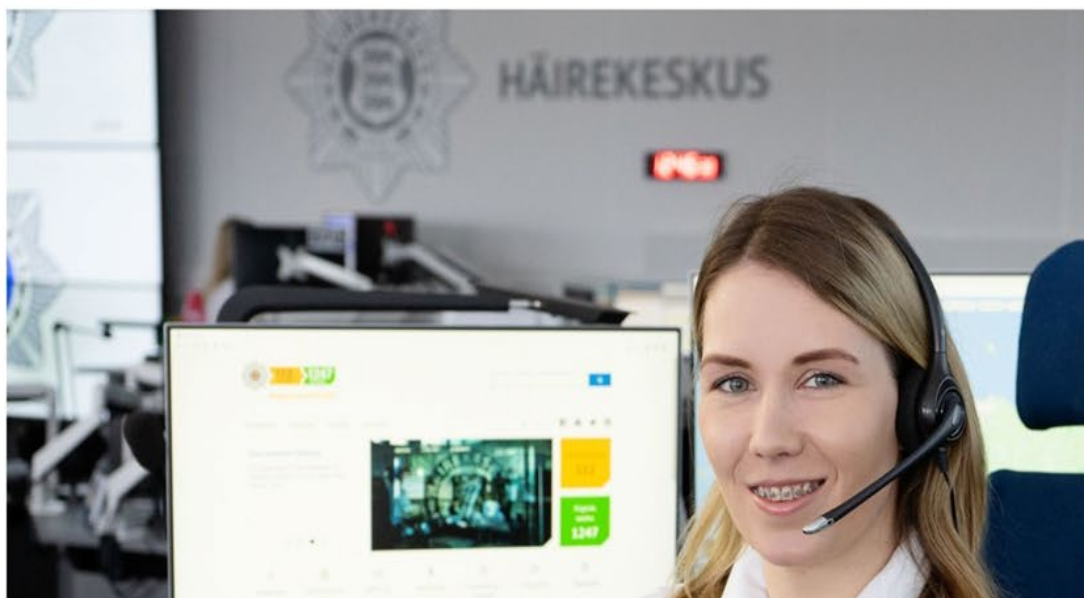


AVALIKU TEENISTUSE AJAKOHASTAMISE ANALÜÜS 2023



SISUKORD

SISUKOKKUVÕTE	3
ANDMEKORJE JA METOODIKA	6
1. SEADUSANDLUSE JA PERSONALIPOLIITIKA	8
1.1 Avaliku teenistuse arengud ja erinevate huvide tasakaal	8
1.2 Personalipoliitilised trendid ja lähtekohad	11
1.3 Juhtimiskvaliteedi suunad	14
2. TÖÖSUHETE REGULATSIOON	18
2.1 Väljakutsed ja edasised suunad Eesti avalikus teenistuses	18
<i>Töö- ja teenistussuhete regulatsioonide ühtlustamine</i>	21
<i>Avaliku teenistuse rakendamise funktsiooni sidumine õigusloome tegevustega</i>	24
3. JUHTIMISKVALITEEDI ARENDAMINE	26
3.1 Juhtimiskvaliteedi väljakutsed ja suunad	26
<i>Keskastmejuhtide mobiilsuse tõstmine läbi teenistussuhete regulatsiooni muudatuste</i>	27
<i>Keskastmejuhtide arendamise ja mobiilsuse suurendamise tugimeetmete rakendamine</i>	32
<i>Tippjuhtide asetäitjate ja KOV juhtide kaasamine tsentraalsetesse arendustegevustesse koos vastutava rollijaotuse määramisega</i>	34
<i>Juhtimiskvaliteedi (st juhtimise ja juhtide) terviklik arendamine</i>	35
4. PERSONALIJUHTIMISE VÄLJAKUTSED	38
4.1 Töö tasustamine	38
<i>Avaliku teenistuse (elkõige juhtide) ühtsete palgappõhimõtete välja töötamine ja palkade avalikustamise meetoodika üle vaatamine</i>	39
<i>Muutuvpalga regulatsiooni ühtlustamine ja ajakohastamine avaliku teenistuse sees</i>	42
4.2 Keskse personalipoliitika terviklikkus ja mõjus	44
<i>Riigi personalipoliitiliste suundade ja strateegilise personalijuhtimise korralduse jõustamine</i>	44
<i>Personalitöö protsesside optimeerimine ja tehniliste tegevuste vähendamine</i>	46
<i>Avaliku teenistuse ülene oskuste ja teadmiste kaardistamise meetoodika väljatöötamine ning riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu edasiarendamine</i>	47
<i>Sihitatud meetmete rakendamine avaliku sektori ülese rotatsiooniprotsessi tõhustamiseks</i>	49
LISAD	51

SISUKOKKUVÕTE

„Maailm meie ümber on väga kiiresti hakanud muutuma. Ja te teate, et muutuv maailmas võidab see, kes maailmaga käib koos, käib natukene kiiremini kui maailm. Jõuab maailmast ette, oskab ette näha neid probleeme, neid küsimusi, neid lahendusi, mida elu talle seab“ Lennart Meri kõne, 31.08.2001

Vabariigi Valitsuse 2021–2023 ja 2022–2023 tegevusprogrammides oli üheks planeeritud tegevuseks analüüsida avaliku teenistuse ajakohastamise vajadusi ja võimalusi. Analüüsi läbiviimise eest vastutas Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond, kaasates Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse, Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse, avaliku teenistuse eksperte ning teisi valdkonna spetsialiste.

Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi peamine eesmärk on anda ülevaade, millised on olemasolevad ja võimalikud tuleviku väljakutsed avalikus teenistuses ning tuua välja poliitiliste suundade valikud. Välja toodavad valikud on seotud OECD¹ poolt kirjeldatud avaliku teenistuse visiooniga – meelitada, hoida ja arendada avalikus teenistuses talente, kes tehnoloogia ja innovatsiooni abil suudavad pakkuda vajaduspõhiseid avalikke teenuseid ja olla valmis kiiresti muutuvataks globaalseteks oludeks. Analüüsi põhifookuses on praktiline sissevaade avalikku teenistusse ametkonna tasandil, tuues juurde rahvusvahelisi näiteid ja teaduskirjanduse tähelepanekuid. Avaliku teenistuse ajakohastamise elluviimiseks on vajalik analüüsi suundade osas saavutada selge kokkulepe ning siduda eesmärgi saavutamiseks vajalikud tegevused riigi strateegilise personalijuhtimise teekaartidesse. Avaliku teenistuse seaduse muutmisele peaks hea õigusloome ja normitehnika eeskirja järgi eelnema seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus.

Ekspertid^{1,2} rõhutavad, et enam kui varem on suurem osa demokraatlikke riike silmitsi seismas küsimustega:

1. Kuidas luua avaliku teenistuse raamistik, mis toetaks tuleviku väljakutsetega hakkama saamist ning avaliku teenistuse kujundamist?
2. Kuidas muuta avalik teenistus tulevikku vaatavaks ja täisväärtuslikuks nii töötaja kogemuse kui ka avalike huvide täitmise vaatest?

Riik on läbi strateegia „Eesti 2035“ seadnud ambitsioonikad eesmärgid, mis vajavad ka avaliku teenistuse ajakohastamist. Muuhulgas on kirjeldatud ootused, et riik on usaldusväärne, uuendusmeelne, paindliku riigivalitsemisega ja orienteeritud innovatsioonile. Tihti on need eesmärgid aga omavahel vastandlikud ehk uuendusmeelsust ja paindlikkust tagavad mehhanismid, ei pruugi tagada ühiskonna ootust avaliku teenistuse läbipaistvusele, avatusele ja kõrgendatud eetilistele ja moraalsele nõuetele ning bürokraatia vähendamisele. Samas on olulisel kohal, et võimu teostatakse avalikes huvides ausalt ja läbipaistvalt järgides õigusriigi põhimõtteid. Vähem olulisel kohal ei ole ühiskonna ootused. Näiteks on Eesti Tööandjate Keskliit oma manifestis juhtinud tähelepanu, et Eesti inimeste heaolu sõltub eelkõige sellest, kui kiiresti suudetakse uute tingimustega kohaneda ja kriisideks valmis olla. Samuti, kuidas arvestatakse väheneva tööealise elanikkonnaga riigis ametnikkonnale seatud ootuseid ja vajadusi.

Vastu võtmata Riigikogu otsuses „Riigireformi elluviimisest“ on kirjeldatud ära pikemaajaline ootus riigi personalipoliitilistele suundadele, sh avalikule teenistusele. Kuivõrd on suund riigitöötajate arvu vähenemisele, nähakse tasakaalustava jõuna riigitöötajate väärtustamist, konkurentsivõimelist

¹ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-employment-and-management-2021_938f0d65-en

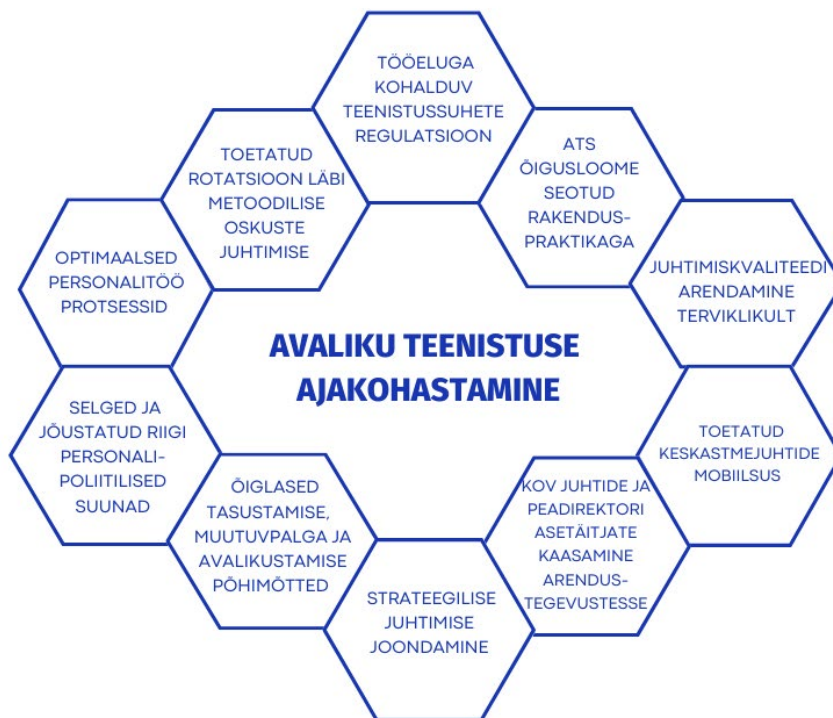
² https://www.researchgate.net/publication/330448839_Public_Service_Excellence_in_the_21st_Century

töötasu ja arenguvõimalusi. Personalipoliitika peab liikuma tugeva juhtimiskvaliteedi, töötajate asjatundlikkuse ja tulemuslikkuse suunas. **Ressursside optimaalse kasutuse tagab ühtsem valitsemine ja koostöö, painedlik valitsus- ja halduskorraldus ning keskselt arendatavad pädevused.**³

Rõhutada tuleb, et kõikide väljatoodud muudatuste ja ootuste kontekstis on tähelepanu vaja pöörata avaliku teenistuse põhimõtetele ja väärtustele. See on raamistik, mis on vundamendiks demokraatlikule riigile ja avalikule teenistusele. Euroopa Liidu haldusruumi põhimõtted, mida ka Eestis järgida, on – õigusriik, avatus, läbipaistvus, vastutus, avaliku halduse tõhusus ja mõjus. Väärtusteks, mis ühendavad demokraatlike riikide avalikke teenistusi on – professionaalsus, väärtuspõhisus (*merit*), neutraalsus, stabiilsus, usaldusväärsus, ühtsus ja avaliku huvi järgmine.⁴

Avaliku teenistuse õigusraamistiku loob avaliku teenistuse seadus⁵ (edaspidi ka kui ATS). Analüüsi koostamise hetkeks on seaduse jõustamisest möödumas pea kümme aastat, mida võib lugeda piisavalt pikaks ajaks, et seadusest tulenevad uued praktikad paika „loksuksid“ ning olulisemad probleemkohad välja tuleksid. Samuti on selle aja jooksul muutunud paljuski tööelu, ootused tööle ning välis- ja sisekeskkonna tegurid.

Nagu mainitud annavad analüüsi tulemused poliitiliste valikute suunad, et seeläbi hinnata ja paika panna avaliku teenistuse üldisema reformi vajadus. Analüüsis kajastatud ettepanekute puhul on kaalutud erinevaid võimalusi ja alternatiivseid lahendusi, kuid ennekõike on lähtutud olulisematest kitsaskohtadest ning lahenduste mõju ulatusest. Analüüsi lisas olevad dokumendid annavad tervikpildi ettepanekute taustast. Üldistatult võib analüüsi ettepanekud kokku koondada järgmiselt:



Oluline on siinkohal tähelepanu pöörata, et välja pakutud suunad on omavahel väga sisuliselt põimunud ja seda tuleb otsustusprotsessides arvesse võtta. Näiteks keskastmejuhtide töösuhete tähtsajalisuse regulatsioon, peab olema toetatud tugimeetmete jõustamisega juhtide arendamiseks ja

³ https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6c22b8af-aca3-4ee9-b24c-227b28f76291/Riigikogu%20otsus%20_Riigireformi%20elluviimisest/

⁴ Randma-Liiv, T. ja K. Sarapuu. 2012. Avalik teenistus. Raamatus R. Vetik (toim.) Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 356-388

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv>

mobiilsuse tagamiseks, ilma milleta on märkimisväärne risk ametikoha atraktiivsusele. Teisalt võib tähtajalisus kaasa tuua oluliselt suureneva halduskoormuse personali standardprotsessides nagu värbamine, mistõttu on olulisel kohal optimaalsed personalitöö protsessid, näiteks keskne värbamisteenus ja seda toetavad IT-lahendused.

Personalipoliitiliste trendide ja arengusuundadena on oluline arvestada: **oskuste juhtimist, paindlikkust ja dünaamilisust, mobiilsust ja võrgustamist**. Need suunad toetavad vastupidava aga ka muutustele kiiresti reageerimise võimekuse suurendamist ning dünaamilisemaid koostöövõrgustikke ja projektimeeskondadel põhinevaid süsteeme.

Eelnevast lähtuvalt nähakse ettepanekutena ette:

- **Töö- ja teenistussuhete regulatsioonide ühtlustamine.** Ühelt poolt laiendatakse ettepanekuga avaliku teenistuse seaduses sätestatud avaliku teenistuse töötajatele, teisalt vähendatakse ATSiS erisusi valdkondades, mis võiksid samastuda töölepingu seaduse sätetega. Avaliku teenistuse töötajate fookusesse võtmine on otseselt seotud avatuse, läbipaistvuse ja avaliku huvi järgmise väärtustega ning ühtlustamine paindlikkuse ja tõhususe suunaga.
- **Avaliku teenistuse rakendamise funktsiooni sidumine õigusloome tegevustega.** Ettepanek on eelkõige seotud efektiivsema ja kompetentsema avaliku teenistuse kujundamise tagamisega ning avaliku halduse tõhususe ja mõjususe väärtustega.
- **Keskastmejuhtide arendamise ja mobiilsuse tõhustamine.** Ette nähtavad regulatsiooni muudatused kui ka arendamistegevuste tugimeetmed peavad toetama keskastmejuhtide võrgustamist ja mobiilsust ning tagama nende professionaalsuse.
- **Tippjuhtide asetäitjate ja KOV juhtide kaasamine tsentraalsetesse arendustegevustesse koos vastutava rollijaotuse määramisega.** Eelkõige on ettepanek seotud avaliku teenistuse tervikliku juhtimiskvaliteedi tõstmisega.
- **Strateegilise juhtimise joondamine.** Ettepanek aitab tagada nii avaliku teenistuse terviklikkust, kui ka aidata kaasa avaliku halduse tõhususele ja mõjususele, seda läbi ühtsemate sihtide ja süsteemsema tegutsemise.
- **Tasustamis põhimõtete kujundamine ja palkade avalikustamise ning muutuvpalga regulatsioonide täiendamine.** On otseselt seotud avatuse, läbipaistvuse, usaldusväarsuse ja avaliku huvi järgmise väärtustega ning aitavad kaasa sisemise õigluse tagamisele ning võrreldavuse suurendamisele.
- **Riigi personalipoliitiliste suundade ja strateegilise personalijuhtimise korralduse jõustamine ning personalitöö protsesside optimeerimine ja tehniliste tegevuste vähendamine.** Eelkõige on ettepaneku eesmärgiks tagada strateegilisem ja terviklikum riigi personalijuhtimine ning järgida avaliku halduse tõhususe ja mõjususe väärtusi.
- **Avaliku teenistuse ülene kesksem oskuste ja teadmiste kaardistamine ning rotatsiooniprotsessi tõhustamine.** Need tegevused on otseselt seotud personalipoliitiliste arengueesmärkidega nagu oskuste parema juhtimise, mobiilsuse tõstmise ja võrgustamise tugevdamisega. Samuti aitavad ettepanekud kaasa professionaalsuse, läbipaistvuse ja tõhususe väärtuste kandmisele.

Kokkuvõtvalt tuleb analüüsi tulemustele tuginedes tõdeda, et riik on avalikku teenistust pidevalt ja eesmärgipäraselt arendanud. Eesti avalikku teenistust võib, võrreldes teiste arenenud riikide avalike teenistustega, pidada edumeelseks ja tulevikku vaatavaks. **Selle edasiseks ja järjepidevaks toetamiseks suunavad analüüsis välja toodud ettepanekud avalikku teenistust arendama terviklikumalt, ressursitõhusamalt ja sihipärasemalt.**

ANDMEKORJE JA METOODIKA

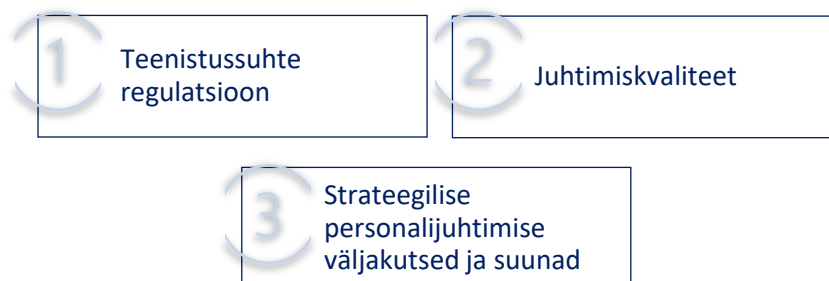
Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi peamine fookus oli leida läbi rakenduspraktikate, teoreetiliste lähenemiste ja välisriikide kogemuste rakendusliku sisuga kitsaskohad, muudatuse vajadused ja võimalikud tulevikusuunad. Sellest lähtuvalt on analüüsi dokumendis välja toodud kõige suuremat mõju avaldada võivad lahendused. Nende lahenduste leidmiseks on kaalutud erinevaid alternatiive ja ettepanekuid, mis on koondatud analüüsi lisadesse.

Eesmärgi saavutamiseks võeti fookusesse järgmised valdkonnad:

- 1) avaliku teenistuse põhiprintsiipide kaasaegne rakendamine;
- 2) avaliku teenistuse seadusest tulenevad võimalused/takistused;
- 3) juhtimiskvaliteet, sh tuleviku juhtimine;
- 4) personalijuhtimise väljakutsed.

Analüüs viidi läbi mitmes etapis. Enne sisulist analüüsi toimusid ettevalmistavad tegevused, sh selgitati välja praktikast tulenevad probleemkohad, kaardistati sidusrühmad ja koostööpartnerid. Analüüsi läbiviimiseks moodustati juhtrühm ja töörühm. Juhtrühmal oli projektis peamiselt kontrollimis- ja nõustamisfunktsioon ning sinna kuulusid Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi kantslerid, Rahandusministeeriumi asekantsler ja riigisekretär. Analüüsi töörühm oli kaasatud analüüsi sisulise osa fookusteemade analüüsi, tulemuste valideerimisse ja kooskõlastamisse ning ettepanekute tegemisse. Töörühma kuulusid seotud ministeeriumite personalijuhid ja Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse eksperdid.

Analüüs keskendub kolmele suuremale fookusteemale:



Analüüsi protsessi lähtealuseks oli probleemide laiem ja sügavam mõistmine, et seejärel tegevustele ja muudatustele keskenduda. Analüüsi kontekstis keskenduti küsimustele, millised on üldised probleemid avalikus teenistuses, millised on põhilised väljakutsed, millised on üldised lahendused ja millised on juba valideeritud võimalikud ettepanekud.

Analüüsi sisuline etapp algas andmekorjega ja juhtrühma tippjuhtide individuaalintervjuudega. Andmekorjeks kasutati veebiküsimustikku, mis saadeti avaliku teenistuse tippjuhtidele, keskastmejuhtidele, personalijuhtidele ja omavalitsusüksuste personalitöötajatele perioodil 04.07.2022–20.07.2022. Küsitlusperioodi lõpuks oli ankeedi täitnud 246 teenistujat (778-st), mis tegi üldiseks vastamismääraks 31,6%. Veebiküsitluse tavapäraseks vastamise määraks peetakse vahemikku 20-25%⁶. Tippjuhtide individuaalintervjuud toimusid perioodil juuli–august 2022. Esmase andmeanalüüsi tulemusel selekteeriti välja rohkem tagasisidestatud probleemkohad, mille sisulisemaks mõistmiseks ja ettepanekuteni jõudmiseks korraldati fookusgrupi intervjuud. Kokku viidi

⁶ https://centar.ee/failid/alushariduse_raport/metoodika-1.html

läbi kaks rühmaintervjuud, neist esimeses osalesid avaliku teenistuse asutuste personalijuhid ja teises erinevate tasandite ja asutuste tippjuhid. Analüüsi käigus kogutud ettepanekud on leitavad dokumendi lisast.

Andmekorje ajal toimusid ettevalmistused teiste riikide kogemuste kogumiseks, sh kaardistati eksperdid välisriikides ja koguti erinevate riikide kättesaadavaid avalikku teenistust kajastavaid materjale internetist. Eraldi viidi läbi veebiküsimustik kõikidele EUPAN võrgustiku liikmetele⁷, et kaardistada töösuhete regulatsiooni põhimõtteid, sh tähtsajalisuse kohaldamist, neis riikides. Riigi strateegilistele personalijuhtimise valdkondadele tuginedes analüüsiti praktilisi probleeme ja kaasajastamise võimalusi järgmistes personalitöö alavaldkondades: personali planeerimine ja töösuhted, värbamine ja valik, hindamine ja arendamine, tasustamine, töösuhte administreerimine. Väljakutsete kaardistamiseks kasutati lisaks veebiküsitlusele dokumendianalüüsi, teiste riikide praktika võrdlust ning kaasati riigi personalivaldkonna võrgustikke – värbamisvõrgustiku ja personalijuhtide ümarlaua liikmeid.

Juhtimiskvaliteedi analüüsi viis läbi Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus juuni kuni oktoobrini 2022, eesmärgiks oli esitada põhjendatud ettepanekud avaliku teenistuse juhtimiskvaliteedi edendamiseks. Ülesande täitmiseks, määratleti juhtimiskvaliteet ja selle mõjutegurid, seejärel hinnati tänast Eesti avaliku teenistuse olukorda loodud mudeli põhjal ning erinevusi analüüsides esitati ettepanekud muudatusteks. Analüüsi koostamisse kaasati valdkonna eksperte, avaliku teenistuse juhte ja personalijuhte. Teoreetilise sisendi kujundamisel tugineti peamiselt teadusartiklitele, mis valiti erinevaid otsingusõnade kombinatsioone kasutades scholar.google.com vahendusel. Teoreetiliste seisukohtade põhjal koostatud juhtimiskvaliteedi mõistet, kujunemise loogikat ja juhtimistegevusi valideeriti ja täiendati ekspertide grupilt kogutud sisendi põhjal.

Eelneva tulemusel koostati valmis analüüsi dokument, mis annab ülevaate avaliku teenistuse hetkeolukorrast, põhiväärtustest, väljakutsetest, võimalustest ning suurema mõjuga suundadest muudatusteks ja avaliku teenistuse ajakohastamiseks.

