

**Avaliku teenistuse professionaalne juhtimine: tõhusate, mõjusate ja kõrgelt kvalifitseeritud juhtide kujundamine**

Staffan Synnerström

**“Minu kogemus pudelitega näitab, et pudelikael on alati pudeli kõige ülemises otsas.”**

Rootsi keskastme juht, keda süüdistati pudelikaela tekitamises oma organisatsioonis.

**Tõlge ingliskeelsest tekstist Professionalism in Public Service Management: The Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers.**  
© Copyright OECD, Pariis 2002. Kõik õigused reserveeritud.

Selle väljaande tõlkimine on saanud võimalikuks Kohaliku Omavalitsuse ja Avaliku Sektori Reformi Algatuse (Avatud Ühiskonna Instituudi allüksus) toel.

Riigikantselei avaldab tänu Kesk- ja Ida-Euroopa Avaliku Halduse Koolide ja Instituutide Võrgustikule (NISPAcee) ja OECD SIGMA programmile, kelle toetus tegi käesoleva tõlkeprojekti võimalikuks.

Käesolevas väljaandes esitatud vaated ei esinda Euroopa Komisjoni, OECD liikmesriikide ega programmis osalevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametlikke seisukohti. Esitatud on autori seisukohad.

Avaldatud koostöös OECDga.

© Eesti Vabariigi Riigikantselei, 2002.

Eestikeelse tõlke kvaliteedi ja selle originaaltekstile vastavuse eest vastutab Eesti Vabariigi Riigikantselei.

Tõlkinud Ann Kraut.

Toimetanud Külli Viks.

## Sissejuhatus

Üritan käesolevas artiklis näidata, miks juhid on avaliku halduse reformi õnnestumise seisukohalt olulised ja kuidas oleks võimalik parandada Kesk- ja Ida-Euroopa riikide avaliku sektori juhtide töötulemusi. Artikkel ei põhine empiirilisel uurimistööl, vaid kajastab minu isiklike vaateid, mis põhinevad viieaastasel praktilisel kogemusel OECD SIGMA programmis, kus mu töö on olnud seotud avalike teenistuste rajamisega Kesk- ja Ida-Euroopa riikides.

Vajadus reformide järele muudab avaliku sektori juhtide töö enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides äärmiselt oluliseks. Samas teeb nende riikide olukord võimekate juhtide leidmise keeruliseks. Kuigi nõudlus heade juhtide järgi on suur, on pakkumine piiratud. Valitsusasutused ei suuda konkureerida erasektoriga. Lisaks sellele on seadusandlik raamistik, institutsionaalne võimekus ning heade juhtide värbamiseks, arendamiseks ja hoidmiseks vajalikud süsteemid endiselt nõrgad või puuduvad üldse.

Käesolevas artiklis käsitlen põhiliselt õiguslikku raamistikku ning institutsionaalseid ja juhtimisstruktuure, mis on olulised heade juhtide saamiseks. Keskendun seejuures kõrgeimatele riigiametnikele, eeldusega, et enamust sellest, mis on vajalik nende töösoorituse parandamiseks, on vaja ka teiste tasandite juhtide jaoks.

Seetõttu ei vaatle ma juhtide koolitamise küsimusi. Kuigi koolitus on heade juhtide saamiseks oluline, on see juba laialdast tunnustust leidnud eeltingimus. Samuti ei vaatle ma teisi avaliku halduse ühiste väärtuste juurutamiseks vajalikke vahendeid.

## Avaliku sektori juhtide tähtsus

Eelpoolmainitud tsitaat kibestunud keskastme juhilt Rootsi maksuametist illustreerib hästi kui tähtis on omada häid juhte kõrgematel tasanditel. Pädevate tippjuhtideta ei saavuta organisatsioon oma optimumi. Ebapädevate tippjuhtidega organisatsiooni töötulemused jäävad kesiseks ning toimimisse tekivad tõrked - tekibki pudelikael. Pudelikael on probleemiks ka organisatsioonides, kus puuduvad süsteemsed delegerimis- ja vastutavusmehhanismid. Kuigi tippjuhtide tegevus on otsustav, on võrdselt tähtis samasugune juhtimiskvaliteet kõigil teistel tasanditel.

Lääne-Euroopa maades on juba ammu mõistetud, et juhtimisstandardid ja juhtide suutlikkus on kriitilise tähtsusega nii haldusreformide edukuse kui kogu avaliku halduse toimimise seisukohalt. Viimase 10-15 aasta jooksul on tippjuhtide valiku ja arendamise programmidest saanud avaliku halduse reformi loomulik osa. Selliste programmide olemasolu põhjuste hulgas on kaks eriti tähelepanuväärset:

Kui avaliku halduse reform tähendab nagu mitmetes Lääne-Euroopa riikides, delegerimist ja üleantud vastutust, kui see tähendab jagatud otsustusõigusest ja *ex ante* kontrollimehhanismidest loobumist ning juhtide otsustamisõiguse ja *ex post* kontrollimehhanismide eelistamist, siis muutub sellist võimu omavate juhtide kvaliteet rohkem kui oluliseks asjaoluks.

Kui riigi poliitikakujundamine muutub üha enam komplekssemaks ning üha enam rahvusvahelisest koordineerimisest mõjutatuks, nagu kõigis riikides, siis ilmneb vajadus

juhtide järele, kel oleks terviklik nägemuse ning oskus koordineerida tööd nii kohalike kui ka rahvusvaheliste institutsioonidega.

Karjäärisüsteemi ja selgepiiriliste ametnike "korpustega" (*corps*) Prantsusmaal on kõrgemate ametnike gruppide määratlemine tavapärase. Karjääriredeli tipus olevaid isikuid juhitakse igas korpuses tsentraalselt ja nende karjääri toetatakse koostöö ja mobiilsusega. Riigil on alati olemas kogum kompetentseid isikuid, kelle hulgast on võimalik valida, kui tekib vajadus mõne kõrgema ametikoha täitmiseks. Teistes riikides on sarnased keskselt valitavate, ametisse nimetatavate ja juhitavate tippjuhtide grupid loomisel. Killustunud keskvalitsusega Holland rõhutab oma kõrgema riigiteenistuse kujundamisel juhtide professionaalset arengut ja koordineerimisoskuse parandamist.

