



SIGMA

**Support for Improvement in Governance and Management
in Central and Eastern European Countries**

**TÖÖSOORITUSE JA PROFESSIONAALSUSE EDENDAMINE
AVALIKUS TEENISTUSES**

SIGMA KOGUMIK: Nr. 21

Avalikuks kasutamiseks

**TÖÖSOORITUSE JA PROFESSIONAALSUSE EDENDAMINE
AVALIKUS TEENISTUSES**

SIGMA KOGUMIK: Nr. 21

MAJANDUSLIKU ARENGU JA KOOSTÖÖ ORGANISATSIOON (OECD)

Pariis 1997

SIGMA PROGRAMM

SIGMA — toetusprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks ida- ja kesk-Euroopa riikides (inglise keeles *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) on loodud OECD (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon) ja Euroopa Liidu Phare programmi ühisel algatusel. Projekt toetab avaliku halduse reformipüüdlusi 13 üleminekuriigis ning seda rahastab põhiliselt Phare programm.

OECD on valitsustevaheline organisatsioon, mis ühendab 29 arenenud turumajandusega demokraatlikku riiki. Koostöö keskus vahendab OECD nõu ja toetust erinevates majandusküsimustes Kesk- ja Ida-Euroopa ning endise Nõukogude Liidu üleminekuriikidele. Phare toetab rahaliselt Kesk- ja Ida-Euroopa riike valmistamaks neid ette Euroopa Liidu liikmekohustuste täitmiseks.

Phare ja SIGMA toetavad samu riike: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Bulgaaria, Eesti, Endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

SIGMA töötab alates asutamisest 1992. aastal OECD Haldusjuhtimise Teenindamise (PUMA) lülina. PUMA edastab poliitika kujundajatele informatsiooni ja ekspertanalüüsi avaliku juhtimise kohta ning vahendab avaliku sektori juhtidele kontakte ja kogemuste vahetamist. SIGMA pakub PUMA kaudu üheteistkümne riigi teadmisi, mida on kogutud paljude aastate uurimistöö ja praktilise tegevuse tulemusena.

SIGMA eesmärgid on:

- toetada abisaavate riikide püüdlusi hea valitsemistava poole halduse tõhustamise ning ametnike seas demokraatlike väärtuste, eetika ja õigusriigi idee kinnistamise abil;
- aidata täiustada oma keskvalitsuse suutlikkust, et see oleks võimeline toime tulema internatsionaliseerumise ja Euroopa integratsiooni tingimustes;
- toetada Euroopa Liidu ja teiste doonorite algatusi abisaajate riikide avaliku halduse reformi valdkonnas ning aidata koordineerida abiandjate tegevust.

Oma töös seab SIGMA olulisele kohale valitsustevahelise koostöö edendamise. Selle eesmärgi raames antakse logistilist toetust Kesk- ja Ida-Euroopa riikide riigiametnike vaheliste ning nende riikide ja OECD liikmesriikide ametnike vaheliste kontaktide arendamiseks.

SIGMA töötab viies valdkonnas: avaliku halduse arendamise strateegiad; poliitika kujundamine, koordineerimine ja reguleerimine; eelarve kujundamine ja ressursside jaotamine; avaliku teenistuse juhtimine; ning halduskontroll, finantskontroll ja audiitorkontroll. Lisaks on SIGMA koosseisus informatsiooniüksus, mis avaldab kirjalikke ja on-line materjale avaliku juhtimise teemadel.

Copyright OECD, 1997

**Promoting Performance and Professionalism in the Public Service and the Media/
Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique
SIGMA Paper n° 21 (1997)**

Taotlused käesoleva materjali osaliseks või terviklikuks tõlkimiseks või reprodutseerimiseks tuleb esitada: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Käesolevas väljaandes esitatud vaated ei esinda Euroopa Komisjoni, OECD liikmesriikide ega programmis osalevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametlikke seisukohti. Kõik seisukohad kuuluvad väljaandes esindatud autoritele.



EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT

KIRJASTATUD JA TRÜKITUD AVATUD EESTI FONDI TOETUSEL

The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary)

Tõlkinud ja toimetanud: Gert Antsu
Trükitud kirjastuses "Infotrükk" 1999

SISUKORD

SIGMA PROGRAMM	3
EESSÕNA	6
KOKKUVÕTE	7
1. SISSEJUHATUS	9
2. ÜLDINE RAAMISTIK	12
Riigiteenistuse Kontseptsioon	13
Riigiteenistuse Suurus ja Personali Jagunemine	15
3. RIIGITEENISTUSE JUHTIMINE	16
Ministeeriumide Autonomiam ja Inimressursside Juhtimise Riikliku Poliitika Koordineerimise ja Täideviimise Raskus	16
Värbamine ja Valik	17
4. KOOLITUS	20
5. KARJÄÄR	23
Töösoorituse Hindamine ja Edutamine	23
Mobiilsus	24
6. TASUSTAMINE	26
7. ÕIGUSED JA KOHUSTUSED—AMETIALANE EETIKA	29
Distsipliin	31
8. SUHTED AVALIKKUSEGA	32
9. AVALIK HALDUS JA POLIITIKA	33
10. KÜSIMUSI KAALUTLEMISEKS	34
10.1. Riigiteenistuse Õigusliku Raamistiku Põhimõtted ja Asutamine	34
10.2. Personalipoliitika Ülesehitus ja Täideviimine	35
10.3. Personalipoliitika Instrumendid	36
10.4. Värbamine	37
10.5. Karjäär	37
10.6. Koolitus	38
10.7. Tasustamine	38
10.8. Ametialane Eetika	39
LISA 1. JUHEND	41

EESSÕNA

See on raport inimressursside juhtimise alasest tegevusest nelja Kesk- ja Ida-Euroopa riigi avalikus halduses: Albaanias, Eestis, Ungaris ja Poolas. Raport põhineb 1996. aasta informatsioonil. Sellest ajast alates on neist riikidest vähemalt kahes toimunud olulised muudatused. Poolas jõustus uus riigiteenistuse seadus 1997. aasta jaanuaris (teatud tingimused jõustusid 30 päeva pärast seaduse väljakuulutamist) ja Albaanias on praegust halduse olukorda väga raske hinnata hiljutiste poliitiliste pöörete tõttu. Kui seda raportit 1996. aastal ettevalmistati, olid nii Albaanias, Eestis kui Ungaris avaliku teenistuse seadused jõus, kuid Poolas reguleeris töötamist riigiasutuses endiselt 1982. aasta riigiteenistujate seadus.

Raporti eesmärgiks on välja selgitada, mil määral viib eriseaduse rakendamine töötamiseks avalikus teenistuses, oluliste muutusteni personalijuhtimises või juhtimise, valiku või edutamise eeltingimustes. Seetõttu on antud raport avalikest personalijuhtimise süsteemidest, juhtimisprotseduuridest ja -praktikatest ning sellest, kuidas need, kas toetavad või ohustavad professionaalsust ja sobivat juhtimisviisi. Teatud määral on see ka seadusandlusest ja institutsioonidest, samuti nagu ka koolitusest, mis on vajalik kohase riigiteenistuse käitumise edendamiseks.

Urimus põhines ühisel juhendil, mis töötati välja koos nende nelja riigi ekspertidega. Need eksperdid on Odeta Dibra, jurist, Albaania (praegu UNESCO-s); professor Georg Sootla, Tallinna Pedagoogikaulikool, Eesti; Istvan Borbiri, jurist, Jutasi & Partners, Ungari ja Wojciech Marchlewski, Koostöö ja Partnerlus, Poola. Need neli eksperti kasutasid juhendit, kui viitematerjali intervjuude läbiviimiseks oma riigi asutustes ning oma uurimistulemuste esitamiseks.

Raporti, mis vaadati üle nende nelja valitsusega, valmistasid ette Marie-Christine Meininger, Rahvusvahelise Avaliku Halduse Instituudi (Pariis) Uuringute ja Publikatsioonide asedirektor ja professor Alain Claisse, Pariisi Ülikool 1. Samuti koordineerisid nad seda projekti ja nende nelja eksperdi tööd. See väljaanne on saadaval ka prantsusekeelsena pealkirja all *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique (Documents SIGMA: N° 21)*.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00
e—mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

KOKKUVÕTE

Professionaalne ja tõhus avalik haldus tähendab asjatundlikke, motiveeritud ja erapooletuid avalikke teenistujaid, kes töötavad süsteemis, mis on pühendunud avaliku huvi teenimisele. Kui objektiivsetel kriteeriumidel põhinevat avalikku teenistust on suhteliselt kerge iseloomustada kontseptuaalselt, siis märksa raskem on määratleda võimalusi ja vahendeid, kuidas seda süsteemi ellu rakendada. Kuigi Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on suurem osa institutsioonidest paigas, esineb siiski tähelepanuväärseid puudujääke avaliku teenistuse õiguslikus raamistikus, koordineerivates struktuurides ja juhtimises.

See raport, mis põhineb Albaania, Eesti, Ungari ja Poola näidetal, määratleb konkreetseid juhtimisvaldkonnad ja teeb soovitusi kaalutlemiseks neile, kes vastutavad riigi avaliku halduse reformi või avalike institutsioonide juhtimise eest. Need ettepanekud käsitlevad: avaliku teenistuse seadusandlikku raamistiku asutamist ja põhimõtteid; personalipoliitika ülesehitust ja elluviimist; personalipoliitika instrumente; värbamise, koolituse, tasustamise ja karjääriarendamise süsteeme ning ametialast eetikat.

Avaliku teenistuse seadusandlikus raamistikus tunnistatakse üksmeelselt vajadust vahetult rakendatavate lihtsate reeglite järele. Kõigis neljas uuritud riigis oli vastu võetud avaliku teenistuse õiguslik raamistik. Kuid seadusega paika pandud reeglid peavad olema tunnustatud ja aktsepteeritud ning muudetud juhtimistavadeks kõikide asjassepuutuvate osapoolte poolt.

Personalipoliitikat koordineeriva, nõustava ja täidesaatva üksuse puudumisel on ebasoodus mõju karjäärijuhtimisele. See võib õhnestada tehtud jõupingutusi muutmaks avalikku teenistust professionaalsemaks ja tõhusamaks. Minimaalsel tasemel koordineerimine aitab hoiduda erinevates ministriumides väljatöötatud vastandlikest regulatsioonidest või poliitikatest. Koordineerimine võib sisaldada riiklikul tasemel seatud prioriteetide elluviimist, ressursside sobitamist eesmärkidega ja personali juhtimise järelevalvet.

Igas ministriumis on personaliosakonna roll otsustav, sõltumata koordineerivale üksusele antud rollist. Kui sellistele osakondadele tagatakse nende funktsioonide täitmiseks vajalikud volitused, stabiilsus ja ressursid, siis juhitakse personali suurema rangusega ning poliitiliste faktorite ja isiklike suhete mõju väheneb oluliselt.

Üks juhtimise ja kaebuste esitamine protseduuri reeglite ühtlustamise instrument seisneb ühtse personaliregistri loomises. Arvutiseeritud juhtimine on kõige funktsionaalsem meetod, kuna see teeb võimalikuks ka registri jagamise.

Väga positiivseks meetmeks peetakse ametikoha ja karjäärijuhtimise reegleid puudutava informatsiooni jagamist, mis võimaldab juurde meelitada suurema hulga kandidaate. Selle informatsiooni üheks aspektiks on vabade ametikohtade avaldamine, mis aitab oluliselt kaasa personalivärbamise paranemisele.

Halduse professionaalsus ja tõhusus ei sõltu üksnes personalivärbamise kvaliteedist, vaid ka karjääriarendamise korraldusest. Ühtse ja erinevatele asutustele kohaldatava raamistiku rajamisel, mis paneb paika funktsioonide hierarhia, astmed ja karjääri arengu, on selgitav ja ühtlustav efekt. Karjääriarendamine, mis põhineb tulemuste tasustamise põhimõttel, on keskseks elemendiks avaliku teenistuse professionaliseerimisel ja ametkonna motiveerimisel. Töötulemuste põhjal tasustamiseks on vaja

esmaltpaika panna hindamissüsteem, mis võimaldaks karjääriarendamist puudutavaid otsuseid teha kvalifikatsiooni ja töösoorituse kohta tehtud ausate hinnangute alusel. Seeläbi tagatakse nende ametnike edutamine, kelle asjatundlikust on võimalik objektiivselt hinnata.

Koolituse valdkonnas saab edu rajada üldisele poliitikale, mis võtab arvesse nii vahetuid kui ka pikaajalisi vajadusi. Koolituse pakkumise seostamisel asutuste tegelike vajadustega, võib vaja minna vaid väga algelisi mehhanisme (konsulteerimine, küsitlused vms), et tagada dialoogi koolituse pakkujate ja nõudjate vahel.

Nende nelja riigi kogemustest ametialase eetika valdkonnas igasuguseid õppetunde võttes tuleb kasutada väga ettevaatlikku ja pragmaatilist lähenemist. Väga keerulised regulatsioonid on osutunud ebaefektiivseteks. Oluline on sanktsioonide süsteem, eriti kindel tahe vastavaid sanktsioone ellu viia.

Reformid õnnestuvad suurema tõenäosusega, kui jõupingutusi saab edukalt kombineerida ja kui on olemas:

- selge ja pidev poliitiline tahe kõrgeimal tasemel kindlustamiseks, et algne projekt ei kaotaks oma hoogu;
- laialdane ametnike kaasamine kõigilt hierarhilistelt tasanditelt, et vähendada valestimõistmise või muutustele vastuhakkamise riski;
- toetus avalikkuselt, kuna reforme võetakse paremini vastu, kui avalikkus tunneb, et pikaajalises perspektiivis saavad nad suuremal või vähemal määral ise sellest kasu;
- abi rahvusvahelistelt ringkondadelt ja multi- ning bilateraalsetelt koostööorganisatsioonidelt, millede võime tagada intellektuaalset ja materiaalist toetust reformidele on veelgi suurem, kui eesmärgid ja vahendid nende eesmärkide saavutamiseks on selgelt määratletud.

See SIGMA artikkel on saadaval inglise- ja prantsusekeelsena SIGMA koduleheküljel: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

1. SISSEJUHATUS

Üleminekuperioodi algusest saati on Kesk- ja Ida-Euroopas toimunud haldusreformides paljud pidanud professionaalse avaliku teenistuse loomise eeltingimuseks avaliku teenistuse õigusliku raamistiku vastuvõtmist, mis põhineb objektiivsetel kriteeriumidel ning on võimeline teenima avalikku huvi kompetentselt ja efektiivselt, järgides Lääne-Euroopa riikide eeskju.

Kuigi sellise eesmärgi püstitus võib paista lihtsana, pole ükski sõna selles avalduses iseenesestmõistetav. Selle avalduse põhimõtete taha jäävad mitmed ebaselgused.

Halduse, mis põhineb pigem ametnikel, keda värvatakse nende kvalifikatsiooni ja üldiste reeglite alusel, kui määratakse poliitiliselt või pärikkuse järgi, areng on ajalooliselt suhteliselt hiljutine nähtus Euroopas. Püsiv riigiteenistus teenib seda ametialase kvalifikatsiooni ja neutraalsuse nõuet.

Karjääril baseeruvat riigiteenistuste mõistet tuleb esmatähenduses mõista kui vastandit ametikohal põhinevale riigiteenistusele. Karjäärisüsteemi, mis valitseb Euroopa Liidu sees, võib kirjeldada kui kombinatsiooni mitmetest elementidest: varajane teenistusse värbamine eluks ajaks perspektiiviga, et karjääri jätkatakse avaliku halduse sees; hierarhiline edasiliikumine koos järjestikuste astmete ja tingimustega, kus edasi liikumine on määratletud reeglite ja regulatsioonidega; eeldus, et ametnikud töötavad oma karjääri jooksul mitmetel ametikohtadel. Sellele süsteemile, mis käib käsikäes avaliku teenistuse iseloomuliku olemuse esiletoomisega, vastandub üldiselt ametikohal põhinev süsteem¹, kus avalikke teenistujaid värvatakse põhimõtteliselt selleks, et nad teeksid mingit spetsiifilist tööd ilma õiguseta karjäärile. Viimases süsteemis on avalik teenistus jagatud suurearvuliseks ametikohtadeks. Karjäärisüsteemi vaadatakse üldiselt kui "suletud süsteemi", kuna see välistab või siis piirab tõsiselt võimalust siseneda karjääriredeli keskmistele astmetele. Teine süsteem on rohkem "avatud" värbamaks ametnikke, kes on juba osa oma ametialasest elust teostanud mujal.

Siiski need süsteemid ei välista teineteist. Lääne- Euroopas olemasolevaid teenistusi üle vaadates, ei ilmne mingeid suuremaid erinevusi karjääri- ja positsioonisüsteemi vahel. Kumbki süsteem ei anna paremaid tulemusi ja valik ühe süsteemi kasuks tuleb teha riigi spetsiifilist olukorda arvestades.

Karjäärisüsteemis pole alati absoluutset garantiid töökoha kindlusele ja positsioonisüsteemil on mitmeid sarnasusi karjäärisüsteemiga (eriti on ära märkimist väärt fakt, et koondamine toimub üldiselt rohkem või vähem piiratud tingimustel). Siiski põhiline erinevus nende kahe vahel põhineb karjääriarendamisel. Tuleb mõõnda, et karjääri on võimalik arendada ka positsioonisüsteemis, töötades mitmetel erinevatel ametikohtadel. Siiski värbamine on võimalik vaid kindlatele ametikohtadele ja mõnedes riikides põhineb palgatõus ainult staažil. Igasugune edutamine või ametikõrgendus neis riikides nõuab uut värbamisprotseduuri.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide püüdlusi rajada karjäärisüsteemil põhinevat riigiteenistust, tuleb uurida üksikasjalikumalt. Alustuseks tuleb eristada riigiteenistuse karjäärisüsteemi loomine ja õigusliku raamistiku jõustumine. Karjääriarendamise garantiisid saab tegelikult tagada ka kollektiivlepingute

1. Vaata Claisse, A., Meninger, M.C., *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Paris, 1994, 158 lk.

süsteemiga ja õigusliku raamistiku olemasolu kui selline, ei määra ära ei paika pandud reeglite sisu (mis võivad osaliselt olla võetud tööseadusest) ega nende reeglite elluviimist.

Järgmiseks tuleb selgitada objektiivsetel kriteeriumidel põhineva neutraalse riigiteenistuse põhimõtet. See eeldab ametnike korpuste olemasolu, keda värvatakse ja edutatakse nende ametialase kvalifikatsiooni ja avaliku huvi teenimise põhjal nii nagu seda on määratletud seaduses.

Objektiivsuse põhimõte rajaneb kvalifikatsiooni ja oskusteabe väärtustel nii sümboolses kui ka materiaalses mõttes.

Neutraalsust võib mõista kui neutraalsust mitte ainult poliitilise võimu suhtes, vaid ka erahuvigruppide suhtes. See käib käsikäes erapooletuse mõistega. Poliitiline neutraalsus — nii absoluutses kui suhtelises mõttes — ei välista ei administratsiooni alluvussuhteid valitsusvõimudele oma ülesannete täitmisel ega võimalust, et poliitilised ametnikud ümbritsevad endid lähedaste töökaaslastega, keda nad usaldavad. Teiselt poolt tähendab see aga poliitiliste ja administratiivsete tasandite lahutamist ja karjäärijuhtimisel parteilise vahelesegamise puudumist. Tase, kus tuleks taoline eristamine teha, võib üsna laialt kõikuda sõltuvalt asjaoludest ja riigist.