⁷ <https://www.eupan.eu/members/>

1. SEADUSANDLUS JA PERSONALIPOLIITIKA

1.1 Avaliku teenistuse arengud ja erinevate huvide tasakaal

Avalikku teenistust peetakse üheks olulisemaks institutsiooniks demokraatliku riigivalitsemise tagamisel. Avaliku teenistuse olulisus eraldiseisva institutsioonina Eestis joonistus eriti selgelt välja Euroopa Liiduga liitumise protsessis, kus kaasaegse avaliku teenistuse väljaarendamine oli Euroopa Liidu keske tähtsusega nõue haldussuutlikkuse parandamisel.⁸ Praegusel ajal on avalik teenistus üks kuuest sambast, mille alusel hinnatakse kandidaatriikide haldussuutlikust.⁹

Avaliku teenistuse seaduse käsiraamatus¹⁰ on täpsustatud, et avaliku teenistuse eriline staatus tuleneb haldusõiguse ja eraõiguse erinevustest, kus ametiasutus kui haldusekandja on õigussubjekt, kellele on õiguskorra poolt antud teatud hulk õigusi ja peale pandud kohustused avaliku halduse teostamisel. Esmane haldusekandja on riik, kuna tal on algse võimu teostamise pädevus ning tema eksistents ja õigused ei tulene ühestki teisest instantsist. Selleks, et haldusekandjad muutuksid teovõimeliseks, vajavad nad inimesi, kes tegutseksid haldusekandja nimel. Kalle Meruks on oma artiklis välja toonud, et haldusekandja nimel tegutsevate isikute õiguslik seisund tuleneb avaliku teenistuse õigusest, seega tegutsevad avalikud teenistujad haldusorgani ülesannete täitjatena ning läbi avaliku teenistuse tagatakse nende avalike ülesannete seaduspärane, kvaliteetne ja efektiivne täitmine.¹¹

Seega võib öelda, et avaliku teenistuse õiguslik raamistik tuleneb teatud riigi ülesannetest, kohustustest ja nende läbiviimise õigusest ning vastutusest. Avaliku teenistuse sisu ja suuna avamist toetavad erinevad haldusjuhtimise koolkonnad ja lähenemised. Eesti kontekstis peab arvestama, et meie avalikule teenistusele pandi alus siis, kui *New Public Management* (edaspidi NPM) ideoloogiat tunnustati. NPMi põhiideeks oli asetada avalik sektor erasektori toimimismudelisse. Just sellised lähtekohad nagu konkurents, avatus, paindlikkus, suurem juhtimisautonoomia, tulemusjuhtimine ning kliendile orienteeritus, muutusid järjest olulisemaks. Kusjuures kriitikana hinnatakse selle tulemusel vähenevat avaliku sektori institutsionaalset mälu ja võimekust ning liigset orientatsiooni lühiajalistele tulemustele, mistõttu kaob pikemaajaline vaade¹². Kuivõrd organisatsioonide efektiivsust hinnatakse läbi eesmärkide, tekib NPMi ja avaliku teenistuse kohaldumisel paradoks, sest eesmärgid on avalikus halduses erinevad sellest paradigmat, milles tegutsevad eraettevõtjad ja toimib erahaldus.¹³

Seetõttu peetakse uueks suunaks uut avalikku valitsemisest (ingl *New Public Governance*), mis lähtub võrgustike juhtimisest ja tunnistab pluralistlikku ühiskonnakorraldust ning riigivalitsemist. Lähenemine asetab avaliku sektori ja ametnikud laiemasse konteksti, kus väärtused on poliitika ja teenuste osutamise jaoks tähtsad ning suhted avaliku ja teiste sektorite osapoolte vahel olulised⁸. Teisisõnu loob valitsus aluse, et avalik sektor, erasektor ja kolmas sektor ühise eesmärgi nimel tegutseda saaks. Teiseks oluliseks lähenemiseks võib olla valitsusasutuste omavahelisele koostööle suunatud nn. *Joined-Up Government*, kus keskseks funktsiooniks on koordineerimine. Ehk kõik täidesaatva võimu osad peaksid olema omavahel seotud ja üksteist täiendama. Valitsuse

⁸ Randma-Liiv, T. ja K. Sarapuu. 2012. Avalik teenistus. Raamatus R. Vetik (toim.) Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 356-388

⁹ <https://sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

¹⁰ <https://www.fin.ee/media/1144/download>

¹¹ Meruks, K. Avalik teenistus contra tööõigus. Ajakirjas *Juridica* 1994/6 lk 131-132.

¹² Kulumudelite roll koostööl põhinevas valitsemises Eesti sotsiaalvaldkonna teenuste näitel - TalTech raamatukogu digikogu

¹³ <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/Eesti-riigikontseptsioon-New-Public-Management-ja-haldusreform.pdf>

koordineeriva rolli eesmärk on esindada rahvale ühtset nägu ja tegutseda ühtselt omavahel seotud probleemide lahendamisel.¹⁴

Seega kui riigivalitsemisel liigutakse tervikliku lähenemise poole, mille aluseks on koordinatsioonimeetmed, võrgustikud ja omavaheline koostöö, peab avaliku teenistuse õiguslik regulatsioon seda toetama. Tuues siia juurde viimaste aastate väliskeskonna mõjutused võib pidada eelnevalt väljatoodud ühtsemaid riigivalitsemise lähtekohtasid üha olulisemateks. Väliskeskonna mõjutused, sealhulgas Covid-19 kriis, on avaliku teenistuse asetanud kiire reageerimise ja suurte jõupingutuste tegemise konteksti ning nende raames tehtavad tegevused ei saa piirduda üksnes asutuse enda või isegi riigipiiridega.

2013. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadusega sooviti tagada efektiivne, paindlik, avatud, läbipaistev ja jätkusuutlik avalik teenistus ning pädevad, usaldusväärsed, tulemustele orienteeritud ja motiveeritud ametnikud. Võrreldes varem kehtinud õigusaktiga kehtestati muuhulgas uus ja kitsam ametniku definitsioon, tagati kõigile võrdne ligipääs avaliku teenistuse ametikohtadele, loodi uus ametnike hindamise- ja palgasüsteem ning määrati avaliku teenistuse eest vastutav institutsioon (Rahandusministeerium). Seaduse jõustumisest on möödunud nüüdseks piisavalt pikk aeg, et rakendamispraktika täielikult välja kujuneks ja kitsaskohad välja tuleks.

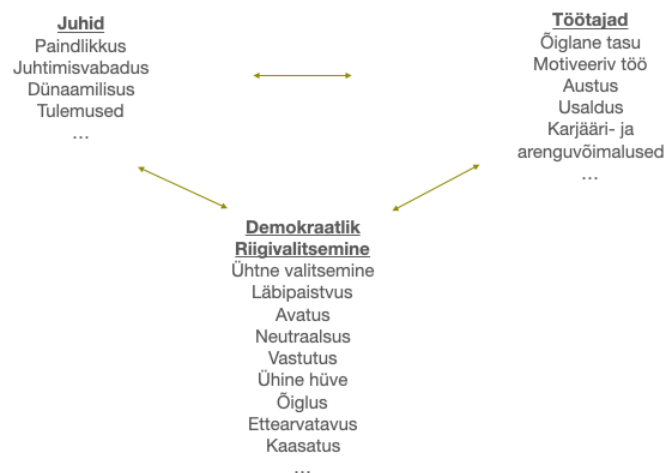
Kuivõrd on avalikul teenistusel institutsiooniliselt oluline roll kogu demokraatliku riigikorra juures, **tuleb uuenduste ja muudatuste puhul kaaluda väga erinevaid huve ja vaatenurki.** Järgnevalt on välja toodud olulisemad kirjeldavad lähtekohad, mis iseloomustavad Eesti avalikku teenistust:

1. **Väga kõrge detsentraliseerituse aste** – enamik personaliotsuseid on delegeeritud asutuste tasandile ning keskne kontroll peaaegu puudub. Üks vähestest tsentraliseeritud instrumentidest on tippjuhtide värbamine ja arendamine, mis toimub Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuses.
2. **Väga kõrge avatuse tase** – avalikku teenistusse on võimalik siseneda kõigil tasemetel ja liikumine avalikust teenistusest sisse või välja on väga lihtne. Avatust toetab ka kehtiva seadusega kehtestatud kohustusliku konkursi nõue. Kõrge avatuse astmega avalik teenistus tähendab, et ametiasutused võistlevad kõigi teiste töandjatega tööturul samadel tingimustel ning ilma erilisi eeliseid (nt sotsiaalsed garantiid, kaitstumad töökohad) omamata.
3. **Väga nõrgalt organiseerunud teenistujad** – ametiühingutel puudub sisuliselt roll teenistujate töösuhete reguleerimisel. Kollektiivlepingute puudumine tähendab ka seda, et töösuhted tuleb detailsemalt paika panna õigusaktidega.
4. **Väikeriigi eripära** – meie tööturg on väga väike, samas dünaamiline ja üha globaalsem. Võitlus teatud erialade talentide pärast, mida ka avalik teenistus hädasti vajab, on väga suur ning äriettevõtted saavad kasutada palju paindlikumaid vahendeid talentide meelitamiseks. Lisaks tähendab väikeriigi eripära, et meie ametnikud peavad võrreldes suuremate riikide kolleegidega sageli katma väga laia vastutusala ning tundma seda üsna sügavalt. Sellise ekspertiisi omandamine võtab aega, mis teeb ametnikud mitmetes valdkondades raskesti asendatavateks. See omakorda lisab avaliku teenistuse dünaamikale mõningased piirid.

Oluline on ära märkida, et Eestis reguleeritakse avaliku teenistuse töösuhteid peamiselt ülalt-alla meetodil õiguslikke vahendeid kasutades, kuid siinjuures puudub töötajate tasakaalustav mehhanism. Kõige selgemalt tuleb see välja töövaidluste kontekstis, kus esineb ka kõige jäigem erinevus töölepingu seaduse ja avaliku teenistuse seaduse vahel. Töölepingu seaduse alusel töötavatel teenistujatel on võimalik lahendada vaidlusi töövaidluskomisjonis, ametnikel on aga võimalus pöörduda halduskohtusse. Sotsiaalministeerium on analüüsi koostamise käigus jäänud

¹⁴ <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263334.003.0002>

seisukohale, et kohtueelne menetlus (töövaidluskomisjonid) on lihtsam, kiirem ja odavam viis, mistõttu on ametnikud ebavõrdses olukorras. Teisalt leiab esitatud väitele toetust Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüüsist, millega uuriti takistavaid ja toetavaid tegureid avaliku teenistuse kollektiivsete töösuhete osas¹⁵. Peamiselt toodi välja, et nii kaasamine, informeerimine aga ka otsustustasand on avalikus teenistuses seotud hierarhiaga, mistõttu liigub informatsioon ülevalt-alla suunal ning otsuseid võetakse vastu kõrgeimal tasandil. Viimase avaliku teenistuse töötajate pühendumuse ja rahulolu uuringu tulemused kinnitavad, et avalikud teenistujad ei taju, et neid piisavalt kaasatakse ja nende arvamust küsitakse (2,9 punkti 5-st)¹⁶. Seega ei ole üllatav, et seniste avaliku teenistuse reformide aluseks võib peamiselt pidada tippjuhtide või turusurve vaatevinklit. Osalist rolli võib täita ka poliitiline sfäär, aga siiani ei ole see avaliku teenistuse osas väga märkimisväärne olnud. Tippjuhtide vaade avaliku teenistuse arengule on äärmiselt oluline, kuna nemad peavad selles õigusruumis suutma oma inimesed ja organisatsioonid tööle panna, kuid sellegi poolest ei tohi demokraatlikus riigis unustada ka teisi huviseid. Kahe peamise täiendava huvide grupina võib välja tuua **töötajad ja demokraatliku riigivalitsemise huvid**.



Joonis 1. Erinevad huvid avaliku teenistuse arendamisel. Allikas: keskastmejuhtide tähtajaliste teenistussuhete uuring 2022

Joonisel 1 välja toodud huvide eesmärk, ei ole anda signaal, et avalikus teenistuses on tasakaal paigast ära, vaid oluline on selle toel huviseid teadvustada ja luua raamistik nende kolme huviga arvestamiseks. Ehk lihtsustatult annab mudel joonisel 1 täiendava võimaluse avaliku teenistuse arendamist või reformi puudutavaid ideid testida. Oluline on tähele panna, et osapooltel võivad olla väga erinevad huvid ning mudeli eesmärgiks on vaid aidata vaagida, millised võivad olla need erinevad huvid, et asjad liiga ühte „äärmusesse“ ei läheks. Eeldus on, et kui üks neist huvidest liigselt domineerima hakkab, siis suure tõenäosusega tekitatakse sellega kusagil mujal probleem. Näiteks kui kõike vaadata ainult läbi tõhusama ja paindlikuma juhtimise prisma, siis võivad kannatada saada töötajate huvid (sh töökoha ebakindlus, tööandja surve jms) aga ka demokraatliku riigivalitsemise huvid (sh ebaõiglus töösuhetes, riigivalitsemise ühtsus, neutraalsus jne). Sarnaselt – kui tasakaal läheb liigselt töötaja poole kaldu, siis võib kannatada saada asutuse juhtimise tõhusus ja ka demokraatlikud väärtused (sh ühiskonna poolt ebaõiglaselt tajutud tasud või garantiid, ametnikkonna enesekesksus jne). Kui avaliku teenistuse arendamisel lähtuda ainult demokraatliku valitsemise vaatenurgast, võib riigivalitsemine minna väga jäigaks ja bürokraatlikuks, mis omakorda hakkab negatiivselt mõjutama avalike teenuste osutamist.

¹⁵ <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2011-Riigi-ja-kov-asutuste-kollektiivsed-toosuhted.pdf>

¹⁶ <https://www.fin.ee/media/2803/download>

1.2 Personalipoliitilised trendid ja lähtekohad

Viimase aja personalijuhtimise uuringud, nii Eestist kui ka välismaal^{18,19}, toovad välja, et globaalselt tajutakse probleemina kvalifitseeritud inimeste nappust olulistes valdkondades. Üleüldise digitaliseerimise kontekstis muutub nõudlus üha suuremaks inimeste järele, keda vajatakse erinevates sektorites, eelkõige infotehnoloogia, andmeanalüüsi, programmeerimise, projektijuhtimise valdkondades. See sunnib organisatsioone nii avalikus kui ka erasektoris tegelema tööandja atraktiivsuse teemadega. Samuti võivad hägustuda tajutud erinevused avaliku- ja erasektori vahel.

Kui *New Public Management* (NPM) ajastul eristati avalikku sektorit kui eelkõige „pehmete“ väärtuste kandjat (tähelepanu võrdsetel võimalustel, vähemuste kaitsel, soolisel võrdsusel, tööheaolul, pensioniskeemidel jne) ja erasektorit kui „kõvade“ väärtuste esindajat (tähelepanu organisatsiooni tulemuslikkusel, töösoorituse hindamisel ja sellel põhineval tasustamisel)¹⁷, siis järjest enam on avalik sektor võtmas üle n-ö erasektori peamisi väärtusi ja erasektor omakorda avaliku sektori omasid. Ehk erasektor ja avalik sektor on üksteisele lähenemas. Küll aga lasub siin **Eesti kontekstis oluline erisus, sest Eestis ei ole avalikus sektoris „pehmed“ väärtused ka varasemalt olulisel kohal olnud – teatud hüved, mis eksisteerisid enne 2012. aasta seaduse muudatust, kaotati**. Seega oleme eriskummalises olukorras, kus erasektor on ajalooliselt kujundanud organisatsiooni „kõvade“ väärtuste järgi ning tänapäeval integreerinud oluliselt juurde ka „pehmeid“ väärtusi, ent Eesti avalikus sektoris liigutakse pigem erasektori „kõvade“ väärtuste poole jättes märkamata „pehmed“ väärtused.

Strateegilise personalijuhtimise tasandil väga selget erisust personalitrendides avaliku- ja erasektori vahel täheldada ei saa. Organisatsioonide põhifookus on sellel, kuidas enda juurde meelitada ja organisatsioonis hoida oma ala tippspetsialiste. Nii globaalsest Merceri¹⁸ uuringust kui ka Eesti HR Seltsi¹⁹ küsitluse tulemustest lähtuvalt saab välja tuua, et enamik prioriteetseid teemasid keerleb ümber sobivate oskuste leidmise – seda kas siis läbi värbamise või olemasoleva personali oskuste parema kasutuse või arendamise kaudu. Töötajate asemel räägitakse teisalt ka üha rohkem lihtsalt oskustest, eeldades, et nende katmiseks ei pea alati inimest alalisele töökohale värbama, vaid oskusi on võimalik ka turult või organisatsiooni seest „laenata“ või ka olemasolevate inimeste peal välja arendada. Siit tõusetuvad ka prioriteetsed suunad nagu tööjõu kasutamise paindlikkus, agiilsus, *re-skilling* ja *up-skilling*.

Tabel 1. Globaalsed ja Eesti personalijuhtimise prioriteetid

Merceri uuringu 5 olulisemat personalijuhtimise trendi	Eesti HR Seltsi küsitluse 5 olulisemat personalijuhtimise teemat 2023. aastal
1. Tööjõu planeerimise parandamine ja sidustamine asutuste strateegiaga	1. Õppimine ja arendamine
2. Talendiprotsesside kujundamine ümber oskuste	2. Tööandja mainekujundus
3. Kogutasu (total reward) pakettide edendamine	3. Töötajakogemus
4. Palga-, soo- ja muude õiglusega seotud lõhedega tegelemine	4. Töötajate heaolu, sh vaimne tervis
5. Kompensatsiooniplaanide ümber mõtlemine	5. Värbamine ja valik

¹⁷ Knies, E., Borst, R. T., Leisink, P., & Farndale, E. (2022). The distinctiveness of public sector HRM: A four-wave trend analysis. *Human Resource Management Journal*

¹⁸ <https://www.mercer.com/content/dam/mercer/attachments/private/global-talent-trends/2022/gl-2022-global-talent-trends-report-eng.pdf>

¹⁹ <https://hrselts.ee/postitused/eesti-personalijuhtimise-aastauuring>

Koostatud Merceri ja Eesti HR Seltsi uuringute põhjal

Organisatsioonid on ennast leidmas vastuolulisest olukorrast, kus ühelt poolt on töötajad rahulolematud karjääri- ja arenguvõimaluste puudumise pärast, samas kui organisatsioonid ei ole rahul oma sisemiste karjääri- ja talendirendamise programmidega. Josh Bersin²⁰ toob oma analüüsis välja Deloitte'i 2019 aasta inimkapitali trendide uuringu, kus 65% vastanutest tõdes, et lihtsam on leida tööd väljaspool oma organisatsiooni kui selle sees. Selle kinnitamiseks viitab Bersin ka Edelmani uuringule, mis näitas, et 70% töötajatest tunnevad ärevust oma olemasolevate oskuste pärast ning ootavad suuremaid arengu- ja karjäärivõimalusi. Fakt, et esimeseks ja peamiseks põhjuseks, miks töötajad lahkuvad on kasvu (*growth*) ja õppimisvõimaluste puudumine, leidis kinnitust ka Bersini enda läbiviidud küsitluses.

OECD²¹ on oma ülevaates „Tuleviku avalik teenistus“ võtnud kokku olulisemad järeldused pärast Covid-19 kriisi ja teinud valitsustele ettepanekuid avaliku teenistuse kujundamiseks. Avaliku teenistuse kujundamine taandatakse kolmele alustalale – **tulevikku vaatav, paindlik ja täisväärtuslik**.

Tabel 2. OECD mudel tuleviku avaliku sektori tööjõu kohta

Tulevikuks valmis olev avaliku sektori tööjõud		
Tulevikku vaatav	Paindlik	Täisväärtuslik
<ul style="list-style-type: none"> - Oskused ja kompetentsid vastavad tuleviku trendidele - Tööjõud on sidustatud strateegiliste eesmärkidega - Hoolikas planeerimine - Toetatakse suurandmetele ja andmeanalüüsile 	<ul style="list-style-type: none"> - Ollakse valmis töötama iga asutuse jaoks, igal pool ja igal ajal - Väärtustatud on elukestev õpe - Juurdepääs on erasektori oskustele 	<ul style="list-style-type: none"> - Olulisel kohal on mitmekesisus ja kaasatus töökeskkonnas - Oluline on tähendusega töö - Rõhk töötaja kogemuste, pühendumuse ja tulemustega arvestamisel

Koostatud OECD aruande „Tuleviku avalik teenistus“ põhjal

Üks on kindel – tulevikuks valmisolek ei toimu kiiresti, see nõuab investeringuid, kokkuleppeid ja strateegilisi plaane. Suuremaid trende võib näha järgmistes valdkondades, kus vasak tulp iseloomustab tänast olukorda ja paremal on võimalik tuleviku väljund:

Tabel 3. Personalipoliitilised trendid

Üks domineeriv elukutse (nt õigus, avalik haldus)	➔	Laiem amplituuda tehnilistest erialadest ja oskuste mitmekesisus
Tööle ja oskustele lähenetakse läbi hierarhilise struktuuri	➔	Fookuses käitumuslikud kompetentsid ja metakognitiivne teadlikkus
Juhtimisoskusi vaadeldakse läbi hierarhilise struktuuri	➔	Juhtimisoskustele lähenetakse keskselt
Planeerimine toimub jäigalt operatiivsel tasandil	➔	Toimub strateegiline planeerimine koos paindlike tegevusprotsessidega
Olemas lihtsad tööjõuandmed	➔	Kompleksne andmestik, mida kasutatakse juhtimisotsuste tegemiseks

Koostatud OECD aruande „Tuleviku avalik teenistus“ põhjal

Eelnevale tuginedes saab olulisemate arengueesmärkidena välja tuua järgmise:

²⁰ <https://joshbersin.com/2019/06/career-management-goes-mission-critical-and-its-all-about-to-change/>

²¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1a9499ff-en/index.html?itemId=/content/component/1a9499ff-en>

1. **Oskuste juhtimine** – erinevaid personalijuhtimise süsteeme tahetakse ümber ehitada tagamaks ja paremaks, et oskused oleksid oskuslikumalt juhitud värbamisel ja organisatsioonisisel liikumisel.
2. **Paindlikkus/dünaamilisus** – kui suurem paindlikkus on olnud ka *New Public Management* (NPM) ideoloogiast kantud reformide tavapärane eesmärk, siis **tänapäeval on üha jõulisemalt juurde tulnud ka vastupidavuse ja muutustele kiire reageerimise võimekuse teema**. Ühelt poolt on see ajendatud üha turbulentsemast väliskeskkonnast, sh pandeemiakriisist ja selle järelmitest. Teisalt on nendele taotlustele hoogu andunud ka üldised muutused tööturul, sh see, mis toimub infotehnoloogiasektoris. Sealt on üle võetud nii erinevaid märksõnu (nt agiilsus), kui eeskujutähtsust edulugude tõttu. Palju üritatakse IT sektori juhtimismeetodeid kohandada avalikule teenistusele sobilikuks.
3. **Mobiilsus** – ka mobiilsus pole kaugeltki mitte uus põhimõte avalikus teenistuses. Aastakümneid on üritatud ehitada karjääriradasid ja tõhustada ametkondade vahelist liikumist. Seda nii töötajate meelitamiseks, arendamiseks kui ka „silotornide“ lõhkumiseks avalikus halduses. Samas annab mobiilsusele värske tühendus projektipõhise töö suurem kasutamine. Teadmispõhiste organisatsioonide puhul räägitakse üha enam ametikirjelduste põhiseist juhtimismudelidest lahti ütlemise vajadusest. Samas on see traditsioonilise avaliku halduse (või professionaalse bürokraatia) üks alustaladest. Seega tooks mobiilsuse rakendamine kaasa olemusliku muutuse selles, kuidas avalikke aga ka enamikke äriorganisatsioone tänapäeval juhitakse.
4. **Võrgustumine** – seda nähakse kui vastandit traditsioonilistele hierarhilistele suhetele ja see on otseselt seotud ka mobiilsuse ning paindlikkuse suurendamise taotlusega. Võrgustuda saab väga erineva sügavusastme ja ulatusega. Lihtsamal tasandil piisab formaalsete asutuste vaheliste tööühikute moodustamisest, mida on praktiseeritud juba väga pikka aega. Tänapäevased võrgustumise taotlused lähevad märksa kaugemale. Näiteks Josh Bersin väidab²², et hierarhiline juhtimismudel on teadmispõhiste organisatsioonide puhul oma aja ära elanud ning tänapäevane maailm vajab märksa dünaamilisemaid võrgustikul ja ajutistel projektimeeskondadel põhinevaid süsteeme.

Personalipoliitiliseks lähtekohaks Eestis on detsentraliseeritud inimressursi juhtimise mudel, mis peamiselt toetub pehmete koordineerimismeetmete kasutamisele. Formaalse raamistiku loob **riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat**²³, millega on piiritletud riigi kui tööandja personalipoliitika olemus ja kirjeldatud esialgsed küsimused ning poliitikavalikud. Keskselt saab organisatsioonide personalijuhtimist toetada nt arendustoe ja tugiteenuste tugevdamisega (personaliarvestuse standardiseerimine, IT-lahendused jms). **Personalipoliitika kujundamises ja elluviimises tuleks otsida kulude optimeerimise kohti ning sisemise bürokraatia vähendamise võimalusi, nt koolituste, uuringute, analüüside, metoodikate jms keskse tellimise või arendamise abil**. Oluline on, et riigi personalipoliitilised tegevused oleksid proaktiivsed, sest demograafiliste ja tööjõuturu trendide koostööl võib juba lähiaastatel olla tarvilik koordineeritud viisil valitusssektoris hõivatute arvu vähendamine, tööjõu ümberpaigutamine või -koolitamine.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et kuivõrd Eestis toimub avaliku teenistuse inimressursside juhtimine eelkõige asutuste tasandil, on laiema riigi personalipoliitika suundade elluviimisel suur roll ühtsel lähenemisel, võrgustike juhtimisel ja kokkulepetel. Ressursside optimaalseks kasutamiseks tuleb liikuda ühtsema valitsemise ja koostöö, paindliku valituss- ja halduskorralduse ning keskselt arendatavate pädevuste suunas.

