AVALIKU TEENISTUSE SEADUSE EELNÕU (538 SE)

Ekspertarvamus

Tiina Randma-Liiv

Haldusjuhtimise ja halduspoliitika professor
Avaliku halduse instituut
Tallinna Tehnikaülikool

tiina.randma-liiv@ttu.ee

Oktoober 2009

Sisukord

Sissejuhatus 1

1. Vajadus avaliku teenistuse reformiks 1
   1.1. Eesti avaliku teenistuse peamised probleemid 1
      1.1.1. Laiemad (kontseptuaalsed) probleemid 1
      1.1.2. Tehnilised probleemid 5
   1.2. Rahvusvahelised arengusuunad 6

2. Eelnõus sisalduvate regulatsioonide mõju Eesti avaliku halduse toimimisele 8
   2.1. Milliste probleemide lahendamisele eelnõu kaasa aitab? 8
      2.1.1. Avaliku teenistuse keskne koordineerimine 8
      2.1.2. Teenistusse võtmine 9
      2.1.3. Hindamine 10
      2.1.4. Palgakorraldus 11
      2.1.5. Mobiilsus (rotatsioon) 12
      2.1.6. Muu 12
   2.2. Milliseid uusi probleeme uus ATS tekitada võib? 12
      2.2.1. Ametniku mõiste kitsendamisest tulenevad probleemid 12
      2.2.2. Ametiasutuste konkurentsivõime nõrgenemine tööturul 15
      2.2.3. Ebastabiilsuse suurenemine 15
      2.2.4. Piiratud tähelepanu ametnike ja töötajate kompetentsil 16
      2.2.5. Muud probleemid 16

3. Mis vajaks täiendavat diskussiooni ning vajadusel ka täiendavat reguleerimist? 17
   3.1. Otsustusõiguse delegeerimine täidesaatvale võimule 17
   3.2. Avaliku teenistuse väärtused 17
   3.3. Avaliku teenistuse seosed ühiskonnaga 18
   3.4. Avaliku teenistuse mitmekesisus 19
   3.5. Tippjuhid 19
   3.6. Seaduse rakendamine 20

4. Kas uus ATS loob aluse oma eesmärkide saavutamiseks? 21

Kokkuvõte 22

Kirjanduse loetelu 23

Sissejuhatus

Uue avaliku teenistuse seaduse (ATS) eelnõu menetlemise näol on tegemist vajaliku ning väga olulise protsessiga. Avalikust teenistusest (AT) sõltub praktiliselt kogu riigi toimimine, mistõttu tuleb sellele erilise hoole ja kompetentsiga läheneda. Väga mitmetele praegustele AT valukohtadele on eelnõus tõepoolest tähelepanu pööratud (nt avaliku teenistuse juhtimine, teenistusse võtmine, atesteerimine, palgakorraldus), samas võib täheldada ka probleeme ja kontseptuaalseid puudujääke (eelkõige seoses ametniku mõiste kitsendamisega, avaliku teenistuse konkurentsivõime ja stabiilsuse tagamisega).

Alljärgnevalt on suuremat rõhku pööratud just eelnõu problemaatilisematele kohtadele ning nendega seotud riskidele, mida ei ole seletuskirjas piisavalt käsitletud. Samuti on proovitud hinnata seda, kuidas erinevad regulatsioonid tegelikult praktikas toimima hakkaksid. Tegemist ei ole ATSi eelnõu juriidilise analüüsiga, kuna suur enamus senistest ekspertiisidest ja seletuskiri on selgelt juriidilise fookusega. Ka kohalikele omavalitsustele pole selles arvamuses sügavamat tähelepanu pööratud, kuna omavalitsuste spetsiifikale keskenduvad juba mitmed teised ekspertarvamused. Käesoleva analüüsi eesmärgiks on läheneda ATSi eelnõule võimalikult terviklikult riigi juhtimise seisukohast.

1. Vajadus avaliku teenistuse reformiks

Eelnõu autorite järgi on uue ATSi loomisel kaks motiivi:

1) Avaliku teenistuse moderniseerimine
2) Avaliku teenistuse regulatsiooni kooskõlla viimine rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega

Allpool on käsitletud avaliku teenistuse moderniseerimise motiivide all siseriiklikke probleeme ning seejärel analüüsitakse rahvusvahelise praktika mõju Eesti avalikule teenistusele.

1.1. Eesti avaliku teenistuse peamised probleemid

Alljärgnevalt on Eesti AT probleemid jagatud laiemateks – osaliselt isegi kontseptuaalseteks – probleemideks ning kitsamateks – peamiselt tehnilist laadi – probleemideks. Üks eelnõu puudujääke on, et kuigi AT tehnilised puudujäägid on saanud küllalt põhjaliku käsitluse osaliseks, on mitmed avaliku teenistuse laiemad probleemid jäänud süstemaatilise tähelepanuta.

1.1.1. Laiemad (kontseptuaalsed) probleemid

Avaliku teenistuse killustatus

Kogu iseseisvusaja jooksul ei ole suudetud luua toimivat mehhanismi asutustevaheliseks koostööks, mis on viinud mitmete ebasoovitavate tagajärgedeni nagu asutustevahelised pinged, omavaheline konkurents, info ebapiisav liikumine, asutuste ebaühtlane juhtimise tase. Üheks põhjuseks on seejuures kindla institutsionaalse liidri puudumine, kes vastutaks avaliku teenistuse kui terviku arengu eest. Avaliku teenistuse kui terviku küsimustega tegelemine on olnud ebasüsteemne ning killustunud erinevate asutuste vahel. Avaliku teenistuse personalijuhtimises puuduvad selged strateegilised eesmärgid ning erinevate valdkondade (värbamine, hindamine, tasustamine, arendamine, teenistusest vabastamine) omavaheline

loogika ja sidusus on puudulikud. Erinevate AT komponentide osas on kohati puuduseks ebaselge vastutuse jaotus erinevate institutsioonide vahel ning isegi koordineerimistegevuse ebaselged eesmärgid. Eesti avaliku teenistuse killustatus on saanud mitmete negatiivsete hinnangute osaliseks ka rahvusvaheliste ekspertide poolt (World Bank, 2006; Meyer-Sahling, 2009).

Vajadus keskse koordineerimise järele tuleneb asjaolust, et avaliku halduse – ning sellest tulenevalt riigi kui terviku – heaks toimimiseks on vajalik teatud ühtsus ja stabiilsus nii asutuste juhtimispõhimõtetes kui arengusuundades. Samas kehtestab kehtiv ATS Eestis detsentraliseeritud inimressursside juhtimise süsteemi, kus ühtsed tegusemispõhimõtted piirduvad vaid üldise seadusandliku raamistikuga ning puuduvad vajalikud kompensatsioonimehhanismid detsentraliseerituse negatiivsete külgede tasakaalustamiseks.

Piiratud võimalused tippspetsialistide värbamiseks ja hoidmiseks
Viimaste aastate jooksul on isegi Maailmapank ja IMF tõdenud, et riigi konkurentsivõime on otseses sõltuvuses selle avaliku teenistuse võimekusest. Käimasoleva majanduskriisi üheks väljundiks on riigi tähtsuse oluline suurenemine ühiskonnas, mis on kogu arenenud maailmas võimendanud survet avaliku teenistuse tugevdamiseks. Avaliku teenistuse kui eraldiseisva institutsiooni üheks peamiseks eesmärgiks on tuua riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistusse parimaid inimesi ning neid seal hoida. Kõik ülejäänu on vaid vahendiks selle eesmärgi saavutamisel (nt valik karjääri- ja positsioonisüsteemi vahel, avalikud konkursid, koordineeriva institutsiooni valik, tulemuspalk vs ametipalk jne.).

Väike riik nagu Eesti sõltub oluliselt rohkem kui suur riik üksikutest inimestest ja nende kompetentsist. See annab tippjuhtidele ja –spetsialistidele väga suure kaalu ning võib nad mõnes poliitikavaldkonnas muuta pea asendamatuks. Võib juhtuda, et mõne spetsiifilise valdkonna oskusteave on koondunud paari ametniku kätte. Organisatsioonid on seetõttu palju ebastabiilsemad ja ettearvamatumad ning kannavad endas väga kõrgeid personaliriske. Eesti avaliku teenistust analüüsides selgub, et paljud tippspetsialistid on küll leidnud tee avalikku teenistusse, kuid on üsna pea sealt erinevatel põhjustel lahkunud. Eesti avalik teenistus ei ole tihti võimeline vajalikku kompetentsi looma ega hoidma.

Riigi atraktiivsus tööandjana sõltub paljudest teguritest, mis kõik ei ole otseselt seotud ATSiga (nt poliitiline- ja juhtimiskultuur, personalikulude suurus), kuid ka ATS mängib olulist rolli avaliku teenistuse maine kujundamisel ning konkreetsete teenistustingimuste loomisel. Põhiliseks avaliku teenistuse motivaatoriks on seni ekslikult peetud palka. Võib-olla ei ole avaliku teenistuse tippjuhid osanud ka kehtiva ATSi poolt pakutavaid hüvesid ära kasutada parimate võimalike inimeste värbamisel (või pole need olnud piisavalt atraktiivsed motivaatorid). Võib öelda, et kehtiv ATS enamustes oma punktides ei takista otseselt maksimumi püüdlemist (ehk parimate ühiskonnaliikmete avalikku teenistusse värbamist ja hoidmist), aga ta ka ei toeta seda. Näiteks on üheks AT nõrga konkurentsivõime tunnuseks luhtunud avalikud konkursid (Avaliku teenistuse aastaraamatu kohaselt luhtus 2007. a. 23,7% avalikest konkurssidest). Usaldusväärsuse langus ametnike vastu (Avaliku teenistuse aastaraamat 2007) on siin samuti tõsiseks ohumärgiks, mis omakorda nõrgestab AT reputatsiooni ja konkurentsivõimet tööturul.

