

# TEHNOLOOGIA & VALITSEMINE

## RAGNAR NURKSE INSTITUUDI POLIITIKAANALÜÜSID

Nr 2 SEPTEMBER 2014

Arenguökonomika alusepanijaid Ragnar Nurkse on rahvusvaheliselt üks mõjukaim Eestist pärit sotsiaalteadlane. TTÜ Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudi missioon on Nurkse töö tuntuse hoidmine ja tõstmine nii Eestis kui ka mujal maailmas. „Tehnoloogia & valitsemise“ poliitikaanalüüsides seeria eesmärgiks on panustada Eesti riigivalitsemise, majandusarengu, innovatsiooni ja tehnoloogilise arengu debattidesse, tutvustades Ragnar Nurkse instituudi teadustegevuse tulemusi ning pakkudes soovitusi riiklike strateegiatega, poliitikatega ja igapäevaste tegevustega paremaks korraldamiseks.

[ttu.ee/nurkse/analyyis](http://ttu.ee/nurkse/analyyis)



## Avaliku teenistuse tippjuhtide seast Lahkumine Eestis 2009–2013

Reelika Rattus<sup>1</sup>

### Analüüsi põhisõnumid

- Eestis on aastail 2009–2013 avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkunud nii vabatahtlikult kui ka sunnitud. Kõige rohkem on esinenud tõuketeguritest ajendatud vabatahtlikku lahkumist, viidates tööga rahulolematuse olulisele mõjule.
- Tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjused on varieerunud erinevate lahkumise tüüpide ja inimeste lõikes. Kaheks olulisimaks põhjuseks on olnud koostööprobleemid ministriga ning liiga kaua ühes kohas (ametikohal, asutuses või valdkonnas) töötamisega kaasnenud väsimus ja tüdimus. Edasistes karjäärivalikutest on paljud teadlikult otsustanud tippjuhtide grupis mitte jätkata, ehkki enamus on otsuse teinud hoopis alternatiivse töö atraktiivsuse põhjal.
- Lahkumispõhjuste analüüsile tuginedes on küsitav, kuidas Eestis tippjuhtide olulisust teadvustatakse. Asjaolu, et koostööprobleemid ministriga on viinud tippjuhtide seast lahkumiseni, viitab tippjuhtide rolli ja nende järjepidevuse vähele tähtsustamisele. Viimast toetab ka fakt, et tippjuhtide valiku, hindamise ja arendamise kõrval pole Eestis seni piisavalt tegeletud tippjuhtide hoidmisega.
- Tippjuhtide motiveerimiseks ja hoidmiseks on olulisim tegeleda lahkumisega seotud tõuketeguritega. Eriti tähtis on liiga kaua ühes kohas töötamisega kaasneva väsimuse ja tüdimuse ennetamine, mida toetaks näiteks tippjuhtide grupis horisontaalse mobiilsuse (rotatsiooni) soodustamine. Samas tuleb ettevaatlikusega suhtuda tippjuhtide viieaastasest teenistustähtaega, mis kehtestati Eestis rotatsioonisüsteemi käivitamise eesmärgil – see võib hoopis suurendada tippjuhtide grupist lahkumist ning õhnestada tippjuhtide sõltumatust.

<sup>1</sup> Analüüs on lühendatud versioon autori magistritööst: Rattus, Reelika (2014) Avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumine: Eesti näide 2009–2013. Juhendajad Professor Dr. Tiina Randma-Liiv ja Eve Limbach-Pirrn. Tallinna Tehnikaülikool, Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut. Tagasiside ja täiendav informatsioon: [reelika.rattus@gmail.com](mailto:reelika.rattus@gmail.com).

## Sissejuhatus

Avaliku teenistuse tippjuhtidel on oluline roll eduka riigivalitsemise tagamisel. Avaliku teenistuse kõrgeimate esindajatena on nad vahelülis riigi poliitilise ja administratiivse juhtimise vahel, tagades tasakaalu päevaliitiliste prioriteetide ning avalikust huvist lähtuva professionaalse ja järjepideva riigivalitsemise vahel. Tippjuhtide institutsioon toimib avalikus sektoris ühtlasi nii-öelda „liimina“, sidudes avaliku halduse erinevad osad üksteisega ning aidates tagada avaliku sektori integreeritud valitsemist. Ka Eestis on tippjuhid ja nende järjepidevus tähtis – eriti Eesti avatud ja detsentraliseeritud avaliku teenistuse kontekstis täheldatud ühtsuse, koostöö, koordineerimise ja integreerituse puudujääkide (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 247–248; OECD 2011) tasakaalustamisel.

Tippjuhtide olulisust arvestades on tähtis paremini mõista avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumist ja selle põhjuseid. Seda enam, et personali voolavusega kaasnevad erinevad materiaalsed kulud (nt seoses uue tippjuhi värbamise, valiku ja arendamisega) ning tippjuhtide lahkumine on eriti problemaatiline avalikus teenistuses institutsionaalse mälu, järjepidevuse ning inimeste- ja asutustevaheliste suhete (vähemalt ajutise) katkemise vaatepunktist. Samuti õõnestab see avaliku sektori koostööd ja koordineerimist ning laiemalt avalike teenistujate seas ühtse identiteedi, eetose ja väärtuste kujunemist. (Christensen, Lægreid 2007, 1062; Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 383)

Käesolev analüüs keskendub lähemalt tippjuhtide seast lahkumisele Eestis, mida seni pole põhjalikumalt uuritud. Analüüs annab ülevaate samateemalisest magistristööst, mille eesmärgiks oli välja selgitada Eestis viimasel viiel aastal (2009–2013) avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkunud ja nende lahkumise põhjused. Lahkumispõhjuste analüüs tugineb anonüümsetele poolstruktureeritud intervjuudele 37 uuritava perioodil tippjuhtide seast lahkunud endise tippjuhiga (70% vastamismäär).

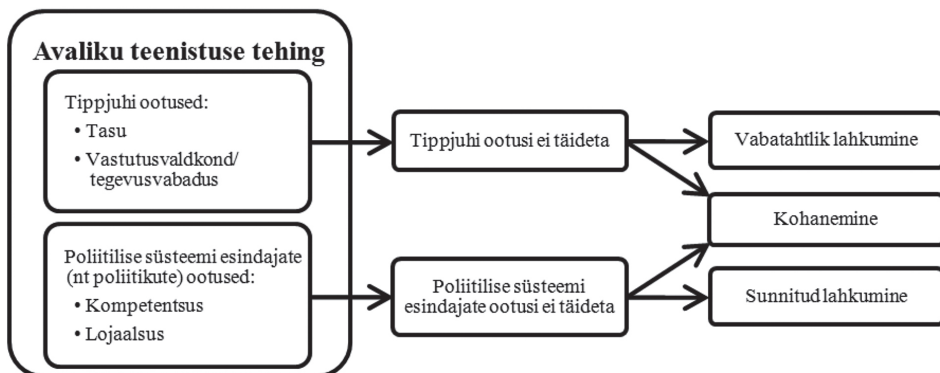
### 1. Tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjused

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. Olemasolevad uurimused on valdavalt keskendunud tippjuhtide **sunnitud** ehk tippjuhi tahtest sõltumatu ja kohustatud lahkumisele. Seejuures selgitatakse tippjuhtide lahkumist peamiselt seoses poliitilise võimu vahetumise ja ametikoha politiseerimisega (Christensen *et al.* 2014; Nahtigal, Haček 2013).