²² <https://joshbersin.com/2016/04/reinventing-the-career-what-should-organizations-do/>

²³ <https://www.fin.ee/media/1975/download>

1.3 Juhtimiskvaliteedi suunad

Kui eelnevas kahes alapeatükis sai käsitletud analüüsi teoreetilise aluse andmiseks avaliku teenistuse arenguid, seotud osapoolte huvisid ja nende tasakaalu ning Eesti ja globaalseid personalipoliitilisi suundumusi, siis kolmas oluline lähtekoht avaliku teenistuse ajakohastamisel on juhtimiskvaliteet. Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus on koostanud põhjalikuma juhtimiskvaliteedi analüüsi, millega saab tutvuda käesoleva analüüsi lisas. Olgu ka täpsustatud, et **avaliku teenistuse juhi all peetakse selle analüüsi kontekstis silmas kõiki ministeeriumites, nende haldusalades ja kohalikes omavalitsustes töötavaid juhte, kellel on formaalselt vahetud alluvad.**

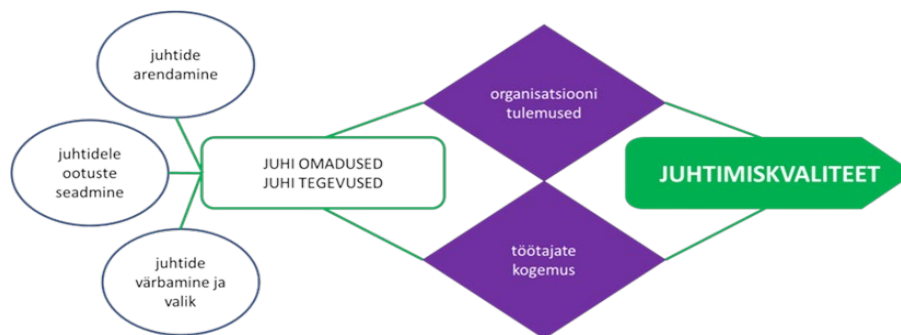
Juhtimiskvaliteet on laialdaselt kasutuses olev, kuid mitte väga selgelt ja üheselt defineeritud mõiste. Eestikeelsetes allikates nähakse selle kasutamist põhiliselt nõ kirjeldava katusmõistena hea juhtimise tähenduses. Ingliskeelses mõisteruumis vastav termin puudub, pigem räägitakse ja uuritakse eestvedamise parimaid praktikaid (*leadership best practices*). Eeldatakse, et kui juht sooritab teatud tegevusi või lähtub teatud hoiakutest või ilmutab teatud isikuomadusi, siis on ta hea juht ja tema tööd tajutakse kvaliteetsena. Siiski on oluline mõista, et juhtimiskvaliteet tekib vaid läbi juhi tegevusele tähenduse andmise kellegi teise poolt. Selleks „teiseks“ on töötajad, aga ka organisatsioonile ülesande püstitanud isikud, kes ootavad kokkulepitud tulemuste saavutamist. Mõeldes keerukust käsitlevatele organisatsiooniteooriatele (*complexity theory*) ja klassikalisele juhtimistegevuste käsitlemisele, pakuvad analüüsi autorid ühe võimaliku määratlusena välja järgmise:

Juhtimiskvaliteedi all mõistame oskusi ja tahet, mida avaliku teenistuse juhid näitavad ja teenistujad kogeavad organisatsiooni sihtide seadmisel ja tulemuste saavutamisel. Juhtimiskvaliteet avaldub peamistes juhtimistegevustes nagu planeerimine, organiseerimine, eestvedamine ja seiramine.

Avaliku teenistuse arendamise kontekstis on juhtimiskvaliteet, sh tugev juhtimisoskus kõigil juhtimistasanditel määrava tähtsusega, eelkõige aga keeruliste väljakutsete ja kriisidega toimetulemiseks. Avaliku teenistuse juhtidelt oodatakse uudseid, sageli digitehnoloogilisi lahendusi keerulistele ühiskondlikele probleemidele nii inimeste, asukohtade kui ka tööviisi vaates, üha mitmekesisemate organisatsioonide juhtimist, teadmispõhiste otsuste tegemist infokülluse olukorras ning oma inimeste ja organisatsioonide arendamist²⁴.

Hea juhtimiskvaliteedi eelduseks võib pidada juhi omadusi, oskusi ja tegevusi, mille mõju muutub nähtavaks organisatsiooni tulemuste ja töötajate poolt juhtidele antud hinnangute kaudu. Juhtimiskvaliteeti tajutakse nii individuaalsel tasandil, konkreetse juhi peale mõeldes kui ka organisatsiooni või sektori tasandil erinevate juhtide tegevuse koosmõjust tekkiva kogemuse kaudu. **Mõlemal juhul saab juhtimiskvaliteeti edendada juhtidele selgeid ootuseid seades, nende teadmisi ja oskusi arendades.**

²⁴ OECD (2021). Public employment and management 2021: The future of the public service. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>



Joonis 2. Juhtimiskvaliteedi mudel. Allikas: Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse juhtimiskvaliteedi analüüs

Joonis 2 võtab kokku käesoleva analüüsi raames läbitöötatud allikate ja eksperdigrupi arutelu tulemused. Hea juhtimiskvaliteedi oluliseks lähtekohaks on juhi teadlik tegutsemine ja organisatsiooni tulemuse eest vastutuse võtmine, keskendumine väärtuse loomisele, järjepidevuse säilitamine, ressursside (iseäranis inimressursi) optimaalne kasutamine, suhete hoidmine ja loomine. Juhtimiskvaliteeti mõjutavad juhi tegevused ja omadused (täpsemalt oskused ja eeldused). Hinnangu organisatsiooni tulemuslikkusele annavad nii eesmärged püstitavad poliitikud kui ka teenuseid tarbivad elanikud.

Peamise trendina saab välja tuua, et **juhtimisülesannete raskusele on nihkunud organiseerimiselt eestvedamisele**. Optimaalne juhtimisstiil on vähem hierarhiline, rohkem toetavam, paindlikum ja enam suhetele orienteeritud, seda iseäranis bürokraatlikes oludes²⁵. Juhtidelt oodatakse üha enam usalduslike suhete loomist töötajatega (sh õiglast kohtlemist, ekspertiisi väärtustamist), oma käitumisega eeskujuks olemist (sh kõrgeid eetilisi standardeid, pühendumuse näitamist, järjepidevust otsustes), otsuste langetamist (sh hoidumist üleanalüüsimisest, tegudele julgustamist), töötajate toetamist (sh kättesaadavaks olemist, väliste ohtude maandamist), nõudlikkust (sh eesmärkidele keskendumist, ebapiisava sooritusega tegelemist) ja kommunikatsiooni (sh toetumist organisatsiooni väärtustele, eesmärkide viimist kõikide töötajateni).²⁶

Selleks, et kirjeldada ära **ootused juhile**, kasutatakse tavapäraselt kompetentsimudeleid ja juhtimisteedi (*leadership pipeline*). Kui kompetentsimodelis kirjeldatakse erinevate juhtimistasandite kaupa juhi tegevused vaadeldava käitumise keeles, siis juhtimisteedi fookuses on kogemused, mida juht peab ühelt tasandilt teisele liikudes omandama.²⁷

Kompetentsimudelitel puhul võib eeskujuks võtta Austraalia, Hollandi ja Kanada, kuna nende avaliku teenistuse korraldust on kõrgelt hinnatud ka International Civil Service Effectiveness Index 2019 järgi²⁸. Kõigi mainitud kompetentsimudelitel ühine nimetaja on, et ei ole olemas ühte ainuõiget juhtimist, vaid juhtimine kujuneb omaduste, kompetentside, käitumiste ja võimekuse koostoimel. Hollandis keskendutakse peamiselt juhi omadustele, mida juhid avalikus teenistuses peaksid demonstreerima. Kanadas on fookuses võtmekompetentsid, aga kirjeldatud on ka tulemuslikud ja

²⁵ Ali, A. J., Fuenzalida, J., Gómez, M., Williams, M. J. (2021). Four lenses on people management in the public sector: an evidence review and synthesis. Oxford Review of Economic Policy, 37(2), 335–366.

²⁶ De Waal, A. A. (2008). The secret of high performance organizations. Management Online Review The_secret_of_high_performance_organizations20190821-117768-1bnh20d-with-cover-page-v2.pdf (d1wqtxts1x7le7.cloudfront.net).

²⁷ <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3879362> ja Green, P. C. (1999). Building robust competencies: linking human resource systems to organizational strategies. Jossey-Bass.

²⁸ University of Oxford, Blavatnik School of Government. (2019). International Civil Service Effectiveness Index 2019. <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019>

mitte tulemuslikud käitumised erinevatel juhtimistasanditel. Austraalias seatakse ootuse võimekuste kirjelduse kaudu.

Tabel 4. Olulisemad sõnastatud kompetentsid juhtidele

Holland	Austraalia	Kanada
Eetilisus	Strateegilise mõtlemise kujundamine	Visiooni ja strateegia loomine
Koostöö	Tulemuste saavutamine	Inimeste mobiilsuse toetamine
Tagasipeegeldamine	Tulemusliku tööõhkkonna loomine	Ausus ja austus
Jagatud juhtimine	Eeskujuks olemine väarikuse ja isikliku panustamise poolest	Ühistöö partnerite ja sidusrühmadega
Stressitaluvus jt	Kaasava kommunikatsiooni kasutamine	Innovatsiooni edendamine jt

Koostatud Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse juhtimiskvaliteedi analüüsi põhjal

Juhtimise kvaliteeti peetakse üheks organisatsiooni tulemuslikkuse olulisemaks mõjutajaks²⁹. Seda püütakse uurida, hinnata, (p)arendada. Levinumad meetodid juhtimiskvaliteedi hindamiseks on erinevad organisatsiooniuringud, kompetentside hindamine (competency assessment) ja tulemuslikkuse hindamine (performance appraisal). Kusjuures kahte viimast rakendatakse sageli ka kombineerituna. Esimese meetodi puhul on fookuses enamasti rahulolu, pühendumus, organisatsioonikultuur, teise puhul kasutatakse näiteks juhtide 360 kraadi hindamist. Oluline on märkida, et juhtimise arendamise puhul ei ole fookuses mitte niivõrd juht ja tema persoon, vaid meeskond, liikmete vaheline dünaamika ja ühised väljakutsed. Kui juhtide arendamine on n-ö investeering inimkapitali, siis juhtimise arendamise puhul investeeritakse sotsiaalsesse kapitali³⁰. **Seega on hindamistulemused otsene sisend juhtimise ja juhtide arendamisse.** Centre for Creative Leadership toob välja kolm klastrit, mis juhi arengus rolli mängivad. Nendeks on: töö ise ja sellega seotud väljakutsed (70%); olulised suhted ja suhtevõrgustikud (20%); koolitused, arenguprogrammid, treeningud jmt (10%).³¹

Viimaseks, kuid mitte vähem oluliseks lähtekohaks, on juhtide tasustamise põhimõtete kujundamine avalikus teenistuses. Juhtimiskvaliteedi idee eeldab, et mõned juhid teevad oma tööd paremini (kvaliteetsemalt) kui teised, mistõttu tekib õigustatud küsimus, kas ja kuidas neid erisusi tasustamisel arvestada. Samuti on juhtimiskvaliteedi osaks „tahe“ juhtida, mis on motivatsiooniteooriate kohaselt mõjutatav tasustamise kaudu. Tippjuhtide töötasu koosneb üldjuhul põhipalgast ja eesmärkide täitmisega seotud tulemustasust, millele võib erasektoris optioonide kujul lisanduda võimalus omandada ettevõttes osalus või pakutakse juhile täiendavat soodustuste paketti. **Avalikus teenistuses saab üldjuhul rääkida vaid juhtide põhipalgast ja tulemustasust**, mida aga oma olemuselt ei ole mõistlik erasektoriga võrrelda. Juba erinevused tuluallikates, otsustusvabaduses ja soorituse mõõtmises, on era- ja avalikus sektoris piisavalt suured³². Näiteks kui äriettevõtete mõõdik on üldjuhul kasum, mis on erasektori kontekstis selgelt mõõdetav, siis avalikus teenistuses seda samadel alustel mõõta ei saa, sest tulemus võib olla üheaegselt nii hea

²⁹ <http://www.elmayorportaldegerencia.com/Documentos/Gerencia/%5BPD%5D%20Documentos%20-%20EI%20secreto%20de%20las%20organizaciones%20de%20alto%20rendimiento%20-%20ingles.pdf> ja Van Wart, M. (2013). Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years. Public Administration, 91(3), 521-543

³⁰ Day, D.V. (2001). Leadership Development: A Review in Context. Leadership Quarterly, 11(4), 581-613

³¹ Van Velsor, E., McCauley, C.D., Ruderman, M.N. (2010). The CCL Handbook of Leadership Development. 3rd Ed. Jossey-Bass.

³² <https://researchsystem.canberra.edu.au/ws/portalfiles/portal/33688123/file>

kui ka halb (näiteks suurenenud lennureisijate arv on samavõrra ohuks julgeolekule). Seega kui ei teki üheselt mõistetavat eesmärk-> mõõdetav tulemus -> tasu seost, **tekib paratamatult küsimus avaliku sektori tulemustasu maksmise mõttekuse ning mõistliku põhipalga taseme kohta.** Põhipalga määramisel, on olulisel kohal arusaam, millise pädevusega inimesi ja millises rollis (neutraalne alluv või võimaluste looja) avalikus teenistuses näha soovitakse. Kuigi tippjuhtide palgad on ka avalikus sektoris enamasti personaalsed, võiksid need sisemiste pingete vähendamise huvides olla siiski kooskõlas teiste ametikohtade suhtes rakendatavate põhimõtetega, n-ö osa samast mudelist. Üldiselt võib eeldada, et palgakulusid saab hoida suhteliselt madalamal ilma tulemuses lõivu maksmata, kui panustada juhtide n-ö kasvatamisse seest poolt ja värvata kõrge sisemise avaliku teenistuse motivatsiooniga inimesi.

Küll aga on Eesti avalikus teenistuses ootused juhtidele nii nende käitumise, oskuste, eelduste kui ka töö eesmärkide ja tulemuste saavutamise osas sõnastatud ministriumites, allasutustes ja kohalikes omavalitsustes erinevates dokumentides, erineval moel ja tasemel. Nii ministriumid, valitsemisala asutused kui ka kohalikud omavalitsused tegutsevad iseseisvalt oma parima teadmise ja võimaluste piires. Selline lähenemine ei aita siduda kõiki juhtimistasandeid tervikuks ega loo ka ühtset lähenemist juhtide oskuste ja hoiakute seadmisel ja arendamisel.

2. TÖÖSUHETE REGULATSIOON

2.1 Väljakutsed ja edasised suunad Eesti avalikus teenistuses

Justiitsministeerium on varasemalt ametniku ja avaliku võimu volituse norme analüüsinud ning leidnud, et juba esimese avaliku teenistuse seaduse jõustamise järgselt on kõige olulisemaks probleemiks kujunenud, et kuidas eristada selgepiirilisel ametnike ja töötajaid arvestades avaliku võimu teostamise pädevust. 1996. aasta ATS-i puhul omistati põhiprobleem sellele, et avaliku teenistuse defineerimine ametiasutuse kaudu ei ole ennast õigustanud seetõttu, et ametnikeks on vormistatud ka isikud, kes ei teosta avalikku võimu või kes ei lähtu oma võimu teostamisel neutraalsuse kriteeriumist. Justiitsministeerium asus tol hetkel seisukohale, et avaliku teenistuse seadus peaks reguleerima ainult avalikku võimu teostavate ametnike teenistussuhteid ning tagama ametnike poliitilise sõltumatus. 2012. aasta ATS-ga püüti eristamise kriteeriume täpsustada – esiteks määratleti ära need tegevused, mida tuleks lugeda avaliku võimu teostamiseks, ning teiseks määratleti need töökohad, kus ilmselgelt ei peaks töötama ametnikud, sest nende töö ei erine oma olemuselt tööst erasektoris. Sellise eristamise eesmärk oli, et avaliku võimu teostamise pädevuse mõiste tõlgendamine lähtuks samadest kriteeriumidest ja alluks samale loogikale.³³ 2022. aastal läbiviidud avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi andmekorje ja sihtgruppide kaasamise arutelude tulemustel esineb avalikus teenistuses jätkuvalt kaks peamist probleemi:

1. Haldusorganid hindavad avaliku võimu teostamist ametikohtade lõikes väga subjektiivselt ning ametkondlikul tasandil ei tajuta vajadust ametnike ja töötajate sellisel kujul eristamiseks.
2. Hinnatakse, et ATSigna seatud piirangud ja kohustused, mis ei laiene TLSiga avalikele teenistujatele, ei täida avalike huvide eesmärki ning muudavad ametnikuna töötamise seeläbi vähem atraktiivseks (kohustused vs hüved).

C.Demmke on 2019. aastal avaldanud põhjaliku analüüsi riigiteenistuste legitiimsusest 21. sajandil³⁴. Ta toob välja, et üksmeelset konsensust globaalses vaates antud küsimuses ei ole. Üks osa ekspertidest leiavad, et ametnike eriline staatus ja spetsiaalsed teenistussuhte tingimused on vältimatud lojaalse ja professionaalse riigi teenistuse olemasoluks. Teine osa eksperte leiab aga, et apoliitilise, eetilise, pühendunud ja professionaalse avaliku teenistuse võib saavutada ka siis, kui avalikud teenistujad töötavad tööseaduse alusel. Näiteks tuuakse välja, et väga vähesed riigid (Korea, Jaapan ja Saksamaa) hoiavad jäika eristamist töötajate ja ametnike vahel, **teiste puhul on piirid hägustunud teenistusülesannete tõttu, ehk ei ole üheselt selge, milliseid ülesandeid ja kes (millise lepinguga) täitma peaks.** 2020. aastal viidi avaliku teenistuse laiaulatuslik reform läbi Hollandis. Reformiga võrdsustati ametnike ja riigi töötajate õiguslik staatus³⁵ ehk töö- ja teenistussuhted ning töövaidlused on Hollandis reguleeritud nüüdsest avalikus ja erasektoris samadel alustel, kuid ametnike eriline staatus tuleneb neile kohalduvatel kollektiivlepingutest. Võttes arvesse, et muutunud on töökultuur, ühiskonna ootused ja praktikad, **diskuteeritakse üha enam ka teistes riikides teemal, kas ametnike töösuhte riigiga peab olema just avalik-õiguslikult reguleeritud ning kas ja millised võivad seejuures olla võimalused avaliku võimu legitimeerimiseks paindlikumal moel.**

³³ <https://www.just.ee/media/320/download>

³⁴ https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/10361/Osuva_Demmke_2019c.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

³⁵ <https://www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants>

K.Taro ja N.Parrest on oma analüüsis „Valikuid Eesti haldusorganisatsiooni loomisel“ juhtinud tähelepanu, et riik on teistpidiselt delegeerinud n-ö klassikalisi riigi haldusülesandeid, mis eeldavad võimuvolituste kasutamist, nagu haldusakti andmine ja järelevalve teostamine, nii eraisikutele kui ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Viimase puhul on oluliseks nüansiks, et kuigi avalik-õiguslik juriidiline isik on haldusekandja, on seal töötavate isikute tööõiguslik režiim siiski teine ning nad ei ole isegi avalikud teenistujad.³⁶ Küll aga on riigikohus siinjuures leidnud, et haldusleping (olemuselt avalik-õiguslik) **võimaldabki delegeerida üldistatult täitevvõimu haldusülesandeid**, kuid delegeerida ei saa riigi karistusvõimu funktsioone, sest see pole kooskõlas seadusereservatsiooni põhimõttega³⁷.

Eeltoodule tuginedes kujunes avaliku teenistuse seaduse tasandil käesoleva analüüsi peamiseks uurimisobjektiks, kas Eestis on võimalik üle minna avalikus teenistuses üksnes töölepingulistele töö- ja teenistussuhetele. Praktiline ootus leidis andmekorje tulemusel kinnitust, kuid põhiseaduslik kord ja õigusruum seab taolisele lähenemisele märkimisväärsed piirangud. Seadusandliku seisukoha aitasid kujundada Justiitsministeerium, Eesti Teaduste Akadeemia riigiõiguse sihtkapital eksperdid ja advokaadid advokaadibüroost Sorainen AS.

Kuigi avaliku teenistuse seaduse käsiraamat toob välja, et avaliku teenistuse kohta puuduvad põhiseaduses selgesõnalised raamid, tuleb avaliku teenistuse õiguslike aluste määratlemisel eelkõige tugineda üldistele riigiõiguslikele alustele³⁸. Lähtudes põhiseaduse mõtet selgitavatest allikatest ja analüüsides (põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, asjakohane kohtupraktika jmt), tõid kaasatud õiguseksperdid välja, et **põhiseadusest tulenevad nõuded avaliku võimu teostamisele eeldavad, et ametniku ja riigi vahel on avalik-õiguslik suhe vähemalt osas, milles ametnik teostab avalikku võimu.** Ka on avaliku võimu teostamine Riigikohtu käsitlese kohaselt otseselt seotud põhiseaduse § 30 lg-s 1 kasutatud mõistega „ametikoht“³⁹. Ühtlasi on samas paragrahvis ära määratud põhimõtted, kuidas tuleb riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ametikohad täita, seejuures peab ametikohtade täitmise alused ja korra sätestama eraldi seadus. Vaatamata sellele, et põhiseadus ei täpsusta, millise õigusharu seadusega peab tegemist olema, on teenistusala õigussuhte korraldus ametniku ja tema töötaja vahel mõjutatud ülesandest (avalikust võimust), mida ametnik teostab. Põhiseaduse alusel saab öelda, et avalik võim väljendub riigi poolt kohustuslike reeglite kehtestamises ja nende alusel isikutele kohustuste panemises. Kuna riigil on avaliku võimu monopol, siis võib avalikku võimu üldjuhul teostada ainult riik oma organite ja teenistujate kaudu. Tuleb mõnda, et kuigi esineb ülesandeid, mida riik saab erasektorile delegeerida, on Riigikohus, viidates põhiseaduse §-dele 3 ja 10, leidnud, et erasektorile ei saa delegeerida nn riigi tuumikfunktsioone⁴⁰. Tuumikfunktsioonid seostuvad eelkõige karistusvõimu ja süütegude menetlemisega⁴¹. Riigivõimu saab, tulenevalt põhiseaduse §-st 3, teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seda normi selgitavad põhiseaduse kommentaarid nii, et sellega on silmas peetud üldistatult põhiseaduslike institutsioonide ja võimuvolitustega organite tegevust⁴². Lihtsamalt öeldes peab riigivõimu teostamine olema seaduslik, mille tõttu peavad samast põhimõttest kinni pidama ka ametnikud, kes riigivõimu teostamises osalevad. Seaduslikkus ei tähenda aga kitsalt oma pädevuste õiguspärasest rakendamist, vaid ka seda, et **isiku pädevused ja volitused oleks legitimeeritud**. Riigikohus on ühtlasi olnud seisukohal, et riigivõimu volituste

³⁶ https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2014_10_valikud_eeesti_haldusorganisatsiooni_loomisel&pdf=1

³⁷ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 20.

³⁸ <https://www.fin.ee/media/1144/download>

³⁹ RKPJKo 3-4-1-47-13, p 18

⁴⁰ RKÜKo 5-20-3, p 45

⁴¹ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 21.

⁴² PS § 3 komm., p 2

teostamise õiguse andmine on oma olemuselt avalik-õiguslik⁴³, mistõttu saab volituse norm olla avalik-õiguslik (seadus, haldusleping või haldusakt), **mis kokkuvõttes välistab, et ametnik võiks olla legitimeeritud ainult tema ja tööandja vahelise eraõigusliku lepingu kaudu.**

Avaliku huvi kontkkestis, tuleb tähelepanu pöörata K.Ikkoneni artiklile, millest nähtub, et avalikku huvi võib pidada määratlemata õigusmõisteks, sest tema tunnuste loetelu on väga lai ja ajas muutuv. Ehk, et see, mis on ühiskonna jaoks oluline siin ja praegu, sõltub muuhulgas ka väärtushinnangutest.⁴⁴ Samas artiklis tuuakse välja Saksamaa õigusteadlaste avaliku huvi põhimõte, mille kohaselt täitevvõim ei ole oma tegudes kunagi täiesti vaba, vaid seotud oma eesmärgiga, milleks on demokraatlikus riigis avaliku hüve või avaliku heaolu hoidmine ja edendamine. **Avalik huvi annab ühest küljest õigustatuse, teisest küljest seab piirid.**

Hetkel kehtiva ATSi seletuskirja kohaselt oli regulatsiooni üheks eesmärgiks tagada efektiivne, paindlik, avatud, läbipaistev ja jätkusuutlik avalik teenistus⁴⁵, kuid neid väärtusi kandvad alused kehtestati vaid ametnikele, näiteks palkade avalikustamine, muutuvpalga piirangud, avalike konkursside nõue jne. See on praktikas viinud olukorrani, **kus töölepingulisele avalikule teenistujale võivad kohalduda soodsamad teenistussuhte tingimused kui ametnikule.** Näiteks ilma piiranguta muutuvpalga maksmine või hüved ja hüvitised, mida ATSi kohaselt ametnikele maksta ei saa.

2016. aastal palus õiguskantsler seotud osapoolte arvamust palkade avalikustamise küsimuses⁴⁶. Riigikogu põhiseaduskomisjon jäi seejuures arvamusele, et avalikustamine ei peaks toimuma töötajate puhul isikustatud kujul, sest isikustamata eelarvevahendite kasutamise juurdepääs täidab normi eesmärgi ning isikustatud kujul avalikustamine võib olla ülemäärane riive isikute eraelu puutumatusel (PS § 26). Riigikontroll tõi sealjuures välja, et kuivõrd ei ole 2013. aastal jõustunud ATSi ametniku definitsioon üheselt selge ja ametiasutuse töötajad ning ametnikud võivad täita sarnaseid ülesandeid, on vaja palgainfo avalikustamisel lähtuda pigem töö sisust. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti seisukoht oli, et üksnes see, et töötajal puudub avaliku võimu volitus, ei välista ametikohaga seotud kuritarvituse toimepanekut, mistõttu puuduvad kaalukad argumendid, miks vaid osa avalike vahendite kasutamise infost peaks olema avalik. Ka Inimõiguste Instituut mõõnis, et tegelikuses on raske mõista, miks mõne ülesande jaoks on loodud töö-, mitte ametnikukoht ja vastupidi ning miks piirata avalikku huvi riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvest makstavate tasude osas. Instituut jäi seisukohale, et põhjendatud oleks jätta saladuseks vaid julgeolekualaste tegevustega seotud asutuste töötasud.