Avaliku teenistuse ebastabiilsus (sh politiseeritus)
Stabiilsus on üks kaasaegse avaliku teenistuse põhiväärtusi, tasakaalustades niimoodi poliitilise juhtimise tsüklilisust. Nii poliitika kujundamisel kui koordineerimisel omavad erilist tähtsust institutsionaalne mälu ning ülesannete ja ametnike järjepidevus. Eduka

asutustevahelise koostöö eelduseks peetakse samuti ametnikkonna stabiilsust, kuna suur osa efektiivsest ja reaalsest koordineerimisprotsessist põhineb inimeste- ja asutustevahelistel suhetel ja eelkõige aja jooksul tekkinud usaldusel. Kehtiv ATS ei ole loonud piisavalt häid mehhanisme järjepidevuse, institutsionaalse mälu, ekspertteadmiste akumuleerimise ning järelkasvu tekkeks avalikus teenistuse siseselt. Ametnikkonna ebastabiilsus ei väljendu ainult tööjõu voolavuses, vaid ka probleemides oluliste ametikohtade täitmisel. Olemasolev AT raamistik on võimaldanud tekkida olukorral, kus kohati esinevad „augud" väga oluliste funktsioonide kompetentsel täitmisel (avalike konkursside luhtumine, massiline kohusetäitjate kasutamine).

Stabiilsusega seondub ka politiseerituse teema. Paljudes arenenud riikides on just ametnikkonna politiseerimise oht ATSi tähelepanu keskmes ning selle piiramine oli üldse üheks kaasaegse avaliku teenistuse loomise peamiseks motiiviks 19. sajandil. Avaliku teenistuse politiseerimise tendentsi uutes demokraatlikes riikides on välja toonud ka Maailmapanga raport (World Bank, 2006). Kuigi Eesti avalik teenistus ei paista silma oma politiseerituse tasemega teiste post-kommunistlike riikidega võrreldes (Meyer-Sahling 2009), vajab politiseerituse dimensioon siiski teravdatud tähelepanu. See puudutab muuhulgas ka ametniku rolli mõistmist: ametnik ei pea ja ei tohi pimesi juhinduda poliitikute (ja ka mittepoliitiliste ülemuste) juhtnööridest. Ametnikul ei ole mitte ainult õigus, vaid ka kohustus anda objektiivset ja professionaalset tagasisidet ja infot nii oma ülemustele kui poliitikutele, isegi siis, kui see viimastele meeltmööda pole. Ei saa öelda, et kehtiv ATS oma sotsiaalsete garantiide ja juhtide väga suure otsustusõiguse kaudu toetaks ametniku selliste rollide täitmist ja sellega demokraatlikku valitsemispraktikat.

Formaal-juriidiline lähenemine avalikule teenistusele ja rakendusprobleemid
Kehtiv Eesti avaliku teenistuse süsteem sündis oludest tulenevalt õigustehnilise (mitte kontseptuaalse) ettevõtmisena. Seda pitserit kannab kogu seaduse vastuvõtmisele järgnenud rakendustegevus. Avaliku teenistuse arendamist ja muutmist on ikka vaadeldud ATSi muutmise ja täiustamise kontekstis. Paraku on see liiga kitsas ning ka liiga formalistlik lähenemine. Väga paljud avaliku teenistuse igapäevased probleemid tulenevad mitte seadusest endast, vaid selle tegelikust *rakendamisest* (või mitterakendamisest) ja üksikute juhtide võimekusest. Järelevalve ATSi rakendamise üle on seni olnud puudulik ning keskset koordineerimisfunktsiooni teostava institutsiooni puudumine ei ole võimaldanud ATSi tegelikku toimimist regulaarselt hinnata ja parandada ega rakendamisele süstemaatiliselt läheneda. ATSi ja selle rakendusaktide mittetäitmist ning olulistest sätetest kõrvalehiilimist peetakse mõnikord normaalseks (ja kohati isegi heaks) praktikaks (nt atesteerimine, nn kohusetäitjate probleem). Mõnede sätete mitterakendamine ja seaduse mõttest kõrvale hiilimine vähendab seaduse kui terviku legitiimsust ja on ohuks õigusriigile tervikuna.

1.1.2. Tehnilised probleemid

Eesti avaliku teenistuse tehnilised probleemid on piisava selgusega lahti kirjutatud eelnõu seletuskirjas. Lühidalt on kehtiva ATSiga seotud peamised tehnilised probleemid järgmised:

1) Atesteerimine: väga jäik, formaalne, pigem kontrolli- kui arendamismehhanism, suured probleemid rakendamisel.
2) Palgakorraldus: riigiteenistujate palgaastmestiku eesmärgiks oli tagada läbipaistev ja võrreldav palgakorraldus, kuid tegelikkuses ei ole kujunenud selget seost ametikohal nõutava kvalifikatsiooni, töö keerukuse, vastutuse ja mõju ulatuse ning palgamäära vahel. Palgamäärade piiramatu diferentseerimine ja erinevatel alustel makstavate lisatasude suur hulk, mille reeglid ja kontrollimehhanismid on väga tagasihoidlikud,

on muutnud palgakorralduse tänaseks läbipaistmatuks ja toonud kaasa suured palgaerinevused ametikohtade põhigruppide sees ja vahel.

3) Avalikud konkursid ja kohusetäitjad: kehtiv avalike konkursside korraldus on kohmakas, ülereguleeritud ning aeganõudev. Erinevatel põhjustel on asutused ametlikke avalikke konkursse eiranud ja nii ulatub kohusetäitjate hulk avalikus teenistuses sadade ametnikeni.
4) Muud probleemid: jooksvas ajas ülevaate puudumine ametnike/töötajate arvu jm näitajate kohta; kehtiv ATS ei toeta ametnike mobiilsust erinevate asutuste vahel (ja seekaudu asutustevahelise koostöö ning ühtsuse parandamist); üldise streigikeelu laienemine kõigile avalikele teenistujatele; ametnike reservi ebasobivus süsteemi ning selle mitterakendumine.

Nimetatud tehnilisemat laadi probleemid on identifitseeritud juba kümmekond aastat tagasi ning on kahetsusväärne, et neid ei ole suudetud seni lahendada.

1.2. Rahvusvahelised arengusuunad

Eelnõu autorid toovad ühe peamise motiivina uue ATSi ettevalmistamisel välja vajaduse viia Eesti AT vastavusse rahvusvahelise avaliku teenistuse põhimõtetega. Kahjuks tuleb tõdeda, et eelnõu autorite poolne rahvusvahelise praktika tundmine on tagasihoidlik, mis on toonud kaasa kallutatud viitamise „rahvusvahelistele tavadele“. Näiteks osundatakse seletuskirjas mitmel puhul OECD/SIGMA (2006) arvamusele. Tegelikult soovitatakse OECD/SIGMA arvamuses Eesti kohta hoopis avaliku teenistuse senisest põhjalikumat reguleerimist seaduses, tsentraliseerituse suurendamist ning mõningate karjäärisüsteemi elementide tugevdamist (konkreetsemalt soovitatakse sisse viia keskne palgasüsteem kõikide riigiasutuste jaoks ning vähendada palgakorralduses üksikute juhtide otsustusõigust, vähendada või kaotada tulemuspalk ning lõpetada palkade võrdlemine erasektoriga). Sellistele soovitustele on ka vastuargumente, mis siiski ei õigusta OECD/SIGMA arvamuse valikulist tõlgendamist. Ka on seletuskirjas faktilisi ebatäpsusi. Näiteks viidatakse ametniku mõiste kitsendamisega seoses Saksamaa ja Austria praktikale (lk. 5), mida ei saa kuidagi aktsepteerida *kitsa* avaliku teenistuse näitena. Isegi Saksa priviligeeritud ametnike grupp *Beamte* hõlmab endas näiteks õpetajaid ja ülikoolide õppejõude, lisaks on enamusel avaliku sektori eraõiguslikest töötajatest (*Angestellte im öffentlichen Dienst*) väga spetsiifilised töötingimused (nii hüvede, pensioni- ja ravikindlustuse kui töökoha kindluse poolest), mis erinevad oluliselt tavalistest erasektori töötingimustest ning on aja jooksul lähenenud pigem *Beamte* teenistustingimustele. Eelnõu seletuskirjas on silmatorkavalt ületähtsustatud rahvusvahelise praktika mõju ametniku mõiste kitsendamise motiivina (vt täpsemalt allpool 2.2.1.).

Põhiliseks ühiseks jooneks, mis ühendab arenenud riikide avalikke teenistusi, on ühised väärtused: professionaalsus, väärtuspõhisus (*merit*) , neutraalsus, stabiilsus, usaldusväärsus, ühtsus, avaliku huvi järgimine vastandina parajasti valitsevale erakondlikule huvile jne. Ka Euroopa Haldusruumi põhimõtted (*European Administrative Space*) põhinevad ühtsetel väärtustel. Riikide praktika nende väärtuste rakendamisel on äärmiselt erinev (seda nii EL liikmesriikide vahel kui kohati isegi riikide siseselt – näiteks põhimõttelised erinevused kantonite juhtimisel Šveitsis). Seetõttu saab (ja tuleb) küll analüüsida erinevate riikide poolt kasutatavate meetmete positiivseid ja negatiivseid külgi, kuid on keeruline välja tuua ühtset rahvusvahelist praktikat. Erinevate riikide andmeid võrreldes saab ka väita, et ei ole mingit

seost riigi konkurentsivõime ja AT suuruse vahel, nagu ei ole ka korrelatsiooni avaliku sektori suhtelise suuruse ja SKP vahel.

Millest siiski saab rahvusvahelises võrdlevas kontekstis rääkida, on teatud sarnased arengusuunad. Siin osutub väga oluliseks ajafaktor, kuna viimastel aastatel on enamuses arenenud riikides toimunud avaliku teenistuse arendamisel põhimõttelised suunamuutused. Kui 1990ndatel ja üksikutes riikides veel selle aastatuhande alguses olid suunanäitajateks nn. uue haldusjuhtimise (*New Public Management*, NPM) reformid, mis rõhutasid avaliku ja erasektori praktikate üksteisele lähendamist, detsentraliseerimist, dereguleerimist ning tulemuspõhist juhtimist, siis viimase 5-10 aasta jooksul on nende põhimõtete rakendamisel avalikus sektoris ilmnenud väga palju probleeme, mis on sundinud erinevate riikide valitsusi oma reformiplaane ümber hindama. Selle tulemusena toimub praegu mitmetes arenenud riikides vastupidine areng: otstarbekohase tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise vahekorra otsimine, eraldiseisva avaliku teenistuse identiteedi (ja teenistustingimuste) arendamine, väga suur rõhuasetus asutuste vahelise koostöö ja koordinatsiooni parandamisel, optimaalse tasakaalu otsimine stabiilsuse ja paindlikkuse vahel, klassikalise (weberiaanliku) ja tulemuspõhise avaliku halduse kombineerimine. Käimasolev majanduskriis on veelgi tugevdanud taolise neoweberiaanliku (*Neo-Weberian State*, NWS) lähenemise positsioone, kus kriisist raputatud valitsused on otsimas võimalusi oma avaliku teenistuse tugevdamiseks.