Karjäärisüsteemi loomine avalikus teenistuses, mis põhineb õiguslikul staatusel, on olnud peamiseks lähenemiseks professionaalse ja tõhusa avaliku teenistuse loomisel Euroopas. Kuid nagu antud uurimus püüab näidata, polnud see protsess kerge.

SIGMA lähenes sellel uurimusele kahes perspektiivis:

- süvaanalüüsina mitmetes riikides, et määratleda tingimused, milles riigiteenistuse süsteemid tegelikult toimivad, so — minnes kaugemale kirjalikest õigusaktidest, et määratleda järgitud personalijuhtimise meetodeid, kohatud raskuseid ja saavutatud edu;
- tehes järeldusi põhiküsimuste kohta, mis paistsid pälvivat erilist tähelepanu.

Valiti neli riiki vastavalt nende mitmekesisusele ja esindatusele Kesk- ja Ida-Euroopa riikide suhtes. Need neli riiki on kõik halduse arengu erinevates etappides.

Ungaril (10 miljonit elanikku) on pikaajaline parlamentaarne traditsioon. 1989. aasta põhiseadus ja 1990. aasta kevade valimised tähistasid pluralistliku demokraatia tagasitulekut. Pärast oma institutsioonide reformimist² on riigi prioriteediks eraomandil põhineva turumajanduse rajamine.

Haldusreformi ja eriti riigiteenistuse õigusliku raamistiku vastuvõtmist alustati päris üleminekuperiood alguses ja selle protsessi ülevaatamine on usaldatud komisjonile, mis vastutab halduse moderniseerimise eest. Ungarile tuleb kasuks pikaajaline halduse traditsioon ja ta on alati, isegi kommunismi ajal, esile kerkinud oma pragmaatilisusega, mis viis järkjärguliste korrastamiseni halduse valdkonnas.

Poola, suurima territooriumi ja rahvaarvuga riik neist neljast, oli sügavalt mõjutatud Nõukogude võimu perioodist, kuid on selgelt eemaldunud endistest reeglitest püüdega edendada liberaalset haldust. Tulenevalt reast poliitilistest sündmustest toimusid seal 1991. aastal esimesed vabad valimised ja 1992. aastal viidi läbi põhiseaduslikke reforme samuti nagu ka massilist erastamist. Valitsuse pikaajaline strateegia (“Poola Strateegia”), mis kiideti parlamendi poolt heaks 1994. aastal, puudutab muuhulgas ka riigiteenistuse reformi, mida vaadati kui eeldust majandus- ja sotsiaalreformiks. Poolal on oma käsutuses kõrge kvalifikatsiooniga tippametnikke, kuid seda mitte piisaval hulgal lähtuvalt tema vajadustest.

2. Kõigi nende nelja riigi kohta vaata *Public Management Profiles — SIGMA Countries (Revised Edition 1995)*, SIGMA, Pariis, 1995, 266 lehekülge.

Eesti, neist neljast kõige väiksem riik nii suuruselt kui rahvaarvult, taassaavutas oma iseseisvuse 1991. aastal pärast viiekümneaastast okupatsiooni. Uus põhiseadus võeti vastu 1992. aastal. Eesti on unitaarne riik ja parlamentaarne vabariik 1,5 miljoni elanikuga, kellest märkimisväärne osa on vene keelt rääkiv elanikkond (umbes kolmandik elanikkonnast). 1995. aasta kodakondsusseadus seab neile suhteliselt ranged juhised kodakondsuse omandamiseks. Majandus- ja haldusreforme alustati kiirendatud sammul (erastamised, valitsusstruktuuride reform, avalik juhtimine, sotsiaalkaitse jne). See riik on täieliku institutsionaalse ümberehitamise faasis, kus sõltuvalt sektorist on saavutatud suuremat või väiksemat edu, mis annab haldussüsteemist väga kontrastse pildi. Eestil on ka pikaajaline hariduse, kultuuri ja halduse traditsioon, mis oli nõukogude perioodil tugevasti maha surutud.

Albaania (3 miljonit elanikku) on riik, mis on kogunud suurimaid raskusi, nagu viimased sündmused näitavad. Üleminek süsteemilt, mis oli loodud täielikult süsteemi enda pärast, halduse ülesehitamisele, mis oleks võimeline toime tulema turumajandusega (normatiivsete reeglite kasutuselevõtmine, kvalifitseeritud tippametnike värbamine, ametnike koolitamine juhtimise ja halduse põhiprintsiipide alal), aeglustus inim- ja rahaliste ressursside nappuse tõttu. Albaania on parlamentaarne vabariik, mille institutsioonid on määratletud seadustega 1992. aasta järgnevalt mitmeid kordi muudetud põhiseaduse alusel. Esimesed vabad valimised toimusid 1992. aasta märtsis. Tööd alustati majanduse erastamisega ning haldusreformis keskenduti kesksetele ja kohalikele struktuuridele, protseduuridele ning riigiteenistusele. Kuid 1997. aasta tõsised mässud panid riigireformi kahtluse alla ning häirisid kogu haldus- ja juhtimissüsteemi, tehes toimiva halduse loomise veelgi raskemaks.

See uurimus viidi neljas riigis läbi erinevates arengustaadiumides 1996. aasta kevadest kuni augustini.

Esimesel etapil koostati detailne juhend (kuulub artikli juurde lisana 1), mis puudutab nii kirjalikke õigusakte kui ka praktikaid (õiguslik raamistik, personali arvud, värbamine, karjäärijuhtimine, õigused ja kohustused jms).

Järgmiseks sammuks oli korrespondentide leidmine. Korrespondente valiti mitte ainult nende akadeemiliste teadmiste järgi, vaid ka praktiliste kogemuste ja objektiivsuse põhjal. Neil paluti juhendit hinnata oma riikide eriliste näitajate põhjal ning läbi viia küsitlus mitmetes valdkondades (neli iga riigi kohta valides rahandus-, sise-, töajõu-, haridus- tervishoiu-, kaubandus- ja tööstusvaldkondade hulgast), mis tuli valida vastavalt nende esindatusele ja informatsiooni kättesaadavusele.

Kõik korrespondendid koostasid riikliku raporti ja esitasid selle 1996. aasta juulis. Nende raportite põhjal koostasid projekti koordinaatorid esimese sünteesraporti mustandi, mille sisu ja kokkuvõtted vaadati üle riikide korrespondentide ja SIGMA esindajate poolt ühepäevasel töökoosolekul. Kõikide nende elementide tulemusena tekkis antud dokument. Raport ei arvesta Poola uut avaliku teenistuse seadust, mis jõustus 5. juulil 1996. aastal. Lisaks muutsid hiljutised sündmused Albaanias kehtetuks mõned tähelepanekud tema halduse suhtes.

Neis neljas riigis uuritud riigiteenistuse süsteemid, protseduurid ja praktikad osutavad mitmetele näitajatele, mida antud raport püüab määratleda ja analüüsida. Ühiste juhendite kasutamine uuringute läbiviimisel kõigis neis riikides tegi võimalikuks andmete kogumise selliselt, et neid saab kasutada horisontaalseks ja vertikaalseks analüüsiks, tuues igast riigiteenistuse süsteemist välja nii ühiseid jooni kui ka erilisi näitajaid. Selle põhjal üritatakse anda üldist hinnangut, tuues kaalutlemiseks esile mitmeid probleeme eesmärgiga parandada protseduuride toimist pragmaatiliselt ja realistlikult.

2. ÜLDINE RAAMISTIK

On tähtis meeles pidada traditsiooni, kultuurilise tausta, poliitilise ja halduse ajaloo ning välismõjude tähtsat rolli, mida kõik need neli riiki on kogenud. Antud faktorid toimivad koos üleminekuprotsessi puudutavate tingimustega. Hetkeolukorral ja erasektori arengutasemel, samuti nagu ka halduse ja ühiskonna vahelistel suhetel on institutsioonidele ja käitumisele kaugeleulatuvad mõjud.

Ühiskonna arengutaseme ja riigiteenistuse arengutaseme vahel on suhted, mis võivad viia väga erinevate olukordadeni.

Üleminekut tuleb vaadata kui kiirete muutuste ja vajalike puhkeperioodidega evolutsioonilist protsessi, et reformid saaksid "settida". Kõik uuritud riigid on teinud märkimisväärseid jõupingutusi ning üleminekuprotsessil on oma enda sisemine impulss. Siiski pole väljakutsed kõigile riikidele jaoks samad. Kui mõnele riigile on see rohkem riigiteenistuse süsteemi loomise küsimus, siis teistele on selleks rohkem käimasolevate reformide jätkamine, eesmärgiga parandada süsteemi.

Esimeseks probleemiks tõuseb see, kuidas käituda eelmiselt re iimilt päritud haldusmehhanismiga. Üheski neljast riigist ei toimunud üleminekuperioodil täielikku ärapöördumist olemasolevatest struktuuridest ja inimestest. Tunnustatavasti toimusid suuremad muudatused Albaanias, kus traditsionaalselt tugev politiseeritus viis rohkearvulistele lahkumistele kui Ungaris, kus enamusosas pole toimunud üleminekuperioodieelse personali väljavahetamist. Siiski on rohkem tehtud jõupingutusi selleks, et muuta olemasolevat süsteemi läbi eelarvepiirangute ja ümberstruktureerimiste kui läbi suurejooneliste platsi puhtakslöömiste.

Albaanias põhines avaliku halduse personali uuendamine tööseadusandluse revideerimisel: enne lubas see töötajaid vallandada vaid ametialase lohakuse või seaduste või regulatsioonide rikkumise eest. Parlament võttis 30. aprillil 1992. aastal vastu 12. detsembri 1991. aasta tööseaduse muudatuse, millega teenistuste juhatajatel lubati oma töötajaid suunata teisele tööle. Kui puudus ametikoht, mis vastas ametniku kvalifikatsioonile, langes ametnike aastaks sotsiaalkindlustusameti vastutuse alla, misjärel ametnik vallandati. Selle alusel vallandati suur hulk ametnikke 1992. ja 1996. aasta vahel: enamus neist vallandati esimeste aastate jooksul, kuna neil puudus vajalik kvalifikatsioon vastaval ametialal töötamiseks, sest nad olid värvatud eelneval ajajärgul poliitilistel põhjustel. 1991. aasta muudatused tühistati 22. veebruaril 1996. aastal, napilt enne õigusandliku tähtaja lõppu.

Eestis on toimunud personali vähendamine. See pole toimunud vaid poliitiliste kriteeriumide alusel, vaid ka vanuse, kvalifikatsiooni ja eriti eesti keele oskuse põhjal.

Poolas viis personali arvu kärpimiseni mitmete osakondade kaotamine ja reorganiseerimine. Küsimuseks oli, kas vähendada üleliigset personali või (eriti aastatel 1990-92) vallandada ametnikke, kellel olid tihedad sidemed endise režiimiga. Need ümberkorraldused võimaldasid vabaneda teatud ametnikest ilma rahaliste tagajärgedeta. Ühel hetkel kästi osakonna juhatajatel tunnistada 10 protsenti oma töötajatest nõuetele mittevastavaks. Sellise operatsiooni automaatsus mõjutas võrdselt ülepaitsutatud osakondasid ja osakondasid nagu näiteks büroo, mis vastutas eurointegratsiooniga seotud küsimuste eest. Mitmetel juhtudel ennistati vallandatud ametnikud hiljem tööjõuseadustiku alusel oma ametikohtadele tagasi.

Näiteks riikliku hariduse ministeeriumis, kus vallandati 60 protsenti personalist, on praeguseks oma endisele kohale tagasi pandud peaaegu kõik vallandatud osakonnajuhatajad.

Kõik neli riiki jäävad tugevasti mõjutatuks nõukogude perioodi seadusandlusest, kus erasektor oli nõrk või olematu ja kõigile palgasaajatele maksti palka avalikest fondidest ning nad kõik kuulusid ühtse seadusandluse alla. Üleminekuperioodi algusaastail viidi reforme läbi väga lühikese aja jooksul. Seepärast kasutati professionaalse riigiteenistuse rajamiseks, mis põhineb eraldi seadusandlusel, empiirilist lähenemist. Kuid on kaheldud, kas need püüded ikka rajanesid selgel arusaamisel taotletavatest eesmärkidest ning vahenditest nende saavutamiseks. Kõigis neljas riigis põhimõtteliselt aktsepteeriti vajadust eriseadusandluse järele, mis garanteeriks professionaalsete avalike teenistujate neutraalsuse, stabiilsuse ja tõhususe. Kuid igapäevapraktika ei ole alati selle seadusandluse vaimuga kooskõlas. Ikkagi jääb eelneva bürokraatia jälg mõnedesse üksustesse või isegi ministeeriumidesse, kus on antud vaba voli juhtida oma personali vastavalt kohalikele tingimustele ja *ad hoc* võimused.

Kõigis neljas käsitletavas riigis on olemas seadus või seaduste kogum, mida saab võrrelda riigiteenistuse õigusliku raamistikuga: Ungaris seadus nr XXIII aastast 1992; Eestis 25. jaanuaril 1995. aasta seadus; Albaanias 21. märtsi 1996. aasta seadus. Kaks viimast seadust on liiga uued andmaks nende efektiivsusele hinnangut. Selle raporti kirjutamise ajal oli Poolas jõus 1982. aasta seadus, mis lõi aluse riigiteenistusele (hierarhiliste astmete süsteem, palgaskaala, staažil ja objektiivsusel põhinev edutamine). Hiljuti võeti vastu uus seadus (5. juuli 1996.a. seadus), mida hakatakse astmeliselt ellu viima. Kuid selle elluviimist polnud võimalik arvesse võtta raporti kirjutamise ajal. Üldiselt jäetakse riigiteenistuse seaduses ruumi teatud mitmekesisusele nende õigusliku staatuse suhtes, keda seadus puudutab, eriti Ungari puhul.

Avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmine tuleneb vajadusest selgitada keskvalitsuse, nende allasutuste, regionaalvõimude ja avaliku sektori ettevõtete rolli. Asjassepuutuvad ametnikud ise on nõudnud taoliste töötingimuste, õiguste ja kohustuste selgitamist (Eesti ja Albaania). Kuid avaliku teenistuja staatust tagava seadusandluse elluviimine on alles alanud ja nagu iga reformiga, eriti üleminekuaja tingimustes, põhjustab see raskusi süsteemi rakendamisel ja püüdlustel selle korrastamiseks. Näiteks Ungaris võeti vastu muudatused rakendamaks teatud paindlikust iseseisva finantseerimisega üksuste palkade suhtes; päevakorral on 1992. aasta seaduse ülevaatamine eesmärgiga suurendada mobiilsust avalikus teenistuses. Eestis tunnistati 25. jaanuari 1996. aasta seaduse kontseptsioon liiga teoreetiliseks ning seda muudeti juba sama aasta detsembris, et lahendada praktilisi raskusi, täpsemalt eelarvelisi probleeme, mida põhjustasid seaduse ebamäärane ja laiahaardeline definitsioon ning rakendusulatus. Selle seaduse rakendamine nõuaks mitmeid sekundaarseid õigusakte.

Üldiselt on Kesk- ja Ida-Euroopa maadel praegu kaks muret: jätkata uue õigusliku raamistiku formuleerimist, mis põhineb võrdsuse ja objektiivsuse põhimõtetel ning rakendada olemasolevat seadusandlust efektiivselt, et tugevdada õigusriiki ning avaliku teenistuse tõhusust.

Riigiteenistuse Kontseptsioon

Mõnedes riikides moodustavad riigiteenistujad enamiku avalike võimuorganite alluvuses töötavatest ametnikest, teistes riikides moodustavad nad vaid väikese osa kogu haldusaparaadist (10 protsenti Poolas). Need erinevused peegeldavad suuri lahknevusi riigiteenistuse kontseptsioonis eneses, mida saab seostada ilmselt erinevate ajalooliste traditsioonide nagu ka erinevate poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete kontekstiga, milles reformid on kujundatud. Igas riigis neist neljas mõistetakse mõistet "riigiteenistuja" erinevalt ning mitmetes neist riikidest ei sätesta seadused isegi täpselt selle mõiste ulatust. Kuigi tähtis on ära määratleda riigiteenistujale kehtiva õigusliku raamistiku ulatus, tuleb meele pidada, et on olemas suur hulk ametnikke, kes jäävad väljapoole seda definitsiooni ning kelle omadustel ja professionaalsusel on sama suur mõju halduse tõhususele.

Ungaris on põhiliselt viis avalike ametnike kategooriat: riigiteenistujad, avaliku teenistuse töötajad, töölised ja neljandaks, üsna erinevaks kategooriaks on ametnikud, kelle staatus ära määratletud spetsiifilistes õigusaktides:

- 1992. aasta seaduse nr XXIII järgi on riigiteenistujad määratletud kui ametnikud, kellel on juhtimisalased, otsuste tegemise alased, seadusandlikud või täidesaatvad funktsioonid või kellele on avaliku teenistuse üksustes usaldatud eriti tähtsad ülesanded (loetletud seaduse lisas). See kategooria moodustab vaid 12 protsenti kogu avaliku sektori personalist;
- Ametnikud, kes vastutavad teenuste osutamise eest (õpetajad, ametnikud, kes töötavad tervishoiu asutustes või teistes asutustes, mida juhivad peamiselt kohalikud omavalitsused);
- “Sinikrae” töölised, kes kuuluvad tööseaduse alla;
- Ametnikud, kes kannavad vormiriietust ja vastutavad seadusetele allumise eest: politseinikud, tolliametnikud, tuletõrjujad, relvajõudude liikmed. Kõik need grupid on reguleeritud eriseadusandlusega, mis võtavad arvesse nende erilisi ülesandeid ja teenistustingimusi;
- Viimase “spetsialistide” kategooria moodustavad kohtunikud ja teised õigusalsed ametimehed.

Põhilised reeglid, mis reguleerivad neid erinevaid ametnikekategooriaid on identsed, kuigi erineda võivad värbamise, karjäärijuhtimise, tasustamise ja nende õiguste ja kohustuste tingimused.

Eestis tuli avaliku teenistuse seaduse ulatust 1993.-1995. aasta jooksul vähendada, kuna eelarves ei nähtud ette kulutusi, mis tulenesid hüvituste maksimisest tingituna uuest avaliku teenistuja staatusest.

Eesti uue avaliku teenistuse seaduse järgi, mis võeti vastu 25. jaanuaril 1995. aastal, määratleti avalikku teenistust kui töötamist keskvalitsuses või ametiasutuses, mis on nõ avalikust eelarvest (riigi või kohaliku omavalitsuse) finantseeritav “avalikku võimu” teostav osakond. Seadus eristab kolme tüüpi avalikke teenistujaid: riigi või kohaliku omavalitsuse asutuse ametikohale nimetatud tippametnikud; abiteenistujad, kes töötavad töölepingu alusel; koosseisuväline personal, kes on nimetatud või värvatud tähtajaliste lepingute alusel. “Tippametnike” kategooria on selgelt eristatud teistest ja vastav seadusandlus omistab neile juhtimise või planeerimise funktsioonid.