Avalik huvi, mis loob avaliku teenistuse tegutsemisele raamid, on ajas muutuv õigusmõiste. Avaliku teenistuse puhul on seetõttu oluline kaaluda, milliseid piiranguid või tegutsemise aluseid on seeläbi vajalik teenistussuhtes hoida. Näiteks palkade avalikustamise meetodika puhul tuleks arvesse võtta, et kui Euroopa Liit on kogu tööturu kontekstis liikumas töötasude avalikustamise suunas⁴⁷, siis kas ka avalikus teenistuses tuleks rääkida selgemalt nii töötajate kui ametnike palkadega seotud regulatsioonist tervikuna. Käesoleva analüüsi kontekstis leitakse, et oluline on algselt avalik arutelu, et milliseid tänases ATSiS olevaid ametnike piiranguid ja nõudeid on vaja avalikus teenistuses ametnike ja töötajate vahel tegelikult eristada, millised peaksid olema ühtsed ja milliseid ei ole üldse mõistlik seaduse tasandil sätestada.

⁴³ RKKo 20.10.2003, 3-3-1-64-03, p 12

⁴⁴ https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2005_3_avalik_huvi_kui_m_ratlemata_igustum_iste&pdf=1

⁴⁵ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c52b63fc-b490-4e88-bbe9-a51d6aa4d9ce#5tdyR96S>

⁴⁶ <https://adr.rik.ee/okk/dokument/4617542>

⁴⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_22_7739

TÖÖ- JA TEENISTUSSUHTE REGULATSIOONIDE ÜHTLUSTAMINE

- Laiendada teatud avaliku teenistuse regulatsiooni nõudeid avaliku teenistuse töötajatele.
- Vaadata üle avaliku võimu ülesannete loetelu seaduses ja töötada välja suunad praktika kujundamiseks.
- Muuta avaliku teenistuse seaduse sätteid ajakohasemaks.
- Ühtlustada need avaliku teenistuse seaduses sätted, mille juures ei ole mõistlik näha ette erisusi võrreldes töölepingu seaduses sätestatuga.

Analüüsi koostamise käigus on leitud, et soovid ja ootused on riigis tervikuna ühtsema töökultuuri tagamisele, tööeluga kohaldumisele ja töötaja kaitsemehhanismide läbipaistvusele. Päris ühele õiguslikule teenistussuhete reguleerimise alusele Eesti õigusruumist tulenevate piirangute tõttu minna ei saa, mistõttu keskendutakse ettepanekutele, mis aitavad küll liikuda ühtsema töösuhete regulatsiooni poole, kuid mida on võimalik ellu viia kehtiva põhiseaduse kontekstis.

Analüüsi andmekogumise käigus kaardistati ligi 300. osapoole kaasamise abil (veebiküsimustik, fookusgrupid) rakenduslike suunistega probleeme ja väljakutseid. Avaliku teenistuse seaduse osas näitasid analüüsi veebiküsitluse tulemused (vt lisa), et **avaliku teenistuse seaduse muutmist tervikuna peab vajalikuks ligi 81% vastanud personalijuhtidest ja 53% tippjuhtidest**. Vaadates vastuseid muudatuse vajaduste ja tänaste kitsaskohtade kohta, siis kõige problemaatilisemaks peetakse ametnike ja töötajate eristamist avaliku teenistuse sees. Leitakse, et kahe erinevasse õigusharusse kuuluva regulatsiooni alusel on teenistussuhteid keeruline hallata, see tekitab liigset töökoormust ja bürokraatiat, probleeme ühtse organisatsioonikultuuri tagamisel ning liigset subjektiivsust avaliku võimu volituste määramisel (kas konkreetne ametikoht peab olema ametniku ametikoht või mitte). Teise olulise väljakutsena tõstatakse ebavõrdsus ja läbipaistmatus avaliku teenistuse töötajate suhtes võrreldes ametnike ametikohtadega, sh piirangute puudumine muutuvpalga maksmisel ja konkurssidel. Ootus on, et hüvede ja kohustuste proportsionaalsus vaadataks samuti üle. Küsitluse vabavastustena toodi eelkõige välja ootust seaduse suuremale paindlikkusele, sh paremaid rotatsiooni võimalusi, võimalust vabastada ametnik teenistusest poolte kokkuleppel, edutada ametnikku ilma konkursita ning võimalust pöörduda ametniku ja ametiasutuse vahelise teenistussuhete vaidluse lahendamiseks kohtuvälise organi (nt töövaidluskomisjoni) poole (odavuse, kättesaadavuse ja kiiruse tõttu).

Statistilised andmed ilmestavad väljatulnud kitsaskohti. Trendina on oluline märkida, et avalikus teenistuses sõlmitakse üha enam töölepingulisi töösuheteid ja vähem nimetatakse ametnikke ametisse, ometi ei ole avalike teenistujate üldine arv oluliselt muutunud. Tabelist 5 nähtub, et 2017 aastal oli ühe ametniku kohta 0,6 töötajat ja 2021 aastal 0,72 töötajat. **Märkimisväärne on trend viimase 5 aasta kohta, kus ametnike ametikohti on vähenenud 837 võrra ja töötajate töökohti suurenenud 116 võrra**. Töötajate ja ametnike suhtarvu erisusi leiab ka asutuste põhiselt. Näitena võib tuua Haridus- ja Noorteameti, kus ligi 400-st koosseisulisest teenistuskohast vaid kuus on ametniku teenistuskohad või näiteks Riigi Infosüsteemi Ameti, kus on 220-st teenistujast 17 on ametnikud ja Riigi Tugiteenuste Keskuse, kus 412-st teenistujast 42 on ametnikud.

Tabel 5. Avalike teenistujate koguarv ja muutus

	Riik						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Ametnikud	7 819	7 299	7 186	7 225	7 248	6 982	
Eriteenistujad	10 058	10 035	10 147	10 416	10 437	10 194	
Töötajad	4 739	4 671	4 726	5 193	5 237	4 855	
Teenistujad kokku	22616,53	22005	22058,97	22833,48	22921,98	22 031	
Muutus võrreldes eelmise aastaga							Muutus kokku
Ametnikud		-520	-113	+39	+23	-266	-837
Eriteenistujad		-23	+112	+269	+21	-243	+136
Töötajad		-68	+55	+467	+44	-382	+116
Teenistujad kokku		-612	+54	+775	+89	-891	-585

Allikas: Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Väljatoodud praktilised probleemid sisemise õigluse tagamisel, läbipaistvuse osas ja bürokraatia vähendamisel, tõstatasid sihtgruppides küsimuse avalikus teenistuses töötajate ja ametnike eristamise ning kahe erineva regulatsiooni (ATS ja TLS) eraldi üleval hoidmise vajadusest. Ekspertide kaasamise tulemusel leiti aga kinnitust, et Eestis peab ametniku ja riigi vahel olema avalik-õiguslik suhe vähemalt osas, milles ametnik teostab avalikku võimu (täpsemalt peatüki alguses). Seega tehakse küll järgnevalt ettepanekud, et regulatsioon muuta ühtsemaks, kuid lähtutakse nii põhiseaduse kui ka avaliku teenistuse seaduse võimalustest.

Ulatuslikuma mõjuga poliitikasuundadena nähakse ette:

- **Rakendada teatud ATS üldpõhimõtteid avaliku teenistuse töötajatele**, eelkõige palkade avalikustamise, värbamise, eetika ja rotatsiooni osas. Lähenemine on otseselt seotud avaliku huvi, avatuse ning läbipaistvuse väärtuste kandmisega avalikus teenistuses.
- **Revideerida avaliku võimu teostamise funktsioone ATS § 7 mõistes ja töötada välja meetmed rakenduspraktika kujundamiseks**. Eesmärk peab olema muuta loetelu selgemaks ja konkreetemaks aga kaaludes seal juures vajadust uute ametikohtade lisamiseks, lähtudes ülesannete olulisuse muudatustest (nt IT valdkond). Teisalt on oluline rakenduspraktika kujundamist toetada, näiteks läbi abimaterjali koostamise või ATSi käsiraamatu uuendamise. Lähenemise eesmärk on vähendada subjektiivsust avaliku võimu volituse hindamisel.
- **Kaaluda esimeses punktis väljatoodud üldpõhimõtete rakendamist hallatavatele asutustele**, vaadates seejuures üle üldise riigi institutsionaalse korralduse. Seega kui eesmärk on kohaldada avaliku teenistuse töötajatele teatud üldpõhimõtteid, on oluline, et ei tekiks ebavõrdust mujal. Näiteks on ametiasutustega väga sarnased hallatavad asutused, mistõttu on küsimus, kas ka neile avaliku teenistuse väärtused ja ootused peaksid kohalduma (sh Keskkonnaagentuur, Tervise Arengu Instituut jne).

Analüüsi tulemustele tuginedes tuleb kaaluda kehtiva avaliku teenistuse seaduse kontekstis muudatuste sisseviimist järgmiste valdkondade puhul:

- Eetika (§ 12) eesmärk sõnastada selgelt kogu avaliku teenistuse keskseks eetikaks. See aitab omakorda toetada väärtuste hoidmist ja väärtuspõhist juhtimist.

- Konkursi (§ 16) nõude osas aitab paindlikust suurendada konkurssi maksimaalse tähtaja lühendamine 5-le tööpäevale. Eesmärk peab olema, et avaliku teenistuse teenistuskohad oleksid kättesaadavad kõigile. Seetõttu on oluline kaaluda meetodeid, mis suurendaksid avaliku konkurssi kasutamist ka töötajate puhul. Avaliku konkurssi jäiga nõude tasakaaluks, võib ette näha erisusi. Esiteks värvates ajutistele ametikohtadele näiteks alla aastase lepinguga, mis on oluline ootamatutes olukordades ja ajutise töökoormuse suurenemisel. Teiseks kui täita tuleb väga spetsiifilist ettevalmistust vajavaid ametikohti.
- Katseaja (§ 24) puhul on oluline kaaluda, kas tänased erisused on põhjendatud või võiks olla katseaeg kohaldatud kõigile ühte moodi, et tagada ametikohale sobivuse hindamise võimalus nii isiku enda kui ametiasutuse vaatest.
- Esitatavate dokumentide (§ 25) puhul tuleb täpsustada, et eraldi dokumentide esitamine ei ole nõue omaette kui eesmärki on võimalik täita andmebaaside ja andmete põhjal. Ka teenistussuhete puhul tuleb riigis tervikuna liikuda andmepõhise lähenemise poole ja hoida ka formaalsed nõuded (nt avalduste esitamise nõuded) töölepinguga sarnased.
- Arengu- ja hindamisvestluste (§ 30) regulatsioon tuleks viia seadusest madalamale tasandile. Töötulemuste hindamine ja järgmise perioodi eesmärkide läbivõrdimine on jätkuvalt olulised ja vajavad tähelepanu, kuid meetodid vestluste läbiviimiseks on muutunud paindlikumaks, agiilsemaks ja vähem formaalseteks. Ametiasutustel peaks olema võimekus vestluste formaate kohandada organisatsioonidesse sobivaks.
- Rotatsiooni (§ 33) puhul tuleb leida võimalused, kuidas roteerumist soodustada. Roteerumise korras tuleb lihtsustada avaliku teenistuse sees ka töölepinguliste töötajate roteerumist. Samuti tuleb üle vaadata roteerumise vormistamise nõuded ja muuta neid lihtsamaks.
- Palgaarvestuse (§ 38, § 39, § 40) arvestuse alused tuleks avalikus teenistuses ühtlustada, et tagada sisemine õiglus ja teenistujatele selge arusaam palgaarvestuste alustest. Samuti aitaks ebavajalike erisuste vähendamine kokku hoida palgaarvestusele minevat ressursi (sh arvestuse keskkonna arendused, tööaeg).
- Pikaajaline välislahetus ja lahetuskulude hüvitamine (§ 45) peaks olema reguleeritud edaspidi vaid Välisteenistuse seaduses, kuivõrd mõjutab väga kitsast teenistujate gruppi.
- Palgakorralduse (6. peatükk) osas on oluline üle vaadata avalikustamise meetodika, sealjuures lisada juurde avalikustamisele tööväärtuspunktid, et tagada ametikohtade sisuline võrreldavus. Avalikustamise sätteid tuleks laiendada ka avaliku teenistuse töötajatele, kuid kaaludes seejuures avalikustamist ametikohapõhiselt, mitte isiku nimepõhiselt. Ametikohta täitva isiku andmed on kohustuslik avalikustada asutuse kodulehel juba praegu.
- Palgakorralduse (6. peatükk) muutuvpalga kriteeriumite analüüsist tulenevalt (vt peatükk 4.1) on ettepanekuks säilitada 20% piirmäär ning ühtlustada nõude kohaldumine ka avaliku teenistuse töötajatele. Lisaks näha ette teisi lisatasu komponente (nt lahkumisel makstav hüvitis), mis ei kuulu piirmäära alla, kuid oleksid piisavalt ressursitõhusad, et anda paindlikust juhtimisotsuste tegemiseks.
- Distsiplinaarmenetlusse (8. peatükk) lisada säte, millega antakse asutuse juhile võimalus määrata tinglik karistus ja anda sellega ametnikule võimalus enda n-ö parandamiseks.
- Teenistussuhte lõpetamise (11. peatükk) puhul on oluline analüüsida töölepingu seaduses sätestatud poolte kokkuleppele sarnase regulatsiooni kehtestamist (täpsemalt analüüsi peatükis 3.1).
- Teenistusstaazi (§ 107) arvestamine tuleks ühildada töölepingu seadusega sarnaselt ametiasutuse staazi põhiseks.
- Eraldi tuleb kaaluda kuivõrd mõistlik ja vajalik on ka ametnikele kohtueelse lepitusorgani loomine. Lihtsam, odavam ja kiirem viis teenistussuhete vaidluste lahendamiseks aitaks

kaasa huvide tasakaalule, mis avalikus teenistuses kipuvad olema pigem asutuse poole kaldu (vt peatükk 1.1).

Seega tuleb tõdeda, et ootused Eesti avalikule teenistusele ei erine paljude teiste riikide reformi suundadest, kus peaasjalikult on liigutud ühtse töösuhete regulatsiooni poole era- ja avalikus sektoris. Samas seab Eesti põhiseadus avaliku teenistuse reformidele piirid. Eestis on ametnik seotud teenistus- ja usaldussuhetega, millest tuleneb ametniku eriline roll riigistruktuuris, sh vastutus, eetilised, professionaalsus. Samas aga tuleb tähele panna, et analüüsi käigus kogutud ametnikkonna enda tagasiside kohaselt sellist eristamise vajadust ei nähta. See võib tähendada, et lisaks regulatiivsetele muudatustele võib olla vajaka jäämisi rolli selguse osas – kas ja kuidas ametniku sellist rolli ja funktsiooni rakenduslikult mõtestatakse. Siinkohal on oluline tähelepanu pöörata rakenduspraktika suunamisele ja kujundamisele, üheks võimaluseks on ATS käsiraamatu vastavasisuline täiendamine.

AVALIKU TEENISTUSE RAKENDAMISE FUNKTSIOONI SIDUMINE ÕIGUSLOOME TEGEVUSTEGA

Avaliku teenistuse efektiivseks ja terviklikuks kujundamiseks ning kompetentside vajalikul määral arendamiseks tehakse ettepanek kaaluda avaliku teenistuse seaduse rakendamise funktsiooni ühendamist õigusloome tegevustega ning kompetentsi arendamist Rahandusministeeriumis kui valdkonna arendamise eest vastutavas institutsioonis.

Varasemad uuringud on viidanud Eesti avaliku teenistuse killustatusele ning liigsele detsentraliseeritusele, mis on viinud ebaühtlaste juhtimispõhimõtete ning teenistustingimuste rakendamiseni. Killustatuse vähendamiseks määrati 2013. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadusega avaliku teenistuse personalijuhtimise ja -arengu eest vastutavaks ning keskseks koordineerijaks Rahandusministeerium, mis peaks omama piisavalt ressursse ning autoriteeti riigiülese avaliku teenistuse strateegia ning ühtsete põhimõtete loomiseks. Teisalt on endiselt mitmed funktsioonid erinevate asutuste vahel jaotunud – Justiitsministeerium vastutab õigusloome ning Riigikantselei tippjuhtide värbamise ja arendamise eest, mis ei aita kaasa terviklikkuse tagamisele.⁴⁸

Avaliku teenistuse rakendamise funktsiooni sidumist õigusloome tegevustega toetab osati hea õigusloome ja normitehnika eeskiri⁴⁹, kus on välja toodud, et erinevates seaduseelnõu algatamise vajaduse põhjendustes on kandev roll senise õigusliku regulatsiooni rakendamise praktikal. Avaliku teenistuse seaduse puhul on siin vastuolu, kuna avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide praktikat analüüsib Rahandusministeerium ning Justiitsministeeriumil seaduseelnõu algatamiseks vajalikku ülevaadet valdkonna senise õigusliku regulatsiooni rakendamise praktikast ei ole. Samas on Justiitsministeerium käesoleva analüüsi kontekstis juhtinud tähelepanu, et Justiitsministeeriumi pädevuses on kogu riigi- ja haldusõiguse põhimõtteline kujundamine, mistõttu on paratamatult Justiitsministeeriumi käes seadusloomeline pädevus seoses ATS-ga.

KPMG analüüsis samuti 2016.aastal Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi tegevusi avaliku teenistuse korraldamisel ja arendamisel⁵⁰ ning jõudis järeldusele, et kuigi ministeeriumide osakondade/talituste vahel dubleerivaid tegevusi ei leitud, on sellegipoolest Justiitsministeeriumis ja Rahandusministeeriumis arendatud sarnaseid kompetentse ning selle valdkonna kahe ministeeriumi osakondade/talituste ülesanded kuuluvad ühte protsessi (avaliku teenistuse korraldamine ja arendamine). Leiti, et valdkonna ühendamine aitaks saavutada vajalikku sünergia ja

⁴⁸ <https://digikogu.taltech.ee/en/Download/49bebdac-7c32-40fc-8970-3fb2e72ce50a>

⁴⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228>

⁵⁰ <https://www.fin.ee/media/458/download>

toetaks eesmärgi täitmist. Tehti ettepanek ühendada Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse avaliku teenistuse seadusega tegelev teenistuskohat Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnaga (RIHATO) ning tihendada RIHATO koostööd Sotsiaalministeeriumi tööelu arengu osakonnaga. Töölepingu seaduse valdkonnad on osaks kogu asutuste personalijuhtimises, mistõttu on Rahandusministeeriumi roll avaliku teenistuse personalipoliitika kujundajana, ka selles valdkonnas olulise mõjuga. Seega hõlmaks avaliku teenistuse tervikvaate omamine ühelt poolt personalipoliitikat ja sisendit töölepingu seadusandlusest, teisalt koondaks avaliku teenistuse seadusega reguleeritavad valdkonnad.

3. JUHTIMISKVALITEEDI ARENDAMINE

3.1 Juhtimiskvaliteedi väljakutsed ja suunad

Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse poolt kaardistatud juhtimiskvaliteediga seotud väljakutsetest selgus, et peamiselt esineb probleeme juhtidele ootuste seadmises ja seeläbi ka juhtimistasandite omavahelises koostöös, tulemusjuhtimise juurutamises ja riigi suurema strateegia elluviimise sidustamises madalamate tasemetega, juhtide hindamises ja arendustegevuste planeerimises. Personalijuhid töid takistustena välja ka ebapiisava keskse toe ning tajutakse, et arendustegevused ei ole piisavalt sünkroonis väliskeskkonna mõjutustega. Väljakutsetena nähakse ka poliitilise tasandi nõrgemat juhtimiskogemust ning juhtide erinevaid ootuseid enesearengule.

Mitmed all pool väljatoodud võimalikud suunad nõuavad esmalt ühtsete seisukohtade ja kokkulepete sõlmimist. Seejuures nähakse erinevaid juhtimistasandeid omavahel põimununa nii vertikaalses kui ka horisontaalses vaates, mistõttu suurenevad ootused keskse toe ja lähenemise olemasolule. Näiteks peetakse silmas koordineeritud arendustegevusi, ühtsemat lähenemist avaliku sektori ülestele tasustamissüsteemidele ja tulemuste seadmise ning hindamise raamistikele. Ka ootused juhtidele on kirjeldatud väga erinevalt, sh ametijuhendites ning asutuste kompetentsimudelites, mistõttu juhte ja saavutatud tulemusi hinnatakse erinevalt ja seeläbi on keeruline sidustada tulemusi riigi pikema ja laiemaga strateegilise vaatega. Samas on tänases detsentraliseeritud süsteemi juhtidega seotud tegevused delegeeritud eelkõige asutuse tasandile.

Juhtimiskvaliteedi arendamise suunad lähtuvad eeldusest, et tulemuste saavutamiseks on vaja selgust n-ö poliitilises tellimuses ning jagatud arusaama, milliseks soovime Eesti riiki ja ühiskonda kujundada. Strateegia „Eesti 2035“ koos arengukavadega, valitsuse tegevusprogramm ja riigieelarve seadus ehk pikaajaline vaade, lühiajaline plaan ja elluviimist tagavad ressursid, peavad käima ühte jalga. Ideede realiseerimiseks on vaja võimekaid juhte, kes tahavad ja oskavad juhtida nii inimesi, aega kui ka raha üha kiiremini muutuv, ebakindlas, keerulises ja mitmetähenduslikus maailmas. Analüüsi autorid toovad välja, et sisuliselt võib Eesti avalikus teenistuses eristada kolme juhtimistasandit: tippjuhid, keskastmejuhid ja esmatasandi juhid. Oluline on siinjuures täpsustada, et definitsioon ei ole üheselt kinnitatud, mis võib viia olukorrani, kus kinnitatud definitsiooni puudumine võib hakata takistama analüüsis tehtavate ettepanekute ellu viimist (näiteks keskastmejuhtide tähtsajalisuse rakendamine). Üldistatult võib juhtimistasandite jaotuse kokku võtta järgmises tabelis.

Tabel 5. Juhtimistasandid avalikus teenistuses

Grupp	Definitsioon	Näited ametinimedest	
		Riik	Kohalik omavalitsus
Tippjuhid 1	tippjuhid vastavalt VV määrusele	kantsler, asekantsler, peadirektor	linnapea, abilinnapea, vallavanem, abivallavanem
Tippjuhid 2	hallatava asutuse juhtkonna liikmed (<i>ei ole avalikud teenistujad</i>), peadirektorite asetäitjad	hallatava asutuse juhid, peadirektori asetäitjad, prefekt	linnasekretär, vallasekretär, linnaosa vanem
Keskastmejuht	tippjuhile (1 ja 2) alluv juht	osakonna juhataja, keskuse juht	osakonna juhataja, keskuse juht
Esmatasandi juht	keskastmejuhile alluv juht	teenistuse juht, talituse juht, grupijuht	teenistuse juht, talituse juht

Allikas: Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse juhtimiskvaliteedi analüüs

Kuivõrd on analüüsi fookuses lähtuda juhtide arendamisest ja seega erinevatest juhtimistasanditest terviklikult, on sellega seotud väljakutsete kaardistamises jõutud teatud probleemkohtadeni, mis esinevad vaid kindlatel juhtimistasanditel. Seetõttu keskendutakse esmalt keskastmejuhtide ja tippjuhtide asetäitjate tasanditele ning siis juhtimiskvaliteedi arendusvõimalustele terviklikumalt.

KESKASTMEJUHTIDE MOBIILSUSE TÕSTMINE LÄBI TEENISTUSSUHETE REGULATSIOONI MUUDATUSTE

- Keskastmejuhi rolli defineerimine.
- Keskastmejuhtide mobiilsuse suurendamine, sh läbi tähtjaliste töösuhete või rotatsiooni tõhustamise.
- Töösuhete lõpetamiseks poolte kokkuleppele (TLS § 79) sarnase mehhanismi loomine avalikku teenistusse.

Seaduse tasandil muudatuste tegemine võib olla tõuketeguriks muudatuste ellu kutsumisel. Üheks võimaluseks on tippjuhtidega sarnase tähtjalisuse rakendamine ATSiS ka keskastmejuhtidele, sh arvestades, et lisaks tuleb arendada edasi juhtimiskvaliteeti terviklikult. Taoline lähenemine võib toetada horisontaalsete ja vertikaalsete karjäärivõimaluste tekkimist. Tähtjalisuse sätestamine ei ole aga ainuke mobiilsust tõstev meede, mistõttu on peatükis väljatoodud ka selle alternatiivid.