Lisainformatsiooni eelnevalt käsitletud valdkonna arengute kohta OECD liikmesriikides võib leida väljaandest "The Senior Civil Service – A Comparison of Personnel Development for Top Managers in Thirteen OECD Member Countries" (PUMA/HRM(97)2) ja SIGMA ajakirjast Public Management Forum, Vol. III, No. 2, 1997. Raportis "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries" (SIGMA Paper no. 1) analüüsib prof. Jacques Ziller mõne OECD liikmesriigi lahendusi, pakkudes välja võimalusi Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks.

Sellist kõrgemat avalikku teenistust ei ole üheski Kesk- ja Ida-Euroopa riigis, kuigi osa neist on järk-järgult juurutamas spetsiaalselt kõrgeimatele riigiametnikele suunatud poliitikaid ja juhtimismehhanisme. Ungari, Poola ja Läti on näited riikidest, mis hetkel rakendavad tippjuhtidega seotud reforme, kuigi väga erinevate lähenemistega. Teised Kesk- ja Ida-Euroopa riigid alles plaanivad sellist tegevust.

### **Haldusreformi põhjused**

1989-1990 aastatel oli Kesk- ja Ida-Euroopa valitsustel kaks peamist põhjust oma haldusorganisatsioonide reformimiseks: panna haldusorganisatsioon tagama demokraatiat ja panna haldusorganisatsioon tagama turumajandust. Hiljem lisandus kümnes riigis veel kolmaski põhjus – integreerumine Euroopaga ja Euroopa Liiduga ühinemise toetamine.

Demokraatlik haldusorganisatsioon peaks esindama riigi stabiilsust ja järjepidevust. Ta peaks juhindudes põhiseadusest tegutsema seaduste alusel ja mitte kasutama talle usaldatud võimu ja vahendeid omavoliliselt. Võimu kasutamine peaks olema kaitstud erakondlike huvide eest ning seda peaksid valvama läbipaistvad kontrollimehhanismid ja erapooletud institutsioonid. Haldusorganisatsiooni suhtlus avalikkusega peaks olema arusaadav ja teenindamisele orienteeritud.

Turumajandusliku riigi haldusorganisatsiooni esmaseks kohustuseks ei tohiks olla kaupade ja teenuste tootmine. Tema ülesandeks on regulatsioonide ja erapooletute institutsioonide järelevalve abil õiglaste ja võrdsete majandustegevuse tingimuste loomine, eesmärgiga kindlustada konkurentsivõimeline erasektor. Eelneval ei ole mingit seost faktiga, et riigid toodavad kaupu. See tähendab lihtsalt, et tootmine ei peaks olema haldusorganisatsiooni tuumiku ülesanne.

Euroopa Liiduga ühineva riigi haldus peab suutma edukalt rakendada Euroopa Liidu regulatsioone. Kuigi Euroopa Liidul ei ole otsest võimu mõjutamiseks riikide valitsemissüsteemi ja avaliku halduse korraldust, eeldavad liikmelisus ja Liiduga ühinemine teatud taset ja haldussuutlikkust. Kandidaatriigi haldusorganisatsioon peab tulema toime kõigi liitumisprotsessi ettevalmistuste ja läbirääkimistega ning vastu võtma ja rakendama *acquis communautaire*'i.

Demokraatia ja turumajanduse kindlustamiseks vajaliku seadusandluse ja institutsioonide osas on enamuse Kesk- ja Ida-Euroopa riike eesmärgi saavutanud. Loomulikult esineb kõikides riikides seaduste jõustamisel ja institutsioonide töös endiselt ka puudujääke, mis tulenevad rahaliste vahendite ja, eelkõige, inimressursi nappusest. Samal ajal reformib osa Kesk- ja Ida-Euroopa riike ikka veel oma haldusorganisatsiooni demokraatia ja turumajanduse põhialuste kindlustamiseks, s.t. tegeleb endiselt riigi rolli ümber kujundamisega.

### **Administratiivne pärand**

Haldusreform on kõigis Lääne-Euroopa riikides pidev protsess. Oluliste halduspoliitikate muutumisest või rahalistest piirangutest ning suurema tõhususe, rahvusvahelisuse, teenindamisele suunatuse vms saavutamise soovist tulenevalt kohandavad Lääne-Euroopa valitsused oma avalikku haldust pidevalt muutuvatele vajadustele ja nõudmistele. Kõigil Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel tuleb oma haldust reformida täpselt neil samadel põhjustel ja eesmärkidel ning kõige ilmselt rahaliste piirangute tõttu ja rahvusvahelistumise eesmärgil.

Avaliku halduse reformimise vajaduste ja võimalike edu saavutamise viiside mõistmiseks mingis konkreetsetes riigis tuleb tunda kohalikku konteksti. Kuigi iga Kesk- ja Ida-Euroopa riik omab erilist tausta ja traditsioone, on olemas mõned haldusorganisatsiooni tunnused, mida võib leida, ja sageli endiselt leiabki, enamikust neist riikidest. Need omadused on kommunistliku haldussüsteemi pärand ning peaksid olema reformi "sihtmärkideks" kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Eelnevad tunnused ja nende mõju Kesk- ja Ida-Euroopa riikide haldusele loovad haldusreformile teistsugused lähtetingimused kui enamikus vanemates demokraatlikes riikides.

Lihtsalt ja lühidalt öeldes peaks turumajanduse ja demokraatia tingimustes funktsioneeriv haldusorganisatsioon omama vähemalt järgmisi põhiomadusi:

1. tagatud põhiõigused
2. õiguskindlus ja etteennustatavus
3. võimude tasakaal
4. vastutavuse ja kontrollimehhanismid; läbipaistvus
5. järjepidevus

Kommunistlikud valitsusstruktuurid ja protseduurid ei rõhutanud ühtki neist tunnustest, pigem vastandusid neile. See on tänaseni Kesk- ja Ida-Euroopa riikide avaliku halduse reformide üldiseks alguskohaks. Aeg-ajalt tuuakse pärandit siiani näiteks selliste horisontaalsete valitsusfunktsioonide nagu poliitika kujundamise, õigusloome, eelarve-, finantskontrolli, auditiprotsessi ja personalijuhtimise aeglase arengu põhjusena. Pärand koosneb järgmistest tunnustest:

### *Järjepidevuse ja koordineatsiooni puudumine*

Kommunistlikus haldusorganisatsioonis suunasid ministeeriumid tegevust ka kõige madalamatel tasemetel. Poliitilised ja strateegilised otsused, kaasa arvatud need, mis puudutasid rahastamist, kooskõlastati ja võeti vastu parteistruktuuris mitte haldusstruktuuris. Seega ei olnud vanas süsteemis tegelikult vajadust institutsioonide vahelise koordineerimise järele. Valitsuse tuum oli nõrk, peaminister ja rahandusminister kaasa arvatud, ning ei omanud Lääne demokraatiatele traditsiooniliselt omast võimu poliitika kujundamise, koordineerimise ja finantseerimise üle.

