



RAHANDUS- MINISTEERIUM

MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat

Lisa 5.

*Personalijuhtimise valdkondade
detailne kirjeldus koos
väljakutsete ja
arenguvõimalustega*

SISUKORD

1.	Strateegiline personalijuhtimine	3
2.	Juhtimise arendamine	5
3.	Personaliplaneerimine.....	7
4.	Karjääri- ja talendijuhtimine.....	9
5.	Värbamine ja valik	12
6.	Personali arendamine.....	15
7.	Hindamine	19
8.	Palgakorraldus (tasustamine).....	20
9.	Eetika	22
10.	Kollektiivsete töösuhete poliitika	25
11.	Töösuhete administreerimine	27

1. *Strateegiline personalijuhtimine*

Miks on valdkond oluline?

Riigi kui tööandja personalipoliitika kontekstis on strateegilise personalijuhtimise esimene ülesanne tagada personalipoliitika sisemine ja väline sidusus.¹ Sisemine ehk horisontaalne sidusus tagab ühelt poolt erinevate personalijuhtimise valdkondade omavahelise seostatuse ja teiselt poolt eri organisatsioonide personalijuhtimise ja asutusteülese personalipoliitikate ühtsuse. Väline ehk vertikaalne sidusus tagab personalijuhtimise põhimõtete ja -praktikate lähtumise riigi eri tasandite strateegilistest eesmärkidest ning kohanemise väliskeskkonnale. Inimressursi strateegilise juhtimise teine ülesanne on määratleda juhtide vastutus inimressursi juhtimise eest. Kolmanda ülesandena peab strateegiline lähenemine inimressursi juhtimisele toetama töötajate motivatsiooni, mis on aluseks nii töö tulemuslikkusele kui ka rahulolule ja suurendab töötajate püsivust. Atraktiivsus tööandjana peab tagama avaliku sektori konkurentsivõime ja kohanemise tööjõuturul olukorras, kus konkurents kvalifitseeritud tööjõule muutub üha tihedamaks. Teisalt peab riik tööandjana olema eeskujuks võrdse kohtlemise tagamisel ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisel ning tööturul ka nõrgemate osapoolte (nt vähenenud töövõimega inimesed) hõive paranemiseks võimaluste loomisega.

Kuidas tagada personalijuhtimise sidusus?

Vertikaalne ja horisontaalne inimressursside juhtimise sidusus eeldab avaliku teenistuse ülese personalistrateegia ja koordineeriva institutsiooni olemasolu. Lisaks peaks avaliku teenistuse (tipp-) juhid enam teadvustama ja omaks võtma vastutava rolli inimressursi juhtimisel ja toimiva personalijuhtimise loomisel ning ellurakendamisel. Võrdväärselt tähtis on poliitilise toetuse olemasolu personalipoliitika kujundamisel. Tulemuslikkuse saavutamiseks tuleb tähelepanu pöörata avalike teenistujate pühendumusele oma ametikohal ja tööd andvale organisatsioonile ning töötajate väärtustele ja hoiakutele laiemalt.² Täna ei ole Eestis personalijuhtimise väline sidusus piisav, mille tulemusena on värbamisvõimekus madal, inimressursside juhtimine pole piisavalt hästi kooskõlas muutuvate vajadustega jne. Sisemise sidususe ebarahuldav tase väljendub järgmistes riskides: tajutud asutustevaheline ebaõiglus, mis kahjustab nii tööandja mainet kui ka töötajate pühendumist ja motiveeritust; juhtide vähenenud teadlikkus, mis võib viia liigsetele tööjõu- ja koolituskulutustele nt viletsa inimressursi planeerimise tõttu; nõrk inimeste juhtimine, mis vähendab motivatsiooni ja pühendumist jne. On oluline, et läbi strateegilise inimressursi juhtimise kasvab ka juhtide teadlikkus võrdse kohtlemise (sh vähenenud töövõimega inimeste hõivamise) ja soolise võrdõiguslikkuse edendamise väärtusest organisatsioonile.

Eesti avalikus sektoris ei ole ametlikku asutusteülest personalivaldkonna arengudokumenti, mis eelloetletud probleemide ja riskidega tegeleks. Kui riik soovib avaliku sektori töötajaskonda ühtsematel alustel juhtida, siis on vajalik valitsuse tasandil kinnitatud valdkonna arengukava³ (riigi kui tööandja personalijuhtimise arengukava) ja rakendusplaani vastuvõtmine.

Keskse personalijuhtimise arengukava vastuvõtmise ning vastutuspiiride kokkuleppimisega käsikäes tuleb juurutada regulaarne strateegilise personalijuhtimise planeerimise protsess (skeem 1) koos eesmärkide ülevaatamisega, eesmärkide täitmiseks vajalike tegevuste elluviimise seirega ning edasiste

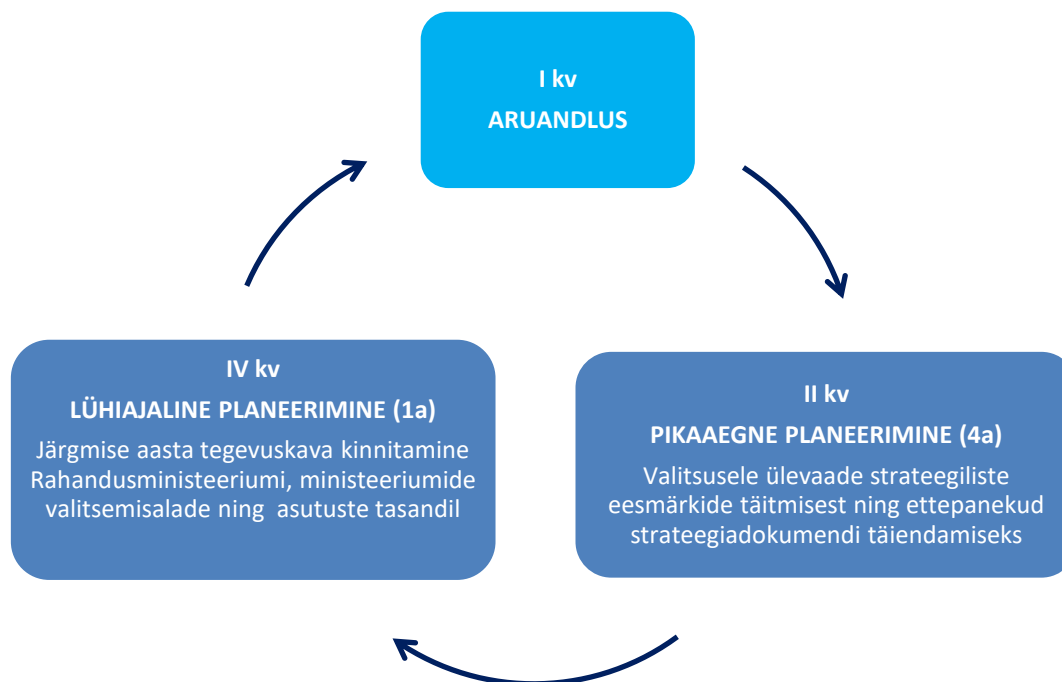
¹ Järvalt, Jane. 2012. Strategic Human Resource Management in the Public Service: Evidence from Estonia and Other Central and Eastern European Countries. Tallinn University of Technology Doctoral Theses Series I: Social Sciences, No. 18.

² Ibid.

³ Riigi kui tööandja personalijuhtimise arengukava ja käesolev riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu sisu langeb kokku. Peamine erinevus on see, et kui valdkonna arengukava sisaldab rakendusplaani ning arengukava maksumuse prognoosi alaeesmärkide ja aastate lõikes, siis valge raamat tegevuste detailset tasandit ei hõlma.

tegevuste kavandamisega. Mõistlik on personalijuhtimise arengukava kujundamise protsess siduda riigieelarve planeerimise protsessiga, kus kevadel vaadatakse üle pikemaajaliste eesmärkide indikaatorid ja koostatakse eelnõu, millega pikendatakse rakendusplaani aasta võrra (eesmärgid peaks olema püsivamad ja neid muudetakse vaid vajadusel, sihttasemete täitmine vajab iga-aastast ülevaastust) ning pärast riigieelarve vastuvõtmist toimub rakendusplaani kinnitamine. Riigi kui tööandja personalijuhtimise arengukava täitmise aruanne/arutelu ja arengukava suurem uuendamine peaks toimuma nt kolmeaastase sammuga (arengukava kestus oleks kolm aastat).⁴

Skeem 1. Avaliku teenistuse ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste personalijuhtimise valdkonna strateegilise planeerimise protsess



Tabel 1. Strateegilise personalijuhtimise eesmärgid

Eesmärk/Tegevussuund	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanek
Avatus, ühtsus: Riigi kui tööandja personalijuhtimise arengukava vastuvõtmine	Riigi kui tööandja personalipoliitika on üks peatükk OECD riigivalitsemise raporti soovitude elluviimise tegevuskavas	Luuakse riigi kui tööandja personalijuhtimise arengukava (mis haakub laiemate riigivalitsemise arengukavadega)	Alternatiiv 2.
Avatus, ühtsus, mõjus ja tõhusus, konkurentsivõime: Nn eri tasandite kompetentsikeskuste mudeli juurutamine kõikides valitsemisalades	Kannapöördeid ei toimu, jätkatakse tänasel viisil ja aeglaselt liigutakse ühtsema tegutsemise suunas, kasutades peamiselt tänaseid koordineerimise vahendeid	Arengu kiirendamiseks lepatakse kokku, et ministeeriumid vastutavad personalijuhtimise koordineerimise eest enda valitsemisalas ning RaM koordineerib valitsemisalade ülest arendustegevust ; RaM-i juurde luuakse	Alternatiiv 2.

⁴ Protsess sätestatakse täpsemalt valdkonna arengukava, valitsemisala arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korras, mille kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

NB! kompetentsikeskuste arendamine ei tähenda eraldi asutuste loomist, muudatuse eesmärk ministeeriumide personaliosakondade personalijuhtimise alase võimekuse tugevdamine		ministeeriumide, Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse, PSI-de ja KOV-ide esindajatest tööühm, mis tegeleb strateegiliste küsimustega ja ühistegevuste koordineerimisega (nt kesksete uuringute tellimine)	
---	--	--	--

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: fookuses on riigi ametiasutused ning valitsusasutuste hallatavad riigiasutused. Teisi valitsussektori osasid puudutab strateegiline personalijuhtimine sedavõrd, et keskse arengukava eesmärgid on eeskujuks asutuste personalistrateegia kujundamisel (ühtsuse taotlus) ja mõnedes personalipoliitika valdkondades kasutatakse senisest laiemalt pehmeid koordineerimise meetmeid nagu andmekorje ja analüüs, heade tavade ja üldiste suuniste loomine, parimate praktikate vahendamine jms (avatus, ühtsus, tõhusus ja mõjus).

Strateegilise personalijuhtimise rakendamine toob kaasa järgmised muudatused:

- riigi kui tööandja personalijuhtimise arengukava vastuvõtmine ning strateegilise personalijuhtimise protsessi juurutamine;
- nn juhitud võrgustike e kompetentsikeskuste põhise koordineerimise mudeli väljaarendamine (vt valge raamatu ptk 5);
- otsuste ettevalmistamise ja elluviimise kaasamiseks luuakse ministeeriumide, Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse, PSI-de ja KOV-ide personalijuhtide esindajatest koosnev tööühm;
- personalijuhtimise valitsemisalade-ülel oluliste indikaatorite mõõtmiseks (nt pühendumus, palgatase) viiakse läbi keskseid uuringuid;
- strateegiliste eesmärkide sõnastamisel ning tegevuste planeerimisel pööratakse rohkem tähelepanu soolise võrdõiguslikkuse edendamisele ja võrdsele kohtlemisele, sh vähenenud töövõimega inimeste hõive parandamisele;
- vaadatakse üle sihtasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute, mittetulundusühingute ja äriühingute praegused aruande kohustused ning täiendatakse neid riigi eelarve- ja personalipoliitika vajadustest lähtuvalt.

2. Juhtimise arendamine

Miks on valdkond oluline?

Inimressursi juhtimine on kõikide tasandite juhtide vastutus. Juhtimise kvaliteedist sõltub suuresti organisatsioonide üldine edukus ja konkurentsivõime. Heatasemeline juhtimine on ka teiste personalivaldkondade arendamise lähtekohaks – juhtimise kvaliteet tähendab juhtide oskust arendada inimesi ja organisatsiooni eesmärgipäraselt, süsteemselt ja kestlikult ning kasutada ressursse optimaalselt.

Juhtimise arendamisel on mitu tahku:

- a) suutlikkus luua, rakendada ja arendada strateegiliste eesmärkide saavutamiseks sobivaim juhtimissüsteem ja -struktuur (juhtimise nn kõvem suund);
- b) võime juhtida ja arendada inimesi (üldised, nn pehmemad teadmised ja oskused nagu eestvedamine ja motiveerimine, sh oskus ühildada spetsialistitööd ja juhtimist);
- c) spetsiifilise juhtimisalaste teadmiste ja oskuste arendamine, nt kvaliteedi-, projektide ja protsesside, personali-, finants- ja riskide juhtimise alal.