Tippjuhtide **vabatahtlik** ehk tippjuhi tahtest lähtuv lahkumine on olnud tagaplaanil, olgugi et ka sel moel võivad tippjuhid lahkuda. Tippjuhtide ametikohalt lahkumise mitmekülgsemaks uurimiseks on võimalik lähtuda **avaliku teenistuse tehingu kontseptsioonist**, mis hõlmab nii tippjuhtide sunnitud kui ka vabatahtlikku lahkumist.

**Avaliku teenistuse tehing** (ingl *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 2000, 8; Hood, Lodge 2006, 6). Poliitilise süsteemi esindajate näol peetakse silmas erinevaid osapooli alates poliitikutest ja erakondadest kuni laiema avalikkuseni, keda tippjuhid nii-öelda teenivad. Tippjuhtide puhul on eriti oluliseks peetud nende ja poliitikutest ministrite vahelisi kokkuleppeid. Ministrid ootavad tavapäraselt tippjuhtidelt teatud kompetentsust ja (poliitilist) lojaalsust; „vastutasuna“ ootavad tippjuhid, et poliitikud tagaksid neile tasu rahaliste ja mitte-rahaliste hüvede näol (nt palk, pension, ametikohakindlus) ning tegevusvabaduse soovitud vastutusvaldkonnas (Burns *et al.* 2013, 136; Hood, Lodge 2006, 7). Aja, riikide ja ametikohtade lõikes võib siiski varieeruda ATT sisu ehk see, kuidas täpselt selle erinevaid komponente mõistetakse ja tähtsustatakse.

ATT-d on võimalik kasutada ühe lähtekohana tippjuhtide ametikohalt lahkumise uurimisel. Nimelt, kui üks või mõlemad osapooled ei täida (teadlikult) teise ootusi ATT osas või pole (enam) rahul tehingu tingimustega, siis võib see tähistada vähemalt ühe osapoole vaatepunktist ATT katkemist (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 ning vabatahtlikku ametikohalt lahkumist** (Joonis 1). Kui tippjuht ei täida (enam) ATT-st tulenevalt poliitikute või ka teiste poliitilise süsteemi osapoolte ootusi kompetentsuse ja lojaalsuse osas, võidakse tippjuht teenistusest vabastada (st sunnitud lahkumine). Kui aga tippjuhi ootusi tasu ning kindlas vastutusvaldkonnas tegevusvabaduse mõistes ei täideta, võib see ajendada tippjuhti ennast otsustama ametikohalt lahkumise kasuks (st vabatahtlik lahkumine).



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

**Joonis 1.** Avaliku teenistuse tehingust lähtuvad tippjuhtide lahkumise alused

### 1.1. Sunnitud lahkumine

Avaliku teenistuse teingu põhjal on kompetentsus ja lojaalsus seega kaks peamist tegurit, mille suhtes poliitilise süsteemi esindajate ootuste muutumisel või tippjuhi poolt ootuste teadlikul mittetäitmisel võib olla alust tippjuhi ametikohalt vabastamiseks.

**Kompetentsus.** Kompetentsus viitab tippjuhi erinevatele võimetele, teadmistele, oskustele või kogemustele, mis on eelduseks ametiülesannete edukaks täitmiseks (Hood, Lodge 2006, 86). Kaasaegses meritokraatlikele ehk väärtuspõhistele põhimõtetele tuginevas avalikus teenistuses on personaliotsuste tegemisel inimese kompetentsust peetud üheks olulisimaks kriteeriumiks (Peters 2010, 83). Siiski võib aja, organisatsioonide, ametikohtade või isikute lõikes erineda kompetentsusnõuete täpne sisu ja tähtsus – näiteks, kuivõrd tähtsustatakse tippjuhtide intellektuaalseid võimeid, valdkondlikke ekspertteadmisi või organisatsiooni juhtimise võimeid.

**Lojaalsus.** Siinkohal on oluline küsimus, kellele peaks kuuluma tippjuhi esmane lojaalsus. Ühelt poolt nõutakse tippjuhtidelt lojaalsust riigile, avalikule huvile ning valitsusele kui institutsioonile (st mitte teatud valitsuserakonnale või -poliitikule). Teisalt ootavad poliitikud sageli tippjuhtidelt pühendumist just nende poliitilistele eesmärkidele (poliitiline lojaalsus) või ka konkreetsele ministrile (personaalne lojaalsus), sest tippjuhtide hoiakud võivad mõjutavad nende poliitikate elluviimise edukust. Tippjuhi lojaalsusega seotud vastandlikud ootused, pinged ja konfliktid kerkivad seejuures eriti esile võimulolijate vahetumisel, viies potentsiaalselt ka tippjuhi sunnitud lahkumiseni. Nüüdisaegses demokraatlikus ja väärtus-

põhisusele tuginevas avalikus teenistuses on siiski oluline, et tippjuhid oleksid kaitstud ülekaalukalt või ainult poliitilisest/personaalsest lojaalsusest (*versus* professionaalsusest) lähtuva ametist vabastamise eest. (Boyne *et al.* 2010, 137–138; Nahtigal, Haček 2013, 112; Peters, Pierre 2004, 2)

Peale ATT-s mainitu võib sunnitud lahkumise aluseks olla tippjuhi ja tema organisatsiooni poolt ebapiisav tulemuste saavutamine ehk **vähene tulemuslikkus** (Boyne *et al.* 2010, 139). Samas on sellega seotud mitmeid vastuolusid: näiteks tulemused sõltuvad sageli peale tippjuhi tegevuse veel muudest teguritest ning avalikus sektoris on tulemuseesmärkide paikapänemine keeruline (Guilfoyle 2012, 251–253; Shen, Cho 2005, 844).

## 1.2. Vabatahtlik lahkumine

Avaliku teenistuse tehingu mudeli põhjal võib tippjuhi vabatahtlik lahkumine lähtuda sellest, et tippjuhi ootusi tasu ning tegevusvabaduse osas ei täideta.

**Tasu.** ATT-s nagu ka muudes töösuhetes on tasu rahaliste ja mitterahaliste hüvede näol tippjuhi panuse eest äärmiselt oluline. 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. Uue haldusjuhtimisega 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 (OECD 2008, 59–62, 75; Van Dorpe, Horton 2011, 241). Tippjuhi jaoks võib tasu olla veel näiteks avalikus teenistuses töötamisega kaasnev prestiiž või sisemine rahulolu (Hood, Lodge 2006, 65).

**Tegevusvabadus soovitud vastutusvaldkonnas.** Laiemas mõistes võib ka seda tippjuhi tasuks pidada. Samas võidakse vastutust ja tegevusvabadust väärtustada erinevalt: kui ühed näevad neid osana tasust ja motivatsiooniallikana, siis teistele võib see, vastu-pidi, 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 tegevusvabaduse üle 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).

Tasu ja tegevusvabaduse osas tippjuhi ootuste mittetäitmine võib kaasa tuua tippjuhi rahulolematuse tööga. Inimese **rahulolu tööga** on nii era- kui ka avaliku sektori personali voolavuse uurimustes peetud üheks olulisimaks tema ametikohale jäämise või sellelt lahkumise otsust mõjutavaks aspektiks (Llorens, Stazyk 2011, 112–113). Mida kõrgem on tippjuhi rahulolu oma tööga, seda vähem tõenäoliselt ta soovib oma ametikohalt lahkuda. 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). Sellised tegurid võibki koondada ühisnime „**tõuketegurid**” alla.

