide valiku, hindamise ja arendamisega, kuid uurimus viitab olulisele puudujäägile seoses tippjuhtide motiveerimise ja hoidmisega. Tippjuhtidel on oluline roll avalikus teenistuses järjepidevuse, ühtsuse ja koostöö tagamisel ning nende arendamisesse panustatakse Eestis märkimisväärsed ressursse (Sarapuu *et al.* 2014). Teisalt puudub samaväärne panus tippjuhtide hoidmisesse. Intervjuudest kõlas läbivalt, et enamikule (ligi 3/4) lahkunud tippjuhtidest pole tehtud ettepanekuid mõnele tippjuhi ametikohale kandideerimiseks või isegi tuntud huvi, miks ja kuhu lahkutakse ning kuidas suhtutakse tulevikus tippjuhtide hulka naasmisesse. Endisi tippjuhte pani muretsema sellise süsteemi puudumine ning tippjuhtidest liiga kergekäeline loobumine: „*Kui riik on panustanud, kasvatanud, koolitanud, poputanud tippjuhte, siis peaks üritama neid rohkem hoida.*“ (TJ13) Ka varasemalt on täheldatud riigi liiga vähest huvi oma tippjuhtide karjääriplaanide suhtes (Salla 2006). ATSp-st lähtuv Vabariigi Valitsuse määrus („Ministeeriumi kantslerile...“, 5. peatükk) sätestab TJKK ülesandena tippjuhikandidaatide üle arvestuse pidamise, mida võib näha positiivse edasiminekuna. Samas ei võimalda see süsteemselt ja järjepidevalt uurida valdkonna arendamise eesmärgil tippjuhtide seast lahkumise põhjuseid, milleks tasuks edaspidi kaaluda tippjuhtidega lahkumisintervjuude läbiviimist.

Tippjuhtide motiveerimisel ja hoidmisel on avaliku teenistuse süsteemi seisukohast olulisim tegeleda tõuketeguritega ja eriti organisatsiooniliste tõuketeguritega, mida on avalikul teenistusel ja poliitilisel võimul võimalik ka enim mõjutada. Kriitilise tähtsusega tõuketeguriks on seejuures olnud liiga kaua ühel ametikohal, asutuses või valdkonnas töötamisega seotud tüdimus ja väsimus. Missioonitundest organisatsiooni ja töö suhtes ja/või (atraktiivsete) alternatiivide puudumise tõttu oldi ametikohal senikaua, kuni ühel hetkel tõeliselt väsinuna ja tüdinuna tippjuhtide grupist või ka avalikust teenistusest lahkuti (Lisa 5). Ka Eesti avaliku teenistuse süsteem, kus puuduvad tippjuhtide (kohustuslikud) rotatsioonimehhanismid ning kus ei garanteerita ametikohalt lahkumise järgselt uut ametikohta tippjuhtide grupis või avalikus teenistuses (st lahkumisega on seotud ebakindlus tuleviku suhtes), on uuritaval perioodil soodustanud tippjuhtide pikemaks ajaks ühele ametikohale „klammerdumist“. Just siin on vajalik

ja võimalik tippjuhtide motiveerimiseks ning hoidmiseks enim panustada. Näiteks toetades tippjuhtide grupis alternatiivsete ametikohtade leidmist või läbi tippjuhtide rotatsioonisüsteemi, mille vajadust Eestis on rõhutanud teisedki uurimused (OECD 2011b, 156-157; Riigikantselei 2011a, 16) ja mida toetas enamik intervjueeritustest.

Eestis on ATSB-ga ametnike horisontaalse mobiilsuse (rotatsiooni) poole ka suund võetud (ATS eelnõu seletuskiri, 19), ehkki selle täpne sisu on veel ebaselge. Rotatsioonisüsteemi käivitamise eesmärgil kehtestati muuhulgas kõikidele tippjuhtidele viieaastane teenistustähtaeg (*Ibid.*, 22-23). Ühelt poolt võib määratud teenistustähtaeg toetada tippjuhtide motiveerimist ja suurendada tippjuhtide grupi sisest mobiilsust, ennetades näiteks väsimuse ja tüdimuse teket. Mitmed endised tippjuhidki suhtusid sellesse positiivselt. Teisalt võib lahkumispõhjuste analüüsile tuginedes määratud teenistustähtaeg viia hoopis suurema tippjuhtide grupist lahkumiseni. See loob võimalusi tippjuhtide sunnitud lahkumiseks ning tippjuhtide asendamiseks poliitilise juhi soosikutega, õhnestades seeläbi tippjuhtide sõltumatust, neutraalse ja ausa nõuandja rolli (Van Dorpe, Horton 2011, 242). Samuti võib määratud teenistustähtaeg ajendada tippjuhte endid, eriti tõmbe- ja tõuketegurite olemasolul, rohkem mõtlema vabatahtliku lahkumise peale. Seda enam, et intervjuudest selgus, et mitme endise tippjuhi jaoks pole atraktiivne konkurssidel kandideerida (eriti kui on oht kaotada) ning tajuti, et vanemas eas (eriti üle 50-aastasena) on konkursil noorematega raske konkureerida.

Intervjuudest ilmnes olulise valukohana ka ebapiisav tähelepanu vanemaealistele lahkuvatele tippjuhtidele, kes on võrreldes noorematega tööturul nõrgemas positsioonis. Määratud teenistustähtaeg ning riigipoolse toetuse puudumine alternatiivsete karjäärivõimaluste leidmisel tähendab just neile suurimat ebakindlust, millele viitasid ka nooremad endised tippjuhid. ATT mõistes võib nii määratud teenistustähtajaga ametikohakindluse vähendamist kui piisava toetuse puudumist vanemaealistele lahkunutele (nt alternatiivide leidmisel) näha osana tippjuhtide tasuootuste mittetäitmisest. Kui karjäärisüsteem adresseerib neid probleeme juba definitsiooni poolest (Kuperus, Rode 2008, 13), siis Eesti positsioonisüsteemis tuleb tippjuhtide motiveerimisele ja hoidmisele eraldi tähelepanu osutada. Seda enam, et ebakindlus seoses määratud teenistustähtajaga võib omakorda kaasa tuua probleeme tippjuhtide värbamisel ning pärssida potentsiaalsete kandidaatide ja eriti vanemaealiste kogenud juhtide osalemist avalikel konkurssidel.

Tabel 5. Tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjused

AMETIKOHALT LAHKUMISE PÕHJUSED	
	Muud põhjused
LAHKUMISE OLEMUS	
Sunnitud lahkumine	<p>Avaliku teenistuse tehinguga seotud põhjused</p> <p>Politiilise süsteemi esindajate ootuste mittetäitmine järgmiste elementide osas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kompetentsus – EI 2) Lojalsus – JAH <p>Rollikonfliktid</p>
Tõuketeguritest vabatahtlik lahkumine	<p>Organisatsioonilised tõuketegurid</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Liiga kaua ühel ametikohal, asutuses, valdkonnas 2) Koostööprobleemid kantsleriga 3) Pinge- ja stressirohke töö 4) Probleemsed suhted kolleegidega (sh alluvatega) 5) Väljakutsete puudumine 6) Pealiskaudsus valdkonna kujundamisel 7) Suur „tühja töö“ osakaal 8) Rahulolematuse alluvate motiveerimise võimalustega 9) Teenistustingimuste vähene paindlikkus <p>Tõuketegurid</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Negatiivne avalikkuse ja meedia tähelepanu 2) Probleemsed suhted valdkonna sidusgruppidega <p>Individuaalsed põhjused</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Soov teha juhtimistöö asemel rohkem sisulist/erialast tööd 2) Elukoha tõttu lahkumine
Tõmbeteguritest vabatahtlik lahkumine	<p>Tõuketegurid</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Usus ja/või huvitav väljakutse 2) Vajadus täita oluline töökoht 3) Karjäärilise samm edasi 4) Suurem tegevus- ja otsustusvabadus 5) Vähem juhtimis-, rohkem sisulist/erialast tööd 6) Väiksem töökoormus 7) Parem, lähedasem meeskond 8) Suurem palk/hüved 9) Suurem arvamusvabadus 10) Prestižsem amet 11)-12) Suurem/väiksem vastutus <p>Tõuketegurid</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Väljakutsete puudumine 2) Rahulolematuse poliitiliste otsuste/otsustamatusega (seostatav AIT mõistes rahulolematusega tegevusvabadusega) 3) Liiga kaua ühel ametikohal 4) Töötulemused on vähenähtavad 5) Vähene ettevalmistatus tippjuhi tööks 6) Pidev avalikkuse/meedia tähelepanu
Koostaja: Reelika Rattus	

Kokkuvõte

Avaliku teenistuse tippjuhtidel on Eesti avatud ja detsentraliseeritud avalikus teenistuses oluline roll järjepidevuse, koostöö ja ühtse valitsemise tagamisel. Seega, kui tippjuhtide seast lahkutakse, on oluline uurida, mis on selle põhjused. Eestis on seni puudunud täielik ja süstematiseeritud andmebaas tippjuhtide seast lahkunute kohta ning pole uuritud tippjuhtide lahkumise põhjuseid. Panustamaks selle tühimiku täitmisesse, seadis käesolev magistritöö eesmärgiks välja selgitada viimasel viiel aastal (2009-2013) Eestis avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkunud ning analüüsida ja süstematiseerida nende lahkumise põhjuseid.