Riigi soov on tagada erinevate tasandite juhtide kompetentsus ja saavutada olukord, kus avalik teenistus kannab ühtseid väärtusi ja eesmärke. Tugevad traditsioonid nii meil kui ka mujal on nt avaliku teenistuse tippjuhtide arendamisel. Tippjuhtide värbamist ja valikut ning enesearendamist toetab Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide kompetentsimudel⁵, mida on rakendatud juba aastaid. Üheks tulemiks on olnud ühtsete tegevuspõhimõtete ja meetodite kasutamine tippjuhtide värbamisel, valikul ja arendamisel. Tekkinud häid praktikaid tuleks laiendada ka madalamate tasandite juhtide arendamisele. Näiteks tegeletakse paljudes arenenud riikides eraldi ka keskastmejuhtide arendamisega, mh selleks, et ühtsete väärtuste kujunemist toetada. Ka Eestis töötati RaM-i eestvedamisel 2013. a välja asutusteülene keskastmejuhtide kompetentsimudel. Loodi raamistik, mis võimaldab ühetaolisemalt sisustada juhtimiskvaliteedi mõistet ning mis kõige olulisem, seda ka ühtselt arendada ja hinnata.

Lisaks inimeste juhtimise kvaliteedile sõltub haldusvõimekus ka organisatsioonide juhtimise tasemest. Avaliku sektori organisatsioonide juhtimissüsteemide optimaalne ülesehitus ja läbipaistvus on oluline, et riigiüleste prioriteetide elluviimine oleks tulemuslik ja avalik haldus kodanikukeskne. Edukat juhtimisemeetodite arendamist saavad vedada vaid juhid.

Kuidas juhtimise arendamise abil haldusvõimekust tõsta?

Seni on Eestis panustatud ennekõike tippjuhtide⁶ arendamisele (värbamisele, valikule, hindamisele). Juhtimisalase sünergia tagamiseks on aga oluline, et kõikide tasandite juhid mõistaksid riigi, asutuste ja inimeste juhtimise ning arendamise probleeme ja võimalusi ning teeksid ühiste eesmärkide saavutamiseks koostööd. Samuti on tähtis, et juhid teaksid, mida neilt oodatakse, kui räägitakse „hea“ juhtimisest või „täiuslikust“ organisatsioonist.

Mõned riigi ametiasutused on loonud organisatsioonis keskastmejuhtide kompetentsimudeleid ja/või arenguprogramme enne keske mudeli valmimist. Taolised asutusepõhised algatused on positiivsed näited keskastmejuhtide arendamisel ja väärtustamisel. Kuid keskastmejuhtide sihtrühma (üle 2000 inimese⁷) peaks arendama terviklikult ja ühtsetest põhimõtetest lähtuvalt. Nii on lisaks hiljuti (2013) valminud keskastmejuhtide uuringule ja kompetentsimudelile⁸ valmis saamas ka selle sihtrühma arendamise programm, mida tuleb hakata lähiaastatel ellu viima. Keskastmejuhtide uuringust tuli välja, et personalivoolavuse vähendamiseks on oluline talentidele motiveerimisvõimaluste leidmine, uutele juhtidele hästitoimiva arengutoe väljatöötamine ning vastava organisatsioonikultuuri ja sisekliima kujundamine. Mõned uuringus osalejad pidasid probleemseks veel seda, et nende asutuses ei tegeleta piisavalt organisatsiooni kui sellise arendamisega.

Juhtimissüsteemide arendamisel on olukord asutustes kujunenud väga erinevaks – aastate jooksul on asutused rakendanud eripalgelisi juhtimismudeleid- ja meetodeid, tihti väliste konsultantide abil. Sageli on arendused jäänud ühekordseteks projektideks. Selline rohujuuretasandi arendustegevus ei ole osutunud kestlikuks. Juhtimisemeetodite valik peaks ka edaspidi jääma asutuste valida. Kuid keskselt tuleks pakkuda enam tuge eri meetodite plusside ja miinuste tutvustamisel ning, mis eriti oluline, rakendamisel. Juhtimise meetodite kesksel arendamisel tuleb alustada mõistete kokkuleppimisest, seejärel tuleks välja selgitada kasutatavad juhtimisemeetodid (mudelid, tööriistad vms) ning leida asutuste ühis- ja eriosa edasiste tegevuste planeerimisel.

⁵ Kättesaadav aadressil: <http://www.valitsus.ee/et/riigikantselei/avaliku-teenistuse-tippjuhid/Tippjuhtide-arendamine-ja-hindamine/kompetentsimudel>.

⁶ Tegu on kitsa grupiga, kuhu kuuluvad ministriumide kantslerid ja asekanclerid ning ametite ja inspeksioonide peadirektorid, kokku 96 ametnikku.

⁷ Keskastmejuhtide arv sõltub määratlusest, kes sellesse sihtrühma kuuluvad ja kes mitte. Keskastmejuhi definitsioon on eri asutustes erinev.

⁸ Materjalid on kättesaadavad aadressil: <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=39671>.

Tabel 2. Juhtimise arendamise valdkonna eesmärgid

Eesmärk/Tegevussuund	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
<p>Mõjus ja tõhusus, konkurentsivõime, ühtsus:</p> <p>Juhtimissüsteemide ja – meetodite arendamise keske toe loomine</p>	<p>Luuakse keskne nõustamise ja parimate praktikate jagamise tugi, mis senisest tugevamalt toetaks ka arendusjuhtide võrgustiku tegevust juhtimismeetodite arendamisel. Alustatakse olukorda ja mõistete ruumi kaardistava uuringuga, mille üheks osaks on ka inimeste ja süsteemide juhtimise ühisosa/seoste välja selgitamine (kuidas neid kahte koos juhtida).</p> <p>Ulatuseks on riigi ametiasutused (sh PSI-d).</p>	<p>Laiendada tegevusi ka hallatavate asutuste juhtidele ja KOV-idele (mõeldav on kesksete lahenduste loomine ja nende juurutamise toetamine, mitte üksikprojektide toetamine)</p>	<p>Alternatiiv 1, „jõudluse“ kasvades on mõeldav sihtrühma laiendamine kaugemas tulevikus.</p>
<p>Mõjus ja tõhusus, ühtsus:</p> <p>Keskastmejuhtide arendusprogrammi väljatöötamine ja elluviimine</p>	<p>Töötatakse välja terviklik keskastmejuhtide arenguprogramm riigi ametiasutuste (sh PSI-d) keskastmejuhtidele. Et avaldada nii suurele sihtrühmale soovitatavat mõju, tuleks aastas koolitus- ja arendustegevusi pakkuda mitmesajale inimesele.</p>	<p>Mõeldav on pakkuda ka riigi ametiasutuste välistele sihtrühmadele nagu hallatavad asutused, KOV-id väiksemas mahus koolitus- ja arendustegevusi (keskastmejuhtide arendamise programmiga integreeritud), et toetada asutustevahelist koostööd ja mobiilsust.</p>	<p>Esialgu on realistlik minna edasi alternatiiviga 1. Kaugemas tulevikus – kogemuse ja ressursi olemasolul – võib liikuda edasi ka teise alternatiiviga. Arenguprogrammi elluviijaks võiks olla keskne koolitus- ja arenduskeskus (kui see asutatakse).</p>
<p>Tõhusus ja ühtsus</p> <p>Juhtimissüsteemide IT-lahenduste arendamine</p>	<p>Iga asutus panustab ise ressursse juhtimisinfo haldamiseks vajalike IT-lahenduste arendamiseks.</p>	<p>RaM arendab keskselt koostöös asutustega IT-lahendused, mida asutused soovi korral rakendada saavad.</p>	<p>Alternatiiv 2.</p>

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused, millele koordineerimisvõimekuse kasvades lisanduvad valitsusasutuste hallatavad asutused (mida n-ö iseseisvamad on asutused, seda olulisem on riigi kui ühtse tööandja eesmärkide saavutamiseks juhtimiskvaliteet).

Juhtimiskvaliteedi arendamisel (mis hõlmab nii inimeste kui ka süsteemide juhtimise võimekust) on asutuste tasandil üht-teist alati tehtud – näideteks eri juhtimisalaste koolituste populaarsus, paljud organisatsiooni arendamise projektid jms, kuid keskne koordineerimine selles vallas on olnud väga nõrk (v.a tippjuhtide arendamine). Sellest johtuvalt on muudatuse tuumaks põhimõtteline otsus pakkuda **riigi ametiasutustele nii keskastmejuhtide kui ka organisatsioonide arendamisel kesket tuge**. Tuge juhtimise nii „kõva“ kui ka „pehme“ poole arendamisel pakutakse koolitamise, nõustamise, ühtsete mõistete, meetodite ja tegutsemispõhimõtete edendamise ja viisil. Seejuures tuleb arvestada riigi personalipoliitika eesmärkidega (avatus, mõjus ja tõhusus, konkurentsivõime ning ühtsus), tippjuhtide vajaduste ja eelistustega ning tippjuhtide arendamise meetmetega, sest sellest sihtrühmast sõltub plaanide elluviimise edukus – eri sihtrühmadele suunatud arendustegevused peaksid olema loogiliselt seotud. Mõned tehtud pilootprojektid on paremale valdkonna koordineerimisele heaks lähtekohaks.

3. Personaliplaneerimine

Miks on valdkond oluline?

Personaliplaneerimine või inimressursi planeerimine on juhtimistegevus, mille käigus organisatsiooni eesmärgid ja olulised tegevussuunad „tõlgitakse” kvantitatiivseteks ja kvalitatiivseteks töötajaskonnaga seonduvateks eesmärkideks (nt vajalike töötajate arv ja liikumine, nende nõutav **kvalifikatsioon ja kompetentsid** ning täidetavad funktsioonid) ning nii lühi- kui ka pikaajalisteks tegevusplaanideks (nt kas arendada olemasolevat tööjõudu või värvata vajaliku pädevusega inimesed väljast; kuidas parandada tööandja mainet olukorras, kus tarviliku kvalifikatsiooniga tööjõu saadavus tööturul on kahanemas jne).

Tööjõu vajaduse prognoosimine ja riigi eesmärke toetavate personaliplaanide koostamine on kujunemas tähtsaks riigi kui terviku arengut mõjutavaks teguriks. Poliitilised ja administratiivpoole tipp- ja keskastme juhid, eelarvestajad, personalijuhid jne vajavad otsuste langetamiseks kvaliteetset andmestikku. Ühest küljest on tarvis optimeerida kulusid. Teisest küljest on vaja tagada kõrgetasemeliste oskuste ja teadmistega töötajate olemasolu. Lühidalt on personaliplaneerimise peamiseks väärtuseks ennetav ja läbimõeldud tegevus – me teame, keda tahame, ning teame, millised probleemid meil nende inimeste leidmise ja hoidmisega võivad tekkida.

Kuidas parandada tulevikku vaatamise ning võimaluste ja riskide juhtimise oskust?

Eestis on näiteid pikaajalisest ja keskest personaliplaneerimisest, kuid vähe. Viimaseks neist on EL Nõukogu eesistumise personalistrateegia vastuvõtmine (Riigikantselei 2014), mille ulatus on piiratud eesistumisega seotud ametnike ja poliitikutega. Süsteemset valitsussektori ega avaliku teenistuse või isegi veel kitsamalt ametnikkonnaülest personaliplaneerimist pole Eesti detsentraliseeritud süsteemis seni vajalikuks peetud, piirdutud on personaliga seotud kulude prognoosimisega ja koosseisude kohta andmete kogumisega.

Arvestades kvalifitseeritud tööjõu pakkumise kahanemist ja vajadust vähenevate ressurssidega enam saavutada, on tarvis personaliplaneerimine kui funktsioon välja arendada. Luua tuleb analüütiline võimekus korrastatud andmete ja analüütikute kujul ning rajada andmekorje- ja teabejagamise korraldus. Üles tuleb ehitada tugevam seos personalialanüüside ning personalijuhtimise edasiste tegevuste vahel pluss side eelarvestamisega. Seejuures tuleb määratleda, mida analüüsitakse ja planeeritakse – tänapäevane personaliplaneerimine ei ole vaid töötajaskonna arvu ja personalieelarve kujundamine. Kaasaegne planeerimine tähendab pigem nõutavate kompetentside määratlemist, tööjõuturu analüüsi ning seejärel otsustamist, kust ja kuidas vajalikke inimesi leida ja/või ette valmistada. Kasutada tuleks nn diferentseeritud lähenemist tööjõu planeerimisele, mis tähendab plaanide nii sisulist kui ka ajalist liigendamist, lähtudes ametikohtade kriitilisusest/strateegilisusest konkreetses tegevusvaldkonnas (nt millistes valdkondades või ametikohtadel sobivad lühiajalised plaanid (asendatavuse plaan nt kuni üks aasta), millistes sobib keskmine ajahorisont (1–3 aastat), missugustes valdkondades peaks vaade olema pikemaajalisem). Personaliplaneerimine panustab oluliselt ka tööturu nõrgemate osapoolte kaasamisele kui organisatsioon on läbi mõeldud, kuidas ülesandeid ja vastutust jagada nii, et oleks võimalus tööturult kaasata ka vähenenud töövõimega inimesi ning samas hinnatakse, kas kõikidele ametikohtadele on tagatud võrdne ligipääs.

Vajaliku personali tagamisel on üheks variandiks ka vajalike kompetentside teenusena sisseostmine teatud perioodiks. Selliste tellimuste õige kujundamine algab samuti personaliplaneerimisest. Lühidalt, arendada tuleb oskust siduda organisatsiooni eesmärgid inimressursiga, tuues välja vajalikud võtmekompetentsid ning nende tagamiseks vajalikud tegevused personalijuhtimise valdkonnas.

Tabel 3. Personaliplaneerimise eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanek
Mõjus ja tõhusus , konkurentsivõime :	Kannapöörded ei toimu, sest algeline	Personaliplaneerimine (PP) on osa riigi strateegilisest	Alternatiiv 2.

Personaliplaneerimise kui funktsiooni väljaarendamine ja kvaliteedi parendamine	personaliplaneerimine käib ka täna, edasiminek toimuks järk-järgulises tegevuse parendamises RaM-is endas, juhendab vastavalt jooksvatele vajadustele	planeerimisest, st arengukavade, RES jms dokumentides hõlmatakse ka personali vaade. Rahandusministeeriumis luuakse PP alane võimekus; RaM korraldab koolitusi ning töötab välja vajaliku juhendmaterjali. Ministeeriumid tegelevad PP-ga oma haldusalade lõikes, kaasates oma allasutusi.	
---	---	---	--

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused.