Kuigi uute põhiseaduste vastu võtmine, territoriaalreformid, valitsuse restruktureerimine, uute institutsioonide loomine, täiustatud eelarveseadused ja eelarveprotsessid jms. on paljutki parandanud, valitseb Kesk- ja Ida-Euroopa halduses siiski puudulik sidusus ja vähene koordineerimisvõime.

Sageli puuduvad selged võimu delegerimise süsteemid ning ametnike vastutus ei ole konkreetsetl määratletud. Lääneriikides on erinevate tasandite ametnikel koordineerimisprotsessis õigus võtta vastu otsuseid ja sõlmida oma asutuse nimel kokkuleppeid. Ametnikel on selge mandaat, st nende võim teiste suhtes on määratletud regulatsioonide ja ametijuhendiga ning nende vastutus sätestatud seaduses. Koordineerimisläbirääkimised antakse üle kõrgemale tasandile ainult siis kui madalamal ei suudeta kokkulepet saavutada, ning vaid vähesed lõppotsused tuleb vastu võtta poliitilisel või ministeeriumide tasandil.

Enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on olukord traditsiooniliselt teistsugune. Esiteks ei usaldanud esimestel ülemineku aastatel ametisse asunud valimistel valitud ametiisikud vana süsteemi poolt ametisse nimetatud ning selles süsteemis töötanud ametnikke. Sellist usaldamatust võib mõnedes riikides uue valitsuse ametisse asumisel siiani näha ja see on üks põhjustest, miks ministeeriumi mittepoliitilistele ametnikele ei anta selgeid volitusi.

Peale selle eksisteerivad ka struktuuralsed või süsteemi nõrkused. Koordineerimisprotseduurid on ebapiisavad ning kohustuste delegerimise süsteemid puudulikud. Seetõttu liiguvad kooskõlastamist vajavad teemad sageli hierarhiat pidi ülespoole niikaua kuni jõuavad lahendamata küsimustena valitsuskabineti päevakorda. Ministrite vahelised läbirääkimised toimuvad seega valitsuse istungitel, mis venivad pikkadeks ja rasketeks.

Kui ametnikel puuduvad selged volitused ja piiritletud vastutus, siis ei jõuta läbirääkimistel kokkulepeteni ning sageli ei leia probleemid lahendust enne, kui kõige kõrgemal poliitilisel tasandil, sageli mitte enne kui valitsuskabinetis. Usaldamatus püsib niikaua kuni ei ole tähtajaliselt ametisse nimetatud ning mittepoliitilisi professionaalsete väärtustega kõrgemaid ametnikke. Niikaua jätkub ka poliitilistel tasanditel administratiivsete küsimustega tegelemine ning seda rohkem poliitilisest kui administratiivsest vaatenurgast.

Seega probleem, mis paistab olevat horisontaalse koordineatsiooni puudulikkus, on suures osas hoopis vähese vertikaalse delegerimise probleem, st ministeeriumi ametnike selgelt määratletud rollide ja volituste puudumine. Osaliselt on eelneva puhul tegemist ka usaldamatusega, mis on samuti vertikaalne probleem.

Horisontaalse koordineerimise madala suutlikkuse probleemi, mida sageli võimendavad ühtse poliitilise programmi koordineerimisvõime, saab lahendada kõrgemate mittepoliitiliste ametnike valiku ja juhtimise abil, st läbi tippjuhtimise reformi.

### *Koordineeritud personalijuhtimise ja planeerimise puudumine*

Veel üheks vana juhtimisstruktuuri iseloomujooneks oli, et iga ministeerium ja riigiasutus oli omaette, tööseaduse alusel tegutsev, tööandja. Ühiseid valiku, värbamise, edutamise või personalijuhtimise standardeid ei eksisteerinud. Igal asutusel olid oma reeglid ja iga minister või asutuse juht võis oma töötajaid vabalt valida või välja vahetada, ka kõige kõrgematel tasanditel. Tööõigus vaatlus iga asutust kui iseseisvat juriidilist üksust. Puudus ettekujutus riigist kui õiguslikult terviklikust üksusest, mille institutsioonid käituvad tööhõive ja personalijuhtimise alal vastavalt neile riigi nimel antud volitustele.

See pärandi osa valitseb Kesk- ja Ida-Euroopa haldusorganisatsioonides tänaseni ja on suures osas alles ka riikides, kus on juba jõustunud uus avaliku teenistust reguleeriv seadus. On rida põhjuseid, miks riigid ei ole suutnud murda seda koordineerimata ja isegi killustatud personali planeerimise ja juhtimise struktuuri.

Üheks põhjuseks on tõsiasi, et enamikus riikides puudub selge vahe poliitiliste ja mittepoliitiliste ametikohtade vahel. Tööseaduse alusel komplekteeritud ja juhitud haldusorganisatsioonid on poliitiliste teenete vajalikkuse üle otsustamine ministri või asutuse juhi suva. Kuigi tööseadusega reguleeritud süsteem ei ole formaalselt patronaažisüsteem, muutub ta selleks alati praktikas.

Töötajate valimise õigus on ministrite jaoks tähtis ja ligitõmbav osa võimust. Seda õigust kasutades saavad nad end ümbritseda isikutega, keda tunnevad ja võivad usaldada, selle asemel, et võtta üle tundmatud töötajad, kelle usaldusväärsuses nad ei pruugi kindlad olla. Töötajate valiku võimu kasutades saavad ministrid ka tasuda inimestele nende poliitiliste teenete eest, nt valimiskampanias osalemise eest.

Ministrid ei võta kergelt omaks süsteemi, mis piirab nende töötajate valimise õigust ja allutab neid spetsiaalsetele standarditele ja protseduuridele, võib-olla isegi korrale, kus kõrgeimate ametnike osas otsustab nende asemel mõni keskne valitsusstruktuuri üksus. Ministrite seisukohalt ei kujuta selline reform endast tingimata olude paranemist. Lühiajalises plaanis tähendab see, et nad peavad ära andma olulise osa oma võimust midagi olulist vastu saamata. Nagu tähtsad huvigrupid ükskõik millise juhtimis- või avaliku teenistuse reformi puhul, ei ole ministrid automaatselt veendunud sellise reformi vajalikkuses.

