

Analüüsi lõpparuanne

Avaliku teenistuse koolitussüsteemi ja arenguvajaduste analüüs

Tellijä: Rahandusministeerium

Teostajad:

SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS
Tallinna Tehnikaülikooli Avaliku Halduse Instituut

Autorid:

Tiina Randma-Liiv
Külli Sarapuu
Annika Uudelepp
Merilin Metsma



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Oktoober 2011



SA Poliitikauuringute Keskus Praxis Tornimäe 5, III korrus 10145 Tallinn Telefon: 640 8000 E-post: praxis@praxis.ee http://www.praxis.ee	Avaliku Halduse Instituut, Tallinna Tehnikaülikool Akadeemia tee 3 12618 Tallinn Telefon: 620 2661 E-post: piret.kahr@ttu.ee http://www.ttu.ee/avaliku-halduse-instituut/
--	--

SA Poliitikauuringute Keskus Praxis on 2001. aastal asutatud mittetulunduslik sõltumatu mõttekoda (*think-tank*), mille eesmärk on toetada teadmispõhist ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajanevat poliitikakujundamist.

Tallinna Tehnikaülikooli Avaliku Halduse Instituut on asutatud 1992. aastal ja selle eesmärk on ühendada rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadustöö avaliku halduse ja innovatsioonipoliitika valdkondades ning Eesti jaoks vajalike riigiametnike koolitamisega.

Käesolev uuring on valminud paljude inimeste panuse ja koostöö toel. Suured tänud kõigile analüüsi osalejatele – intervjueeritutele, väliseksperдитеle ja fookusrühmas osalenutele. Täname ka analüüsi tellijat, Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna meeskonda, hea koostöö ja sisukate mõttevahetuste eest.

Sisukord

Lühikokkuvõte	6
Sissejuhatus	10
1. OSA: AVALIKU TEENISTUSE KOOLITUSSÜSTEEMI ÜLEVAADE	12
1.1. Täienduskoolituse roll ja väljakutsed avalikus teenistuses rahvusvahelise kirjanduse põhjal	12
1.1.1. Koolituse mõiste	12
1.1.2. Koolituse seosed teiste personalijuhtimise tegevustega	13
1.1.3. Koolituse eesmärgid avalikus teenistuses	14
1.1.4. Avaliku teenistuse koolitussüsteem	16
1.1.5. Koolituse rahastamine	17
1.1.6. Rahvusvahelised trendid ja väljakutsed avalikus teenistuses	21
1.1.7. Trendid avaliku sektori personalijuhtimises	22
1.1.8. Trendid avaliku teenistuse koolituses	25
1.1.9. Kokkuvõte	25
1.2. Viie valitud riigi avaliku teenistuse koolitussüsteemi võrdlev analüüs	27
1.2.1. Holland	28
1.2.2. Iirimaa	29
1.2.3. Norra	32
1.2.4. Sloveenia	33
1.2.5. Soome	34
1.2.6. Kokkuvõte	36
2. OSA: EESTI AVALIKU TEENISTUSE TÄIENDUSKOOLITUSSÜSTEEM	40
2.1. Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi ülesehitus	40
2.2. Avaliku teenistuse koolituse rahastamine	41
2.3. Rahandusministeeriumi programm „Keskne koolitus“	43
2.3.1. Keskse koolituse eesmärgid ja rahastamine	43
2.3.2. Keskse koolituse tsükkel	44
2.3.3. Kokkuvõte	46
2.4. Teised kesksed tegevused	49
2.4.1. Koostöö koolitus- ja personalijuhtidega	49
2.4.2. Teabe kogumine ja levitamine	50
2.4.3. Avaliku teenistuse arendamine	50
2.4.4. Kokkuvõte	51
2.5. Rahandusministeeriumi roll kohalike omavalitsuste ametnike koolitamisel ja arendamisel	53

2.6.	Riigikantselei roll koolitussüsteemis: tippjuhtide arendamine _____	54
2.6.1.	Tippjuhtide kompetentsikeskuse roll avaliku teenistuse koolitussüsteemis ja tegevuse alused _____	54
2.6.2.	Tippjuhtide kompetentsikeskuse ressursid _____	57
2.6.3.	Tippjuhtide kompetentside hindamine ja arendustegevuste kavandamine _____	58
2.6.4.	Tippjuhtide koolitus- ja arendustegevused _____	60
2.6.5.	Tippjuhtide arendus- ja koolitustegevuste tulemuslikkuse hindamine _____	62
2.6.6.	Kokkuvõte _____	64
2.7.	Koolitus- ja arendustegevus asutuste tasandil _____	67
2.7.1.	Koolitus- ja arendustegevuse eesmärgid _____	67
2.7.2.	Koolitus- ja arendustegevuse teemad ja sihtgrupid _____	68
2.7.3.	Koolitusvajaduste selgitamine asutuste tasandil _____	70
2.7.4.	Asutuste ressursid koolitus- ja arendustegevuseks _____	71
2.7.5.	Koolitus- ja arendustegevuse korraldus _____	73
2.7.6.	Erinevad koolitus- ja arendustegevuse vormid _____	74
2.7.7.	Koolitus- ja arendustegevuse tulemuslikkuse hindamine _____	77
2.7.8.	Kokkuvõte _____	77
2.8.	Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskuse roll ja toimimine _____	79
2.8.1.	ATAKi moodustamise eesmärgid ja nende täitmine _____	79
2.8.2.	ATAKi juhtimine ja seos keskse koordineerijaga _____	82
2.8.3.	ATAKi senine tegevus _____	84
2.8.4.	Asutuste nägemus keskse koolitusinstitutsiooni vajadusest _____	85
2.8.5.	Kokkuvõte _____	86
2.9.	Muud täienduskoolituse pakkujad _____	87
2.10.	Kokkuvõte _____	89
3.	OSA: EESTI AVALIKU TEENISTUSE KOOLITUSSÜSTEEMI PIKAAJALISED MÕJURID JA OLULISEMAD VÄLJAKUTSED _____	93
3.1.	Eesti avaliku teenistuse koolitusvajaduste senised analüüsid _____	93
3.2.	Avaliku teenistuse täienduskoolitust mõjutavad arengud maailmas ja riigivalitsemises üldiselt _____	94
3.3.	Avaliku teenistuse täienduskoolitust mõjutavad vajadused Eesti riigivalitsemises _____	100
3.4.	Kokkuvõte _____	105
4.	OSA: HINNANG JA SOOVITUSED EESTI AVALIKU TEENISTUSE KOOLITUSSÜSTEEMI ARENDAMISEKS _____	107
4.1.	Hinnang Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemile _____	107
4.2.	Soovitused koolitussüsteemi osiste lõikes _____	110
4.3.	Institutsionaalsed lahendusvõimalused _____	113

4.3.1. Institutsionaalsed lahendusvõimalused paremaks avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamiseks _____	117
4.3.2. Institutsionaalsed lahendusvõimalused avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika paremaks elluviimiseks _____	121
4.3.3. Soovitused institutsionaalsete lahenduste osas _____	129
Kasutatud kirjandus _____	133
Lisad _____	140
Lisa 1. Välisekspertide nimekiri _____	141
Lisa 2. Küsimustik välisriikide kontaktisikutele _____	142
Lisa 3. Koolituskulud asutusegruppides 2006–2010 aastal _____	145
Lisa 4. Intervjueeritute nimekiri _____	147
Lisa 5. Fookusrühmas osalenute nimekiri _____	148

Lühikokkuvõte

Analüüsi taust ja eesmärgid

2010. a lõpu seisuga töötas Eesti riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes kokku 28 340 ametnikku, neist 23 169 riigi ametiasutustes ning 5 171 kohalikes omavalitsustes¹. Avaliku teenistuse koolituseks kulutati kokku ligikaudu 87 miljonit krooni, sellest 8,7 miljonit krooni Rahandusministeeriumi ning Riigikantselei kesksete tegevustena². Koolitus on äärmiselt oluline personalijuhtimise valdkond, mis aitab tagada avaliku teenistuse kui terviku ees seisvate eesmärkide täitmise. Avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemi abil arendatakse ametnike teadmisi, oskusi ja võimeid selleks, et nad saaksid paremini täita oma tööülesandeid, mõista oma rolli keskvalitsuse või kohaliku omavalitsuse teenistujana, panustada oma asutuste eesmärkide saavutamisse ning viia ellu vajalikke muudatusi.

Nagu iga teine süsteem, nõuab ka avaliku teenistuse koolituskorraldus aeg-ajalt analüüsi ja ülevaatamist. Avaliku teenistuse arendamise kohustuse liikumine Rahandusministeeriumisse, ulatusliku tippjuhtide arendamise programmi rakendumine Riigikantseleis, majanduskriisiga märgatavalt kahanenud koolitusressursid ning Eesti ees seisvad ühtse valitsemise väljakutsed on loonud tausta selleks, et avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemi toimimine nii siseriiklike arengute kui rahvusvaheliste trendide valguses üle vaadata. Sellega tegeleb käesolev analüüs.

Analüüsi eesmärgid on:

- avaliku teenistuse koolitamise ja arendamise rahvusvahelise praktika üle vaatamine, sh viie valitud riigi (Holland, Iirimaa, Norra, Sloveenia, Soome) koolitussüsteemide analüüs;
- Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi ning selle toimimise kaardistamine, tänase süsteemi tugevuste ja nõrkuste hindamine;
- Eesti avaliku halduse ees seisvate väljakutsete analüüs ning neist tulenevate peamiste koolitusvajaduste kirjeldamine;
- analüüsi eelnevate osade leidudest lähtudes avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi edasi arendamiseks soovitude andmine.

Rahvusvaheline praktika

Avaliku teenistuse täienduskoolitusele seatud ootused peegeldavad, milliste väljakutsete ees riigid parajasti seisavad, millises arengustaadiumis on nende avalik haldus või millised arengutrendid hetkel maailmas valitsevad. Koolituse sihipäraseks toimimiseks avalikus teenistuses on vajalik koolitussüsteem, mis seob kokku erinevates institutsioonides toimuvad tegevused, tagab avalikku teenistust kui tervikut puudutavate eesmärkide täitmise ning kindlustab, et olemas on koolitustegevuseks vajalikud institutsioonid ja ressursid. Koolitussüsteem, nagu ka avaliku teenistuse ülesehitus, võib olla rohkem või vähem tsentraliseeritud. Avaliku teenistuse koolitussüsteemi toimimist suunab reeglina keskne koordineeriv institutsioon (nt rahandusministeerium või peaministri büroo), mis tagab süsteemi terviklikkuse ning ühiste eesmärkide saavutamise. Kesksed elemendid on kasutusel ka detsentraliseeritud koolitussüsteemiga riikides. Käesolevas raportis analüüsitud riikides on sellisteks elementideks keskne koordineerija (valitsusasutus), keskne koolitusinstitutsioon (Soome, Sloveenia, Iirimaa, Norra), keskselt määratletud koolitusstrateegia (Soome, Iirimaa, Sloveenia, Norra) ja keskne koolituseelarve (Sloveenia, Norra). Avaliku teenistuse süsteemi koordineeritud toimimise tagamisel võib oluline osa olla ka tippteenistusel ja sellele suunatud koolitus-arendustegevustel (Holland). Kaalukas roll on reeglina kesksel

¹ Rahandusministeerium (2011) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2010*. Tallinn: Rahandusministeerium.

² Rahandusministeerium (2011) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2010*. Tallinn: Rahandusministeerium.

koolitusinstitutsioonil, mis toimib koordineerivat üksust toetava koolituspoliitika elluviijana, avaliku teenistuse koolitusvajaduse analüüsijana ning oskusteabe koondaja ja vahendajana.

Koolituse rahastamine võib olla tsentraliseeritud või detsentraliseeritud. Tsentraliseeritud finantseerimismudeli puhul rahastatakse otse riigieelarvest kesket koolitusinstitutsiooni, et see koondaks koolitusvajadusi, pakuks koolitusi, valmistaks ette õppematerjale ja analüüse, nõustaks asutusi koolituse ja arendamisega seotud küsimustes ning vahendaks teistes institutsioonides (nt. ülikoolides) ja rahvusvahelisel tasemel olevaid teadmisi. Detsentraliseeritud finantseerimismudeli puhul eraldatakse raha koolituse ostjatele ehk riigi haldussüsteemi individuaalsetele osadele, näiteks ministriumidele, kelle ametnikud koolitust vajavad. Mõlemal lahendusel on oma tugevused ja nõrkused. Tsentraliseeritud lähenemine soodustab oskusteabe kasvu ja koondumist ning avaliku halduse horisontaalsete teemadega tegelemist, detsentraliseeritud lähenemine asutuste individuaalsetest vajadustest lähtumist. Reeglina rahastatakse ka detsentraliseeritud süsteemides riigile olulisi koolitusi kesketest vahenditest.

Sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkonnaarengud avaldavad riikidele survet avaliku teenistuse süsteemide ümberkorraldamiseks ning nõuavad ametnikelt uusi teadmisi ja oskusi. Haldusreformid peegelduvad tavaliselt ka avaliku teenistuse koolituses. 1980ndatel alanud nn uue haldusjuhtimise (inglise keeles *New Public Management*, edaspidi *NPM*) reformid tõid avaliku sektori juhtimisse erasektori praktikad ning mitmes riigis seniste tsentraliseeritud koolitussüsteemide detsentraliseerimise ja suurema individualiseerimise. Näiteks privatiseeriti keskseid koolitusinstitutsioone või suurendati nende autonoomiat eesmärgiga kasvatada konkurentsi avaliku teenistuse koolitusturul. Juba 1990ndate lõpus jõuti tõdemuseni, et mitmed turutõrked (nt suured tehingukulud koolitushangete korraldamisel, avaliku sektori spetsiifiliste kompetentside puudumine koolitajate hulgas) vähendasid eelnevate reformide tulemuslikkust, mistõttu võib viimasel kümnendil täheldada reformipendli liikumist avaliku teenistuse koolitussüsteemide suurema tsentraliseerimise suunas.

NPM reformidega suurenes ühtlasi oluliselt avaliku halduse killustatus ning seati kahtluse alla traditsioonilised avaliku teenistuse väärtused. Seetõttu on 2000ndad aastad toonud kaasa rõhuasetuse avalikule eetikale, spetsiifilistele avaliku halduse kompetentsidele (nt poliitika kujundamine ja analüüs, valdkondadeülene koostöö) ning avalikku teenistust ja selle koolitussüsteemi koos hoidvatele elementidele. On leitud, et just detsentraliseeritud süsteemides on tegevuste keskne koordineerimine kriitilise tähtsusega. Mõnes riigis on keskele avaliku teenistusega tegelevale üksusele või keskele koolitusinstitutsioonile antud uus strateegiline roll (nt HAUS Soomes, Difi Norras). Teistes on piiratud jagatud strateegilistes eesmärkides kokku leppimisega. Olulise mehhanismina ühtse avaliku teenistuse identiteedi, väärtuste ja tegutsemispraktikate hoidmiseks ja levitamiseks on algatatud uusi või tugevdatud olemasolevaid tippjuhtide arendamise programme.

Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteem: peamised järeldused ja hinnang

Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteem on tugevalt detsentraliseeritud. Peamine vastutus ametnike teadmiste ja oskuste nõuetele vastavuse ja arendamise eest lasub asutuste tasandil. Koolitussüsteemi keskne koordineerimine on jagatud erinevate institutsioonide vahel. Kõige kaalukamat rolli süsteemi kooshoidmisel ning ühistele eesmärkidele suunamisel täidab Rahandusministeerium. Teise olulise keske komponendina toimib tippametnike arendamine, mille eest vastutab Riigikantselei. Lisaks eelnevatele on Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemis koht ka Siseministeeriumil, mille valitsemisalasse kuulub kohaliku omavalitsuse arendamine ning mille haldusalas tegutsev Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK) peaks tema loomisest seatud ootuste kohaselt täitma keske ametnikke koolitava ja arendava institutsiooni rolli.

Kuigi tänasel Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemil on olemas omad tugevused (nt keskse koolituse meetme olemasolu, tippjuhtide arendamine, koolitusosalase statistika kogumine ja levitamine), annab tervikpilt märku olulistest ja põhimõttelistest nõrkustest, mis piiravad süstemaatilist lähenemist ametnike koolitamisele ja arendamisele ning toovad kaasa riigi rahaliste ressursside ebaotstarbeka kasutamise. Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteem on killustatud, strateegiline lähenemine ametnike arendamisele on vähene ning see ei toeta ühtse riigivalitsemise saavutamist.

Peamised järeldused

- Koolitussüsteemi toimimises keskset rolli omavate asutuste omavaheline **koostöö** on tagasihoidlik.
- Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond süsteemi koordineerijana peab koolitustegevuste haldamisel toime tulema **piiratud inimressursiga** ning tal puudub käepikendus keskse koolitusinstitutsiooni näol.
- Kesksete koolitus- ja arendustegevuste **rahastamine** põhineb valdavalt ELi struktuurivahenditel. Ühelt poolt toob see kaasa suure halduskoormuse koolitustegevuste elluviimisel ning teiselt poolt seab kahtluse alla rahastamise jätkusuutlikkuse.
- **Keskse koolituse** maht on piiratud ning ei võimalda katta kõiki olulisi teemasid ja sihtgruppe. Avaliku teenistuse koolitussüsteemis puuduvad kaasaegsed kõrge kvaliteediga õppematerjalid, e-õppe võimalused on kasutamata.
- Rahandusministeeriumit ning asutuste tasandit ühendav **Koolitusjuhtide Kogu** toimib mitteformaalses vormis, selle osalejate ring on piiratud ning tänasel kujul ei saa see toimida avalikku teenistust kui tervikut esindava nõuandva koguna.
- Struktuurivahendid on võimaldanud välja arendada süsteemse lähenemise **tippjuhtide arendamisele**, kuid arendustegevused põhinevad vabatahtlikkusel ning pehmel koostöövormil, mis ei toeta piisavalt avaliku teenistuse tippjuhtimise arengu teadlikku suunamist ega taga kindlustunnet tippjuhtide kompetentside osas läbi avaliku teenistuse.
- Puudub institutsioon, kes tegeleks süsteemselt **kohalike omavalitsuste** tasandi ametnike koolitusega, puuduvad pikaajalised strateegiad, ülevaade sihtgruppide ja meetodika koolitusvajaduse väljaselgitamiseks. Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi vaheline tööjaotus ja **vastutus** KOV ametnike täienduskoolitussüsteemi arendamisel on täpselt määratlemata.
- Kuigi **ATAKile** on põhimäärusega pandud avaliku teenistuse koolitussüsteemis olulised ülesanded, ei suuda ta tänases institutsionaalses, juhtimislikus ja finantseerimise raamistikus täita rolli, mida mängivad arenenud riikide valitsemissüsteemides kesksed avaliku teenistuse koolitusinstitutsioonid. ATAKist ei ole saanud avaliku teenistuse arendus- ja kompetentsikeskust, mis toetaks keskset koordineerijat poliitikate kujundamisel ja elluviimisel.
- Avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteem põhineb suurel määral turul. **Koolituspakkujate turg** on killustunud ning täpne ülevaade sellest puudub. Turul on probleeme teatud valdkondades kvaliteetse koolituse pakkumisega ning paljudel juhtudel asub vajalik **oskusteave** teistes riigiasutustes. Puudub struktuur ja ühtsed põhimõtted avaliku halduse sees oleva oskusteabe kaardistamiseks ning selle teistele asutustele kättesaadavaks tegemiseks.
- Ametnikele suunatud arendus- ja koolitustegevused on valdavalt asutusekesksed. **Asutuste tasandil** toimuv koolitustegevus on ebaühtlase kvaliteediga ja reeglina nõrgalt seostatud nii riigi kui terviku kui valitsemisala arendamise vajadustega. Asutustevaheline koostöö koolituste läbiviimisel ja arendustegevuste kavandamisel on vähelevinud.
- **Ministeeriumide** roll ja vastutus oma valitsemisala ametnike koolitamisel ja arendamisel on selgelt määratlemata ja ministeeriumidepoolset süsteemset lähenemist valitsemisala ametnike arendamisel esineb vähe.

- Kõikidel tasanditel on probleeme süstemaatilise **koolitusvajaduse väljaselgitamise** ning koolituse **tulemuslikkuse hindamisega**. Koolitus- ja arendustegevusi planeeritakse suhteliselt lühiajaliselt, suuremateks muudatusteks ei valmistata süsteemselt.

Kokkuvõttes on analüüsi **hinnanguks**, et tänane avaliku teenistuse koolitussüsteem ja selle korraldus ei toeta Eesti avaliku teenistuse arengut parimal viisil. Olemasolev süsteem ei rahulda Eesti riigi arendamise vajadusi ega kasuta ressursse kõige optimaalsemal viisil.

Peamised soovitud

Analüüsi tulemusena on sõnastatud soovitud nii avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika sisu kui ka institutsionaalsete lahenduste osas.

Järgnevalt on toodud olulisemad soovitud süsteemi kui terviku **sisuliseks arendamiseks** (peatükis 4.2. on soovitud esitatud täpsemalt teemade lõikes):

- Koostada avaliku teenistuse arendamise strateegia, mis käsitleks avaliku teenistuse kui terviku arendamise võtmesamme ja prioriteetseid koolitus- ja arendussuundi ametnike kompetentside tõstmisel;
- Võrreldes praegusega oluliselt tugevdada keske koolituse mõjuulatust, suurendades koolituste pakkumist oluliselt suuremale hulgale ametnikkonnast, kui tänane rahastamismaht võimaldab;
- Tagada ametnike koolitus- ja arendustegevuste jaoks jätkusuutlik rahastamine. Enamikku keskeid koolitustegevusi rahastatakse praegu EL struktuurivahenditest, mis lõpevad peagi. Soovitame tulevikus struktuurivahendeid kasutada eeskätt süsteemi arendamiseks, mitte jooksvate koolituste finantseerimiseks;
- Töötada välja keskastmejuhtide arendamiseks programm, mida viia ellu keske arendus- ja koolitustegevusena;
- Luua süsteem kesketes koolitusvajaduste väljaselgitamiseks ja koolitus- ja arendustegevuste tulemuslikkuse hindamiseks;
- Jätkata tippjuhtide kui prioriteetse sihtrühma arendamisega; kuid viia see senisest oluliselt tugevamale institutsionaalsele alusele (sh õiguslikud alused, süsteemis teatud kohustuslike komponentide sisseviimine, hindamis-aruandlussüsteemid, otsustusprotsessid);
- Näha ministriumidele ette roll oma valitsemisala personali koolitus- ja arendustegevuste sisulises suunamises, toetamises ja tulemuste hindamises.

Peamised soovitud **institutsionaalse korralduse** kohta (pt 4.3. toob välja põhjalikumad hinnangud ja soovitud institutsionaalsete lahendusvariantide kohta):

- Tugevdada keske koordineerija strateegilist rolli avaliku teenistuse kui terviku, sh koolitus- ja arendussüsteemi pikaajalisel arendamisel. Selleks on vajalik selgemini määratleda süsteemi osapoolte (sh Rahandusministeerium, Riigikantselei, asutuste tasand, keske koolitusinstitutsioon) vastutus, rollid, koostöömehhanismid ja hoovad avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika väljatöötamisel ja elluviimisel;
- Luua Rahandusministeeriumi valitsemisalasse keske avaliku teenistuse koolitus- ja kompetentsikeskus, et tagada antud poliitika elluviimisvõimekus, süsteemne arendustöö ja järjepidevus (selleks on peatükis 4.3.3. esitatud mitu võimalikku lahendusvarianti);
- Lahendada ebamäärane olukord ATAKiga;
- Määratleda, kes vastutab kohaliku omavalitsuse tasandi ametnike arendus- ja koolitustegevuse strateegilise suunamise eest.

Sissejuhatus

Analüüsi eesmärgid ja teostajad

Käesoleva töö põhieesmärgiks on koostada analüüs Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi tänase korralduse ja arendamisvajaduste kohta tulevikus. Töö käigus analüüsitakse:

- täienduskoolituse olulisust ja rolli tänapäeva avalikus teenistuses;
- rahvusvahelist praktikat koolitussüsteemide korraldamisel (viie Euroopa riigi näitel);
- Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemi toimivust avaliku halduse ees seisvate väljakutsete kontekstis;
- riigi arengu seisukohalt peamisi avaliku teenistuse koolitamise ja arendamise vajadusi.

Analüüsi tulemusel antakse hinnang Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi kohta, esitatakse soovitusel valdkonna sisuliseks arendamiseks ning pakutakse välja võimalikud lahendusvariandid institutsionaalse korralduse tõhustamiseks.

Analüüsi tellis Eesti Vabariigi Rahandusministeerium (riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond) 2011. aasta alguses eesmärgiga saada terviklik ülevaade ja hinnang Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi toimivusest ning soovitusi süsteemi arendamiseks tulevikus. Tööd on Rahandusministeerium plaaninud kasutada ühe olulise sisendina avaliku teenistuse strateegilisel arendamisel ning keske koolituse programmi koostamiseks perioodiks 2012-2013.

Töö teostati SA Poliitikauuringute Praxis ja Tallinna Tehnikaülikooli (edaspidi TTÜ) Avaliku Halduse Instituudi poolt perioodil märts 2011 - oktoober 2011. Analüüsimeeskonnas osalesid ekspertidena Tiina Randma-Liiv (TTÜ Avaliku Halduse Instituudi haldusjuhtimise ja halduspoliitika professor), Külli Sarapuu (TTÜ Avaliku Halduse Instituudi teadur ja haldusjuhtimise magistriprogrammi juht), Annika Uudelepp (SA Poliitikauuringute Keskus Praxis juhatuse liige ja valitsemise ja kodanikuühiskonna programmi direktor). Analüüsimeeskonnas osalesid analüütikutena Merilin Metsma (TTÜ Avaliku Halduse Instituudi doktorant) ja Külvi Noor³ (SA Poliitikauuringute Keskus Praxis analüütik).

Analüüsimeetodika lähtekohad ja kasutatud analüüsimeetodid

Analüüsi meetodilised lähtekohad tulenevad avaliku teenistuse alasest akadeemilisest kirjandusest (nt viimastel kümnenditel toimunud muutused avaliku teenistuse arendamisel, väljakutsed, koolitussüsteemide arengud erinevates riikides jne), Eesti avaliku teenistuse arendamise alastest vajadustest ning laiemalt riigi ees seisvatest väljakutsetest, millega toimetulekul on avalikul teenistusel täita oluline roll (käsitletud töö I, II ja III osas vastavates peatükkides). Tulenevalt seatud analüüsiülesannetest on tegu kvalitatiivanalüüsiga, kus kvaliteetse tulemuse saamiseks on kombineeritud üksteist täiendavaid ja valideerivaid andmeallikaid ja analüüsimeetodeid.

Erialase kirjanduse analüüsi kasutati eelkõige koolituse olulisuse ja rolli selgitamiseks avalikus teenistuses, rahvusvahelise praktika analüüsiks ning Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi asetamiseks tänapäevaste riigivalitsemise trendide konteksti. Erialase kirjanduse all on silmas peetud nii analüüsitud teemadel avaldatud akadeemilist kirjandust, rahvusvahelisi analüüse, hinnanguid ja ülevaateid kui ka teiste riikide avaliku teenistuse koolitussüsteemide alaseid dokumente, ülevaateid ja hinnanguid.

Konsultatsioone väliseksperide võrgustikuga kasutati valitud viie riigi avaliku teenistuse koolitussüsteemide kirjeldamiseks. Konsultatsioonid toimusid reeglina elektroonilise kirjavahetuse teel. Väliseksperide võrgustiku kaasamine aitab paremini mõista, edasi anda ja ka Eesti kontekstis

³ Külvi Noor osales analüüsimeeskonna töös analüüsi esimestes etappides, viies läbi intervjuusid, kogudes infot ja koondades materjali Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi teatud osade kohta. Lõppraporti koostamisel ja analüüsijärelduste lõplikul sõnastamisel ta ei osalenud.

analüüsida erinevate riikide praktikaid. Sageli ei ole avaliku teenistuse koolitussüsteemi teemadel inglisekeelset kirjandust võimalik leida, sest tegu on riigikeelse ja praktilisemat laadi teabega, mida akadeemilised allikad ei kajasta. Riikide ekspertidega konsulteerimine võimaldas seda lünka täita. Väliseksperptide nimekiri on esitatud lisas 1.

Süvaintervjuusid kasutati Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi tugevuste ja võimalike kitsaskohtade põhjuste avamiseks, Eesti süsteemile hinnangu andmisel sisendi saamiseks ning avalike teenistujate koolitamise ja arendamise vajaduste osas asjakohaste soovitude sõnastamiseks. Kokku viidi läbi 31 süvaintervjuud. Intervjueeritavate nimekiri on toodud lisas 4.

Fookusrühma meetodit kasutati analüüsi esialgsete tulemuste testimiseks analüüsi lõppfaasis. Fookusrühmas osalesid avaliku teenistuse koolitusega kokkupuutuvad erineva tasandi ametnikud (tippjuhist spetsialistini), koolitusega tegelevad asjatundjad-praktikud nii era-, kui avalikust sektorist. Fookusrühmas osalejate nimekiri on toodud lisas 5.

Statistikat ja arvandmeid kasutati Eesti avaliku teenistuse olukorra analüüsimisel: koolitusstatistika, ametnike arvu ja dünaamika, koolituse finantseerimise alased andmed jne.

Raporti ülesehitus

Käesolev analüüsi lõppraport koosneb neljast osast. Esimene osa annab ülevaate avaliku teenistuse koolitussüsteemist, analüüsides täienduskoolituse ja personali arendustegevuste rolle ja väljakutseid (pt 1.1.) ning viie valitud riigi kogemusi ja praktikaid (pt 1.2.).

Teises osas analüüsitakse Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemi, andes põhjaliku ülevaate ja hinnangu süsteemi toimimisest, erinevate osapoolte ja komponentide rollist süsteemis (pt 2.1.-2.9.) ning sõnastades kokkuvõtlikult järeldused (pt 2.10.).

Kolmandas osas analüüsitakse Eesti avalikku teenistuse koolitust mõjutavaid tegureid ning olulisemaid väljakutseid keskpikas perspektiivis. Sealhulgas on analüüsitud arenguid maailmas ja riigivalitsemise laiemaid arengutrende (pt 3.2.) ning Eesti riigivalitsemise vajadusi, mis mõjutavad avaliku teenistuse koolitust ja arendamist (pt 3.3.).

Neljandas osas antakse töö eelnevate osade sünteesina valminud hinnang Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendamissüsteemi toimimise kohta (pt 4.1.) ning esitatakse soovitud antud valdkonna sisuliseks arendamiseks (pt 4.2.) ja institutsionaalse korralduse tõhustamiseks (pt 4.3).

Käesoleva analüüs valmis Euroopa Sotsiaalfondi vahendite toel prioriteetse suuna "Suurem haldusvõimekus" alasuuna „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmine“ programmi „Keskne koolitus 2010–2011“ raames.

1. OSA: AVALIKU TEENISTUSE KOOLITUSSÜSTEEMI ÜLEVAADE

1.1. Täienduskoolituse roll ja väljakutsed avalikus teenistuses rahvusvahelise kirjanduse põhjal

1.1.1. Koolituse mõiste

Koolituse mõistet on sisustatud mitmeti (nt DeCenzo ja Robbins 1988; Nadler, Nadler 1994; Garavan 1997). Definitsioonid erinevad üksteisest tulenevalt sellest, millisel koolituse aspektil on fookus või kui kitsalt või laialt koolitusele lähenetakse. *Kitsa käsitluse* järgi on koolitus personalijuhtimise tegevus, mis täpsustab, kuidas teha mingeid asju „õigesti“, andes läbi õppimiskogemuse edasi teadmisi ja oskusi, mis on kasulikud koheselt konkreetsetes töistes olukordades. Planeeritud ja süstemaatilise tegevusena suurendab koolitus töötajate pädevust, toetades paremate töötulemuste saavutamist hetkel täidetaval ametikohal. *Laiem koolituse käsitus* rõhutab toimimist pidevalt muutuv keskkonnas ning organisatsiooni kui terviku eesmärkide täitmist. Koolitus toetab paremate tulemuste ning organisatsiooni eesmärkide saavutamist, kui selle tagajärjel toimub püsiv muutus töötajate tööalases tegevuses (teadmistes, töösoorituses, hoiakutes ja töösse ning kaastöötajatesse suhtumises) ning nad on paremini valmis reageerima organisatsiooni keskkonna arengutele.

Seega on koolitusel mitu aspekti. Tööalane täienduskoolitus:

1. täpsustab, kuidas midagi „õigesti“ teha;
2. toetab hetkel täidetava ametikoha ülesannete elluviimist;
3. toetab paremate töötulemuste saavutamist ametikohal;
4. toob kaasa muutused tööalases käitumises ja hoiakutes;
5. toetab organisatsiooni eesmärkide saavutamist;
6. aitab toime tulla organisatsiooni keskkonna muutustega.

Koolitus on üks osa laiema personali arendamisest. **Arendamine** on suunatud töötaja potentsiaali suurendamisele, et võimaldada indiviidil täita tulevasi rolle töökohal ja organisatsioonis laiemalt. Arendamine on pikaajalisem tegevus kui koolitus ning selleks kasutatakse mitmesuguseid meetodeid: mentorlus, juhendamine, nõustamine, üksteiselt õppimine jms. Tabelis 1 on esitatud koolituse ja arendamise võrdlus.

Koolituse ja arendamisega on seotud ka **hariduse** ja **õppimise** mõisted (Garavan 1997). *Hariduse* ehk tasemekoolituse eesmärk on edendada teaduslikku, analüütilist ja kriitilist mõtlemist, arendada fakte ja informatsiooni hindamise oskusi, õpetada teooriate ja kontseptsioonide kasutamist. Haridus on sageli seotud töökoha saamise eeltingimuseks, sest see tõendab indiviidi võimeid ja sobivust kohale. Haridus, koolitus ja arendamine seonduvad kõik õppimisega. *Õppimine* on protsess, kus käitumine muutub kogemuse, koolituse või hariduse omandamise tagajärjel, tuues kaasa teadmiste, suhtumise või käitumise suhteliselt püsiva muutuse. Haridus, koolitus, arendamine ja õppimine on tervikliku protsessi täiendavad osad. Koolitus ja haridus aitavad kaasa personali arendamisele, läbi nende täiustatakse indiviidi sobivust organisatsiooni ning luuakse paremad eeldused tema potentsiaali või talendi rakendumiseks.

Tabel 1. Erinevused koolituse ja arendamise vahel

TUNNUS	KOOLITUS	ARENDAMINE
Ajaskaala	Lühiajaline	Pikaajaline
Eesmärgid	Selged ja konkreetsed	Üldsõnalised
Protsessi aluseks olevad vajadused	Organisatsioonilised vajadused	Organisatsioonilised ja individuaalsed vajadused
Seos organisatsiooni missiooni ja strateegiatega	Sageli, kuid mitte tingimata, seotud organisatsiooni missiooni ja eesmärkidega	Mõnikord joondatud organisatsiooni visiooni ja tuleviku vajadustega, aga see oleneb arendamise tüübist
Tegevuste fookus	Teadmised, oskused ja hoiakud, mis on vajalikud olemasoleval töökohal; oodatavad töötulemused	Individuaalne potentsiaal ja tulevased rollid; sotsiaalsed oskused
Õppimisprotsessi olemus	Struktureeritud või mehhaaniline; didaktiline, juhendamiskeskne	Õpetlik või loomulik; interaktiivne; oskuste suurendamine ja induktiivsed strateegiad
Kasutatavad meetodid ja protsessi tulemused	Esitlus, instrueerimine, praktika ja tagasiside; tulemuseks tööülesannete oskuslik täitmine	Treenimine, nõustamine, juhendamine, mentorlus, üksteiselt õppimine; tulemuseks paranenud probleemilahendamise ja otsustamise oskused
Alusfilosoofia	Instrumentalism: teadmiste ülekandmine, formaalsete meetodite ja mõõdetavate tulemuste kasutamine	Eksistentsialism: üks-ühele õppimine, iseorganiseeruv õppimine
Hindamise protsess	Konkreetses töös tulemuste võrdlemine standarditega	Oskuste ja mõjususe hindamine
Tasuvus organisatsioonile	Peaaegu kohene tasuvus, omandatud oskustest tulenevalt paranenud tulemused	Keskmine kuni pikk tasuvus, kasvanud potentsiaal

Allikas: Autorite kohandus Garavan (1997) põhjal

1.1.2. Koolituse seosed teiste personalijuhtimise tegevustega

Koolitus ei ole isolatsioonis eksisteeriv personalijuhtimise valdkond ega eesmärk omaette. Koolitus on seotud teiste personalijuhtimise tegevustega (Toompere *et al.* 2001, 6), saades neist sisendi või olles ise sisendiks teistele tegevustele. Koolitussüsteemil on roll juba enne uue töötaja sisenemist organisatsiooni ning ka töötaja arendamisel organisatsioonis olles (vt tabel 2). Esiteks, töökoha kujundamine, töö analüüs, ametijuhendi koostamine, personali planeerimine ning värbamine ja valik annavad sisendi tulevase töötaja koolitusvajaduse hindamiseks ning sobiva koolituse korraldamiseks. Ametijuhendile (või selle olemasolu korral kompetentsimudelile) toetudes otsustatakse, kas mingi konkreetne koolitus on töötaja jaoks tööülesannete täitmise seisukohast põhjendatud. Katseajale hinnangut andes saab muuhulgas hinnata ka toimunud täienduskoolituste tulemuslikkust ning mõjusid. Ühtlasi on katseaja lõpus võimalik täpsustada edasist arengut ja koolitusvajadusi. Töösoorituse hindamise, arengu- ja tulemusvestluste ning karjääri planeerimise alusel hinnatakse nii koolitusvajadust kui ka läbitud koolituste tulemuslikkust.

Tabel 2. Koolituse seosed personalijuhtimise valdkondadega

Etapp	Personalijuhtimise tegevused, mis annavad sisendi koolituskorraldusse	Seosed koolitusega
Organisatsiooni sisenemine	Töö analüüs (määrab, millised teadmised ja oskused on nõutavad ametikoha täitmiseks)	Väljaõppe vajaduse ja täienduskoolituse vajaduse väljaselgitamine
	Töökoha kujundamine (määrab, millist tööd tehakse, kes ja kuidas teeb, sh tööjaotus, tööülesanded, kohustused ja vastutus)	
	Ametijuhendi koostamine (sisaldab töökirjeldust ja/või nõudeid töötaja kvalifikatsioonile)	
	Personali planeerimine (määrab, millise kvalifikatsiooniga töötajaid on vaja)	
	Värbamine ja valik (sobivate võimete ja hoiakutega kandidaatide ligi meelitamine ja välja valimine)	
Arendamine organisatsioonis	Katseaja lõpuvestlus	Koolituste tulemuslikkuse ja mõjude hindamine; uute koolitusvajaduste väljaselgitamine
	Töösoorituse hindamine	Koolitusvajaduse väljaselgitamine, läbitud koolituste mõju hindamine
	Tasustamine ja motiveerimine	Koolitus on osa motiveerimise poliitikast ja sageli käsitletav kui palgalisa
	Arengu- ja tulemusvestlused	Koolitusvajaduse väljaselgitamine, läbitud koolituste mõju hindamine
	Karjääri planeerimine	Edutamise ning horisontaalsete karjäärivõimaluste ja koolitusvajaduste ühendamine

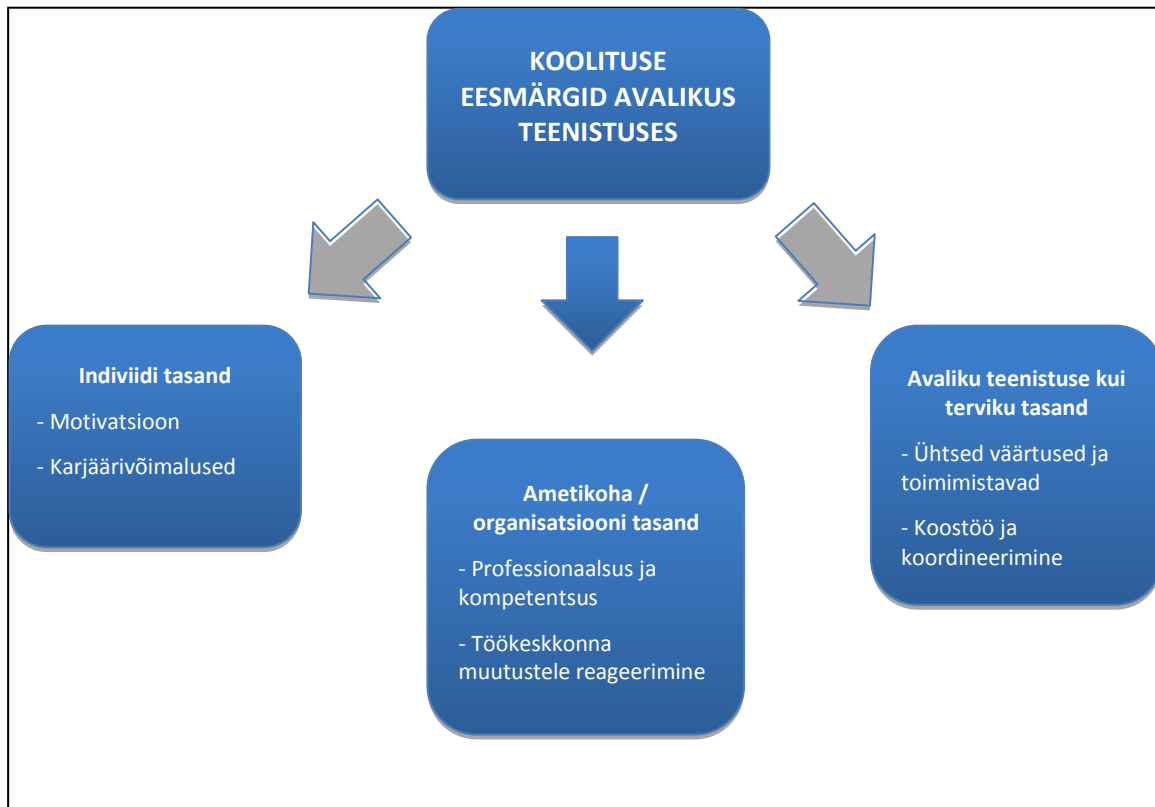
Allikas: autorite kohandus Toompere et al. (2001) põhjal

1.1.3. Koolituse eesmärgid avalikus teenistuses

Koolituseesmärgid on soovitud tulemused, mida koolitusega saavutada tahetakse. Avaliku teenistuse täienduskoolituse eesmärgid peegeldavad, milliste väljakutsete ees riik seisab, millises arengustaadiumis on riigi avalik haldus või millised arengutrendid hetkel valitsevad. Koolitusele seatud eesmärkide teadvustamine on muuhulgas oluline ka sellepärast, et nende saavutamist ei saa lahutada koolituse korralduslikust poolest.

Koolitus täidab avalikus teenistuses mitmeid eesmärke (Schiavo-Campo 2000; Bossaert 2008). Need saab jaotada kolme tasandi vahel – indiviidi, ametikoha/organisatsiooni ja avaliku teenistuse kui terviku toimimisega seotud eesmärkideks.

Joonis 1. Koolituse eesmärgid avalikus teenistuses



Allikas: autorite koostatud

Indiviidi tasand: Koolitust võib vaadelda motivatsioonimehhanismina, sest see aitab kaasa tööga rahulolu saavutamisele (Bossaert 2008). Hästi koolitatud avalikud teenistujad täidavad oma kohustusi ja ülesandeid paremini, neid motiveerib uute teadmiste ja oskuste omandamine. Samuti loob koolitus teadmiste ja oskuste arendamise kaudu teenistujatele võimalusi liikumiseks uutele positsioonidele. Seega on olemas seos ka koolituse ja karjääri vahel. Koolituse ja karjääriplaneerimise seos võib olla ka otsene – nt juhul, kui edutamise eeltingimuseks on seatud teatud koolituse läbimine.

Ametikoha/organisatsiooni tasand: Teiseks on koolitus seotud ametikoha täitmisega seotud vajadustega ning keskendub organisatsiooni kui terviku eesmärkide saavutamise toetamiseks vajalike teadmiste ja oskuste andmisele. Koolitus võib olla suunatud olemasolevate ülesannete paremale täitmisel või ametniku lisanduvateks või uuteks tökohustusteks ettevalmistamisele. Koolitusel on oluline roll ka organisatsiooniliste muutuste läbiviimise toetamisel – nt uue juhtimissüsteemi rakendamisel, struktuurimuutuse elluviimisel või seadusemuudatuse ellurakendamisel (ReSPA 2008, 8; Chlivickas 2010, 361).

Avaliku teenistuse kui terviku tasand: Kolmandaks on koolitus oluline instrument avaliku teenistuse süsteemi kui terviku seisukohast, toetades avaliku teenistuse funktsioonide täitmist. Avalik teenistus kui tervik täidab korraga mitut eesmärki – ta on inimressursi juhtimise süsteem, kontrollimehhanism ning sümbolite ja väärtuste kandja (Van der Meer 2011, 3).

Eraldiseisva institutsioonina on avaliku teenistuse üks peamine eesmärk tuua riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistusse parimaid inimesi ning tagada professionaalne järjepidevus. Avaliku teenistuse eesmärgiks on ka aluse loomine koordineerimisele ja koostööle erinevate asutuste vahel ning seda eelkõige läbi sarnase arengutaseme, ühtsete juhtimispõhimõtete ja tegutsemistavade tagamise. Koolitus täidab nende eesmärkide saavutamisel olulist rolli. Niisamuti nagu ka avaliku

teenistuse teise olulise eesmärgi – võimu ja ressursside väärkasutuse ärahoidmise – puhul. Koolituse kaudu on võimalik teadvustada ametnikele nende rolli ja vastutust avaliku halduse süsteemis ning aidata kaasa vastavate regulatsioonide elluviimisele praktikas. Lisaks on avalik teenistus paljudes riikides teadlikult seotud demokraatlike väärtuste deklareerimisega (nt sõltumatus, avaliku huvi järgimine, professionaalsus, usaldusväärus, läbipaistvus, järjepidevus, ühtsus). Demokraatlikes riikides on tavaks, et avaliku teenistuse süsteemi reformimise alased diskussioonid algavad ühtsetes väärtustes kokkuleppimisest. Koolitus on instrument, mille abil ühtsust avalikus teenistuses luua ja ühiseid väärtusi edasi anda. Viimast on hinnatud eriti oluliseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kontekstis, kus demokraatlike väärtuste juurdumist ei saa endiselt pidada iseenesestmõistetavaks ning kus just ametnikkond võiks olla demokraatlike väärtuste teenäitaja kogu ühiskonna jaoks (Randma-Liiv ja Järvalt 2011, 43).

1.1.4. Avaliku teenistuse koolitussüsteem

Koolituse eesmärke aitab täita avaliku teenistuse koolitussüsteem. Koolitussüsteem moodustub avaliku teenistuse koolituskorralduse osalistest, nende omavahelistest suhetest ja rollidest ning koolituseks eraldatud ressurssidest. Olulisemateks osalisteks on keskne koordineeriv institutsioon, ministriumid koos neile alluvate asutustega ning koolituspakkujad, sh keskne avaliku teenistuse koolitusasutus. Ametnike koolitusega tegeleb demokraatlikes riikides reeglina avaliku teenistuse kui terviku ja selle personalipoliitika arendamise ja koordineerimise eest vastutav institutsioon (nt rahandusministeerium või peaministri büroo) (OECD 2008). Keskse üksuse ülesanne on erinevate osaliste tegevuste koordineerimine, et tagada süsteemi terviklikkus ja ühiste eesmärkide saavutamine.

Avaliku teenistuse koolitussüsteemi ülesehitus (detsentraliseeritud või tsentraliseeritud) ja selle toimimise põhimõtted (nt instrumentide valik) on otseselt seotud avaliku teenistuse kui terviku ülesehitusega. Traditsiooniliselt eristatakse karjäärisüsteeme ja positsioonisüsteeme (Bossart *et al.* 2001). Neis süsteemides on koolituse roll ja korraldus erinev.

Koolitus karjäärisüsteemis: Karjäärisüsteemi iseloomustab avalikku teenistusse sisenemine süsteemi alumiste tasandite kaudu, pikaajaline (isegi eluaegne) töötamine avalikus teenistuses, ametikohakindlus, sotsiaalsed garantiid ja hüved, ametnike süstemaatiline edutamine ning generalisti teadmiste eelistamine. Karjäärisüsteem eeldab toetavat süsteemi kvalifikatsiooni ajakohastamiseks ehk põhjalikult reguleeritud koolituskorraldust. Reeglina iseloomustab karjäärisüsteemiga riike põhjalik ja kohustuslik sisseelamiskoolitus. Koolituse ja karjääriredelil liikumise vahel on tugev seos. Reeglina on karjäärisüsteemides koolitus ühtse lähenemise, ühetaolise kohtlemise ja jagatud väärtuste tagamiseks tsentraliseeritud, kuna koolitus peab looma eeldused töötamiseks erinevates ametiasutustes. Avaliku teenistuse süsteemi käsitletakse ühtse tervikuna, milles peavad valitsema sarnased tegutsemistavad.

Koolitus positsioonisüsteemis: Positsioonisüsteemi iseloomustab värbamine konkreetsetele ametikohtadele, võimalus siseneda avaliku teenistuse erinevatele tasemetele, spetsialistiteadmiste väärtustamine ning suurem detsentraliseerituse aste. Detsentraliseeritusest tulenevalt tehakse olulised personaliotsused (nt värbamine, valik, edutamine) tavaliselt üksiku organisatsiooni (või kõrgemalseisva ministriumi) tasemel. Nii on ka koolituskorraldus detsentraliseeritud, kuid reeglina näeb ka positsioonisüsteemiga riikide koolitussüsteem ette keskeid elemente, mis lähtuvad avaliku teenistuse kui terviku vajaduste täitmisest, nt on olemas keskne koolitusinstitutsioon, keskne koolitusstrateegia, ühised koolitustegevused, keskne koolituse rahastamine jms.

Praktikas kombineerivad riikide valitsused erinevaid karjääri- ja positsioonisüsteemi elemente ning moodustavad rohkem või vähem tsentraliseeritud süsteeme. Koordineerimisstruktuurid on alati riigispetsiifilised ning välja kujunenud pikaajalise arengu tulemusena. Avalikus halduses kasutatavad koordineerimismehhanismid saab jagada turu-tüüpi, võrgustiku-tüüpi ja hierarhia-tüüpi

mehhanismideks (Verhoest ja Bouckaert 2005). *Hierarhia* kui koordinatsioonimehhanismi vahendiks on võim ja otsustusõigus, mis avaldub töökorralduses, reeglites ja planeerimises ning järelevalves. *Turg* kui koordineerimisvahend põhineb osaliste omavahelisel konkurentsil ja läbirääkimistel; suhteid koordineerivad hinnamehhanism, stiimulid ja osaliste omakas. *Võrgustikes* toimub koordineerimine koostööna osaliste vahel, kelle omavahelisi suhteid iseloomustab vastastikune sõltuvus, usaldus ja osaliste vastutuse jaotumine. Koordineerimisinstrumendid on konkreetsemad praktikas ellurakendatavad tegevused, mis omavad ühe või mitme mehhanismi tunnuseid. Tsentraliseeritud süsteemides kasutatakse pigem hierarhia-tüüpi mehhanisme (töökorraldus, reeglid, planeerimine, järelevalve). Detsentraliseeritud süsteemides kasutatakse koordineerimiseks rohkem võrgustiku-tüüpi (nt nõuandvad kogud, koostöövõrgustikud) ja turu-tüüpi mehhanisme (nt koolituste ostmine avatud turult). Tabelisse 3 on koondatud detsentraliseeritud ja tsentraliseeritud koolitussüsteemide olulisemad tunnused.

Tabel 3. Detsentraliseeritud ja tsentraliseeritud koolitussüsteemide võrdlus

	Detsentraliseeritud koolitussüsteem	Tsentraliseeritud koolitussüsteem
Avaliku teenistuse süsteem	Positsioonisüsteem	Karjäärisüsteem, võib olla ka positsioonisüsteem
Koolituse rahastamise mudel	Detsentraliseeritud finantseerimismudel	Tsentraliseeritud finantseerimismudel
Keskne koolitusinstitutsioon	Reeglina olemas, staatus ja rahastamine erinevad	Tugeva keske koolitusinstitutsiooni staatusega koolitus- ja kompetentsikeskus
Koolitusvajaduse väljaselgitamine ning koolituse tulemuslikkus hindamine	Asutus selgitab koolitusvajadused ning hindab koolitustegevuste tulemuslikkust	Keskne koolitusinstitutsioon kui avaliku teenistuse analüüsi- ja kompetentsikeskus analüüsib avaliku teenistuse ülest koolitusvajadust ning koolituste tulemuslikkust saades sisendit asutustest
Koolituspakkujad	Koolitusturg, sh keskne koolitusinstitutsioon	Keskne koolitusinstitutsioon on peamine avaliku teenistuse koolituste pakkuja
Koolituse sisu	Paindlik lähenemine koolitustegevustele, standardiseeritud koolituste ja ühekordsete koolitustegevuste kombineerimine, võimalus arvestada üksikute asutuste ja ametnike koolitusvajadustega	Standardiseeritud lähenemine koolitustele, regulaarselt toimuvad kindla vormiga koolitustegevused

Allikas: autorite koostatud

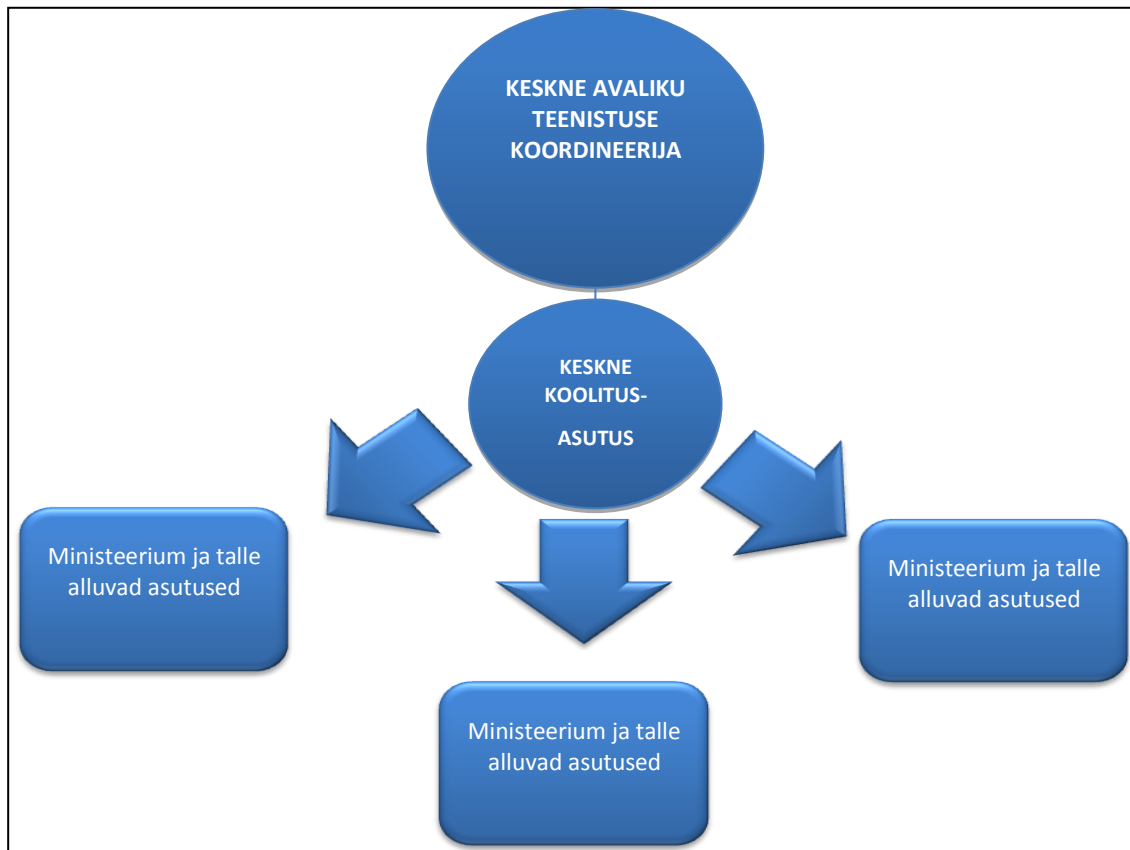
1.1.5. Koolituse rahastamine

Avaliku teenistuse koolituse rahastamine sõltub laiemalt avaliku teenistuse ning kitsamalt koolitussüsteemi ülesehitusest. Üldplaanis saab ka rahastamise mudelid jaotada tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud vormideks (UNDP 2003, 10; Dujic *et al.* 2006), nn ideaalmudeliteks. Praktikas

esinevad sellised ideaalmudelid harva, pigem kasutatakse mudelite elementidest erinevaid kombinatsioone (Lavtar 2008, 67).

Tsentraliseeritud finantseerimismudel: Tsentraliseeritud finantseerimismudeli puhul rahastatakse otse riigieelarvest konkreetset koolituspakkujat ehk kesket koolitusinstitutsiooni, et see arendaks, organiseeriks või pakuks koolitust. Teistelt koolituspakkujatelt tellitakse koolitusi pigem erandjuhtudel. Koolitusinstitutsioon võib olla osa administratsiooni hierarhisest struktuurist või kuuluda keskse koordineeriva üksuse valitsemisalasse, kuid mõlemal juhul on institutsioon keskse avaliku teenistuse koordineerija „käepikendus“ avaliku teenistuse koolitustegevuse koordineerimisel. Keskne koolitusinstitutsioon toimib kui koolituskeskus, pakkudes horisontaalseid koolitusi, levitades koolitusmaterjale ning tegeledes koolituste korralduslike küsimustega. Kuid keskse koolitusinstitutsiooni ülesanne on ka koondada teavet avaliku teenistuse koolitusvajaduste kohta, arendada koolitajaid ja tagada nende järjepidevus, valmistada ette õppematerjale ning nõustada koolitustegevusega seotud küsimustes. Institutsioonil on reeglina alalised nn tuumikkoolitajad ning ta omab koostöövõrgustikke valdkondlike koolituspakkujatega, ülikoolidega ja üksikkoolitajatega. Kuna kesketesse koolituskeskustesse koguneb oluline avaliku haldusega seotud kompetents, siis pakuvad kesksed koolitusinstitutsioonid analüütilist tuge erinevatele ametiasutustele, olles seega avaliku teenistuse analüüsi- ja kompetentsikeskuseks (avaliku halduse *think-tank*). Karjäärisüsteemiga riikides on tavaks, et keskne koolitusinstitutsioon on osaks ametnike rotatsioonisüsteemist, kus ametnik võib töötada keskses koolitusinstitutsioonis mõne aasta ja siis pöörduda tagasi oma endisesse ametiasutusse. Keskne koolitusinstitutsioon võib teenida ka omatulu. Tsentraliseeritud mudelit on nimetatud ka pakkumisel põhinevaks finantseerimismudeliks (*supplier-funded model*).

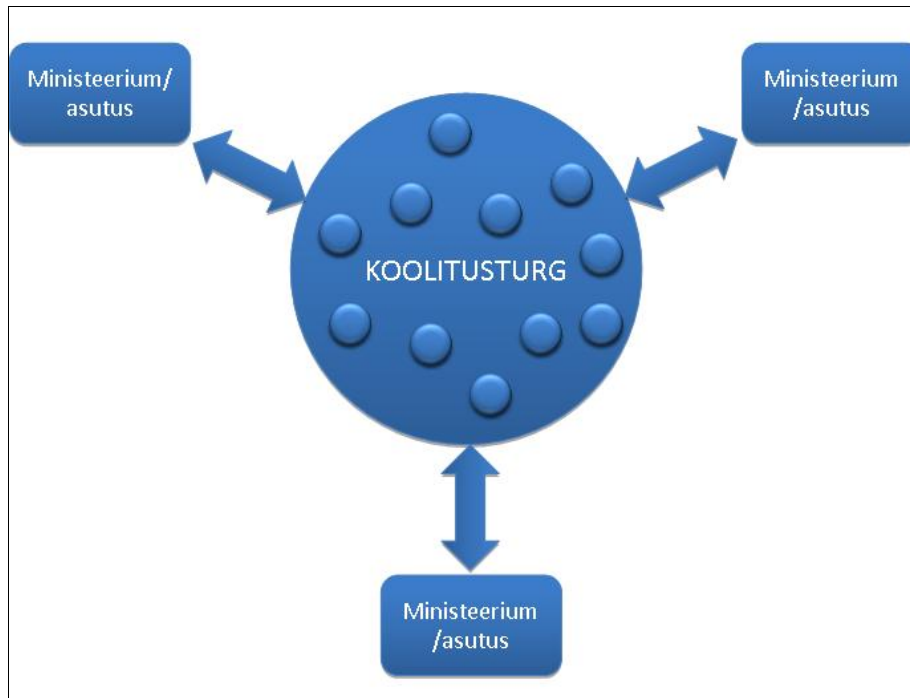
Joonis 2. Tsentraliseeritud finantseerimismudel



Allikas: autorite koostatud

Detsentraliseeritud finantseerimismudel: Detsentraliseeritud finantseerimismudeli puhul eraldatakse raha koolituse ostjatele ehk riigi haldussüsteemi individuaalsetele osadele, näiteks ministeeriumidele, kelle ametnikud koolitust vajavad. Ministeeriumid määravad ise täpse koolitustele kulutatava summa eelarves. Koolituse ostjad (ehk asutused) selgitavad välja oma organisatsiooni koolitusvajadused ning valivad turult sobivad koolituse pakkujad. Koolituse pakkujate hulgas võib olla ka keskne koolitusasutus, kes konkureerib teiste pakkujatega sarnastel alustel. Detsentraliseeritud mudelit on nimetatud ka nõudlusel põhinevaks finantseerimismudeliks (*buyer-funded model*).

Joonis 3. Detsentraliseeritud finantseerimismudel



Allikas: autorite koostatud

Mõlemal ideaalmudelil on nii tugevusi kui nõrkusi. Tsentraliseeritud finantseerimismudeli eeliseks on selle lihtsus ja rahastamise stabiilsus, mis võimaldab keskses koolitusasutuses kasvatada ja koondada avaliku halduse alast kompetentsi, minimeerida tehingukuluseid (nt ei ole vajadust riigihangete järele) ning välja töötada professionaalseid kõigile ametnikele kättesaadavaid õppematerjale. Samas on tsentraliseeritud finantseerimismudeli puuduseks oht, et keskne institutsioon ei suuda arvestada kõigi tegelike ja individuaalsete koolitusvajadustega. Selline süsteem on vähem paindlik. Võib tekkida olukord, kus keskne koolituspakkuja pakub kursusi pigem olemasolevast kompetentsist kui tegelikust koolitusvajadusest lähtuvalt. Samuti on võimalik, et koolituskursused ei arvesta konkreetse asutuse eripära, kuna on suunatud erinevatele sihtgruppidele.

Detsentraliseeritud mudeli korral on koolituse tellijal suuremad võimalused koolitusturu mõjutamiseks, suurendades sellega pakutavate koolituste mitmekesisust. Samas eeldab detsentraliseeritud finantseerimismudel, et institutsioon, millele on koolituste tellimiseks vajalikud finantsid eraldatud (ministeerium, asutus), on koolituste tellimisest ka tegelikult huvitatud ja omab koolitusvajaduste väljaselgitamiseks ning koolituse sisse ostmiseks vajalikku kompetentsi. Võib juhtuda, et personali koolitus tõrjutakse finantsraskustes olles teiste eesmärkide nimel kõrvale või piirdub tellija sellega, mida koolitusturg hetkel pakub (mitte ei suuna turgu välja töötama uusi ja vajalikke kursusi). Samuti eeldab detsentraliseeritud finantseerimismudel toimiva ja piisava avaliku

halduse alase kompetentsiga varustatud koolitusturu olemasolu. Viimast ei pruugi igas riigis olemas olla, kas turu väiksuse, ajalooliste traditsioonide puudumise või oskusteabe vähesuse tõttu. Detsentraliseeritud rahastamise puhul on ka oht, et asutused ostavad koolitust sisse erinevatelt koolituse pakkujalt, kes võivad ühele ja samale teemale väga erinevalt läheneda. Kvaliteedi kontroll koolitajate üle on detsentraliseeritud süsteemis keerulisem ning õppematerjalide väljatöötamine võib piirduda vaid ühekordsete materjalide ettevalmistamisega konkreetse kursuse jaoks. Samuti kaldub detsentraliseeritud süsteemis koolituste põhirõhk olema asutusespetsiifilistel teemadel ning avalikku teenistust ühendavad horisontaalsed koolitusteemad saavad ebapiisava tähelepanu osaliseks. Finantseerimismudelite tugevused ja nõrkused on koondatud tabelisse 4. Nagu juba eespool öeldud, kasutatakse praktikas nende nõrkuste ja tugevuste tasakaalustamiseks erinevate mudelite kombinatsioone (nt finantseerides paralleelselt nii kesket koolitusinstitutsiooni kui ka koolitust tellivaid asutusi).

Tabel 4. Detsentraliseeritud ja tsentraliseeritud finantseerimismudelite tugevused ja nõrkused

	Detsentraliseeritud finantseerimismudel	Tsentraliseeritud finantseerimismudel
Tugevused	<ul style="list-style-type: none"> - asutused teavad oma koolitusvajadusi kõige paremini - võimalus mõjutada koolitusturgu läbi spetsiifiliste koolituste tellimise - konkurents koolitusturul 	<ul style="list-style-type: none"> - avaliku teenistuse üleste koolitusvajadustega arvestamine - stabiilne rahastamine - järjepidev kompetentsi koondamine ja kasvatamine keskses koolitusasutuses
Nõrkused	<ul style="list-style-type: none"> - koolituse rahastamise ebaühtlus - puudulik tähelepanu avaliku teenistuse kui terviku vajadustele - koolitustegevuste killustatus ja dubleerimine - eeldab tugeva koolitusala kompetentsi olemasolu kõigis asutustes - eeldab toimiva ja piisava mahu ning oskusteabega koolitusturu olemasolu - ei soodusta professionaalsete õppematerjalide koostamist - keerulisem kvaliteedikontroll koolituse üle - kõrged tehingukulud seoses prima koolituspakkuja väljalimise ja kontrolliga 	<ul style="list-style-type: none"> - vähene paindlikkus - oht, et ei arvestata kõigi tegelike ja individuaalsete koolitusvajadustega ning üksikute asutuste eripäraga - vastutuse nihkumine asutustelt kesksele institutsioonile - keeruline sobitada teisi koolituspakkujaid keskse koolitusinstitutsiooni kõrvale

Allikas: autorite koostatud

1.1.6. Rahvusvahelised trendid ja väljakutsed avalikus teenistuses

Avaliku teenistuse ees seisvad väljakutsed on alati olnud seotud riigi kui terviku väljakutsetega. Riikide rahvusvahelise tegevuskeskkonna muutumine, globaalne majandusareng ja selle mõjud rahvuslikele turgudele, siseriiklikud sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkondlikud arengud kõik avaldavad avalikule haldusele survet muutusteks ja ümberkorraldusteks. Riikide ees seisvad väljakutsed hõlmavad näiteks vaesuse vähendamist, majandusliku konkurentsivõime säilitamist, demograafiliste trendidega arvestamist, uute haigustega võitlemist, kliimaprobleemide leevendamist jne (Farazmand 2009, 1010). Niisamuti mõjutavad kriisid, katastroofid ja rahvusvahelised ohud (nt terrorism) avaliku sektori toimimist, sundides seda otsima uusi tegutsemisviise (nt informatsiooni käsitlemisel) (Christensen ja Lægreid 2007, 1060). Muutuv keskkond ja uued väljakutsed nõuavad avalikelt teenistujatelt uusi oskusi (nt valdkondadeülese ja valitsemistasanditevahelise koostöö, kodanikesksuse, poliitikaanalüüsi vallas). Eraldiseisvaks väljakutseks võib osutada kuulumine rahvusvahelistesse organisatsioonidesse (UNDP 2003; ReSPA 2008; Meyer-Sahling 2009). Näiteks Kesk- ja Ida-Euroopas moodustab Euroopa Liidu alaste teadmiste parandamine suure osa koolitusest ka pärast liitumist. Sellele lisanduvad ettevalmistused eesistumiseks jms. Kõik need väljakutsed võivad võtta veelgi keerukama kuju väikeste riikide jaoks, mis peavad toime tulema piiratud inimressursi ning väikesemate rahvuslike majanduste tingimuses.

Viimastel aastakümnetel on rahvusvaheline keskkond muutunud riikide jaoks eriti keeruliseks. See on avaldunud ka suurtes avaliku halduse reformilainetes, kus riigid on püüdnud väljakutsetele vastu seista oma haldussüsteeme ümber kujundades. Need ümberkujundused on otseselt mõjutanud ka avaliku teenistuse süsteeme ja avaliku teenistuse koolitust. Rahvusvahelisele kirjandusele toetudes saab avaliku halduse arengus välja tuua neli etappi (mudelit), kus on põhimõtteliselt üle vaadatud senine lähenemine avaliku halduse struktureerimisele ja juhtimisele. Need etapid on: klassikaline avalik haldus kui lähtekoht, uus haldusjuhtimine, *neo-weberiaanlik* riik ja uus riigivalitsemine (Pollitt ja Bouckaert 2011) (vt tabel 5).

Avaliku teenistuse reformid ja juhtimine (sh lähenemine koolituskorraldusele) saavad lähtekohad neist laiematest lähenemistest avalikule haldusele. Nii on just KIE riigid olnud oluliselt mõjutatud uuest haldusjuhtimisest (*NPM*), sest riigistruktuure ehitati ajal, kui uus haldusjuhtimine oli eelkõige Anglo-Ameerikas, aga ka teistes riikides, valitsevaks reformiideeks (Randma-Liiv 2008). *NPM* tõi avaliku sektori juhtimisse erasektori praktikad ning avaliku teenistuse koolitus muudeti turupõhiseks, mis tõi mitmes riigis kaasa tsentraliseeritud koolitussüsteemi detsentraliseerimise. Kuna *NPM* reformidega suurendati oluliselt avaliku halduse killustatust ja fragmenteeritust (olemasolevad integreeritud organisatsioonid jaotati väiksemateks tulemusüksusteks, et hõlbustada tulemusjuhtimist) ning seati kahtluse alla senised avaliku teenistuse väärtused, on alates 1990ndate lõpust leitud, et just koolitusel on väga oluline roll avaliku eetika ning ühtsete väärtuste kujundamisel. Neo-weberiaanlik riik (*NWS*) tõi 2000ndate aastate alguses tagasi tsentraalsed elemendid koolitusse (sh suurem rõhk avaliku teenistuse kesksel koordineerimisel, keske koolitusinstitutsiooni roll) ning vastupidiselt *NPM*ile hakati taas teadvustama avaliku sektori spetsiifilisi kompetentse ning rõhutama ühtse avaliku teenistuse olulisust. Uus riigivalitsemine (*NPG*) rõhutab demokraatlikke valitsemismehhanisme (vastukaaluks tehnokraatlikule managerialismile, mis iseloomustas *NPM*i) ning koostööd koolituse korraldamisel.