Seni planeeriti personali n-ö põlve otsas. Valdkonna arendamise tuum seisneb personaliplaneerimise kui funktsiooni olemuse teadvustamises ja personaliplaneerimise korralduse ning vastava võimekuse väljaarendamises nii keskselt kui ka ministeeriumides. Rahandusministeeriumi eestvedamisel tõstetakse personaliplaneerimise-alaseid teadmisi, töötatakse välja juhendeid ning võimaldatakse koolitusi. Personaliplaneerimist tehakse süsteemsemalt ka valitsusasutuste hallatavates asutustes, kus peamiseks koordinaatoriks on valitsev ministeerium. Personaliplaneerimise juhendmaterjali väljatöötamine on ühtlasi hea vundament ministeeriumide kui personalijuhtimise kompetentsikeskuste arendamiseks. Personaliplaneerimise rakendamiseks personalijuhtimise igapäevatöös on oluline see funktsioon muuta otsustamise ja tegevuste planeerimise protsessi osaks, arvestades tegevusvaldkonna iseärasusi. Oodatavaks tulemuseks on nutikas inimeste juhtimine, kus strateegiline vaade aitab ressursse optimaalselt kasutada ja arendada, võrreldes olukorraga, kus muutused toimuvad üksikute algatuste kaupa individuaalsetes organisatsioonides.

4. Karjääri- ja talendijuhtimine

Miks on valdkond oluline?

Karjäärijuhtimine (ka talendijuhtimine) on tööandja juhitud protsess, mille tulemusena sobitatakse töötajate potentsiaal ja arengusoovid organisatsiooni ning laiemalt nt avaliku teenistuse eesmärkide ja personalivajadusega. Tulemusena võib töötaja liikuda kas organisatsioonis ühelt ametikohalt teisele või saavad inimesed liikuda asutuste vahel (üleviimised, rotatsioon⁹). Karjäärijuhtimisega tegelemine võimaldab hoida „süsteemis“ võimekaid inimesi, pakkudes neile vajadusel eneseteostuse võimalusi teistes tegevusvaldkondades või asutustes. Lisaks aitab karjäärijuhtimine tõsta juhtide ja spetsialistide kvalifikatsiooni, kui neil on võimalus (ja vajadusel ka kohustus) erinevates organisatsioonides või erinevatel ametikohtadel rakendada olemasolevaid ja ka omandada uusi teadmisi. Võib öelda, et karjäärijuhtimine on ühtse riigivalitsemise nurgakivi.

Olukorras, kus tööjõud vananeb ning tööealiste hulk väheneb, on riigil kui tööandjal tarvis pädevaid inimesi hoida. Selleks tuleb süsteemsemalt ning laiaulatuslikumalt koguda informatsiooni valitsussektori personalivajaduse kohta. Tarvis on sõnastada karjäärijuhtimise põhimõtted, hinnata töötajate sihtrühmade potentsiaali ning kavandada võimalikke karjääriteid avalikus sektoris sees või soodustada vahepeal erasektoris kogemuste omandamist. Mõtestatud karjäärijuhtimine, nt tipp- ja

⁹ Avaliku teenistuse seaduse mõistes on rotatsioon tähtajaline üleviimine.

keskastmejuhtide ning väärt spetsialistide roteerimine, aitab riigil hoida ja arendada vajalikke kompetentse ning motiveerida töötajaid arenguvõimaluste pakkumisega.

Kuidas luua toimiv ja inimeste hoidmist ning mobiilsust optimaalselt tasakaalustav karjäärijuhtimine?

Väikeriigina on Eesti organisatsioonid pigem väikesed ning karjäärivõimalusi (nii horisontaalseid kui ka vertikaalseid) on ühe organisatsiooni sees napilt. Seetõttu saavutavad inimesed kiiresti n-ö karjääriplatoo, kust edasi neil organisatsioonisiselt enam arenguvõimalusi pole. Sestap otsivad väärt töötajad sageli enda arendamiseks võimalusi uute tööandjate juures. Kuna riik ei teadvusta töötajatele karjäärivõimalusi riigiasutustes laiemalt, põhineb inimeste liikumine pigem isiku enda äranägemisel kui teadlikul ja tööandja suunatud karjäärijuhtimisel. Praegu puudub riigil ülevaade võimekatest töötajatest, kellest võiksid saada head tippjuhid, keskastmejuhid või oma valdkonna või erialavõrgustike eestvedajad. Asutustes ei tegeleta piisaval määral järelkasvu- ja karjääriplaneerimisega.¹⁰ Samuti ei teadvustata võimalusi – nt võiks teadlikult pakkuda erinevaid karjäärivalikuid ka vananevatele teenistujatele, sh osakoormuse ja/või väiksema vastutusega tööd vmt, et vältida staažikate töötajate põhjendamatult varast väljumist tööjõuturult ning tagada oskusteabe sujuv üleandmine organisatsioonis. Lisaks tuleks juba praegu mõelda pärast EL Nõukogu eesistumist vabaneva kompetentse tööjõu rakendamisele – kuidas neile karjääri- ja arenguvõimalusi pakkuda, et väärt kogemustega isikud EL institutsioonidesse tööle ei suunduks.

Kuigi uus ATS kaotas juriidilised piirid ametnike üleviimiseks, ei toeta teised personalijuhtimise süsteemid hetkel asutustevahelist liikumist. Peamiseks probleemiks on vähene teadlikkus karjäärijuhtimisest. Eestis ei ole tegeletud teadlikult inimeste karjääri suunamisega avalikus teenistuses või ka võimalusega liikuda teadmiste omandamiseks erasektoris.

Sagedaseks probleemiks on see, et ühe valdkonna peale ongi üks spetsialist, keda asutus ei taha kaotada. Samal ajal esineb töötajate „üleostmisest“ teise asutuse poolt ja isikud liiguvad kehvemate töötingimustega asutustest parematesse. Kui uus ATS on loonud paremad eeldused rotatsiooniks ja mobiilsuseks just tippjuhtide seas, siis tulevikus on oluline juurutada süsteemsem karjäärijuhtimine ka teistes töötajate rühmades. Lisaks peaks riigil tekkima ka parem ülevaade võimalikust järelkasvust võtmeametikohtadele (nt tippjuhid, keskastmejuhid, poliitika kujundajad, erialavõrgustike võtmeisikud jne) ja võimekus luua ja ellu viia arendustegevusi vastava järelkasvu kandidaatide arvestuse kujunemiseks.

Uus ATS jätkab senist, detsentraliseeritud värbamise ja valiku poliitikat, kuid suurema avatuse ja läbipaistvuse nimel on seaduses nõue täita kõik ametikohad avalike konkurssidega. Samas on kohustuslik avalike konkursside korraldamine teinud keerukamaks asutusesisese mobiilsuse korraldamise ning karjääriplaneerimise, kuna sobivaid inimesi ei saa liigutada vabadele ametikohtadele paindlikult ja edutamise korras. Tagada tuleb mobiilsus töölepinguliste ja ametnike vahel riigi ametiasutustes (nii ühe ametiasutuse piires kui ametiasutuste vahel), mis eeldab avaliku teenistuse seaduse muutmist.

Riigil kui tööandjal on täna väga raske karjäärijuhtimisealast poliitikat kujundada ka põhjusel, et puudub kvaliteetne analüütiline ülevaade töötajate liikumistest. Pole teada, kui palju toimub liikumist asutustes, avalikus teenistuses või valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste vahel. Töötajad ei pruugi töökohalt lahkudes alati öelda, mis on nende järgmine töökoht.

¹⁰ Mõned algatused siiski eksisteerivad: Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus on alates 2008. a korraldanud asutusteülese tippjuhtide järelkasvu programmi e Newton programmi (toimunud kolm korda) ja 2013. a korraldati juhtimistalentide programm.

Eraldi alateemaks on liigselt killustunud eriteenistuste karjäärisüsteemid, mis omavahel ei haaku ja tekitavad asutuste vahel ebatervet konkurentsi. Eriteenistujatega sarnased kompetentsid on ka töötajatel väljaspool eriteenistusi. Näiteks on tekkinud teatud kujul avaliku teenistuse sisene „tööturg“ uurijatel, kes liiguvad Politsei- ja Piirivalve ameti, Maksu- ja Tolliameti ja Keskkonnainspektsiooni vahel. Võib isegi väita, et kogu sisejulgeoleku valdkond on üks „tööturg“. Selliste sisemiste tööturgude teke ei ole iseenesest negatiivne nähtus, sest nii on lihtsam arendada inimeste sidet avaliku sektoriga laiemalt, kergem on tekitada „kuulumise tunnet“ ja luua karjääriinge, kuid vältida tuleks just üleliigset killustumust ja eritingimuste teket „tööturu“ sees.

Kuivõrd karjääriplaneerimine on alles lapsekingades, siis valdkonna aktiivsemale arendamisele peaks eelnema korralik uuring, mis käsitleks detsentraliseeritud juhtimisega riikide karjäärijuhtimise praktikaid, et leida Eestile sobilikud lahendused. Seejärel lepatakse keskselt kokku karjääriplaneerimise ja -juhtimise põhimõtted. Sihiks on olukord, kus asutused hakkavad süsteemselt planeerima kui palju ja kuhu ning milliste oskustega töötajaid neil vaja on. Karjäärijuhtimise lähteks on kvaliteetne info ja sestap asutakse regulaarselt hindama töötajate sooritust ning analüüsima, kas võtmeametikohtad on mehitatud nn võtmetegijatega ja milline on nende potentsiaal, arengu- ja karjääri võimalused. Sisendit saab ka personaliplaneerimisest.

Riigil peab tekkima suutlikkus pakkuda töötajatele silmaringi laiendamiseks ja kogemuste omandamiseks rotatsiooni võimalusi avalikus sektoris, samuti erasektorisse, mittetulundussektorisse ja rahvusvahelistesse organisatsioonidesse. Kaaluda tuleks osajaga töötamise võimaluste laiendamist jms valikuid. Töötajate horisontaalse ja vertikaalse liikumise ning „süsteemis“ hoidmise ja „ärakäimise“ meetmeid on rohkelt, need on eri sihtrühmades (tipp- ja keskastmejuhid, spetsialistid, ka eriteenistused jms eristaatusega rühmad) erinevad ja lahenduste plussid-miinused vajavad alles analüüsimist. Asjakohane on eraldi mobiilsuse kava loomine pärast analüüsi või uuringu tegemist, mis eeldab omakorda karjääriplaneerimise ja -juhtimise põhimõtete kesksel sõnastamist ja kokkuleppimist.

Lisaks tuleks korrastada eriteenistuste personalijuhtimist, et eriteenistustevaheline mobiilsus oleks süsteemselt juhitud ning riigi kui terviku huvidest lähtuv. Toimiva karjäärijuhtimise loomisega välditakse väärtuslike töötajate lahkumist pikemas perspektiivis. Kuid oluline karjäärijuhtimise lisaväärtus on see, et riigil tekib tööandjana võimalus tugevatele erasektorist pärit kandidaatidele pakkuda pikemat arenguperspektiivi. Viimane moment looks riigile tööjõuturul olulise konkurentsieelise, sest tipptegijate tasustamisel ei peaks riik tegelema eraturu ülepakkumisega.

Tabel 4. Karjäärijuhtimise arendamise eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)*	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
Mõjus ja tõhusus: Järelkasvu- ja karjääriplaneerimise alase kompetentsi tugevdamine ja mobiilsuse teadlikum, riigi kui terviku huvidest lähtuv juhtimine	Kaotatud on seaduslikud piirangud asutustevaheliseks liikumiseks, kuid puudub toetav süsteem inimeste karjääri arendamiseks.	Kaardistatakse teiste riikide kogemus ning luuakse selle põhjal Eestile sobiv karjäärijuhtimise mudel koos vajalike instrumentidega (sh eraldi mobiilsuse kava ning EL eesistumise järgse karjäärijuhtimise plaani loomine).	Alternatiiv 2.
Ühtsus, avatus ja konkurentsivõime:	Eriteenistustega keskselt ei tegeleta, jätkub praegune olukord.	Vaadatakse üle ja korrastatakse eriteenistuste hüved.	Alternatiiv 2.

Eriteenistustevahelist mobiilsust takistavate tegurite vähendamine		Lepitakse kokku kesksed eriteenistuste karjäärijuhtimise põhimõtted. Riik juhib teadlikult eriteenistustevahelist mobiilsust.	
--	--	---	--

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: keskmes riigi ametiasutused, kuid kvaliteetsema teabe saamiseks ja tulevase karjäärijuhtimise alase võimekuse kasvatamiseks tuleks teises etapis hõlmata ka valitsusasutuste hallatavad asutused (alustada saab liikumiste info kogumisega).

Karjääri- ja talendijuhtimine on seni Eesti avalikus sektoris ebarahuldavat tähelepanu saanud personalipoliitika valdkond, kus puuduvad ka vajalikud kompetentsid. Muudatus seisneb funktsiooni teadlikus arendamises alates analüüsist ja põhimõtete kokkuleppimisest info kogumise ning inimeste liikumise aktiivse toetamiseni. Sisuliselt liidavad karjääri- ja talendijuhtimine üheks erinevad personalijuhtimise protsessid, saades sisendi personaliplaneerimisest ja töötajate hindamisest ning andes omakorda sisendi töötajate arendamise, edutamisse ning töötajate mobiilsusesse (roteerimisse). Toimiva karjääri- ja talendijuhtimise oluliseks oodatavaks tulemuseks on täiendava motivatsiooniteguri tekkimine riigi värvatavate kandidaatide jaoks. Tuleb silmas pidada, et karjäärijuhtimine ei sisalda endas ainult rotatsioonivõimaluste pakkumist, vaid hõlmab ka järelkasvu planeerimist.