Vaid vähestel Kesk- ja Ida-Euroopa valitsustel on tänaseni olnud piisavalt huvi või võimu, et veenda või isegi sundida ministreid aktsepteerima uut ja ühtset kõrgemate juhikohtade täitmise ja juhtide karjääriarendamise süsteemi.

Ühtse süsteemi puudumine viib oluliste administratiivsete ametikohtade poliitilise täitmise jätkumiseni, mis on patronaažisüsteem *de facto* kuigi mitte *de jure*. See ei tähenda, nagu oleks poliitilistel alustel valitud isikud oma töös ebapädevad. Paljudel juhtudel on nad kõrgelt kvalifitseeritud. Kuid pikas perspektiivis tähendab patronaažisüsteem järjepidevuse puudumist ja professionaalselt sõltumatu sisendi vähesust otsustusprotsessis. Samuti

põhjustab see vähest vastutuse delegeerimist poliitiliselt tasandilt allapoole, sest otsustamine ja koordineerimine toimuvad haldusorganisatsiooni poliitilistes struktuurides.

### *Elukutseliste ametnike ja juhtide vähesus*

Vanas süsteemis puudus arusaam riigihalduses töötamise elukutselisusest, st elukutselisest ametnikuks olemisest. Iga tööd riigihalduses nähti kui spetsialisti tööd konkreetses asutuses väheste karjäärivõimalustega mujal. Puudusid professionaalsed nõudmised, mis oleksid laienenud üldisemalt avaliku halduse ametikohtadele. Personali liikumist erinevate asutuste vahel ei soositud ja see oli harv.

Kuna traditsiooniliselt oli igaüks spetsialist kindlal tehnilisel alal ning poliitkate ja asutuste töö koordineerimine toimus poliitilises struktuuris, siis puudus ka vajadus generalistide või oma tehnilisest valdkonnast laiema haardega juhtide järele.

Ametikohakindlusega juhtpositsioonid, mida võib leida lääne avalike teenistuste kõrgematel tasanditel olid, ja paljudes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on tänaseni, poliitilise klassi privileeg. Mittepoliitilistel alustel valitud juhid olid, ja paljudel juhtudel on endiselt, kompetentsed erialaspetsialistid, kes on suutelised pakkuma tehnilisi lahendusi, kuid harva kindlustama juhtimist ja koordineeritust.

Seega peaks haldusreform Kesk- ja Ida-Euroopas olema suunatud juhtimise kui elukutse loomisele avalikus halduses. Kuidas aga saaks vajaliku võimu ja vastutuse poliitilistelt struktuuridelt administratiivsetele üle kanda ja kuidas professionaalseid juhte selle vastutusega toime tulemiseks ette valmistada?

Või, kasutades käesoleva konverentsi terminoloogiat: kuidas määratleda professionaalsete juhtide tegevuspiirid ja kuidas neid juhte professionaalseks muuta?

### **Professionaalse avaliku halduse loomine Kesk- ja Ida-Euroopas**

Professionaalse avaliku halduse loomine seondub kindlasti juhtide ja personali koolitamisega, kuid mitte ainult. See seondub loomulikult ka kohustuste, vastutavuse ja neile vastavate õiguste määratlemisega õigusaktides, nagu näiteks avaliku teenistuse seaduses, aga sellest ei piisa. See on samuti täiustatud personalijuhtimise ja juhtimisstandardite küsimus, kuid hõlmab veel ka paljut muud.

Professionaalse avaliku halduse kujundamine on suures osas sellise administratiivse keskkonna loomine, kus ametnikud saavad täita oma kohustusi asjatundlikult, erapooletult, läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Professionaalne haldus ei tähenda seega ainult kompetentseid ja ametikohakindlusega töötajaid. See tähendab eelkõige:

i) kvaliteetset materiaalõigust, mis loob otsustamisele sisulise raamistiku, st “töövahendi” ametnike jaoks ning informatsiooni ja etteennustatavuse allika avalikkuse jaoks.

ii) kvaliteetset menetlusõigust, mis määratleb administratiivse otsustamise, kooskõlastamise, võimude tasakaalustamise, ametnike omavahelise ja avalikkusega suhtlemise protseduurid ning pakub huvitatud füüsilistele või juriidilistele isikutele võimalusi oma arvamuse väljendamiseks või otsuste vaidlustamiseks.

iii) kvaliteetseid rahalise ja administratiivse vastutavuse ning kontrollimehhanisme, mis tagavad läbipaistvuse, kontrolli rahaliste ja administratiivsete otsuste üle ning hõlmavad karistamise, vastutusele võtmise ja kahju hüvitamise vahendeid.

Professionaalse avaliku halduse loomine on palju laiaulatuslikum ülesanne kui avaliku teenistuse alase seadusandluse rakendamine ja parema personalijuhtimise juurutamine. Kui ei parane administratiivne keskkond, milles ametnikud töötavad, siis võivad nad ikkagi olla sunnitud tegema omavolilisi otsuseid, suhtlemata piisavalt avalikkusega ning kooskõlastamata oma tegevust teiste asutustega, seda isegi juhul kui neid on valitud ametikohale asjatundlikkuse alusel ja süstemaatiliselt koolitatud.

### **Tippjuhtimise reformi eesmärgid**

Minu arvates on mõistlik öelda, et tippjuhtimise reform peaks olema suunatud järgmistele eesmärkidele:

#### *i) avalike institutsioonide väljundi parem kvaliteet*

Seda eesmärki on võimalik saavutada ainult juhi positsiooni ja asutuse kui terviku funktsioneerimist puudutavaid meetmeid kombineerides. Nagu eespool öeldud, tuleb tähelepanu pöörata administratiivsele keskkonnale. Juhtidel peaks olema selgelt defineeritud vastutus tulemuste kvaliteedi eest ning motivaatorid töötulemuste parandamiseks.

#### *ii) avalike institutsioonide suurem tõhusus ja kulu-efektiivsus*

Selle eesmärgi saavutamiseks on vaja juhi rolli organisatsioonis vaadelda laiemalt kui ainult tema ametisse nimetamise tingimustest lähtudes. Juhtide kohustused, eriti kohustused poliitiliste tasandite ees, vastutavus-, otsustamis- ja aruandlussüsteemid peavad olema selgelt määratletud ning finantsjuhtimise ja finantskontrolli mehhanismid paigas. Vastasel juhul võib tippjuhtimise reformist saada "sooloetendus", millel on piiratud efekt organisatsiooni toimimisele.