Sellises rahvusvaheliste arengute kontekstis ei saa kõiki ATSi eelnõus väljapakutud lahendusi avaliku teenistuse „moderniseerimiseks“ nimetada. Ametniku mõiste fundamentaalne kitsendamine ning ametnikkonnale mõeldud hüvede järsk vähendamine oleks ehk sobinud 1990ndate alguse Anglo-Ameerika riikide praktikasse (Mandri-Euroopas ja Põhjamaades ei võtnud NPM reformid ka oma tippajal nii äärmuslikke vorme), kuid praeguses olukorras on selline üldine reformisuund kõrgelt arenenud riikide seas pretsedenditu. Vaatamata eelnevale tuleb siiski tõdeda, et peamine õppetund teiste riikide praktikast on see, et riigid on tulenevalt oma ajaloolisest, kultuurilisest, majanduslikust ja poliitilisest eripärast valinud väga erinevaid mooduseid oma avaliku teenistuse korraldamiseks, mistõttu ei saa teiste riikide kogemust ületähtsustada. Näiteks väikeriikide avaliku teenistuse arendamisel on oma silmatorkavad eripärad, mida suurte riikide (ja tihti ka rahvusvaheliste organisatsioonide) esindajad ei pruugi teada: olulised strukturaalsed piirangud suletud karjäärisüsteemi arendamisel, eripära ametnike värbamisel, arendamisel ja hindamisel (Randma-Liiv, 2002, 2004).

ATSi eelnõu üldist suundumust arvesse võttes saaks Eesti siiski õppida teiste detsentraliseeritud ja avatud avaliku teenistuse süsteemiga riikidelt (nt Põhjamaadelt, Hollandist) võimalusi, kuidas tasakaalustada detsentraliseerituse ja avatuse negatiivseid külgi. Eestit eristab silmnähtavalt teistest detsentraliseeritud avaliku teenistusega riikidest ebapiisav tähelepanu horisontaalsele koordineerimisele ja koostööle (selle toob ühe peamise probleemina välja ka hiljutine OECD uuring, Meyer-Sahling, 2009). Enamus Mandri-Euroopa riike on aastakümneid teinud tõsist tööd avaliku teenistuse ühtse identiteedi loomisel. Näiteks proovitakse avaliku teenistuse ühtsust saavutada läbi ulatusliku ametnike rotatsiooni riigiasutuste vahel (nagu Ühendkuningriigis) või on loodud ühtne kõrgem avalik teenistus, mis peab üle olema ametkondlikest huvidest ning toimima sidusmehhanismina asutuste vahel (Holland).

Kokkuvõttes tuleb rõhutada, et „rahvusvahelistumise“ motiiv ei ole piisavalt põhjendatud. Põhjused uue ATSi loomiseks on väga suures osas siseriiklikud ning tulenevad kehtiva ATSi ja selle rakendamise problemaatikast.

2. Eelnõus sisalduvate regulatsioonide mõju Eesti avaliku halduse toimimisele

Alljärgnevalt on proovitud hinnata ATSi eelnõu võimalikke mõjusid. Selles osas ei ole piirdutud tulevase avaliku teenistusega, vaid tulenevalt ametniku mõiste kitsendamisest analüüsitakse ametiasutuste juhtimist (st riigi toimimist) tervikuna. Kõigepealt käsitletakse valdkondi, mille paremale korraldamisele eelnõu kaasa aitab (ning millised muutused on Eesti avaliku teenistuse mõistlikuks toimimiseks hädavajalikud). Seejuures tuuakse välja mõned reservatsioonid ja tehnilised täiendused. Seejärel pööratakse tähelepanu probleemidele, mis eelnõu rakendamisel suure tõenäosusega tekivad.

2.1. Milliste probleemide lahendamisele eelnõu kaasa aitab?

Võrreldes kehtiva ATSiga korrastab eelnõu avaliku teenistuse süsteemi: lisaks keskse koordineerija (Rahandusministeerium) sätestamisele on tehtud põhimõtteline valik avatud süsteemi kasuks. Üldine suund on võetud paindlikkuse suurendamisele ja formaliseerituse vähendamisele ning teenistustingimuste lähendamisele töötingimustele. Eelnõu parandab ära terve hulga tehnilisi puudujääke, mis kehtiva ATSi rakendamise käigus on välja tulnud.

2.1.1. Avaliku teenistuse keskne koordineerimine

Eelnõu täidab väga suure tühimiku praeguses avaliku teenistuse korralduses, määrates Rahandusministeeriumi keskseks avaliku teenistuse personalijuhtimise koordineerijaks ja luues sellega eeldused avaliku teenistuse süstemaatiliseks juhtimiseks ja arendamiseks. Eelnõu annab Rahandusministeeriumile ka konkreetsed hoovad koordineerimisfunktsiooni teostamiseks (personalijuhtimise kordade ettevalmistamine, personaliplaan). On küsitav avaliku teenistusega seotud seadusloome jätmine Justiitsministeeriumi kompetentsi, mis võib tekitada probleeme seaduse rakendamisel ning järelevalve teostamisel. Kindlasti vajab täpsustamist Rahandusministeeriumi roll ametiasutuste *töölepinguliste töötajate* personalijuhtimise koordineerimisel (vt. ka allpool 2.2.1.).

Keskse personalijuhtimist koordineeriva institutsiooni määramine eelnõus on väga suur edasiminek. Siiski kaasnevad just Rahandusministeeriumile selle olulise ülesande andmisega mõned reservatsioonid:

1) Rahandusministeeriumi roll avaliku teenistuse arendamisel on seni olnud tagasihoidlik. Rahandusministeerium on läbi aastate küll aeg-ajalt väljendanud soovi avaliku teenistuse arengu suunamisel suuremat rolli täita, kuid praktikas enamasti piirdunud kitsalt palgaküsimustega (vähem ka ametikohtade hindamisega) tegelemisega ja avaliku teenistuse arendamisega seotud ideede kommenteerimisega vaid riigieelarvelisest seisukohast.
2) Rahandusministeeriumile pandud ülesanded on äärmiselt töömahukad ning eeldavad väga head ekspertteadmist, järjepidevust ning võrgustike olemasolu nii Eestis kui välismaal. Eelnõu järgi on Rahandusministeeriumis vajalik väga kõrge kompetentsiga meeskonna olemasolu *koheselt* peale seaduse vastuvõtmist. Hetkel puudub Rahandusministeeriumis võimekus eelnõus sätestatud probleemidega tegelemiseks. Seda puudujääki ei kompenseeri täielikult ka Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna planeeritav liikumine Rahandusministeeriumi, kuna Riigikantselei on seni tegelenud vaid mõnede AT komponentidega ning võib öelda, et kogu riigis puudub hetkel kompetents näiteks laiahaardelise analüüsi läbiviimiseks seoses ametniku mõiste kitsendamisega.

3) Põhimõttelisema probleemina vajaks Rahandusministeeriumi roll riigis tervikuna lahtimõtestamist. Mitmes Euroopa riigis on välditud avaliku teenistuse koordineeriva rolli Rahandusministeeriumile määramist, kuna see annaks Rahandusministeeriumile koos riigi rahanduse funktsioonidega ebaproportsionaalselt palju võimu (eriti on seda ohtlikuks peetud noorte demokraatiate puhul, kus peetakse soovitavaks erinevate täidesaatvate ametiasutuste võimu sihikindlat tasakaalustamist).
4) Täiendavaks riskiteguriks on asjaolu, et riigi rahanduse kõrval võib avaliku teenistusega tegelemine jääda teisejärguliseks ning prevaleerivaks võivad saada finantsilised tegurid avalikule teenistusele lähenemisel (riigiehituslike, õiguslike, juhtimislike ja eetiliste tegurite kõrval). Antud eelnõu mõtet järgides peaks just rahandusministrist saama riigis avaliku teenistuse eestkõneleja, mitteformaalne liider, kes toimiks ka avaliku teenistuse ja ühiskonna suhestajana, näiteks avalikkuse informeerimisel AT küsimustest, AT maine eest seismisel jne. (vt ka 3.3. allpool). Võib karta, et Rahandusministeeriumi valmisolek sellise rolli täitmiseks on piiratud, kuna prioriteediks oli, on ja jääb riigi eelarve.

Tegemist ei ole mitte ainult avalikku teenistust puudutava küsimusega, vaid Eesti riigi toimimise laiema probleemiga. Detsentraliseeritud halduskorralduse puudujääkide tasakaalustamiseks on sisuliselt olematud hoovad poliitika sisuliseks koordinatsiooniks ja asutustevahelise koostöö tugevdamiseks. See on viinud olukorrani, kus erinevad asutused on endale ise defineerinud arengutee (sh personalijuhtimises ja üldises organisatsiooniarenduses) ning liigutud on pigem asutuste sisemiste eesmärkide, mitte niivõrd terviklike riigiüleste eesmärkide suunas. Sellised arengud on toimunud paljuski seetõttu, et keskset riigivalitsemise arendust ei ole süsteemselt toimunud. Eesti riigi tervikliku toimimise kontekstis peaks seepärast rõhk olema eelkõige sidususel, koordineeritusel ja koostööl, mitte niivõrd asutusekesksetel küsimustel. Selle optimaalseks lahenduseks oleks Avaliku halduse ministeeriumi loomine (või ka avaliku halduse ministri ametikoha loomine Siseministeeriumi või Rahandusministeeriumi juurde) või Riigikantselei volituste laiendamine, mis võimaldaks fokusseeritud lähenemist riigi toimimise kesksetele küsimustele.