Tabel. 5. Avaliku halduse arenguetapid

	Klassikaline avalik haldus (<i>Public administration</i>)	Uus haldusjuhtimine (<i>New Public Management, NPM</i>)	Neo-weberiaanlik riik (<i>Neo-Weberian State, NWS</i>)	Uus riigivalitsemine (<i>New Public Governance, NPG</i>)
Periood	Alates 19. sajandi lõpust	Alates 1980ndatest	Alates 20. sajandi lõpust	Alates 21. sajandi algusest
Lähenedamine	Avalik haldus kui eraldiseisvate väärtuste ja tegutsemis-põhimõtete sfäär	Erasektori seadmine avaliku halduse eeskujuks, ärijuhtimise põhimõtete toomine haldusjuhtimisse; konkurentsi ja turumehhanismide idealiseerimine	Klassikaliste avaliku halduse väärtuste naasmine, üksikute NPMi instrumentide rakendamine valitud sektorites ja organisatsioonides	Riigi kui keskse koordineeriva jõu taastulemine; fookus halduspoliitikal, nende kujundamisel ja elluviimisel
Kesksete juhtimis-põhimõtted	Tsentraalne juhtimine, avalik haldus kui üks tervik	Juhtimise detsentraliseerimine; tulemusjuhtimine; privatiseerimine ja väljadelegeerimine; suurte organisatsioonide lammutamine väiksemateks tulemusüksusteks	Juhtimise taastentraliseerimine, uute kontrolli ja koordineerimismehhanismide kehtestamine; erasektori juhtimis-põhimõtete piirangute tunnistamine; avaliku teenistuse rolli teadvustamine koordineerimismehhanismina	Koostöö ja koordineerimine; poliitika- ja juhtimise; lepingulised suhted partneritega baseeruvad professionaalsel tuumikul valitsemisaparaadis
Mõju koolitusele	Kõrge tsentraliseeritus, standardiseeritud koolitused, suur roll kesksel koolitusasutusel	Detsentraliseeritud, turupõhine koolitus, erasektori juhtimiskoolitused, keskse koolitusinstitutsiooni tähtsuse vähendamine	Taastentraliseerimine: keskse koolitusinstitutsiooni rolli kasvamine, mõnes riigis keskse koolitusinstitutsiooni taasloomine, riigi keskse rolli suurenemine avaliku teenistuse ja koolituse planeerimisel	Koostöö teiste asutuste ja erasektoriga, valdkondadeüleused koolitused, keskse koolitusinstitutsioon kui oluline AH kompetentsi koondaja ja pakkuja

Allikas: autorite koostatud Drechsler (2005), Osborne (2010) põhjal

1.1.7. Trendid avaliku sektori personalijuhtimises

Ehkki mitmes riigis on avalik ja erasektor NPM reformide tulemusel sarnasemaks muutnud, ei ole see vähendanud sektorite omavahelist konkurentsi töötajate värbamisel. Pigem saab öelda, et demograafiliste muutuste tulemusena on sektoritevaheline konkurents parimate inimeste värbamisel ja hoidmisel kasvamas. Rahvastiku vananemine ja tööealise elanikkonna vähenemine sunnib avalikku sektorit kohanema muutuva olukorraga. Konkurentsi tihenemise ühe põhjusena tuuakse välja ka NPM reformid, mis tõrjusid parimad talendid avalikust sektorist eemale, sest mõjusid ebasoodsalt avaliku teenistuse positsioonile ja staatusele (Aucoin ja Bakvis 2005).

Konkureerimaks parima tööjõu eest, peab avalik sektor olema võimalikult atraktiivne tööandja. Avaliku teenistuse maine on olnud seotud mitmete negatiivsete vaadetega (Demmke 2005, 23-24). Avalikku teenistust peetakse sageli bürokraatlikuks, jäigaks ja paindumatuks, mis ei toeta mobiilsust. Samas tuuakse positiivsena kõige sagedamini välja avalikus teenistuses tagatud töökohakindlust, stabiilsust, suhteliselt õiglasi ja läbipaistvaid töötingimusi (Cardona 2009, 1). Eraldi on tähelepanu pööratud motivatsioonile avalikus sektoris (nt üheks motivatsioonifaktoriks avalikus teenistuses on soov panustada ühiskonda) (Perry ja Buckwalter 2010, 240). Et töö avalikus teenistuses oleks ligitõmbav, peab avalikele teenistujatele tagama need elemendid, mida on senini nähtud atraktiivsetena ning samal ajal peab tegelema ka negatiivsete arusaamadega ühiskonnas. Siinkohal muutub oluliseks avaliku teenistuse mainekujundus. Arvestades, et riik on sageli üks suuremaid tööandjaid, peaks ta personalipoliitika olema eeskujuks teistele tööandjatele.

Peamised tegurid avaliku teenistuse atraktiivsuse kujundamisel on (Shim 2001):

- ametikohakindlus;
- konkurentsivõimeline palk;
- ametnikupension (element, mis esineb nii karjäärisüsteemides kui ka positsioonisüsteemides ning on üldiselt elementaarne komponent avaliku teenistuse hüvede hulgas);
- muud stiimulid (töötaja võimalus tööaega planeerida, tehnoloogilised lahendused töökorralduses, karjäärivõimalused, head töötingimused, koostöö ja avatud suhtlus, peresõbralik personalipoliitika, atraktiivsed koolitused).

Tegutsemiskeskonna väljakutsetele vastamiseks on avaliku sektori personalijuhtimine muutunud üha dünaamilisemaks. Personalijuhtimine ei hõlma üksnes tasustamise, puhkuste ja pensionide korraldust, vaid ka töötajate motiveerimist, hindamist ja kompetentside arendamist. Varasemalt tugevalt tsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemides on juhtimisvastutust madalamale tasandile delegeeritud, et suurendada organisatsioonide juhtimise paindlikkust ja reageerimisvõimet. Samas on leitud, et detsentraliseerimise puuduseks on ühtsete väärtuste ja ühtse valitsemise säilitamise keerukus. Seega otsitakse tasakaalu avaliku teenistuse muutustele vastamise võime ja paindlikkuse ning avaliku sektori ühtsuse vahel.

Peamiste rahvusvaheliste trendidena personalijuhtimises võib nimetada personalijuhtimise suurema individualiseerimise ja delegeerimise ning personalijuhtimise tegevuste keskse koordineerimise tähtsuse tõusu.

Personalijuhtimise individualiseerimine: Isiksusekesksust rõhutav ühiskond seab avaliku teenistuse ette uued nõudmised ja vajadused seoses töö sisu, mobiilsuse ning töö- ja eraelu ühendamisega. Praktikas on see toonud kaasa suurema rõhuasetuse personalijuhtimise individualiseerimisele (*individualization of HR arrangements; individualistic HRM*). Individualiseerimise all mõistetakse individuaalseid (mitte grupi) omadusi, võimeid ja väljundeid, mille alusel toimub personalijuhtimise otsuste tegemine: värbamine ja personali komplekteerimine, hindamine ja tasustamine, koolitus ja arendamine (Jenkins ja Klarsfeld 2002, 198). Samas on oluline märkida, et see kontseptsioon on avaliku teenistuse süsteemiti ja riigiti erineva sisuga. Tugeva karjäärisüsteemidega riikides on personalijuhtimise individualiseerimine tähendanud seda, et kui varasemalt kehtisid avalikus teenistuses kõigile teenistujatele ühesugused reeglid ja juhtimis põhimõtted, siis nüüdseks on püütud personalijuhtimist muuta individuaalsemaks. See tähendab, et üha enam arvestatakse avalike teenistujate individuaalseid oskusi, kompetentse, töösooritust, teadmisi ja töö eelistusi. Koolituse korralduses tähendab see üksikutele ametnikele individuaalsete koolitusvajaduste rõhutamist ning suuremaid valikuvõimalusi erinevate koolituste vahel (*versus* standardiseeritud koolituspaketid klassikalisest avaliku halduse mudelist lähtuvalt). Sellisest trendist annavad kinnitust personali hindamise olulisuse kasv ning paindlike töövormide- ja aegade võimalused avalikus teenistuses (Bossaert 2008, 5). Detsentraliseeritud süsteemides on võimalused individuaalseks lähenemiseks olnud juba ajalooliselt märksa suuremad.

Individuaalne lähenemine on saanud oluliseks märksõnaks ka tippjuhtide arendamisel. Sageli on avaliku teenistuse osaks eraldi tippteenistuse institutsioon. Avaliku sektori tippjuhtide koolitamine ja arendamine on rahvusvaheliselt saanud üha suurema tähelepanu osaliseks. Nende rolli nähakse poliitilise juhtimise ja poliitikate elluviimise vahelülina, sest nad tõlgivad poliitilised eesmärgid konkreetseteks tegevuseesmärkideks (Peters 2011, 13). Tippjuhtide kui eraldiseisva ametnike grupi arendamise eesmärk on ühtse avaliku teenistuse identiteedi, väärtuste ja kultuuri loomine. Need eesmärgid ei täitu iseenesest; tippjuhtidele vajalike kompetentside arendamist peab koolitusega toetama, et nad suudaksid neile pandud kohustusi täita. Kui suurtes riikides on koolituse planeerimisel raske minna iga individuaalse ametniku tasandile, siis võimaluste piirides proovitakse seda teha eelkõige tippametnike puhul.

Personalijuhtimise delegeerimine: Teiseks peamiseks rahvusvaheliseks personalijuhtimise trendiks on juhtimisvastutuse delegeerimine madalamatele tasemetele selleks, et kiirendada otsuste tegemise protsessi, värbamisel paremini arvestada konkreetse organisatsiooni vajadustega, parandada motiveerimist, suhtlust ja koolitusvajaduste väljaselgitamist läbi selle, et juht on töötajatele lähemal (Demmke ja Moilanen 2010, 142). Ka juhtimisvastutuse delegeerimise trendi hindamisel peab arvestama avaliku teenistuse kontekstiga ning sellega, et paljudes riikides on traditsiooniliselt tegemist olnud jäiga, väga reguleeritud ja standardiseeritud ning tugeva keske juhtimisega karjäärisüsteemiga, mille puhul juhtimisvastutuse delegeerimine tähendab liikumist selliste praktikate poole, mida juba teostavad avatud ja detsentraliseeritud positsioonisüsteemidega riigid.

Personalijuhtimise tegevuste keskne koordineerimine: Avaliku teenistuse paindlikkuse ja otsustusprotsesside kiiruse suurendamine on pannud riigid väljakutse ette: kuidas leida tasakaal detsentraliseerimise ja tsentraliseerimise vahel, nii, et säiliks ka avaliku teenistuse ühtsed väärtused ja tegutsemispraktikad (Hammerschmid *et al.* 2007, 148)? Keskne koordineerimine ja selleks kasutatavad mehhanismid on just detsentraliseeritud ja fragmenteeritud süsteemides eriti olulised hoovad, millega tagatakse süsteemi ühtsus. Ühtse valitsemise mudel (*Whole-of-Government approach*) (Christensen ja Lægreid 2007, 1060) rõhutab horisontaalset ja vertikaalset koordineerimist, koostööd nii avaliku sektori sees kui ka erasektoriga ning keske juhtimise taaskehtestamist eesmärgiga vähendada fragmenteeritust avalikus teenistuses. Keskne tasand on sunnitud suurendama oma võimekust poliitikate kujundamise ja elluviimise koordineerimiseks. See on mitmetes riikides tähendanud täiendavate ressursside eraldamist avaliku teenistuse keske koordineerimise tõhustamiseks. Mõnes riigis on keskele avaliku teenistusega tegelevale üksusele antud uus strateegiline roll. Teistes on piirdutud strateegiliste suundade keske koordineerimisega (OECD 2008, 31). Üldiselt soovitakse keskele tasandile jätta ühtsete väärtuste, eetika ja ühiste protsesside juhtimine, millede tugevdamise vajadus on tõstatunud just pärast NPM reforme (Christensen ja Laegreid 2007, 1062; Demmke ja Moilanen 2010, 143).

Kokkuvõttes mõjutavad avaliku teenistuse personalijuhtimist osaliselt erineva suunaga trendid – ühelt poolt detsentraliseerimine (individualiseerimine ja delegeerimine) ja teiselt poolt tsentraliseerimine (keske koordineerimise ja ühtsete väärtuste ja tegutsemispraktikate tugevdamine). Erinevad riigid otsivad neid trende kombineerides parimaid lahendusi (ehk tasakaalupunkti) oma avaliku teenistuse kujundamiseks. Kuna nimetatud trendid on osaliselt teineteisele vasturääkivad, ei saa neid käsitleda kontekstist väljarebitult ja eraldiseisvalt, vaid avaliku teenistuse kui terviku arengute raamistikus.

1.1.8. Trendid avaliku teenistuse koolituses

Lisaks eelpool toodud personalijuhtimise üldiste trendide avaldumisele koolituses on Euroopa Liidu liikmesriikide praktikate põhjal välja toodud järgmised trendid avaliku teenistuse koolituse korralduses (Bossaert 2008):

Koolitusstrateegia sidumine teiste personalijuhtimise valdkondadega (valiku, karjääriarendamise, edutamise, ametijuhenditega jne). Lähenemine koolitusele on muutumas üha strateegilisemaks, koolitust nähakse investeringuna personali arendamisse. Koolituskorraldust kooskõlastatakse üha enam organisatsiooni üldiste strateegiate ning teiste personalijuhtimise elementidega (karjääriarendus, mobiilsus jne) ning koolitusvajaduse analüüs seotakse organisatsiooni eesmärkidega.

Uute koolitusmeetodite kasutamine. Traditsiooniliste klassiruumi-tüüpi koolituste kõrval on üha enam hakatud kasutama teisi meetodeid: tuutorlus, nõustamine, kaugõpe, simulatsioonid, rollimängud, juhtumianalüüsid, iseõppimisprogrammid, projektid, ülesanded, mängud, e-õpe jne.

Koolituse tulemuslikkuse hindamise süsteemide arendamine. Koolituse hindamine, mis järgneb vahetult koolitustegevusele ei anna täielikku informatsiooni koolituse mõju kohta. Selleks, et hinnata koolituse mõju töötaja oskustele, teadmistele ja suhtumisele peaks kasutama meetodeid, mis näitavad pikemaajalist mõju. Hindamine soovitatakse korraldada kuid pärast koolitustegevust, et selguks, millised tööalased saavutused on tulenenud koolitusest.

Detsentraliseerituse suurendamine senistes tsentraliseeritud süsteemides. Personalijuhtimise delegeerimine on avaldanud mõju koolituskorraldusele ning konkreetsemalt koolitustegevuse osaliste rollijaotusele koolituste planeerimisel, elluviimisel ja hindamisel. Koolituspoliitika kujundatakse avaliku teenistuse keskses üksuses ning poliitikate elluviimine on ministeeriumide ja madalamate tasandite vastutuses. Trendiks on avalike teenistujate koolitusvajaduste välja selgitamine iga-aastaste personali hindamiste käigus. Lisaks arendatakse tippjuhte üha rohkem nende individuaalsetest vajadustest lähtuvalt.

1.1.9. Kokkuvõte

Koolitus on oluline personalijuhtimise valdkond, mis toetab organisatsiooni eesmärkide saavutamist ning aitab sellel paremini arvestada keskkonnas toimuvaid arenguid. Avaliku teenistuse koolitussüsteemide eesmärgid võib jagada kolme tasandi vahel – 1) indiviidi; 2) ametikoha/organisatsiooni ja 3) avaliku teenistuse kui terviku toimimisega seotud eesmärkideks. Avalik teenistus on samaaegselt nii inimressursi juhtimise süsteem, kontrollimehhanism kui sümbolite ja väärtuste kandja. Läbi sarnase arengutaseme, ühtsete juhtimis põhimõtete ja tegutsemistavade loob ta aluse koordineerimisele ja koostööle erinevate asutuste vahel. Koolitus on äärmiselt oluline instrument avaliku teenistuse süsteemi kui terviku eesmärkide saavutamisel. Avaliku teenistuse täienduskoolitusele seatud ootused peegeldavad, milliste väljakutsete ees riik seisab, millises arengustaadiumis on riigi avalik haldus või millised arengutrendid hetkel valitsevad.

Koolituse eesmärke aitab täita avaliku teenistuse koolitussüsteem. Koolitussüsteem moodustub avaliku teenistuse koolituskorralduse osalistest (keskne koordineeriv institutsioon, ministeeriumid koos oma valitsemisala asutustega, keskne avaliku teenistuse koolitusasutus, teised koolituspakkujad), nende omavahelistest suhetest ja rollidest ning koolituseks eraldatud ressurssidest. Koolitussüsteem võib olla tsentraliseeritud või detsentraliseeritud ning selle ülesehitus on otseselt seotud avaliku teenistuse kui terviku ülesehitusega. Iga koolitussüsteemi kriitilise tähtsusega osaks on keskne koordineeriv institutsioon, mille ülesandeks on süsteemi osaliste tegevuste koordineerimine, et tagada selle terviklikkus ja ühiste eesmärkide saavutamine. Koolitussüsteemi ülesehitusest sõltub see, kus paiknevad koolituse finantseerimiseks eraldatavad ressurssid. Ka rahastamine võib olla tsentraliseeritud või detsentraliseeritud.

Avaliku teenistuse ees seisvad väljakutsed on seotud riigi kui terviku ees seisvate väljakutsetega. Viimastel aastakümnetel on rahvusvaheline keskkond muutunud riikide jaoks eriti keeruliseks ning see on avaldunud ka avaliku halduse ja avaliku teenistuse reformilainetes. Elluviidud haldusreformide õppetunniks on olnud demokraatlike valitsemismehhanismide ning koostöö ja koordineerimise olulisuse tajumine. Väga detsentraliseeritud ning organisatsioonipõhise vaatega valitsemissüsteemides on keeruline säilitada jagatud väärtusi ning riigi toimimist ühtse tervikuna. Ühe keskse koordineeriva mehhanismina pööratakse seejuures tähelepanu avaliku sektori tippjuhtide koolitamisele ja arendamisele. Tippjuhid on ühenduslülid poliitikute ja administratsiooni vahel ning sarnaste tegutsemisstandardite kujundajaks nii valitsemisala organisatsioonide sees kui nende vahel.

Peamised järeldused

- Koolitus on personalijuhtimise valdkond, mille abil suurendatakse töötajate oskusi ja teadmisi, et nad täidaksid paremini oma rolli organisatsioonis ja avalikus teenistuses tervikuna. Arendamine on eelkõige tulevikku suunatud ning on olemuselt pikaajalisem protsess, hõlmates erinevaid meetodeid.
- Koolitussüsteemide ülesehitus on otseselt seotud avaliku teenistuse süsteemide ülesehitusega ning erineb riigiti. Positsioonisüsteemides on koolitus reeglina detsentraliseeritud, omades siiski ka keskse koordineerimise elemente. Karjäärisüsteemides on koolitus tsentraliseeritud.
- Ka koolituse rahastamine võib olla nii tsentraliseeritud kui detsentraliseeritud. Mõlemal lahendusel on oma tugevused ja nõrkused. Tsentraliseeritud lähenemine soodustab oskusteabe kasvu ja koondumist, detsentraliseeritud lähenemine asutuste individuaalsete vajadustega arvestamist.
- Avaliku teenistuse koolitusele lähenetakse üha strateegilisemalt, kooskõlastades selle valitsuse strateegiate ja teiste personalijuhtimise valdkondadega.
- Rahvusvahelises plaanis rõhutatakse avaliku teenistuse personalijuhtimises otsustusõiguse delegeerimist ja individualiseerimist. See tuleneb sageli personalijuhtimise eelnevast tsentraliseeritusest. Detsentraliseeritud süsteemides on keskne koordineerimine vahend, millega leevendatakse otsustusõiguse delegeerimisega kaasnevat ühtsuse ning jagatud väärtuste vähenemise probleeme.
- Detsentraliseerimine on ohuks avaliku teenistuse eetikale ja ühtsetele väärtustele. Seda ohtu on riigid üritanud muuhulgas vähendada tippjuhtide arendamisega, kes kannavad ühtset avaliku teenistuse identiteeti ja väärtusi.
- Praegusteks avaliku sektori väljakutseks on kvalifitseeritud tööjõu tagamine pingelises rahvusvahelises, majanduslikus ning demograafilises keskkonnas. Lähimõeldud, strateegiline ja ümbritseva keskkonna muutusi arvestav koolitus on üks vahend, mida avalik teenistus selleks kasutada saab.

1.2. Viie valitud riigi avaliku teenistuse koolitussüsteemi võrdlev analüüs

Rahvusvahelise praktika detailsema ülevaate koostamiseks valiti välja viis riiki: Holland, Iirimaa, Norra, Sloveenia ja Soome. Valitud riikidel või nende riigistruktuuridel on olulisi sarnasusi Eestiga, mistõttu on Eestil võimalik nende riikide praktikatest õppida. **Holland** on sarnaselt Eestile avatud ja detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemiga riik, mistõttu saab Hollandilt õppida, kuidas tasakaalustada sellise süsteemi puudusi. **Iirimaa** on sarnaselt Eestiga üks ELi väikeriiki, kus on läbi viidud OECD valitsussektori toimivuse analüüs ning selles tõstatatud teemad on sarnased. Ka Iirimaal on avalikku teenistust ja ametnike koolitust oluliselt mõjutanud majanduskriis. **Norra** on üks teadlikumalt arendatud avaliku halduse süsteemi, kus avaliku teenistuse koolitus on samuti detsentraliseeritud. **Sloveenia** on sarnaselt Eestile nõ „uus riik“ ja väikeriik. Sealne avalik teenistus on edukalt läbi teinud Euroopa Liidu eesistumisperioodi, mistõttu on Eestil kasulik tutvuda nende süsteemiga. **Soome** praktika väärib tähelepanu, sest avaliku teenistuse võimekuse arendamise fookus on viimastel aastatel suunatud elanikkonna vananemise kontekstile ning Soomet on erinevate rahvusvaheliste hinnangute kaudu peetud üheks eesrindlikuma avaliku haldusega riigiks.

Samas on oluline ära märkida, et teiste riikide kogemuste rakendamisel peab arvestama praktikate ülekandmise piirangutega. Piirangud tulenevad peamiselt riikide ajaloolis-kultuurilistest eripäradest, mis mõjutavad rakendatavate meetmete toimimist. Näiteks, kui ühe riigi koolitussüsteemis eeldatakse tugevat koostöökultuuri ning tegevuste igakülgset kooskõlastamist ilma formaalse nõudeta seda teha, siis teises riigis, kus selline kultuur ei ole arenenud, ei saa antud praktikat kasutada. Niisamuti peab arvestama teise riigi praktikate rakendamiseks olemasolevate institutsioonide ja kasutada olevate ressurssidega (Rose 1993). Näiteks avaliku teenistuse regulatsioonide võrdlemisel tuleb arvestada, et riikides, kus on tugevad ametiühingud (nt Põhjamaades), reguleerivad mitmeid avaliku teenistusi valdkondi seaduste asemel kollektiivlepingud. Resursside nappuse korral on vajalik teiste riikide kogemusi kohandada oma riigile sobivaks. Teiste riikide kogemus loob parema võimaluse probleemide kaardistamiseks ning alternatiivsete valikute analüüsiks kui valmislahenduste ülekandmiseks.

Informatsiooni saamiseks riikide koolitussüsteemide kohta suheldi perioodil aprill – juuni 2011 valitud riikide esindajatega (vt lisa 1). Aprillikuus saadeti välisriikide kontaktisikutele välja küsimustik, mis hõlmas koolituse ja arendamise korraldust avalikus teenistuses (vt lisa 2). Esimene pöördumine kontaktisikute poole toimus 6. aprillil. Vastamise tähtajaks oli 21. aprill. Riikide vastused laekusid erinevatel aegadel 19. aprillist 29. juunini 2011.

Vastused andsid ülevaatliku pildi valitud riikide koolitussüsteemidest. Vähem anti tagasisidet koolituse rahastamise mahtude kohta. Puuduliku informatsiooni korral esitasid raporti koostajad vastajatele täpsustavaid küsimusi. Järgnevad koolitussüsteemide ülevaated põhinevad peamiselt küsimustike abil saadud informatsioonil. Vajadusel on seda täiendatud muudest allikatest pärineva teabega, mis on sel juhul eraldi viidatud. Et edastatud vastused olid inglise keeles, käesolev raport aga eesti keeles, siis on informatsiooni täpse edasi andmise huvides kohati sulgudes ära näidatud inglisekeelsed vastused).

Koolitussüsteemide ülevaated on esitatud riikide kaupa kajastades järgmisi koolitussüsteemi ja seda mõjutavaid tegureid:

- avaliku teenistuse süsteem;
- koolituste korraldus;
- koolituspakkujad;
- koolituste sisu;
- koolituste rahastamine.

1.2.1. Holland

Holland on positsioonisüsteemiga riik, ent karjäärisüsteemi elemendid on kasutusel kõrgema avaliku teenistuse juhtimisel (rotatsioon, karjääriarendamine) (Sejdiu 2010, 35). Holland on sarnaselt Eestile avatud ja detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemiga riik. Avaliku teenistuse määratlemisel kasutatakse Hollandis laia käsitlust: enamus avalikus sektoris töötavatest isikutest on avalikud teenistujad. Avaliku sektori töötajad jagunevad kahte kategooriasse: avaliku teenistuse seaduse alusel töötavad ametnikud ja lepingulised töötajad, kes töötavad eraõiguslike lepingute alusel. Teine kategooria kaob, sest alates 1993. aastast enam selliseid lepinguid ei sõlmita. Avaliku teenistuse seaduse (1929) järgi on ametnik see, kes on avalikku teenistusse tööle nimetatud. Nimetatud seadus annab üldise aluse ametniku õigusliku positsiooni määramiseks (Justiitsministeerium 2007). Sama seaduse järgi kehtestab iga valitsuse tasand (regioon, kohalik omavalitsus, veeamet jne) oma detailse regulatsiooni (Van der Meer 2011).

Koolitus on Hollandi avalikus teenistuses vabatahtlik, seadusega reguleerimata. Õigus koolitusele ja arendamisele on osa kollektiivlepingutest.

Koolituste korraldus, sisu ja koolituspakkujad

Koolitus ja arendamine on Hollandi avalikus teenistuses detsentraliseeritud. Ehkki Siseministeeriumil (*The Ministry of the Interior and Kingdom Relations*) on personalijuhtimise poliitikate elluviimise koordineeriv roll (Sejdiu 2010, 35), on igal ministeeriumil oma personalijuhtimise poliitika ja praktikad ning iga ministeerium, omades koolitus- ja arenduseelarvet, on vastutav oma töötajate koolitamise ja arendamise eest. Vastutus koolituse ja arendamise eest Hollandis on viidud nii palju kui võimalik indiviidi tasandile. Riigiteenistujad vastutavad oma karjääri eest ise (Sejdiu 2010, 36). Ministeeriumid pakuvad ise koolitusi või tellivad neid erasektori koolituspakkujatelt. Mitmel ministeeriumil on oma koolituse ja arendamisega tegelev akadeemia. On ka mitu spetsialiseerunud terve riigi tasandil toimivat akadeemiat (nt *National Academy for Finance and Economy, Academy of Government Communication, Academy for Legislation, National Academy for Project Management, National Academy for Business*), mis pakuvad tasulisi koolitusi.

Ministeeriumide akadeemiad kohtuvad omavahel regulaarselt ning lisaks osalevad E.C.L.O. (*European Consortium for the Learning Organisation*) võrgustikorganisatsiooni tegevuses. E.C.L.O. on rahvusvaheline organisatsioon, mis on pühendunud koolituse ja õppimise jätkusuutlikule arendamisele.⁴ Võrgustikorganisatsiooni tegevuses osalevad ülikoolid, rahvusvahelised korporatsioonid, majanduskoolid, sõltumatud konsultandid, erasektori ettevõtted ja avaliku sektori institutsioonid.

Kõrgetasemeline täienduskoolituse süsteem on kättesaadav Hollandi avaliku halduse instituudi (*The Dutch Institute for Public Administration, ROI*) kaudu. ROI asutati 1973. aastal Siseministeeriumi poolt ministeeriumi instituudina. Alates 1993. aastast on ROI erastamise tagajärjel iseseisev sihtasutus. Ehkki ROI on erakapitalil põhinev ettevõtte ning riigipoolset osalust ei ole, on see endiselt peamine avaliku teenistuse koolituse pakkuja, tülles turutingimustes hästi toime. ROI eesmärk on aidata koolituse abil suurendada avaliku sektori tegevuse ja riigiteenistujate kvaliteeti (Sejdiu 2010, 36).

ROI põhineb nn *poldri* mudelil (*polder model*). Nimetatud mudel on oma olemuselt juhtimisstruktuur, mis hõlmab erinevate osapooltena ühiskonna, riigi, nõu andvad kogud ja äriühinnad. *Poldri* mudelit iseloomustab siduvate valdkondlike kokkulepete konsensuslik tegemine poliitilise dialoogi vormis.⁵ Konsensuslik lähenemine poliitika tegemisele aitas kaasa ka ROI erastamisele.⁶

⁴ E.C.L.O. kodulehekül. Kättesaadav: <http://www.eclo.org/pages/About%20ECLO.html>, 30. september 2011.

⁵ ROI kodulehekül. ROI background. Kättesaadav: <http://www.roi-international.org/index.php?pageID=6>, 12. august 2011.

⁶ Hoetjes, B.J.S. "9: Netherlands." Kättesaadav: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsNetherlands.pdf>, 12. august 2011.

Kaudne side ROI ja valitsuse vahel on endiselt olemas. 2008. aastal liideti ROIga HEC (strateegilise IKT juhtimise ja e-valitsemise alane kompetentsikeskus, mille Hollandi Siseministerium asutas 1987. aastal). Liidetud organisatsioonide näol on tegemist konsortsiumiga, kus mõlemad üksused jätkavad tööd oma põhivaldkondades, kuid püüavad saavutada sünergiat läbi ühiste tugiteenuste ning avalikkusele pakutavate teenuste arendamise. ROI ja HECi direktorid osalevad organisatsiooni ühendava töönõukogu (*working council, Groepsraad*) töös. Nii töönõukogu kui ROI ja HECi tegevjuhtkonnad on omakorda vastutavad konsortsiumi üldnõukogu (*board*) ees, mis koguneb iga kolme kuu tagant. Üldnõukogu seitsmest liikmest ühe määrab Siseministerium (Sejdiu 2010, 37).

Olulisematest üldistest koolitusprogrammidest toimib Hollandis uutele avalikele teenistujatele suunatud keskne koolitusprogramm, mis hõlmab nii koolitust kui ka praktikat (ei laiene kõigile avalikele teenistujatele). Nimetatud programmi kõrval on olemas ka kahepäevane kohustuslik koolitusprogramm (*Essentieprogramma*) kõigile tulevastele poliitikakujundajatele, kes asuvad tööle keskvalitsuses. Programm hõlmab erinevaid teemasid (riigiõigus, olulisemad teemad Euroopa ja keskvalitsuse kohta, ühiskond). Neid koolitusi pakub üks keskvalitsuse osana tegutsevatest akadeemiast (*National Academy of Management*). Akadeemia tagab riigitöötajatele vajalikud arenguvõimalused, tehes koostööd teiste riiklike akadeemiatega ning ministeriumidega.⁷ *Essentieprogramma* on välja töötatud kõrgema avaliku teenistuse büroo (*ABD Office*) ja Siseministeriumi (*Directorate General for Government Organisation and Operational Management (DGOBR)*) koostöös.

Hollandi kõrgemale avalikule teenistusele (*The Algemene Bestuursdienst, ABD*) on suunatud eraldi koolitusprogrammid, mis sisaldavad mõningaid kohustuslikke elemente. ABDsse kuuluvad kõik juhid avaliku teenistuse tasanditelt 15-19 ning selle grupi suurus on ca 650 inimest.⁸ Kõrgemat avalikku teenistust arendatakse karjäärisüsteemi põhimõtetest lähtuvalt. 2012. aastal rakendub uus tippjuhtidele suunatud programm, mis hõlmab teemasid Euroopa Liidu poliitikatest, infotehnoloogiast, uuest meediast ja põhiseadusest.

Koolituste rahastamine

2009. aastal kulutasid ministeriumid koolitusele ja arendamisele 275 miljonit eurot (ei sisalda tippjuhtide arendamiseks ja koolitamiseks kasutatud summasid). Euroopa Liidu vahendeid ei ole koolituseks kasutatud. Koolituse finantseerimisele ei ole ette seatud mahtu palgakulust.

1.2.2. Iirimaa

Iirimaa on sarnaselt Eestiga üks ELi väikeriike, kus on läbi viidud OECD valitsussektori toimivuse analüüs (*OECD Public Management Reviews – Ireland: Towards and Integrated Public Service 2008*) ning ka selles tõstatatud teemad on sarnased. Majanduskriisi eelsel ajal läbi viidud ja 2008. aastal avaldatud raporti järgi oli Iirimaa avalik teenistus heal tasemel, pakkudes avalikke teenuseid teiste riikidega võrreldes suhteliselt hästi (OECD 2008). Ent avaliku teenistuse peamine väljakutse OECD raporti järgi oli suurema sidususe saavutamine avaliku teenistuse institutsioonide vahel. Integreeritum lähenemine vajas juurutamist nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil.

Sarnaselt Eestiga on ka Iirimaa avalikku teenistust ja ametnike koolitust oluliselt mõjutanud majanduskriis. OECD on märkinud, et analüüsi peamised järeldused on jätkuvalt asjakohased, ehkki analüüs viidi läbi enne majanduskriisi.⁹ Majanduskriis tõi Iiri avaliku teenistuse reformimisse seisaku, sest toimus oluline muutus reformimise keskkonnas. Boyle ja MacCarthaigh (2011) on analüüsinud

⁷ National Academy of Business kodulehekül. The Essence Program (2011). Kättesaadav: <http://www.ambtenaar10.nl/>, 15. august 2011.

⁸ ABD kodulehekül. Bureau Algemene Bestuursdienst. Kättesaadav: <http://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/Bureau+Algemene+Bestuursdienst>, 3. oktoober 2011.

⁹ OECD kodulehekül. OECD Public Management Reviews – Ireland: Towards an Integrated Public Service. Kättesaadav: http://www.oecd.org/document/31/0,3746,en_2649_33735_40529119_1_1_1_1,00.html, 2. oktoober 2011.

lirimaa avaliku teenistuse väljakutseid ja reformimise prioriteete tulenevalt majanduskriisist. Autorid toovad välja, et kuigi OECD 2008. aasta analüüs andis lirimaa avaliku teenistuse käekäigule hea hinnangu, tuleb nüüd tõdeda, et avalik teenistus ei ole otstarbekohane ja vajab endiselt olulisi reforme (nt poliitilise vastutavuse, kodanike kaasamise, poliitikate elluviimise, avaliku teenistuse võimekuse, avaliku teenistuse tulemuslikkuse osas) (Boyle ja MacCarthaigh 2011, 10). Samas on lisandunud ka mitmeid uusi väljakutseid, nt avaliku teenistuse usaldusväarsuse suurendamine.

liri avalik teenistus põhineb karjäärisüsteemil. Avalik teenistus jaguneb kaheks: avalikeks teenistujateks (väiksem grupp) ja avaliku sektori töötajateks (suurem osa). Avalikus teenistuses töötamist reguleerivad *Civil Regulation Act* ja *Public Service Management Act* ning olulist rolli avaliku teenistuse korralduses mängivad kollektiivlepingud. Vastutus avaliku teenistuse eest lasub rahandusministril.

Avaliku teenistuse koolitus ei ole seadusega reguleeritud. Samas mõned teenistujad värvatakse nende professionaalsele tasemele vastavalt (arstid, advokaadid, apteekrid, veterinaararstid) ning nende töö on reguleeritud eriseadustega.

Ametiühingutega sõlmitud kollektiivleping 2010-2014 aastaks („*Public Service Agreement 2010-2014*“) sätestab, et avalikus teenistuses peab olema tagatud koolitus ja teenistujate arendamine, et valitsuse programmid viiakse ellu efektiivselt ja tõhusalt.

Koolituste korraldus

Avaliku teenistuse koolitust koordineerib CSTDC (*Civil Service Training and Development Centre*), mis vastutab avaliku teenistuse koolituspoliitika väljatöötamise eest ning ühtlasi pakub koolitusi avalikele teenistujatele (väiksemale grupile). Need koolitused on sihtgrupile tasuta. CSTDC on Rahandusministeeriumi avaliku teenistuse talituse (*Public Service Management Division*) alla kuuluv keskus¹⁰ ning ministeerium suunab keskuse eelarvet ja hankeid. Keskuses töötab 14 alalist töötajat ja 16 osalise tööajaga keeleõpetajat. CSTDC on koostöös ministeeriumide ja neile alluvate asutustega välja töötanud keskse koolituse ja arendamise raamistiku, millest ministeeriumid ja ametid lähtuvad oma koolitustegevustes.

CSTDC sihtrühmaks on 37 000 avalikku teenistujat (ministeeriumid ja alluvad asutused). Samas hõlmab uus koolituse ja arendamise raamistik aastateks 2011-2014 laiemat avalike teenistujate ringi (tervishoid, haridus, kohalik omavalitsus, kaitse, poolriiklikud asutused, avaliku sektori töötajad), kokku 284 000 töötajat.

Igas ministeeriumis ja alluvas asutuses on tööl personalijuhid ja koolitusjuhid, kes osalevad ametialastes koostöövõrgustikes, mille tegevust toetab CSTDC. Personalijuhid jagavad omavahel parimaid praktikaid. Koolitusjuhid arutavad ja teevad ettepanekuid koolituskorralduse arendamiseks. Mõlemad võrgustikud kohtuvad kord kvartalis. Ideede ja algatuste jagamiseks on CSTDC poolt loodud spetsiaalne veebikeskkond.

Ministeeriumid ja neile alluvad asutused vastutavad oma ametnike koolitusvajaduste rahuldamise eest. Ministeeriumide ülesanne on selgitada välja koolitusvajadused, et nende organisatsiooni eesmärgid saaksid täidetud. Selleks määratakse koolituse eesmärgid ja oodatavad tulemused. Igal asutusel on andmete kogumise süsteem ning hindamise mudel (Philip's ROI või Kirkpatrick mudel¹¹). Niisamuti peavad asutused hindama koolitusprogrammide mõju.

¹⁰ Department of Finance, Ireland (2009) "Capacity review." Kättesaadav: http://www.publicaffairsireland.com/system/ps_publication_downloads/49/original/Department%20of%20Finance%20Capacity%20Review%20July%202009.pdf?1291982757, 15. juuli 2011.

¹¹ Edasilugemissoovitus hindamismudelite kohta: Ilian, H. "Levels of Levels: Making Kirkpatrick Fit the Facts and the Facts Fit Kirkpatrick." Kättesaadav: http://calswec.berkeley.edu/calswec/15_Level4Ilian.pdf, 15. august 2011.

Koolituspakkujad

liri koolitussüsteemis on kaks avalikule teenistusele spetsialiseerunud koolituspakkujat: CSTDC ja *The Institute of Public Administration* (IPA). Umbes 18% avaliku teenistuse koolitustest ostetakse sisse erasektorist. Ülikoolid ja teised haridusasutused pakuvad 6% koolitustest.

IPA on avalikule teenistusele spetsialiseerunud keskne koolitusasutus, mis tegutseb Rahandusministeeriumi valitsemisalas ning on eraõiguslik juriidiline isik. IPA on mittetulunduslik organisatsioon ning saab Rahandusministeeriumilt iga-aastaselt baastoetust üldiste kulude katteks.

IPA on orienteerunud avaliku sektori arendamisele läbi järgmiste tegevuste:

- Koolitus ja arendamine;
- Konsultatsioonid;
- Analüüs, uurimistöö ja kirjastamine;
- Haridus (tasemeõpe).

IPA sissetuleku moodustavad:

- Koolitustegevus (43%);
- Haridus (tasemeõpe) (27%);
- Analüüsid (1%);
- Publikatsioonid ja liikmetasu (7%);
- Toetus Rahandusministeeriumilt (22%).

2009. aastal oli IPA sissetulek 16,042 miljonit eurot.

Koolituste sisu

Aastateks 2004-2008 koostatud avaliku teenistuse koolituse ja arendamise raamistik (*The Framework for Civil Service Training and Development*) oli esimene üldine koolitusstrateegia liri avalikus teenistuses. Strateegia jätkus aastatel 2009-2010. Perioodiks 2011-2014 koostatakse uus strateegia. Horisontaalsed koolitusteemad tulenevad strateegiast.

CSTDC koolitustegevused on keskselt Rahandusministeeriumi poolt koordineeritud ja rahastatud. Keskselt koordineeritud ja rahastatud koolitused on nt: avaliku sektori finantsjuhtimine, poliitikaanalüüs, riigihanked, õigusaktide mõjude analüüs, seadusloome protsess, teabe avalikustamine, ELi otsustusprotsessides osalemine. CSTDC juures tegutseb ka keeleõppe keskus, mis pakub keeleõpet.

Sisseelamiskoolitusi, kus tutvustatakse organisatsiooni tegevust, korraldavad ministeeriumid ja neile alluvad asutused iseseisvalt. Iga uuele töötajale antakse avalikku teenistusse sisenemise juhend (*Civil Service Induction manual*).

Koolituste rahastamine

2009. aastal oli avaliku teenistuse koolituse eelarve 49,456 miljonit eurot. CSTDC kulu oli 2,695 miljonit eurot, ministeeriumide ja ametite kulu oli 46,761 miljonit eurot. Koolituskulu palgakulust oli 2009. aastal 2,69%.

Majanduskriisi mõjul kärbiti kõiki avaliku sektori kulutusi. Alternatiivsete koolitusmeetodite kasutamine on eelarvekärbete mõju tasakaalustanud.

1.2.3. Norra

Norra avalikus teenistuses on kasutusel positsioonisüsteem. Avalik sektor on Norras suur (350 000 – 400 000 inimest).

Koolitus ei ole avalikele teenistujatele seadusega määratud õigus ega kohustus, vaid kehtib valitsuse ja riigitöötajate ametiühingu vaheline üldine avaliku teenistuse kollektiivleping (*Basic Agreement for the Civil Service*), mis muuhulgas sätestab, et nii tööandja kui ka töötaja vastutavad kompetentside arendamise eest.

Koolituste korraldus

Norra avaliku teenistuse koolitussüsteem on osaliselt detsentraliseeritud, sest iga ministeerium ja amet vastutab koolituse organiseerimise, sisu ja süsteemi eest. Niisamuti hinnatakse koolitusvajadusi ja koolituse efektiivsust organisatsioonide tasandil, selleks puudub süsteemne ja üldine lähenemine avaliku teenistuse tasandil. Ministeeriumidel ei ole kohustust koordineerida alluvate ametite koolitust, kuid mõnel juhul korraldatakse koolitusprogramme. Teisalt sisaldab koolitussüsteem tsentraalset elementi – Avaliku halduse, reformi ja kirikuasjade ministeerium (*Ministry of Government Administration, Reform and Church Affairs*) vastutab üldise koolituspoliitika kujundamise eest. Konkreetsemalt tegeleb koolituspoliitika elluviimisega ministeeriumi valitsemisala asutus *Difi* (*the Agency for Public Management and eGovernment*). *Difi* loodi 2008. aasta alguses kolme avaliku sektori organisatsiooni (Statskonsult, Norway.no, the Norwegian eProcurement Secretariat) ühendamise tulemusena ning tema tegevusvaldkond ei piirdu ainult avaliku teenistuse koolitusega, vaid hõlmab ka muutuste juhtimise alast nõustamist, riigihanke protsesside arendamist, avaliku sektori infopoliitika korrastamist ja toetamist jms. *Difi* 7-8 koolitusega tegelevat inimest töötab välja strateegiaid, juhiseid ja koolitusprogramme kompetentside arendamiseks, lisaks korraldab koolitusi avalikele teenistujatele. Ministeerium tegeleb avaliku teenistuse tööhõive küsimustega üldisel, poliitilisel ja strateegilisel tasandil, kuid *Difi* seevastu operatiivsel tasandil, tuginedes teadmiste, kompetentsidele ja ekspertiisile.

Koolitustegevuse mehhanismid ja meetmed on:

- üldised koolitusprogrammid (tasuta);
- 25 miljoni Norra krooni haldamine projektide toetamiseks;
- strateegiate ja poliitikate väljatöötamine.

Nende tegevuste sihtgrupiks on 130 000 avalikku teenistajat riiklikul, kohalikul ja regionaalsel tasandil.

Koolitussüsteemis ei ole alalisi koostöökogusid, kuid suuremate projektide korral moodustatakse nõuandvaid kogusid, mille liikmed on avalikust teenistusest ja analüütikud.

Koolituspakkujad

Norra avaliku teenistuse koolitussüsteemis ei ole kesksel koolitusinstitutsiooni, mis tegeleks koolituse pakkumisega. *Difi* on kõige lähedasem keskele koolitusinstitutsioonile, sest korraldab tasuta koolitusi ja kursusi avalikule teenistusele (130 000). Koolituspakkujad on ülikoolid või teised haridusasutused, aga ka ametnikke kasutatakse koolituste läbiviimiseks.

Koolituste sisu

Difi on välja töötanud strateegia kavandi (*“On the net with learning – competence development through cooperation”* 2010-2014), mis ütleb, et kompetentside arendamine peaks olema strateegilisem, modernsem, kasutama paindlikke õppimisprotsesse ja vahetama kogemusi sektoriteüleselt. Strateegia kava on esitatud ministeeriumile arutlemiseks.

Difi korraldatud keskselt rahastatud koolitused hõlmavad teemasid nagu: avaliku teenistuse väärtused, põhimõtted, juhtimiskoolitused, keelekursused, riigihanked, IKT. Viimastel aastatel on

välja töötatud uusi e-õppe programme uutele avalikele teenistujatele, mis on kooskõlas strateegiaga. Nende programmidega üritatakse paindlikult ja tõhusalt sihtgrupini jõuda. *Difi* korraldab ka kahepäevaseid kursusi uutele ministeeriumide teenistujatele. Osaliselt otsustab *Difi* ise, milliseid koolitusi pakkuda, kuid osaliselt otsustab ministeerium. *Difi* poolt korraldatud koolitustel osalemise arv on tagasihoidlik võrreldes terves avalikus teenistuses pakutava koolitusega.

Koolituste rahastamine

2010. aastal oli koolituskulu avalikus teenistuses kokku umbes 2 miljardit Norra krooni (257 179 380 eurot). See raha kulub koolituste ostmiseks või inimeste koolitustele saatmiseks. *Difi* poolt pakutavad koolitused on keskselt ministeeriumi rahastatud ning 2011. aastal on need kulud 2 miljonit Norra krooni. Mis tähendab, et keskselt pakutud koolituste maht ja eelarve on oluliselt väiksemad kui ministeeriumide ja ametite poolne koolituste finantseerimine. *Difi* administreerib ka 25 miljonit Norra krooni, mida asutused saavad projektide jaoks taotleda.

1.2.4. Sloveenia

Sloveeniat kirjeldatakse formaalselt karjäärisüsteemiga riigina. Samas on välja toodud, et Sloveenia avalik teenistus ei toimi praktikas karjäärisüsteemina, veelgi enam, sealne avalik teenistus ei vasta mitmetes aspektides Euroopa Liidu standarditele ning peale ELiga ühinemist on avaliku teenistuse reformid pigem demokraatlike riikide praktikatest kaugenenud (Meyer-Sahling 2011). Enamik avaliku sektori töötajaid on värvatud eraõiguslike lepingute alusel. Riigiametnikud, kohaliku omavalitsuse ametnikud ja avalik-õiguslike asutuste töötajad töötavad avaliku teenistuse seaduse alusel. Avalikud teenistujad jagunevad:

- ametnikud, kes teostavad avaliku võimu ülesandeid asutustes (*officials*);
- teenistujad, kes teostavad abistavaid töid (*professional-technical civil servants*).

Üldised töötingimused avalikus sektoris ja erasektoris on kindlaks määratud tööseadustega.

Koolituse korraldus

Koolitus on Sloveenia avalikus teenistuses õigus ja kohustus ning avaliku teenistuse seadusega reguleeritud. Avalikku teenistusse sisenejatele on kohustuslik 3-päevane ametikohale nimetamise koolitus, mis tuleb läbida aasta jooksul pärast teenistusse astumist (*mandatory training for appointment to the title*). Kord aastas kontrollitakse ametnike tööd ja asjatundlikkust ning aegajalt viiakse läbi teste teoreetiliste ja praktiliste teadmiste kontrollimiseks (Justiitsministeerium 2007). Vastutus koolituse eest lasub ministeeriumidel ja ametitel.

Tsentraalselt vastutab avaliku teenistuse koolitussüsteemi arendamise/koolituse koordineerimise eest Avaliku Halduse Akadeemia (*Administration Academy*). Akadeemia on 14 töötajaga Sloveenia Avaliku halduse ministeeriumi (*Ministry of Public Administration*) struktuuriüksus. Avaliku Halduse Akadeemia ei ole haridusasutus, vaid osa administratiivsest süsteemist.

Akadeemia korraldab horisontaalseid koolitusprogramme, osaleb koolituste rahastamisel, programmide koostamisel ja pakub ise koolitusi. Akadeemia tegevuse sihtgrupiks on kõigi tasandite (kesktasand ja kohalik tasand) avalikud teenistujad (35 000 inimest). Avaliku Halduse Akadeemia kõrval organiseerivad avaliku teenistuse koolitusi sektorispetsiifilised koolituskeskused (nt Politseiakadeemia).

Koolituspakkujad

Avaliku Halduse Akadeemial ei ole alalisi koolitajaid. Akadeemia poolt korraldatud koolitusi viivad läbi lepingulised lektorid. 70% neist koolitajatest on avalikust sektorist ja 30% on erasektorist ning ülikoolidest.

Sektorispetsiifilised koolitusinstitutsioonid tegutsevad ministeeriumi või ameti alluvuses. Koolitusinstitutsioonides töötavad inimesed lähtuvad avaliku teenistuse seadusest. Suurem osa koolitustest viiakse läbi sektorispetsiifiliste keskuste poolt või ostetakse erasektorist (94% koolitustest väljastpoolt Avaliku Halduse Akadeemiat).

Koolituste sisu

Sloveenia avalikus teenistuses puudub hetkel kehtiv koolitusstrateegia. Uus strateegia on kavas vastu võtta koos avaliku teenistuse seaduse muudatustega 2011. aasta lõpus. Koolitusteemad tulenevad avaliku teenistuse seadusest ja erinevatest rakendusaktidest. Kohustuslik on läbida tippjuhtide juhtimiskoolitused ja koolitus ametikohale nimetamiseks. Tippjuhtidele suunatud koolitusi koordineerib Avaliku Halduse Akadeemia.

Keskselt koordineeritud, kuid mitte rahastatud koolitused katavad järgmised teemad:

- tippjuhtide juhtimiskoolitused;
- keskastmejuhtide koolitus;
- personalijuhtide koolitus;
- kohustuslik koolitus ametikohale nimetamiseks;
- ettevalmistavad koolitused eksamiteks.

Keskselt koordineeritud ja rahastatud koolitused katavad järgmised teemad:

- ettevalmistav koolitus eksamiks.

Koolituste rahastamine

Avaliku Halduse Akadeemiat finantseeritakse keskselt, kuid ta teenib ka omatulu (koolituste osavõtutasud). Omatulu osakaal on koolitusinstitutsiooni eelarves suurem. 2010. aastal oli teenitud tulu (koolituste osalustasud) suurus 522 000 eurot ning keskne finantseering oli 60 000 eurot. Keskne rahastamine 2009. aastal oli 100 000 eurot ja 2011. aastal 60 000 eurot.

Keskselt korraldatud horisontaalseteks koolitusteks Euroopa Liidu rahasid ei kasutata. Kriisi mõjul kärbiti koolituseelarveid, mis on mõjutanud koolitustel osalejate arvu, näiteks on vähenenud Avaliku Halduse Akadeemia poolt korraldatud mitte-kohustuslikel koolitustel osalemine.

1.2.5. Soome

Soome on positsioonisüsteemiga riik. Soome avalikus teenistuses on kaks kategooriat töötajaid: avalikud teenistujad ja avaliku sektori töötajad. Avalikud teenistujad (83%) alluvad avaliku teenistuse seadusele. Avaliku sektori töötajad (17%) alluvad töölepingu seadusele (*Employment Contracts Act*). Seadustest tulenevad reeglid on küllaltki sarnased ning mõlemale grupile kehtivad kollektiivlepingud (Demmke ja Moilanen 2010).

Avaliku teenistuse koolitus ei ole Soomes seadusega reguleeritud. Nii töötajal kui ka tööandjal lasub kohustus tagada, et töötaja oleks oma tööülesannete täitmiseks piisavalt kompetentne. Täienduskoolitusel osalemine on üks võimalus vajalike oskuste arendamiseks. Kollektiivlepingud üldiselt koolitust ei reguleeri.

Koolituste korraldus

Iga asutus on vastutav oma teenistujate arendamise ja koolituse korraldamise eest. Rahandusministeeriumis asub riigi kui tööandja büroo (*The Office for the Government as Employer*), mis annab koolitust keskselt koordineeriva institutsioonina avaliku teenistuse personalijuhtimise alaseid strateegilisi suuniseid.

Keskne institutsioon töötab välja strateegiad ja juhised, levitab erinevate võrgustike kaudu parimaid praktikaid, finantseerib konkreetseid koolitusi (tippjuhtide koolitus, koolitused, mis toetavad

suuremaid muutusi avalikus teenistuses, ELi eesistumise koolitus). Institutsiooni sihtrühmaks on 88 000 teenistajat, nii kesksel, regionaalsel kui kohalikul tasandil, kes saavad palka riigieelarvest. Sihtrühm ei hõlma näiteks ülikoolide töötajaid. Keskne institutsioon kogub regulaarselt informatsiooni koolituse mahtude ja sisendi kohta. Selleks kasutatakse üleriigilist personalijuhtimise infosüsteemi. Informatsiooni koolitusvajaduse ja koolituste tõhususe välja selgitamiseks kogutakse ka küsimustike abil ning viiakse läbi erinevaid analüüse. Seoses personalijuhtimise infosüsteemi arendamisega on välja töötamisel projekt, mis määratleb riigiüleselt kehtivad kompetentsid ja nende hindamise meetodid.

Riigi kui tööandja büroo on 40 töötajaga üksus. Neist 3-4 inimest tegelevad koolitusega. Institutsiooni tegevust toetab ministeeriumide koolitusjuhtide töögrupp, mis teeb ühiseid koolitusprojekte ning vahetab kogemusi. Koos käiakse iga kuu ning eesistuja vahetub rotatsiooni korras. Lisaks on koostöövõrgustikku ühinenud ka ametite koolitusjuhid, kes käivad koos 2-3 korda aastas. Selles grupis arutletakse valdkondlike teemade üle.

Iga ministeerium vastutab oma valitsemisala koolituse koordineerimise eest. Ministeeriumide lõikes on koolituse korraldus erinev. Mõnes valitsemisalas on ministeeriumile alluvad asutused koolituse korraldamisel suhteliselt vabad. Ministeeriumipoolne koordineerimine on neil juhtudel nõrk ning ministeerium piirdub enda ametnike koolitusega tegelemisega. Osadel asutustel on olemas oma koolitusinstitutsioon (nt maksu- ja tolliametil). Mõnes valitsemisalas suunab ministeerium otseselt alluvate asutuste ametnike koolitust. Koordineerimine hõlmab sellisel juhul ühiste koolitusürituste korraldamist, kompetentside defineerimist ja hindamist.

Peamine vastutus töötajate värbamise ja arendamise eest on alluvatel asutustel. Nad võivad kasutada keskeid ja ministeeriumi koolitusprogramme või osta koolitusteenust turult. Oluliseks mehhanismiks koolitussüsteemis on iga-aastased vestlused tööandja ja töötaja vahel, kus selguvad koolitusvajadused.

Koolituspakkujad

Soome koolitussüsteem sisaldab kesket koolitusinstitutsiooni, *The Finnish Institute of Public Management* (HAUS), mis on vastutav üldise koolituse eest. Keskse koolitusinstitutsiooni kõrval on veel valdkondlikke koolitusasutusi (politsei, kaitsejõud, piirikontroll, toll, vanglad jne).

HAUS on täielikult riigimanduses olev aktsiaselts, mis allub Rahandusministeeriumile. HAUSi staatus muutus 2010. aastal. 1971. aastast kuni 2007. aastani kuulus HAUS Rahandusministeeriumi alluvusse. 2007. aastast Riigikantselei alluvusse. Kuid alates 2010. aastast allub HAUS jälle Rahandusministeeriumile. 2010. aasta muudatuse tagajärjel saab HAUSilt koolitusi tellida riigihanget korraldamata, mis lihtsustab koolituste tellimist. Sellise muudatuse tegemise põhjus seisnes soovis tõhustada ametnike koolitust ja paremini kasutada HAUSi kompetentsi, tugevdades selle strateegilist rolli. Lisaks võimaldab see HAUS-il teha asutustega tihedamat koostööd, tunda paremini nende koolitusvajadusi ja toetada neid koolitusstrateegia sõnastamisel. Eesmärk on tagada, et HAUSi poolt pakutavad koolitused vastavad asutuste tegelikele koolitusvajadustele. Varem tegutses HAUS koolitusturul nagu teised koolituspakkujad, kuid nüüd on selle peamiseks sihtrühmaks riigiasutused (kelle tellimuste kõrval tuleb kuni 10% käivet ka teistelt klientidelt). Seega on HAUS taas muutumas keskseks koolituse korraldajaks avaliku teenistuse sees, milleks ta oli ka minevikus. HAUS jätkab tegevust kui aktsiaselts, mille ainus aktsionär on riik. HAUS on kasumlik ettevõtte ja ei saa riigilt toetust.

HAUSi juures tegutseb kolledž, mis pakub avalikus teenistuses töötamiseks vajalikku haridust. HAUSi tegevused hõlmavad:

- avatud koolitused: pikemad programmid ja lühikursused;
- tellimuskoolitused;
- haridusprogramm, mis lõpeb diplomi saamisega, peamiselt assistentidele ja sekretäriledele (HAUS Kolledž).

Tehakse ka rahvusvahelisi projekte:

- *EU-Twinning*;
- EL ja teiste rahvusvaheliste doonorite poolt rahastatud projektid;
- Välisministeeriumi rahastatud projektid.

HAUS teenib oma tulu ise (koolitused, projektid). Eelarve 2010. aastal oli umbes 5,15 miljonit eurot, millest moodustas:

- koolitus 3,72 miljonit eurot;
- rahvusvahelised projektid 1,35 miljonit eurot;
- HAUS Kolledž 0,08 miljonit eurot.

Koolitust on võimalik sisse osta ka erasektorist.

Koolituste sisu

Avalikus teenistuses on olemas koolitusstrateegia, mille eesmärk on suunata horisontaalsete, tervet avalikku teenistust hõlmavate, koolituste korraldust, kasutades selleks ühiseid ressursse.

Keskne koordineerija tellib ja rahastab osasid koolitusi, mida korraldab HAUS. Peamiselt puudutavad need tippjuhtide koolitusi, samuti näiteks Euroopa Liidu eesistumisega seotud koolitusi. Lisaks on HAUSil eraldi koolitused uutele avalikele teenistujatele (riigi toimimine, eelarve ja finantsjuhtimine, avaliku teenistuja õigused ja kohustused, üldised Euroopa Liitu puudutavad teemad), millel osalemise eest tasuvad asutused. Need koolitused täiendavad asutuste poolt korraldatavaid sisseelamiskoolitusi ning ei ole kohustuslikud. Kõigile ametnikele kohustuslikke koolitusi Soome süsteemis ei ole. Koolitus võib olla kohustuslik ainult teatud avaliku teenistuse valdkondades (nt politsei, piirivalve jms).

Koolituste rahastamine

2010. aastal kulus avaliku teenistuse koolitusele umbes 75 miljonit eurot (sisaldab ka koolituse ajal makstud palka) ehk 868 eurot inimese kohta, mis võrdub 1,6 protsendiga avaliku teenistuja keskmisest aastapalgast (52 948 eurot). Euroopa Liidu vahenditest koolitust ei rahastata.

Majanduskriis vähendas koolituse rahastamist, kuid 2010. aastal on see hakanud jälle suurenema. Koolituspäevade arv on vähenenud juba pikemal perioodil ning osaliselt seetõttu, et laialdaselt on levinud teised koolitusvormid (iseõppimine).

1.2.6. Kokkuvõte

Koolitussüsteemi ülesehitust mõjutab avaliku teenistuse süsteemi iseloom. Seega võiks eeldada, et karjäärisüsteemiga riikides toimib tsentraliseeritud koolitussüsteem. Kuid valitud riikide praktika näitab, et koolituskorraldus on neis kõigis pigem detsentraliseeritud (st ministeeriumidel ja ametitel lasub vastutus ametnike koolituse ja arendamise eest), hõlmates siiski ka olulisi keskseid elemente. Keskseid elemente on kasutusel ka avatud, detsentraliseeritud koolitussüsteemiga riikides. Sellisteks elementideks on keskne koordineerija, keskne koolitusinstitutsioon (**Soome, Sloveenia, Iirimaa, Norra**) ja keskselt määratletud koolitusstrateegia (**Soome, Iirimaa, Sloveenia, Norra**), keskne koolituseelarve (**Sloveenia, Norra**). Vt tabel 6.

Koolituskorraldusse on üldiselt hõlmatud kolm institutsiooni: ministeerium, mille vastutusalas koolitus ja arendamine on, ministeeriumi alluvusse kuuluv keskne üksus, mis tegeleb koolituse ja arendamisega operatiivsel tasandil ning keskne koolitusinstitutsioon, mis pakub koolitusi. Lisaks on olulised veel ka teised koolituspakkujad nii erasektorist kui ka asutuste endi koolitusakadeemiad, mis on fokuseeritud konkreetsetele valdkondadele. Mõnel juhul pakub keskne üksus ise koolitusi, olles seega ka keskseks koolitusinstitutsiooniks. **Soomes** ja **Iirimaa** on avaliku teenistuse arendamine Rahandusministeeriumi vastutusalas. **Sloveenias** on vastutus Avaliku halduse ministeeriumil.

Hollandi koolitussüsteem on kõige detsentraliseeritum. Ministeeriumidel on oma koolituskeskused, mis koordineerivad koolitus- ja arendustegevust. **Norras** kuulub vastutus üldise koolituspoliitika arendamise eest Avaliku halduse, reformi ja kirikuasjade ministeeriumile.

Ministeeriumide juures tegutsevad üksused koordineerivad ametnike koolitust ja arendamist avalikus teenistuses. Koordineerimiseks kasutatakse kesket strateegiat või ühist koolitusraamistikku. **Sloveenias** on koordineerivaks üksuseks avaliku halduse süsteemi osana toimiv Avaliku Halduse Akadeemia, mille kompetentsis on süstemaatilise avaliku teenistuse koolituse korraldamine, olemasolevate koolitusprogrammide hindamine ja uute väljatöötamine. **Soome** Riigi kui tööandja büroo Rahandusministeeriumis koordineerib koolitustegevust, kujundades ja edastades madalamatele valitsemistasanditele avaliku teenistuse personalijuhtimise strateegilised suunad. **Iirimaa** Rahandusministeeriumi valitsemisalas olev Avaliku teenistuse koolitus- ja arenduskeskus (CSTDC) vastutab avaliku teenistuse koolituse eest. Koolitus- ja arenduskeskus on koostöös ministeeriumide ja neile alluvate asutustega välja töötanud keskse koolituse ja arendamise raamistiku, millest ministeeriumid ja ametid lähtuvad oma koolitustegevustes. **Hollandis** koordineeritakse keskselt vaid kõrgema avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevust, mille eest vastutab Siseministeerium. **Norra** koolitussüsteemis tegutsev *Difi* on ministeeriumi struktuuriüksus, mis tegeleb koolituse operatiivsete ülesannetega.

Keskne koolitusinstitutsioon on tsentraalne element, mis on kasutusel mitmes koolitussüsteemis. **Sloveenia** Avaliku Halduse Akadeemia korraldab koolitusi avalikule teenistusele. Akadeemial ei ole alalisi koolitajaid, vaid koolitusi viivad läbi lepingulised lektorid. Akadeemiale lisaks pakuvad ametnikele koolitusi sektori-spetsiifilised koolituskeskused ning suures mahus ostetakse koolitusi sisse erasektorist. **Soome** koolitussüsteemi keskseks koolitusinstitutsiooniks on täielikult riigiomanduses olev aktsiaselts HAUS, mis allub Rahandusministeeriumile. HAUS on vastutav üldise koolituse eest. Keske koolitusinstitutsiooni kõrval on veel valdkondlikke koolitusasutusi. HAUSi juures tegutseb kolledž, mis pakub avalikus teenistuses töötamiseks vajalikku haridust. **Iirimaa** koolitussüsteemis on kaks olulist koolitusinstitutsiooni. CSTDC keske koordineerijana pakub tasuta koolitusi avalikele teenistujatele (väiksem grupp). CSTDC kõrval tegutseb avalikule teenistusele laiemalt spetsialiseerunud Avaliku Halduse Instituut (*IPA*). IPA on Rahandusministeeriumi valitsemisalas tegutsev eraõiguslik juriidiline isik, mis pakub koolitusi tervele avalikule teenistusele. *Difi* **Norras** on käsitletav kui keskne koolitusinstitutsioon, mis pakub avalikele teenistujatele tasuta koolitusi. **Hollandi** keskne koolitusinstitutsioon (ROI) on läbi teinud juriidilise muutuse. Alates 1993. aastast on ROI erastatud ja toimib valitsuse sekkumiseta, mistõttu ei saa ROI-d keske koolitusinstitutsioonina käsitleda, vaid see on üks koolituspakkuja teiste hulgas. Samas on teatud side Siseministeeriumiga olemas.

Keskse koolitusinstitutsiooni rahastamine on oluline koolitussüsteemi mõjutav aspekt, sest stabiilne rahastus tagab ka koolituse pakkumise järjepidevuse avalikus teenistuses. Analüüsitud riikide koolitussüsteemides rahastatakse koolitusinstitutsioone keskselt, kuid suuremas mahus teenivad institutsioonid oma tulu tasulistelt koolitustelt. **Sloveenia** Avaliku Halduse Akadeemiat finantseeritakse keskselt, kuid suuremas mahus teenib akadeemia tulu koolituste osalustasust (nt 2010. aastal sai institutsioon toetust 60 000 eurot, tulu koolitustelt samal aastal oli 522 000 eurot). **Iirimaa** IPA saab Rahandusministeeriumilt iga-aastaselt baastoetust üldiste kulude katteks, kuid suurema tulu teenib IPA tasulistelt koolitustelt. **Soome** koolitussüsteemis on toimunud muudatus ning HAUSilt saab koolitusi tellida riigihanget korraldamata. Seega HAUS on muutumas keskseks koolituse korraldajaks avaliku teenistuse sees. HAUS teenib oma tulu koolitustelt, programmide ja kolledži tegevusest. *Difi* **Norras** on ministeeriumi eelarvel põhinev üksus.

Vaadeldud koolitussüsteemides on üldiselt eraldi programmid suunatud avaliku sektori tippjuhtide koolitamisele ja arendamisele. **Holland** on siinkohal märkimisväärne näide. Nende tippjuhte arendatakse karjäärisüsteemi järgi, ehkki avaliku teenistuse süsteem on muidu detsentraliseeritud. HAUS korraldab **Soome** avalikus teenistuses ka tippjuhtide arendamist ja koolitamist. Avaliku Halduse Akadeemia koordineerib **Sloveenia** avaliku teenistuse tippjuhtide arendamist ja koolitustegevusi.

lirimaal korraldatakse tippjuhtidele mitmeid regulaarseid koostööüritusi. **Norras** puudub eraldi lähenemine tippjuhtidele. Küll aga pakutakse uutele avalikku teenistusse sisenejatele e-õppe programme (*“To start in the civil service”* ja *“New as leader in the civil service”*).

Rahvusvahelised trendid avaliku teenistuse personalijuhtimises ja koolituses on nähtavad ka analüüsitud riikide koolitussüsteemide ja personalijuhtimise praktikates. Pea kõikides riikides on avaliku teenistuse osana eraldi tippteenistuse institutsioon, mille koolitamiseks ja arendamiseks on suunatud eraldi programmid. Viimane annab tunnistust personalijuhtimise individualiseerimisest. Üks peamistest trendidest avaliku teenistuse personalijuhtimises on delegeerimine, mida on näha ka analüüsitud riikide süsteemides. Vastutus koolituse korraldamise eest on kõigis viies riigis jäetud asutuste tasandile. Mõnel juhul on välja toodud ka, et vastutus ametniku arendamise eest on ametnikul endal. Samas on detsentraliseerimise tasakaalustamiseks loodud tugevad kesksed avaliku teenistusega tegelevad üksused. Raportis analüüsitud riikide praktikas on keskseks üksuseks ministeeriumide struktuuri osad või nende alluvusse kuuluvad institutsioonid. Ühe tähelepanekuna on oluline välja tuua, et kesksete koolitusinstitutsioonidena käsitletavate organisatsioonide staatust on erinevatel põhjustel ajapikku muudetud. Näiteks Soome hiljutine areng toob koolitussüsteemi tagasi keskse koolitusinstitutsiooni. Samas kui Hollandi praktika on suurem detsentraliseeritus ning koolitusinstitutsiooni ja riigi vahel on pigem nõrk seos, mistõttu ei saa Hollandi puhul rääkida ka riiklikust kesksest koolitusinstitutsioonist. Tunnistust tsentraalsest lähenemisest annab kesksel tasandil kujundatavate koolitusstrateegiate olemasolu, mille elluviimine on antud ministeeriumide ja madalamate tasandite vastutusse. Keskne koordineerimine avaldub ka koolitusinstitutsioonide tsentraalses rahalises toetamises. Seega avalduvad rahvusvahelised trendid nii personalijuhtimises kui ka koolituses ka antud raportis analüüsitud riikide puhul.

Peamised järeldused

- Hoolimata avaliku teenistuse süsteemist on koolitussüsteemides nii tsentraalseid kui ka detsentraliseeritud elemente.
- Väga olulist rolli täidab keskne koolitusinstitutsioon, mis saab toetust keskselt koordineerijalt.
- On olemas eraldi programmid tippjuhtidele.
- Üldiselt on olemas koolitusstrateegia.
- Üldiselt on peamine vastutus ametnike koolitamise eest asutustel.
- Seadus tavaliselt ei sätesta koolitust kui kohustust, sageli on see kollektiivlepingutega määratud.
- Vaadeldud riikides toimivad peamiselt detsentraliseeritud koolitussüsteemid, kuid neis on olemas tugev koolitusinstitutsioon, mis teenib omatulu ja saab kesksel toetust.

