



# RAHANDUS- MINISTEERIUM

MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

## Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat

Tallinn 2014

## Sisukord

Sissejuhatus .....	2
Miks riik vajab kesket personalipoliitikat? .....	4
Lühendid .....	5
1. Riigi kui tööandja personalipoliitika kesksed eesmärgid .....	6
1.1. Eeldused .....	6
1.2. Olulisemad väljakutsed .....	6
1.3. Eesmärgid .....	7
2. Riigi kui tööandja koordineerimise ulatus ja vahendid .....	8
2.1. Valitsuse mõjuulatus .....	8
2.2. Koordineerimise tööriistad .....	13
3. Eesmärgid ja koordineerimine sihtrühmades .....	14
4. Personalipoliitika rakendamine personalijuhtimise valdkondades .....	17
4.1. Personalijuhtimise valdkonnad .....	17
4.2. Riigi kui tööandja personalijuhtimise valdkondade arengusuunad .....	18
5. Vastutuse jaotus personalipoliitika kujundamisel ja elluviimisel .....	25
Lisa 1. Riigi kui tööandja personalipoliitika põhimõtete ja alaeesmärkide seletus .....	28
Lisa 2. Ülevaade avaliku sektori organisatsioonidest .....	30
Lisa 3. Riigi kui tööandja personalipoliitika võimalikud koordineerimisvahendid .....	33
Lisa 4. Erinevate vastutustasandite rollide jaotus .....	37

## Sissejuhatus

Riigi kui tööandja personalipoliitika alane mõttevahetus sai avalöögi personalipoliitika rohelise raamatuga, mis kiideti valitsuskabinetis heaks 2013. aasta juulis. Kabinet tegi Rahandusministeeriumile ülesandeks koostada valge raamat, mis kirjeldaks riigi kui tööandja personalipoliitika sihte ja ulatust. Rohelise raamatu ülesandeks oli riigi kui tööandja personalipoliitika olemuse piiritlemine ja esialgne küsimuste ning poliitikalavalkute kirjeldamine. Valge raamat sisaldab lisaks probleemidele ka eesmäärke ning pakub lahendusi.

Roheline ja valge raamat vaatavad esmakordselt valitsussektori<sup>1</sup> inimressursside juhtimist terviklikul moel ja laiemalt kui avalik teenistus. Valge raamat lähtub vajadusest olla personalipoliitikas aktiivsem, tabada tegevuskeskkonna muutusi õigeaegselt ja tegutseda probleemide ennetamise nimel. Riigi kui tööandja huvi on saavutada inimressursside juhtimisel vajaduste ja võimaluste kooskõla ning aidata kaasa üleriigiliste eesmärkide saavutamisele.

Mõiste „riigi kui tööandja personalipoliitika“ viitab valitsussektoris töötavate inimeste teenistus- ja töösuhete juhtimisele. Kontseptsioon sisaldab vaieldavusi, sest valitsussektor koosneb eri juriidilise staatusega organisatsioonidest ja vormiliselt on tööandjateks organisatsioonide juhid, mitte abstraktne riik. „Valitsus kui tööandja“ oleks selgem mõiste. See lähenemine aga ei hõlma eraõiguslikke ja autonoomseid avalik-õiguslikke organisatsioone, kes samuti kannavad avalikule sektorile omaseid väärtusi ning pakuvad avalikke teenuseid. Näiteks kohalikud omavalitsused on iseseisvad ja valitsust ei saa pidada omavalitsuste teenistujatele ning töötajatele tööandjaks. Teisalt on ka kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikud ja töötajad avalikud teenistujad ning avaliku teenistuse arendamine peaks toimuma ühtsetel alustel.

Vaatamata teatud küsitavustele võtab kasutusmõiste „riik kui tööandja“ parimal moel kokku valge raamatu alusidee, milleks on valitsussektori tööandjate ühine tegevus inimressursside juhtimisel viisil, mis seob ülalt-alla ja alt-üles algatused tervikuks. Valges raamatus on lühiduse huvides kasutusel ka mõiste „riigi personalipoliitika“. Selle puhul on oluline meeles pidada, et valge raamat ei taotle riigipoolset sekkumist era- ja kolmanda sektori organisatsioonide personalipoliitikasse.

Valge raamat toetab valituskoalitsiooni riigi reformimise alaseid algatusi. Riigireformi alusteks on avatum valitsemine, riigivalitsemise paindlikumaks muutmine, koostöö, tõhusam poliitikakujundamine ja teenuste osutamine.<sup>2</sup> Reforme tehakse inimestele ja inimestega. Riigi kui tööandja personalipoliitika on koalitsioonileppe riigivalitsemise põhimõtetega kooskõlas ja loob eeldusi riigi konkurentsivõime kasvatamiseks.

Valge raamat vastab järgmistele küsimustele:

- 1) Mis on riigi kui tööandja tegevuse eesmärgid?
- 2) Milliseid asutusi või töötajate rühmasid ühtne personalipoliitika puudutab ja mil määral?
- 3) Millistes personalijuhtimise<sup>3</sup> valdkondades valitsus tahab aktiivne olla ja mida ära teha?

Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu vastutav koostaja on Cerlin Pesti, Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna juhataja.

---

<sup>1</sup> Riigi kui tööandja personalipoliitika käsitlusest on välja jäetud muu avalik sektor ehk asutused, mille peamine sissetulekuallikas ei ole riigieelarve.

<sup>2</sup> Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni tegevuskava, <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/Kevadkoalitsiooni%20tegevuskava.pdf>.

<sup>3</sup> Käesolevas dokumendis kasutatakse mõisteid „inimressursside juhtimine“ ja „personalijuhtimine“ samatähenduslikena.

Valge raamatu koostamise konsultatsioonides osalesid Aivo Adamson (Maanteeamet), Marek Helm (Maksu- ja Tolliamet), Maris Jesse (Tervise Arengu Instituut), Leif Kalev (Siseministeerium), Ott Kasuri (Eesti Maaomavalitsuste Liit), Kalle Liivamägi (Riigi- ja Omavalitsuste Töötajate Ametiühingute Liit), Heiki Loot (Riigikantselei), Anne Läns (Eesti Linnade Liit), Mikk Marran (Kaitseministeerium), Jüri Mölder (Tartu Linnavalitsus), Mari Nõmm (Arengupartner OÜ), Agris Peedu (Rahandusministeerium), Marika Priske (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), Tiina Randma-Liiv (Tallinna Tehnikaülikool), Margus Sarapuu (Justiitsministeerium), Veiko Tali (Rahandusministeerium), Toomas Tamsar (Töötajate Keskliit), Külli Taro (Eesti Koostöö Kogu), Milvi Tepp (Tallinna Tehnikaülikool), Ago Tuuling (Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon), Eela Velström (Personalijuht OÜ), Rauno Vinni (Poliitikauuringute Keskus Praxis), valitsusasutuste ja põhiseaduslikke institutsioone teenindavate asutuste personalijuhid.

Eriti täname: Rauno Vinni, Mari Nõmm, Tiina Randma-Liiv, Milvi Tepp, Eela Velström.

## Miks riik vajab kesket personalipoliitikat?

Riigi kui tööandja personalipoliitika taotleb inimeste potentsiaali kasutamist parimal võimalikul viisil. Eestis ei ole praegu arengukava, mis käsitleks valitsussektori inimressursside kui väärtuse juhtimist. Kõige üldisemal tasemel mõjutab inimeste kvaliteet riigi võimet tulla toime siseriiklike probleemide ja rahvusvaheliste väljakutsetega. Näiteks Euroopa Komisjoni 2012. aastal tellitud uuringus käsitleti avaliku halduse eri aspektide ja konkurentsivõime seoseid ning järeldus oli, et avalik halduse kvaliteet avaldab riigi konkurentsivõimele mõju.<sup>4</sup> Rahvuslike innovatsioonisüsteemide põhises lähenemises, mis on tänapäeval levinuim kontseptsioon riikide majandusarengu lahtimõtestamiseks, on just avalik teenistus see, mis suunab süsteemi elementide ja nende omavaheliste suhete arengut.<sup>5</sup>

Makrotasandil on personalipoliitika mõju siiski raske paljudest teistest ühiskonna arenemise teguritest eristada. Selgemalt avaldub riigi kui tööandja personalipoliitika vajadus madalamatel juhtimistasemetel: esiteks eri valitsussektori organisatsioonide astmel (asutuste/organisatsioonide personalijuhtimine) ja teiseks nende organisatsioonide ühisosa koondaval tasemel (nn riiklik personalipoliitika). Valget raamatut on vaja selleks, et ühelt poolt kindlaks teha valitsussektori organisatsioonide personalijuhtimise ühised jooned ja teiselt poolt määratleda küsimused, mida juhitakse organisatsioonide tasandil. Dokumendi ülesanne on leppida kokku valitsuskeskuse (Rahandusministeerium ja Riigikantselei), organisatsioonide ja nende juhtide rollides.

Riigi personalipoliitika esmased „kasusaajad“ on organisatsioonide juhid. Ühtsel personalipoliitikal on mõtet kui see aitab lahendada inimeste juhtimise alaseid probleeme nn rohujuure tasandil. Keskelt saab organisatsioonide personalijuhtimist toetada nt arendustoe ja tugiteenuste tugevdamisega (personaliarvestuse standardiseerimine, IT-lahendused jms). Personalipoliitika kujundamises ja elluviimises tuleks otsida kulude optimeerimise kohti ning sisemise bürokraatia vähendamise võimalusi, nt koolituste, uuringute ja analüüside, meetodikate jms keskse tellimise või arendamise abil. Valge raamat sisaldab ka meetmeid, mis aitavad ühtlustada organisatsiooniti kõikuvat personalijuhtimise taset. Dokumendis on käsitletud võimalusi personali valiku, hindamise ja arendamise, karjäärijuhtimise jpt praktiliste personalijuhtimise küsimuste edendamiseks.

Keskse personalipoliitika vajadust võib vaadelda ka ametniku või töötaja tasandil, kellele loodav riigi personalipoliitika dokument võiks anda signaali sellest, et riik väärtustab ja arendab oma töötajaid, panustab juhtimise taseme tõstmisse ja eeldab ametnikelt-töötajatelt „vastutasuks“ avalikule sektorile omaste väärtuste järgimist.

Kokkuvõtvalt on riigi kui tööandja valget raamatut tarvis selleks, et luua alus valitsussektori inimressursside juhtimise paremale koordineerimisele. Dokumendil on ka laiem väärtus. Selle meetmed loovad eeldusi üldiste sotsiaalmajanduslike väljakutsete lahendamiseks nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis.

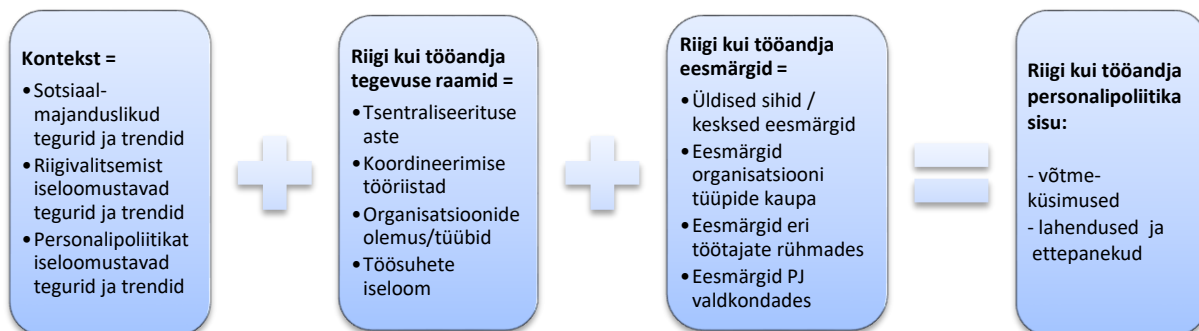
Riigi kui tööandja personalipoliitika arendamisega tuleb tegeleda praegu, sest demograafiliste ja tööjõuturu trendide koosmõjul võib juba lähiaastatel olla tarvilik koordineeritud viisil valitsussektoris hõivatute arvu vähendamine või tööjõu ümberpaigutamine või -koolitamine. Riik peab reageeriva hoiaku asemel asuma probleeme ennetama ning suutma mõista sotsiaalmajanduslike, riigivalitsemise ja personalijuhtimise trendide võimalikke mõjusid. Olulisemates/tõenäolisemates tegevuskeskkonna muudatustes peaks riik olema aktiivsem ning kujundama toimetuleku strateegia(d).

<sup>4</sup> Uuringuaruanne ja andmed EL riikide avaliku halduse taseme kohta asuvad aadressil [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/index_en.htm).

<sup>5</sup> Tiina Randma-Liiv, Külli Sarapuu. 2012. „Avalik teenistus“, *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Koostaja Raivo Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Skeem 1 võtab kokku muutujad, mis riigi kui tööandja personalipoliitika sisu mõjutavad ning mida selles dokumendis ja lisades on käsitletud.

Skeem 1. Riigi kui tööandja personalipoliitika kontekst



## Lühendid

AÕJI	avalik-õiguslikud juriidilised isikud
ATS	avaliku teenistuse seadus
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
JuM	Justiitsministeerium
KOV	kohalik omavalitsus
MTÜ	mittetulundusühing
PSI	põhiseaduslik institutsioon
RaM	Rahandusministeerium
RIHATO	Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond
RK	Riigikantselei
RTK	Riigi Tugiteenuste Keskus
SA	sihtasutus
SiM	Siseministeerium
SoM	Sotsiaalministeerium
TLS	töölepingu seadus
ÄÜ	äriühing

## 1. Riigi kui tööandja personalipoliitika kesksed eesmärgid

### 1.1. Eeldused

Eesti avaliku sektori personalipoliitikas on läbi aastate olnud aukohal põhimõtte, et inimeste juhtimise alaste otsuste langetamine peab toimuma n-ö rohujuure tasandil. Ka valge raamatu lähtekohaks on detsentraliseeritud personalijuhtimise korraldus, sest personalipoliitika peab juhtidele andma eesmärkide saavutamiseks vajalikud hoovad. Teisalt – igal mudelil on plussid ja miinused. Detsentraliseeritud juhtimissüsteem on ideaal, mis ehedal kujul ei toimi üheski riigis ja mille varjuküljeks on riigivalitsemise fragmenteerumine. Riigi personalipoliitika on oluline vahend vähese sekkumise vajakajäämistega toime tulemisel – valge raamatu ülesanne ongi detsentraliseeritud mudeli negatiivsete mõjude vähendamine.

Halduskultuurist ja -praktikaist tulenevaid eeldusi, mida valge raamat ei vaidlusta, on teisi. Lisaks tuleb personalipoliitikas valikute langetamisel arvestada mõnede üldpõhimõtetega:

- nn riigipalgaliste juhtimine peab olema avatud ja meritokraatlik, oluline on inimeste mobiilsuse tagamine nii avaliku sektori sees kui ka sektorite vahel;
- riigi personalipoliitika ei tohiks suurendada riigi tegevuskulusid ja sisemist halduskoormust; sihiks on olemasoleva ressursi tark kasutamine ja parem planeerimine, et riik kui tööandja oleks töötajatele ühest küljest arvestatavaks valikuks ning teisest küljest juhtimise arendamine aitaks hoida tähelepanu asutusekesksete probleemide asemel ühiskondlikel küsimustel;
- ühtne personalipoliitika peab juhtidele olema toeks ja mitte põhjendamatult piirama nende juhtimisvabadust, ühtsuse kasvatamine toimub järk-järgult ja rõhuga arendustoe pakkumisel.