#### *iii) parem koordineerimine asutuste vahel*

See on tippjuhtimise reformi abil saavutatav eesmärk. Üldiste kvalitatiivsete kriteeriumite alusel valitud, ühiste koolitus ja suhtlusüritustega hõivatud ning ühtseid organisatsiooni väärtuseid jagava elukutseliste juhtide grupi loomisega paraneb nii arusaam koordineerimisest kui ka koordineerimisvõime. Samuti tuleb silmas pidada administratiivset keskkonda. Tähtajatult ametisse nimetatavatel juhtidel peab olema piiritletud vastutus, kohustus koordineerida ja õigus asutuse nimel otsustada ning sõlmida kokkuleppeid. Sellele lisaks peaksid avaliku halduse koordineerimisprotseduurid looma eeltingimused tõhusaks koordineerimiseks.

#### *iv) avalike institutsioonide suurem professionaalne järjepidevus ning areng*

Kuna tippjuhtimise reform eeldab sellise avaliku teenistuse olemasolu, kus tähtajatult ametisse nimetatud juhid ja teised avalikud teenistujad on ametisse valitud asjatundlikkuse

alusel ning nende vabastamist või üleviimist reguleerib spetsiaalne seadusandlus, siis peaks see igal juhul kaasa tooma professionaalse järjepidevuse paranemise. Seadusandlusega loodud suurem töökohakindlus toetab avaliku teenistuse professionaalseid väärtusi järgivat käitumist. Juhtide ja teiste ametnike arenguks peaks pakutama koolitust, mis on suunatud juhtimisoskuste arendamisele ja paremas administratiivses keskkonnas juhtimisele.

#### *v) vähem onupojapoliitikat ja korrupsiooni*

See peaks olema nii iga tippjuhtimise kui iga üldise avaliku teenistuse reformi üheks eesmärgiks. Onupojapoliitika vältimise eesmärgi saavutamiseks on vajalik juhtide valimine asjatundlikkuse alusel, kasutades läbipaistvaid kriteeriume, mis on teada kõikjal haldusorganisatsioonis ja ka väljaspool seda. Otsused tuleks teha viisil, et valitava otsene ülemus ei oleks ainuisikuliselt lõpliku valikuotsuse langetajaks. Kasutada tuleks kas kollektiivset otsustamist (nt mõnda liiki komisjonides) või “vanaisa printsiipi”. See võime tasakaalustav põhimõte tähendab, et valiku- või värbamisotsus tehakse formaalselt üks tasand otsesest ülemusest kõrgemal. Sellest tulenevalt peaks kõrgeimaid ametnikke või juhte ametisse nimetama valitsus või peaminister.

Korrupsiooni ulatuse vähendamine on loomulikult palju raskemini saavutatav eesmärk. Korruptiivne käitumine võib riigiti ja kultuuriti erineda. Seda, mida peetakse ühes Euroopa osas altkäemaksuks, võidakse teises osas pidada normaalseks sotsiaalseks käitumiseks. Samas saab välja tuua teatud käitumise, mida tuleks igas demokraatlikus riigis korruptiivseks pidada.

Eelpool mainitud valikumehhanismidele lisaks tuleb juhtide ja teiste ametnike jaoks määratleda selge professionaalne roll, mis põhineb ühistel väärtustel, st avaliku teenistuse eetikal. Palgaskeemid peaksid motiveerima vältima korrupsiooni. Korrupsiooni üle tuleks avalikult arutleda ning korrupsiooniga võitlemine ja sellele vastupanu peaks sisalduma iga juhtidele mõeldud koolitusprogrammi päevakavas. Avaliku teenistuse eetika teema käsitlemisel on kasulikuks abivahendiks PUMA “eetika infrastruktuur”, mis on avaldatud raportis “Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice” (PUMA Occasional Paper no. 14).

Korrupsiooniga võitlemine avaliku halduse kõige kõrgemal tasandil eeldab õiget administratiivset keskkonda. Vajalikud on jõudude tasakaal otsustusprotsessis, otsuste põhjendamine, läbipaistvus ja informatsioonivabadus. Olemas peavad olema toimivad otsuste asjakohasuse kontrollimise mehhanismid, nii nagu ka karistus-, süüdistus- ja hüvitismehhanismid.

Lõpuks, kui avalikele teenistujatele laienevad kõik eespool nimetatud korrupsiooni ennetamise meetmed, siis on vajalik, et tähtajatult ametisse nimetatavad juhid ja ametnikud omaksid täit ka õigust lähtuda oma poliitiliste ülemustega suhtlemises avaliku teenistuse eetika põhimõtetest, reageerida ebakohasele tegevusele ning keelduda osalemast ebaõigetes otsustes ilma, et nad riskiksid oma karjääri või sotsiaalse seisundiga.

#### *vi) avalikkuse suurem usaldus haldusorganisatsiooni vastu*

Avaliku sektori kõigi tasandite juhtidel on otsustav roll haldusorganisatsiooni ja avalikkuse suhete parandamisel ning selles, kuidas avalikkus näeb ametnike tegevust. Juhtidel peaks olema administratiivsest keskkonnast tulenev kohustus parandada töötulemuste kvaliteeti

ja sisemist kommunikatsiooni, arendada teenuseid ja selgitada avalikkusele mida ja miks avalikud institutsioonid teevad. See on vajalik ka sel juhul kui on olemas spetsiaalsed valitsuse kommunikatsiooni- ja infoprogrammid.

Seda tähtsat, pikaajalist ja samas igapäevast ülesannet saavad täita ainult juhid, kes on valitud viisil, mida avalikkus nii mõistab kui ka kiidab heaks. Ka väljaspool haldusorganisatsiooni peab valitsema selge arusaam, et ametnikke valitakse asjatundlikkuse alusel ja et nad täidavad oma tööülesandeid vastavalt seadusele. Peab olema selge, et just need ametnikud on läbipaistva ja tiheda konkurentsiga valikuprotsessi abil tunnustatud ametikohale kõige sobivamateks .

#### *vii) juhtivatele ametikohtadele kvalifitseeritud isikute meelitamine ja nende hoidmine*

Selle eesmärgi saavutamise teeb võimalikuks palgareformi ja ametikohakindluse juurutamine koos juhi rolli parema määratlemisega nii institutsiooni toimimise kui poliitiliste ülemustega suhtlemise seisukohalt. Kuigi teoorias on selle eesmärgi saavutamise viiside väljapakkumine lihtne, on nende rakendamine praktikas väga keeruline. Eelarvepiirangute ja –defitsiidi ajal on ametiisikute palkade märkimisväärne tõstmine raske. Igas riigis on võimalik tõsta väikese arvu ametnike palku. Küsimus on, kas sellisel piiratud ulatusega palgareformil, kui palgareform ei ulatu järkjärgult ka teistele, madalamatele haldusorganisatsiooni tasanditele, on mõju institutsioonide üldisele toimimisele.