2.1.2. Teenistusse võtmine

Üldise põhimõttena võib toetada avalike konkursside absolutiseerimist nii ametnikele kui töötajatele, kuna nende korraldamine on viidud piisavalt paindlikuks. Avalikel konkurssidel on oluline roll ameti- ja töökohtade täitmisel kompetentse personaliga ning avaliku halduse avatuse ja läbipaistvuse tagamisel. Väga mõistlik on juhtidele valiku jätmine avaliku ja sisekonkursi korraldamise vahel. Sisekonkurss toimib osaliselt ka paindliku karjäärijuhtimise võimalusena, mis on väga positiivne. Eelnõus peaks täpsustama, kas sisekonkurss kuulutatakse välja ühe ametiasutuse siseselt või terve valitsemisala piires (mis oleks soovitav). Samas tuleb puudusena välja tuua avalike konkursside kulukuse ja aegluse. Ette on nähtud suhteliselt väiksed kulud seoses konkursside väljakuulutamisega veebilehel, kuid siiski tasub kaaluda vakantside kuulutamise muid kanaleid paralleelselt veebilehega, et mitte takistada kandideerimast inimesi, kel puudub oskus või juurdepääs elektroonilistele kanalitele. Massiline avalike konkursside läbiviimine seondub sellegipoolest oluliste personalikuludega (nt dokumentide ja tausta kontroll, valiku läbiviimine, negatiivsete otsuste põhjendamine). Avaliku konkursi korraldamine muudab teenistusse või tööle võtmise aeglaseks ja ei võimalda erandjuhtudel kiiresti reageerida. Rakendusaktis peaks täpsemalt sätestama, kuidas käitutakse avaliku konkursi luhtumise korral, et riigi funktsioonide täitmine ei kahjustuks ning vakantsed ametikohad võimalikult kiiresti täidetaks (et ära hoida

ulatuslikku asendajate teket praeguste kohusetäitjate asemel). Eelpool nimetatud puudused ei vähenda siiski oluliselt avalike konkursside korraldamise positiivseid külgi.

Väga positiivse sammuna avatakse Eesti ametiasutused EL liikmesriikide kodanikele. On põhjendatud erandi loomine selles osas riigisekretäri ja kantsleri ametikohtadele (§ 13). Täiendavalt võiks kaaluda piirangu kehtestamist mõnede välisteenistuse, julgeolekuasutuste ja riigisaladustega seotud ametikohtade puhul. Selline avaliku teenistuse piiriülene avamine pole mitte ainult kooskõlas teiste EL riikide praktikaga, vaid loob ka uusi võimalusi väikeriigi piiratud inimressursi tingimustes, kus teatud erialade tippspetsialiste ei pruugi oma riigis olemas olla ning efektiivne osalemine EL otsustusprotsessis nõuab teiste riikide praktikate tundmist ja rahvusvaheliste võrgustike olemasolu. Seetõttu võib kaaluda, kas on mõistlik rakendusaktiga C-1 taseme eesti keele oskuse nõude kehtestamine või piisaks keeleoskuse reguleerimisest ametijuhendi tasandil. Lisaks tuleb märkida, et teiste EL liikmesriikide praktikas on sarnast võimalust väga tagasihoidlikult kasutatud. Piiranguid seavad järgmised asjaolud: vastastikuste kvalifikatsioonide mittetunnustamine, erinevad sotsiaalkindlustuse (eelkõige pensioni-) süsteemid, eelneva töökogemuse mittearvestamine, kui see on pärit teisest riigist (*Bossaert et al*., 2001). Lisaks on tegemist kommunikatsiooniprobleemidega vakantside ja võimaluste tutvustamisel teistes riikides.

§ 13 lg 1 võiks kaaluda ametnikele kõrghariduse nõude kehtestamist (keskhariduse asemel), kuna ametniku mõistet oluliselt kitsendades muutub ametniku positsioon teatud mõttes elitaarseks. Rahvusvahelisele kogemusele viidates on harukordne olukord, kus käesolevas eelnõus pakutava ametniku definitsiooni puhul ei nõuta miinimumina kõrghariduse, kui mitte magistrikraadi olemasolu. Kõrghariduse nõude kehtestamist toetab asjaolu, et Bologna protsessi käigus 3-aastaseks muudetud bakalaureuseõpe on devalveerinud ka kõrghariduse tähendust.

§ 25 ei selgu, kuidas kuulutatakse välja avalikud konkursid vakantsetele *töökohtadele*. Oleks väga hea, kui ka neile laieneks kesksel veebilehel väljakuulutamise nõue.

On väga riskantne siduda ametikohale nimetamine kandidaatide isiksuseomadustega (§ 26 lg 3). Isiksuseomaduste hindamine on keeruline ja kallis protseduur, mida ei saa teha ilma spetsiifilise ettevalmistuseta (ning mida on kerge hiljem kohtus vaidlustada). Soovitav on väljend „isiksuseomadused ja ametioskused“ asendada väljendiga „teadmised, oskused ja kogemused“.

2.1.3. Hindamine

Ametnike ja töötajate hindamise korraldus on eelnõuga viidud oluliselt mõistlikumaks olemasolevast atesteerimise korrast. Positiivne on see, et lisaks hindamise kontrollimehhanismile on sisse toodud hindamise roll inimeste arendamisel, kuigi selliseid hindamise „pehmeid“ eesmärke võiks eelnõus veelgi enam rõhutada.

Suure tõenäosusega jääb piiratuks ametnike poolne tagasiside andmine juhtidele juhtimiskvaliteedi kohta, kuna hindamisvestlusel on juht võimupositsioonil ning hindamistulemuste põhjal võib ka teenistusest vabastada. Seetõttu ei loo eelnõu eeldusi alluvate poolseks juhtide hindamiseks ja juhtidele objektiivse tagasiside pakkumiseks.

§ 94 sätestab võimaluse vabastada teenistusest ametikohale mittevastavuse tõttu, hindamistulemuste põhjal. Peaks tõsiselt kaaluma, kas § 94 lg 1 nimetada võimeid, sobivust

ja valmisolekut teenistusülesannete täitmiseks teenistusest vabastamise alustena. Võimete hindamine on väga keeruline ja kallis protseduur, mida ei saa teha ilma spetsiifilise ettevalmistuseta tavalise arenguvestluse käigus (mis oleks jällegi lihtsalt kohtus vaidlustatav).

2.1.4. Palgakorraldus

Kehtiv palgakorraldus on üks avaliku teenistuse suurimaid kitsaskohti, mistõttu on eelnõu eesmärgiks seda korrastada ja läbipaistvamaks muuta. Õigustatud on pakutav süsteem: ametipalk (põhipalk + individuaalne lisatasu) + tulemustasu. Samas on nende kõigi palga komponentide kohta märkusi:

1) Põhipalkade kehtestamise aluseks on ametikohtade hindamine, millele pannakse eelnõuga väga suured ootused. Ettevaatlikuks võiks siin teha mitmete edukate erafirmade praktika, kus töökohtade hindamise kulu on osutunud suuremaks sellest saadavast kasust, mistõttu töökohtade hindamist kasutatakse laialdaselt küll töö analüüsil ja tööjaotuse korrastamisel, kuid selle otsesel sidumisel palkadega ollakse pigem ettevaatlikud (süsteem on äärmiselt jäik, praktikas on võimatu tagada võrreldavust erinevate struktuursete üksuste vahel ja seega kogu süsteemi sisemist õiglust). Detsentraliseeritud palgakorralduse keskseks küsimuseks on asutuse palgafondi kujunemine (just viimase keerulisus on üks peamisi põhjuseid, miks enamus arenenud riike kasutab avalikus teenistuses tsentraliseeritud palgakorraldust). Eelnõu kohaselt moodustub asutuse palgafond vastavalt ametikohtade hindamise tulemustele ja individuaalsete lisatasude summale. Kuna reeglina on tippjuhtide eesmärgiks oma asutuse palgafondi maksimeerimine, ja samas on nii ametikohtade hindamine kui individuaalsete lisatasude kehtestamine iga asutuse kompetentsis (ja peabki olema), siis võib see viia ametikohtade massilisele ülehindamisele ja maksimaalsete individuaalsete lisatasude kehtestamisele. Nimetatud süsteem võib tekitada nii asutuste sisest kui vahelist rivaliteeti ning üksteise „ülekavaldamist“. Väga paljuski hakkab kogu sellise süsteemi toimimine sõltuma Rahandusministeeriumi võimekusest (sellega seotud probleemidest juba eespool 2.1.1.).
2) Individuaalne lisatasu sobib hästi avalikku teenistusse, kus tulemuste hindamise võimalused on võrreldes erasektoriga piiratud. Samas tuleks vältida olukorda, kus individuaalne lisatasu muutuks sarnaseks tulemustasuga. Individuaalne lisatasu, mis põhineb ametniku tavalisest suurematel teadmistel, oskustel, kogemustel või võimekusel, peaks olema suhteliselt püsiva suurusega, mistõttu ei ole õigustatud võimalus individuaalse lisatasu ümbervaatamiseks kuni kaks korda aastas (§ 60 lg 5). Samas võiks jääda võimalus selle ülevaatamiseks katseaja järel ning edaspidi 2-3 aasta tagant. Omaette küsimus on see, kas on üldse õigustatud individuaalse lisatasu vähendamine või peaks seda saama ainult suurendada?
3) Põhjendamatu on ülemise piiri puudumine tulemustasu maksmisel (näiteks protsendina põhi- või ametipalgast). Piirang, et tulemustasu saab maksta kuni kaks korda aastas (§ 60 lg 5), ei ole piisav. Selline tulemustasu korraldus võib viia praegusega võrreldava stiihia ja palgakorralduse läbipaistmatuseni. Tulemustasu roll ja regulatsioon uue ATSi eelnõus hägustab ja neutraliseerib paljuski palgakorralduse muutmise mõttekust. Reguleerima peaks ainult tulemustasu aastast summaarset ülempiiri, mitte selle maksmise sagedust.

Palgakorraldus on üks valdkond, kus positiivse märgina on erinevalt teistest AT komponentidest püütud tasakaalustada detsentraliseeritusest tulenevaid probleeme läbi ametikohtade hindamise keskse koordineerimise, personaliplaani (koosseisude) kinnitamise,

palkade avalikustamise ning läbi Vabariigi Valitsuse poolse palkade määramise AT tippjuhtidele. Samuti on palgakorraldus ainuke AT valdkond, kus hakkab toimima regulaarne Riigikogu-poolne järelevalve (§ 66 lg 1).

2.1.5. Mobiilsus (rotatsioon)

Kõigepealt tuleb täpsustada termineid. Eelnõus on roteerimine võrdsustatud ametniku ajutise üleviimisega, viidates välisteenistuse seadusele. Välisteenistuses on tõepoolest tegemist roteerimisega, kuna toimub ametnike „ringiratast" liikumine. Samas *ühe* ametniku üleviimise puhul ei ole tegemist rotatsiooniga, vaid ametniku mobiilsusega. Antud kontekstis on seega ebaõige kasutada terminit „roteerimine".