### 1.2. Olulisemad väljakutsed

Eesmärkide seadmisele peab eelnema tegevuskeskkonda iseloomustavate mõjurite analüüsimine. Trende ja probleeme on käsitletud dokumendis „Riigi kui tööandja personalipoliitika taust“. Siinkohal on kesksete eesmärkide mõistmiseks esitatud kõige olulisemad väljakutsed:

- 1) **Võimeka tööjõu olemasolu ja heatasemeline juhtimine ning efektiivne töökorraldus on ressursside nappuse leevendajaks ja võtmeks sotsiaalmajanduslike väljakutsetega toimetulekul.** Riigi personalipoliitika ülesanne on aidata kaasa tänaste ja homsete üleriigiliste eesmärkide saavutamisele. Eesmärkide täitmiseks vajalikke vahendeid on napilt – üks silmatorkavamaid trende nii meil kui ka mujal on vajadus rahvastiku vananemise jm tegurite mõjul suurendada avalike teenuste pakkumist ja rahastamist. See tõstatab küsimuse riigi rollist ühiskonnas, mis paljudes arenenud riikides on pärast majanduskriisi kasvanud. Vaatamata sellele, kas avalik sektor kasvab või kahaneb, on kogu maailmas võimendunud surve avaliku teenistuse arendamiseks – riigi võime kohaneda muutuvate oludega sõltub (avaliku sektori) töötajaskonna kvaliteedist. Sestap tuleb inimeste ning juhtimissüsteemide arendamisega teadlikult ning süsteemselt tegeleda.
- 2) **Avaliku sektori kui tööandja maine tippjuhtide ja –spetsialistide seas vajab hoidmist ja arendamist olukorras, kus konkurents kvalifitseeritud töötajaskonna pärast tugevneb.** Riik on konkurentsisis nii erasektori kui ka kolmanda sektoriga ja rahvusvaheliste organisatsioonidega ning tipptegijate valitsussektorisse töölemealitamine on keeruline juba täna. Üheks põhjuseks on see, et riigi maine tööandjana on tippspetsialistide ja –juhtide vaatest kesine. Riigi kui tööandja kuvand on veel kujundamata ja vähe planeeritakse, kuidas meelitada avalikku teenistusse nii parimaid ülikoolilõpetajaid kui ka juba kogemustega tipptegijaid. Riigieelarve võimaluste piiratuse tõttu on asutused sunnitud tulevikus üha enam leidma palkade konkurentsivõime hoidmiseks vajalikke ressursse töö ümberkorraldamise kaudu. Tööjõuturu trendidega (vananev, vähenev ning kallinev

tööjõud) kaasas käimiseks tuleks vähendada ka riigieelarveliste asutuste töötajate arvu. Teisalt on osades valdkondades tööjõudu tarvis hoopis juurde värvata (nt riigikaitstes, EL nõukogu eesistumise tarbeks aastal 2018). Vajaduste ja võimaluste parem tasakaalustamine peab algama eelarvestamise ning personalipoliitika tugevamast sidumisest.

- 3) **Strateegilise personalijuhtimise kompetents on madal**, mistõttu nii horisontaalsete kui ka valdkondlike arengukavade koostamisel ei arvestata vajaliku inimressursiga – sageli pole teada, millise kvalifikatsiooniga ja millisel hulgal töötajaid on eesmärkide saavutamiseks vaja (side väliste teguritega on puudulik). Ka personalijuhtimine ei aita tagada vajaliku kvalifikatsiooniga töötajaskonda (eri personalijuhtimise valdkondade kooskõla on ebarahuldav). Kogu avalikku teenistust hõlmavat nägemust ja tähelepanu tööjõu planeerimiseks ei ole. Isegi kui personaliplaneerimist mõnel pool tehakse, on see kitsalt asutuse- või valdkonnapõhine. Personalijuhtimisega seotud otsused on tihti oludele reageerivad, mitte probleeme ennetavad. Rõhuasetuste vahetamiseks peab edasine personalipoliitika siduma eri personalijuhtimise alad tervikuks.
- 4) **Nii Eesti valitsussektorit laiemalt kui ka avalikku teenistust kitsamalt iseloomustab tugev killustatus**. Uus avaliku teenistuse seadus kasvatas riigiga teenistus- ja töösuhetes olevate sihtrühmade arvu. ATS-iga ning teenistussuhteid reguleerivate eriseadustega on loodud eritingimused töötajate gruppidele, mis tekitavad personalijuhtimises liigset töökoormust ning riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste vahel ebatervet konkurentsi. Killustatus vähendab võimalusi koostööks ning (sarnase kompetentsusega) töötajate asutustevaheliseks mobiilsuseks. Peame üle saama killustatusest, tõstma poliitikakujundamise ja elluviimise võimekust ning tagama avalike teenistujate asjatundlikkuse ja heatasemelise juhtimise ning analüütilise töö kvaliteedi. Ühtne personalipoliitika soodustab avalikule sektorile omaste väärtuste arendamist ja asutusteülest koostööd ning toetab poliitikakujundamise järjepidevust.
- 5) **Keskne personalijuhtimise alane koordineerimise kompetents on hajutatud**. Rahandusministeerium vastutab avaliku teenistuse arendamise koordineerimise eest, Justiitsministeerium tegeleb vastava seadusloomega, Sotsiaalministeerium suunab töösuhete poliitikat, Riigikantselei arendab tippjuhte ja nende järelkasvu, Siseministeerium pakub KOV-ide arengutuge ning lahtine on kas ja kes peaks seejuures tegelema personalipoliitikaga KOV-ide suunal. Ka „reaministeeriumide“ lõikes, kes peaks koordineerima personalijuhtimist oma valitsemisalas, on personalijuhtimine kui funktsioon ebaühtlaselt arenenud. Täpselt pole teada eri ministeeriumite tugevused ja nõrkused, sh kes mida (hästi) teeb. Hajutatud ja alt-üles personalijuhtimise nõrkuste vähendamiseks ning tõhususe ning mõjususe kasvatamiseks peaks enam panustama personalipoliitika võimaluste ärakasutamisele, nt heade praktikate jagamisele ja personalijuhtimise üldise kvaliteedi tõstmisele.

### 1.3. Eesmärgid

Personalijuhtimise edendamine on osa riigivalitsemise arendamisest. Riigi kui tööandja personalipoliitika sihtide seadmise alusteks on:

- (1) jätkusuutliku arengu strateegia „Säästev Eesti 21“ tegevussuund, milleks on riigivalitsemise kujundamine teadmuspõhiseks;
- (2) konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ jätkusuutlikkuse ja kohanduva riigi valdkonnas kirjeldatud väljakutsed, milleks on riigirahanduse jätkusuutlikkus, võime reageerida muutuvatele oludele ja tasakaalustamatustele, valitsemissektori kaasajastamine;
- (3) „Riigi eelarvestrateegia 2015-2018“, mille eesmärk on riigivalitsemise ühtse toimimise parandamine kliendigruppide vajadustest lähtuva ja tõhusama avalike teenuste osutamise ning kvaliteetsema ja mõjusama poliitikakujundamise ja elluviimise kaudu.

Eesti valitsussektori personalijuhtimine on üldiselt võetuna üsna heal tasemel, kuid tegevuskeskkond on pidevas muutumises ja personalipoliitika peab arenema koos sellega. Riigi kui tööandja personalipoliitika **üldeesmärk on ühiskonna muutuvate vajaduste ja võimalustega kohanduv ning võimekas valitsussektori töötajaskond**. Üldeesmärgi saavutamiseks peab riik olema avatud, mõjus ja tõhus, konkurentsi- ja kohanemisvõimeline ning ühtne (vt tabel 1, põhimõtete ja eesmärkide sisu ning seoseid on põhjalikumalt selgitatud lisas [1](#)).

Tabel 1. Riigi kui tööandja personalipoliitika põhimõtted ja alaeesmärgid

Põhimõte	Alaeesmärk
Avatus	Riigi kui tööandja otsused on arusaadavad, läbipaistvad ja õiguspärased
Mõjususe ja tõhususe	Riigil on vajaliku kvalifikatsiooniga ja optimaalse suurusega töötajaskond, kellega seotud eelarve juhtimine toimub läbimõeldult
Konkurentsi- ja kohanemisvõime	Riigi personalipoliitika on nii muutuvatele oludele vastav (sh tööturul) kui ka riigi kui tööandja konkurentsivõimet hoidev
Ühtsus	Inimeste juhtimine on riigi kui terviku eesmärkidest lähtuv, järjepidev ja kestlik, tagades võrdse kohtlemise ja edendades soolist võrdõiguslikkust

## 2. Riigi kui tööandja koordineerimise ulatus ja vahendid

### 2.1. Valitsuse mõjuulatus

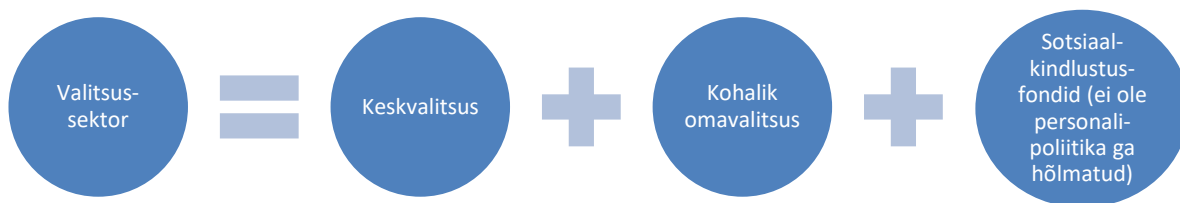
Valitsuse ühtse personalipoliitika rakendamise võimalused sõltuvad kahe näitaja – organisatsioonide autonoomia ning töö- ja teenistussuhte liigi – kombinatsioonist (vt ka kokkuvõtet tabelis 2):

#### 1. Organisatsiooni liik ja autonoomia aste

Kodanike vaatenurgast ei ole tähtis, millise juriidilise staatusega organisatsiooni teenuseid ta otseselt või kaudselt tarvitab. Küll aga on personalipoliitika kontekstis oluline mõista eri avaliku sektori organisatsioonide liike, nende rolli riigiparaadis ja juhtimise peamisi erisusi.

Riigi kui tööandja personalipoliitika ulatusest on välja arvatud nn muu avalik sektor ehk asutused, mille peamiseks sissetulekuallikaks pole riigieelarve. Viimased on peamiselt nn turutootjad ettevõtted, mille personalijuhtimisse sekkumine ei ole põhjendatud. Samuti on personalipoliitika fookusest välja jäetud sotsiaalkindlustusfondid (Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa) kui iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Käesoleva dokumendi keskmes on **valitsussektor** (skeem 2) ehk asutused, mida valdavalt riigieelarvest rahastatakse.

## Skeem 2. Valitsussektor



Keskvalitsus ja kohalik omavalitsus hõlmavad omakorda rohkelt eri organisatsioonide tüüpe, mis kõik on otseselt või kaudselt riigipalgalistele isikutele tööandjaks. Eri staatusel olevate organisatsioonide iseseisvuse määr on erinev. Kõrge autonoomsuse astmega organisatsioonide (nt avalik-õiguslikud juriidilised isikud, riigiosalusega äriühingud) tegevusse sekkumise võimalused on piiratud nii seadusandlusega kui ka heade tavadega. Mida lähemal on organisatsioon riigi „tuumale“, seda enam võimalusi ja põhjust on valitsusel organisatsioonide juhtimises kaasa rääkida. Ülevaade organisatsioonide tüüpidest ja nende rollist haldussüsteemis on antud dokumendi lisas [2](#). Kokkuvõtte on tabelis 3.

Eesti avaliku sektori organisatsioonide maastik on siiski nii kirju, et ainult ühe tunnuse (autonoomne või mitte) alusel kõiki juhtimist mõjutavaid tegureid käsitleda ei saa. Vaatama peab ka töötajate rühmasid.

### 2. Teenistus- või töösuhte liik

Riigipalgaliste teenistus- ja töösuhteid reguleerivad avaliku teenistuse ja eriteenistuste seadused, töölepingu seadus (TLS), kollektiivlepingu seadus jne. ATS jagab avalikud teenistujad nii riigi kui ka KOV tasandil ametnikeks ja töötajateks. Ametnike rühma kuuluvad ka eriteenistujad. Avaliku teenistuse töötajate töösuhte põhialuseks on töölepingu seadus.

Seega mõjutab valitsuse tegevusvabadust personalipoliitika kujundamisel see, kas töösuhe on avalik-õiguslik või eraõiguslik.<sup>6</sup>

### Organisatsioonide liik + töösuhte tüübid = valitsuse tegevuse piirid

Tabelis 2 on antud ülevaade riigipalgaliste isikute rühmadest. Gruppe on palju, kusjuures tabelist on ülevaate andmise huvides välja jäetud mitmed niširühmad.

<sup>6</sup> Eestis on aja jooksul tekkinud rida personalijuhtimist rohkem või vähem puudutavaid eriseadusi ja arengukavasid, mille mõjude analüüsis pole personalijuhtimise aspekte rahuldavalt analüüsitud. Personalijuhtimise vaatest ebakõlas olevad regulatsioonid tekitavad killustatust, bürokraatiat ja halduskoormust. Lisaks põhjustatakse nii avaliku teenistuse sisemist konkurentsi, mis vähendab mobiilsuse võimalusi.

Tabel 2. Valitsussektori töötajate tüpoloogia, lähtudes organisatsioonide autonoomia astmest ja valitsuse töösuhte reguleerimise võimalustest (lisatud on ligikaudne sihtrühmade liikmete arv seisuga 31.12.2013)

	Valitsuse mõjuulatuses: madala autonoomsusega organisatsioonid	Valitsuse mõjuulatusest kaugel: kõrge autonoomsusega organisatsioonid
<b>Avalik-õiguslik töösuhe</b>	<b>A1:</b> Valitsusasutuse ametnik, sh tippjuhid <sup>7</sup> (8 400)	<b>C1:</b> PSI ametnik (270)
	<b>A2:</b> Eriteenistused, sh päästetöötajad (10 300)	<b>C2:</b> KOV ametnik (3 700)
<b>Eraõiguslik töösuhe</b>	<b>B1:</b> Valitsusasutuse töötaja (4 900)	<b>D1:</b> PSI töötaja (200), KOV töötaja (2 000)
	<b>B2:</b> Hallatava asutuse töötaja (hallatavate asutuste juhtide autonoomia on suurem kui valitsusasutuste juhtidel) (5 200)	<b>D2:</b> SA töötaja, äriühingu töötaja, MTÜ töötaja, AÕJI töötaja <sup>8</sup> (34 000)

Tabel 2 näitab, et riigipalgaliste isikute „kogum“ on ka nüansside eristamiseta väga mitmekesine. Suuremal määral saab valitsus sekkuda valitsusasutuste personalipoliitikasse, kuna teenistussuhted on neis korraldatud ATS-i alusel või eriteenistusi reguleerivate seadustega (rühm A), mis annab valitsusele võimaluse mõjutada ametnike töötingimusi üsna suures ulatuses. Keerukust lisab eriteenistujate suur osakaal ametnike seas. Teenistussuhteid reguleerivad eriseadusi on kokku kaheksa: kohtute seadus, prokuratuuriseadus, vangistuseseadus, politsei- ja piirivalveseadus, päästeteenistuse seadus, julgeolekuasutuste seadus, välisteenistusseadus ning kaitseväeteenistuse seadus.

Päästeteenistuse seaduses on eraldiseisvaks grupiks töölepingulised eriteenistujad, kellele kehtib töölepingu seadus koos päästeteenistuse seaduse raamidega. Nii on valitsusasutuste ametnikkond ehk rühm A (ligikaudu 18 700 isikut) jagatud üheksaks erinevaks alagrupiks.

Valitsusasutuste ja hallatavate asutuste töötajate (rühm B) töösuhteid reguleerib TLS, mis teeb selles grupis ühtse personalipoliitika arendamise keerulisemaks. TLS-iga hõlmatud inimeste puhul tuleb arvestada lepinguvabadusega. Valitsus võib siiski sihtrühmas B1 nt ministeeriumidevaheliste kokkulepetega (juhtimishierarhia, eelarve jms) hoida ühtset suunda. Alarühmas B2 on ministeeriumideüleste suundade loomine ja rakendamine keerulisem, kuid võimalik. Oluliseks koordineerimise vahendiks on samuti riigieelarve (mitte ainult), mille suurus paljuski määrab ära selle, mida hallatavad asutused saavad teha ja mida mitte.

Valitsus saab avalikku teenistust reguleeriva seadusandluse kaudu reguleerida ka põhiseaduslike asutuste ja KOV ametiasutuste ametnike teenistussuhteid (rühm C1 ja C2). Kehtivast ATS-ist tulenevalt on valitsuse voli omavalitsuste ja põhiseaduslikele institutsioonide personalitöö korralduse mõjutamisel formaalselt piiratud – nt ATS-i rakendusaktid on omavalitsustele ja põhiseaduslikele institutsioonidele soovituslikud. KOV-ide tegevusvabadust inimeste juhtimisel kärbib praktikas

<sup>7</sup> Tippjuhte (96 inimest) siinses dokumendis eraldi käsitleta. Muu maailma kogemuse kohaselt on üldine reegel, et põhimõtted, mille alusel juhitakse ja koordineeritakse ametnike arendamist, kehtivad samaväärselt või tugevamaltki tippjuhtide sihtrühmas.