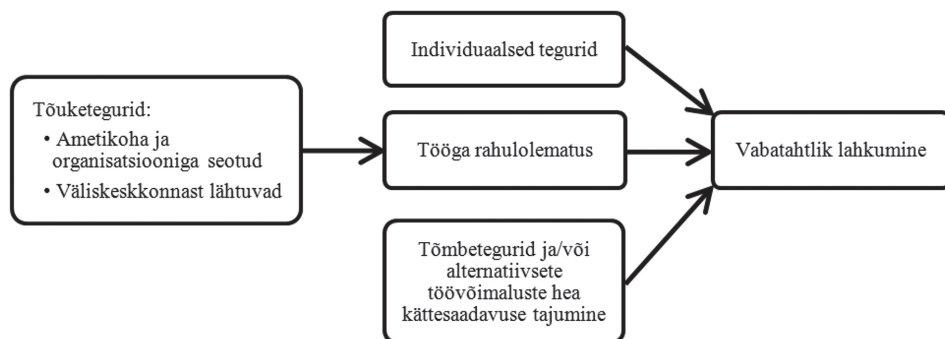
Tippjuhi ootustele vastava tasu või tegevusvabaduse mittetagamine võib toimida seega tõuketegurina. Tõuketegureid on ka teisi ning erinevates situatsioonides võivad nad omada erinevat mõju. Näiteks on tõuketeguriteks peetud ebaselgeid tööeesmärke, töö rutiinsust, ebapiisavaid täienduskoolituse ja edutamisevõimalusi, ebavõrdset tulemuste hindamise süsteemi, liigset töökoormust (sh selle negatiivseid mõjusid töö- ja pereelu tasakaalule), rahulolematust seoses suhetega kolleegide või kõrgemalseisvate juhtidega (nt minister, kõrgemal positsioonil asuv tippjuht) jne. Peale ametikoha ja organisatsiooniga otseselt seotud ning organisatsiooni poolt kontrollitavate tõuketegurite võivad tõuketegurid lähtuda väliskeskonnast. Näiteks võib tippjuhi rahulolu tööga negatiivselt mõjutada riigi kui tööandja ja avaliku teenistuse kehva maine ühiskonnas (Demmke 2005, 123).

Lahkumisotsus võib veel sõltuda alternatiivsetest töövõimalustest ning „**tõmbeteguritest**” nende suhtes ehk teguritest, mis justkui meelitavad tippjuhti uuele atraktiivsele töökohale – eeldusel, et see on olemas (Ali Shah *et al.* 2010, 172). Tõmbetegurid võivad hõlmata tõuketeguritele sarnaseid tegureid, kuid vastupidises tähenduses. Näiteks võib uue ametikoha suhtes tõmbeteguriks olla sealne parem tasu, paremad täienduskoolituse ja edutamisevõimalused, huvitavamad ja väljakutsuvad tööülesanded, sobivam töökoormus või -tingimused jne. Samas võidakse lahkuda ka uue töökoha olemasoluta, tuginedes **tajule alternatiivsete töövõimaluste kättesaadavuse suhtes**. Kui tippjuht tajub, et võimalused meelepärase alternatiivse töö leidmiseks on soodsad (st alternatiive tajutakse hästi kättesaadavana), võib ta otsustada ametikohalt lahkuda. (Hwang, Kuo 2006, 255–256; Wheeler *et al.* 2007, 208)

Tippjuhtide lahkumist võivad mõjutada ka **individuaalsed tegurid**: tippjuhi vanus, teenistusstaaz, haridustase, perekondlik staatus jne (Cho, Lewis 2012, 7–9). Näiteks võidakse kõrge vanuse tõttu minna pensionile. Samuti võivad elutsükli hüpoteesi kohaselt noored, vähese teenistusstaazi ja perekondlike kohustusteta teenistujad olla altimad ametikohalt lahku-

ma kui vanemad ja suurema teenistusstaažiga, elukoha mõistes paikseks jäänud ja perekondlike kohustustega inimesed (Moynihan, Landuyt 2008, 122).

Eelnevast tulenevalt võib tippjuhi ametikohalt vabatahtlik 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 tippjuhid

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). 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)

Eestis on tippjuhtidele kui eraldiseisvale grupile avalikus teenistuses suunatud kesksel tasandil erinevaid tegevusi juba alates 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadusest (ATSa)<sup>2</sup>. Näiteks on toimunud kõrgemate riigiametnike konkursi- ja atesteerimiskomisjonis parimate tippjuhi kandidaatide väljaselekteerimine ja perioodiline atesteerimine, tippjuhtide kompetentsimudeli alusel tippjuhtide hindamine ja arendamine jne.

<sup>2</sup> 1996. aastal jõustunud esimesele avaliku teenistuse seadusele viidatakse edaspidi lühendiga „ATSa“ ning 2013. aastal jõustunud uuele avaliku teenistuse seadusele lühendiga „ATSb“.

Avaliku teenistuse tippjuhid eraldiseisva institutsioonina said õigusliku aluse aga alles 2013. aasta ATSp-ga. Peale mitme avaliku teenistuse ülese muudatuse (nt kaotati teenistusstaazist lähtuvad lisatasud ja vanaduspension) kaasnesid ATSp-ga täiendavad muudatused just tippjuhtide teenistussuhetes. Näiteks kehtestati nõue täita tippjuhtide ametikohad ainult avaliku konkursiga (erandiks kantslerid), mille viib läbi avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjon. Samuti laiendati seni vaid vähestele tippjuhtidele kehtinud viieaastast teenistustähtaega kõigile ülejäänud tippjuhtidele, kes seni nimetati ametisse määramata ajaks (Tabel 1), vähendades nõnda laiemalt tippjuhtide ametikohakindlust. Tippjuhtide värbamise, valiku, arendamise ja hindamise täpsem korraldus (sealhulgas kompetentsusnõuded ja kohustus osaleda hindamis- ja arendustegevustes) reguleeriti Vabariigi Valitsuse määrusega („Ministeeriumi kantslerile...“). Tippjuhtidelt nõutakse ATSp-ga ja ATSp-ga eelkõige lojaalsust Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale.

Tippjuhtide teenistusest vabastamise õigus (nii sunnitud kui ka vabatahtlikul lahkumisel) on üldjuhul ministril kui asutuse juhil. Vaid kantslerite ja mõne muu tippjuhi puhul kuulub see Vabariigi Valitsuse pädevusse. (Tabel 1) Tippjuhi ametist vabastamise alused on erinevad: selleks võib olla näiteks tippjuhi enda soov, teenistustähtaja möödumine, koondamine, ametikohale mittevastavus, distsiplinaarsüütegu, töövõime (pikaajaline) vähenemine, tippjuhi surm jne. ATSp nägi kohusetäitjana ametisse nimetatud isikute teenistusest vabastamise alusena ka konkursi korras valitud isiku ametisse astumist; ATSp-s on kohusetäitja regulatsioonist loobunud. Kantsler võidakse ametist vabastada ka ministri hinnangul koostöö mittelaabumise tõttu tingimusega, et ministri ja kantsleri koos töötamise algusest peab olema möödunud ATSp kohaselt üks aasta ja ATSp alusel vähem, kuus kuud.