Magistritöö teoreetilise raamistiku lähtealuseks oli avaliku teenistuse tehingu kontseptsioon, mis keskendub tippjuhi ja poliitilise süsteemi esindajate (nt poliitikute) omavahelistele suhetele ja nende aluseks olevale tehingule. ATT põhjal on võimalik eristada tippjuhtide kahte tüüpi lahkumist. Esiteks, kui tippjuht ei täida poliitilise süsteemi esindajate ootusi kompetentsuse ja lojaalsuse osas, võib see viia tippjuhi sunnitud lahkumiseni. Teiseks, kui poliitilise süsteemi esindajad ei täida tippjuhi ootusi tasu ja tegevusvabaduse osas, võib see viia tippjuhi vabatahtliku lahkumiseni. Erinevates kontekstides võib ATT sisu ja erinevate elementide tähtsus seejuures oluliselt erineda. Akadeemilise kirjanduse analüüsi põhjal ilmnnes, et ATT ja selle eelnimetatud elementidele lisaks võib esineda ka teisi tippjuhtide ametikohalt lahkumist mõjutavaid tegureid. Näiteks sunnitud lahkumine võib lähtuda tippjuhi ebapiisavast tulemuslikkusest. Vabatahtliku lahkumise aluseks võivad aga olla ametikoha ja organisatsiooniga seotud või väliskeskkonnast lähtuvad tõuketegurid, tõmbetegurid atraktiivse alternatiivse töövõimaluse suhtes või alternatiivide hea kättesaadavuse tajumine ning individuaalsed tegurid.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et Eestis on uuritava perioodil esinenud nii sunnitud kui vabatahtlikku lahkumist, mille võib omakorda jagada eelkõige tõuke- või tõmbeteguritest ajendatud vabatahtlikuks lahkumiseks. Tippjuhtide ametikohalt lahkumine toimus ülekaalukalt vabatahtlikult ja peamiselt tõuketeguritest ajendatuna, viidates valdavalt tööga rahulolematusele. Eesti juhtumis esines ka sunnitud lahkumist, mis väljendus sageli „peidetud“ kujul ja mille puhul olid oluliseks institutsionaalse raamistiku poolt pakutavad seaduslikud võimalused tippjuhtide

lahkuma sundimiseks (nt määratud teenistustähtaeg, varasemalt kehtinud kohusetäitjate regulatsioon). Kõige harvem toimus lahkumine tõmbetegurite tõttu.

Ametikohalt lahkumise täpsemad põhjused varieerusid erinevate lahkumise tüüpide lõikes. Kõige olulisemateks lahkumispõhjusteks olid tippjuhi jaoks pikalt ühel ametikohal, asutuses või valdkonnas töötamisega kaasnenud tüdimus ja väsimus ning koostööprobleemid juhtidega, eelkõige kõrgemalseisva poliitilise juhi ehk ministriga. Vabatahtlikul lahkumisel oli eriti oluline mitme põhjuse kombinatsioon, seejuures omasid lahkumispõhjustes mõju nii tõuke- ja tõmbetegurid kui individuaalsed põhjused. Tippjuhid arvestasid enamasti ka alternatiivsete töövõimalustega. Edasistes karjäärivalikutes polnud enamuse jaoks tippjuhtide grupis (mitte)jätkamine oluline ning valik tehti alternatiivsete töövõimaluse atraktiivsuse põhjal, kuigi sageli otsustati ka teadlikult tippjuhtide seas mitte jätkata.

Eesti juhtumi uurimuse põhjal ilmnes, et ATT aitab selgitada osaliselt sunnitud lahkumist (lojaalsuse aspektis) ja tõuketegurite tõttu vabatahtlikku lahkumist (tasu ja tegevusvabaduse aspektides). Lisaks võimaldab ATT Eesti tippjuhtide puhul selgitada lojaalsuse erinevaid tahke (personaalne, poliitiline), erimeelsusi tippjuhi rolli osas ning ATT-de individuaalset olemust. Samas on ATT fookus piiratud ning seda eeskätt vabatahtliku lahkumise analüüsimisel, kus on lahkumispõhjuste mõistmiseks kohasem tugineda tõuke-, tõmbe- ja individuaalsetele teguritele. Nimetatud tegurite koosmõju analüüsist selgus, et Eestis ei pruugita teadvustada piisavalt ja ühtmoodi tippjuhtide rolli ning tippjuhtide motiveerimisele ja hoidmisele on vähe tähelepanu osutatud. Uut avaliku teenistuse seadust võib sellest aspektist näha mõnede valikute osas positiivsena (tippjuhikandidaatide arvestus, suund horisontaalse mobiilsuse poole), kuid teised muudatused (nt määratud teenistustähtaeg) võivad soodustada tippjuhtide seast lahkumist ja ohustada tippjuhtide sõltumatust.

Edasistes uurimustes tuleks tippjuhtide seast lahkumise põhjuste paremaks mõistmiseks uurida pikemat perioodi ning sealhulgas ajavahemikke, kus poliitiline võim on rohkem muutunud kui uuritud perioodil. Edaspidi võiks põhjalikumalt tähelepanu pöörata ka personaalse ja poliitilise lojaalsuse omavahelise suhestumise lahtimõtestamisele avaliku teenistuse tehingu kontekstis. Lahkumise põhjustest täielikuma ülevaate saamiseks on oluline tulevastel uurimustel tippjuhtide lahkumist analüüsida ka nende kõrgemalseisvate juhtide vaatepunktist, eriti sunnitud lahkumise korral, ning uurida lahkumispõhjusteid erinevate tippjuhtide ametigruppide lõikes. Huvitava asjaoluna selgus uurimise käigus, et tippjuhid on lahkumise järgselt jätkanud tööd avalikus teenistuses ja mujal avalikus sektoris oluliselt enam kui näiteks era- või kolmandas sektoris.

Käesoleva magistritöö piiratud ulatus ei võimalda uurida, millest vähene mobiilsus erinevate sektorite vahel võib olla tingitud, kuid edasised uurimused võiksid tähelepanu pöörata avaliku teenistuse tippjuhi karjäärile terve elukaare jooksul.

Võõrkeelne resüme

Leaving the Top Civil Service: The Case of Estonia 2009-2013

Reelika Rattus

Summary

The aim of this Master's thesis is to map the people who have left the top civil service in Estonia during the period of 2009-2013 as well as to analyze and systematize the various causes of why they have left the top civil service. While acknowledging that top civil servants' turnover can bring along some positive developments, there can also be critical negative effects (e.g. loss of institutional memory and competence) which highlight the importance of studying the reasons of their turnover. This is especially the case in Estonia where this subject has been virtually understudied (exemplified also by the lack of sufficient data) despite the important role top civil servants have in a fragmented civil service setting.

The concept of public service bargain (hereinafter: PSB) serves as the basis of the theoretical framework. The PSB focuses on the relationships between top civil servants and various parties of the political system (e.g. politicians). According to the PSB, this relationship is based on a bargain between the two parties whereby the political masters expect competence and loyalty from the top civil servants and the latter expect some mixture of rewards (both tangible and intangible) and autonomy in a desired responsibility area in return. Based on the PSB, it is possible to distinguish two types of turnover. First, if top civil servants fail to deliver on the expectations of their political masters (in terms of competence and loyalty) then that can lead to their involuntary turnover. Second, if the political masters do not fulfill the expectations of top civil servants (regarding rewards and autonomy) then that can lead to top civil servants' voluntary turnover.

In addition to the PSB, there are other possible explanations for top civil servants' turnover. For instance, involuntary turnover can also result from top civil servants not delivering on the

expected (and agreed upon) results. In addition to rewards and autonomy, a number of other factors can lead to top civil servants' voluntary turnover, ranging from "push" factors (which cause a sense of dissatisfaction with his/her job and, thus, "push" him/her towards leaving the job) and "pull" factors (which "pull" the top civil servant towards joining a more attractive job elsewhere) to individual causes.

The empirical study is conducted in two stages. First, mapping the people who have left the top civil service in Estonia during the period of 2009-2013 based on the data of Government Office of Estonia and by gathering additional data from the Internet and other sources. Second, analyzing and systematizing the reasons why people have left the top civil service in 2009-2013 based on semi-structured interviews conducted with 37 former Estonian top civil servants (70% response rate).