<sup>8</sup> Erijuhtum on Kaitseliit, mis on siin avalik-õiguslike juriidiliste isikute rühma liigitatud, kuigi tegutseb eriseaduse alusel.

arenduseks vajalike vahendite vähesus. Kuid kokkuvõttes on isegi kitsalt avalikus teenistuses valitsuse volitused riigi personalipoliitikat kujundada mittetäielikud. Veel napimad on vormilised võimalused PSI ja KOV töötajate (D1) teenistussuhete mõjutamiseks.

Järgmiste kihtidena ümbritsevad riigi tuumikut eraõiguslikud juriidilised isikud – sihtasutused, mittetulundus- ja äriühingud (grupp D2). Samuti kuuluvad siia avalik-õiguslikud juriidilised üksused, kes tegutsevad kas oma seaduse alusel (nt Tartu Ülikool, Eesti Pank, Kaitseliit) või muude aktide alusel (nt ülikooliseadus). Kui hallatavate asutuste puhul on valitsusel võimalik sekkuda organisatsiooni tegemistesse ministeeriumide kaudu, mille haldusalas need asutused on, siis AÕJI ja eraõiguslike isikute puhul saab seda praegu teha nõukogu kaudu ja/või avalike teenuste osutamiseks sõlmitud lepingute kaudu. Riigi osalusega SA-d ja MTÜ-d saavad reeglina riigieelarvest sihtotstarbelisi, projektipõhiseid või baaskulude katmiseks mõeldud toetusi, kuid sageli teenivad ka omatulu ja riigieelarveliste eraldiste kaudu personalipoliitika suunamine on nõrk sekkumise viis.

Lühidalt, AÕJI-de, SA-de, MTÜ-de ja ÄÜ-de puhul on valitsuse võimalused personalipoliitikat suunata oluliselt väiksemad kui valitsusasutustes ja isegi hallatavates asutustes. Varasemast ulatuslikum sekkumine eraõiguslike ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute personalipoliitikasse võib ka sattuda vastuollu nende autonoomsuse printsiibiga, (rahvusvaheliste) heade tavade või praktikatega.<sup>9</sup> Kui eeldada, et asutuste tasandil tehakse parimaid personaliotsuseid, siis sekkumine detailidesse pole ka otstarbekas.

Teisalt iseloomustab Eesti avalikku sektorit asjaolu, et kui riigi „tuumikule“ lähemal asuvad asutused on jõulisemalt tegevuskulude optimeerimisega tegelenud, siis kasvu võib täheldada väljaspool riigieelarvelisi asutusi. Eelarve- ja personalipoliitika kontekstis on põhjendatud riigiosalusega SA-de, MTÜ-de ja ÄÜ-de ressursikasutuse analüüsimine, arvestades nii ühtse(ma)st inimressursside juhtimisest tõusvaid võimalusi kui ka ohte. Tuleb leida mõistlik tasakaal keskse juhtimise ja asutuste iseotsustamisõiguse vahel.

Siinse peatüki lõpetab tabel 3, mis koondab organisatsioonide ja töötajate rühmade liigid ning teeb seeläbi kindlaks riigi kui tööandja personalipoliitika sihtrühmad.

---

<sup>9</sup> Nt „OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises“, „OECD Principles of Corporate Governance“.

Tabel 3. Kokkuvõtte asutuste tüüpidest ja personalipoliitika sihtrühmadest kahes vaates: institutsioonid ja töösuhte liigid

Sektor	Avalik sektor											
	Keskvalitsus								Kohalik omavalitsus			
Asutuste loetelu	Ministeeriumid	Ametid ja inspeksioonid	Muud valitsusasutused	Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused	Põhiseaduslikud institutsioonid	Põhiseaduslike institutsioonide teenindavad asutused (sh kohtud)	Riigiosalusega SA-d, mittetulundusühingud ja ÄÜ-d	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	Kohaliku omavalitsuse ametiasutused	Valla- või linnavalitsuse hallatav asutus	KOV asutatud SA-d, ÄÜ-d ja mittetulundusühingud	
<b>Roll ja eemärk</b>	Täidesaatva riigivõimu teostamine				Õigusriigi toimimise tagamine võimude lahususe ja nende omavahelise tasakaalustatuse põhimõttel.	Paindlikuma juhtimise teel (tõhusam) valdkonnaspetsiifiliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja teenuste osutamine	Selliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja avalike teenuste pakkumine, mille puhul peetakse oluliseks otses/hierarhilist sõltumatust täidesaatvast võimuharust (eraldi allrühm on kutsekojad)	Täidesaatva riigivõimu teostamine kohalikul tasandil				
	Poliitika kujundamine ja valitsemisala juhtimine	Põhi-ülesanne: väljatöötatud poliitikate elluviimine. <u>Ametid:</u> valitsemisala kitsama valdkonna juhtimine ja riikliku järelevalve teostamine. <u>Inspeksioonid:</u> riikliku järelevalve teostamine. Lisaks: pakuvad avalikke teenuseid ja osalevad poliitika-kujundamises	Väljatöötatud poliitikate elluviimine ja seadusega pandud ülesannete täitmine	Ministeeriumide, ametite, inspeksioonide ja muude valitsusasutuste valdkonnaspetsiifiline teenindamine ja avalike teenuste pakkumine				Kohaliku elu puudutavate poliitikate kujundamine ja nende elluviimine kohalikul tasandil	Kohaliku avalike ülesannete täitmine ja avalike teenuste pakkumine kohalikul tasandil.	Paindlikuma juhtimise teel (tõhusam) valdkonnaspetsiifiliste kohaliku tasandi avaliku sektori ülesannete täitmine ja teenuste osutamine		
<b>Institutsionaalne sihtrühm</b>	Valitsusasutused			Hallatavad riigiasutused	Põhiseaduslikud institutsioonid		Riigiosalusega SA-d, MTÜ-d ja ÄÜ-d	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	KOV ametiasutused		KOV hallatavad asutused	KOV osalusega SA-d, MTÜ-d ja ÄÜ-d
<b>Töötajate liigid</b>	Ametnikud	Eriteenistujad	Töötajad	Töötajad	Ametnikud	Töötajad	Töötajad	Töötajad	Ametnikud	Töötajad	Töötajad	Töötajad
<b>P.-poliitika sihtrühmad</b>	A1	A2	B1	B2	C1	D1	D2	D2	C2	D1	D2	D2

## 2.2. Koordineerimise tööriistad

Poliitika kujundamise ja elluviimise vahendid mõjutavad tugevalt poliitika sisu ja vormi. Eri (riigi-) juhtimise valdkondades kasutatakse isesuguseid koordineerimise mudeleid ja instrumente. Riigi kui tööandja personalipoliitika roheline raamat kirjeldas kolme peamist koordineerimise mehhanismi: hierarhia, turul või võrgustikel põhinevat. Esimene toetub ülalt-alla (käsukorras, kohustustel põhinevale) juhtimisele. Teine tugineb alt-üles initsiatiivile ja loodab isetekkelistele kokkulepetele. Kolmas mudel on rajatud vabatahtlikule koostööle ja usaldusele, kus keskuse rolliks on huvipoolte ühistegevuse koordineerimine.

Eestis on nii avaliku teenistuse arendamisel kui ka avalikus halduses laiemalt palju kasutatud kahte „äärmuslikku“ lahendust: hierarhia (seadustel) ja võrgustikel põhinevat koordineerimist. Võrgustikud on seejuures sageli vabatahtlikkuse alusel moodustatud, toimivad *ad hoc* põhimõttel ja on sestap nõrga mõjuga. Enam võiks aga rakendada nn kõva ja pehme lähenemise vahepeale jäävaid koordineerimise vahendeid, nagu näiteks juhendeid ja raamdokumente heade tavadena või meetodikaid, mida asutused saavad rakendada. Olulisteks, kuid hetkel Eestis personalijuhtimise valdkonnas vähekasutatud koordineerimisvahenditeks on ka ühiste eesmärkide seadmine ning aruandlus nende eesmärkide täitmise kohta. Lisas 3 on toodud kõikmõeldavate koordineerimise tööriistade loetelu, et näidata personalipoliitika tegemise valikute rohkust (lisa 3 sisaldab lisaks koordineerimisvahendite nimekirjale ka elulisi näiteid meilt ja mujalt).

Valges raamatus on võetud suund võrgustikepõhisele koordineerimise mudelile. Sellele lähenemisele on lisatud elemente nii hierarhia- kui ka turupõhisest koordineerimisest – võrgustikepõhine koordineerimine töötab hästi juhul kui võrgustike tegevus on „keskus(t)e“ (sõlm või sõlmed) juhitud (nn juhitud võrgustikud). Käesolevas dokumendis (vt ptk 5) tehakse ettepanek tugevdada ministeeriumide rolli valitsemisala personalipoliitikas ja RaM-i rolli keskse koordinaatorina. Eesmärk on hästitoimiv asutustevaheline koostöö ja võrgustike arendamine, parem koordineeritus on selle meetodi vundament. Nii ei kärbita asutuste õigusi, aga samas tegeletakse detsentraliseerituse nõrkustega. Taolist nihet – suurem ühtsus läbi parema koostöö – saab iseloomustada positiivse koordineerimise mõistet kasutades.<sup>10</sup>

Arutelu riigi personalipoliitika koordineerimise tugevdamise üle saab pidada, kui on teada stardipositsioon. Mõnede valdkonnas tegutsevate praktikute hinnangul on Eesti personalipoliitika (äärmuslikult) detsentraliseeritud. Riigi inimressursside juhtimise korraldust rahvusvahelises võrdluses on käsitletud Meyer ja Hammerschmid (2010),<sup>11</sup> kelle kohaselt on Eesti Euroopa riikide seas detsentraliseeritud personalijuhtimisega riikide esirinnas. Eelmisel kümnendil oli inimressursside juhtimise detsentraliseerimine üks silmatorkavatest arenenud maade avaliku halduse arendamise suundadest. Vaatamata sellele on paljudes riikides personalijuhtimine Eestiga võrreldes ikka veel oluliselt tsentraalsemalt ja tugevamalt juhitud.

Lisaks, mõnes personalijuhtimise valdkonnas võib juhtimine olla tugev, teises aga on vastutus „kohtadele“ delegeeritud. Puhtad tsentraliseeritud või detsentraliseeritud süsteemid eksisteerivad

---

<sup>10</sup> Negatiivne koordineerimine tähistab passiivset hoiakut, lihtsakoelist osapooltevahelise konflikti vältimist või lahknevuste ärahoidmist.

<sup>11</sup> Meyer, Renate E., and Gerhard Hammerschmid. 2010. “The Degree of Decentralization and Individual Decision Making in Central Government Human Resource Management: A European Comparative Perspective.” *Public Administration* 88 (2): 455–478.

vaid ideaalmaailmas (tsentraliseeritud süsteeme siiski esineb, aga autokraatsetes riikides<sup>12</sup>). Ka Eestis pole eri personalijuhtimise valdkondade juhtimine päris ühetaoliselt korraldatud ja see ongi mõistlik.

### 3. Eesmärgid ja koordineerimine sihtrühmades

Arvestades nii ressursside nappust kui ka organisatsioonide iseotsustamise õiguse erinevat astet, peab riik valikute langetamisel kaaluma oma prioriteete, muutuste vajalikkust ja võimalikkust. Riigi kui tööandja personalipoliitika ulatus ja koordineerimise tugevus pole kõikides valitsussektori osades ja riigipalgaliste sihtrühmades ühetaoline. Võimalik on võtta fookusesse:

- a) ainult valitsusasutuste ametnikud (sh eriteenistujad) ja töötajad;
- b) lisaks eelmisele valitsusasutuste hallatavate asutuste töötajad;
- c) täiendavalt KOV ametiasutused ja põhiseaduslikud institutsioonid ulatuses, mis ei piira nende enesekorraldusõigust;
- d) lisaks eelmistele eraõiguslikud organisatsioonid ulatuses, mis ei piira nende iseseisvust ja ei kahjusta konkurentsivõimet.

Tabel 4 visualiseerib riigi kui tööandja koordineerimise haaret:

- tumehall värv tähistab tugevamat kesket koordineerimist;
- keskmine hall näitab nõrgemat sihtrühma keskse kooskõlastamise soovi;
- helehall tähistab olukorda, kus riigipoolne koordineerimine põhineb usaldusel ja olemasolevatel seadusandluses sätestatud mehhanismidel.

Tabel 4 on üldistus, mis näitab strateegilist suunda. See tähendab, et kastide piirid / mustrid tegelikus elus pole nii kindlad, kui pilt sisendab.

---

<sup>12</sup> Ka tsentraliseerimine ja jäikus pole sünonüümid, nt Singapur on näide tsentraliseeritud ja kiiresti kohanevast riigist. Tsentraliseeritud riigis võib muutuste teostamine olla märksa lihtsam kui süsteemis, kus kõigi osapoolte ootused tuleb läbi arutada ja kooskõlastada.

Tabel 4. Riigi kui tööandja personalipoliitika eesmärgid ja koordineerimise ulatus sihtrühmades

Sihtrühmad	Riigi kui tööandja personalipoliitika institutsionaalne sihtrühm	Valitsusasutused			Valitsus- asutuste hallatavad asutused	Põhiseaduslikud institutsioonid		KOV ametiasutused		KOV hallatava d asutused	Riigiosaluseg a SA-d, MTÜ- d ja ÄÜ-d <sup>13</sup>	Avalik- õiguslikud juriidilise d isikud	KOV osaluseg a SA-d, MTÜ-d ja ÄÜ-d
	Sihtrühmad / töötajate liigid	Ametnik ud	Eri- teenistujad	Töötaja d	Töötajad	Ametniku d	Töötaja d	Ametniku d	Töötaja d	Töötajad	Töötajad	Töötajad	Töötajad
	RKT PP sihtrühmad	A1	A2	B1	B2	C1	D1	C2	D1	D2	D2	D2	D2
Keskised eesmärgid	Avatus: Riigi kui tööandja otsused on arusaadavad, läbipaistvad ja õiguspärased												
	Mõjus ja tõhusus: Riigil on vajaliku kvalifikatsiooniga ja optimaalse suurusega töötajaskond, kellega seotud eelarve juhtimine toimub läbimõeldult												
	Konkurentsi- ja kohanemisvõime: Riigi personalipoliitika on nii muutuvatele oludele vastav (sh tööturul) kui ka riigi kui tööandja konkurentsivõimet hoidev												
	Ühtsus: Inimeste juhtimine on riigi kui terviku eesmärkidest lähtuv, järjepidev ja kestlik, tagades võrdse kohtlemise ja edendades soolist võrdõiguslikkust												

<sup>13</sup> Valge raamatu aruteludes rõhutati vajadust võtta riigi personalipoliitika fookusesse tugevamalt ka eurotoetusi jagavate sihtasutuste (nt EAS jt) personalipoliitika. Toetusi haldavad asutused toimivad mõnikord ministeeriumide otseste käepikendustena poliitikate elluviimisel (ja isegi kujundamisel), kuid riigil pole tugevaid hoobasid taoliste organisatsioonide personalipoliitika mõjutamiseks (nt töötajaskonna kasvu küsimuses). Riigiosalusega SA-de personalipoliitika ohjamise meetmed tuleks eraldi tegevusena ja koos teiste poliitikatega üle vaadata (nt seonduvalt riigi eelarve ja osaluspoliitikaga ning riigihalduse korrastamisega laiemalt, sest ka viidatud SA-de sihtrühm koosneb eripalgelistest organisatsioonidest ja meetmete rakendamisel tuleb seda arvestada). Käesolevas dokumendis lähtutakse strateegiast, et riigiosalusega SA-de personalipoliitika kujundamise põhialuseks on avatus ehk SA-d on aruandekohustuslikud. Andmed loovad eeldused nt eelarvepoliitikas valikute langetamiseks vm poliitikameetmete ellukutsumiseks.

Riigi kui tööandja personalipoliitikas säilib deentraliseeritud süsteem, kuid rõhuasetus läheb turupõhiselt koordineerimiselt rohkem nn juhitud võrgustikele ja koostööle. See tähendab, et peamised keskselt rakendatavad koordinatsioonivahendid on:

- 1) ühtsed tegutsemispõhimõtted ja juhendid ning meetodikad;
- 2) koostöövõrgustikud;
- 3) parimate praktikate jagamine;
- 4) koolitused ja nõustamine;
- 5) andmete kogumine ja analüüsimine;
- 6) vajalikes kohtades standardiseerimine.