Kvalifitseeritud isikute organisatsiooni meelitamise ja nende hoidmise eesmärki kasutatakse tihti avaliku teenistuse või tippjuhtimise reformi esmase argumendina. Hea ettevalmistusega personali ligitõmbamine ja hoidmine on äärmiselt tähtis. Kuid enam kui eesmärk iseeneses on see minu arvates vahend tippjuhtimise reformi eespool mainitud alaeesmärkide i) - vi) saavutamiseks.

Ükskõik kui tähtis ligimeelitamise ja hoidmise eesmärk ka ei ole, tippjuhtimise reformi ei saa läbi viia ainult palku tõstes ja kõike muud samaks jättes. Valitsused, mis loodavad reformida avaliku halduse juhtimist vaid piiratud arvu ametnike palkasid tõstes, samal ajal administratiivset keskkonda, kaasa arvatud juhtide valikusüsteemi ja nende professionaalset rolli, muutmata, riskivad avalikkuse silmis veelgi vähem usaldusväärsemaks muutumisega ning ei oma mingit garantiid administratiivse keskkonna või institutsioonide töötulemuste paranemiseks.

Samuti on keerukas saada avalikkuse heakskiitu palgareformile niikaua kui ei usuta, et ametnikke valitakse asjatundlikkuse alusel läbipaistvas ja konkurentsitihedas protsessis.

#### **Kuidas tippjuhtimise reformi ellu viia**

Ametikohakindlusega kõrgemad ametnikud ja professionaalsuse alusel valitud juhid on Kesk- ja Ida-Euroopa riikide eduka avaliku halduse reformi ja haldusorganisatsiooni parema toimimise esmaseks eelduseks. Nad on professionaalse järjepidevuse ja administratiivse otsustusprotsessi politiseerituse vähendamise eelduseks. Samal ajal tähendab tähtajatute tippjuhtide ametisse seadmine rohkem kui ühes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis dramaatilist haldus- ja personaliprotseduuride muutust ning mõned näevad selles poliitikute traditsioonilisse – ja tunnustatud – otsustamisõigusesse sekkumist.

Seetõttu tuleb kõigile tehnilistele asjaoludele lisaks arvesse võtta veel kolme tippjuhtimise reformi aspekti: esiteks, vajadust tugeva poliitilise pühendumuse järgi. Ilma peaministri ja valitsuse tuumiku tugeva ja aktiivse toetuseta reform, mis peaks muutma kõrgemate ametnike valikut ja juhtimist ning nende rolle valitsusaparaadis, luhtub.

Teiseks peavad reformi aktsepteerima muutustest mõjutatavad ministrid. Ministrid peavad vähemalt osaliselt loobuma ühest oma kõige hinnatumast otsustusõigusest. Eelnevat õigustab asjaolu, et see ohver annab neile aluse oodata kasu alluvate ametnike suurema professionaalsuse näol. Samas on oluline mõista ja arvestada sellega, et investering professionaalsesse juhtidesse toob oma otsustamise eesõigusest loobunud poliitikutele täit tulu alles mõne aja möödudes. Piisava arvu kvalifitseeritud juhtide tööle asumine võtab aega.

Kolmandaks on väga oluline kaaluda sellise juhtide valiku ja juhtimise süsteemi loomise vajadust, mis on läbipaistev ning garanteerib, et isikud valitakse lähtudes ainult nende professionaalsusest ja mitte millestki muust. Eelnevate garantiide puudumise korral ei hakka opositsiooniparteid ametisse nimetatud juhte kunagi aktsepteerima. Valitsuse vahetudes võib uuel juhtkonnal tekkida tahtmine süsteemi muuta ning kõik algab jälle algusest peale. Vajalik on kõigi olulisemate poliitiliste parteide konsensus ja ühine arusaam, et sellise süsteemi sisseviimine tähendab positiivseid muutusi. Eelnevad kaalutlused on küll peamiselt poliitilise iseloomuga, kuid nendega tuleb kindlasti arvestada.

Tähtajatute tippjuhtide tasandi loomisel on lisaks poliitilistele veel mitmeid tehnilisi küsimusi, mis vajavad lahendamist. Juhtide positsiooni ja juhtimisega on seotud spetsiifilised nõuded. Madalama astme juhtide puhul peaks rakendatama samasuguseid struktuure ja juhtimissüsteeme nagu tippjuhtide osas, võimalike erinevustega rakendamise kiiruses, tasustamises ja karjäärijuhtimises. Eraldi saab välja tuua järgnevad nõuded.

#### *Poliitilise-professionaalse piiril olevad ametikohad*

Kõigepealt tuleb eristada poliitilised positsioonid tähtajatutest. Seda saab teha kahel viisil. Esimene on muuta olemasolevad poliitilised positsioonid alalisteks, nt muuta poliitilise riigisekretäri või aseministri koht kantsleri omaks. Teine võimalus on jätta poliitilised positsioonid poliitilisteks ning luua ministeeriumidesse uued alalised ametikohad nagu nt kantslerid või peadirektorid.

Ungaris valiti esimene variant, kuid minu arvates ei ole see enamikus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides teostatav. Kaheldav on, kas see on nende riikide jaoks üldse soovitatav. Kõigis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on tugev politiseerituse traditsioon, mida ei saa muuta üleöö. Selline ettevõtmine lõpeks pigem süsteemiga manipuleerimisega kui tõesti professionaalsuse alusel valitud aseministrite või riigisekretäridega. Asjaolu, et enamikus riikides valitsevad koalitsioonivalitsused, suurendab vajadust poliitilise eestvedamise järele veelgi, nii ministeeriumides kui ka poliitiliste projektide osas.

Teine viis on tõenäoliselt teostatavam. Kergem on luua uusi funktsioone kui püüda muuta olemasolevaid traditsiooniliselt poliitilisi funktsioone. Tõsiasi, et paljude Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ministeeriumide struktuurid on väga lamedad ning osakonnajuhatajad alluvad otse poliitilisele tasandile, soodustab nende vahele veel ühe, alaliste juhtide

taseme, loomist. Selle kõrgema alalise taseme loomine ei ole mõeldud bürokraatia suurendamiseks, vaid tähendab pigem "hea bürokraatia" kindlustamist ja asutuse poliitilise ja alalise tasandi vahelise lävimise soodustamist.