Tähelepanuväärne on, et avaliku teenistuse kontseptsioon arenes Eestis 1993. aasta avaliku teenistuse seaduse eelnõust alates. Algupäraselt puudus seaduses selge ja töötav definitsioon. Definitsioon, mis sätestas avaliku teenistuse, oli üsna lai ning selle laienemine kõigile seaduse poolt kaetud ametnikele, oleks kõik need ametnikud toonud palgaskaala alla ja andnud neile õiguse mitmetele rahalistele hüvitustele, sealhulgas ka preemiad, mida polnud eelarves ette nähtud. Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei protest viis seaduse ulatuse vähenemiseni. 20. detsembri 1995. aasta muudatustega määrati haldusüksuste nimekiri, millel oli õigus tööle võtta avalikke teenistujaid. Avaliku teenistuse definitsiooni, mis tulenes avalikke teenistujaid tööle võtta võivate üksuste nimekirjast, tulemuseks oli see, et identsed funktsioone võis täita, kas avaliku teenistuse raamistikus või mitte. Selle tulemusena jäeti välja kogu tervishoiu ja sotsiaalkindlustuse sektor ning ametnikel, kes täitsid sarnaseid funktsioone, võis olla erinev staatus sõltuvalt sellest, kas nad kuulusid ühte seadusega määratud avalikku asutusse. Praktilistest põhjustest lähtuvalt võeti vastu palju piiratum definitsioon. Niimoodi piirati seaduse ulatust spetsiifiliste organiteni ja tehti sõltuvaks töötamisest ühes neis seadusandja poolt määratud võimuorganis.

Samas tuleb ära märkida, et Eesti avaliku teenistuse seadus kehtib ametnikele, kes on ametikohale nimetatud valitsuse või ministrite poolt; riigisekretäreile, ministeeriumide kantsleritele, asekancleritele, ametite ja inspeksioonide peadirektoritele ning maavanematele. Ainult valitavatel ametikohtadel töötavad ametnikud ei kuulu selle seaduse alla.

Lisaks tuleb välja tuua ka see, et kuigi avalik teenistus on jaotatud kahte ossa — teenistus keskvalitsuses ja kohalikus omavalitsuses — ei ole seaduse teatud osad kohalikele omavalitsustele kohustuslikud ja neid võib võtta soovituslikena (eriti, mis puudutab hüvituste eraldamist, rahalisi tulusid ja ametlikku palgaskaalat).

Peale selle kuuluvad teatud ametnikukategooriad eriseaduste alla (politseinikud, piirivalvurid ja vanglaametnikud).

Poolas on avaliku teenistuse põhikriteeriumiks riigivõimu poolt ametisse nimetamine ja määramine keskvalitsusse, detsentraliseeritud ametisse või isegi regionaalsesse haldusüksusesse. See kriteerium jätab avaliku teenistuse ulatusest välja kõik lepingulised töötajad ja kohaliku omavalitsuste asutustes töötavad ametnikud. Ametisse nimetatud ametnikke on umbes 10 protsenti ministeeriumide personalist. Lepingulised töötajad kuuluvad tööõiguse alla.

Albaanias kehtib 5. aprilli 1996. aasta seadus poliitiliselt ametisse nimetatud riigiteenistujatele ning avalikele teenistujatele keskvalitsustes ja kohalikes omavalitsustes. Sarnaselt Ungarile reguleeritakse teatud kategooriaid näiteks nagu kohtunikud, relvajõudude liikmed ja avalike ettevõtete töötajad erineva seadusandlusega. Haridus- ja tervishoiusektori töötajatel pole avaliku teenistuja staatust, vaid kuuluvad tööõiguse alla.

Seega on neis riikides vastu võetud rohkem või vähem piiratud riigiteenistuse kontseptsioon. Riigiteenistust võib vaadata kui avaliku teenistuse tuumikut, kuhu ei kuulu kategooriad, mida võib vaadata kui keskvalitsuse “perifeeriat”. Nende perifeersete kategooriate olemus on erinevates riikides erinev: Eestis tehniline või operatiivpersonal, Poolas lepingulised töötajad ja kohaliku omavalitsuse personal, Ungaris sätestamata ametnikud, Albaanias ja Eestis tervishoiu- ja haridustöötajad.

Seega võib avaliku teenistuse üldstruktuuri esitada kontsentriiliste ringidena. Kõik kategooriad jagavad kindlaid seadusega sätestatud põhimõtteid, kuid neil on ka omad eriomadused, mis sõltuvad nende funktsioonidest ja staatusest. Minnes keskpunkti perifeeria suunas, muutub õiguslik olukord järjest rohkem tööõiguse keskseks. Sellele vaatamata jäävad piirid nende erinevate kategooriate vahel ähmasteks ning need sõltuvad tavaliselt asjaoludest või eelarvepiirangutest, mis ei muuda selgemaks erinevatele ametnike kategooriatele antud ülesandeid või veel üldisemalt- keskvalitsusele omistatud reguleerivat ja planeerivat rolli.

Üks tundlikumaid aspekte, mille juurde me tuleme hiljem tagasi, on poliitiliste ja administratiivsete funktsioonide erinevus. Kuigi mõned funktsioonid on selgelt defineeritud poliitilistena, on tegelikult politiseeritud funktsioonide ulatus ilmselt märksa laiem nagu see on ka mitmetes lääneriikides. Eestis ja Albaanias laieneb uus staatust ametnikele, keda nimetab ametisse valitsus (Albaania puhul on selgesõnaliseks eesmärgiks kindlustada suurem läbipaistvus nende tasustamisel). Üheski uuritud riikidest polnud erinevatel tasanditel värbamine ja karjääriarendamine täiesti vaba poliitilisest mõjust.

Riigiteenistuse Suurus ja Personali Jagunemine

Vastavalt riigiteenistuse ulatuse definitsiooni erinevustele ja ebakindlusele, on igasugune arvude võrdlemine meelevaldne ja kogu esitatud statistikat tuleb võtta äärmise ettevaatlikkusega. Sellele vaatamata on taoline statistika äärmiselt kasulik vahend otsuste tegijatele ja juhtidele. Seetõttu tuleks toetada igasugust statistiliste vahendite arendamist, mis annaksid juhtivatele asutustele parema arusaamise personalist, selle jaotumisest ja arengust.

3. RIIGITEENISTUSE JUHTIMINE

Ministeeriumide Autonoomia Ning Inimressursside Juhtimise Riikliku Poliitika Koordineerimise ja Täideviimise Raskus

Kõikides riikides oli ilmne koordineerivate struktuuride nõrkus või täielik puudumine. Endise ühe- või domineeriva parteilise süsteemi lagunemine jättis suure tühimiku avalike asjade planeerimisse ja järelevalvesse, mida pole siiani täielikult täidetud. Poliitilise konsensuse saavutamise raskus teravdab koordineerimise ja juhtimise alaseid puudujääke. Kuigi Ungaris ja Poolas on loodud reformiüksused valitsemishierarhia tipus eesmärgiga juhtida ja koordineerida haldust ning reformi, on neile üksustele küll antud ambitsioonikad ülesanded, kuid neil puuduvad nii kvalitatiivsed kui ka kvantitatiivsed inimressursid vastavate ülesannete täitmiseks. Selle tulemusena on nad pidanud keskenduma vaid üksikutele ülesannetele. Eesti rahandusministeeriumi riigivalitsemise asutuste arendusosakonna ülesandeks on: "riigivalitsemise asutuste tegevuse, arengu ja efektiivsuse analüüs" ja "haldusreformi järgimise toetamine läbi eelarveliste vahendite jaotamise". Hetkel tegeleb see osakond vaid personalikoolituse rahaliste aspektidega. Selline olukord õhutab juhtimisviiside killustamisele ja mitmekesistamisele ministeeriumide ja mõnedel juhtudel isegi osakondade vahel.

Kõigis neljas käsitletavas riigis on ministeeriumidele ja haldusüksustele antud tugev autonoomia inimressursside juhtimisel. Millisel määral täidetakse eeskirju, varieerub nii ajast kui ministeeriumist lähtuvalt. See erineb ka sõltuvalt sellest, mil määral juhid peavad neid õigustatuks ja kohustuslikuks. Tegelikult on juhtidel eeskirjade täitmisel (mõnikord ka kehtestamisel) märkimisväärne vabadus ja tundub, et selline süsteem ei taga alati vastukaalu võimalikule poliitilisele survele või favoritismile.

Poolas annab 16. septembri 1982. aasta seadus ministrite nõukogule laiaulatusliku võimu värbamisel, edutamisel ja tasustamisel. Nõukogu otsustab, milliseid ametikohti täidetakse riigiteenistujatega ja paneb paika karjääriarendamise, töösoorituse hindamise ja palkade eeskirjad ning protseduurid. Kuid tegelikult on ministeeriumitele antud vabad käed ja mõnikord on raske tasakaalustada parteilisi huve.

Albaanias on personali küsimuste koordineerimise eest vastutav keskne üksus: avaliku halduse osakond, mis kuulub peaministribüroo koosseisu. Kuid kuni 1996. aasta seaduse vastuvõtmiseni võis iga ministeerium või isegi teenistus ise formuleerida värbamise, karjääriarendamise, distsipliini jms alaseid eeskirju.

Ungaris on samuti tagatud seadusega ministeeriumide osakonna juhatajatele suur autonoomia. Ülesannete jaotus ministeeriumides sõltub erilistest asjaoludest. Näiteks: siseministeeriumi mitmed direktiivid panevad paika tingimused, mille alusel personalijuht (personali juhtimise ja tööjõu osakonna juhataja) vastutab personalipoliitika eest ministeeriumis (tema valmistab ette distsiplinaar- või värbamisalaseid otsuseid). Osakonna juhatajatele on antud võim juhtimis- ja abipersonali üle ning personali üle, kes töötavad nende alluvuses olevates ametites. Justiitsministeeriumis on tugev autonoomia antud osakonnajuhatajatele. Samasugune mitmekesisus on ka Poolas, kus sõltuvalt ministeeriumist võtab otsuseid vastu minister või tema direktorid. Erinev on olukord Sotsiaalministeeriumis, kus kõige tähtsamaid otsuseid võtab vastu kantsler, kuid ka osakondade direktoritel on üsna tähelepanuväärne soovitude tegemise võim.

Vaatamata formaalse personalipoliitika koordineerimise ja juhtimise mehhanismi olemasolule, pole Eestis kesksel võimu selles valdkonnas. Ministeeriumid on vabad juhtima oma alluvuses olevat personali nagu need seda ise sobivaks peavad. Eesti on väga tabav näide iseloomustamiseks püsivate koordineerimismehhanismide loomise raskust. Augustis 1995 loodi avaliku halduse arendamise komisjon. Komisjoni juhtis riigisekretär. Riigikantseleis loodi spetsiaalne osakond, mis tagaks püsiva koostöö ja koordinatsiooni ministeeriumide ja avalike üksuste vahel ning lahendaks avaliku teenistuse regulatsioonidega seotud probleeme. Kuid see osakond saadeti laiali mõned kuud hiljem, kuna ei leitud kvalifitseeritud personali ja eriti seetõttu, et ministrid keeldusid loovutamast oma võimu haldusreformide täideviimisel.

Poolas anti 1982. aasta septembri seadusega koordineerimise funktsioon ministrite nõukogu büroole. 1994. aasta märtsis hakkas see büroo läbi suruma personalijuhtimise üksuste toomist ühtse seadusandluse alla. Tulemused ei kattunud suurte ambitsioonidega. Üldiselt ministeeriumid ei järgi alati selle üksuse soovitusi personalijuhtimise valdkonnas ning peaministri roll on üsna halvasti määratletud. See ei tähenda seda, et valitsusjuht ei avalda mingit mõju personalipoliitikale isegi, kui see on ainult sellepärast, et tema määrab algselt tegutsemisvahendid, mis tõenäoliselt eraldatakse igale ministeeriumile, lõplik summa määratakse rahandusseadusega. Kuid see mõju on rohkem selleks, et hoida eelarve üldist tasakaalu ja vahendada erinevaid poliitilisi valikuid kui täita personalipoliitikat.

Ungaril on antud valdkonnas olnud rohkem edu. Võibolla sellepärast, et tema ambitsioonid on olnud tagasihoidlikumad ning et valiti ühtsem institutsionaalne toetus. Saksamaa eeskujul anti Siseministeeriumile laiaulatuslikud kohustused: ta võtab osa õigusliku ja korraldusliku raamistiku formuleerimisest ja defineerimisest ning teeb palkade, koolituse jms alaseid ettepanekuid (kuigi peaministribüroo jääb vastutama kõrgema taseme ametnike eest kogu avalikus teenistuses). Nendeks ülesanneteks toetub Siseministeerium personaliregistril: see riigiteenistuse andmebaas sisaldab personalipoliitika elluviimiseks elulisi elemente (vanus, sugu, kvalifikatsioon, kategooria, võõrkeelte oskus jne). Nagu Poolas, peab siseministeerium tegema koostööd teiste ministeeriumidega (rahandus, tööhõud), samuti nagu ka haldusreformikomisjoniga. Pole kindel, et nende erinevate üksuste suhted on vabad pingetest, mis võiksid ohustada süsteemi toimimist.

Värbamine ja Valik

Käsitlevate riikide põhiprobleemideks on tegelikud värbamisprotseduurid ja -tingimused (kandidaatide nappus, valimiskriteeriumide mitmekesisus jne). Kuid ei tohi unustada edusamme, mis on tehtud alates üleminekuperioodi algusest: tsentraalse parteilise kontrolli kaotamine, uute valikumeetodite kasutuselevõtt, formaalse kvalifikatsiooni kasvav tähtsus. Sõelumisprotseduurid kõiguvad formalismi taandumise kiusatuse ja "moodsate" tehnikate atraktiivsuse vahel, nagu näiteks intervjuud ja juhtimisvõimekuse testid. Nagu mitmetes lääneriikideski, on võistlevad eksamid (*concours*), taotlustel põhinev valik või veelgi keerulisemad meetodid üldiselt lahutatud igasugusest täidetava ametikoha analüüsist (ametikoha kirjeldusest).

Tihti mainitakse kandidaatide vähesust ja sellest tulenevat väikest konkurssi ametikohtadele. Esile on toodud mitmeid põhjuseid: Albaanias on teatud isoleeritud piirkondades raskusi kommunikatsiooni ja elamistingimustega; vastupidiselt on Eestis jällegi pealinnas konkurss erasektoriga; väikesed karjääri väljavaated Ungaris; madalad palgad, mis ei ole kooskõlas vastutuse astmega. Süüdistatakse ka teatud raskusi, mida kohatakse mõnedel ametikohtadel: Albaanias mainiti ettevõtete kontrolli valdkonnas värbamise raskuste põhjustena kõrget vastutust ja korrupsiooniga seotud probleeme. Reeglina pakutakse erasektoris paremaid tingimusi kindlatele spetsialistidele nagu arvutiteadlased, juristid ja ökonomistid. See on viinud selleni, et värvatakse kandidaate, kellel pole vajalikku koolitust või ametialast kogemust ning on sunnitud töödandjat otsima hädalahendusi nagu üliõpilaste töölevõtmine osalise koormusega (Eestis).

Erasektoris pole kõrgemad ainult palgad, vaid ka ametikohaga kaasnevad ülesanded ja prestii (kuid mitte kõigil juhtudel, nagu Albaania näide näitas). Teiselt poolt on erasektoris jällegi tihtipeale vähem sotsiaalseid tagatise.

Lisaks on selektiivsus suurem või väiksem sõltuvalt ametikohast või valdkonnast. Ungaris peegeldavad sellised erinevused palga ja preemia taset (vt allpool). Eestis pakutakse uutele töötajatele mõnikord kõrget palka, et ligi meelitada võõrkeelte oskustega ülikooli lõpetanud noori. Mõned palgad peegeldavad otsuste tegemise võimu pakkuvate ametikohtade atraktiivsust. Paistab, et rolli mängivad ka teised faktorid nagu tunne “teha midagi tähtsat” (ülemineku ja riigi heaks) või võimalus saada õppegrante (vt allpool), kus riigiteenistust võetakse lihtsalt kui haridussüsteemi pikendust.

Enamikes riikides on värbamine jäetud ministrite diskretsiooni alla. Praktikast on mõnikord raske tagada vastavust seaduses nõutavatele objektiivsetele kriteeriumidele nagu näiteks vanus, kvalifikatsioon jms. Isegi kui seadusandluses nõutakse konkursi läbiviimist, võib kandidaatide puudumine teha selle protseduuri võimatuks nagu see on Eestis. Tihti kujutab valikuprotseduur endast intervjuud, mille eesmärk on välja selgitada, kas kandidaadil on olemas vajalik kvalifikatsioon. Tavaliselt soovib kandidaati vastava osakonna juhataja, mispeale värvatakse kandidaat ministriumide tasemel otsusega. Sellistel puhkudel on põhiliseks värbamisallikaks isiklikud ja ametialased sidemed.

Ära märkimist väärib see, et puudub konsensus optimaalse värbamisemeetodi ja osakonna juhatajate soovi vahel säilitada kontroll oma kolleegide valikul. Argumentidel, mis toetavad seda suhtumist on omad tugevad küljed. Kui kandidaatide arv on selline, et tuleb teha tugevaid jõupingutusi veenmaks edukaid kandidaate astuma haldusesse, võivad isiklikud sidemed olla suureks abiks. Juhid väidavad ka, et nad vajavad meeskondade toetust, millesse neil on usku ning tähtis on tagada nende meeskondade kokkukuuluvus. Siiski alati pole võimalik tagada mitmeid objektiivse värbamise kriteeriume: vabade ametikohtade avaldamine ja formaalsete kvalifikatsioonide (või teiste kriteeriumide) alaste reeglite järgimise kindlustamise protseduurid. See võib ohustada vastuvõetud värbamisotsuste neutraalsust ja kohasust. On tehtud mitmeid mainimist vääriivaid algatusi, et muuta värbamisprotseduure veelgi objektiivsemaks, kuna need võivad julgustada tulevasi jõupingutusi.

Albaanias on värbamine üks ministrite diskretsioonivõimudest ja valik tehakse taotluste põhjal (kaasaarvatud intervjuu “tähtsatel” ametikohtadel). Värbamine pole ikkagi veel päriselt võistluslik ning näib, et isiklikud soovitusel mängivad siamaani määravat rolli.

Eestis avaliku teenistuse seadusega paika pandud avalike konkursside põhimõte (kohustuslik kõrgemate ametikohtadele, vabatahtlik ülejäänutele) on osutunud mitterakendatavaks: lisaks kandidaatidele mittepiisavusele, olid ettenähtud protseduurid liiga aeglased ja keerulised. Vastavalt seadusele peavad kõik värbamisotsused rahuldama mitmeid nõudmisi: kraadid, ametialane kvalifikatsioon, isiklikud võimed (suhtlemisoskus, iseseisvus, võime taluda stressi jne). Need nõuded kehtestati erinevatele põhigruppidele koos eritingimustega igale ametikohale, mis määratletakse konkursi- ja atesteerimiskomisjoni poolt. Avaldama peab vaba ametikoha kuulutuse, kus kirjeldatakse kandidaatidele esitatavaid nõudeid. 1996. aasta määrus näeb ette detailse värbamisprotseduuri, kus on eriline rõhk komisjoni võimul. Praktikast järgitakse seda protseduuri harva. Valitseb arvamus, et selline süsteem on liiga keeruline ja aeganõudev. Tihtipeale pole kandidaadid valikukriteeriumidest teadlikud ning neil puuduvad teadmised, kuidas taotlust ette valmistada. Väheste kandidaatide tõttu viiakse tihtipeale värbamist läbi üsna mitteformaalsel viisil kasutades *ad hoc* lähenemist (läbi isiklike suhete). Vaatamata protseduuri keerukusele ja teatud õigusaktide ebarealistlikele nõuetele, on mitmed ministriumid üritanud korraldada avalikke konkursse, et täita kõrgemaid ametikohti viies sisse kriteeriumid, millega identifitseerida juhtimisoskusi. Üldiselt on vastutavad ametnikud, siiski kriitilised konkursi- ja atesteerimiskomisjonile pandud rangete nõuete osas ning eelistavad ise valida kõige sobivam inimene ja integreerida ta oma süsteemi.