It appears that in Estonia, top civil servants have mostly (78% of respondents) left their job voluntarily, but involuntary turnover has also existed (22% of respondents). Involuntary turnover has manifested itself in a "hidden" form as mechanisms offered by the institutional framework (e.g. fixed-term contracts, restructuring organizations) have been used to make top civil servants leave. There have been two types of voluntary turnover: leaving mainly due to "push" factors (62% of respondents) or due to "pull" factors (16% of respondents). The causes of leaving the job of a top civil servant have varied based on the nature of leaving. The two most important reasons have been (a) working too long in a certain position, organization or policy area which has caused exhaustion and tiredness and (b) cooperation problems with political and/or administrative supervisors, especially with the minister. In case of voluntary turnover, the decision to leave has been based mostly on multiple reasons. It also appears that in a position-based civil service system of Estonia many former top civil servants have specifically decided not to continue in the top civil service (and in the civil service or public sector). However, mostly the decision on the next job has been made based on the attractiveness of that job, which just happened to be located outside of the top civil service.

Based on the Estonian case, it appears that the PSB is applicable to understanding the causes of leaving a top civil service job. Nevertheless, it is limited – especially with regard to explaining voluntary turnover. For understanding voluntary turnover, the concepts of push and pull factors and also to a certain extent individual factors are more advantageous.

The study also underlines the importance of motivating and retaining top civil servants in Estonia in order to avoid them leaving the top civil service. It appears that during the period studied the issue has not been acknowledged and addressed sufficiently in Estonia, although there are multiple opportunities available (e.g. exit interviews, support in finding alternatives, rotation system). The adoption of the new Public Service Act in 2012 has created some possibilities for advancement in that field but also opportunities for top civil servants' involuntary (and politically-motivated) turnover.

Kasutatud kirjandus

Akadeemilised allikad

- Ali Shah, Iqtidar; Fakhr, Zainab; Ahmad, M. Shakil; Zaman, Khalid (2010) „Measuring Push, Pull And Personal Factors Affecting Turnover Intention: A Case Of University Teachers In Pakistan.“ *Review of Economic and Business Studies*, 3 (1), 167-192.
- Althaus, Catherine; Vakil, Thea (2013) „Political Transitions: Opportunities to Renegotiate the Public Service Bargain.“ *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, 56 (3), 478-490.
- Bertelli, Anthony M. (2007) „Determinants of Bureaucratic Turnover Intention: Evidence from the Department of the Treasury.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (2), 235-258.
- Biron, Michal; Boon, Corine (2013) „Performance and Turnover Intentions: A Social Exchange Perspective.“ *Journal of Managerial Psychology*, 28 (5), 511-531.
- Boeker, Warren (1992) „Power and Managerial Dismissal: Scapegoating at the Top.“ *Administrative Science Quarterly*, 37 (3), 400-421.
- Bourgault, Jacques (2011) „Canada’s Senior Public Service and the Typology of Bargains: From the Hierarchy of Senior Civil Servants to A Community of „Controlled“ Entrepreneurs.“ *Public Policy and Administration*, 26 (2), 253-275.
- Boyne, George A.; James, Oliver; John, Peter; Petrovsky, Nicolai (2010a) „Does Political Change Affect Senior Management Turnover? An Empirical Analysis of Top-Tier Local Authorities in England.“ *Public Administration*, 88 (1), 136-153.
- Boyne, George A.; James, Oliver; John, Peter; Petrovsky, Nicolai (2010b) „Does Public Service Performance Affect Top Management Turnover?“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (supplement 2), i261-i279.

- Burns, John P.; Wei, Li; Peters, Guy B. (2013) „Changing Governance Structures and the Evolution of Public Service Bargains in Hong Kong.“ *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 131-148.
- Cho, Yoon Jik; Lewis, Gregory B. (2012) „Turnover Intention and Turnover Behavior: Implications for Retaining Federal Employees.“ *Review of Public Personnel Administration*, 32 (1), 4-23.
- Christensen, Jørgen G. (2006) „Ministers and Mandarins under Danish Parliamentarism.“ *International Journal of Public Administration*, 29 (12), 997-1019.
- Christensen, Jørgen G.; Klemmensen, Robert; Opstrup, Niels (2014) „Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark.“ *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27 (2), 215-241.
- Christensen, Tom; Lægreid, Per (2007) „The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.“ *Public Administration Review*, 67 (6), 1059-1066.
- Demmke, Christoph (2005) *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?* Maastricht: European Institute of Public Administration. Kättesaadav: <http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/lux/civilservantsdifferent.pdf> (26.04.2014).
- Eichbaum, Chris; Shaw, Richard (2008) „Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems.“ *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21 (3), 337-363.
- Feiock, Richard C.; Clingermayer, James C.; Stream, Christopher; McCabe, Barbara C.; Ahmed, Shamima (2001) „Political Conflict, Fiscal Stress, and Administrative Turnover in American Cities.“ *State and Local Government Review*, 33 (2), 101-108.
- Guilfoyle, Simon (2012) „On Target? – Public Sector Performance Management: Recurrent Themes, Consequences and Questions.“ *Policing*, 6 (3), 250-260.
- Halligan, John (2012) „Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective.“ *Kogumikus Handbook of Public Administration* (2nd ed.), B. G. Peters ja J. Pierre (toim.). London: Sage Publications, 115-129.

- Halligan, John (2013) „The Evolution of Public Service Bargains of Australian Senior Public Servants.“ *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 111-129.
- Hansen, Morten B.; Salomonsen, Heidi H. (2011) „The Public Service Bargains of Danish Permanent Secretaries.“ *Public Policy and Administration*, 26 (2), 189-208.
- Hansen, Morten B.; Steen, Trui; de Jong, Marsha (2013) „New Public Management, Public Service Bargains and the Challenges of Interdepartmental Coordination: A Comparative Analysis of Top Civil Servants in State Administration.“ *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 29-48.
- Hart, Paul 't; Wille, Anchrit (2006) „Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?“ *Public Administration*, 84 (1), 121-146.
- Hondeghem, Annie (2011) „Changing Public Service Bargains for Top Officials.“ *Public Policy and Administration*, 26 (2), 159-165.
- Hondeghem, Annie; Van Dorpe, Karolien (2013) „Performance Management Systems for Senior Civil Servants: How Strong is the Managerial Public Service Bargain?“ *International Review of Administrative Sciences*, 79 (1), 9-27.
- Hood, Christopher (1998) „Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering – or Trobriand Cricket?“ *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 11 (4), 443-462.
- Hood, Christopher (2000a) „Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains.“ *International Public Management Journal*, 3 (1), 1-22.
- Hood, Christopher (2000b) „Relationships Between Ministers/Politicians and Public Servants: Public Service Bargains Old and New.“ *Kogumikus Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, B. G. Peters, D. J. Savoie (toim.). Montréal: McGill-Queen's University Press, 178-206.
- Hood, Christopher; Lodge, Martin (2004) „Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis.“ *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17 (3), 313-333.

- Hood, Christopher; Lodge, Martin (2006) *The Politics of Public Service Bargains. Reward, Competency, Loyalty – and Blame*. New York: Oxford University Press.
- Hwang, Ing-San; Kuo, Jyh-Huei (2006) „Effects of Job Satisfaction and Perceived Alternative Employment Opportunities on Turnover Intention – An Examination of Public Sector Organizations.“ *The Journal of American Academy of Business, Cambridge*, 8 (2), 254-259.
- Ingraham, Patricia W.; Getha-Taylor, Heather (2005) „Common Sense, Competence, and Talent in the Public Service in the USA: Finding the Right Mix in a Complex World.“ *Public Administration*, 83 (4), 789-803.
- Johnson, Gail (2002) *Research Methods for Public Administrators*. Westport, London: Quorum Books.
- Järvalt, Jane; Randma-Liiv, Tiina (2010) „Public Sector HRM: The Case of no Central Human Resource Strategy.“ *Baltic Journal of Management*, 5 (2), 242-256.
- Järvalt, Jane; Randma-Liiv, Tiina (2012) „Starting from Scratch: Rewards for High Public Office in Estonia.“ *Kogumikus Rewards for High Public Office in Europe and North America*, B. G. Peters, M. Brans (toim.). London: Routledge, 190-208.
- Kuperus, Herma; Rode, Anita (2008) *Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*. Maastricht: European Institute of Public Administration. Kättesaadav: http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf (10.04.2014).
- Lee, Soo-Young; Whitford, Andrew B. (2008) „Exit, Voice, Loyalty, and Pay: Evidence from the Public Workforce.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 647-671.
- Llorens, Jared J.; Stazyk, Edmund C. (2011) „How Important Are Competitive Wages? Exploring the Impact of Relative Wage Rates on Employee Turnover in State Government.“ *Review of Public Personnel Administration*, 31 (2), 111-127.