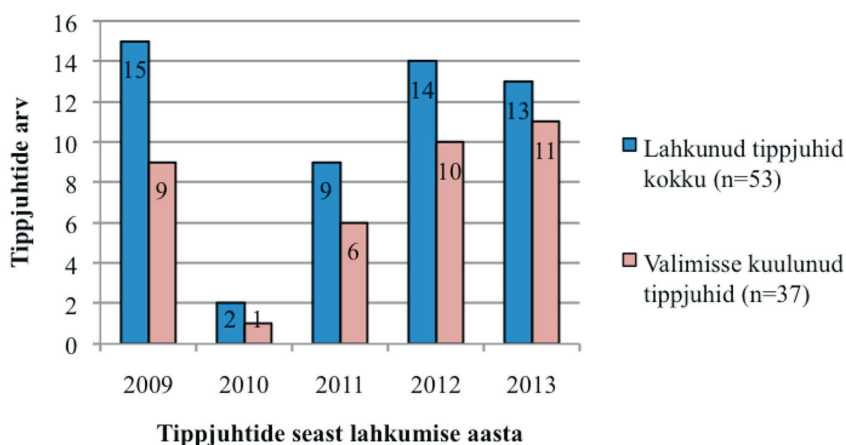


**Tabel 1.** Tippjuhid teenistustähtaja ning ametisse nimetaja / teenistusest vabastaja alusel

	Enne 01.04.2013 (ATSa)		Alates 01.04.2013 (ATSb)
<b>Tippjuhi nimetab ametisse ja vabastab teenistusest...</b>	<b>Nimetatakse ametisse määramata ajaks</b>	<b>Viieaastane teenistustähtaeg</b>	<b>Viieaastane teenistustähtaeg</b>
<b>Vabariigi Valitsus</b>	-	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)
<b>Ametiasutuse juht (minister, riigisekretär)</b>	Ülejäänud tippjuhid (sh asekanclerid, Riigikantselei direktorid)	Konkurentsiameti peadirektor, riigiarhivaar	Ülejäänud tippjuhid (sh asekanclerid, Riigikantselei direktorid)

## 2.2. Tippjuhtide seast lahkunud

Aastail 2009–2013 kuulus tippjuhtide gruppi kokku 135 inimest. Neist 14 vahetasid uuritava perioodil küll ametikohta, kuid jäid siiski tippjuhtide gruppi, 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)

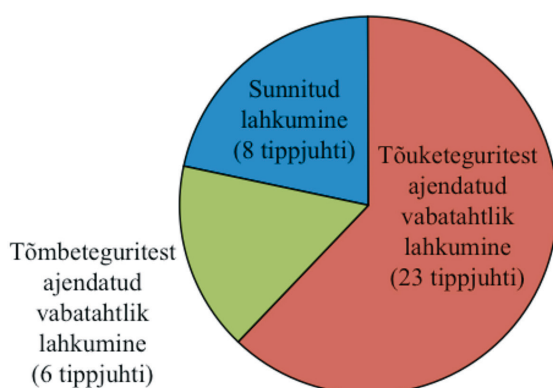


Koostaja: Reelika Rattus

**Joonis 3.** Endised tippjuhid ametikohalt lahkumise aasta alusel

### 2.3. Tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjused

Eestis on 37 endise tippjuhiga läbi viidud intervjuude alusel esinenud uuri-  
taval perioodil nii sunnitud kui ka vabatahtlikku lahkumist, millest viimase  
võib omakorda jagada eelkõige tõuketeguritest või tõmbeteguritest ajen-  
datud vabatahtlikuks lahkumiseks. Tippjuhtide ametikohalt lahkumine  
toimus ülekaalukalt vabatahtlikult (78% respondentidest) ja peamiselt  
tõuketeguritest ajendatuna (62% respondentidest), viidates valdavalt  
tööga rahulolematuse olulisele mõjule. Vähem esines sunnitud lahkumist  
(22% respondentidest) ja alternatiivse töökoha suhtes tõmbeteguritest  
ajendatud vabatahtlikku lahkumist (16% respondentidest). (Joonis 4)



Koostaja: Reelika Rattus

**Joonis 4.** Respondendid (n = 37) lahkumise tüüpi alusel

#### 2.3.1. Sunnitud lahkumine

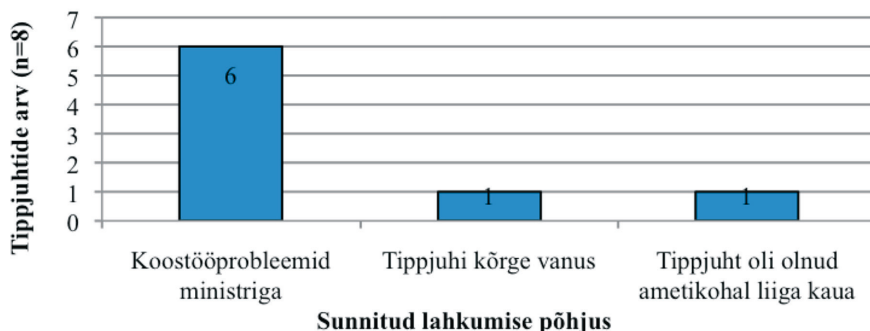
Kaheksa respondendi puhul esines sunnitud lahkumine. Autorile teada-  
olevalt vabastati Eestis perioodil 2009–2013 distsiplinaarsüüteo alusel  
teenistusest vaid üks tippjuht, kes ei kuulunud magistritöö valimisse.  
Intervjueeritud tippjuhtide ametist vabastamise formaalseks aluseks oli  
teenistustähtsaja möödumine (kolm respondenti), ametiasutuse reorgani-  
seerimise tõttu koondamine või tippjuhi teisele ametikohale üleviimine  
(kolm respondenti), kohusetäitja asemel konkursi korras valitud isiku  
ametisse astumine (üks respondent) või tippjuhi omal soovil 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 tuginedi eelnimetatud institutsionaalse raamistiku poolt pakutavatele võimalustele. Nii esines sunnitud lahkumine sageli „peidetud“ kujul. Näiteks öeldi ühele tippjuhile ministri initsiatiivil, et ta esitaks „vabatahtlikult“ lahkumisavalduse ning kahele, et neid uueks ametiajaks ametikohale ei nimetata. Seejuures leiti, et tippjuhi enne teenistustähtaja lõppu ametist vabastamisest võidi hoiduda, vältimaks avalikkuse ja meedia liigset tähelepanu. Kui ametikoha täitmiseks korraldati konkurss, loobuti valdavalt konkursil osalemisest, sest tajuti, et sõltumata kandideerimisest neid ei valita.

Respondentide hinnangutele tuginedes oli sunnitud lahkumise põhjuseid kolm (Joonis 5). Levinuimaks põhjuseks oli koostööprobleemid poliitilise juhi ehk ministriga (kuus respondenti). Probleemid lähtusid erimeelsustest ministriga nii valdkonna sisuküsimustes kui ka tippjuhi rollis. Respondentide arvates nägi minister tippjuhti nõuandja asemel rohkem tehtud otsuste elluvijana ning ootas seejuures tippjuhilt vaikivat nõusolekut. 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 arvas, 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 valikutest.

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. Ühelgi juhul ei pakutud lahendusi tippjuhi lahkumise vältimiseks.



Koostaja: Reelika Rattus

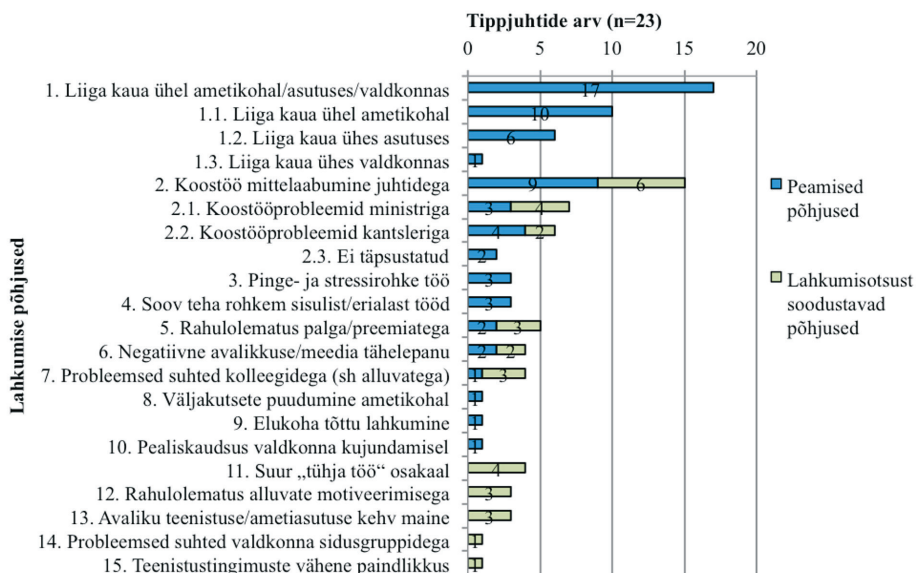
**Joonis 5.** Sunnitud lahkumise põhjused

### 2.3.2. Vabatahtlik lahkumine

Vabatahtlik lahkumine, mida esines uuritava perioodil oluliselt rohkem, on seotud palju mitmekesisemate lahkumispõhjustega. Lähtuvalt lahkumise põhiolemusest on võimalik eristada kahte vabatahtliku lahkumise tüüpi: tőuketeguritest ja tőmbeteguritest ajendatud lahkumine.