Erinevate asutuste ja töötajate gruppide lõikes tähendab riigi kui tööandja personalipoliitika rakendamine järgmist:

- 1) Kõik valitsussektori asutused peavad enda personalipoliitikas järgima valitsuse poolt kehtestatud personalipoliitika üld- ja alaeesmärke ning põhimõtteid (vt tabel 1). Sealhulgas rohkem tuleb tähelepanu pöörata soolise võrdsuslikkuse edendamisele ja võrdse kohtlemise tagamisele ning vähenenud töövõimega inimeste hõive parandamisele.
- 2) Personalialase informatsiooni kogumine ja tagasidestamine toimub üle kogu valitsussektori kõikides asutuste gruppides eesmärgiga olla avatud ja läbipaistev. Klaar aruandluse korraldus ja kvaliteetsem andmestik on paremate valikute alus igal otsustustasandil. Avatuse tagamiseks kasutatakse koordineerimise vahenditena aruandlust, andmekorjet ja analüüsi. Seda ka sihtasutuste, avalik-õiguslik juriidiliste isikute, mittetulundusühingute ja äriühingute puhul.
- 3) Ühtse personalipoliitika elluviimiseks on valitsuse koordinatsioonivahendid valitsusasutuste ning valitsusasutuste hallatavate asutuste kõikides töötajate gruppides sarnased.<sup>14</sup> Valitsusasutuste hallatavate asutuste töötajate toomine personalipoliitika keskpunkti on uudne lähenemisviis ning sellele üleminek toimub etapiviisiliselt, et oleks võimalik arvestada hallatavate asutuste eri allrühmade iseärasusi.<sup>15</sup>
- 4) Riik peab oluliseks eriteenistuste personalipoliitika korrastamist, et hinnata eriteenistuste ülesehituse ajakohasust, hüvede ajakohasust ja motiveerivust ning vähendada ebamõistlikku konkurentsi eriteenistuste vahel.<sup>16</sup>
- 5) PSI-de ja KOV ametnike seas ei kavandata tänasega võrreldes kannapöördeid – üldised ATS-is sätestatud teenistussuhte alused kehtivad nüüd ja tulevikus selle rühma ametnikele (ulatuses, mis ei lähe vastuollu põhiseaduslike institutsioonide ja KOV ametiasutuste enesekorraldusõigusega). Institutsionaalsetel põhjustel kuuluvad PSI-de ja KOV ametiasutuste personalipoliitika mõjuvälja nende asutuste töötajad.

---

<sup>14</sup> Riigi personalipoliitika laiendamine valitsusasutuste hallatavatele asutustele peaks toimuma riigihalduse korrastamisega käsikäes. Täna võivad sarnaste ülesannetega organisatsioonid olla eri juriidilise staatusega või vastupidi – väga erineva iselooluga organisatsioonid ühe juriidilise vormiga. Riigi personalipoliitika on mõjusam ja tõhusam, kui riik vaatab üle ning korrastab ka valitsemiskorraldust.

<sup>15</sup> Heaks näiteks on riigikoolide personalipoliitika, mida koordineerib HTM riigi personalipoliitika häid tavasid järgides, kuid arvestades riigikoolide töötajaskonna unikaalsust.

<sup>16</sup> Eriteenistuse regulatsioonid on kujundatud lähtuvalt eriteenistuste funktsioonidest ning erinevused tulenevad konkreetse valdkonna eripärast (sh riskid ja mõjud personalile, värbamine ja väljaõpe). Sestap on ühtlustamisel piirid ja räägitakse personalipoliitika korrastamisest, mitte ühetaoliseks tegemisest. Samuti, julgeolekuasutustele laiendatakse dokumendis toodud põhimõtteid ja eesmärke, arvestades julgeolekuasutuste eripäraga (ehk niivõrd, kui eriseadused rakendamist võimaldavad).

- 6) Kuna mitmed valitsusasutused on tööandjatena konkurentsiasukad ka toetusi jagavate riigi osalusega sihtasutustega (Ettevõtluse Arendamise SA, SA Archimedes, SA Innove, Keskkonnainvesteeringute Keskus), tuleb valitsusasutuste hallatavate asutustele koordineerimise vahendite rakendamisele lisaks analüüsida vajadust ja võimalust laiendada keskseid koordineerimise vahendeid ka teatud riigiosalusega toetusi jagavatele sihtasutustele.

## 4. Personalipoliitika rakendamine personalijuhtimise valdkondades

### 4.1. Personalijuhtimise valdkonnad

Personalijuhtimist võib liigitada erinevatel viisidel alavaldkondadeks. Selles dokumendis on lähtutud alavaldkondade jaotusel personalijuhtimise terviklikust protsessist (skeem 3). Kõikide personalijuhtimise valdkondade aluseks ja lähtekohaks on personalijuhtimise strateegia ning väärtused, mis seovad asutuse strateegias seatud põhivaldkondade eesmärgid inimressursiga. Asutuse juhtkond planeerib lähtuvalt püstitatud eesmärkidest vajalikku inimressursi hulka (personaliplaneerimine) ning hindab, kui võrd on võimalik inimressursi vajadus katta olemasoleva personaliga (karjääri- ja talendijuhtimine) ning mil määral on vajalik leida uut töötajaskonda väljastpoolt organisatsiooni (värbamine ja valik). Nii uute kui ka olemasolevate töötajate saavutusi ja kompetentsi hinnatakse ning koostatakse arenguplaanid organisatsiooni võimekuse tõstmiseks (hindamine ja arendamine). Tagatakse töötajate eetika-alane kompetentsus ning eetika tugevdamisega tegeldakse igas organisatsioonis süsteemselt. Töötajate tunnustamiseks ning hoidmiseks kujundatakse tasupakett (tasustamine) ning vajadusel räägitakse töötingimused läbi töötajate esindajatega (töösuhete poliitika). Kogu personalialane tegevus taandub igapäevaseks arvestustööks, mis võimaldab töötajatel õigeaegselt ja korrektselt kätte saada ettenähtud väljamaksed, kuid tagab teisalt juhtimisotsusteks vajaliku sisendi (töösuhete administreerimine, sh personali- ja palgaarvestus). Erinevate valdkondade riigiüleised väljakutsed ning võimalikud alternatiivsed lahendused on kirjeldatud siinse raamatu lisa 5.

Skeem 3. Personalijuhtimise valdkonnad



## 4.2. Riigi kui tööandja personalijuhtimise valdkondade arengusuunad

### Strateegiline personalijuhtimine

Koordineerimisvahendite rakendamise **ulatus**:

- fookuses on riigi ametiasutused ning valitsusasutuste hallatavad riigiasutused;
- teisi valitsussektori osasid puudutab strateegiline personalijuhtimine sedavõrd, et keskse personalipoliitika eesmärgid on eeskujuks asutuste personalistrateegia kujundamisel. Mõnedes personalijuhtimise valdkondades kasutatakse senisest laiemalt pehmeid koordineerimise meetmeid nagu aruandluse kohustus, andmekorje ja analüüs, heade tavade ja üldiste suuniste loomine, parimate praktikate vahendamine jms.

Strateegilise personalijuhtimise ülesanne on tagada personalipoliitika valdkondade sisemine kooskõla ja nende haakuvus üleriigiliste eesmärkide ning välise tegevuskeskkonna arengutega. Strateegilise personalijuhtimise arendamises tuleb määratleda ka eri osapoolte vastutus inimressursi juhtimisel. Täna on Eesti tase / töökorraldus nimetatud lõikudes ebarahuldav (vt selgitusi lisas 5 punktis 1).

Strateegilise personalijuhtimise rakendamine toob kaasa järgmised **muudatused**:

- riigi kui tööandja personalijuhtimise arengukava vastuvõtmine ning strateegilise personalijuhtimise protsessi juurutamine;
- nn juhitud võrgustike ehk 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-ülevalt oluliste indikaatorite mõõtmiseks (nt pühendumus, palgatase) korraldatakse keskseid uuringuid;
- avaliku teenistuse arendamisega ja juhtimisega seotud seadusloome toimub Rahandus- ja Justiitsministeeriumi koostöös;
- strateegiliste eesmärkide sõnastamisel ning tegevuste planeerimisel pööratakse rohkem tähelepanu töötajaskonna mitmekesistamisele, soolise võrdõiguslikkuse edendamisele ja võrdsele kohtlemisele, sh vähenenud tööviimega 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.

RaM-i ja ministeeriumide baasil kompetentsikeskuste arendamise sihiks on tasakaal ühtsuse püüdluste ja valitsemisalade/asutuste eriomaste vajaduste vahel. Oluline osa vastutusest jäetakse ministeeriumide ja organisatsiooni tasandile, kogu rollijaotus pannakse selgemalt paika. Kompetentsikeskuste mudel on kasulik just teadmiste ja oskuste koondamiseks sobivale juhtimistasandile. Eraldi tuleb kokku leppida, milline ministeerium koordineerib KOV-ide personalijuhtimise arendamist.

### Juhtimise arendamine

Koordineerimisvahendite rakendamise **ulatus**:

- riigi ametiasutused,

- 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. Juhtimiskvaliteedi arendamise keskne koordineerimine on olnud väga nõrk (v.a tippjuhtide arendamine). Sellest johtuvalt on tegevuste põhisuunaks riigi ametiasutustele nii keskastmejuhtide kui ka organisatsioonide arendamisel tugevama keskse toe pakkumine.

#### Peamised **muudatused**:

- juhtimise nii „kõva“ kui ka „pehme“ poole arendamisel pakutakse keskset tuge koolitamise, nõustamise, ühtsete mõistete, meetodite ja tegutsemispõhimõtete edendamise, kesksete IT-lahenduste arendamisega jms viisil.
- panustatakse ka keskastmejuhtide arendamisse. Seejuures arvestatakse tippjuhtide vajaduste ja eelistustega ning tippjuhtide arendamise meetmetega, sest sellest sihtrühmast sõltub plaanide elluviimise edukus;
- keskset tuge pakutakse ka nende juhtidele arendamisel, kes on siiani tippjuhtidele või keskastmejuhtidele suunatud arendusprogrammide sihtrühmadest välja jäänud (ametite ja inspeksioonide peadirektorite asetäitjad, hallatavate asutuste tippjuhid, peaprokurör, kohtute juhid, juhid vanglates ja politseis);
- keskastme juhtide arendamisel lähtutakse riigi kui tööandja personalipoliitikast, rõhutades põhieesmärkide (avatus, mõjususe ja tõhusus, konkurentsi- ja kohanemisvõime ning ühtsus) täitmise kasulikkust ja olulisust.

### *Personaliplaneerimine*

#### Koordineerimisvahendite rakendamise **ulatus**:

- riigi ametiasutused;
- valitsusasutuste hallatavad riigiasutused.

Oskuslik tööjõu (kompetentside!) vajaduse prognoosimine ja riigi eesmärgede toetavate personaliplaanide koostamine on kriitiline riigi kui terviku arengut mõjutav tegur. Ühest küljest on tarvis optimeerida kulusid. Teisest küljest on vaja tagada kõrgelt kvalifitseeritud töötajate olemasolu ning näidata tööandjana eeskujulise võrdõiguslikkuse edendamisel ja võrdse kohtlemise tagamisel, sh vähenenud töövõimega inimeste hõivamisel. Personaliplaneerimise väärtuseks on ennetav ja läbimõeldud tegevus – me teame, keda väljakutsete lahendamiseks vajame ning teame, millised probleemid meil nende inimeste leidmise ja hoidmisega võivad tekkida. Personaliplaneerimise rakendamiseks on oluline luua vastav võimekus ning siduda see funktsioon teiste otsustamise, eelarvestamise ja tegevuste planeerimise protsessidega.

#### Peamised **muudatused**:

- valdkonna arendamise tuum seisneb personaliplaneerimise korralduse väljaarendamises ja keskse võimekuse loomises (makrotasandi planeerimisvõimekus);
- edasi tõstetakse RaM-i eestvedamisel personaliplaneerimise-alaseid teadmisi, töötatakse välja juhendeid ning võimaldatakse koolitusi (mikrotasandi planeerimisvõimekus);
- töötatakse välja personaliplaneerimise juhendmaterjal, mis on mh vundament ministriumite kui valitsemisala personalijuhtimise kompetentsikeskuste arendamiseks;
- rohkem pööratakse personaliplaneerimisel tähelepanu võrdsele kohtlemisele, sh vähenenud töövõimega inimeste hõive parandamisele ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisele;

- personaliplaneerimist tehakse süsteemsemalt ka valitsusasutuste hallatavates asutustes, kus põhikoordinaatoriks on valitsev ministeerium.

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.

### *Karjääri- ja talendijuhtimine*

Koordineerimisvahendite rakendamise **ulatus**:

- keskmes riigi ametiasutused;
- kvaliteetsema teabe saamiseks ja tulevase karjäärijuhtimise alase võimekuse kasvatamiseks hõlmatakse teises etapis ka valitsusasutuste hallatavad asutused (alustada saab liikumiste info kogumisega).

Karjäärijuhtimine (ka talendijuhtimine) on tööandja poolt juhitud protsess, mille tulemusena sobitatakse töötajate potentsiaal ja arengusoovid avaliku teenistuse eesmärkide ja personalivajadusega. Töötaja võib liikuda kas organisatsiooni sees ühelt ametikohalt teisele või saavad inimesed liikuda asutuste vahel. See 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 erinevates organisatsioonides või erinevatel ametikohtadel omandada kogemusi.

Karjääri- ja talendijuhtimine on Eesti avalikus sektoris ebarahuldavat tähelepanu saanud. Puuduvad ka vajalikud kompetentsid. Edasimineku seisneb funktsiooni teadlikus arendamises alates analüüsist ja põhimõtete kokkuleppimisest kuni info kogumise ning inimeste liikumise aktiivse toetamiseni.

Peamised **muudatused**:

- nii horisontaalse (valitsemisalade ja rahvusvaheliste organisatsioonide vaheline liikumine) kui ka vertikaalse (valitsemisalasisene) mobiilsuse arendamine algab analüüsist, et leida, millised lahendused on Eesti deentraliseeritud halduskorralduses sobilikud; lisaks rotatsioonivõimaluste analüüsimisele tuleb mõelda ka järelkasvu planeerimisele;
- lisaks Eestile sobilikule mudelile kavandatakse selle elluviimise vahendid (nt eraldi mobiilsuse toetamise kava, avaliku teenistuse seaduse muutmine nii, et oleks võimalik ka töötajate rotatsioon ametikohtadele ja vastupidi);
- asutusteüleste karjäärivõimaluste parandamiseks korrastatakse eriteenistusi, mis võimaldab vajaliku kvalifikatsiooniga töötajatel liikuda ka eriteenistuste vahel (nt vanglaametnikust politseiametnikuks) ning eriteenistuse ja tavalise ametiasutuse vahel.

Toimiva karjääri- ja talendijuhtimise oluliseks tulemuseks on täiendava motivatsiooniteguri tekkimine riigi poolt värvatavate kandidaatide jaoks, sest kandidaatidel on selgem pilt pikaajalistest arenguperspektiividest.

### *Personali värbamine ja valik*

Koordineerimisvahendite rakendamise **ulatus**:

- riigi ametiasutused;
- valitsusasutuste hallatavad asutused;
- riigi kui tööandja mainekujunduses on vaade kitsam – hõlmatud on riigi ametiasutused, millel on enam ühiseid jooni (hallatavad asutused jäävad välja).

Värbamisel võistleb avalik sektor ülejäänud tööturuga ning üha rohkem ka rahvusvaheliste organisatsioonidega. Eestis on värbamine ja valik kui tegevus liiga passiivne ning kandidaatide baas/tulemused sageli ebarahuldavad. Tööandja mainet ei keskselt arendata. Parimate oskuste, võimete ja motivatsiooniga inimeste ligimeelitamiseks peab riik tööandjana tõstma oma värbamise- ja valikuprotsesside professionaalsust ning efektiivsust koostöö ja võrgustike koordineerimise kaudu. Tööandja mainele aitab kaasa teistele tööandjatele kõigile võrdsete võimaluste loomisega eeskujuks olemine. Värbamine tuleb sidustada tugevamalt teiste personalijuhtimise valdkondadega nagu strateegiline personalijuhtimine (sh tööandja bränd) ja personaliplaneerimine.