- May, Tim (2011) *Social Research. Issues, Methods and Process* (4th ed.). Berkshire: Open University Press.
- McCabe, Barbara C.; Feiock, Richard C.; Clinger Mayer, James C.; Stream, Christopher (2008) „Turnover among City Managers: The Role of Political and Economic Change.“ *Public Administration Review*, 68 (2), 380-386.
- McElroy, James C.; Morrow, Paula C.; Rude, Scott N. (2001) „Turnover and Organizational Performance: A Comparative Analysis of the Effects of Voluntary, Involuntary, and Reduction-in-Force Turnover.“ *Journal of Applied Psychology*, 86 (6), 1294-1299.
- Meier, Kenneth J.; Hicklin, Alisa (2008) „Employee Turnover and Organizational Performance: Testing a Hypothesis from Classical Public Administration.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 573-590.
- Morrell, Kevin; Loan-Clarke, John; Wilkinson, Adrian (2001) „Unweaving Leaving: The Use of Models in the Management of Employee Turnover.“ *International Journal of Management Reviews*, 3 (3), 219-244.
- Moynihan, Donald P.; Landuyt, Noel (2008) „Explaining Turnover Intention in State Government: Examining the Roles of Gender, Life Cycle, and Loyalty.“ *Review of Public Personnel Administration*, 28 (2), 120-143.
- Moynihan, Donald P.; Pandey, Sanjay K. (2008) „The Ties that Bind: Social Networks, Person-Organization Value Fit, and Turnover Intention.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 205-227.
- Mulgan, Richard (2007) „Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice.“ *Public Administration*, 85 (3), 569-586.
- Nahtigal, Lea; Haček, Miro (2013) „Politicization of Senior Civil Servants in Slovenia.“ *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 39, 108-127.
- Neal, James G. (1989) „Employee Turnover and the Exit Interview.“ *Library Trends*, 38 (1), 32-39.

- Peters, B. Guy (2002) „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making.“ Kogumikus *Public Management. Critical Perspectives*, S. P. Osborne (toim.). London: Routledge, 156-181.
- Peters, B. Guy (2010) *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration* (6th ed.). London: Routledge.
- Peters, B. Guy (2011) „After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities.“ *Croatian & Comparative Public Administration*, 11 (3), 605-625.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2004) „Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences.“ Kogumikus *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, B. G. Peters, J. Pierre (toim.). New York: Routledge, 1-13.
- Rabrenovic, Aleksandra; Verheijen, Tony (2005) „Politicians and Top Civil Servants in Former Yugoslav States, Back to Discarded Traditions?“ *The 13th NISPAcee Annual Conference „Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries“*. Moskva 19.05.-21.05.2005. Kättesaadav: http://www.unpan.org/Portals/0/UNPAN/Conferences/conf_13nispaceemeeting04.asp (19.04.2014).
- Randma-Liiv, Tiina; Sarapuu, Külli (2012) „Avalik teenistus.“ Kogumikus *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*, R. Vetik (toim.). Tallinn: TLÜ Kirjastus, 356-388.
- Randma-Liiv, Tiina; Uudelepp, Annika; Sarapuu, Külli (2014) „From Network to Hierarchy: The Evolution of the Estonian Senior Civil Service Development System.“ Esitatud avaldamiseks ajakirjas *International Review of Administrative Sciences*.
- Rouban, Luc (2012) „Politicization of the Civil Service.“ Kogumikus *Handbook of Public Administration* (2nd ed.), B. G. Peters, J. Pierre (toim.). London: Sage Publications, 380-391.
- Salla, Jako (2006) „Stabiilse ja kompetentse tippteenistuse võimalikkusest Eestis.“ *Riigikogu Toimetised*, 13. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11051> (20.04.2014).

- Salomonsen, Heidi H.; Knudsen, Tim (2011) „Changes in Public Service Bargains: Ministers and Civil Servants in Denmark.“ *Public Administration*, 89 (3), 1015-1035.
- Sarapuu, Külli; Metsma, Merilin; Randma-Liiv, Tiina; Uudelepp, Annika (2014) „Estonian Top Civil Service Training System at the Crossroads.“ Esitatud avaldamiseks kogumikus *Training of Top Civil Servants*, A. Hondeghem, M. van Wart (toim.). Palgrave.
- Selden, Sally C. (2006) „The Impact of Discipline on the Use and Rapidity of Dismissal in State Governments.“ *Review of Public Personnel Administration*, 26 (4), 335-355.
- Shen, Wei; Cho, Theresa S. (2005) „Exploring Involuntary Executive Turnover Through a Managerial Discretion Framework.“ *Academy of Management Review*, 30 (4), 843-854.
- Souryal, Sam S.; McKay, Brian W. (1996) „Personal Loyalty to Superiors in Public Service.“ *Criminal Justice Ethics*, 15 (2), 44-62.⁹
- Steen, Trui; van der Meer, Frits (2011) „Public Service Bargains in Dutch Top Civil Service.“ *Public Policy and Administration*, 26 (2), 209-232.
- Svara, James 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.
- Tammekänd, Katri (2004) „Tippametnike politiseerumine – kas ohu märk või loomulik areng?“ *Riigikogu Toimetised*, 9. Kätesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11327&op=archive2> (08.05.2014).
- Tekniepe, Robert J.; Stream, Christopher (2012) „You’re Fired! County Manager Turnover in Large American Counties.“ *The American Review of Public Administration*, 42 (6), 715-729.
- van der Meer, Frits M.; Dijkstra, Gerrit S. A. (2011) „Civil Service Systems in Western Europe: Variations and Similarities.“ Kogumikus *Civil Service Systems in Western Europe* (2nd ed.), F. M. van der Meer (toim.). Cheltenham: Edward Elgar, 271-285.

⁹ Antud allikas oli magistritöö autorile kätesaadav formaadis, kus leheküljenumbreid polnud tekstis eraldi välja toodud. Seetõttu viidatakse töös allikale vaid aastaarvu täpsusega.

Van Dorpe, Karolien; Horton, Sylvia (2011) „The Public Service Bargain in the United Kingdom: The Whitehall Model in Decline.“ *Public Policy and Administration*, 26 (2), 233-252.

Wellington, Jerry; Szczerbinski, Marcin (2007) *Research Methods for the Social Sciences*. London, New York: Continuum International Publishing Group.

Wheeler, Anthony R.; Gallagher, Vickie C.; Brouer, Robyn L.; Sablinski, Chris J. (2007) „When Person-Organization (Mis)Fit and (Dis)Satisfaction Lead to Turnover. The Moderating Role of Perceived Job Mobility.“ *Journal of Managerial Psychology*, 22 (2), 203-219.

Winterton, Jonathan (2004) „A Conceptual Model of Labour Turnover and Retention.“ *Human Resource Development International*, 7 (3), 371-390.

Muud allikad

Arhiiviseadus (RT I, 21.03.2011, 1). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121032011001> (05.05.2014).

Avaliku teenistuse eetikakoodeks. Avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228) lisa 1. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012011> (13.05.2014).

Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228) (ATSa). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012011> (07.04.2014).

Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1) (ATSb). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005> (07.04.2014).

Avaliku teenistuse seaduse (193 SE) eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae&> (14.04.2014).

Isikuandmete kaitse seadus (RT I 2007, 24, 127). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122010011> (05.05.2014).

Julgeolekuasutuste seadus (RT I 2001, 7, 17). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032014033> (05.05.2014).

- Limbach-Pirn, Eve (2012) „Huvitavate tööde ja heade tulemuste aasta tippjuhtide valdkonnas.“ Kogumikus *Avaliku teenistuse aastaraamat 2011*, S. Vaher (toim.). Tallinn: Rahandusministeerium, 23-25.
- Limbach-Pirn, Eve; Toomet-Björck, Külli (2013) „2012. aasta tippjuhtide arendamise valdkonnas.“ Kogumikus *Avaliku teenistuse aastaraamat 2012*, K. Vilba (toim.). Tallinn: Rahandusministeerium, 19-21.
- Ministeeriumi kantslerile ja asekanterile, Riigikantselei direktorile, ameti ja inspeksiooni peadirektorile ning määruses nimetatud teiste valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord (RT I, 28.06.2013, 36).* Vabariigi Valitsuse 26.06.2013 määrus nr 100. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062013036> (18.04.2014).
- OECD (2008) *The State of the Public Service*. Pariis: OECD Publishing.
- OECD (2011a) *Public Servants as Partners for Growth. Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Pariis: OECD Publishing.
- OECD (2011b) *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews. Pariis: OECD Publishing.
- Peljo, Anu (2012) „Värbamine ja valik avalikus teenistuses.“ Kogumikus *Avaliku teenistuse aastaraamat 2011*, S. Vaher (toim.). Tallinn: Rahandusministeerium, 26-30.
- Pesti, Cerlin (2013) „Avaliku teenistuse personalialalüüs.“ Kogumikus *Avaliku teenistuse aastaraamat 2012*, K. Vilba (toim.). Tallinn: Rahandusministeerium, 29-56.
- Piirivalveteenistuse seadus (RT I 2007, 24, 126).* Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13197948> (05.05.2014).
- Politsei ja piirivalve seadus (RT I 2009, 26, 159).* Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032014031> (07.04.2014).
- Politseiteenistuse seadus (RT I 1998, 50, 753).* Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13238653> (05.05.2014).