Tabel 6. Avaliku teenistuse koolitussüsteemid Sloveenias, Soomes, Iirimaa, Hollandis ja Norras

Tunnus	Holland	Iirimaa	Norra	Sloveenia	Soome
Avaliku teenistuse süsteem	Positsioonisüsteem	Karjäärisüsteem	Positsioonisüsteem	Karjäärisüsteem	Positsioonisüsteem
Keskne avaliku teenistuse koolituse eest vastutaja	Detsentraliseeritud süsteem	CSTDC	Avaliku halduse, reformi ja kirikuasjade ministeerium poliitilisel, strateegilisel ja üldisel tasandil	Avaliku Halduse Akadeemia	Riigi kui tööandja büroo, Rahandusministeerium
Keskne koolitusinstitutsioon, alluvus ja rahastamine	ROI (iseseisev Hollandi avaliku halduse instituut, ei kuulu avaliku halduse struktuuri) Ministeeriumidel oma akadeemiad Mõlemad omatulu baasil tegutsevad	CSTDC, IPA Alluvad Rahandusministeeriumile Rahastatud keskselt ning teenivad ka omatulu	<i>Difi</i> , vastutab koolituse eest operatiivsel tasandil Allub Avaliku halduse, reformi ja kirikuasjade ministeeriumile Rahastamine ministeeriumi eelarvest	Avaliku Halduse Akadeemia Allub avaliku halduse ministeeriumile Rahastatud keskselt ning teenib ka omatulu	HAUS Allub Rahandusministeeriumile Omatulu
Koolitusstrateegia	Puudub	<i>The central training & development framework</i> Raamdokument aastateks 2011-2014 on hetkel koostamisel	<i>On the net with learning – competence development through cooperation</i> Strateegia kava aastateks 2010-2014 arutamisel	Kehtetu alates 2008. aastast, uus strateegia 2011. aasta lõpust	<i>Meeting the needs of training in horizontal corporate governance</i>
Tippjuhtidele suunatud programm	<i>Essentieprogramma</i> Uus programm jõustub 2012. Aastast	Korraldatakse regulaarseid koostööüritusi, kuid spetsiaalne programm puudub	Puudub	<i>Leadership and Management Programme</i>	<i>Leaders for the future</i>
Tippjuhtide arendamise eest vastutaja	<i>Bureau ABD</i>	<i>CSTDC</i>	Puudub	Avaliku Halduse Akadeemia	Riigi kui tööandja büroo, Rahandusministeerium
Kohustuslike koolitusprogrammide olemasolu	Tasuta kahepäevane <i>Essentieprogramma</i> uutele keskvalitsuse teenistujatele	Kohustuslikud programmid üksnes teatud ametigruppides (tervishoid, esmaabi)	Puuduvad	Kohustuslik ametikohale nimetamise koolitus; tippjuhtidele kohustuslik eestvedamise ja juhtimise programm	Kohustuslikud programmid üksnes teatud ametigruppides (piirivalve, politsei, kaitsejõud jt)

2. OSA: EESTI AVALIKU TEENISTUSE TÄIENDUSKOOLITUSSÜSTEEM

2.1. Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi ülesehitus

Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteem on **detsentraliseeritud** – põhiline vastutus ametnike teadmiste ja oskuste nõuetele vastavuse ja arendamise eest lasub asutustel. Koordineerivaid rolle täidavad süsteemis Rahandusministeerium ja Riigikantselei ning kohalike omavalitsustega seoses teatud määral ka Siseministeerium. Avaliku teenistuse koolitussüsteemis võib eristada mitut taset – tippjuhtide koolitust, kesket koolitust ja asutuste tasandil toimuvat koolitust. Ministeeriumide kui asutuste puhul saab omakorda eristada kahte rolli – valitsemisala ametiasutuste koolitus- ja arendustegevuste koordineerimist ning ministeeriumi enda ametnike koolituste kavandamist ja korraldamist.

Vastutus koolitussüsteemi keskse koordineerimise eest kuulus kuni 2009. aasta lõpuni Riigikantseleile. Alates 2010. aastast on vastutus avaliku teenistuse arendamise eest Rahandusministeeriumi kohustuseks. Muudatuse tagajärjel on Rahandusministeeriumile antud avaliku teenistuse arendamisel järgmised pädevused:

- personali- ja koolituspoliitika ning palgakorralduse kujundamine ja arendamine;
- avaliku teenistuse põhiväärtuste ja eetika tugevdamine;
- avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevuse kavandamine ja elluviimine;
- riigiasutuste struktuuride ja koosseisude otstarbekuse ja efektiivsuse hindamine;
- riigi haldusorganisatsiooni ja riigiasutuste juhtimise tõhustamiseks ettepanekute tegemine, vastavate juhtimismeetodite sh kvaliteedijuhtimise põhialuste väljatöötamine;
- valdkondliku informatsiooni ja statistika koondamine ning analüüsimine;
- valdkondlike koostöövõrgustike arendamine ning väliskoostöö edendamine; ametnike reservi pidamine ja teenistuslehtede hoidmine;
- riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riikliku registri pidamine.¹²

Koolitussüsteemi koordineerijana on ministeeriumi ülesandeks luua täienduskoolitussüsteemi üldine raamistik (eeldused ja keskkond), mis hõlmab endas:

- abinõude kavandamist olemasoleva süsteemi kvaliteedi parandamiseks;
- koolituse juhtimise ühtsete poliitikate ja põhimõtete kujundamist ning nende rakendamise toetamist;
- kesksete koolitus- ja arendustegevuste kavandamist ja elluviimist;
- koostööd ametiasutuste koolitusjuhtide ja –spetsialistidega.¹³

Pärast muudatusi jäi Riigikantseleile vastutus avaliku teenistuse tippjuhtide (kantslerid, asekanclerid, peadirektorid) arendamise eest, sest peeti oluliseks, et kõrgemate riigiametnike konkursi- ja

¹² Rahandusministeeriumi Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna põhimäärus. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/index.php?id=103293>, 15. juuli 2011.

¹³ Avaliku teenistuse veeb. Avalike teenistujate koolitus ja arendamine. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10660>, 15. juuli 2011.

atesteerimiskomisjoni juhtimist jätkaks apoliitiline riigisekretär ning kõrgemate ametnike arendamist korraldaks Riigikantselei, et vältida tippjuhtide politiseerumise ohtu.¹⁴ Tippjuhtide arendamiseks on moodustatud kompetentsikeskus, mis tegeleb tippjuhtide värbamise ja valiku toetamisega, nende hindamise ja arendamisega. Riigikantselei viib ellu ka Newton programmi, mis on suunatud tippjuhtide järelkasvu suurendamisele. Newton programmi juhtimine ja elluviimine planeeritakse anda 2012. aastast Rahandusministeeriumile¹⁵. Lisaks eelnevatele on Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemis oluline koht ka Siseministeeriumil, mille valitsemisalasse kuulub kohaliku omavalitsuse arendamine ning mille haldusalas tegutsev Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (edaspidi ATAK) peaks tema loomisel seatud ootuste kohaselt täitma keske ametnikke koolitava ja arendava institutsiooni rolli.

Seega koosneb Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteem paljude osalistega võrgustikust, kus ametnike koolitamist ja arendamist puudutavad otsused sünnivad erinevatel tasanditel ning institutsioonides. Kõige kaalukamat rolli süsteemi kooshoidmisel ning ühiste eesmärkidele suunamisel täidab Rahandusministeerium. Käesoleva analüüsi kirjutamise ajal on Rahandusministeeriumil oma rolli täitmiseks kasutada järgmised koordineerimismehhanismid:

- programm „Keskne koolitus“;
- koostöö koolitus- ja personalijuhtidega;
- koolitusvaldkonna info kogumine, analüüs ja levitamine;
- ühtse poliitika ja põhimõtete kujundamine läbi juhendmaterjalide ning personalijuhtimise infokirjade;
- ATAKi suunamine läbi ATAKi nõukogu juhtimise¹⁶;
- muud avaliku teenistuse arendamisele suunatud tegevused.

Järgnevates alapeatükkides hinnatakse kui hästi eespool kirjeldatud avaliku teenistuse täienduskoolituse süsteem 2011. aasta seisuga toimib ning kas ta suudab tagada Eesti ametnike arendamise ühtsetest eesmärkidest ja põhimõtetest lähtuvalt. Selleks analüüsitakse kõigepealt koolituse rahastamist, jätkates keskte koordineerivate funktsioonide lahkamise, asutuste tasandil toimuva koolitustegevuse analüüsi ja koolituspakkujate (sh ATAKi) rolli kirjeldamisega.

2.2. Avaliku teenistuse koolituse rahastamine

Koolitustegevuse rahastamiseks kasutatakse nelja põhilist allikat – tsentraalseid riigieelarvelisi koolitusvahendeid (sh Euroopa Liidu struktuurifondide toetus ning riigieelarvest eraldatud vahendid), ministeeriumide ja ametiasutuste koolituseelarveid ja väikesemahulisemate sihtsuunitlusega välisabi projektide raames saadud finantseeringuid (viimaste näiteks on ministeeriumide tasandil toimuvad välisprojektid, nt Saksamaa LV eksperdid koolitavad kohtusekretäre). Valdav osa ametnike koolituse rahastamisest toimub detsentraliseeritult ametiasutuste koolituseelarvetest.

¹⁴ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (483 SE) (2005). Kättesaadav: www.riigikogu.ee, 15. juuli 2011.

¹⁵ Allikas: intervjuud.

¹⁶ Vabariigi Valitsuse 28.01.2010. a määrus nr 12 „Sisekaitseakadeemia põhimäärus“ § 15.

Tabel 7. Koolitustegevuste keskne rahastamine 2006 – 2010 aastal

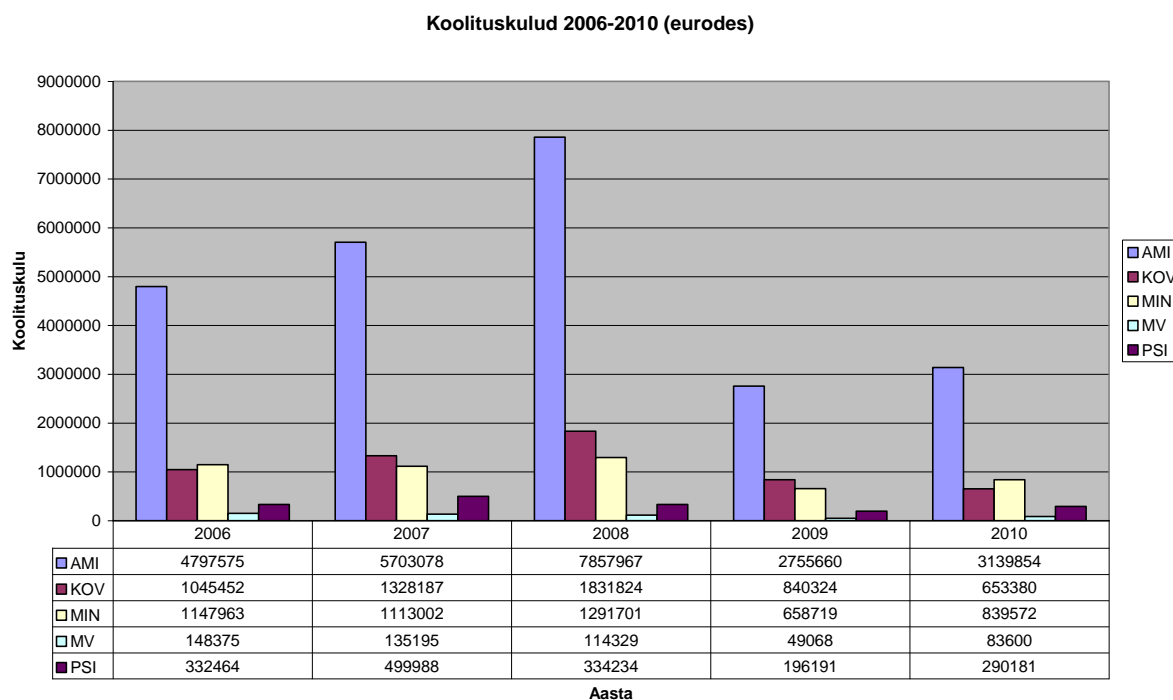
Aasta	Tippjuhtide arendamine	Keskne koolitus
2006	802 790 krooni (51 307 eurot)	3 915 515 krooni (250 247 eurot)
2007	802 790 krooni (51 307 eurot)	1 779 170 krooni (113 710 eurot)
2008	1 022 896 krooni (65 374 eurot)	816 373 krooni (52 176 eurot)
2009	3 miljonit krooni (191 734 eurot)	8 miljonit krooni (511 293 eurot)
2010	3,5 miljonit krooni (223 690 eurot)	5,2 miljonit krooni (332 341 eurot)

Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika

Tabelis 7 on kajastatud Rahandusministeeriumi poolt programmist „Keskne koolitus“ tehtud kulud ning Riigikantselei eelarvest ja programmist „Tippjuhtide arendamine“ tehtud kulud perioodil 2006 – 2010. Programmide elluviimist toetati 85% ulatuses Euroopa Sotsiaalfondist. Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna eelarvest tehakse täiendavaid koolituskulusid, mis on suunatud koolitusjuhtide ja personalijuhtide koostööüritusteks. Need sisaldavad endas regulaarsete seminaride ja teabepäevade kulusid ning lisaks kaasfinantseeritakse ka koolitusjuhtide ja personalijuhtide kahepäevaseid seminare (mõlemale sihtrühmale kord aastas). 2011. aastal on vastav eelarve 14 030 eurot, s.h koolitusjuhtidele planeeritud kulud 4 474 eurot.

Graafikus 1 on kajastatud ametiasutuste poolt perioodil 2006-2010 oma teenistujate koolitamiseks tehtud kulud (kasutatud eelarve ja välisabi kokku). Andmed ei hõlma Rahandusministeeriumi poolt programmist „Keskne koolitus“ tehtud kulusid ning Riigikantselei eelarvest ja programmist „Tippjuhtide arendamine“ tehtud kulusid¹⁷.

Graafik 1. Koolituskulud asutusegruppides 2006-2010¹⁸



Allikas: autorite koostatud Rahandusministeeriumi koolitusstatistika põhjal

¹⁷ Põhjalik tabel asutusegruppide koolituskulude kohta on lisas 3.

¹⁸ Koolitusandmed on esitatud asutuste gruppide kaupa: ministeeriumid (MIN), ametid ja inspeksioonid (AMI), maavalitsused (MV), põhiseaduslikud institutsioonid (PSI) ja kohalikud omavalitsused (KOV).

Tabel 7 näitab, et keskse koolituse ja tippjuhtide koolituse rahastamine on aastate lõikes kasvanud. Eriti selge kasvutrend ilmneb tippjuhtide arendamisele suunatud ressursside osas, mis on vaadeldaval perioodil rohkem kui neljakordistunud. Kesksel koolitusele suunatud kulud on aastate lõikes kõikunud, kuid seejuures on eelkõige tegu erinevate programmdokumentide rakendumise probleemidega, mitte niivõrd rahastamise ebastabiilsusega. 2008. aastal tehtud koolituskulud olid nii väikesed, sest keskse koolituse programm kinnitati 2008. aasta lõpus ning perioodi 2008 – 2009 kulutused tehti põhisos 2009. aastal. Kuna tippjuhtide arendamise ja keskse koolituse puhul on valdavas enamuses (85%) tegemist Euroopa Sotsiaalfondi rahaga, siis ei mõjutanud seda oluliselt ka majanduskriisi aegsed kärped.

Erinevalt keskselt rahastatud koolitusest, on majanduskriisi mõju selgelt nähtav asutuste tasandi koolituse puhul. Graafik 1 näitab, et kui aastatel 2006-2008 asutuste koolituskulud suurenesid järjekindlalt, siis 2009. aastal toimus koolitusele eraldatud vahendite osas väga järsk langus. 2010. aastast on taas näha väikest rahastamise suurenemist. Koolituse rahastamine on suurenenud ka tänu välisabi aktiivsemale kasutamisele. Üksnes kohalike omavalitsuste grupis on ka 2010. aastal näha koolituse rahastamise langustrendi.

Avaliku teenistuse koolituse rahastamist on mõjutanud ka täiskasvanute koolituse seaduse muutmine. Kuni 1. juulini 2009. aastal nägi seadus ette ametnike koolituse finantseerimise 2-4% ulatuses palgafondist¹⁹. Seoses halvenenud majandusolukorraga see nõue 2009. aastal kaotati ning iga asutus planeerib koolituse rahastamise vastavalt oma võimalustele²⁰. 2-4% nõude seadusest eemaldamine on jätnud asutustele suurema valikuvabaduse koolituse finantseerimise otsustamise osas.

2.3. Rahandusministeeriumi programm „Keskne koolitus“

2.3.1. Keskse koolituse eesmärgid ja rahastamine

Keskseid koolitusi on avalikule teenistusele korraldatud üle kümne aasta ning see on ainus laiahaardeline horisontaalne koolituselement tänases Eesti avalikus teenistuses. Keskse koolituse korraldus on aja jooksul muutunud. Perioodil 2005-2007 toetas keskse koolituse programm koolitus- ja arendustegevusi, mis lähtusid iga-aastaselt Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud soovituslikest koolitusprioriteetidest. Alates 2008. aastast ei kehtesta Vabariigi Valitsus enam koolitusprioriteete ning tsentraalne koolitus toimub inimressursi arendamise rakenduskava 2007-2013 prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ raames. Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond viib kahe-aastaste tsüklikena ellu programmi „**Keskne koolitus**“, mille eesmärkidest lähtuvalt horisontaalseid koolitusi pakutakse. Käesoleva analüüsi kirjutamise ajal kehtiv programm on koostatud aastateks 2010-2011. Hoolimata aja jooksul toimunud korralduslikest muudatustest, on keskse koolituse eesmärk jäänud laias plaanis samaks. Kui algselt oli keskse koolituse rõhuasetus eelkõige valitsuse kavandatavate muudatuste ettevalmistamise ja läbiviimise toetamisel²¹, siis aja jooksul on sellele lisandunud ka strateegilistest dokumentidest tulenevate eesmärkide saavutamise toetamine. Keskse koolituse programmi üldeesmärgiks on seatud **usaldusväärse, asjatundliku ja pühendunud avaliku teenistuse tagamine**.²²

¹⁹ Täiskasvanute koolituse seadus (RT I 1993, 74, 1054) § 13 lõige 5.

²⁰ Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (RT I 2009, 35, 232) § 16.

²¹ Seletuskiri „Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted“ juurde 2001.

²² Programm „Keskne koolitus 2010-2011“ kinnitatud riigisekretäri 08.04.2010 käskkirjaga nr 22.

Keskse koolituse programmi raames pakutakse koolitusi, mis lähtuvad **avaliku teenistuse kui terviku** ühtsetest koolitusvajadustest. Enamik koolitussuundadest on oma olemuselt universaalsed – see tähendab, et antud koolitustest on potentsiaalselt kasu erinevate asutuste ametnikele ning otstarbekam on neid planeerida ja korraldada keskselt. Sellisteks teemadeks on näiteks avaliku teenistuse ühtsed põhiväärtused ja eetika, paremad poliitika kujundamise oskused, kvaliteetne avalike teenuste osutamine, hea eesti keele kasutamine, paremad personalijuhtimise oskused ja organisatsiooni tugitegevused.²³ Üksikute asutuste koolitusplaanid koostatakse asutusespetsiifilistest vajadustest lähtuvalt ning keskne koolitus pakub nende kõrval täiendavaid koolitusvõimalusi.

Keskse koolituse programmi raames kavandatakse tegevused on suunatud eelkõige avaliku teenistuse sisestele suurtele horisontaalsetele sihtrühmadele. Sõltuvalt tegevuse eesmärgist kavandatakse tegevusi ka kitsamalt piiritletud sihtgruppidele. Erinevatel programmiperioodidel on sihtrühmadeks²⁴ olnud:

- riigi ametiasutuste ametnikud ja töötajad;
- kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ametnikud ja töötajad;
- riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste hallatavate asutuste töötajad;
- valla- ja linnavolikogude liikmed.

Viimastel aastatel on teatud koolitusteemade puhul hõlmatud sihtrühma ka kodanikeühenduste esindajaid (näiteks kaasamiskoolituste puhul).

Keskse koolituse programmi indikatiivne eelarve perioodiks 2007-2013 on koos kaasfinantseerimisega ligikaudu 2,9 miljonit eurot.²⁵ 2008. aastast alates kasutatakse keskseks koolituseks lisaks Rahandusministeeriumi eelarvelistele vahenditele ka Euroopa Liidu struktuurivahendite toetust. Toetuse maksimaalne määr on 85% ja käskkirjaga on ette määratud ka toetuse maksimaalne summa. Omafinantseeringu minimaalne määr on 15%. See on võimaldanud koolitusi osalejatele pakkuda tasuta.

Tabel 8. Keskse koolituse programmi eelarve rahastamisallikate lõikes perioodil 2008 – 2009 ja 2010 - 2011 (eurodes)

	Ühenduse osalus 85%	Eesti avaliku sektori osalus 15%	KOKKU
Programm kokku perioodil 2008 – 2009	644 136	113 671	757 807
Programm kokku perioodil 2010 – 2011	953 094	168 193	1 121 287

Allikas: autorite koostatud „Keskse koolituse” programmi dokumentide põhjal

2.3.2. Keskse koolituse tsükkel

Süsteemaatiline lähenemine koolitusele koosneb loogiliselt järgnevatest etappidest: koolitusvajaduse hindamine, koolituse planeerimine, koolituse läbiviimine ja koolituse tulemuslikkuse hindamine (Torrington, Hall ja Taylor 2002). Järgnevalt analüüsitakse keskse koolituse korraldust neist etappidest lähtuvalt.

²³ Programm “Keskne koolitus” kinnitatud riigisekretäri 18.11.2008. a käskkirjaga nr 172-H.

²⁴ Programm “Keskne koolitus 2010-2011” kinnitatud riigisekretäri 8.04.2010 käskkirjaga nr 22.

²⁵ Avaliku teenistuse veeb. Programm „Keskne koolitus 2010-2011” Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10669>, 15. juuli 2011.

Koolitusvajaduse hindamine. Koolitusvajaduse väljaselgitamine toimub eesseisvast kaheaastasest perioodist lähtuvalt. Programmi tegevuste kavandamiseks küsib Rahandusministeerium ettepanekuid ministeeriumidelt ja Riigikantseleilt. Adresseeritud asutustelt oodatakse koolitusteemade sõnastamist prioriteetsuse järjekorras lähtudes nende valitsemisala kavandatavatest arengutest, mis mõjutavad avalikku teenistust laiemalt ja eeldavad horisontaalseid koolitus- ja arendustegevusi. Ministeeriumide ettepanekud koolitusteemade osas määratlevad reeglina valdkonna spetsialistid, kes mõnel juhul küsivad ettepanekuid ka valitsemisala asutustest. Kohalike omavalitsuste ametnike koolituse osas esitab ettepanekud Siseministeerium. Avaliku teenistuse üldisemate koolitusteemade osas (nt väärtused ja avalik eetika) osas hindab koolitusvajadust Rahandusministeerium ise. Samuti lisatakse programmi teemasid, mille osas ei ole keegi ettepanekut teinud, kuid milles puudujäägid teadmistes ja oskustes on leidnud laiemat kõnepinda ja on horisontaalse iseloomuga (nt avaliku teabe alaste koolituste läbiviimine koostöös AKIga, riigihangete koolituste läbiviimine koostöös RM riigihangete ja riigiabi osakonna ametnikega). Koolitusvajaduse väljaselgitamiseks on tellitud ka üksikuid uuringuid. Nt ametnike Euroopa Liidu alase täienduskoolituse vajaduse uuring (Tartu Ülikool 2008) ja KOV koolitusvajaduse uuring (Geomedia 2006). Viimaste osas Eesti avalikus teenistuses siiski hea tava puudub – uuringute läbiviimine on olnud harv ja juhuslik ning on sellisel kujul pakkunud vähesüsteesest sisendit horisontaalsete koolitustegevuste kavandamiseks. Ka ministeeriumidelt laekunud vastused keskse koolituse rõhuasetuste kujundamiseks on olnud erineva kvaliteedi ja süvenemisastmega. Sisendit ei ole saadud kõigilt ministeeriumidelt (nt perioodi 2010 – 2011 kavandamisel laekusid kirjalikud ettepanekud üheksalt ministeeriumilt) ning vastused on laekunud erinevalt tasandilt. Näiteks mõnel puhul on vastatud asutuse juhi tasandil, mõnel puhul osakonnajuhataja ja mõnel puhul spetsialisti tasandil ning see viitab kokkuvõttes sellele, et asutuste lõikes võib koolitusvajaduste sõnastamine olla väga erinev. Eelkirjeldatud formaalsesse protsessi ei ole olnud kaasatud peale ministeeriumide ja Riigikantselei teisi asutusi, mille ametnikud lõpuks koolituste sihtgruppi kuuluvad. Eelnev viitab süsteemsuse puudumisele horisontaalse koolitusvajaduse väljaselgitamisel. Sellise koolitusvajaduse väljaselgitamise meetodi puhul ei saa ka kindel olla, et avaliku teenistuse kui terviku ühtsed koolitusvajadused saavad terviklikult kaetud. Asutused on koolitusvajaduste väljaselgitamise protsessile ette heitnud ka vähest operatiivsust ja paindlikkust, kuna ei ole võimalik arvestada teemadega, mis muutuvad aktuaalseks programmi kestuse jooksul.²⁶

Koolituse planeerimine. Koolitusettepanekute kogumise järel need täpsustatakse ning arutatakse läbi Rahandusministeeriumi Euroopa Liidu struktuurivahendite ja välisvahendite osakonnaga (meetme rakendusüksusega) lähtudes programmi kriteeriumitest (olulisus, ajakohasus, sihtgrupi ulatus, prioriteetsus).²⁷ Konkreetsete tegevuste väljavalimine toimub eelkõige ministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnas, kaasatakse ka valdkonda kureeriv asekancler. Perioodil 2008-2009 tehti tegevuste valik koos riigisekretäriaga. Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnas planeeritakse koolitusmahud (sihtgrupi ulatus) ning alaeesmärkide eelarve, hinnates esitatud prioriteetseid valdkondi, arvestades teemade olulisust ja horisontaalsust. Ettepaneku raha jaotamiseks teeb osakonna koolitusvaldkonna nõunik, täpsustades eelnevalt tegevuste mahud ministeeriumide kontaktisikutega. Kalendriaasta alguses annab Rahandusministeerium asutustele teada, millised koolitusteemad programmiga kaetakse. Enne konkreetse koolituse toimumist saadab koolituse pakkuja koolitusjuhtidele ja sihtgrupile täpsema info koolitusele registreerumise võimaluste ning tähtaegade kohta. Asutused registreerivad oma ametnikud koolitusele koolituse pakkuja vahendusel, kes paneb soovijad kirja ning edastab nimekirja Rahandusministeeriumile lõpliku valiku tegemiseks. Koolituspakkujate võimekus registreerimise korraldamisel on ebaühtlane, mistõttu jääb Rahandusministeeriumile koolituse korralduslikes küsimustes suhteliselt suur roll (nt registreerimine, tagasiside kogumine)²⁸. Korralduslike küsimustega tegelemine Rahandusministeeriumis on

²⁶ Rahandusministeeriumi töödokument. Programmi “Keskne koolitus 2010 – 2011” ettepanekud.

²⁷ Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamise raporti meetme analüüsikaardid (2010).

²⁸ Allikas: intervjuu Rahandusministeeriumi esindajaga.

problemaatiline, kuna kahele keskse koolitusega tegelevale inimesele on see suur koormus ning võtab aja ära koolitus- ja arendustegevuste sisuliselt töölt.

Koolituse pakkumine. Rahandusministeerium tellib koolitust erinevatelt institutsioonidelt (nt ATAK, Tartu Ülikool, SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Avaliku Halduse Arengukeskus OÜ jt). Otsust, millistele pakkujatele saata pakkumise kutsed, mõjutavad varasemad koostöökogemused ja koolituste tagasiside. Lisaks sõnastatakse pakkumiste kutsedokumentides kvalifitseerimistingimused ja hindamiskriteeriumid. Kuna teatud koolitusteemade puhul on välja kujunenud pikemaajalised koostöösuhted, siis saadetakse kutsedokumentid juba neile pakkujatele. Uute koolitusteemade puhul saadetakse kutsed välja laiemale ringile. Hangete läbiviimiseks kasutatakse e-riigihangete keskkonda.

Koolituse tulemuslikkuse hindamine. Programmi tulemuste hindamine viiakse läbi kahel tasandil:

- konkreetsete tegevuste tagasiside ja tulemuste hindamine asutuste tasandil;
- programmi kui terviku tulemuste hindamine Rahandusministeeriumis.²⁹

Koolitustel osalejad hindavad koolituste sisu, korraldust ja lektoreid hinnangulehtede abil. Need annavad infot ametnike vahetu reaktsiooni kohta koolituse lõppemisel. Laekunud infost ja ettepanekutest lähtub Rahandusministeerium järgnevate koolitustegevuste kavandamisel, meetmete kavandamisel koolituste tulemuslikkuse suurendamiseks ning võimalike tegevusriskide ennetamisel.³⁰

Pikemaajalise koolituse mõju hindamine teenistujale, tööülesannete täitmisele ja asutuse põhitegevusele on jäetud asutuste tasandile. See peaks olema iga-aastaste arenguvestluste osaks.³¹ Samas puudub Rahandusministeeriumil informatsioon, kuidas koolituste tulemuslikkust asutuste tasandil realselt hinnatakse. Koolituste mõju puudutav informatsioon Rahandusministeeriumini ei jõua. Seega saab keskse koolituse korraldaja koolitustegevuste parendamisel lähtuda peamiselt kommentaaridest, mis puudutavad koolituste korralduslikke küsimusi. Lisainfot koolituste mõju ja tulemuslikkuse kohta saab osaliselt rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ hindamiste käigus, kus valitakse välja projektid, mille mõjusust hinnatakse. Samuti annavad kaudset tagasisidet koolitusjuhid läbi koolitusjuhtide võrgustiku kohtumiste ning üldist fooni peegeldavad ka uuringud (nt rollid ja hoiakud avalikus teenistuses; kaasamispraktikate analüüs jne).

2.3.3. Kokkuvõte

Keskne koolitus on ainus laiahaardeline horisontaalne koolituselement Eesti avalikus teenistuses. Analüüsi käigus intervjueeritud ametnikud kinnitasid vajadust keskse koolituse järele, sest see pakub teadmisi ja oskusi valdkondades, mis peavad avalikus teenistuses olema kaetud ühtselt. Eriti kõrgelt on asutused hinnanud uute ametnike sisseelamiskoolitusi, eetikaalaseid koolitusi, ELI ja õiguse teemalisi koolitusi. Asutused ootavad keskse koolituse tegevustega jätkamist.

Arvestades Eesti avaliku teenistuse detsentraliseeritud iseloomu, on kesksel koolitusel kriitiline roll ühiste väärtuste ja tegutsemispõhimõtete loomisel. Need on omakorda eelduseks ühtse valitsemise saavutamisel. Kuigi keskse koolituse programm katab 2011. aasta seisuga mitmeid olulisi

²⁹ Tagasisidelehtedel antakse hinnang järgmistele aspektidele:

- Osalejate koondhinnang koolituse eesmärkide saavutamise kohta;
- Osalejate koondhinnang koolituse sisule;
- Osalejate hinnang saadud teadmiste/kogemuste rakendatavusele töökohal;
- Osalejate hinnang koolituse korraldusele;
- Osalejate hinnang lektoritele;
- Koolituse rahulolu koondhinnang (% osalejatest).

30 Programm "Keskne koolitus 2010-2011" kinnitatud riigisekretäri 8.04.2010 käskkirjaga nr 22.

31 Programm "Keskne koolitus 2010-2011" kinnitatud riigisekretäri 8.04.2010 käskkirjaga nr 22.

horisontaalseid teemasid, seonduvad selle korraldusega sisulised nõrkused, mis piiravad koolitusprogrammi mõjusust. Esiteks on koolitusteemade ja sihtgruppide valiku protsess vähesüsteemne ning ei anna kindlustunnet, et kaetud saavad avaliku teenistuse arengu seisukohast kõige prioriteetsemad teemad ja sihtgruppid. Suurimaks kitsaskohaks on koolitusteemade valikukriteeriumide ja –protsessi läbipaistmatus.³² Koolitusvajaduste väljaselgitamine põhineb piiratud hulga asutuste hinnangutel ning otsustajatering on väike. Selles osas on keskse koolituse korraldus praegu halvemas seisus kui aastaid tagasi, mil kehtestati Vabariigi Valitsuse tasandil koolitusprioriteetid. Avaliku teenistuse koolitusvajaduse kohta on ainult üksikuid uuringuid ja need ei loo alust koolituste sihipäraseks kavandamiseks. Praeguse süsteemi järgi toimub otsustamine olulisel määral (lõplikud koolitusteemad, koolitusmahud, eelarve) Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnas, mis on liialt koormatud tehniliste ja koolituse korralduslike probleemidega. Kuna Rahandusministeeriumil puudub käepikendus keskse koolitusinstitutsiooni näol, mis aitaks koolitus- ja arenduspoliitikat ellu viia (ATAK praeguses vormis seda rolli ei täida), siis on koolituse eest vastutavad ametnikud ülekoormatud administratiivse tööga ning ei saa keskenduda sisulisele koolitus- ja arenduspoliitika kujundamisele. Vähesüsteemne on ka koolitustsükli viimane etapp, koolituse tulemuslikkuse hindamine, mis põhineb peamiselt koolitatute tagasisidele koolituse korraldusele ja asjakohasusele, kuid ei anna infot koolituste mõjususe kohta ning sisendit järgnevatel koolitustegevustel. Avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevuste otsustusprotsessi peaks olema kaasatud laiem otsustajate ring. Varasemalt on seda rolli täitnud 1995. aastal loodud avaliku teenistuse koolitusnõukogu³³, mis toimus mõnda aega aktiivse koolitussüsteemi küsimuste foorumina ning 2003. aastal Riigikantselei juurde moodustatud ametnike koolituse töörühm, mille eesmärgiks oli asutuste ulatuslikum kaasamine ametnike koolituse koordineerimise protsessi.³⁴ Töörühm arutas ametnike koolitusega seonduvaid küsimusi ning andis arvamuse Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavate koolitusprioriteetide osas. Töörühma tegevus soikus struktuuritoetuste kasutuselevõtu ja koolituse finantseerimise süsteemi muutumisega. Praeguses olukorras on mõistlik mõelda koolitus- ja personalijuhtide koostöövormide edasi arendamise ja parema institutsionaliseerimise peale. Samuti peaks kesksete koolitustegevuste kavandamisel olulist rolli mängima süstemaatilised analüüsid ja uuringud.

Teiseks seonduvad probleemid ka koolituste korraldusega. Koolituste maht on piiratud. Aastatel 2008-2009 koolitati keskse koolituse meetme raames kokku 2814 riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikku (st koolitustegevused hõlmasid aastas keskmiselt 4,9% kõigist ametnikest)³⁵. Perioodiks 2010-2011 on planeeritud 4600 ametniku koolitamine (keskmiselt 8,1% kõigist ametnikest aastas)³⁶. Rahandusministeeriumile prioriteetseid koolitusteemasid esitades on ministeeriumid toonud välja koolituskohtade ebapiisava arvu, mistõttu ei ole võimalik koolitustele saata kõiki ametnikke, kes vastavaid teadmisi vajaksid.³⁷ Kuigi koolitatavate arv on aastate lõikes kasvanud (perioodil 2005-2008 koolitati keskmiselt 775 ametnikku aastas ehk 2,6% kõigist ametnikest³⁸), siis mitmete teemade lõikes ei kata keskse koolituse maht siiski avaliku teenistuse vajadusi. Näiteks võib tuua uute

³² Vt ka CyclePlan (2007) „Eesti Riikliku Arengukava 2004. – 2006. a meetme 1.4 „Haldussuutlikkuse tõstmine“ tulemuslikkuse ja mõjude hindamine.“ Kättesaadav: http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/Meetme_1.4_Piloothindamine_Lopparuanne_110707_Final.pdf, 18. august 2011.

³³ Avaliku teenistuse koolitusnõukogu moodustamine (RT I 1997, 33, 527).

³⁴ Riigikantselei (2004) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2003*. Tallinn: Riigikantselei.

³⁵ Meetme „Avalike teenistujate, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute töötajate koolitus ja arendamine“ programmi „Keskne koolitus“ seirearuanne, 31.01.2010. Ametnike arv seisuga 31.12.2009. Avaliku teenistuse veeb. Avaliku teenistuse personalistatistika. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10692>, 17. oktoober 2011.

³⁶ Rahandusministeeriumi dokument „Programm „Keskne koolitus 210-2011““. Ametnike arv seisuga 31.12.2010. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10692>, 17. oktoober 2011.

³⁷ Programmi „Keskne koolitus 2010-2011“ ettepanekud.

³⁸ Riigikantselei (2009) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2008*. Tallinn: Riigikantselei.

Ametnike arv seisuga 31.12.2008. Avaliku teenistuse veeb. Avaliku teenistuse personalistatistika. Kättesaadav: www.avalikteenistus.ee, 17. oktoober 2011.

ametnike sisseelamiskoolitused, mis on äärmiselt oluliseks mehhanismiks avaliku teenistuse ühtsete väärtuste ja tegutsemispõhimõtete juurutamisel ning uute inimeste kiire sisseelamise tagamisel. Sisseelamiskoolitused peaksid olema kättesaadavad kõigile avalikku teenistusse astujatele. Aastateks 2010-2011 on keskse koolituse raames plaanitud kahe aasta peale kokku 220 uue riigiametniku ja – töötaja ning 80 kohaliku omavalitsuse ametniku ja töötaja sisseelamiskoolitus. Samas lahkus ainuüksi riigi ametiasutustest 2010. aastal kokku töölt rohkem kui 2000 ametnikku³⁹ ning isegi kui pooled nende ametikohtade uutest täitjatest tulevad avaliku teenistuse seest (täpne statistika selle kohta puudub), siis teine pool (ehk orienteeruvalt tuhat ametnikku) vajab kiireks sisseelamiseks ning ametnikurolliga seonduvate ootuste ja väärtustega kurssi viimiseks ikkagi sihipäraselt sisseelamiskoolitust.

Korralduslikud probleemid seonduvad ka keskse koolituse plaanide ajastamise ja avalikustamisega. Keskse koolituse tegevused teatatakse asutustele kalendriaasta alguses ning jooksvalt on info olemas ka avaliku teenistuse veebis. Sageli valmivad asutuste koolitusplaanid aga varem, mistõttu ei pruugi keskse koolituse kavad haakuda asutuste koolituskavadega. Piisava etteteatamistähtaja probleem seondub ka üksikute koolitustega, mille puhul asutustel ei ole võimalik vastavaid koolitusi ametnike ajakavasse planeerida, kuna tööplaanid on tehtud pikemaks ajaks, kuid info koolituste kohta saabub mõned nädalad enne koolitust.

Keskpika perspektiivi vaates seondub oluline küsimus keskse koolituse rahastamisega. Olulises osas Euroopa Liidu struktuurivahenditele toetumine tõstatab rahastamise jätkusuutlikkuse küsimuse. Arvestades, et keskne koolitus on kõige otsesem instrument ametnike teadmiste, oskuste ja tööalaste hoiakute kujundamiseks ja ühtlustamiseks, tekib Euroopa Liidu struktuurifondide rahade ammendumisel vajadus see asendada riigieelarveliste vahenditega. Olulises mahus oleks vajalik eraldada riigieelarvelistest vahenditest ressursse keskse koolituse tegevuseks. Analüüsi koostamise käigus intervjueeritud ametnikud avaldasid ka arvamust, et Euroopa Liidu struktuurivahendite ressursse võiks kasutada süsteemi arendamiseks (nt keskse koolitusasutuse arendamine, uuringute ja analüüside läbiviimine), mitte koolituste pakkumiseks. Keskse koolituse programm on siiani olnud väga koolitustekeskne. Samas oleks koolitus- ja arendustegevuste suuremaks süstemaatilisuse ja mõjususe kindlustamiseks vajalikud ka muud tegevused – uuringud, analüüsid, õppematerjalide väljatöötamine jms.

Tugevused

- Avaliku teenistuse kui terviku koolitusvajaduse adresseerimine.
- Ühiste väärtuste ja teadmiste loomine.
- Mitmed sissetöötatud koolitusprogrammid (nt uute ametnike sisseelamiskoolitus, avalik eetika).

Nõrkused

- Keskse koolituse maht on ebapiisav.
- Rahandusministeerium on ülekoormatud tehnilise tööga, puudub tugev keskne koolitusi korraldav asutus.
- Koolitusvajaduse väljaselgitamine ning koolituste mõju hindamise süsteemid on puudulikud.
- Rahastamise toetumine EL struktuurivahenditele ei ole jätkusuutlik.

³⁹ Avaliku teenistuse veeb. Avaliku teenistuse personalistatistika. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10692>, 17. oktoober 2011.

2.4. Teised kesksed tegevused

Lisaks kesksele koolitusele on Rahandusministeeriumi käsutuses ka mitmeid teisi mehhanisme, mille abil toetada avaliku teenistuse koolitussüsteemis ühtsete tegutsemispõhimõtete ja koolituseesmärkide kujunemist. Järgnevalt käsitletakse Rahandusministeeriumi koostööd koolitus- ja personalijuhtidega, teabe kogumist ja levitamist ning Rahandusministeeriumi rolli avaliku teenistuse arendamises laiemalt.

2.4.1. Koostöö koolitus- ja personalijuhtidega

Rahandusministeeriumi koostöö koolitus- ja personalijuhtidega toimub koostöövõrgustike raames. Avaliku teenistuse koolitusspetsialistid on koondunud neid ühendavasse Koolitusjuhtide Kogusse (edaspidi KK). 2001. aastal loodud KK on vabatahtlik erialane seltsing, mis koondab ametiasutustes personaliarenduse ja koolituse korraldamisega tegelevaid teenistujaid. Regulaarsed seminarid ja nõupidamised toimuvad umbes kord kuus.⁴⁰ 2011. a kevadel kuulub kogusse 35 liiget. Kogu liikmeks saamine otsustatakse liikmete lihthäälteenamusega. Kogu liige arvatakse KKst välja, kui ta ei ole osalenud aasta jooksul ühelgi üritusel. Kogu võimaldab selle liikmetel omavahel operatiivselt infot vahetada ja aktuaalsetele probleemidele lahendusi leida. Samuti vahetatakse parimaid praktikaid ja kogemusi (nt koolituspakkujate leidmisel).

Rahandusministeeriumi ja KK koostöö leiab aset näiteks keskse koolituse programmi koolitus- ja arendustegevuste planeerimisel ja elluviimisel, kui Rahandusministeerium konsulteerib KKga. KK kaudu täpsustatakse jooksvalt nii asutuste koolitusvajadusi, tagatakse info levik sihtrühmadele kui ka saadakse tagasisidet programmi tegevuste elluviimise tulemuslikkuse kohta. Koolitusjuhtide kogu kaudu küsitakse ka koolitusjuhtide arvamust programmi tegevuskava kohta.⁴¹ Selline koostöövorm on selle osaliste hinnangul väga oluline, sest kaasab valdkonna spetsialistid keskse tasandi koolitustegevuse planeerimisse, lisaks saab Rahandusministeerium teada reaalsestest valdkondlikest probleemidest.

Koolitusjuhtide rahulolu uuringust (2010) selgus, et Rahandusministeeriumi poolt oodatakse suurema tähelepanu pööramist nende spetsialistide ja koolitusjuhtidega otsesuhtlusele, kes ei ole KK liikmed. Arvestades, et Rahandusministeerium toetub keskse koolituse programmi elluviimise erinevatel etappidel konsulteerimisele KKga, on oluline teadvustada selle ühenduse esinduslikkuse tähtsust. Nende koolitusjuhtide sisend, kes ei ole KK liikmed ei jõua Kogu kaudu Rahandusministeeriumini, et see saaks keskse koolituse programmi elluviimisel seda arvestada.

Sarnaselt koolitusjuhtide koostööle toimib avalikus teenistuses laiem koostöövõrgustik avaliku teenistuse personalitöötajate vahel. Personalijuhtide Selts (PJS) on vabatahtlik ühendus, mis koondab riigi- ja kohalike omavalitsuse asutuste personalijuhtimise eest vastutavaid teenistujaid või teisi avaliku teenistuse personalijuhtimisega seotud spetsialiste.⁴² Koolituse valdkonnas on kaalukam roll koostööl KKga.

⁴⁰ Koolitusjuhtide Kogu veebilehekülj. Koolitusjuhtide Kogu tegevuspõhimõtted. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/koolitus/index.php?id=652>, 18. august 2011.

⁴¹ Rahandusministri 03.03.11 käskkiri nr 41 Programm "Keskne koolitus 2010-2011"

⁴² Riigikantselei (2009) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2008*. Tallinn: Riigikantselei.

2.4.2. Teabe kogumine ja levitamine

Rahandusministeerium kogub iga-aastaselt avaliku teenistuse koolitustegevust iseloomustavat statistikat. Koolitusstatistika kogumiseks, analüüsimiseks ja levitamiseks kasutatakse Excel'i vormi ning süsteem põhineb asutuste vabatahtlikul koostööl. Statistika kogumise vorm on olnud muutumatu alates 1999. aastast, mis teeb andmed hästi võrreldavaks. Hetkel kogutav info on üldine ning põhjalikke järeldusi selle alusel teha ei saa. Sageli on koolitusstatistika ebatäpne, sest puudub jagatud arusaam sellest, mis on täpselt „koolitus“ – koolitusena võib käsitleda nii seminaride vormis korraldatavaid koolitustegevusi kui ka asutusesiseseid teabepäevi. Otsuse, mida kajastada koolitusstatistikas, teevad asutuste koolitusspetsialistid. Tugiteenuste tsentraliseerimisest (edaspidi TUTSE) tulenevalt luuakse tulevikus standardaruanded, mis on liidestatud SAPIga (informatsioon Rahandusministeeriumilt). Koolitusaruanded hakkavad olema veebipõhises aruandluskeskkonnas, mis võimaldab teha spetsiifilisemaid andmeanalüüse. Tänapäevaks on osad ministeeriumid oma valitsemisala asutustega TUTSEga liitunud, enamikel on liitumine veel ees, kuid lahendamist vajab kohalike omavalitsuste koolitusinfo kogumise lahendus, sest Kovid ei ole TUTSE projektiga hõlmatud⁴³.

Infotehnoloogilistest lahendustest on ministeeriumil avaliku teenistuse alase informatsiooni levitamiseks kasutada avaliku teenistuse veebileht (www.avalikteenistus.ee). Veebileht koondab informatsiooni avaliku teenistuse ja personalijuhtimise kohta (juhendmaterjalid, õppematerjalid, statistika), olles oluliseks kanaliks informatsiooni avalikustamisel. Eesmärgiga edastada avaliku teenistuse personalijuhtimist puudutavat informatsiooni, anda lugemissoovitusi, teavitada toimuvatest koolitustest ning diskuteerida aktuaalsetel teemadel on loodud avaliku sektori personalitöötajate list personal@riik.ee ning sama eesmärki aitab täita ka koolitusjuhtide kogu list kk@lists.riik.ee. Personal@riik.ee meililist hõlmab KOV ametnikke ja ministeeriumide personalijuhte. Olulisema info saab Rahandusministeerium otse ka nendele ministeeriumide koolitusjuhtidele, kes ei ole kogu liikmed. Üldjuhul edastab Rahandusministeerium koolitusala info siiski koostöövõrgustike kaudu või siis otse konkreetsetele koolitusjuhtidele.

2.4.3. Avaliku teenistuse arendamine

Rahandusministeerium tegeleb ka avaliku teenistuse arendamisega laiemalt. Eelkõige toimub see asutuste arendustegevuste toetamisena Inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ raames, mis näeb ette meetmed asutuste strateegilise juhtimissuutlikkuse tõstmiseks ning ametnike ja töötajate koolitamiseks ja arendamiseks. Toetusi jagatakse avatud taotlusvoorude abil. Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolituse ja arendamise meetme alameetmetena toimivad *organisatsiooni arendamine* ja *stažeerimisprogramm*, millest asutused saavad oma projektidele toetust taotleda.⁴⁴ *Organisatsiooni arendamise* meetme raames tõstetakse riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste juhtimis- ja koostöövõimekust. Toetatakse riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste arendamisega seotud koolitus- ja arendusprojektide ning tööalase täienduskoolituse läbiviimist. *Stažeerimisprogrammi* raames toetatakse avalike teenistujate ja kaasatud partnerite ameti- või erialast stažeerimist. Eriti kõrgelt hinnatakse projekte, kuhu on kaasatud erinevad osalised (nt erinevatest ministeeriumidest). Stažeerimisprogramm toetab seega ka koostööd asutuste vahel.

Lisaks eelnevale on Rahandusministeerium käima lükanud mentorlusprogrammi⁴⁵ personalijuhtimise valdkonnas. Mentorlusprogrammi idee on toetada kogemusliku õppimise kaudu teadmiste ja oskuste omandamist ning eesmärkide saavutamist personalijuhtimise valdkonnas, samuti laiendada

⁴³ Täpsem info tugiteenuste projektist ja ajakavast: <http://www.fin.ee/tugiteenused>, 19.09.2011

⁴⁴ Avaliku teenistuse veeb. Organisatsiooni arendamine ja stažeerimisprogramm. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=12728&highlight=stazeerimisprogramm>, 18. august 2011.

⁴⁵ Esmakordselt käivitus mentorlusprogramm 2010. aasta suvel ning selles on osalemas seitse mentorit ja mentisid. Allikas: Avaliku teenistuse veeb. Mentorlusprogramm personalivaldkonnas. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=21521>, 30. september 2011.

professionaalide omavahelist kontaktvõrgustikku.⁴⁶ Programmi elluviimist toetatakse Euroopa Sotsiaalfondist.

Arendustegevuste kontekstis saab esile tuua veel ka tegelemise ametnike mobiilsuse toetamisega. Kuigi Rahandusministeerium selles osas hetkel aktiivset rolli ei täida, on tegemist juba aastaid arutlusel olnud teemaga. 2008. aasta avaliku teenistuse seaduse eelnõu järgi kuulus süsteemi keskse koordineerija ülesannete hulka ka rotatsioonisüsteemi sisse viimine ja juhtimine.⁴⁷ Rotatsiooni mõisteti eelnõus ametniku ajutise üleviimisena ning kohasem oleks selles osas kasutada just terminit „mobiilsus“ (Randma-Liiv 2009). Mobiilsuse teema olulisuse tõi välja ka OECD 2011. aasta raport Eesti riigivalitsemise kohta, mis rõhutas avaliku halduse kultuuri ja jagatud väärtuste rolli ühtse valitsemise saavutamisel. Raport soovitas ametnike rotatsioonisüsteemi väljatöötamist ning tippjuhtide rotatsioonisüsteemi sisseviimist.⁴⁸ Teemaga tegelemise olulisust suurendab ka see, et üksikute asutuste tasandil ei peeta mobiilsuse temaatikat oluliseks. 2006. aasta personalijuhtimise uuringust selgus, et karjääriplaneerimise ja –arendamisega tegeles süsteemselt väga vähe asutusi.⁴⁹ 2010. aasta koolitusjuhtide rahulolu uuringust selgus, et rotatsioonipõhimõtetes kokkuleppimist peeti kõige ebaolulisemaks võimalikuks arenduseks avaliku teenistuse koolituse valdkonnas.⁵⁰ Et tegemist ongi eelkõige avaliku teenistuse süsteemi kui tervikut puudutava küsimusega, siis vajab valdkonna arendamine keskse koordineeriva institutsiooni initsiatiivi. Mentorlusprogrammi ja stažeerimisprogrammi kõrval võiks sellest kujuneda oluline kogemuste jagamise ja ühiste tegutsemispraktikate juurutamise mehhanism.

2.4.4. Kokkuvõte

Rahandusministeeriumi käsutuses on mitmeid meetmeid, mille abil toetada avaliku teenistuse koolitust ja arendamist. Ministeerium teeb keskse koordineerijana koostööd koolitus- ja personalijuhtidega, koondab ja levitab avaliku teenistuse alast statistikat ja teavet ning toetab struktuurivahendite abil asutuste arendusprojekte.

Kõige olulisemaks suhtlusmehhanismiks Rahandusministeeriumi ja asutuste vahel on Koolitusjuhtide Kogu, mis aitab viia keskseid tegevusi puudutavat infot asutustesse ning annab ministeeriumile sisendit oma tegevuste kavandamiseks. Samas on kogu näol tegemist pigem koolitusjuhtide omavahelise koostöövormi kui Rahandusministeeriumi nõustava organiga. Kogu liikmelisus põhineb vabatahtlikkusel ning kogu ei esinda tervet avalikku teenistust. Kogu liikmetelt eeldatakse aktiivset osalemist ühenduse tegevustes ning väheaktiivsed arvatakse sellest välja. Kuna Koolitusjuhtide kogu on peamine info liikumise kanal, aga samas ei esinda avalikku teenistust, siis tähendab see, et praktikas jääb osa asutusi ilma asjakohase teabeta ning info nende vajaduste ja ootuste kohta ei pruugi omakorda jõuda Rahandusministeeriumisse. Koolitus- ja arendustegevuste süsteemsuse tagamiseks on oluline läbi mõelda Rahandusministeeriumi ning asutuste vahelise koostöö olemus ning Koolitusjuhtide kogu roll ja institutsionaalne staatus selles.

Avaliku teenistuse koolitustegevust puudutava statistika kogumine, analüüsimine ja levitamine on vaatamata oma mittekohustavale vormile avalikus teenistuses hästi juurdunud ning toimib

⁴⁶ Avaliku teenistuse veeb. Mentorlusprogramm personalivaldkonnas. Kättesaadav:

<http://www.avalikteenistus.ee/mentorlusprogramm>, 18. august 2011.

⁴⁷ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri (2009). Kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41373/Avaliku+teenistuse+seaduse+eelnu+F5u+seletusk>, 30. september 2011.

⁴⁸ OECD (2011) *Estonia: Towards a single government approach*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

⁴⁹ Riigikantselei (2006) „Avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring.“ Kättesaadav:

http://avalikteenistus.ee/public/Jurgen/KJ_rahulolu_uuring.pdf, 15. Juuli 2011

⁵⁰ Rahandusministeerium (2010) „Koolitusjuhtide rahulolu uuring.“ Kättesaadav:

http://avalikteenistus.ee/public/Jurgen/KJ_rahulolu_uuring.pdf, 15. juuli 2011.

samasugusel moel juba üle kümne aasta⁵¹. Vaatamata sellele on süsteemis arenguruumi. Üle vaatamist ning läbi rääkimist vajab koolituse mõiste sisustamine statistiliste andmete koondamisel asutustes. Samuti on avaliku teenistuse arendamise alase tegevuse Rahandusministeeriumisse liikumise, TUTSE projekti rakendumise ning veebipõhise aruandlusvormi sisseviimisega seoses kohane kriitiliselt üle vaadata seni kogutud andmete sisu, nende kasutatavus avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevuste planeerimisel ning andmete koondamise alused üksikutes asutustes.

Rahandusministeeriumi muu arendustegevus põhineb sarnaselt keskse koolituse programmile eelkõige Euroopa Sotsiaalfondi toetuse projektipõhisel kasutamisel. See seab kahtluse alla arendustegevuste rahastamise jätkusuutlikkuse ning tõstatab küsimuse tegevuste jätkamise kohta kehtiva Inimressursi arendamise rakenduskava perioodi lõppemisel (2007-2013).

Lisaks eelnevatele teemadele saab esile tuua valdkondi, kus Rahandusministeeriumi aktiivsem roll aitaks kaasa Eesti avaliku teenistuse arengule. Esiteks, strateegilist lähenemist vajab avalik teenistus tervikuna. Koolitussüsteemi eesmärgid saavad tulla avaliku teenistuse kui terviku olukorra, arenguvajaduste ja strateegiliste eesmärkide analüüsist. Hetkel selline avaliku teenistuse arengustrateegia puudub, kuigi vajadust selle järele on tunnetatud juba aastaid.⁵² Teiseks, ühe olulise arendustegevuste suunana väärib esile tõstmist ametnike mobiilsuse süstemaatiline toetamine. See puudutab nii ametnike avaliku teenistuse sisest mobiilsust kui liikumist Eesti avaliku teenistuse, rahvusvaheliste organisatsioonide, haridusasutuste jms vahel. Eesmärgiks peaks olema ametnike kompetentsi kasvatamine ja süsteemis hoidmise (sh tagasipöördumise) toetamine.

Tugevused

- Olemas on toimivad koostöömehhanismid nii avaliku teenistuse koolitusjuhtide kui personalijuhtidega.
- Koolitustegevust puudutava teabe kogumise süsteem toimib stabiilselt.
- Välja on töötatud mitmeid mehhanisme asutustes toimuva arendustegevuse toetamiseks.

Nõrkused

- Koolitusjuhtide Kogus osalejate ring on piiratud ning see ei saa tänasel kujul toimida avaliku teenistust kui tervikut esindava nõuandva koguna.
- Arendustegevuste rahastamine põhineb Euroopa Liidu struktuuritoetustel, mis seab kahtluse alla rahastamise jätkusuutlikkuse;
- Avaliku teenistuse kui terviku arengustrateegia puudub.

⁵¹ Avaliku teenistuse aastaraamatute andmetest selgub, et üldiselt esitavad koolitusstatistikat kõik riigiasutused ja aasta-aastalt on tõusnud kohalike omavalitsuste arv, kes vastavaid andmeid esitavad (kui 2006 esitas andmeid 63% KOVidest, siis 2010 oli see näitaja juba 94%).

⁵² Vt nt Riigikantsleji (2006) Avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring; Saar Poll OÜ (2010) Avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring.

2.5. Rahandusministeeriumi roll kohalike omavalitsuste ametnike koolitamisel ja arendamisel

Kuigi Rahandusministeeriumi tegevuste peamine fookus on riigi keskvalitsuse ametiasutuste teenistujate koolitamisel ja arendamisel, on ministeeriumil avaliku teenistuse valdkonna eest vastutajana roll ka kohalike omavalitsuste ametnike (edaspidi KOV) arendamisel. Rahandusministeeriumi tegevused kohalike omavalitsuste ametnike koolitamisel on keskendunud loetud hulga koolituste pakkumisele keskse koolituse programmi raames (nt uute KOV ametnike sisseelamiskoolitus, KOV õigusaktide ja otsuste mõjude analüüs ning erinevate osapoolt kaasamine;⁵³ 2010. a laiendati eetikakoolituste sihtgruppi ning töötati välja keskne koolitusprogramm kohaliku omavalitsuse volikogude liikmetele, kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtetele ja mittetulundusühingutele⁵⁴). KOV volikogude liikmetel oli ka varem võimalik osaleda eetika koolitustel, kuid eraldi sihtrühmana registreeriti neid avaliku sektori eetika koolitusele 2011. aastal. Kohaliku omavalitsuse asutustel on võimalik taotleda toetusi ka teistest Rahandusministeeriumi administreeritavatest struktuuri-toetuste meetmetest.

OÜ Geomedia 2006. aasta uuringust selgus, et enamikus kohalikest omavalitsustest puudub koolitusküsimustega tegelev struktuuriüksus või spetsialist. Suuremates KOVides on olukord parem, nt on osades neist olemas koolituskava ja seda toetav praktika. Koolitusel osalemise otsustab vallavanem või vallasekretär, suuremates omavalitsustes struktuuriüksuse juht. Süsteemne koolitusvajaduse väljaselgitamine üldiselt puudub.⁵⁵ Töö erinevates personalijuhtimise valdkondades toimub KOVdes sageli juhtumipõhiselt.⁵⁶ Olukorra muudab keerulisemaks ka see, et enamik KOV üksusi on väikesed ning ametnikud multifunktsionaalsed. Lisaks on KOV üksuste eelarvevahendid koolituse korraldamiseks napid. Side Rahandusministeeriumi koordineerimistegevustega on nõrk, sest puuduvad toimivad koostöömehhanismid. KOVide koolitusvajaduse ministeeriumile edastamise osas ei täida esindusrolli ka omavalitsusliidud ega Siseministeerium. Kuigi viimase haldusalas tegutseb Sisekaitseakadeemia koos Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskusega, on ATAK eelkõige projektipõhine koolituste korraldaja ning tänases vormis ei suuda ta täita oskusteavet akumulieriva ja meetodilise keskuse rolli.

KOV koolituse paremaks toimimiseks tuntakse vajadust keskse toe järele.⁵⁷ Hetkel puudub kesksel tasandil institutsioon, kes tegeleks süsteemselt KOV tasandi koolitusega, puuduvad pikaajalised strateegiad, ülevaade sihtgruppidest ja meetodika koolitusvajaduse väljaselgitamiseks. KOV täienduskoolituse osas puudub keskselt koordineeritud järjepidev süsteem.⁵⁸ Siseministeerium vastutab kohalike omavalitsuste arendamise eest, kuid ei ole märkimisväärselt tegelenud KOV ametnike arendamise küsimustega. Samas ei oleks Siseministeeriumiga piirduv tegevus ka piisav, sest kohalikud omavalitsused viivad ellu erinevate ministeeriumide pädevusse kuuluvaid poliitikaid ning KOVdele suunatud koolitus- ja arendustegevused peavad arvestama riigi üldiste arengusuundadega.

Seega on Eestis olemas vajadus oluliselt süsteemsema kohalike omavalitsuste ametnike koolitus- ja arendustegevuse järele. Seda eriti KOV üksuste hulka ja väiksust ning keskvalitsuse süsteemi detsentraliseeritud korraldust arvestades. Täpsemalt tuleks määratleda vastutus KOV ametnike arendusküsimustega tegelemise eest – kas kesksesse koolitus- ja arendustegevustesse peaks

⁵³ Koolituskalender. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10669> 15. juuli 2011.

⁵⁴ Riigikantselei (2010) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2009*. Tallinn: Riigikantselei.

⁵⁵ Geomedia OÜ (2006) „Kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike pikaajalise koolitusvajaduse uuring” Kättesaadav: <http://www.geomedia.ee/et/documents/KOVametnikekoolitusvajaduseuurung.pdf>, 15. juuli 2011.

⁵⁶ Riigikantselei (2006) „Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring” Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/Avaliku_teenistuse_personalijuhtimise_uuring_2005.pdf, 15. juuli 2011.

⁵⁷ Riigikantselei (2006) „Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring.” Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/Avaliku_teenistuse_personalijuhtimise_uuring_2005.pdf, 15. juuli 2011.

⁵⁸ Oppi, T. (2010) „ATAK kohalike omavalitsuste täienduskoolitajana.” Kättesaadav: [www.ell.ee/failid/LVP2010/11_17.02_ettekanne_ATAK_\(v2\).ppt](http://www.ell.ee/failid/LVP2010/11_17.02_ettekanne_ATAK_(v2).ppt), 15. juuli 2011.

sisendi andma eelkõige Siseministeerium kui kohaliku halduse arengu eest vastutaja (kelle tööülesannete hulgas see praegu sõnaselgelt sätestatud ei ole) või on tegemist üheselt Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse arendamise eest vastutaja kohustusega. Praegu on tegemist nõ halli alaga. KOV üksustel ja omavalitsusliitudel oleks abi ka ühtsest riiklikust kohaliku omavalitsuse koolituskorralduse metoodikast, mida oma süsteemi väljakujundamisel järgida. Samuti on näiteks vajalik kohaliku omavalitsuse tippjuhtide üldiste juhtimisoskuste arendamine keskse koolitusega.⁵⁹ Kohalike omavalitsuste tippjuhid ei kuulu avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli sihtgruppi ja peavad toime tulema avalike teenuste pakkumisega piiratud ressursside ja oskusteabe olukorras ning vajavad selle ülesandega toimetulemiseks metoodilist ning oskusteabealast tuge. Kokkuvõtlikult võib järeldada, et kesksel tasandil tegeletakse strateegiliselt ja pikaajalist perspektiivi arvestades KOVidega vähe, kuid KOV tasandil tuntakse vajadust teatud toetuse järele (juhendamine, metoodika, oskusteabe ja parimate praktikate vahendamine). Kõik nimetatud viitab vajadusele läheneda KOV koolitusele süsteemsemalt ning eeldab suuremat rõhku KOVide alasele arendustegevusele riiklikul tasemel.

2.6. Riigikantselei roll koolitussüsteemis: tippjuhtide arendamine

2.6.1. Tippjuhtide kompetentsikeskuse roll avaliku teenistuse koolitussüsteemis ja tegevuse alused

Riigikantselei vastutab avaliku teenistuse tippjuhtide (kantslerid, asekanclerid, peadirektorid) värbamise, valiku ja arendamise eest, tegeledes tippjuhtide sihtrühmaga alates 2005. aastast. 2010. aastal, mil avaliku teenistuse arendamise ja koordineerimise ülesanded viidi Riigikantseleist üle Rahandusministeeriumisse, jäi tippjuhtide arendamine kui ministeeriumideülene tegevus Riigikantseleisse. Siis moodustati Riigikantseleis tippjuhtide kompetentsikeskus (edaspidi TJKK) eraldi üksusena, mille volitused on sätestatud Riigikantselei põhimääruses (§3 lg 11, §13 lg 8). TJKK ülesanded, juhtimine ja töökorraldus on reguleeritud riigisekretäri käskkirjaga kinnitatud üksuse põhimääruses.⁶⁰ Kõige üldisem TJKK tegevuse **eesmärk on**, et tippjuhid oleksid kompetentsed ja motiveeritud.

Valikut, miks jäeti tippjuhtide arendamine Riigikantseleisse, kui ülejäänud avaliku teenistuse arendamine viidi Rahandusministeeriumisse, on käesoleva töö tarbeks läbiviidud intervjuudes selgitatud mitme argumendiga. Esiteks leiti, et ministeeriumide ja teiste asutuste juhtkondade arendamise koordineerimist oleks keeruline teha ühel ministeeriumil üheteistkümnest. Riigikantselei kui Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuse toetaja saab koondada avaliku teenistuse tippjuhte nõ neutraalsel pinnal. Teise argumendina kõlas, et tippjuhtide arendamine Riigikantseleis võimaldab tõenäoliselt paremini tagada ühtse lähenemise, ühisosa kujundamise ja vahetuma seose Vabariigi Valitsuse prioriteetidega ja riigi strateegiliste eesmärkidega. Kolmandaks selgus intervjuudes, et tippjuhid ootavad kõrgetasemelist tegelemist ning peavad oluliseks tippjuhtide gruppi kuulumist ja vastava rollitunnustuse arendamist, mida Riigisekretäri lähedal paiknev TJKK aitab paremini saavutada.

⁵⁹ Riigikantselei (2006) „Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring.“ Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/Avaliku_teenistuse_personalijuhtimise_uuring_2005.pdf, 15. juuli 2011.

⁶⁰ Vabariigi Valitsuse kodulehekülj. Tippjuhtide kompetentsikeskuse põhimäärus. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/organisatsioon/pohimaarus/tippjuhtide-kompetentsikeskuse-pohimaarus>, 15. juuli 2011.

Kõik tippjuhtide arendamisega seotud tegevused on siiani toimunud **vabatahtlikkuse** põhimõttel ja selle üheks olulisemaks põhjuseks on selge regulatsiooni puudumine avaliku teenistuse seaduses. 2007. aastal ametisse astunud valitsus seadis eesmärgiks avaliku teenistuse seaduse muutmise ning töötas välja uue regulatsiooni, mille üks osa oli ka nn tippjuhtide arendamise määruse eelnõu, kuid seadusemuudatuseni ei jõutud ja eelnõu langes Riigikogu menetlusest välja seoses uue Riigikogu koosseisu valimisega 2011. aastal. Vaatamata sellele pidas Riigikantselei juba 2008. aastal oluliseks tippjuhtide arendamisega süsteemselt edasi minna ning valmistas ette tippjuhtide programmi, mille alusel toimub nende arendamine vähemalt aastani 2013 (ehk struktuurifondide praeguse perioodi lõpuni). Vabatahtlik arendustegevustes osalemine vähendab tippametnikele suunatud arendustegevuste võimalikke positiivseid mõjusid ning pärsib seatud eesmärkide saavutamist. Mõned tippjuhid ei pruugi olla arendustegevustest huvitatud ning teised tegelevad enesearendamisega eelkõige oma asutuse poolt korraldatavate koolituste- ja arendustegevuste toel. Sellel võib olla mitmeid põhjusi – tippjuht ei pruugi enese kohta hinnangu saamist ja selle analüüsimist TJKK poolt soovida, samuti võib arendustegevustes osalemine paljudele tippjuhtidele oma asutuse kaudu tunduda lihtsam või harjumuspärasem kui ühtse süsteemi järgi hindamises osalemine ning selle põhjal arendustegevuste kavandamine. Kui juhid osaleksid aktiivsemalt kesketes arendustegevustes, aitaks see kokku hoida asutuste kulusid tippjuhtide eraldiseisvale arendamisele ning lisaväärtusena tihendaks tippjuhtidevahelist suhtlust. Vabatahtlikkusel on tippjuhtide arendamisele suur mõju, mida käsitletakse konkreetsemalt raporti järgmistes osades.

TJKK **sihtgrupp** on Eesti avaliku teenistuse tippjuhid, kelleks on ministriumide kantslerid, asestantslerid ja ametite peadirektorid – **kokku 88 tippjuhti** (2011. a seisuga). Aastani 2007 käsitleti tippjuhtidena ka maavanemaid, kuid nende rolli muutumisel jäid nad sihtgrupist välja. Sihtgrupp on 2004. aastal kabinetiistungi otsusega piiritletud Vabariigi Valitsuse poolt⁶¹. TJKK töötajate sõnutsi on olnud arutlusel, kas tippjuhtide sihtgrupp peaks olema laiem. Näiteks on arutletud, kas sihtrühma hõlmata ka ametite ja inspektsioonide peadirektorite asetäitjaid ja ministriumide osakonnajuhatajaid. Tegemist on olulise küsimusega, kuna praegu on tippjuhid ainuke juhtide grupp, kellele avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevuste kontekstis ühtselt tähelepanu pööratakse. Valdavalt on avaliku teenistuse ülejäänud tasemetel juhtidele suunatud arendustegevused asutusekesksed. Siiani ei ole TJKK sihtrühma laiendatud, kuna tunnetatakse, et suuremale sihtrühmale ei suuda olemasolevad TJKK töötajad pakkuda personaalseid arendustegevusi. Küll aga on sõltuvalt arenguprogrammide teemadest lisaks tippjuhtide grupile kaasatud põhiseaduslike institutsioonide esindajaid, suuremate omavalitsuste esindajaid (linnasekretäre), ühiskondlike partnerite esindajaid (nt ametiühingud, Kaubandus-Tööstuskoda). Mitmed intervjuueeritavad märkisid, et ühtsed ja läbimõeldud kompetentsimudelile tuginevad juhtide koolitus- ja arendustegevused aitaksid lisaks juhtide enesearengule kaasa paremale riigivalitsemisele, koostööle riigiasutuste vahel ning järelkasvu tagamisele.

Tippjuhtide arendamiseks on käivitatud Euroopa Sotsiaalfondist rahastatav **programm „Tippjuhtide arendamine“**⁶². Programmi eesmärk on aidata kaasa kompetentsete avaliku teenistuse tippjuhtide kujundamisele, kes aitavad kaasa riigi strateegiliste eesmärkide saavutamisele. Programmis aastateks 2010-2011 keskendutakse kolmele alaeesmärgile:

1. Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide juhtimisvõimekuse suurendamine:
 - ühtse avaliku teenistuse kujunemist toetavate arendustegevuste kaudu;
 - juhtide kompetentside arendamise kaudu lähtuvalt nende individuaalsetest arenguvajadustest.