#### Peamised muudatused:

- tugevdatakse asutustele pakutavat tuge nii värbamis- ja valikupoliitika kujundamisel kui ka elluviimisel, et viia värbamise kvaliteet uuele tasemele; see tähendab ühtseid põhimõtteid, meetodikaid, tööriistu ja koolitust; olulisel kohal on aktiivsete värbamismeetodite laialdasem kasutuselevõtt ja valitsemisala värbamisinimeste võrgustike arendamine.
- läbimõeldud ehk teadlik, põhjendatud, eesmärgistatud ja valitud sihtrühmadega tegelev riigi kui tööandja maine kujundamine (nt riigi eristumise lähtekohaks on võimalused midagi ühiskondlikes huvides ära teha, konkurentsis ei keskenduta tasule); teadlikkuse tõstmine tööandja maine kujundamise võimalustest ning seeläbi riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste atraktiivsuse kasvatamine;
- teadvustatakse soolise võrdõiguslikkuse edendamise ja võrdse kohtlemise (sh vähenenud töövõimega inimeste hõivamise) kasutegurit töötajaskonna mitmekesisutamisel; riigi kui tööandja kuvandi kujundamise ühe osana tekitatakse vene või muu emakeelega elanike sihtgrupis huvi avaliku sektori töö vastu, sh tõhusam informeerimine vähem esindatud sihtgruppides, et eri rahvusgruppide esindatus avaliku sektori töötajaskonnas oleks suurem.

Hinnata tuleb seda, kui võrd saab riik kui üks tööandja keskselt kaasa aidata enda atraktiivsuse parendamisele ning kui võrd tuleb toetada asutusi spetsiifiliste sihtgruppideni jõudmisel.

#### *Personali hindamine ja arendamine*

Koordineerimisvahendite rakendamise **ulatus** (koolitustegevuste kvaliteedi parandamise alal<sup>17</sup>):

- riigi ametiasutused;
- valitsusasutuste hallatavad asutused.

Hindamine on valdkond, mille tulemustest saavad organisatsioonid sisendinformatsiooni töötajate koolitamiseks ja arendamiseks, tasustamiseks, järelkasvu- ja karjääriplaneerimiseks. Personali arendamine on eesmärgistatud ja süsteemne tegevus, mille sihiks on tagada töötajate teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute püsiv vastavus nii ametikohal esitatavatele nõuetele kui ka ametiasutuse ja riigi arenguvajadustele.

Eestis tegeletakse (kompetentsipõhise) hindamisega ebasüsteemselt. Pideva ja süsteemse hindamiseta aga ei kasutata olemaolevat personalipotentsiaali, võidakse raisata koolitusvahendeid ning vähendada töötajate pühendumist. Personaliarendus on Eestis killustunud, domineerib asutusekeskne vaade. Nii personaliarenduse funktsiooni kui ka koolitus- ja arendustegevuste kvaliteet on kõikuv (eriti avaliku haldusele eriomastel teemadel) ja korraldus kohati ebatõhus.

Hindamine tuleb muuta regulaarseks, eesmärk on töötajate professionaalsuse tõstmine ja inimressursi maksimaalne kasutamine (et õiged inimesed oleksid õigetel kohtadel). Tulemuste hindamise kõrval

---

<sup>17</sup> Eraldi tuleb vaadata kesksete koolituste sihtrühmasid – koolitus- ja arendustegevusi on võimaluste piires pakutud kogu avalikule sektorile, mis on seni tähendanud peamiselt riigi ametiasutuste ametnike ja töötajate arendamist. Taoline praktika jätkub.

arendatakse juhtide kompetentside hindamise ja tagasiside andmise oskusi. Hindamissüsteemid peaks andma ka järelkasvu- ja karjääriplaneerimiseks vajalikku infot. Personali arenduse valdkonnas on sihiks koolitus- ja arendustegevuse (institutsionaalse) korralduse tõhustamine ning investeeringute parem tasuvus (mõju). Edu võtmeks on selgem asutustevaheline rollijaotus ning avaliku teenistuse sisene teadmiste jagamine, tugevam keskne tugi ja koolituse kui funktsiooni uus kvaliteet.

**Peamised muudatused:**

- hindamine muudetakse regulaarseks kõikides organisatsioonides, tulemuste hindamise kõrval hakatakse hindama ka kompetentse; jätkatakse heade tavade, juhendmaterjalide ja koolituste pakkumisega;
- keske koolituse institutsionaalne korraldus vaadatakse üle<sup>18</sup>, sh reorganiseeritakse keskne koolitus- ja arenduskeskus;
- RaM tugevdab hindamise ja personaliarenduse alal eestvedamist, mis tähendab esimeses etapis andmete kogumise ja koolitusvajaduse analüüsi ning edasi lähteülesannete/tellimuste kvaliteedi parendamist. Kvaliteedi parendamise nurgakiviks on meetodikate ja juhendite loomine ja levitamine;
- jätkatakse koostööd koolitusjuhtide võrgustikuga; uus suund on koostöö tugevdamisele ja toe pakkumisele uutes sihtrühmades (hallatavad asutused).

### *Palgakorraldus*

**Koordineerimisvahendite rakendamise ulatus:**

- riigi ametiasutused;
- valitsusasutuste hallatavad asutused.

Töötasustamine on üks tähtsamaid asjatundliku ja motiveeritud tööjõu tagamise vahendeid. 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 kui tööandja tasupoliitika koordineerimise põhimõtetes palju ei muutu – tasupoliitika nurgakiviks jääb paindlik tasustamise süsteem, kus põhiotsused võetakse vastu asutuste tasandil. Detsentraliseeritud juhtimine on aga kohati kaasa toonud põhjendamatud asutustevahelised erinevused. Süsteemide arendamiseks ning õigluse tagamiseks tuleb valitsusasutustele ning nende hallatavatele asutustele töötada välja juhendmaterjalid, korraldada regulaarseid koolitusi ja nõustamisi ning pakkuda tasupoliitika otsuste tegemisel tuge palgaanalüüside näol, mis võimaldavad saada asutustevahelist palgatasemete võrdlust. Kuigi palgaturu surve erinevatele asutustele on erinev, peab riigi kui tööandja tasupoliitika ühelt poolt püüdlema konkurentsivõimelise palgataseme saavutamisele, kuid teisalt järgima ka avaliku teenistuse sisest õiglustunnet. Palgaanalüüsid on oluliseks sisendiks ka riigieelarve läbirääkimiste raames tehtavatele personalikuludid puudutavatele otsustele.

**Peamised muudatused:**

---

<sup>18</sup> 2011. a Praxise ja TTÜ poolt läbiviidud koolitussüsteemi ja arenguvajaduste analüüs (ATKOS) viitab paljudele nõrkustele Eesti koolitussüsteemi institutsionaalses korralduses, sh sellele, et Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskusest on kujunenud üks koolituspakkuja turul, mitte aga avaliku teenistuse keskne koolitusasutus. 2011. a analüüs pakkus süsteemi ümberkorraldamiseks mitu põhimõttelist alternatiivi, kuid ei käsitlenud süvitsi asutuste vajadusi keske koolituse / selle asutuse osas. Sestap selgitatakse 2014. a lõpuks (koos keske koolituse põhimõtete koostamisega) välja asutuste ootused keskele asutusele ning tehakse ettepanekud keske koolitus- ja arenduskeskuse reorganiseerimiseks.

- võimalikult kvaliteetsete juhtimisotsuste tegemiseks tagatakse vajalikud juhendmaterjalid ja koolitused; töötatakse välja ametiasutuste ning valitsusasutuste hallatavate asutuste tasustamise hea tava ning tagatakse ülevaade rahaliste ja mitterahaliste tasude (nn kogutasu) kohta;
- tasupoliitika ja eelarvestamine seotakse paremini, sh laiendatakse detailsemate analüüside ringi valitsusasutuste hallatavatele asutustele;
- administratiivkoormuse vähendamiseks ning sisemise õigluse suurendamiseks analüüsitakse ja korrastatakse eriteenistuste tasusüsteeme.

### **Eetika**

Koordineerimisvahendite rakendamise **ulatus**:

- riigi ametiasutused ja KOV (ametnikeetika nõukogu tegevus);
- meetodikad ja juhendmaterjalid, nõustamine ja koolitus kogu avalikus sektoris.

Kõikide avaliku sektori sihtrühmade eriline roll ja tegevuse mõju eeldab neilt kõrgendatud eetikastandardite järgimist, oskust märgata avaliku ja erarollide koosmõjus tekkida võivat huvide konflikti. Eesti riigi ametiasutustes on probleemiks asutuste kõikuv 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, eetika-alaseid riske ei hinnata süsteemselt ning sageli pole määratud ka teema eest vastutavat struktuuriüksust või ametikohta.

Valdkonna keskmises on asutuste suutlikkuse tõstmine eetika juhtimise ja korruptsiooni ennetamise süsteemide ülesehitamisel ja rakendamisel ning ametniku eetika nõukogu kestliku tegevuse toetamine. Väljakutseks on tasakaalu leidmine reeglitel ja kontrollil põhineva ning väärtuspõhise lähenemise vahel, et tuvastada korruptsiooni ennetamise seisukohast efektiivseim tegevuste kombinatsioon. Valdkonna edasist arendamist iseloomustab juba kasutuselolevate meetmete ja tänaste sihtrühmadega jätkamine.

Peamised **muudatused**:

- edasimineku toimuks kavakohase arenduste elluviimise kaudu: rõhk on uue enesehindamise meetodika levitamisel ning ennetustegevuste regulaarsusel ja kvaliteedil;
- teine suund on mingil määral tugitegevuste mahu ja sihtrühmade ulatuse kasvatamine, nt pikemas perspektiivis seni vähem tähelepanu saanud väiksemates sihtrühmades nagu riigi ja KOV osalusega äriühingute juhtorganid;
- ametnikeetika nõukogu tegevuse ulatuse laiendamine avalikule teenistusele tervikuna.

### **Kollektiivsete töösuhete poliitika**

Koordineerimisvahendite rakendamise **ulatus**:

- riigi ametiasutused;
- valitsusasutuste hallatavad asutused.

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 ühepoolsetelt töötingimusi kujundada. Kui suur asutuse otsustamisvabadus peaks olema, ongi üheks arutelu teemaks. Teiseks (strateegiliseks) küsimuseks on see, kas riigil peaks olema keskne tööandjate esindusorganisatsioon, kes eri organisatsioonide juhte kui tööandjaid ühendab ja räägib töötajatega läbi kollektiivsetel läbirääkimistel.

Võttes kokku riigi kui tööandja vaatest kõige olulisema, on töösuhete vallas tarvis kokku leppida eri organisatsioonide kui tööandjate volitused suhetes töötajatega. Selge rollijaotus ja terviklikum vaade

riigi poliitikale parandaks suhtluse kvaliteeti nii horisontaalsel (asutustevahelisel) tasandil kui ka vertikaalselt (ministeeriumi ja valitsemisala organisatsioonide ning tööandja ja töötaja suhetes).

**Peamised muudatused:**

- luua töösuhete poliitika alane kompetents RaM-is. RaM-i peamine ülesanne oleks asutustele ja nende juhtidele kui tööandjaile toe pakkumine, nt juhendmaterjalid läbirääkimisteks, tüüptingimused lepingutes (mis küsimusi saab läbi rääkida ja mis on keskselt määratud);
- kasvatada läbi arendustegevuste asutuste teadlikkust kollektiivsetest töösuhetest.

Ühishuvi väljaselgitamine ja 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. Süsteemsem riigipoolne töösuhete poliitika ja läbimõeldud kollektiivsete töösuhete korraldus aitab eri töötajate rühmasid paremini kaasata ja suurendada ühtsust (nt võrreldavate töötajate töötingimuste ühtlustamise kaudu) nii personalipoliitikas kui ka riigihalduses laiemalt.

### *Töösuhete administreerimine*

Koordineerimisvahendite rakendamise ulatus:

- riigi ametiasutused;
- valitsusasutuste hallatavaid asutused.

Organisatsiooni vaatenurgast aitab korrektne töösuhete administreerimine, sh personali- ja palgaarvestus 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.

Pea iga otsus jõuab lõpuks arvestusse, mis erinevates personalijuhtimise valdkondades tehakse. 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, kuid vajalik ettevõtmine.

Valdkond edeneb edasise arvestuspõhimõtete ühtlustamise, andmete sisestuspraktika standardiseerimise ning aruandlussüsteemi arendamise abil, mis aitab kulusid kokku hoida ja tõstab juhtimisinfo kvaliteeti. Oluline on ka personalitöötajate teadlikkuse tõstmine. Samuti peavad funktsioonid olema võimalikult hästi jagatud arvestusüksuse ja asutuse vahel, et võimalikult vähe toimuks dubleerivat tööd. Valdkonna efektiivsust aitab tõsta ka iseteenindusportaali kasutuselevõtt ning arvestuseks ettevalmistava töö protsesside osas bürokraatia vähendamine. Töökoormust aitab samuti vähendada kesksete kokkulepete sõlmimine erinevates seadustes tõlgendamisvabaduse jätnud sätetes arvestades ka personalijuhtimise funktsiooni efektiivsusest ja eesmärki.

**Peamised muudatused:**

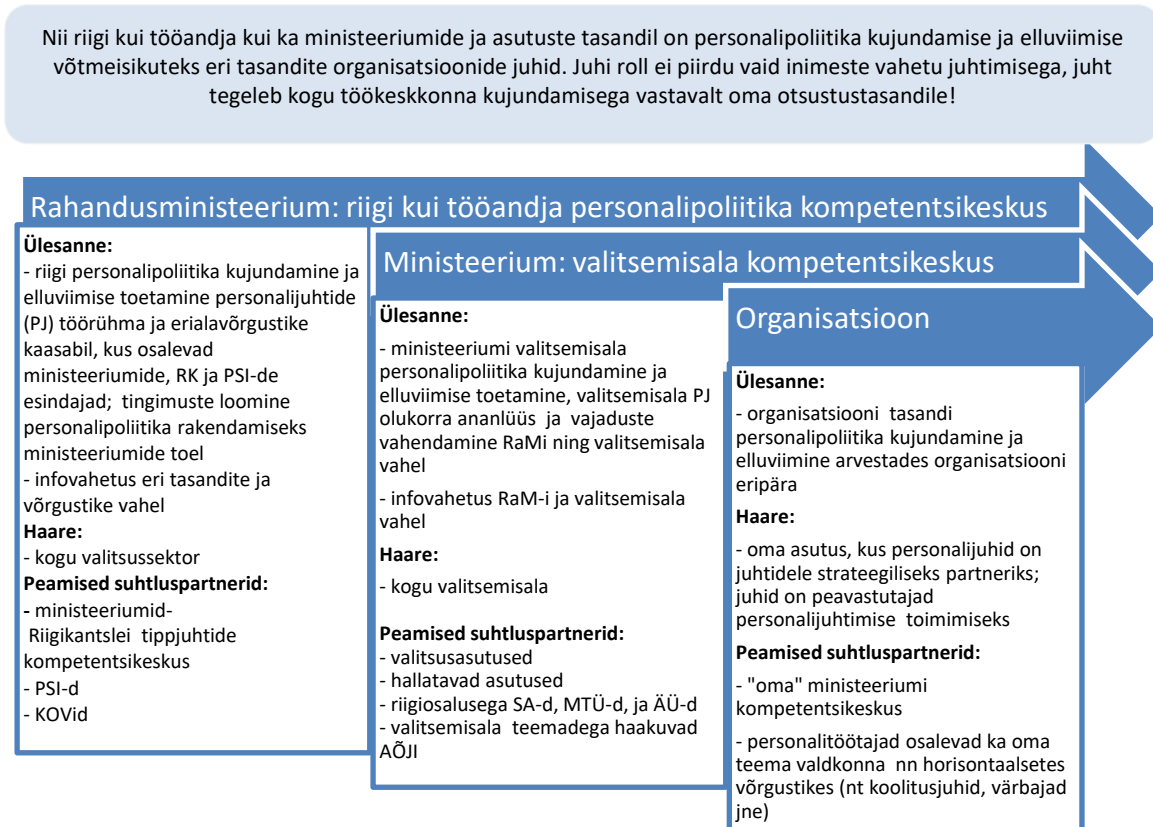
- töösuhete administreerimise töökoormuse vähendamiseks standardiseeritakse arvestuspõhimõtteid, ühtlustatakse sisestus- ja seaduse rakendamise praktikad, arendatakse aruandlussüsteemi ning tõstetakse sellealast teadlikkust.