- Päästeteenistuse seadus (RT I 2008, 8, 57).* Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/111072013015> (05.05.2014).
- Riigikantselei (2011a) „Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide pühendumus ja asjatundlikkus.“
Riigikantselei poliitikaanalüüside ja uuringute sari, 3. Kättesaadav:
http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/trukised/tippjuhik_rk_toimetised_nr3.pdf (20.04.2014).
- Riigikantselei (2011b) *Riigikantselei aastaraamat 2010*. Kättesaadav:
http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/organisatsioon/Aastaraamat/RK_aastaraamat%202010.pdf (20.04.2014).
- Riigikantselei „Avaliku teenistuse tippjuhik.“ Kättesaadav:
<http://valitsus.ee/et/riigikantselei/avaliku-teenistuse-tippjuhik> (18.04.2014).
- Riikliku statistika seadus (RT I 2010, 41, 241).* Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014060> (05.05.2014).
- TNS Emor (2013) *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*. Tellija: Rahandusministeerium.
 Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/uuringud> (20.04.2014).
- Uudelepp, Annika.; Randma-Liiv, Tiina; Sarapuu, Külli (2013) „Coordination Practice. Development of the Estonian Top Civil Service.“ COCOPS. Kättesaadav
http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia_CGov_Top-Civil-Servants.pdf (19.04.2014).
- Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628).* Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/127122013033> (05.05.2014).
- Välis teenistuse seadus (RT I 2006, 26, 193).* Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013018> (07.04.2014).
- Äijälä, Kirsi (2001) *Public Sector – An Employer of Choice?* Report on the Competitive Public Employer Project. Pariis: OECD Publishing. Kättesaadav:
<http://www.oecd.org/governance/pem/1937556.pdf> (10.04.2014).

Lisad

Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Tippjuht 1. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 12.03.2014.
- Tippjuht 2. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 17.03.2014.
- Tippjuht 3. Kirjalik intervjuu. 21.03.-27.03.2014.
- Tippjuht 4. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 18.03.2014.
- Tippjuht 5. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 11.03.2014.
- Tippjuht 6. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 24.03.2014.
- Tippjuht 7. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 12.03.2014.
- Tippjuht 8. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 21.03.2014, kirjalikult täpsustatud vastused 07.04.2014.
- Tippjuht 9. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 17.03.2014.
- Tippjuht 10. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 24.03.2014.
- Tippjuht 11. Kirjalik intervjuu. 30.03.-31.03.2014.
- Tippjuht 12. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 24.03.2014.
- Tippjuht 13. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 11.03.2014.
- Tippjuht 14. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 20.03.2014.
- Tippjuht 15. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 21.03.2014.
- Tippjuht 16. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 14.03.2014.
- Tippjuht 17. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 25.03.2014.
- Tippjuht 18. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 26.03.2014.
- Tippjuht 19. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 18.03.2014, kirjalikult täpsustatud vastused 18.03.2014.
- Tippjuht 20. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 21.03.2014.
- Tippjuht 21. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 11.03.2014.

- Tippjuht 22. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 26.03.2014.
- Tippjuht 23. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 08.04.2014.
- Tippjuht 24. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 21.03.2014.
- Tippjuht 25. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 17.03.2014.
- Tippjuht 26. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 02.04.2014.
- Tippjuht 27. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 20.03.2014.
- Tippjuht 28. Intervjueerija märkmed. Tartu: 14.03.2014.
- Tippjuht 29. Kirjalik intervjuu. 03.04.2014.
- Tippjuht 30. Kirjalik intervjuu. 30.03.-31.03.2014.
- Tippjuht 31. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 25.04.2014.
- Tippjuht 32. Intervjueerija märkmed. Telefoniintervjuu: 26.04.2014, kirjalikult täpsustatud vastused 26.04.-28.04.2014.
- Tippjuht 33. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 21.04.2014.
- Tippjuht 34. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 02.05.2014.
- Tippjuht 35. Kirjalik intervjuu. 25.04.2014, telefonitsi täpsustatud vastused (intervjueerija märkmed) 28.04.2014.
- Tippjuht 36. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 29.04.2014.
- Tippjuht 37. Intervjueerija märkmed. Tallinn: 25.04.2014.

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

1. Sissejuhatus ja taust

Töö avaliku teenistuse tippjuhina

1.1. Milline oli tippjuhina Teie täpne ametinimetus ja asutus, kus töotasite?

1.2. Millisel ajaperioodil Te töotasite vastaval ametikohal? *Vanus tippjuhi ametikohalt lahkumise hetkel?*

Eelnev töökogemus ja avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale asumine

1.3. Kus Te töotasite vahetult enne avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale asumist ja miks Te sealt lahkusite?

1.4. Miks otsustasite asuda avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale?

2. Lahkumine avaliku teenistuse tippjuhi ametikohalt

2.1. Kuidas Te kirjeldaksite oma lahkumist avaliku teenistuse tippjuhi ametikohalt: oli see pigem Teie enda vabast tahtest lähtuv (vabatahtlik) või Teie tahtest sõltumatu/tahte vastane (sunnitud)? Palun põhjendage.

A. Sunnitud lahkumise puhul:

2.2.1. Kuidas jõuti Teie ametist vabastamise otsuseni (nt kelle initsiatiivist see lähtus ja miks)?

2.2.2. Millised olid ametlikud põhjused, mida Teie ametist vabastamisel välja toodi?

2.2.3. Kuivõrd esines põhjusi, mida formaalselt ametist vabastamise otsuses välja ei toodud, kuid mis võisid siiski ametist vabastamise tingida või seda mõjutada? Millised need põhjused olid? Palun selgitage, miks Te arvate, et sellised põhjused võisid mõju omada.

2.2.4. Kui Te hindate kõiki eelnevalt välja toodud tegureid koos, siis mis võisid olla kõige olulisemad põhjused Teie ametist vabastamiseks?

2.2.5. Kuidas suhtusite ametist vabastamise otsusesse ja selle alusena välja toodud põhjustesse?

2.2.6. Kuidas hindate Teie kõrgemalseisva juhi tegevust Teie ametist vabastamise protsessis?

2.2.6.1. Kui pikalt ametist vabastamisest ette teatati?

2.2.6.2. Kas enne oli mingeid otseseid või kaudseid hoiatusi (nt tähelepanu juhtimine vigadele või puudustele) või tuli ametist vabastamine üllatusena? Millised hoiatused olid?

2.2.6.3. Kuivõrd püüti leida lahendusi ametist vabastamise vältimiseks? *Näiteks kas pakuti võimalusi puudujääkide parandamiseks (nt koolitust)?*

2.2.6.4. Kui põhjalikult selgitati ametist vabastamise otsust ja kuidas Te suhtusite selgituste põhjalikkusesse?

2.2.7. Kas Teie ise oleksite soovinud jätkata tippjuhina vastaval ametikohal? Palun põhjendage nii poolt- kui vastuargumente.

B. Vabatahtliku lahkumise puhul:

2.3.1. Millised olid tippjuhi ametikohalt lahkumist ajendanud peamised põhjused? Millised olid otsuse tegemist soodustavad ehk selle langetamisele kaasa aitavad põhjused?

2.3.2. Millist rolli omasid Teie tippjuhi ametikohalt lahkumise otsuses alternatiivsed töövõimalused: nende kättesaadavus ja nende sisulised omadused (tööülesanded, töötingimused, palk ja hüved, arengu- ja edutamisevõimalused, tegevusvabadus ülesannete täitmisel vms)?

2.3.3. Kui kaua Te kaalusite lahkumisotsust ja mis viis lõpuks vastava otsuse langetamiseni?

2.3.4. Millised asjaolud tegid Teie lahkumise oma tippjuhi ametikohalt Teie jaoks keeruliseks ehk millistel põhjustel oleksite soovinud tööd antud asutuses tippjuhina jätkata?

2.3.5. Kuidas käitus Teie kõrgemalseisev juht, kui sai teada Teie lahkumise soovist, ning kuidas Te seda käitumist hindate?

2.3.5.1. Kuivõrd püüdis Teie kõrgemalseisev juht leida lahendusi Teie lahkumise vältimiseks?

3. Edasine töökäik

3.1. Kas avaliku teenistuse tippjuhi ametikohalt lahkudes oli Teil kohe uus töökoht olemas või see Teil puudus? Millised edasised karjäärivalikud olid lahkudes Teie ees?