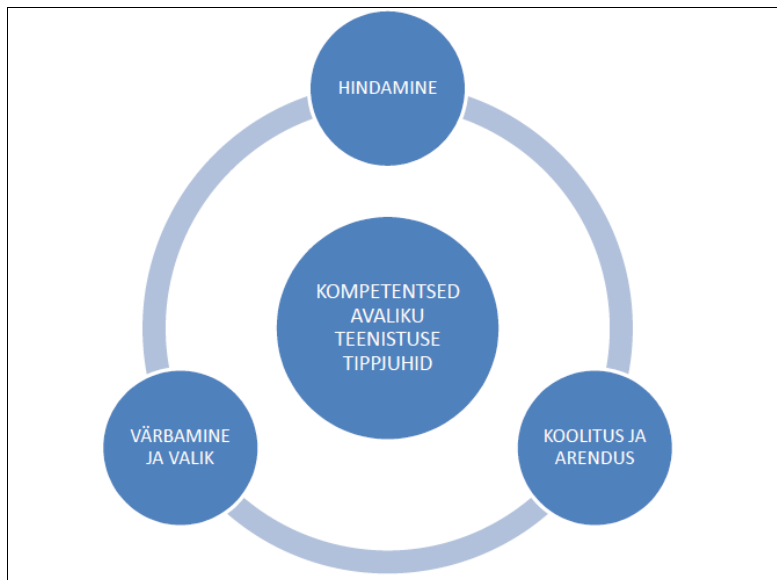
⁶¹ Vabariigi Valitsuse kabinetiüüpdamisel heakskiidetud avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon, 6.mai 2004.a.

⁶² Programmi „Tippjuhtide arendamine“ viiakse ellu kaheks aastaks kinnitatud programmide abil. Esimene programm kehtis aastatel 2008-2009 ja teine 2010-2011. Programmid on leitavad: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=14385>, 01.10.2011.

2. Tippjuhtide läbipaistva ja ausa värbamise ja valiku tagamine Eesti avalikus teenistuses⁶³;
3. Tippjuhtide kompetentsikeskuse arendamine.

Nende eesmärkide saavutamiseks tegeleb TJKK tippjuhtide värbamise ja valiku toetamisega Kõrgemate Riigiametnike Konkursi- ja Atesteerimiskomisjonis, tippjuhtide hindamisega, tuginedes tippjuhtide ühtsele kompetentsimudelile ja tippjuhtide arendamisega mitmekülgsete tegevuste kaudu (nt mentorlus, arenguprogrammid, individuaalsed koolitused jne). Need kolm tegevussuunda moodustavad ühtse terviku ja toetavad üksteist (vt illustreeriv joonis 4).

Joonis 4. Avaliku teenistuse tippjuhtide arendamise süsteem Eestis



Allikas: autorite koostatud.

Kuigi TJKK sihtrühm on tänased tippjuhid, on tähelepanu pööratud ka **tippjuhtide järelkasvule**. Selleks on käivitatud järelkasvuprogramm Newton, mis on siiani pakkunud ca 50 valitud ametnikule võimaluse osaleda pikaajalises koolitusprogrammis (vt ka pt 2.6.4.).

Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse **koostöö teiste valitsusasutustega** toimub peamiselt erinevate ühistegevuste kaudu. TJKK osaleb erinevatel personali- ja koolitusjuhtide võrgustiku üritustel. Samuti korraldab TJKK aeg-ajalt ise informatiivseid üritusi valitsusasutuste personali- ja koolitusspetsialistidele, et oma tulevase koolitus- ja arendustegevuste plaane tutvustada. Peamiselt suheldakse arendustegevuste planeerimisel, elluviimisel ja hindamisel siiski otse tippjuhtidega. Praegu ei näe TJKK oma töös olulist seost asutuse tasandi personalitööga. Selle üks põhjusi võib olla Eesti väga detsentraliseeritud avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteem. Intervjuude käigus selgus, et personali- ja koolitusjuhid sooviksid olla paremini informeeritud TJKK tegevusest ning enam kaasatud selle töösse (arendusvajaduste analüüsimine, tegevuste kavandamine, tulemuste arutelu ja seostamine asutuse tasandi koolitustegevustega).

Tippjuhtide kompetentsikeskuse ja Rahandusministeeriumi kui keskse koordineerija vahelised ülesanded on selgelt jaotatud - need lähtuvad koolituse sihtgruppidest. Aktiivset koostöösuhet praegu Rahandusministeeriumi ja TJKK vahel ei ole. Mõlemad osapooled on seisukohal, et suuremate sisuliste arendustegevuste teemadel tuleks senisest enam infot vahetada. Samuti on oluline

⁶³ Vt lähemalt Vabariigi Valitsuse koduleheküljel. Tippjuhtide värbamine ja valik. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/Avaliku-teenistuse-tippjuhid/tippjuhtide-varbamine-ja-valik>, 15. juuli 2011.

koostöökoht keskastmejuhtide⁶⁴ arendamisega seonduv. Ka Rahandusministeeriumi esindajatega tehtud intervjuudest tuli välja, et siiani tihedat koostööd tehtud ei ole, kuid intensiivsem koostöö on vajalik ning koolituste planeerimisel võiks sihtgrupe koos vaadelda. Mitmed intervjuueeritavad leidsid, et koostöö ja koordineerimine oleks lihtsam, kui tippjuhtide ja ülejäänud avaliku teenistuse arendamine oleksid koos ühes institutsioonis.

2.6.2. Tippjuhtide kompetentsikeskuse ressursid

Tippjuhtide arendustegevuste planeerimiseks, elluviimiseks ja hindamiseks on vajalikud järgmised ressursid: finantseerimine, pädevad inimesed ja tehnoloogilised vahendid. Järgnevalt käsitletakse kõiki kolme lähemalt.

Tippjuhtide **arendustegevusi on finantseeritud** nii Riigikantselei eelarvest kui struktuurivahendite toel alates 2005. aastast. Kõrvutades keskse koolituse programmi ja tippjuhtide arendamise programmi inimressursse (3 vs. 4 ametnikku) ja rahalisi vahendeid (aastatel 2010-2011 ca 1 069 314 eurot vs 650 365 eurot aastas) ning sihtrühmade suurusjärke (28 340 vs 88 ametnikku) saab järeldada, et tippjuhtide arendamist on peetud Eesti avalikus teenistuses **prioriteetseks tegevuseks**. Lisaks TJKK poolt pakutavatele kesksetele arendustegevustele saavad tippjuhid osa oma asutuste koolitustegevustest. Tippjuhtide koolitamise kulu moodustas 2010. aastal keskmiselt 1,2% ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide ning maavalitsuste koolituskuludest (0,3% vähem kui aasta varem).⁶⁵

Sarnaselt kesksele koolitusele on tippjuhtide arendamine toimunud väga suurel määral Euroopa Liidu struktuurivahendite toel. Kahtlemata on see olnud hea võimalus süstemaatilise lähenemise loomiseks tippametnike arendamisel. Samas tuleb silmas pidada, et käesoleva EL programmiperioodi raha lõppemisel ei pruugi olla võimalik välisvahendite kasutamist jätkata ning vajalikud vahendid tuleb planeerida riigieelarvesse. Ka tulevikus peaks tippjuhtide arendamine toimuma keskselt, et toetada tippametnike ühtset ja süsteemset arendust ning riigivalitsemise terviklikku arendamist. Selline praktika on ka rahvusvaheliselt levinud (vt lähemalt raporti I osa) ning selgitatav sellega, et keskne rahastus võimaldab valitsusel suunata arendustegevusi vastavalt üleriiklikele prioriteetidele, tagada stabiilne kompetentside areng ning järjepidevus ja arendada ühtset halduskultuuri. Avaliku teenistuse juhtimise arendus on kompleksne ja spetsiifiline teenus, mida tervikuna turult osta oleks tõenäoliselt ebaefektiivne.

TJKK inimressurss koosneb neljast ametnikust - juhataja, kaks nõunikku ja üks konsultant (seisuga august 2011). Juhataja ning nõunikud tegelevad sisuliselt tippjuhtide koolitus- ja arendustegevuste planeerimise, läbiviimise ja hindamisega, konsultant on korralduslikuks toeks. Sihtgrupp on TJKK inimeste vahel ära jaotatud, iga ametnik töötab kindlate tippjuhtidega. Praegu on tippjuhid jaotatud isikupõhiselt (mitte valdkonna- või asutusepõhiselt) ning TJKK juhataja vastutus on tegeleda kantsleritega. Kuna 2011. aastal kasvas TJKK koosseis ühe nõuniku võrra, siis alates 2011. aasta sügisest on plaanis jaotada nõunike vahel tippjuhid valitsemisalade kaupa ning keskuse juhataja

⁶⁴ Siin ja edaspidi on keskastmejuhtide all silmas peetud tippjuhtidele otse alluvaid juhtimispädevusega järgmise tasandi juhte. **Ministeeriumides** tähendab keskastmejuht reeglina osakonnajuhatajat (allub kas kantslerile või asekanstlerile, siseauditi osakonna juhataja allub ministrile). Sõltuvalt ministeeriumi struktuurist võib üksikutele juhtudel asekanstler olla realselt ka osakonna juhataja rollis ja talle alluva järgmise tasandi juht on sel juhul talituse juhataja, mitte osakonnajuhataja (nt Justiitsministeeriumi puhul, kus asekanstlerile allub struktuuris küll antud valdkonna osakond, kuid osakonna juhataja ametikoht on kõigil juhtudel täitmata ja realselt juhib asekanstler talituse juhatajaid). **Ametites ja inspeksioonides** võib keskastmejuhi mõiste varieeruda sõltuvalt asutuse suurusest ja keskastmejuhti ei saa seetõttu üheselt ametinimetuse järgi määratleda. Näiteks on suurte ametite-inspeksioonide puhul peadirektori asetäitja ikkagi tippjuhi rollis (näiteks Politsei- ja Piirivalveamet, Maksu- ja Tolliamet) ja talle alluv järgmise tasandi juht on käsitletav keskastmejuhina. Samuti võiks Politsei- ja Piirivalveameti puhul prefekti käsitleda pigem tippjuhina, mitte keskastmejuhina. Prefektuurides võiks keskastmejuhina käsitleda prefektile alluvate üksuste juhte. Samas väiksemates ametites-inspeksioonides on keskastmejuht reeglina (pea)direktorile otse alluv järgmise tasandi juht.

⁶⁵ Rahandusministeerium (2011) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2010*. Tallinn: Rahandusministeerium.

vastutada jääksid endiselt kantslerid. Valitsemisaladepõhisel lähenemisel on potentsiaali siduda terviklikumalt iga valitsemisalasisene tippjuhtide arendamine. See aitaks kaasa ka järjepideva koostöö kujunemisele ühelt poolt TJKK ja teiselt poolt ministeeriumi kantsleri ja vastava asutuse personalijuhi vahel. Ka võimaldab valitsemisaladepõhine lähenemine täpsustada kantsleri rolli oma valitsemisala tippjuhtide arendamisel.

TJKK kasutab oma tegevuste toetamiseks veebikeskkonnas olevat **e-kompetentsikeskust**, kuhu on ligipääs tippjuhtidel ja asutuste personalijuhtidel (piiratud vaatega). E-kompetentsikeskuses on tippjuhil võimalik tutvuda oma kompetentside hindamise koondhinnanguga, koostada isiklik arengumapp (valida endale vajalikke koolitus- ja arendustegevusi) ning tutvuda keskkonnas levitatavate tippjuhtidele suunatud koolitusmaterjalidega (nt toimunud arenguprogrammide materjalid). Valitsusasutustes personali ja koolitusega tegelevad ametnikud saavad teha endale isikliku kasutajakonto ja vaadata e-kompetentsikeskuses, milliseid koolitus- ja arendustegevusi nende asutuse tippjuhid valivad ning millistest tegevustest on võimalik tippjuhtidel osa võtta. See võimaldab vastaval ametnikul olla kursis tippjuhi arendustegevustega ja samuti suunata teda võimalikele huvipakkuvatele koolitustele. Intervjuude käigus selgus, et asutuste personali- ja koolitusvaldkonna ametnikud ei ole valdavalt sellest võimalusest teadlikud ning ei kasuta e-kompetentsikeskust. Samas on tegemist olulise infoallikaga ning e-kompetentsikeskuse laialdasem kasutamine aitaks laiemalt kaasa TJKK, keske koordineerija ning valitsusasutuste koostööle avalike teenistujate arendamisel.

E-kompetentsikeskuse näol on tegemist praktilise ja vajaliku tööriistaga, mis toetab kompetentsimudelipõhist hindamist ja arendustegevuste kavandamist. Põhimõtteliselt sarnastel alustel toimivat infotehnoloogilist lahendust oleks võimalik ja asjakohane rakendada ka mujal avaliku teenistuse koolitussüsteemis – näiteks asutuste tasandi personalitöös.

2.6.3. Tippjuhtide kompetentside hindamine ja arendustegevuste kavandamine

Tippjuhtide arendamine tugineb Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide ühtsele kompetentsimudelile. Mudeli alusel hinnatakse tippjuhtide kompetentse, mis on suuresti aluseks tippjuhtidele suunatud arendustegevuste kavandamisel. Tippjuhtide arendamise **eesmärkide** ja **arendustegevuste** valikuks saadakse infot kolmest peamisest allikast:

- 1) personaalsetest kompetentside hindamisest, mis toimib ühe olulisema sisendina tippjuhtide koolitusvajaduste määratlemisel⁶⁶;
- 2) selleks, et inimese personaalne areng ühtiks asutuse vajadustega, arutleb TJKK esindaja kord aastas iga kantsleriga tema valitsemisala tippjuhtide arengu üle;
- 3) strateegiliste teemade valikul lähtub TJKK Vabariigi Valitsuse prioriteetidest (aluseks võetakse Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm ja strateegilised arengukavad) ja toetatakse koostööle Riigikantslei strateegiabüroo ja Euroopa Liidu sekretariaadiga.

Tippjuhtide kompetentside hindamine toimub reeglina kord aastas kompetentsimudeli alusel, mis koosneb neljast põhikompetentsist ja kümnest kompetentsist. Avaliku teenistuse tippjuhi põhikompetentsid on usaldusväärsus, pühendumus, kodanikukesksus, juhtimisvõimekus. Kompetentsid on: õigusteadlikkus, strateegiline juhtimine, poliitikate kujundamine, inimeste juhtimine, ressursside juhtimine, protsesside juhtimine, koostöö, kommunikatsioon, suhtevõrgustike loomine, enesejuhtimine⁶⁷. Kompetentsiprofiil (kompetentside kaupa moodustatud hinnang juhile) kujuneb tippjuhi enesehinnangust, tema vahetu juhi hinnangust ning alluvate ja kolleegide

⁶⁶ Kompetentside hindamist on püütud rakendada 360 kraadi hindamise põhimõttel, kuid senini on veel puudu sama tasandi kolleegide hinnangutest. Seega realselt toimib hindamine nõ 270 kraadi hindamise põhimõttel.

⁶⁷ Kompetentside kirjeldus on leitav: Vabariigi Valitsuse koduleheküljel. Tippjuhtide põhikompetentsid/väärtused. Kättesaadav: http://www.riigikantslei.ee/failid/Kompetentside_kirjeldused.pdf, 1. oktoober 2011.

koondhinnangust⁶⁸. Hinnangute ja kommentaaride eesmärgiks on toetada tippjuhti tema töös ja arengus. Kompetentside hindamist ministeeriumis korraldab kantsler.

Esimene tippjuhtide kompetentsimudel koostati aastal 2005, seda kasutati kolmel hindamisperioodil - 2005/2006, 2006/2007 ja 2007/2008. Hindamises osalemine on tippjuhtidele siiani vabatahtlik, suurim osalusprotsent on olnud 65% sihtrühmast. Aja jooksul osalemine hindamises langes ning viidi läbi analüüse kitsaskohtade tuvastamiseks. 2009.-2010. aastal uuendati kompetentsimudelit põhjalikult koostöös tippjuhtide, ekspertide ja ministeeriumidega ning uue mudeli piloothindamine viidi läbi 2010. aasta kevadel (osales 35 tippjuhti, kaasatud olid kõik ministeeriumid). Kõik avaliku teenistuse tippjuhid said uuendatud kompetentsimudeli alusel toimuva hindamisega ühineda 2010. aasta sügiskuu arenguvestluste perioodil. Järgmine hindamistsükkel toimub 2011. aasta sügisel. Vaatamata TJKK tööle kompetentsimudeli edasiarendamisel ja järjepideval tutvustamisel tippjuhtidele on tippjuhtide huvi hindamises osalemise vastu olnud võrreldes tehtud pingutuste ja ootustega tagasihoidlik. Seetõttu ei anna olemasolev süsteem garantiid, et kõigil Eesti avaliku teenistuse tippjuhtidel olek vajalik kompetents ning nad osaleksid regulaarselt arendustegevustes. Tekkinud olukorra üks põhjusi on tippjuhtide enda valmisolek ja huvi keskses hindamis- ja arendustegevustes osalemise vastu (arvestades kõigi tegevuste vabatahtlikkust). Nii on TJKK üheks rolliks kujunenud ka tippjuhtide motiveerimine ja huvi tekitamine hindamises osalemise ja arendustegevuste vastu. Seetõttu on TJKK oma töös pidanud rõhku panema ka arendus- ja koolitustegevuste atraktiivsusele, mis on vabatahtliku süsteemi kõrvalmõju. Selline lähenemine aitab ilmselt kaasa tippjuhtide omavaheliste kontaktide tihendamisele ning loob võimalusi suhtlemiseks ning võrgustumiseks, kuid seejuures tuleb silmas pidada, et arendustegevuste sisuline kvaliteet ei langeks ega jääks tagaplaanile. Praegu puudub selge mehhanism, kuidas pakkuda tippametnikele vajalikke, kuid mitte nii atraktiivseid või isegi ebapopulaarseid arendustegevusi.

Kompetentsimudelile tuginev kompetentside regulaarne hindamine on TJKK jaoks üks peamisi ja seejuures kõige süsteemsemad infoallikaid tippjuhtide **koolitus- ja arendusvajaduste** kohta. Lisaks aitavad koolitusvajadusi määratleda ka TJKK töötajate hinnangud ja kogemused tippjuhtidega; erinevate arendustegevuste tagasisidekokkuvõtted ning arutelud Riigikantselei teiste üksustega (nt strateegiabüroo). TJKK analüüsib hindamistulemusi ja teistest nimetatud allikatest saadud tagasisidet ning kujundab sellele tuginedes tippjuhtidele suunatud koolitus- ja arendustegevusi.

Kuigi kompetentsimudel annab konkreetse aluse tippjuhtide tugevuste ja nõrkuste väljaselgitamiseks, on sellel oma piirangud. Suurim probleem on see, et hindamises ei osale ligi pooled tippjuhtidest ja seega ei pruugi saadud üldpilt täpselt peegeldada tippjuhtide arenguvajadusi. Üksnes uute tippjuhtide värbamise käigus läbivad uued tippjuhid kompetentside hindamise 100protsendiliselt. Seega tasub kaaluda, kas näiteks regulaarses kompetentside hindamises osalemine võiks olla tippjuhtidele kohustuslik. Samuti võiks TJKK kõigi tippjuhtide puhul monitoorida arendustegevustes osalemist (sõltumata nende korraldajast või vormist).

On tõenäoline, et hindamises ja arendustegevustes osalevad tippjuhid on motiveeritum ja enesearendusele orienteeritum osa tippjuhtidest, kelle kompetentside ja arenguvajaduste analüüs võib anda tippjuhtide kompetentsidest tegelikkusest pigem parema pildi. Teine kitsendus seisneb selles, et tippjuhtide hindamine ei põhine täna 360 kraadisel hindamise meetodil, vaid piirdub nõ 270 kraadise hindamisega, jättes suuresti kõrvale kolleegide hinnangud. Kuigi igasugusel hindamisel on alati oma piirid – nii subjektiivsus, vähene esinduslikkus kui hindajate vähene kokkupuude hinnatava töö kõigi aspektidega on tippjuhtide koostöö üks oluline tegur, mis kolleegide hinnanguid eeldab.

Koolitus- ja arendustegevuste kavandamisel ja nende üle otsustamisel on peamine roll TJKKI. Saadud kogemuste baasil on pakutavaid tegevusi edasi arendatud, lähenemisi täiustatud ning püütud kokku viia tippjuhtide endi ootusi ja hindamistest ning teistest allikatest ilmnenu arendusvajadusi. Samas on tippjuhtide kui kogu programmi sihtrühmaga olnud vähe süsteemset ja kriitilist dialoogi

⁶⁸ Avaliku teenistuse veeb. Kompetentside hindamine. Kättesaadav: <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=10752>, 1. oktoober 2011.

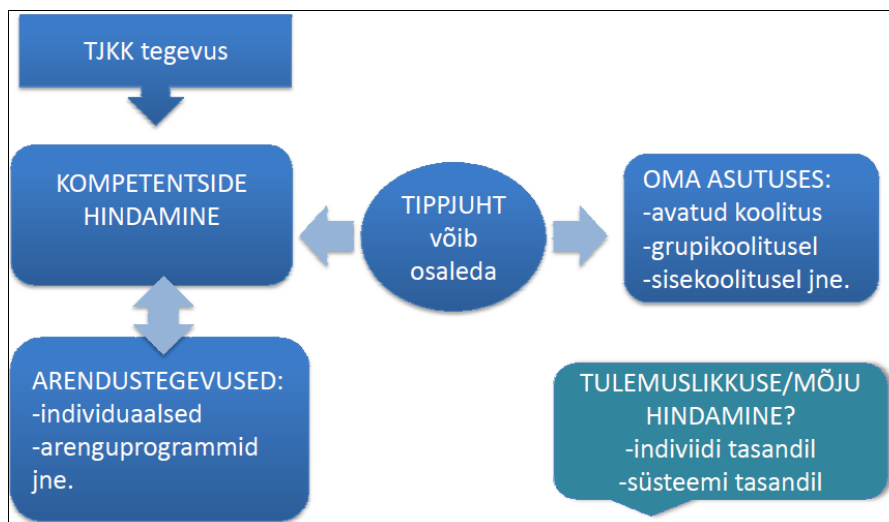
arendustegevuste valiku üle selliselt, et tippjuhid ka ise selles protsessis vastutust võtaksid ning end osalisena tunneksid. Siiani on TJKK tippjuhtidele tutvustanud oma ideid ja nägemust võimalike arendustegevuste osas, vähem on olnud tippjuhtide endi aktiivset rolli neis valikutes. Näiteks märkisid mõned intervjuueeritud tippjuhid, et kantslerite tasandil võiks toimuda kriitiline ja teatud otsustuskohtadega arutelu iga-aastaste arendustegevuste määratlemisel. Seejuures võiks see tugineda seniste tegevuste tulemuste ja tippjuhtide koolitusvajaduste sisukale analüüsile.

Hindamistulemuste kui koolitusvajaduste väljaselgitamise ühe põhisisendiga seondub veel üks probleem – kuidas tippjuhtide arendusvajadusi seostada ühiskondliku arenguga laiemalt ning vaadata tippjuhi rolle süsteemis tervikuna? Siinkohal oleks tarvilik rakendada täiendavaid sisendeid koolitus- ja arendusvajaduste määratlemiseks – näiteks ühiskondlikest partneritest koosneva nõuandva rühma kokkupanekut või ühiskondlike sidusrühmade fookusrühmi, mis aitaksid tunnetada ühiskondlikke ootusi avaliku sektori tippjuhtidele; poliitikutepoolset süsteemset sisendit, et adresseerida tippametnike ja poliitikute vahelisi võtmeküsimusi; rahvusvahelisel tasandil tegutsevate ekspertide või võtmepartnerite tagasisidet jne.

2.6.4. Tippjuhtide koolitus- ja arendustegevused

Avaliku teenistuse tippjuhtidel on võimalik osaleda nii TJKK poolt pakutavates arendustegevustes kui ka oma asutuses korraldatavates koolitus- ja arendustegevustes (vt joonis 5). Käesolevas peatükis keskendutakse TJKK poolt pakutavatele tegevustele.

Joonis 5. Tippjuhtide võimalused arendustegevustes osalemiseks.



Allikas: autorite koostatud

Tippjuhtidele suunatud arendustegevused jagunevad kolmeks:

1) Personaalsed arendustegevused – juhtimistreening (*coaching*), mentorlus kogenumalt juhilt, stažeerimine, keeleõpe, üksikud kursused nt ülikoolidest;

Personaalseid arendustegevusi on võimalik igal tippjuhil koostöös TJKK konsultandiga ise valida. Vastavad tegevused ja kursused planeeritakse ja koondatakse e-kompetentsikeskuses juhi arengumappi, mille kinnitab oma (digi)allkirjaga ka tippjuhi asutuse koolitusspetsialist. Näiteks on mitmel aastal pakutud tippjuhtidele individuaalset inglise keele õpet Ühendkuningriigis.

2) Mahukad arenguprogrammid koosnevad mitmest moodulist ja toimuvad vähemalt osaliselt välismaal, kokku ca 10 koolituspäeva ulatuses.

Arenguprogrammide eesmärgiks on toetada valitsuse tegevuskavade elluviimist tippjuhtide vastavate kompetentside arendamise, valdkondade võimekuse tõstmise ja koostöö edendamise kaudu. Aastatel 2008-2010 on korraldatud kolm suuremat arenguprogrammi, mille tegevused on osaliselt toimunud välisriikides. Arenguprogrammide teemadeks on olnud majanduse konkurentsivõime, säästev areng ja avalike teenuste kvaliteedi arendamine. Varasemalt on toimunud asekanteritele ja peadirektoritele suunatud poliitika innovatsiooni programm (2007), TEMPORA arenguprogramm kogenud avaliku teenistuse tippjuhile (2007), INTEGRO arenguprogramm uuele tippjuhile (2007), kanterite arenguprogramm "Maailma arengutrendid ja homne Eesti riik" (2006-2007), arenguprogramm maavanematele (2005-2006).

Arenguprogrammide teemad on valitud lähtudes tippjuhtide arenguvajadustest ja laiematest Eesti avaliku sektori ees seisvatest väljakutsetest. Juba läbiviidud arenguprogrammid on andnud sisendit järgmiste arenguprogrammide ning muude arendustegevuste kavandamiseks. TJKK info kohaselt on osalejate tagasiside arenguprogrammide õpieesmärkide saavutamise kohta olnud positiivne. Eraldi on välja toodud kolleegidega suhtlemise ning kogemuste vahetamise vajadust, mis arenguprogrammide käigus hästi õnnestunud on. Üldiselt võib öelda, et arenguprogrammid on hea võimalus suurema hulga tippjuhtide teadmisi strateegiliselt olulistest valdkondades süvendatult kasvatada ja ühtlustada.

3) Väikesemahulised töötuba-arutelud aktuaalsetel teemadel, mis 2005-2008 toimusid meistrklasside nime all (kokku toimus neil aastatel 16 meistrklassi⁶⁹).

Viimastel aastatel pakutakse väikesemahulisi töötubasid-arutelusid tippjuhtidele aeg-ajalt ka päevakajalistel ja üldharivatel teemadel. Aastatel 2005-2008 on meistrklassides käsitletud teemad ulatunud innovatsioonist disainini ja ajaloost Jaapanini. Kõnelejateks on olnud oma ala tipud nii avalikust teenistusest, äriktorist kui haritlaskonnast. Tegu on olnud enamasti poolepäevaste või õhtuste üritustega, kus tippjuhid saavad võimaluse jagada oma kogemusi ja tutvuda parimate praktikatega, õppida midagi uut, läbi arutada igapäevatoos esilekerkinud probleeme, saada tagasisidet kolleegidelt, arendada koostöösuhteid ja maandada tööstressi.

2010.-2011. aasta programmi jooksul on siiani toimunud 4 töötuba: 1) 17.03.2010 kliendikesksust ja avalikke teenuseid käsitlev töötuba 2) 14.04.2010 - Eesti eurole üleminekut käsitlev töötuba; 3) 12.05.2010 - tugiteenuste tsentraliseerimist käsitlev töötuba 4) 9.02.2011 - avaliku halduse struktuuri käsitlev töötuba. Teemade valikul teeb TJKK koostööd Riigikantselei strateegiabüroo, Euroopa Liidu sekretariaadi, ministeeriumide ja sihtrühma kuulvate tippjuhtidega. Töötubade eesmärgiks on toetada uusi initsiatiive, jagada parimaid praktikaid või luua ühist informuumi.

Alates 2009. aastast viiakse ellu avaliku teenistuse tippjuhtide järelkasvu arenguprogrammi Newton⁷⁰. Esimene Newton grupp koolitati aastatel 2008-2009 ja teine grupp aastatel 2010-2011. Kahe grupi peale kokku on järelkasvuprogrammi läbinud 47 ametnikku. Arenguprogrammi eesmärkideks on:

- 1) arendada süsteemselt juhpotentsiaaliga avalike teenistujate juhtimisalaseid kompetentse ning valmistada seeläbi ette tulevase potentsiaalseid tippjuhte Eesti avalikule teenistusele;
- 2) motiveerida osalejaid siduma oma tulevikuplaane avaliku teenistusega ning tõsta nende valmisolekut võtta suuremat vastutust oma töövaldkonnas;
- 3) kujundada ühiseid väärtusi ja arendada koostööoskusi.

⁶⁹ Avaliku teenistuse veeb. Meistrklassid. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10757>, 1. oktoober 2011.

⁷⁰ Avaliku teenistuse veeb. Newton II programm. Kättesaadav: <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=36801>, 1. oktoober 2011.

Programmi oodatava tulemusena on osalejad arendanud tippjuhile vajalikke kompetentse ning on valmis võtma suuremat vastutust oma töövaldkonnas ja/või asuma täitma tippjuhi ametikohustusi avalikus teenistuses.⁷¹ Kuigi Newton programmi mõjusid ei ole veel hinnatud, on mitmeid programmis osalenud ametnikke edutatud ja mõned neist on saanud ka tippjuhtideks.

Newtoni programmi senine kogemus on näidanud, et lisaks tulevaste tippjuhtide arendamisele on väga oluline tagada ka järelkasv keskastmejuhtide positsioonile. Seda tõendab näiteks see, et Newtoni programmi on suur tung lisaks keskastmejuhtidele ka nõuniku ja spetsialisti tasandi ametnike poolt. Newton programmi tuleb soovijatel kandideerida: esitades oma CV, läbida mitmed testid (isiksuse- ja võimekuse test, inglise keele test) ning osaleda intervjuul. Kandideerinute hulgast valib TJKK välja 20-25 osalejat. Tegu on ka motivatsioonilise elemendiga – programmi valitud ametnikud on läbinud teatud valikusõela ja võimalus pikaajalises koolituses osaleda on kindlasti teatud tunnustuseks, mis aitab arendada oma rollitunnetust ametnikuna ning motiveeriva võimalusena.

Juhtimispotentsiaali tuleb arendada kõikidel tasanditel, sest see toetab järgmise tasandi positsioonide täitmiseks sobivate kandidaatide ettevalmistamist. Arvestades Eesti väiksust ja spetsiifiliste kopetentsidega ametikohtadele sobivate inimeste vähesust, on järelkasvu temaatika kahtlemata avaliku teenistuse arendamissüsteemis oluline ja järjepidevat tööd eeldav. Erinevatel tasanditelt on tee tippjuhiks erinev ning arenguvajadusedki varieeruvad. Tippjuhtide järelkasvu teema on seotud ka keskastmejuhtide arendamisega. Praegu puudub avalikus sektoris süsteemne tegevus keskastmejuhtide arendamisel – keskastmejuhid ei ole ei TJKK ega ka keske koolituse otsene sihtrühm, kellega praegu süsteemselt tegeldaks. Newton programm ei ole suunatud tänastele keskastmejuhtidele (kuigi selles osalejate hulgast on ka palju keskastmejuhte), vaid selle eesmärk on kasvatada tulevasi tippjuhte. Erinevate tasandite juhtide arendamisele tuleks senisest süsteemsemalt läheneda ning kavandada nii iga tasandi spetsiifilisi tegevusi kui ka integreerivaid tegevusi, et ühelt poolt tagada kompetentsete juhtide olemasolu ja järelkasv ning teisalt parandada asutustevahelist koostööd erinevate juhtimistasandite lõikes.

Üldiselt võib tippjuhtidele suunatud tegevuste kohta öelda, et on püütud pakkuda erineva pikkusega (ühikordsed lühikesed vs mitmemoodulilised arendusprogrammid), individuaalsusega (individuaalsed vs rühmakoolitused) ja teemadel (süvendatud üks teema nagu keelekoolitus vs laiem vaade mingile ühiskondlikule vajadusele nagu arenguprogrammid) koolitus- ja arendustegevusi. Konkreetsete teadmiste-oskuste arendamise kõrval hindavad nii tippjuhid ise kui ka TJKK töötajad kõrgelt väärtust, mida loob teiste tippjuhtidega koos veedetud aeg, toimunud vestlused ja ühisarutelud ning ühistevõimustega saadud ühetaolisem arusaam mingist teemast.

2.6.5. Tippjuhtide arendus- ja koolitustegevuste tulemuslikkuse hindamine

Üks võimalus tippjuhtide arendamise **tulemuslikkuse** hindamiseks on analüüsida arendustegevustes osalevate tippjuhtide osakaalu kogu sihtrühmast. 2009. aastal oli see näitaja 56% (varasemalt olnud ka 65%). Nagu eespool märgitud, tuleb ka tulemuslikkuse hindamisel arvestada, et senini on tippjuhtidele olnud arendustegevustes osalemine vabatahtlik. Üldiselt saab tippjuhtidele suunatud arendustegevuste eesmärgipärasust ja tulemuslikkust hinnata kahel tasandil – individuaalsel tasandil ja süsteemitasandil.

Individuaalsel tasandil hinnatakse enam-vähem regulaarselt tippjuhi kompetentse vastavalt avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudelile ja tuginedes hindamise tulemustele saavad tippjuhid koostöös TJKK ametnikuga kavandada mitmesuguseid arendustegevusi. Vahetult arendustegevuste

⁷¹ Avaliku teenistuse veeb. Newton II programm. Kättesaadav: <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=36801>, 1. oktoober 2011.

järel hinnatakse tagasiside kogumise kaudu osalenute rahulolu toimunud koolituste ja arendustegevustega.

Tulenevalt tippjuhtide arendustegevustes osalemise vabatahtlikkusest võib järeldada, et tänased hindamis- ja arendustegevused ei toeta piisavalt tippjuhtide süstemaatilist ja järjepidevat arengu juhtimist. Nimelt saab kompetentside hindamise käigus vaid kaudselt (ja teatud ajalise lõtkuga) infot selle kohta, kas arendustegevustel on olnud mõju tippjuhi kompetentsidele ja kas ta rakendab omandatud oma töös ning kas tema töösooritus paraneb. Tippjuhi soorituse parandamist tuleks vahetumalt hinnata, et tagada soovitud arengud. Arengujuhtimist saaks teostada iga-aastaste arenguvestluste käigus. Praegu on vastav praktika ebaühtlane; näiteks ei peeta kõigi tippjuhtidega regulaarseid arenguvestlusi. Vastav praktika sõltub nii ministritest (kas nad peavad arenguvestlusi kantsleritega) kui ka kantsleritest (kas nemad peavad arenguvestlusi asekantslerite ja peadirektoritega). Tippjuhi kompetentside arengule ning tööalasele sooritusele fokuseeritud vestlused võiksid toimuda näiteks järgnevalt: kantsler koos TJKK konsultandiga vestleb oma ministriumide asekantslerite ja valitsemisala peadirektoritega (peadirektorite puhul võib sõltuvalt töökorraldusest pidada vestluse ka vastavat valdkonda kureeriv asekantsler); riigisekretär koos TJKK juhiga vestleb iga kantsleriga. Seejuures on oluline märkida, et riigisekretär ei saaks pidada kantsleriga vestlust tüüpiliselt juhi-alluva positsioonilt, sest kantsleri vahetu juht on minister. Kuid riigisekretär saaks vestelda kantsleriga kui Eesti avaliku teenistuse kõrgeim ametnik, kes oma positsioonilt näeb laiemalt riigi ees seisvaid väljakutseid, ministriumide koostööd, erinevate kantslerite pühendumist nii riigi strateegilistele eesmärkidele kui riigivalitsemise võtmeküsimustele.

Süsteemi tasandil on tippjuhtide arendamise üheks eesmärgiks aidata kaasa riigis strateegiliste eesmärkide elluviimisele ning ühtse avaliku teenistuse kujunemisele. Senini ei ole süsteemi tasandil tippjuhtide arendamise tulemuslikkusele veel hinnanguid antud. Tuginedes tööle tippjuhtidega, on TJKKI endal võimalik hinnangut anda peamiselt nende tippjuhtide baasil, kes hindamises ja arendustegevustes osalevad. Tagasiside kogumine ja hinnangute andmine toimub tippjuhtide arendustegevuste kohta üldjoontes järgmiselt⁷²:

- Kui on tegemist klassikalise koolitusega, siis palub TJKK kirjalikult koolitusel osalenutel tagasisidet vahetult pärast iga koolitust. Arenguprogrammide puhul on pärast iga moodulit küsitud osalejatelt kirjalikku tagasisidet, misjärel arenguprogrammi läbiviija teeb sellest kirjaliku kokkuvõtte.
- Personaalse nõustamise puhul vestleb TJKK töötaja pärast nõustamise lõppu vastava tippjuhiga.
- Õppereiside ja teiste nõuabühvõrdvormide puhul toimub tavaliselt viimasel päeval suuline arvamuste avaldamise ring, mille peamised rõhuasetused talletab õppereisi korraldaja reeglina ka kirjalikult. Näiteks arenguprogrammide puhul toimub lisaks iga mooduli järgsetele tagasisidelehtede täitmisele ka aruteluring, kus osalejad reflekteerivad oma tähelepanekuid, õppetunde ning arutlevad vajalike sammude üle tulevikus.
- Üks kord aastas küsib TJKK elektroonselt tagasisidet ja ettepanekuid kõigilt tippjuhtidelt. Seal saavad tippjuhid hinnanguid anda ka selliste tegevuste kohta, mille lõppedes TJKK alati kohe tagasisidet ei küsi, näiteks väiksemahulised töötoad-arutelud.
- TJKK vestleb kantsleritega nende alluvate tippjuhtide arendamisest ja küsib seejuures alati kantslerite hinnangut sellele, kas ja kuidas on neile alluvate tippjuhtide poolt läbitud arendustegevused tulemuslikud olnud.
- TJKK küsib alati ka arendustegevustesse kaasatud nõustajatelt ja koolitajatelt nende hinnangut tegevuse tulemuslikkusest ja ettepanekuid edasiste tegevuste kohta. Lisaks

⁷² Allikas: TJKK selgitused tagasiside ja hinnangute kogumise kohta.

nõustajate poolt esitatavatele kirjalikele aruannetele arutab TJKK vastava nõustaja või koolitajaga tähelepanekud ja järeldused läbi.

Seega saab TJKK tippjuhtide arendustegevuste kohta tagasisidet arendustegevustes osalenud tippjuhtidelt endilt (nii kirjalikult kui suuliselt), tippjuhtide nõustajatelt ja koolituste läbiviijatelt (nii kirjalikult kui suuliselt) ning suuliselt kantsleritelt neile alluvate tippjuhtide osas. Siiani pole asutuste personalijuhtide roll tagasiside ja hinnangute andmises märkimisväärne olnud, sest TJKK hinnangul tippjuhid reeglina ei jaga oma arvamusi nendega läbitud tegevuste ja oma arendusvajaduste kohta. Eelnevale tuginedes on TJKK on oma töö käigus kujundanud hinnangud seniste arendustegevuste ja tippjuhtide peamiste vajaduste kohta ning intervjuudest selgus, et nad on seda arvestanud oma tegevuses nii tippjuhtide kompetentsimudeli uuendamisel kui arendustegevuste kavandamisel. Samas tuleb märkida, et avalikku kirjalikku üldistavat kokkuvõtet või hinnangut seniste tippjuhtide arendustegevuste kohta koostatud ei ole.

Tulenevalt asjaolust, et tippjuhtide programmi rahastatakse suuresti EL struktuurifondidest, on Rahandusministeerium 2011. aasta kevadel tellinud prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ hindamise, mille raames käsitletakse ka tippjuhtide programmi. Käesoleva töö valmimise ajaks ei olnud nimetatud hindamisraportit veel avalikustatud. Tippjuhtide arendustegevuste mõjude hindamiseks on TJKK tellinud avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsuse ja pühendumuse uuringu, mis valmib 2011. aasta sügisel ja mida käesoleva töö valmimise ajaks polnud veel avalikustatud. Nimetatud kaks analüüsi (haldusvõimekuse prioriteetse suuna hindamine ning tippjuhtide kompetentside ja pühendumise uuring) annavad eeldatavalt sisukat ja konstruktiivset tagasisidet seniste tegevuste tulemuslikkuse ja mõju kohta. Analüüside avalikustamine peaks kaasa aitama laiemal partnerite ringiga dialoogi loomisele tippjuhtide arendamise ootuste ja mõjude üle.

Edaspidi võiks tähelepanu pöörata kolmele aspektile. Esiteks koguda hinnangute saamiseks tagasisidet mitmekesisemalt, nii juhtidelt enesehinnanguna kui ka asutuste võtmepartneritelt, poliitikutelt ja Eesti partneritelt Euroopa Liidu ja/või rahvusvahelistes institutsioonides. See aitaks konkreetsemalt ja vahetumalt teada saada seniste arendustegevuste mõju ning hinnanguid selle kohta, millele tulevikus tippjuhtide arendamisel rohkem tähelepanu pöörata. Teiseks luua koolitus- ja arendustegevuste tulemuste hindamise süsteem, mis annaks regulaarset ja sisukat tagasisidet tippjuhtide tegelikust arengust ning arendustegevuste mõjust. Kolmandaks võiks tippjuhtide arendamisega seonduvaid üldistusi ja tulemusi regulaarselt avalikustada, näiteks koostada aasta lõikes kokkuvõtte hindamisel selgunud tugevustest ja nõrkustest ning teha arendustegevuste kohta üldistavad kokkuvõtted (osalejate arv, keskmised hinnangud, järeldused).

2.6.6. Kokkuvõte

Tippjuhtide arendamine on olnud viimastel aastatel üks prioriteete avaliku teenistuse keskses koolitus- ja arendussüsteemis. Seda kinnitab tippjuhtide arendamisele suunatud ressursside suhteline suurus võrreldes keskse koolitusega. Nende ressursside toel on edukalt välja arendatud tippjuhtide kompetentsikeskus, loodud süsteemsed alused tippjuhtide arendamiseks (ühtne kompetentsimudel, hindamissüsteem ja e-kompetentsikeskus) ning pakutud hulgaliselt koolitus- ja arendustegevusi. Enamik intervjueritavaid pidas tehtud tööd heaks ja jätkamist väärivaks.

Samas on TJKK töö võimalikku mõju piiranud mitmed avaliku teenistuse koolitussüsteemi puudulikud elemendid: 1) süsteemi osiste vähene koostöö ja seostatus; 2) vabatahtlikkusega kaasnev sihtrühma vaid osaline hõlmamine arendustegevustesse; 3) koolitus- ja arendusvajaduste väljaselgitamise ning tulemuslikkuse hindamisega seonduvad vajakajäämised. Järgnevalt on iga nimetatud puudujääki kokkuvõtlikult selgitatud.

Avaliku teenistuse arendustegevuste süsteemseks puudujäägiks on vähene asutustevaheline koostöö ja killustatus, mis ilmneb ka töös tippjuhtidega. Tippjuhtidele lähenetakse ühtselt TJKKs, kuid sellega tegeldakse ka erinevates asutustes, kus omakorda valitsevad erinevad lähenemised juhtide

arendamisele. Koostöö erinevate asutuste ja erinevate tasandite juhtide vahel on lünklik, seda saaks parandada avaliku teenistuse koolitussüsteemi osade parema omavahelise seostamisega. Mõned süsteemi osad toimivad hästi, kuid paraku suhteliselt eraldiseisvatena, mis vähendab nende mõju süsteemi kui terviku tasandil. Sellisteks osadeks on nii tippjuhtide arendamine, järelkasvu programm Newton kui ka asutuste tasandi töö kõigi tasandi juhtide arendamisel. Samas on ka puuduvaid osiseid – näiteks keskastmejuhtide süsteemne arendamine, millega mõned asutused on juba omal algatusel tegelema hakanud, kuid terviklikku alust ega nägemust keskastmejuhtide arendamiseks pole avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemis loodud. Lisaks saaks koostööd erinevate tasandite ja asutuste juhtide vahel edendada ka integreerivate arendustegevuste kaudu (nt avatud meistriklässid või muud tegevused, kuhu oleks oodatud erinevate tasandite/valdkondade juhid). Planeerimise ja strateegia tasandil peaks olema ühtne lähenemine juhtide (nii tippjuhid kui keskastmejuhid) arendamisele, oluline on erinevate tasandite juhtide arendamise rõhuasetustevahelised seosed ja teatud ühtsete väärtuste edasikandumine. Erinevate asutuste ja tasandite koostöö- ja koordinatsioonilünkade valguses on selge, et avaliku teenistuse arendamise strateegilise aluseta on erinevates asutustes läbiviidavaid arendustegevusi raskem ühitada ning koostöö on pigem juhuslik. Tihedam, sisukam ja süsteemsem koostöö aitaks kasutada ressursse otstarbekamalt, ühitada eesmärgi, lähenemisi ning saavutada paremaid tulemusi nii tippjuhtide kui kogu avaliku teenistuse arendamisel.

Sellise olukorra tagajärg ongi tippjuhtide arendamise **põhinemine vabatahtlikkusel**. Kui algusaastatel võib sellist lähenemist Eesti detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemi arvestades pidada asjakohaseks ja taktikaliselt põhjendatuks, siis praeguseks tuleks tippjuhtidega tööd kindlasti tugevamini institutsionaliseerida, sh õiguslikult reguleerida. Vabatahtlikkusega on ilmnunud mitmed kitsaskohad, mis pärsivad tippjuhtide arendamisele suunatud ressursside mõju ja tehtava töö tulemuslikkust riigi kui terviku toimimise tasandil. Üks selline kitsaskoht on, et tippjuhtidest ligikaudu pooled osalevad TJKK poolt pakutavates tegevustes ning süsteemses hindamises. See tähendab, et pooled tippjuhid jäävad programmist välja, mis ei võimalda saavutada tippjuhtide arendamise põhieesmärki: tippjuhid on kompetentsed ja motiveeritud. Teine kitsaskoht on see, et vabatahtlikkus võib kaasa tuua eraldatud ressursside mitte-optimaalse kasutuse. Loodud kompetentsimudel, hindamissüsteem, e-kompetentsikeskus ja TJKK meeskond on investeringud, mis on mõeldud kogu tippjuhtide sihtrühma jaoks, kuid vabatahtlik osaluspõhimõte ei toeta kogu sihtrühmani jõudmist. Kolmas puudujääk seostub koostööga asutuste vahel ja asutuse tasandi personalitööga: kui ühe asutuse tippjuht osaleb hindamises ja teine ei osale, on ka vastavate asutuste personalitöötajatel põhimõtteliselt võimalik saada erinevat infot oma tippjuhi arendamise toetamiseks ja seostamiseks asutuse tasandil. Samuti võib olla väga oluline erinevate asutuste tippjuhtide vahelise koostöövõrgustiku arendamine ja sisulise dialoogi loomine, millesse TJKK oma tööga saab selgelt panustada. Kui aga üksnes pooled juhid osalevad tippjuhtidele suunatud tegevustes, on ka koostöövõrgustiku arendamine piiratud.

Koolitus- ja arendustegevuste vajaduste väljaselgitamine ja tulemuslikkuse hindamine on kogu Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi nõrgad kohad. Tippjuhtide puhul tuvastas käesolev analüüs senist vähest avatust mitmekülgsemale sisendile koolitusvajaduste väljaselgitamisel ja arendustegevuste üle otsustamisel ja samuti tippjuhtide endi tagasihoidlikku vastutuse võtmist selles töös. Praegune süsteem toetub suures osas TJKK töötajate individuaalsetele hinnangutele ja üldistustele nii tippametnike arendusvajaduste üle otsustamisel, arendustegevuste väljapakumisel kui ka arendustegevuste tulemuslikkuse hindamisel. See tekitab suure sõltuvuse konkreetsetest ametnikest, piirab süsteemi läbipaistvust ning suurendab süsteemi jätkusuutliku toimimisega seotud riske (nt ametnike vahetumine). Koolitus- ja arendustegevuste üle on tulevikus vaja arutelupinda laiendada, kaasates sellesse rohkem tippjuhte endid, asutuste tasandi personalijuhte ning ühiskondlikke partnereid. On mõisteta, et tippjuhtide programmi käivitamisel ja sissetöötamisel on suur roll TJKKI. Nüüd, mil tööle tippjuhtidega on TJKKs pandud süsteemne alus (kompetentsimudel, sellel põhinev hindamine ning välja töötatud arendustegevuste valik), on TJKKI piisavalt kogemusi ja kompetentse, et sisukalt laiendada aruteluringis osalejaid tippjuhtide arendamise teemal nii

hinnangute andmisel senisele tööle kui ka uute arendustegevuste kavandamisel. Tippjuhtide arendamise institutsionaliseerimine (sh õiguslik alus, regulaarsus, süsteemsus, selged otsustusprotsessid ja aruandlussüsteemid) võimaldaks muuta senist süsteemi läbipaistvamaks ning üldsusele arusaadavamaks juhul, kui sellega kaasneks tippjuhtide arendustegevuste süstemaatiline analüüs ja avalikustamine (mitte isikute, vaid süsteemi tasandil).

Üldiselt on keskne lähenemine tippjuhtide arendamisele ennast õigustanud. Selleks, et saavutada veelgi paremaid tulemusi avalikus teenistuses tervikuna, tuleks erinevad avaliku teenistuse koolitussüsteemi osad omavahel paremini integreerida. Selleks on võimalik kasutada mitmesuguseid hoobasid alates avaliku teenistuse koolitussüsteemi erinevate osade tihedamast seostamisest (Rahandusministeerium, Riigikantselei, asutuse tasand) kuni ühtsete kompetentsimudelite väljatöötamise ning tervikliku ja professionaalse koolitusvajaduste ja koolitustegevuste hindamise analüüsini välja. Autorite hinnangul tuleks edaspidi tippjuhtide arendamisel rakendada teatud kohustuslikke elemente, mis võimaldaksid jõuda kogu sihtrühmani ning saada regulaarset infot tippjuhtide arendamise tulemuslikkuse kohta. Minimaalselt võiks olemas olla süsteem, et kõik tippjuhid osalevad ühtse kompetentsimudeli alusel toimivas hindamises, kõigi tippjuhtide kohta koostatakse arenguplaan ja selle täitmist hinnatakse kord aastas arenguveestluse käigus ja fikseeritakse e-kompetentsikeskuses. Samas võiks arenguplaanis kajastatud arendustegevuste osas jääda piisav paindlikkus - näiteks tippjuht võib osaleda TJKK poolt pakutud arendustegevustes, läbida individuaalselt teatud kursusi või tegelda muul moel enesearendusega, mida on hiljem võimalik hinnata.

Tugevused

- Keskne lähenemine tippjuhtidele aitab luua ühtsust ja toetab teineteiselt õppimist.
- Ühtsest kompetentsimudelitest lähtumine.
- E-kompetentsikeskus (side tippjuhi, tema asutuse ja TJKK vahel).
- Selgelt määratletud ja head ressursid tippjuhtide arendamiseks (tippjuhtide arendamise programm aastani 2013).
- Personaalne lähenemine tippjuhtidele.

Nõrkused

- Tippjuhtidepoolne osalemine on vabatahtlik ja sõltub suuresti juhtide individuaalsest initsiatiivist, mis ei võimalda TJKKl jõuda süsteemselt kõigi tippjuhtideni.
- TJKK koostöö RM ja asutustega vajab tugevdamist: seosed asutuse tasandi arendustegevusega on pigem nõrgad ja hektilised.
- Tippjuhtide koolitus- ja arendusvajadusteks tarvilike sisendite piiratus, vähene avatus ning seni tagasihoidlik tulemuste ja mõjude hindamine.
- Tippjuhtide arendamise programmi rahastamise jätkusuutlikkuse küsitavus (praegu 85% rahastatakse Euroopa Liidu struktuurivahenditest, mis lõpevad aastal 2013).
- Ebapiisav töö keskastmejuhtidega.

2.7. Koolitus- ja arendustegevus asutuste tasandil

Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteem on detsentraliseeritud, mis tähendab, et ametnike arendamisel on suur roll asutuste⁷³ tasandi koolitustööl. Seejuures võivad asutuste koolitussüsteemid ja -praktikad üksteisest olulisel määral erineda. Asutuste tasandil on koolitus- ja arendustegevuste rõhuasetus eelkõige ametnike erialasel täienduskoolitusel⁷⁴. Koolitus- ja arendustegevuse areng asutustes on sõltunud eelkõige asutuse juhtkonnapoolset prioriteetide seadmisest (koolitus oluline/vähemoluline) ja personaliarendusega tegelevate ametnike kompetentsusest ja initsiatiivikusest.

Koolitusliikidest on kasutusel nii grupikoolitused ehk sisseostetud koolitused rühmadele, osalemine avatud koolitustel (väheneb), sisekoolitus (suureneb) kui ka osalus keskse koolituse raames pakutavatel koolitustel (praktiliselt ei mõjuta asutuse koolitustegevust, kuna keskse koolituse maht on väike). Üha enam on asutused lisaks koolitusele hakanud tegelema muude arendustegevustega nagu mentorlus, järelkasvu tagamine, erinevad mobiilsuse vormid nagu roteerumine või lühiajaline stažeerimine.

2.7.1. Koolitus- ja arendustegevuse eesmärgid

Asutuste koolitus- ja arendustegevuse eesmärgid on ootuspäraselt suunatud asutuse põhitegevuse eesmärkidele kaasaaitamisele: tagada kompetentne ja motiveeritud ametnikkond antud asutuses. Mitmete ministriumide valitsemisala arengukavades (nt KeM, PõM, RaM, KuM) on organisatsiooni arengu teemasid ja personalipoliitikat puudutavates tegevustes kajastatud ka koolitus- ja arendustegevusi, ent valdavalt väga üldiselt. Näiteks: „*koolituste korraldamisel ja planeerimisel võetakse süsteemsemalt arvesse ministriumi ja töötajate arengu eesmäärke*“ (Keskkonnaministrium) või „*viiakse ellu valitsemisala ühise personalistrateegia eesmäärke (sisaldab koolitus- ja arendussüsteemi)*“ (Rahandusministrium).

Kuna ministriumide valitsemisalade arengukavad on üsna eriilmelised ja erineva detailsusastmega, ei ole neist võimalik saada ühtset ülevaadet asutuste koolitus- ja arendustegevuse eesmärkidest ega teha järeldusi tegevuste kvaliteedi ja toimimise kohta. Antud töö jaoks läbiviidud intervjuudest selgus, et vähestes asutustes on olemas või loomisel pikemaajalisemad plaanid koolitus- ja arendustegevusteks (pikemaks ajaks kui üks aasta). See näitab, et detsentraliseeritud süsteemis on ka valitsemisalade tasandil vajadusi ja eesmärgi adresseeritud valdavalt lühiajalise perspektiiviga. Samas eeldab süsteemne ja tulemuslik personalitöö nii personalivajaduste pikaajalist hindamist (nt mis on tulevikuväljakutsed, millega ametnikkond peab tegelema) kui ka olemasoleva personali kompetentside regulaarset analüüsi ja järjepidevat arendamist.

Analüüsides asutuste tasandil püstitatud koolituse eesmärgi võib öelda, et esikohal on ametikoha tasandi eesmärgid ehk professionaalsuse ja kompetentsuse tagamine konkreetset ametikohal ning töökeskkonna muutustele reageerimine. Teisel kohal on indiviidi tasand – ametniku motivatsioon ja karjäärivõimalused. Kõige nõrgemalt on esindatud avaliku teenistuse kui terviku tasandi eesmärgid ehk ühtsed väärtused, valitsemiskultuur ning riigi tasandil asutustevahelise koostöö ja koordinatsiooni toimimine (vt lähemalt pt 1.1.3.). Põhjusi, miks eesmärgi ei seata süstemaatiliselt, võib olla mitmeid. Üks põhjus peitub tõenäoliselt koolitus- ja arendustegevuse detsentraliseeritud korralduses, kus keskne koordineerimine on tagasihoidlik. Nii seatakse asutuste tasandil esikohale konkreetse ametikoha ülesannetega toimetulek, mitte ei lähtuta niivõrd globaalsetest trendidest, riigivalitsemise arengusuundadest ega avaliku teenistuse arendamise sihtidest (mis Eestis praegu

⁷³ Käesolevas osas peetakse asutuste all silmas ministriume (MIN), ametid ja inspeksioone (AMI) ja põhiseaduslikke institutsioone (PSI), kui ei ole märgitud teisiti.

⁷⁴ Vt Avaliku teenistuse veeb. Koolitusstatistika. Kättesaadav: <http://www.avalikteenus.ee/?id=10694>, 15. juuli 2011.

puuduvad). Teine põhjus võib seisneda laiemas riigivalitsemise korralduses, kus nii tegevusi kui ka eelarvet planeeritakse samuti pigem lühiajalises perspektiivis. Kolmas põhjus võib olla ka asutuste tasandi väga erineva professionaalsusega personalitöös. Neljandaks võib oma osa olla selles ka hiljutisel majanduskriisil, mille tõttu külmutati või vähendati mitmel pool personali arendustegevusi.

2.7.2. Koolitus- ja arendustegevuse teemad ja sihtgrupid

Varaseimad andmed avaliku teenistuse täienduskoolituse teemade kohta pärinevad aastatest 1997-1998⁷⁵, mil kolm suuremat koolitusvaldkonda olid keele-, arvuti- ning õiguslane õpe. Sellele järgnesid majandus/rahandus ning juhtimine. Tol ajal olid veel üsna tagasihoidlikul kohal EL alane koolitus, tasemekoolitus, personalitöö koolitus ja sotsiaal- ja tervishoiualane koolitus. Aastaks 2003 saavutasid suurima mahu nn eurokoolitused (eriti ametite ja inspeksioonide ning ministeeriumide grupis) ja klienditeeninduse koolitused (viimane eriti ametite ja inspeksioonide grupis).⁷⁶ Neil aastatel kasvasid stabiilselt ka personalijuhtimise, raamatupidamise, sisekontrolli, infotehnoloogia, sotsiaaltöö ja majandusalaste koolituste mahud.

Vaadates aastate 2003-2007⁷⁷ teemasid ilmneb kasvav trend eelkõige suhtlemispsühholoogia-, õigus- ja juhtimisalastes koolitustegevustes. Seejärel aga vähenes aastatel 2006-2010 keelekoolituste maht ja rohkem pandi rõhku asutuse põhitegevusvaldkondades toimuvatele koolitustele ja juhtimiskoolitustele⁷⁸. Aastal 2010 koolitati rohkem sellistel teemadel nagu õigus, infotehnoloogia ja suhtekorraldus⁷⁹.

Praegu on asutustes prioriteetseim ja mahukaim **vastava töövaldkonna erialane koolitus**. Sellele järgnevad keele-, juhtimis-, meeskonna- ja muude üldoskuste koolitused (vt graafik 2). Vaadates koolitusstatistikat asutuste gruppide lõikes saab öelda, et ministeeriumides ja põhiseaduslikes institutsioonides on esimesel kohal keeleõpe, millele järgnevad vastavalt asutuse põhitegevuse ja õiguslased koolitused. Kuigi keeleõppe maht on paaril viimasel aastal vähenenud, on see endiselt suur. Kui teistes asutustegruppides on valdkonnad võrdsemalt jaotunud, siis ametite ja inspeksioonide seas moodustab lõviosa (50-68% erinevatel aastatel) asutuse põhitegevusega seotud koolitus ja muud valdkonnad on marginaalsed. Ka intervjueeritud koolitus- ja personalijuhtide hinnangul on viimastel aastatel erialase koolituse olulisus tõusnud ja valikutes eelistatakse seda üldoskuste koolitusele. See kinnitab omakorda, et piiratud ressursside tingimustes seatakse koolitustes tähtsaimaks konkreetse ametikoha eesmärgid ning avaliku teenistuse kui terviku ning indiviidi tasandi eesmärgid jäävad võrreldes nendega tagaplaanile.

75 Koolitusstatistika 1997-1998. Kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/Uuringumat/THN.pdf>, 1. oktoober 2011.

76 Koolitusstatistika 1999-2003. Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/ATAR_2003_koolitus_VEEBIVARIANT.pdf, 1. oktoober 2011.

77 Koolitusstatistika 2003-2007. Kättesaadav:

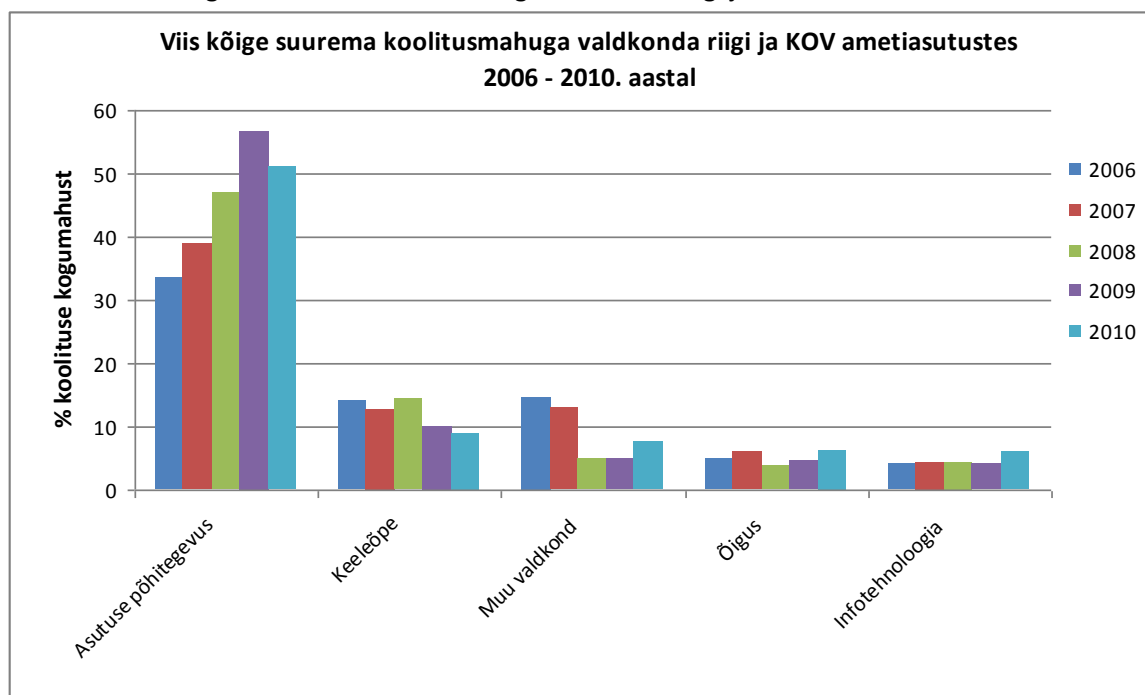
http://avalikteenistus.ee/public/Avaliku_teenistuse_koolitus_Kivinuk_veebi.pdf, 1. oktoober 2011.

78 Koolitusstatistika 2006-2010. Kättesaadav:

http://www.avalikteenistus.ee/public/Altermann_koolitusstatistika_18_05_2011.pdf, 1. oktoober 2011.

79 Ibid.

Graafik 2. Viis kõige suurema koolitusmahuga valdkonda riigi ja KOV ametiasutustes 2006-2010



Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika, 2011

Üldistatult võib öelda, et koolitusteemad on kümnekonna aasta jooksul mitmekesistunud ning viimase viie aasta jooksul on kasvanud asutuste tegevusvaldkonna põhine koolitus (ca 35%-lt ca 50%-ni koolituste kogumahust) ning vähenenud on keelekoolitused (ca 15%-lt 9%-ni). Juhtimis-, õigus- ja IT-alane koolituse maht on aastate lõikes varieerunud, kuid püsinud vahemikus ca 4%-8%.

Aastatel 1999-2007 moodustasid suurimad koolituste **sihtrühmad** pea kõigis asutuste gruppides kõrgemad ametnikud (40-60% koolitusmahust erinevatel aastatel) ning vanemametnikud (30-60%)⁸⁰. Erandiks siinkohal ametite ja inspeksioonide grupp, kus oli kõige suurem koolitusmaht vanemametnikel (50-70% koolitusmahust erinevatel aastatel). Kõige väiksemas mahus said koolitustest osa nooremametnikud (keskmiselt 10-15%, erandiks ametid ja inspeksioonid ühel aastal 40%). Üldjoontes peegeldab see statistika avaliku teenistuse koosseisu. Avalikus teenistuses tervikuna on ametnike põhigruppide lõikes kõige rohkem vanemametnikke ning ametnike põhigruppide lõikes osalesid koolitustel kõige suuremas mahus vanemametnikud. Samas tippjuhtide koolitusmaht osaleja kohta on läbi aastate olnud suurem. Näiteks 2010. aastal oli ühe riigiametnikust osaleja kohta keskmiselt 36,7 koolitustundi ehk 5,3 koolituspäeva. Kui võrrelda vastavat koolitusmahtu tippjuhtide koolituse mahuga, siis tippjuhid osalesid koolitustel keskmiselt 16,5 koolitustundi ehk ligikaudu 2,3 koolituspäeva võrra rohkem kui riigiametnikust osalejad keskmiselt.⁸¹

Koolitustel **prioriteetsete sihtgruppide** väljatoomine ei ole asutustes märkimisväärselt levinud. Prioriteetidid sõltuvad suuresti vastava asutuse valdkondlikust spetsiifikast (nt Justiitsministeerium - juristid, Välisministeerium – konsulaarametnikud, roteerujad, uued diplomaadid). Eraldi sihtrühmana toodi välja juhte ning osades asutustes on hakatud eraldi tähelepanu pöörama järelkasvu tagamisele.

Koolitustundide maht ühe osaleja kohta oli 2010. aastal suurim kõrgemate ametnike seas (45 tundi aastas) ning madalaim nooremametnike hulgas (23 tundi aastas) (vt tabel 9). Viie aastaga on ametnike koolituses osalemise keskmine maht vähenenud ca 25%, suurim on vähenemine olnud

⁸⁰ Koolitusstatistika 1999-2003. Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/ATAR_2003_koolitus_VEEBIVARIANT.pdf, 1. oktoober 2011. Koolitusstatistika 2003-2007. Kättesaadav:

http://avalikteenistus.ee/public/Avaliku_teenistuse_koolitus_Kivinuk_veebi.pdf, 1. oktoober 2011.

⁸¹ Koolitusstatistika 2006-2010. Kättesaadav:

http://www.avalikteenistus.ee/public/Altermann_koolitusstatistika_18_05_2011.pdf, 1. oktoober 2011.

viimasel paaril aastal. Ühelt poolt näitab see eelarvekärbete mõju, ent võib osaliselt olla ka märk alternatiivsete arendustegevuste suuremast levikust.

Tabel 9. Koolitustundide arv ühe osaleja kohta kõrgemate, vanem- ja nooremametnike hulgas⁸²

Aasta	Kõrgemad ametnikud	Vanemametnikud	Nooremametnikud	Keskmine tundide arv ühe osaleja kohta
2006	51,4	42,3	21,1	43,5
2007	62,9	39,0	25,7	44,1
2008	52,2	40,5	25,9	43,0
2009	42,1	31,7	19,1	33,8
2010	45,1	29,6	23,3	32,9

Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika, 2011

2.7.3. Koolitusvajaduste selgitamine asutuste tasandil

Valdavalt toimub koolitusvajaduse info kogumine asutustes iga-aastaste arenguevestluste käigus – need viiakse enamasti läbi aasta lõpus, harvemini aasta alguses. Samas on ka asutusi, kus koolitusvajadusi kaardistatakse eraldiseisvalt arenguevestlustest (nt Politsei- ja Piirivalveamet), mis illustreerib, et praktikad erinevad asutuste lõikes. Siiski tuleb mainida, et kõigis asutustes ei toimu kõigi ametnikega regulaarselt arenguevestlusi. Sõltuvalt asutuse töökorraldusest jõuavad ametnike koolitusvajadused erinevatel viisidel koolitusjuhini, kes koostab selle põhjal asutuse koolitusvajaduse koondi. Info koondamine käib osades asutustes tavalise tekstidokumendi ja Exceli failide abil (enamikes intervjuueeritud asutustes) või elektroonilise vormi ja andmebaasi vahendusel (nt Välisministeerium). Lisaks arenguevestluste käigus väljatoodud koolitusvajadusele saab koolitusjuht infot üldisema koolitusvajaduse kohta küsida valdkondade üksuste juhtidelt ning asutuse juhtkonnalt (kantsler, asekanclerid). Näitena võib tuua, et õiguskoostamise valdkonnas konsulteeritakse mitmel pool eraldi õigusosakonna juhatajaga, kuna tal on selles vallas ekspertteadmised. Koolitusvajaduse põhjendatuse hindamine algab tavaliselt üksuse juhi hinnanguga.

Asutuse koolitusplaan valmib enamasti kalendriaasta esimestel kuudel. On asutusi, kus koolitus- ja arendustegevusi planeeritakse pikemaks ajaks kui üheks aastaks (nt 2-aastases koolitusstrateegias või kajastatakse koolituseesmärke organisatsiooni arengukavas). Enamasti planeeritakse asutuste tasandil koolitus- ja arendustegevusi vaid eelolevaks aastaks. Osades asutustes on koolitusplaan ametlik dokument, mille kinnitab asutuse juht käskkirjaga, teistes asutustes saab see küll juhtkonna heakskiidu, ent ametlikult ei kinnitata. Ametnike kirjelduste põhjal saab öelda, et plaanid on erineva detailsusastmega. Tavapärane on plaani korrigeerimine aasta jooksul vastavalt tekkinud vajadustele või muutunud võimalustele (nt koolituseelarve vähendamine või suurendamine aasta jooksul).

Üldistatult võib öelda, et arenguevestlustel tuginev koolitusvajaduse selgitamine ei ole piisavalt süstemaatiline ning keskendub pigem indiviidi tunnetatud vajaduste rahuldamisele. Süsteemsemat analüüsi ja järeldusi ning järjepidevamat arendustööd võimaldaks teha näiteks kompetentsimudelile või kvalifikatsioonikavale tuginev koolitusvajaduse hindamine. Selline lähenemine toetaks paremini avaliku teenistuse kui terviku eesmärkide täitmist ning samuti ametikoha eesmärkide saavutamise jälgimist ning teadlikku juhtimist.

⁸² Kõrgemate ametnike, vanemametnike ja nooremametnike koolitustundide arv on saadud, koondades asutuse gruppide (AMI, KOV, MIN, MV, PSI) koolitustundide arvu kõrgemate ametnike, vanemametnike ja nooremametnike lõikes.

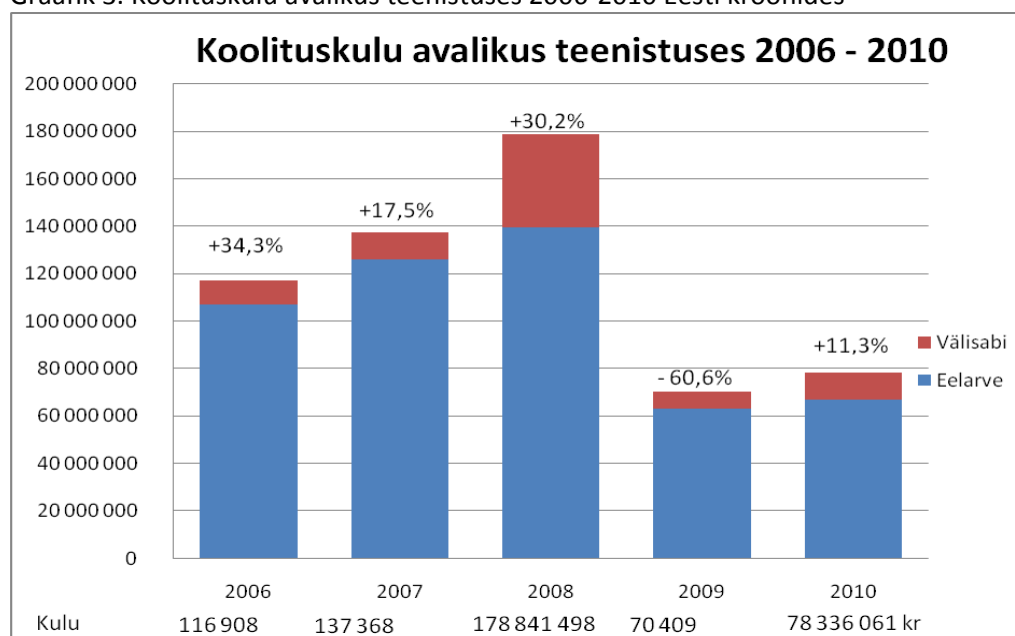
2.7.4. Asutuste ressursid koolitus- ja arendustegevuseks

Käesolevas osas käsitletakse asutuste tasandi koolitus- ja arendustegevustel kasutatavaid ressursse – inimesed, eelarve, IKT ja e-õppevahendid ning koolitusmaterjalid.