Asutusteüleste karjäärivõimaluste parandamiseks korrastatakse eriteenistusi, mis võimaldab vajaliku kvalifikatsiooniga töötajatel liikuda ka eriteenistuste vahel (nt vanglaametnikust politseiametnikuks) ning eriteenistuse ja tavalise ametiasutuse vahel. Samuti tuleb arendada meetmeid, mis toetaksid nii horisontaalset (valitsemisalade ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheline liikumine) kui ka vertikaalset (valitsemisalasisest) mobiilsust.

5. Värbamine ja valik

Miks on valdkond oluline?

Värbamisel võistleb avalik sektor ülejäänud tööturuga ning üha rohkem ka rahvusvaheliste organisatsioonidega. Tihenevas konkrentsis peab riik suutma ligi meelitada, värvata ja hoida parimate oskuste, võimete ning motivatsiooniga inimesi. Samas peab riik tööandjana olema eeskujuks ka tööturu erinevate sihtgruppide (nt erivajadusega inimesed) hõivamisel ja nende töökeskkonna kohandamisel ning selle kvaliteedi tagamisel. Värbamine ja valik kui tegevus tugineb personaliplaneerimisele. Värbamise ja valiku protsessi kvaliteedist sõltub organisatsiooni konkrentsivõime ning protsessi läbipaistvus, mis mõjutab värbaja mainet. Riigi kui tööandja värbamine peab olema eriti avatud ja kandideerimisel peavad olema tagatud võrdsed võimalused. Eesti avaliku teenistuse nõrkustena on OECD raport¹¹ aga nimetanud vähest läbipaistvust konkursside läbiviimisel ja avaliku teenistuse madalat atraktiivsust tööjõuturul.

Värbamisel ja valikul on oluline konkrents ning kandidaadi isikuomadustel põhinev valimine (meritokraatlik lähenemine, mille vastandiks on onupojapoliitika või poliitilised määramised mittepoliitilistele ametikohtadele). Eesti avalik sektor paistab teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seas

¹¹ OECD. 2011. OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf.

silma avaliku sektori madala politiseerituse astme ja avaliku teenistuse professionaalsuse väärtustamisega,¹² mida peetakse üheks oluliseks eduteguriks üleminekul ühest ühiskonnakorraldusest teise. Seda eelist tuleb hoida.

Kuidas värbamise ja valiku kvaliteeti tõsta ning konkurssidele häid kandidaate leida?

2013. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadus jätkab senist, detsentraliseeritud värbamise ja valiku poliitikat. Uus ATS tegi konkursside korraldamise vabadele ametikohtadele kohustuslikuks, et tagada suurem läbipaistvus. Asutused aga tunnetavad selle tagajärjel avalikkuse usalduse langust konkursside korralduse vastu ning halduskoormuse tõusu, kuna konkurss tuleb korraldada ka olukorras, kus sobiv kandidaat on juba välja valitud – nt kui soovitakse ajutiselt ära olnud teenistuja asendajale pakkuda edasise töötamise võimalust. Samuti kui soovitakse asendaja pärast tähtaja saabumist üle viia asutuses teisele vabale ametikohale. Seadus nõuab selleks (sise-)konkursi korraldamist, mis toob kaasa liigse töökoormuse. Lisaks muudab see keerukamaks asutusesisese mobiilsuse korraldamise ning karjääriplaneerimise. Niisiis on üles kerkinud küsimus, et kas või kuidas peaks kujunenud olukorras tasakaalustama ühelt poolt värbamise läbipaistvuse (enam reegleid) ja teiselt poolt tõhususe-mõjususe (rohkem paindlikkust).

Probleemiks on ka konkursside luhtumine või ebarahuldavad tulemused, mille põhjusena on asutused välja toonud sobilike kandidaatide vähesuse või isegi puudumise. Juurpõhjus võib peituda ka asjaolus, et Eesti avalikus sektoris tegeletakse rohkem valikuga ja vähem aktiivse värbamisega, mis on oluliselt laiem tegevuste kompleks kui pelgalt konkursikuulutuse avaldamine ja ulatub isegi teadliku organisatsiooni maine kujundamiseni ning juhtidepoolse kandidaatide ligimeelitamiseni. Avalikus sektoris mõeldakse ebapiisavalt läbi, milline on sihtgrupp, keda värvata soovitakse, milliseid kanaleid soovitud sihtgrupp töötamiseks kasutab ja mida tööandjalt ootab jne. Konkursside tulemuslikkuse tagamiseks peaks tõstma värbajate võimekust nt koolituste, nõustamise ja keske juhendamise abil, samuti tuleb teadvustada töökeskkonna kohandamise olulisust kõigile töötajatele, mh erivajadustega inimestele kvaliteetse töökeskkonna tagamiseks. Värbamise ja valiku protsess peaks tulevikus olema professionaalsem ja efektiivsem ning järgima ühtseid põhimõtteid.

Lisaks peaks asutustele pakkuma n-ö tehnilist tuge, milleks on värbamisportaali / e-lahenduste arendused, keske värbaja teenuste pakkumine väiksematele asutustele (professionaalsus tekib, kui värbajal on teatud „maht taga“) jne. 2013. a käivitus avaliku teenistuse konkursiveeb, kus asutustel tuleb avalikustada kõik ametnikele suunatud tööpakkumised.¹³ Samuti algatati koostöö tööturu aktiivsete värbamisportaalidega. Tänapäevane veebileht ei ole veel piisavalt kasutajasõbralik ega võimalda saada vajalikul määral kasutajate ootustele vastavat informatsiooni. Nt puudub võimalus koondada statistikat veebilehe külastatavuse, tööpakkumiste avaldamise ja tööpakkumistega tutvumise kohta ning kandideerida otse veebikeskkonna kaudu. Riigil puudub ka kvaliteetne keskne ülevaade värbamise ja valiku statistikast, praegu värbamise ja valiku statistikat infosüsteemide abil ei koguta ega talletata. Enam statistika esitamist-kogumist värbamiste kohta aitaks suurendada läbipaistvust.

Vähe tegeletakse tööandja positsioneerimisega tööjõuturul. Kaudsetest meetmetest mõjutab värbamise tulemuslikkust riigi atraktiivsus tööandjana ning avaliku sektori / valitsussektori konkurentsivõime tööjõuturul. Võib panustada eraldi maine arendamise meetmetele (nt esinemised, aktiivne värbamis- jm info jagamine, koostöö ülikoolide ja üliõpilastega jms). Samuti tuleb senisest rohkem panustada (valituks mitteosutunud) kandidaatidele tagasiside andmisele, et värbamise avatus

¹² Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 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, April 2011 (pp. 231–260).

¹³ Konkursiveebi haldamise eest vastutab Rahandusministeerium. Erandiks on tippjuhtide värbamine ja valik, mille eest vastutab Riigikantselei.

ja läbipaistvus toetaks mainekujundust. Kuid nendest momentidest olulisem on personalipoliitika terviklik arendamine, et riigi konkurentsivõime aluseks oleks sisu, mitte vorm ja reklaam.

Rohkem tähelepanu tuleb pöörata võrdse kohtlemise printsiipidele. Juhtivatele ametikohtadele uusi inimesi värvates ja valides tuleb tagada professionaalsus, mis välistab stereotüüpse lähenemise ning meeste eelistamise ning erinevate vähemusgruppide (nt puudega inimesed, rahvusvähemused) tõrjutuse. See tähendab, et rohkem tuleb tähelepanu pöörata töötajaskonna mitmekesisustamisele, värvates näiteks ka erivajadustega inimesi, kelle puhul tuleb tööandjal kindlasti silmas pidada töökoha kohandamise vajadust ning töökeskkonna ja kaaskolleegide valmisolekut kaasavaks ning mitmekesiseks kollektiiviks.

Tabel 5. Värbamise ja valiku arendamise eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
<p>Konkurentsivõime:</p> <p>Riigi kui tööandja maine kujundamine</p>	<p>Keskselt kokku lepitud põhimõtted ja meetmete näidispakett (mida sisaldab endas riigi kui tööandja maine arendamine).</p>	<p>Värbamise jt personalijuhtimise valdkondade arendustegevuste tugevam sidumine riigi kui tööandja brändi/kontseptsiooniga.</p> <p>Kuvandi arendamine on järk-järguline ja mitmekihiline: keskselt luuakse ühised põhimõtted ja toetatakse asutuste tasandil elluviidavaid maine arendamise tegevusi (reklaamikampaaniate asemel peetakse silmas nt esinemisi, aktiivset infojagamist olulistest sihtrühmades (nt praktika kandidaadid, üliõpilased, tipptegijad, muu emakeelega elanikud) ja koostööd huvipooltega nagu ülikoolid ja erialavõrgustikud, teised riigiasutused (nt järelkasvu arendamise meetmete, sihtotsingute jms parimate praktikate jagamises). RaM pakub asutustele maine arendamise alast nõustamist ja juhendamist ning kogub suundade uuendamiseks vajalikku tagasisidet.</p>	<p>Alternatiiv 2.</p> <p>Kuvandi arendamise ühe osana peaks riik vene või muu emakeelega elanike sihtgrupis tekitama huvi avaliku sektori töö vastu, et eri rahvusgruppide esindatus avaliku sektori töötajaskonnas oleks suurem.</p>
<p>Konkurentsivõime ja läbipaistvus:</p> <p>Värbamise kvaliteet ja tulemuslikkus tõuseb: ühtsed värbamis- ja valikupõhimõtted on keskselt kokku lepitud; kasutatakse enam aktiivseid</p>	<p>RaM pakub ametiasutustele parimate praktikate vahendamise võimalusi, toetab koostöövõrgustikke, vahendab ekspertteadmisi, pakub nõustamist,</p>	<p>Sihtrühmade lõikes laiendatakse RaM-i tuge ka hallatavatele riigiasutustele. Nt arendusvõrgustikesse haaratakse esmalt hallatavate asutuste esindajad, hiljem eraõiguslikud jne.</p>	<p>Alternatiiv 1.</p> <p>Parimate praktikate vahendamise raames on olulisel kohal parema juurdepääsu võimaldamine avaliku sektori töökohtadele, sh tõhusam informeerimine vähem esindatud sihtgruppides.</p>

<p>värbamise meetodeid; paigas on koostöö reeglid.</p>	<p>„tööriistu“¹⁴, korraldab koolitusi juhtidele (nt kuidas tipptegijaid värvata) ja personalijuhtidele (nt kuidas läbipaistvust arendada) ning koostab õppematerjale vms.</p> <p>Horisontaalse koostöö reeglid on selgelt paigas (nt kuidas vabadest töökohtadest, inimestest ja nende kohta käivast taustainfost teavet vahetatakse), et värbamisalase teabe vahetus oleks operatiivne.</p> <p>Värbamise ja valiku teemal jätkata väikeriigile kohase paindliku lähenemisega ning jätta värbamisotsused kui ühed kõige kaalukamad personaliotsused, milles oluline koht juhtide vastutusel, n-ö koha peale.</p>	<p>Luuakse ühtne värbamisüksus, mis pakub teenust asutustele, kellel endal see võimekus puudub.¹⁵</p>	
--	---	--	--

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused. Riigi kui tööandja mainekujunduses on seejuures hõlmatud riigi ametiasutused, millel on enam ühiseid jooni (hallatavad asutused jäävad välja).

Parimate oskuste, võimete ja motivatsiooniga inimeste ligimeelitamiseks, sh võrdsete võimaluste suurendamiseks ja selle kaudu oma konkurentsivõime tagamiseks, peab riik tööandjana tõstma oma värbamis- ja valikuprotsesside professionaalsust ja efektiivsust koostöö ning võrgustike koordineerimise, sh valitsemisala värbamisnimeste võrgustike arendamise kaudu. Suund on asutustele pakutava toe tugevdamisele nende värbamis- ja valikupoliitika kujundamisel ja elluviimisel.

Värbamine tuleb sidustada tugevamalt teiste personalijuhtimise valdkondadega: strateegilise personalijuhtimisega (sh tööandja bränd) ja personaliplaneerimisega. Tööandja maine kujundamisega tuleb tegeleda läbimõeldumalt ning eesmärgistatumalt. Hinnata tuleb seda, kuivõrd saab riik kui üks tööandja kaasa aidata enda atraktiivsuse parendamisele ning kuivõrd tuleb toetada asutusi spetsiifiliste sihtgruppideni jõudmisel. Peamine on teadlikkuse tõstmine tööandja maine kujundamise võimalustest ning seeläbi riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste atraktiivsuse kasvatamine.

6. Personali arendamine

Miks on valdkond oluline?

¹⁴ Nt keskselt hangitud võimekuse ja isiksuse testid valikuprotsessis kasutamiseks; värbamise läbipaistvuse tagamise hea tava jms.

¹⁵ Mitmed eksperdid seda lahendust ei soovita, sest nii hajub juhtide vastutus värbamisel ja värbamise korraldus muutub liiga jäigaks. Värbamise teenust saab vastavalt konkreetsetele vajadusele edukalt sisse osta turult, mis vähendab ka riski, et ainult avalikule sektorile keskenduvatel värbamisspetsialistidel kaob kogu tööturu tunnetus olukorras, kus konkurents on sektoriteülene.