Mobiilsuse reguleerimise näol on eelnõu astunud tubli sammu edasi, kuna mobiilsust nii ametiasutuse sees kui asutuste vahel peetakse oluliseks avaliku sektori sidususe ja koostöö allikaks. Uuringud on näidanud, et riikides, kus on pikemaajaliselt toimunud ametnike regulaarne liikumine erinevate asutuste vahel (nt Ühendkuningriigis), on ka avaliku sektori sisene koordineerimine ja koostöö paremad riikidest, kus nimetatud praktika puudub. Selgusetuks jääb, miks piiratakse üleviimise aega 18 kuuga (§ 32 lg 6), kaaluda võiks ka umbes poole pikemat ajavahemikku.

Kõige tõsisem probleem seoses mobiilsuse reguleerimisega on seotud võimaluse puudumisega ametikoha ja töökoha vaheliseks mobiilsuseks tulenevalt ametniku mõiste kitsendamisest (vt allpool 2.2.1.).

2.1.6. Muu

Väga positiivsena võib välja tuua ametnike registri loomise, mis lahendab juba ammuse probleemi jooksvast arvestusest ametnike üle. Kaaluda võib ainult, kas registrisse tuleb tõesti kanda nii palju andmeid, kui vastavas rakendusaktis ette nähtud. Lisama peaks kande ametniku rahvuse või emakeele kohta (vt ka 3.4. allpool).

Personaliplaani kaudu on leitud hea tasakaal reguleerituse, kontrolli ja paindlikkuse vahel, mis muudab avalikku teenistust praegusega võrreldes läbipaistvamaks.

Eelnõus on mõistliku lahenduse leidnud välislähetuste ja ressursimahuka koolituse reguleerimine. Positiivne on ka eetikanõukogu rolli sätestamine seaduses.

2.2. Milliseid uusi probleeme uus ATS tekitada võib?

Vaatamata eelpool toodud oluliste küsimuste lahendamisele tulenevad eelnõust ka mitmed uued (eelkõige just kontseptuaalset laadi) probleemid, mida peab täiendavalt kaaluma.

2.2.1. Ametniku mõiste kitsendamisest tulenevad probleemid

Kõigepealt tuleb märkida, et Euroopa riikide kontekstis on Eesti avalik teenistus juba praegu suhteliselt kitsalt määratletud. Selle edasine märkimisväärne kitsendamine (nagu eelnõu ette näeb) vajab tõsist tähelepanu ja põhjalikku kaalumist. Riikides, kus kasutatakse kitsast avaliku teenistuse mõistet, on üldiseks lähenemisprintsiibiks järgmine: kitsas *avalik teenistus* moodustab riigi toimimise tuumiku, mis kannab endas professionaalsuse, ühtsuse, stabiilsuse,

pühendumise ja järjepidevuse väärtusi (mida rõhutavad ametnikele suunatud sotsiaalsed garantiid ning mitmed karjäärisüsteemi elemendid, eelkõige teenistusest vabastamise erandlikkus). Personalipoliitikas on väga kitsa avaliku teenistuse puhul esmatähtsad mitte ametikohakesksed professionaalsed oskused, vaid sobivus riiki teenima, missioonitunne, arusaamine üldistest huvidest jne. Samal ajal toovad ametiasutuste *töötajad* riigi toimimisse paindlikkust, dünaamikat, mobiilsust, laiemat silmaringi erasektori kogemuste kaudu, spetsiifilist oskusteavet. Eelnõus planeeritu sellist loogikat ei järgi, kuna pole loodud eeldusi järjepideva ja pühendunud tuumikametnikonna tekkeks: kuna ametnike teenistustingimusi lähendatakse väga tugevalt töötajate töötingimustele, toetab selline korraldus vaid paindlikkusega seotud väärtusi ning muudab väga keeruliseks järjepidevuse, stabiilsuse ja avaliku teenistuse identiteedi hoidmise ametiasutustes.

Eelnõu seletuskirjas viidatakse Euroopa kohtu otsusele, mis lähtub avaliku teenistuse kitsast tähendusest. Siin tuleb tähelepanu pöörata kahele täiendavale asjaolule:

1) Eelnõus defineeritakse avalik teenistus läbi avaliku võimu teostamise. Samas Euroopa Kohus (kohtuasjad 152/73 *Sotgiu*; 149/79 *Commission vs Belgium*; 66/85 *Lawrie-Blum*) määratleb ametikohad, kus teostatakse avalikku võimu *ja mis kaitsevad riigi või selle institutsioonide üldisi huve*. Seega on eelnõus loodud täiendavaid kitsendusi ametniku mõiste jaoks võrreldes Euroopa Kohtu otsusega.
2) Euroopa Kohus on loonud aluse selliste ametikohtade määratlemiseks, *millele ei laiene isikute vaba liikumise põhimõte,* mitte avaliku teenistuse üldiseks korraldamiseks. Ükski EL liikmesriik ei ole sellest tulenevalt ümber mõtestanud kogu oma avalikku teenistust ning kindlasti ei ole tegemist ei kohustusliku ega soovitatava suunaga avaliku teenistuse reformiks.

Seega võib öelda, et nimetatud Euroopa Kohtu otsus ei loo põhjendatud alust ega ka vajadust ametniku mõiste ümbervaatamiseks. Samuti tuleb märkida, et streigiõiguse regulatsioon on teistes EL liikmesriikides suudetud ühendada oma ajalooliselt kujunenud avaliku teenistuse süsteemidega ning seepärast ei ole olnud vajadust ametniku mõiste reformi järele. Enamuses EL liikmesriikides on streigiõigus lahendatud sarnaselt nii ametnikele kui töölepingulistele töötajatele; Saksamaa ja Austria praktika on siinjuures selgelt erandiks, mitte reegliks (Bossaert *et al*., 2001).

Selles kontekstis ei selgu seletuskirjast piisava täpsusega, milliseid probleeme ametniku mõiste kitsendamine lahendab, ning millised on alternatiivsed võimalused samade probleemidega tegelemiseks. Ka pakutud süsteemist tulenev kokkuhoid ei ole märkimisväärne, kuna ametniku teenistustingimusi lähendatakse oluliselt töötingimustele.

Ametnike ringi piiramise puhul on peamisteks vastuargumentideks mitme paralleelse personalisüsteemi tekitamise ebapraktilisus ja kulukus. Eelnõu kohaselt hakkab asutustes kõrvuti tööle vähemalt 4 gruppi inimesi, kelle suhtes kehtib erinev õiguslik regulatsioon:
1) uued ametnikud
2) soodustingimustega ametnikud
3) uued töötajad
4) soodustingimustega töötajad
Sellele lisanduvad veel eraldiseisva regulatsiooniga avaliku teenistuse tippjuhid ning uuest Töölepinguseadusest (TLS) tulenevalt soodustustega töötajad, kes olid töölepingu sõlminud enne TLSi jõustumist.

Kuigi teenistust jätkavatele ametnikele ja töötajatele soodustingimuste säilitamine

on õigustatud, tekitab selline fundamentaalne reform mitmeid potentsiaalseid probleeme. Riik peaks olema huvitatud iga asutuse kui terviku efektiivsest funktsioneerimisest, mis sellise fragmenteerituse korral võib osutuda väga keeruliseks. Kui personalitöötajad võivad lisanduva tehnilise tööga veel hakkama saada, siis suuremaid küsimusi tekitab asutusesisese õigluse ja võrreldavuse problemaatika erinevate juhtimisotsuste tegemisel. Ei saa unustada, et organisatsioonisisene õiglus on üks peamisi tegureid inimeste motiveerimisel (ning selle puudumine üks olulisemaid põhjuseid organisatsioonist lahkumisel). Kahe suure grupi tekitamine ametiasutuste siseselt on seda problemaatilisem, et vahe ei jookse sisuliste ja tugistruktuuride vahelt, vaid sisuliste üksuste seest.

Väikeses süsteemis on väga ebaotstarbekas luua paljuski kunstlikke piiranguid inimeste liikumisel ja asendamisel (aga sellise kunstliku piirangu ametniku mõiste kitsendamine paraku loob). Eesti avalikus teenistuses on palju multifunktsionaalseid töökohti, kus inimene peab tegelema väga erinevate töölõikudega. See muudab sellise joonetõmbamise keerulisemaks ning organisatsiooni töö korraldamise ebaratsionaalsemaks. Näiteks puudub võimalus ametikoha ja töökoha vaheliseks asendamiseks. Ametniku asendamise kord (§ 56) välistab võimaluse, kus töötaja asendab ametnikku (ja vastupidi). Eelneval on selgelt juriidilised põhjused (ametnike õigused, kohustused ja piirangud) – kuid tuleb tõdeda, et strukturaalne põhjus on seejuures ametniku mõiste liiga kitsas määratlemine. Antud eelnõu järgi võib ametnike asendamisest kujuneda suur probleem (või jääb töö lihtsalt tegemata), kuna asendajaks kvalifitseeruvad vaid teised ametnikud. See võib hakata takistama ametnike lähetusi ja koolitusi (mida peetakse suureks probleemiks just väikeriikides). Võiks kaaluda võimaluse loomist, kus ametnikul on õigus asendada töötajat, et kasvõi mingil määral suurendada paindlikkust asutusesisesel asendamisel.

Sama probleem puudutab ka ametikohtade ja töökohtade vahelise mobiilsuse puudumist. Just taoline mobiilsus annaks avaliku sektori sidususele, erinevatele institutsionaalsetele partnerlustele ja ka ametnike/töötajate kogemustele väga oluliselt juurde. Miinimumina võiks antud olukorras võimaldada ametnike ajutist üleviimist töökohtadele (kuid välistada vastupidine liikumine).

Ametniku mõiste kitsendamisega on seotud ka risk, et *töötajate* värbamine, arendamine ja motiveerimine muutuvad teisejärgulisteks või põhiliselt ametiasutust poliitiliselt kontrolliva jõu suva küsimusteks, millega riik keskselt ja avaliku teenistuse ühistest väärtustest lähtuvalt tõsiselt ei tegele. Eelnõus on mitmeid kohti, kus ei ole selge, kas antud regulatsioon laieneb ka töötajatele või mitte. § 7 Ei ole arusaadav, kas Rahandusministeeriumi roll personalijuhtimise koordineerijana puudutab ainult avalikku teenistust või ka töötajaid (seadus(t)e rakendamise analüüs, nõustamine, soovituslike juhendite koostamine jne). Vajalik on riigi funktsioneerimise ühtse analüüsi olemasolu, mistõttu oleks soovitav võimalusel ametiasutuste juhtimist terviklikult korraldada (s.t. ka töötajaid arvestades). Sarnaselt eelnevaga ei ole selge, kas töötajatele laienevad personalijuhtimise korrad § 8, avaliku konkursi korraldamise regulatsioon § 25-26, ressursimahukas koolitus § 31.