Keskastmejuhtide juhtimiskvaliteeti mõjutavate tegurite puhul, hindasid kaasatud sihtrühmad olulisemaks tasu vastavust kohustustele, parema arengutöö pakkumist ja suuremat tunnustamist. Optimaalseks ajaks ühel ametikohal keskastmejuhina töötada, peetakse sihtrühma sõnul 5–10. aastat, kuid ühel nõul ei olda, kas see peaks olema seadusandlikult reglementeeritud. Eelkõige põhjendatakse, et selline ajaraam on piisavalt pikk visiooniks ja selle elluviimiseks ilma n-ö mandumiseta, teisalt aitab tähtaeg pakkuda motivatsiooni pingutamiseks. **Samas tõdetakse, et kõige suurem probleem on keskastmejuhi rolli selguses ja ootustes.** Valdcondades, kus keskastmejuht on ka oma konkreetse valdkonna tippspetsialist, oodatakse pigem tugevat arengutöö pakkumist ja karjääri kujundamist asutuse/valitsemisala sees, mitte tähtjalist ühetaolist lähenemist. Standardset teeb rolli kirjeldamise keeruliseks ka organisatsioonide erinev suurus. Eesti kui väikese riigi puhul on variatsioonid eriti silmapaistvad, näiteks võib keskastmejuht suures ametiasutustes juhtida kümnete

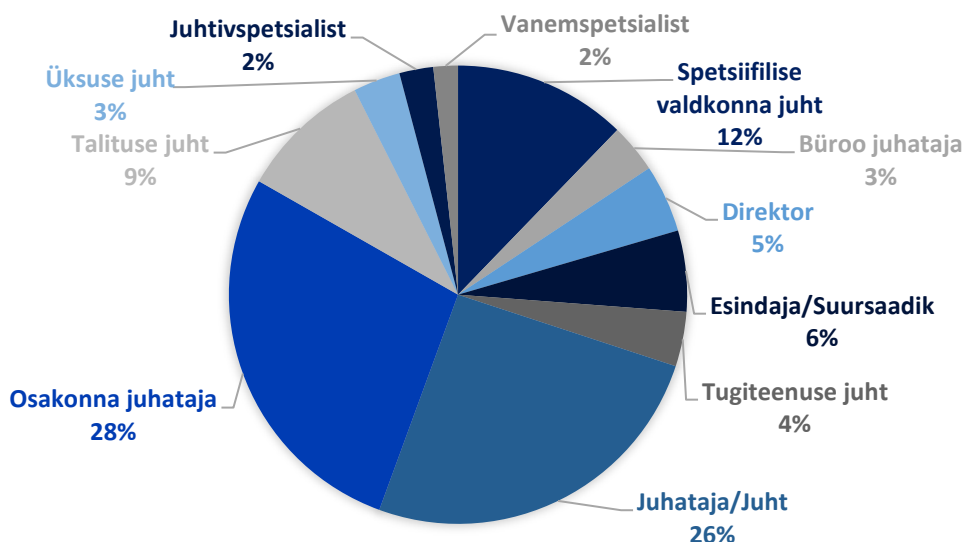
või isegi sadade inimeste tööd, samas kui väiksemas asutuses võib alluvate arv jääda paari-kolmeni. Järgmises tabelis on koondatud keskastmejuhid alluvussuhete arvu järgi riigi personali ja palgaarvestuse andmekogu andmete alusel. Andmed on indikatiivsed andmaks ülevaadet keskastmejuhtide rolli variatsioonist, sh võib mõne talituse juhi alluvuses olla mitmeid üksusi.

Tabel 6. Alluvate arv keskastmejuhi ametnimetuste lõikes

	Osakonna juhataja	Talituse juht	Valdkonnajuht	Üksuse juht	Juhataja
Min	2	2	2	2	2
Max	56	161	29	42	78
Keskmine	12,6	21,5	9,5	21,7	14,5
Mediaan	10	13,5	8	23,5	10,5

Allikas: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Asutuse ja ülesannete spetsiifilisusest lähtuvalt hinnatakse keskastmejuhte väga erinevalt. Mõnes asutuses on keskastmejuht juhtivspetsialist, vanemspetsialist, auditijuht, teises direktori asetäitja, osakonna juhataja, talituse juht. Joonisel 3 on koondatud erinevate ametikohtade spetsiifika, mille puhul on avaliku teenistuse asutused määranud **ametikoha juhi tasemeks „keskastmejuht“**. Olgu täpsustatud, et taoline spetsiifika ei väljenda üksikasjalikult ametikoha ülesannete täpsust või juhtimisulatus, vaid annab üldise ülevaate, kuivõrd erinevalt keskastmejuhtidele avalikus teenistuse ametiasutustes lähenetakse.



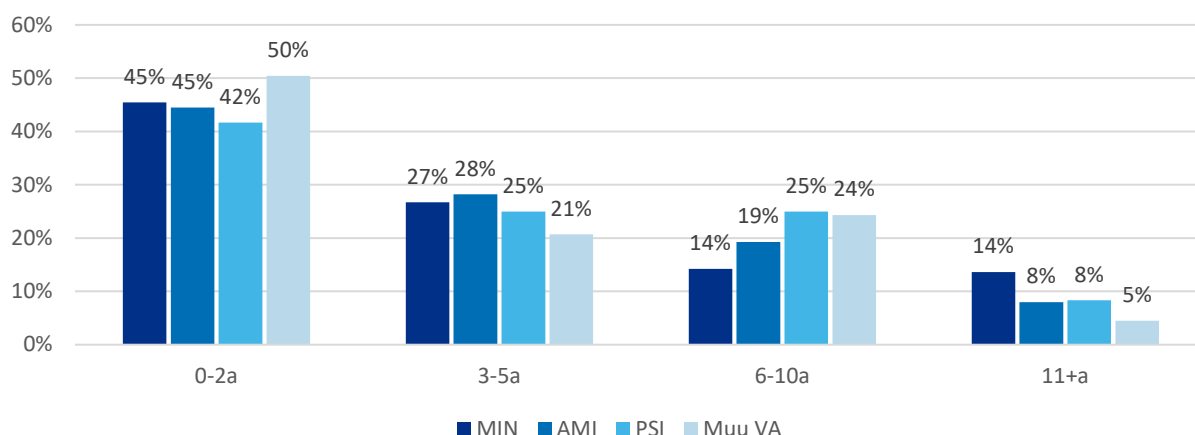
Joonis 3. Ametikohtade jagunemine ametinimetuse spetsiifika järgi, mille juurde kuulub tunnus keskastmejuht. Allikas: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Sarnasemalt võib keskastmejuhi rollile lähenemist leida ministeeriumides, kus kõikide 11 ministeeriumi põhimääruse kohaselt on struktuurüksusteks osakonnad ja nende juhtideks osakonna juhatajad (va Välisministeeriumis, kus on nimetusena kaustusel osakonna peadirektor). Olulist rolli kannab siin hierarhia, mis on üsna täpselt paigas – kantsler, asekancler, osakonna juhataja ning mõnel juhul järgnevad talitused/bürood.

Keskastmejuhtide juhtimiskvaliteedi tõstmise juures on analüüsi kaasatud sihtrühmad välja toonud, et osaliselt võib positiivset eeskujut leida Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide süsteemist. Tippjuhtide süsteemi kõige olulisemaks komponendiks peetakse Riigikantseleisse koondatud keskset koordinatsioonifunktsiooni, aga ka läbimõeldud mobiilsuse toetamist tuginedes tähtajalistele

teenistussuhetele ja kesksele värbamissüsteemile. OECD on oma uuringus⁵¹ välja toonud positiivseid seoseid tulemuslikkuse ja eesmärgipärase värbamise, tunnustamise ning tähtajalisuse vahel. Samas on tippjuhi rolliselgus ja funktsioon, võrreldes keskastmejuhi omaga Eesti kontekstis palju selgemini määratletavam. Selleks, et liikuda ühtsete lahenduste ja arendustegevuste poole, tuleb selgelt defineerida, kes on keskastmejuht, keda kesketesse tegevustesse kaasatakse ja milline on keskastmejuhi roll organisatsioonis. Oluline on siin tähele panna, et kui tihti alustatakse **juhtimistasandite defineerimist ülevalt-alla suunal, tuleb Eesti asutuste väiksust arvestades juurde vaadata ka alt-ülesse suunda**. Väga klassikalistes juhtimismudelite jaotuses on keskastmejuhi rolliks koordineerida ja juhtida esmatasandijuhtide tööd ning tegeleda strateegilise- ja ressursside juhtimisega, samal ajal kui esmatasandi juhi roll on omada valdkonna pädevust ning juhtida otseselt valdkonna spetsialiste⁵². Eestis aga täidab keskastmejuht peaaesjalikult tavapärasel juhtimismudelil esmatasandijuhile pandud ootusi, sh on valdkonna eestkõneleja ja teenistujate vahetu juht. Seega on keeruline üheselt väita, et kõik keskastmejuhid täidavad samu ülesanded samas rolli ootuses.

Statistiliste näitajate analüüs toob välja, et ametiasutuste ja ametikohagruppide võrdluses on ka keskastmejuhtide ametikohastaaž väga erinev. 30% keskastmejuhtidest on oma praegusel ametikohal olnud üle 5 aasta, 9% üle 11 aasta ning 1% 20 ja rohkem aastat. 46% keskastmejuhtidest on ametikohal olnud 3–10. aastat ning sama suurusjärg, 46%, on oma ametikohal olnud alla 2 aasta (joonis 4).



Joonis 4. Keskastmejuhtide staaž ametikohal ametiasutuste gruppide lõikes. Allikas: keskastmejuhtide tähtajaliste teenistussuhete uuring 2022. Min – ministerium, AMI – ametiasutus, PSI – põhiseaduslik institutsioon, muu VA – muu valitsusasutus.

2022. aasta meediaväljaannetest võib leida mitmeid artikleid ja seisukohti, kus arutletakse vajaduse ja võimaluse üle **kehtestada Eestis tähtajalise töösuhte regulatsioon sarnaselt tippjuhtidega ka keskastmejuhtidele**. Peamiselt nähakse selles võimalust tõhustada rotatsioonisüsteemi, avardada arengu- ja karjäärivõimalusi ja soodustada tippjuhtide järelkasvu. Samuti võib meedias leida tippjuhtide seisukohti, et tähtajalisus aitab suurendada ametnike kompetentsust, pühendumust, motivatsiooni ja mobiilsust, ennetades samas näiteks pinge- ja stressirohkust tööst tingitud väsimust või isegi terviseprobleeme.⁵³

Analüüsi käigus kogutud andmete ja toimunud arutelude põhjal võib välja tuua, et keskastmejuhtide staaž ja liikumine ametikohtade põhiselt on väga hektiline sõltudes paljuski asutusest ja tippjuhtist. Teisalt tajutakse probleemina, et kümneid aastaid samal ametikohal olev juht ei ole individuaalselt

⁵¹ <https://www.oecd.org/gov/38990099.pdf>

⁵² <https://open.lib.umn.edu/exploringbusiness/chapter/6-3-organizing/>

⁵³ <https://www.err.ee/1608489290/riigisekretar-soovib-muuta-koik-korgemate-ametnike-lepingud-tahtajalisteks>

ega kollektiivselt edasiviiv. Tähtajaliste lepingute jõustamise juures leitakse, et olulist tähelepanu peab pöörama sellega kaasneda võivale **politiseerimise ohu vähendamisele, halduskoormuse jaotusele ning ametikoha atraktiivsuse ja kindlustunde säilitamisele**. Politiseerimise ohu vähendamine või vältimine on demokraatliku riigikorra vundament, nii tuuakse ATSi käsiraamatus välja, et just ametkond on see, mis peab tagama põhiseadusliku korra jätkusuutlikkuse.⁵⁴ Riskide maandamiseks võib kaaluda siinjuures keskastmejuhi ametisse nimetamise õiguse viimist kantsleri tasandile, et poliitiline juhtimiskultuur ministri näol ei saaks tähtajaliste ametikohtade juures liigselt domineerivaks.

Tähtajalise meetme toetava argumendina tuuakse välja, et tähtajaline töösuhe võib soodustada **keskastmejuhtide rotatsiooni ja vabastada juhtivaid ametikohti värskemate ideede ja vajadusel ka teistsugusemate teadmiste või oskustega inimestele. Juhtide suurem mobiilsus võib mõjuda positiivselt nende enda motivatsioonile ja pühendumisele ning töö tulemuslikkusele ja eesmärgistatusele**. Tähtajalisuse laiem rakendamine võib mõjuda positiivselt arenguvõimaluste pakkumisele, sh aitab mitmekesise kogemuse omandamine valmistuda tippjuhi rolliks ning tõsta riigi kui tööandja mainet, võimaldades omandada riigisektoris erinevaid kogemusi ja teha karjääri.

Teisalt tuleb arvesse võtta lepingute tähtajalisuse õiguslikke küsimusi ja kujunenud praktikat. Juba peatüki alguses sai välja toodud, et keskastmejuhi roll ja ootused on vähem üheselt sisustatavamad kui seda on tippjuhi omad. See erinevus tuleb välja ka regulatsioonide tasandil. ATSi kehtestatud tippjuhtide 5. aastast teenistussuhet saab võrrelda erasektoriga, kus üldjuhul kohaldatakse tippjuhtidele tähtajalist juhatuseliikme lepingut. Keskastmejuhtide puhul on erasektori praktika tulenev töölepingu seadusest, eelkõige Euroopa Liidu direktiivist 1999/70/EÜ⁵⁵. Direktiivi üks põhimõtte on, et korduvaid tähtajalisi töösuheteid ei ole lubatud rakendada alaliste ülesannete täitmiseks, selleks peaks olema objektiivne alus (alused on välja toodud TLS §-s 9 lg 1) või kui on kehtestatud mingid muud meetmed järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vastu. Seega on töölepingu seaduses ette nähtud piirangud eesmärgiga kaitsta töötajat ebakindlasse olukorda sattumise eest, mis kaasneb pidevalt tähtajaliste töölepingute alusel töötamisega. **Avaliku teenistuse seadusega on võimalik näha ette erisusi, nii nagu seda on tehtud tippjuhtide puhul (ATS § 23), kus on piiratud järjestiku tähtajaliste lepingute sõlmimise võimalust ning seeläbi on tähtajalisuse kehtestamine direktiiviga kooskõlas**. Samas tuleb arvestada, et regulatsiooni kehtestamine avalikus teenistuses tekitab olulisi erinevusi avaliku teenistuse- ja erasektori keskastmejuhi positsioonide vahel ning võib avaldada mõju avaliku teenistuse keskastmejuhtide ametikohtade atraktiivsusele.

Käesoleva analüüsi raames paluti jagada tähtajaliste töösuhete kasutamise kogemust ja võimalusi oma riikide regulatsioonidele tuginedes **EUPAN**⁵⁶ **võrgustiku liikmetel. Kokku vastasid 20. riigi ja Euroopa Komisjoni esindajad. Üldiselt tuleb tõdeda, et üheski vastanud riigis ei ole tähtajalised töösuhed peamine lepingu liik ja neid kasutatakse pigem harva ning reguleeritud juhtudel**. Teatud riikides, näiteks Lätis, Leedus, Austrias ja Iirimaa, on tähtajalised positsioonid ette nähtud tippjuhtidele aga mitte keskastmejuhtidele. Üldist tähtajalist määramist kasutatakse enamasti asendamiseks või tähtajalisest iseloomust tulenevate ülesannete täitmiseks. Rootsis, Austrias, Ungaris, Leedus, Portugalis ja Poolas on võimalik sõlmida tähtajalisi kokkuleppeid teatud ametipositsiooni täitmiseks tähtajatu lepingu sees. See tähendab, et tähtajatult teenistusse/töölle võetu võib liikuda näiteks Rootsi puhul juhi ametikohale 5-6 aastaks (ei ole eraldi reguleeritud pikkust), mille järgselt naaseb esialgsele tähtajatule positsioonile. Oluline on märkida, et kuivõrd on nii tagatud töötaja töökoha kaitse, ei näe Rootsi siin ka vastuolu EU direktiiviga 1999/70/EÜ. Ka Saksamaal ei

⁵⁴ <https://www.fin.ee/media/1144/download>

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0070&from=EN>

⁵⁶ <https://www.eupan.eu/>

erine tähtajaliste töösuhete kasutamise üldine loogika teistest riikidest, küll aga on seal oluline roll juhtivtöötajate hindamisel ja tulemustel. Näiteks kohaldatakse kõikidele juhtidele katseaega ning on ettenähtud ka regulatsioon töösuhete lõpetamiseks kui selgub, et juhtimisoskused ei vasta ootustele. Prantsusmaa, Iirimaa ja Portugal näevad ette erandid tähtajalise lepingu kasutamisel kiireloomuliste ülesannete täitmiseks, sellisel juhul ei tohi selle ülesande täitmise lepingu periood olla pikem ühest aastast. **Kuivõrd on avalikele teenistujatele tagatud enamasti tähtajatu töösuhe, ei nähta seetõttu ette eraldi hüvitisi või hüvitiste piiranguid tähtajalistete töösuhetele avalikes teenistustes võrreldes tsiviiltöösuhetega.** Erandiks on Läti, kus on reguleeritud, et tähtajalise lepingu varasema lõpetamise puhul avalikus teenistuses nähakse ette 3 kuulise töötasu hüvitis, kui ei ole tagatud juba teist ametikohta mujal. Hollandis on inimesel, juhul kui töösuhe lõpetatakse tööandja algatusel, õigus nõuda tasu 1/3 ulatuses kuupalgast iga varasema staažiaasta kohta. Ka ei ole ühegi riigi esindaja sõnul ette näha, et nende riikide puhul oleks huvi tähtajaliste lepingute kasutamist laiendada. Vastupidiselt võib välja tuua näiteks Hispaania, kus 2022. aastal viidi läbi ajalooline reform, et vähendada tähtajaliste lepingute kasutamist ja tagada töötajatele suurem kindlustunne tähtajatute lepingute näol⁵⁷.

Kuivõrd ei ole tähtajaliste töösuhete kasutamine Euroopas laialdaselt levinud, on avaldatud väga vähe teaduslikke uuringuid tähtajalise ametipositsiooni positiivsetest mõjudest. Väga üldistatult taanduvad sellised uuringud pigem tulemuslepingutele,^{58,59} mille sisu on märksa laiem kui üksikult perioodi tähtaeg. Küll aga annavad uuringud toetust, et ajaliselt raamistatud eesmärkidega töötamine võib mõjuda positiivselt tulemuste saavutamisele ja töötaja motivatsioonile ning eneseteostusele. Konstruktivse vastuargumendina leiab teaduskirjandusest seisukohti, mille kohaselt suurendavad tähtajalised lepingud ametnike ebakindlust ja politiseerimise võimalusi. Tähtajaliste ülesannete püstitamine mõjutab eesmärkide tähtaegu – fookusesse tulevad lühiajalised eesmärgid, tahaplaanile jääb pikaajaline vaade ja investeeringud. Siinkohal võib oluliselt keskastmejuhi otsuseid mõjutada tippjuhi ootus, kas ollakse suunatud vaid eesmärkide täitmisele või pigem julgustatakse riskima ja uusi lahendusi leidma eelduses, et alati ei pruugi õnnestuda. Ehk kas see, et „katsetame“ ja „õpime vigadest“, et saavutada uut, innovaatilist lähenemist, saab karistada (ei valita uuesti ametikohale) või mitte.

Seega saab keskastmejuhtide tähtajalisuse rakendamine olla riigis põhimõtteline otsus. Lähenemise poolt leiab nii poolt kui vastu argumente, kuid lisaks tähtajalisusele on juhtimiskvaliteedi tõstmisel olulised ka arendustegevused. Keskastmejuhtide karjäär peab olema terviklikult toetatud, see tähendab, et võimalused avalikus sektoris rakendust leida, peaksid säilima ka pärast tähtajalise väljakutse lõppu.

Kaasatud sihtrühmad nägid välja toodud probleemide lahendamisel alternatiivina töösuhete lõpetamise paindlikumaks muutmist. Eelkõige jõustada lõpetamise alusena **poolte kokkulepe või sarnane mehhanism ATSi**. Töölepingu seadus näeb ette, et kui osapooled on jõudnud otsuseni töösuhete lõpetada ning nõustuvad lõpetamise tingimustega (lõppkuupäev, hüvitis), siis ei ole oluline, kelle algatusel ja mis põhjustel kokkulepet sõlmima asuti⁶⁰. ATSi sellist võimalust ette ei näe ning piiratud on kokkuleppe sõlmimise tegurid, näiteks kohalduv hüvitisele muutuvpalga 20% piirmäär. Poolte kokkuleppe reguleerimine võib aidata kaasa juhtimiskvaliteedi väljakutsete edendamisele. Juriidilise nüansina tuleb arvestada, kuidas praktikas kokkuleppe sõlmimine ATSi kontseptsiooni kohalduv. Justiitsministeerium analüüsi koostamise käigus pakkunud välja alternatiivse võimaluse keskastmejuhi vabastamiseks koostöö mittelaabumise sättega.

⁵⁷ <https://xmlinternational.com/https-xmlinternational-com-blog-contingent-labor-reform-in-spain-what-changes-in-2022/>

⁵⁸ <https://www.researchgate.net/publication/254321982> Performance Contracts and Goal Attainment in Government Agencies

⁵⁹ <https://www.researchgate.net/publication/236015596> Public Performance Contracting Benefits and Consequences

⁶⁰ <https://www.tooelu.ee/et/30/toolepingu-loppemine-poolte-kokkuleppe/>

Otsustamise jaoks tervikpildi loomiseks on oluline täiendada, et Sotsiaalministeeriumi töötas 2018. aastal välja töölepingu seaduse ja töötervishoiu ning tööohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse. Seal kajastatud ettepanekuga nähakse ette võimalus tähtajalise töösuhte sõlmimine poolte vaba tahte alusel ning sellisel juhul ei kohalduks praegused karmid reglemendid. Vaba tahte alusel sõlmitud kokkuleppeks ei pea töösuhte iseloom olema tähtajaline või esinema muu seaduses kirjeldatud mõjuv põhjus.⁶¹ Ühest küljest annaks taoline lähenemine võimaluse kujundada asutustel endal mobiilsust ja vertikaalset karjääri toetavat organisatsioonikultuuri, teisalt annaks see otsustuspädevuse tähtajalisuse suhtes ametikohtadele, millele kohalduvad erinõuded (nt riigisaladus). Asutustele tähtajalisuse kehtestamise kaalutusõiguse andmine ei pruugi toetada laialdasemalt avaliku teenistuse sisest liikumist ja karjäärivõimaluste teket. Oluline on siinkohal aga tähelepanu pöörata, et kehtiva avaliku teenistuse seaduse alusel on juba täna võimalik keskastmejuhi ametikoht täita tähtajalise kokkuleppega rotatsiooni korras. Roteerumine keskastmejuhi kohale võib olla hea võimalus interim⁶² loogika sissetoomiseks avaliku teenistusse. Näiteks kui keskastmejuhil on vaja käima lükata oluline projekt või ellu viia suured muutused, saab roteeruda väga hea projektijuhi sellele keskastmejuhi kohale tähtajaliselt. Teisalt võib roteerumine võimestada organisatsioonisisest karjääri – tööandja vaates maandaks tähtajaline rotatsioon noorele spetsialistile juhi ülesannete andmisega kaasnevat riski, teisalt toetaks asutusesisest hierarhilist liikumist spetsialistist juhiks.

KESKASTMEJUHTIDE ARENDAMISE JA MOBIILSUSE SUURENDAMISE TUGIMEETMETE RAKENDAMINE

- Keskastmejuhtide arenguteede loomine, koos ressursivajaduste ja rollijaotusega.

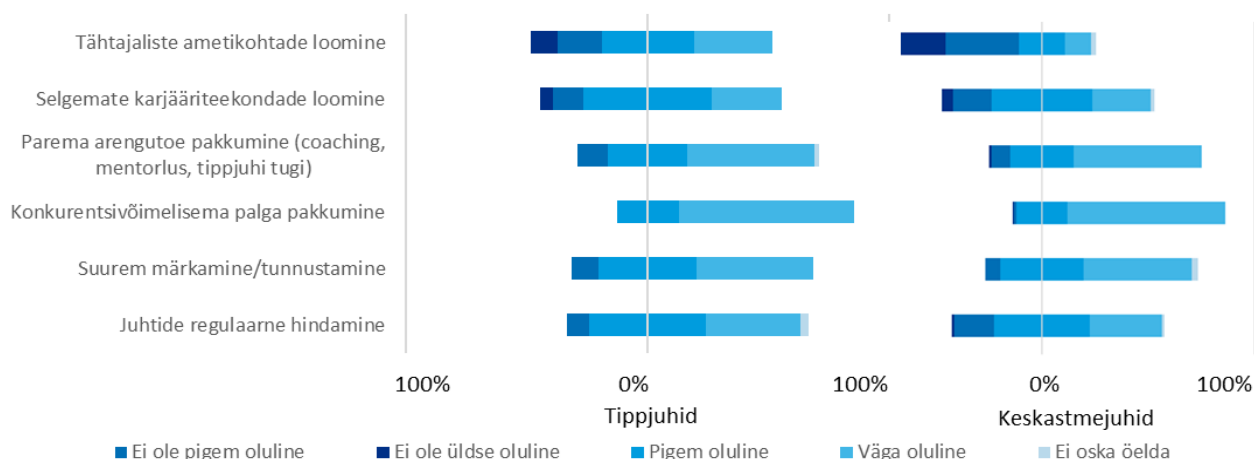
Kuivõrd uuringud ja analüüsid ei toeta üheselt, et keskastmejuhtide vähene mobiilisus oleks esmaseks probleemiks avaliku teenistuse juhtimiskvaliteedi arendamisel, ei tähenda see, et keskastmejuhtide arendamisele ei peaks suuremat tähelepanu pöörama. Analüüsi väljakutsete kaardistamise käigus võis märgata teatud rahulolematust juhtimiskvaliteediga keskastmejuhtide tasandil, mistõttu tuleb suuremat tähelepanu pöörata selle sihtrühma arendustegevustele. Teisalt, kui eesmärk on mobiilsust mõjutada läbi tähtajalise töösuhte regulatsiooni on sinna juurde vaja arendada komplektset karjääri toetamise süsteemi.