#### Tőuketeguritest ajendatud lahkumine

Intervjuueritud tippjuhtidest suurima osa, 23 tippjuhi ametikohalt lahkumine lähtus eelkõige tőuketeguritest, mis tekitasid tőuga rahulolematuse ja viisid vabatahtliku lahkumiseni. Respondendid mainisid üldjuhul mitut lahkumispõhjust. Lahkumisotsuse peamised ja selle langetamist soodustavad põhjused on koondatud Joonisele 6.



Koostaja: Reelika Rattus

#### Joonis 6. Tőuketeguritest ajendatud vabatahtliku lahkumise põhjused

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

Suurima osa lahkumispõhjustest moodustavad **organisatsioonilised tőuketegurid**, mis on seotud tippjuhi ametikoha ja laiemalt organisatsiooniga. Siia kuuluvad ülekaalukalt kaks kõige olulisemat tőuketegurit. Esiteks, liiga kaua samal ametikohal, asutuses või valdkonnas tőotamine (17 respondenti, 6 jaoks ainuke peamine põhjus), mis tekitas tippjuhtides

tüdimust ja väsimust ametiülesannete täitmisel. Viimast eriti, kui ametikohal polnud enam piisavalt huvitavaid ja/või arendavaid väljakutseid. Üks tundis ka hirmu, et kauemaks ametikohale jäädes ei ole ta enam tööturul konkurentsivõimeline. Viie respondendi arvates oli nende lahkumine vajalik ühtlasi organisatsiooni arenguks.

Teiseks peamiseks tõuketeguriks oli koostöö mittelaabumine juhtidega (14 respondenti, 1 jaoks ainuke peamine põhjus) – enamasti ministriga, aga sagedasti ka kantsleriga. Samamoodi nagu sunnitud lahkumise korral olid koostööprobleemid poliitilise juhi ehk ministriga seotud eelkõige erimeelsustega valdkonna sisuküsimustes ja tippjuhi rollis. Vajadus ellu viia poliitika, 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 ministriga ka isiklike konfliktideni ning kahtlusteni tippjuhi lojaalsuses ministrile, mis tekitas näiteks usaldamatuse tunnet. Nii pidasid tippjuhid otstarbekamaks lahkuda, isegi kui poliitilise juhi otsene surve selleks puudus.

Probleemsed koostöösuhted kõrgemalseisva administratiivse juhi ehk kantsleriga olid tingitud eelkõige tema erinevast või tippjuhi jaoks eba-meeldivast juhtimisstiilist. Peamisteks rahulolematust tekitanud tõuketeguriteks olid: (a) uue kantsleri üldine usaldamatus ja suurenenud kontroll, mis vähendas tippjuhi tegevusvabadust, (b) kantsleri liigne pealiskaudsus ja vähene tippjuhi juhendamine valdkonna sisuküsimustes või (c) kantsleri eba-meeldiv suhtlemisviis (nt vastuvaidlemise sallimatus, solvamine, karjumine).

Ülejäänud organisatsioonilisi tõuketegureid mainiti vähematel juhtudel. Määravamateks teguriteks olid siinkohal näiteks tippjuhtide pinge- ja stressirohke töö, rahulolematuse palga ja/või preemiatega, probleemsed suhted kolleegidega, sealhulgas alluvatega (tulenevalt ühtse meeskonnatunde ja usalduse puudumisest või vastuseisust juhi suhtes), ametikohal uute väljakutsete puudumine ning pealiskaudsus valdkonna kujundamisel (nt organisatsioonis otsuste tegemine meelevaldselt ja ebaadekvaatse informatsiooni alusel). Esines ka mitmeid lahkumisotsust soodustanud tõuketegureid (nt suur „tühja töö“ osakaal, mis jättis vähe aega sisuliseks juhitööks; rahulolematuse alluvate motiveerimise võimalustega ja teenistus-tingimuste vähene paindlikkus).

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, mille

valguses otsustati lahkuda organisatsiooni maine ja pereliikmete meele- rahu säilitamiseks. Muudel juhtudel peeti ebameeldivaks, et kõike tippjuhi öeldut võidi meedias/avalikkuses negatiivselt tõlgendada. Lahkumisotsuse tegemist soodustas ka avaliku teenistuse või ametiasutuse kehv maine ja selle demotiveeriv mõju ning probleemsed suhted valdkonna sidus- gruppidega (sest „pidi pidevalt kellegi jaoks negatiivseid otsuseid tegema“). Neljal juhul oli lahkumisotsus seotud **individuaalsete põhjustega**. Näiteks lahkuti soovist teha juhtimistöõ asemel rohkem sisulist ja/või erialast tööd. 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 otsustas lahkuda, kuna kohusetäitjana ei vastanud ta kõigile tippjuhi ametikoha nõuetele. Enamikku neist (18 respondenti) ei püüdnud kõrgemalseisvad juhid veenda ametisse jääma.

Lahkumisel arvestas enamus teatud määral ka alternatiivsete töövõimalustega. Kaheksa respondendi jaoks oli uue töökohta olemasolu lahkumise eelduseks. Põhjuseid selleks oli erinevaid, näiteks: rahulolematust tippjuhi ametikohal polnud nii suur, et alternatiivita lahkuda, vähene majanduslik kindlustatus või (atraktiivsete) alternatiivide vähesus. Enamus (üheksa respondenti) uuris enne lahkumist alternatiivseid töövõimalusi ja mõnel oli lahkudes uus töökoht<sup>3</sup> olemas, kuid enne seda olid nad juba lahkumis- otsuse teinud. Ülejäänud kuus respondenti enne lahkumist alternatiive ei otsinud. Tõdeti, et sellist lahkumist saavad lubada eeskätt need, kes on majanduslikult kindlustatud.