Eesti kogemusest võib saada ka teise õppetunni. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 2. märtsi 1996. aasta määrusele nr 124, tuleb iga ametikoht määratleda tuues välja selle "põhilised õigused ja kohustused, juhtimisfunktsioon ja eesmärkide saavutamise edu kriteeriumid" jne. Nagu Eesti raport osutab, on sellised ametikirjeldused vähem keskendunud eesmärkidele, mida tuleb saavutada kui sellele, kuidas kaitsta ametnikku oma ülemuse eest. Näiteks: kuidas veenda ülemusi, et on vaja lisa inimressursse või -vahendeid või näidata, et neile määratud projekti on võimatu täita jms.

Ungaris ei nõua seadus ei vabade ametikohtade reklaamimist ega konkursse ning valikuprotsessi tehakse tavaliselt läbi intervjuude (mida mõnikord täiendavad psühholoogilised testid). Formaalsuse puudumise tõttu on suur roll osakonna juhataja isiklikul muljel, kelle nõusolekuta ei saa kandidaati värvata. Kui täidetav ametikoht tõmbab ligi suuremal hulgal kandidaate (nt patendibüroo), siis korraldatakse *bona fide* ametialane eksam. Värbamiskriteeriumid koosnevad ametialaste oskuste ja isikuomaduste segust.

Poolas määratlevad värbamise tingimused ära seadus ja regulatsioonid. Vabasid ametikohtasid reklaamitakse harva, kuid kuulutusi võidakse avaldada väga spetsiifilistele ametikohtadele. Mõned kommentaatorid seavad küsimuse alla, kas taoline reklaamimine pole lihtsalt aja raiskamine. Teoreetiliselt vastutab valikuprotseduuride eest personaliosakond ja värbamine toimub vahetevahel valides reservikandidaatide vahel, kelle taotlusi hoitakse andmebaasis. Teoreetiliselt peab see osakond kontrollima, et täidetak kõik vastava ametikoha objektiveid värbamistingimusi (vanus, kraadid, võimed jms). Kuigi tegelikult peavad personaliosakonnad piirama oma osalust puhtalt protseduuride formaalsete aspektideni, näiteks nagu kontrollima, kas esitati eeskirjadega nõutud dokumendid ja lisad. Sellest tulenevalt võib vastavus regulatiivsete nõuetega (kraadi olemasolu, palgaskaala vastavus) viia konfliktideni asjasse puutuvate osakondade juhatajate vahel. 1989. aastal tehtud muudatused enamikes personaliosakondades julgustasid viimaseid märksa leplikumale suhtumisele võimaliku poliitilise surve suhtes. Siiski on olukord valdkonniti väga erinev. Haridusministeerium (mis on suhteliselt mittepoliitiline) üritab formuleerida oma personalipoliitikat ja -plaani, et vähendada oma töötajate vanust (ja naiste osakaalu) aastaks 2000. Kultuuriministeeriumis mängib poliitika tähtsat rolli eriti madalamatel ja keskmistel astmetel, kusjuures ametialane kvalifikatsioon on tähtsam kõrgematel tasemetel.

Lisaks üritati Poolas 1993. aastal ühte huvitavat reformi, et luua ametikirjelduste süsteemi. Ministrite nõukogu büroosse kuuluv personali ja koolituse üksus üritas sisse viia ametikirjeldusi ühtsete värbamis- ja valikuprintsiipide loomise raames. Sellele üksusele tehti ülesandeks formuleerida meetod, millega analüüsida ja kirjeldada nõutud ametikohti ja profiile koos valikumeetoditega, mis lubaksid identifitseerida kandidaatidele vajalikke oskusi. Projekt viidi läbi erakonsultandi abiga ning korraldati spetsiaalne koolitus. Ministrite komisjoni büroo ja kaubandusministeerium varustati spetsiaalselt valmistatud tarkvaraga (Thomas Personal Profiling System). Kuid seda süsteemi ei kasutatud iialgi. Kunagi ei rakendatud koolitusseminaril väljatöötatud valikuprintsiipe. Märkimist väärib see, et värbamistele eelnes intervjuu juhuslikult. Teistes ministeeriumides ei kasutatud ametikirjelduste puhul süsteemset lähenemist. Sellele vaatamata ollakse Poolas üksmeelel, et ebaõnnestumine ametikoha profiilide määratlemisel tähendab seda, et inimressursside juhtimise poliitika sisseviimine haldusesse pole mõttekas.

Kõigist neljast riigist nimetatakse ametisse pärast katseaega, mille pikkus erineb (periood on mõningatel juhtudel ära toodud seaduses). Eestis on tähtajalised ametissenimetamised ettenähtud kindlate ülesannete täitmiseks: õigusloomeks, programmide formuleerimiseks ja projektideks, mis vajavad erilist ekspertiisi. Ungaris kasutatakse tähtajalist ametissenimetamist katseaja puhul: ametnikud nimetatakse ametisse nagu nad peaksid täitma kindlat ülesannet ning perioodi lõpus tehakse töösoorituse põhjal lõplik värbamisotsus.

4. KOOLITUS³

Probleemid, mida neis neljas riigis kogeti koolitussüsteemide puhul, pole oma olemuselt erinevad nendest, mida kohtasid mõned lääneriigid: riiklikul tasemel selgelt määratletud koolituspoliitika puudumine; formuleeritud eesmärkide puudumine, puudulik vajaduste mõõtmine olemasolevate ressursside suhtes, igasuguse koolitusseminaride sisu ja mõju hindamise puudumine, raskused personali motiveerimisel jms.

Sellele vaatamata on antud valdkonnas mitmetel riikidel traditsioon olemas, mis on küll mõnikord päritud kommunistlikust või veelgi varasemast ajajärgust ning kus hinnatakse koolitust väga kõrgelt. Pikaajaline koolituskogemus on olnud eriti Ungaril, sealhulgas halduse valdkonnas. Riigiametnikud on juba pikka aega olnud tuttavad juhtimise lähenemisega ning Avaliku Halduse Kolledž rajati 1977. aastal. Eestis on aga koolituskorralduse puudulikkust peetud üheks süsteemi peamiseks puuduseks. Haldusstruktuuride suuruse vähendamine ja vastavate ametnike piiratud hulk ühelt poolt ning teiselt poolt suur personalivoolavus, on takistuseks professionaalsete kohandatud koolituskursuste elluviimisel.

Üldiselt paistab, et kommunismist päritud endised koolitusinstitutsioonid pole piisavalt varustatud vastamaks kehtivatele nõuetele. Koolitus oleks esimene valdkond, mis võidaks koordineeritud inimressursside poliitikat formuleerivate ja täitvate mehhanismide arengust.

Teenistuse eelset koolitust tagatakse mitmeid teid pidi. Ülikoolid vastutavad üldise hariduse eest õiguse, majanduse ja mõnikord isegi avaliku halduse alal. Eestis on kuus riigi- ja mitu eraülikooli ning hiljuti viidi sisse avaliku halduse kraadiõpe. Ungaris pakuvad avaliku ja erajuhtimise alast koolitust Avaliku Halduse Kõrgem Kool (loodud siseministeeriumi poolt), mitmed ülikoolid (Budapesti Majandusülikool, Szegedi, Mitolki ja Pécsi õigusteaduskonnad) ning kasvav hulk erakoole. Need institutsioonid tegelevad teineteisest sõltumatult ning nad on loonud üsna mitmeid sidemeid rahvusvaheliste (nii bi- kui multilateraalsete) programmidega. Need institutsioonid võistlevad üksteisega mingil määral ka valitseva positsiooni pärast koolitusturul. Poolas valmistab ainukese koolina ette ametnikke avalikku haldusesse astumiseks 1990. aastal asutatud Avaliku Halduse Riiklik Kool. Põhinedes Prantsuse ENA⁴ mudelil, pakub AHRK kaheaastast kursust ülikoolilõpetanutele, et neid ette valmistada juhtimis- ja planeerimisfunktsioonidega ametikohtade täitmiseks tipphalduses. Algne eesmärk oli tagada nii neutraalne kui kõrgetasemeline koolitus, koos perspektiiviga luua objektiivsusel põhinev riigiteenistuse süsteem. Kooli sisseastumise valikuga ja tugeva õiguse ning juhtimise alase koolitusega taheti ette valmistada uue põlvkonna riigiametnikke, kellesse on sisendatud neutraalsuse, tõhususe ja õigusriigi austamise väärtused. Tegelikuses paistab, et kuigi hinnatakse Avaliku Halduse Riikliku Kooli lõpetanuid heade teoreetiliste teadmiste poolest, siiski vastavalt personalijuhtide tähelepanekutele, on nende koolitus antud valdkonnast liiga kauge ning nende halduse alase *know-how* puudumine teeb nad haldushierarhia tähtsate kohtade täitmiseks ebasobivaks. Peaministri 1993. aasta määrusega loodi riikliku kooli direktori vastutuse all olev teenistussisese koolituse nõukogu, et parandada seda olukorda. Probleemiks, mis pole omane vaid Poolale, on koolitussüsteem, mille korraldus põhineb peamiselt pakkumisel ning ebapiisavalt nõudlusel.

3. Koolitussüsteemide kohta loe lähemalt *SIGMA Papers: No. 16 — Public Service Training Systems in OECD Countries*, August 1997.

4. *Ecole nationale d'administration*, Riiklik Halduse Kool.

Teenistusesisene koolitus on tähtsaks küsimuseks Kesk- ja Ida- Euroopa riikides. Uue riigiteenistuse loomise ambitsioon kutsub üles tegema suuri jõupingutusi, et muuta jäigas ja hierarhilises käsustruktuuris⁵ töötavate karjääriametnike ametialast tegevust, võimeid ja halduskultuuri. Nende nõuete ulatus on lai ja ulatub tehnikate omandamisest, kuni uute väärtuste nagu ka teatud juhtimisaspektide ning õigusharude õpetamiseni. Teiseks koolitusealaseks küsimuseks on Euroopa. Kolm riiki neist neljast on selgelt väljendanud oma soovi ühineda Euroopa Liiduga ja sellest tulenevalt muudavad oma struktuure, õigust ja poliitika. Prioriteetidena nähakse avatust välismaailmale, teistele euroopa keeltele ja teadmistele Euroopa Ühenduse õigusest ja tegevusest.

Lähtudes neist ambitsioonikatest eesmärkidest, pole teenistusesisene koolitus vaatamata tähelepanuväärsele paranemisele piisavalt arenenud. See tõstatab mitmeid probleeme, näiteks nagu seosed koolituse ja karjäärijuhtimise vahel ning halduse võimetus lõigata kasu investeringutelt koolitusse (teiste sõnadega — hoiduda selle eest, et hiljuti koolitatud inimesed ei hakkaks oma oskustega kasu lõikama erasektoris).

Eestis langeb jätkuv haridus halduse valdkonnas Riigikantselei personalosakonna vastutuse alla. Praeguseeni keskendus see osakond peamiselt Eesti Haldusjuhtimise Instituudile (EHI) ja üldiselt ignoreeris teisi koolituskursuseid. EHI nagu ka tema teisikud teistes riikides, ei pinguta piisavalt, et oma kursustele reklaami teha ega pea sammu halduse vajadustega. Potentsiaalseid osalejaid on veelgi raskem veenda, kui programm ei ole piisavalt atraktiivne või oluline.

Samasugused probleemid iseloomustavad Albaania Juhtimise ja Avaliku Halduse Instituuti (JAH), mis pakub kursuseid, mis ei kattu piisavalt antud valdkonna põhiprobleemidega. Erinevalt hinnatakse instituudi ja ministeeriumi vahelisi suhteid: ministeeriumide arvates on instituudi kursused halvasti kohandatud, kuna need ei vasta ministeeriumide vajadustele.

Poolas tegi teenistusesisese koolituse nõukogu laiaulatusliku raporti koostöös OECD/SIGMA-ga "riigiteenistujate teenistusesisese koolituse põhielementide" kohta, mis on hea materjal teenistusesisese koolituse defineerimiseks.

Ungaris on sisse viidud kolmerealine koolitussüsteem:

- Avaliku halduse üldeksam (valitsuse korraldus nr 51 – 1993) on programmi osa, millega tahetakse kaasajastada ametnike ametialaseid teadmisi, kes olid ametis juba enne üleminekuperioodi. Eksam koosneb üldistest teemadest nagu institutsioonid, halduse funktsioneerimise üldpõhimõtted, haldusprotsess, riigirahanduse põhimõtted, juhtimine ja andmekaitse. Eksamiga tahetakse tugevdada avaliku sektori ühtsust: see on kohustuslik kõigile avalikele teenistujatele (mõnede eranditega, mis on määratletud 24. aprilli 1995. aasta korraldusega nr 46). Need kes kukuvad läbi, peavad haldusest lahkuma.
- Ametialase avaliku halduse eksami peavad antud karjääri hetkel tegema kõik avalikud teenistujad. See on rohkem praktiline eksam kui eelpool kirjeldatud üldeksam ja hõlmab mitmeid juhtimisprintsippe ning teatud Euroopa Liidu õigusega seotud elemente. Selle eksami eesmärgiks on saada kinnitust avalike teenistujate ametialasest kompetentsusest ning neid ette valmistada teatud ülesannete täitmiseks halduse valdkonnas. Kes läbi kukuvad, jäävad madalamatele astmetele (nt ametnik II, nooremametnik II, administraator II, referent II), mis

5. Vaata Barbara Numberg, *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, EMTPM Regional Initiative on Public Administration in Central and Eastern Europe, November 1995. Nõuete ulatus on lai ja ulatub tehnilisest *know-how*'st, kuni uute väärtuste, juhtimise ja teatud õiguse aspektideni.

lõikab neil ära tee mitmetele rahalistele hüvitustele, täpsemalt- preemiatele, mida antakse kõrgematel astmetel.

- Lisaks korraldatakse koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega ja fondidega mitmeid kõrgetasemelisi seminare. Neist üks tähtsamaid koolituspartereid on Euroopa Liidu Phare programm. Üsna suur hulk avalikke teenistujaid käib neil seminaridel, mis aitavad laiendada nende ametialast silmaringi rahvusvahelises plaanis.

Ungari süsteem on üks ambitsioonikamaid Kesk- ja Ida-Euroopas, kuigi arvamused koolituse ja eksamite tasemest lähevad isegi Ungari siseselt lahku. Mõned arvavad, et nõutud professionaalne tase jääb madalaks ja et eksamid keskenduvad rohkem formaalsete teadmiste hindamisele kui ametialasele oskusteabele. Kuid need, kes vastutavad eksamite eest märkisid, et kui taoliste eksamite tegemine on kord juba aktsepteeritud, siis saab neid teha järjest selektiivsemaks. Ungari on ainuke riik, kus on üritatud viia oma riigiteenistus globaalsetele standarditele ja loodud alus selleks, et koolitus mängiks karjääriarendamisel olulist rolli. Kuid seda süsteemi on kritiseeritud sellepärast, et see pole oma loomult rohkem vabatahtlik. Kriitikud toovad välja ka fakti, et eraettevõtete poolt pakutavad koolitusprogrammid mängivad koolitusturul tähtsat rolli. Kuna need programmid on tihtipeale liiga kallid avaliku sektori jaoks, siis viib see kahjuks avaliku ja erasektori töötajate diferentseerumiseni.

5. KARJÄÄR

Neljast riigist kolmes on selgelt valitud karjäärisüsteem, mis ei välista vallandamise võimalust reorganiseerimise või teatud juhtudel ametialase asjatundmatuse korral. Eestis valiti positsioonisüsteem, mis tähendab seda, et ametissenimetamine on seotud töölevõtmisega kindlale ametikohale. Sellele vaatamata ei ole see viinud mingite märkimisväärsete erinevusteni (mitte, et ühte süsteemi tuleks eelistada teisele, põhiline küsimus on selles, kuidas tuleks süsteemi ellu rakendada).

Ungaris on reorganiseerimisest tulenev vallandamine üsna harv. Laialt on levinud praktika, et kui toimub ministri vahetus, siis pakutakse teatud kõrgematele ametnikele vähem või rohkem samaväärsed uued ametikohad, et hoiduda vallandamiskuludest. Vallandamine on ettenähtud halduse üldeksamist läbikukkumise puhul. Vallandamine võib toimuda ka ametialase asjatundmatuse või distsiplinaar karistuse eest. Kuid see on võimalik ka haldusüksuse ärakaotamise korral või juhul, kui ametikohad ei vasta enam vajadustele. Riigiteenistujat saab vallandada ka juhul, kui ta on kaks korda läbinud ebaõnnestunult atesteerimise, kuid seda juhtub praktikas harva. 1995. aasta kevadel otsustas valitsus vähendada avalike teenistujate arvu 15 protsenti. Tegelikult tulid selle vähendamise nõudega kaasa vaid vähesed asutused kaotades juhuslikud ametikohad, kus töötasid osalise koormusega või pensioniealine personal, ilma erilise tähelepanuta nendel ametikohtade tegelikul kasul, mis seetõttu alles jäid.

Pealekauba tuleb ära märkida, et konkurents erasektorist pole ainult värbamise raskuste allikaks, nagu sai eelpool arutletud, vaid ka lahkumiste põhjuseks. Selle fenomeni tähtsust on raske mõõta ja kui ongi mingid arvud, siis on need mittetäielikud. Siiski mängis avaliku teenistuse seaduse sisseviimine põhirolli riigiteenistuse stabiliseerimisel.

Karjääri väljavaated väljaspool haldust on mõnikord ülehinnatud, viies kerge kainenemiseni (nt Eestis). Üldiselt on need, kes otsustavad lahkuda peamiselt kõrge kvalifikatsiooniga noored ametnikud. Kõige atraktiivsemad sektorid on rahandus ja pangandus, riigiettevõtted, erastatud ettevõtted (Eestis võib ametnikke, kes osalesid erastamisel keskvalitsuse või kohaliku omavalitsuse tasemel, tihti leida vastavate ettevõtete juhtkonnast).

Töösoorituse Hindamine ja Edutamine

Kõigis riigiteenistuse süsteemides põhineb karjääriarendamine kahel faktoril, mida võetakse üheaegselt arvesse: ühelt poolt staa ning teiselt poolt professionaalsete oskuste hindamine. Kui esimene neist elementidest ei kujuta endast erilist probleemi arvestades seda, et ametikõrgendus on automaatne, siis teine neist on palju delikaatsem. Aga just viimasest sõltub riigiametnike motivatsioon ja professionaalsus. Kuid nagu mitmetes Lääne-Euroopa riikides, tõstatatakse töösoorituse hindamiseks objektiivsete kriteeriumide püstitamine mitmesuguseid probleeme, vaatamata õigusaktidele, kus mõningatel juhtudel pannakse paika täpsed protseduurid.

Raskused, mis on seotud riigiteenistujate ja avalike ametnike hindamisega on suuremal või vähemal määral samad kõigis riigiteenistustes nii sees- kui väljaspool Euroopat. Selles valdkonnas tehtav progress on väga suhteline. Ei ole mingit imerohtu ja isegi parimates süsteemides saavad enamik ametnikke vaid häid hindeid nii, et lõplikul analüüsil jääb edutamise põhiliseks kriteeriumiks staaž.

Näiteks Poolas näeb seadusandlus ette ametnike töösoorituse hindamise iga kahe aasta tagant. Uus seadus näeb ette standardiseeritud tehniliste toimikute ja hindamislehtede loomise. Kuna puuduvad eeskirjad, mis paneksid paika täpsed kriteeriumid ja näitaks ära tegevuse, mida peaks seejärel ette võtma, ollakse hindamise põhimõtetele vastu. Töötajate silmis on hindamised võimalikuks relvaks, mida saab kasutada vallandamiste õigustamiseks, võimude silmis võidakse ära kasutada hindamist palgatõusu nõudmisel. On ka selliseid, kes on isegi selle vastu, et rääkida töötajatega neid puudutavatest hindamistulemustest. Tegelikult võivad asutused ise otsustada, kas viia hindamist läbi või mitte, kuna pole veel määratletud kindlaid hindamisprotseduure.