Koolitus on eesmärgistatud ja süsteemne tegevus, mille sihiks on tagada töötajate teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute püsiv vastavus nii ametikohal esitatavatele nõuetele, ametiasutuse kui ka riigi arenguvajadustele. Arendamine on laiem kontseptsioon, mille eesmärgiks on töötaja võimekuse tõstmine, kasutades lisaks koolitusele mitmesuguseid teisi meetodeid nagu juhendamine, nõustamine, üksteiselt õppimine jms. **Kvaliteetne** personaliarendus on üks tähtsamaid ja tulemuslikumaid riigi toimimise koordineerimise instrumente, eriti detsentraliseeritud süsteemides.

Kuidas koolitustegevuse mõju kasvatada?

Avaliku teenistuse koolitus- ja arendustegevus on killustunud: domineerib asutustekeskne vaade, mis ei soodusta ühtseks valitsemiseks vajalike kompetentside ja väärtuste arengut, kõik ministeeriumid ei tegele piisavalt süsteemselt valitsemisala personali arendamisega, KOV tasandi ametnike koolitus ja arendamine on juhuslik. Asutuste koolitustegevuste ja koolituste enda kvaliteet on kõikumiselt koolitusspetsialistide jt asutustesiseste koolituste „tellijate“ pädevusest (nn nõrga tellija probleem). Palju on dubleerimist – eri asutused investeerivad aega lähteülesannete koostamisse ja hangete korraldamisse ning ostavad samasisulist koolitust paljudelt erinevatelt koolitajatelt, kelle kvaliteeditase samuti kõigub. Probleemiks pole mitte niivõrd pakujate paljusus (analüüside kohaselt pakuvad koolitusi mitusada ettevõtet), kuivõrd nn struktuurne koolituspuudus – arvestatavatele koolitusmahtudele vaatamata on avaliku halduse teemasid, mida turulolijad katta ei suuda. Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK) praeguses vormis ei toimi (ei erine olulisel määral teistest koolitusettevõtetest), samal ajal kui Rahandusministeeriumil koolitustegevuse keskse koordineerijana jt asutustel puudub käepikendus koolitus- ja arendusüksusena, mis lubaks koolituste tellimist ja läbiviimist tõhusamalt ning paindlikumalt korraldada.¹⁶

Investeeringud koolitusse on optimaalsest määrast madalamad – Eestis moodustasid koolituskulud 2012. aastal 1,8% palgafondist.¹⁷ Koolituse detsentraliseeritust näitab fakt, et umbes 90% kogu avaliku teenistuse koolitusvahenditest on planeeritud asutuste eelarvetesse ja 10% jaotatakse keskselt (sellest omakorda u 2/3 jaotatakse Rahandusministeeriumi koordineeritava keskse koolitusprogrammi e KEKO kaudu ja ülejäänud Riigikantselei elluviidava programmi „Tippjuhtide arendamine“ kaudu). Keskselt pakutavate koolituste rahastamine EL tõukefondide toetustest tähendab, et asutusteülene koolitus on projektipõhise iseloomuga ning tegevuste elluviimine on seotud suure töökoormusega.

Koolituseelarvete tõhusamaks ja mõjusamaks kasutamiseks tuleb koolitussündmuste ja -osaluste mahu kasvatamise asemel keskenduda sisemiste ressursside optimaalsele kasutamisele (sisekoolitajad, üksikprojektide rahastamise asemel terviklik vaade arendustegevustele). Samuti koolitustegevuse ja koolituste kvaliteedi parandamisele ning mõju suurendamisele.¹⁸ Koolituste kasuteguri kasvatamine saab toimuda ainult kogu koolitusahela¹⁹ uuele tasemele viimisega kõikidel valitsemistasanditel, sh hallatavates asutustes ja KOV-ides. Professionaalsem koolitustegevus ja koolituste kõrgem kvaliteet saavutatakse selgema rollijaotuse ja tõhusama koordineerimisega, mille vahenditeks on kesksed koolitusvajaduse analüüsid ja planeerimine, vajaduste ja (turul) pakutava

¹⁶ Alus: TTÜ ja Praxis. 2011. „Avaliku teenistuse koolitussüsteemi analüüs“, <http://avalikteenistus.ee/index.php?id=14318>.

¹⁷ Enne majanduskriisi sisaldus nõue eraldada töötajate koolitamiseks vahendeid 2– 4% aastasesst palgafondist täiskasvanute koolituse seaduses. Nõude taastamine seaduse tasandil ei oleks paindlik ja töötav lahendus, kuid antud vahemik viitab minimaalsele inimeste arendamiseks vajalikule investeerimise tasemele (mis on kõrgem kui tänane tase avalikus teenistuses).

¹⁸ Välisfinantseerimise vähenemisel või kadumisel oleme pikemas perspektiivis uues situatsioonis. Asutuste eelarved moodustavad praegu u 90% kogu koolituse eelarvest. Kui riigil on soov ühtset personalipoliitikat ajada ning asutusteüleseid muudatusi toetada, siis tuleb aastal 2018 otsustada kuidas tagada vahendid asutusteüleste vajaduste rahuldamiseks alates 2023. aastast.

¹⁹ Mõiste viitab omavahel seotud sammude jadale, mis jääb koolitusvajaduse analüüsimise ja koolituste tulemuslikkuse hindamise ning järelduste tegemise vahele.

paremal tasemel kokkuviimine, nõustamine, koolitus- ja arendustegevuse parem sidustamine (nt sisekoolitajate võrgustiku loomine, ühiste juhtimiskompetentside tasakaalustatud ja järk-järguline koolitamine nii tippjuhtidel kui ka kesktaseme juhtidel).

Riik on täna lisaks avalikele teenistujatele pakkunud keskselt korraldatud koolitusi ka teistele avaliku sektori sihtrühmadele, kuid rahaliste ja korralduslike ressursside nappuse tõttu üsna väikeses mahus. Eelarvepiirangute tõttu selles lähenemises suuri muutusi plaanis ei ole.

Tabel 6. Arendamise valdkonna eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
<p>Mõjus ja tõhusus, konkurentsivõime ja ühtsus:</p> <p>Personali arendamine toimub ühtsetel alustel ja lähtub riigi, organisatsiooni ning töötaja arenguvajadustest.</p>	<p>RaM tegeleb koolitusjuhtide võrgustikule toetudes koolituspoliitika kujundamisega, arendusvajaduse analüüsimisega, planeerimisega ja koolituse korraldamise koordineerimisega (head tavad, nt sisekoolituse korraldamine, meetodikad, keskne koolitus jne).</p> <p>Ministeeriumid koordineerivad koolituspoliitika kujundamist ja elluviimist oma valitsemisalas, samuti vajaduste tuvastamine ja määratlemine olulisel kohal, et ühisosa välja tuleks.</p> <p>Asutused vastutavad oma organisatsiooni ja töötajate vajadustest lähtuva arendustegevuse kujundamise ja korraldamise eest.</p> <p>ATAK reorganiseeritakse: arendus- ja koolituskeskus tuuakse RaM-i valitsemisalasse ja Sisekaitseakadeemia jääb pakkuma täiendkoolitust sisejulgeoleku asutustele.²⁰</p> <p>Keskne koolitus- ja arendusüksus toetab nii RaM-i ja ministeeriume kui ka asutusi ja erialavõrgustikke koolituspoliitika ja -plaanide</p>	<p>Ühtse valitsemise edendamiseks, tänase süsteemi tugevdamiseks ja ressursside tõhusamaks kasutamiseks, koolituste kvaliteedi ja mõju kasvatamiseks seotakse kogu arendustegevus ühte ka institutsionaalselt, st et nii tippjuhtide kui ka teiste sihtrühmade arendamine toimub ühe keskuse kaudu.</p>	<p>Alternatiiv 1.</p>

²⁰ ATAKi põhimäärus sisaldab ülesandeid, mida rahvusvahelises praktikas täidavad kesksed koolitusinstitutsioonid. ATAK ei suuda ta tänases institutsionaalses, juhtimislikus ja finantseerimise raamistikus täita avaliku teenistuse arendus- ja kompetentsikeskuse rolli, mis toetaks kesksel koordineerijal ning teisi asutusi ja võrgustikke koolituspoliitikate elluviimisel (allikas: Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi analüüs, TTÜ ja Praxis, 2011).

	elluviimisel, haldab ise koolitajate võrgustikke (nt korrakaitse seaduse koolitajad jne).		
<p>Mõjus ja tõhusus, konkurentsivõime ja ühtsus:</p> <p>Personali arendamine on tõhusalt korraldatud ja mõjus, riik pakub asutustele tuge asutusteüleste koolituste korraldamisel teemadel, mida eraturg ei paku.²¹</p>	<p>RaM koordineerib kesketest vahenditest ja prioriteetsetel teemadel koolituste korraldamist selgelt määratletud sihtrühmadele (mis võib muutuda vastavalt koolitusvajaduse ja võimaluste analüüsile) ja kujundab koostöös sihtrühmade esindajatega arenduse meetmed.</p> <p>Jätkatakse keske koolitus- ja arendustegevuste pakkumisega (Riigikantselei viib ellu tippjuhtide programmi; RaM jätkab teistele sihtrühmadele suunatud keske koolituse programmi elluviimist), kuid rõhk enam arendustegevustel ja nende kvaliteedil (mitte koolitustel osaluste ehk mahu kasvatamisel) ning sisemiste võimaluste realiseerimisel (nt eri arendusmeetodite esile tõstmine, sisekoolitused).</p>	Keskse koolituse ja arenduse eelarvet suurendatakse järsult, et keskse arenduse "katvust" laiendada uutele sihtrühmade (kogu avalik sektor) ja tagada kestlikuks arenguks tarviliku pädevusega töötajad.	Alternatiiv 1.

Kuidas valdkonna arendamist lühidalt kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused (viimased ennekõike koolitusahela kvaliteedi tõstmise nimel, mitte suurearvuliste koolituste sihtrühmana).

Personali arenduse valdkonnas on sihiks nõudluse ja pakkumise parem tasakaalustamine ning koolitus- ja arendustegevuse suurem mõju tulemustele. Edu võtmeks selgem asutustevaheline rollijaotus, tugevam keskne tugi ja koolituse kui funktsiooni uus kvaliteet. Selleks on tarvis järgmisi muudatusi:

- 1) Keskse koolituse institutsionaalne reformimine, keskne koolitus- ja arenduskeskus reorganiseeritakse.
- 2) Rahandusministeerium tugevdab koolituse valdkonnas eestvedamist, mis tähendab esimeses etapis andmete kogumise ja koolitusvajaduse analüüsi ja tellimuste kvaliteedi parendamist ning meetodikate ja juhendite kaudu personaliarenduse kvaliteedi tõstmist.
- 3) Edasi tugevdatakse koostööd koolitusjuhtide võrgustikuga ja suund on koostöö tugevdamisele ja toe pakkumisele uutes sihtrühmades (hallatavad asutused).

²¹ Mõned näited: Eesti EL Nõukogu eesistumise koolitused, avaliku sektori eetika, ametnike sisseelamiskoolitused, seaduste rakendamiseks vajalikud koolitused jms. Keskne avaliku teenistuse koolitus- ja arendusüksus pakub koolitusi avaliku halduse spetsiifilistel teemadel ka teistele avaliku sektori organisatsioonidele ning suurendab seeläbi suuremat sektorisisest ühtsust.

7. Hindamine

Miks on valdkond oluline?

Hindamine on töötaja töösoorituse ja kompetentside võrdlemine mingi kokkulepitud standardi (nt eesmärgid, oodatavad tulemused, kompetentsimudelid kirjeldatud käitumised) alusel, et teha töötajat ja organisatsiooni puudutavaid otsuseid (töökorralduse ülevaatus ehk töökohtade kujundamine, karjääriplaneerimine, arendamine, tasustamine, motivatsioonilanguse ennetamine jms).

Riigi kui tööandja üheks oluliseks eesmärgiks on töötajate professionaalsuse tõstmine ja inimressursi maksimaalne kasutamine (et õiged inimesed oleksid õigetel kohtadel). Üha enam räägitakse konkreetsetest ootustest ja nõuetest nii juhtidele kui ka teistele töötajate rühmadele ning sellest, kuidas nende ootuste ja nõuete täitmist hinnata ning töötajaid neile vastavaks arendada ja nende hoiakuid kujundada. Tulemuste hindamise kõrval on riigiasutustes esile kerkinud ka kompetentside hindamine, mis vaatleb ka seda, **kuidas** soovitud tulemused on saavutatud. Samuti on võimalik hinnata töötajate potentsiaali ja motivatsiooni, mille alusel saab planeerida arengu- ja karjäärivõimalusi.

Avaliku teenistuse tippjuhtidele on välja töötatud kompetentsimudel, mida rakendatakse juba mitmeid aastaid värbamisel ja valikul ning arenguvajaduste määratlemisel. Keskastmejuhtide kompetentsimudel töötati välja 2013. a. Mudeliga selgitati välja ootused ja nõuded keskastmejuhtidele, mis on raamistikuks, et ühtselt hinnata ja arendada keskastmejuhtide inimeste juhtimise kompetentsi.

Kuidas inimressursi hindamine välja arendada?

Uue ATS-i jõustumisega määratleti seaduse tasandil arengu- ja hindamisvestluse korraldamise põhimõtted. Seadus on jätnud asutustele üsnagi vabad käed oma hindamissüsteemide ülesehitamiseks. Arengu- ja hindamisvestlusi viis eelmisel aastal läbi vaid 37% riigiasutustest.

Tulemuste hindamine on üsnagi hästi rakendunud strateegilise planeerimise süsteemi juurutamise kaudu (arengukavad, tegevuskavad, tööplaanid ja nende täitmise aruanded), kuid inimressursi hindamine, sh kompetentside hindamine, mis on n-ö selgrooks nt järelkasvu- ja karjääriplaneerimisele, on alles välja arendamata. Kompetentsipõhine lähenemine ja kompetentsimudelite kasutamine pole asutustes üldlevinud praktika.²² Ka keskastmejuhtide kompetentsimudeli rakendamismehhanismid on alles välja töötamisel.