### Tõmbeteguritest ajendatud lahkumine

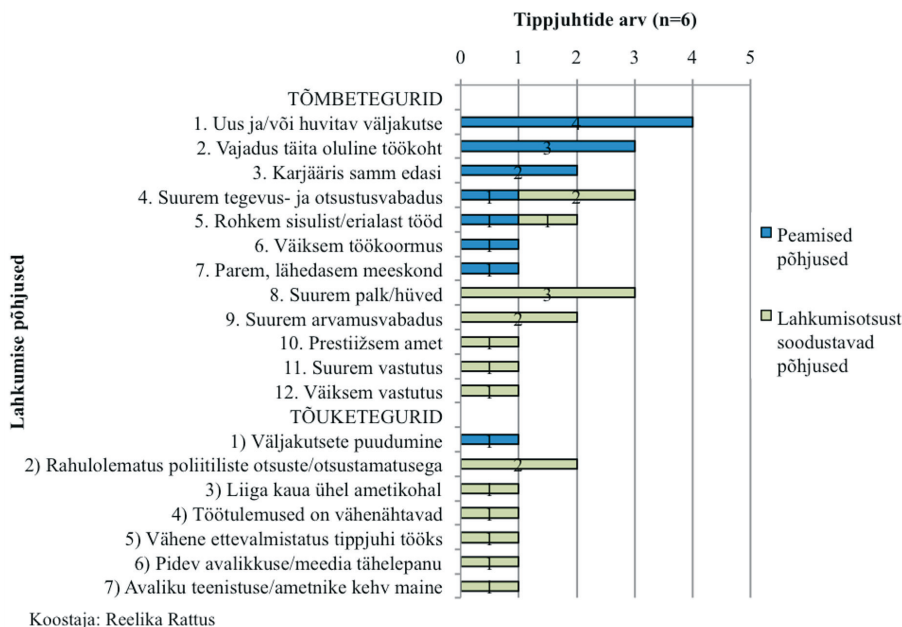
Vaid kuus tippjuhti otsustas ametikohalt lahkuda eelkõige tõmbetegurite tõttu alternatiivse töökohta suhtes. Ka siin mainis igaüks mitut lahkumis- põhjust ja nende lahkumise põhjused on esitatud Joonisel 7. Järgmine töökoht asus avalikus sektoris või ühel juhul Eesti esindajana rahvus- vahelises organisatsioonis.

Kõige levinumaks tõmbeteguriks oli uus ja/või huvitav väljakutse – ka olukorras, kus tippjuhil senisel ametikohal rahulolematust polnud tekkinud. Samuti viidati vajadusele täita oluline töökoht avalikus sektoris (samas valdkonnas), mida peale tippjuhi teadvustasid tippjuhi kõrgemalseisvad juhid, võimalusele teha karjääris „samm edasi“ ning suuremale tegevus- ja otsustusvabadusele uuel töökojal. Vähematel kordadel peeti tõmbe-

---

<sup>3</sup> Respondentide anonüümsuse huvides ei eristata sõnu „töökoht“ ja „ametikoht“.

teguriks võimalust teha juhtimistöö ja tippjuhi ametiga seotud ülesannete (nt esindusfunktsioon) asemel rohkem sisulist/erialast tööd, väiksemat töökoormust ning paremini töötavat, lähedasemat meeskonda. Lahkumisotsust soodustavateks tõmbeteguriteks olid ka suurem palk ja/või muud hüved, suurem arvamusvabadus, prestiižsem amet, väiksem või suurem vastutus.



**Joonis 7.** Tõmbeteguritest ajendatud vabatahtliku lahkumise põhjused

Kui pooled sellesse gruppi kuulunud respondentidest olid senise tippjuhi ametiga rahul, siis ülejäänud mainisid ka rahulolematust tekitanud tõuketegureid. Näiteks: (a) uute väljakutsete puudumine ametikohal, (b) rahulolematuse poliitiliste valikutega või otsustamatusega (poliitilisel tasandil ei pühendutud piisavalt vajalike muudatuste elluviimisele), (c) liiga kaua ühel ametikohal olemisega kaasnenud rutiin, tüdimus ja väsimus, (d) vähenähtavad töötulemused ning (e) vähenenud ettevalmistatus tippjuhi tööks (nt puudusid tehnilised asjaajamisoskused). Lisaks mainiti väliskeskkonnast lähtuvaid tõuketegureid, nagu pidev avalikkuse ja meedia tähelepanu ning avaliku teenistuse kehv maine.

Neljal respondendil palusid kõrgemalseisvad juhid lahkumise osas järele mõelda. Ülejäänud kahel juhul suhtusid juhid lahkumisotsusesse toetavamalt, sest tippjuht asus olulisele töökohtale samas valdkonnas. Konkreetseid ettepanekuid tippjuhtide ümberveenimiseks ei tehtud ühelgi juhul.



## 2.4. Tippjuhtide grupis mittejätkamise põhjused

Eesti endiste tippjuhtide puhul oli oluline küsimus, miks nad ei jätkanud ametikohalt lahkumise järel tippjuhtide grupis, näiteks mõnel muul tippjuhi ametikohal. Selgus, et edasistes karjäärivalikutes polnud enamuse (20 respondenti) jaoks tippjuhtide grupis (mitte)jätkamine oluline ning valik tehti alternatiivsete töövõimaluste atraktiivsuse põhjal. Samas otsustati sageli (15 juhul) ka teadlikult tippjuhtide seas mitte jätkata (Tabel 2). Kümnel juhul hõlmas see soovi lahkuda avalikust teenistusest ja/või avalikust sektorist.

Tippjuhtide grupis (sh avalikus teenistuses/sektoris) mittejätkamise põhjuseid oli mitmeid. Suures osas kattuvad need eelnevates alapeatükkides nimetatud ametikohalt lahkumise põhjustega (nt liiga pinge- ja stressirohke töö, ebameeldivad juhid ministrite näol, palju „otstarbetut bürokraatiat“, liiga vähe otsustus- ja tegevusvabadust, avalikkuse ja meedia pidev tähelepanu, vähe võimalusi sisuliseks/erialaseks tööks, soov kogeda uusi väljakutseid). Neli respondenti tõid põhjuseks, et Eestis polnud piisavalt atraktiivseid, arendavaid ja/või kättesaadavaid alternatiive tippjuhtide grupis jätkamiseks. Peale Eesti väiksuse seostati seda sellega, et kuna Eestis saadakse tippjuhiks sageli üsna noorena, siis juba keskeas on edasise vertikaalse karjääri perspektiivid Eesti avalikus teenistuses piiratud.

Vaid kaks respondenti soovisid tippjuhtide grupis jätkata, kuid neil puudusid selleks võimalused (nt ei osutunud avalikul konkursil ametikohale valituks või ei tehtud oodatud personaalset ettepanekut tippjuhi ametikohale asumiseks). Kõnekas on aga fakt, et vaid üheksale respondendile tehti ettepanek mõnele tippjuhi ametikohale asumiseks või sellele kandideerimiseks (Tabel 2). Riigi vähene aktiivsus tippjuhtide hoidmisel on seda kummastavam, et kümme respondenti, kellele ettepanekuid ei tehtud, oleksid taolisi ettepanekuid põhjalikumalt kaalunud.

**Tabel 2.** Tippjuhtide seas mittejätkamise põhjused

Tippjuhtide seas mittejätkamise põhjus	Endiste tippjuhtide arv	Mitmele tehti ettepanek tippjuhi ametikohale asumiseks või kandideerimiseks?
A. Taheti tippjuhtide seas jätkata, aga selleks puudusid võimalused	2	1
B. Tippjuhtide seas ei tahetud teadlikult jätkata	15	6
C. Tippjuhtide seas (mitte)jätkamine polnud oluline, vaid oli soov jätkata atraktiivsel töökohal	20	2
<b>Kokku:</b>	<b>37</b>	<b>9</b>



### 3. Diskussioon

#### *Sunnitud ja vabatahtlik lahkumine – mõlemad on olulised*

Ehkki tippjuhtide ametikohalt lahkumise uurimisel on senistes uurimustes olnud põhirõhk tippjuhtide sunnitud lahkumisel, ilmestab Eesti juhtumi analüüs, et ka tippjuhtide vabatahtliku lahkumisega tuleb arvestada. Seda enam, et Eestis on vabatahtlikku lahkumist esinenud selgelt rohkem kui sunnitud lahkumist. Ühtlasi kinnitab Eesti juhtum, et vabatahtlik lahkumine võib olla väga eripalgeline – näiteks tõuketeguritest või tõmbeteguritest tingitud. Nende eripäradega tuleb seega arvestada nii akadeemilistes uurimustes kui ka praktikas tippjuhtide valdkonna arendamisel.