Lisaks isegi, kui ametnike kogemust ja võimeid võetaksegi arvesse, siis teised objektiivsemad faktorid, nagu isiklikud ja poliitilised sidemed oma hierarhiliste ülemustega, võivad mängida olulist rolli eriti, kui arvestada asjaolu, et edutamised toimuvad ministri suva järgi. Minister ise kontrollib ametniku töösooritust ja ametialast kvalifikatsiooni võib-olla pärast kantsleritega konsulteerimist. Süsteemi nõrkused peegelduvad nii koolitussüsteemis (vajaduste hindamise puudumine) kui ka edutamises, millel puuduvad kriteeriumid. Mõnedes ministeeriumides põhinevad edutamised, mis on ainukeseks palkade tõstmise vahendiks, üksikjuhtumitel vastavalt ametialase kvalifikatsiooni tähtsusele ja ametnike nappusele turul ning läbi isiklike suhete. Teised ministeeriumid on üritanud luua selles valdkonnas regulatsioone, näiteks põllumajandusministeerium ja haridusministeerium. Viimane väärrib äramärkimist oma kindla soovi tõttu välja arendada ja ellu viia efektiivset personalipoliitikat.

Eestis pole edutamiseks olemas formaalseid kriteeriume, väljaarvatud põhinõue, mis nõuab töötamist ametikohal vähemalt kuus kuud. Sellele vaatamata peavad ülemused põhjendama edutamissetpanekuid vastavatele kantslerile või ministrile. Määrus number 124 5. veebruarist 1996, mis reguleerib edutamist, mainib ära isikuomadused ja objektiivsed kriteeriumid. Atesteerimissüsteem püüab omavahel kõrvutada formaalset ametijuhendit, ametikoha spetsiifilisi nõudeid ning ametniku isikuomaduste hindamist, mida viib läbi ametniku ülemus. Seetõttu kaasneb sellega teatud tasemel subjektiivsus. Edutamise süsteem on Eestis hetkel ümbervaatamisel.

Ungari on ainuke riik, kus on loodud keeruline individuaalse hindamise süsteem. Avalikke teenistujaid hinnatakse vähemalt kord aastas enne, kui neid edutatakse kõrgemale astmele. Selle hindamise eesmärgiks on anda ametniku ametialasele töösooritusele ja isikuomadustele objektiivne hinnang ning otsustada, kas ta väärrib määramist kõrgemale ametikohale. Osakonna juhataja peab oma hinnangut põhjendama, kuna sellel on tõsised tagajärjed antud isiku ametialasele tulevikule. Samas tuleb kandidaati informeerida hindamise tagajärgedest ning ta peab kaasallkirjastama ülemuse poolt täidetud hindamislehe. Kandidaat võib lisada oma kommentaarid, apelleerida töötribunalile või isegi seada kahtluse alla tema kohta tehtud otsuse. Kuid sarnaselt mitmete lääneriikidele, sh Prantsusmaale, on antud viimistletud süsteemi üheks vastakaks efektiks see, et ülemused kipuvad hoiduma konfliktidest, tehes oma personali kohta rohkem või vähem positiivseid hinnanguid. Selline olukord ei piirdu vaid Kesk- ja Ida-Euroopaga, kuid neis riikides mõjutavad suhtumist hindajatesse negatiivsed mälestused minevikust.

Albaanias paneb ministrite nõukogu 29. jaanuari 1996. aasta määrus riigiteenistujate registri kohta paika ka töösoorituse hindamise kriteeriumid. See on osaliselt elluviidud, kuid sellega nähti ette hindamise arendamist, sidudes ta tasustamise ja karjääriarendamisega.

Mobiilsus

Karjääriarendamise teiseks tähtsaks komponendiks on horisontaalne mobiilsus ehk osakondadevaheline liikumine ministeeriumis aga ka ministeeriumide vahel ning ministeeriumide ja haldusalas olevate asutuste vahel. See on täienduseks vertikaalsele mobiilsusele, mis põhineb edutamisel ja ergutamisel.

Lääneriikides varieerub mobiilsus laialt riigiti ning sõltuvalt personalijuhtimise poliitika koordinatsiooni astmest. Kuigi reeglina on raske hinnata horisontaalset mobiilsust, paistab neis neljas riigis see nõrk olevat või puudub üldse, mida võib põhjendada muuhulgas ka ministriumidele antud kõrge autonoomiaga personalijuhtimisel.

Ungari on siinkohal erand, kuigi mobiilsust põhjustasid majanduse ratsionaliseerimise ajal toimunud vallandamised. Teiselt poolt vertikaalne mobiilsus on tagatud edutamisega kõrgematele ametikohtadele. Kuni 1990. aasta juunikuuni olid üleminekud võimalikud ainult haldusüksuste siseselt. Sellest ajast alates laiendati seda kõigile avaliku teenistuse üksustele selle mõiste laias tähenduses: haldusasutused, sõltumatud üksused, mida finantseeritakse eelarvest, kohtud, relvajõud jne. Kuid personalijuhtimise killustamine teeb ilmselt raskeks tõelise teenistuspoliitika elluviimise.

Poolas on raske ühendada mobiilsust süsteemiga, kus vaadatakse ametnikke peamiselt kui teatud ministriumide (mitte riigi) töötajaid. Mobiilsus jätab distsiplinaarvahendi mulje, kuna otsused inimeste paigutamiseks on jäetud inimressursside osakonna pädevusse. Seadusandlus annab lepingulistele töötajatele õiguse keelduda üleviimisest, kuid riigiteenistujatele mitte.

6. TASUSTAMINE

Kõik tasustamissüsteemid üritavad lepitada kahte imperatiivi: üldise eelarve tasakaalu säilitamine ja ametnike motiveerimine. Juhtide poolt kasutatav manööverdamisruum varieerub seadusega loodud üldises raamistikus.

Ungaris paneb 1992. aasta seadus paika peamised tasustamise komponendid: põhipalk, lisatasu, kolmeteistkümnes kuu⁶. Valitsuse 22. detsembri korraldus nr 170 määratleb maksta lubatud preemiade erinevad tüübid. Põhipalka arvestatakse parlamendi poolt paika pandud miinimummäära järgi (momendil 23 400 FT). Iga ametisiku palk on fikseeritud vastavalt tema ametikohale hierarhias (klass, järk, aste) korrutades selle läbi koefitsendiga. Selle üldise raamistiku piires on ministriumidel suur vabadus määrata palkade ja lisatasude suurust. Seaduse järgi võib sama kategooria alla langevate ametnike palk kõikuda kuni 20% tingimusel, et makstavad palgad on kaetud asutuse enda palgafondist, seda privileegi saavad nautida vaid valitud üksused (nt patendibüroo). Kohalikel omavalitsustel on sama süsteem, kuid suurem manööverdamisruum: volikogu otsusel saab muuta põhipalga taset ning isegi koefitsente. Selle tulemusena võivad esineda suured erinevused erinevate töötajate ja asutuste vahel. Mõnede ametnikele makstakse ka lisatasusid või täiendavaid hüvitusi, mida samas aga teistele ei maksta. Palgafond on igale ministriumile või haldusüksusele eraldatud riigikassa poolt eelarves ettenähtud ametikohtade põhjal. Selle tulemusena saavad asutused kasutada vabade ametikohtade palkasid ja neid ümber jagada preemiade või muude lisatasudena..

Poolas reguleerib riigiametnike palkasid 1982. aasta seadus ja ministrite nõukogu 1995. aasta aprilli määrus. Siiski on palgad ühtlastel alustel vaid sel viisil, kuidas neid arvutatakse. Igaastase eelarve koostamise osana määrab avaliku halduse täieliku palgafondi rahandusministeeriumi direktoraat kooskõlastatult ministrite nõukoguga. Tuleb ära märkida, et nagu enamikes lääneriikides, on ka Poola loobunud palkade indekseerimisest vastavalt elukalliduse tõusule, mida peeti inflatsiooni põhjustajaks. Palgatõusu otsustatakse läbi asjasse puutuvate ministriumide (töö ja rahandus) ja peamiste ametiühingute vaheliste läbirääkimiste. Palgafondid, mis eraldatakse erinevatele ministriumidele, otsustab peamiselt rahandusministeerium. Tööministeerium on osaline selles eraldamise protsessis, kuid tema roll laieneb tegelikult isegi kaugemale, mis põhineb kahtlemata endisel praktilal, kus ministriumil oli täielik võim määrata kõikide töötajate palgad. Tegelikuses pöörduvad ministriumid, avalikud üksused ja ametiühingute esindajad palgaskaala täitmiseks või isegi kohandamiseks tööministeeriumi poole. Selle kõrval on palkade fikseerimise protsess ja veel üldisemalt, avalikust eelarvest tasustatud personali juhtimine, sügavalt detsentraliseeritud. Iga ministrium võib vabalt paika panna oma töötajate tasu suuruse (v.a. maksuametnikud, tolliametnikud ja ministrid ise, kellele on tehtud eraldi reeglid). See vabadus seisneb võimalust kasutada palgafondi täitmata ametikohtade arvelt ametis olevate ametnike tasude tõstmiseks. Selle tulemusena on suur hulk (täpsustamata) vabu ametikohti.

Ka Eestis hoiavad ministriumid ametikohti reservis, et tõsta palkasid või reageerida ettenägematutele vajadustele. Sarnaselt on uute struktuuride loomise motivatsiooniks sageli uued juhtivad ametikohad.

6. Aastalõpu preemia, mis võrdub ühe kuu palgaga.

Siiski võib küsida, kas need ametikohad on üleliigsed või asjaolu, et need on tühjad tähendab, et asutus on alakoosseisuga. Personalijuhtimise vahendite piiratud arengu tõttu on sellele küsimusele raske vastata. Alternatiivseks lahenduseks on läbi viia korralik analüüs ülesannete kohta, mis tuleb täita ja millega võib vajaduse korral kaasneda mõnede palkade tõus.

Poolas on igal avalikul võimuorganil personaliosakond kus hoitakse personali kohta ajakohaseid andmeid (sh kogu informatsioon, mis puudutab nende isikut, kraadi, karjääri jne). See osakond peab välja selgitama, kas ministri ettepanekud isiku edutamiseks on vastavuses kehtivate reeglite ja vastavate inimeste andmetega. Nagu me juba nägime värbamise puhul, annab tegelikkuses personaliosakond kooskõlastuse peaaegu kõikidel puhkudel. Andmeid kasutatakse käsitsi, kuna pole ei käsitsi kasutatavat ega arvutiseeritud ministeeriumidevahelist infosüsteemi. Palkasid makstakse sularahas. Vastavalt eeskirjadele kutsutakse palgaskaalat "palgakahvliks", mis on seotud iga ametikoha palgakategooriaga. Iga kahvli taseme panevad igal aastal paika tööministeerium ja sotsiaalministeerium konsulteerides rahandusministeeriumiga.

Kõigis käsitletud riikides erinevad palgad tähelepanuväärselt olenevalt ametikohast ja asutusest. Näiteks Poolas teenivad ülemkohtu ametnikud peaaegu kolm korda rohkem kui need, kes töötavad kõige väiksema palgaga ministeeriumis, mis on justiitsministeerium. Palk rahandusministeeriumis on kaks korda suurem kui justiitsministeeriumis. Sarnaselt on kohalike omavalitsuste ametnike palgad üldiselt suuremad kui keskvalitsuses töötavatel ametnikel. Palgasummad määravad kohalikud võimud ise. Poolas kruvivad need ametnikud oma personali palga üles andes neile väiksemaid lisäülesandeid (selle asemel, et pöörduda välise personali poole). Sarnane olukord on Eestis, kus teatud asutused, nagu tolli-, maksuamet ja erastamisagentuur, võivad maksta 20-40 protsenti kõrgemaid palkasid kui palgaskaala ette näeb.

Teine tähtis küsimus on palkade erinevus hierarhia alguses ja lõpus. Kui arvesse võtta täispalk (koos preemiatega ja lisatasudega), siis on väga väike vahe Albaanias (1:2). Poolas on vahe suurem, keskmiselt 1:4 ja 1:5, kuid seal on asutuste vahel märkimisväärsed erinevused. Piirates võrdluse erinevusteni palgaskaalal, on Eestis vahe kõige suurem (ametlikult 1:7), tegelikkuses on vahe väiksem, kuna palgad küünivad harva kõrgemate astmeteni. Siiski on uuritud riikidest Eestis kaugelt kõige diferentseeritum hierarhia. Ungari on üsna lähedal praegusele keskmisele Lääne-Euroopa maades, kus maksimum määrad on 1:7,5 riigiametnike kitsas tähenduses ja 1:5 avaliku teenistuse ametnikel. Kuid selles riigis tuleb 1992. aasta seadusandluse järgi arvesse võtta miinimumpalka, mis kitsendab pisut avaliku teenistuse tasustamise skaalat.

Üheks peamiseks raskuseks, mida need maad kogevad, samuti nagu enamik üleminekumaid, on erasektori kiire laienemine, kus pakutakse kõrgemaid palku. Tasustamine halduses pole alati atraktiivne noortele ja kõrgelt kvalifitseeritud ametnikele, eriti Poolas ja Ungaris. Kuidas on võimalik säilitada tasustamise ja karjääri süsteemi, mis hoiaks kõige võimekamat ja paremini kvalifitseeritud personali haldusest lahkumast? Peale peamise, kuid tingimata piiratud meetodeid, nagu üldine palkade tõus (mis suures osas sõltub eelarvepiirangutest), kasutatakse ka erilisi ajendeid. Näiteks tippametnikele antakse võimalus esindada riiki riigiettevõtete juhatuses. Näiteks Ungaris on tänu sellele süsteemile mõningatel juhtudel ametnike palgad suurenenud kahekordselt. Tihti tolereeritakse ametikohtade rohkust avalikus või isegi erasfääris (kas seaduses või praktikas). Need tegevused alluvad eeskirjadele erineval määral (vt allpool). Albaanias ei või lubatud sekundaarsest tegevusest saadud tasud ületada aastas kahe kuu ametlikku palka. Kuid nendele eeskirjadele vaadatakse vahetevahel läbi sõrmede. Eestis tuleb ette, et riigiteenistujad tegutsevad ka erafirmade konsultantidena.

Parimaks ajendiks on preemiad, mida saab töötajatele maksta tunnustusena nende kvalifikatsiooni eest või tasuna erakordse töösoorituse eest. Üldiselt kasutatakse kahte sorti preemiaid. Neid, mis on seotud objektiivsete kriteeriumidega (peretoetus, ümberasustamise toetus, lisatasud võõrkeelte eest, tervistkahjustava või — ohustava töö eest makstavad lisatasud jne) makstakse automaatselt. Nagu teisteski riikides, võidakse kasutada mingi erilise funktsiooni täitmise või töösooritusega seotud lisatasusid

valimatult, näiteks nagu kogu või osa personali palkade tõstmiseks sõltuvalt vahendite olemasolust. Poolas on olenevalt asutusest palkade osa, mida makstakse lisatasuna 4 ja 60 protsendi vahel.

Sellised lisatasud võivad mõnikord viia suurte ebavõrdsusteni töötasude eraldamisel. Üldreeglina pole palkade ebavõrdsus piiratud vaid käsitletavate maadega ning privilegieeritud positsioon, mida naudib rahandusministeerium paljudes riikides, lubab tal pakkuda oma ametnikele palju tulusamaid ametikohti või preemiaid. Ka lääneriikides võib kohata preemiate jagamisel läbipaistvuse puudumist, samuti ka teisi kombeid nagu kontrolliasutustele (samuti ka rahandusministeerium) eriline kohtlemine või diferentseerimata lisatasude süsteemi eelistamine, mis põhineb pigem hierarhilisel positsioonil kui inimeste töösooritusel. Kõigele vaatamata on see ebavõrdsus põhjustatud ministeeriumidele ja kohalikele omavalitsustele antud autonoomiast ja tööjõuturu loomusest, mis kaldub pakkuma suuremaid tasusid kõige nõutumatele ametikohtadele. Need erinevused hoiavad samuti kõige võimekamaid kandidaate sisenemast valdkondadesse, kus puuduvad vahendid ning pakutakse madalamat palka. Lisaks õhutavad nad kasvavat tasakaalutust poliitiliselt mõjukate ministeeriumide ja teiste, vähem mõjukate ministeeriumide vahel.

Üldine pilt neljast käsitletud riigist näitab suuri erinevusi tasustamisel sõltuvalt ministeeriumist, ametniku kuuluvusest kesk- või kohalikkude omavalitsusse ning isegi asukohast. On tõsi, et avaliku teenistuse palgapoliitika ei saa lihtsalt ignoreerida tööjõuturu tegelikkust ja teatud ametikohtade suuremat väärtust.

7. ÕIGUSED JA KOHUSTUSED—AMETIALANE EETIKA

Vanasti reguleeriti õigusi ja kohustusi avalikus teenistuses tööseadustega. Need olid üldiselt üsna ebamäärased, samas aga alati ei karistatud nende rikkumist ega kaitstud õigusi. Nüüd on õigused ja kohustused määratletud avaliku teenistuse seaduses. Kuid mitmetes otsustavates küsimustes, nagu huvide konfliktid ja ühildamatus või kohustus informeerida avalikkust (ja konfidentsiaalsus), jäävad õigusaktid tihti peale liiga ebamääraseks. Täpsete kriteeriumide puudumisel, mis defineeriks näiteks piiri, kus võib avalik huvi olla ohustatud funktsioonide täitmisel erasektoris ning igasuguste töötavate protseduuride puudumisel, ei lähe seadusandlus kaugemale mõnede üldpõhimõtete formuleerimisest. Vastandina- kui regulatsioonid on liiga detailsed nagu Eestis, ei ole need kergesti kehtestatavad.

Üldiselt on riigiteenistujate peamised kohustused:

- austada konstitutsiooni ja seadust;
- ülemustele allumine (allub teatud kitsalt defineeritud piirangutele);
- erapooletus, ausus;
- objektiivsus;
- hoida avalikkus informeerituna;
- “pühendumus” (Albaania);
- avaliku teenistuse maine ja riigisaladuste hoidmine (Ungari);
- koolituskursustel ja eksamitel käimine (Ungari).

Õigused on erinevalt määratletud: töökoha kindlus (Albaania, Ungari); õigus saada palka ja koolitust, õigus olla mitte üleviidud vastu oma tahtmist, õigus ühineda ametiühingutega. Ungari seadus tunnustab ka poliitilisi õigusi. Õigus streikida kehtib Ungaris (kuid selle piirid on paika pandud lähtuvalt valitsuse ja ametiühingute vahel 1994. aastal sõlmitud kokkuleppele) ja Poolas, kuid mitte Albaanias. Eesti seadusandlust, mis algselt keelas õigust streigile, muudeti selles osas 1995. aasta detsembris.

Ametiühingute olemasolu on sõltuvalt riigist rohkem või vähem hiljutine. Üldiselt on käsitletud riikides ametiühingutes olevate avalike teenistujate määra kohta suhteliselt vähe informatsiooni, kuid see peaks olema madal ja ametiühingud kannatavad mõnikord negatiivse maine all, mille nad pärisid nõukogude perioodist. Üldiselt pole kollektiivset läbirääkimist veel sisse viidud (samuti nagu ka ametiühingute osalemist juhtimises). Ungaris on siiski selles valdkonnas erandiks.