Konkreetsemalt tekitab küsimusi § 4 lg 3 p 6. Poliitilised ametnikud omavad sageli olulist rolli otsusetegemise protsessis, millega kaasneb mõnikord suur informeeritus ning avalikkuse tähelepanu. Seetõttu peaks ka neile laienema ametivanne ning avaliku teenistuse kohustused-piirangud. Üheks võimaluseks oleks poliitiliste ametnike teenistusse võtmine tähtajaliselt.

Kogu ametnike määratlemise protsess tõotab tulla valuline organisatsioonikultuurilises tähenduses, mis võib oluliselt (ja mitme aasta vältel) halvendada ametiasutuste toimimist. On

küsitav, kas majanduskriisi tingimustes saab Eesti riik endale sellist riski võtta. Ametniku mõistega seonduv vajab täiendavat analüüsi ja alternatiivsete valikute kaalumist.

2.2.2. Ametiasutuste konkurentsivõime nõrgenemine tööturul

Ametiasutuste konkurentsivõime tööturul, eriti tippjuhtide ja –spetsialistide motiveerimisel, on juba praegu probleemiks (vt eespool 1.1.1.), kuid antud eelnõu järgi vähendatakse ametnikele suunatud hüvesid ja sotsiaalseid garantiisid olulisel määral. Ametnikele jääb ainukeseks reaalseks hüveks võrreldes TLSiga pikem puhkus (35 päeva), mis peaks kompenseerima ametnikele kehtestatud piiranguid ja kohustusi. Viimane tähendab seda, et ametnike motiveerimine taandub suurel määral palgaküsimustele. Järelikult peab riik olema valmis juba lähitulevikus tõstma ametnike (ja ka töölepinguliste töötajate) palku kui soovitakse värvata ja hoida kõrgetasemelisi spetsialiste. Kui eelnevat ei suudeta teha, riskeerib riik tööjõu voolavuse suurenemise, madala kompetentsiga inimeste värbamise ja massilise avalike konkursside luhtumisega.

Lisaks on oluline teadvustada, et ametiasutused ei konkureeri kõrgetasemelise tööjõu värbamisel ja hoidmisel ainult Eesti era- ja mittetulundussektoriga, vaid samavõrd ka rahvusvaheliste organisatsioonide ning teiste riikide era- ja avaliku sektori organisatsioonidega.

2.2.3. Ebastabiilsuse suurenemine

Paindlikkuse suurendamine ja formaliseerituse vähendamine on eelnõu peamised eesmärgid, mis on saavutatud läbi mitmete avaliku teenistuse funktsioonide delegeerimise täidesaatvale võimule (vt 3.1. allpool) ning läbi võimaluste loomise lihtsaks, odavaks ja kiireks teenistusest vabastamiseks (sarnane TLSiga). See loob potentsiaalse probleemi, kus nähakse küll ametnikke kui teatud väärtuste ja eetika kandjaid kohustuste poolest, kuid väga piiratud õigused ja hüved (nt stabiilsus ja turvatunne läbi sotsiaalsete garantiide) ei kompenseeri neid kohustusi piisavalt. Eelnev ainult võimendab juba olemasolevaid probleeme seoses avaliku teenistuse ebastabiilsusega (vt 1.1.1. eespool). Eelnõu ei näe tasakaalustava hoovana ette mingeid mehhanisme stabiilsuse loomiseks, järjepidevuse ja institutsionaalse mälu tekkeks, ekspertteadmiste akumuleerimiseks aja jooksul ning järelkasvu väljaarendamiseks ametiasutuste siseselt. Oleks äärmiselt vale arvata, et eelnevaga tegelevad vaid karjäärisüsteemiga riigid: täpselt samavõrra väärtustavad stabiilsust ning ühe selle peamise garantiina oma parimate ametnike hoidmist ka avatud avaliku teenistuse süsteemiga riigid (sarnaseid näiteid pakuvad ka eraettevõtted, mis toimivad samuti „avatud süsteemi“ põhimõttel).

Eelnõus sätestatud teenistusest vabastamise lihtsus ning suur juhtide otsustusõigus võivad suure tõenäosusega viia politiseerituse ja tööjõu voolavuse tõusule, muutes ametiasutused „läbikäiguhooviks“ ja hüppelauaks karjäärile mujal. Lisaks võib takistusi tekkida mõnede ametnike rollide täitmisel (neutraalse ekspertiisi pakkumine) ning ametnikueetikas laiemalt, kuna ametniku käitumise üheks põhiliseks motiiviks saab hoidumine tegevusest (nt põhjendatud, kuid juhtidele vastuvõtmatu ekspertiisi pakkumine), mis võiks viia teenistusest vabastamiseni.

Kokkuvõttes võib öelda, et kaaluda võiks kas a) juhtide otsustusõiguse suurendamist seaduse reguleerimisala vähendamise kaudu *või* b) teenistusest vabastamise lihtsustamist, kuid väga

riskantne on teha mõlemat üheaegselt. Paindlikkust tuleb tasakaalustada meetmetega, mis tagavad elementaarse stabiilsuse riigi toimimisel.

2.2.4. Piiratud tähelepanu ametnike ja töötajate kompetentsil

Eelnõu pöörab väga vähe tähelepanu ametnike koolitusele ja ametnike süstemaatilisele teadmiste-oskuste arendamisele. Lähenemine koolitusele ja arenemisvõimalustele on äärmiselt tehnokraatlik ning potentsiaalseid kandidaate avalikust teenistusest eemaletõukav. Seletuskirjas (lk. 22) väidetakse küüniliselt, et avatud süsteem eeldab valmis oskuste-teadmistega ametnike ning töötajate rakendamist. Sellele on kaks olulist vastuväidet:

1) Selline väide eeldaks Eesti kõrg- ja kutsehariduse õppekavade ümbervaatamist ja uute erialade/moodulite avamist avaliku sektori spetsiifilistes valdkondades (alternatiiviks oleks avalikule sektorile vajalike valdkondlike spetsialistide „tellimine“ välisriikidest). See on väikeriigi mastaabiefekti puudumise tõttu praktiliselt võimatu. Eesti haridussüsteem suudab pakkuda paljudes valdkondades vaid generalisti-haridust koos piiratud spetsialiseerumise võimalusega. Seetõttu on hilisem avaliku teenistuse nn sisseelamiskoolitus ja ameti- või töökoha spetsiifiline koolitus vältimatud.
2) Isegi kui ametnikel ja töötajatel on teatud hetkel nõutud kvalifikatsioon olemas, tuleb seda pidevalt täiendada. Paralleeli võib siin jällegi tõmmata edukate erafirmadega, mis vaatamata „avatud süsteemile“ omavad väga põhjalikke koolitussüsteeme.

Ametnike kompetentsist rääkides tuleb rõhutada, et traditsiooniliselt on ametnikud riigi toimimiseks vajalike neutraalsete ekspertteadmiste kandjad. Kuna nii väikestes riikides nagu Eesti ei saa erakonnad endale lubada professionaalseid *think-tank*'e ja poliitikute spetsialiseerumist teatud valdkondadele ning ka kodanikuühiskonna organisatsioonide poliitikaanalüüsi võimalused on piiratud, siis on ametnikel paljudes riigielu puudutavates küsimustes ekspertiisi monopol. Ekspertteadmised (nt tervisepoliitika, eluasemepoliitika, keskkonnapoliitika, riigi rahanduse jne kohta) ei teki iseenesest, vaid neid tuleb süstemaatiliselt arendada ning ressurssidega kindlustada. Lisaks tuleb ka enesekriitiliselt küsida, kas “Eesti parim asjatundja” on alati võrdväärne läbirääkimispartner oma Euroopa kolleegidele või erasektori partneritele. Seetõttu on veelgi enam vaja tagada professionaalse koolituse võimalusi erinevates valdkondades.

Eelnõus peaks täpsustama koolituse kaasfinantseerimise võimalusi erinevate osapoolt poolt (§ 30 lg 4). Omaosaluse võimalus võiks olla ka muudel koolitustel peale keelekoolituse ning välistada ei tohiks võimalusi, kus ametnike/töötajate koolitust finantseeritakse osaliselt kolmandate osapoolte poolt (nt stipendiumid).

Ressursimahukas koolitus on mõistlikult reguleeritud, selgusetuks jääb ainult, kas vastavad sätted laienevad ka töötajatele või ei nähta neile üldse ressursimahukat koolitust ette.

2.2.5. Muud probleemid

Eelnõus on veel üksikuid tehnilisi probleeme, mis ei mahu eelneva alla:

- § 38 lg 2 erakorralist ületunnitööd ei tohiks muuhulgas nõuda ametnikult, kes kasvatab alla kolmeaastast või puudega last (sarnaselt § 43 lg 2, § 56 lg 2).
- § 44 ei võimalda pikaajalist välislähetust koos sellega seotud soodsate tingimustega töötajatele, mis võib mõjuda töötajatele demotiveerivalt.
- § 52 lg 1 täiendava teenistusülesande andmisel ametiasutuse *ajutise* töökoormuse suurenemisel peaks olema sätestatud ajaline ülempiir.

3. Mis vajaks täiendavat diskussiooni ning vajadusel ka täiendavat reguleerimist?

Lisaks punktis 2 toodule on veel mõned valdkonnad, mida eelnõu ja seletuskiri ei käsitle, kuid mis riigi kui terviku toimimise seisukohalt on olulise tähtsusega ning mis vajavad täiendavat diskussiooni ja vajadusel ka täiendavat reguleerimist.