#### *Kaks peamist lahkumise põhjust*

Analüüsist selgub, et Eestis on tippjuhtide ametikohalt lahkumise põhjused väga erinevad. Need varieeruvad oluliselt erinevate lahkumise tüüpide, aga ka respondentide lõikes, mis viitab individuaalsete juhtumite mõistmise olulisusele. Seejuures tuleb arvestada, et üldjuhul on lahkumisotsuseni viinud mitme teguri koosmõju. Ühtlasi selgub, et kui osad lahkumispõhjused haakuvad ATT-s väljatooduga (lojaalsus, tasu, tegevusvabadus), siis kõiki põhjuseid ATT siiski ei selgita. Selle piiratus ilmneb eelkõige vabatahtlikul lahkumisel, kus on tippjuhtide lahkumispõhjuste uurimiseks kohasem tugineda tõuke-, tõmbe- ja individuaalsetele teguritele.

Lahkumispõhjuste mitmekesisusest kerkivad esile kaks olulisimat lahkumise põhjust: koostööprobleemid ministriga ning liiga kaua ühes kohas töötamisega kaasnenud tüdimus ja väsimus.

Eestis on **koostööprobleemid ministriga** viinud nii sunnitud kui ka vabatahtliku lahkumiseni. Kui akadeemilises kirjanduses on tippjuhtide ametikohalt lahkumist käsitletud eelkõige poliitilise lojaalsuse võtmes, siis Eesti juhtum tõstab esile ka personaalse lojaalsuse – sealhulgas tippjuhtide ja ministrite omavahelise isikliku kokkusobivuse ning usalduse – olulisuse. Samas võib praktikas olla raske poliitilist ja personaalset lojaalsust piiritleda. Seda enam, et intervjuude põhjal võivad poliitiliste valikutega seotud konfliktid (poliitiline mittelojaalsus) areneda isiklikeks konfliktideks (personaalne mittelojaalsus) ja vastupidi. Ka akadeemilises kirjanduses on nende 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). Samamoodi nagu personaalse ja poliitilise lojaalsuse (Souryal, McKay 1996) puhul 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). 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). Ebakindlus seoses tulevikuga – mida määratud teenistustähtaeg ja muude hüvede (nt ametnikupension) piiramine suurendab – võib viia selleni, et tippjuhid hoiduvad poliitilistele juhtidele avalikust huvist lähtuva tõe ja selle rääkimisest, mis ministrile ei meeldi või ebamugavust tekitab (Van Dorpe, Horton 2011, 242).

Teine olulisem lahkumispõhjus oli **liiga kaua ühes kohas (ametikohal, asutuses või valdkonnas) töötamisega kaasnenud tüdimus ja väsimus**. Intervjuudest selgus, et endised tippjuhid olid missioonitundest organisatsiooni ja töö suhtes ja/või (atraktiivsete) alternatiivide puudumise tõttu ametikohal senikaua, kuni nad ühel hetkel tõeliselt väsinuna ja tüdinuna tippjuhtide grupist või ka avalikust teenistusest lahkusid. Ka Eesti avaliku teenistuse süsteem, kus puuduvad tippjuhtide (kohustuslikud) rotatsioonimehhanismid ning kus ei garanteerita ametikohalt lahkumise järel uut ametikohta tippjuhtide grupis või avalikus teenistuses (st lahkumisega on seotud ebakindlus tuleviku suhtes), on uuritaval perioodil soodustanud tippjuhtide pikemaks ajaks ühele ametikohale „klammerdumist“.

### ***Kui olulised on tippjuhid ja nende järjepidevus?***

Lahkumispõhjuste uurimuse käigus ilmnisid mitmed aspektid, mis viitavad vajadusele tõstatada küsimus: kuivõrd oluliseks Eestis tippjuhte ja nende järjepidevust peetakse?

Esiteks, tippjuhi rollist ja lojaalsusest lähtuvad konfliktid ministriga viitavad, et **poliitikud ei pruugi piisavalt ja ühtmoodi tajuda avaliku teenistuse ja tippjuhtide rolli demokraatlikus valitsemissüsteemis**. Nii on mitmel korral tippjuhtide poliitilist ja/või personaalset lojaalsust tähtsustatud rohkem kui nende professionaalsust, järjepidevust ja sõltumatust. Ühiskonnas puuduvad ka ühtsed arusaamad tippjuhi rolli osas, mida on täheldatud varemgi (vt Tammekänd 2004), ning 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 ilmnis uurimise käigus, et tippjuhi rolli võivad erinevad, sealhulgas samasse erakonda kuuluvad ministrid tajuda väga erinevalt. Kui uus tippjuht ja/või minister teise osapoole ootustega ei kohane, võibki see viia konfliktide ja tippjuhi ametikohalt lahkumiseni (Joonis 1).

Teiseks, **tippjuhtide valiku, hindamise ja arendamise kõrval on seni pööratud liiga vähe tähelepanu tippjuhtide hoidmisele.** Ühelt poolt suhtutakse Eestis hoole ja pühendumusega tippjuhtide kui riigivalitsemise seisukohast prioriteetse inimressursi valikusse, hindamisse ja arendamisesse. Seda ilmestab ka tippjuhtide arendamisesse panustatud ressursside maht: näiteks aastail 2010–2011 eraldati kesksel tasandil umbes 90 tippjuhi arendamisele 1,07 miljonit eurot, kuid ülejäänud avalikule teenistusele (ligi 28 000 inimest) vaid 0,65 miljonit eurot (Randma-Liiv *et al.* 2014).

Teisalt puudub samaväärne panus tippjuhtide hoidmisesse. Seda näitlikustab asjaolu, et Eestis tippjuhtide hulka kuulunud ja sealt lahkunud inimeste osas puudusid enne magistritöö uurimuse läbiviimist täielikud, koondatud ja süstematiseeritud andmed, aga ka põhjalikum ülevaade tippjuhtide lahkumispõhjustest. Mis veelgi olulisem – tippjuhte pole piisavalt püütud tippjuhtide grupis hoida. 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. Nende hoiakud võtab hästi kokku ühe endise tippjuhi arvamus: „*Kui riik on panustanud, kasvatanud, koolitanud, poputanud tippjuhte, siis peaks üritama neid rohkem hoida.*” Riigi liiga vähest huvi oma tippjuhtide karjääriplaanide suhtes on täheldatud juba varasemaltki (Salla 2006).

ATSb-st lähtuv Vabariigi Valitsuse määrus („Ministeeriumi kantslerile...”) sätestab Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse ülesandena tippjuhikandidaatide üle arvestuse pidamise, mida võib näha positiivse edasiminekena. Samas ei võimalda see süsteemselt ja järjepidevalt uurida valdkonna arendamise eesmärgil tippjuhtide seast lahkumise põhjuseid, milleks tasuks edaspidi kaaluda tippjuhtidega lahkumisintervjuude läbiviimist. See võimaldaks ka paremini välja selgitada hoiakuid ja eeldusi tippjuhtide sekka naasmise osas.