Eestis aga tegeletakse (kompetentsipõhise) hindamisega liiga vähe. Ilma pideva ja süsteemse tulemuslikkuse ja arengu hindamiseta aga ei kasutata tõhusalt olemaolevat personalipotentsiaali, võidakse raisata koolitusvahendeid ning mõjutada negatiivselt töötajate pühendumist. Samuti jäävad kasutamata võimalused organisatsioonide töökorralduse tõhustamiseks. Probleemiks on ka nõrk töötajatele tagasiside andmise oskus. Niisiis peaksid asutused tulevikus lisaks tulemuste hindamisele tegelema ka kompetentside hindamisega ja parema tagasisidestamisega. Hindamissüsteemid peaks lisaks tulemustealasele teabele andma ka järelkasvu- ja karjääriplaneerimiseks vajalikku infot.

Tabel 7. Hindamise arendamise eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2* (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
Mõjususe ja tõhususe, konkurentsivõime ja ühtsuse:	On loodud võimalus (kaardistatud kompetentsid) ametnike	Kompetentside hindamine iga-aastaste arengu- ja	Alternatiiv 1, perspektiiviga võtta kasutusele alternatiiv 2

²² Implement Inscape OÜ ja Saar Poll OÜ 2013. „Avaliku teenistuse keskastmejuhtide uuring“ , http://www.avalikteenistus.ee/public/Keskastmejuhid/Avaliku_teenistuse_keskastmejuhtide_uuring_2013.pdf

<p>Arengu- ja hindamisvestluste läbiviimine on üldlevinud praktika.</p>	<p>ja töötajate kompetentside regulaarseks hindamiseks. Hindamist kasutatakse peamiselt arenguvajaduste määratlemiseks.</p> <p>Kehtib valitsusasutuste ametnikele ja töötajatele, PSI-dele ja KOV-idele vabatahtlik.</p>	<p>hindamisvestluste käigus on regulaarne tegevus. Üheks osaks tulemuste hindamisest on kompetentside hindamine. Hindamistulemused on aluseks karjääriplaneerimise otsustele. Hindamiste läbiviimiseks on kasutusel keskselt arendatud arenguestluste keskkond.</p>	
<p>Mõjus ja tõhusus:</p> <p>Eri tasandite valdkondlike juhtide võimekuse suurendamine tulemuste- ja kompetentsipõhise hindamise läbiviimiseks.</p>	<p>Sihtgruppi (valitsusasutuste ja PSI-de juhid) koolitatakse regulaarselt.</p>	<p>Laiendada tegevusi ka hallatavate asutuste juhtidele.</p> <p>Tuge (koolitused, nõustamised, parima praktika jagamine jms) pakutakse ka KOV personalijuhtimise taseme parendamiseks</p>	<p>Alternatiiv 1, võimekuse kasvades lisandub alternatiiv 2</p>

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused, võimaluste piires KOV-id.

Hindamine on valdkond, mille tulemustest saavad organisatsioonid sisendinformatsiooni töötajate koolitamiseks ja arendamiseks, tasustamiseks, järelkasvu- ja karjääriplaneerimiseks. Hindamine tuleb muuta regulaarseks kõikides organisatsioonides, seejuures tuleb tähelepanu pöörata juhtide tagasiside andmise oskustele, et tagasisidestamine võimaldaks kõikides teistes personalijuhtimise valdkondades tõhusamalt planeerida ja juhtida. Hindamise valdkonnas on eesmärgiks nii juhtide kui ka personalijuhtide hindamisealaste kompetentside arendamine. Selleks jätkatakse heade tavade, juhendmaterjalide ja koolituste pakkumisega.

8. Palgakorraldus (tasustamine)

Miks on valdkond oluline?

Töötasustamine on üks tähtsamaid asjatundliku ja motiveeritud tööjõu tagamise vahendeid. Tasu on oluliselt laiem mõiste kui ainult rahas makstav palk töötaja aja ja jõupingutuste kompenseerimiseks. Tavakäsitluses seostub tasupoliitika sageli rahalise palgakasvu või -kärbetega. Tasupoliitika hõlmab aga oluliselt rohkem valikukohti: nt milline on optimaalne tasu suurus ehk motiveeriv ja konkurentsivõimeline palk, kuidas tagada sisemine ja väline õiglus, mis komponentidest tasu koosneb, kui suur on ühe või teise komponendi mõistlik osakaal, kuidas tasustamist tulemustega siduda jne.

Riigi tasupoliitika keskmes peaks tasu suuruse asemel olema tasustamise läbipaistvus, konkurentsivõime ja püüdlus õigluse poole. Teisalt on tõsiasi see, et palkadega seotud kulud moodustavad suure osa asutuste tegevuskuludest. Riigieelarve läbirääkimistel on töötasuvahendite küsimus üks emotsionaalsemaid, sest eelarvelised võimalused on alati ootustest väiksemad. Tasupoliitika kujundamisel on ühelt poolt oluline jälgida, et palka makstaks määral, mis lubaks

kindlustada vajaliku kvalifikatsiooniga inimesed või leitaks muid töötasustamise viise (nt eripensionid või III samba pensionimaksete tasumine). Teiselt poolt tuleb „tasupakettide“ konkurentsivõime tagada tegevuskulude määra liigselt kasvatamata.

Kuidas luua optimaalne palgakorraldus?

Organisatsioonide tasusüsteemid peavad olema piisavalt paindlikud, et organisatsioonid saaks operatiivselt muudatustele reageerida. Eesti avalikus sektoris on tasustamise korraldus sel põhjustel olnud üsna detsentraliseeritud. Detsentraliseeritud juhtimine toob aga kaasa juhtide suurema suva palgatasemete määramisel, mis omakorda loob asutuste vahel erinevusi. Nii on näiteks avalikus teenistuses tekkinud olukord, kus põhiseaduslike institutsioonide ning ministeeriumide palgatase on kõrgem ametite ja inspeksioonide sarnast tööd tegevate ametikohtade palgatasemest. Palgatasemeid ja tasupakette võrdlevad omavahel ka erinevate valitsemisalade sarnaseid funktsioone täitvad hallatavad riigiasutused nagu näiteks IT-keskused ja muuseumid. Riik kui tööandja peab looma detsentraliseeritud süsteemis eeldused sarnast tüüpi asutuste sarnaseks toimimiseks.

Detsentraalse tasusüsteemi eduka toimivuse üheks eelduseks on juhtide head oskused ja teadmised tasustamise valdkonnast. Teiseks on äärmiselt tähtis ka otsuste langetamiseks vajaliku info kättesaadavus ning rakendatavus. Majandustarkvara SAP juurutamise tulemusena on võimalik saada (järjest) kvaliteetsemat palgastatistika riigi ametiasutuste ja riigi hallatavate asutuste kohta, kuid ülejäänud avaliku sektori kohta on ainsaks teabeallikaks Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem, mille põhjal tasupoliitilisi otsuseid on sageli väga raske teha. Edaspidi panustatakse peamiselt olemasoleva süsteemi edasiarendamisele ja tugevdamisele ehk parendatakse avaliku teenistuse ning valitsusasutuste hallatavate asutuste tasandi analüüside kvaliteeti.

Süsteemide arendamiseks ning õigluse tagamiseks tuleb valitsusasutustele ning nende hallatavatele asutustele töötada välja juhendmaterjalid ning viia läbi regulaarseid koolitusi ja nõustamisi. Tasustamise õiglusega seonduvalt on lahtiseks jäänud küsimus, et kui uue ATS-iga kärbiti ametnike hüvesid, siis kas samas asutuses töötavate töötajate hüvede osas on asutustel vabadus võimalikult soodsaid pakette kokku leppida või peaks siin keskselt mingeid raame seadma (millele viitab ühtsuse püüd). Töölepinguliste isikute töötasustamiseks on mõistlik luua hea tava ametiasutustele ning valitsusasutuste hallatavate asutustele, et tagada võrreldavus ja õiglus, võrreldes ATS-i alusel teenistussuhtes olevate isikutega.

Sageli tõstatub tasude juures eriteenistuste problemaatika. Põhimõttest „sarnase töö eest sarnane palk“ tõukvalt võrdlevad näiteks vanglate ja politsei- ja piirivalveametnikud oma tasupakette, mis aga eriseaduste tõttu teatud aspektides erinevad. See tekitab asutuste vahel, kus võiks riik soosida pigem sisemist liikumist, ebatervet konkurentsi. Tasupakette võrdlevad omavahel ka näiteks uurijad, kes Maksu- ja Tolliametis ning Keskkonnainspeksioonis käivad avaliku teenistuse seaduse alla, kuid Politsei- ja Piirivalveametis eriteenistuse seaduse alla. Nii on loodud olukord, kus seadustega on põlistatud ebavõrdne kohtlemine sarnase töö eest. Lisaks põhjustab mitmesuguste süsteemide ülevõrdamine riigile arvestataval määral administratiivkoormust. Sestap tuleb eriteenistuste tasupoliitikat korrastada, et suurendada sarnase töö eest sarnase tasu saamise võimalusi ning vähendada riigi administreerimiskoormust.

Tabel 8. Palgakorralduse eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
Ühtsus, konkurentsivõime: Riigi kui tööandja tasupoliitika on õiglasem (võrdse töö eest tuleb	Tasupoliitikas jätkub praegune süsteem, kus eriteenistustel on igaühel oma tasupakett, töölepingulistele on	Eriteenistuste tasupakettide korrastamise võimaluste ja piirangute tuvastamiseks (kuidas tagada võrdne kohtlemine,	Alternatiiv 2.

<p>maksta võimalikult sarnast palka, et tagada sisemine ja väline õiglus ja vältida ebatervet konkurentsi²³).</p>	<p>võimalus omad reeglid kehtestada ning ametnikele kehtivad ATS-i piirangud.</p>	<p>arvestades sarnaste tööde ühis- ja eriosa) tehakse analüüs.</p> <p>Töötatakse välja ametiasutuste ning valitsusasutuste hallatavate asutuste tasustamise hea tava rahaliste ja mitterahaliste tasude kohta. Hea tava loomisel võetakse arvesse, et kõiki asutuste rühmasid ei saa ühetaoliselt käsitleda (võivad tekkida soovitud asutuste rühmade kaupa).</p> <p>Juhtidele pakutakse kesket tuge (lisaks heale tavale või tavadele teadmiste ja oskuste arendamine) palgaelarve juhtimise alal.</p>	
--	---	---	--

Kuidas valdkonna arendamist ühe lausega kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused.

Riigi kui tööandja tasupoliitika koordineerimise põhimõtetes palju ei muutu – tasupoliitika nurgakiviks jääb paindlik tasustamise süsteem, kus põhiotsused võetakse vastu asutuste tasandil. Võimalikult kvaliteetsete juhtimisotsuste tegemiseks tagatakse vajalikud juhendmaterjalid ja koolitused ning laiendatakse detailsemate analüüside ringi valitsusasutuste hallatavatele asutustele. Administratiivkoormuse vähendamiseks ning sisemise õigluse suurendamiseks analüüsitakse ja korrastatakse eriteenistuste tasusüsteeme ning töötatakse välja tasustamise hea tava.

9. Eetika

Miks on valdkond oluline?

Kuigi laiemas avalikus sektoris on väga erinevaid organisatsioone, kehtivad sellele vaatamata avalikus sektoris / teenistuses teatud ühtsed põhiväärtused. Siiski eristuvad ülejäänud avalikust sektorist ametnikud, kes mõjutavad vahetult ühiskonda õigusloome või järelevalvetegevuste kaudu. Kõikide avaliku sektori sihtrühmade eriline roll ja tegevuse mõju eeldab neilt kõrgendatud eetikastandardite järgimist, oskust märgata avaliku ja erarollide koosmõjus tekkida võivat huvide konflikti. Valdkonna keskmises avaliku sektori väärtuste ja põhimõtete ning selle töötajatele kehtivate normide ja standardite kujundamine. Väljakutseks on tasakaalu leidmine reeglitel ja kontrollil põhineva ning väärtuspõhise lähenemise vahel, et tuvastada korruptsiooni ennetamise seisukohast efektiivseim tegevuste kombinatsioon.

Eetika tugevdamine on toimunud laiemas korruptsioonivastase strateegia raamistikus, mille eest vastutab keskselt Justiitsministeerium. 2013. aasta sügisel alustas Rahandusministeeriumi juures tegevust Vabariigi Valitsuse moodustatud sõltumatu **ametnike** eetikanõukogu, kelle eestvedamisel koostatakse ametnike eetikakoodeksit ning valdkonnad, kus on esmajärjekorras vaja koostada head

²³ Sama ja võrdväärse töö eest võrdse palga maksmine on asjakohane ka soolise palgalõhe kontekstis, mis avalikus sektoris on küll väiksem, kuid siiski märkimisväärne ning mille vähendamise / põhjuste kaotamise eesmärgi tegeleda.

tavad. Eetikanõukogu näol on olemas organ, kellel on pädevus avaliku teenistuse üleselt eetikaalaste üksikjuhtumite kohta seisukoht kujundada.

Rahandusministeeriumi tänaste tegevuste fookuses on **väärtusepõhised tegevused** – täpsemalt **avaliku teenistuse** eetikakoodeksi rakendamise toetamine ja üldise eetikaalase teadlikkuse tõstmine koolituste ja juhendmaterjalide kaudu. Pehmete meetmetega on võimalik kujundada ennetavalt sihtrühmade hoiakuid, ühtlustada eripalgeliste avaliku halduse organisatsioonide praktikaid eetikaküsimuste lahendamisel, tõsta avalikkuse arusaama avaliku sektori sihtrühmadele sobivast käitumisest ning vähendada riski, et eetikaalane rikkumine pannakse toime puhtast teadmatusest või rumalusest.