Analüüsi läbiviimist toetava väliseksperti alauuring (vt analüüsi lisa), näitas selgelt, et keskastmejuhtide juhtimiskvaliteedi tõstmise puhul nähakse võimalikke meetmeid üsna mitmekesisena. Vajadust keskastmejuhtide süsteemse arendamise järele on välja toodud ka mitmetes strateegilistes dokumentides (nt OECD 2011.a. riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskavas, riigi kui tööandja personalipoliitika valges raamatus jm) ning analüüsid (nt inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna 5 „Suurem haldusvõimekus” tulemuslikkuse hindamise ja mõjude analüüsis⁶³ jt).

⁶¹ https://advokatuur.ee/uploads/files/TLS%20ja%20TTOS%20VTK_25062018.pdf

⁶² <https://www.vvt.ee/teenused/interim-juhtimine/>

⁶³ https://vana.struktuurifondid.ee/sites/default/files/inimressursi_arendamise_rakenduskava_iark.pdf



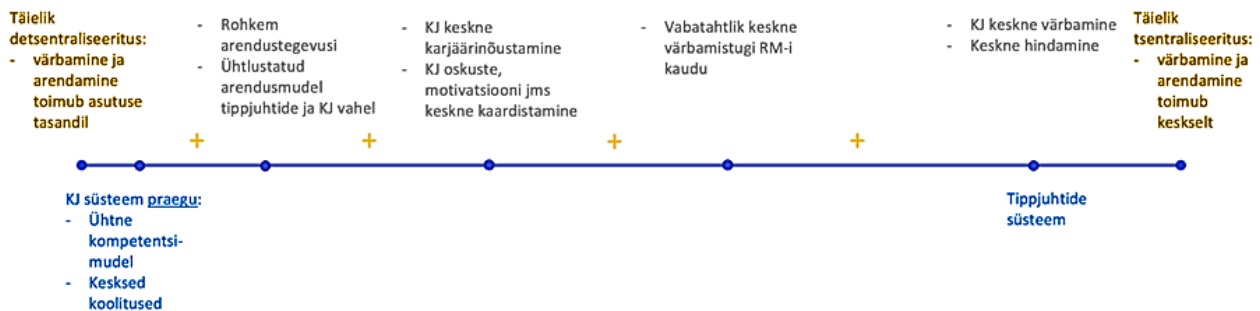
Joonis 5. Hinnang tegevustele keskastmejuhtide juhtimiskvaliteedi tõstmisel. Vasakul tippjuhtide vastused, paremal keskastmejuhtide omad. Allikas: analüüsi veebiküsitluse tulemused 2022

Keskastmejuhtide juhtimiskvaliteedi tõstmisel saab ühe tähelepanekuna välja tuua, et peetakse oluliseks keskastmejuhi rolli selgemat kirjeldamist ja kokkuleppimist. Kuni keskastmejuhtide keskse kompetentsimudeli uuendamiseni oldi olukorras, kus keskastmejuht pidi olema korraga oma ala ekspert, aga ka tugev inimeste juht. 2022. aastal uuendatud keskastmejuhtide keskne kompetentsimudel sõnastab ootused ja rõhuasetused keskastmejuhtidele oluliselt selgemalt, tõstes esile keskastmejuhi oskused inimeste juhtimisel ja eestvedamisel ning seades uued tegevusnäitajad juhtide hindamiseks. Riigiülelset oodatakse juhtide arendamisele terviklikuma tähelepanu pööramist, kus tippjuhte ja keskastmejuhte ei peaks nii raamistatult eristama nagu praegu. Väärtust nähakse ka võrgustumise suurendamisel ja karjääri liikumise toetamisel, sh karjääri teekondade loomisel. Oodatakse ühtlasemat lähenemist värbamisele, sh teatud oskuste, kogemuste, isiksuseomaduste hindamist testide jms kaudu ja rotatsiooni tegevuste jõustamist ning nende aktiivsemat kasutamist.

Nagu peatüki alguses mainitud, võiks Eestis loodud avaliku teenistuse tippjuhtide süsteemi kogemust osaliselt laiendada ka keskastmejuhtidele. Eelkõige võib tippjuhtide süsteemi tugevuseks pidada kesket koordinatsioonifunktsiooni. Samas peab arvestama ressursivõimekusega. Tippjuhtide kompetentsikeskuse, mis pakub kesket värbamis- ja arendusteenust, on investeeritud mitu miljonit eurot Euroopa Liidu ja Eesti riigi raha. Tippjuhtide kompetentsikeskuses töötab neli inimest, kes pakuvad teenust pisut vähem kui sajale tippjuhile.

Keskastmejuhtide puhul räägime avaliku teenistuses üle 800-inimeselisest ja heterogeensemast grupid, kus tippjuhtidega sarnase lähenemise kasutamine oleks märksa keerukam ja mitmeid kordi kallim. Keskastmejuhtide juhtimiskvaliteedi süsteemi arendamise puhul saab võtta üheks mõõdupuuks tippjuhtide koordinatsioonisüsteemi. Kui lisada telje ühte otsa täielik detsentraliseeritus, kus iga asutus otsustab ise, kuidas ta oma juhte värbab ja arendab kehtiva õigusruumi piires (joonis 6), siis telje teise ossa jääks täielikult tsentraliseeritud värbamis- ja arendussüsteem. Praegune süsteem, kus keskastmejuhtidele suunatud kesksed tegevused on piiritletud kompetentsimudeli ja kesksete koolitusprogrammide pakkumisega Rahandusministeeriumi poolt, paigutuks enam telje vasakusse otsa. **Peamiseks otsustuskohaks siin on, kas või kui palju lähemale peaks keskastmejuhtide koordinatsioonisüsteem liikuma tippjuhtidele.** Teoreetiliselt on võimalik luua sama ulatuslik süsteem ka keskastmejuhtidele, aga see nõuaks suuri täiendavaid investeeringuid. Keskastmejuhtide arendamissüsteemi ulatuse määravad suuresti ära sellele eraldatud täiendavad ressursid. Vähesemate ressurssidega on võimalik parandada tippjuhtide ja keskastmejuhtide arendamisprogrammide sisu ja korraldust ning ühtlustada kompetentsimudeleid. Suuremate ressurssidega on Rahandusministeeriumil võimalik võtta proaktiivsem roll keskastmejuhtide karjääri

ja mobiilsuse mõjutamisel. Iga samm joonisel 6 kujutatud teljel suurema tsentraliseerituse suunal nõuaks täiendavaid vahendeid.



Joonis 6. Keskastmejuhtide (KJ) arendamise süsteemi võimalikud arenguteed. Allikas: keskastmejuhtide tähtjaliste teenistussuhete uuring 2022

Rahandusministeeriumil ja Riigikantseilil on vaja seega esmalt välja töötada keskastmejuhtide arendamise süsteemi võimalikud stsenaariumid koos vajalike täiendavate ressurssidega ning jõustada ja toetada riigis keskselt rotatsiooni ja mobiilsuse arendustegevusi (täpsemalt järgmises peatükis), mis omakorda omaks positiivset mõju keskastmejuhtide liikumisele ja karjääritegevustele.

TIPPJUHTIDE ASETÄITJATE JA KOV-I JUHTIDE KAASAMINE TSENTRAALSETESSE ARENDUSTEGEVUSTESSE KOOS VASTUTAVA ROLLIJAOTUSE MÄÄRAMISEGA

Juhtimiskvaliteedi keskne tugevdamine nõuab olemasolevate ressursside aga ka sihtrühmade ülevaatamist. Kui tippjuhtide puhul on kõige selgemini kirjeldatud nende roll ja paigas arengutugi, siis teiste juhtimistasanditega see päris nii ei ole. Selleks, et tagada ühtne juhtimiskvaliteedi arendamine terves riigis, on vaja eraldi fookusesse tuua ka peadirektorite asetäitjad ja KOVi juhid, kes varasemalt sihipäraselt kaasatud ei ole olnud.

Selleks, et jõuda juhtimiskvaliteedi tervikliku arendamiseni, tuleb üle vaadata kaasatud sihtrühmad ja keskse arendustoe pakkumise rollijaotus asutuste vahel. Eesti avalikus teenistuses on juhtide keskne arendamine jaotatud Riigikantselei (tippjuhtide arendamine) ja Rahandusministeeriumi vahel (ülejäanud avaliku teenistuse juhtide arendamine, peamise fookusega keskastmejuhtidel). See lähenemine on toonud välja kitsaskohad, näiteks erinevate tasandite juhte on arendatud erinevate põhimõtete alusel. Lisaks on selgunud analüüsi töörühma ja fookusgruppide tagasisidest, et probleeme on ka kahe juhtimistasandi n-ö kõrvale jäämisega – **peadirektorite asetäitjad (tabelis 5 lk 23 väljatoodud tippjuht 2 liigitus) ja KOVi juhid**. Probleemile on tähelepanu juhitud ka varem, näiteks prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“ tegevuse „Tippjuhtide arendamine“ käskkirja seletuskirjas juhatakse tähelepanu, et ametite ja inspeksioonide peadirektorite asetäitjad ei kuulu justkui tippjuhtide sihtrühma, kuid ei taju end ka keskastmejuhtidena, küll aga nähakse vajadust sihtrühmale sobivate ja vajalike arendustegevuste väljatöötamiseks ja läbiviimiseks.

KOVid on seni tegutsenud kõigi taseme juhtide arendamisel iseseisvalt, oma ainelistel võimalustel piires, omamata süsteemset keskset tuge. Neid küll kaasatakse teatud tegevustesse ja võrgustikesse, kuid see on pigem juhuslik ja võimalusepõhine. Näiteks kui mõnel kesksel koolitusel tekib vaba koht, pakutakse seda ka KOVi esindajale. Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste poliitika osakonna eestvedamisel on kokku lepitud lähtealused KOVi inimvara tõhusamaks ja süsteemsemaks

arendamiseks ning ministriumide ülese tegevuse koordineerimiseks KOVi inimvara kesksel arendamisel aastatel 2022-2025. Tegevuskava hõlmab kõiki KOVi teenistujaid ja selle elluviimisel püütakse juba luua sildu nii tippjuhtide kompetentsikeskuse kui RIHATO tegevustega, koos käib KOV teenistujate arendamise koordinatsiooni juhtrühm. Selleks, et arengueesmärgid ellu rakenduksid, on teiselt poolt vaja **selgeid kokkuleppeid ja ressursse keskse koordinatsiooni vaates KOVi juhtide kaasamiseks riigi ülestesse arengutegevustesse.**

Keerulisem on lähenemine n-ö tippjuht 2 rühmale. Ka neid on võimaluste piires tegevustesse ja võrgustikesse kaasatud, nagu KOVide juhte, kuid süsteemset arendamist nende suunal seni toimunud ei ole. Tippjuht 2 gruppi kuulub riigi personali- ja palgaandmekogu alusel analüüsi koostamise hetkel 42 inimest. Kuivõrd ei ole tegu väga suure sihtrühmaga, on olulisem ametikoha sisu. Tihti on nad väga kindla valdkonna eestvedajad, kuid sarnaselt tippjuhtidega oodatakse neilt laiema haardega juhtimist. Kui vaadata erinevate asutuste tippjuht 2 ametikohtade kirjeldusi, siis eelkõige leiab sealt ootuseid koordineerimisele, meeskondade juhtimisele, asutuse esindamisele, strateegilistesse tegevustesse panustamisele, mis mõneti sarnanevad tippjuhid 1 rühmale seatud ootustega.

Selleks, et tagada tippjuhtide järelkasvu, laiendada avaliku teenistuse karjäärivõimalusi ja tõsta juhtimiskvaliteeti, on oluline pöörata süsteemsemat tähelepanu tippjuht 2 sihtrühmale. **Muuhulgas eeldab see, et lisaks ressurssidele ja vastutava rolli määramisele arendustegevusteks tuleb kaaluda ka vajadust töösuhte regulatsiooni ülevaatamiseks.** Kui tippjuhtide teenistussuhe on tähtajaline ja keskastmejuhtide puhul otsustakse tähtajaline regulatsioon jõustada, ei saa tähelepanuta jätta ka tippjuht 2 rühma puhul sarnaste tingimuste rakendamist.

JUHTIMISKVALITEEDI (ST JUHTIMISE JA JUHTIDE) TERVIKLIK ARENDAMINE

- Juhtimise hea tava sõnastamine koos rollijaotusega osapoolte vahel, juhtimisteedkonna põhimõtete sätestamisega ja investeeringute vajaduste määratlemisega.

Juhtimistasandite omavaheliseks põimimiseks ning järelkasvu ja karjäärivõimaluste tekitamiseks on vaja pakutavate teenuste määratlemist ehk kokkulepet (või n-ö juhtimise head tava), mida tehakse keskselt (nt juhtimise kvaliteedi arendamine ja teatud juhtide arendamise tööriistade loomine) ja mida tehakse detsentraalselt (nt juhtide individuaalne arendamine, keskselt loodud lahenduste kasutamine). Keskne arendamise tugevdamine nõuab nii olemasolevate struktuuride ja ressursside ülevaatamist, rollijaotuse selgust kui ka investeeringuid (nt arendustegevuste tehnoloogiasse), sealhulgas ka tippjuhtide kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumi vahel, koos sihtrühmade ulatuse määramisega.

Selge on, et avaliku sektori väljakutsed ei piirdu vaid ühe organisatsiooni tegevusega, see nõuab juhtidelt tihedat omavahelist koostööd ja kommunikatsiooni, et kokku leppida visioon ja strateegiad, ühtlustada asutuste arenguastmeid ja tegutsemise põhimõtteid ning suundi. **Aluse selliseks tegutsemiseks saab aga luua ühtne juhtimiskvaliteedi arendamine** eelkõige tulemusjuhtimise, juhtidele seatud oskuste ja hoiakute sõnastamise ning arendamise ja terviklikuma juhtide karjääriteekondade toetamise kaudu.

Eestis ei toimu ühtset, kõiki juhtimistasandeid ja avaliku teenistuse institutsioone hõlmavat pikema plaaniga kesksel juhtimisvõimekuse arendamist, selleks puuduvad hetkel vajalikud mehhanismid ning seda takistab ka juhtide arendamise killustumine Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi vahel. Tipp-

ja keskastmejuhtide kesksel arendamisel juhindutakse vastavalt tippjuhtide ja keskastmejuhtide keskestest kompetentsimudelitest, kus tippjuhtide puhul kirjeldatakse pädevused, lähtudes eeldatud tulevikuvajadustest (milline on hea tulevikujuht?), ent keskastmejuhtide puhul rohkem juhi töö olulisimate ülesannete rõhutamisest (mida peab juht hästi tegema?). Asutuste tasandil aga ei ole kompetentsimudelid üks-ühele üle võetud, neid rakendatakse, kas teatavate mugandustega, erineva kontseptsiooni alusel või ei ole kompetentsimudelid üldse kasutusel.

Keskselt pakutavad juhtide arenguprogrammid on samuti erineva mastaabi ja rõhuasetusega. Hinnanguliselt on kõige laiahaardelisemalt ja ressursimahukamalt korraldatud tippjuhtide (umbes 100 juhti) arendustegevused, mis katavad peaaegu kogu sihtrühma. Kesksed keskastmejuhtidele (ainuüksi avalikus teenistuses umbes 800 juhti) suunatud programmid on küll hästi läbimõeldud ja kompetentsimudeliga seotud, kuid sihtrühma suuruse tõttu jätkub neis kohti väiksele osale juhtidest. Osalemise huvi ja sooviavaldusi on mitmeid kordi rohkem kui tänaste ressursidega on võimalik koolitusi pakkuda. Esmatasandi juhtide arendamine on kõige ebaühtlasem, toimudes peamiselt asutuste sees, individuaalseid vajadusi ja võimalusi arvestades.

Seega eeldab juhtimiskvaliteedi edendamine et on ühine arusaamine juhtimisest ja juhtimiskvaliteedist, ning erinevad meetodid on põimitud selgelt sõnastatud ja mõõdetud eesmärkide saavutamise nimel. Teatakse, millised on hea Eesti avaliku teenistuse juhi omadused, mida ta teeb ja kuidas see mõjutab nii organisatsiooni tulemusi kui ka töötajate kogemust. Väljatöötatud kompetentsimudelid võiksid ka edaspidi olla asutuste siseselt kasutusel näiteks väärtuspõhist juhtimist toetava personalijuhtimise töövahendina, kuid ühtse juhtimiskvaliteedi saavutamiseks riigi kui terviku tasandil on vajalik sõnastada **juhtimise hea tava**. Oluline on siinjuures **ära määratleda juhtimisteedkonnad lähtudes (leadership pipeline) põhimõtetest, mille kohaselt eristatakse juhte tulenevalt juhtimisülesannete keerukusest** - nt spetsialistide juht, juhtide juhi, funktsiooni juht, organisatsiooni juht jne. Taoline lähenemine võimaldaks luua juhtide arendamise lahendused samaaegselt riigi ja KOVi juhtidele ning eristada selgelt keskse koordinatsiooni ja sekkumise ulatust.

STRATEEGILISE JUHTIMISE JOONDAMINE

- Tulemusjuhtimise ühtsete põhimõtete rakendamine riigis tervikuna.
- Juhtide teadmiste ja oskuste arendamine eesmärkide seadmise, kommunikatsiooni, seire ja tagasiside teemadel.
- Keskse tehnoloogilise lahenduse kasutusele võtmine, mis toetaks strateegilist joondumist.

Strateegilise juhtimise joondamiseks avalikus teenistuses on vaja poliitikute ja ametnike konsensuslikku kokkulepet eesmärgistamise ja tulemuse juhtimise ühtsete põhimõtete rakendamiseks riigis tervikuna; juhtide teadmiste ja oskuste arendamist eesmärkide seadmise, kommunikatsiooni, seire ja tagasiside teemadel ning keskse tehnoloogilise lahenduse kasutusele võtmist, mis toetaks strateegilist joondumist ja tulemusjuhtimise rakendamist nii riigi kui ka üksiku asutuse tasandil. Sarnaselt juurutatud tulemuspõhimõtted võivad aidata siduda ühtseks tervikuks riigi ja asutuste strateegilise vaate, luua aluse juhtide hindamiseks ja seeläbi arendusvajaduste korjeks.

Analüüsi jaoks läbi viidud küsitlustest selgus, et terviklik eesmärgistamise ja tulemuste juhtimise süsteem puudub, ent enamikes riigiasutustes on tipp- ja keskastmejuhtidega kokku lepitud aastased eesmärgid. Seega püüab iga asutus tulemusjuhtimisega tegeleda omal viisil, omade vahenditega (PlanPro, Excel, Powerpoint, asutusesisesed e-keskkonnad). **Puudu on nii terviklikust riigi**

strateegilise juhtimise kontseptsioonist, keskest vastutajast kui ka tehnoloogilisest lahendusest, mis ühtse strateegilise juhtimise praktiseerimist toetaks. Asutuse tasandil avaldub see kõige teravamini olukorras, kus tööplaanide koostamine ja rahaliste vahendite planeerimine on erinevate osakondade eraldiseisvad tegevused.

Tulemuste saavutamine ehk millegi ühiselt ära tegemine on juhtimiskvaliteedi üks kesksemaid tegureid – üheselt mõistetavad ja mõõdetavad eesmärgid ning nende järjepidev seire on ühteviisi olulised nii ühiskonna, avaliku teenistuse, organisatsiooni, tiimi kui ka indiviidi vaates. **Täendusliku töö tegemine tõstab töötajate rahulolu ja vähendab voolavust. Ühiste sihtide seadmine edendab asutuste vahelist koostööd ja annab üheselt mõistetava sisu kodanike kaasamisele.** Vastus küsimusele – mida ja miks me soovime riigina koos ära teha – tõstab ka avaliku teenistuse mainet tööandjana ja aitab kodanikul ametnike tööd mõista.

Analüüsid on näidanud, et mida tipu poole, seda positiivsemalt hindavad juhid eesmärkidele fookuseeritust, mis viitab vajadusele pöörata sihtide seadmise jälgimisel rohkem tähelepanu laiemale ringile. Ka riigi tippjuhtide 360 kraadi hindamise kahe viimase perioodi kokkuvõtetest nähtub ootus, et tippjuhid avaks ja põhjendaks selgemalt oma plaane, innustaks erinevaid osapooli neid järgima ning oleks sihtide seadmisel kaasavamad. **Samuti soovitakse, et riigi tippjuhid jälgiksid süsteemsemalt tulemuste poole liikumist ja annaks rohkem tagasisidet.**

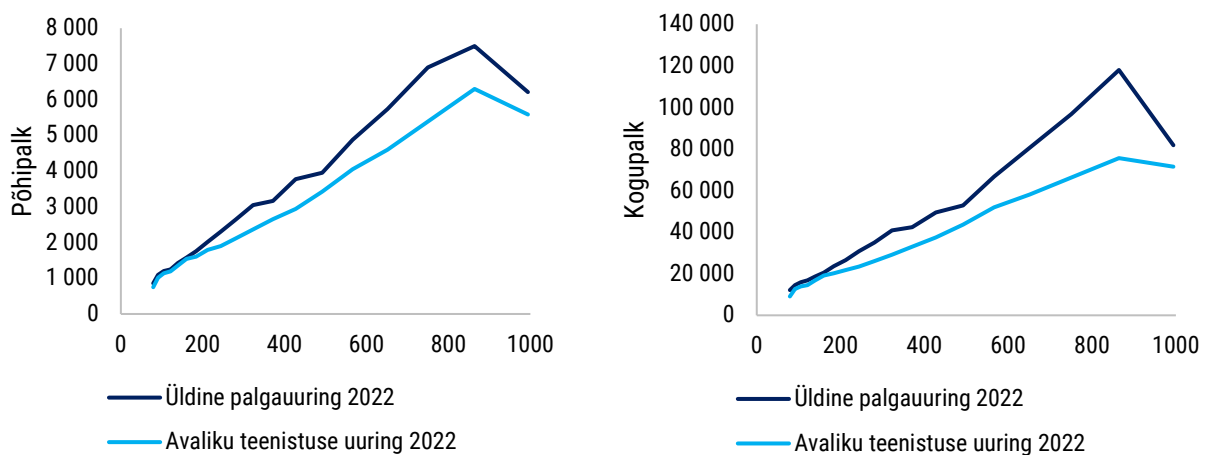
Personalipoliitilises kontekstis saab ette näha arendustegevused ja IT-lahendused eesmärgistamise ja tulemuste hindamise toetamiseks, kuid märkimata ei saa jätta, et see on vaid väikene osa strateegilisest riigivalitsemisest. Rahandusministeeriumi riigireformi analüüsis on valdkonna väljakutseid ja suundi laiemalt käsitletud.

4. PERSONALIJUHTIMISE VÄLJAKUTSED

4.1 Töö tasustamine

Töö tasustamise küsimused tulid eelkõige päevakorda analüüsi veebiküsitluse tulemustest ja on peamiselt mõjutatud palgasurvest ning palgaeelarve võimalustest. Üldiselt tajutakse palgavaldkonda avalikus teenistuses mitte motiveeriva tegurina. Nii tippjuhid, personalijuhid, keskastmejuhid kui KOVi esindajad hindasid personalivaldkondadest suurimaks kitsaskohaks tasustamist. Näiteks toodi välja, et erasektori ja sealse palgakasvu aga ka väga kõrge inflatsiooni tõttu hinnatakse avaliku teenistuse palkade **konkurentsivõimet järjest kahanevaks**. Mitmetes vastustes juhti tähelepanu, et kuigi avaliku teenistuse eelarvevõimalused on piiratud, tuleks sihipärasemalt üle vaadata strateegiline eelarve juhtimine ja arutada palkade indekseerimise võimaluste üle. Samuti leiti, et olulisel kohal on avaliku teenistuse palkade ja hüvede sisemise õigluse küsimused, sh kuivõrd peaksid olema kasutusel fikseeritud palgavahemikud, kuidas mõjutab ametiasutuste omavaheline „üle ostmine“ palgasurvet aga ka, kuidas tagada piisav paindlikkus tasu ja panuse hindamiseks.

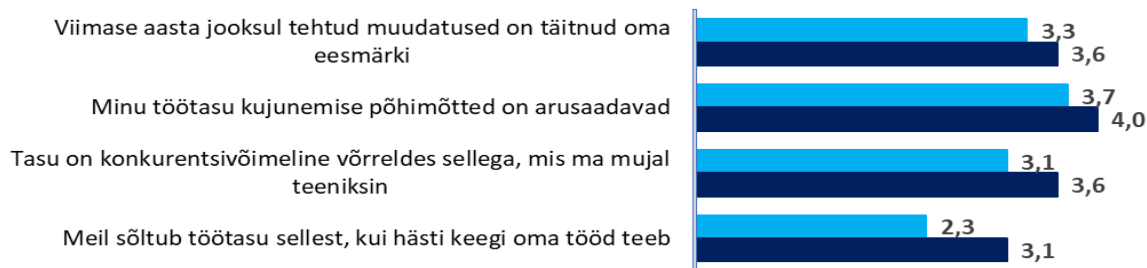
Kui vaadata siia juurde Fontese 2022. aasta palgauuringu tulemusi, siis tõesti, võrreldes sarnast tööd tegevaid ametikohti ja saadavaid palkasid avalikus ja erasektoris on näha keskmiselt 17%-st mahajäämust avalikus teenistuses. Samuti on aasta-aastalt suurenenud avaliku teenistuse palkade mahajäämus võrreldes eraturuga ning aasta kogupalkade võrdluses ulatub vahe erasektoriga keskmiselt 26%-ni.