## 5. Vastutuse jaotus personalipoliitika kujundamisel ja elluviimisel

Riigi kui tööandja personalipoliitika rakendamise eelduseks on eri osapoolte rolli(de) ja vastutuse konkretiseerimine. Lisas 3 esitatud koordineerimisvahendite nimekiri viitab rohkeile personalipoliitika kujundamise sekkumisvõimalustele.

Aprillis 2013 jõustunud ATS-i ja selle rakendusaktidega sätestati mudel, kus Rahandusministeerium vastutab avaliku teenistuse kui terviku arendamise eest, teeb koostööd JuM-i, SiM-i ja Riigikantslei tippjuhtide kompetentsikeskusega ning toetab ministeeriume oma valitsemisalade personalijuhtimises. Ühtsem riigi personalipoliitika ja selle laienemine uutele sihtrühmadele eeldab selge eestvedaja-koordineerija olemasolu. Kuigi personalipoliitika valdkondade lõikes oli, on ja jääb (asutusteülese) tegevuse koordineerimises erisusi, on üldsihiks RaM-i arendamine riigi kui tööandja personalipoliitika kompetentsikeskuseks. Ministeeriumid täidaks sarnast rolli oma valitsemisalas. Nn kompetentsikeskuste mudel<sup>19</sup> (vt skeemi 4 ja selle selgitusi) ei ole olemuselt uus süsteem – mitmes valitsemisalas on ministeeriumi eestvedamisel valitsemisala personalijuhtide võrgustike tegevus üsna süsteemne. Kuid valge raamatu ettepanekud eeldavad senisest selgemaid kokkuleppeid personalipoliitika tegemisel ja elluviimisel kõikides valitsemisalades.

Skeem 4. Riigi kui tööandja personalipoliitika organisatsioon – eri tasandite vastutus



Skeem 4 koondab alljärgneva vastutuse jaotuse loogika:

<sup>19</sup> NB! Kompetentsikeskus on mõiste, mis siinkohal rõhutab personalijuhtimise alase suutlikkuse – ennekõike teadmiste ja oskuste ning personalijuhtimise protsesside – arendamise vajadusele vastaval juhtimistasandil, mitte tarvidusele asutada uusi üksusi ja värvata täiendavaid personalitöötajaid.

- 1) **Rahandusministeerium:** sõnastab riigiülese personalipoliitika ja strateegia koos Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse ja ministeeriumidega, tuues välja strateegiliste valdkondade valikud ning riigiüleised tegevused eesmärkide täitmiseks; töötab välja valdkondlikud põhimõtted, protsessid, juhendid, vormid jms alusmaterjalid, pakkudes keskselt vajadusel tehnoloogilisi lahendusi; tagab üldise aruandluse ja kommunikatsiooni, sh erinevate võrgustike vahel; koordineerib avaliku teenistuse jooksvat arendamist koostöös Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskusega.
- 2) **Ministeeriumid:** osalevad riigiülese personalipoliitika ja strateegia sõnastamisel; kohandavad ja rakendavad riigiülese personalipoliitika ja -strateegia enda valitsemisala eripära arvesse võttes; planeerivad oma valitsemisala ja ministeeriumi põhitegevuste eesmärkide täitmiseks vajalikke spetsiifilisi tegevusi ja koordineerivad oma valdkonnas tegutsevate erialavõrgustike inimeste arendamist; kohandavad ja rakendavad riigiüleseid põhimõtteid, protsesse, juhendeid, vorme jms alusmaterjale vastavalt enda valitsemisala ja organisatsiooni eripärale; tagavad valitsemisala kommunikatsiooni; teostavad oma valitsemisala personalivaldkonna järelevalvet.
- 3) **Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus:** osaleb riigiülese personalipoliitika ja strateegia sõnastamisel; korraldab avaliku teenistuse tippjuhtide värbamist ja valikut ning arendamist ja hindamist toetamaks valitsuse ja vastava valitsemisala, valdkonna ja asutuse strateegiliste eesmärkide saavutamist.
- 4) **Ministeeriumi valitsemisala valitsusasutused või hallatavad asutused:** rakendavad riigiülest ja ministeeriumi poolt kohandatud personalipoliitikat ja -strateegiat vastavalt oma organisatsiooni eesmärkidele; planeerivad oma organisatsiooni põhitegevuste eesmärkide täitmiseks vajalikke personalivaldkonna tegevusi; tagavad oma organisatsiooni kommunikatsiooni ning teostavad oma organisatsiooni personalivaldkonna järelevalvet.
- 5) **Põhiseaduslikud institutsioonid:** enesekorralduse õiguse piire arvestades rakendab riigiülest personalipoliitikat ja -strateegiat vastavalt oma organisatsiooni eesmärkidele; planeerib oma organisatsiooni põhitegevuste eesmärkide täitmiseks vajalikke personalivaldkonna tegevusi; tagab vajaliku kommunikatsiooni.
- 6) **KOV ametiasutused:** arvestades enesekorralduse õiguse piire, rakendab riigiülest personalipoliitikat ja -strateegiat vastavalt oma organisatsiooni eesmärkidele, planeerib oma organisatsiooni põhitegevuste eesmärkide täitmiseks vajalikke personalivaldkonna tegevusi, tagab vajaliku kommunikatsiooni.
- 7) **Avalik-õiguslikud juriidilised isikud, riigi- ja KOV osalusega SA-d, MTÜ-d ja ÄÜ-d, KOV hallatavad asutused:** tagavad enda personalipoliitikate ja -strateegiate kooskõla valitsuse poolt riigi kui tööandja personalipoliitikas kehtestatud põhimõtetega ning tagavad Rahandusministeeriumile personaliaruandluseks vajalikud personaliandmed.

Eri osapoolte vastutuse jaotus on veel täpsemalt edasi antud **lisas 4, mis kirjeldab rolle ja ülesandeid koordineerimisvahendite ja sihtrühmade lõikes.**

Et RaM suudaks asutusteülestes küsimustes eestvedavat-koordineerivat rolli täita, tuleb mõnedes ülesannetes suurendada ministeeriumide tähtsust. Näiteks ei suuda uues situatsioonis, kus riigi kui ühtse tööandja tegevusulatus kasvab, RaM tegeleda kõikide üksikute asutuste vajaduste või päringutega. Jooksvate küsimuste lahendamine, asutuste nõustamine korduma kippuvates küsimustes jms peaks kuuluma ministeeriumide personalijuhtimise kompetentsikeskuste alla. Mõnedes ministeeriumides nii ongi, aga kõikides mitte – personalijuhtimise võimekus tuleb kõikjal tõsta sellisele tasemele, et igal valitsemistasandil ja igas valitsemisalas oleks vajalik pädevus riigi personalipoliitikas kokkulepitud rolli täitmiseks. RaM-ile jääb seadusest tulenev ülesanne tegeleda nii asutuste kui ka kodanike pöördumistega, kuid ennekõike peaks RaM-i tähelepanu olema asutusteülestel küsimustel (need jõuavad RaM-i võrgustike vahendusel ja lahendused lepitaakse võrgustike abil või näiteks arengukavas kokku).

Skeemil 4 toodud olukord erineb tänasest veel ühe aspekti poolest – otsuste ettevalmistamisse ja elluviimisse kaasamiseks peaks looma ministriumide (sh JuM-i ja SoM-i õigusloome eest vastutavad osakonnad), Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse esindajast ning PSI-de ja KOV-ide esindajatest koosneva töörühma ehk nõukoja, komitee vms. Organ toimiks selge statuudi alusel, mis kirjeldab töörühma ülesandeid ja (kaas-) otsustamise mehhanisme. Horisontaalse esindatusega töörühma kõrval jäävad tegutsema ka vertikaalsed ehk teemapõhised personalitöötajate võrgustikud. Töörühm on mh otsuste kaalumise kohaks, (senised) võrgustikud pigem teabe- ja parimate praktikate vahetamise areenideks.

## Lisa 1. Riigi kui tööandja personalipoliitika põhimõtete ja alaeesmärkide seletus

Põhimõte	Alaeesmärk	Selgitus
<b>Avatus</b>	<b>Riigi kui tööandja otsused on arusaadavad, läbipaistvad ja õiguspärased</b>	Kodanikud tahavad olla kindlad, et avaliku sektori käsutusse antud vahendid on <b>heaperemehelikult</b> kasutatud. Kodanike jaoks ei ole oluline, milline organisatsiooni vorm on mingi ülesande täitmiseks valitud, riik peab tagama <b>läbipaistvuse, õigluse</b> ja <b>aruandekohusluse</b> kogu avalikus sektoris. Riik peab olema <b>avatud</b> ja valmis põhjendama langetatud otsuste ning tehtud kulutuste <b>otstarbekust</b> kodanikele <b>arusaadaval</b> moel (näiteid personalipoliitikast: avaliku sektori palgasüsteem ja ametihüvede kasutamine on läbipaistev ja võrreldav, personalipoliitilised otsused põhinevad varasemast selgematel kriteeriumitel ning kvaliteetsemal andmestikul). Samavõrd oluline on <b>tegevuse seaduspärasus</b> , mis aitaks vähendada üksikisiku suvast tulenevat võimalikku negatiivset mõju ja suurendab tõenäosust, et otsused on inimeste silmis legitiimsed (näide tegelikust probleemist: eelmist ATS-i täideti isegi riigi ametiasutustes valikuliselt). Juhtidel peab olema iseotsustamisõigus, kuid autonoomsust tuleb tasakaalustada ühtsete põhimõtete ja ühtekuuluvuse kasvatamisega (nt ametnikueetika või laiemalt üldiste <b>eetiliste normide</b> väärtustamisega). Et riiki kui tööandjat saaks eelmainitud märksõnadega iseloomustada, peab riik inimeste juhtimise vallas kujundama töötajate <b>hoiakuid</b> (nt juhtide eeskuju, eetika ja juhtimis põhimõtete kirjeldamise ning koolituse abil). Riik peab tegelema ka tööjõudu iseloomustava <b>informatsiooni</b> kogumise ja <b>aruandluse</b> protsesside optimeerimisega, teabe kvaliteediga ning aktiivse <b>teabe jagamisega</b> .
<b>Mõjususe ja tõhususe</b>	<b>Riigil on vajaliku kvalifikatsiooniga ja optimaalse suurusega töötajaskond, kellega seotud eelarve juhtimine toimub läbimõeldult</b>	<b>Asjatundlik ja pühendunud töötajaskond</b> suudab luua ja juurutada paremat poliitikat, sh kriise ette näha ja majandusarengut toetada. Haldusvõimekus areneb, kui töötajaskonna juhtimine on rajatud väärtuspõhisele lähenemisele, mille tunnusteks on sõltumatus poliitilistest tõmbetuultest, usaldusväärsus, töötajate võrdne ja õiglane kohtlemine, professionaalsusel põhinev personali valik, edutamine ja tasustamine. Personalikulud tuleks võtta <b>investeeringuna</b> tulemusliku poliitika loomisel ja rakendamisel. Tähelepanu tuleb pöörata inimeste ja nende juhtimise kvaliteedile ning töötajaskonna motivatsiooni hoidmisele. Inimestesse investeerimine on oluliselt laiem kontseptsioon kui vaid tasustamine, see hõlmab ka personali planeerimist, karjääri- ja talendijuhtimist ning inimeste arendamist. Seejuures tuleb otsida kulude optimeerimise võimalusi, et ressursse suunata sinna, kus neid enim vajatakse, sh peab <b>personalijuhtimine ise olema professionaalsem ja efektiivsem</b> . Mõistlik on personalijuhtimist tõhusamalt <b>koordineerida</b> (nt eri asutustes isesuguste kompetentsimudelite arendamise asemel otsida/arendada ühisosa, millele „eriosad“ rajada) ja <b>tugitegevuste kulud optimeerida</b> (nt ühine analüüside või koolituste tellimine, personaliarvestuse edasine standardiseerimine jms).
<b>Kohanemis- ja konkurentsivõime</b>	<b>Riigi personalipoliitika on nii muutuvatele oludele vastav (sh tööturul) kui ka riigi kui tööandja konkurentsivõimet hoidev</b>	Avaliku sektori toimimise tase sõltub otseselt seal töötavate inimeste kvaliteedist, kuid oskustööjõu pakkumine väheneb nii meil kui ka mujal ja avalik sektor ei suuda sageli era- ja kolmanda sektoriga ning rahvusvaheliste organisatsioonidega võimekate inimeste nimel konkureerida. Sestap on paljud riigid oma personalipoliitika eesmärgiks seadnud <b>paindlikkuse ja konkurentsivõime tööturul</b> ning riigi kui <b>he tööandja maine</b> edendamise. Konkurentsivõime tähendab atraktiivsust nii võimalike kandidaatide silmis kui ka suutlikkust hoida olemasolevaid professionaale. Paindlikkus ehk kohanemisvõime on suutlikkus tööjõudu kui ressursi planeerida, tagada vajalike kompetentside olemasolu ja

		<p>töötajaskonna optimaalne suurus (nt suunata vaba(nev) tööjõud sektoritesse, kus neid vajatakse, korraldada ümberõpet, värvata ajutist tööjõudu jne). Paindlikkus ja konkurentsivõime, mida avalikus sektoris seostatakse ka töökoha kindlusega, peavad olema tasakaalus. Avalik sektor ei saa olla tööturul palgatõusu vedajaks. Seega tuleb riigi atraktiivsust tööandjana tõsta mitte tasustamisele keskendudes, vaid tõstes esile avalikule sektorile omaseid väärtusi ja rakendades <b>uuenduslike ja arengule suunatud</b> lahendusi eri personalijuhtimise valdkondades. Riik kui tööandja taotleb, et avaliku sektori organisatsioonid toimiksid oma valdkondades ühiskonnaelu <b>eestvedajatena</b>. Avalik sektor saab oma <b>eeskujuga</b> mõjutada ka töösuhete kujunemist kogu tööjõuturul. Arenenud riikides alustatakse sageli ka tööturu reforme ja hoiakute kujundamist avalikust sektorist (nt soolise võrdõiguslikkuse edendamisel ja võrdse kohtlemise tagamisel, töötingimuste ja hüvede kujundamisel).</p>
<b>Ühtsus</b>	<b>Inimeste juhtimine on riigi kui terviku eesmärkidest lähtuv, järjepidev ja kestlik, tagades võrdse kohtlemise</b>	<p>Riik täidab oma ülesandeid eri tüüpi organisatsioonide kaudu. Vaatamata avaliku sektori sisemisele mitmekesisusele, peaks riik oma inim- jt ressursside juhtimist vaatlema <b>strateegiliselt ja terviklikult</b>. Inimvara puudutavate otsuste langetamine peab toimuma ühtsetel alustel seal, kus see on vajalik ja mõistlik.<sup>20</sup> Oluline on avaliku sektori organisatsioonide omavahelise konkurentsi negatiivsete mõjude vähendamine (nt spetsialistide üleostmise asemel nn juhitud mobiilsuse toetamine). Võime eri valdkondade poliitikaid tervikuna luua ja elluviimiseks eri tüüpi ressursse mobiliseerida (sh realiseerides heatasemelisest inimeste juhtimisest vallanduvat potentsiaali) on nii <b>hea valitsemise põhimõtete</b> juurdumise eelduseks kui ka tulemuseks. Hea valitsemine on <b>riigi ja majanduse konkurentsivõime</b> vundament. Läbimõeldud ning süsteemne personalijuhtimine aitab tagada personaliotsuste järjepidevuse ning etteennustatavuse, vähendades ka ebavõrdse kohtlemise võimalusi asutustes. On oluline, et riik näitaks tööandjana eeskujulist võrdõiguslikkuse edendamisel ja kohtlemise tagamisel, sh vähenenud töövõimega inimeste hõive parandamisel.</p>

<sup>20</sup> Nn *comply or explain* poliitika – kui olemas on asutusteülesed personalijuhtimise põhimõtted või tavad, siis juhid saavad neid oma otsuste langetamisel aluseks võtta või peavad olema valmis kõrvalekaldeid põhjendada.