3.1. Otsustusõiguse delegeerimine täidesaatvale võimule

Käesolev eelnõu on oma eesmärgiks võtnud formaalsete reeglite vähendamise ja paindlikkuse suurendamise. Põhimõtteliselt on tegemist õige suunaga, eriti arvestades praegust üleformaliseeritust mõnede AT komponentide puhul (nt avalike konkursside korraldamine, atesteerimine). Samas tähendab see mitmete hetkel seadusega reguleeritud funktsioonide delegeerimist Vabariigi Valitsusele, millega Riigikogu volitab täidesaatvat võimu iseennast juhtima ilma laiemapõhjalise poliitilise kontrollita. Näiteks on eelnõus väga detailselt lahti kirjutatud avaliku teenistuse kohustused ja piirangud, samas on hüved ja avaliku teenistuse arendamismehhanismid suures ulatuses ära delegeeritud täidesaatvale võimule (mida seadus ise praktiliselt ei reguleeri): tippametnikke puudutav regulatsioon; värbamine, hindamine, koolitus, praktiliselt kogu palgakorraldus jne. Üldjoontes võib öelda, et eelnõu reguleerib miinimumi, jättes väga suure ja sisuliselt kontrollimatu otsustusõiguse Vabariigi Valitsusele. Seaduse toimimine saab olema väga suures sõltuvuses juhtimisvõimekusest ning eetilistest teguritest: nii makrotasandil Rahandusministeeriumi kui keskse avaliku teenistuse koordineerija kaudu (vt ka 2.1.1. eespool) kui mikrotasandil iga asutuse juhtide oskuste-teadmiste kaudu. Volituste delegeerimine nii suurel määral seab avaliku teenistuse toimimise sõltuvusse mingil ajahetkel võimul olevast valitsuskoalitsioonist. See võib tekitada ebastabiilsust riigi toimimisel, suurendada olemasolevat ebaühtlust asutuste juhtimispraktikates ning musta stsenaariumina võimaldada avaliku teenistuse sihipärast politiseerimist (tippametnikest pikemalt allpool 3.5.).

Riigikogu poolne kontrollimehhanism piirdub § 66 sätestatud korraga, kus rahandusminister esitab kord aastas Riigikogule ülevaate ametnike ja ametiasutuste töötajate palkadest ja töötasudest ning nende konkurentsivõimelisusest võrreldes üldise palgaturuga. Selliselt piiratud aruandekohustus jätab samas välja kohustuse esitada sarnaselt kohtuvõimule, õiguskantslerile ning riigikontrollile süstemaatilise ülevaate avaliku teenistuse üldisest seisust ja põhilistest arengusuundadest (sh avaliku teenistuse professionaalsus, kvaliteet, usaldusväärsus jne). Laiema ülevaate esitamine avalikku teenistust koordineeriva organi poolt oleks arvestades kodaniku ja riigi võõrandumistendentse ning ühiskonnale informeeritud osalusvõimaluse loomiseks väga vajalik. Nii oleks Rahandusministeeriumil ka tegelik kohustus *sisuliselt* analüüsida avaliku teenistuse arengut.

3.2. Avaliku teenistuse väärtused

Avalik teenistus eraldiseisva institutsioonina täidab korraga mitut olulist funktsiooni: lisaks inimressursi juhtimise süsteemi kujundamisele ja kontrollimehhanismile, on avalik teenistus ka teatud sümbolite ja väärtuste süsteem. Paljudes riikides on avalik teenistus teadlikult seotud demokraatlike väärtuste deklareerimisega (nt avaliku teenistuse sõltumatus, professionaalsus, usaldusväärsus, läbipaistvus, järjepidevus, avaliku teenistuse identiteet, ühtsus, AT kui riigi teenimise vastandamine ühe tööandja juures töötamisele, avaliku huvi järgimine vastandina parajasti valitsevale erakondlikule huvile, avalike huvide teenimisele orienteeritus).

Käesoleva eelnõu puhul on peamine rõhk asetatud avaliku teenistuse kui kontrollimehhanismi kindlustamisele, teiseks on tähelepanu tehnilisel personalijuhtimise korraldamisel. Eelnõu strateegiline ja eetiline väärtus (ning nende kaudu ka juhtimislik väärtus) on praktiliselt olematud. Tegemist on väärtustevaba seadusega, mis tõenäoliselt on olnud eelnõu autorite teadlik valik.

Arvatavasti eeldatakse, et väärtustega tegeleb eetikanõukogu eetikakoodeksi arendamise kaudu. Samas on paljud teised riigid pidanud vajalikuks peamised avaliku teenistuse väärtused seaduse tasemel välja tuua. Veelgi enam, avaliku teenistuse kui süsteemi loomine algabki väärtustes kokkuleppimisest, millest tulenevad tehnilised lahendused. Käesolev eelnõu loob aluse vastupidisele protsessile: kõigepealt menetletakse väärtustevaba seadust, mis paneb aluse eetikanõukogu tööle, kes peale seaduse jõustumist hakkab sõltumatult defineerima avaliku teenistuse väärtusi. See on põhimõttelises vastuolus kogu arenenud demokraatliku maailma praktikaga.

Miks on väärtuste väljatoomine seaduses oluline? Lisaks sellele, et väärtused peaksid kujundama eelnõu selgroo, millele üksikute tehniliste lahenduste väljatöötamisel tugineda, annab peamistes väärtustes kokkuleppimine ja seaduse tasemel määratlemine avalikule teenistusele strateegilise, eetilise ja juhtimisliku tähenduse. See loob aluse, mille põhjal anda praktikas eetilisi hinnanguid, kuna AT igapäevane toimimine on paratamatult väärtusotsustega seotud. Käesoleva eelnõu analüüsimise käigus on juba mitmes aspektis välja tulnud sellise selgroo puudumise tagajärjed, mis eriti teravalt väljendub konfliktsete väärtuste tunnistamata jätmisel (nt paindlikkus vs stabiilsus, kokkuhoid vs ametnike professionaalsus, teenistusest vabastamise lihtsus vs politiseeritus).

Paljud avaliku teenistuse motivatsiooniuuringud (nt Perry and Hondeghem, 2008) näitavad, et avaliku teenistuse väärtused mängivad olulist rolli ka ametnike motivatsioonis (üldise hüve teenimine, oma riigi arengule kaasa aitamine, neutraalse ekspertiisi pakkumine). See tähendab, et eelnõus on kasutamata jäetud võimalus, et ATS toimiks avaliku teenistuse ühtse identiteedi kujundaja ja hoidjana ning ka asutusteülese koordinatsioonimehhanismina, kus on oluline roll jagatud väärtustel ja avaliku huvi teenimise motivatsioonil.

3.3. Avaliku teenistuse seosed ühiskonnaga

Eelnõus on avalikku teenistust käsitletud kui „ametnike oma asja“, kus isegi Riigikogul on suhteliselt piiratud roll (vt 3.1. eespool). Lisaks on tähelepanu alt välja jäänud avaliku teenistuse suhestatus ühiskonnaga. Ainukeseks ühiskonnaga siduvaks institutsiooniks on eetikanõukogu, mille väljatoomine seaduse tasandil on väga positiivne, kuid mille konkreetset mõjukust ATS ei sätesta.

Samas näitab mitmete riikide praktika, et avaliku teenistuse maine ja usaldusväärsuse tõstmise eesmärgil on olulise otsustus- ja kontrolliõigusega kogudesse (nt *Civil Service Commission* Anglo-Ameerika maades) proovitud kaasata ka avaliku teenistuse väliseid inimesi, peamiselt arvamusliidreid, kodanikeühenduste ja vähemuste esindajaid ning akadeemilise taustaga inimesi. Seekaudu proovitakse parandada nii ühiskonnaliikmete arusaamist riigi tegevusest ja usaldust ametnikkonna vastu kui ka tõsta avaliku teenistuse atraktiivsust tööandjana. On kahetsusväärne, et käesolev ATSi eelnõu on jätnud sellise võimaluse kasutamata.

3.4. Avaliku teenistuse mitmekesisus

Ametniku töö põhineb paljuski info kogumisel ühiskonnast, seaduste/poliitikate ettevalmistamisel, analüüsimisel ja hindamisel, mis eelkõige sõltub ametniku ekspertteadmistest, aga ka rollitajumisest, väärtushinnangutest ja senisest elukogemusest. Seetõttu räägitakse üha enam lisaks esindusdemokraatiale ka sellisest mõistest nagu esindusbürokraatia: teisisõnu selline AT, mis oma ülesehituselt peegeldab erinevaid gruppe ühiskonnas. Euroopa riikides on esindatus olnud juba ajalooliselt võtmetähtsusega probleem ning kaasaegse avaliku teenistuse kujundamisel 19. sajandil prooviti avalike konkursside sisseviimise kaudu tagada just elanikkonna *erinevatele* gruppidele juurdepääs avalikule teenistusele. Esindatus on eelkõige seotud AT maine, usaldusväärsuse ja legitiimsusega, s.o. pigem sümboolse tähendusega näitamaks, et AT on tegelikult ka avatud, et seal on informatsiooni erinevate ühiskonna gruppide kohta, et riik väärtustab kõiki oma kodanikke ühtemoodi ka praktikas.

Eelnõus puudub avaliku teenistuse mitmekesisuse (esindatuse) temaatika (§ 10 deklareerib vaid üldsõnaliselt võrdse kohtlemise põhimõtte). Eesti ignorantsust antud teema üle ilmestab ka fakt, et kuigi me teame oma ametnikkonna jaotuvust soo, vanuse ja hariduse järgi, puudub statistika avalike teenistujate rahvusliku kuuluvuse (emakeele) kohta.

Eesti demokraatlik valitsemissüsteem peaks olema juba piisavalt küps selleks, et välja kujundada ka Eesti riigi poliitika avaliku teenistuse esindatuse küsimuses. Kas üldse soovime esindatust ja kui, siis kelle esindatust ja mil määral? Mida oleme valmis selleks tegema? See ei tähenda kvootide kehtestamist, küll aga täiendavate kommunikatsioonikanalite kaalumist nt vakantside väljakuulutamisel, teatud gruppide julgustamist avalikku teenistusse kandideerimisel jms „pehmeid“ võimalusi.

3.5. Tippjuhid

Väga positiivseks tuleb pidada avaliku teenistuse tippjuhtide kui eraldiseisva (ja sisuliselt ka kõige olulisema) ametnike grupi väljatoomist eelnõus. Kuna Eesti avalik haldus on väga detsentraliseeritud ─ ministeeriumidel on suur otsustusõigus nii poliitilistes kui juhtimisotsustes ─ siis on tippametnikud seda olulisemad: ühtsuse ja jagatud väärtuste loojad, koordineerimise ja koostöö jaoks aluse panijad. Kuna eelnõu tervikuna kinnistab väga detsentraliseeritud süsteemi, siis on seda olulisem kindlustada ja tugevdada üksikuid ühtsuse tagamise mehhanisme.