Inimressurs. Koolitus- ja arendustegevuste suunamiseks on asutuste personaliosakonnas tavaliselt 1-2 ametikohta⁸³, kellest üks tegeleb eelkõige planeerimisega ja koordineerimisega ning teine peamiselt koolituste korraldamisega. Erandlik on näiteks Välisministeerium, kus on koolitusbüroo 4 ametikohaga (viivad palju koolitusi ise läbi, sh sisekoolitajate abiga). On ka asutusi (nt väiksema ametnike arvuga põhiseaduslikud institutsioonid), kus koolitusjuhil/spetsialistil on lisaks koolitustegevuse koordineerimisele ka teisi ülesandeid. Asutuste praktikad koolitustegevuse juhtimisel on erinevad, näiteks, mida detsentraliseeritum on koolitustegevus asutuse sees, seda enam on see valdkondlike osakondade kujundada ning keskselt koordineeritakse koolitust üsna pehmelt (nt Justiitsministeerium).

Eelarve. Viimaste aastate majanduskriis on tuntavalt mõjutanud asutuste võimalusi ametnike koolitamisel ja arendamisel. Rahandusministeeriumi avaliku teenistuse koolitusstatistika⁸⁴ kokkuvõttena saab öelda, et kui 2009. aastal kahanesid koolituskulud võrreldes 2008. aastaga keskmiselt 60,6%, siis 2010. aastal toimus mõningane taastumine ning koolitusvaldkonna vahendite maht ametiasutustes suurenes 11,3%. Rahastamine suurenes eelkõige tänu välisabi aktiivsemale kasutamisele.

Graafik 3. Koolituskulu avalikus teenistuses 2006-2010 Eesti kroonides



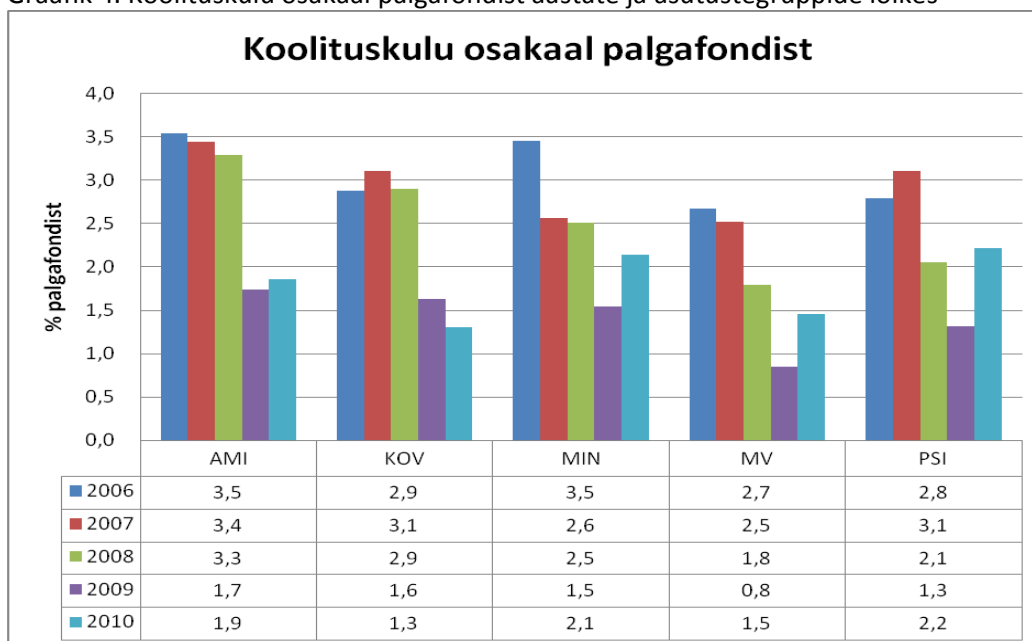
Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika, 2011

Graafik 4 allpool toob välja koolituskulu osakaalu palgafondist aastate ja asutusegruppide lõikes. Kõrvutades 2010. aasta andmeid, saab välja tuua, et ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide koolituseelarved on hakanud kriisi järel taastuma. Samas kohalikes omavalitsustes veel koolituskulude taastumist näha ei ole. Samuti ei ole veel ametid, inspeksioonid ega maavalitsused jõudnud taastada kriisieelset taset.

⁸³ Kõikide valitsusasutuste ja põhiseaduslike institutsioonide koosseisudest ei ole nimetuse järgi võimalik koolitusega tegelevaid ametikohti eristada, seega tuginetakse siinkohal intervjuudest saadud infole.

⁸⁴ Avaliku teenistuse veeb. Koolitusstatistika. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10694>, 15. juuli 2011.

Graafik 4. Koolituskulu osakaal palgafondist aastate ja asutustegruppide lõikes



Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika, 2011

Käesoleva analüüsi käigus intervjueeritud asutuste esindajate sõnul on koolitusele mõeldud eelarve mahud viimastel aastatel kindlasti vähenenud ning see on mõjutanud nii koolituste kogumahtu kui ka koolitusvormi valikut. Leiti, et mida prioriteetsemaks peab asutuse juhtkond koolitus- ja arendustegevust, seda vähem on eelarvet kärbitud. Samas on nendes asutustes, kus koolitusvajadused ületasid koolituseks eraldatud vahendite mahu juba enne majanduslangust, kahanenud eelarve mõjutanud koolitusvõimalusi veelgi tugevamalt (eelkõige ametite ja inspektsioonide grupp). Nende asutuste koolitusjuhid leidsid, et piiratud vahendite tingimustes on langenud inimeste motivatsioon koolitustel osaleda, kuna vajadustele vastava koolituse saamise tõenäosus on väga väike ja/või ollakse igapäevase tööga niivõrd hõivatud, et koolitusel osalemiseks on raske tööaega leida.

Paljud asutused on kasutanud võimalust taotleda toetust koolitus- ja arendustegevusteks inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ meetmetest „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“ (meetmest rahastatakse nii keskset koolitust ja tippjuhtide arendamise programme kui ka avatud taotlusvoorudena organisatsiooni arendamisele ja ametnike stažeerimisele suunatud koolitus- ja arendustegevusi). Seisuga august 2011 on antud meetmest rahalisi kohustusi võetud ca 82% ulatuses (ca 6,08 miljonit eurot) ja väljamakseid teostatud ca 51% ulatuses (ca 3,82 miljonit eurot) kogueelarvest (7,45 miljonit eurot). Struktuurivahendite taotlemine on võimaldanud käivitada ja läbi viia süsteemseid arendustegevusi (nt juhtide arenguprogrammid mitmes asutuses, kompetentsimudeli loomine Sotsiaalministeeriumis jne). Välisvahendeid taotlenute sõnul on konkurents üha suurem ja palju häid ideid jääb rahastamata. On selge, et välisvahendite taotlemise võimalus on mõjutanud asutusi oma tegevusi paremini läbi mõtlema ja pikemaajalisi plaane tegema. Samas on avatud taotlusvoorudest rahastatavate koolitus- ja arendustegevuste mõju kogu süsteemile siiski piiratud. Võib eeldada, et aktiivsemad avatud voorudest raha taotlevad asutused on niigi arengus kaugemale jõudnud. Samuti tasuks edaspidi rohkem tähelepanu pöörata koostöö soodustamisele nt valitsemisala asutuste seas ning omavahel seotud valdkondades erinevate valitsemisalade vahel.

IKT võimaluste kasutamine on asutuse eri- ja arendustegevustes on IKTga seostatud kahte tüüpi lahendused – tegevusi toetavad elektroonilised süsteemid ja andmebaasid ning e-õppelahendused. Leidub asutusi, kus on kasutusel nõ täislahendus – arenguvestluse tulemused

kantakse vastavalt etteantud vormile andmebaasi ning koolitusspetsialistil on võimalik sealt vastavalt vajadusele väljavõtteid teha (nt Välisministeerium). Läbiviidud intervjuude põhjal võib järeldada, et valdavalt jäädvustatakse arenguestluste tulemused tekstifailina ning koolitusvajaduste koond tehakse Exceli failina. Nutikamate IKT lahenduste laialdasem kasutamine aitaks kaasa personalitöö ja koolituse tõhususe parandamisele ja jätaks tehnilise andmete koondamise ning süstematiseerimise töö kõrval rohkem aega sisulisele analüüsile ja koolitusvajaduste planeerimisele.

E-õppevahendite loomise ja kasutamise osas on samuti praktika mitmekülgne. Miinimumtase on see, et asutuse siseveebis või võrgukettal on koolitus- ja abimaterjalide rubriik, kus huvilised saavad ülespandud materjalidega tutvuda ning neid vajadusel oma töös kasutada. On loodud ka e-kursusi iseõppimiseks, kuhu ametnikke suunatakse. Samuti viiakse läbi juhendatud e-õppe kursusi (nt kasutades e-õppe keskkonda Moodle). Hinnanguliselt on kõige kasutatavamad juhendatud e-õppe kursused ja iseseisva õppe tarbeks loodud kursused (nt dokumendihalduse teemal). Koondatud passiivsed õppematerjalid (toimunud koolituste slaidid jms) leiavad küll kasutust, ent vähem. Näiteks Riigikogu Kantseleil on hea koostöö Eesti Rahvusraamatukogu poolt koondatavate materjalide vahendamiseks ja vastavalt nende vajadustele koostatavate uudiskirjanduse ülevaadete saamiseks. E-õppevahendite kasutamise ja iseõppe potentsiaal avaliku teenistuse täienduskoolituses on veel suuresti kasutamata. Selle kasutamine võimaldaks kordades rohkematel ametnikel osa saada koolitusest, vähendaks regionaalset ebavõrdsust koolitusele ligipääsul, võimaldaks kasutada uudseid ja interaktiivseid õppemeetodeid. Praegu on e-õppe ja iseseisva õppe suurema kasutuse barjääriks nii see, et ei ole loodud piisavalt õppevahendeid ning need ei ole huvilistele kättesaadavad, kui ka see, et ametnikke ei suunata ja motiveerita neid võimalusi otsima ja kasutama.

Õppematerjalide asutustevaheline jagamine ja avalik kättesaadavus ei ole levinud. Siin on märkimisväärne erinevus 1990ndate praktikaga, mil loodi kogu avaliku teenistuse tarbeks koolitusmaterjale ja need on siiani vabalt kättesaadavad (samuti kasutusel, kuid sisuliselt ajalooliseks muutumas). Kuna koolitusmaterjalid ei ole üldjuhul avalikult kättesaadavad, siis ei ole võimalik nende kvaliteeti hinnata. Loodavate õppematerjalide jagamine aitaks ressursse tõhusamalt kasutada ning tagada ka koolitusmaterjalide paremat kvaliteeti. Lisaks oleks materjalidele ligipääsust abi tagasihoidlikumate koolituseelarvete asutustele (nt KOVidele).

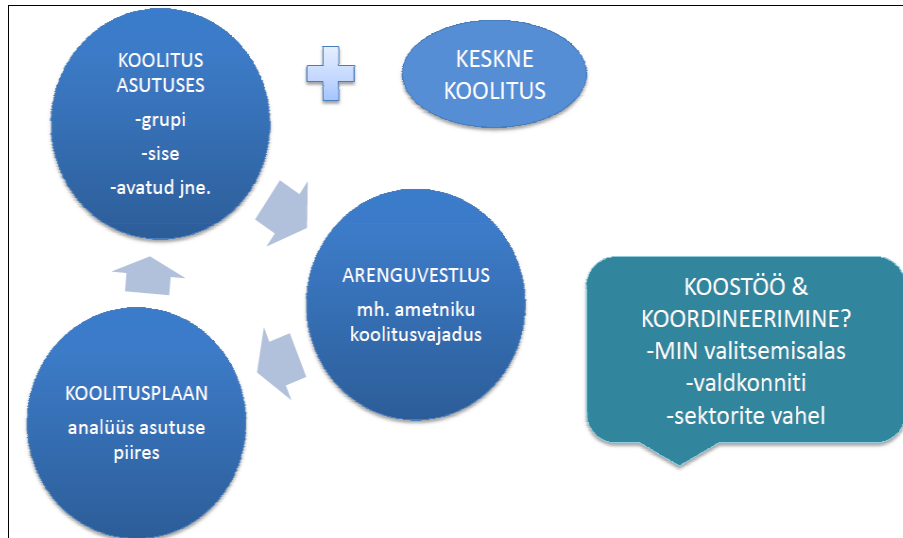
2.7.5. Koolitus- ja arendustegevuse korraldus

Asutuse tasandi koolitus- ja arendustegevust iseloomustabki antud asutuse kesksus ning laiemalt valitsemisala või avaliku teenistuse vajadustega vähene seostatus. Asutusekeskselt hinnatakse igaaastaste arenguestluste käigus oma teenistujate koolitusvajadust, koostatakse koolitusplaan ning planeeritakse koolitused (vt joonis 6).

Valdavalt on koolitus- ja arendustegevus Eesti valitsusasutustes ja põhiseaduslikes institutsioonides personaliüksuse poolt juhitud, ent on erandeid. Personaliüksusepoolse juhtimise all peame silmas seda, et koolituseelarvet juhitakse, koolitusvajadust hinnatakse ja tegevusi planeeritakse personaliarendusega tegelevas üksuses. Ent on asutusi, kus on kasutusel nõupearaha süsteem, mille järgi koolitusraha on üksuste vahel jaotatud ning koolitustegevuste osas on suurem valikuõigus üksuste juhtidel.

Ministeeriumi roll ja vastutus oma valitsemisalas ametnikkonna arendamisel on praegu õiguslikult määratlemata. Seetõttu on ka ministeeriumide praktika oma valitsemisalas koolitus- ja arendustegevuste suunamisel erinev. Läbiviidud intervjuude põhjal võib väita, et süsteemset lähenemist valitsemisala sees esineb vähe, pigem on tegemist mitteformaalse koostööga personali- ja koolitusjuhtide vahel. Samas toimub osa koolitusalasest koostööst otse valdkonna eri osakondade vahel (nt ministeeriumi ja ameti vastavad osakonnad) ning see info ei pruugi jõuda ministeeriumis koolitustegevuste koordineerijani.

Joonis 6. Ametnike koolitus on valdavalt asutusekeskne



Allikas: autorite koostatud

Ühe positiivse näitena võib tuua Keskkonnaministeeriumi, mille valitsemisalas on süsteemsemalt käivitatud koostöö ametnike koolitus- ja arendustegevuste vallas. Toimuvad regulaarsed kohtumised ministeeriumi ja valitsemisala asutuste personali- ja koolitusjuhtide vahel: vahetatakse koolitusvajadusalast informatsiooni, hiljuti töötati välja ministeeriumi ja valitsemisala asutuste vahelist ametnike lühiajalist mobiilsust võimaldav raamistik (käesoleva analüüsi ajaks ei olnud veel praktikasse rakendatud).

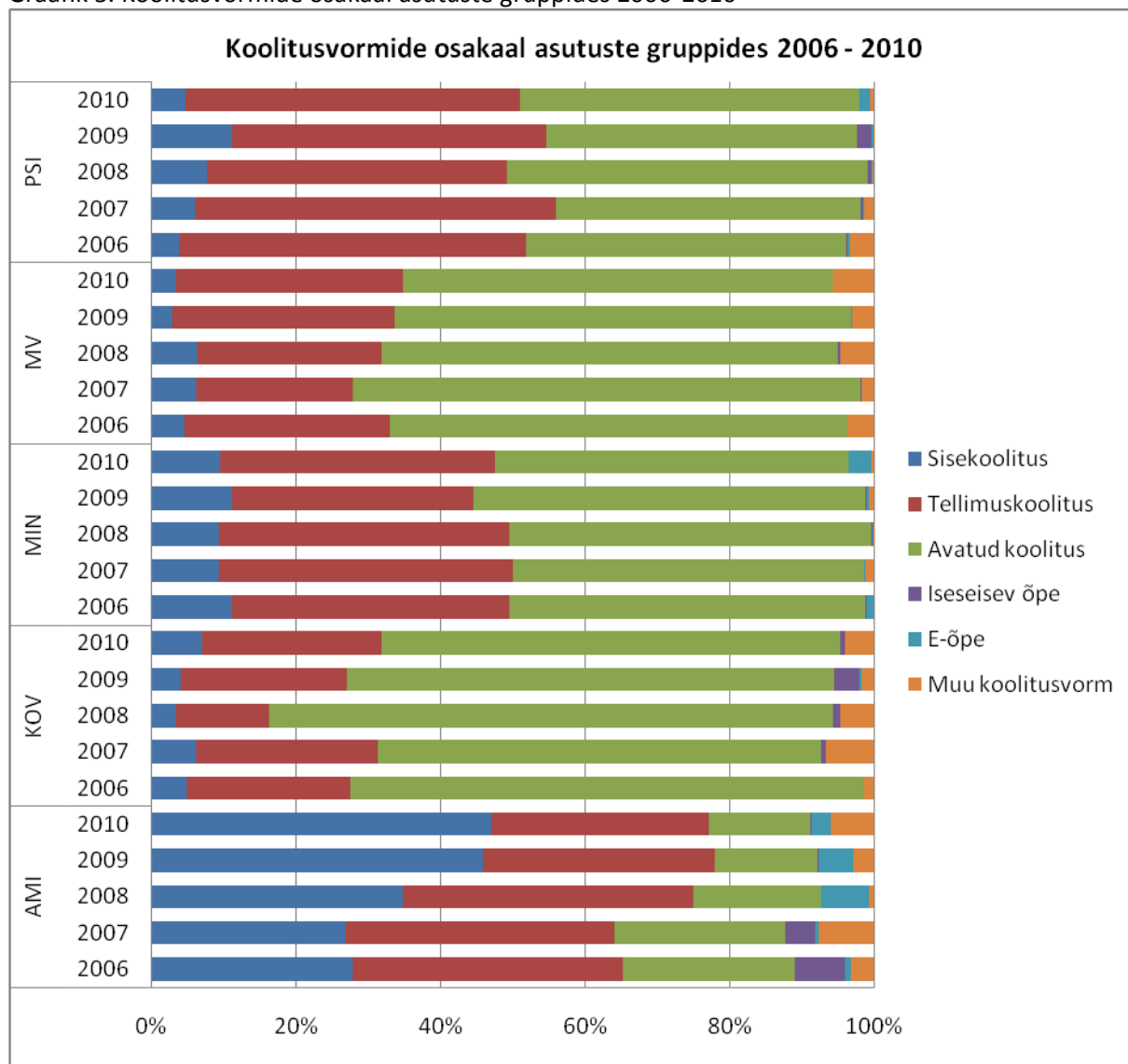
Lisaks koostööle ministeeriumi valitsemisalas saab tuua näiteid kahepoolsest koostööst asutuste vahel. Näiteks Välisministeerium teeb koolituse vallas koostööd EASiga, kuna neil on nt majandusdiplomaatia teemadel väga sarnased vajadused. Samuti koolitab Välisministeerium teiste ministeeriumide välisesindustesse teenistusse suunduvaid ametnikke ja nende abikaasasid. Riigikontroll teeb koostööd Rahandusministeeriumiga, kes koordineerib audiitorite tegevust. Huvitav näide on ka Justiitsministeerium, mis teeb oma ametnike juriidilise koolituse valdkonnas koostööd Riigikohtu koolitusosakonnaga. Nimelt osalevad ministeeriumi ametnikud suures mahus Riigikohtu poolt korraldatud õiguslastes koolitustes.

On selge, et poliitikakujundamise ning õigusloome käigus tulevad esile koolitusvajadused kohalike omavalitsuste ametnikele. Praegu asutuste personali- ja koolitusjuhid neid vajadusi ei adresseeri ega oma selliste vajaduste kohta ka ülevaadet. Vastavalt oma vajadustele tegelevad nende küsimustega valdkondlikud osakonnad. Üldistatult võib öelda, et ministeeriumid kohalike omavalitsuste ametnike koolitusvajaduse kohta oma tegevusvaldkonnas infot süsteemselt ei koonda.

2.7.6. Erinevad koolitus- ja arendustegevuse vormid

Asutuse tasandil on kasutuses erinevad koolitusvormid: sisekoolitus, tellimuskoolitus, avatud koolitus, iseseisev õpe, e-õpe. Muude koolitusvormidena saab käsitleda arendustegevusi nt mentorlus, stažeerimine, ametnike mobiilsus. Praegu üldist avaliku teenistuse mobiilsust toetavat raamistikku ei ole, kui välja jätta välisesteenistust puudutav rotatsioonisüsteem; samas on mitmed asutused *ad hoc* praktiseerinud ajutist stažeerimist või teatud perioodiks ametniku töötamist teises asutuses.

Graafik 5. Koolitusvormide osakaal asutuste gruppides 2006-2010⁸⁵



Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika, 2011

Sisekoolituse maht on viimastel aastatel enamikes asutustes kasvanud; kõige suurem on kasv olnud ametite ja inspeksioonide grupis. Ministeeriumides on sisekoolituse maht püsinud samas suurusjärgus. Samas on jõutud probleemideni, et sisekoolitajaid on raske motiveerida ja sisekoolituste korraldamisel ühtsed põhimõtted puuduvad. Inimesed ei ole huvitatud ilma (lisa)tasuta koolituse tegemast, kuna on põhitööga hõivatud. Peamised põhjused, miks eelistatakse sisekoolituste korraldamist, on esiteks asjaolu, et valdkonna parim ekspert on oma asutuses olemas ning teiseks saavutatakse seeläbi ressursside kokkuhoid.

Intervjuudes tõstatati olulise teemana avalikus teenistuses (asutustevahelise) sisekoolituse korraldamise võimalused ja vajadused. Nimelt on paljudes küsimustes kõige pädevamad eksperdid mõne teise valitsusasutuse ametnikud, kuid nende saamine asutusse koolituse läbi viima on keeruline. Õigusvaldkonnas on küll hea tava, et seaduse väljatöötajal on kohustus teha sel teemal koolituse tasuta, ent sellest ei olda väga huvitatud. Probleemaatilist olukorda on püütud lahendada erinevalt: näiteks on asutused vastastikku üksteise ametkondades viinud läbi sisekoolituse; mõnel puhul on teiste asutuste ametnikele koolitamise eest tasutud. Ilmselt oleks avalikus teenistuses

⁸⁵ Avaliku teenistuse veeb. Koolitusstatistika. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10694>, 15. juuli 2011.

sisekoolituste ja ametnike poolt üldisemalt läbiviidavate koolituste puhul tarvis välja töötada selged põhimõtteid ja alused, mis arvestaks ka avaliku eetikaga. Praeguseks on ametnikku koolitajana käsitletud huvide konflikti vältimise kontekstis „Huvide konflikti käsiraamatus ametnikele“⁸⁶.

Tellimuskoolitus ehk sisseostetav grupikoolitus oma asutuse ametnikele on intervjueeritud ametnike sõnul jätkuvalt üks olulisemaid koolitusvorme. Koolitaja valikul lähtutakse sageli asutuste varasemast kogemusest antud koolitajaga ja võetakse pakkumisi ka teistelt koolitajatelt (ka siis, kui koolituse maht ei kohusta pakkumisi võtma). Samas on enamikes valdkondades välja kujunenud kindlad koolituspartnerid. Samuti on palju spetsiifilisi valdkonnateemasid, kus Eestis ongi ainult mõni üksik ekspert. Koolitaja valikul lähtutakse ka koolituse vajajate eelistustest. Horisontaalsetest teemadest, nt juhtimiskoolituse valdkonnast toodi problemaatiliseks välja seda, et on kindel arv teada-tuntud koolitajaid, kes juba aastaid sisuliselt sama juttu räägivad. Koostööd eelistatakse teha koolitajatega, kes ennast arendavad ja uusi lähenemisi omandavad. Koolituste ettevalmistamiseks (lisaks lähteülesandele) on oluline osa vestlustel koolitajatega.

Intervjuudest selgus, et koolitusjuhid ja -spetsialistid tellivad koolitusi valdavalt nõ etteantud menüüst, mida turul pakutakse ning püüavad neid oma asutuse vajadustele vastavamaks kujundada. Vähelevinud on praktika, kus koolitus valmib nõ rätseptatööna just antud asutuse vajadustest tulenevalt. Siin võib olla põhjuseks nii ressursimahukus kui ka valdkonna sisulise ekspertiisi ja tellimisoskuse piiratus personaliosakonnas. Positiivse näitena võib välja tuua Riigikontrolli, kes on tellinud erinevatelt koolitajatelt oma täpsele lähteülesandele põhineva koolituste tsükli ning määranud iga sisulise mooduli eest lisaks koolitusspetsialistile vastutama vastava valdkonna ametniku.

Osalemine **avatud koolitustel** on intervjueeritud koolitusjuhtide sõnul selgelt vähenenud. Avatud koolitustel osalemine on vajaduspõhine ja koolitustaotluste põhjal hinnatakse, kas vastaval ametnikul on oma tööülesannete täitmiseks antud koolitusel tarvis osaleda.

Keskse koolituse võimalused kasutatakse asutuste personalitöötajate sõnusti tänulikult ära, kuid kuna selle mahud on võrdlemisi väikesed, siis ei mõjuta see oluliselt asutuse koolitusplani kujundamist. Vajadus mitmete keskse koolituse raames pakutavate kursuste järele on oluliselt suurem kui pakkumine (intervjuudes mainiti näiteks eesti keelt, memode koostamise koolitust; samuti on mitmetele keskse koolituse raames toimunud koolitustele registreerunud palju rohkem huvilisi kui koolitusel kohti ning huviliste hulgast on sel juhul koostöös Rahandusministeeriumiga tehtud valik).

Osalemine **rahvusvahelistes koolitusprogrammides** (Riigikontroll, Riigikogu Kantselei, Välisministeerium) on mitmetele asutustele olnud oluline valdkonna arengutega kursisolekuks. Trend selles vallas on tõenäoliselt stabiilne või aeglaselt langev. Ühelt poolt on väliskoolitused väga kulukad ja teiselt poolt on Eesti oma arengus jõudmas tasemele, kus teised riigid ootavad juba meilt suuremat panust oma kogemuste levitamisel.

Lisaks traditsioonilisele koolitusele on kasutusele võetud erinevaid **arendustegevusi**. Näiteks on Välisministeeriumis käivitatud juhtide *coachingu* projekt (struktuurivahendite toel), mentorlus (uutele diplomaatidele) ja tugiisikud (sekretäridele). Samuti püütakse rohkem rakendada töökohal õppimist (inglise keeles *job learning*).

Järelkasvu tagamise programmide loomine on asutustes samuti hoogustunud. Näide Justiitsministeeriumist: juhtide järelkasvuks kesktasemel on välja töötatud ootused/kriteeriumid heale juhile, kaardistatud juhipotentsiaaliga inimesed asutuses, järgnevad hindamis- ja arendustegevused vastavatele ametnikele.

⁸⁶ Justiitsministeeriumi huvidekonflikti veebileht. Koolitamine. Huvide konflikti juhtumeid ja lahendusi. Kättesaadav: <http://huvidekonflikt.just.ee/50589>, 1. oktoober 2011.

Võimalused ametnike mobiilsuseks on intervjueeritute sõnul enamasti olemas, kuid need toimivad mitteformaalselt (st kokkulepete alusel konkreetsete isikutega, mitte süsteemina). Alles hiljuti on mõned personalijuhid asutuste tasandil hakanud tegema esimesi samme mobiilsuspõhimõtete sisseadmiseks. Üldiselt leiti, et algatus ametnike liikumiseks erinevate ametikohtade vahel peaks lähtuma üksusest, kus on tunnetatud vajadust selle järele. Kuna praeguseks ei ole Eesti avaliku teenistuse regulatsioonis selgeid mobiilsust toetavaid lähtekohti välja toodud ega kordasid välja töötatud, ongi nägemus mobiilsuse tähendusest, eesmärkidest ja vajalikest tegevussuundadest personalitöötajate seas väga erinev. Pikemaajalise ja süsteemse mobiilsuse takistusena saab välja tuua asutuste palgataseme erinevuse; madalama palgatasemega asutusse ei soovita liikuda (Välisministeerium). Näiteks Keskkonnaministeerium on 2011. aastal loonud võimaluse teatud mobiilsuseks oma valitsemisala sees, eelkõige nähakse ette lühiajalist stažeerimist (paar päeva kuni nädal). Sellise lühiajalise stažeerimise eesmärk jääb paratamatult üsna kitsaks, võimaldades parandada koostööd ja aidata kaasa spetsiifiliste tööalaste probleemide lahendamisele valitsemisalas.

2.7.7. Koolitus- ja arendustegevuse tulemuslikkuse hindamine

Intervjuude põhjal võib öelda, et valitsusasutustes ei toimu süsteemset koolitus- ja arendustegevuse tulemuslikkuse hindamist. Reeglina kogutakse (ise või koolituse läbiviija abiga) vahetut tagasisidet koolitustel osalenutelt. Näiteks Maksu- ja Tolliametis koostatakse selle põhjal paremate koolitajate pingerida. Samuti on levinud, et koolitusjuht küsib koolitusel osalenud inimestelt vahetut tagasisidet koolituse sobivuse ja kasulikkuse kohta.

Koolitustegevuste efektiivsust või mõju hinnatakse pigem kaudselt, nt juhi hinnangu kaudu inimese töösooritusele. Arenguvestlusi nähakse ühe moodusena saada infot koolitustegevuse tulemuslikkuse kohta. Samas leidsid intervjueeritud, et väga raske on leida otsest seost konkreetse koolitustegevuse ja inimese soorituse paranemise vahel. Kõige üldisemal tasandil võib otsida koolituse mõju ametnike asjatundlikkuse ja usaldusväärsuse uuringust, mida viidi iga-aastaselt läbi alates 2005. aastast kuni 2010. aastani.⁸⁷ Samuti annavad teatud taustainfot ametnike pühendumuse uuringud, milles on selgelt näha seos koolitusvõimaluste vähenemise ja ametnike pühendumise vahel.

Üldiselt võib järeldada, et kuna koolitus- ja arendustegevuse eesmärged ning vajadust ei hinnata terviklikult ja süstemaatiliselt, siis on ka selle tulemuslikkuse kvaliteetne hindamine raskendatud. Samas ei ole koolitus- ja arendustegevusi võimalik asjatundlikult juhtida ilma tervikliku hindamiseta.

2.7.8. Kokkuvõte

Avaliku teenistuse koolitussüsteemi detsentraliseeritud korraldus on kaasa toonud killustumise. Sisuliselt on iga asutus arendanud oma süsteemi (neis esineb küll formaalselt sarnaseid komponente nagu arenguvestluste läbiviimine, koolitusvajaduse kaardistamine, koolitusplaani koostamine jne) ja asutuste personaliarendust suunavad ühtsed strateegilised alused Eesti avalikus teenistuses puuduvad. Asutustevaheline koostöö koolituste läbiviimisel ja arendustegevuste kavandamisel on vähelevinud. Samuti ei tegele ministeeriumid reeglina süsteemselt oma valitsemisala asutuste koolitustegevuse toetamise ja suunamisega. Põhiseaduslikud institutsioonid on koolituse vallas veelgi enam eraldiseisvad, arendades pigem kontakte välismaal.

Praegu põhineb asutustes koolitusvajaduse hindamine suuresti arenguvestlustel, mis annab üksnes teatud vaate ametniku arenguvajadustele. Kui (üksuse) juht ei analüüsi meeskonda tervikuna, siis ei ole ka arenguvestluste käigus kaardistatud koolitusvajadus süsteemne ning ei toeta parimal moel asutuse eesmärkide saavutamist. Samas on vahetutel juhtidel keeruline ühtsetel alustel oma

⁸⁷ Rahandusministeeriumi info kohaselt alates 2011. aastast neid uuringuid samal kujul enam läbi ei viida.

meeskonna kompetentse ja arendusvajadusi hinnata, kui mingeid nõudeid või kompetentsitasemeid pole ühtselt kirjeldatud. Edumeelsemad ja süsteemsemad on selles valdkonnas olnud Sotsiaalministeerium (välja on töötatud keskastmejuhtide ja poliitikat kujundavate ametnike kompetentsimudel) ja Riigikontroll (koostatud on avaliku sektori välisauditeerimise kvalifikatsioonikava, mille alusel on toimunud ka koolitused), kes on loonud ühtse strateegilise aluse oma töötajate kompetentside arendamiseks. Sellist ühtset ja strateegilist kompetentside määratlemist, hindamist ja sellele tuginevat koolituste ja arendustegevuste kavandamist peaks avalikus teenistuses läbivalt toetama.

Koolitus- ja arendustegevusi planeeritakse suhteliselt lühiajaliselt, mis tähendab, et suuremateks muudatusteks ei valmistata süsteemselt ning võib oletada, et tegevused on pigem reaktiivset laadi (loogika „*tekkis probleem, püüame leevendada*“). Sellest järeldub, et üheks suureks nõrkuseks Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi puhul on võimetus ametnikkonda strateegiliselt ja pikaajalistest vajadustest lähtuvalt arendada. See aga omakorda pärsib riigi arengut ning võimet mitmekesiste väljakutsetega toime tulla.

Üks oluline infolünk on erinevate riigiasutuste tegevusest tulenevate koolitusvajaduste (nt laialdast mõju omavad seadusemuudatused) kohta info kogumise ja analüüsi puudulikkus. Sellele vajadusele ei pööra tähelepanu ka praegune keskse koolituse planeerimine ja info kogumine, mis keskendub horisontaalsetele laialdastele vajadustele (nt eesti keel, eetika, kaasamine). Intervjueeritute hinnangul oleks vaja spetsiifilisemaid kogu (või siis väga suurt osa) avalikku teenistust puudutavate muudatuste koolitusi keskselt läbi viia, mis aitaks tagada ühtsema praktika oluliste õigusaktide rakendamisel ja muudatuste elluviimisel (nt riigihanked, haldusmenetlus jms). Kuigi keskse koolituse planeerimisel on üldisi vajadusi arvesse võetud, ei ole keskse koolituse programmi mahu piiratus võimaldanud teatud vajadusi haarata, mis seletab ka intervjueeritavate sellist hinnangut.

Tugevused

- Suund tõhustamisele ja prioritseerimisele (sisekoolituse ja erialase koolituse kasvutrend).
- Teadvustatakse koostöövajadust.
- Katsetatakse uudsete arendustegevustega, milleks taotletakse aktiivselt ka lisavahendeid.

Nõrkused

- Lühiajaline ja valdavalt strateegilise aluseta koolitus- ja arendustegevuste kavandamine.
- Tulemuste/mõju hindamine on ebasüsteemne ja sageli pinnapealne.
- Valitsemisalas on koolitus- ja arendustegevuste osas koostöö institutsionaliseerumata.
- Riigiasutustevaheliste koolituste läbiviimise põhimõtted on paika panemata (ametnik koolitajana).
- Asutustel puudub adekvaatne ja ajakohane info teiste asutuste tööst tulenevast koolitusvajadusest oma ametnikele.

2.8. Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskuse roll ja toimimine

Kõrgelt arenenud riikide valitsemissüsteemides mängib keskne avaliku teenistuse koolitus- ja arenduskeskus väga olulist rolli, mida näitab ka eelpoolkirjeldatud riikide praktika. Eestis on seni täitnud vastavat rolli Sisekaitseakadeemias asuv Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (edaspidi ATAK). Alljärgnev analüüs toob välja mitmed struktuuralsed ja juhtimislisud kitsaskohad seoses ATAKi toimimisega Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemis, mis on takistanud ATAKil põhikirjaliste eesmärkide täitmist. Eraldi on rõhku pandud ATAKi suhestatusele teiste oluliste asutustega Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemis. Kuigi ATAK pakub suure osa avaliku teenistuse täienduskoolitusest, ei suuda ta tänases institutsionaalses, juhtimislisus ja finantseerimise raamistikus siiski täita mitmeid keske koolitusasutuse rolle, mis on rahvusvahelises praktikas välja kujunenud.

2.8.1. ATAKi moodustamise eesmärgid ja nende täitmine

ATAKi eelkäijaks on 19.01.1994 asutatud Eesti Haldusjuhtimise Instituut, mis omakorda oli Eesti Majandusjuhtimise Instituudi üks mantlipärijatest. Riigikantselei haldusalasse kuulunud Eesti Haldusjuhtimise Instituudi (edaspidi EHI) ülesandeks oli ametnike erialane ja ametialane täienduskoolitus Riigikantselei ja teiste riigi ning kohaliku omavalitsuse ametiasutuste tellimisel.⁸⁸ EHI teiseks oluliseks tegevuseks oli õppematerjalide väljaandmine. 1999. aastaks oli koostatud 14 erinevat õppematerjali avalikku teenistust puudutaval teemal (nt avalike organisatsioonide juhtimine, haldusaktid, riigi infosüsteemid). Alates 1. veebruarist 2003 nimetati EHI ümber Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuseks.⁸⁹ Sellele eelnes ligi aastane periood, mil vaeti läbi sisulised muudatusvajadused – vähendati koolitusteemade spektrit, keskenduti senisest enam avaliku sektori spetsiifikale ning loobuti kõrvalteenustest (nt majutus).⁹⁰

Avaliku teenistuse arenguvajadusi arvestava ühtse koolitus- ja kompetentsikeskuse väljaarendamise ning ressursside säästlikuma ja tulemuslikuma paigutamise eesmärgiga moodustati 01.10.2005 Riigikantselei haldusalas olnud Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse ning Siseministeeriumi haldusalas oleva Sisekaitseakadeemia täiendõppekeskuse (moodustati 01.01.2002) baasil Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus⁹¹ (edaspidi ATAK).

ATAKi tegevuse eesmärk on aidata kaasa ametnike kvalifikatsiooni tõstmisele ja avaliku halduse arengule koostöös Rahandusministeeriumi, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning koolitus- ja teadusasutustega. ATAKi üheks täiendavaks eesmärgiks oli siduda avaliku teenistuse täienduskoolitus tasemeõppega ning kujundada välja tugev partner avaliku teenistuse arendajale koolitus- ja arendustegevuste elluviimisel.⁹²

ATAKi koosseisus on 2011. a. seisuga 8 inimest: direktor, juhiabi, 5 valdkonnajuhti ja kliendisuhete juht. Töötajate puhul on tegemist projektijuhtidega, kes vahendavad koolitusi erinevates valdkondades. ATAKisse endasse ei ole koondunud ekspertiisi konkreetsetes avaliku halduse valdkondades, ATAKi enda töötajad reeglina koolitusi ei paku. Kui ATAKi loomisel oli üheks oluliseks argumendiks avaliku teenistuse täienduskoolituse sidumine tasemeõppega, siis praktikas väljendub selline seos üksikutel juhtudel (nt eesti keele koolitused). Nimetatud vastuolu tuleneb sellest, et ATAKi loomise ajal oli SKAs olemas Halduskolledž, kuhu oli koondunud mõningane sisuline ekspertiis.

⁸⁸ Riigikantselei (2000) *Avaliku teenistuse aastaraamat 1999*. Tallinn: Riigikantselei, Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

⁸⁹ Sisekaitseakadeemia majandusaasta aruanne 2005. Kättesaadav:

http://www.sisekaitse.ee/public/Uldosakond/PDF_failid/SKA_majandusaasta_aruanne_2005.pdf, 1. oktoober 2011.

⁹⁰ Riigikantselei (2003) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2002*. Tallinn: Riigikantselei.

⁹¹ Sisekaitseakadeemia põhimäärus (RT I 2010, 6, 20) § 15.

⁹² Vabariigi Valitsuse korraldus nr 477 "Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse ja Sisekaitseakadeemia täiendõppekeskuse ümberkorraldamine", punkt 1.

Halduskolledži sulgemisega⁹³ selline side tasemeõppe (st majasisese kompetentsi) ja täienduskoolituse vahel kadus. Sellega seoses muutus ATAK koolituse pakkujast vahendajaks, kelle toimimine ei ole seotud mitte majasisese kompetentsiga vaid koostöösuhetega erinevate koolitajatega. Selline olukord koos keskse rahastamise piiratusega (ning ebakindlusega) on toonud kaasa probleeme mitmete põhikirjaliste eesmärkide täitmisel. Alljärgnevas tabelis on kõrvutatud ATAKi põhimääruses ettenähtud ülesanded senise praktikaga (dokumendianalüüsi ja intervjuude põhjal).

Tabel 10. ATAKi põhikirjalised ülesanded ja nende täitmine

ATAKi ülesanded põhimääruse kohaselt	Ülesande täitmine
<p>Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike täienduskoolituse planeerimine ja korraldamine vastavalt riigi sisejulgeoleku ja avaliku halduse arengu- ning koolitusvajadustele, arvestades riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste koolitusvajaduste, akadeemia ning ATAKi strateegilise arengu- ning tegevuskavaga</p>	<p>Koolituse planeerimisel ja korraldamisel sõltub ATAK turukäitumisest, pakkudes koolitusi vastavalt sellele, mille järele on turul nõudlust. See takistab planeerimisele ja arendusele suunatud proaktiivse nõudluse tekitamist (nt uute kursuste või kompetentside järele) ja peegeldab vaid reaktiivselt olemasolevat nõudlust koolitusturul. Sisejulgeolekualaste koolituste maht on minimaalne, kuna koolitusi tellitakse otse Sisekaitseakadeemia kolledžitelt. ATAK ise koolitusvajaduse väljaselgitamisega ei tegele ning otsest sisendit Rahandusministeeriumist selles osas ei oma. Strateegilist arengu- ja tegevuskava ATAKil ei ole.</p>
<p>Koostöös kolledžite, koolitus- ja teadusasutuste, Riigikantselei ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustega järjepideva koolitus- ja arendustegevuse pakkumise tagamine</p>	<p>ATAK koos Sisekaitseakadeemia kolledžitega on Eesti avalikus teenistuses üks suurema mahuga koolituse pakkujaid. Samas on ATAKi projektipõhine rahastamine toonud kaasa olukorra, kus arendustegevustega ei tegelda.</p>
<p>Koolitusprogrammide ning õppe- ja meetodiliste materjalide väljatöötamise korraldamine koolitajatele ja koolitavatele</p>	<p>Koolitusmaterjale luuakse vaid konkreetsete koolitusprojektide tarbeks juhul, kui need on projekti raames ette nähtud. Nimetatud koolitusmaterjalide kvaliteedi üle puudub järelevalve ning need on reeglina kättesaadavad vaid konkreetsetel koolituskursusel osalejatele (või nende asutuste sisevõrkudes). See tekitab olukorra, kus ATAK ei ole antud raamides suutnud edasi arendada üldkasutatavaid koolitusmaterjale. See on eriti kahetsusväärne olukorras, kus koolitusrahasid on oluliselt kärbitud, mida teatud piirini saaksid asendada korralikud kaasaegsed õppematerjalid. ATAK ei ole loonud ka meetodilisi materjale ei koolitajatele ega koolitavatele, kuna selleks on puudunud konkreetne tellimus ja vastav rahastamine.</p>

⁹³ Sisekaitseakadeemia kodulehe andmetel lõpetati 2008. aastal üliõpilaste vastuvõtt halduskorralduse erialale.

<p>Riigi sisejulgeoleku ja avaliku halduse arenguga seotud rakendusuuringute korraldamine ja läbiviimine</p>	<p>Majasisesse kompetentsi puudumine on piiranud ka ATAKi võimalusi rakendusuuringute läbiviimisel. ATAK ei ole oma tegutsemise jooksul läbi viinud ühtegi eraldiseisvat rakendusuuringut. Paaril korral on osaletud pakkumuskutses, kuid ATAK pole osutunud valituks.</p>
<p>Koolitajatele nende arendamiseks arenguvõimaluste otsimine ja neile metoodilise abi andmine</p>	<p>ATAKi tegutsemine koolituse vahendajana tekitab probleeme ka koolitajate arendamisel, kuna koolitajad töötavad teistes organisatsioonides ning on ATAKiga seotud vaid üksikute (sageli ühekordsete) projektide kaudu. Selline institutsionaalne korraldus ei loo ATAKile piisavalt kontrolli koolituste kvaliteedi üle ning ei võimalda ATAKil kaasa rääkida koolitajate arendamisel. ATAK on küll mõningal määral panustanud oma töötajate arendamisse (EL haldussuutlikkuse tõstmise meetme raames), kuid mitte koolitajate arendamisse.</p>
<p>Oma pädevuse piires suhete arendamine koolitus- ja teadusasutustega Eestis ning teistes riikides</p>	<p>ATAKi koostöö teiste koolitajatega on projektipõhine ning taandunud suhete hoidmisele üksikute koolitajatega. Puudub institutsionaliseeritud organisatsioonidevaheline koostöö, millel oleks potentsiaali pikemaajalisel planeerimisel ja arendustegevuse korraldamisel. Puudub koostöö ülikoolide korraliste õppejõududega nii Eestis kui välismaal, mis tähendab, et teaduslik baas ATAKi koolitustegevuseks on minimaalne.</p>
<p>Rahvusvaheliste koolituste, seminaride ja konverentside ning välisriikide ametnike stažeerimise korraldamine Eestis</p>	<p>ATAK ei ole oma tegutsemisaja vältel suutnud üles ehitada toimivat koostööd välispartneritega ei koolitus-, konsultatsiooni- ega akadeemilise sektoriga, kuigi mõned püüdlused selles osas on tehtud. Välislektorite kõrgete tasude tõttu on nad jäänud kaasamata. Rahvusvaheliste konverentside, seminaride ja välisriikide ametnike stažeerimise korraldamisega ei ole tegeldud.</p>

Kokkuvõttes tuleb öelda, et kuigi ATAKi loomise eesmärgiks oli ressursside säästlikum ja tulemuslikum kasutamine, ei näita ATAKi toimimine selliste komplekssete eesmärkide saavutamist. Kuigi ATAK kasutab riigieelarvelisi vahendeid minimaalselt (vaid selles mahus, mil määral ta on konkurentsivõimeline kesksete koolitusvahendite saamisel), ei ole suudetud täita mitmeid ATAKi põhimääruses ette nähtud ülesandeid. Tegemist ei ole mitte ATAKi töötajate suutmatusega, vaid struktuuralse probleemiga, kus ATAKile on küll ette nähtud olulised ülesanded avaliku teenistuse koolitussüsteemis, aga ressursse (nii rahalisi kui institutsionaalseid) nende saavutamiseks pole antud. Mõnes osas võib isegi väita, et viimase kümnendi vältel on toimunud traditsiooniliste keske koolitusasutuse ülesannete täitmisel tagasimineku võrreldes EHI kogemusega. Kuna EHI puhul toetas iseteenitud tulusid ka keskne rahastamine, suudeti selle eest mitmeid olulisi ülesandeid täita (nt õppematerjalide loomine, koolitajate arendamine, koolitusvajaduse analüüsi läbiviimine,

rahvusvahelise koostöö arendamine). ATAKist seevastu on kujunenud tavaline koolitusturu pakkuja, kes osaleb riigihangetel võrdväärsel alustel teiste koolitus- ja konsultatsioonifirmadega. Kuigi riigihangete seadus võimaldab asutustel tellida ATAKilt koolitusi ilma täiendavate pakkumiste küsimiseta praktikas sellist võimalust ei kasutata (mingil määral on see nii seetõttu, et asutused ise on oma riigihangete korrad „üle reguleerinud“ ning ei kasuta koolituse jaoks seaduses tehtud erandeid). Kuna ATAKi finantseerimine toimub projektipõhiselt, ei ole selline korraldus loonud eeldusi ATAKi sisemiseks arendamiseks. Selline olukord on veelgi kindlustanud ATAKi staatust koolituse vahendaja ja nõ projektist-projekti liikuja ning mitte strateegilise avaliku teenistuse koolituse suunajana. ATAKist ei ole välja kujunenud avaliku teenistuse arendus- ja kompetentsikeskust, kuna olemasolevad rahastamise ja juhtimise mehhanismid ei ole selleks eeldusi loonud. Sellega seoses võib kahtluse alla panna ka ATAKi nimetuse, kuna reaalsuses on tegemist pelgalt ATKiga (avaliku teenistuse koolituskeskus).

2.8.2. ATAKi juhtimine ja seos keskse koordineerijaga

ATAKil on alates loomisest olnud mitmeid erinevaid juhte. Just tegevuse algusaastail vahetusid ATAKi juhid praktiliselt igal aastal (sellele lisandusid ka mitmed muutused Sisekaitseakadeemia juhtkonnas ning juhtide nägemustes), mis ei võimaldanud ATAKi identiteeti ja rolli avaliku teenistuse keskse koolitusasutuse korralduslikult välja kujundada ning kindlustada. Kui keskse koolitusasutuse roll on avaliku teenistuse süsteemis kord juba „kaduma läinud“, on seda hiljem palju raskem taastada.

ATAK on oma põhimääruse järgi Sisekaitseakadeemia (edaspidi SKA) akadeemiline struktuuriüksus⁹⁴. Kuigi SKA näol on tegemist Siseministeriumi valitsemisalas tegutseva asutusega, on Siseministeriumi roll ATAKi suunamisel praktiliselt olematu. Enne majanduskriisi töötas Siseministeriumis nn SKA haldur, kelle ametikoht seoses kärbetega koondati, mille tulemusel jaotati ülesanded erinevate Siseministeriumi ametnike vahel. Siseministeriumi huvi seoses SKAga on seotud sisejulgeolekualase koolituse ja täienduskoolituse arendamisega erinevate SKA kolledžite kaudu. Kuna ATAKi ja Siseministeriumi vahel ei ole ka rahalisi suhteid, võib Siseministeriumi huvi ja vastutust ATAKi suhtes pidada minimaalseks. Viimast näitlikustab fakt, kus uue siseministri esmavisiidil SKAse ei tulnud ATAKiga seonduv kordagi jutuks.

ATAK tegevuse üle teostavad järelevalvet rektor ja akadeemia nõukogu (kuhu kuulub ka ATAKi direktor). ATAK on aruandekohustuslik SKA rektori ees. ATAKi majandustegevuse kontrolli teostab SKA rahandusosakond. ATAK on oma finantsjuhtimises SKAst täiesti sõltumatu, makstes SKAle vaid oma tegevusega seotud kommunaalkulude eest. SKA tulevikuplaanid ATAKiga seonduvalt on seotud suurema rõhu asetamisega täienduskoolitusele. SKA juhtkond näeb ATAKit kui hästi töötavat täienduskoolituskeskust, millega tulevikus liita sisejulgeoleku valdkondadele suunatud kolledžite täienduskoolitustegevused. Samas eeldaks see olemasoleva praktika ümbervaatamist, selget otsust ja ühtlast lähenemist (st olukorda, kus kolledžid enam ise täienduskoolitust ei paku). Seega jääks SKA plaanide kohaselt SKA täienduskoolituskeskuse (sh ATAKi) huviaorbiiti sisejulgeolekualane täienduskoolitus, millega seotaks üldine avaliku teenistuse koolitus. Plaanide kohaselt kasutaks taoline täienduskoolituskeskus koolituste pakkumisel sisejulgeoleku alal kolledžitesse koondunud ekspertiisi. Avaliku teenistuse koolituste alal jääks keskuse rolliks olemasolevate koolitajate võrgustike säilitamine ning koolituse vahendamine. Viimane näitab SKA juhtkonna visiooni muutumist ATAKi osas: kui ATAKi ühinemisel SKAga oodati ATAKilt majasisese avaliku teenistuse kompetentsi väljaarendamist ning avaliku teenistuse üleseks kompetentsikeskuseks saamist koostöös Halduskolledžiga, siis praegune SKA juhtkond pooldab tänaseks kujunenud ATAKi rolli jätkumist, kus ATAK vaid *korraldab* erinevaid koolituskursusi ning ise majasisest avaliku halduse alast ekspertiisi ei oma.

⁹⁴ Vabariigi Valitsuse 28.01.2010. a määrus nr 12 „Sisekaitseakadeemia põhimäärus“ § 15, lg 1.

ATAKi tegevust suunab nõukogu, mida juhib Rahandusministeerium⁹⁵. ATAKi nõukogu juhtimine ning kesksete koolitusrahade suunamine on ainukesteks formaalseteks instrumentideks keskse koolituse koordineerija (Rahandusministeeriumi) ja keskse koolitusasutuse (ATAKi) vahel. Ühelt poolt on nõukogu pädevused nõrgad, et ATAKi tegevust sisuliselt suunata. Teine probleem on seotud sellega, et tegelikkuses pole ATAKi nõukogu paar viimast aastat koos käinud⁹⁶ (kuna formaalselt pole ATAKi nõukogu koosseisu kinnitatud), mistõttu puudub institutsionaliseeritud koostöö keskse koolituse koordineerija ja keskse koolitusasutuse vahel. Olukord, kus ATAK on pikka aega tegutsenud ilma nõukogu suunisteta näitab seda, et ühelgi osapoolel (Rahandusministeerium, SKA, ATAK) pole olnud piisavat motivatsiooni koostöösuhete formaliseerimiseks ning sisulise partnerluse väljaarendamiseks. Kommunikatsioon Rahandusministeeriumi ja ATAKi vahel on toimunud vaid ebaregulaarselt mitteformaalsel tasandil ning sõltuvalt üksikisikute käitumisest.

Rahandusministeeriumi roll EL struktuurivahendite rakendajana on veelgi süvendanud olukorda, kus Rahandusministeerium peab ATAKit kohtlema samadel alustel teiste koolituspakkujatega, kuna ATAK osaleb koolituste hangetel teiste organisatsioonidega võrdsetel alustel⁹⁷. Rahandusministeeriumi poole pealt võib siin potentsiaalselt täheldada teatavat rollikonflikti suhetes ATAKiga, kus ühelt poolt peaks keskne koolitusasutus toimima keskse koordineerija „käepikendusena“, teiselt poolt tuleb aga keskset koolituskeskust koolitushangetel käsitleda samadel alustel ülikoolide, äriühingute ja kodanikeühendustega.

Seetõttu on ATAKi puhul Eesti valitsemisüsteemis tegemist nii struktuurse kui juhtimisprobleemiga, mis on loonud aluse ebaselge strateegilise planeerimise, vastutus- ja järelevalvemehhanismi tekkeks avaliku teenistuse koolitussüsteemis. Sellest tulenevalt on ATAK oma tegevuses väga suures osas sõltumatu, ta ei saa praktiliselt sisendit oma töö planeerimiseks ja juhtimiseks ühestki valitsusasutusest. Samuti ei tegutse reaalselt ATAKi nõukogu, mis peaks kinnitama ATAKi strateegilise arengukava ja iga-aastased tegevuskavad. Sisuliselt ei teosta ükski valitsusasutus järelevalvet ATAKi kui avaliku teenistuse arendamise- ja koolitustegevuse institutsiooni üle, mis tähendab ühtlasi ka puudujääki demokraatlikus vastutus- ja valitsemisahelas.

Eespool tõstatatud probleemide näol ei ole tegemist vaid Eesti-sisese korralagedusega, vaid ka Eesti osalemise ja mainega rahvusvahelisel tasandil. ATAKi nimetus ja staatus muudavad ta osaks rahvusvahelistest kesksete avaliku teenistuse koolitusasutuste võrgustikest. Üheks selliseks on Euroopa kesksete koolitusasutuste direktorite võrgustik DIGMA (*Directors of Institutes and Schools of Public Administration*), mis käib kaks korda aastas koos ELi eesistujariigi eestvedamisel⁹⁸. Vastavatel kohtumistel esindavad teisi riike valitsusasutustega tihedalt seotud kesksete koolitusasutuste (nt Prantsuse ENA, Iirimaa IPA, Soome HAUS) tippjuhid, kellel reeglina on mandaat oma riigi esindamiseks avaliku teenistuse küsimustes. Kuna Eestis puudub toimiv side Rahandusministeeriumi ja ATAKi vahel, ei ole ülevaadet selle kohta, milliseid vaateid ATAK rahvusvahelistes võrgustikes esindab ning kuivõrd see haakub keskse koolituse koordineerija nägemusega. Samamoodi puudub ka teistpidine kommunikatsioon, kus Rahandusministeerium saaks regulaarset ülevaadet rahvusvaheliste koolitusasutuste võrgustikes toimuvast.

⁹⁵ Vabariigi Valitsuse 28.01.2010. a määrus nr 12 „Sisekaitseakadeemia põhimäärus“ § 15.

⁹⁶ Viimane ATAKi nõukogu koosolek toimus 12.11.2009.

⁹⁷ Juba aastaid pakutud koolituste puhul on Rahandusministeerium võtnud pakkumuse vaid ATAKilt, põhjendades seda pikaajalise koostööga. Uute tegevuste puhul on kohustus võtta võrreldavaid pakkumusi.

⁹⁸ Vt näiteks viimase kohtumise materjale: National Institute of Public Administration koduleheküljel. Upcoming meeting of the Directors of Institutes and Schools of Public Administration. Kättesaadav: <http://www.nki.gov.hu/en/international-relations/38-upcoming-meeting-of-the-directors-of-institutes-and-schools-of-public-administration>, 1. oktoober 2011.

2.8.3. ATAKi senine tegevus

Järgnev ülevaade ATAKi tegevusest on koostatud tuginedes Sisekaitseakadeemia 2005.-2010. majandusaasta aruannetele. Tegemist on ainsa enam-vähem järjepideva andmeallikaga ATAKi tegevusest, mis omakorda kinnitab järelevalveinstrumentide nõrkust. Veelgi enam, aasta-aastalt on SKA majandusaasta aruannetes ATAKi tegevusi üha vähem sisuliselt kajastatud ning esineb ka arvulisi vasturääkivusi.

Tabel 11. SKA ATAK tegevusnäitajate võrdlus aastate lõikes

Aasta	Aastakäive (kroonides)	Keskse koolituse osa ATAKi tuludes (kroonides)	Õppepäevade arv	Osalejad kokku
2005	7 260 691	358 922	506	5 773
2006	7 485 550	1 215 778	465	4 309
2007	7 224 987	655 973	452	5 318
2008 ⁹⁹	12 972 353	7 674 541	593	4 096
2009 ¹⁰⁰	10 534 639	4 088 961	665	3 476
2010	6 326 414	1 991 009	421	2 908

Allikas: autorite koostatud (Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei andmete ning Sisekaitseakadeemia majandusaasta aruannete põhjal)

Aruannetes¹⁰¹ kirjeldatakse põgusalt liitumisjärgseid raskusi 2005. aastal. Eelkõige jääb silma töömahu kasv ja töökultuuride erinevused. Samas on järgnevate aastate kohta kasutatud väljendeid „saavutanud stabiilsuse“ (2006) ja „saavutanud tööplaanis seatud eesmärgid“ (2008). Täpseimad on andmed 2006. aasta kohta. Näiteks on toodud välja, et 30% lektoritest olid Sisekaitseakadeemia õppejõud (sel ajal tegutses veel halduskolledž) ning kirjeldatud kliendigruppide jaotust. Koolitustel osalejatest 57% olid ametite-inspeksioonide töötajad, 17% kohaliku omavalitsuse ametnikud, 8% ministeeriumide, 6% maavalitsuste töötajad. Muudest asutustest kokku käis täienduskoolitustel 12% osalejaid.

Samal aastal hoogustus EL struktuurivahenditele konkureerimine (7 edukat projekti, suurimad koostöös toonase Piirivalveameti ja Päästeametiga) ja valmis 2 õppematerjali (teemasid ei ole nimetatud). 2005-2006. aastal toimus ATAKi töötajate tööalaste kompetentside arendamine. Realiseeriti 2 projekti, mis olid rahastatud RAK meetmest 1.4 üldeesmärgiga „Avaliku teenistuse arenguvajadusi arvestava, ATAK ja SKA liitumisel moodustuva, ühtse koolitus- ka kompetentsikeskuse väljaarendamine ning selle haldussuutlikkuse tõstmine“. Perioodil 2007-2013 planeeriti inimressursi arendamise rakenduskava prioriteetse suuna „Suurem haldusvõimekus“ alasuuna „5.4: Avaliku sektori koolitussüsteemi arendamine“ raames programm „Sisekaitseakadeemia ATAK arendamine“ eelarvega 487 149 eurot (7 622 222 krooni), mida 2010. aastal vähendati. Praeguse seisuga ametlik info (avalikteenistus.ee veebilehel) selle kohta: programmi planeeritud eraldiseisva tegevusena ellu ei viida, vaid lisati 2010-2011 keskse koolituse juurde. Antud otsus tulenes sellest, et Riigikantselei hinnangul ei pakkunud ettevalmistatud programmi tööversioonid uut kvaliteeti ja see polnud mitte kitsalt ATAKipoolse nägemuse küsimus, vaid tulenes laiemalt Sisekaitseakadeemia juhtkonna ootustest ja nägemusest ATAK tuleviku kohta.

2007. aasta tegevustest on olulisena mainitud ATAKi tegevusi tutvustavat kliendipäeva ja koolituskava levitamist olulisemate koolituse sihtgruppide seas. Samuti on nimetatud ATAKi töötajate (projektijuhtide) arendusprojekti, mis sisaldas muuhulgas stažeerimist Taani Avaliku Halduse Koolis.

⁹⁹ 2008-2009 olid erandlikud aastad seoses siseministeeriumi ja justiitsministeeriumi mahuka koolitusprojektiga, mida rahastati keskse koolituse 2004-2007 perioodi jääkidest.

¹⁰⁰ 2009-2010 mõjutas oluliselt koolitusmahtu PPA-le suunatud suuremahuline koolitusprojekt (rahaliselt üle 1,5 miljoni krooni), mida finantseeriti organisatsiooni arendamise skeemist.

¹⁰¹ Sisekaitseakadeemia majandusaasta aruanded 2005-2010. Kättesaadav:

<http://www.sisekaitse.ee/ska/akadeemiast/tutvustus/avalikud-dokumendid/majandusaasta-aruanded/>, 1. oktoober 2011.

2008. aastal suurenes ATAKi töömaht oluliselt – oldi edukad struktuuritoetustest rahastatud koolitusprogrammides ning lisaks esitas augustis Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna koolitustalitus pakkumuskutsed 11 täiendava koolitusprogrammi koostamiseks ning läbiviimiseks. Kolm koolitusprogrammi olid suunatud Siseministeeriumi valitsemisala ümberkorralduste (siseturvalisuse ühendasutuse) tegevuste toetamisele ning kaheksa koolitusprogrammi olid suunatud vanglateenistujate erinevate kompetentside arendamisele. Kõik ATAKi esitatud pakkumused võeti vastu, sest konkureerivaid pakkumisi ei küsitud ning sellega sai ATAK ülesandeks 2008. aasta teisel poolaastal läbi viia 11 tegevuse raames 300 täiendavat koolituspäeva regionaalselt üle Eesti. Töömahuga toimetulemiseks kaasati antud projektide raames kolm täiendavat ajutist töötajat töövõtulepingu alusel. Antud tegevused aitasid kaasa ATAKi tööplaani eesmärkide (siseturvalisuse valdkonna asutustele koolituste pakkumine ja akadeemia õppejõudude ulatuslikum kaasamine) täitmisele.

ATAKi koolituste sisu analüüsid selgub, et ATAK müüb suures osas baasteadmisi, mida pakuvad turul erinevad koolitusfirmad. Tegemist on nn masskoolitustega üldistel teemadel (juhtimine, varasemalt ka õigus). ATAKil ei ole välja kujunenud oma nišši koolitusturul, kuna puudub majasisene ekspertiis. See on takistanud ka välja arendamast unikaalseid avaliku teenistuse spetsiifikat arvestavaid koolituskursusi.

Aruannetest ei selgu, kuidas on toimunud koolitusteemade ja -sihtgruppide valik. Enamusel juhtudel on konkreetsete asutused koolitajate otsinguil ATAKi juurde välja jõudnud ning ATAK on pakkunud koolitusi vastavalt tellija vajadustele. ATAK ei ole ise proovinud koolitusturgu kujundada ega uusi kursusi aktiivselt müüa, vaid pigem reageerinud tellijate soovidele. See on pannud avaliku teenistuse koolitused väga tugevalt sõltuvusse üksikute asutuste koolitustegevustest ning koolitusjuhtide kompetentsidest koolitusvajaduse väljaselgitamisel ning parimate koolitajate leidmisel.

2.8.4. Asutuste nägemus keskse koolitusinstitutsiooni vajadusest

Praegu käsitlevad asutused ATAKit ühe koolituse pakujana turul, kuna nende eesmärk on oma vajadustele vastava parima hinna-kvaliteedi suhtega koolituse leidmine. Kogemusi ATAKiga on olnud erinevaid, kuid valdavalt mainisid intervjuueeritavad, et kokkupuuteid on olnud vähe. Kuna intervjuueeriti vaid väikest osa valitsusasutustest, siis intervjuude käigus saadud informatsiooni ei tohiks üldistada. Asutused tõid välja, et neil on nii positiivseid (Keskkonnaamet, Riigikantselei TJKK) kui ka negatiivseid koostöökogemusi. Negatiivsetena mainiti, et ATAK korralduskulud on ebamõistlikult suured ning ministeeriumil on mõistlikum koolitajaga otse lepingu teha ning koolitus ise korraldada, kuna ATAK koolituse vahendajana ei paku lisaväärtust. Samuti toodi näide olukorrast, kus tellitud koolitus lükati ainult paaripäevase etteteatamisega edasi, kuna koolitaja avastas viimasel hetkel, et tal ei ole tellitud koolituse jaoks vajalikku materjali koos. Hiljem toimunud koolitus ei rahuldanud tellija vajadust täielikult ning ATAK tegi seepeale 10% hinnasoodustust. Veel toodi esile halba koolituse korraldust. Sarnaseid tähelepanekuid saab teha ka 2010. aasta koolitusjuhtide rahulolu-uuringu tulemuste põhjal.

Käesoleva analüüsi tarbeks läbi viidud intervjuudest asutuste koolitusjuhtidega saab välja tuua kaks peamist ootust, mida keskne koolitusasutus saaks pakkuda.

Esimene vajadus on seotud üleriigilise avalike teenistujate koolitusvajaduse kogumise ja analüüsimisega. Praegu on asutustel eriti suur puudus infost, milline koolitusvajadus tekib nende oma asutuse/valitsemisala jaoks tulenevalt teiste asutuste lähemate aastate tegevustest (muudatused õigusaktides, muud ümberkorraldused).

Teine oluline teema on avaliku teenistuse asutustevaheline sisekoolituse ja koolitajate toetamise süsteem. Paljud ametnikud on oma valdkonna ainsad eksperdid ning nende koolituskoormus on sageli nii suur, et on takistuseks põhitööle või ei suudeta/soovita vajalikul määral koolitusi teha. Praegu ei ole toimivat süsteemi, mis toetaks valdkondliku ekspertiisi levikut avaliku teenistuse sees.

Mitmed intervjueeritud avaliku teenistuse tippjuhid on näinud keskse avaliku teenistuse koolitus- ja kompetentsikeskuse rolli laiemalt kui koolitusjuhid. Tuntakse puudust analüüsikeskusest, mis saaks sisukalt ja ajakohaselt reageerida avaliku halduse ees seisvatele väljakutsetele. Samuti nähakse ühiste koolituste läbiviimise kaudu võimalusi paremaks asutustevaheliseks koostööks.

Kuna Eesti ametnikel on olemas vaid otsene kogemus turutingimustes töötavast kesksest koolitusasutusest, ei osata alati oodata selliste rollide täitmist, mida kesksed koolitusasutused on traditsiooniliselt arenenud demokraatiates täitnud: ühtse halduskultuuri kujundamine riigisiselt ning sedasi asutustevahelise koordineerimis- ja koostöösuutlikkuse tõstmine, avaliku halduse reformiagendiks olemine, avaliku teenistuse kompetentsi- ja analüüsikeskuse rolli täitmine, avaliku sektori spetsiifiliste kompetentside kandjaks olemine jne).

2.8.5. Kokkuvõte

Kokkuvõtvalt tuleb tõdeda, et Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemis puudub institutsioon, mis täidaks teistes Euroopa riikides tavaks saanud traditsioonilisi keskse koolitusasutuse rolle, olles „käepikenduseks“ keskele avaliku teenistuja koordineerijale (st Rahandusministeeriumile). Kuigi ATAKi loomisel kõikide klassikaliste eesmärkide täitmist ATAKilt ei oodatudki, ei ole olemasolev institutsionaalne, juhtimis- ja finantseerimisalane olukord võimaldanud ATAKil täita ka talle põhimääruses pandud ülesandeid. Seatud eemärgid ei ole suures ulatuses täitunud ja ATAKist ei ole kujunenud avaliku teenistuse ühtset kompetentsikeskust. ATAKi ühinemisel SKAga 2005. aastal toetas institutsionaalne keskkond ATAKi eesmärkide saavutamist, kuna a) SKAs asus Halduskolledž, mis oleks võimaldanud majasiseste ekspertide väljaarendamist ja seoses sellega kompetentsikeskuse rolli täitmist, b) SKA juhtkond pööras ATAKi tegevusele suurt tähelepanu ning soosis ATAKi kompetentsikeskuse ja arendustegevusega seotud rolle ning c) riigis kaaluti regionaalministri portfelli ümberkujundamist avaliku halduse ministri portfelli, mis oleks toonud Siseministeeriumisse ka avaliku teenistuse koordineerimise. Aastaks 2011 on kõik nimetatud keskkonnategurid kadunud, mis on toonud kaasa ATAKi rolli marginaliseerumise avaliku teenistuse süsteemis.

ATAK on oma tegevuses äärmiselt iseseisev ega saa süsteemset sisendit valitsusasutustest (nt koolitusprioriteetide, sihtgruppide kohta). Koolituste vahendaja ja korraldajana tegutseb ATAK nagu tavaline erafirma ja ei ole võimeline pakkuma olulist lisaväärtust. ATAK ei maksa riigile palju, kuid riik ei saa sealt ka „keskse koolitusasutuse teenust“. ATAKi juhtimisskeem ning asukoht Eesti riigikorralduses on põhjendamatult keeruline, hõlmates palju osapooli (Rahandusministeerium, Siseministeerium, Riigikantselei, SKA) ilma konkreetse vastutusega avaliku teenistuse koolituse eest.

Tugevused

- ATAK on suutnud koolituste vahendajana rahuldavalt turukonkurentsisis tegutseda.
- ATAKil on välja kujunenud võrgustik koolitajatest.
- ATAK on olnud suhteliselt edukas keskkete koolitusrahade saamisel.
- ATAKi bränd on avaliku teenistuse koolitusturul tuntud.