## Lisa 2. Ülevaade avaliku sektori organisatsioonidest

Asutuse tüüp	Roll haldussüsteemis	Asutuste näiteid	Töösuhte tüüp
<b>Valitsusasutused</b>	Avaliku võimu teostamine, finantseeritakse riigieelarvest	Ministeeriumid, kes suunavad seaduste alusel oma valitsemisala tegevust	Avalik teenistus (ATS + TLS)
		Maavalitsused (SiM-i valitsemisalas tegutsevad valitsusasutused)	Avalik teenistus (ATS + TLS)
		Ametid ja inspeksioonid ning nende regionaalsed üksused	Avalik teenistus ja eriteenistus (ATS + eriteenistustele rakenduvad eriseadused + TLS)
		Muud valitsusasutused (vanglad, prokuratuur, kaitsevägi, riigikantselei, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei)	Avalik teenistus ja eriteenistus (ATS + eriteenistustele rakenduvad eriseadused + TLS)
<b>Valitsusasutuste hallatavad asutused</b>	Peamiseks ülesandeks on valitsusasutuste teenindamine ning riigi ülesannete täitmine hariduse, kultuuri, sotsiaal- või muus valdkonnas; finantseeritakse riigieelarvest	Ministeeriumide ja ametite hallatavad asutused (teadus- ja arendusasutused; keskused, instituudid, laboratooriumid; riigi üldhariduskoolid; kutseõppeasutused; rakenduskõrgkoolid; muuseumid; teatrid; kontsertorganisatsioonid; raamatukogud)	TLS (isikud, kes ei teosta avalikku võimu)
<b>Riigi osalusega SA-d, MTÜ-d, äriühingud</b>	<b>SA-d ja MTÜ-d</b> on eraõiguslikud juriidilised isikud, mida kasutakse erinevat tüüpi avaliku sektori ülesannete täitmiseks ja teenuste osutamiseks. Finantseeritakse riigieelarvest, sihtfinantseeringuna (nt toetusi jagavad SA-d, Maakondlikud arengukeskused), kuid osad neist teenivad ka omatulu.	SA-d, mis tegelevad: <ul style="list-style-type: none"> <li>- peamiselt toetuste vahendamise ja kes omatulu olulises mahus ei teeni (SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Ettevõtluse Arendamise SA, SA Innove jne);</li> <li>- neile antud vara baasil teenuste osutamise ja teenivad seeläbi omatulu (teatrid, muuseumid jne);</li> <li>- valdkondades, mida turg (efektiivselt, täielikult) ei "kata" ja mis sarnanevad tegutsemisprintsibiitiga äriühingutega (SA KredEx, Laulu- ja Tantsupeo SA, SA Kultuurileht, haiglad);</li> <li>- ühiskonnale või riigile vajaliku teenuse osutamiseks, mida finantseeritakse enamjaolt sihtfinantseerimise tuludest (Maakondlikud arenduskeskused, SA Eesti Koostöö Kogu, Eesti E-Tervise SA)</li> </ul>	TLS

	Riik, vald või linn võib teenuste osutamiseks olla osanikuks või aktsionäriks riigi, valla või linna arengu seisukohast olulises <b>äriühingus</b> .	Äriühingud, mis: <ul style="list-style-type: none"> <li>- täidavad riiklikult olulist funktsiooni või mis on monopoolses seisus (nt AS Eesti Energia, AS Tallinna Lennujaam, AS Tallinna Sadam);</li> <li>- pakuvad teenuseid, mille peamiseks ostjaks on riik (nt Riigi Kinnisvara AS, AS Andmevara, AS A.L.A.R.A.);</li> <li>- tegutsevad valdkonnas, kus kuludest lähtuv hinnakujundus muudaks teenuse tarbijale ebaproportsionaalselt kalliks (nt AS Edelaraudtee, AS Saarte Liinid);</li> <li>- on tegevad valdkonnas, kus teenuse põhiliseks ostjaks ei ole riik, kuid kes turusituatsioonist ja riiklikust regulatsioonist lähtuvalt on sunnitud müüma oma teenust/kaupa alla omahinna (AS Vireen, AS Vanglatööstus);</li> <li>- äriühingud, kelle peamiseks eesmärgiks on kasumi teenimine (AS Eesti Loto)</li> </ul>	TLS
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid ja neid teenindavad asutused</b>	Avaliku võimu teostamine, finantseeritakse riigieelarvest	Riigikogu; President; Õiguskantsler; Riigikontroll; Riigikohus: <ul style="list-style-type: none"> <li>- maakohatud: Harju, Viru, Pärnu, Tartu;</li> <li>- ringkonnakohtud: Tallinn, Tartu</li> <li>- halduskohtud: Tallinn, Tartu</li> </ul>	Avalik teenistus (ATS + TLS)
<b>Avalik-õiguslikud juriidilised isikud</b>	<p>a) AÕJI, mis pakuvad selliseid teenuseid ja täidavad selliseid funktsioone, millesse riigi sekkumist ei peeta heaks tavaks;</p> <p>b) AÕJI, mis jagavad toetusi ning osalevad teatud määral valdkondliku poliitika kujundamises;</p> <p>c) AÕJI, mis esindavad kutseühendustena teatud avalikke ameteid;</p> <p>d) erandid.</p>	Juriidilised isikud, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel: <p>a) haridus-, teadus- ja arendusasutused (ülikoolid); kultuuriasutused (ERR, rahvusoper);</p> <p>b) raha jagamisega tegelevad asutused (Kultuurkapital, sotsiaalfondid: Eesti Haigekassa, Töötukassa);</p> <p>c) kutsekojad;</p> <p>d) eranditeks on Kaitseliit, Tagatisfond, Eesti Arengufond.</p>	TLS
<b>KOV ametiasutused</b>	Avaliku võimu teostamine kohalikul tasandil, finantseeritakse KOV eelarvest	Linna- ja vallavalitsused, kohalike omavalitsuste ametid	Avalik teenistus (ATS + TLS)
<b>KOV hallatavad asutused</b>	Peamiseks ülesandeks KOV ametiasutuste teenindamine ja	Üldhariduskoolid, lasteaiad, muusikakoolid, noortemajad, huvikeskused, kultuuri- ja rahvamajad, spordikeskused, raamatukogud	TLS

	KOV tasandi ülesannete täitmine		
<b>KOV asutatud SA-d, äriühingud ja MTÜ-d</b>	Eraõiguslikud juriidilised isikud, mida kasutakse erinevat tüüpi avaliku sektori ülesannete täitmiseks ja teenuste osutamiseks	Äriühingutest nt Hiiumaa Prügila OÜ, Kärdla Veevärk AS	TLS

## Lisa 3. Riigi kui tööandja personalipoliitika võimalikud koordineerimisvahendid

Koordineerimisvahendid	Selgitused ja näited
<b>Andmete kogumine ja süstematiseerimine</b>	Avaliku teenistuse kohta kogub RIHATO andmeid juba enam-vähem väljakujunenud alustel iga-aastaselt. Andmeid kasutatakse personalipoliitiliste otsuste ettevalmistamiseks ja riigieelarve koostamiseks. Personaliandmete kogumist on järk-järgult automatiseeritud ja osad valitsemisalad on liitunud RTK-ga, mis tähendab ühtse platvormi kasutamist andmete kogumisel ja koondamisel. Avaliku teenistuse personaliarvestust on sellega seoses olulisel määral standardiseeritud, mis omakorda on teatud määral ühtlustanud ka personalijuhtimise praktikaid. Riigi kui tööandja personalipoliitika tegevuse ulatuse suurendamisel tuleb otsustada kas ja millist infot on lisaks tarvis koguda, sh milline on toetusi jagavate sihtasutuste aruandluskoostus.
<b>Andmete mõtestamine ja info jagamine otsusetegemise toetamiseks</b>	Uuringuid ja analüüse on tehtud/tellitud nii keskselt kui ka asutuste endi poolt ajendatuna konkreetsetest vajadustest. Varasemalt on nt tellitud asutusteüleseid avaliku teenistuse rahulolu ja pühendumuse uuringuid. Kesksete uuringute tellimise ja levitamise mõtte on koordineeritud viisil lahendada kogu avalikku teenistust või avalikku sektorit puudutavaid küsimusi ja jagada teavet, mida võib andmete kvaliteedi mõttes usaldada. Seni on oluline infojagamise „kanal“ olnud avaliku teenistuse aastaraamat (suunatud laiemale auditooriumile) ja spetsiifilisema info jagamine personalitöötajate võrgustikes ning otsustajatele (sh sisendina riigieelarve koostamisel). Uue koordineerimisvahendina teeb rahandusminister aastal 2014 esimest korda ettekande Riigikogus avaliku teenistuse olukorrast Eestis. ATS-is sätestatud ettekanne tegemine aitab teavet paremini otsustajateni viia ning teadvustada avaliku teenistuse probleematikat.
<b>Võrgustike tegevuse toetamine ja nende kaasamine</b>	Eesti näiteid: RIHATO koordineerib asutuste personalijuhtide võrgustiku tegevust, korraldades teabepäevi, küsides tagasisidet koosolekutel, e-kirjade listide kaudu jne. Eksisteerivad ka koostöökoguna toimiv Personalijuhtimise Selts (alates 2008. a toimiv avaliku teenistuse personalitöötajaid ühendav koostöövõrgustik, milles osaleb ka RIHATO ning mille töö tulemusena on mitmeid sisendeid rakenduspraktika ühtlustamiseks) ning PARE (mis personalijuhtimise arendamisega tegeleva MTÜ-na panustab ka avaliku sektori teemade edendamisse). Isiklikele kontaktidele ja mitteformaalsetele suhetele on üles ehitatud koolitusjuhtide võrgustik ehk koolitusjuhtide kogu. Koolitusjuhtide kogu üritused ja juhtimine toimub kokkulepete alusel, välja on kujunenud tavad, kuid formaalne organisatsioon puudub. Rahandusministeerium toetab koolitusjuhtide kogu ühisüritusi, kuid väikeses mahus. See tähendab, et koostöösuhe toimub küll vabatahtlikkuse alusel, kuid eksisteerivad ka keske suunamise alged. Samuti on osades ministeeriumides valitsemisala koostöövõrgustikud, mis regulaarselt kohtuvad (nt kord kuus) eesmärgiga ühtlustada valitsemisala personalipoliitikat. Võrgustikke on ka personalijuhtimise välistel elualadel. Võimalik suund võrgustike kaudu koordineerimise tõhustamiseks ongi erialavõrgustike liikmete arendamise eest vastutaja või võrgustiku juhi volituste kokkuleppimine, et erialavõrgustikud muutuksid personaliarenduses (jm küsimustes) riigile kui tööandjale tugevamateks partneriteks.
<b>Parimate praktikate jagamine</b>	Tegu on häid tulemusi andnud tegevustealaste kogemuste vahetamisega ja õppetundide jagamisega. Parimaid praktikaid jagatakse kirjalikult ja/või suuliselt eri osapooltele ja mitmesuguste infokanalite kaudu. Parimate praktikate levitamine võib olla keskselt teadlikult juhitud tegevus, et näited headest algatustest jõuaks võimalikult paljude huvipoolteni. Hästi koostatud parimate

	<p>praktikate alane teave lubab teha võrdlevanalüüsi (<i>benchmarking</i>) ja planeerida arendusi nii õpetavates kui ka õppivates organisatsioonides.</p>
<p><b>Ühtsed tegutsemispõhimõtted (juhendid, meetodikad, head tavad)</b></p>	<p>Eesti kontekstis sobivad ühtsete tegutsemispõhimõtete näideteks hea tava „Ametnik koolitajana“, ametnike eetikakoodeks (väärtuste kujundamine on ise koordineerimise viisiks), tipp- ja keskastmejuhtide kompetentsimudelid jms.</p>
<p><b>Keskne nõustamine</b></p>	<p>Nõustamise kui koordineerimisvahendi eesmärk on lähenemisviiside ühtlustamine ning teadmiste ja oskuste arendamine. Näiteks võib keskse üksuse / kompetentsikeskuse roll olla asutuste personali- ja tippjuhtide nõustamine avaliku teenistuse üleste muudatuste elluviimisel või ka väiksema mastaabiga juhtimisalastes projektides ja tegevustes (nt juhendmaterjalide või ühise meetodika kasutuselevõtmisel). Samuti esineb nn jooksvat nõustamist seadusandluse tõlgendamisel. Viimane tegevus on RIHATO tegevuses üsna olulisel kohal, kusjuures nõu antakse nii asutustele kui ka isikutele. Selles lõigus on RIHATO ja SoM-i / Tööinspektsiooni vahel kokkulepe, et RIHATO nõustab avaliku teenistuse seaduse alastes küsimustes (konsulterides vajadusel JuM-iga) ja Tööinspektsioon muudes tööõiguse alastes küsimustes.</p>
<p><b>Keskne koolitamine</b></p>	<p>Koolitustoe pakkumine on klassikaline koordineerimisvahend, mis mõjutab nii töötajate teadmiste ja oskuste taset (selle ühtlust) kui ka halduskultuuri. Paljudes arenenud riikides on tänapäevani oluliseks kvalifikatsiooni tagamise ja ühtlustamise vahendiks tsentraalsed eksamid avalikku teenistusse sisenemisel ning senini kohtab ka ametnike atesteerimist pärast ametnikuks saamist. "Lävendi" kasutamine eeldab ka tugevat koolitustuge – mõnel pool eksisteerivad spetsiaalselt ametnike tasemekoolitust pakkuvad (üli)koolid, millele lisaks pakutakse süsteemset täiendkoolitust. Eestis ametnike sisseastumiseksameid ei ole olnud, „vana“ ATS nõudis atesteerimist, kuid see oli valdavalt juba enne uue ATS-i jõustumist asendatud arenguevestlustega. Eestis lasub põhivastutus töötajate koolitamise ees asutustel endil. Erandina pakutakse keskselt koolitusi EL rahastu toel ja seda piiratud ulatuses.</p>
<p><b>Tulemuslepingud ja valdkonna raportid</b></p>	<p>Mitmetes riikides sõlmitakse avaliku sektori organisatsioonide juhtidega tulemuslepinguid. Sageli käsitletakse tulemuslepinguid kui tasakaalustavat mehhanismi organisatsioonidele (suurema) iseotsustamisvabaduse andmisel. Lepingud peaksid ideaalis osapoolte õigused ja kohustused ehk vastutuse sätestama. Praktikas tulemuslepingud alati loodetud tulemust ei anna, sest rahastamise ja eesmärkide seostamine ning hilisem tulemuste hindamine on keerukas. Sageli on avaliku sektori juhtide võimalused oma organisatsioonide edu mõjutada piiratud (mida lähemal poliitikakujundamise „tuumale“, seda keerulisem on tulemust asutusel või selle juhil mõjutada). Sellegipoolest on tulemuslepingute alusidee – eesmärkide seadmine, tulemuste hindamine ja selge vastutus – oluliseks koordineerimise mooduseks, mida teatud tingimustes (nt mõõdetav tegevus, väga olulise ning selge alguse ja lõpuga projekti läbiviimine) võib kaaluda. Eestis kasutatakse tulemuslepinguid nt HTM-i ja avalik-õiguslike ülikoolide vahel, millega lepitakse kokku eesmärkides, ülesannetes ja nende rahastamises. Tulemuslepingute asemel võiks kasutada ka spetsiaalseid, tavapärase aruandluse väliseid raporteid, mis käsitlevad valdkonda või küsimust süvitsi, hindavad olukorda ja teevad valitsusele ettepanekuid.</p>
<p><b>Keskne riigi kui tööandja või avaliku teenistuse strateegia ja/või jagatud eesmärgid</b></p>	<p>Riigi kui tööandja tegevuse alusdokumendiks on arenenud riikides sageli avaliku halduse või kitsamalt avaliku teenistuse arengukavad. Tihti on need konkreetselt reformide elluviimisele suunatud dokumendid, nt Suurbritannias on viimasel kahel kümnendil juba mitmeid avaliku teenistuse reformilaineid olnud. Soomes aga valmis 2013. a lõpus laiem valitsemise tulevikuraport, milles inimeste arendamine on vaid üks osa. Eestis puudub hetkel riigivalitsemise ja kitsamalt avaliku sektori või teenistuse arendamise strateegiline arengudokument. Laiad sihid on olemas OECD riigivalitsemise raporti soovitude elluviimise tegevuskava eelnõus.</p>