### ***Tippjuhte tuleb motiveerida ja hoida***

Kuigi tippjuhtide seast lahkujatega kontakti hoidmine ja nende tippjuhtide gruppi naasmiseks eelduste loomine vajab senisest enam tähelepanu, on veelgi tähtsam riigipoolne proaktiivsem tegevus tippjuhtide motiveerimisel ja hoidmisel. Lahkumispõhjuste analüüsile tuginedes on avaliku teenistuse süsteemi seisukohast seejuures **olulisim tegeleda tõuketeguritega ja eriti organisatsiooniliste tõuketeguritega, mida on avalikul teenistusel ja poliitilisel võimul võimalik ka enim mõjutada.** Kriitilise tähtsusega tõuketeguriks on seejuures liiga kaua ühes kohas töötamisega seotud tüdimus ja väsimus. Just siin on vajalik ja võimalik tippjuhtide motiveerimiseks ning hoid-

miseks enim panustada. Näiteks toetades tippjuhtide grupis alternatiivsete ametikohtade leidmist või läbi tippjuhtide rotatsioonisüsteemi, mille vajadust Eestis on rõhutanud teisedki uurimused (OECD 2011, 156–157; Riigikantselei 2011, 16) ja mida toetas enamik intervjueeritustest.

Eestis on ATSB-ga ametnike horisontaalse mobiilsuse (rotatsiooni) poole ka suund võetud, ehkki selle täpne sisu on veel ebaselge. Rotatsioonisüsteemi käivitamise eesmärgil kehtestati muuhulgas kõigile tippjuhtidele viieaastane teenistustähtaeg. 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 teenistustähtaja möödudes tippjuhtide sunnitud lahkumiseks ning tippjuhtide asendamiseks poliitilise juhi soosikutega, õnnestades seeläbi tippjuhtide sõltumatust, neutraalse ja ausa nõuandja rolli (Van Dorpe, Horton 2011, 242). Erinevalt mõnest teisest riigist (Hood 1998, 453) pole seda ohtu Eestis paraku laiemalt arutatud. Eesti juhtumi põhjal võib määratud teenistustähtaeg ajendada ka 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 ilmnis olulise valukohana ka **ebapiisav tähelepanu vanemaalastele 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 ka piisava toetuse puudumist vanemaalastele lahkunutele (nt alternatiivide leidmisel) näha osana tippjuhtide tasuootuste mittetäitmisest. Kui karjäärisüsteem adresseerib neid probleeme juba definitsiooni poolest (Kuperus, Rode 2008, 13), siis Eesti avatud avaliku teenistuse süsteemis 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 vanemaalaste kogunud juhtide osalemist avalikel konkurssidel.

Tippjuhtide motiveerimiseks ja hoidmiseks vajalike meetmete kujundamisele on käesolev analüüs ja selle aluseks olev magistritöö heaks sisendiks, ent see eeldab ka ametisolevate tippjuhtide ootuste ja vajaduste põhjalikumat

mõistmist. Positiivseks näiteks on siinkohal Riigikantselei tellimusel 2011. aastal läbi viidud tippjuhtide pühendumuse uuring, mis antud küsimust käsitles. See uurimus rõhutas nii nagu käesolev lahkumispõhjuste analüüs tippjuhtidele karjääriperspektiivide loomise vajadust, aga muuhulgas ka näiteks avaliku teenistuse ja riigi kui tööandja positiivse maine kujundamise olulisust (Riigikantselei 2011, 13, 16). Tippjuhtide motivatsiooni ja rahulolematuse allikaid ning tippjuhtide seast lahkumise põhjuseid tuleks järjepidevalt välja selgitada edaspidigi. Tippjuhtide valdkonna edukas arendamine eeldab seejuures, et uurimuste tulemustega ka poliitika-kujundamisel arvestatakse.

## 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.
- Avaliku teenistuse eetikakoodeks*. Avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228) lisa 1. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012011> (13.06.2014).
- Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228) (ATSa)*. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012011> (10.06.2014).
- Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, 1) (ATSb)*. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005> (10.06.2014).
- Boyne, George A.; James, Oliver; John, Peter; Petrovsky, Nicolai (2010) „Does Political Change Affect Senior Management Turnover? An Empirical Analysis of Top-Tier Local Authorities in England.” *Public Administration*, 88 (1), 136–153.
- 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.; 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> (10.06.2014).
- 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.
- Guilfoyle, Simon (2012) „On Target? – Public Sector Performance Management: Recurrent Themes, Consequences and Questions." *Policing*, 6 (3), 250–260.
- 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.
- 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 (2000) „Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains." *International Public Management Journal*, 3 (1), 1–22.
- 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.
- 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.
- 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](http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf) (10.06.2014).
- 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.
- Ministeriumi kantslerile ja aseksantslerile, Riigikantselei direktorile, ameti*

- ja inspeksiooni peadirektorile ning määruses nimetatud teiste valit-  
susasutuste 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](https://www.riigiteataja.ee/akt/128062013036) (10.06.2014).*
- Moynihan, Donald P.; Landuyt, Noel (2008) „Explaining Turnover Inten-  
tion in State Government: Examining the Roles of Gender, Life  
Cycle, and Loyalty.” *Review of Public Personnel Administration*,  
28 (2), 120–143.
- Nahtigal, Lea; Haček, Miro (2013) „Politicization of Senior Civil Servants in Slo-  
venia.” *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 39, 108–127.
- OECD (2008) *The State of the Public Service*. Pariis: OECD Publishing.
- OECD (2011) *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD  
Public Governance Reviews. Pariis: OECD Publishing.
- Peters, B. Guy (2010) *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to  
Comparative Public Administration* (6<sup>th</sup> ed.). London: Routledge.
- Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2004) „Politicization of the Civil Service: Con-  
cepts, 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.
- 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 Net-  
work to Hierarchy: The Evolution of the Estonian Senior Civil Ser-  
vice Development System.” Esitatud avaldamiseks ajakirjas *Inter-  
national Review of Administrative Sciences*.
- Riigikantselei (2011) „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/tippjuhid\\_rk\\_toimetised\\_nr3.pdf](http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/trukised/tippjuhid_rk_toimetised_nr3.pdf) (16.06.2014).
- Salla, Jako (2006) „Stabiilse ja kompetentse tippteenistuse võimalikkus-  
est Eestis.” *Riigikogu Toimetised*, 13. Kättesaadav: [http://www.  
riigikogu.ee/rito/index.php?id=11051](http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11051) (16.06.2014).
- Sarapuu, Külli; Metsma, Merilin; Randma-Liiv, Tiina; Uudelepp, Annika  
(2014) „Estonian Top Civil Service Training System at the Cross-  
roads.” Esitatud avaldamiseks kogumikus *Training of Top Civil  
Servants*, A. Hondeghem, M. van Wart (toim.). Palgrave.
- 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.



- Tammekänd, Katri (2004) „Tippametnike politiseerumine – kas ohu märk või loomulik areng?” *Riigikogu Toimetised*, 9. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11327&op=archive2> (16.06.2014).
- 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](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia_CGov_Top-Civil-Servants.pdf) (10.06.2014).
- 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.
- Wheeler, Anthony R.; Gallagher, Vickie C.; Brouer, Robyn L.; Sablynski, 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.

---

„Tehnoloogia & valitsemise” poliitikaanalüüsid esitavad autorite isiklike seisukohti ega ole ilmingimata kooskõlas Tallinna Tehnikaülikooli või poliitikaanalüüside aluseks olnud teadusprojekte rahastanud organisatsioonide ametlike seisukohtadega.

Tehnoloogia & valitsemise poliitikaanalüüside seeriat toimetavad Dr. Külli Sarapuu, Dr. Ringa Raudla ja Dr. Erkki Karo.

Tehnilise toimetamise ja kommunikatsiooni eest vastutab Andreas Sepp ([andreas.sepp@ttu.ee](mailto:andreas.sepp@ttu.ee)).  
Tehnoloogia & valitsemise poliitikaanalüüsid on kättesaadavad: [ttu.ee/nurkse/analyyis](http://ttu.ee/nurkse/analyyis)

ISSN: 2346-674X