Ungari riigiteenistuse seadus seab selles valdkonnas mitmed detailsed tingimused ning ametiühingud mängivad seal tähtsat rolli. Seadusandlus tunnustab nende rolli töötajate huvide kaitsmisel ja tagab ligipääsu informatsioonile, mis lubab ametiühingutel sekkuda distsiplinaarmenetlusse asjassepuutuva ametniku nõudel. Ametiühingutel on õigus osaleda riigiteenistujate huvide lepitamise foorumil, mis on 1993. aastal asustatud nõuandev organ ning ka kollektiivsetel läbirääkimistel. See foorum on mänginud positiivset rolli eetikastandardite formuleerimisel ning palkade valdkonnas.

Albaanias tagab seadus riigiteenistujale õiguse tegeleda sekundaarse avaliku tegevusega “kui see tegevus ei ole konfliktis tema [esmaste] funktsioonidega” (rahandusministeeriumi vanem korraldus oli juba keelanud tolli- ja maksuinspektoritel töötada erasektoris).

Eestis võib anda õiguse erategevusega tegelemiseks kõrgemalseisev ülemus, kui tegevus ei kahjusta ei funktsioonide täitmist ega organisatsiooni reputatsiooni. Äriettevõtete juhatustes või kontrollorganites liikmeks olek on keelatud. Kuid see piirang ei kehti avalikele ettevõtetele. Tegelikult kombineerivad paljud vanemametnikud oma ametikohtasid konsultatsioonide või muude tegevustega. Seadus nõuab, et kõik riigiteenistujad esitaksid igal aastal üksikasjaliku deklaratsiooni oma isiklikust ja kinnisvarast, sealhulgas on autode arv, paadid, lennukid jne. Igal juhul pole antud mingeid tingimusi sanktsioonideks ja avalikud võimud kaotavad oma usaldust formuleerides regulaarsete vaheaegade tagant üksikasjalikke eeskirju riigiteenistujatele tehtavate kingituste kohta.

On sisse viidud regulatsioonid, mis keelavad riigiteenistujatel lahkuda ettevõtlusesse, mille üle nad teostasid ametkondlikku järelevalvet. Kuid pole teada, kas need avaliku teenistuse seaduse nõuded rakendati lihtsalt sellepärast, et pole olemas tsentraalset registrit ametikohtade kohta, millel on sellised kontrollifunktsioonid või ametikohtade kohta, kus töötavad teenistusest lahkunud riigiteenistujad. Selles osas võib ära märkida, et personalijuhtimise vahendite olemasolu on eeltingimuseks tagamaks vastavust nendele eeskirjadele. Lisaks on see probleem seotud huvide ühtimatuse küsimusega. Selle koha pealt märgib Eesti raport, et järjest tulusam on mõnedel juhtudel töötada samaaegselt nii avaliku kui erasektori ametikohtadel kui lahkuda riigiteenistusest erakarjääri, mis mõnikord osutub pettumuseks.

Ungari seadusandlus üritab lahendada huvide ühtimatuse küsimust. See keelab riigiteenistujatel töötada valitud kohal, mis langeb nende ametialase vastutuse alla. Erategevusega tegelemine sõltub volitustest ja see ei tohi ohustada ametnike neutraalsust ning erapooletust. Kõrgematel ametnikel on keelatud töötada teistel ametikohtadel (teatud erandiga intellektuaalse ja kunstilise tegevuse puhul nagu õpetamine). Huvide ühtimatuse alla ei kuulu eraettevõtte juhtorganisse kuulumine tingimusel, et see liikmelisus ei kujuta endast huvide konflikti, mispuhul nõuab seadus, et ametnik paneb ameti maha (mis on automaatne või 30-päevase etteteatamise perioodiga).

Poolas on huvide ühtimatust puudutav seadus väga range. Mitmel ametikohal töötamine on keelatud, kui puudub osakonna juhataja nõusolek. Luba võib mitte anda, kui on igasugune kahtlus, et antud ametniku erapooletus on ohustatud või kui on olemas huvide konflikt. Tegelikult on protseduurid märksa paindlikumad, kuid erinevad ministeeriumiti. Teise tegevusega tegelemist lubatakse harva tööjõu ja sotsiaalministeeriumis (va koolitustegevus, mis ei toimu tööajast). Vastupidiselt võib kaubandus- ja tööstusministeeriumis nagu ka kunstide- ja kultuuriministeeriumist sekundaarse osalise koormusega töökoha omamise loa saada kergelt. Selle põhjuseks on see, et need on ametnikele ajendiks jääma avalikku sektorisse. Mõningatel juhtudel lubab tööseadustega tagatud lisatöö kontseptsiooni kitsas tõlgendus ametnikel läbi ajada täiesti ilma nõusolekuta. Seadus keelab riigiteenistujatel osaleda eraettevõtete juht- või kontrollorganites erandiga inimeste puhul, kes on seadusega nimetatud esindama avalikke huve. Viinasel juhul on alanud selliste inimeste tasustamine õiguspärasusest: justiitsministeerium on avaldanud ametnikud, kes on vastu võtnud selliseid hüvitusi ja ähvardanud neid õiguslike käikudega. Kuid neid ähvardusi pole kuulda võetud, kuigi mõned kõnealused riigiametnikud on asendatud ja paistab, et praegu ei saa selliseid funktsioone enam tasustada.

Individaalset käitumist ei saa kergelt hinnata, mis peegeldab valitsevaid väärtusi. Sellel alal on toimunud progress, kuigi tihtipeale on jäädvustunud kommunistlikule ajajärgule omane ükskõiksus avalikkuse suhtes. Albaania raport loetleb üles mõned riigiteenistuse iseloomulikud jooned: ülbus, orjameelsus, aeglus. Vastavalt Eesti raportile on bürokratlik suhtumine ja individualistlik kultuur avaliku huvi põhilised ohud. Eestis on ministrite tihedad vahetused viinud ebastabiilsete töötingimusteni. Tulemuseks

on motivatsiooni puudus ja ükskõiksus tulemuste suhtes. Tihtipeale on üheks riigiteenistuse kultuuri määratlevaks elemendiks avaliku teenistuse vaheline suhtlus ja isiklikud suhted.

On tehtud jõupingutusi käitumiskoodeksi loomiseks. Ungaris loodi taoline kodeks avaliku halduse nõukogu ja avaliku teenistuse koostöö tulemusena. On alustatud arutelu küsimuse üle, kas standardite elluviimine peaks olema tagatud pigem läbi konsensusliku protsessi või õigusandlike vahendite. Kõigele vaatamata on olemas risk, et regulatsioonid võivad rohkem keskenduda organisatsiooni ja selle imago kindlustamisele kui kasutajatele pakutava teenuse kvaliteedi parandamise tagamisele, nagu Eesti kultuuriministeeriumi juhtum näitas.

Albaanias käsitleb avaliku teenistuse eetikat ministrite nõukogu 16. septembri 1996. aasta määrus. See sisaldab aususe, erapooletuse, huvide konflikti ja ka avalike suhete alaseid tingimusi.

Poolas pole veel õnnestunud uuega välja vahetada kommunismi ajast pärit endist käitumiskoodeksit.

Korruptsiooni, mida on raske hinnata, peetakse üldiselt tõsiseks probleemiks. Eesti raportis analüüsitakse mõnede korruptsioonipõhjustena riigi väiksust, kus igaüks tunneb igaüht, igasuguse hästi sisseseatud eliidi puudumist ning järsku rikkuse ümberjagamist, mis toimus pärast üleminekut (nagu üks sotsioloog märkis: "kunagi oli igaüks vaene"). Laialt usutakse, et isiklikud sidemed mängivad peamist rolli lepingute andmisel ning mõned poliitikud ja kõrged ametnikud omavad isegi panku. Kuid fakt on see, et korruptsioonijuhtumeid on poliitilistel põhjustel harva tehtud avalikuks. Ilmselgelt kahjustab selline olukord tõsiselt haldust ja selle mainet.

Ungaris on avalik arvamus korruptsiooniprobleemide suhtes väga tundlik ja mitmed üritused on viinud süüdistatavate ametnike vallandamiseni.

Distsipliin

Distsiplinaarsüsteemidel, mida neis riikides varem reguleeris tööseadus, on nüüd reeglite raamistik. Distsiplinaarprotseduuride alaste regulatsioonide kompleksus on erinevates riikides erinev. Praeguseks aeglaselt paika pandud süsteemi objektiivsuse garanteerib õigus kaitsele ja õigus vaidlustada sanktsioone sõltumatu organi ees.

Ungaris loodud distsiplinaarprotseduuril on kaks faasi: uurimise faas, millele järgneb kohtuotsuse faas. Õigus kaitsele on garanteeritud (õigus ülekuulamisele, õigusalasele abile, vastuväitele jne). Poolas on distsiplinaarprotseduur haldusesisene kaherealine süsteem, mis on seotud õigusega kohtusse edasi kaevata. Sõltuvalt riigist, võib sanktsioone vaidlustada töökohtute ees (Ungaris) või halduskohtute ees (Eesti, Poola). Albaanias on sanktsioonide süsteem tugevalt tsentraliseeritud, kus on ministeerium, mis teeb otsuse järgides oma osakonnajuhatajate soovitusi. Seadusandlusega seatud apellatsioonisüsteemi pole veel paika pandud.

Siiski kohtab õiguslike taotluste elluviimine mitmeid takistusi nagu hirm skandaalide vastu, mis mõnedel juhtudel viib kohtuväliste lahenditeni või isegi sunnitud lahkumiseni (Eesti, Ungari). Distsiplinaarmentlusest tulenevad vallandamised on harvad. Siiski vallandati Albaanias möödunud aastal korruptsiooni eest 350 tolliametnikku ja finantskontrolöri. Poolas võeti selle küsitluse jooksul üles vaid käputäis väiksemaid juhtumeid (põhjendamata puudumised, tähtjaks tegemata töö jne). Ühel nõusolekuta mitme töökoha pidamisel otsustas kõnealune ametnik lahkuda teenistusest, teisel juhul distsiplinaarprotseduurist loobuti.

8. SUHTED AVALIKKUSEGA

Riigiametnik on tihti bürokraatia aegluse ja ebaprofessionaalsuse ning korrupsiooni eest avalikkuse kriitika märklauaks. Kuigi nad võivad mõnikord olla patuoinaks rahva silmis, kes on harjunud paternalistliku riigiga, kuid on ka tõsi, et riigiteenistuse kultuur pole alati kasutajale orienteeritud. Viisakus ja avalikkuse teenindamine on ebavõrdselt jaotunud. Kui Ungaris leitakse, et kodaniku kaebus riigiteenistuja suhtes oli õigustatud, on kõrgemalseisvad võimud kohustatud algatama distsiplinaarprotseduurid (kuigi võib oletada, et sanktsiooni rakendamiseni viivad vaid sündsusetu käitumise tõsised näited).

Kuigi õigusaktid informatsioonile ligipääsu kohta on olemas, ei kehtesta need ligipääsu administratiivsele informatsioonile. Kohustus informeerida avalikkust on tihti määratletud nõrgemalt kui saladuste või informatsiooni avaldamine, mis võib haldust kahjustada. Tegelikuses varieeruvad oluliselt suhtumised konfidentsiaalsuse suhtes.

Eestis annab Põhiseaduse paragrahv 44 kohustuse teavitada avalikkust. See puudutab üldise loomuga informatsiooni, mis on seotud avaliku teenistuse, keskkonna, inimõiguste rikkumise, hariduse, korrupsiooni või kriminaalstatistikaga. Sama kehtib informatsiooni kohta valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste võimude (aga mitte haldusüksuste) palkadest. Sellele vaatamata jääb alles fakt, et infovabaduse seadusandluse puudumisel on avalikel võimudel lai diskretsioonivõim määratleda, milline info võib olla avalikustatud.

Ungaris on isiklike andmete ja avalikkuse üldist huvi puudutav info tagatud 1992. aasta seadusega, kuid selle täitmist puudutavad tingimused on siiski paika pandud iga üksuse sisemiste eeskirjadega. Need eeskirjad annavad üsna kitsa definitsiooni nii inimeste grupist, kes saavad kasu infole ligipääsemisest kui ka selle info ulatusest. Info, mida peetakse saladuseks, on määratletud 1995. aastal jõustunud seadusega. Piisavate ohutusabinõude tarvitusele mittevõtmist ja info väljaandmist, mis võib kahjustada haldustegevust, mõlemaid vaadatakse kui distsiplinaarselt karistatavat käitumist.

Albaanias reguleerivad informatsioonile ligipääsu erinevad reeglid olenevalt ministeeriumist (nt ei luba rahandusministeerium ligipääsu eelarvet puudutavatele dokumentidele). On oodata salajasust puudutavat seadusandlust.

9. AVALIK HALDUS JA POLIITIKA

See kuidas iga käsitletud riik tegeleb halduse ja poliitika vahelise suhte küsimusega (nagu mainitud selle raporti sissejuhatuses), iseloomustab laialt varieeruvaid halduse neutraalsuse printsiibi kontseptsioone ja selle alluvust valitsusvõimudele.

Mõnedes Lääne-Euroopa riikides nagu Ühendatud Kuningriigid arvatakse, et haldus peab jääma täiesti neutraalseks ja vastavalt säilitama range eraldatuse poliitiliste ja administratiivsete tasandite vahel. Teistes riikides peetakse demokraatia normaalset toimimist ja poliitilist pluralismi ühtesobivaks teatud tasemel politiseeritusega, mis on seotud õigluse ja karjääriarendamise printsiipidega. Samasugust mitmekesisust võib leida Kesk- ja Ida-Euroopas.

Konkreetselt on halduse ja poliitika vaheliste suhete küsimuses mitmeid aspekte. Esimene on võimalus kombineerida riigiteenistuse olemus poliitilise tegevusega (liikmelisus poliitilises parteis, militaarses organisatsioonis, töötamine valitaval ametikohal); teine on poliitiliste faktorite mõju värbamisele ja karjääri arengule. Politiseerituse puudumine kõrgematel astmetel on vastuoluline küsimus ja paljud arvavad, et mingi politiseerituse aste on üleminekuperioodil vastuvõetav.

Igal juhul on situatsiooni raske hinnata, kuna poliitiliste faktorite mõju võib teatud riigi siseselt valdkonniti ja ajaliselt oluliselt varieeruda. Lisaks, nagu varem mainitud, võib poliitilistel kaalutlustel olla väiksem mõju kõrgematel tasemetel juhtudel, kus on selge vajadus professionaalsete oskuste järele, millel on töajuturul eriti suur nõudlus.

Üldiselt on riigiametnike osalemisele poliitilises tegevuses piiranguid vähe. Ungaris on keelatud samaaegselt töötada valitavatel ametikohtadel ja halduses, kui on kõnealuse ametniku puhul olemas risk ülesannete konfliktiks. Eestis on keelatud olla poliitiliste parteide juhtorganites. Albaanias tagab riigiteenistuse seaduse artikkel 33.6 riigiteenistujatele õiguse tegeleda poliitilise tegevusega, kui see pole funktsioonide täitmise ühtesobimatu. Neil pole õigust töötada poliitiliste parteide ja organisatsioonide ametikohtadel.

Kõikidel juhtudel on neil regulatsioonidel väike mõju halduse politiseerituse tasemele, eriti kõrgemate ametnike puhul. Albaania seadusandlus määratleb "poliitiliselt ametisse nimetatute" kategooria, keda saab vallandada poliitilistel põhjustel. See riik on neist neljast riigist läbi käinud kõige dramaatilisematest muutustest ja koges üleminekuperioodil selliseid vallandamisi suurel hulgal. Siiski haldusele avaldatud poliitilist mõju on raske hinnata.

Poolas mängivad poliitilised kaalutlused samuti osa värbamisel ja karjääri arengul, vahetevahel professionaalsete oskuste ja õigusriigi arvelt. Sellele vaatamata püüavad mõned ministriumid, eriti haridusministeerium, mõninga eduga eemalduda sellisest praktikast.

Eestis käis see süsteem läbi 1990-ndate traumatismist, mis viis kiirete lahkumisteni ja edutamisteni nagu ka üledevalveerunud kvalifikatsioonini. Samal ajal muutus mõnedele noorematele ametnikele haldus (tänu koolitusele ja selle poolt pakutavatele kontaktidele) stardipakuks karjäärile erasektoris ja poliitikas. See oli ilmselt pettumuseks neile, kes nägid selle tulemusena oma karjäärivõimalusi kärbituna, eriti vanemad ametnikud, kellel polnud muud võimalust, kui kaitsta omandatud ametikohti.

10. KÜSIMUSI KAALUTLEMISEKS

Professionaalne ja tõhus avalik haldus nõuab asjatundlikke, motiveeritud ja erapooletuid riigiametnikke, kes töötavad süsteemis täiesti pühendunult avalikku huvi teenimiseks. Kuigi on suhteliselt kerge kontseptuaalselt koostada objektiivsusel baseeruva avaliku teenistuse profiili, on aga märksa raskem määratleda mooduseid ja vahendeid sellise riigiteenistuse ellurakendamiseks. Iga riigi eriline kontekst, eriti ajaloolised, kultuurilised, majanduslikud või sotsiaalsed faktorid mängivad tihti palju suuremat rolli reformi edu või ebaõnnestumise määratlemisel kui institutsionaalsed abinõud. Võimalused muutmiseks võivad olla piiratud ka poliitiliste takistuste või eelarvepiirangute tõttu. See ei muuda aga fakti, et üleminek on evolutsiooniline protsess. Uuendusi saab ikkagi teha ja reformiks on olemas tugevaid ajendeid, sealhulgas väljavaade liikuda lähemale Euroopa Liidule ja ühisturule.

Üheks reformi eeltingimuseks on teha karjäär halduses atraktiivsemaks mitte ainult palkade ja lisatasude mõttes (mis on eelarvepiirangute tõttu paratamatult piiratud), vaid ka garanteeritud karjääriarengu, prestiiži ja ametialase mobiilsuse mõttes.

Nende eesmärkide poole pööratakse järgnevatel probleemide üle arutledes:

10.1. Riigiteenistuse Õigusliku Raamistiku Põhimõtted ja Asutamine

10.1.1. Vajadus kiiresti rakendatavate lihtsate reeglite järele, mis on üleüldiselt tunnustatud ja kõik neli käsitletud riiki on vastu võtnud riigiteenistuse õigusliku raamistiku.

Kuigi sellise seadusandluse vastuvõtmine võib tagada hindamatu õigusliku raamistiku (riigiteenistuse ulatuse määratlus, värbamise raamistik ja karjäärijuhtimine jne), on samavõrd tähtis need reeglid paika panna sellise seadusandlusega, mida tunnustatakse ja aktsepteeritakse kõikide asjasse puutuvate osapoolte poolt ning, mis peavad olema ümbermuudetavad juhtimispraktikaks.

Lisaks ei saa arutelu piirata vaid nendele avalikele teenistujatele, kellel on riigiteenistuja õiguslik staatus ning mille osakaal erineb oluliselt riigiti. Saab uurida ka kogu ministeeriumide ja allasutuste personali professionaalsust ning töösooritust sõltumata kõnealuse personali õiguslikust staatusest.