Nõrkused

- ATAKi institutsionaalne paigutus Eesti valitsemissüsteemis on põhjendamatult keerukas, hõlmates palju osapooli (Rahandusministeerium, Siseministeerium, Riigikantselei, SKA) ilma konkreetse vastutusega avaliku teenistuse koolituse eest.
- ATAKi ja Rahandusministeeriumi vaheline side on väga nõrk, ATAKi nõukogu ei tööta.
- ATAK ei täida talle seatud eesmärgi ja pandud ülesandeid avaliku teenistuse arendamisel ega toimi realselt keskse koolitusüksusena.

2.9. Muud täienduskoolituse pakkujad

Avalik sektor on koolitus- ja konsultatsioonifirmadele oluline tööandja, kuna praeguseni moodustavad tellimuskoolitus ja avatud koolitus suurima osa erinevate koolitusvormide seas (2010. aastal kokku 53,6% kogu avaliku sektori koolitusmahust). Samas on majanduskriisist mõjutatud aastatel oluliselt suurenenud sisekoolituse maht (2010. aastal 38%), sellest tulenevalt on suurimate täienduskoolituse pakkujate seas mitmeid riigiasutusi (vt allolevad tabelid 12 ja 13).

Tabel 12. Rahaline koolitusmaht 2010. aastal¹⁰²

Asutus	Koolitusmaht kroonides**	Nimetamiste arv*
Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)***	3 734 929 krooni	41
Politsei- ja Piirivalveamet	3 034 370 krooni	1
BCS Koolitus AS	1 810 013 krooni	14
AgustaWestland	1 570 865 krooni	1
Invicta AS	1 239 577 krooni	19
Self-II OÜ	1 212 837 krooni	7
Proflight Nordic AB	778 230 krooni	1
Tartu Ülikool	585 658 krooni	12
NATO School (SHAPE) Oberammergau	565 755 krooni	2
IT Koolituskeskuse OÜ (IT Koolitus)	565 746 krooni	4

* Erinevate ametiasutuste arv, kes koolitusasutust viie suurima mahuga koolitaja hulgas nimetasid.

**Kogutud andmed ei peegelda koolitusasutuste rahalist kogumahtu mitte absoluutarvudes vaid proportsionaalselt.

*** 63,5% Sisekaitseakadeemia kohta näidatud koolituse rahalisest mahust moodustasid Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti teenistujate koolitused.

Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika, 2011.

Tabel 13. Koolitusmaht tundides 2010. aastal

Asutus	Koolitusmaht tundides**	Nimetamiste arv*
Politsei- ja Piirivalveamet	151871	2
Sisekaitseakadeemia (sh ATAK)***	74918	63
Ida-Eesti Päästekeskus	71406	1
Maksu- ja Tolliamet	36898	1
BCS Koolitus AS	34456	12
Lääne-Eesti Päästekeskus	31977	1
Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused	24994	1
Sinu Koolituspartner OÜ	14760	1
Riigikohus	13309	9
Põllumajandusamet	12012	1

* Erinevate ametiasutuste arv, kes koolitusasutust viie suurima mahuga koolitaja hulgas nimetasid.

**Kogutud andmed ei peegelda koolitusasutuste ajalist kogumahtu mitte absoluutarvudes vaid proportsionaalselt.

*** 70,4% Sisekaitseakadeemia kohta näidatud tunnimahust moodustasid Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti teenistujate koolitused.

Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika, 2011

¹⁰² Avaliku teenistuse veeb. Koolitusstatistika. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10694>, 15. juuli 2011.

2009. aastal nimetasid asutused viie suurima ajalise ja rahalise mahuga koolitaja seas kokku 354 erinevat koolitajat.¹⁰³ Asjaolu, et koolituste tellimiseks tuleb asutustel suhelda väga suure hulga erinevate koolituspakkujatega, kelle seas on tõenäoliselt palju väikseid koolitusfirmasid ja üksikisikutest koolitajaid, toob kaasa suured tehingukulud ning administratiivse koormuse avaliku sektori asutustele endile.

Kuna hetkel puudub ülevaade avalikule sektorile koolituste pakkujatest, siis on väga raske hinnata pakutava koolituse kvaliteeti ja selle sobivust sektorile. Kuna riik ostab sisuliselt sama teenust mitu korda, ent sageli jäävad isegi koolitusmaterjalid vaid konkreetse koolitusel käinud ametniku kausta ja neid ei ole võimalik teistel (ei sama asutuse töötajatel ega ka teistel asutustel) kasutada.

Detsentraliseeritud koolituse tellimine tähendab paratamatult ka seda, et olulistel teemadel ei ole tagatud ühtse lähenemise kujundamine. Samas on ühtne lähenemine ja arusaamine (näiteks aktuaalsetest juhtimistrendidest) avalikus sektoris vajalik positiivse arengu tagamiseks.

Mõnevõrra peegeldab neid aspekte ka 2010. aasta oktoobris läbi viidud koolitusspetsialistide rahulolu-uuring¹⁰⁴. Uuringu tulemustest võib järeldada, et üldjoontes on koolitusspetsialistid küll rahul vabadusega valida koolituspakkujaid (68% vastanute eelistus) ent soovivad leida kindlat riiklikku partnerit avaliku teenistuse spetsiifiliste koolituste pakkumisel (27%). See soov on põhjendatav asjaoluga, et turul on teatud valdkondades probleeme kvaliteetse koolituse pakkumisega. Probleemiks võib olla ühelt poolt see, et ekspertiis ei asu turul tegutsevate koolituspakkujate juures, vaid teistes riigiasutustes. Teisalt ei jagu asutustel eraldiseisvalt tegutsedes ressursse, et lasta enda jaoks eraldi välja arendada just nende spetsiifikale vastavaid koolitusi. Asutuste koostöös ja/või keskse koolituse raames oleks antud vajadusi lihtsam rahuldada ning tagatud oleks ka parem ja ühtlasem kvaliteet. Tänapäevane keskne koolitus on selle jaoks liiga üldiste teemadega piiratud ja väikesemahuline ning praegu ei olegi keskse koolituse eesmärgiks seatud mõne asutusespetsiifilise koolitusvajaduse katmist.

Koolitusjuhtide koguga peetud arutelust¹⁰⁵ ning intervjuudest selgusid näiteks järgmised teemad, millega turul on probleeme:

- Avaliku sektori finantsjuhtimine ja eelarvestamine;
- Riigihanked;
- Õigus – haldusõigus, normitehnika, riigi kohtus esindamine;
- Avalik teave ja andmekaitse;
- Võõrkeeled (erialane oskuskeel);
- Strateegiline juhtimine avalikus sektoris;
- Üldine juhtimine avalikus sektoris – võiks olla rohkem värskeid koolitajaid, kes tunnevad ka riigi spetsiifikat;
- Tulemuslikkuse juhtimine;
- Personalijuhtimine avalikus sektoris.

Turult ostmise raskused detsentraliseeritud süsteemis on seotud veel sellega, et tellijad reeglina ootavad, mida pakutakse ning ei ole ise aktiivses koolituse sisu kujundaja ja suunaja rollis. Nn aktiivse ja targa „rätsepaülikonnana“ koostatud koolituse tellimisega on seni tegelnud üksikud riigiasutused. Tellimisoskuste parandamine on kindlasti üks personalitöötajate arendamist vajavaid kompetentse. Praegu ollakse harjutud käituma pigem pakkumiste võtja, mitte aktiivse koolituse sisu suunaja ja läbirääkijana võimalike koolituse pakkujatega. Kindlasti on siin edumeelseid erandeid, kuid reeglina ei ole riigiasutustel aktiivse tellija rolli täitmiseks ei piisava kompetentsiga inimesi ega ka rahalisi võimalusi.

¹⁰³ Koolitusstatistika 2009. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/2009_a_koolitusstatistika.pdf, 1. oktoober 2011.

¹⁰⁴ Rahandusministeerium (2010) „Koolitusjuhtide rahulolu uuring.“ Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/Jurgen/KJ_rahulolu_uuring.pdf, 15. juuli 2011.

¹⁰⁵ Arutelu toimus Koolitusjuhtide Kogu seminari raames 16.05.2011.

Tugevused

- Aja jooksul on kujunenud head koostööpartnerid mitmetel horisontaalsetel teemadel.
- Majanduskriis on tõhustanud pakkujate tegevust (hinnad madalamad, koostööaltimad).

Nõrkused

- Koolituspakkujate turg on kitsas.
- Pakkujad teevad asju nõ „vana rasva pealt“ ja koolituste sisuline arendustöö ei ole süsteemne (seda mõjutab omakorda üksikute hangete põhine koolituste sisseostmine, mis ei anna turul tegutsevatele koolitajatele edasi ei riigipoolseid ootusi koolituste arendamiseks ega tekita ka motivatsiooni koolitusprogrammide nõ igaks juhuks arendamiseks).
- Erinevad koolituspakkujad kannavad erinevaid väärtusi ja esindavad erinevaid lähtekohti ametnike koolitamisel, mis ei toeta avaliku teenistuse ühtse väärtussüsteemi arendamist.
- Pakkujad vahendavad samu eksperte erineva korralduskuluga.
- Turg ei kata spetsiifilisi valdkondi ja teemasid, praegune koolitussüsteem selleks lahendust ei anna.
- Riigiametnikud koolitajatena – eetika vs. vajadused ja võimalused.

2.10. Kokkuvõte

Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteem on väga detsentraliseeritud, kus üksikud asutused kannavad põhilist vastutust ametnike arendamise eest. Kui reeglina on detsentraliseeritud täienduskoolitussüsteemiga riikides süsteemi osapoolte vaheline *koordineerimine* omakorda tsentraliseeritud (ehk koondatud ühe keskse koordineerija ja sellega seotud keskse koolitusasutuse kätte), siis Eestis on ka keskne koordineerimine detsentraliseeritud ehk jagatud erinevate institutsioonide vahel (Rahandusministeerium, Riigikantselei, ATAK, osaliselt ka Siseministeerium). Selline koolitussüsteemi ülesehitus ei loo institutsionaalset alust ühtse riigivalitsemise, sh täienduskoolitussüsteemi arenguks. 2010. aastal tehtud muudatuste tulemusena (avaliku teenistuse valdkonna viimine Riigikantseleist Rahandusministeeriumisse) ei ole avaliku teenistuse arendamise killustatus vähenenud.

Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteem põhineb suurel määral turul. 2009. aastal nimetasid asutused viie suurima ajalise ja rahalise mahuga koolitaja seas kokku 354 erinevat koolitajat. Asjaolu, et koolituste tellimiseks tuleb asutustel suhelda väga suure hulga erinevate koolituspakkujatega, toob kaasa suured tehingukulud ning administratiivse koormuse avaliku sektori asutustele endile. Turult ostmise raskused on seotud veel sellega, et tellijad reeglina ootavad, mida pakutakse ning ei ole ise aktiivses koolituse sisu kujundaja ja suunaja rollis. Üldjoontes on asutuste koolitusspetsialistid küll rahul vabadusega valida koolituspakkujaid, ent soovivad leida kindlat riiklikku partnerit avaliku teenistuse spetsiifiliste koolituste pakkumisel.

Eesti avaliku teenistuse täienduskoolituse toimimine on otseses sõltuvuses selle rahastamisest. Majanduskriisi tõttu toimus 2009. aastal koolitusele eraldatud vahendite osas väga järsk langus. Kriis mõjutas eelkõige asutuse tasandi koolituse rahastamist, kuna keskne ametnike koolitus (nii tippjuhtide kui ülejäänud avaliku teenistuse osas) toetub suures osas Euroopa Sotsiaalfondi rahadele. Käesolev analüüs toob välja kaks peamist järeldust koolitusraha kasutamise osas:

- 1) Rahastamine EL Sotsiaalfondist ei ole jätkusuutlik, sest selle allika kasutamine lõpeb käesoleva EL programmiperioodiga aastal 2013. Tulevikus ei pruugi olla võimalik jätkata

välisvahendite kasutamist, mistõttu tuleb aegsasti läbi mõelda erinevad variandid koolitussüsteemi jätkumiseks EL poolse rahastamiseta.

- 2) EL finantsvahendite toel on üksikute koolitusprojektide toetamise kõrval oluline üles ehitada toimiv ametnike täienduskoolitussüsteem (sarnaselt sellega, mis on tehtud tippametnike osas). Järgnevatel aastatel oleks mõttekas suunata EL raha sihipäraseks täienduskoolitussüsteemi väljaarendamiseks (nt keske koolitusasutuse arendamine, uuringute ja analüüside läbiviimine, õppematerjalide väljatöötamine).

Järgnevalt on välja toodud kokkuvõtte Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemi osapoolte analüüsist ning nende ees seisvatest väljakutsetest.

Keskne koordineerimine

- Tulenevalt Eesti ametnikkonna suhteliselt lühikesest avaliku teenistuse staažist (2010. a. lõpu seisuga oli alla aastase staažiga 969 riigi- ja KOV asutuse ametnikku; ja 1-5aastase staažiga 5784 ametnikku¹⁰⁶) ning tulenevalt suhteliselt kõrgest tööjõu voolavusest (2010. aastal vahetus 1718 ametnikku, tööjõu voolavus 7,4%¹⁰⁷) on Eestis stabiilse baaskoolituse järele suur vajadus. Asutused ootavad keske koolitusmahu suurendamist, kuna seni ei ole võimalik olnud koolitustele saata kõiki ametnikke, kes vastavaid teadmisi vajaksid.
- Rahandusministeeriumil puuduvad vajalikud ressursid koolitussüsteemi professionaalseks koordineerimiseks. Ühelt poolt on Rahandusministeeriumil suur tehniline koormus keske koolituse (eelkõige ELi rahade) administreerimisega. Teiselt poolt puudub vajalik inimressurs koolitussüsteemi järjepidevaks sisuliseks analüüsimiseks ja arendamiseks. Kesket koordineerimist raskendab ka asjaolu, et keskne koolitusasutus (ATAK) ei ole otseselt Rahandusministeeriumiga seotud, mis ei võimalda teineteise kompetentse kasutada ning omavahelist tööjaotust planeerida keskkete koordineerimistegevuste teostamisel.
- Rahandusministeeriumi tegevus keske koolitusvajaduse analüüsimisel on olnud vähesüsteemne ning piirdunud peamiselt koolitusjuhtide poolt väljendatud koolitusvajaduste sünteesimisega, mistõttu on piisavalt arvestamata jäänud seos globaalsete ja Eesti riigi arengutega. Koolituste mõjusust/tulemuslikkust ei ole süsteemselt hinnatud.
- Keskastmejuhtidele ei ole senini keske koolituse raames eraldi programme suunatud. Riigikantselei kureerimisel arendatakse keskastmejuhte valikuliselt ning eesmärgiga kasvatada uusi tippjuhte. Praegu puudub avalikus teenistuses süsteemne tegevus keskastmejuhtide arendamisel, kuid käesolev analüüs näitab vajadust selle järele.
- Kõige olulisemaks suhtlusmehhanismiks Rahandusministeeriumi ja asutuste vahel on Koolitusjuhtide Kogu. Probleemiks on kogu vabatahtlikkus – praktikas jääb osa asutusi ilma asjakohase teabeta ning info nende vajaduste ja ootuste kohta ei pruugi omakorda jõuda Rahandusministeeriumisse. Kuigi Koolitusjuhtide Kogu ei toimi piisava sidusmehhanismina keske koordineerija ja asutuste/ministeeriumide vahel, on see hea suhetebaas ning koht, kus kogemusi vahetada.

Keskne koolitusasutus

- Olemasolev institutsionaalne, juhtimislik ja finantseerimisalane olukord ei ole võimaldanud ATAKil täita talle põhimääruses pandud ülesandeid. Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemis puudub institutsioon, mis täidaks teistes Euroopa riikides tavaks saanud traditsioonilise keske

¹⁰⁶ Andmed: tabel 3, Rahandusministeerium (2011) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2010*. Tallinn: Rahandusministeerium. Autorite arvutused.

¹⁰⁷ Andmed: tabel 5, Rahandusministeerium (2011) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2010*. Tallinn: Rahandusministeerium.

koolitusasutuse rolli, olles „käepikenduseks“ keskele avaliku teenistuja koordineerijale (st Rahandusministeeriumile).

- ATAKist ei ole kujunenud avaliku teenistuse kompetentsikeskust, mis suudaks koondada ja kasvatada avaliku teenistuse spetsiifilisi kompetentse, pakkuda analüütilist tuge avaliku teenistuse koolitussüsteemis (nt keske koolitusvajaduse analüüsimisel või õppematerjalide koostamisel) ning võimaldada läbi viia avaliku teenistuse arendustegevusi.
- Koolituste vahendaja ja korraldajana tegutseb ATAK nagu tavaline erafirma ega ole võimeline pakkuma olulist lisaväärtust, sh koolitusi valdkondades, mida teised turuosalised ei paku.
- ATAKi juhtimisskeem ning asukoht Eesti riigikorralduses on põhjendamatult keeruline, hõlmates palju osapooli ilma konkreetse vastutusega avaliku teenistuse koolituse eest. Sellest tulenevalt on ATAK oma tegevuses äärmiselt iseseisev ega saa süsteemset sisendit valitsusasutustest (nt koolitusprioriteetide, sihtgruppide kohta), sealhulgas tegevuste jaoks, kus ATAK kui keskne koolitusasutus esindab Eestit rahvusvahelistes võrgustikes.

Tippjuhtide arendamine

- Tippjuhtide arendamine on viimastel aastatel olnud avaliku teenistuse koolitustegevuse prioriteet. Struktuurivahendite toel on olnud võimalik luua süstemaatiline alus ja lähenemine tippametnike arendamiseks (ühtne kompetentsimudel, hindamissüsteem ja e-kompetentsikeskus).
- Vabatahtlik osalus tippjuhtidele suunatud arendustegevustes pärsib selle potentsiaalset positiivset mõju. Vaid umbes pooled tippjuhtidest osalevad TJKK poolt pakutavates tegevustes ning süsteemses hindamises, ülejäänute kompetentside ning arengu üle riigi kesksel tasemel ülevaade puudub.
- Juhtide arendustegevused on killustunud – tippjuhtidele lähenetakse ühtselt TJKKs, kuid nad on haaratud ka iga asutuse oma arendustegevustesse. Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi koostöö ametnike koolitamisel ja arendamisel on ebapiisav.
- Tippjuhtide arendamine ei ole selle olulisusele vaatamata piisavalt institutsionaliseeritud. Koolitusvajaduste väljaselgitamine toimub kitsa ringi poolt, puudub arendustegevuste tulemuslikkuse süstemaatiline hindamine, kogu süsteem on väga suures sõltuvuses üksikutest TJKK ametnikest ning mitte piisavalt läbipaistev.

Asutuse tasandi koolitus

- Valdavalt on ametnikele suunatud arendus- ja koolitustegevused asutusekesksed. Kuna asutuste personaliarendust suunavad ühtsed strateegilised alused riigis puuduvad, siis on iga asutus välja arendanud oma süsteemi, mis üksteisest märkimisväärselt erinevad.
- Asutustevaheline koostöö koolituste läbiviimisel ja arendustegevuste kavandamisel on vähelevinud. Avaliku teenistuse sisekoolituse põhimõtted on paika panemata. Ministeeriumid ei tegele süsteemset oma valitsemisala asutuste koolitustegevuse toetamise ja suunamisega.
- Arenguvestlustele tuginev koolitusvajaduse selgitamine ei ole piisavalt süstemaatiline ning keskendub pigem indiviidi tunnetatud vajaduste peegeldamisele kui riigi vajadustest ning arengusuundadest lähtumisele. Eesti avalikku teenistust tervikuna iseloomustab võimetus ametnikkonda strateegiliselt ja pikaajalistest vajadustest lähtuvalt arendada.
- Kuna koolitus- ja arendustegevuse eesmärged ning vajadused ei hinnata terviklikult ja süstemaatiliselt, on ka selle tulemuslikkuse hindamine raskendatud ja vähelevinud.
- E-õppevahendite kasutamise ja iseõppe potentsiaal avaliku teenistuse täienduskoolituses on suuresti kasutamata.

KOV tasandi koolitus

- Riigi kesksel tasandil ei ole institutsiooni, mis tegeleks süsteemselt KOV tasandi koolitusega, puuduvad pikaajalised strateegiad ja ülevaade sihtgruppidest. KOV üksused on väga erinevad, mis raskendab ühtset lähenemist KOV ametnike täienduskoolitusele.
- Täpselt on paika panemata Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi vaheline tööjaotus ja vastutus KOV ametnike täienduskoolitussüsteemi arendamisel. KOVide koolitusvajaduse Rahandusministeeriumile edastamise osas ei täida esindusrolli ei omavalitsusliidud ega Siseministeerium.
- KOVide esindatus personali- ja koolitusspetsialistide võrgustikes on madal, mis süvendab veelgi lõhet riigiteenistuse ja KOV teenistuse vahel ning ei võimalda KOVide spetsiifikat avaliku teenistuse koolituse fookuste seadmisel ja vajaduste hindamisel kuuldavaks teha.
- Puudub süsteemne lähenemine KOV tippjuhtide arendamisele.
- KOVide lähenemine koolitusele on juhtumipõhine ning eelarvevahendid koolituse korraldamiseks napid.
- KOVides tuntakse vajadust toetuse järele koolitus- ja arendustegevuste planeerimisel (metoodiline tugi, parimate praktikate vahendamine, õppematerjalid).

Enamik eeltoodud kitsaskohtadest viitab sellele, et avaliku teenistuse strateegiliseks arendamiseks ei ole riigis sõnastatud selget fookust ja prioriteete. Koolitussüsteemi eesmärgid saavad tuleneda avaliku teenistuse kui terviku olukorra, arenguvajaduste ja strateegiliste eesmärkide analüüsist.

3. OSA: EESTI AVALIKU TEENISTUSE KOOLITUSSÜSTEEMI PIKAAJALISED MÕJURID JA OLULISEMAD VÄLJAKUTSED

3.1. Eesti avaliku teenistuse koolitusvajaduste senised analüüsid

Eestis on läbi viidud üksikuid avaliku teenistuse koolitusvajaduste analüüse (Geomedia 2006¹⁰⁸, Tartu Ülikool 2008¹⁰⁹) ja need vähesedki on käsitletud ametnike arendamisvajadusi mõne konkreetse aspekti osas. Geomedia analüüs keskendus kohalike omavalitsuste üksuste ametnike koolitusvajadusele järgmise nelja aasta perspektiivis. Uuringus toodi ühe lõppjärelusena välja, et Eestis on oluline kujundada senisest iseseisvamaid ja proaktiivsemaid (kohalike omavalitsuste) ametnikke (Geomedia 2006, 104). Esiplaanile peaks tõusetuma ametniku võime ise muutuvat keskkonda (sh haldus- ja seadusandlikku keskkonda) mõista ja analüüsida, sellest lähtuvalt iseseisvalt otsuseid vastu võtta ja koostöös sisuliselt osaleda. Üldiste ametnikuoskuste arendamisele suunatud koolituste osatähtsuse suurendamine peaks võimaldama ametnikel senisest paremini iseseisvalt reageerida halduskeskkonnas toimuvatele muutustele ja seda ise mõjutada. Tartu Ülikooli uuring analüüsis Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalevate ametnike Euroopa Liidu alast täienduskoolituse vajadust aastatel 2008-2012. Uuringu järeldustes toodi esile nii üldise taseme kui ka valdkonnapõhiseid koolitusvajadusi, kuid palju rõhutati vajadust parandada Eesti ametnike üldteadmisi teiste liikmesriikide majanduslikest ja poliitilistest eripäradest. Samuti peeti oluliseks parandada Eesti ametnike oskusi pidada läbirääkimisi ja mõjutada otsustusprotsesse ning paremini tundma õppida Eesti positsioonide tausta ning laiemat poliitilist liini ELs.

Rahandusministeerium viis 2010. aasta oktoobris läbi avaliku teenistuse koolitusspetsialistide küsitluse eesmärgiga hinnata rahulolu keskselt pakutavate koolitus- ja arendustegevustega, keske koolituse programmi senise elluviimisega ning avaliku teenistuse koolitussüsteemi koordineerimisega üldiselt¹¹⁰. Koolitusega tegelevate spetsialistide hulgas Rahandusministeeriumi poolt läbiviidud küsitluse fookus ei olnud küll ametnike koolitusvajadusel, kuid andis siiski mõningast infot selle kohta, millised koolitusi võiks tulevikus keske koolituse raames pakkuda. Näiteks rõhutati poliitikakujundamise kvaliteedile suunatud, konkreetsete arendustegevustega seotud (näiteks tugiteenuste tsentraliseerimine) ja kogu avalikku teenistust mõjutavate uute õigusaktide rakendamist toetavaid koolitusi.

Üldises plaanis võib järeldada, et senised koolitusvajaduste analüüsid ei ole süstemaatiliselt arvestanud globaalseid ja Euroopa trende ega ka Eesti riigivalitsemise peamisi väljakutseid. Põhiliselt on tegeletud koolitusvajaduste analüüsiga asutuse tasandil, kus rõhuasetus on konkreetse asutuse ametnike kompetentside arendamisel, mitte avaliku teenistuse terviklikul arendamisel kogu riigis. Nagu analüüsi II osast nähtus, ei ole siiani ka keske koolitusprogrammi koostamiseks põhjalikke ja süsteemseid koolitusvajaduse analüüse läbi viidud, tuginetakse vaid asutustelt saadud küllaltki ebaühtlasele sisendile ning Rahandusministeeriumi enda hinnangule. Üks olulisi eeldusi avaliku

¹⁰⁸ Geomedia (2006) „Kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike pikaajalise koolitusvajaduse uuring.” Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/kov_koolitusvajaduse_uuring/KOV_ametnike_koolitusvajaduse_uuring.pdf, 1. oktoober 2011.

¹⁰⁹ Tartu Ülikool (2008) „Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalevate ametnike Euroopa Liidu alase täienduskoolituse vajaduse uuring 2008-2012.” Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/Uuringu_anal_si_tervikraport_24_aprill.pdf, 1. oktoober 2011.

¹¹⁰ Rahandusministeerium (2010) „Koolitusjuhtide rahulolu uuring.” Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/KJ_rahulolu_uuring.pdf, 1. oktoober 2011.

teenistuse süsteemseks arendamiseks on regulaarsed, kvaliteetsed ja pädevad koolitusvajaduste analüüsid, mis ei saa tugineda üksnes ametnike enesehinnangule (arenguvestlused) ja koolitusjuhtide vaatele. Vajalik on avaliku teenistuse arendamise laiem vaade ja strateegiline nägemus peamistest eesmärkidest ja vajadustest. Selline käsitlus peaks arvestama nii rahvusvahelisi trende ja väljakutseid kui arvestama ka hinnanguid avaliku teenistuse välistelt toimijatelt, saadud erinevate elualade asjatundjatelt, ettevõtjatelt, teadus- ja analüüsiuasutustest ning kodanikkonnalt.

3.2. Avaliku teenistuse täienduskoolitust mõjutavad arengud maailmas ja riigivalitsemises üldiselt

Käesolevas peatükis käsitletakse muutlikust tegevuskeskkonnast ja globaalsetest trendidest tulenevaid väljakutseid ning riigivalitsemises toimuvaid rahvusvahelisi arenguid, mis mõjutavad avaliku teenistuse täienduskoolitust keskpikas perspektiivis¹¹¹. Keskendumine keskpikale perspektiivile aitab välja töötada avaliku teenistuse koolitamise ja arendamise strateegiat, mis arvestaks nii praeguste kitsaskohtade ületamisega kui haakuks ka pikaajaliste väljakutsetega. Seetõttu analüüsitakse pikaajalisi arenguid eesmärgiga tuua esile olulisemad mõjurid lähema 3-4 aasta perspektiivis. Nende mõjurite ja arengute käsitlemiseks on analüüsitud globaalsete arengutrendide alast kirjandust, EL 2020 protsessis esilekerkinud strateegilisi väljakutseid, riigivalitsemisalasid arenguid ning asetatud saadud teadmine Eesti kui avatud majandusega väikeriigi konteksti.

Globaalsetest trendidest ja Eestit mõjutavatest muudatustest tegevuskeskkonnas on võimalik teha sõltuvalt eesmärgist mitmesuguseid loendeid. Järgnevalt oleme keskendunud neile trendidele, mis mõjutavad otseselt riikide käitumist globaalses konkurentsivõimsuses: majandus- ja konkurentsikeskkonna muutused, rahvastikuprotsessid ja sotsiaalsed muutused, keskkonnasäästlik majanduskasv ning riigivalitsemisalasid trendid.

1) Majandus- ja konkurentsikeskkonna muutused leiavad aset üleilmselt ning väikese avatud majandusega Eesti peab suutma nende muutustega kohaneda ja seejuures oma niši leida. Käsitleme lähemalt kahte majanduskeskkonna muutustes olulist tegurit, mis on tähtsal kohal ka EL 2020 strateegias¹¹² – teadmus- ja innovatsioonivõimekus ja tehnoloogiate areng. Mõlemad tegurid on tihedalt seotud Eesti majanduse jaoks ühe võtmeväljakutsega – tootlikkuse suurendamisega, mis praegu on ligikaudu pool EL15 keskmisest (Konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ 2011: 6). Eesti ettevõtete madal tootlikkus tuleneb vähestest kõrgtehnoloogilistest investeeringutest, suurest inimressursi kasutamisest ja väärtusahelas suhteliselt madala lisandväärtusega toodete valmistamisest ja teenuste osutamisest (samas).

a) Teadmus- ja innovatsioonivõimekus on muutumas EL riikide jaoks järjest olulisemaks, et parandada oma globaalset konkurentsivõimet ja tagada majandusareng. EL 2020 strateegia üks kolmest põhiteljest kannab nimetust „tark kasv“ (*smart growth*)¹¹³. Selle telje põhitegevused puudutavad hariduse kättesaadavuse parandamist (nii koolialiste koolist väljalangevuse vähendamist kui ka tööealise elanikkonna haridustaseme tõusu), teadus- ja

¹¹¹ Strateegilises planeerimises mõistetakse reeglina lühiajalise perspektiivi all lähema 1-2 aasta vaadet, keskpika perspektiivi all 3-4 aasta vaadet ja pika perspektiivi all kaugemat kui 5-aasta vaadet.

¹¹² European Commission (2010) „Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.“ Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, 1. oktoober 2011.

¹¹³ Euroopa Komisjoni koduleheküljel. Smart Growth. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_en.htm, 1. oktoober 2011.

arendustegevusse investeringute suurendamist ning digitaalse ühiskonna arendamist IKT kasutamise kaudu. Majandusareng ehk majanduse evolutsioon põhineb innovatsioonil, kus avaliku teenistuse kvaliteedil on väga oluline roll. Rahvuslike innovatsioonisüsteemide põhises lähenemises, mis on tänapäeval levinuim kontseptsioon riikide majandusarengu innovatsiooni kaudu lahtimõtestamiseks, on just avalik teenistus see, mis suunab süsteemi elementide ning nende omavaheliste suhete arengut¹¹⁴. Ametnike arendamisel tuleb antud trendi silmas pidades tegelda sidustatud poliitikakujundamise võimekusega (hariduspoliitika, innovatsioonipoliitika, majanduspoliitika jne), oma valdkonna innovatsiooni ning innovatsiooni soodustavate meetmete (nt innovatsiooni toetavad riigihanked, vastavad agentuurid jne) alaste teadmiste täiendamisega. Laiemalt tähendab käesolev väljakutse ka riigi (positiivse) rolli, mille kandjateks ja levitajateks võiksid eelkõige olla riigiametnikud ise, lahtimõtestamist ühiskonna arengus.

- b) Tehnoloogiate areng muudab põhimõtteliselt inimeste omavahelisi suhtlemisviise, riikide käitumist ning riigi ja kodanike vahelisi suhteid, luues seejuures võimalusi kodanike kaasamiseks poliitikakujundamisse ja avalike teenuste osutamisse. Ka EL 2020 strateegia rõhutab ühe „targa kasvu“¹¹⁵ viisina digitaalse ühiskonna ja ühisturu arendamist interneti ülikiire leviku suurendamise ja kodumajapidamistele internetiligipääsu laiendamise kaudu. Tehnoloogiast on saanud kirjaoskus, mida eduka riigi ametnikkond peab valdama mitte üksnes oma vahetute tööülesannete täitmiseks, vaid ka selleks, et mõista, kuidas riik oma töös saaks tehnoloogilisi arenguid targemini ära kasutada. Ametnike koolitamise ja arendamise seisukohalt toob see trend esile vajaduse süvalaiendada ametnike üldist teadlikkust erinevate tehnoloogiate arengutest ja sellega kaasnevatest võimalustest (nt kvaliteetsemad, ühtlustatud ja kiiremad teenused), aga ka ohtudest (nt küberjulgeolek, isikuandmete kaitse jne) kodanike ja riigiparaadi jaoks. Mistahes valdkonnas on avalike teenuste pakkumise, arendamise või väljatöötamisega seotud ametnikel vaja täiendada oma kompetentse viisidest, kuidas targemini ära kasutada elanikkonna pidevalt arenevaid IKT oskusi, kuidas innovatiivsetel viisidel kasutada ja seostada riigi kui terviku põhimõttel erinevaid infosüsteeme jne. Tegu ei ole IKT-spetsialistidele suunatud koolitustega, vaid erinevate poliitikavaldkondade arendamisega tegelevatele spetsialistidele ja juhtidele suunatud teadmiste arendamisega.

2) Rahvastikuprotsessid ja sotsiaalsed muutused.

- a) Arenenud riikide elanikkonna vananemine ja muutused tööealises elanikkonnas on üks olulisemaid 21. sajandi megatrende, millega tegelevad kõik heaoluriigid. Küll aga on mõnede arenenud riikide demograafiline olukord (eeskätt noore ja tööealise elanikkonna juurdekasvutempo) oluliselt parem kui teistel. Neis riikides, kus samal ajal elanikkonna vananemisega¹¹⁶ väheneb oluliselt ka tööealise elanikkonna suhe mittetöötavasse rahvastikku (nt Eestis), on hädavajalik pöörata antud trendile väga suurt tähelepanu. Eestis väheneb Eurostati andmetel tööealine elanikkond aastaks 2020 ca 7% ja aastaks 2030 ca 12% võrreldes 2010. aastaga¹¹⁷. Need muutused osundavad vajadusele kaasata tööturule võimalikult palju tööealisi, parandada ka eakamate inimeste töötamise võimalusi ning tõsta ka ettevõtete tootlikkust, et tulla toime väheneva tööjõuga. Samuti toob elanikkonna

¹¹⁴ Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. (2011) „Avalik teenistus“. Peatükk raamatus *Eesti Vabariik 20*. Ilmumisel.

¹¹⁵ Euroopa Komisjoni kodulehekülj. Smart Growth. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_en.htm, 1. oktoober 2011.

¹¹⁶ Vt ka Eesti Koostöö Kogu (2010) „Eesti Inimvara Raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused 2010.“ Kättesaadav: http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf, 1. oktoober 2011.

¹¹⁷ „Eesti Konkurentsivõime kava „Eesti 2020““ (2011). Kättesaadav: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/ b_konkurentsivoime-kava_b / b_eeesti-2020-strateegia/Konkurentsiv%C3%B5ime%20kava%20Eesti%202020.pdf, 1. oktoober 2011.

vananemise trend kaasa avalike teenuste osutamise paljude võimaluste ja viiside ülevaatamise, maksupoliitika ümbermõtestamise seoses maksubaasi muutumisega, majanduspoliitikas uute võimaluste soodustamise, tööturul nõutavate kompetentside sihipärasele muutmisele kaasaaitamise jne. Vananemisega seotud globaalsed trendid mõjutavad otseselt paljusid poliitikavaldkondi ning kasvavad ja loovad uusi suundi, tooteid ja teenuseid näiteks tervishoius (nt biotehnoloogia arengud, regeneratiivne meditsiin ja rakuteraapia jne) ja sotsiaalpoliitikas (nt uued hoolekandemeetodid ja innovatiivsed lähenemised eakate poliitikatele). Ametnike täienduskoolituses tähendavad nimetatud ühiskondlikud muutused vajadust selgelt teadvustada elanikkonna vananemisega seotud trende ja nende konkreetset mõju erinevates poliitikavaldkondades, nende trendidega kohanemise tänapäevaste viiside põhimõttelist tundaõppimist ja vajalike muudatuste läbiviimiseks piisavate kompetentside baasi loomist.

- b) Rändesurve arenenud riikidele kasvab ja selle tagajärjena mitmekesisust arenenud riikide rahvuslik koosseis. Kuigi Eesti ei koge keskpikas perspektiivis ilmselt suurt immigratsioonisurvet, suureneb sisseränne Euroopa Liitu järjepidevalt. Samas tuleb ka Eestil pikas perspektiivis valmistuda ühiskonna etniliseks ja kultuuriliseks mitmekesisustumiseks ning see puudutab nii vastavate poliitikate rakendamist (nt uusimmigrantide kohanemispoliitikat) kui ka ametnike kompetentside arendamist tööks uusimmigrantidega. Esimesed sellelaadsed tegevused on Eestis juba käivitatud¹¹⁸, kuid tulevikus on vaja sisse seada vastavad koolitusprogrammid ka avalikele teenistujatele.
- c) Sotsiaalne kaasatus ja ühiskondlike lõhede vähendamine on juba pikalt olnud globaalses päevakorras¹¹⁹ ning EL on oma 2020 strateegias¹²⁰ tõstatanud sotsiaalse kaasatuse ühe olulise teemana telje „kaasav kasv“ (inglise keeles *inclusive growth*) all. Selle telje üks peaeesmärke on saavutada suurem ja targem kaasatus tööturul, eriti noorte, naiste, eakate, pikaajaliste töötute ja legaalsete immigrantide seas. Samuti rõhutatakse elukestva õppe tähtsust vajalike uute oskuste omandamisel nii indiviidi tasandil kui tööturul tervikuna, et tõsta hõivet ja tootlikkust ning vähendada töötust. Nende eesmärkidega käib kaasas ka tööturu ja heaolüsteemide tänapäevastamine, et võidelda vaesuse vastu ja tagada „kaasava kasvu“ eesmärkide täitmine kogu ELs. Eesti Inimvara Raport rõhutab vajadust pöörata oluliselt suuremat tähelepanu ka hariduslikule kihistumisele ja ääremaastumisele¹²¹. Ametnike kompetentside arendamise seisukohalt on vajalik tähelepanu pöörata tänapäevaste tööturupoliitikate väljaarendamisele, teenustele ja töömeetoditele riskirühmadega ning sotsiaalse turvalisuse poliitikate pidevale monitoorimisele ja uuendamisele. Kõik eelnev eeldab teadmiste süvalaiendamist sotsiaalse kaasatuse ja riskirühmade teemadel, oskusi analüüsida erinevate valdkondade poliitikaid neist vaatenurkadest ning kujundada asjakohaseid poliitikaid mistahes poliitikavaldkondades (sh näiteks sisejulgeolek, regionaalpoliitika, hariduspoliitika).

¹¹⁸ Nt Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed. Kohanemisprogramm. Kättesaadav: <http://www.meis.ee/uusimmigrandid1>, 1. oktoober 2011.

¹¹⁹ Nt ÜRO kodulehekül. *Millennium Development Goals*. Kättesaadav: <http://www.un.org/millenniumgoals/>, 1. oktoober 2011.

¹²⁰ Euroopa Komisjoni kodulehekül. *Inclusive growth – a high-employment economy delivering economic, social and territorial cohesion*. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/inclusive-growth/index_en.htm, 1. oktoober 2011.

¹²¹ Eesti Koostöö Kogu (2010) „Eesti Inimvara Raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused 2010.“ Kättesaadav: http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf, 1. oktoober 2011.

3) Keskkonnasäästlik majanduskasv.

- a) Ressursisäästlik majandus ja kliimadebatt on jätkuvalt aktuaalsed ning need mõjutavad nii üleilmseid kui ka EL tasandi poliitikaid. Ka globaalne rahvastiku kasv ja sellega paratamatult kaasnev üleilmne suurem nõudlus energia, toidu ja puhta vee järele on üks väljakutse keskkonnasäästliku majanduskasvu saavutamisel. EL on otsustanud oma 2020 strateegias seada üheks eesmärgiks jätkusuutliku kasvu (inglise keeles *sustainable growth*)¹²², mille hulka kuulub ambitsioonikas 20-20-20 strateegia¹²³. Lisaks keskkonnasäästlikele tehnoloogiatele, energiaallikatele ja nõ klassikalisele looduskaitsele räägitakse strateegias jõuliselt ka jätkusuutlikku kasvu toetavatest tööstuspoliitikatest, väike- ja keskmise suurusega ettevõtete arendamisest ning tarbijate teadlikkuse tõstmisest. Eesti peamised väljakutsed selles valdkonnas on ressursimahukas energeetikasektor, madalad energiasäästunäitajad ning taastuvate ressursside tagasihoidlik kasutamine¹²⁴. Riigivalitsemise ja sellega seonduvalt ametnike kompetentside arendamise seisukohalt tähendab antud trend keskkonnasäästliku mõtteviisi juurutamist, poliitikate jätkusuutlikkuse analüüsi keskkonnamõju ja loodusressursside kasutamise seisukohalt, keskkonnahoidlike riigihangete ja keskkonnajuhtimispõhimõtete juurutamist avalikus sektoris ning keskkonda väärtustava maksupoliitika edendamist. Arvestades antud trendi laialdast mõju ei ole tegu pelgalt keskkonnasektoris või seotud valdkondades vajalike kompetentsidega, vaid ametnike üldist väärtussüsteemi ning kaalutluse aluseid mõjutavate trendide mõtestamisega.

4) Riigivalitsemise arengutrendid mõjutavad viise, kuidas uuenevad ja kohanevad globaalsete muutustega riigiparaat laiemalt ning ka avalik teenistus konkreetsemalt. OECD rõhutab, et heal riigivalitsemisel on oluline roll riikide konkurentsivõime kasvatamisel ja sotsiaalse heaolu saavutamisel (OECD 2011:94) ning riikide edu ei sõltu üksnes finantstervisest ega avatud ja innovaatilisest majandusest¹²⁵. Avaliku teenistuse arendamise vajaduste kontekstis on seega oluline analüüsida ka riigivalitsemisalasid arenguid, sest ametnike võime ja oskused globaalseid muutusi teadvustada ning neid oma töös arvestada mõjutavad riikide edukust muutlikus tegevuskeskkonnas hakkamasaamisel.

- a) Rahvusvahelise avaliku halduse alase diskussiooni keskseks märksõnaks on viimastel aastatel saanud „**ühtne valitsemine**“ (inglise keeles selliseid mõisteid nagu *whole-of-government approach, joined-up government, single government*). Suurel määral on tegemist reaktsiooniga nn uue haldusjuhtimise (inglise keeles *New Public Management*) reformidele, millega suurendati oluliselt avaliku sektori detsentraliseeritust senistest suurtest integreeritud ministeeriumidest väiksemate poliitikat ellu viivate üksuste eraldamise abil. Neile juhtimisvabaduse ja vastutuse andmise kaudu (sellist mõtteviisi on inglise keeles sageli väljendatud: *letting managers manage, making managers manage*) loodeti parandada avaliku halduse vastutavust ja tõotumusi. Kuigi need reformid võimaldasid paremini sõnastada ootusi üksikute asutuste tõotumustele ning tõid kaasa selgema tööjaotuse avaliku halduse sees, olid tulemuseks ka koordineerimisprobleemid ning poliitika kujundamise etappide (probleemi sõnastamine, poliitikate väljatöötamine, otsustamine, elluviimine, tulemuste analüüs ja vajalike muutuste esilekutsumine) killustatus

¹²² Euroopa Komisjoni kodulehekülj. Sustainable growth – for a resource efficient, greener and more competitive economy. European Commission. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/sustainable-growth/index_en.htm, 1. oktoober 2011.

¹²³ See tähendab, et aastaks 2020 soovib EL võrreldes 1990.a tasemega vähendada kasvuhuonegaaside heitmeid 20%; suurendada taastuvenergia osakaalu energia lõpptarbimises 20% ning saavutada 20% energiasäästu.

¹²⁴ Eesti konkurentsivõime kava „Eesti 2020“, lk 21-24.

¹²⁵ OECD esindaja Mario Marcel'i ettekanne *OECD Public Governance Review: Estonia* esitlusel 18.03.2011. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/uudised/vidood/Eksperdi+kommentaari#1562>, 1. oktoober 2011.

erinevate asutuste vahel. Nagu erinevate riikide kogemused näitasid, suurendasid uue haldusjuhtimise reformid üksikute asutuste võimekust teatud konkreetsete probleemidega tegelemiseks, kuid vähenes oluliselt valitsuse kui terviku poliitikate kujundamise ja elluviimise võime, sest erinevate üksuste koostöö ja koordineerimise probleemid muutusid järjest teravamaks. Nende muudatustega kaasnevad vajadused rakendada senisest tõhusamalt koostöövõrgustikke poliitika väljatöötamisel ja elluviimisel. Seega on järjest olulisem **valdkondadeüleste poliitikate väljatöötamise ja elluviimise võime**. Näiteks töötuse, alaealiste kuritegevuse, riskikäitumise ja innovatsiooniga seonduvad probleemid ei ole lahendatavad üksnes üksikute asutuse tegevuse tulemusena. Need nõuavad igapäevast tihedat koostööd ja koordineerimist, mis tähendab, et erinevad riigiasutused peavad olema võimelised tõhusalt ja süsteemselt koos töötama. Selleks on vaja ametnike pühendumist ühistele eesmärkidele, usaldust, kommunikatiivseid oskusi ja võimekust argumenteerida mitmekesise partnerite ringiga oma poliitiliste valikute üle. Selline võimekus eeldab ametnikelt laiemat silmaringi ja oskust mõista ning mõtestada oma töö mõjusid teistele poliitikavaldkondadele. Avaliku teenistuse tippjuhtide puhul rõhutatakse nende võimekust toimida tõhusa lülina poliitilise tasandi juhtide ning ametnikkonna vahel, et tagada poliitiliste prioriteetide järgimine poliitikakujundamisel ning tõhus ja kodanikeskne avalike teenuste osutamine^{126,127}. Kokkuvõttes tähendab antud arengutrend ametnike koolitamise puhul vajadust arendada koostöökompetentse, võrgustikes töötamise oskusi, poliitikate mõjude analüüsi võimekust ning süvendada ametnike teadmisi oma teemaga külgnevates poliitikavaldkondades. Kõigi tasandite juhtide puhul on oluline arendada koostöö- ja kommunikatiivseid kompetentse mitmel suunal, poliitikute, teiste valdkondade juhtide ning oma alluvatega. Tippametnikelt eeldatakse enam kui kunagi varem ka riigi institutsionaalse arengu mõistmist ning võimekust analüüsida erinevate institutsionaalsete lahenduste mõju valdkondadeülelele koostööle.

- b) Detsentraliseerimisele orienteeritud reformid tõid kaasa ka avaliku teenistuse süsteemide ümberkujundamise ning juhtimisvastutuse (sh inimeste juhtimise vastutuse) delegeerimise haldusorganisatsiooni madalamatele tasemetele (st kesketelt juhtivatelt üksustelt ministeeriumidele ning asutustele).¹²⁸ Sarnaselt üldistele koostöö- ja koordineerimisprobleemidele on enamikus reforme läbiviinud riikides jõutud arusaamale, et **juhtimisvastutuse delegeerimisel üksikutele asutustele on piirid**, mistõttu otsitakse pidevalt „liimi“, mis erinevaid poliitikaid, programme, organisatsioonikultuure ja juhtimisstiile koos hoiaks. Sellise avaliku sektori ühendava lülina nähakse sageli just avalikku teenistust kui professionaalset ning ühise identiteediga institutsiooni. Ametnike koolitamise ja arendamise vaatenurgast tähendab see avaliku teenistuse ühtsete väärtuste ja kultuuri jätkuvat arendamist, teadlikku tegelemist avaliku eetika küsimustega, juhtimise, eestvedamis- ja delegeerimisoskuste parandamist kõikidel juhtimistasanditel ning koostööd ja ühistegevust edendavate kompetentside ja tööprotsesside arendamist.
- c) Kui veel kümme aastat tagasi pandi uue haldusjuhtimise mudeli raames suuri ootusi erasektori juhtimismeetodite ülekandmisele avalikku sektorisse eesmärgiga parandada avaliku sektori tulemuslikkust, siis praeguseks on mitmete riikide praktika näidanud **erasektori juhtimismeetodite kasutamise piiratust ja probleeme avalikus sektoris**. Kui erasektori juhtimismeetodite ülekandmise aluseks 1990ndatel oli arusaam, et avalikku sektorit on detsentraliseerimise ja dereguleerimise kaudu võimalik juhtida poliitilisest keskkonnast sõltumatult, siis viimastel aastatel on kujunenud arusaam, et avalikku haldust on poliitilisest juhtimisest praktiliselt võimatu lahutada¹²⁹. See tähendab olulist muutust

¹²⁶ Vt Bouckaert, et al., 2010; Verhoest and Bouckaert, 2005; Christensen and Lægreid, 2007; Halligan, 2007.

¹²⁷ Peters, G. P. (2011) "After Managerialism What?: The Return to Political and Strategic Priorities." Käsikiri.

¹²⁸ OECD (2008) *The State of the Public Service*. Paris: OECD Publishing.

¹²⁹ Peters, G. P. (2011) "After Managerialism What?: The Return to Political and Strategic Priorities." Käsikiri.

avaliku teenistuse koolituse jaoks: kui uue haldusjuhtimise kõrgajal propageeriti standardseid ärijuhtimise kursusi ametnikele, siis viimaseid arenguid arvestades vajavad avalikud teenistujad spetsiaalselt neile kujundatud koolitusi, kus poliitilist konteksti professionaalselt arvesse võetakse. See puudutab otseselt poliitika kujundamise ja poliitika analüüsiga seotud koolituste osatähtsuse kasvu.

- d) **Muutuste juhtimine** on saanud tänapäevases riigivalitsemise oluliseks osaks. Hiljutise majanduskriisi üheks väljundiks peetakse riigi tähtsuse suurenemist ühiskonnas¹³⁰. See on juba paljudes riikides tähendanud piiride nihkumist avaliku ja erasektori vahel, reguleerimis- ja kontrollimehhanismide tugevdamist ning otsustusprotsesside ülevaatamist, mis omakorda on kogu arenenud maailmas võimendanud veelgi survet avaliku teenistuse arendamiseks.¹³¹ Majanduskriis ja riikide sekkumisviisid kriisi mõjude leevendamiseks (nn makrotasandi muutused) tõid kaasa vajaduse muuta riigi töökorraldust paindlikumaks (nn mesotasandi muutus) ning asutuste juhid pidid suutma teha hulga muudatusi oma asutuse töös (nn mikrotasandil muutused). Muutuste juhtimine eeldab ühelt poolt teatud väärtusi ja kultuuri (nt loovuse soodustamine, vigade tolereerimine, eestvedamine) ning teisalt stabiilsust ja riigiparaadi head võimekust, et korraga toimuvad paljud muutused ei muudaks riiki kui tervikut ebastabiilseks ja kaootiliseks, mis võib omakorda kahjustada demokraatiat. Samuti on oluline õppida muutusi professionaalselt juhtima. Ametnike koolitamise ja arendamise seisukohast tuleb tähelepanu pöörata nii väärtustele ja kultuurile kui ka muutuste juhtimise ja rakendamise kompetentsidele. Eriti tuleb tähelepanu pöörata tippjuhtide arendamisele, kuna nende eestvedamise- ja juhtimiskompetentsidest sõltub oluliselt ülejäänud avaliku teenistuse võimekus kohaneda ja muutusi ellu viia.¹³²
- e) **Vastutavus ja tulemustekeskus** on riigivalitsemises 1980ndate uue haldusjuhtimise reformidest alates endiselt aktuaalne teema, kuigi tulemusjuhtimise põhimõtted ja lähenemised on mitmekesistunud¹³³. Tänapäevases muutlikus ja ebamäärases tegevuskeskkonnas on oluline mõista, milliseid hoobasid on riigil teatud ühiskondlike muutuste esilekutsumiseks või toetamiseks üldse võimalik ja mõttekas kasutada. See aga tähendab pidevat tähelepanu tulemustele (*output*) ja mõjudele (*outcome, impact*), mida riik omapoolsete tegevustega kaasa toob. Tulemuste ja mõjude jälgimise süsteemide loomine eeldab põhjalikke teadmisi mõjude analüüsist ja poliitikate hindamisest ning oskusi ja sügavat huvi kasutada poliitikakujundamisel ja tulemuste hindamisel mitmekesiseid meetodeid ja andmeallikaid. Avaliku teenistuse koolitamise ja arendamise seisukohalt tähendab see kahte peamist vajadust: 1) tugevdada poliitika analüüsi ja hindamise kompetentse; oskusi sisukalt otsida ja kasutada väga erinevaid andmeallikaid; analüüsida erinevate riikide poliitikate plusse ja miinuseid ning sobivust Eesti konteksti ning võimekust seirata ja mõõta poliitikate tulemusi tähendusrikkalt; 2) vastavate juhtimis- ja aruandlussüsteemide väljatöötamist ja järjepidevat rakendamist.

¹³⁰ Peters, B. G.; Pierre, J.; Randma-Liiv, T. (2011) „Economic Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?” *Public Organization Review*, March, 13-28.

¹³¹ Ibid..

¹³² OECD (2008) *The State of the Public Service*. Paris: OECD Publishing.

¹³³ OECD (2008) *The State of the Public Service*. Paris: OECD Publishing.

3.3. Avaliku teenistuse täienduskoolitust mõjutavad vajadused Eesti riigivalitsemises

Käesoleva alapeatüki eesmärk on analüüsi põhjal üldistavalt välja tuua olulisemad vajadused Eesti avaliku teenistuse täienduskoolituses keskpikas perspektiivis ning anda mõtteainet edasisteks aruteludeks ja koolitusvajaduste sügavamateks analüüsideks. Koolituse sisuliste rõhuasetuste analüüs tugineb raporti varasematele osadele ja võtab arvesse nii Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi tugevusi ja nõrkusi, globaalsest tegevuskeskkonnast tulenevaid väljakutseid, Euroopa Liidu strateegilisi eesmärke kui ka trende riigivalitsemises. Allpool keskendutakse üldisematele ja horisontaalsetele vajadustele, mis mõjutavad kogu avalikku teenistust või suurt osa avalikust teenistusest. Mitmed olulised teemad on avaliku teenistuse senistes koolitustes saanud suhteliselt tagasihoidliku tähelepanu osaliseks. Asutuspetsiifilisi vajadusi ja koolituse korralduslikke küsimusi antud osas ei käsitleta.

Rõhutame, et kuna käesoleva töö eesmärk ei olnud avaliku teenistuse koolitusvajaduste analüüs sihtrühmade lõikes, vaid üldiste suundumuste ja trendide esiletoomine, tuleb järgnevat käsitleda üldist laadi vajaduste hinnanguna, mitte lõpliku koolitusteemade nimekirjana. Antud töö lähteülesanne ja meetodika ei võimalda anda valiidset hinnangut koolitusvajadusele sihtrühmade lõikes. Seega annavad järgnevalt väljatoodud teemad mõtteainet koolitusvajaduste täpsemaks määratluseks ja teemade prioritseerimiseks järgneva 3-4 aasta perspektiivis.

- 1) **Poliitika analüüsi ja poliitika kujundamise kompetentside parandamine eesmärgiga tõsta otsuste kvaliteeti, vastata valdkondadeülestele väljakutsetele ja tugevdada osalust.** Kuigi Eesti ametnikkond on omandanud erinevaid avalikus teenistuses tarvilikke kompetentse, on poliitika analüüsi ja poliitika kujundamise kompetentsid endiselt ebapiisavad (OECD 2011: 215). Antud kompetentsid eeldavad ametnikelt sügavaid valdkonnateadmisi, riigi toimimise ja poliitiliste protsesside mõtestamist, poliitika analüüsi ning teadmiste kasutamise oskusi ning harjumusi. Samuti on oluline roll ka kaasamiskultuuri edendamisel ja sisuka ühiskondliku arutelu pidamisel poliitikate väljatöötamise ja elluviimise üle. Tänapäevane arusaam poliitika kujundamisest sisaldab partneritega järjepideva dialoogi pidamist ja süstemaatilist koostööd kodanikeühenduste ning erasektoriga. Kokkuvõttes eeldavad poliitika analüüsi ja kujundamise oskused ametnikult aktiivset, valdkondade- ja sektoritevahelist koostööd tegevat ning arendavat rolli, mitte üksnes teatud tehniliste toimingute teostamist, menetluste läbiviimist või passiivset poliitikadokumentide ettevalmistamist. Poliitika analüüsi kompetentside tõstmine on kriitilise tähtsusega neis valdkondades, kus Eesti soovib rahvusvahelisel tasandil poliitikaid mõjutada.
 - a. Poliitika kujundamine ja elluviimine: poliitika kujundamise ja elluviimise näol on tegemist professionaalseid kompetentse nõudva tegevusega, milles on läbi põimunud demokraatlik otsustusprotsess, läbirääkimine ja koostöö partneritega (sh avalikustamine, kaasamine, parlamentaarsed protsessid), valdkonna sisuline süvateadmine (nt mis on koolist väljalangevuse põhjused) ja valdkonnavaheliste seoste mõistmine (nt milliste poliitikate ülevaatamine on vajalik, et lisaks hariduspoliitikas tehtavatele sammudele töö noorte koolist väljalangevuse vähendamiseks oleks edukas). On väga oluline, et antud kompetentsid oleksid kõikjal avalikus teenistuses heal tasemel välja arendatud, sest see toetab terviklikku riigivalitsemist ja valdkondade ning valitsemistasandite sidustatud toimimist.
 - b. Poliitika analüüs ja teadmiste kasutamine poliitikate kujundamisel: antud kompetentside arendamine on vajalik mitmes plaanis. Ühelt poolt on poliitika analüüs vajalik

valdkondlike poliitikate kvaliteetseks arendamiseks ja võimaluste kaalumiseks. Selleks on ametnikul tarvis omada mitmekesist informatsiooni, seda mõtestada ning kasutada senise tegevuse hindamisel ning otsuste ettevalmistamisel. Teisalt muutub järjest olulisemaks valdkondadevaheliste seoste nägemine ning sünergia tekitamine erinevate elualade vahel, sest sageli on ühiskondlikud probleemid väga keerukad ja nende lahendamine eeldab läbimõeldud tegutsemist mitmes valdkonnas (nt tööpuudus, riskirühmadele toimetulek ja sotsiaalne kaitse). Kuigi selliste analüüside iseseisva teostamise võimekus puudutab väikest osa ametnikkonnast, on suurel hulgal ametnikel vaja oma töös kasutada analüütilisi töid. See aga eeldab analüüside mõtestatud lugemis- ja tõlgendamisoskust ja oma tööks vajaliku info sünteesimist, aga ka analüüside tellimisoskust. Seega on poliitika analüüsi ja teadmiste kasutamise puhul vajalikud nii üldised analüütilised võimed ja meetodilised teadmised-oskused kui ka spetsiifilisemad kompetentsid erinevate mõjude analüüsimiseks, mõistmiseks ja tõlgendamiseks (nt majanduslikud, sotsiaalsed, keskkonnamõjud, mõjud halduskoormusele).

- c. Oluliste ühiskondlike muutuste ettenägemisvõime ja nende põhjuste ning tagajärgede mõistmine on vajalik, et riik tervikuna suudaks strateegiliselt tegutseda. Strateegilisus ei väljendu mitte niivõrd heaks kiidetud poliitikadokumentide kvaliteedis ja ajahorisondis, vaid oma igapäevases süsteemses töös pikaajaliste väljakutsete ja trendide mõtestamises ja arvestamises. Paljude ametnike (nt juhid, poliitika kujundajad ja arendustöötajad, analüütikud) töö kontekst eeldab laia silmaringi ning oskust vastu võtta ning mõtestada ühiskondlikke arenguid laiemalt kui vaid oma konkreetne töövaldkond. Sellisteks ühiskondlikeks muutusteks on näiteks Eesti elanikkonna vananemine ja hõivekoormuse tõus¹³⁴. Kuigi meetmed, mida riik antud probleemi leevendamiseks võtab, sisaldavad peamiselt majandus- haridus- ja tööpoliitilisi samme, tingib elanikkonna vananemine ja ülalpeetavate suhtarvu kasv muudatusi ka riigivalitsemises. Need muudatused tähendavad erinevate poliitikate pikaajalist planeerimist ja ümbervaatumist ametnike poolt. Mistahes valdkonna poliitikat kujundaval ametnikul on näiteks vaja mõista erinevate poliitikate mõjusid tootlikkusele, tööhõivele (kuna need on võtmetegurid, et niigi vähest inimkapitali targalt rakendada) ja pakutavate avalike teenuste vastavust sihtrühmade vajadustele. Samuti on oluline osata kasutada ja mõtestada nimetatud muutustega seotud statistikat, analüüsi ning tagada vastavate andmete kättesaadavus, mis on teadmispõhise poliitikakujundamise alus. Selleks, et neid muutusi oma töös asjatundlikult arvestada, ei piisa nõ tavateadmiste pinnapealsest tasemest, vaid vaja on lahti mõtestada nende arengute sügavam sisu ja mõju riigi arengule ja kodanike heolule ning kujundada vastavad poliitikad.
- d. Kommunikatiivsed kompetentsid on ametnikutöös väga olulised, et suurendada poliitika kujundamise, ühiskondliku dialoogi ja poliitika elluviimise võimekust. Siinkohal on kommunikatiivsete kompetentside all silmas peetud ametnike laiemat võimet ja suutlikkust väga erinevat laadi infot vastu võtta, läbi töötada ja oma tööks jaoks mõtestada; erinevaid kommunikatsioonikanaleid defineerida; sisukalt tagasisidet anda ja vastu võtta; tajuda infovajadusi nii ühiskonnas kui konkreetsetes sihtrühmades ning selgitada oma töö eesmärgid ja tulemusi. Iseäranis oluline on see kõigi tasandi juhtidele, poliitika kujundajatele ja erinevate sihtrühmadega vahetult kokkupuutuvatele ametnikele (nt avalike teenuste otsesed osutajad).

¹³⁴ "Eesti konkurentsivõime kavas „Eesti 2020““sedastati, et Eesti rahvastiku vähenemine toimub põhiliselt tööealiste inimeste (15-64-aastaste) arvelt ning 20 aasta pärast elab Eurostati prognooside kohaselt Eestis üle 100 000 tööealise inimese vähem (lk 5). Kättesaadav: <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/ b konkurentsivoime-kava b / b eesti-2020-strateegia/Konkurentsiv%C3%B5ime%20kava%20Eesti%202020.pdf>, 1. oktoober 2011.

- 2) **Avalike teenuste alaste kompetentside arendamine eesmärgiga tõhustada avalike teenuste osutamist ja tõsta avalike teenuste kvaliteeti.** Kodanike suurenevad ootused ja riigi piiratud rahalised võimalused panevad avalike teenuste osutamise lähiajal tugeva surve alla. Selleks, et riik suudaks avalike teenuste arendamisel ja efektiivsemal osutamisel toimida süsteemselt ja terviklikult, on vajalik arendada ametnike kompetentse avalike teenuste tänapäevaseks osutamiseks, sh avaliku ja erasektori vaheliseks koostööks. Siin põimuvad teenusespetsiifilised küsimused horisontaalsete teemadega (teenindustase, teenuste kättesaadavus) ja asutustevahelise koostööga teenuste sujuval pakkumisel (nt ühe menetluse raames vaja suhelda mitmete riigiasutustega).
- a. Avalike teenuste integreerimine ja ühtlustatud teenusepakkumine. Praegu toimub avalike teenuste arendamine valdavalt asutusekeskselt ehk iga asutuse teenuste keskselt, mitte lähtuvalt kodaniku vaatest. Paljude teenustega seonduvalt on kodanikul tarvis suhelda mitme riigiasutusega või nii riigi- kui kohaliku omavalitsuse asutustega, kuid asutustevaheliste integreeritud teenusteni pole Eesti riigiaparaat üldjuhul veel jõudnud. Teenuste integreerimine võimaldab tõhustada teenuste pakkumist, aidates optimeerida tööprotsesse nn tagatoota tasandil (*back office*) kui ka ühtlustada kodaniku vahetatut teeninduskeskkonda (*front office*). Selline lähenemine toetab ka riigi kui terviku lähenemist ning aitab vähendada asutuste killustatust. Avalikus sektoris on vaja laiemalt arendada protsessijuhtimise kompetentse. Ametnikes tuleb luua sarnased arusaamad avalike teenuste tervikliku arendamise vajadusest ja tänapäevastest lähenemistest pöörates tähelepanu teenuste integreerimise olulisusele ja võimaluste arendamisele.
 - b. Avalike teenuste arendamine koostöös teenuse osutajate ja tarbijatega. Maailmataseme teenused sünnivad järjest enam koostöös teenuse vahetute osutajate ja teenuse sihtrühmadega (Horney & Shirley 2009). Paljud teenused sünnivad kogukondades kodanike endi initsiatiivil ja erinevate riikide kogemused on näidanud, et teenuste innovatsioonis ei olegi kõige suurem roll tihti vastavaid teenuseid pakkuvatel riigiasutustel. Oluline on tõsta ametnike teadlikkust sel teemal ning õpetada konkreetseid töövõtteid ja lähenemisi, kuidas teenuste arendamisse sisuliselt kaasata teenusepakkujaid ja sihtrühmade esindajaid.
 - c. Teenuste sihtrühmade spetsiifika arvestamine avalike teenuste arendamisel. Kuigi Eestis on internetikasutajate osatähtsus suur (kasutajaid 76% elanikkonnast ehk ligikaudu 777 000 16-74-aastaselt elanikku¹³⁵) ja pakutavate e-teenustega on rahulolu kõrge (75% ehk ligikaudu 484 000 inimese rahulolu üldiselt¹³⁶), on olemas ka sihtrühmad, kes e-teenuseid ei kasuta. Rahvusvaheline uuring toob välja, et Eestis on teenuste online-pakkumine teenuste tarbimisharjumustest olulisel määral ees: kui peaaegu kõiki keerukaid avalikke teenuseid pakutakse e-kanalite kaudu, siis nende kasutamise näitaja on kõigest ligikaudu 50% (Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti & DTi 2010). See viitab, et avalike teenuste arendamisel on puudu järjepidevast ja professionaalsest teenuse sihtrühmade tagasisideanalüüsist ja selle arvestamisest teenuste arendamisel. Arvestades Eesti elanikkonna vananemise trende, praegu ca 25% internetti mittekasutavat elanikkonda ning sotsiaalse tõrjutuse näitajaid, on oluline teadlikult arendada erinevaid teenuse pakkumise viise. Ametnike koolitamise seisukohalt on tarvis keskenduda teenuste sihtrühmade kohta andmete kogumisele, analüüsile ning selle põhjal erinevate teenusepakkumise viiside arendamise võimalustele.

¹³⁵ TNS Emor (2010) „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate e-teenustega“. Uuringu aruanne. Tellija Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav:

http://www.riso.ee/et/files/kodanike_rahulolu_avalike_eteenustega_2010.pdf, 1 oktoober 2011.

¹³⁶ Ibid.

3) Siseriikliku koostöö ja koordineerimise süstemaatiline arendamine eesmärgiga vähendada riigiparaadi killustatust. Antud vajadusele osundas teravalt OECD riigivalitsemise raport (OECD 2011), mis rõhutas, et Eesti väiksust ja ressursse arvestades on esmatähtis saada üle riigiparaadi killustatusest. Olulist rolli täidavad seejuures ametnikud oma ühistele eesmärkidele orienteeritud väärtuste, koostöökuultuuri, oskuste ja harjumustega.

a. Koostöökuultuuri ja –meetodite arendamine. Eesti riigivalitsemine on detsentraliseeritud ning igal asutusel on välja kujunenud oma töömeetodid, struktuurid ja kultuur, mis kokkuvõttes muudab asustevahelise koostöö ja koordinatsiooni keeruliseks ning sageli vähetulemuslikuks. Detsentraliseeritud süsteemide puudujääkide kompenseerimiseks on vaja tõsta nii ametnike kui poliitikute teadlikkust detsentraliseeritud süsteemide eripäradest ning (institutsionaalsetest) võimalustest nende puudujääkide korvamisel ning asustevahelise koordineerimise parandamisel. Samuti tuleb arendada ametnike koostöökompetentse alates koostöökuultuurist ja väärtustest vastavate meetodite, protsesside ja süsteemide väljaarendamise ja rakendamiseni. Laiemas plaanis tähendab see ametnike rolli teadvustamist riigi terviklikul ja tulemuslikul toimimisel.

b. Mitmetasandiline valitsemine ja keskvalitsuse ning kohalike omavalitsuste koostöö. Praegune killustatus ja hektiline koostöö keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasandite ning kesine koordinatsioon erinevate poliitikavaldkondade vahel, mis omakorda mõjutavad regionaalarengut, kujutab endast Eestile tõsist arengutakistust. Küsimused sellest, kuidas tasakaalustada Eesti regionaalarengut ja rakendada targalt inimpotentsiaali ning riigi ressursse oli üks olulisematest väljakutsetest, mida OECD oma hiljutises raportis Eesti riigivalitsemise kohta esile tõstis (OECD 2011: 53-56). Ametnikkonna jaoks tähendab see süsteeme, protsesse ja kompetentse, et arendada ja juhtida mitmetasandilist valitsemist (inglise keeles *multilevel governance*). Ametnike kompetentside arendamise vajadused on siinkohal väga ulatuslikud hõlmates nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste ametiisikuid. Tuleb institutsionaliseerida tööprotsesse ja edendada valitsemiskultuuri, et arendada riiki ühtse tervikuna ja tagada võimekus (nii infrastruktuur kui ka inimkapital) üle kogu riigi. See aga eeldab teadmisi valdkonnapoliitikavahelistest seostest ja mõjudest erinevatele Eesti piirkondadele ning mõtestatud ja süsteemset regionaalpoliitika kujundamist ja rakendamist. Avaliku teenistuse koolitussüsteemi jaoks on see väljakutse luua riigiteenistuse ja kohaliku omavalitsuse teenistuse koolitussüsteemide terviklik käsitlus, mis seni on saanud ebapiisava tähelepanu osaliseks.

4) Rahvusvahelise koostöö alaste kompetentside arendamine eesmärgiga tõhustada Eesti tulemuslikkust rahvusvahelistes võrgustikes tegutsemisel. Võimekus kaasa lüüa rahvusvahelistes organisatsioonides ja üldiselt rahvusvahelist koostööd teha on Eestile kui väikeriigile väga oluline, sest meie lõimitus rahvusvahelistesse koostöövõrgustikesse on mitmetes valdkondades viinud otsustamise rahvusvahelisele tasandile.

a. Rahvusvahelisel tasandil töö tõhustamine. Siinkohal peetakse silmas nii aktiivset ja tarka osalust rahvusvahelistes organisatsioonides, mille liige Eesti on, kui ka rahvusvahelist koostööd üldisemalt (nt osalus valdkondlikes võrgustikes). Rahvusvahelise tasandi töö puudutab küllalt laia ringi ametnikke (lisaks diplomaatidele, juhtidele ja otseselt rahvusvahelisel suunal töötavatele ametnikele ka suurt hulka poliitikakujundamisega tegelevaid ametnikke ja nn arendustöötajaid). Edukaks tööks rahvusvahelisel tasandil peavad ametnikul olema olemas teadmised ning oskused alates keelte-, rahvusvahelise suhtluse ja läbirääkimisoskustest kuni teiste riikide konteksti ja tausta üldteadmiseni ning oma valdkonnas rahvusvahelise tasandi töö spetsiifika tundmiseni (nt välislepingud, käimasolevad olulisemad protsessid jne). Tuleb endale aru anda, et väikeriigina ei ole Eestile jõukohane olla aktiivne paljudes valdkondades ja seega on väga oluline prioriteerimisotsus. Selleks on vaja analüüsida meie tugevusi, nõrkusi ja vajadusi ning

formuleerida Eesti seisukohad ning huvid. Samuti vajame tugevat ja institutsionaliseeritud siseriiklikku koostööd, infovahetust ja süsteemset koordinatsiooni valdkonnaministeeriumi (ametkonna) ja Välisministeeriumi /välisesinduste vahel.