Rahandusministeeriumi korraldatud kesksete koolituste, juhendmaterjalide, nõustamise ja kordus-uuringu peamine sihtrühm on olnud avalik teenistus (avaliku teenistuse siseselt on väiksem koostöö olnud KOV ametiasutustega). Piiratud mahus on küll eetikaalaseid koolitusi pakutud ka laiemale sihtrühmale – alates 2011. aastast saavad kesksel koolitustel osaleda kogu avaliku sektori sihtrühmad (neile on eraldi koolitusprogramm loodud). Samuti nõustatakse avaliku sektori sihtrühmi korruptsioonivastase seaduse rakendamise küsimustes.

Kuidas tõsta avaliku sektori asutuste eetika juhtimise ja korruptsiooni ennetamise suutlikkust?

Eesti riigi ametiasutustes on probleemiks asutuste kõikumine tase ja vähene süsteemsus eetika juhtimise süsteemide arendamisel ning korruptsiooni ennetamisel. Asutuste teadlikkus avaliku eetika tugevdamise võimalustest on ebaühtlane. 75% riigi ametiasutustest tegelevad eetikaküsimustega konkreetse probleemi ilmnemisel, ennetavatele tegevustele pööratakse vähe tähelepanu, eetikaalaseid riske ei hinnata süsteemselt ning sageli pole määratud ka teema eest vastutavat struktuuriüksust või ametikohta (TTÜ 2013).²⁴ Ligi pooled riigi ametiasutused on sõnastanud organisatsiooni põhiväärtused, kuid nende süsteemsele rakendamisele (nt igapäevaste dilemmade lahendamisel, värbamisel, motiveerimisel, ka koolitustel tutvustamisel jne) pööratakse vähe tähelepanu. Eetikaalaste riskide hindamisel puuduvad ka kesksed meetodilised juhendid, mida asutused saaksid aluseks võtta. Vastavalt Riigikontrolli läbi viidud audititele ilmnevad sarnased probleemid ka kohaliku omavalitsuse ametiasutustes.

Eestis on alates 1999. aastast kehtinud avaliku teenistuse eetikakoodeks. Praktikas oli 2013. a vaid 33% ametnikest oma töös eetikakoodeksile toetunud või seda põhjalikult lugenud. 2013. aastal moodustatud ametnike eetikanõukogu on seadnud eesmärgiks sõnastada uus eetikakoodeks ametnikele ja üldsusele arusaadavamalt ning lisada koodeksile konkreetseid näiteid sisaldavad selgitused. Kuivõrd Eesti avalikus teenistuses on formuleerimata kesksed põhiväärtused, on eetikanõukogu seadnud eesmärgiks uues eetikakoodeksis põhiväärtused eraldi välja tuua.

Nõustamise kogemuse ja uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“²⁵ alusel on valdkonnad, mille puhul arusaamad eetilistest ja ebaeetilistest varieeruvad ning puuduvad avaliku teenistuse ülesed head tavad või juhendmaterjalid näiteks kingituste ja soodustuste vastuvõtmine, sotsiaalmeedias suhtlemine, kõrvaltegevused. 2013. aastast on eetikanõukogu näol olemas instants, mis läbi diskussiooni püüdleb enam tähelepanu vajavates teemades konsensusse poole ja kujundab avaliku teenistuse ülest head tava.

Kuna eetika valdkonnas toimusid olulised muutused aastal 2013, siis **edaspidise tegevuse** keskmes on olemasolevate meetmete süsteemne rakendamine. RaM-i koordineerimisulatus määratlemisel peab

²⁴

http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Riigi_ametiasutuste_eetika_juhtimise_systeemide_analys_2013.pdf.

²⁵ http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2013.pdf.

arvestama seda, et 2013. aastast jõustunud korrupsioonivastane seadus laiendas oluliselt sihtrühmi, kes peavad olema teadlikud korrupsiooni ennetamise võimalustest. Lisaks tuleb arvestada, et avalik sektor hõlmab väga spetsiifilisi eluvaldkondi (nt arstid, õpetajad), kus professionieetika põhimõtted on juba sõnastatud ning sõltuvalt valdkonnast loodud ka nende rakendamist toetav tugistruktuur (nt Arstide Liidu eetikakomitee). Seega ei ole Rahandusministeeriumil otstarbekas sekkuda kõigi avaliku sektori elukutse eetiliste käitumiste kujundamisse vahetult, küll aga tuleks tõsta avaliku sektori sihtrühmade teadlikkust avaliku eetika olemusest, korrupsioonivastasest seadusest ja seadusega reguleerimata üldsematest eetikaküsimustest. Samuti on oluline integreerida eetikaalase teadlikkuse tõstmisele suunatud tegevusi teiste arendustegevustega – nt KOV-idele või riigi osalusega äriühingutele ja sihtasutustele pakutavatesse kesketesse koolitustesse lisada eetika teema jne.

Tabel 9. Eetika valdkonna eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
<p>Mõjus ja tõhusus, konkurentsivõime, ühtsus:</p> <p>Eetika juhtimisel ja korrupsiooni ennetamisel süsteemse lähenemise toetamine. Eesmärk on see, et teatud regulaarsusega asutused hindaksid korrupsiooniriske ning kavandaksid meetmed ennetustegevuseks.</p>	<p>Töötatakse välja eetika juhtimise süsteemide ja korrupsiooniriskide hindamise meetodika ja Rahandusministeeriumi kaasamisel viiakse läbi selle rakendamine kõigis riigi ametiasutustes/valitsemisalas.</p>	<p>Töötatakse välja eetika juhtimise süsteemide enesehindamise meetodika ja Rahandusministeeriumi eestvedamisel viiakse selle rakendamine läbi KOV ametiasutuses ning riigi ja KOV hallatavates asutustes</p>	<p>Alternatiiv 1.</p> <p>Esialgu on realistlik liikuda edasi alternatiiviga 1 ja keskenduda riigi ametiasutustele kui homogensemale grupile. Tulevikus on võimalik järkjärgult meetodikat edasi arendada ning selle rakendamist soovitada ka hallatavatele asutustele ja KOV-idele.</p>
<p>Ühtsus:</p> <p>Korrupsiooni ennetamise ja eetika tugevdamise koordineerituse ja riigi ametiasutustes</p>	<p>Jätkata senist praktikat ja tugineda sõltuvalt konkreetsest teemast personalijuhtide võrgustikule või Justiitsministeeriumi juurde moodustatud korrupsioonivastase strateegia rakendamise juhtrühmale.</p>	<p>Näha riigi ametiasutustele ette kohustus (eeldab seadusemuutmist) määrata asutuses ametikoht, mis tegeleb korrupsiooni ennetamise ja eetikaalase teadlikkuse tõstmisega (sisuliselt Hollandi süsteem).</p>	<p>Alternatiiv 1.</p> <p>Esialgu on otstarbekam edasi liikuda alternatiiviga 1 ehk tugineda sõltuvalt teemast olemasolevatele võrgustikele.</p>
<p>Ühtsus ja avatus/läbipaistvus:</p> <p>Ametnikueetika nõukogu tegevuste laiendamine riigi ja KOV ametiasutuste töötajatele</p>	<p>Jätkata senist praktikat ja keskenduda ametnikueetika nõukogu töös ATSist tulenevalt ametnikele.</p>	<p>Kuna avalik teenistus peaks tegutsema ühtsetel eetilistel alustel, tuleb eetikanõukogu tegevuse laiendada avalikule teenistusele tervikuna. Sellega on võimalik anda selge sõnum, et avalikus teenistuses kehtivad ühtsed väärtused</p>	<p>Alternatiiv 2.</p> <p>Nii nagu organisatsioonide põhiväärtused kehtivad üheaegselt ametnikele ja töötajatele, peaks ka avaliku teenistuse ülesed väärtused hõlmama mõlemat sihtrühma. Eetika-alane õiguslik regulatsioon tuleneb suure osas korrupsioonivastasest seadusest, mis kehtib samuti olulisele hulgale ametiasutuste töötajatele. Tegevus eeldab avaliku teenistuse seaduse muutmist.</p>

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused ja KOV-id (ametnikeetika nõukogu tegevus katab ka töötajaid, kuid eriti oluline on just ametnike eetika arendamine, sest ametnikud on avalikku võimu teostajatena teatud eristaatusega). Teadlikkuse arendamisel on hõlmatud ka teised sihtrühmad, st kogu avalik sektor.

Valdkonna arendamise keskmes on asutuste suutlikkuse tõstmine, eetika juhtimise ja korrupsiooni ennetamise süsteemide ülesehitamine ja rakendamine ning ametniku eetika nõukogu kestliku tegevuse toetamine. Valdkonna edasist edendamist iseloomustab juba kasutuselolevate meetmete ja tänaste sihtrühmadega jätkamine. Edasiminek toimuks kavakindla arenduste elluviimise kaudu: rõhk oleks tegevuste regulaarsusel, kvaliteedil ja mingil määral mahu kasvatamisel (nt pikemas perspektiivis seni vähe tähelepanu saanud väiksemates sihtrühmades nagu äriühingute juhtorganites).

10. Kollektiivsete töösuhete poliitika

Miks on valdkond oluline?

Töösuhetes kujundatakse töötaja töötingimused, mis avaldavad mõju indiviidi tööelu kvaliteedile ning organisatsiooni tööprotsessidele ja tulemuslikkusele. Töötaja ja tööandja vahelised suhted on tugevalt mõjutatud riigi sekkumisest, sest riik kehtestab õigusaktidega või personalijuhtimise dokumentide reeglistikuga töösuhete toimimise alused ning osaliselt ka töötingimused. Avaliku sektori töötajate töösuhet reguleerib riik ühest küljest avalik-õigusliku avaliku teenistuse seaduse ja seda toetavate eriseadustega ning teisest küljest eraõigusliku töölepingu seadusega. Riik seadusandjana on avaliku sektori tööandjatele ja töötajatele näinud ette erinevad võimalused töösuhet ja töötingimusi kujundada läbi poolte läbirääkimiste, konsulteerimise ja ühepoolsete personalijuhtimispoliitikate ning kehtestab erinevatele avaliku sektori tööandjatele ja töötajatele erinevad töötingimused (so õigused ja kohustused) ja erinevad võimalused oma huvide ja õiguste kaitsmiseks.

Riik kui tööandja peab kaalutlema:

- millisel (kaas-)otsustamise tasandil milliseid tööandjate ja töötajate õigusi ning kohustusi kujundada;
- kuidas määratleda, millistel töötajatel peaksid olema ühesugused õigused ja kohustused ning millistel töötajatel peaksid olema erinevad õigused ja kohustused (so sarnases olukorras või positsioonil olevaid isikuid tuleb kohelda võrdselt ning erinevaid erinevalt);
- kuidas tagada, et erineval (kaas-)otsustamise tasandil kujundatud õigused ja kohustused on kaitstud.

Valikud mõjutavad töötajate tööelu kvaliteeti nii erasektoriga paralleelsele tõmmates kui ka avaliku sektori eri osade võrdluses – sh kuivõrd avaliku sektori tööandjad saavad ühepoolset kujundada töösuheteid, mis vastavad nende eripäradele ning kuivõrd rakendatakse ühtseid põhimõtteid.

Kuidas töösuhete poliitikat iseloomustada ja arendada?

Töösuhete valdkonna areng sõltub peamiselt 2014. aastal käimasolevast kollektiivsete töösuhete reformist, mille tulemusena sõnastatakse kollektiivlepingu ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduse eelnõu. Jooksva reformi käigus otsustatakse ära mitmed olulised põhimõttelised aspektid, mida valge raamatu koostamisel veel ette teada ei ole. Näiteks arutatakse, kes peaks olema ametnike esindaja (kas ainult usaldusisik või ka ametiühing), kuidas peaks toimuma huvikonfliktide lahendamine ja õigusvaidluste lahendamine (kas läbi kohtu või läbi mõne eraldiseisva komisjoni). Seega saab selle valdkonna arengusuundi täpsemalt planeerida peale reformi läbiviimist. Siinses valges raamatus saab esialgu paika panna laiemal üldisemal raami.

Riigil kui tööandjal on mitmeid rolle: (a) seadusandja, (b) personalipoliitikat koordineeriv ja elluviiv institutsioon ning (c) asutuste / organisatsioonide tasandil on riik n-ö vahetuks tööandjaks. Asutusel või organisatsioonil on tööandjana seejuures õigused ühepoolset töötingimusi kujundada. Üheks

arutelu teemaks ongi see, kui suur asutuse otsustamisvabadus peaks olema. Teiseks (strateegiliseks) küsimuseks on see, kas riigil peaks olema keskne tööandjate esindusorganisatsioon, mis eri organisatsioonide juhte kui tööandjaid ühendab ja peab töötajatega kollektiivseid läbirääkimisi.

Töösuhete koordineerimisel avalikus teenistuses on üheks oluliseks erandiks ametnike kaasotsustamise võimalus. Kaasotsustamine iseloomustab töösuhete osapoolte võimalusi kujundada oma huvidele vastavad töötingimused. Eraõiguslike töösuhete puhul näeb seadusandja ette miinimumtingimused ja töösuhete osapooled võivad kujundada töötajale soodsamad töötingimused. Avalik-õiguslike teenistussuhete puhul aga näeb seadusandja ette töötingimused, mida osapooltel ei ole võimalik muuta või samas näeb ette, et kindlate töötingimuste või soodsamate töötingimuste kujundamisel on tööandjal piiratud valikuvabadus. Niisiis on töötajatel ja ametnikel ning nende tööandjatel erinevad võimalused töötingimusi kujundada (mis toimub kas individuaalsete või kollektiivsete läbirääkimiste abil (tulemuseks siduv kokkulepe) või informeerimise ja konsulteerimise abil, kus koostöös kujundatakse poolte huvide tasakaalule vastavad töötingimused). Selle tulemusena võivad eri asutuste ja organisatsioonide töötingimused olla erinevad – mõnel juhul põhjendatult (töötingimused vastavad olukorrale), mõnel juhul aga mitte (samalaadsetes olukordades eri töötingimused, mis tekitab ebavõrdsust).