Uute tähtajatute kõrgemate ametikohtade loomine tekitab tõsise olemasolevate poliitiliste positsioonidega pädevuse jagamise probleemi. Millised peaksid olema uute ametnike kohustused? Kuidas neil õnnestub enese kehtestamine võimu allikana struktuurides, mis on harjunud toimima ilma selleta? Nad vajavad tuge oma funktsioonide ja õiguste selge määratlemise näol. Samuti on neil vaja juhtimiskompetentsi keskuse ja teiste asutuste kolleegide välist toetust.

Minu arvates on reaalne anda uutele tippjuhtidele vastutus organisatsiooni funktsionaalse poole eest. Nad peaksid olema oma asutuses vastutavad rahaliste, organisatsiooniliste, personali- ja õigusküsimuste eest. Aja jooksul annab järjepidevus neile võimaluse oma positsiooni tugevdamiseks asutuses. Lõpuks peaks neist saama üldine ühenduslüli asutuste poliitilise ja professionaalse tasandi vahel, mis pakub professionaalset, erapooletut sisendit otsuste tegemisse ning esindab asutust välistes suhetes.

Selliste kõrgetasemeliste professionaalsete tähtajatult ametisse nimetatavate juhtide tööle asumine koos madalama tasandi juhtide rolli suurenemisega võib kaasa tuua poliitiliste ametnike tegevusulatus vähenemise. Nii, et selle asemel, et loobuda poliitilistest ametikohtadest üleöö, võib nende arvu järk-järgult vähendada vastavalt sellele, kuidas areneb asutuste mittepoliitiliste osade suutlikkus ning kuidas paraneb koostöö poliitilise ja professionaalse tasandi vahel.

### **Avalikku teenistust reguleeriv seadusandlus**

Minu arvates on ametnike, kellele on usaldatud avaliku võimu teostamine ja riigi rahade käsutamine, kohustuste, vastutuse ja õiguste määratlemine avalikus õiguses vältimatult vajalik. Kohustusi ja vastutust ei saa kokku leppida tööseadusandlusele vastavas töölepingus riigiasutuse ja isiku vahel. Üldise tööseaduse regulatsioon ei ole piisav ametnike jaoks, kellele riik on võimu delegeerinud.

Avaliku teenistuse seadus peaks looma tasakaalu ühiskonna teenimisest tulenevate kohustuste ja vastutuse ning professionaalset sõltumatust kindlustavate õiguste vahele. Avaliku teenistuse seadus peaks seega sisaldama sätteid, mis kaitseksid teenistujaid ebaõiglase töösse sekkumise eest. Sama tähtis on, et avaliku teenistuse seadus sisaldaks sätteid, mis aitaksid suurendada ja kindlustada seaduse rakendusallas oleva personali professionaalsust. Eelnev on oluline paremate juhtide väljaarendamiseks kõigil tasanditel.

Avaliku teenistuse seaduse esmane ülesanne ei ole avalikele teenistujatele paremate ja kindlamate töötingimuste määratlemine. Esmane on riigi ülesanne kindlustada teatud kvaliteet, professionaalsus ja erapooletus haldusorganisatsiooni töös, kusjuures mõningad paremad töötingimused on vajalikud vaid esmase ülesande saavutamiseks.

Avaliku teenistuse seadus ei ole Kesk- ja Ida-Euroopa regioonis veel levinud, kuigi sellise seaduse vastuvõtmine on olnud enamiku maade reformikavas juba pikka aega. Tegelikult toimivad avaliku teenistuse seadused ainult Ungaris, Eestis, Lätis ja Poolas. Avaliku teenistuse seadused on vastu võetud, kuid mitte rakendunud Leedus ja Albaanias.

Selle asemel, et jõustada olemasolevat seadust, on Leedus ettevalmistamisel uue seaduse eelnõu.

Üheski teises Kesk- ja Ida-Euroopa riigis ei ole õnnestunud avaliku teenistuse seadust vastu võtta, kuigi eelnõud on või olid olemas enamikus neist. Eelneval on mitmeid põhjusi, peamistena võib välja tuua nii finantssituatsiooni kui ka usaldamatuse poliitiliste jõudude vahel ja poliitikute usaldamatuse teenistuses olevate ametnike vastu. Asjaolu, et paljud seadused on koostatud kui tööseadused avalikele teenistujatele, eesmärgiga parandada nende töötingimusi, kuid eirates haldussuutlikkuse tõstmise vajadust, on lisanud takistusi seaduste vastuvõtmiseks.

Avalike teenistujate ülesandeid, vastutust ja õigusi määratleva eriseaduse vastuvõtmine on vajalik, kui tahetakse luua uut ja hästifunktsioneerivat tippjuhtide tasandit. Neile on vaja anda küllaldane kaitse, et nad saaksid töötada professionaalselt ja sõltumatult keskkonnas, mis on traditsiooniliselt olnud kõrgelt politiseeritud. Samuti on see vajalik juhtide töö parandamiseks avalikus halduses üldiselt.

### **Keskne juhtimiskompetents**

Eelmiselt süsteemilt päritud haldusstruktuuride üheks probleemiks on personali komplekteerimise vähene koordineeritus ja personalijuhtimise ühiste standardite puudumine. Selline killustatus tuleks lõpetada ja personalijuhtimine asutuste vahel harmoniseerida. Eelnev nõuab teatud liiki kesket avaliku teenistuse juhtimise kompetentsikeskust. Selle keskuse pädevus ja institutsionaalne iseloom peaksid samuti olema määratletud avalikku teenistust reguleerivas seaduses. See võib olla üksus, mis tegeleb peaministri või valitsuse otsuste ettevalmistamisega. See võib olla spetsiaalne ministeerium või eraldi asutus, mis allub peaministrile vms.

Avalikku teenistust tuleks vaadelda kui üldist juhtimisfunktsiooni halduses, mis tagab teenistujate valiku ja juhtimise vastavalt professionaalsetele kriteeriumitele ja ühtsetele standarditele. Selliste standardite loomine ja asutuste tasemel toimuva juhtimise jälgimine on kompetentsikeskuse olulisteks ülesanneteks. Muidugi ei peaks keskne üksus tegelema otseselt asutuste personali komplekteerimise ja –juhtimisega. Kompetentsikeskuse ülesandeks peaks olema avaliku teenistuse alaste valitsuse otsuste ettevalmistamine, juhendmaterjalide väljaandmine, nõustamine ning karjäärijuhtimise jälgimine kogu avalikus teenistuses.