- b. EL poliitikate kujundamise protsessis osalemine erinevatel tasanditel ja erinevates vormides (sh eestlased EL ametnikena). Kuigi hulk Eesti ametnikke on harjunud töötama EL tööruhmades ja osalema teistes EL tasandi poliitikaprotsessides, omandab igaüks need teadmised praktika käigus ning süsteemset teadmiste siiret tänane avaliku teenistuse koolitussüsteem ja mobiilsus ei toeta. Ametnike kompetentside arendamise vajadus hõlmab nii EL otsustusprotsesse, poliitikakujundamist (sh lobitöö, diplomaatiline tegevus, läbirääkimised), valdkonnapoliitikate arengu tundmist kui ka teiste EL riikide seisukohtadega kursisolekut. Siinjuures peab vahet tegema passiivsel rollil EL poliitika kujundamises osalemises ja aktiivsel rollil EL poliitikate mõjutamisel. EL poliitikate mõjutamine ei tähenda mitte ainult läbirääkimisoskusi vaid ka Eesti ametnike olulist kompetentside parandamist ning erinevate asutuste/otsustustasandite koostöövõimekuse suurendamist.
- c. Valmistumine EL eesistumiseks aastal 2018 paistab praegu küll pika perspektiivina, kuid vajab põhjalikku ettevalmistust ja süsteemset arendustööd. Üks ettevalmistuse võtmekomponente on ametnike kompetentside arendamine ja seda ei ole mõttekas käsitleda kui „ühekordset projekti“ vaid kui võimalust arendada avalikku teenistust süsteemselt, mis annaks Eesti ametnikkonnale hea võimaluse oluliselt parandada oma teadmisi ja oskusi. Kuigi paljud Eesti ametnikud töötavad igapäevaselt EL asjadega ja osalevad regulaarselt EL tööruhmades, ei evi nad teatud eesistumise-spetsiifilisi kompetentse. Ametnike arendamisel EL eesistumise kontekstis on tarvis sisuliselt nullist omandada sellised kompetentsid nagu töögruppide juhtimine, läbirääkimiste juhtimine ja riikide vahel kokkulepeteni jõudmise eestvedamine, EL esindamine hulgalistel rahvusvahelistel foorumitel (nt erinevate rahvusvaheliste konventsioonide konverentsid ja osapoolte kohtumised), ühenduse kui terviku huvid ja vajaduste mõistmine ning nende nimel tulemuslik tegutsemine piiratud ajaperioodil. Lisaks kasutavad paljud EL liikmesriigid eesistumisperioodi ära oma riigi jaoks oluliste teemade fookusesse tõstmiseks, milleks ettevalmistus ametnike relevantse arendamise kaudu peaks algama mitmeid aastaid varem.

5) Juhtimisvõimekuse tõstmine alates strateegilisest vaatest kuni tõhusa igapäevase juhtimiseni.

Juhtimiskvaliteet on osa avaliku teenistuse edukast toimimisest, mis puudutab nii strateegilist eestvedamist tippjuhtide tasandil, kõigi järgmiste tasandite võimekust (sh keskastme- ja esmatasandi juhid) kui ka asutuste tööprotsesside teadlikku arendamist ja vajaliku juhtimisinfo saamiseks eelduste loomist. Seega hõlmab juhtimiskvaliteet paljusid aspekte ametnike töös ning otseselt juhirolli täitvate ametnike kõrval panustab selle saavutamisse ka hulk teisi ametnikke (nt ametnikud, kes tegelevad arendustöö, seiresüsteemide, finants- ja tulemusanalüüsiga jne).

- a. Eestvedamine ja muutuste juhtimine: juhtide eestvedamisvõimekus ja professionaalsed juhtimisoskused on vajalikud kõigil tasanditel esmatasandi juhtidest tippjuhtideni. Eestvedamine ja muutuste juhtimine on esile toodud seetõttu, et need rõhutavad ametniku proaktiivset rolli ja isiklikku initsiatiivi erinevate väljakutsetega tegelemisel. Oluline on siinkohal seostada eestvedamise ja muutuste juhtimisega seotud kompetentsid ametniku töö spetsiifikaga: vastutus avalikkuse ees, aruandlus, läbipaistvus, kodanike rahulolu, poliitikate väljatöötamine ja elluviimine. Kuigi teatud juhtimisalased teadmised on universaalsed, tõstab ametnike töö kontekst juhitöös esile sageli erinevaid tegureid kui eraettevõtte puhul (nt teistsugune õiguslik raamistik, suhtlemine avalikkusega, poliitiline keskkond). Seetõttu on vajalik antud kompetentside

arendamisel asetada juht avaliku sektori konteksti. Kui esmatasandi juhtimiskursusi pakutakse Eestis piisavalt, siis avaliku sektori spetsiifikale kohandatud nn „kõrgema taseme“ kursusi Eesti turg järjepidevalt ei paku.

- b. Juhtimis- ja seiresüsteemide arendamine, protsessijuhtimine: tõhusa riigivalitsemise ja professionaalse juhtimise üks võtme-eeldusi on tagasiside saamine senise töö tulemustest ja töökorralduse optimaalsusest. Selleks on tarvis arendada ametnike kompetentse vastavate infovoogude ja protsesside sisseseadmisel, igapäevatöös kasutamisel ning arendamisel. Terviklik riigivalitsemine tähendab, et need süsteemid ei saa pelgalt piirduda ametkonnasisese infoaga, vaid järjest olulisemaks muutub üksikute asutuste ülese tagasiside kogumine, analüüs ning mõtestamine. Protsessijuhtimise põhimõtted ning asjakohased juhtimis- ja seiresüsteemid võivad puudutada mistahes osa ametkondade tööst olgu selleks siis menetluste tõhustamine ja ebavajalike toimingute ärajätmine, avalike teenuste kvaliteedi juhtimine, töökoormuse ühtlane jaotamine organisatsiooni erinevates osades, tagasiside soovitud tulemuste saavutamise kohta, eelarvejuhtimine vms. Kuigi juhtidel on oluline roll vastavate süsteemide ülesehitamise ja arendamise käivitamisel ja selleks vajalike ressursside tagamisel, puudutab antud töö mitmekesisest ametnike ringi ja ei piirdu üksnes juhtidega.

3.4. Kokkuvõte

Paljud praegustest Eesti ametnike kompetentsilünkadest on suures plaanis samad, mis 5 või isegi 10 aastat tagasi. Sageli on tegu oluliste riigivalitsemisealaste baaskompetentsidega nagu näiteks poliitika kujundamine ja poliitika analüüs, strateegiline juhtimine, avalik eetika jne. Sellega seotud probleemid tuleb endale teadvustada ning nende kompetentside arendamiseks on tulemuste saavutamiseks vaja kavandada süsteemseid tegevusi. Nn baaskompetentside arendamine on justkui vundament, millele ehitada tulevikuvajadusi arvestavad ning ametikohapõhised kompetentsid. Eesti riigivalitsemise kohta käesoleval aastal valminud OECD põhjalikku analüüsi (OECD 2011)viitab, et on väga oluline arendada ka riigi kui terviku toimimiseks vajalikke kompetentse nagu koostööoskused, võrgustikes töötamise kultuur ning seonduvalt kaasamiskultuur.

Lisaks tuleneb globaalsetest arengutest ja EL tasandi eesmärkidest hulk olulisi mõjureid, millega ametnikel on vajalik olla kursis, mõtestada antud trendide mõju oma poliitikavaldkonnale ning seostada oma valdkonna arenguid teiste valdkondade poliitikatega. Selliseid trende iseloomustab nende horisontaalsus ja seetõttu tuleb neid tutvustada ametnikkonnas laiemalt, olgu selleks keskkonnahoidlikkus, ühiskonna vananemine, innovatsioon või tehnoloogiate areng.

Rahvusvahelistumine ja oskus töötada rahvusvahelistes võrgustikes, EL raamistikes, on endiselt Eesti ametnikele väljakutseks. Kuigi töö EL asjadega on laienenud ja levinud kõikjale avalikku teenistusse, napib Eesti ametnikel aega ja kompetentse teha süsteemselt rahvusvahelist koostööd, et kasutada teistes riikides loodud teadmisi, arendada suhteid, realiseerida paremini Eesti huve rahvusvahelistes võrgustikes ning olla võimekas koostööpartner. Kuigi selliste kompetentsidega ametnike hulk on aasta-aastalt suurenenud, ei toeta senine ametnike koolitus- ja arendustöö ning Eesti avaliku teenistuse mobiilsus neid arenguid.

Peamised järeldused

- Senised avaliku teenistuse koolitusvajaduste analüüsid ei ole käsitletud avaliku teenistuse kui terviku pikaajalist arendamist vaid on keskendunud kas ametnikutöö üksikutele aspektidele või vaadeldud konkreetse asutuse tasandi vajadusi.
- Globaalsed trendid ja Euroopa Liidu tasandi strateegilised eesmärgid osundavad vajadusele pöörata avaliku teenistuse arendamisel oluliselt suuremat tähelepanu toimuvate arengute ja muutuste mõjule erinevates poliitikavaldkondades. Ametnike koolitamise ja arendamise seisukohalt tähendab see oma otsesest töövaldkonnast oluliselt laiemat arengute mõistmist ja valdkondade seostamise võimet; teadmisi ja oskusi, kuidas suuri ühiskondlikke muutusi „tõlkida“, mõtestada ja seejärel neid mõjusid oma töövaldkonnas arvestada (näiteks elanikkonna vananemise mõjud hariduspoliitikas).
- Riigivalitsemisalased arengud rõhutavad avaliku teenistuse ühtseid väärtusi ja kultuuri, mis toetavad avatust, koostöövõimet, kodanikeskust ja õppimisvõimet. Ilma nimetatud väärtusteta ja neil rajaneva töökultuuri ning oskusteta on riigiparaadil raske toime tulla tegevuskeskkonnas aset leidvate muutustega, mis omakorda võib pärssida riigi kui terviku konkurentsivõimet.
- Eesti ühiskonna arendamise ees seisvad olulisemad väljakutsed ei ole niivõrd valdkonnapõhised, vaid mõjutavad kõigi ametkondade tööd. Sellisteks väljakutseteks on näiteks rahvastikuprotsessid (elanikkonna vananemine, tööelise elanikkonna vähenemine), pikaajaline töötus ja tööjõu kvaliteet, ettevõtete tootlikkus ja sotsiaalne kihistumine. Üheks eelduseks edukaks tööks nende mõjuritega on ametnike laiem ja sügavam teadlikkus nimetatud arengutest ja sellest, kuidas erinevate valdkondade poliitikad saavad nende väljakutsetega toimetulekusse panustada.
- Eesti avaliku teenistuse arendamisel on endiselt oluline teatud baaskompetentside arendamine: alates poliitika kujundamisest ja poliitika analüüsist kuni avaliku eetikani. Paljud Eesti riigivalitsemise kitsaskohad saavad alguse süsteemsest poliitika analüüsi ja poliitika kujundamise kompetentside puudumisest ametnikkonna hulgas.
- Eesti ametnikkonna arendamise üks fookusi peaks lähiajal olema siseriikliku koostöö ja koordineerimise süstemaatiline arendamine, et vähendada riigiparaadi killustatust. Viimane tähendab nii ebaefektiivsust tööprotsessides ja struktuurides kui pärsib ka valdkonnaüleste eesmärkide saavutamist.
- Eesti majanduse avatus ja lõimitus rahvusvahelistesse organisatsioonidesse tähendab rahvusvahelisel tasandil toimuva olulist mõju paljudele eluvaldkondadele Eestis. Seetõttu on ametnike kompetentside arendamisel vaja pöörata tähelepanu avaliku teenistuse võimekusele teha professionaalselt rahvusvahelist koostööd ja tulemuslikult tegutseda rahvusvahelistes võrgustikes.
- Avalike teenuste arendamine ja juhtimiskvaliteedi tõstmine on samuti teemad, millega ametnike täienduskoolituses tuleb arvestada. Seejuures on vaja ametnikkonnale laiemalt teadvustada avalike teenuste arendamise vajadused ja võimalused, koostöökohad, tööprotsesside optimeerimine ja vajaliku juhtimisinfo ja tagasiside saamine. Nimetatud teemad puudutavad otseselt nii kõigi tasandi juhte kui ka vastavate arendustegevustega seotud ametnike laiemalt (nt teenuste, seiresüsteemide jms arendajaid ning analüüsijaid).

4. OSA: HINNANG JA SOOVITUSED EESTI AVALIKU TEENISTUSE KOOLITUSSÜSTEEMI ARENDAMISEKS

Käesoleva töö üks ülesandeid on teha eelnevale analüüsile tuginedes ettepanekuid Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi arendamiseks ning välja pakkuda erinevaid võimalusi (nn alternatiivseid arenguteid) institutsionaalseteks muudatusteks. Selles peatükis antakse kõigepealt senise analüüsi põhjal hinnang Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemile, arvestades ka rahvusvahelise tasandi arenguid ja teiste riikide kogemusi. Seejärel tuuakse välja lähtekohad avaliku teenistuse koolituse ja arendustegevuse arendamiseks ning lõpuks esitatakse erinevaid institutsionaalse korralduse võimalusi avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi kujundamisel tulevikus.

4.1. Hinnang Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemile

Avaliku teenistuse kui institutsiooni eesmärgiks on riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistusse parimate inimeste toomine, avaliku halduse professionaalse järjepidevuse tagamine ning asutustevahelise koostööle ja koordineerimisele aluse loomine. Avalik teenistus aitab kindlustada, et riigi organisatsioonides kehtivad jagatud väärtused ja juhtimispõhimõtted. Oluline roll on seejuures avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemil. Koolituse abil arendatakse teenistujate teadmisi, oskusi ja võimeid selleks, et nad saaksid paremini täita oma tööülesandeid, mõista oma rolli riigi või kohaliku omavalitsuse teenistujana, panustada organisatsiooni eesmärkide saavutamisse ning viia ellu muudatusi. Koolitus on üks osa laiemast personaliarendamisest ning aitab avalikul haldusel toime tulla keskkonnamuutuste ja uute väljakutsetega.

Eesti puhul peab arvestama ka väikeriigi kontekstiga. See tähendab, et mitmetes avaliku teenistuse valdkondades ei paku väikeriigi haridussüsteem spetsiifilist haridust, mille peab kompenseerima täienduskoolitus. Näiteks ei koolita Eesti ülikoolid ei tervise-, haridus- ega keskkonnapoliitika eksperte (kui nimetada vaid mõningaid poliitikavaldkondi). Väikeriigi kontekst avaldab mõju ka koolitusturu toimimisele. Mõnes valdkonnas ei pruugi siseriiklikult üldse koolitajaid leida, mis tõstab koolituskulusid välismaalt koolituse ostmise tõttu. Teistes valdkondades võib ekspertiis olla koondunud paari inimese kätte riigis, kes võivad ise samuti töötada ametnikena. Avaliku teenistuse spetsiifilise koolituse järele ei pruugi alati olla turul piisavat nõudlust, mistõttu koolitusfirmad pakuvad avalikele teenistujatele erasektori põhjal välja töötatud tüüpkooolitusi ning paljudes valdkondades võivad sootuks puududa koolitused „edasijõudnutele“. Käesolev analüüs on näidanud, et mitmed nimetatud, just väikeriigile iseloomulikud turutõrked esinevad ka Eestis ja loovad spetsiifilise konteksti avaliku teenistuse koolitussüsteemi ülesehitamiseks.

Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteem on **tugevalt detsentraliseeritud** – vastutus ametnike teadmiste ja oskuste nõuetelevastavuse ja arendamise eest lasub asutuste tasandil, mis eraldavad selleks ka asjakohased ressursid. Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteem koosneb praktikas paljude osalistega lõdvalt seotud võrgustikust, kus ametnike koolitamist ja arendamist puudutavad otsused sünnivad erinevatel tasanditel ning institutsioonides. Kõige kaalukamat rolli süsteemi kooshoidmisel ning ühistele eesmärkidele suunamisel täidab Rahandusministeerium, mis viib Inimressursi arendamise rakenduskava 2007-2013 raames ellu programmi „Keskne koolitus“, koondab, analüüsib ja levitab koolituskohast informatsiooni, teeb koostööd koolitus- ja personalijuhtidega ning toetab struktuurivahendite abil asutuste erinevaid arendustegevusi. Teise olulise keske komponendina toimib tippametnike arendamine, mille eest vastutab Riigikantselei koosseisus tegutsev Tippjuhtide Kompetentsikeskus. Lisaks eelnevatele on Eesti avaliku teenistuse

koolitussüsteemis koht ka Siseministeeriumil, mille valitsemisalasse kuulub kohaliku omavalitsuse arendamine ning mille haldusalas tegutsev Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK) peaks selle loomisel seatud ootuste kohaselt täitma keskse ametnike koolitava ja arendava institutsiooni rolli.

Tänasel Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemil on oma tugevused, kuid tervikpilt annab siiski märku olulistest ja põhimõttelistest nõrkustest, mis piiravad süstemaatilist lähenemist ametnike koolitamisele ja arendamisele ning toovad kaasa riigi rahaliste ressursside ebaotstarbeka kasutamise. Esiteks võib süsteemi **tugevate külgedena** välja tuua mitmete avaliku teenistuse täienduskoolitusega seonduvate tegevuste institutsionaliseerumise, mis tähendab, et neil on oma kindel ja tunnustatud koht avaliku teenistuse süsteemi toimimises. Sellisteks tegevusteks on Rahandusministeeriumi koordineeritav keskne koolitus, mis adresseerib horisontaalseid koolitusteemasid, tegeleb avaliku teenistuse täienduskoolituselase statistika kogumise ja levitamise, koolitus- ja personalijuhtide koostööga ning pöörab suurt tähelepanu tippjuhtide arendamisele. Asutuste hulgas on mitmeid organisatsioone, mis püüavad läheneda oma teenistujate arendamisele proaktiivselt ning katsetavad erinevate arendustegevustega. EL struktuurifondide rahad on võimaldanud välja arendada olulisi keskseid koolitustegevusi (sh tippametnike arendamise).

Samas on tänasel täienduskoolitussüsteemil ka **väga olulisi puudujääke**, mis seonduvad eelkõige selle killustatusega ning strateegilise lähenemise puudumisega. Allpool on kokku võetud neist olulisemad:

1. Puudub avaliku teenistuse kui terviku **arendamise strateegia**. Ametnike arendamiseks ei ole seatud selgeid pikaajalisi eesmärke, millest kogu avaliku teenistuse koolitusel lähtuda ja mis toetaks valitsuse strateegilisi eesmärke. Koolitussüsteem ei ole asi iseeneses, vaid osa süstemaatilisest avaliku teenistuse inimvara juhtimisest. Koolitussüsteemi eesmärgid peavad tulenema avaliku teenistuse kui terviku arenguvajaduste ja strateegiliste eesmärkide määratlemisest.
2. Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond keskse koordineerijana peab koolitustegevuste haldamisel toime tulema **piiratud inimressursiga** (teemaga on tegelenud läbi aegade 1-3 ametnikku (alates oktoobrist 2011 kolm). Kuna puudub käepikendus keskse koolitusinstitutsiooni näol, mis aitaks koolitus- ja arenduspoliitikat ellu viia (ATAK praeguses vormis seda rolli ei täida), siis on koolituse eest vastutavad ametnikud administratiivse tööga üle koormatud ning ei saa keskenduda sisulisele koolitus- ja arenduspoliitika kujundamisele.
3. Kesksete koolitus- ja arendustegevuste **rahastamine** põhineb valdavalt ELi struktuurivahenditel. Ühelt poolt annab see märku suurest halduskoormusest koolitustegevuste elluviimisel ning teiselt poolt tõstatab rahastamise jätkusuutlikkuse küsimuse. Euroopa Liidu struktuurifondide rahade ammendumisel tekib vajadus asendada need rahad riigieelarveliste vahenditega. Mõnede eranditega on ka EL struktuurifondide rahad läinud üksikute koolitusprojektide realiseerimiseks, mitte kogu avaliku teenistuse koolitussüsteemi jätkusuutlikuks väljaarendamiseks.
4. **Tippjuhtide** arendustegevused põhinevad vabatahtlikkusel ning pehmel koostöövormil, mis ei toeta piisavalt avaliku teenistuse tippjuhtimise teadlikku arengu juhtimist ega kindlustunnet avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentside osas. Vabatahtlikkus takistab ka vähem populaarsete (kuid siiski vajalike) koolituste pakkumist. Erinevad juhtimis- ja arendamisalased tegevused on killustunud Riigikantselei kompetentsikeskuse ja asutuste vahel. Koostöö Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei vahel on olnud vähene, mis takistab juhtide järelkasvu süstemaatilist väljaarendamist.
5. Keskse tasandil puudub institutsioon, kes tegeleks süsteemselt **kohalike omavalitsuste** tasandi ametnike koolitusega, puuduvad pikaajalised strateegiad, ülevaade sihtgruppide ja meetodika koolitusvajaduse väljaselgitamiseks.

6. **Asutuste tasandil** toimuv koolitustegevus on ebaühtlase kvaliteediga ja reeglina nõrgalt seostatud nii riigi kui terviku kui valitsemisala arendamise vajadustega. Ministeeriumide roll ja vastutus oma valitsemisala ametnike koolitamisel ja arendamisel on praegu selgelt määratlemata ja ministeeriumidepoolset süsteemset lähenemist valitsemisala ametnike arendamisel esineb vähe. Asutustes toimuvaid koolitustegevusi planeeritakse suhteliselt lühiajaliselt ning nende mõju tavaliselt ei hinnata. Asutustevahelist koostööd koolituste sisseostmisel on vähe.
7. **Koolituspakkujate** turg on killustunud ning täpne ülevaade sellest puudub. Seetõttu on raske hinnata pakutava koolituse kvaliteeti ja selle sobivust avalikule sektorile. Asjaolu, et koolituste tellimiseks tuleb asutustel suhelda suure hulga erinevate koolituspakkujatega, kelle seas on tõenäoliselt palju väikseid pakkujaid ning omajagu ka madala kvaliteediga pakkujaid (2009. aastal nimetasid asutused viie suurima ajalise ja rahalise mahuga koolitaja seas kokku 354 erinevat koolitajat), toob kaasa suured tehingukulud ning administratiivse koormuse.
8. **Turul on probleeme kvaliteetse koolituse** pakkumisega teatud valdkondades. Ühelt poolt ei jagu üksikutele asutustele ressursse ja „targa ostja“ teadmisi, et lasta enda jaoks välja arendada just nende spetsiifikale vastavaid koolitusi. Teiselt poolt asub paljudel juhtudel oskusteave teistes riigiasutustes, mitte turul. Puudub struktuur ja ühtsed põhimõtted, mis kaardistaks avaliku halduse sees olevat oskusteavet ning aitaks seda teistele asutustele kättesaadavaks teha.
9. Kõikidel tasanditel on probleeme süstemaatilise **koolitusvajaduse väljaselgitamise** ning koolituse **tulemuslikkuse hindamisega**. Koolitusvajaduse väljaselgitamine toimub reeglina ebaregulaarselt väikese ringi inimeste poolt, kus lisaks konkreetse ametikoha ja selle täitja vajadustele ei arvestata piisavalt ei globaalsete arengute, riigivalitsemise trendide ega Eesti riigi laiemate eesmärkidega. Koolituse tulemuslikkuse hindamisega tegeldakse süsteemselt vaid üksikutes organisatsioonides.
10. Avaliku teenistuse koolitussüsteemis puuduvad kaasaegsed kõrge kvaliteediga **õppematerjalid**. Õppematerjalide asutustevaheline jagamine ja avalik kättesaadavus ei ole levinud. Praktikas tähendab see muuhulgas ka seda, et riik maksab üksikute asutuste kaudu turult teadmist sisse ostes sama teabe eest mitu korda ning kvaliteedikontroll nii koolituste kui õppevahendite üle on nõrk.
11. Kuigi **ATAK** pakub olulise osa Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitusest, ei suuda ta tänases institutsionaalses, juhtimislikus ja finantseerimise raamistikus täita rolli, mida mängivad arenenud riikide valitsemissüsteemides kesksed avaliku teenistuse koolitusinstitutsioonid. Sellest tulenevad ka mitmed eelnevates punktides kirjeldatud probleemid. ATAKist on kujunenud tavaline koolituspakkuja turul, kes osaleb riigihangetel võrdväärsel alustel teiste koolitus- ja konsultatsioonipakkujatega. ATAKist ei ole saanud avaliku teenistuse arendus- ja kompetentsikeskust, mis toetaks kesket koordineerijat poliitikate kujundamisel ja elluviimisel. Kuna puuduvad toimivad koostöömehhanismid Rahandusministeeriumiga, ei ole Rahandusministeeriumil ülevaadet selle kohta, milliseid vaateid ATAK rahvusvahelistes võrgustikes esindab ning puudub ka vastupidine kommunikatsioon, mille käigus Rahandusministeerium saaks regulaarselt ülevaadet rahvusvahelistes koolitusasutuste võrgustikes toimuvast.
12. Iga koolitussüsteemi keskne asutus tegutseb omaette ning nende omavaheline **koostöö on tagasihoidlik**. Vastupidiselt teiste detsentraliseeritud koolitussüsteemidega riikidele, kus tavapäraselt koordineeritakse süsteemi tsentraalselt ühest asutusest, on Eestis ka koordineerimine ise tugevalt detsentraliseeritud ja jagatud erinevate kesksete asutuste vahel, mis ei võimalda koolitussüsteemi killustunud osasid terviklikult arendada ega seetõttu ka täienduskoolituse potentsiaali optimaalselt ära kasutada. Eestis on keskse koordineerija

(Rahandusministeerium) roll, hoovad ja ressursid süsteemi terviklikul arendamisel väga piiratud võrreldes teiste analüüsitud riikide praktikatega. Praegune institutsionaalne olukord avaliku teenistuse koolituses ei ole eesmärgipärane, loogiline ega efektiivne.

Kokkuvõttes on analüüsi **põhijäreldus**, et tänane avaliku teenistuse koolitussüsteem ja selle korraldus ei toeta Eesti avaliku teenistuse arengut parimal viisil: see ei rahulda Eesti riigi arendamise vajadusi ega kasuta ressursse kõige optimaalsemal viisil. Samuti ei ole praegune avaliku teenistuse koolitussüsteem kooskõlas rahvusvaheliste arengutega viimase kümnendi jooksul.

4.2. Soovitused koolitussüsteemi osiste lõikes

Käesolevas peatükis tuuakse välja Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi arendamise soovitused ning avaliku teenistuse kompetentside arendamiseks vajalikud võtmesammud. Need soovitused pakuvad välja meetmed avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika parandamiseks sõltumata sellest, millise institutsionaalse töökorralduse viisi kasuks otsustatakse. Käsitatud muudatused on vajalikud analüüsis tuvastatud probleemide ületamiseks süsteemi kui terviku tasandil.

Avaliku teenistuse strateegiline ja järjepidev arendamine on väga oluline osa riigi arenguvõimest. Selleks, et riik saaks toimida tänapäevaseks, tegelda ühiskondlike muutustega ettevaatavalt ning mõjusalt, on tarvis ühtlaselt ja süsteemselt arendatud ametnikkonda. OECD poolt koostatud Eesti riigivalitsemise analüüsi soovitused (OECD 2011) rõhutasid killustatuse vähendamist ja terviklikku riigivalitsemist, tõhusust ja tervet rida konkreetseid muudatusi riigivalitsemises (sh avaliku teenistuse reformi). Need muudatused sõltuvad otseselt ametnike rollitunnetusest ja kompetentsidest. Näiteks selleks, et vähendada tehingukulud ja tõhustada riigi toimimist, on vaja süsteemseid muudatusi asutustevahelises koordinatsioonis ja koostöös, mitte üksnes asutuste sees. See aga eeldabki terviklikku nägemust avaliku teenistuse arendamisest, selle arendustöö eesmärkide määratlemist ja riigi pikaajalise arenguga seostamist.

Üldsoovitused

1. Selleks, et avaliku teenistuse koolitussüsteem sobituks laiemasse riigivalitsemise arendamise raamistikku ning konkreetseks avaliku teenistuse süsteemi, koostada avaliku teenistuse strateegiline arengukava, mis võimaldaks muuhulgas täpsustada prioriteetseid koolitusteemasid ja -sihtgruppe. See oleks oluliseks suunanäitajaks ka üksikutele asutustele oma koolitusplaanide ja -tegevuste koostamisel. Tuleks kindlustada, et strateegia elluviimiseks oleks tagatud piisavad ressursid. Arengukava võiks toimida ühe sisendina uue EL programmiperioodi ettevalmistamisel.
2. Kuna oluline osa avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevusest (sh praktiliselt kogu keskne koolitus ja tippjuhtide arendamine) on viimastel aastatel toetunud EL struktuurivahenditele, töötada välja ettepanekuid avaliku teenistuse koolitussüsteemi jätkusuutlikuks rahastamiseks pärast EL struktuurivahendite kasutamise lõppemist aastal 2013 (maksimaalselt võib nimetatud vahendeid kasutada kuni aastani 2015). Olemasolevaid EL struktuurivahendeid tuleks eelkõige kasutada sihipäraseks koolitussüsteemi väljaarendamiseks (mitte üksikute koolitusprojektide rahastamiseks), nt keske koolitus- ja kompetentsikeskuse arendamise näol.
3. Vähendada turutõrkeid avaliku sektori spetsiifiliste täienduskoolituste pakkumisel avaliku teenistuse koolitus- ja kompetentsikeskuse loomisega. Kui üldteadmisi andvaid ja lihtsamal tasemel koolitusi võivad turul tegutsevad koolitus- ja konsultatsioonifirmad suhteliselt edukalt pakkuda, siis avaliku sektori spetsiifiliste koolituste pakkumisel (eriti kõrgemal tasemel) esinevad olulised turutõrked (kõrged tehingukulud, kompetentsete koolitajate puudumine spetsiifilistes valdkondades, väikesest turust tulenev konkurentsi puudumine üksikute teemade koolitamisel).

Keskne koordineerimine ja koolitus

4. Tugevdada keskse koordineerija strateegilist rolli avaliku teenistuse kui terviku, sh koolitussüsteemi strateegilisel arendamisel, kindlustades keskne koordineerija vajaliku pädevuse, vastutuse, hoobade ja ressurssidega. Kesksel koordineerijal peavad olema vajalikud ressursid koolitussüsteemi järjepidevaks sisuliseks analüüsimiseks ja arendamiseks ning erinevate osapoolte vahelise võrgustiku väljaarendamiseks ning kooshoidmiseks.
5. Jätkata keskseid koolitustegevusi ning võimalusel suurendada keskset koolitusmahtu, selleks et a) tagada ühtsete väärtuste ja kompetentside levik läbi avaliku teenistuse, b) saavutada koolitustel mastaabiefekt ja suurendada koolituste kuluefektiivsust ja c) tagada ühtsemat praktikat oluliste õigusaktide rakendamisel ja muudatuste elluviimisel. Miinimumina peaksid avaliku teenistuse sisseelamiskoolitused olema kättesaadavad kõigile uutele ametnikele.
6. Tagada, et keskne avaliku teenistuse koolituskeskus täidaks talle pandud ülesandeid, sh avaliku teenistuse kompetentsi- ja analüüsikeskusena. Muuta selle institutsionaalset paiknemist ja juhtimist (ning vajadusel ka finantseerimist), et keskne koolituskeskus oleks otsesemalt seotud Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse keskse koordineerijaga ning toimiks selle „käepikendusena“ nagu enamikus arenenud riikides. Keskne koolituskeskus peaks suutma koondada ja kasvatada avaliku teenistuse spetsiifilisi kompetentse, pakkuda analüütilist tuge avaliku teenistuse koolitussüsteemis (nt keskse koolitusvajaduse analüüsimisel või õppematerjalide koostamisel) ning võimaldada läbi viia avaliku teenistuse arendustegevusi (nt koolitajate arendamine). Käesolev analüüs näitas, et mitmed asutused tunnevad puudust analüüsikeskusest, mis saaks sisukalt ja ajakohaselt reageerida avaliku halduse ees seisvatele väljakutsetele. Ka seda funktsiooni saaks täita keskne koolitusüksus.
7. Määratleda täpsemalt vastutus KOV ametnike arendusküsimustega tegelemise eest: kas see on Siseministeeriumi kui kohaliku halduse arengu eest vastutaja kohustus või Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse arendamise eest vastutaja kohustus (sh koolitusvajaduse väljaselgitamisel, koolitustegevuste planeerimisel ning tulemuslikkuse hindamisel). Suurendada KOVide esindatust personali- ja koolitusspetsialistide võrgustikes, et vähendada lõhet riigiteenistuse ja KOV teenistuse vahel ning võimaldada senisest paremini arvestada KOVide spetsiifikat avaliku teenistuse koolituste fookuste kavandamisel.
8. Lisaks tippametnikele käsitleda ka avaliku teenistuse keskastmejuhte koolitus- ja arendustegevuste ühe prioriteetse sihtgrupina ja pakkuda neile keskseid arendusvõimalusi. Süstemaatilist tähelepanu peaks pöörama nii spetsialistidele, kes on juhiks saanud kui ka avalikku teenistusse sisenenud inimestele, kes on värskest juhi positsioonile asunud.
9. Luua kesksel tasandil kompetents ja võimalused asutuste (sh KOVide) nõustamiseks koolituste planeerimisel ja elluviimisel (nt metoodiline tugi koolitusvajaduste ja tulemuslikkuse hindamisel; asutuste koolitusplaanide koostamine; koolitajate sisseostmine, sh välismaalt; parimate praktikate vahendamine).
10. Luua süsteem keskse koolitusvajaduse hindamiseks. Kesksete koolitustegevuste kavandamisel peaks senisest palju olulisemat rolli mängima süstemaatilised analüüsid ja uuringud, mis ei saa tugineda üksnes ametnike enesehinnangule (arenguvestlustele) ja koolitusjuhtide vaatele. Vajalik on avaliku teenistuse arendamise laiem vaade ja strateegiline nägemus riigivalitsemise peamistest eesmärkidest ja vajadustest. Selline käsitlus peaks arvestama nii rahvusvahelisi trende ja väljakutseid kui ka hinnanguid avaliku teenistuse välistelt toimijatelt – erinevate elualade asjatundjatelt, ettevõtjatelt, teadus- ja analüüsi-asutustest ning kodanikkonnalt.

11. Töötada välja süsteem kesksete koolituste mõjususe/tulemuslikkuse regulaarseks hindamiseks, et saada asjakohast infot läbiviidud koolituste tulemuste kohta ja sisendit järgnevat koolitustegevuste planeerimiseks.
12. Mõelda paremini läbi Koolitusjuhtide Kogu roll ja tegutsemispõhimõtted avaliku teenistuse koolitussüsteemis ning lahendada probleem, kuidas toimub infovahetus nende asutuste koolitusjuhtidega, kes Kogusse ei kuulu.
13. Töötada välja ja/või ajakohastada õppematerjalid avaliku teenistuse baaskompetentside osas. Teha õppevahendid kättesaadavaks kõikidele ametnikele.
14. Luua süsteemne klassifikaator koolitusstatistika kogumiseks ja tagada, et kogutakse süsteemi toimimist peegeldavat infot, sh KOVide kohta. Ülevaatamist ning läbirääkimist vajab ka koolituse mõiste sisustamine statistiliste andmete koondamisel asutustes.
15. Arendustegevuste ühe suunana toetada süstemaatiliselt ametnike mobiilsust. See puudutab nii ametnike avaliku teenistuse sisest mobiilsust kui liikumist Eesti avaliku teenistuse, rahvusvaheliste organisatsioonide, haridusasutuste jms vahel. Eesmärgiks peaks olema ametnike kompetentsi kasvatamine ja süsteemis hoidmise (sh tagasispöördumise) toetamine.

Tippjuhtide arendamine

16. Jätkata tippjuhtide arendamist avaliku teenistuse prioriteedina.
17. Tegutseda tippjuhtide arendamise suurema institutsionaliseerimise suunas, andes sellele selged õiguslikud alused ning parandades selle süsteemsust, otsustusprotsesside läbipaistvust ning aruandlussüsteeme.
18. Muuta Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi koostöö ametnike koolitamisel ja arendamisel regulaarseks ning lõimituks. Eelkõige peaks see väljenduma juhtide järelkasvu ja keskastmejuhtide, kuid ka laiemalt avaliku teenistuse koolitussüsteemi arendamisel.
19. Rakendada tippjuhtide arendamisel teatud kohustuslikke elemente, mis võimaldaksid jõuda kogu sihtrühmani ning saada regulaarset infot tippjuhtide arendamise tulemuslikkuse kohta. Minimaalselt võiks toimida süsteem, kus kõik tippjuhid osalevad ühtse kompetentsimudeli alusel toimivas hindamises, kõigi tippjuhtide kohta koostatakse arenguplaan ja selle täitmist hinnatakse kord aastas arenguvestluse käigus ning fikseeritakse e-kompetentsikeskuses. Samas võiks arenguplaanis kajastatud arendustegevustesse jääda piisav paindlikkus – näiteks tippjuht võib osaleda TJKK poolt pakutud arendustegevustes, läbida individuaalselt teatud kursusi või tegelda muul moel enesearendusega, mida on hiljem võimalik hinnata.
20. Laiendada arutelupinda tippjuhtide koolitusvajaduse väljaselgitamisel, kaasates sellesse rohkem tippjuhte endid, asutusetasandi personalijuhte ning ühiskondlikke partnereid. Kaaluda võiks näiteks ühiskondlikest partneritest koosneva nõuandva rühma kokkupanekut või ühiskondlike sidusrühmade fookusrühmasid, mis aitaksid tunnetada ühiskondlikke ootusi avaliku sektori tippjuhtidele; poliitikutepoolset süsteemset sisendit, et adresseerida tippametnike ja poliitikute vahelisi võtmeküsimusi; rahvusvahelisel tasandil tegutsevate ekspertide või võtmepartnerite tagasisidet.
21. Tippjuhi arengut tuleks vahetumalt hinnata. Arengujuhtimist saaks teostada iga-aastaste arenguvestluste käigus. Tippjuhi kompetentside arengule ning tööalasele sooritusele fokusseeritud vestlused võiksid toimuda näiteks järgnevalt: kantsler koos TJKK konsultandiga vestleb oma ministeeriumi asekanclerite ja valitsemisala peadirektoritega (peadirektorite puhul võib sõltuvalt töökorraldusest pidada vestluse ka vastavat valdkonda kureeriv asekancler); riigisekretär koos TJKK juhiga vestleb iga kantsleriga.

22. Avalikustada süstemaatiliselt tippjuhtide arendamisega seotud materjale, analüüse ning arendustegevusi (mitte isikute, vaid süsteemi tasandil).
23. Otsustada, kes ja kuidas tegeleb KOV tippjuhtide süsteemse arendamisega. KOV tippjuhtide arendamine on Eestis praegu lahendamata ning vajab tõsist tähelepanu. Kohalike omavalitsuste tippjuhid ei kuulu avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudeli sihtgruppi. Samas peavad nad oma töös toime tulema avalike teenuste pakkumisega piiratud ressursside ja oskusteabe olukorras ning vajavad selle ülesandega toimetulemiseks metoodilist ning oskusteabealast tuge.

Asutuse tasandi koolitus

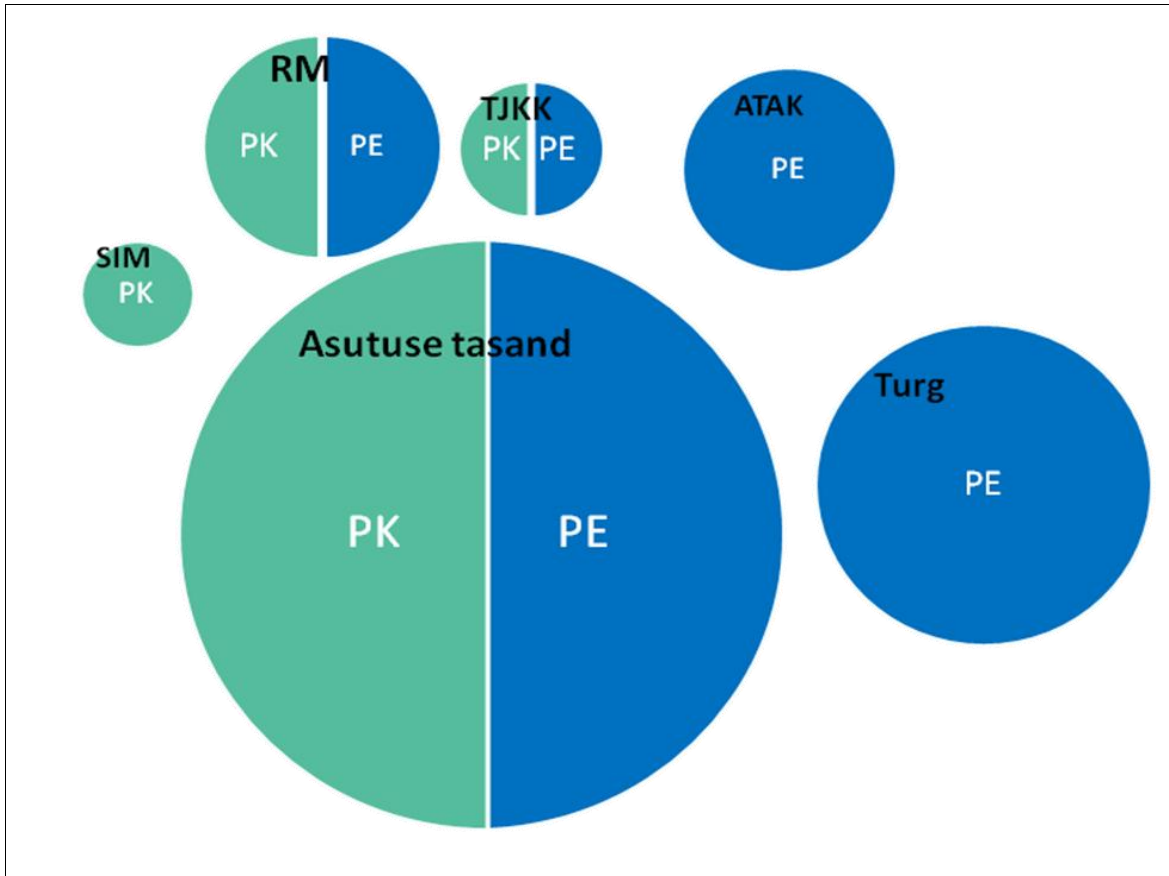
24. Ministeeriumidel võtta aktiivsem vastutus oma valitsemisala arengute suunamise eest koolitus- ja arendustegevustes. Samamoodi peaks suurenema kantslerite roll oma valitsemisala tippjuhtide arengu hindamisel ning koolitustegevuste planeerimisel.
25. Asutustel laiendada oma personali koolitusvajaduste väljaselgitamise baasi. Lisaks arenguveestlustele aitaks sisendit koolitusvajaduste analüüsiks anda näiteks toetumine kompetentsimudelile või kvalifikatsioonikavale, samuti riigivalitsemise strateegilistele dokumentidele. Selline lähenemine toetaks paremini avaliku teenistuse kui terviku eesmärkide täitmist ning pikaajalist planeerimist.
26. Arendada asutuste võimekust olla koolituste „tark tellija“. Asutused peaksid olema nõudlikumad koolituse ostjad ning püüdma proaktiivselt tellida koolitusi vastavalt oma vajadustele ja spetsiifikale, nn rätsepatööna, selle asemel, et passiivselt aktsepteerida turul pakutavaid tüüp-koolitusi.
27. Asutustel pöörata senisest enam tähelepanu koolitus- ja arendustegevuste tulemuslikkuse süstemaatilisele hindamisele.
28. Täpsustada asutustevahelisi avaliku teenistuse sisekoolituse põhimõtteid, eriti spetsiifilise, turul mittepakutava oskusteabe pakkumisel teistele ametnikele. Avaliku teenistuse sisekoolituste ja ametnike poolt üldisemalt läbiviidavate koolituste puhul oleks tarvis välja töötada selged põhimõtted ja alused, mis arvestaks ka avaliku eetikaga.
29. Parandada asutustevahelist koostööd koolituste läbiviimisel ja arendustegevuste kavandamisel ning parimate praktikate levitamisel.
30. Kasutada avaliku teenistuse täienduskoolituses paremini ära e-õppevahendeid ja iseõppe potentsiaali. Nende võimaluste parem kasutamine aitaks rohkematel ametnikel osa saada koolitusest ning vähendaks regionaalset ebavõrdsust koolitusele ligipääsul. IKT lahenduste laialdasem kasutamine aitaks kaasa personalitöö ja koolituse tõhususe parandamisele ja eesmärkide saavutamisele.

4.3. Institutsionaalsed lahendusvõimalused

Käesolev alapeatükk analüüsib võimalusi Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi institutsionaalse ülesehituse ümberkujundamiseks selliseks, et see saaks täita oma rolli riigi efektiivse toimimise toetajana. Peatükis 4.1 esitatud üldistavates järeldustes ja peatükis 4.2. väljatoodud soovitusel põimuvad kaks põhimõttelist probleemi Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemis: **avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamine ja elluviimine**. Mõlema komponendi puhul on mitmeid toimijaid, kelle vahel selget vastutust riigi kui terviku tasandil avaliku teenistuse arendamisel pole määratletud ega ole ka paika pandud süsteemi osiste vahelist

sünergilist ja tervikuna toimimist. Nii võibki öelda, et nii poliitika kujundamise kui elluviimise puhul erinevad toimijad justkui „hõljuvad oma väljakujunenud rollitunnetuse põhjal süsteemis“, ilma et oleks üheselt määratletud toimijatevaheline vastutusahel, iga osise rollid süsteemi arendamisega seonduvalt ning omavaheline koostöö ja koordineerimine (vt illustreerivat joonist 7). Seejuures on küll iga toimija ülesanded oma vahetu eesmärgi saavutamisel reeglina määratletud (vastava asutuse põhimäärustes, programmides ja muudes alusdokumentides), välja arvatud Siseministeeriumi roll KOV ametnike arendamisel¹³⁷.

Joonis 7. Avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemis toimijad: poliitika kujundamine ja poliitika elluviimine



Allikas: autorite koostatud.

Legend:

- **Värvid:** Rohelisega on märgitud toimijad, kes osalevad poliitika kujundamises (PK); sinisega on märgitud toimijad, kes osalevad poliitika elluviimises (PE).
- **Lühendid:** RM=Rahandusministeerium; TJKK=Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus; SIM=Siseministeerium; ATAK=Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus; PK=poliitika kujundamine; PE=poliitika elluviimine.
- **Ringide suurus** annab orienteeruva ettekujutuse sellest, kui olulist osa avaliku teenistuse koolitussüsteemis iga osaline täidab (arvestatud on kasutatavat eelarvet, välja arvatud ringide „SIM“ ja „Turg“ puhul, kus otsesest kasutatavat eelarvet ei ole võimalik välja tuua).

Järgnevalt kirjeldatakse lühidalt mõlemat avaliku teenistuse täienduskoolituspoliitika faasi, nende osiseid, probleeme ja võtmeküsimusi.

¹³⁷ See tähendab, et Siseministeeriumi põhimääruses ei ole toodud KOV ametnike arendamisega seonduvalt ühtegi ülesannet, küll aga tegeleb Siseministeerium KOVide arendamisega laiemalt.

I probleem: avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika terviklikul kujundamisel on lüngad, sest erinevad osised keskenduvad oma tööloigule ja riigi kui terviku tasandil (st läbivalt avalikus teenistuses alates keskvalitsuse tippametnikest kuni kohaliku omavalitsuse ametnikeni) terviklik avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika puudub. Avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitikat kujundavad järgmised süsteemi osised:

- a. Rahandusministeerium keskse koolituse osas;
- b. Riigikantselei tippjuhtide arendamise osas;
- c. Siseministeerium kesksesse KOV ametnike täienduskoolituspoliitikasse sisendi andmise osas;
- d. Asutused (nt ministeeriumid, ametid, inspeksioonid, KOVid jne) oma ametkonna piires.

Esimese probleemi puhul on võtmeküsimus selles, kas avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamine tuleks koondada ühte asutusse või on mõistlik jätkata tööjaotusega mitme asutuse vahel, kuid võrreldes praegusega lisanduks selge eestvedamine ning riigi kui terviku tasandil poliitika eest vastutuse võtmine ühes asutuses.

II probleem: avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimine on killustatud ega toimi efektiivselt, sest vastavad avaliku teenistuse koolitussüsteemi osised on omavahel nõrgalt seotud ja tegutsevad omaette. Elluviimisstruktuurid puudutavad järgmisi süsteemi osiseid ning nende omavahelisi seoseid:

- a. Keskse koolitusüksusega seonduvad tegevused - Eestis puudub avaliku teenistuse keskne koolitus- ja kompetentsikeskus, mis viiks süstemaatiliselt ellu avaliku teenistuse koolitussüsteemi vajadusi (osaliselt täidab neid ülesandeid praegu Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond);
- b. Keskne tippametnike koolitus- ja arendustegevuste elluviimine;
- c. Avaliku halduse spetsiifiliste koolitus- ja analüüsivajaduste rahuldamine ning vastava oskusteabe koondamine keskse koolitusüksuse poolt.

Lisaks nimetatud kolmele osisele on koolitus- ja arenduspoliitika elluviimisega tihedalt seotud ka asutuste tasand ning turul tegutsevad koolituspakkujad. Kuna aga nende rollid koolituste elluviimisel ei ole otseselt seotud avaliku teenistuse arendamise süsteemiga riigi kui terviku tasandil, siis käsitletakse neid institutsionaalsete ümberkorraldusvõimaluste analüüsimise juures niipalju kui kohane.

Mistahes institutsionaalsete ümberkorraldusvõimaluste esitamine on seotud teatud eeldustega. Seetõttu on analüüsimeeskond valikute piiritlemiseks toonud välja ka olulisemad eeldused, mis kehtivad kõigi lahendusvariantide puhul:

1. **Säilib detsentraliseeritud avaliku teenistuse koolituse, arendamise ja rahastamise süsteem:** riigi ja KOV asutused jäävad vastutavaks oma ametnike kompetentsuse tagamise eest. Eesti on väike detsentraliseeritud haldusstruktuuriga riik, kus ministeeriumidel on keskne vastutus oma valitsemisala poliitikate kujundamise ja elluviimise eest. Avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteem peab peegeldama üldist funktsioonide jaotust riigis. Seetõttu ongi antud eeldus sõnastatud, kuna lahendusvõimaluste esitamisel ei pakuta välja põhimõttelist pööret tsentraliseeritud avaliku teenistuse suunas. Ametnike kompetentside arendamisele suunatud ressursside kasutamise otsuseid tehakse endiselt nii Rahandusministeeriumi, ministeeriumide, neile alluvate asutuste ja KOVide tasandil. Asutuste rolliks on kindlustada ressursid valdkondlike koolitus- ja arendustegevuste elluviimiseks. Keskse(te) koordineerija(te) rolliks on ressursside koondamine avaliku halduse kui terviku toimimist puudutavate koolitus- ja arendustegevuste planeerimiseks ja elluviimiseks.

2. **Avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi koordineerimise ning ühtse toimimise tagamise kohustust täidab Rahandusministeerium** kui riigihalduse ja avaliku teenistuse arendamise eest vastutav asutus. Detsentraliseeritud avaliku halduse süsteemi (seotud eeldusega 1) kooshoidmine ning ühtse valitsemise kindlustamine nõuab mõjusaid koordinaatsioone mehhanisme. Koolitus- ja arendustegevuste koordineerimine ning süsteemne horisontaalsete koolitusteemadega tegelemine võimaldab riigil kokku hoida ressursse, kindlustada ühtsete väärtuste ja tegutsemispõhimõtete riigivalitsemise toimimist ning toetada efektiivset poliitika kujundamist ja elluviimist. Seega on süsteemis igal juhul vaja määratleda üksus, kes vastutab koordinaatsiooni ja erinevate osade ühtse tervikuna toimimise eest. Kui Eestis otsustatakse endiselt jätkata süsteemiga, kus avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika *kujundamise* ülesanded on jagatud erinevate asutuste vahel, on siiski vajalik ühe keskse koordineeriva asutuse määratlemine, kes tagaks osistevahelise koostöö toimimise ja tervikliku vaate. Seega tähendab antud eeldus, et koordineeriv roll oleks Rahandusministeeriumil.
3. **Säilib tippjuhtide arendamine selge prioriteedina:** tippjuhid on tervikliku valitsemise tagamise seisukohalt kriitilise tähtsusega sihtgrupp ning neile suunatud arendustegevused vajavad ühtset ja süstemaatilist lähenemist ning ressurssidega kindlustamist. Sõltumata sellest, kus süsteemis tippjuhtide arendamine tulevikus paikneda võib, tähendab antud eeldus seda, et tippjuhtide arendamisele pööratakse ka tulevikus eraldi tähelepanu. Praeguses olukorras võib see eeldus kõlada iseenesestmõistetavalt ja loogiliselt, kuid arvestama peab kahte asjaolu. Esiteks ei ole tippjuhtide arendamist senini Eesti riigivalitsemisüsteemis õiguslikult reguleeritud ega ka mujal sätestatud kohustust tippjuhtide süsteemseks arendamiseks. Teiseks toimib praegune tippjuhtide arendamine peaaegu täielikult EL struktuurivahendite toel: kuna käimasolev programm lõpeb aastal 2013, pole kindel, kas selle lõppemisel tagatakse tippjuhtide arendamiseks vajalikud ressursid ka edaspidi.

Uute institutsionaalsete lahenduste väljatöötamisel on peamist tähelepanu pööratud avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi keskse mõju ja tähtsusega osiste ümberkorraldamise võimalustele. Nendeks osisteks on Eestis praegu:

- Rahandusministeerium ning selle riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond (RIHATO);
- Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus (TJKK);
- Sisekaitseakadeemia avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus (ATAK).

Järgnevas kolmes alapeatükis hinnatakse võimalusi tänase institutsionaalse korraldusega jätkamiseks, kaalutakse erinevaid variante üldnimetatud süsteemikomponentide ümberkorraldamiseks ja nende variantide plusse ja miinuseid. Kõigepealt käsitletakse institutsionaalseid korraldusvõimalusi avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika väljatöötamiseks (4.3.1.) ja seejärel analüüsitakse lahendusvariante avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimiseks (4.3.2.). Peatükis 4.3.3. antakse konkreetsemad soovitused terviklike institutsionaalsete lahendusvariantide tegemiseks arvestades asjaolu, et poliitika kujundamine ja elluviimine on omavahel tihedalt seotud.

4.3.1. Institutsionaalsed lahendusvõimalused paremaks avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamiseks

Peamiseks väljakutseks avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamise korrastamisel on **süsteemi erinevate osade tervikliku koostoitimise tagamine**. Praegu on antud poliitika keskne kujundamine sisuliselt jagunenud Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei vahel, millele lisaks tegelevad asutused (st ministeeriumid, ametid, inspeksioonid, põhiseaduslikud institutsioonid, KOVid) oma koolitus- ja arenduspoliitikate väljatöötamisega. Seega ei ole selgelt lahendatud küsimus, kas avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamine peaks olema ühe asutuse vastutusel või tuleb vastavaid ülesandeid täita mitme asutuse koostöös ning seejuures määratleda koordineeriv asutus. Peamine otsustuskoht on see, kas vastutus avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika sisulise kujundamise eest võiks olla koondatud Rahandusministeeriumisse.

Poliitika kujundamise all on silmas peetud järgmisi ülesandeid:

- lahendamist vajavate probleemide määratlemine ja poliitika eesmärkide sõnastamine süsteemi kui terviku tasandil ning nende sidustamine Eesti riigivalitsemise ning avaliku teenistuse laiemate arengutega;
- valdkonna arengute analüüs ja poliitikate väljatöötamine: püstitatud eesmärkide saavutamiseks võimalike tegevussuundade analüüsimine; strateegiliste arengusuundade väljatöötamine ja asjakohaste poliitikaettepanekute sõnastamine arvestades riigi kui terviku vajadusi antud valdkonnas; eelarvevajaduste analüüs ja eelarveliste ettepanekute väljatöötamine;
- valdkonna järjekindel edendamine, muutuste juhtimine ja aktiivne selgitustöö: järjepidev ja proaktiivne töö antud valdkonna arendamisel ja vajalike muutuste esilekutsumisel; väljatöötatud poliitikaettepanekute, algatuste, tulemuste aktiivne tutvustamine erinevatele otsustajatele ja partneritele;
- heakskiidetud koolitus- ja arenduspoliitika elluviimiseks vajalike eelduste loomine (sh institutsionaalne korraldus, selge tööjaotus, vastutus ja koostöö süsteemi osapoolte vahel; ressurssidega tagamise kindlustamine; süsteemi osapoolte vahelise sujuva koordinatsiooni ja infovahetuse tagamine);
- poliitika elluviimise jälgimise süsteemide loomine ja nende toimivuse tagamine;
- seniste tulemuste analüüsimine, vajalike järelduste tegemine, hinnangute andmine ja vastavalt sellele poliitika ülevaatamise tagamine.

Avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamise peamised toimijad, kelle rolli süsteemis ja omavahelist tööjaotust allpool toodud lahendusvariantide juures käsitletakse, on: **Rahandusministeerium** (täna peamiselt keskse koolituse ja muude kesksete tegevuste osas); **tippametnike kompetentsikeskus** (asub Riigikantselei struktuuris ja osaleb poliitika kujundamises tippametnike osas); **asutuste tasand** (nt ministeeriumid, ametid, inspeksioonid jne, kes osalevad AT arendamise poliitika kujundamises oma ametkonna piires).

Lahendusvõimaluste kaalumisel toome kõigepealt välja plussid ja miinused praeguse olukorra põhimõttelisel jätkumisel ja seejärel kaks võimalikku institutsionaalse ümberkorralduse lahendust.

Variant A: säilib praegune olukord, põhimõttelisi muudatusi süsteemis ei tehta.

Selgitus

Säilib tänane ülesannete jaotus süsteemis, mis sisuliselt tähendab omavahel nõrgalt seotud toimijate süsteemi, kus igaühe roll piirdub süsteemi teatud osaga. Olemasoleva korralduse tugevusi ja nõrkusi on põhjalikult lahatud eelnevates peatükkides. Selget avaliku teenistuse arendamise alast vastutust riigi kui terviku tasandil ei määratleta ega looda ühtseks arenduseks vajalikke hoobasid.

Vajalikud eeldused

Olulisi eeldusi antud variandi puhul ei ole, kuna põhimõtteliselt ei muutu midagi. Täiendavate ressursside eraldamist süsteemi arendamiseks antud variant ei eelda.

Plussid / võimalused

1. Toimijate ülesanded on piiritletud ja igaüks vastutab oma tööloigu eest. Sellega kaasneb iga toimija suhteliselt suur autonoomia, mis võimaldab iseseisvalt tegutseda ja oma ülesannete piires otsuseid vastu võtta.

Miinused / ohud

1. Jätkub süsteemi killustatus, riigi ametnikkonna kui ühtse terviku strateegilise arendamise ja vastutuse puudumine; süsteem on ühiskonnale raskesti haaratav ja arusaadav.
2. Poliitika kujundamisel säilivad olemasolevad lüngad (nt KOV ametnike keskse arendamise puudumine; keskastmejuhtide arendamise süsteemi puudumine).
3. Poliitika kujundamisel säilivad olemasolevad dubleerimise kohad (nt asutuste tasand tegeleb sarnaste küsimustega, millega keskne koolitus ja tippjuhtide koolitus).
4. Sisulisi avaliku teenistuse arendamisega seotud probleeme ei lahendata.

Kokkuvõttes tähendab praeguse olukorra jätkumine eeltingimuste puudumist kvalitatiivseks arenguks ka tulevikus; ressursside ebasüsteemset ja erinevatest väärtustest ning põhimõtetest lähtuvat kasutamist; sellega seotud katmata koolitusvajadusi, dubleerimist ning ametnike koolituse kui ühe olulise hoova kesist kasutamist riigi kui terviku arendamisel.

Variant B: avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamine on jagunenud Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei vahel, koordineerivat rolli täidab seejuures Rahandusministeerium, määratletakse selge vastutus KOV ametnike arendamise eest.

Selgitus

Fikseeritakse selge vastutus avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamise eest järgmiselt: 1) määratletakse Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei rollid keskse avaliku teenistuse arendamise poliitika väljatöötamisel; 2) institutsionaliseeritakse nende omavaheline koostöö ja seosed poliitika kujundamisel (nt tööühm vm alaline koostöövorm); 3) ühistöös ministeeriumidega määratletakse hoovad, kommunikatsioonikanalid ja koostööviisid, mis aitavad keskselt kujundataval avaliku teenistuse poliitikal jõuda asutuste tasandile ja asutuste vajadustel keskele tasandile ning juurutatakse need ellu praktikas. Vastutuse määratlemisel poliitika kujundamise eest on eriti oluline võtta vastu otsused neis lõikudes, kus praegu ei ole riigi tasandil vastutajat määratletud – nendeks on KOV ametnike arendamine ja keskastmejuhtide arendamine. Kui viimane peaks olema Rahandusministeeriumi kohustus, siis KOV ametnike arendamise alase vastutuse määratlemine nõuab Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi rollide läbiarutamist ning koordineerimiskohustuse fikseerimist.

Kuna avaliku teenistuse kui terviku arengu koordineerimine on variant B puhul jagatud Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei vahel, siis peab avaliku teenistuse arengu seire toimuma

nende koostöös. Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond (edaspidi RIHATO) on seejuures koordineerija rollis, seistes hea vajalike koostöövormide sisseeadmise eest ja jälgides, et süsteemi osised viiksid tervikliku tulemuseni. Selgete rollide määratlemine avaliku teenistuse arendamise poliitika kujundamisel loob paremad eeldused nii teiste asutuste kui erinevate ühiskonnagruppide senisest süsteemsemaks ja tugevamal institutsionaalsel alusel põhinevaks kaasamiseks. Näiteks on võimalik luua ametlik töörühm ministeeriumide personalijuhtidest, kellega Rahandusministeerium ja Riigikantselei avaliku teenistuse poliitika kujundamise eest vastutajatena saavad regulaarselt nõu pidada.

Vajalikud eeldused

1. Kõikide osapoolte selge vastutuse määratlemine süsteemi kui terviku arendamise ja poliitika kujundamise eest, sh otsused selle kohta, kes vastutab täna katmata lõikude eest (KOV tasandi ametnikud ja keskastmejuhid).
2. Senisest oluliselt tugevamad ja praktikas välja arendatud koostöömehhanismid käsitletud osapoolte (Rahandusministeerium-Riigikantselei-Siseministeerium-ministeeriumid) vahel (nt selge mandaadiga töörühma või alalise komisjoni näol).
3. Poliitika kujundamise ülesandega institutsioonide jagatud arusaamad avaliku teenistuse arendamise eesmärkide osas ning mehhanismid, mis võimaldavad nende ühiste arusaamade kujundamist.
4. Kõigi poliitikakujundamisega tegelevate organisatsioonide kõrge professionaalne tase, et panustada avaliku teenistuse strateegilisse arendamisse.
5. Mõningate täiendavate ressursside eraldamine praegu katmata tööloikude täitmiseks – paremate koostöövormide institutsionaliseerimine, arendustegevuse strateegiline planeerimine, poliitika süsteemne analüüs ja hindamine; keskastmejuhtide ja KOVide personaliarenduse koordineerimine.

Plussid /võimalused

1. Selge tööjaotus ja vastutus avaliku teenistuse arendamise eest riigi kui terviku tasandil.
2. Kõigi koolitus- ja arendustegevuse osiste funktsioonide süsteemne läbimõtlemine ja omavaheline seostamine (nt tippjuhid-keskastmejuhid-asutuse tasand; keskvalitsus-KOV).
3. Süsteemi osapoolte senisest suurem ja süsteemsem kaasamine avaliku teenistuse poliitika kujundamisse ja sellest tulenevalt suurem motivatsioon keskselt kavandatud strateegiliste eesmärkide elluviimiseks oma vastutusvaldkonnas.
4. Ühe keskse avaliku teenistuse arengu eest vastutaja (Rahandusministeeriumi) määratlemine ja talle vajalike institutsionaalsete hoobade loomine koostöö ja koordineerimise elluviimiseks.
5. Kesksete koolitus- ja arendustegevuste parem seostamine asutuste tasandiga.
6. Probleemi lahendamine, kus keegi riigis ei tegele süsteemselt keskastmejuhtide ja KOVide koolitus- ja arendustegevustega.

Miinused / ohud

1. Senisest rohkem ressursse kulub poliitikakujundajate omavahelisele koordineerimisele ja infovahetusele.
2. Tulemusliku koostöö- ja koordineerimisüsteemi loomine erinevate poliitikakujundajate vahel ei pruugi detsentraliseeritud süsteemis hästi õnnestuda ja iga osapool jätkab valdavalt oma ülesannete raames töötamist.
3. Poliitikakujundajate mitmekesisus võib hägustada poliitika kujundamise ja elluviimise vahelisi seoseid ning järelevalvet poliitikate elluviimise üle, seda eriti suhetes keskse koolitusüksusega.

4. Ebaühtlased professionaalsed kompetentsid süsteemi erinevates osistes (eriti asutuste tasandil) võivad pärssida sisukat arutelu ja tulemuste saavutamist süsteemi kui terviku mõttes.
5. Avaliku teenistuse arendamine ja selle eest vastutamine on ühiskonnaliikmetele raskemini mõistetav, kuna poliitikakujundajate pilt on kirju.

Variant C: kogu avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamise koondamine Rahandusministeeriumisse, sh tippjuhtide strateegilise arendamise osas.

Selgitus

Rahandusministeerium määratakse ainsaks avaliku teenistuse riikliku poliitika kujundaks. See tähendab, et avaliku teenistuse arendamise strateegilised eesmärgid, üldised suunised ja arenduse fookused töötab välja Rahandusministeerium, seda jätkuvalt nii keskse koolituse kui ka uue ülesandena tippjuhtide arendamise osas. Samuti lisanduvad Rahandusministeeriumile poliitika kujundamise ülesanded praegu katmata tööloikudes nagu KOV ametnike ja keskastmejuhtide arendamine. Tippjuhtide arendamise strateegilisi suundi ja poliitikat ei kujunda enam Riigikantselei, vaid see ülesanne liigub Rahandusministeeriumisse.

Rahandusministeeriumile on avaliku teenistuse poliitika kujundamise eest vastutajana vaja sarnaselt variandiga B luua institutsionaalsed koostööhoovad süsteemi teiste osistega – eelkõige asutuste tasandiga. Riikliku avaliku teenistuse arendamise poliitika kujundajana planeerib ja analüüsib Rahandusministeerium nii keskseid koolitus- ja arendustegevusi kui ka seirab asutuste tasandil tehtavat personali arendustööd. Rahandusministeeriumi keskse rolli selge määratlemine loob paremad eeldused teiste asutuste ja ühiskonnaliikmete süsteemsemaks kaasamiseks avaliku teenistuse arendamise alase poliitika kujundamisse. Riigi jaoks tervikuna võimaldab selline lahendus koondada Rahandusministeeriumisse kriitiline mass kompetentsi avaliku teenistuse arendamiseks ja täienduskoolituseks.

Vajalikud eeldused

1. Otsus anda Rahandusministeeriumile ülesanne kujundada kogu riigi avaliku teenistuse arendamise terviklik poliitika (sh täna katmata lõikude osas nagu KOV ametnike ja keskastmejuhtide arendamine).
2. Tippjuhtide osas vastavate ülesannete toomine Riigikantseleist Rahandusministeeriumisse.
3. Senisest oluliselt tugevamad ja institutsionaliseeritumad koostöömehhanismid Rahandusministeeriumi ja teiste ministeeriumide vahel.
4. Avaliku teenistuse arendamise ja koolituse süstemaatiline sidumine laiemate avaliku teenistuse arengutega (mille eest vastutab samuti Rahandusministeerium).
5. Mõningate täiendavate ressursside eraldamine praegu katmata tööloikude täitmiseks – Rahandusministeeriumi ja asutuste vaheliste koostöömehhanismide parem institutsionaliseerimine, arengu strateegiline planeerimine, poliitika süsteemne analüüs ja hindamine, keskastmejuhtide ja KOVide personaliarenduse koordineerimine.

Plussid / võimalused

1. Avaliku teenistuse arendamise eest riigi kui terviku tasandil ühe keskse vastutaja (Rahandusministeeriumi) määratlemine toetab ühtse valitsemise aluspõhimõtteid.
2. Killustatuse vähenemine ning vajadus kulutada vähem ressursse koordineerivate üksuste omavahelisele koostööle.
3. Selge poliitiline vastutus ja läbipaistvus ühiskonna jaoks.

4. Kõigi avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevuse osiste süsteemne läbimõtlemine ja omavaheline seostatus (nt tippjuhid-keskastmejuhid-asustuse tasand; keskvalitsus-KOV).
5. Poliitika kujundamiseks vajalike hoobade olemasolu ühes kohas – tegevuste strateegiline kavandamine, keskne tulemuste monitooring ja analüüs, tulemuste hindamine ning jätkutegevuste planeerimine.
6. Laheneb probleem, kus keegi riigis ei tegele süsteemselt keskastmejuhtide ja KOVide koolitus- ja arendustegevustega.
7. Avaliku teenistuse arendamisega seotud kompetentside koondumine ühte kohta, dubleerimise kaotamine erinevate kesksete poliitikakujundajate vahel.

Miinused / ohud

1. Rahandusministeeriumi kui superministeeriumiga kaasnevad ohud: võrreldes teiste ministeeriumidega palju tugevamad hoovad riigi juhtimisel ja arendamisel (lisaks eelarvepoliitikale ja strateegilisele juhtimisele, tugiteenustele ja kinnisvarapoliitikale ka avaliku teenistuse arendamine), mis kokkuvõttes võib tähendada Rahandusministeeriumi liigset domineerimist teiste ministeeriumide üle.
2. Tippjuhtide arendamise alase poliitika ületoomine Riigikantseleist Rahandusministeeriumisse asetab Rahandusministeeriumi juhtkonna teiste ministeeriumide tippjuhtide suhtes kõrgemale positsioonile ja võib nõrgestada tippjuhtide arendamise seostatust valitsuse kui terviku eesmärkidega.
3. Avaliku teenistuse arendamine ei pruugi Rahandusministeeriumi muude ülesannete kõrval pälvida ministri ja juhtkonna pidevat tähelepanu, mistõttu kokkuvõttes ei anna institutsionaalne ümberkorraldus oodatud tulemust.
4. Avaliku teenistuse arendamine võib Rahandusministeeriumi juhtimisel omandada eelarvekeskse vaate, jättes tagaplaanile ametnikkonna sisulise arendamise.
5. Rahandusministeeriumil ei pruugi olla süsteemi kõigi osapoolte jaoks autoriteeti avaliku teenistuse strateegilise juhtimise ülesannete täitmiseks ning üksi niivõrd laialdase vastutuse kandmiseks. Seetõttu pole kindel, et teistel osapooltel tekib piisavalt huvi ja motivatsiooni koostööks ning Rahandusministeeriumi poolt kujundatud poliitika tegelikult elluviimiseks. Arvestades Eesti detsentraliseeritud valitsemissüsteemi ja ministrite laialdast vastutust oma valitsemisala juhtimisel, võivad Rahandusministeeriumi hoovad jääda mõju saavutamisel ebapiisavaks.