Joonis 7. Palkade võrdlus, kus PU tähistab üldist palgauuringut ja AT avaliku teenistuse palgauuringut. Allikas: avaliku teenistuse palgauuring 2022

2021.aastal viis Kantar Emor läbi avaliku teenistuse pühendumuse ja rahulolu uuringu⁶⁴, kus 2324 avaliku teenistuse töötaja vastusest nähtub, et enim ei olda rahul töötasustamisega seotud teguritega (joonis 8).

⁶⁴ <https://www.fin.ee/media/2803/download>



Joonis 8. Kantar Emori uuringu tulemused, kus sinine tulp näitab avalike teenistujate vastuseid ja hall on võrdlus erasektoriga. Allikas: avaliku teenistuse pühendumuse ja rahulolu uuring 2021

Üldiselt tuleb analüüsi käigus kogutud **töö tasustamisega seotud väljakutsetena välja** tuua, et ühtsete põhimõtete ja kokkulepete puudumise tõttu võib avalikku teenistust pidada n-ö omavahelise palgaralli eestvedajaks, seejuures ei taga täielikult detsentraliseeritud palgakorraldus palgatasemete ühtsust. Palkade võrdlemiseks kasutatav meetodika on olemas, kuid puudub kindlus, kas meetodikat kasutatakse ühetaoliselt ja kas tulemused on seeläbi võrreldavad. Palkade avalikustamise kriitika on, et see ei taga sisulist palkade ja ametikohtade võrreldavust. Näiteks nõunik ühes ministeeriumis võib täita väga erinevaid tööülesandeid võrreldes teise ministeeriumi nõunikuga, kuid palkade avalikustamisel see kuidagi ei kajastu. Riigikontroll on teinud 2021. aasta sügisel Justiitsministeeriumile ja Rahandusministeeriumile ettepaneku kaaluda 20% muutuvpalga piirangu lõdvendamist või kontrolli tugevdamist seaduse täitmise üle, sest on leidnud aasta-auditites, et teatud juhtudel on muutuvpalga maksmise vastu eksitud. Samas riigi palgaandmete andmekogu põhjal ei ole eksitud väga suurel määral (tabel 8). Fookusgruppide tagasisidest tuli välja, et muutuvpalga vastu eksimise põhilise probleemina nähakse hoopis muutuvpalga komponente, sh nähakse eksimist peamiselt täiendavate teenistusülesannete täitmise eest makstava lisatasu vastu. Selle põhiline ajend on olnud viimaste aastate pikaajalised kriisid, kus lisäülesannete kestvus on juba ajaliselt niivõrd pikk, et lisatasu 20% jääb aasta lõikes seetõttu väheseks.

Tippjuhtide kompetentsikeskuse uuringus leiti, et tasustamise kitsaskohad on sarnased. Suurimaks probleemiks on ühtse lähenemise või meetodika puudumine, mis tagaks juhtide ainelisel viisil motiveerimise eesmärkide tähtaegseks ja tulemuslikuks täitmiseks. Ka tulemustasu või preemiade määramisel on tegu pigem subjektiivse hinnanguga juhi tegevustele, sooritusele ja eesmärkide täitmisele. Selleks, et astuda samme terviklikuma, ressursitõhusama ja sihipärasema palgapoliitika poole, on mõistlik keskenduda esmalt juhtide tasandile. Väiksema sihtrühma piloteerimise tulemusi saab õnnestumise korral rakendada terviklikumalt asutustes.

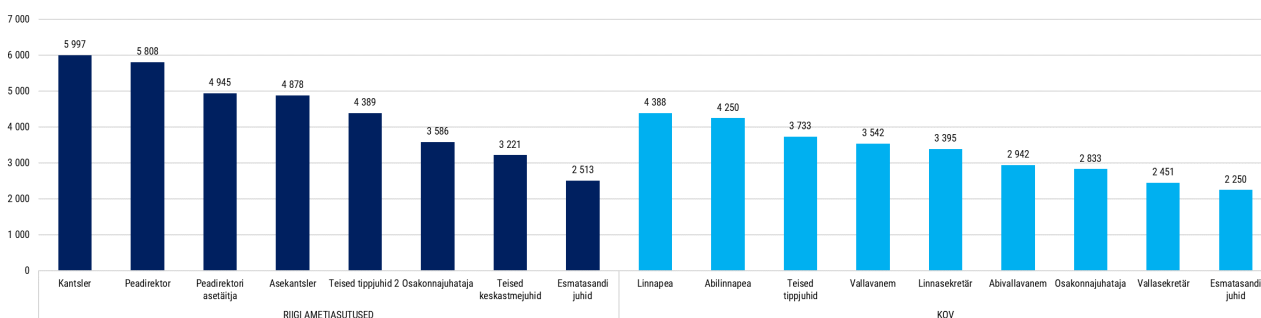
AVALIKU TEENISTUSE (EELKÕIGE JUHTIDE) ÜHTSETE PALGAKUJUNDAMISE PÕHIMÕTETE VÄLJA TÖÖTAMINE JA PALKADE AVALIKUSTAMISE METOODIKA ÜLE VAATAMINE

- Juhtide palgakujundamise põhimõtete väljatöötamine.
- Palkade avalikustamise meetodika muutmine, eelkõige laiendades nõuet avaliku teenistuse töötajatele ja tuues võrreldavuse tõstmiseks sisse tööväärtuspunktid.
- Hindamismetoodika õigsuse tagamiseks korralduste revisjonide läbiviimine.

Selleks, et tagada ühtlasem tulemusjuhtimise põhimõtete rakendamine ja toetada avaliku teenistuse põhipalkade konkurentsi võimet, on oluline ühelt poolt tagada keskse ametikohtade hindamise meetodika õigsus ja rakendamine. Teisalt tuleks anda asutustele indikatsioon soovitatavate palgakujundamise põhimõtete kohta teenistuskohade lõikes. Sisemiseõigluse ja konkurentsivõime terviklikkuse jaoks tuleks ka seadusandluse nõudeid ühtlustada ja täiendada. **Palgatasemete võrdlusmeetodikast peaks kujunema oluline instrument riigieelarve strateegia koostamisele.**

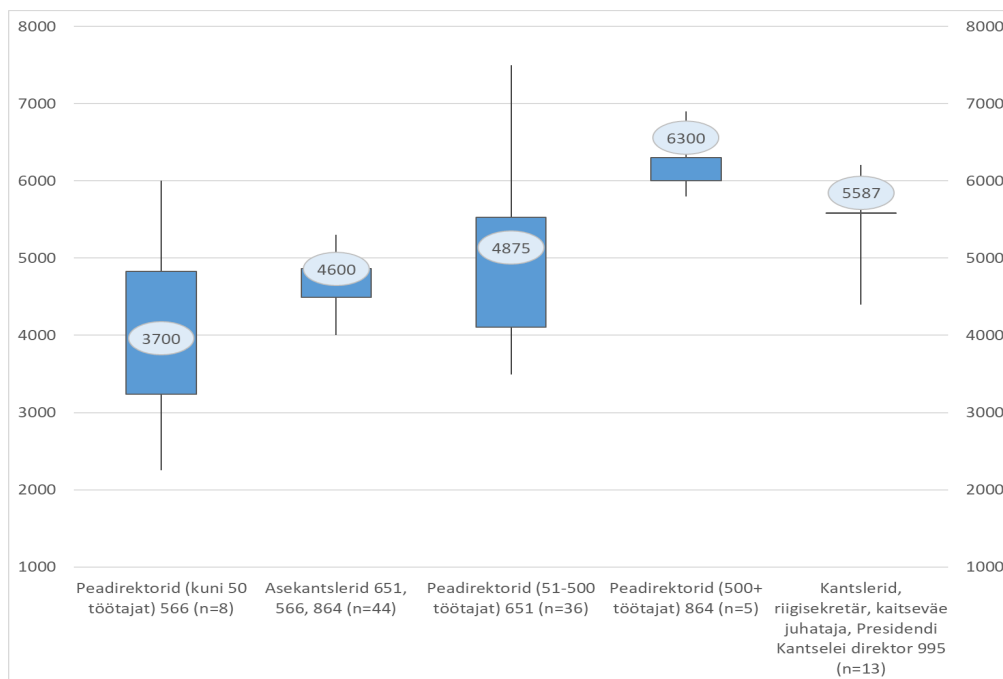
Ministeeriumites ja asutustes on tulemustasu rakendamisel kasutusel väga erinevad praktikad - osades on tegu pigem preemiaga ning osa on seostanud täiendava tasu maksmise eesmärkide täitmise ja tulemuste saavutamise (tulemustasu). Mõlemal juhul (nii preemia kui ka tulemustasu määramisel) on tegu valdavalt pigem subjektiivse hinnanguga tegevustele, sooritustele ja eesmärkide täitmisele. Kui tuua siia juurde statistilised andmed, saab öelda, et keskmiselt moodustab tulemustasu aasta kogupalgast kolmveerand kuupalka ning olulisi erinevusi keskmises tulemustasu osakaalus aasta kogupalgas riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil ei esine.

Statistika näitab, et esma- ja keskastme juhtide kogupalkade vahel nii kohalikus omavalitsuses kui ka riigi tasandil esineb ligi 30%-ne erinevus (joonis 9).



Joonis 9. Avaliku teenistuse juhtide keskmised kogupalgad. Allikas: riigiasutuste puhul Fontese palgauuring 2022 kogupalk 1.05.21–30.04.2022. KOVide puhul on andmeallikas ametnike palkade avalikustamise andmebaas ning kasutatud on ainult ametnike palgaandmeid. Põhipalk 1.04.22 seisuga ning kogupalk terve 2021. a. makstud preemiad ja tulemustasud

Keskmise kogupalga poolest on ootuspäraselt kõige kõrgemini tasustatud tippjuhid (kantslerid, asekantslerid, peadirektorid), samas kui kohalike omavalitsuste juhtide töötasu sõltub omavalitsuse suuruselt ja erinevused võivad olla märkimisväärsed. Töö keerukuselt ehk tööväärtuspunktides, on nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ametikohad hinnatud siiski suhteliselt sarnaselt. Näiteks osakonnajuhataja ametikoha töö keerukus riigis asub Fontese klassifikaatori punktivahemikus 244–566 ja kohalikus omavalitsuses 397–526. Mõlemal juhul toetab suhteliselt madal vahemiku alumine serv intervjuudest koorunud arusaama, mille kohaselt oodatakse ka keskastmejuhilt pigem erialast spetsialiteeti kui juhtimisoskusi. Kõrvutades Fontese üldise ja avaliku teenistuse palgauuringu graafikuid, võib hinnanguliselt öelda, et avaliku teenistuse juhid teenivad vähemalt 15% madalamat põhipalka võrreldes sama keerukusega tööga erasektoris (vt joonis 6). Kogupalgas on vahe veelgi suurem. Samas nähtub, et riigiasutuste tippjuhtide põhipalgatasemed ei ole vastavuses tööväärtuspunktidega, kui vaadata hajuvust samaväärse tööväärtuspunktide kaupa (joonis 9). Väikese asutuse peadirektorite põhipalk on osadel juhtudel kõrgem kui asekantslerite põhipalk, keskmise suurusega asutuste peadirektoritel kõrgem kui suure asutuse peadirektoritel ning kantslerite põhipalk on paljude asutuste peadirektoritest madalam.



Joonis 10. Riigiasutuste juhtide põhipalk tööväärtuspunktide kaupa. Allikas: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Sisemist ebavõrdsust võib veelgi suurendada **ametikohta kaasnevate lisaülesannete ja nende tasustamise temaatika**. Näiteks osaleb riigi äriühingu nõukogude töös 58 avaliku teenistuse juhti, kes saavad lisaks oma põhitöötasule ka ametikohta seotud nõukogus osalemise eest lisatasu, mis on keskmiselt 5% kuu põhitasust (tasude vahemik on analüüsi teostamise hetkel 60–1750 eurot kuus). Ühelt poolt võimaldab nõukogu liikme ülesannete täitmise eest tasu maksmine vähendada palgaerisusi erasektoriga, kuid teisalt mõjub see negatiivselt tasustamise läbipaistvusele. Eelnevalt välja toodud anomaaliate vähendamiseks, sisemise õigluse ja läbipaistvuse suurendamiseks ning seeläbi konkurentsivõime tõstmiseks **on oluline leppida kokku juhtide palgakujundamise põhimõtted**. Põhimõtted peavad aitama arvesse võtta töökohaväärtuspunkte ning palgatasemete konkurentsivõimet.

Tulles tagasi palgatasemete ühtsuse juurde ametiasutuste ning ameti- või töökohtade vahel, seisneb põhiküsimus selles, millist palgatasu saavad erinevad ametiasutused endale läbi määratud eelarve lubada. Kaasatud huvigrupid leidsid, et kehtiv ja täielikult detsentraliseeritud palgakorraldus ei taga palgatasemete ühtsust sarnast tööd tegevate inimeste vahel erinevates ametiasutustes. Ühelt poolt on see loomulik osa taolise avaliku teenistuse korralduses, kus ka ametiasutused peavad rohkem pingutama ja oma olemasolevaid ressursse strateegiliselt planeerima, teisalt on asutused määratud eelarve osas väga erinevas positsioonis. Sisemist õiglust on üritatud lisaks eelarve küsimusele tagada ka palkade avalikustamise nõudega, kus asutuse juhid saavad üksteisel n-ö pilku peal hoida ja mõistlikke otsuseid teha. Samas hõlmab avalikustamise nõue vaid ametnikke, kuid jätab fookusest välja üha suureneva töötajaskonna grupi (vt peatükk 2.1) **Sellest lähtuvalt on sisemise õigluse tagamiseks oluline avalikustamise nõudeid ühtlustada. Lisaks tuleb võrreldavuse tagamiseks avalikustamise metoodikasse sisse tuua teenistuskohade hindamise alused (tööväärtuspunktid/teenistuskoha klassifikatsioon). Eraldi kaalumist tasub, kas inimeste nimedega töötasude avalikustamine on eesmärgipärane või piisaks, kui tasud oleksid avalikustatud ametikohtade põhiselt.** Avaliku teenistuse seaduse seletuskirja kohaselt tulenes palkade avalikustamise nõue nii OECD kui SIGMA raportitest. Raportitest selgub, et enne avalikustamise nõude kehtestamist hinnati Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemi läbipaistmatuks, killustatuks ja esinesid

põhjendamatud palgaerinevused ametikohtade lõikes⁶⁵. Samas on Eesti üks väheseid riike, kus palkade avalikustamine toimub teenistuja nime põhised.⁶⁶ Oluline on siinjuures ka ära märkida, et Andmekaitse Inspeksioon on oma vaide otsuses toonud välja seisukoha, et 2012 aasta ATSi eelnõu esitamisel võib pidada seadusandja tahteks, et kõik avaliku sektori palgad oleksid avalikud.⁶⁷ See on ka üheks aluseks, miks töölepinguliste avalike teenistujate palgad on võimalik teabenõude korras välja küsida.

Avaliku teenistuse töökohtade hindamine ja palgatasemed lähtuvad **teenistuskohdade klassifikaatorist**. Tööriist on ennast igati õigustanud, sest toetab sisemise ja välise õigluse võrreldavust ning loob palgaga seotud otsuste tegemiseks vajaliku raamistiku. Küll aga on hindamine delegeeritud asutuse tasemele ning valesse teenistusgruppi ja tasemele paigutatud ametikohad võivad luua väga valesid võrdlusaluseid ja seeläbi negatiivselt mõjutada kogu süsteemi. Selle vältimiseks on vajalik keskselt teostada ametikohtade hindamise revisjone.

MUUTUVPALGA REGULATSIOONI ÜHTLUSTAMINE JA AJAKOHASTAMINE AVALIKU TEENISTUSE SEES

- Muutuvpalga piirmäära laiendamine avaliku teenistuse töötajatele.
- Maksimummääraga piiritletud muutuvpalga palgakomponentidest täiendavate teenistusülesannete eest makstava lisatasu välja jätmine ja paindlikumate palgakomponentide sätestamine.

Muutuvpalka peetakse oluliseks juhtimisinstrumendiks ja motivaatoriks, kui seda kasutatakse eesmärgipäraselt ning ta vastab tänastele tööelu ootustele. Avalikus teenistuses on seatud muutuvpalgale maksimummäär eelkõige ametnike põhipalga kaitseks, ent teisalt mõistlikuks riigieelarvevahendite kasutamiseks. Teatud juhtudel on see aga osutunud ebamõistlikuks ja liigselt piiravaks. Sisemist õiglust mõjutavad mitte avalikustatud töötajate palgaandmed. Seetõttu on vajalik näha ette teatud kohandused muutuvpalga regulatsioonis, eelkõige näha ette muutuvpalga maksimummäära nõude laiendamine kogu avalikule teenistusele ning maksimummäära ületamise erisused väga kaalukate põhjuste ilmnemisel.

Kehtiva seaduse kohaselt võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20% ametniku aastasest põhipalgast (mis on võrreldav 2,4 kordse kuu põhipalga määraga). Muutuvpalga maksmine peaks andma ametiasutuse juhile paindlikkust ja võimalust rakendada põhipalga kõrval töötajate motiveerimiseks tulemuspalka, maksta lisatasu täiendavate teenistusülesannete eest ja preemiat erakordsete teenistuslaste saavutuste eest, mida asutuse juht peab vajalikuks ära märkida. Muutuvpalga maksimummäär peaks aitama säilitada töötaja palgakindluse. Kuivõrd on muutuvpalk juhi ühepoolse otsusega muudetav, ei ole selle eesmärgiks olla regulaarse palga osa ja seetõttu aitab maksimummäära hoidmine hoida survet põhipalga konkurentsivõimel. Statistika järgi ei ole 20% piirang liigselt asutusi piiranud, pigem nähtub, et hallatavad asutused, kellele seadus ei kohaldu, maksavad muutuvpalka märkimisväärselt rohkem.

⁶⁵ <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/Case-study-report-Estonia.pdf>

⁶⁶ <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf>

⁶⁷ https://www.aki.ee/sites/default/files/vaideotsused/2016/Vaideotsus%20ja%20ettekirjutus-hoiatus_21.06.2016_901_Eraisik-ParnuLV.pdf

Tabel 7. Muutuvpalga maksmise statistika 2021.aastal

	TLSi alusel töötavate töötajate osakaal asutuses, kellele on makstud üle 20% muutuvpalgast	ATSi alusel töötavate ametnike osakaal asutuses, kellele on makstud üle 20% muutuvpalgast
Hallatavad asutused	14,7%	
Ministeerium	1,1%	0,4%
Ametid ja inspeksioonid	1,1%	0,4%
Muud valitsusasutused	1,2%	0,4%
PSI-d	1,9%	1,3%
SA-d	3,8%	

Allikas: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kui vaadata muutuvpalga osakaalu palgafondist, on erinevused asutuste lõikes üsna väikesed. Üheltpoolt näitab see, et tollel hetkel rakendatud seadusemuudatus, mille eesmärgiks oli tagada palgakindlus ja vähendada väga märkimisväärses ulatuses makstavat muutuvpalka, on tänast palgapoliitikat oluliselt demokraatlike riikide eeskujule lähendanud. Teisalt tähendab see, et kui minnakse üle 20% piirangust, toimub see vaid üksikute isikute puhul, mitte asutuses tervikuna (tabel 8). Oluline on ka märkida, et Fontese 2022. aasta üldise palgauuringu tulemustest nähtub, et kuivõrd sõltub küll muutuvpalga suurus palju valdkonnast, nt müügis on ette nähtud väiksem põhipalk ning ülejäänud tuleb muutuvpalgana, on keskmine muutuvpalga osakaal erasektoris aasta kogupalgast umbes 9%. Kui kõrvutada see ATSi 20% maksimummääraga ja muutuvpalga osakaaluga avaliku sektori asutuste palgafondist, **ei saa pidada 20% piirangut liiga madalaks või piiravaks.**

Tabel 8. Muutuvpalga maksmise statistika 2021.aastal

Asutuse grupp	Põhipalk	Muu tulu	Muutuvpal k	Kogupal k
Ametid ja inspeksioonid	93%	4%	3%	100%
Hallatavad riigiasutused	91%	1%	8%	100%
Ministeeriumid	92%	1%	7%	100%
Muud valitsusasutused	92%	5%	3%	100%
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	92%	1%	6%	100%
Riigi ameti- ja hallatavates asutustes kokku:	92%	3%	5%	100%

Allikas: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Kuivõrd näitab statistika, et muutuvpalga maksimum määrat ületatakse üksikute isikute puhul, selgus analüüsist, et takistusena nähakse eelkõige liiga jäika palgakomponentide regulatsiooni (tabel 9). Samuti on kriisid näidanud, et lisäülesanded on pikemaajalised kui varem, mistõttu ei ole mõistlik seada enam ranget piirangut lisatasule täiendavate teenistusülesannete eest. Pigem on oluline näha ette teatud erisused palgakomponentidele muutuvpalga maksimummäärat kohaldumises. Eelkõige juhtudel, kus saab põhjendatult lüüa piirmäärat ületamised. Sellised juhtumid leidsid kajastamist eelkõige praktikutelt ning näitena toodi välja lahkumishüvitiste paindlikumaks muutmine.

Tabel 9. Avaliku teenistuse seaduses sätestatud palgakomponendid

Põhipalk	Muutuvpalk (kohaldub 20% piirang)	Seaduses sätestatud lisatasud (ei kohaldu piiranguid)
Fikseeritud palga osa, mis on määratud ametikoha teenistusülesannete ning ametniku teenistuslaste teadmiste, oskuste ja kogemuste põhjal.	Ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta: -tulemuspalgana, -lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest, -preemiana erakordsete teenistuslaste saavutuste eest.	-lisatasu valveaja eest; -lisatasu ületunnitöö eest; -lisatasu ööajal ja riigipühal tehtava töö eest; -asendustasu.

Koostatud avaliku teenistuse seaduse põhjal.

4.2 Keskse personalipoliitika terviklikkus ja mõjus

OECD rõhutab oma mitmetes publikatsioonides, et avaliku sektori tööjõu arendamise (*workforce development*) eesmärgiks on sellise kvalifitseeritud ja tõhusa tööjõu tagamine, mis saab hakkama uute poliitiliste oludega ja väliskeskkonnast tuleneva suurema ebakindlusega. **Riigi personalipoliitika seisukohalt tähendab see, et vajadus on üha komplekssema karjäärijuhtimise järgi, sealhulgas peaksid toimima süsteemselt ja tervikuna värbamine, koolitamine, sisemine mobiilsus ja karjääriarendamine.**⁶⁸

RIIGI PERSONALIPOLIITILISTE SUUNDADE JA STRATEEGILISE PERSONALIJUHTIMISE KORRALDUSE JÕUSTAMINE

- Avaliku teenistuse personalipoliitiliste moodsuse välja töötamine ja rakendamine.
- Personalipoliitiliste suundade kokkuleppimine ja jõustamine, näiteks läbi riigivalitsemise arengukava.

Riigi personalipoliitika ei ole iseseisev element, vaid integreerub väga paljudesse erinevatesse valdkondadesse. Terviklikuma ja strateegilise riigijuhtimise vaatest on vajalik ka personalipoliitikas asutuste ülene lähenemine, mis toetab sisulisemat ja ühtlasemat koostööd ja eesmärkide seadmist. Muuhulgas on oluline, et personalipoliitika ei suurendaks riigi tegevuskulusid, toetaks inimressursi parimat kasutamist ja planeerimist ning aitaks fookust muuta asutusekesksetelt probleemidelt ühiskondlikele väljakutsetele ning laiemale avalikule huvile. Seetõttu on oluline kaaluda personalipoliitiliste suundade kokkuleppimist ja jõustamist senistest suulistest kokkulepetest formaalsemal tasandil.

Riigi personalijuhtimise tõhustamiseks, tuleb aru saada, mille alusel täna tegutsetakse ja kus lasub vastutus. Vajalik on ka kokku leppida, milliseid personaliteenuseid ja millises ulatuses on mõistlik

⁶⁸ <https://www.oecd.org/gov/pem/public-sector-leadership-implementation/pem-workforce-development/>

pakkuda keskselt ja millises osas asutuste põhisel. Eesti avaliku teenistuse koordineerimine on põhimõtteliselt jagatud nelja asutuse vahel: Rahandusministeerium, Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium ja Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus (vt joonis 11).