<p><b>Spetsiaalsed ametikohad / ametissenimetamised, nt riigi inimressursside juhtimise tsaar ehk kõrge ametnik, kes tegeleb konkreetse poliitikavaldkonna edendamisega</b></p>	<p>Tsaar on hüüdnimi taolistele kõrgetasemelistele poliitikavaldkonna juhtidele, kes määratakse valitsuse poolt mingi keeruka või prioriteetse poliitikaprobleemi lahendamise eestvedajaks. St et tal on nii mandaat kui ka juurdepääs otsustajatele. Tsaaride määramine on levinud anglo-ameerika riikides ja väga erinevates valdkondades alates terrorismist kaubanduseni ja linnugripist demokraatiani. Tsaari ametlik ametikoht võib olla eri nimetusega: nõunik, komitee juht, täidesaatvate asutuste juht vms. Ühine nimetaja sellistel ametipostidel on näiteks, et tsaaril on valitsuse tugi valdkonna tegevuste koordineerimiseks. Eesti kontekstis võiks tsaari vasteks olla nt konkreetse ülesandega ministri nõunik, Riigikantseleis/valitsusjuhi läheduses tegutsevad spetsiaalsed nõunikud (CO<sup>2</sup> kvootide müügi alal, IKT alal vms).</p>
<p><b>Selge horisontaalse koostöö (sh otsustamise) reeglilik ja organid: komiteed, töörühmad jms</b></p>	<p>Ülalt-alla juhtimise täiendamiseks või selle puuduste leevendamiseks kasutatakse rohkeid horisontaalse koostöö vorme: otsustuste langetamise pädevusega komiteed või arutelu ja otsuseid ettevalmistavad töörühmad, nõu andvad kojad jne. Taolised organid võivad olla ajutised, pikaajalised ja püsivad. Oluline on paika panna horisontaalse koostöö reeglid ja eri organite tegevuse piirid, otsuste kooskõlastamise ning vastuvõtmise protseduurid jne. Eestis on värskeks avaliku teenistuse üleseks "pehme keskse juhtimise" näiteks uue ATS-i alusel loodud eetikanõukogu ja selle tegevus.</p>
<p><b>Keskne juhtimine: selge vertikaalne vastutuse jaotus ja koordineeriv üksus</b></p>	<p>Keskne juhtimine (reeglid, eesmärgid, jne) on tugevam tsentraliseeritud avaliku haldusega ja karjäärisüsteemiga avaliku teenistusega riikides. Eestis tegeleb avaliku teenistuse arendamisega RaM, Riigikantselei keskendub tippjuhtide värbamisele, valikule ja arendamisele, JuM-i ülesandeks on õigusloome, SiM ja RaM jagavad ülesandeid kohaliku omavalitsuse teenistujate arendamisel ning SoM-i on koondunud tööseadusandluse alane kompetents. Eestis on seega osapooli rohkelt ja ühtset keskust pole. Uus ATS andis RaM-ile siiski varasemast tugevamad avaliku teenistuse arendamise koordineerimise hoovad.</p>
<p><b>Kollektiivlepingud</b></p>	<p>Paljudes riikides väga tähtsad avaliku sektori töötajate ja riigi kui tööandja töösuhete reguleerimise vahendid, nt Soomes ja Rootsis on lepped tööandja ja töötajate vahel (nii avaliku teenistuse kui ka asutuste tasandil) üheks kõige olulisemaks avaliku teenistuse juhtimise instrumendiks. Kollektiivlepingud on kasutusel ka Eesti avalikus sektoris, kuid võrreldes teiste riikidega vähesel määral.</p>
<p><b>Eelarvestamine ja aruandlus</b></p>	<p>Mida tsentraliseeritum riik, seda tugevam on personalijuhtimise suunamine eelarvepoliitika kaudu ja seda tugevam on aruandlus rahakasutuse üle. Siiski eksisteerivad teatud kesksed ressursid avaliku teenistuse arendamiseks ja ühtsuse hoidmiseks ka detsentraliseeritud avaliku teenistusega riikides. Eestis nt haldavad RaM ja Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus EL rahastu toel keskse koolituse eelarvet (riigi omafinantseering 15%), mis meil moodustab u 10–12% kogu avaliku teenistuse koolituseelarvest. Samas nt personaliarestus kui eelarvestamisega tihedasti seotud tugifunktsioon võib olla üsna ulatuslikult standardiseeritud ja tsentraliseeritud. Selles suunas on liikumas ka Eesti.</p>
<p><b>Teenistuslik järelevalve (valitsemisalasisesed ettekirjutused, siseaudit)</b></p>	<p>Järelevalve, mida kõrgemalseisev asutus/ametnik teostab valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks. Teenistuslikku järelevalvet iseloomustab otsese sekkumise õigus. Järelevalve teostaja võib teha ettekirjutuse akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks, peatada toimingu sooritamise või akti kehtivuse või tunnistada akti kehtetuks. Teenistuslik järelevalve ja siseaudit on olemuselt lähedased – siseauditi eesmärk on samuti seaduslikkuse või otstarbekuse hindamine, kuid siseaudit ei anna soovitusi ja ei tee ettekirjutusi sel moel nagu teenistuslik järelevalve seda võimaldab (siseaudiitor avaldab arvamust tõendusmaterjali põhjal jaatavas või eitavas vormis).</p>
<p><b>Haldusjärelevalve (asutustevahelised ettekirjutused, auditid)</b></p>	<p>Haldusjärelevalve on ühe haldusekandja poolt teise haldusekandja ülesande täitmise kontroll, samuti sama haldusekandja organite vahel väljaspool alluvusvahekorda toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll – nt Riigikontrolli auditid, Andmekaitse Inspeksiooni ettekirjutused.</p>

**Seadused ja  
rakendusaktid**

Personalipoliitika kontekstis on olulised seadused avaliku teenistuse seadus ja selle rakendusaktid (valitsuse ja ministri tasandi määrused), samuti töölepingu ja kollektiivlepingu seadused ning riigieelarve.

## Lisa 4. Erinevate vastutustasandite rollide jaotus

<b>Institutsionaalne sihtrühm</b> <b>Koordinatsiooni- vahendid</b>	<b>Rahandusministeerium</b>	<b>Ministeeriumid</b>	<b>Ministeeriumide valitsemisalade valitsusasutused</b>	<b>Valitsus- asutuste hallatavad asutused</b>	<b>Põhiseaduslikud institutsioonid</b>	<b>KOV ametiasutused</b>	<b>Avalik-õiguslikud juriidilised isikud, riigi- ja KOV osalusega SA-d, MTÜ-d ja ÄÜ-d, KOV hallatavad asutused</b>
<b>Andmete kogumine ja süstematiseerimine</b>	Teeb kindlaks riigiüleseks personalianalüüsiks vajalikke indikaatoreid ja andmeid ning töötab välja vajalikke klassifikaatoreid	Tagab valitsemisalas riigiüleseks personalianalüüsiks vajalikud andmed. Töötab välja oma valitsemisala jaoks vajalikud lisaindikaatorid ja klassifikaatorid.	Tagab RaM-ile ja ministeeriumile personalianalüüsiks vajalike andmete olemasolu, kasutades välja töötatud klassifikaatoreid		Tagab RaM-ile personalianalüüsiks vajalike andmete olemasolu, kasutades välja töötatud klassifikaatoreid	Tagab RaM-ile personali- analüüsiks vajalike andmete olemasolu, kasutades välja- töötatud klassifikaatoreid	Esitab RaM-ile aruannete koostamiseks vajalikke personaliandmeid
<b>Andmete mõtestamine ja info jagamine otsusetegemise toetamiseks</b>	Koostab asutusteüleseid personalianalüüse, keskendudes spetsiifilisemalt avalikule teenistusele ja valitsusasutuste hallatavatele asutustele	Annab vajadusel tagasisidet RaM-ile koostatud analüüsile. Koostab valitsemisala- ülest juhtimisotsuste langetamiseks vajalikke personalianalüüse, keskendudes spetsiifilisemalt avalikule teenistusele ja valitsusasutuste hallatavatele asutustele.	Annab vajadusel tagasisidet RaM-i koostatud analüüsile		Annab vajadusel tagasisidet RaM-i poolt koostatud analüüsile	Annab vajadusel tagasisidet RaM-i poolt koostatud analüüsile	Annab vajadusel tagasisidet RaM-i poolt koostatud analüüsile
<b>Võrgustike tegevuse toetamine ja nende kaasamine</b>	Koordineerib personalijuhtimise valdkondlikke võrgustikke avalikus teenistuses ja valitsusasutuste hallatavates asutustes. Olulisel kohal eri võrgustike tegevuse „haakuvuse“ tagamine ja infovahetus ka eri tasandite vahel.	Osaleb RaM-i koordineeritud valdkondlikes võrgustikes ning koordineerib oma valitsemisala valitsusasutuste ja hallatavate asutuste personalitöötajate koostööd	Osaleb RaM-i ja „oma valitseja“ ministeeriumi organiseeritavates valdkondlikes võrgustikes		Osaleb RaM-i poolt organiseeritavates valdkondlikes võrgustikes	Osaleb RaM-i poolt organiseeritavates valdkondlikes võrgustikes	
<b>Parimate praktikate jagamine</b>	Koordineerib parimate praktikate jagamist	Jagab enda kogemusi ning osaleb vajadusel RaM-i	Jagab enda kogemusi ning osaleb vajadusel RaM-i korraldatud praktikate jagamisel		Jagab enda kogemusi ning osaleb vajadusel	Jagab enda kogemusi ning osaleb vajadusel RaM-i poolt korraldatud praktikate jagamisel	

	avalikus teenistuses ja valitsusasutuste hallatavates asutustes	korraldatud praktikate jagamisel		RaM-i poolt korraldatud praktikate jagamisel		
<b>Ühtsed tegutsemis-põhimõtted (juhendid, meetodikad, head tavad)</b>	Töötab välja avalikule teenistusele ning valitsusasutuste hallatavatele asutustele personalijuhtimise erinevate valdkondade juhendid, meetodikad ja/või head tavad	Rakendab RaM-i poolt välja töötatud juhendeid, meetodikaid ja/või häid tavasid vastavalt oma ministeeriumi eesmärkidele ning kohandab RaM-i poolt välja töötatud praktikaid oma valitsemisala valitsusasutustes ning hallatavates riigiasutustes	Rakendab RaM-i poolt välja töötatud ning ministeeriumi poolt valitsemisalale kohandatud juhendeid, meetodikaid ja/või häid tavasid vastavalt oma organisatsiooni eesmärkidele.	Rakendab RaM-i poolt välja töötatud juhendeid, meetodikaid ja/või häid tavasid vastavalt oma organisatsiooni eesmärkidele niivõrd, kuivõrd see ei lähe vastuollu tema enesekorraldusõigusega	Rakendab RaM-i poolt välja töötatud juhendeid, meetodikaid ja/või häid tavasid vastavalt oma organisatsiooni eesmärkidele niivõrd, kuivõrd see ei lähe vastuollu tema enesekorraldusõigusega	
<b>Keskne nõustamine</b>	Tagab üldise keskse nõustamise ja konsultatsiooni ministeeriumidele, PSI-dele ja KOV-idele	Saab kesket nõustamist ja konsultatsiooni RaM-ilt ning tagab nõustamise ja konsultatsiooni oma valitsemisala valitsusasutustele ja hallatavatele riigiasutustele	Saab kesket nõustamist ja konsultatsiooni ministeeriumidest	Saab kesket nõustamist ja konsultatsiooni RaM-ilt	Saab kesket nõustamist ja konsultatsiooni RaM-ilt	Saab kesket nõustamist ja konsultatsiooni RaM-ilt
<b>Keskne koolitamine</b>	Tagab erinevate valdkondade (sh personalijuhtimise alal) kesksed koolitused (vajadusel laiemalt kui avalik teenistus ja hallatavad riigiasutused)	Osaleb asutusteülestes koolitustes ning korraldab vajadusel valitsemisalasiseid koolitusi	Osaleb RM-i ja ministeeriumi poolt korraldatud koolitustel.	Osaleb RaM-i ja ministeeriumi poolt korraldatud koolitustel.	Osaleb RaM-i ja ministeeriumi poolt korraldatud koolitustel.	
<b>Tulemuslepingud ja valdkonna raportid</b>	Tulemuslepingutel tulevases koordineerimiskorralduses rolli ei ole, valdkondade tulemusauditeid (nõuete-kokkulepete-eesmärkide-saavutuste jälgimise raporteid) pole kavas tegema hakata					
<b>Keskne riigi kui tööandja või avaliku teenistuse strateegia ja / või jagatud eesmärgid</b>	Tagab riigiülese strateegiadokumendi regulaarse ülevaatamise ning selleks vajaliku protsessi	Tagab oma valitsemisala sisendi riigiüleseesse strateegiasse ning selle rakendamise oma valitsemisalas, kohandades riigiülese strateegia	Rakendab riigiülest ja ministeeriumi poolt kohandatud personalipoliitikat ja -strateegiat vastavalt oma organisatsiooni eesmärkidele	Arvestades enesekorralduse õiguse piire, rakendab riigiülest personalipoliitikat ja -strateegiat vastavalt	Arvestades enesekorralduse õiguse piire, rakendab riigiülest personalipoliitikat ja -strateegiat vastavalt	Järgivad enda personalijuhtimises valitsuse poolt kehtestatud (keskseid) personalipoliitilisi eesmärgi ja kohandavad neid oma oludele

		vastavaks valitsemisala eesmärkidega		oma organisatsiooni eesmärkidele	oma organisatsiooni eesmärkidele	
<b>Spetsiaalsed ametikohad / ametissenimetamised, nt riigi inimressursside juhtimise tsaar ehk kõrge ametnik, kes tegeleb konkreetse poliitikavaldkonna edendamise</b>	"Erivolniku" ametissenimetamine pole kavas, rõhk on olemasoleva juhtimiskorralduse arendamine ja vastutustes selguse loomine					
<b>Selge horisontaalse koostöö (sh otsustamise) reeglistik ja organid: komiteed, töörühmad jms</b>	Otsuste ettevalmistamise ja elluviimise kaasamiseks luuakse ministriumide, PSI-de, RK TJKK esindajatest koosneva töörühm (nõukoda või komitee)	Osaleb vajadusel otsuste ettevalmistamiseks ja elluviimise kaasamiseks loodud töörühmas		Osaleb vajadusel otsuste ettevalmistamiseks ja elluviimise kaasamiseks loodud töörühmas		
<b>Keskne juhtimine: selge vertikaalne vastutuse jaotus ja koordineeriv üksus</b>	Koordineerib riigi kui tööandja personalipoliitika kujundamist ja elluviimist (toetudes ministriumidele ja tehes koostööd SiMi, JuMi, SoMi ja Riigikantseleiga)	Täidab riigiülest vastutust ning koordineerib vastutuse jaotust oma valitsemisalas				
<b>Kollektiivlepingud</b>	Osaleb kollektiivseid töösuhteid puudutava õigusloome kujundamises ja pakub juhtidele tuge	Peab läbirääkimisi oma organisatsiooni ametiühingutega	Peab läbirääkimisi oma organisatsiooni ametiühingutega	Peab läbirääkimisi oma organisatsiooni ametiühingutega	Peab läbirääkimisi oma organisatsiooni ametiühingutega	
<b>Eelarvestamine ja aruandlus</b>	Annab riigiülese ülevaate/analüüsi koostamisega sisendi riigieelarve strateegiasse ning vastava aasta riigieelarvesse	Tagab vajaliku sisendi riigiülelesse ülevaatesse oma valitsemisala kohta. Töötab välja oma valitsemisalas eelarve jagamise põhimõtted.	Tagab vajaliku sisendi oma asutuse kohta. Tagab eesmärgistatud eelarve kasutamise.	Tagab vajaliku sisendi oma asutuse kohta.	Korraldab oma organisatsiooni eelarvestamise	

<b>Teenistuslik järelevalve (valitsemisalasisesed ettekirjutused, siseaudit)</b>		Teostab valitsemisalasisesest teenistuslikku järelevalvet			Korraldab oma asutuse teenistuslikku järelevalvet	Korraldab oma asutuse teenistuslikku järelevalvet			
<b>Haldusjärelevalve (asutustevahelised ettekirjutused, auditid)</b>	Korraldab asutuste-üleseid valdkondlikke analüüse ning teeb vajadusel järeldusi/soovutusi								
<b>Seadused ja rakendusaktid</b>	Koostab avaliku teenistuse personalijuhtimise valdkonna rakendusakte	Osaleb nõukoja kaudu seadusloome protsessis, korraldab vajadusel arutelu-kaasamise valitsemisalas							