3.2. Kus jätkasite (või plaanite jätkata) vahetult pärast avaliku teenistuse tippjuhi ametikohalt lahkumist oma karjääriteed? Miks just seal?

3.2.1. Palun selgitage, kuidas Te jõudsite selle otsuseni.

3.2.2. Kuivõrd oli Teie otsuses tegemist kindla otsusega lahkuda just avaliku teenistuse tippjuhtide grupist või oleksite võimaluse korral soovinud jätkata avaliku teenistuse tippjuhina näiteks mõnel muul ametikohal? Palun selgitage.

3.2.3. Kuivõrd mõjutas Teie edasist karjäärivalikut see, millised alternatiivsed töövõimalused olid üldse tööturul kättesaadavad? Palun selgitage.

4. Hinnang avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumisele ja naasmisele

4.1. Kuidas hindate nüüd – tagantjäreli ja alternatiivsete töökogemuste valguses – avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumist?

4.2. Milline on Teie hoiak tulevikus avaliku teenistuse tippjuhtide grupi naasmise suhtes? Palun selgitage.

4.3. Millised tingimused peaksid olema täidetud selleks, et Te otsustaksite taas kandideerida ja asuda mõnele avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale?

4.4. Kuidas oleks võimalik Teie kogemuse põhjal tagada, et praegused ja tulevased tippjuhid ei lahkuks avaliku teenistuse tippjuhtide seast?

Lisa 3. Tõuketeguritest ajendatud vabatahtliku lahkumise põhjused

TÕUKETEGURITEST AJENDATUD VABATAHTLIKU LAHKUMISE PÕHJUSED															
Väliskeskonnast lähtuvad tõuketegurid															
Organisatsioonilised tõuketegurid															
	Liiga kaua ühel kohal (AK – ameti- asutuses) või valdkonnas (V)	Koostööprobleemid juhtidega (KM – ministri- kantslenga; KE – ei täpsustatud)	Rahulolematuse palga/ preemia- tega (PP)	Pinge-/ stressirohke töö (P)	Väljakutsete puudumine (V)	Pealiskaudsus valdkonnakujundamisel (PK)	Suur „tühja töö“ osa kaal (TT)	Probleemsed suhted kolleegidega (sh alluvatega) (SK)	Rahulolematuse alluvate motiveerimise võimatus- tega (AM)	Vähene teenistustingimuste paimdlikkus (VP)	Negatiivne avalikkuse/ meedia tähelepanu (ME)	Avaliku teenistuse/ asutuse kehv maine (MA)	Probleemsed suhted sidusgruppidega (SG)	Isiklikud põhjused	
TJ1	AK	KM	pp												
TJ2	A		pp												
TJ3	AK	KE													
TJ4	A	PP	PP	P			tt		am		me		sg		
TJ9									am		ME				
TJ10	AK			P							me				
TJ11			PP		V										
TJ12	A	KK, km													
TJ13	AK	kk						sk				ma			EL
TJ14	A	KM							am						SE
TJ15	AK	km					tt					ma			
TJ16	AK	km	pp				tt								
TJ18		KM													
TJ20	A							sk			ME				
TJ22		km													
TJ23	A	kk					tt								SE
TJ24	AK	KK													
TJ27	AK														
TJ29	AK									vp		ma			
TJ30	AK	KE													
TJ31		KK		P				SK							
TJ34		KK				PK									
TJ36	V														SE

Tabelli selgitus: PEAMISED LAHKUMISE PÕHJUSED on toodud läbivalt suurte tähtedega ja tumedalt, soodustavaid lahkumise põhjused väikeste tähtedega ja kaldkirjas. Seejuures kasutatakse põhjuse olemasolu märkimiseks tavaliselt igale põhjuse kategooriale omaid lühendit (toodud tabeli ülalosas). Lühend „TJ“ tähistab tippjuhti. Koostaja: Reelika Rattus

Lisa 4. Tõmbeteguritest ajendatud vabatahtliku lahkumise põhjused

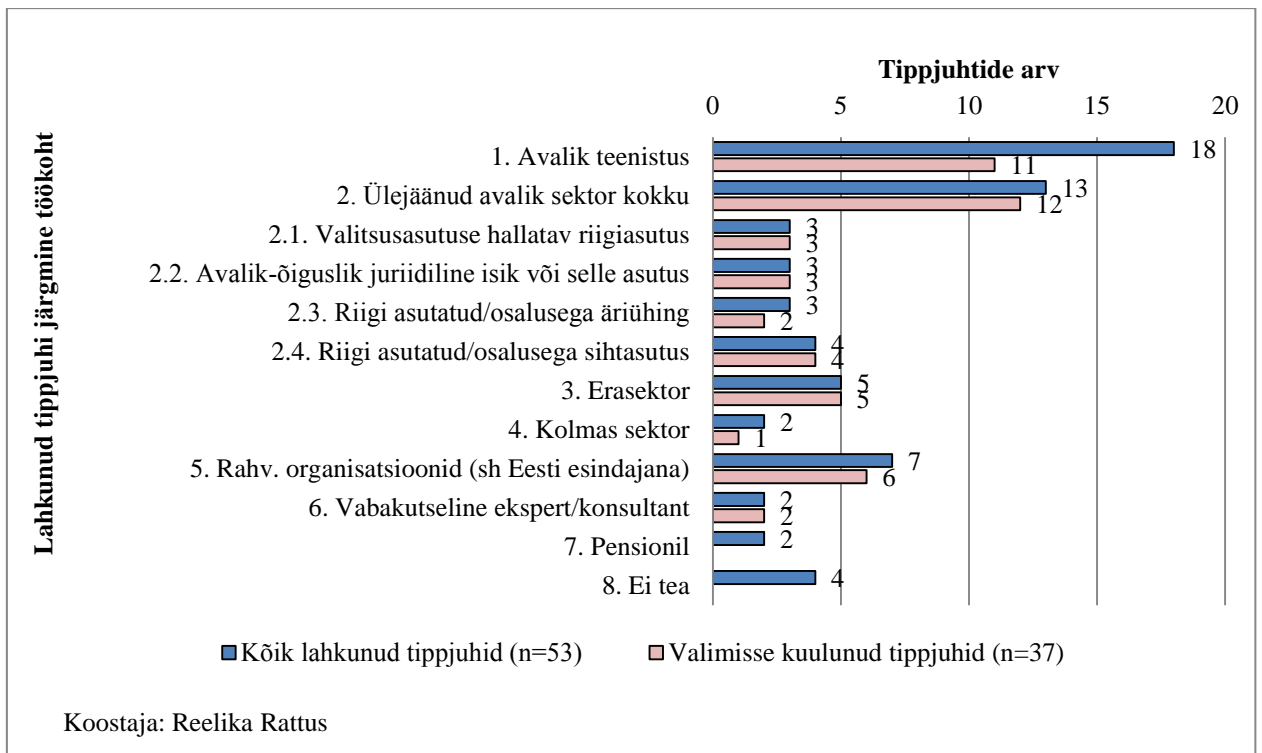
TÕMBETEGURITEST AJENDATUD VABATAHTLIKU LAHKUMISE PÕHJUSED						
Tõmbetegurid	TJ17	TJ21	TJ26	TJ28	TJ32	TJ33
Uus ja/või huvitav väljakutse	P			P	P	P
Vajadus täita oluline töökoht		P		P	P	
Karjääris samm edasi	P	P				
Suurem tegevus- ja otsustusvabadus	<i>s</i>			<i>s</i>	P	
Rohkem sisulist/erialast tööd		<i>s</i>	P			
Väiksem töökoormus			P			
Parem, lähedasem meeskond		P				
Suurem palk/hüved	<i>s</i>	<i>s</i>	<i>s</i>			
Suurem arvamusvabadus				<i>s</i>	<i>s</i>	
Prestiižsem amet		<i>s</i>				
Suurem vastutus		<i>s</i>				
Väiksem vastutus			<i>s</i>			
Tõuketegurid						
Väljakutsete puudumine		P				
Rahulolematus poliitiliste otsustega/otsustamatusega					<i>s</i>	<i>s</i>
Liiga kaua ühel ametikohal						<i>s</i>
Töötulemused on vähenähtavad					<i>s</i>	
Vähene ettevalmistatus tippjuhi tööks					<i>s</i>	
Pidev avalikkuse/meedia tähelepanu					<i>s</i>	
Avaliku teenistuse, ametnike kehv maine					<i>s</i>	
Tabeli selgitus: P – tähistab peamist lahkumise põhjust (suur „P“ täht ja tumedalt); <i>s</i> – tähistab lahkumisotsust soodustavat põhjust (väike „s“ täht ja kaldkirjas). Lühend „TJ“ tähistab tippjuhti. Koostaja: Reelika Rattus						