Joonis 11. Avaliku teenistuse koordineerimise rollijaotus. Allikas: Rahandusministeeriumi kodulehekülj⁶⁹

Viidates siinkohal tagasi analüüsi esimestele peatükkidele, tuleb ära märkida, et Eestis on personalipoliitika lähtekohaks detsentraliseeritud inimressursi juhtimise mudel, mis peaaugjalikult toetub pehmete koordinatsioonimeetmete kasutamisele. Läbiviidud uuringud näitavad, et asutused soovivad jääda autonoomseteks oma personaliprotsesside kujundamisel. Kesksseteks kokkulepeteks ollakse valmis, kui otsused sünnivad koostöös, tekib väärtus kõigile ning kui elluviidavate tegevuste puhul saavutatakse märkimisväärne mastaabi- ja kuluefektiivsus.⁷⁰ Samas ei ole tänane lähenemine pehmete koordinatsioonimeetmete kasutamisel andnud ei mastaabi- ega kuluefektiivsust või täitnud riigi laialdasemaid eesmäärke. Näitena võib siinkohal tuua, et halduspoliitika programm⁷¹ näeb ette, et valitsussektori töötajate osakaal ei tõuse tööealise elanikkonna suhtarvu lõikes üle 12% ning valitsussektori kulutuste osakaal SKPst ei kasva (jääb alla 39,3%). Viimase puhul on mõjutavaid tegureid märksa rohkem kui personalipoliitiline kontekst, ent siiski tasub märkida, et 2020 aastal oli vastav näitaja 44,5% ja 2021 aastal 41,5%. Valitsussektori töötajate osakaal on stabiilselt olnud 12% ringis (2020 12,1%, 2021 12,2%), kuid aastatel 2016–2019 õnnestus mitmete kokkulepitud kärbetega (nii riigiasutuste ümberkorraldused kui personali vähendamine) viia töötajate osakaal ka alla 12%. Just viimane näide ilmestab eriti hästi, kuivõrd olulised on pehmete koordinatsioonimeetmete juures ja detsentraliseeritud mudelis jõustatud kokkulepped. Häid näiteid riikide keskssetest personalistrateegiast võib leida näiteks **Hollandist, Iirimalt ja Austraaliast**.

2020. aastal töötas Rahandusministeerium välja Minuomavalitsus.ee veebilehe raames hindamismetoodika kohalikele omavalitsustele, eesmärgiga tagada seeläbi paremad kohalikud teenused üle Eesti.⁷² 2023. aastal ollakse välja töötamas ka KOV-le seatavaid personalimõõdikuid. Mõõdikud on näidanud edukaid tulemusi ja seeläbi motiveerinud KOVe paremini eesmärkide nimel tegutsema, mistõttu tuleks edaspidi kaaluda **riigis tervikuna taoliste personalipoliitiliste mõõdikute väljatöötamist ja rakendamist**. Igal aastal antakse välja avaliku teenistuse aastaaruanne, mis võiks olla mõõdikute hindamise ja rakendamise aluseks.

⁶⁹ <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus>

⁷⁰ „Riigi strateegilise personalijuhtimise arendamine“ Lõpparuanne 2021, Fontes Palgakonsultatsioonid OÜ

⁷¹ <https://www.fin.ee/media/2661/download>

⁷² <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/omavalitsuste-poliitika#kov-teenustasemed->

Siin kohal tuleb tähelepanu juhtida, et Rahandusministeeriumi riigireformi analüüsis nähakse ühe olulise ettepanekuna ette viia riigivalitsemine ja strateegiline juhtimine, riigivalitsemise (sh avaliku teenistuse) põhimõtted, väärtused, rollid ja vastutus strateegilisse dokumenti (riigivalitsemise arengukava). Üks dokument peaks kaotama eraldi seisvad tegevuskavad ja tagama selge rollijaotuse ning vastutuse. Taoline dokument aitaks oluliselt paremini jõustada ka riigi kui tööandja strateegilised personalijuhtimise suunad.

PERSONALITÖÖ PROTSSESSIDE OPTIMEERIMINE JA TEHNILISITE TEGEVUSTE VÄHENDAMINE

- Standardiseerimist võimaldavate personalitugitegevuste konsolideerimine vastutuse ja ressursside määramisega. Piloodina ühendada asutuste esmased värbamistegevused, et hoida kokku värbamistegevuste ressursse ja tekitada ühtne kompetents.
- Valideerida kasutusel olevaid personali IT-süsteeme ja liikuda ühtsete lahenduste osas. Arendada, edasi RTIP portaali hindamisvestlustlusi ja värbamistegevusi toetavaks.

Piiratud ressursside tõttu, tuleb samm-sammult liikuda efektiivsete tööprotsesside ja optimaalsete haldustegevuste suunas, mis oleksid ühtlasi toeks juhtidele, kuid ei piiraks ka liigselt juhtimisvabadust. Seejuures on oluline hinnata, milliseid tegevusi ja protsesse on mõistlik osutada keskselt ning mida mitte. Eelkõige võib optimeerimise efektiivsust leida tehnilises töös ja ühtsetes digilahendustes

Käesoleva analüüsi andmekorje tulemusel saab teha järgmised konkreetsed ettepanekud, mis aitavad personalitöö protsesse optimeerida ja tehnilisi tegevusi vähendada. Need on ühtlasi teemad, mille puhul on analüüsi andmekorje tulemustele tuginedes näha suuremaid vajaka jäämisi, kuid mis oma olemuselt ei ole ainsad tegevused, mis ettepanekute eesmärki täita suudaksid.

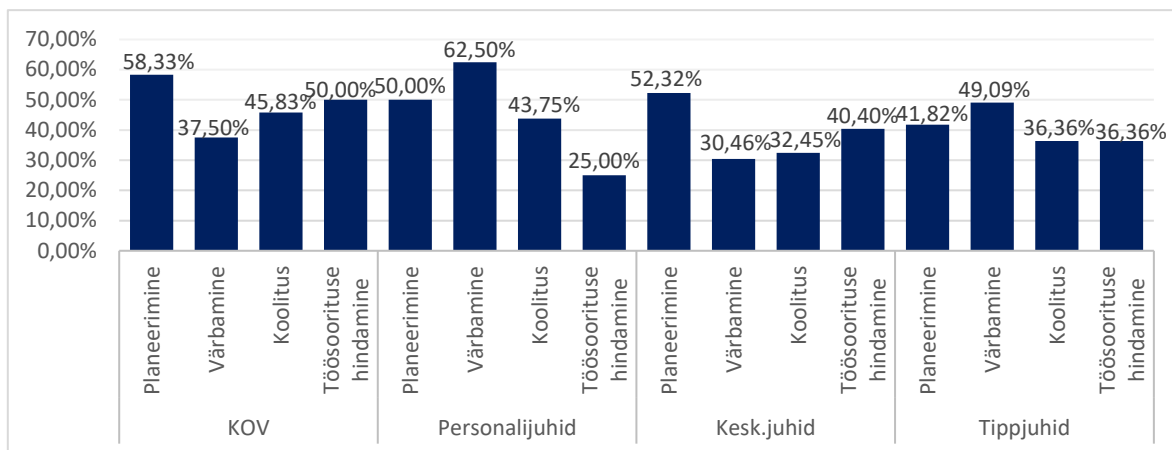
Eelkõige võib leida optimeerimise võimalusi tehnilistes tegevustes. Näiteks on juba täna standardiseerimist võimaldavate tegevustena konsolideeritud dokumendihalduse- personali- ja palgaarvestuse funktsioonid. Riigikontroll on tugiteenuste tsentraliseerimist auditeerinud ning leidnud, et tegemist on edukate ja eesmärgipäraste muudatustega⁷³. Ka valitsemisalades on võetud suund ühtsema lähenemise poole tugitegevuste osutamisel. Näiteks Kaitseministeeriumis on viimaste aastate jooksul kõik personaliteenused konsolideeritud, sarnast lähenemist on katsetamas ka Vanglateenistus. Ehk selleks, et vältida dubleerimist ja ressursside ebatõhusat kasutamist, on mõistlik teatud asju teha tsentraalselt, mistõttu **tehakse ettepanek liikuda esmaste värbamistegevuste (värbamistarkvara kasutus, kesksed kandideerimise kampaaniad, dokumentatsiooni hindamine, kandidaatide eelhindamine, rotatsiooni edendamine) konsolideerimise suunas.** Värbamistegevuse peamine problemaatika tuli välja just analüüsi andmekorjes, kus ühelt poolt mängib olulist rolli suurenev voolavus, mis nõuab asutustelt ressursside kasvu värbamis- ja sisseelamistegevustesse, teisalt on kitsaskohad nii värbamise kompetentside tagamises (ebaühtlane värbajate tase), ressursside ebatõhusas kasutamises (iga asutus arendab oma IT ja muid tugisüsteeme) kui ka reageerimises väliskeskkonna mõjudele (milliseid kompetentse, kus vajatakse, mida saab omavahel jagada). Keerulistes värbamistingimustes aitab aga tekkiv talendipank lühendada vakantsi täitmise aega ning arendada valdkondliku värbamise kompetentse (nt IT või juristide värbamine, mida on vaja teha kõigis asutustes). **Ettepaneku tulemuste saavutamiseks on vajalik mõjuhindang standardsete personaliteenuste pakkumiseks (eelkõige värbamisteenusena kohta) keskselt ja poliitilist ning juhtimislikku otsust nende rakendamiseks.** Pikaajaliselt on oluline keskenduda ka keskele karjääriarendusele (sh määrata vastutaja), töötada välja karjääriteekondi, tegeleda süsteemselt karjääriplaneerimisega ja laiahaardelisema ning tulevikku vaatava arendustegevusega (up-skilling, re-skilling), kuid see vajab vastutajat ja ressursse. Sisuliste tulemuste saavutamiseks, ei piisa selliste

⁷³ <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2457/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>

tegevuste tegemisest vaid asutuste enda tasandil, seda tuleb toetada ka keskselt võttes arvesse tervikvaadet.

Ühtsed digilahendused aitavad ühelt poolt ressursi kokku hoida tehniliste tegevuste pealt, ent teisalt aitavad luua aluse riigi inimressursi terviklikumale käsitlemisele. Siinkohal tehakse ettepanek liikuda personaliandmete reaajas kuvamise ja kasutajamugavuse suurendamise suunas, eelkõige läbi SAPI ja SAS VA arenduste nii asutuste põhiselt kui ka üldistatud kujul. Teisalt tuleb kaardistada asutustes kasutusel olevaid personalitöö IT-lahendusi ning koostöös personalijuhtidega leida võimalused ja vajadused ühtsete tarkvarade kasutusele võtuks, näiteks tulemusjuhtimise rakendamiseks (täpsemalt peatükis 3.1) või tööprotsesside automatiseerimiseks (näiteks Kaitseministeeriumi värbamisteenuse Sharepointi süsteem). **Et riik liiguks ühtsete personali digilahenduste poole, on vaja otsust, rahastuskokkulepet ja vastutuse määramist valdkonna põhiselt ametiasutusele/ametiasutustele.**

Tulles tagasi käesoleva analüüsi andmekorje tulemuste juurde ning jättes välja hinnangu tasustamisele, mida käsitleti eelmises peatükis, saab välja tuua, et kõik analüüsis osalenud huvigrupid hindasid **probleemsemate personalitöö valdkondadena planeerimist, värbamist, koolitus- ja arendustegevusi ning töösoorituse hindamist (joonis 12)**. Vähemal või rohkemal määral taanduvad aga kõik need valdkonnad töötajate kompetentsidega tegelemisele või oskustele (vt peatükk 1.2).



Joonis 12. Vastanute protsent, kes hindasid, et kirjeldatud valdkonnas on nende asutustes probleeme Allikas: analüüsi veebiküsitluse tulemused 2022

Nende valdkondade arendamisel seisab ees kaks väljakutset:

1. Kuidas identifitseerida neid oskusi, mis täidavad ära tänased avaliku teenistuse ootused, aga ka neid, mida võib tulevikus vaja olla?
2. Kuidas saab avalikus teenistuses neid oskusi tagada läbi värbamise ja arendamise?⁷⁴

AVALIKU TEENISTUSE ÜLENE OSKUSTE JA TEADMISTE KAARDISTAMISE METOODIKA VÄLJATÖÖTAMINE

Luues raamistiku paremale oskuste ja teadmiste kaardistamisele, saab edasi arendada nii riigi karjäärisüsteeme, rotatsiooni võimalusi kui ka koolitus- ja arendustegevusi. Selleks tuleb leida Eesti avalikule teenistusele sobilik metoodika ning rahastus riigi personaliandmete andmekogu edasiarendamiseks.

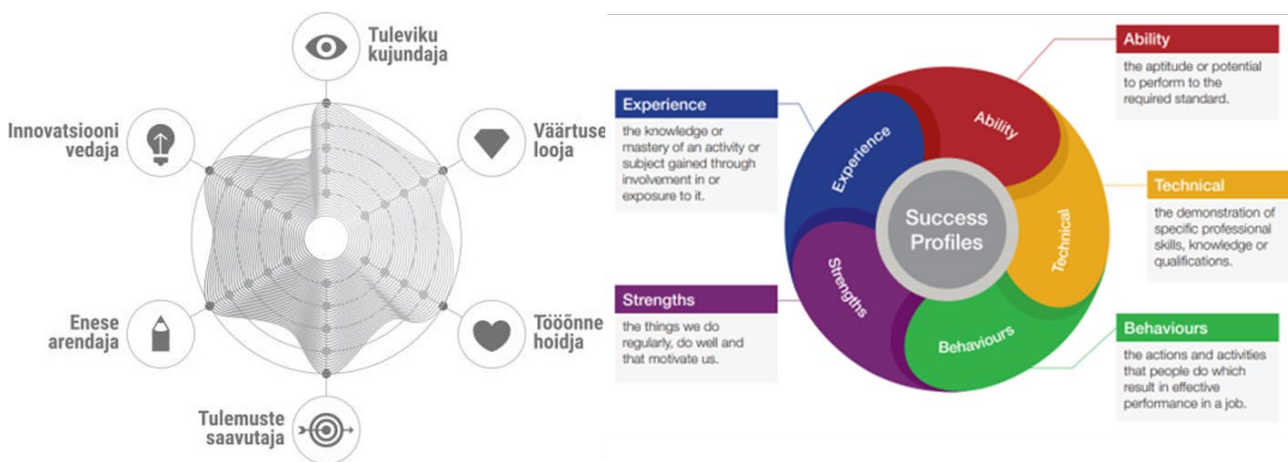
⁷⁴ https://read.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en#page11

Täna on Eesti ametiasutustes laialdaselt kasutusel kompetentsimudelid (vt analüüsi peatükki 3.1), mis on organisatsiooni tasandil olulised tööriistad, keskendudes käitumuslikele kompetentsidele, mida saab läbi väärtuste ja käitumiste mõjutada. Küll aga lähtuvad kompetentsimudelid väga selgelt asutuse ja konkreetse ametikoha teguritest, ehk hinnatakse vastavust organisatsiooni ootustele. Kompetentsimodelite miinuseks võib pidada ka liigset üldistusastet, kus ei kajastu näiteks valdkonna ekspertiisi nõuded, seetõttu ei ole nad eriti efektiivsed värbamise vaatest, jättes kaardistamata teised oskused ja teadmised, mis inimesel olemas on aga mida ta konkreetse töös ei vaja. Eesti kui väikese riigi kontekstis on õige inimressursi juurde jõudmine ääretult oluline. Kui soovida seda teha avalikus teenistuses oskuslikumalt, on vaja tsentraalsema iseloomuga tööriistu teadmiste ja oskuste kaardistamiseks ning nende üles leidmiseks.

Näitena võib välja tuua, et Suurbritannia on arendanud edasi oma kompetentside raamdokumenti ja jõudnud oskuste hindamisel eduprofiilini, mis koosneb viiest elemendist (ent elementide kasutamise hulka kohandatakse vastavalt ametikohale). Need on:

1. Käitumine – inimeste tegevused, mis tagavad tulemusliku töötulemuse.
2. Tugevused – asjad, mida teeme regulaarselt, mis lähevad hästi ja mis meid motiveerivad.
3. Võime – sobivus või potentsiaal järgida nõutud standardit.
4. Kogemus – teadmised ja oskused, mis on saadud mõne tegevuse läbi või mõne tegevusega kokkupuutes.
5. Tehniline – konkreetsete kutseoskuste, teadmiste või kvalifikatsiooni demonstreerimine.⁷⁵

Seega kui kompetentsimudel lähtub käitumuslikest kompetentsidest ametikoha ja organisatsiooni vaatest, siis profiil võib aidata kaardistada üldiste kriteeriumite alusel inimese oskusi ja teadmisi, et seeläbi sobitada inimene uue või pakutava ametikoha profiiliga.



Joonis 13. Kompetentsimodeli ja eduprofiili näitlikustav võrdlus. Allikas: tippjuhtide kompetentsikeskuse kompetentsimudel ja Suurbritannia avaliku teenistuse eduprofiil

SA Kutsekoda on välja töötamas Eesti tööturule tervikuna sobivat oskuste klassifikaatorit, mis koondab ja süstematiseerib Eesti tööturul vajaminevad oskused ning võtab arvesse ka ühiskonna kiiretest arengutest lähtuvaid vajadusi pakkuda innovaatilistele majandusharudele uusi oskuste profiile.⁷⁶ Oskuste klassifikaator peaks võimaldama koostada oskuste profiile ja kirjeldada sarnast terminoloogiat kasutades nii CVdes välja toodud, töökuulutustes kirjeldatud kui ka haridusprogrammides ja koolitustel omandatavaid oskusi. SA Kutsekoda oskuste kirjeldamise keskkond peaks valmima 2023. aasta lõpuks.

⁷⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/success-profiles>

⁷⁶ <https://www.kutsekoda.ee/kutsekoda-koostab-eesti-oskuste-klassifikaatori/>

Mõistlik on hinnata SA Kutsekoda oskuste klassifikaatori sobivust avalikku teenistusse või vajadusel töötada välja avaliku teenistuse konteksti sobiv metoodika ning leida rahastusvõimalused, et selle toel riigi personaliandmekogu edasi arendada.

Ühtse lähenemise puudumine oskuste kaardistamisele mõjutab otseselt rotatsiooni, sest puudub ülevaade, kas ja kellele oleks võimalik rotatsiooni korras, tööampsuna või projektitööna, pakkuda ajutist töövõimalust kui asutusel selline vajadus tekib. Rotatsioonis osalemine toimub praegu peamiselt avaliku konkursiga sarnaste tegevuste või mitteametliku suhtluse kaudu osapoolte vahel.

SIHITATUD MEETMETE RAKENDAMINE AVALIKU SEKTORI ÜLESE ROTATSIOONIPROTSESSI TÕHUSTAMISEKS

- Avaliku teenistuse seaduse rotatsiooni sätteid kohaldada edaspidi ka avaliku teenistuse töötajatele.
- Töötada välja pilootprojektid rotatsiooni soodustamiseks ametikohapõhiselt (nt õigusnõustajad) või valdkonna põhiselt (poliitikakujundajad roteeruvad rakendusasutusse ja vastupidi).
- Arendada edasi avaliku teenistuse keskset veebilehte ja RTIPi nõudluse ja pakkumise paremaks kokkusaamiseks.

Rotatsiooni ja mobiilsuse tegevuste olulisus tuleb välja näiteks kriisidega või muude eriolukordadega toimetuleku tagamisel. Teisalt võiks avaliku sektori ülene ja tõhus roteerumine vastata töötajate ootustele karjäärivõimaluste kohta, sest just karjäärivõimaluste puudumine on hinnatud peamiseks põhjuseks avaliku teenistuse asutustest lahkumisel. Sestap peab personalipoliitika suunduma suuremale karjääritegevuste toetamisele asutuste üleselt ning üheks võtmeteguriks selles on avalike teenistujate rotatsioon.

Personalijuhtimise globaalsete trendide peatükis väljatoodule tuginedes saab öelda, et üha kesksemaks probleemiks on kujunemas avaliku teenistuse arendamisel vajalike oskuste leidmine tänapäevaste või ka tuleviku väljakutsetega toimetulemiseks. Üks võimalus oleks oskusi „laenata“ läbi rotatsiooni, kuid probleemiks on nende ebaefektiivne toimimine, sh toetatakse vähe karjäärilaseid liikumisi. Analüüsi kaasatud sihtrühmad näevad aga rotatsioonis potentsiaali ja olulisust näiteks kriisidega või muude eriolukordadega toimetulekul. Toodi ka välja, et kuivõrd ei ole roteerumine hetkel seadusega takistatud, esineb ATSi ja TLSi vahel erisusi ja teatud vastuolusid. Rotatsiooni hea tava⁷⁷ koostamisel on leitud kitsaskohti ka selles, et asutused on lihvitud väga „õhukeseks“, mistõttu on igal töötajal väga oluline ja vastutav roll. Sellest tulenevalt ei ole organisatsioonid valmis selleks, et inimesed ära liiguksid ka ajutiselt, sest *know-how* on tihti ühe ametikoha põhine. Teisalt võivad rotatsioonivõimalused olla piiratud valdkonnaspetsiifilistel ametikohtadel, sest ei ole lihtsalt mujale roteeruda. Rotatsioon ei pea aga tähendama vaid valdkonna põhiselt ühelt ametikohalt teisele sarnase sisuga ametikohale liikumist. **Väga laias pildis saab rotatsioon aidata avaliku teenistuse siseste karjääripöörete tegemisel või toetada teenistujate edasi- ja ümberõpet.**

Statistika näitab, et roteerumise võimalusi kasutatakse Eestis pigem vähe (tabel 10), alla **0,1%** ametnikest on aasta lõikes roteerunud (TLSi alusel roteerumiste kohta andmed puuduvad). Võrdluseks saab tuua Austraalia, kus personaliplaneerimist ja arendamist toetatakse keskselt ja süsteemselt, ning kus on 2021. aastal ajutist liikumist kasutanud **20,4%** teenistujatest⁷⁸.

⁷⁷ <https://www.fin.ee/media/7848/download>

⁷⁸ <https://www.apsc.gov.au/initiatives-and-programs/aps-mobility-framework>

Tabel 10. Rotatsioonis osalejate arv Eesti avalike teenistujate hulgas

Periood	2018	2019	2020	2021
Kokku ATS § 33 alust kasutanud teenistujad	16	5	17	21
Avalike teenistujate arv	27 569	27 628	28 371	28 424
Rotatsiooni korras lahkunute osakaal avalike teenistujate arvust, %	0,06%	0,02%	0,06%	0,07%

Allikas: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Probleemkohaks on, et sageli võivad vajalike oskustega inimesed organisatsioonis olemas olla, aga neid ei leita üles, kuna arendus- ja karjäärisüsteemid pole õigesti disainitud. Seega tuleks rotatsiooni ja mobiilsust toetavad süsteemid üles ehitada töötajate oskuste, ambitsioonide, motivatsiooni jne paremale kaardistamisele. Rotatsiooni jõustamine avaliku teenistuse keskselt võib tulevikus olla väga oluline konkurentsieelis erasektori ees, kui seda teha strateegiliselt ja sihipäraselt. Eesti detsentraliseeritud personalipoliitika kontekstis tuleb aga arvesse võtta, et asutuste esmane eesmärk on viia ellu oma tegevused parimate inimestega, mistõttu rotatsiooni kasutegurit ei pruugita enne täheldada, kui see ei hakka toimuma vastastikuselt. Oluline on siinjuures märkida, et riikides, kus rotatsiooni võimalused on laialdaselt levimas, on seda eelkõige mõjutanud positiivne toetus tippjuhtide ja poliitikute poolt ning keskne koordinatsioon.

Selleks, et Eestis rotatsiooni kui protsessi jõustada, on esmalt vajalik suunata tähelepanu nõudluse ja pakkumise paremale kohtumisele. Teenistuja tasandil on oluline kaardistada vastavalt tema arenguvajadusi. Seda peaks aitama teha ka IT-lahendused, näiteks riigitöötaja iseteenindusportaal **võiks olla võimalus töötajal märkida, et ta on huvitatud rotatsiooni võimalustest**. See on indikatsiooniks vahetule juhile ja personalitöötajale võimaluste arvestamisel. Teisalt on lihtne, kuid ressursse vajav lahendus, edasi arendada www.avalikteenistus.ee veebilehte nii, et **eraldi oleksid näha rotatsiooni pakkumised**. Täna on rotatsiooni pakkumised teiste tööpakkumiste sisse kadumas ja seetõttu ei pruugi jõuda potentsiaalse sihtrühmani. Rotatsiooni edendamiseks, on mõistlik ette võtta ja komuniqueerida **pilootprojekte/programme**. See annab võimaluse ühe sihtrühma põhiselt rotatsiooni katsetada ja tulemusi jagada, edukate tulemuste korral motiveerida ka teisi asutusi ning teenistujaid rotatsiooni katsetama. Horisontaalse rotatsiooni puhul toimuks liikumine ametikoha põhiselt asutuste vahel, näiteks õigusnõunikud roteeruvad ühest ministeeriumist teise. Vertikaalse rotatsiooni puhul on oluline, et rotatsioon toimuks näiteks ministeeriumi ja rakendusasutuse vahel, et poliitika kujundamine ja praktiline kogemus kohtuks ja vahetuks.

Seega toetab ettepaneku täitmist töösuhete regulatsiooni ühtlustamine, meetodika loomine inimeste teadmiste ja oskuste paremaks kaardistamiseks, keskse karjäärilehe välja töötamine (või veebilehe www.avalikteenistus.ee edasi arendamine) ning pilootprojektide või programmide rakendamine teadlikkuse tõstmise ja kogemuste saamise jaoks.

LISAD

ANALÜÜSI KÄIGUS KOKKUKOGUTUD ETTEPANEKUD



Analüüsi käigus
kokkukogutud ettepanekud



Veebiküsitluse
metoodika ja tulemus

KESKASTMEJUHTIDE TÄHTAJALISTE TEENISTUSSUHETE UURING 2022



KESKASTMEJUHTIDE
TÄHTAJALISTE TEENIS

RIIGIKANTSELEI TIPPJUHTIDE KOMPETENSIKESKUSE JUHTIMISKVALITEEDI UURING 2022



RIIGIKANTSELEI
TIPPJUHTIDE KOMPET