4.3.2. Institutsionaalsed lahendusvõimalused avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika paremaks elluviimiseks

Eestis on praegu avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimine jagunenud Rahandusministeeriumi, Riigikantselei, asutuste tasandi, ATAKi ja turul tegutsevate arvukate teiste koolituspakkujate vahel. Seejuures tegutsevad kolm esimest tellijatena ja kaks viimast pakkujatena.

Poliitika elluviimise all on silmas peetud järgmisi ülesandeid:

- avaliku teenistuse arendamiseks meetodiliste aluste väljatöötamine: näiteks kompetentsimudelid, pädevusraamistikud jms, mille alusel süsteemselt ametnike kompetentse arendada;
- avaliku teenistuse koolitusvajaduste regulaarne väljaselgitamine: koolitusvajaduste analüüsiks vajalike meetodiliste materjalide väljatöötamine, analüüside läbiviimine või nende

koordineerimine, koostöö ja infovahetus asutuste tasandiga koolitusvajaduste väljaselgitamiseks ja vastavate praktikate arendamiseks;

- kesksete koolitus- ja arendustegevuste pakkumine: koolituspakettide väljatöötamine, prioriteetsete sihtrühmade väljaselgitamine, koolitusinfo levitamine, koolituste korraldus ja nii sisuline kui tehniline läbiviimine;
- suhtlemine avaliku teenistuse poliitika kujundamise eest vastutajatega, sihtrühmade ning koostööpartneritega poliitika elluviimisel nende vajaduste ja ootuste väljaselgitamiseks, igapäevaste tegevuste tõhustamiseks ja tagasiside saamiseks;
- õppematerjalide koostamine, nende kvaliteediohje ja materjalide kättesaadavaks tegemine;
- koolitus- ja arendustegevuste kohta tagasiside kogumine, analüüs, aruandluse koostamine ning ettepanekute tegemine poliitika kujundajale;
- koolitusturu ja -pakkujate pidev analüüs, koolitajate võrgustiku loomine ja vastavate kontaktide edendamine nii siseriiklikult kui rahvusvaheliselt.

Peamiseks probleemiks tänase avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimise juures on süsteemi killustatus, sellega kaasnev ebaefektiivsus, ressursside ebaotstarbekas kasutamine ning eelnevast tulenevalt koolitustegevuste piiratud tõhusus ja mõjus. Lisaks killustatusest tulenevale dubleerimisele on süsteemis ka olulisi lünki, neist kaalukaimaks tugeva keske koolitusüksuse puudumine. Akadeemilise kirjanduse ja rahvusvahelise praktika põhjal toimib avaliku teenistuse keskne koolitusüksus reeglina kompetentsikeskusena, mis täidab koolitus- ja arenduspoliitika elluviimisel järgmisi rolle:

- Tagab avaliku teenistuse spetsiifiliste koolituspakettide väljatöötamise, tehes seejuures koostööd nii vastavat kompetentsi omavate riigiasutuste, ekspertide, teadlaste kui erasektoriga.
- Omab „majasisest“ kompetentsi avaliku teenistuse võtmeteemadel, eriti valdkondades, mida turg ei paku, pakub kõrge kvaliteediga keskeid koolitusi – teatud osades oma personali baasil, kuid täites ka „targa tellija“ rolli koolitusi turult sisse ostes.
- Tagab avaliku teenistuse tarbeks koostatavate õppematerjalide ühtlaselt kõrge kvaliteedi ning loodud õppematerjalide üldise kättesaadavuse.
- Omab tugevat didaktilist baasi ja arendab süsteemselt avalikus teenistuses kasutatavaid koolitusmeetodeid.
- Seirab ja analüüsib avaliku teenistuse koolitusvajadusi ning koolitus- ja arendustegevuste tulemuslikkust ning toimib seega olulise käepikendusena avaliku teenistuse poliitika kujundaja jaoks. Sõltuvalt ülesannete jaotusest avaliku teenistuse poliitika väljatöötajaga võib täita ka avaliku teenistuse statistika kogumise ja analüüsimise ülesandeid.
- Toetab oskusteabega ning juhendmaterjalide väljatöötamise kaudu asutuste tasandi koolitustegevust.
- On võimeline operatiivselt toetama avaliku teenistuse keskset koordineerijat analüütilise informatsiooniga.
- Koordineerib avaliku teenistuse koolitajate arendamist.
- Esindab riiki kesksete koolitusüksuste rahvusvahelistes võrgustikes.

Avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimise peamised toimijad, kelle rolli süsteemis ja omavahelist tööjaotust allpool pakutud lahendusvariantides käsitletakse on **keskne koolitusüksus** (sisuliselt selline üksus praegu Eestis puudub, osaliselt täidab neid ülesandeid praegu Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond), **tippametnike kompetentsikeskus** (asub Riigikantselei struktuuris) ja **ATAK** (asub Sisekaitseakadeemia struktuuris Siseministeeriumi valitsemisalas), kes oma põhimääruse kohaselt peaks täitma keskse koolitusüksuse rolle, kuid realselt toimib kui üks paljudest pakkujatest koolitusturul.

Lahendusvõimaluste kaalumisel toome kõigepealt välja praeguse olukorra põhimõttelise jätkumise ja seejärel esitame neli võimalikku institutsionaalse ümberkorralduse võimalust avaliku teenistuse poliitika elluviimisel.

Variant 1. Säilib praegune olukord, põhimõttelisi muudatusi süsteemis ei tehta.

Selgitus

Põhimõtteliselt säilib Rahandusministeeriumi, TJKK ja ATAKi tänane rollijaotus ja paiknemine süsteemis. Olemasoleva korralduse tugevusi ja nõrkusi on põhjalikult lahatud eelnevates peatükkides. Selleks, et tänases institutsionaalses raamistikus probleeme leevendada, on minimaalselt vajalik tagada regulatsioonide täitmine ATAKi juhtimisel, st panna tööle ATAKi nõukogu, kinnitada ATAKi arengukava ning sisse seada administratiivsed juhtimishoovad Rahandusministeeriumi ja ATAKi vahel.

Vajalikud eeldused

Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Sisekaitseakadeemia huvi tööle panna Rahandusministeeriumi ja ATAKi vahelised administratiivsed juhtimishoovad.

Plussid / võimalused

1. Leevendaks mõnevõrra olemasolevaid institutsionaalseid probleeme luues parema seose Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse poliitika koordineerija ja ATAKi vahel. See looks Rahandusministeeriumile võimalusi suunata ATAKi arendustegevust, et luua ja/või arendada seal teatud kesksete koolituste pakkumise võimekust.

Miinused / ohud

2. Ei too kaasa kvalitatiivset arengut avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevuse elluviimisel;
3. Säilivad praegused probleemid: sisuliselt puudub keskne koolitusüksus, mis toimiks Rahandusministeeriumi käepikendusena. Sellega seoses on jätkuvalt madal avaliku teenistuse keskne koolitus- ja arendustegevuste elluviimise võimekus.

Kokkuvõtlikult tähendab praeguse olukorra jätkumine, et puuduvad eeldused kvalitatiivseks arenguks ja poliitika elluviimissüsteemis säilivad olulised lüngad. Isegi kui avaliku teenistuse poliitika kujundamises toimuksid sisulised arengud (nt koostatakse avaliku teenistuse arendusstrateegia), tähendab olemasoleva olukorra säilitamine elluviimissüsteemis, et võimekust strateegia elluviimiseks realselt ei teki.

Variant 2: Keskse koolitusüksuse ja/või kesksete koolitustegevuste pikaajaline delegerimine mõnele turul olemasolevale organisatsioonile. ATAK vabastatakse avaliku teenistuse arendamise ülesannetest ja ta saab jätkata avaliku teenistuse koolituses ühe osalisena turul. TJKK ülesanded ei muutu.

Selgitus

Selle variandi puhul ostaks Rahandusministeerium keskse koolituskeskuse teenust sisse mõnelt turul olemas olevalt koolitusega tegelevalt organisatsioonilt (nt koolitus- või konsultatsioonifirma, ülikool, *think-tank*). Suures plaanis on tegu praeguse olukorra põhimõttelise jätkamisega, kus institutsionaalne seos Rahandusministeeriumi ja keskse koolituskeskuse vahel jääks nõrgaks. Ühtset kesket avaliku teenistuse koolitusüksust ei looda ja seega strateegilist avaliku teenistuse arendamise kompetentsikeskust ei teki. Riigikantselei säilitab vastutuse tippjuhtide arendamise tegevuste elluviimise eest.

Toimuks kaks muudatust:

1) Rahandusministeerium leiaks endale kas ühe või mitu pikaajalist koostööpartnerit turult, kellega sõlmitakse mitme-aastased lepingud keskse koolituse elluviimiseks ja võimalik, et ka mõnede muude keskse koolitusüksuse potentsiaalsete ülesannete täitmiseks (nt teatud analüüsid vms). Rahandusministeeriumi ja keskse koolituskeskuse suhe oleks lepinguline, konkreetse aja peale ning konkreetsete tulemusnäitajatega.

2) ATAK vabastatakse avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kesketest ülesannetest ja ta saab jätkata Sisekaitseakadeemia struktuuriüksusena, täites Sisekaitseakadeemia poolt seatud eesmärged. Samuti saab ATAK soovi korral jätkata tegutsemist avatud koolitusturul, olles jätkuvalt üks koolituse pakkujatest.

Vajalikud eeldused

Otsus ATAKilt avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kohustused ära võtta eeldab vähemalt Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Sisekaitseakadeemia vastavat kokkulepet. Mõningate lisavahendite eraldamine võib olla vajalik, et nõuda koolituspakkujatelt avaliku teenistuse spetsiifiliste kompetentside väljaarendamist, koolituste edasiarendamist ja keskse koolitusüksuse arendusrollide täitmist (nt analüüside koostamine, kompetentsimudelite arendamine, õppematerjalide väljatöötamine jne).

Plussid / võimalused

1. Mõnevõrra stabiliseeruks keskse koolituse pakkujate ring Rahandusministeeriumi jaoks, võimaldades luua mitme-aastased (nt kolmeaastased) koostöösuhted teatud funktsioonide täitmiseks ja arendamiseks. See võimaldab koolituspakkujatel keskse koolituse võtmevaldkondi järjepidevalt arendada, loob teatud paindlikkust koolituste läbiviimisel ja annab turule selgemaid signaale pikaajaliseks koostööks.
2. Rahandusministeeriumis väheneb arvukate lühiajaliste hangete läbiviimisele ja koolituste tehnilisele korraldamisele kuluv tööaeg.
3. Institutsionaalsete suhete korrastamine ATAKi osas.

Miinused / ohud

1. Põhimõttelist arengut avaliku teenistuse arendamise alaste kompetentside loomiseks antud variant ei võimalda. Ei teki stabiilset kesket avaliku teenistuse koolitusüksust, mis toimiks Rahandusministeeriumi käepikendusena avaliku teenistuse arendamise poliitikate elluviimisel.
2. Säilivad praegused probleemid: avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kompetentsid ei akumuleeru ühte institutsiooni, kes saaks neid pikaajaliselt riigi huvides rakendada. Kui keskse koolitusüksuse rolli hakkaksid turutingimustele vastavalt mõne-aastaste intervallidega täitma erinevad organisatsioonid, ei toetaks see avaliku teenistuse spetsiifiliste kompetentside väljakujundamist, akumuleerumist ning pidevat kaasajastamist. Avaliku teenistuse arendamise ülesannete lepinguline delegeerimine ei võimalda riigi jaoks luua stabiilset professionaalset koolitajate ja nõustajate meeskonda.
3. Eesti turult ei ole tõenäoline leida ühte partnerit, kes suudaks täita keskse koolituse pakkuja ja korraldaja rolle kõigil nõutud teemadel (nt alates ametnike eesti keele koolitustest kuni poliitika

kujundamise ja avaliku eetikani). Isegi kui mõni partner sellise pakkumuse teeks, tähendaks see sisuliselt erinevate koolitajate vahendamist, mitte nende värbamist oma põhimeeskonda. Seega jätkub lepingute sõlmimine suuresti tänaste peamiste partneritega ja olulist muutust partnerite ringis ei teki. Rahandusministeeriumil puuduksid reaalsed hoovad koolitajate arendamiseks.

4. Kuigi raamlepingud võimaldavad võrreldes praeguste arvukate hangetega mõnevõrra vähendada hangete ja koolituste korraldamise ning aruandlusega seotud tehingukulusid, ei ole kokkuhoid rahalises mõttes märkimisväärne.
5. Välja delegeerida on võimalik teatud koolitustegevusi, kuid mitte kõiki klassikalisi keske koolituskeskuse funktsioone (eelkõige operatiivset koostööd Rahandusministeeriumiga analüüside koostamisel ning riigivalitsemise reformide koolitusega kindlustajal ning Eesti riigi esindamist rahvusvahelistes võrgustikes). See omakorda tähendab, et säilib Rahandusministeeriumi suur roll poliitika elluviimises.
6. Selline ebastabiilne institutsionaalne raamistik ei oleks ratsionaalne lahendus asutustele analüütilise toe pakujana, kuna võrgustike tulemuslikkus põhineb paljuski stabiilsel partnerlusel ja usaldusel, mida keske koolitusüksuse ajutine iseloom ei võimalda.

Variant 3: Rahandusministeeriumi RIHATO funktsioonide laiendamine nii, et ta täidaks ka mõningaid keske koolitusüksuse funktsioone. TJKK ülesanded ei muutu. ATAK vabastatakse avaliku teenistuse arendamise ülesannetest ja ta saab jätkata avaliku teenistuse koolituses ühe osalisena turul.

Selgitus

Tugevdatakse Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonda (RIHATO), andes talle praegusest laiemad keske koolitusüksuse rollid. Seejuures oleks rolliselguse mõttes keske koolitusüksuse ülesannetega tegelevatest ametnikest mõttekas moodustada omaette talitus. Nende muudatuste tulemusena suureneks avaliku teenistuse arendamise alane võimekus Rahandusministeeriumis, tagades ka poliitika sihipärasema elluviimise. Riigikantselei säilitab vastutuse tippjuhtide arendamise tegevuste elluviimise eest.

ATAK vabastatakse avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kesksetest ülesannetest ja ta saab jätkata Sisekaitseakadeemia struktuuriüksusena, kes täidab Sisekaitseakadeemia poolt seatud eesmärgi. Samuti saab ATAK soovi korral jätkata tegutsemist avatud koolitusturul, olles jätkuvalt üks koolituse pakujatest.

Vajalikud eeldused

1. Põhimõtteline otsus laiendada Rahandusministeeriumi vastutust ja ülesandeid kesksete koolitus- ja arendustegevuste elluviimisel.
2. RIHATOsse tekib lisanduvate ülesannete täitmiseks rohkem kompetentsi (sh monitooringuinfo koondamine, analüüsi tegemine-tellimine, koolitusmaterjalide väljatöötamine), mis omakorda eeldab suuremaid ressursse (nii ametnike arvu kui ka eelarve mõttes).
3. Otsus ATAKilt avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kohustused ära võtta, mis eeldab vähemalt Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Sisekaitseakadeemia vastavat kokkulepet.

Plussid / võimalused

1. Võrreldes praeguse olukorraga tugevam avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimisvõimekus.

2. Kuigi põhimõtteliselt paikneks loodav koolitusüksus RIHATO alluvuses talitusena, oleks võrreldes praeguse olukorraga võimalik selgemini eristada poliitika kujundamise ja elluviimisega seotud ülesanded, mis praegu on RIHATOs läbiseigi.
3. RIHATOI tekiks suurem vastutus ja rohkem ressursse avaliku teenistuse keskse koolituse eesmärkide täitmiseks;
4. Loodav koolitustalitus oleks tihedalt seotud RIHATO kui poliitikaosakonnaga ja toimiks poliitikaosakonna käepikendusena. Paiknemine ühes asutuses loob head eeldused sujuvaks koostööks ja infovahetuseks.
5. Institutsionaalsete suhete korrastamine ATAKi osas.

Miinused / ohud

1. RIHATO laiendamine ülesannetega, mis oma olemuselt ei ole täitevvõimu ülesanded hägustaks Rahandusministeeriumi fookust poliitika kujundamisele, sest nii peab RIHATO paratamatult täitma hulgaliselt ka korralduslikke ülesandeid. Olemuselt pigem hallatava asutuse tasandil täidetavate või isegi turule väljadelegeritavate ülesannete toomine ministeeriumi tasandile läheb vastuollu põhimõttega, et ministeeriumid keskenduksid poliitika kujundamisele.
2. Järelevalveprobleemid ja vastutusahela hägustumine: sama osakond on nii poliitika kujundaja kui elluviija rollis.
3. Rahandusministeeriumis konkureeriks tähelepanule ja ressurssidele avaliku teenistuse strateegiline arendus ja keskse koolitusüksuse tööga seotud elluviimisülesanded. Seetõttu peaks suure tõenäosusega tegema valikuid, milliste võimalike keskse koolitusüksuse rollidega antud talitus jõuaks tegeleda (vt pt 4.3.2 algul võimalike ülesannete loendit).
4. Olukorras, kus kogu ülejäänud avaliku teenistuse keskne koolitus- ja arendamispoliitika on koondatud RIHATOsse, muutub järjest küsitavamaks TJKK eraldiseisev paiknemine süsteemis. Ühtse tervikuna toimimine aitaks vastastikust kompetentsipotentsiaali paremini ära kasutada.

Variant 4: Rahandusministeeriumi valitsemisalasse luuakse keskne koolitus- ja kompetentsikeskus, TJKK jätkab Riigikantselei juures: tekib kaks kesket avaliku teenistuse arendus- ja koolituspoliitika elluviijat. ATAK vabastatakse avaliku teenistuse arendamise ülesannetest ja ta saab jätkata avaliku teenistuse koolituses ühe osalisena turul.

Selgitus

Rahandusministeeriumi valitsemisalasse luuakse keskne avaliku teenistuse koolitus- ja kompetentsikeskus. Tulemuseks on olukord, kus RIHATO täidab Rahandusministeeriumis poliitika kujundamise rolle ja tema valitsemisalasse moodustatakse hallatava asutusena avaliku teenistuse poliitikat elluviiv keskne koolitusüksus-kompetentsikeskus. Hallatava asutuse vorm on antud olukorras kõige otstarbekam, sest võimaldab RIHATOI loodava asutuse sisulise tegevuse suunajana püstitada asutuse tööks eesmärged ning täita ka järelevalve ja administratiivse juhtimise ülesandeid.

Riigikantselei säilitab vastutuse tippjuhtide arendamise tegevuste elluviimise eest.

ATAK vabastatakse avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kesketest ülesannetest ja ta saab jätkata Sisekaitseakadeemia struktuuriüksusena, kes täidab Sisekaitseakadeemia poolt seatud eesmärged. Samuti saab ATAK soovi korral jätkata tegutsemist avatud koolitusturul, olles jätkuvalt üks koolituse pakkujatest.

Vajalikud eeldused

1. Põhimõtteline otsus luua Rahandusministeeriumi valitsemisalasse keskne avaliku teenistuse koolitus- ja kompetentsikeskus.

2. Keskse koolitus- ja kompetentsikeskuse käivitamise eelduseks on vajalike ressursside eraldamine. Tarvis on tagada stabiilne baasfinantseerimine, et välja arendada vajalikud kompetentsid ja akumulierida avaliku teenistuse arendamise alast oskusteavet.
3. Otsus ATAki avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kohustused ära võtta, mis eeldab vähemalt Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Sisekaitseakadeemia vastavat kokkulepet.

Plussid / võimalused

1. Võrreldes praeguse olukorraga kvalitatiivne areng ja avaliku teenistuse poliitika elluviimisvõimekuse oluline tõus: RIHATOI tekiks struktuur, kes viib ellu kesket avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitikat.
2. Tekkivale keskele koolitus- ja kompetentsikeskusele on võimalik anda sisuliselt täielik loend ülesannetest, mida sarnased kompetentsikeskused täidavad (vt ülal pt 4.3.2. alguses).
3. Selge ülesannete ja vastutuse jaotus Rahandusministeeriumi kui poliitika kujundaja ja loodava üksuse kui poliitika elluvijja vahel, kus kumbki saab keskenduda oma ülesannetele.
4. Ei teki järelvalveprobleeme ega oma olemuselt täitevvõimu mittesisaldavate ülesannete kuhjamist ministeeriumi tasandile.
5. Institutsionaalsete suhete korrastamine ATAki osas.

Miinused / ohud

1. Eesti riik ei suuda üleval pidada kahte kompetentsikeskust (keskne koolitus- ja kompetentsikeskus Rahandusministeeriumi valitsemisalas ja tippjuhtide kompetentsikeskus Riigikantseleis): olemasolevate kompetentside killustatus mitme asutuse vahel, oht tegevuste dubleerimiseks ja ressursside mitteoptimaalseks kasutamiseks kummagi keskuse ülalpidamisel.
2. Asutuste tasandil tekib kaks koostööpartnerit avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevuste elluviimisel. Suure tõenäosusega kujuneb asutuste tasandil tihedam koostöö keskse koolitus- ja kompetentsikeskusega ja see võib jätta TJKK süsteemi teiste osade suhtes kaugeks.
3. Keskse koolitus- ja kompetentsikeskuse ja TJKK vahel võib tekkida rivaliteet, vajadus investeerida aega ja energiat kahe üksuse vahelisse koostöösse.
4. Eraldi keskse koolitus- ja kompetentsikeskuse loomine hallatava asutusena võib tekitada poliitilist vastuseisu, sest eeldab praegusega võrreldes suuremate ressursside suunamist avaliku teenistuse arendamiseks.

Variand 5: Ühtse keskse koolitus- ja kompetentsikeskuse loomine Rahandusministeeriumi valitsemisalasse, mille koosseisu viiakse ka TJKK. ATAki vabastatakse avaliku teenistuse arendamise ülesannetest ja ta saab jätkata avaliku teenistuse koolituses ühe osalisena turul.

Selgitus

Rahandusministeeriumi valitsemisalasse luuakse üks keskne avaliku teenistuse koolitus- ja kompetentsikeskus, mille koosseisu tuuakse praegu Riigikantseleis paiknev tippjuhtide kompetentsikeskus. Viimane võib olla tekkivas uues keskuses näiteks omaette struktuuriüksus, et tagada teatud personali fookus tippjuhtidega töötamiseks. Tulemuseks on üks avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitikat elluviiv keskus, mis tegeleb kõigi kesket tegevustega ja on võtmepartneriks asutustele. Kuna tekivad kompetentsikeskus tegeleks kõigi avaliku teenistuse arendamise kesket vajadustega (sh tippjuhtidega), võiks olla asjakohane korraldada selle asutuse juhtimine selliselt, et tema töö suunamisse on kaasatud mitmed ministeeriumid, mitte üksnes Rahandusministeerium, kelle valitsemisalas kompetentsikeskus paikneb. Antud olukorras võiks

asutuse loomisel olla otstarbekas kasutada sihtasutuse juriidilist vormi, mille nõukogus osaleksid lisaks Rahandusministeeriumi esindajatele ka Riigikantselei esindaja ning avaliku teenistuse arendamisega tihedamalt seotud ministeeriumide ja põhiseaduslike institutsioonide esindajad. See tooks asutuse juhtimisse mitmekülgsemaid vajadusi, kaasaks laiemalt teisi riigiasutusi avaliku teenistuse arendamisse, säilitades samas selge seose ja aruandluskohustuse Rahandusministeeriumi ees.

ATAK vabastatakse avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kesketest ülesannetest ja ta saab jätkata Sisekaitseakadeemia struktuuriüksusena, kes täidab Sisekaitseakadeemia poolt seatud eesmärgi. Samuti saab ATAK soovi korral jätkata tegutsemist avatud koolitusturul, olles jätkuvalt üks koolituse pakkujatest.

Vajalikud eeldused

1. Põhimõtteline otsus luua Rahandusministeeriumi valitsemisalasse keskne avaliku teenistuse koolitus- ja kompetentsikeskus.
2. Põhimõtteline otsus viia Riigikantseleist tippjuhtide arendamisega tegelev üksus loodava koolitus- ja kompetentsikeskuse koosseisu.
3. Keskse koolitus- ja kompetentsikeskuse käivitamise eelduseks on vajalike ressursside eraldamine. Tarvis on tagada stabiilne baasfinantseerimine, et välja arendada vajalikud kompetentsid ja akumulierida avaliku teenistuse arendamise alast oskusteavet.
4. Otsus ATAKilt avaliku teenistuse arendamise ja koolitamise kohustused ära võtta, mis eeldab vähemalt Rahandusministeeriumi, Siseministeeriumi ja Sisekaitseakadeemia vastavat kokkulepet.

Plussid / võimalused

1. Võrreldes praeguse olukorraga kvalitatiivne areng ja avaliku teenistuse poliitika elluviimisvõimekuse oluline tõus: tekiks struktuur, kes viib ellu kesket avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitikat. Ühtse kompetentsikeskuse loomine võimaldab tervikvaadet avaliku teenistuse kõigi tasandite arendamisele ja seob süsteemi erinevad osad tervikuks.
2. Tekkivale keskele koolitus- ja kompetentsikeskusele on võimalik anda sisuliselt täielik loend ülesannetest, mida sarnased kompetentsikeskused täidavad (vt ülal pt 4.3.2. alguses).
3. Selge ülesannete ja vastutuse jaotus Rahandusministeeriumi kui poliitika kujundaja ja loodava üksuse kui poliitika elluviija vahel, kus kumbki saab keskenduda oma ülesannetele.
4. Ei teki järevalveprobleeme ega oma olemuselt täitevvõimu mittesisaldavate ülesannete kuhjamist ministeeriumi tasandile.
5. Riigiasutustele tekib üks konkreetne koostööpartner avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimiseks.
6. Olemasoleva kompetentsi ja ressursside otstarbekam kasutamine võrreldes kahe keske avaliku teenistuse koolituse- ja arenduspoliitika elluviijaga.
7. Institutsionaalsete suhete korrastamine ATAKi osas.

Miinused / ohud

1. Töö tippjuhtidega kaugeneb Riigisekretärist ja Vabariigi Valitsusest, mis võib ohtu seada tippjuhtide arendamise seostamise valitsuse eesmärkidega.
2. Struktuuriliste ümberkorraldustega kaasnev ebakindlus TJKK väljakujunenud meeskonnas ja oht, et kompetentsi kandvad töötajad võivad süsteemist lahkuda.

3. Eraldi keskse koolitus- ja kompetentsikeskuse loomine hallatava asutusena võib tekitada poliitilist vastuseisu, sest eeldab praegusega võrreldes suuremate ressursside suunamist avaliku teenistuse arendamiseks.

4.3.3. Soovitused institutsionaalsete lahenduste osas

Nagu eelnev analüüs näitas, tuleb Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi probleemide lahendamisel arvestada detsentraliseeritud valitsemiskorralduse kontekstiga, mis loob teravdatud vajaduse efektiivse keskse koordineerimise ning toimiva koolitusüksuse järele. Samuti on Eesti jaoks valikute tegemisel oluline mõista väikeriigi spetsiifikat. Viimane tähendab, et paljudes valdkondades ei tooda haridussüsteem ametnikutööks vajalike kompetentsidega inimesi ning seda vajakajäämist ei kompenseeri sageli ka turul tegutsevad täienduskoolituspakkujad. Eesti riigiasutused on reeglina väikesed ning iga asutus eraldi ei suuda luua ja üleval pidada professionaalset ametnike arendussüsteemi. Samas vaadates Eesti ametnike voolavuse näitajaid, on vajadus teatud baaskoolituste järele (nt sisseelamiskoolitus) oluliselt suurem praegusest pakkumisest. Mõlemad asjaolud – detsentraliseeritud süsteem ning väikeriigi kontekst – on tugevad argumendid selliste institutsionaalsete valikute kasuks, mis võimaldavad neid nõrkusi kompenseerida.

Eelnevas kahes alapeatükis käsitleti institutsionaalse korralduse võimalusi nii avaliku teenistuse arendamise poliitika väljatöötamiseks kui elluviimiseks. Käesolevas alapeatükis on väljapakutud võimalusi omavahel kombineeritud, hinnates, millised kombinatsioonid vastavad paremini Eesti vajadustele ja lahendavad olemasolevaid probleeme.

Järgnevas tabelis on veeruna esitatud institutsionaalsed lahendusvariandid avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamisel (variant A, B, C) ja ridadena toodud institutsionaalsed lahendusvariandid avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimisel (variant 1, 2, 3, 4, 5). Tekkivad lahtrid on märgistatud värvikoodiga, mis väljendab analüüsimeeskonnapoolset hinnangut erinevatele kombinatsioonidele. Kuigi lahkasime eespool avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika väljatöötamist ja elluviimist lahendusvariantide kirjeldamisel ja plusside-miinuste väljatoomisel selguse huvides eraldi, on valikute tegemisel oluline vaadelda poliitika kujundamist ja elluviimist koos. Oluline on silmas pidada, et poliitika kujundamine ja elluviimine moodustaksid ühtse ja juhitava terviku. Seetõttu on kaks kombinatsiooni tabelis saanud hinnangu kui realselt rakendamatud.

Tabel 14. Hinnangud institutsionaalsete lahendusvariantide kombinatsioonidele

		AT koolitus- ja arenduspoliitika kujundamise variandid		
		Variant A: Säilib <i>status quo</i> .	Variant B: RM ja Riigikantselei vaheline tööjaotus; RM koordineerib.	Variant C: RM-s täielik vastutus.
AT koolitus- ja arenduspoliitika elluviimise variandid	Variant 1: Säilib <i>status quo</i> (ATAK jätkab, korrastada ATAK juhtimine).	1A	1B	1C
	Variant 2: Keskse koolituse elluviimine delegeeritakse väljapoole avalikku sektorit (turule); TJKK jätkab eraldi; ATAKilt keskne roll ära võtta.	2A	2B	2C
	Variant 3: RIHATOle lisatakse teatud KKÜ ülesandeid; TJKK jätkab eraldi; ATAKilt keskne roll ära võtta.	3A	3B	3C
	Variant 4: Kaks koolituste elluviijat: RM valitsemisalas KKÜ + eraldi jätkab TJKK; ATAKilt keskne roll ära võtta.	4A	4B	4C
	Variant 5: Üks keskne koolitus- ja kompetentsikeskus (TJKK üleviimine); ATAKilt keskne roll ära võtta.	5A	5B	5C

Allikas: autorite koostatud

Legend: Punasega märgitud kombinatsioonid: variandid, mis märkimisväärset arengut ei võimalda.

Kollasega märgitud kombinatsioon: teatud arengut võimaldav variant.

Rohelisega märgitud kombinatsioonid: olulist arengut võimaldavad variandid.

Halliga märgitud kombinatsioonid: reaalset rakendamatud variandid.

Järgnevalt analüüsitakse tabelis kasutatud värvikoodide lõikes seda, kuid võrd üks või teine kombinatsioon võimaldab saavutada avaliku teenistuse koolitussüsteemi arengut ja lahendada analüüsiga tuvastatud probleeme.

Punased lahtrid: ei võimalda märkimisväärset arengut

Esiteks on punasega märgitud poliitika elluviimise ja kujundamise tänase olukorra säilitamise variandid ehk kogu I rida ja I veerg. Analüüsimeeskonna hinnangul ei võimalda antud variandid kvalitatiivset arengut, sest ei lahenda sisuliselt ei killustumise, osistevahelise ebaselge tööjaotuse, vastutuse ning sisulise võimekuse probleeme ei poliitika väljatöötamisel ega elluviimisel. Veelgi enam, institutsionaalne *status quo* tsementeeriks veelgi enam praegust olukorda ning pikemas perspektiivis halvendaks koolitus- ja arendussüsteemi toimimist.

Teiseks on punasega märgitud lahtrid 2B ja 2C. Need on kombinatsioonid, kus küll tehakse muutusi poliitika kujundamise osas, kuid poliitika elluviimise delegeerimine turule ei võimalda lahendada põhimõttelisi probleeme kompetentsi koondamisel avaliku teenistuse stabiilseks arendamiseks. Antud valikud küll korrastaksid suhteid turul toimivate peamiste partneritega (sh ülikoolid,

sihtasutused, koolitus- ja konsultatsioonifirmad), kuid säiliksivad samad riskid, mis on juba avaldunud ATAKi puhul.

Kollane lahter: võimaldab teatud arengut

Lahter 3B näitab, et antud kombinatsioon võimaldab teatud arengut. Kuigi selle lahenduse puhul ei looda keskset koolitusinstitutsiooni, annavad teatud aluse arenguks nii selge rollijaotus poliitika kujundamisel, vastutuse määratlemine, koostöökorraldus kui ka otsus lisada Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnale teatud keskse koolitusüksuse ülesanded ja ressursid.

Arengut võimaldab siinkohal just asjaolu, et tekiks terviklikum avaliku teenistuse arendus- ja koolituspoliitika kujundamise ja elluviimise võimekus, mis täidaks praegused olulisemad lüngad ning suurendaks keskse koolitus- ja arendustegevuse mahtu ja mõjuulatust. Samuti tekiks poliitikat kujundavatele üksustele (Rahandusministeerium ja Riigikantselei) praegusega võrreldes võimekam partner koolitusüksuse näol, kes suudaks koolituste korraldamise kõrval teatud määral pakkuda ka analüütilist ja arendustuge.

Institutsionaalselt antud kombinatsioon suuri muudatusi kaasa ei tooks: suures plaanis samades, kuid täpsustatud rollides ja terviklikumate eesmärkidega jätkaksid nii Rahandusministeerium kui Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus. Samas oleks vajalik ATAKi osas institutsionaalse ebaselguse lahendamine, mida võimaldaks ATAKi ametlik vabastamine avaliku teenistuse arendamise ja keskse koolituse vastutusest (mida ATAK juba praegu sisuliselt ei täida).

Rohelised lahtrid: võimaldavad olulist arengut

Kõik rohelised lahtrid märgivad olulist institutsionaalse võimekuse tõusu võrreldes praeguse olukorraga. Kvalitatiivne areng saavutatakse kõigi nende kombinatsioonide puhul keskse koolitus- ja kompetentsikeskuse loomise kaudu¹³⁸. Kokkuvõttes oleks käsuliinid ja vastutus selgemalt määratletud ning loodud sisuline võimekus nii poliitika kujundamiseks kui elluviimiseks. See tähendab omakorda, et avaliku teenistuse arendus- ja koolituspoliitika tsükkel saaks toimida ühtse tervikuna (sh oleks lahendatud nii poliitika kujundamine kui reaalne elluviimine, loodud süsteem monitooringuks, analüüsiks ja tagasisideks, mis võimaldaks vigu korrigeerida ja poliitikat järjepidevalt arendada). Kõigi rohelisega märgitud lahtrite puhul on vajalik ATAKi ebaselge institutsionaalse positsiooni lahendamine, mille teeks võimalikuks ATAKi ametlik vabastamine avaliku teenistuse arendamise ja keskse koolituse vastutusest, mida ATAK juba praegu sisuliselt ei täida.

Samas on tekkivad kombinatsioonid siiski erinevad ja seetõttu kommenteeritakse neid eraldi.

Lahter 4B kujutab endast olukorda, kus avaliku teenistuse arendus- ja koolituspoliitika kaheks peamiseks kujundajaks jääksid Rahandusministeerium ja Riigikantselei, koordineerivat rolli täidaks samas Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi valitsemisalasse tekib hallatava asutusena keskne koolitusinstitutsioon, mis võimaldab täita hulka keskseid koolitus- ja arendusülesandeid. TJKK säiliks suuresti praegusel kujul. Nii tekib kaks avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevuse elluviijat. Määratledes selgelt kummagi rollid, vastutuse, institutsionaliseerides koostöö, eraldades tekkivale kesksele koolitusüksusele vajalikud ressursid ning tagades avaliku teenistuse strateegilise arenduse, on võimalik lahendada paljusid tänaseid probleeme.

Lahter 5B ja lahter 5C kujutavad endast olukorda, kus Eestis luuakse üks avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitikat elluviiv koolitus- ja kompetentsikeskus, mille koosseisus oleks ka praegu

¹³⁸ Keskse koolitus- ja kompetentsikeskuse loomine ei tähenda, et avatud turult ei tohiks enam üldse avaliku teenistuse koolitust sisse osta. Turg saab toimida ja jääb toimima neis valdkondades ja kompetentsilõikudes, kus on tagatud sisuline kvaliteet ja avaliku teenistuse vajaduste arvestamine. Nagu analüüs näitas, on asutustes turult koolituse sisseostmisel samuti probleeme (nõ targa tellija rolli täitmine) ja siinkohal saaks keskne koolitus- ja kompetentsikeskus arendada välja ka koostöösuhted oluliste turuosalistega, tagades ühtlaselt pakutavate koolituste kõrge kvaliteedi.

Riigikantselei juures paiknev TJKK. Mõlema variandi puhul soovitame luua koolitus- ja kompetentsikeskus mitte Rahandusministeeriumi hallatava asutuse vaid sihtasutusena, et võimaldada selle juhtimist laiapõhjalise nõukogu poolt. See suurendaks ka teiste riigiasutuste kaasatust ja panust avaliku teenistuse arendamise üle otsustamisel. Nii oleks võimalik vähendada loodud keske koolitus- ja kompetentsikeskuse puhul ohtu, et ta täidaks kitsamalt Rahandusministeeriumi huve ja maandaks tippjuhtide arendamisega seotud teatud riske (neutraalne positsioon teiste ministeeriumide suhtes).

Lahter 5B puhul jääb Riigikantselei kaasa rääkima avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika kujundamisel, sidudes avaliku teenistuse arendamise poliitikat valitsuse tegevuseesmärkidega. Lahter 5C puhul koondub kogu avaliku teenistuse arendus- ja koolituspoliitika Rahandusministeeriumi valitsemisalasse. Tulemuseks on, et Rahandusministeerium vastutab täielikult poliitika kujundamise eest ja tema valitsemisalas tegutseb üks keskne koolitus- ja kompetentsikeskus.

Hallid lahtrid: reaalselt rakendamatud kombinatsioonid

Lahterid 3C ja 4C kujutavad endast olukorda, kus kogu avaliku teenistuse arendus- ja koolituspoliitika kujundamine koondatakse Rahandusministeeriumisse ning samas jätkatakse TJKKs eraldi tippametnike arendustegevuste elluviimisega. See tähendaks, et praegusest TJKKst liiguks tippjuhtidealase arenduspoliitika väljatöötamine Rahandusministeeriumisse ja TJKK jätkaks üksnes koolitus- ja arendustegevuste korraldajana vastutamata poliitika kujundamise eest. Põhimõtteliselt tekib olukord, kus kaovad ära TJKK Riigikantselei juures paiknemise eelised nagu lähedus valitsuse strateegiliste eesmärkide seadmisele ja kõigi ministeeriumide suhtes neutraalne asukoht Riigisekretäri kui kõrgeima ametniku juures, mis on olulised just poliitika kujundamise puhul. Tekiks ebamõistlik killustumine ja ka õiguslikult ebaloogiline olukord, kus Rahandusministeerium peaks andma poliitikasuuniseid Riigikantseleile. Kokkuvõttes ei näe analüüsimeeskond perspektiivi valikutele, kus tippjuhtide arendamisel jääks Riigikantseleile üksnes tegevuste elluviimise ja praktilise korraldamise roll.

Lahter 5A puhul on loogiliselt võimatu jätkata *status quo*-ga poliitika kujundamisel, sest 5A rakendamine eeldaks paratamatult olemasoleva institutsionaalse korralduse muutmist. Kui tekiks üks keskne koolitusinstitutsioon (st TJKK muutuks selle osaks), ei saa TJKK jätkata poliitika kujundaja rollis tänasel kujul.

Kokkuvõttes on institutsionaalne ülesehitus Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi puhul väga oluline tegur, sest see loob vundamendi avaliku teenistuse koolitussüsteemi toimimiseks ja ilma teatud institutsionaalsete muudatusteta ei ole võimalik lahendada analüüsis tuvastatud probleeme. Käesolevas peatükis esitatud lahendusvariantide kombinatsioonidele antud hinnangud näitavad, et olulise arengu saavutamiseks on võimalik kasutada rohkem kui ühte kombinatsiooni.

Kasutatud kirjandus

ABD kodulehekülg. Bureau Algemene Bestuursdienst. Kättesaadav: <http://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/Bureau+Algemene+Bestuursdienst>, 3. oktoober 2011.

Aucoin, P., Bakvis, H. (2005) "Public Service Reform and Policy Capacity: Recruiting and Retaining the Best and the Brightest?" In M. Painter and J. Pierre (eds.) *Challenges to State Policy Capacity*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 185-204.

Auer, A., Demmke, C., Polet, R. (1996) *Civil Services in the Europe of Fifteen*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Avaliku teenistuse koolitusnõukogu moodustamine (RT I 1997, 33, 527)

Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri (2009). Kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41373/Avaliku+teenistuse+seaduse+eelnu+F5u+seletusk>, 30. september 2011.

Avaliku teenistuse veeb. Avalike teenistujate koolitus ja arendamine. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10660>, 15. juuli 2011.

Avaliku teenistuse veeb. Avaliku teenistuse personalistatistika. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10692>, 17. oktoober 2011.

Avaliku teenistuse veeb. Kompetentside hindamine. Kättesaadav: <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=10752>, 1. oktoober 2011.

Avaliku teenistuse veeb. Koolitusstatistika. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10694>, 15. juuli 2011.

Avaliku teenistuse veeb. Meistriklassid. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10757>, 1. oktoober 2011.

Avaliku teenistuse veeb. Mentorlusprogramm personalivaldkonnas. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/mentorlusprogramm>, 18. august 2011.

Avaliku teenistuse veeb. Newton II programm. Kättesaadav: <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=36801>, 1. oktoober 2011

Avaliku teenistuse veeb. Organisatsiooni arendamine ja stažeerimisprogramm. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=12728&highlight=stazeerimisprogramm>, 18. august 2011.

Avaliku teenistuse veeb. Programm „Keskne koolitus 2010-2011”. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10669>, 15. juuli 2011.

Bossaert, D. (2008) *Training and Human Resource Development in the European Union Member States. New Practices and Innovative Trends*. Netherlands: Publications Service, EIPA.

Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K. and Robert P. (2001) *Civil Services in the Europe of Fifteen*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Bouckaert, G., Peters B. G. and Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Boyle, R., MacCarthaigh, M. (2011) "Fit for Purpose? Challenges for Irish Public Administration and Priorities for Public Service Reform." *State of the Public Service Series*, Research Paper No. 4, April, 1-58.

- Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti & DTi (2010) "Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement." Raporti tellija: Directorate General Information Society, European Commission. Kättesaadav: <http://www.epractice.eu/files/Digitizing%20Public%20Services%20in%20Europe%20Putting%20ambition%20into%20action%20-%209th%20Benchmark%20Measurement%20-%20December%202010.pdf>, 1. oktoober 2011.
- Cardona, F. (2009) "Attractiveness of the Public Service: A Matter of Good Public Governance." Kättesaadav: <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/32/51/44110902.pdf>, 15. juuli 2011.
- Chlivickas, E. (2010) „Development of Human Resources System for Improvement of Public Administration in Central and Eastern European Countries." *6th International Scientific Conference May 13-14, 2010, Vilnius, Lithuania*, BUSINESS AND MANAGEMENT, 361-369.
- Christensen, T., Laegreid, P. (2007) "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review*, 67, 6, 1059-1066.
- CyclePlan (2007) „Eesti Riikliku Arengukava 2004. – 2006. a meetme 1.4 „Haldussuutlikkuse tõstmise" tulemuslikkuse ja mõjude hindamine." Kättesaadav: http://www.struktuurifondid.ee/public/hindamine/Meetme_1.4_Piloothindamine_Lopparuanne_11_0707_Final.pdf, 18. august 2011.
- DeCenzo, D. A., Robbins, S.P. (1988) „Employee Training and Management Development." In DeCenzo, D. A., Robbins, S.P. *Personnel/Human Resource Management*. London: Prentice Hall International (UK) Limited, 239-274.
- Demmke, C. (2005) "Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?" Kättesaadav: <http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/lux/civilservantsdifferent.pdf>, 18. august 2011.
- Demmke, C., Moilanen, T. (2010) *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Oxford: Peter Lang.
- Department of Finance, Ireland (2009) "Capacity review." Kättesaadav: http://www.publicaffairsireland.com/system/ps_publication_downloads/49/original/Department%20of%20Finance%20Capacity%20Review%20July%202009.pdf?1291982757, 15. juuli 2011.
- Drechsler, W. (2005) "The Rise and Demise of the New Public Management." *Post-autistic economics review*, Issue no. 33, 14 September, 17-28.
- Dujić, S., Miglič, G., Cerović, R., Voijnović, J., Pavličić, N. (2006) "Civil Service Training System in Montenegro." Kättesaadav: http://www.uzk.co.me/stari/eng/publications/doc/PARIM_Publikacija_Sistem_usavrsavanja_sluzbenika_ENG.pdf, 29. aprill 2011.
- E.C.L.O. kodulehekül. Kättesaadav: <http://www.eclo.org/pages/About%20ECLO.html>, 30. september 2011.
- „Eesti Konkurentsivõime kava „Eesti 2020"" (2011). Kättesaadav: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/ b_konkurentsivoime-kava_b / b_eesti-2020-strateegia/Konkurentsiv%C3%B5ime%20kava%20Eesti%202020.pdf, 1. oktoober 2011.
- Eesti Koostöö Kogu (2010) „Eesti Inimvara Raport (IVAR): võtmeprobleemid ja lahendused 2010." Kättesaadav: http://www.kogu.ee/public/Eesti_Inimvara_Raport_IVAR.pdf, 1. oktoober 2011
- European Commission (2010) "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth." Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, 1. oktoober 2011.

Euroopa Komisjoni kodulehekül. Inclusive growth – a high-employment economy delivering economic, social and territorial cohesion. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/inclusive-growth/index_en.htm, 1. oktoober 2011.

Euroopa Komisjoni kodulehekül. Smart Growth. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_en.htm, 1. oktoober 2011.

Euroopa Komisjoni kodulehekül. Sustainable growth – for a resource efficient, greener and more competitive economy. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/sustainable-growth/index_en.htm, 1. oktoober 2011

Farazmand, A. (2009) "Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for The Twentieth-First Century." *Public Administration Review*, Volume 69, Number 6, November/December, 1007-1020.

Garavan, T. N. (1997) "Training, development, education and learning: different or the same?" *Journal of European Industrial Training*, 21/2, 39-50.

Geomedia OÜ (2006) „Kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike pikaajalise koolitusvajaduse uuring.” Kättesaadav: <http://www.geomedia.ee/et/documents/KOVametnikekoolitusvajaduseuuring.pdf>, 15. juuli 2011.

Halligan, J. (2007) "Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand." *Public Policy and Administration*, 22, 2, 217-238.

Hammerschmid, G., Meyer, R.E., Demmke, C. (2007) "Public Administration Modernization: Common Reform Trends or Different Paths and National Understandings in the EU Countries." *Cultural Aspects of Public Management Reform. Research in Public Policy Analysis and Management*, Volume 16, 145-169.

Hoetjes, B.J.S. „9: Netherlands.” Kättesaadav: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsNetherlands.pdf>, 12. august 2011.

Horney, M. & Shirley, T., Cabinet Office, UK (2009) "Co-production in Public Services: A New Partnership with Citizens. A discussion paper." Kättesaadav: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/207033/public_services_co-production.pdf, 15. august 2011.

Ilian, H. "Levels of Levels: Making Kirkpatrick Fit the Facts and the Facts Fit Kirkpatrick." Kättesaadav: http://calswec.berkeley.edu/calswec/15_Level4Ilian.pdf, 15. august 2011.

Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed kodulehekül. Kohanemisprogramm. Kättesaadav: <http://www.meis.ee/uusimmigrandid1>, 1. oktoober 2011

Jenkins, I. Klarsfeld, A. (2002) "Understanding „Individualization” in Human Resource Management: The Case of „Skill-Based Pay” in France." *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 13, Issue 1, 198 – 211.

Justiitsministeerium (2007) „Avaliku teenistuse moderniseerimine.” Kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35433/Avaliku+teenistuse+anal%FC%FCs,+2007.03.pdf>, 15. august 2011.

Justiitsministeeriumi huvidekonflikti veebileht. Koolitamine. Huvide konflikti juhtumeid ja lahendusi. Kättesaadav: <http://huvidekonflikt.just.ee/50589>, 1. oktoober 2011.

Koolitusjuhtide Kogu veebilehekül. Koolitusjuhtide Kogu tegevuspõhimõtted. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/koolitus/index.php?id=652>, 18. august 2011.

Koolituskalender. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10669> 15. juuli 2011.

Koolitusstatistika 1997-1998. Kättesaadav:
<http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/Uuringumat/THN.pdf>, 1. oktoober 2011.

Koolitusstatistika 1999-2003. Kättesaadav:
http://www.riigikantselei.ee/failid/ATAR_2003_koolitus__VEEBIVARIANT.pdf, 1. oktoober 2011.

Koolitusstatistika 2003-2007. Kättesaadav:
http://avalikteenistus.ee/public/Avaliku_teenistuse_koolitus_Kivinuk_veebi.pdf, 1. oktoober 2011.

Koolitusstatistika 2006-2010. Kättesaadav:
http://www.avalikteenistus.ee/public/Altermann_koolitusstatistika_18_05_2011.pdf, 1. oktoober 2011.

Koolitusstatistika 2009. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/2009_a_koolitusstatistika.pdf, 1. oktoober 2011.

Lavtar, R. (2008) "Tacit Knowledge and In-service Training of Civil Servants." *Uprava, letnik VI*, 4, 63-76.

Meetme „Avalike teenistujate, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute töötajate koolitus ja arendamine“ programmi „Keskne koolitus“ seirearuanne, 31.01.2010. Ametnike arv seisuga 31.12.2009.
www.avalikteenistus.ee, 17. oktoober 2011.

Meyer-Sahling, J-H. (2009) "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe five years after EU Accession." *Sigma Paper*, NO. 44, 1-91.

Meyer-Sahling, J-H. (2011) "The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 24, No. 2, 231-260.

Nadler, L., Nadler, Z. (1994) *Designing training programs: the critical events model*. Houston: Gulf Publishing Company.

National Academy of Business kodulehekül. The Essence Program. <http://www.ambtenaar10.nl/>, 15. august 2011.

National Institute of Public Administration kodulehekül. Upcoming meeting of the Directors of Institutes and Schools of Public Administration. Kättesaadav:
<http://www.nki.gov.hu/en/international-relations/38-upcoming-meeting-of-the-directors-of-institutes-and-schools-of-public-administration>, 1. oktoober 2011.

OECD kodulehekül. OECD Public Management Reviews – Ireland: Towards an Integrated Public Service. Kättesaadav:
http://www.oecd.org/document/31/0,3746,en_2649_33735_40529119_1_1_1_1,00.html, 2. oktoober 2011.

OECD (2008) *The State of the Public Service*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2008) *Ireland: Towards an Integrated Public Service*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD (2011) *Estonia: Towards a Single Government Approach*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

OECD esindaja Mario Marcel'i ettekanne *OECD Public Governance Review: Estonia* esitlusel 18.03.2011. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/uudised/videod/Eksperdi+kommentaari#1562>, 1. oktoober 2011

OECD Human Resources Management Working Party (2004) "Trends in Human Resource Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic

Human Resources Management.” Kättesaadav:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/hrm\(2004\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/hrm(2004)3&doclanguage=en), 1. oktoober 2011.

Oppi, T. (2010) ”ATAK kohalike omavalitsuste täienduskoolitajana.” Kättesaadav:

[www.ell.ee/failid/LVP2010/11_17.02_ettekanne_ATAK_\(v2\).ppt](http://www.ell.ee/failid/LVP2010/11_17.02_ettekanne_ATAK_(v2).ppt), 15. juuli 2011.

Osborne, S. P. (2010) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.

Peljo, A. (2008) ”Koostöö avaliku teenistuse personalijuhtimise valdkonnas.” *Avaliku teenistuse aastaraamat*, 34-36.

Perry, J. L., Buckwalter, N. D. (2010) ”The Public Service of the Future.” *Public Administration Review*, December, 238-245.

Peters, G. P. (2011) ”After Managerialism What?: The Return to Political and Strategic Priorities.” Käsikiri.

Peters, B. G., Pierre, J., Randma-Liiv, T. (2011) ”Economic Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?” *Public Organization Review*, March, 13-28.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011) (3rd ed.) *Public management reform: a comparative analysis: NPM, governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Programm ”Keskne koolitus” kinnitatud riigisekretäri 18.11.2008. a käskkiri nr 172-H.

Programm ”Keskne koolitus 2010-2011” kinnitatud riigisekretäri 08.04.2010 käskkirjaga nr 22.

Rahandusministeerium (2010) „Koolitusjuhtide rahulolu uuring.” Kättesaadav:

http://avalikteenistus.ee/public/Jurgen/KJ_rahulolu_uuring.pdf, 15. juuli 2011

Rahandusministeerium (2011) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2010*. Tallinn: Rahandusministeerium.

Rahandusministeeriumi dokument. Meetme ”Keskne koolitus” tegevuste tabel 2010-2011.

Rahandusministeeriumi Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna põhimäärus. Kättesaadav:

<http://www.fin.ee/index.php?id=103293>, 15. juuli 2011.

Rahandusministeeriumi töödokument. Programmi ”Keskne koolitus 2010 – 2011” ettepanekud.

Rahandusministri 03.03.11 käskkiri nr 41 Programm ”Keskne koolitus 2010-2011.”

Randma-Liiv, T. (2008) ’New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe’ *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1, No. 2, 69-82.

Randma-Liiv, T. (2009) ”Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538 SE). Ekspertarvamus.” Kättesaadav: www.riigikogu.ee/doc.php?55263, 15. juuli 2011.

Randma-Liiv, T., Järvalt, J. (2011) ”Public Personnel Policies and Problems in the New Democracies of Central and Eastern Europe.” *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 13, No. 1, 35-49.

Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. (2011) „Avalik teenistus”. Peatükk raamatus *Eesti Vabariik 20*. Ilmumisel.

ReSPA (2008) ”Civil Service Training Systems in the Western Balkans Region.” Kättesaadav: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/37/28/42331015.pdf>, 14. märts 2011.

Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seondult teiste seaduste muutmise seadus (RT I 2009, 35, 232).

Riigikantselei (2000) *Avaliku teenistuse aastaraamat 1999*. Tallinn: Riigikantselei, Eesti Haldusjuhtimise Instituut.

- Riigikantselei (2003) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2002*. Tallinn: Riigikantselei.
- Riigikantselei (2004) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2003*. Tallinn: Riigikantselei.
- Riigikantselei (2006) „Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring.” Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/Avaliku_teenistuse_personalijuhtimise_uuring_2005.pdf, 15. juuli 2011.
- Riigikantselei (2009) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2008*. Tallinn: Riigikantselei.
- Riigikantselei (2010) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2009*. Tallinn: Riigikantselei.
- ROI kodulehekülg. ROI background. Kättesaadav: <http://www.roi-international.org/index.php?pageID=6>, 12. august 2011.
- Rose, R. (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. New Jersey: Chatham House.
- Saar Poll OÜ (2010) „Avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring.” Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/Uuringud/Avaliku_teenistuse_PJ_uuring_2010_aruanne_W.pdf, 15. juuli 2011.
- Schiavo-Campo, S., Sundaram, P. (2000) “Investing in Government Personnel.” In Schiavo-Campo, S., Sundaram, P. (eds.) *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration In A Competitive World*, On-line edition, 465-494.
- Sejdiu, P. (2010) “Public Administration Reform in Kosovo. Strengthening the role and capacities of Kosovo Institute of Public Administration.” Kättesaadav: https://ritdml.rit.edu/bitstream/handle/1850/13010/PleuratSejdiu_CapstoneProject_Report_11-05-2010.pdf?sequence=6, 15. juuli 2011.
- Seletuskiri “Avalike teenistujate koolitussüsteemi põhimõtted” juurde 2001.
- Seletuskiri Vabariigi Valitsuse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (483 SE) (2005). Kättesaadav: www.riigikogu.ee, 15. juuli 2011.
- Shim, D-S. (2001) “Recent Human Resource Developments in OECD Member Countries.” *Public Personnel Management*, Vol. 30, No. 3, Fall, 323-347.
- Sisekaitseakadeemia majandusaasta aruanne 2005. Kättesaadav: http://www.sisekaitse.ee/public/Uldosakond/PDF_failid/SKA_majandusaasta_aruanne_2005.pdf, 1. oktoober 2011.
- Sisekaitseakadeemia majandusaasta aruanded 2005-2010. Kättesaadav: <http://www.sisekaitse.ee/ska/akadeemiast/tutvustus/avalikud-dokumendid/majandusaasta-aruanded/>, 1. oktoober 2011.
- Sisekaitseakadeemia põhimäärus (RT I 2010, 6, 20).
- Struktuurivahendite valikukriteeriumide hindamise raporti meetme analüüsikaardid (2010).
- Tartu Ülikool (2008) „Euroopa Liidu otsustusprotsessis osalevate ametnike Euroopa Liidu alase täienduskoolituse vajaduse uuring 2008-2012.” Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/Uuringu_anal_si_tervikraport_24_aprill.pdf, 1. oktoober 2011.
- TNS Emor (2010) „Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate e-teenustega“. Uuringu aruanne. Tellija Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav: http://www.riso.ee/et/files/kodanike_rahulolu_avalike_eteenustega_2010.pdf, 1 oktoober 2011.
- Toompere, P., Randpõld, A., Nurk, M. (2001) “Koolitusjuhi käsiraamat.” Kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/failid/kjktervik.pdf>, 18. august 2011.

Torrington, D., Hall, L., Taylor, S. (2002) "Learning and Development" In Torrington, D., Hall, L., Taylor, S. *Human Resource Management*. Essex: Pearson Education Limited, 423 – 429.

Täiskasvanute koolituse seadus (RT I 1993, 74, 1054).

UNDP (2003) "Civil Service Training in the context of Public Administration Reform. A Comparative Study of Selected countries from Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union (1989 to 2003). Lessons on best practice in the approach to effective civil service training." Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan013648.pdf>, 29. aprill 2011.

Vabariigi Valitsuse 28.01.2010. a määrus nr 12 „Sisekaitseakadeemia põhimäärus”

Vabariigi Valitsuse 21. 07. 2005. a korraldus nr 477 "Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse ja Sisekaitseakadeemia täiendõppekeskuse ümberkorraldamine"

Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel heakskiidetud avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon, 6.mai 2004.a.

Vabariigi Valitsuse kodulehekül. Tippjuhtide põhikompetentsid/väärtused. Kättesaadav: http://www.riigikantselei.ee/failid/Kompetentside_kirjeldused.pdf, 1. oktoober 2011.

Vabariigi Valitsuse kodulehekül. Tippjuhtide värbamine ja valik. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/Avaliku-teenistuse-tippjuhid/tippjuhtide-varbamine-ja-valik>, 15. juuli 2011.

Vabariigi Valitsuse kodulehekül. Tippjuhtide kompetentsikeskuse põhimäärus. Kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/organisatsioon/pohimaarus/tippjuhtide-kompetentsikeskuse-pohimaarus>, 15. juuli 2011.

Van der Meer, F. M. (2011) "Civil service systems in Western Europe: an introduction." In van der Meer (eds.) *Civil Service Systems in Western Europe. Second Edition*, 1-11.

Verhoest, K., Bouckaert, G. (2005) "Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination." In Painter, M., Pierre, J. (eds.) *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 92-111.

ÜRO kodulehekül. *Millennium Development Goals*. Kättesaadav: <http://www.un.org/millenniumgoals/>, 1. oktoober 2011.

Lisad

Lisa 1. Välisekspertide nimekiri

1. **Hollandi** kontakt oli Hella van de Velde, personalipoliitika koordinaator Siseministeriumist (*Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Management Organisation and Human Empire, Team Coordinator HR policy*).
2. **Iirimaa** kontakt oli John Dolan Rahandusministeriumi Personali ja tasustamise osakonnast (*Department of Finance, Personnel and Remuneration Division, Principal*).
3. **Norra** kontakt oli Marit Stadler Wærness ministeriumile alluva asutuse direktor (*Norwegian Ministry of Government Administration and Reform, Agency for Public Management and eGovernment, Difi*).
4. **Soome** kontakt oli Asko Lindqvist Rahandusministeriumist (*Ministry of Finance, Financial counsellor, Department for Government Personnel Management*).
5. **Sloveenia** kontakt oli Klaudija Korazija Avaliku halduse ministeriumi aseminister (*Ministry of Public Administration, Directorate for e-Government and Administrative Processes, Undersecretary*).

In-service training of civil servants

Questionnaire for civil service training system analysis

April 2011

1. General context

- 1.1. Does civil service law (or any other law) make provisions for the training of civil servants?
- 1.2. Is training a right and/or an obligation of civil servants? What kind of right or obligation is it?
- 1.3. Do civil service collective agreements foresee or guarantee training opportunities for the civil servants?

2. Organization of in-service training¹³⁹

2.1. Which institution is responsible for the development and organization of the general civil service training system?

- What are the functions of this central institution? What mechanisms does it have in its possession for coordinating training and development of civil servants (e.g. development of civil service training strategy, setting training priorities, financing specific trainings etc.)?
- What is the (approximate) number of civil servants that the central institution targets? How big part of the public sector do its activities cover (top civil servants, central government employees, regional government employees, local self government employees, civil service, wider public service or specific sectors of it)?
- How many people are there in the central coordinating institution dealing with the public service training?

2.2. What is the role of individual ministries/departments in civil service training? Are they responsible for coordinating civil service training activities in their areas of governance? Please name the main functions of the ministries/departments in civil service training and describe shortly their role with regard to the training of civil servants working in their underlying agencies.

2.3. What is the role and responsibility of individual agencies in developing training activities for their civil servants?

2.4. Who evaluates training needs and effectiveness of training on the level of civil service as a whole? How is it done?

3. Providers of in-service training

3.1. Is there a special school or institute for the training of civil servants? If there are several, please mention all of them.

- What is the status of this institute (legal form, subordination, basis of employment)?

¹³⁹ *In-service training* – activities designed to enhance the skills and abilities of civil servants in their current areas of employment, public service in general or for fulfilling future roles within the public administration.

- What are the functions of the institute? Does it have other functions besides training (e.g. consultancy, research, education)? If yes, what are those functions?
- How is this training institution financed?
- What was the 2010 (or 2009) budget of this institution? If the institution performed other functions besides training, what was the share of civil service training in its budget?

3.2. To what extent is training bought in from the private sector? From universities or other educational institutions? Is there more specific numeric data available on this?

- Is there any discussion currently taking place on the strengths and weaknesses of buying civil service training in from the private sector?

4. Contents of in-service training

4.1. Is civil service promotion related to completing some kind of in-service training?

4.2. Is there a general civil service training strategy adopted in your country? If yes, for which period and what are the central aims of this strategy?

4.3. Are there training activities in the civil service that are centrally coordinated and funded by the central coordinating institution? If yes, on which topics?

4.4. Are there specific trainings that are compulsory for the civil servants? If yes, who provides and finances those trainings?

4.5. Are there special training programs for the top civil servants (e.g. for secretary generals and deputy secretary generals of the ministries and for the director generals of the executive agencies)?

- Which institution coordinates these top civil servants training programs?
- What is the contents/main focus of these programs?

4.6. Are there special training activities for the officials dealing with the EU affairs?

4.7. Do you have a mandatory training program for new civil servants? If so, please specify shortly, how long does it last, which subjects are covered and who organizes and funds it?

5. Financing of in-service training

5.1. What was the overall budget for civil service training in 2010 (or 2009)?

- How did it divide between different administrative levels (central coordinating institution, ministries/departments and agencies)?
- What was the percentage of salary fund allocated for the training of civil servants (ratio of the civil service salary fund and the training budget)? Is there a general target set?

5.2. Are there specific measures for administrative development and training of civil servants financed from the EU structural funds (e.g. ESF)?

5.3. Has the global financial crisis had an impact on the civil service training? If yes, please specify what kind of impact (e.g. cuts of the training budget).

6. Future challenges

6.1. What are the main challenges facing the public service training system in your country?

6.2. Are there any major changes planned for the system?

7. Conclusions

7.1. Is there anything important that you would like to add to the overview of the civil service training system in your country?

Thank you!

Lisa 3. Koolituskulud asutusegruppides 2006–2010 aastal

Asutusegrupp ¹⁴⁰	Aasta	Koolituseelarve (krooni)	Kasutatud eelarve (krooni)	Kasutatud välisabi (krooni)	Koolituskulu kokku (kasutatud eelarve + kasutatud välisabi) (krooni)
AMI	2006	72 259 375	69 019 476	6 046 258	75 065 734 (4 797 575 eurot)
	2007	90 447 541	81 175 632	8 058 153	89 233 785 (5 703 078 eurot)
	2008	97 713 783	88 081 379	34 869 091	122 950 470 (7 857 967 eurot)
	2009	44 075 034	40 173 477	2 943 236	43 116 713 (2 755 660 eurot)
	2010	49 055 750	42 120 334	7 007 710	49 128 044 (3 139 854 eurot)
KOV	2006	17 677 019	15 989 106	368 665	16 357 771 (1 045 452 eurot)
	2007	25 918 966	20 564 788	216 823	20 781 611 (1 328 187 eurot)
	2008	30 794 441	27 461 767	1 200 055	28 661 822 (1 831 824 eurot)
	2009	19 260 925	11 083 712	2 064 494	13 148 206 (840 324 eurot)
	2010	12 512 056	9 170 209	1 052 968	10 223 177 (653 380 eurot)
MIN	2006	15 950 146	15 518 779	2 442 943	17 961 722 (1 147 963 eurot)
	2007	16 806 813	15 064 252	2 350 437	17 414 689 (1 113 002 eurot)
	2008	20 048 171	17 111 130	3 099 601	20 210 731 (1 291 701 eurot)
	2009	14 091 176	8 633 186	1 673 525	10 306 711 (658 719 eurot)
	2010	12 785 988	10 484 471	2 651 983	13 136 454 (839 572 eurot)

¹⁴⁰ Koolitusandmed on esitatud asutuste gruppide kaupa – ministeeriumid (MIN), ametid ja inspeksioonid (AMI), maavalitsused (MV), põhiseaduslikud institutsioonid (PSI) ja kohalikud omavalitsused (KOV).

MV	2006	2 114 320	1 860 498	461 069	2 321 567 (148 375 eurot)
	2007	2 074 140	1 964 641	150 700	2 115 341 (135 195 eurot)
	2008	1 709 916	1 502 951	285 902	1 788 853 (114 329 eurot)
	2009	822 300	767 750	0	767 750 (49 068 eurot)
	2010	1 064 500	1 308 048	0	1 308 048 (83 600 eurot)
PSI	2006	4 670 000	4 679 285	522 642	5 201 927 (332 464 eurot)
	2007	7 246 954	7 325 681	497 426	7 823 107 (499 988 eurot)
	2008	6 033 365	5 187 706	41 916	5 229 622 (334 234 eurot)
	2009	3 520 547	2 519 031	550 696	3 069 727 (196 191 eurot)
	2010	4 476 673	3 739 936	800 402	4 540 338 (290 181 eurot)
Kokku	2006	112 670 860	107 067 144	9 841 577	116 908 721 (7 471 829 eurot)
	2007	142 494 414	126 094 994	11 273 539	137 368 533 (8 779 449 eurot)
	2008	156 299 676	139 344 933	39 496 565	178 841 498 (11 430 055 eurot)
	2009	81 769 982	63 177 156	7 231 951	70 409 107 (4 499 962 eurot)
	2010	79 894 967	66 822 998	11 513 063	78 336 061 (5 006 587 eurot)

Allikas: Rahandusministeeriumi koolitusstatistika 2011

Lisa 4. Intervjueeritute nimekiri

Intervjueeritute ametnimetused on esitatud intervjuu toimumise seisuga.

1. Airi Alakivi – Välisministeeriumi arendusnõunik.
2. Annela Vaga – Riigikontrolli personaliteenistuse konsultant.
3. Anneli Rumm – Maksu- ja Tolliameti juhtivspetsialist koolituse alal.
4. Annika Anton – endine Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna koolitustalituse juhataja, praegune SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse struktuuritoetuste üksuse juhtivkoordinaator.
5. Annika Kitsing – Maanteeameti personaliosakonna peaspetsialist.
6. Anu Altermann – Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik.
7. Ave Viks – Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunik.
8. Egle Hecht – Keskkonnaministeeriumi personalijuht.
9. Erkki Koort – Siseministeeriumi asekanstler.
10. Eve Limbach-Pirn – Riigikantselei Tippjuhtide Kompetentsikeskuse juhataja.
11. Heiki Loot – Riigisekretär.
12. Helina Kibar – Välisministeeriumi koolitusbüroo direktor.
13. Juhan Lepassaar – Riigikantselei Euroopa Liidu Sekretariaat, Euroopa Liidu asjade direktor.
14. Jüri Võigemast – Eesti Linnade Liidu büroo juhataja.
15. Kaido Paabus – Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna juhataja.
16. Keit Kasemets – Riigikantselei strateegiabüroo, strateegiadirektor.
17. Kätlin Allika – Keskkonnaameti personaliosakonna spetsialist.
18. Lauri Tabur – Sisekaitseakadeemia rektor.
19. Liina Simm – Justiitsministeeriumi arendus- ja personalitalituse nõunik.
20. Marek Helm – Rahandusministeeriumi asekanstler.
21. Margus Sarapuu – Justiitsministeeriumi kanstler.
22. Maria Lepikult – Riigikogu Kantselei personalijuht.
23. Marika Priske – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kanstler.
24. Rivo Noorkõiv – OÜ Geomedia juhataja.
25. Tanel Oppi – Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse direktor.
26. Triin Sikkal – Keskkonnainspeksiooni personaliosakonna vanemspetsialist.
27. Urve Anter – Põllumajandusministeeriumi personaliosakonna juhataja.
28. Veiko Tali – Rahandusministeeriumi kanstler.
29. Viire Rannasoo – Riigikantselei personaliosakonna juhataja.
30. Ülle Lõhmus – Tallinna Linnavalitsuse koolitusjuht.
31. Ülle Rajasalu – Harju maavanem.

Lisa 5. Fookusrühmas osalenute nimekiri

Fookusrühmas osalenute ametnimetused on esitatud fookusrühma toimumise seisuga (20.09.2011).

1. Anu Altermann – endine Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik, praegune SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse struktuuritoetuste üksuse projektikoordinaator.
2. Enriko Aav – Maksu- ja Tolliameti peadirektor.
3. Eve Limbach-Pirn – Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse juhataja.
4. Kaido Paabus – Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna juhataja.
5. Margus Nurk – koolitaja ja konsultant, ekspert.
6. Mari Saarniit – Justiitsministeeriumi personalijuht.
7. Sirje Soodla – Päästeameti koolituse ja arenduse talituse vanemspetsialist.
8. Tanel Oppi – Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse direktor.
9. Tiina Markus – Sotsiaalministeeriumi arendus- ja personaliosakonna personalikonsultant.

Analüüsimeeskonna poolt osalesid fookusrühmas:

1. Annika Uudelepp – analüüsimeeskonna liige, ekspert.
2. Külli Sarapuu – analüüsimeeskonna liige, ekspert.
3. Tiina Randma-Liiv – analüüsimeeskonna liige, ekspert.
4. Merilin Metsma – analüüsimeeskonna liige, analüütik.