Lisa 5. Endiste tippjuhtide järgmine töökoht ja selle eelised

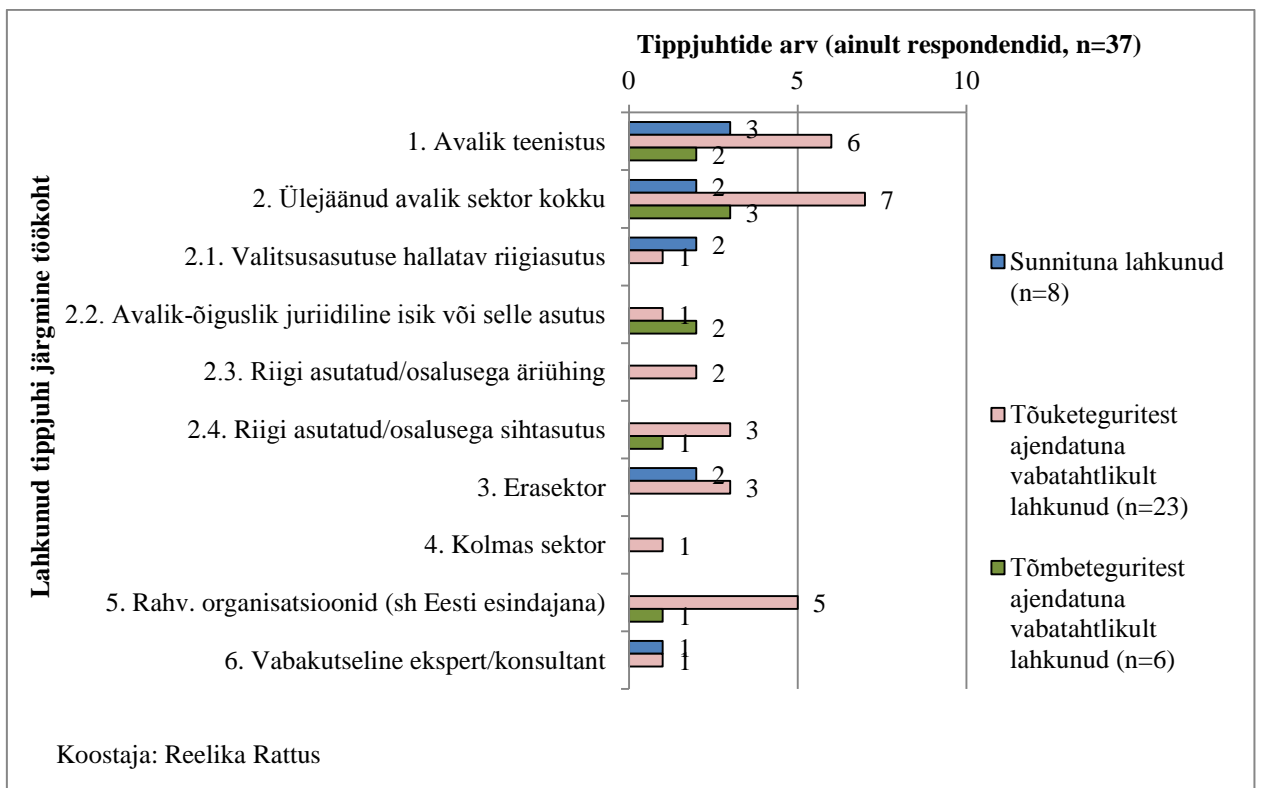
Perioodil 2009-2013 tippjuhtide grupist lahkunud inimeste järgmine töökoht asus valdavalt laiendatud tähenduses avalikus sektoris (st ka riigi asutatud/osalusega äriühingud ja sihtasutused) (59% endistest tippjuhtidest), seejuures enamasti avalikus teenistuses (34% endistest tippjuhtidest) (Joonis 12). Kui varasemate andmete järgi oli teada, et avaliku teenistuse tippjuhi ametikohale asutakse enamasti mõnelt avaliku teenistuse ametikohalt ja vaid vähesed tulevad väljastpoolt (Limbach-Pirn 2012, 24), siis käesolev uurimus näitab, et ka vastupidises suunas ehk tippjuhi ametikohalt väljapoole avalikku teenistust või avalikku sektorit liikumist oli uuritava perioodil vähe. Väljaspool Eesti avalikku sektorit olid levinuimateks alternatiivideks töö rahvusvahelises organisatsioonis (13% endistest tippjuhtidest), hõlmates ka neid, kes töötasid Eesti esindajana Euroopa Liidu juures või Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangas (töö eripära tõttu sobituvad rohkem sellesse kategooriasse), ning töö erasektoris (9% endistest tippjuhtidest). Üksikutel juhtudel lahkuti kolmandasse sektorisse või mindi pensionile. Nelja tippjuhtide seast lahkunud inimese kohta andmed puudusid.

Lisaks põhitööle, mis on esitatud Joonisel 12, olid endised tippjuhid vahetult pärast tippjuhtide seast lahkumist samaaegselt hõivatud ka teistes valdkondades. Nende hulka kuulus näiteks kahel juhul töö vabakutselise eksperdi või konsultandina, ühel juhul poliitikuna ning ühel juhul töö valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses. Teadaolevalt on viis endist tippjuhti hiljem tööd vahetanud ning kaks on edutatud uues organisatsioonis kõrgemale kohale.

Lahkumise tüüpide põhjal ei saa täheldada respondentide selget koondumist järgmise töö alusel ühte sektorisse või õigusliku staatusega organisatsiooni liiki (Joonis 13). Vabatahtlikult töuketeguritest ajendatuna lahkunuid leiab kõikidest joonisel toodud organisatsioonide kategooriatest. Seejuures ilmneb, et enamasti oli rahvusvahelistes organisatsioonides jätkanute tippjuhi ametikohalt lahkumine seotud eelkõige töuketeguritega. Sunnituna ja tõmbetegurite tõttu vabatahtlikult lahkunuid oli küll vähe, kuid paistab, et sunnituna lahkunud jätkasid avalikus teenistuses või valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses, kahel juhul ka erasektoris ja ühel juhul vabakutselise eksperdi/konsultandina. Tõmbetegurite tõttu lahkunud jätkasid avalikus teenistuses või organisatsioonilises mõistes valitsusasutustega võrreldes mõnevõrra suurema autonoomiaga avaliku sektori organisatsioonides ning ühel juhul rahvusvahelises organisatsioonis.