10.1.2. Üldiselt on võimalik kindlaks teha mitut tüüpi funktsioone ja vastutuse astmeid, mis võivad tähtsuse poolest märkimisväärselt erineda erinevates riikides. Igal juhul pole erinevate kategooriate vahele joone tõmbamine otsene ning arvesse tuleb võtta vastavat riiki eristatavaid tunnuseid:

- Poliitilise iseloomuga või ministri ametit toetavate funktsioonidega ametikoht võib määratleda valitsusametikohtadena. Oleks loogiline, et inimesed, kes on nimetatud selliste ametikohtadele, ei langeks riigiteenistusse alla tingimusel, et nende roll on täita riigi funktsioone, mis on usaldatud neile poliitiliste võimude poolt.
- Ametikohad, mis nõuavad otsuse tegemise vastutust, halduspoliitika formuleerimist ja määratlemist, koos juhtimis- ja järelevalve ülesannetega, võivad alluda riigiteenistuse seadusraamistikule, kus selline raamistik olemas on. Selline ametikoha tüüp nõuab

erikvalifikatsiooni ja neutraalsust, mida tasuks määratleda ja kaitsta seadusega. Riigiteenistuse raamistikust tasuks täielikult eemaldada teatud arv erilisi funktsioone, näiteks nagu need, mis on seotud fiskaalhaldusega. Sel tasemel on ka kõige ilmsem vajadus kvalifitseeritud ja motiveeritud kõrgemate ametnike järele, kellele on erasektor eriti atraktiivne.

- Ametikohad, mis sisaldavad administratiivseid ja täidesaatvaid ülesandeid, võivad mõeldavalt omada riigiteenistuja staatust või olla kaetud kollektiivlepingutega ja tööseadusega tingimusel, et seadusandlus määratleb täpselt, kus asub nende kahe kategooria vaheline piir.
- Ametikohtadel, millel on erilised funktsioonid nagu politsei, kohtunik või relvajõu liige, on kaetud eriseadustega.

10.2. Personalipoliitika Ülesehitus ja Täideviimine

10.2.1. Üleminekuperioodi jooksul on üksikute administratsioonide üldised volitused märgatavalt arenenud. On tekkinud uued ülesanded, näiteks nagu ettevalmistus eurointegratsiooniks samas, kui teised on muutunud vähemtähtsateks. Kuigi ümberkorraldused, millega mõnikord kaasnevad vallandamised, on mõnedes valdkondades läbi viidud, on enamikel juhtudel takistanud vajadus vastata vahetutele nõuetele üldist ülevaadet inimressursside jaotusest ning nende ressursside sobitamist täitmist vajavate ülesannetega. Selline ülevaade nõuaks üsna detailset uurimist igas osakonnas töötavate ametnike kohta koos isiklike detailidega (vanus, haridustase, kogemus jne). Eesmärk pole esitleda ainult ressursside kroonilist puudujääki, mis on esimene asi, mida asutused teevad, vaid ka läbi viia olemasolevate ressursside kasutamise kvalitatiivne hindamine iga osakonna poolt täidetavate ülesannete suhtes. See on otsuste tegemise protsessi selgitamise küsimus hoidudes suvalistest või standardiseeritud personali vähendamisest, kus ei arvestata mingeid tõelisi vajadusi ning lubades vajaliku personali uuesti töölevõtmist.

10.2.2. Personalijuhtimise poliitikate nõrga kooskõlastamise ja probleemide vahel, mida kohatakse professionaalse riigiteenistuse loomisel tundub olevat korrelatsioon. On tõsi, et personalijuhid on võimelised tegevusruumist ja paindlikkusest saama vahetut kasu, mille tagab meile autonoomia värbamisel ja eriti tasustamisel. On ka tõsi, et see vabadus lubab mõnedel juhtidel katsetada ja arendada uuenduslikke personalijuhtimise poliitikaid, mis omakorda on õppetunniks teistele ministereeriumidele. Kuid siiski paistab, et koordineeriva, nõuandva ja täideviiva üksuse puudumisel on ebasoodne mõju karjäärijuhtimisele ning see võib õõnestada pingutusi, mis on tehtud riigiteenistuse muutmiseks nii professionaalsemaks kui tõhusamaks.

Kuigi koordineerimine pole eesmärk omaette (halvasti kavandatud koordinatsioonimehhanism võib muuta protseduure isegi tülikamaks), minimaalsel tasemel koordineerimine toob siiski edusamme ja eriti aitab hoiduda korporatiivsete või muude sidemete tõttu üksikute ministereeriumitesse sisseviidavatest vastandlikest regulatsioonidest või poliitikatest. See ei tähenda seda, et personali tsentraliseeritud juhtimine peab toimuma ühe valitsusvõimu sees. Teiselt poolt sisaldaks selline koordineerimine prioriteetide täideviimist, mis on paika pandud riiklikul tasemel, ressursside sobitamist eesmärkidega ning personalijuhtimise järelevalvet.

10.2.3. Jääb lahtiseks küsimus, millised oleksid kõige efektiivsemad vahendid sellise koordinatsiooni arendamiseks ning vastused oleksid kahtlemata erinevate riikide puhul erinevad. Selles valdkonnas peab efektiivsus olema leevendatud reaalsusega. Kogemus näitab, et ebaõnnestumise faktoriks on üksuste loomine, mille funktsioonid on kas liiga ambitsioonikad või halvasti defineeritud. Kuid koordinatsioon võib saavutada edasimineku valdkondades, kus see on usaldatud üksusele, millel on täpsed ja realistlikud ülesanded vastavuses talle eraldatud ressurssidega. Paistab, et väikese struktuuri loomine institutsiooni sees, millel on piisav autoriteet (peaministri büroo, rahandusministeerium, siseministeerium, tööministeerium, riigiteenistuse ministeerium vms), mängib positiivset rolli julgustamaks ministereeriumi

järgima kooskõlastatud ja ühtseid poliitika. Sellise üksuse funktsioonid on soovitatav selgelt identifitseerida ja reaalset formuleerida.

10.3. Personalipoliitika Instrumendid

Millistele instrumentidele võib personalipoliitika toetuda? Mitmed selle uuringu käigus tehtud tähelepanekud võivad pakkuda mõningaid algseid vastuseid sellele küsimusele.

10.3.1. Sõltumata koordineerivale üksusele antud rollist, on iga ministeeriumi personaliosakonnal määrav roll. Kui nendele osakondadele antakse võim, stabiilsus ja funktsioonide täitmiseks nõutavad ressursid, juhitakse inimressursse suurema rangusega ja vähendatakse märkimisväärselt poliitiliste faktorite või isiklike suhete võrgu mõju. Kasulik on ka see, kui personalipoliitikat aktsepteeritakse ja saadakse sellest aru kõikide asjassepuutuvate ametnike poolt ning selleks eesmärgiks suudetakse organiseerida teadlikkuse tõstmise ja koolitustegevus.

10.3.2. Üks instrument harmoniseerides juhtimise ja nõustamise reegleid, koosneb ühtse personaliregistri loomisest, mis tagati Albaanias 1996. aasta määrusega ja mis on praegu kasutusel Ungaris, samuti nagu ka mitmetes Lääne-Euroopa riikides. See instrument võimaldab koordineerival üksusel kontrollida kõiki juhtimisotsuseid ja kindlustada, et järgitakse riiklikul tasemel vastuvõetud inimressursside poliitikat. Võib kavandada mitmeid juhtimistüüpe sõltuvalt organisatsiooni meetoditest ja ministeeriumivahelistest võimuhetetest ühelt poolt ja arvuti ressursside arengust teiselt. Arvutiseeritud juhtimine on kõige funktsionaalsem meetod, kuna võrk teeb võimalikuks registrite jagamise. Kuid juhtudel, kus arvutil põhinev süsteem pole koheselt võimalik, võib personaliandmeid arvutiseeritud käitlemisele ülemineku esimesel etapil käidelda käsitsi.

10.3.3. Neil puhkudel, kus seda on tehtud, võib väga positiivse sammuna vaadata ametikoha karjäärijuhtimise kohta käivate reeglite kohta informatsiooni jagamist, mis teeb võimalikuks rohkemate kandidaatide ligimeelitamise ning ametnike motiveerituse tõusu. Selle info üheks aspektiks on vabade ametikohtade avalik väljakuulutamise, mis aitab oluliselt kaasa värbamisprotseduuride paranemisele (vt allpool).

10.3.4. Kuigi selle protseduuriga pole otseselt tegeletud, tõstatab täheldatud erinevus teooria ja praktika vahel kontrolli küsimuse. Ebaõnnestumine regulatsioonide täitmisel võib olla põhjustatud olemasolevate mehhanismide puudujääkidest.

Kontroll võib olla kas jurisdiktsiooniline või mitte. Mittejurisdiktsiooniline kontroll, mida kasutatakse preventiivse sammuna, võib võtta mitmeid vorme. Seega, finantsregulatsioonidega vastavuse kontrollimine on igapäevases perspektiivis efektiivseks vahendiks, et hoiduda otsustest, mis pole vastavuses õiguslike ja regulatiivsete tingimustega. Iga otsus, mis on eelarvega seotud, isegi kui see on tehtud kõrgemal tasemel, eeldab rahandusministeeriumi poolt igasse asutusse määratud kompetentse finantskontrollvõimu selgesõnalist heakskiitu; kui seda heakskiitu ei saada, võib otsus jääda tõkestatuks. Võivad olla kaasatud ka halduskontrolli institutsioonid (komisjonid, inspeksioonid jms).

Juriidilist kontrolli saab korraldada spetsialiseeritud või mittespetsialiseeritud kohtute kaudu. Algses staadiumis võib seisneda administratiivsete apellatsioonikohtute loomises ministeeriumi või teistel tasanditel. Need kohtud, mis on võib olla moodustatud nii personali kui halduse liikmetest, võivad vastutada juhtkonna otsuste vastu esitatud kaebuste uurimise eest.

Sellise kontrolli olemasolu ei aita ainult tugevdada õigusriiki, vaid suurendab ka ametnike usaldust ja motivatsiooni oma karjääri suhtes ning parandab halduse mainet.

10.4. Värbamine

Värbamine on kriitilise tähtsusega küsimus. Tegelikult määrab see halduse tuleviku läbi personali põlvkondade uuendamise. Panus on oluline, kuna sobimatute ametnike värbamine kujutab endast riski, et paljudeks aastateks piiratakse võimalust luua riigiteenistust, mis on nii tõhus kui ka usaldusväärne erasektori ja välispartnerite silmis.

Eriline tähelepanu tuleb anda kindlatele elementidele, mis mõjutavad nii halduse neutraalsust kui ka atraktiivsust: esiteks, informatsiooni tagamine protseduuride ja ametikirjelduste kohta; teiseks, valikumeetodite valik.

10.4.1. Avalikkuse informatsiooniga varustamine on üheks põhifaktoriks õigusriigi loomisel ning halduse neutraalsuse tagamisel. Kuid värbamismeetodite ja kriteeriumide läbipaistvus toetab samuti avaliku teenistuse professionaalsust: pakkudes suurimaile inimeste hulga – eriti neile, kellel on olemas nõutud kvalifikatsioon – võimaluse ette valmistuda ja kandideerida ametikohtadele eesmärgiga värbamisele tulevikus. Seeläbi suurendab haldus nende värbamistoimingute valimit.

Informatsiooni jagamine puudutab eelkõige rakendatavate reeglite taset: tingimused, millele peavad kandidaadid vastama (nagu vanus, kraad jne), täpsed valiku meetodid ja kriteeriumid vastavalt täidetavale ametikohale, ametikohale määramise protseduurid ja vaba ametikoha sisu (ametikirjelduse eesmärgiks on siduda nõutud kvalifikatsioon ja täita vajavad kohustused), palgatase, karjääriväljavaated. Veel üldisemalt, õigluse ja võrdsuse austamine kandidaatide vahel toetab samuti värbamistingimuste parandamist.

10.4.2. Värbamismeetodikate valik erineb vastavalt asjaoludele ja ühtegi meetodit ei saa vaadata kui teistest oluliselt paremat. Kõik sõltub potentsiaalsete kandidaatide arvust, täidetava ametikoha tüübist ning nõutava kvalifikatsiooni tüübist. Seetõttu võib avaliku konkursi protseduuri rakendada sõltuvalt oodatavast kandidaatide arvust, et hoiduda liiga keerulisest korraldusest.

Põhiliseks üksuseks, millest tuleks selles valdkonnas hoiduda on liigne formalism või vastupidi, reeglite puudumine. Nagu antud raport näitas, on keerukas ja komplitseeritud süsteem tihtipeale rakendamatu ja hoiab tagasi nii juhte kui kandidaate. Vastupidiselt põhjustab minimaalsete reeglite puudumine õigustatud või õigustamata kahtlust ning teeb tehtud otsused küsitavaks. Seetõttu on soovitatav otsida keskteed, mitte bürokraatliku lahendusena, vaid juhtimislähenemisena vastamaks antud ametikoha või ametikoha tüübi põhinõuetele. Näiteks, funktsionaalse kategooria (ametikoha tüübi) järgi sõnastatud lähenemine on palju realistlikum kui süsteem, mis põhineb iga ametikoha detailisel kirjeldamisel (märkimisväärne on, et enamus lääneriikides on kaotatud sellise süsteemi süstemaatiline täideviimine).

10.5. Karjäär

Halduse professionaalsus ja tõhusus ei sõltu ainult värbamise kvaliteedist, vaid ka karjääri arendamise korraldusest. Karjääri väljavaated on tegelikult otsustavaks faktoriks parimate ametnike hoidmisel riigiteenistuses ja ametialase võimekuse tunnustamine läbi edutamise on peamiseks ajendiks nende töösoorituse ja kvalifikatsiooni parandamisel.

Järgmised punktid väärivad erilist tähelepanu:

10.5.1. Erinevatele asutustele rakendatava ühtse raamistiku loomisel ja funktsioonide hierarhia, astmete ja karjääri arengu paika panemisel, on selgitav ja harmoneeriv efekt. See võimaldab positiivses mõttes hoiduda valdkondade ja kohtade mobiilsuse liigsest erinevusest faktorina, mis aitab kaasa integratsioonile riigiteenistuse sees ja tagab mõlemapoolse kasu haldusele ja selle ametnikele.

10.5.2. Teenete põhjal tasustamise printsiibil põhinev karjääriarendamine moodustab riigiteenistuse professionaliseerimise ja tema ametnike motiveerimise keskse elemendi. Nõustatakse sellega, et kui tahetakse tasustada objektiivsete kriteeriumide põhjal, on esmalt vaja paika panna hindamissüsteem, mis teeb võimalikuks, et karjääriarengu kohta tehtud otsused põhinevad kvalifikatsiooni ja töösoorituse ausal hinnangul, mis läbi tagatakse nende ametnike edutamine, kelle kompetentsust on objektiivselt hinnatud.

Selliseid hindmaissüsteeme võib luua jõupingutuse näitel, mida mõned riigid on selles valdkonnas teinud (Ühendatud Kuningriigid, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari), mis annavad mõned üldised õppetunnid. Eriline tähelepanu tuleb osutada objektiivsete kriteeriumide rajamisele regulatsioonide mõttes, nagu püsivus, täpsus, seltsivus, vastutustunne ja uuendamise, teatud tasemel probleemide lahendamise ning osakonna eesmärkide saavutamise võime jms, mida saab hinnata lihtsate ja läbipaistvate standarditega. Selliste kriteeriumidega võib ka kaasata kvoote kõrgeimatele hinnetele, et vastu seista iga süsteemi loomulikule kalduvusele liikuda liige kiiresti tõusva standardiseerimise suunas. Hindamisvestluse sisseviimine annaks hindajale lisaks võimaluse otseselt kontaktile ametnikuga ja seega aitaks paremini mõista viimase ambitsioone ja raskusi. Selline intervjuu kujutab endast ka parimat vahendit hinnatavale ametnikule mõistmaks paremini, mida temalt oodatakse tulevikus.

10.6. Koolitus⁷

Oleks mõttekas rajada koolitusvaldkonnas tehtav progress üldise poliitika sisseviimisele, mis võtab arvesse nii vahetuid kui ka pikaajalisi vajadusi. Lääne-Euroopa kogemus näitab diagnostilise lähenemise kasulikkust, mis põhineb vajaduste hindamisel ja eesmärkide kindlakstegemisel riiklikul tasemel läbi sihtprogrammide püstitatud prioriteetide raamistiku sees.

Erilist tähelepanu võib osutada järgmistele punktidele:

10.6.1. Koolituse tagamise seostamiseks halduse tegelike vajadustega on vaja väga lihtsat mehhanismi (konsulteerimine, küsitlused jne), et kindlustada dialoog koolituse pakkujate ja nõudjate vahel. Esiolulised jõupingutused turu uurimisel ja koolituse planeerimisel võivad samuti aidata parema sobivuse saavutamisel kõigi personalikategooriate pakkumise ja nõudluse vahel.

10.6.2. Teenistusesisese koolituse hindamine on küsimus, mida enamik Euroopa riike hetkel üle vaatab. Tihti tuleb kahjuks ette seda, et koolitust pole korralikult hinnatud selle tegeliku mõju suhtes koolitatud ametnikele osakonna vajadustest lähtuvalt. Jõupingutustele, mis on tehtud selle situatsiooni parandamiseks, on vastu seisnud nii ametnikud kui kutseühingud, kuigi sellisest vastuseisust saab üle eesmärkidest ja koolitusmeetoditest konsulteerides. Arvestades finants- ja inimressursside kasvu, mis on kaasatud koolitusse ning asjasse puutuvate küsimuste tähtsust, tuleb lähiaastatel osutada edaspidist tähelepanu nende probleemidele. Näiteks võimalus, et ametnike koolitust võetakse arvesse nende edutamisel, on jõuliseks argumendiks koolituse hindamise põhimõtte rakendamisel, selle sisu ja tegeliku panuse suhtes kõnealuste ametnike kvalifikatsioonile ja oskustele.

10.7. Tasustamine

Karjääriarendamisel käsitletud erinevad lähenemised võivad laieneda ka tasustamise valdkonnale, mille puhul saab standardreeglite rajamist kombineerida teatud tasemel paindlikkusega, mis teeb võimalikuks

7. Informatsiooniks koolituse kohta vaata *SIGMA Papers: No 16 — Public Service Training Systems in OECD Countries*, August 1997.

kohanemise eriliste asjaoludega ja eriti olukorraga tööjõuturul. Kaks lääneriikidele tuttavat küsimust on hetkel arutluse teemaks.

10.7.1. Kas palkasid ja lisatasusid tuleb määratleda lähtuvalt puhtalt staatilistest kriteeriumidest (aste, staa jne) arvestamata ametniku isiklikke töötulemusi, tema motivatsiooni ja saavutusi või peaks väike protsent tasustamisest põhinema töötulemustel, mis viidaks sisse antud ametnike motiveerimiseks?

10.7.2. Kuidas saaks palgalisade jaotamist teha rohkem läbipaistvaks? Kuigi see võib näida ihaldatava põhimõttena, on tegelikkuses takistused selle saavutamiseks hästi tuntud.

10.8. Ametialane Eetika

Ametialase eetika valdkonnas peab õppetundide võtmisel käsitletud neljast riigist kasutama ettevaatlikku ja pragmaatilist lähenemist. Regulaatsioonid, mis on liiga keerulised, on osutunud ebaefektiivseteks. Vaakumit, mis jäi maha kommunistliku režiimi kokkuvarisemisest, ei saa täita liiga äkiliselt või autoritaarselt. Eetikakoodeksi loomine kujutab endast pikaajalist õppimisprotsessi ja standardite sisestamist kõikide asjasse puutuvate inimeste poolt. Kui püstitatud reeglid on mõeldud täitmiseks, peab nendega nõustumine olema osakonnajuhatajate huvides või ei tohi see mingilgi tasandil mõjutada neid vastupidiselt. Tasub ka ära märkida, et personalijuhtimise vahendite olemasolu määrab ära selle, kas neid reegleid ka tegelikult täidetakse.