Varasemalt olid ametnikel töötajatega võrreldes soodsamad töötingimused tulenevalt ametnike eristaatusega seonduvate kohustustega ja väiksemate võimalustega töötingimusi läbi rääkida (sh streigiõiguse puudumine). Uues seaduses kaotati ametnike senised hüved, jäid vaid pikem puhkus (35 päeva), teenistusstaaži arvestamine koondamisest etteteatamisel ning hüvitis ametniku töövõime kaotuse või surma korral. Praktika näitab aga, et asutustes koheldakse töötajaid ametnikega võrdselt ning ka valitsemisalade sees kehtestatakse hallatavate asutuste töölepingulistele töötajatele ametnikega sarnased tingimused. Seeläbi kujuneb olukord, kus seaduse mõtte järgi ebavõrdsed koheldakse võrdselt ja ametnikud satuvad võrreldes töötajatega ebavõrdsesse olukorda, sest nende kohustused on suuremad. Lisaks tekitab see olukorra, kus hallatavate asutuste töölepingulistel isikutel võib olla võimalus saada ametiasutuste ametnikest paremaid tingimusi. Iga üksikküsimusega eraldi tegelemise asemel on asjakohane töösuhete valdkonna põhimõtete ja poliitika loomine, et üksikküsimuste asemel süsteemi arendamisega tegeleda. Üle tuleb vaadata ja kokku leppida eri osapoolte rollide ja ülesannete (volituste) jaotus.

Tabel 10. Töösuhete poliitika eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
<p>Ühtsus, mõjus ja tõhusus:</p> <p>Riigi kui tööandja huvide tõhusam esindamine suhetes töötajatega ja ühtse töösuhete poliitika (aluste) kujundamine, et tagada eri töötajate sihtrühmade vaheline võrdne kohtlemine ja edendada soolist võrdõiguslikkust</p>	<p>Riigi kui tööandja huvide esindamine on mitmekihiline:</p> <p>RaM-i rollideks oleks riigi esindamine seadusandluse tasandi küsimustes; asutuste juhtide toetamine suhetes töötajatega (teabe kogumine ja analüüs, töösuhete poliitika loomine, juhendid ja head tavad, raamtingimused ja tüüplepingud jms).</p> <p>Asutuste juhtide kui tööandjate ülesanne on oma asutuse töösuhete poliitika ja konkreetsete küsimuste lahendamine,</p>	<p>Nimetada RaM riigi kui tööandja esindajaks töösuhete poliitika arendamisel. Lisaks töösuhete poliitika kompetentsikeskuse rolli arendamisele RaM-is muudetakse RaM riigi ametiasutuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste nimel töötajatega läbirääkimisi koordineerivaks organiks, millele antakse volitused kollektiivlepingute tingimuste üle otsustamiseks. Selge esindusfunktsioon eeldaks asutuste esindajate / tippjuhtide baasil ka RaM-i</p>	<p>Alternatiiv 1.</p>

	arvestades raame ja teiste asutuste kogemust. Eri juhtimistasandite (sh ministeeriumi roll) volitused lepatakse täpsemalt kokku pärast siinkirjeldatud põhimõttelise rollijaotuse otsustamist. RaM-is arendatakse järkjärgult välja töösuhete poliitika koordineerimise võimekus.	juures tegutseva otsustusorgani loomist, mis paindlikult läbiräägitavate küsimuste osas otsuseid aitab ette valmistada.	
--	---	---	--

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused ning valitsusasutuste hallatavad asutused.

Eelnev kirjeldus viitab, et töösuhete poliitikas on mitmeid lahendamist vajavaid teemasid, kuid neid lahendatakse peaaesjalikult teiste arutelude / seaduste menetlemise raames.

Võttes kokku riigi kui tööandja vaatest kõige olulisema, siis tarvis on kokku leppida eri organisatsioonide kui tööandjate volitused suhetes töötajatega ning luua töösuhete poliitika alane kompetents RaM-is. RaM-i peamine ülesanne oleks asutuste juhtidele toe pakkumine, nt juhendmaterjalid läbirääkimisteks, tüüptingimused lepingutes (mis osasid saab läbi rääkida ja mis on keskselt määratud). Selline süsteemsem ühishuvi arendamine on kasulik mõlemale osapoolle, sest ka töötajate esindajatele tekiks selgem partner ja küsimused oleksid ühetaolisemalt ette valmistatud. Väheneks dubleerimine asutuste tasandil ja ressursse saaks kokku hoida ka töötajate esindajad. Ühtsem vaade parandaks suhtluse kvaliteeti nii horisontaalsel (asutustevahelisel) tasandil kui ka vertikaalselt (valitsemisala organisatsioonid ja tööandja / töötaja suhtes).

11. Töösuhete administreerimine

Miks on valdkond oluline?

Töösuhete administreerimine (sh personali- ja palgaarvestus) on seadusandlusest tulenev arvepidamine organisatsioonis töötava isikkoosseisu kohta alates töösuhete vormistamisest, töötingimuste muutmisest kuni töölepingu lõpetamiseni. Organisatsiooni vaatenurgast aitab korrektne töösuhete administreerimine tagada kvaliteetse juhtimisinfo, mis on ülioluline, et mõista asutuse inimressursiga toimuvat ja jälgida trende, sh usaldusväärset hinnata ennetavate meetmete ja programmide mõju statistiliste näitajate alusel. Andmebaasi sisestatav personaliinfo annab juhtidele ülevaate olulisematest personalialastest näitajatest: nt volavus (jaguneb nt vabatahtlik, koondamisest lähtuv, katseajal), demograafiline koosseis ja stabiilsusindeks (keskmine vastavus teatud staažinõuetele), palga- ja koolituskulud, haiguspäevad, töötajate rotatsiooni ja karjääriplaanide teostumise näitajad jms.

Keskmisest enam reguleeritud sektorites, mille sekka kuulub ka avalik sektor, on töösuhete administreerimise töökoormus suur, sest regulatsioonidega ette nähtud hüvede, õiguste jms üle tuleb korrektselt arvestust pidada. Olgu selleks siis teenistusstaaži arvutamine, auastmete üle arvestuse pidamine, eriõiguste ja -kohustuste seadmine, palgaastmete määramine jms. Pea iga otsus, mis erinevates personalijuhtimise valdkondades tehakse, jõuab lõpuks arvestusse. Näiteks uue ATS-i

jõustumine suurendas administreerimise koormust põhjusel, et tekkis neli erinevat töötajate gruppi²⁶, kellele olid ette nähtud erinevad hüved ning kelle üle tuli hakata senise kahe (ametnik ja abiteenistuja) töötaja grupi asemel arvestust pidama. Asutustes, kus on lisaks ametnikele ja töötajatele veel eriteenistujad või sõlmitud kollektiivleping, on nendest tulenevate erisuste tõttu arvestuse koormus veelgi suurem.

Riigieelarveliste asutuste jaoks on valdkond oluline ka seetõttu, et 2009. aastal otsustas valitsus riigi tugiteenuste tsentraliseerimise käigus 2015. aastaks tsentraliseerida esimese tugiteenusena just personali- ja palgaarvestuse. Selle eesmärgiks on personali- ja palgaarvestuse kvaliteedi ja efektiivsuse tõstmine. Eesmärgi täitmiseks on riigi ameti- ja hallatavad asutused üle minemas ühisele standardiseeritud majandustarkvarale SAP. Lisaks on võimalus kõigil riigieelarvelistel asutustel hakata kasutama personali- ja palgaarvestuses Riigi Tugiteenuste Keskuse teenuseid.

Kuidas töösuhete administreerimine tõhusamaks ja kvaliteetsemaks muuta?

Vastavalt RaM-i poolt 2013. aastal läbiviidud uuringule moodustab kõige suurema osa (ligikaudu 50%) riigieelarveliste asutuste personalitöötajate koormusest igapäevane personali- ja palgaarvestus. Kuna riigi tugiteenuste tsentraliseerimise projekti keskmes olevate asutuste personalivaldkond on korraldatud väga erinevate regulatsioonidega (ATS, eriteenistusseadused, töölepinguseadus, kollektiivlepingud jms), on töösuhete administreerimise automatiseerimine ning seetõttu ka efektiivsuse suurendamine keeruline ettevõtmine. Lisaks on suur halduskoormus personali- ja palgaarvestust ettevalmistavate käskkirjade ja teiste dokumentide vormistamisel.

Ühe süsteemi ja isegi asutuse sees õiguste ja hüvede erisuste sisseviimine toob kaasa erisused palgaarvestuses.²⁷ Arvestajate koormust suurendab ka see, kui asutused tõlgendavad mõnikord seaduse sätteid jätkuvalt erinevalt. Ühtseid standardeid on aga raske luua, kui ei ole saavutatud (suurem) ühtsus teistes personalijuhtimise valdkondades. Nii võtabki suure osa personalitöötajate koormustest valdkond, mis olemuselt ei tegele inimeste ja organisatsioonide edasiarendamisega.

Lisaks töökoormuse kasvule toovad rohked erisused kaasa ka andmete kvaliteedi languse, sest suureneb tõenäosus, et andmebaasi kantakse infot valel alustel või tekivad lihtsalt personali- ja palgaarvestajate töövead. Näiteks kui tasuliikidele pannakse valed koodid või ametikohtadele valed tunnused (nt teenistusgrupi klassifikaator), siis hiljem on asutuste personali- ja palgaanalüüsid vildakad. Lisaks arvestajate vigadele on probleemiks ka neile teavet edasi andvate personalitöötajate ebaühtlane kompetentsus. Tihti vormistatakse juba arvestuse aluseks olevad käskkirjad vigaselt ning arvestusüksusele ei edastata kogu infot, mis on arvestuses õige klassifikaatori valimisel äärmiselt vajalik. Harv ei ole ka juhused, kus asutus ei tunne enda personali- ja palgaarvestuses kajastuvate andmete vastu huvi ning ei võta vastutust korrektsete andmete edastamise eest.

Töösuhete administreerimise edasiseks arendamiseks on raske eraldiseisvaid koordineerimisvahendeid kasutada, kuna see valdkond sõltub väga palju teistes personalijuhtimise valdkondades tehtud otsustest. Peamiseks suunaks on koormuse vähendamine ning juhtimisinfo kvaliteedi parandamine, millele aitab kaasa eri valdkondades ja regulatsioonides võimalikult ühtsete terminite kasutamine. Oluline on ka personalitöötajate teadlikkuse tõstmine personaliandmete olulisusest juhtimisinfo kvaliteedi tagamisel. Samuti peab olema võimalikult hästi jagatud ülesanded

²⁶ (1) endised ametnikud, kes jäid peale 1.04.2013 edasi ametnikeks; (2) uued ametnikud, kes asusid peale 01.04.2013 ametisse; (3) endised ametnikud, kes said töötajateks ning (4) uued töötajad.

²⁷ Näiteks kui ühelt poolt eriteenistusseaduses on otsustatud keskmise palga määramisel kasutada töötajale soodsamat arvutuse valemit ja teisalt poolt töölepingu seaduse alusel nähakse ette keskmise palga säilitamine või palga muutumisel kuue kuu keskmise arvutamine, siis personali- ja palgaarvestus peab neid iseärasusi järgima.

arvestajate ja teiste personalitöö valdkonna esindajate vahel, et kogu vastutus ei jääks arvestajate kanda. Töökoormust aitab vähendada kesksete kokkulepete sõlmimine erinevates seadustes tõlgendamisvabaduse jätnud sätetes. Siiski ei ole seda mõistlik teha laiemalt kui riigi tugiteenuste tsentraliseerimisena eesmärgiks võetud asutuste ringis ehk valitsusasutustes, hallatavates riigiasutustes ning PSI-des.

Tabel 11. Töösuhete administreerimise eesmärgid

Eesmärk	Alternatiiv 1 (pehmem)	Alternatiiv 2 (tugevam)	Ettepanekud, meetmed
Avatus, mõjususe ja tõhusus, ühtsus: Töösuhete administreerimise põhimõtete ühtlustamine, arvestuse maksimaalne automatiseerimine	Iga asutus tõlgendab seadusi vastavalt enda soovile ning töötajale soodsamalt.	Lepitakse kokku kesksed tõlgendused seaduse hallidele aladele, tehes seda valitsemisalasid kaasates. Koolitatakse ja tõstetakse teadlikkust.	Alternatiiv 2.
Tõhusus: Juhtimisinfo kvaliteedi parendamine töösuhete administreerimise praktikate ühtlustamise ja standardiseerimise kaudu	Automatiseeritakse ühe asutuse piires ehk suurt tõhusust ja mõjusust ei saavutata, samas ei tule muuta regulatsioone. Koolitatakse ja tõstetakse teadlikkust.	Koostöös valitsemisaladega luuakse personalivaldkonnas kasutatavate terminite standardeid, korrastatakse BO aruanded. Koolitatakse ja tõstetakse teadlikkust.	Alternatiiv 2.

Kuidas valdkonna arendamist kokku võtta?

Ulatus: riigi ametiasutused ning valitsusasutuste hallatavaid asutused.

Valdkond edeneb läbi edasise arvestuspõhimõtete ühtlustamise, andmete sisestuspraktika standardiseerimise ning aruandlussüsteemi arendamise, mis aitab kulusid kokku hoida ja tõstab juhtimisinfo kvaliteeti.