Riigisekretäri ja Riigikantselei roll tippametnike juhtimisel on jäetud sarnaseks praegusega, mis on end seni õigustanud. Tippjuhtide ring on põhjendatult sätestatud eelnõus § 8 lg 2 (kantslerid, asekantslerid, Riigikantselei direktorid, valitsusasutuste juhid), kelle hulgast kantsleritele kuulub eraldiseisev positsioon (mis on ka eelnõus sätestatud). Samas on praktiliselt kogu tippjuhtidega seotud regulatsiooni loomine delegeeritud Vabariigi Valitsusele. Demokraatlikes riikides eeldatakse just nimelt nende ametikohtade täitmisel avalikkuse kaasamist ja laiemat poliitilist arutelu, et vältida kitsaste erakondlike huvide eelistamist strateegilistele riiklikele huvidele. Eelnõus välja pakutud tippametnike juhtimise sisuliselt piiranguteta delegeerimine Vabariigi Valitsusele tekitab paratamatult küsimuse, kas ei peaks tippametnike värbamist, valikut, hindamist ja hüvesid rohkem seaduse tasemel reguleerima arvestades nende keskset rolli ja tähendust riigi toimimisel ning võimalust ja vajadust läbi nende isikute eeskuju avaliku teenistuse mainet ja usaldusväärsust tõsta.

Selliseid seaduse tasemel seatavaid piiranguid ei saa ka pidada täitevvõimu enesekorraldusõiguse põhjendamatuks piiramiseks. Seda eelkõige seetõttu, et tippametnikud oleks sellisel juhul paratamatult kõige mõjutatavamad võimalike politiseerimise katsete poolt, mis veelgi põhjendab vajadust tugevama seadusandliku aluse järele. Nende probleemide vähemalt üldjoones lahendamine seadusandja poolt lähtudes seadusandjapoolse kontrolli ja poliitilise tasakaalustatuse tagamise vajadusest väldiks suures osas juba eos võimalikke tekkivaid probleeme ja aitaks kaasa avaliku teenistuse ja ühiskonna sidususe suurendamisele.

Rääkides veel olulisematest üksikküsimustest, tasub siinkohal kaaluda, milliseid potentsiaalseid probleeme võib tekitada ainult Vabariigi Valitsuse poolne tippjuhtide valikukomisjoni liikmete nimetamine (§ 26 lg 5). Just tippametnike valimine on üks võimalusi, kus võiks ja tuleks seadusandluse tasemel ette näha mehhanism, kuidas kaasata riigi pikemaajalisi huve silmas pidades esiteks hetkel valitsusse mittekuuluvaid poliitilisi jõude ja teiseks avaliku teenistuse väliseid inimesi suurendades seeläbi valikuprotsessi usaldusväärsust kodanike silmis ning avaliku teenistuse mainet tervikuna (vt eespool 3.3.). Eelnõus on reguleerimata tippametnike hindamine.

3.6. Seaduse rakendamine

Kuni 1970ndate aastateni arvati, et poliitikakujundamist on võimalik selle rakendamisest eraldada. Paari viimase aastakümne jooksul on arenenud maailmas jõutud konsensusele, et poliitika elluviimine mõjutab olulisel määral ka poliitika sisu ning valiku tegemist alternatiivsete võimaluste vahel. Antud eelnõu kontekstis ei saa poliitikakujundamist selle rakendamisest eraldada seda enam, et paljud olemasolevad avaliku teenistuse probleemid tulenevad just puudulikust ATSi rakendamisest, mitte niivõrd ATSist endast. Seetõttu oleks vajalik ATSi ja selle rakendusseaduse üheaegne menetlemine.

4. Kas uus ATS loob aluse oma eesmärkide saavutamiseks?

Seletuskiri sõnastab uue ATSi eesmärgid järgmiselt: „uus ATS peab tagama efektiivse, paindliku, avatud, läbipaistva ja jätkusuutliku avaliku teenistuse ning kompetentsed, usaldusväärsed, tulemustele orienteeritud ja motiveeritud ametnikud“ (lk 2). Samas viidatakse ka Justiitsministeeriumi arengukavale, mille kohaselt „uus regulatsioon peab tagama, et ametnikud oleksid motiveeritud ja oleks tagatud piisav ametnike järelkasv ning liikumine era- ja avaliku sektori vahel“.

Tulenevalt käesolevast analüüsist võib väita, et suure tõenäosusega saavutatakse paindlik ja avatud avalik teenistus, mis toetab liikumist era- ja avaliku sektori vahel ning milles on tagatud mõningane läbipaistvus. Samas ei näe eelnõu ette mingeid mehhanisme jätkusuutlikkuse ja järelkasvu tagamiseks, avaliku teenistuse kompetentsi, usaldusväärsuse ja ametnike motiveerituse suurendamiseks (pigem vastupidi). See muudab sõnastatud ATSi eesmärgid paljuski deklaratiivseks, kus ei ole isegi proovitud tasakaalustatult välja arendada kõiki nimetatud eesmärke. Üheks põhjuseks on see, et ei ole korralikult kokku lepitud avaliku teenistuse peamistes väärtustes.

Ametniku mõiste kitsendamine on eriliselt eesmärgivaba. Ei selgu, milleks seda planeeritakse ning milliseid probleeme niivõrd ressursimahukas ja palju küsitavusi tekitav ettevõtmine lahendama peaks, millele ei saaks läheneda muude (ja vähem ressursimahukate) meetmete kaudu. Ametniku mõiste kitsendamise üheks peidetud eesmärgiks võib pidada kokkuhoidu ning ametnike arvu vähendamise fakti poliitilist atraktiivsust. Kokkuhoid tundub üldse olevat eelnõu varjatud eesmärk, samas ei selgu, millises mahus kokkuhoidu antud eelnõu üldse võimaldab -- arvestades palkade kasvavat osatähtsust ametnike motiveerimisel (vt eespool 2.2.2.) ning ametnike teenistustingimuste väga sarnaseks muutmist töölepinguliste tingimustega.

On kahetsusväärne, et teadlikult või ebateadlikult luuakse nõrka ja ebastabiilset avalikku teenistust. Eesti demokraatlik valitsemispraktika peaks olema juba piisavalt arenenud selleks, et mitte karta tugevat ja professionaalset ametnikkonda, vaid pigem proovida seda luua ja ressurssidega kindlustada.

Kokkuvõte

Eelnõu aitab kaasa avaliku teenistuse keskse koordineerimise probleemi lahendamisele, samuti on mitmed hädavajalikud tehnilised probleemid lahenduse leidnud: teenistusse võtmise ja hindamise korraldus, ametnike registri loomine, palgasüsteemi korrastamine, ametnike mobiilsuse võimaldamine, ressursimahuka koolituse korraldus, välislähetuste regulatsioon.

Fundamentaalse reformina sätestab eelnõu ametniku mõiste muutmise. Tegemist on väga töömahuka plaaniga, mille rakendamisega kaasnevad olulised probleemid kogu riigi toimimise jaoks. Samas on ametniku mõiste kitsendamise eesmärk (ja ka sellest tulenev kasu) ebamäärane. Ametniku mõistega seonduv vajab täiendavat analüüsi ja alternatiivsete valikute kaalumist.

Eelnõu ei lahenda kahte põhimõttelist probleemi Eesti avalikus teenistuses, vaid võimendab neid veelgi:

1) Suure tõenäosusega nõrgestab uus ATS avaliku teenistuse konkurentsivõimet tööturul, kuna nähakse ette mitmete avaliku teenistuse hüvede ja sotsiaalsete garantiide kaotamine, midagi asemele pakkumata. Avalike teenistujate motivatsiooni võivad vähendada ka edutamisvõimaluste piiratus teenistuse siseselt ning vähene rõhk koolitusel ning arendamisel.
2) Eelnõu kandvaks väärtuseks on paindlikkus (muuhulgas teenistusest vabastamise lihtsustamine), mida ei tasakaalusta avaliku teenistuse stabiilsust ja neutraalsust tagavad meetmed. Seetõttu võivad süveneda probleemid seoses järjepidevuse ja institutsionaalse mäluga, ekspertteadmiste akumuleerimisega aja jooksul ning järelkasvu väljaarendamisega.

Eelnõu toob kaasa olulise otsustusõiguse delegeerimise täidesaatvale võimule, mille otstarbekust tasuks täiendavalt kaaluda. Samuti vääriks põhimõttelist diskussiooni avaliku teenistuse väärtused (sh mitmekesisus), avaliku teenistuse seosed ühiskonnaga ning tippametnike problemaatika.

Kuigi antud arvamuses ei analüüsitud spetsiifilisi kohalike omavalitsuste küsimusi, siis nendele spetsialiseerunud eksperthinnangutega tutvumisel jäävad samuti silma mitmed probleemid, millega eelnõu edaspidise menetlemise käigus kindlasti arvestada tuleb. Üheks eelnõu täiendavaks eesmärgiks võiks olla valitsemissüsteemi sisese lõhe vähendamine keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel, mis eeldab täit tähelepanu ja vastutustunnet omavalitsuste jaoks raamistiku loomisel.

Kokkuvõttes tuleb märkida, et kuigi eelnõus on paar põhimõttelisemat probleemi ning mitmed tehnilised puudujäägid, loob eelnõu siiski piisavalt korraliku aluse avaliku teenistuse arendamiseks. Edasise menetlemise käigus tuleks väljatoodud puudustesse tõsiselt suhtuda ning võimaluse korral ATSi eelnõud käsitleda koos selle rakendusseadusega.

Kirjanduse loetelu

Avaliku teenistuse aastaraamat 2007.

Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph; Nomden, Koen and Robert Polet. 2001. *Civil Services in the Europe of Fifteen*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2009. *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*. Paris: SIGMA Paper, no. 44.

OECD/SIGMA. 2006. *Sustainability Challenges for the Estonian Civil Service*. Paris, November 2006.

Perry, James L. and Annie Hondeghem (eds). 2008. *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford University Press.

Randma-Liiv, Tiina. 2002. Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. *Trames*, vol. 6, no. 4, pp. 374-389.

Randma-Liiv, Tiina. 2004. Euroopa Liiduga ühinemise väljakutsed Eesti avalikule haldusele *Riigikogu Toimetised*, nr. 9, 109-116.

World Bank. 2006. *Administrative Capacity in the New Member States: the Limits of Innovation?* Poverty Reduction and Economic Management Unit. Report 36930-GLB.