Oluline on sanktsioonide süsteem aga eriti kindel tahe rakendada neid sanktsioone. Tegelikult, kui reeglid on ükskord kehtestatud, peavad nende rikkumistega tegelema distsiplinaarorganid või kohtud. Selles valdkonnas pole vaja kompleksset kontrollmeetmete või sanktsioonide rida ning sellised meetmed võivad tegelikult mõjuda isegi vastupidiselt sellele, mida taheti saavutada. Teiselt poolt, kindel teadmine, et reeglite rikkumist sanktsioneeritakse, võib mõjuda peamise hirmutamise vahendina.

Selles valdkonnas on teadvuse tõstmine kasulikuks vahendiks mentaliteedi ja harjumuste muutmisel, mõlemate puhul peavad olema kaasatud ka ajendid koos sanktsioonidega, mida kasutatakse vaid viimase abinõuna. Sarnaselt tuleb avalikkusega tegelemise käitumist vaadata pigem õppimisprotsessi ja kultuurilise probleemina kui käitumiskoodeksina.

Mitme ametikoha pidamine on vaid üks näide kohatavatest dilemmadest: kas sisse viia rangemad reeglid või vastupidi, tuleks lubada teatud sekundaarseid tegevusi, et hoida ametnike riigiteenistuses, mis omakorda tekitab probleemi piiri tõmbamisel sinna, kust kahjustatakse avalikku huvi. Ühtegi lahendust ei või automaatselt kõrvale heita, kuigi iga potentsiaalne lahendus peab põhinema hoolikal järeleuurimisel, mille eesmärk on tõmmata piiri lubatud sekundaarse tegevuse ja tegevuse vahele, mis võib ohustada avaliku teenistuja neutraalsust ja erapooletust.

Kokkuvõtteks, paistab, et enamikel haldussüsteemidel on üks põhiline iseloomujoon: probleem õigusaktide seostamisel tegelikkusega ning väike erinevus nende vahel tagamaks seda, et haldus, veel üldisemalt õigusriik, toimiks õigesti.

Nagu me nägime neis neljas uurimuses, on see üheks probleemiks, mille eest Kesk- ja Ida-Euroopa riigid ennast leiavad ja mis mõningatel juhtudel nõuab kohest tähelepanu. Mõned neist riikidest on loonud keerulised seadusandlikud ja regulatiivsed mehhanismid, mille rakendamine võib osutada raskeks. Teisi iseloomustavad kultuur ja praktika, mis on jäänud kaugele formaalsest õigusaktidega tagatud karmusest. Peaks olema võimalik reastada praktikad õigusaktidega, võttes ette samme standardite ja protseduuride lihtsustamiseks, samuti nagu tuua neid rohkem ühele joonele tegelike vajadustega. Samal ajal tuleb muuta praktikaid, et kindlustada nende suurem vastavus seadusega kõrvaldades igasuguse kuritarvitamise või vääratamise riski, mis võivad aeg-ajalt ohustada ja korrumppeerida kogu haldussüsteemi.

Sellised reformid, eriti Kesk- ja Ida-Euroopas, võivad omada suuremat võimalust eduks, kui jõupingutusi saab edukalt kombineerida ja eriti kui on olemas:

- selge ja jätkuv poliitiline tahe, mis on väljendatud kõrgeimal tasemel kindlustamaks seda, et algne projekt ei kaotaks hoogu;
- laiaulatuslik avalike teenistujate kaasamine kõigilt hierarhia tasemeilt, et vähendada muudatuste mittemõistmise ja vastuseismise riski;
- toetus avalikkuselt, kuna reforme aktsepteeritakse paremini, kui avalikkus tunneb, et rohkem või vähem pikaajalises perspektiivis tõuseb sellest tulu neile;
- abi rahvusvaheliselt kogukonnalt ning multi- ja bilateraalselt koostööorganisatsioonidelt, mille võimalused jagada intellektuaalset ja materiaalselt abi reformide jaoks on veelgi suuremad, kui eesmärgid ja vahendid nende saavutamiseks on selgelt määratletud.

LISA 1. JUHEND

1. Üldine Raamistik

1.1. *Kui on olemas avaliku teenistuse seadus:*

Kas saaksite määratleda selle tegelikku ulatust: kõik avalikud töötajad?

- koos kõrgemate ametnike ja poliitiliste nõunikega?
- kohaliku omavalitsuse ametnikud?
- õpetajad, politsei, kohtunikud, ...?
- majandussektorid (kui on erastamata) näiteks nagu post, telefon, elekter, raudtee?

Kas seadust on pärast kehtestamist muudetud? Mitu korda?

1.2. *Kui avaliku teenistuse seadust pole olemas:* kas on spetsiifilistele riigitöötajate gruppidele olemas mingid erilised avalikud regulatsioonid tööseaduses või mujal?

1.3. Millises ulatuses on seadusandlus (avaliku teenistuse seadus/tööseadus/*avalikud regulatsioonid*) rakendatud või mitterakendatud? Kas te saaksite tuua konkreetseid näiteid tegevustest järgnevatel aladel samuti nagu ka tegevusi määratlevatest regulatsioonidest:

- värbamine ja valik;
- töösoorituse hindamine;
- mobiilsus;
- neutraalsus;
- õigused ja kohustused;
- distsiplinaarprotseduur;
- palgasüsteem;
- (eetika).

1.4. Kas *töötingimused* on ühtsed läbi kogu avaliku teenistuse (staatus, õigused ja kohustused, karjäär, tasustamine jne)? Teoorias? Praktikas?

Lähemalt tuleks uurida:

- kui palju läheb seadus (või regulatsioon) detailidesse ja *kui palju diskretsiooni* on jäetud avalikele võimudele;
- mis juhtudel ei täideta regulatsioone ja miks;
- kui on olemas, siis millised on nende regulatsioonide *soovimatud efektid*.

1.5. Kas avalike töötajate andmed on saadaval?

- riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike koguarv;
- avalike töötajate osakaal / elanikud;
- avalike töötajate osakaal / kogu tööjõud;
- avalike töötajate jagunemine ministereeriumide vahel;
- hariduslik taust (õpetajad, insenerid, sõjaväelased) ja diplomid;
- olemasolevate töötajate vanus ja keskmine teenistusstaaz;

- ⇒ Milline on enne üleminekut tööle võetud veel ametis olevate töötajate osakaal?
- ⇒ Milline osa neist läheb pensionile järgneva viie aasta jooksul? kümne aasta jooksul?
- avalikust sektorist lahkunute arv viie viimase aasta jooksul:
 - ⇒ Kas see on suurenenud? Miks?
 - ⇒ Kuhu nad lahkuvad (erasektor, riigiettevõtte, poliitika)?
 - ⇒ Milline on mobiilsuse määr?
- naiste osakaal erinevatel tasanditel.

2. Personalijuhtimise korraldus ja võimu jagunemine

- 2.1. Mis tasemel või milline institutsioon reguleerib personali juhtimist? Kui on olemas keskne koordineeriv üksus, siis millised on selle funktsioonid (ettepanek, informatsioon, koordineerimine, ...)? Milline on tema tegelik mõju peamistele ministriumidele (nagu sise või rahandus)? Tooge näiteid.
- 2.2. Milline on iga ministriumi autonoomia aste (teoorias ja praktikas) oma inimressursside juhtimisel ja seaduste ning regulatsioonide täitmisel?
- 2.3. Milline on võimu ja vastutuse jaotus ministriumides. Kes tegelikult teeb otsuseid:
 - värbamisel
 - edutamisel;
 - sanktsioonidel;
 - tasustamisel.

Mitu inimest värvati võeti eelmisel aastal tööle:

- kuulutuse põhjal?
- soovitusel põhjal?

Kas nad võeti tööle inimressursside juhtimise osakonna poolt? Kas konsultatsioonifirmade abiga või abita?

- 2.4. Millised on igasuguse otsuse tegemise *peamised kriteeriumid* (haridus, töösooritus, vanus, favoritism, poliitiline tegevus, perekondlik side jne)?

3. Värbamine ja Valik

- 3.1. Millised on värbamisprotseduurid?
 - ⇒ Kas korraldatakse vabade ametikohtade väljakuulutamist? Kuidas?
 - ⇒ Kas värbamist korraldatakse suurele hulgale vabadele ametikohtadele või ainult üksikutele?
 - ⇒ Kas värbamine on jäetud osakonnajuhataja diskretsiooniks või on see on korraldatud konkursi, intervjuu põhjal?
 - ⇒ Millised on värbamise tegelikud kriteeriumid (haridus, favoritism jne)? Kas on mingi erinevus formaalse ja tegeliku värbamissüsteemi vahel?
 - ⇒ Kui valik põhineb konkursil, kas korraldatakse akadeemiline või praktiline eksam?
 - ⇒ Kas töökirjeldused on sisse viidud? Kelle poolt?

Mida mõeldakse mõiste “ametikirjeldus” all (põhilised elemendid, pikkus)? Tooge näiteid.

Kui valiidsed need on? Kuidas neid kasutatakse?

- 3.2. Kas on *olemas katseaeg*? Kas see on puhtalt formaalne või mitte?

3.3. Kas *värbamiskriteeriumeid* (diplomid, ametialane kogemus jne) on võimalik rakendada erilistel administratiivhierarhia tasemetel?

3.4. Kui *võistluslik* on värbamine tegelikult olemas? Mitu kandidaati tuleb ühe ametikoha kohta (keskmiselt)?

Seda küsimust tuleks uurida üksikasjalikult erinevates osakondades ja tasanditel ja tuleks selgitada *kandidaatide vähesust* erinevates valdkondades.

⇒ Mis vahendeid on avalike võimude poolt kasutusel võetud kandidaatide vähesuse vastu? Kas õnnestuti?

⇒ Mis teeks riigihalduse kandidaatide jaoks atraktiivsemaks? Kõrgemad palgad, lisatasud? Atraktiivsemad karjäärid (edutamine, mobiilsus, ligipääs vastutavatele ametikohtadele)? Huvitavamad ülesanded? Teised eelised?

3.5. Millised muutused on toimunud valikuprotseduurides üleminekust alates? Teoorias? Praktikas?

4. Koolitus

4.1. Kas saaksite kirjeldada kultuurilist tausta ja ühiskondlikke mehhanisme, millel on märkimisväärne mõju haridusele ja väärtustele ühiskonnas (individuaalsed või kollektiivsed väärtused, religioosse tausta mõju, suhe õigusriiki, tõhususse, initsiatiivi või ärikultuuri jne)?

4.2. Kas on olemas *uute töötajate* koolitus? Kas see on organiseeritud ministeeriumides. Kas see on kohustuslik? Kas see koolitus on kohane neile, kes praegu sisenevad haldusesse? Kirjeldage tippametnike, keskastme ametnike süsteemi jne.

4.3. Millist *teenistusesisest koolitust* korraldatakse? Kas see on kohustuslik? Kas see on edutamise eelduseks?

⇒ Kui ei ole, siis kas on olemas mõni muu ajend teenistusesiseseks koolituseks?

⇒ Kes käivad sellistel kursustel tegelikult?

Kas on olemas spetsiaalsed kursused ametnikele, kes on värvatud enne üleminekut? Milliste ajenditega?

4.4. Millega need *programmid* tegelevad (õigus, juhtimine, majandus, eetika, ...)?

Kuidas hinnatakse vajadusi? Kas programmid on loodud vastavuses vajadustega?

4.5. *Millistest oskustest* on avalike töötajate puhul *vajaka* (hierarhia erinevatel tasanditel)?

Kuidas saaks avalike töötajate koolitussüsteemi struktuuri ja toimimist parandada?

5. Karjäär

5.1. Mis on vallandamise või sundlahkumise aluseks (ümberkorraldamine, poliitilised põhjused, ebaefektiivsus, õigusrikkumine)?

Mitu sunnitud lahkumist toimus eelmisel aastal? Üleminekust alates?

5.2. Kas on mingi võimalus värvata ametnikke *tähtajalise lepingu alusel*? Kas seda kasutatakse? Millised on tagajärjed (näiteks kõrgemad palgad)?

Kas on üritatud alates üleminekust lahti saada *töölistest, kes olid tööle võetud enne ülemineku perioodi algust* (läbi eriliste eksamite, enneaegselt pensionile saatmise)?

5.3. Kas on olemas mingi mobiilsus ministeeriumide vahel? Ministeeriumi siseselt? Kas mobiilsuseks on olemas motivaatorid?

Kas on üritatud mõõta ülesandeid ja avalike töötajate arvu erinevates sektorites ja viia üleaaruseid töötajaid ümber teistesse ministeeriumidesse? Millised on takistused ja raskused?

- 5.4. Millised on *edutamise kriteeriumid*? Töötulemus, teenistusstaatus, osakonnajuhataja suva? Kes teeb otsuse?

Kirjeldage edutamise ja töösoorituse hindamise süsteemi.

Kuidas ja kelle poolt on hindamine korraldatud? Kas on olemas mingi seadusandlus või sisemine regulatsioon riigitöötajate töösoorituse hindamiseks? Mis kriteeriumidel? Kuidas seda rakendatakse (formaalselt või on olemas tegelik püüe hinnata töösooritust)?

6. **Palgasüsteem (ja teised hüved)**

- 6.1. Kas *palgasüsteem ja palgaskaalad* on ühtlased kogu avalikus teenistuses? Kui ei, siis millised on erinevused?

- 6.2. *Kuidas ja kelle poolt* on loodud palgaskaalad ja individuaalsed palgad määratud? Millised on kriteeriumid?

- 6.3. Millised on *palga komponendid* (otsene palk, üldised või individuaalsed lisatasud, diskretsioonilised tasud ja preemiad, erinevad hüved nagu korterid, välisreisid jms, teised sissetuleku teenimise võimalused nagu õpetamine, juhatuse liikmeks olemine riigiettevõttes jms)?

- 6.4. Tooge näiteid *riigitöötajate palkadest* erinevatel tasanditel (sh maksimum ja miinimum).

Tooge näiteid *võrdlustest erasektoriga* erinevatel tasanditel.

7. **Konkurents Erasektoriga**

- 7.1. Kas paljud kogenud ametnikud *lahkuvad avalikust haldusest* erasektoris või riigiettevõttesse?

⇒ Kuhu nad lahkuvad?

⇒ Millistesse sektorisse see eelkõige puutub?

- 7.2. Kas te saaksite loetleda mõningaid avalikust haldusest *lahkumise põhjuseid*? Prestiigi puudumine, riigiteenistuse madalamad palgad, erasektori suurem vastutus või prestii? Teised põhjused?

Mida saaks teha, et vähendada seda suundumust?

8. **Vastutus — Distsipliin**

- 8.1. *Millise võimu* ees kannavad riigiteenistujad vastutust (valitsusjuht, parlament, kohtud)?

- 8.2. Kas te saaksite kirjeldada *ametialast eetikat*? Millised on ühised väärtused ja standardid? Millistest väärtustest on vajaka? Mida saaks olukorra parandamiseks teha?

- 8.3. Millised on avalike töötajate *peamised kohustused*? Kas need tulenevad staatusest, tööseadusest, eriregulatsioonidest või ülemuse käskudest? Millised on konfidentsiaalsuse ja salajasuse, hierarhia alluvuse, neutraalsuse, lojaalsuse jms reeglid? Kuidas saab neid põhimõtteid peale panna?

- 8.4. Kas *avalikul teenistujal on õigus töötada teisel töökohal* samal ajal avalikus või erasektoris? (Või teha mingit teist tööd?) Kas see on praktikas sage? Millised on huvide konflikti puudutavad reeglid? Millised on ühiskondlikud ja õiguslikud sanktsioonid (tööseaduses, kriminaalsanktsioonid) huvide konflikti puhul?

- 8.5. Millised on avalike töötajate *peamised õigused* (väljendusvabadus, õigus streikida või astuda ametiühingu liikmeks, õiglane kohtlemine vallandamisel jms)? Millised on praktikas tõstatunud probleemid?
- 8.6. Kirjeldage *distiplinaarsüsteemi* (teoorias ja praktikas) ja otsuste tegemise protsessi. Kas on olemas apellatsioonisüsteem? Kohtulik ülevaatus?
- 8.7. Millised on *põhilised õigusrikkumised*? Kas on võimalik vallandada avalikke töötajaid ebaefektiivsuse eest? Korruptsioon? Kas seda praktikas tegelikult juhtub? Kas saate tuua näiteid?

9. Suhted Avalikkusega

- 9.1. Kas saaksite kirjeldada suhteid avalikkusega? *Kas avalikud teenistujad jäävad anonüümseks* või peavad esitama oma nimesid?
- 9.2. Kas on olemas juhised tarbijatele viisakuse, informatsiooni, abi kohta? Kas neid täidetakse?
Kas on üritatud sisse viia ajendeid parandamiseks suhteid avalikkusega?
- 9.3. Millised on *töötunnid* teoorias ja praktikas? Mis kell avatakse erinevaid teenistusi)?
- 9.4. Kas tarbijad saavad esitada kaebusi avalike töötajate käitumise kohta? Millised on õiguslikud vahendid?
- 9.5. Kas on olemas saladuste alane seadusandlus?
Kas on olemas *infovabaduse seadus*? (Miks ei ole?)
Kui infovabaduse seadus on olemas, kas see tagab laiaulatusliku ligipääsu dokumentidele? Kas mõni muu seadusandlus tagab sellise õiguse või on dokumentide avalikustamine jäetud halduse suva alla? Milliseid dokumente võib jätta salajaseks? Milline on dokumentidel ligipääsu protseduur? Kas seda seadusandlust täidetakse? Millised on kulud? Millised on sanktsioonid?
- 9.6. (Kuidas üldiselt hindavad tarbijad ametnikke? Mida peetakse probleemiks?)

10. Ametiühingud

- 10.1. Kas avalikud töötajad on ametiühingute liikmed? Milline on avalike töötajate osalus ametiühingute süsteemis?
- 10.2. Kas ametiühingutel on õigus osaleda *kollektiivsetel läbirääkimistel* ja inimressursside juhtimisel riigihalduses? Mis tasemeni? Kas nende roll (nii ametlik kui mitteametlik) on jagada või koguda informatsiooni, konsulteerida või olema kaasatud otsuste tegemise protsessi?
- 10.3. Kas te arvate, et lähitulevikus tuleks seda rolli laiendada, vähendada või täiesti muuta.

11. Inimressursside Juhtimise Mõju Avalikule Haldusele

- 11.1. Kas halduse siseselt kasutatakse *juhtimise kontseptsiooni*? Millise tähendusega (*managerialism*, diskretsioonivõim, töösooritusel põhinev palk, toetumine avaliku sektori ja/või erasektori värbamisele)?
- 11.2. Kas sellel teemal toimub mingi poliitiline debatt? Millised on viimase reformid või projektid?

12. Haldus ja Poliitika

- 12.1. Millistes *poliitilistes tegevustes* võivad avalikud töötajad osaleda?
Kas on võimalik olla poliitilise partei liige? Olla parteis ametis?
- 12.2. Millisel tasandil võib ametnikke *vabastada* või ümber paigutada poliitiliste põhjuste tõttu? (Kui sügav on politiseeritus?)
- 12.3. Milline on *poliitika mõju* teiste ametnike karjäärile (värbamine, edutamine, palk)?
- 12.4. *Kas poliitikud annavad ametnikele käsklusi* või on bürokraatiastruktuuris tegelik võim ametnikel?
- 12.5. Millised on *riigiametnike ja parlamendi vahelised suhted*? Kas halduses on endiseid parlamendi liikmeid? Kas parlamendil on mingi kontroll avaliku halduse üle (järelepärimised jms)?