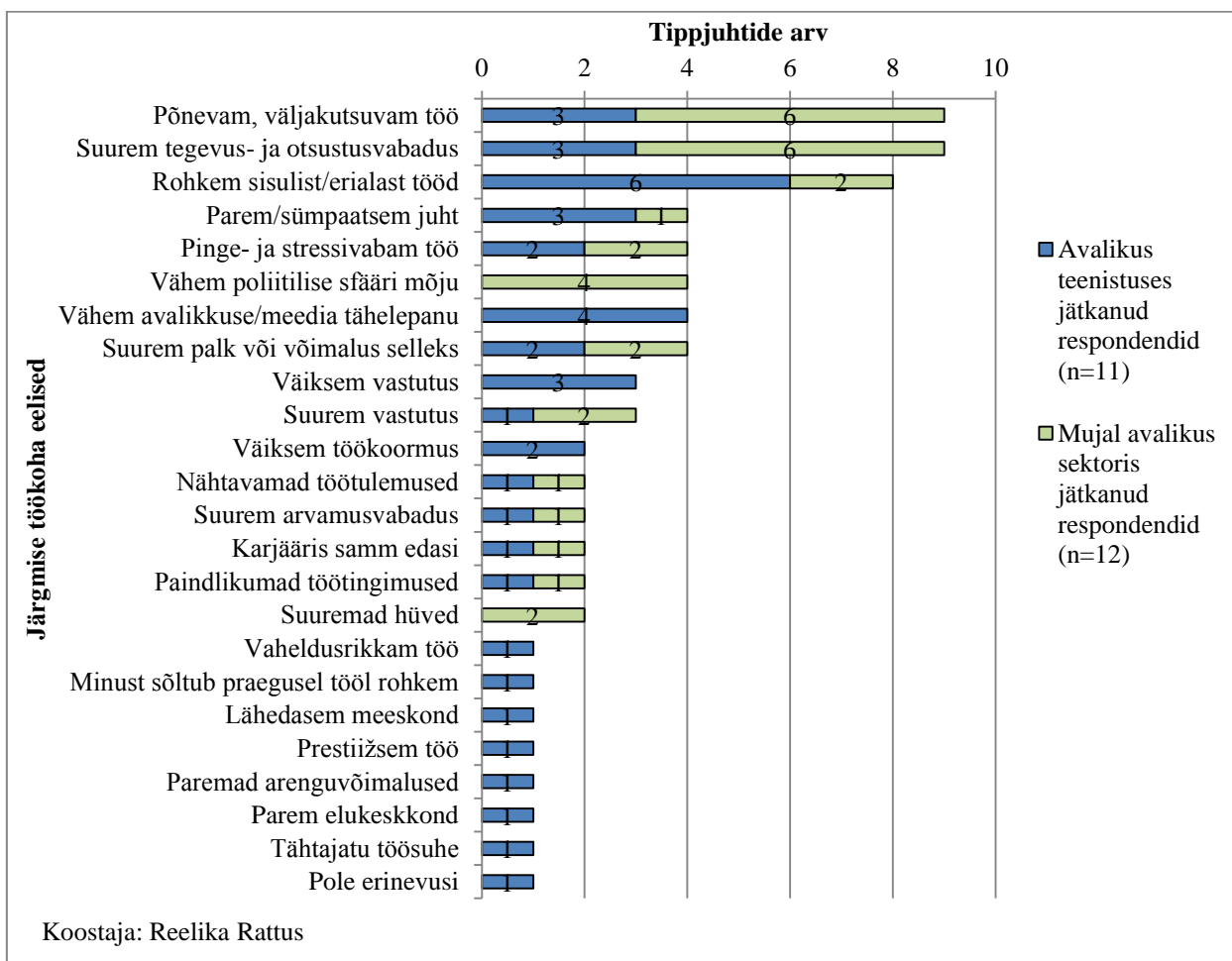


Joonis 12. Perioodil 2009-2013 lahkunud tippjuhtide järgmine töökoht



Joonis 13. Respondentide järgmine töökoht lahkumise tüüpide lõikes

Jooniselt 14 nähtub, et valimisse kuulunud avalikus teenistuses jätkanud endised tippjuhid väärtustasid järgmise töökoha eelisenä enim võimalust tegeleda rohkem sisulise või erialase tööga, vähem kaasnevat avalikkuse ja meedia (negatiivset) tähelepanu, põnevamat ja väljakutsuvat töö olemust, suuremat tegevus- ja otsustusvabadust, paremat ja/või sümpaatsemat juhti ning väiksemat vastutust. Mujal avalikus sektoris jätkanud respondendid nägid eelistena enim põnevamat ja väljakutsuvat töö olemust ning suuremat tegevus- ja otsustusvabadust, samuti väiksemat poliitilise sfääri mõju.



Joonis 14. Avalikus sektoris jätkanud respondentide uue töökoha eelised

Erasektoris jätkanud viis respondenti väärtustasid järgmise töökoha eelistena kõige rohkem suuremat tegevus- ja otsustusvabadust ning paindlikumaid töötingimusi. Pooltel juhtudel mainiti eelistena seda, et erasektori töökohal sõltub neist rohkem kui sõltus tippjuhina, lisaks suuremat palka või vähemalt võimalust selleks ning väiksemat avalikkuse ja meedia tähelepanu. Üksikutel juhtudel peeti eeliseks võimalust tegeleda juhtimistöö ja seotud ülesannete asemel rohkem sisulise ja/või erialase tööga, pingevaba ja stressivabamat tööd, väiksemat vastutust, väiksemat

poliitilise sfääri mõju ning võimalust panustada oma ettevõtmisesse. Kolmandas sektoris ainsana jätkanud respondent pidas uue töökoha eeliseks pinge- ja stressivabamat tööd ja väiksemat poliitilise sfääri mõju.

Rahvusvahelistes organisatsioonides jätkanud intervjueeritud endistest tippjuhtidest rohkem kui pooled pidasid vastava töökoha eeliseks võrrelduna tippjuhi tööga rahvusvahelisemat töökeskkonda ning suuremat palka või võimalust selleks. Pooltel juhtudel nähti eelisena paindlikumaid töötingimusi (aja- ja kohapaindlikkus) ja paremaid arenguvõimalusi. Üksikute juhtudel oli eeliseks pinge- ja stressivabam töö, intellektuaalsem töö, suhtlus maailma tipptaseme ekspertidega, suurem tegevus- ja otsustusvabadus, laiahaardelisem vastutusvaldkond, suur ja huvitav väljakutse, väiksem poliitilise sfääri mõju või suuremad hüved. Vabakutselise eksperdi või konsultandina jätkanud kaks respondenti viitasid vastava töö eelisena paindlikumatele töötingimustele (aja- ja kohapaindlikkus), pinge- ja stressivabamale tööle, vaheldusrikkamale tööle, väiksemale vastutusele, aruandluskohustuse puudumisele alluvate ja juhtide ees ning suuremale arvamusevabadusele.

Lisa 6. Rahulolu tippjuhtide grupist lahkumisega ja naasmise eeldused

27 respondenti (73% respondentidest) olid rahul tippjuhtide grupist lahkumisega. Viiel respondentil (14%) oli seda raske hinnata – nad ei saanud öelda, et on rahul tippjuhtide sekka mittekuulumisega, kuid olid väga rahul oma uuel töö- või ametikohal. Ühel juhul polnud respondent tippjuhtide grupist lahkumisega rahul, sest ta soovis tippjuhtide seas jätkata. Neli respondenti (11%) viitasid, et nende jaoks pole oluline formaalselt tippjuhtide grupi kuulumine.

Vaid kaheksa respondenti (22% respondentidest) olid positiivselt meelestatud potentsiaalse tippjuhtide grupi naasmise suhtes, kuid ainult üks neist oli selle nimel ka aktiivselt pingutanud. Enamus ehk 21 respondenti (57%) olid pessimistlikumad, öeldes, et naasmist ei välista, kuid ise selle nimel ka ei pinguta. Leiti, et naasmist võib takistada kõrge vanus, pettumus tippjuhi töös ja atraktiivsete tippjuhi ametikohtade puudumine. Seitse intervjueeritud endist tippjuhti (19%) ei plaani kindlasti tippjuhtide grupi naasta. Naasmise välistasid nad näiteks kõrge vanuse, tervise ja pere arvelt pingelise töö tegemise soovimatuse, huvitavate väljakutsete puudumise või ka avalikus sektoris ja selle juhtimises pettumise tõttu.

Intervjueeritud tippjuhid leidsid, et avaliku teenistuse tippjuhtide grupi naasmiseks on kõige olulisem eeltingimus nende jaoks huvitav ja (suuri) väljakutseid pakkuv töö (57% respondentidest) ning huvipakkuv valdkond (enamasti seotud nende senise tegevusvaldkonnaga) (14%). Mõned pidasid oluliseks, et tippjuhi töö oleks selgelt muudatuste ja konkreetsete ettevõtmiste läbiviimisele orienteeritud, sest see motiveerib neid enim (16%). Väga oluline on seejuures intervjueeritute jaoks piisava tegevus- ja otsustusvabaduse olemasolu ideede elluviimiseks (24%), mis on lähedalt seotud ka vajadusega, et tippjuhi naasmiseks oleks ministri (ja laiemalt poliitilise võimu) või ka kantsleri toetus ja tahe (24%). Vaid nii on võimalik anda organisatsioonile juhina lisaväärtust, mida nähti ühel juhul ka omaette olulise eeldusena. Tegevus- ja otsustusvabadusega seotuna rõhutasid mõned tippjuhid olulise naasmise eeldusena, et peavad olema konkreetsed kokkulepped osapoolte vastastikustes rollides ja ühistes eesmärkides ning et puuduksid takistused projektide lõpuni viimisel (14%). Eraldi peeti mõnel juhul oluliseks rõhutada hea juhi olemasolu (11%).

14% respondentidest arvas, et nad kaaluksid tõsisemalt tippjuhtide hulka naasmist, kui leitakse, et just tema ekspertise ja kogemusi on väga vaja või kui tagatakse tippjuhi vastutusele vastav palk. 11% respondentidest tõi olulise naasmise eeldusena esile sobiva meeskonna olemasolu, sealhulgas võimaluse komplekteerida ise oma meeskond, ning 5% võimalust teha juhtimistöö

kõrvalt ka erialast või sisulist tööd. Üksikutel juhtudel mainiti eeldusena seda, et tööl oleks eesmärk, millesse tippjuht usuks, pinge- ja stressivähest tööd, paindlikku töökorraldust (nt ajapaindlikkus), paraja suurusega organisatsiooni (et poleks liiga suur), võimalust tulla lühikeseks ajaks ja konkreetse idee/projekti elluviimiseks, piisavat aega tööle asumiseks väljastpoolt Eestit ning eesmärkide saavutamist praegusel ametikohal. 5% respondentidest ei osanud neid eeldusi välja tuua ning omakorda 5% kohaselt selliseid eeldusi polegi, sest nad kindlasti ei plaani tippjuhtide hulka naasta.