Kui uus tippjuhtide tasand on avalikus teenistuses loodud, siis on kesket kompetentsi vaja nii nende juhtide ametisse valimiseks kui ka nende karjääri arendamiseks. Uusi kantslereid või peadirektoreid ei tohiks ametisse nimetada nende ministrid (vt “vanaisa printsiipi” eespool). Ministrid peaksid oma ametisse nimetamise õigust tasakaalustatult jagama peaministri või valitsuskabinetiga. Tippametnike karjääri puudutavaid otsuseid peaks ette valmistama ja langetama ülalpool kirjeldatud keskne üksus, sõltumatult kitsamatest valdkondlikest huvidest.

## **Valikumehhanismid**

Nagu juba eelnevalt mainitud, on juhtide valiku süsteem üks tippjuhtimise reformi kõige kriitilisemaid valdkondi. Kui keskastme juhtide ja avalike teenistujate professionaalsuse alusel ametisse valimise süsteemi on tavaliselt võimalik ellu rakendada suuremate vastuoludeta, siis tippjuhtide puhul enamasti mitte. Seepärast on äärmiselt tähtis, et valikusüsteem oleks läbipaistev ning kindlustaks, et valitakse kõige sobivam isik. Kui see nii ei ole, või isegi kui tundub, et ei ole, siis ei usalda ametissenimetatuid ei avalikkus ega ka poliitiline opositsioon.

Teisest küljest peaks vähemalt esimeste professionaalsete avaliku teenistuse tippjuhtide põlvkondade puhul säilima poliitilise taustaga inimeste värbamise võimalus. Paljudel Kesk- ja Ida-Euroopa tippametnikel on selline taust. Oluline on, et kui juht on juba ametisse valitud, siis peab tema poliitiline kuuluvus taanduma ning ta peab tegutsema oma töös vastavalt avaliku teenistuse standarditele ning tema töösooritust tuleb jälgida erapooletult.

## **Otsustamisstruktuurid**

Nagu varem märgitud, peab personali komplekteerimisega seotud otsustamine toimuma tasakaalustatud otsustamisõiguse tingimustes. See on vajalik, et garanteerida ametnike valik asjatundlikkuse alusel ja vältida onupojapoliitikat. Otsustamisõiguse tasakaalustamiseks saab kasutada kahte printsiipi. Esiteks võib luua kollektiivseid ostuste tegemise organeid, nt teatud liiki avaliku teenistuse komisjone. Teiseks on “vanaisa printsiip” ehk valik ja ametisse nimetamine vahetust juhust formaalselt üks tase kõrgemal. Väga kõrgete ametnike värbamisega seotud küsimusi peab otsustama valitsuse tuumik, st peaminister või valitsuskabinet. Neid võimu tasakaalustamise printsiipe võib ka omavahel kombineerida.

Tähtajatult ametisse nimetatavate juhtide ja ametnikega avaliku teenistuse süsteemis on oluline, et nende värbamise ja karjäärijuhtimisega seonduvad otsused ei sõltuks ainult ühest isikust, eriti kui see isik võib olla oma ametikohal poliitilise mandaadiga ning piiratud ajaks.

## **10 järeldust**

1. Avaliku sektori juhtide kvaliteedi parandamine läbi valiku, koolituse ja karjäärijuhtimise ning läbi neid tööl ümbritseva administratiivse keskkonna parendamise (professionaalsuse loomine).
2. Tippjuhtkonda kuuluvate professionaalsusel põhinevate ametikohtade määratlemine ning nende ametikohtade professionaalsuse alusel täitmise ja nende ametikohtade hoidjate professionaalsete väärtuste kindlustamine.
3. Avalike teenistujate, eriti tähtajatult ametisse nimetatavate kõrgemate ametnike staatuse defineerimine eraldi seaduses, avaliku teenistuse seaduses. Seadus peaks looma tasakaalu avalikele teenistujatele laienevate kohustuste ja vastutuse ning nende professionaalset tegutsemist kindlustavate õiguste vahel. Seadus peaks looma tasakaalu ka ametnikele

esitatavate kvaliteedinõuete ja neile pakutavate hüvede vahel, mis peavad kindlustama küllaldase arvu piisava kvalifikatsiooniga isikute värbamise ja hoidmise. See seadus ei peaks hõlmama poliitilistel ametikohtadel olevaid ametnikke.

4. Valitsuse kompetentsikeskuse loomine, mis kindlustab tippjuhtide ja avaliku teenistuse juhtimise ühtsel või kooskõlastatud moel.

5. Tippametnikke hõlmava ühtse valiku, ametisse nimetamise, koolitamise ja karjäärijuhtimise süsteemi loomine. Need tegevused võiksid olla avaliku teenistuse kompetentsikeskuse lisaülesandeks.

6. Mõistmine, et kõrgekvaliteediliste tippjuhtide saamiseks on vaja enam kui neile lihtsalt koolituse ja paremate teenistustingimuste pakkumist. Sama tähtis on mõista, et investeringud juhtidesse hakkavad täit tulu andma alles mõne aja möödudes.

7. Mõistmine, et uuel seadusel põhineva avaliku teenistuse reformi elluviimine on pikaajaline protsess. Seda tuleks teha järk-järgult, avaliku teenistuse piiratud juhtimissuutlikkuse ja rahaliste piirangutega arvestades. Tippjuhtimise reform peaks lisanduma avaliku teenistuse reformi varases faasis ning mitte piirduma ainult kõige kõrgemate tasemetega.

8. Mõistmine, et avaliku teenistuse reformimiseks, eriti uute valiku-, ametisse nimetamise ja arendussüsteemide loomiseks on vajalik laiapõhjaline poliitiline konsensus, et vältida süsteemiga manipuleerimist ja valitsuse vahetumisega kaasnevat ebasoovitavat muudatusi. Sama tähtis on, et avaliku teenistuse reformi ja eriti tippjuhtimise reformi mõistaksid ja tunnustaksid nii avalikkus kui teised riigihalduse töötajad .

9. Mõistmine, et tippjuhtimise reform peaks püüdma parandada nii koordineerimisvõimet halduse sees kui koostööd professionaalsete ja poliitiliste tasandite vahel. Tähtajatult ametisse nimetatavate juhtide kvaliteedi tõusmine peaks viima mittepoliitiliste tasemete rolli tugevnemisele valitsuse otsustusprotsessis ja haldusmenetluses. Selline poliitiliste ja alaliste tasemete vaheline parem suhe peaks kasu tooma kogu valitsusele.

10. Pragmaatilisus reformi elluviimisel ning eriti iga reformi alustamiseks vajalike rakendussätete ning üleminekumehhanismide olulisuse mõistmine.