

# Avaliku teenistuse koolitussüsteemi ja arenguvajaduste analüüs

Esitlus Rahandusministeeriumis

04.11.2011



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

# Projekti tutvustus

- **Eesmärk:** analüüsida Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemi tänast korraldust, selle toimimist ning arenguvajadusi.
- **Meeskond:** Annika Uudelepp (Praxis, projekti koordinaator), Külli Sarapuu, Tiina Randma-Liiv, Merilin Metsma (TTÜ, avaliku halduse instituut).
- **Aeg:** märts-oktoober 2011.
- **Tulemus:** põhjalik analüüsiraport, mis:
  - ✓ kirjeldab ja hindab tänase Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteemi toimimist;
  - ✓ teeb ettepanekuid selle edasiarendamiseks;
  - ✓ pakub välja erinevad lahendusvõimalused koos nende tugevuste ja nõrkuste kaalumiseega.

# Mida analüüsisime?

- Täienduskoolituse **eesmärgid** ja roll avalikus teenistuses.
- Rahvusvahelised **trendid** avaliku teenistuse arendamisel.
- Rahvusvaheline **praktika** koolitussüsteemide organiseerimisel, sh viie välisriigi näited (Hollandi, Iirimaa, Norra, Sloveenia, Soome).
- Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemi **ülesehitus**, peamised osalised ja nende rollid.
- Eesti avaliku teenistuse koolituse **rahastamine**.
- Riigi arengu seisukohast peamised avaliku teenistuse koolitamise ja arendamise **vajadused** lühi- ja keskpikas perspektiivis.
- Eesti koolitussüsteemi **toimivus** avaliku halduse ees seisvate väljakutsete valguses.

# Koolitus

- **Avalike teenistujate teadmiste, oskuste ja võimete arendamine selleks, et:**
  - ✓ paremini täita olemasolevaid tööülesandeid;
  - ✓ mõista oma rolli riigi- või kohaliku omavalitsuse teenistujana;
  - ✓ olla valmis tulevaste tööülesannete täitmiseks avaliku halduse süsteemis.
- **Koolituse eesmärke aitab ellu viia avaliku teenistuse koolitussüsteem, mis moodustub:**
  - ✓ koolituskorralduse osalistest;
  - ✓ nende omavahelistest suhetest;
  - ✓ koolituseks eraldatud ressurssidest.

# Rahvusvaheline kogemus

- Avaliku teenistuse koolitussüsteemid **peegeldavad** avaliku halduse üldist ülesehitust ja tsentraliseerituse astet.
- Detsentraliseeritud AT süsteemiga riigid – olemas on **kesksed elemendid**, mis tagavad süsteemi ühtsuse ning sarnased tegutsemispraktikad.
- Kaalukas roll on kesksetel **koolitusinstitutsioonidel**, mis toimivad koordineeriva asutuse käepikenduse ning AT koolitus- ja arenduspoliitika elluviijatena.
- Jõulise reaktsioonina eelnevale AH detsentraliseerimisele on päevakorda kerkinud **ühtse valitsemise** teemad.
- Tunnetatud vajadus keskse **koordineerimise** ja ühtlustamise järele peegeldub ka koolitusteemades ja süsteemides.

# Eesti avaliku teenistuse koolitussüsteem

- On tugevalt **detsentraliseeritud**.
- Valdav enamus koolitustegevustest toimub **asutuste** tasandil.
- Süsteemi kui terviku seisukohast kõige kaalukam roll on koordineerijana **Rahandusministeeriumil**.
- Olulised **toimijad** ka Riigikantselei (TJKK) ja Siseministeerium ning Sisekaitseakadeemia Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus (ATAK).
- Rahandusministeeriumi olulisemad **instrumendid** on:
  - ✓ keskne koolitus;
  - ✓ koolitusinfo koondamine ja levitamine;
  - ✓ koostöö personali- ja koolitusjuhtidega.

# Koolituse rahastamine

- Peegeldab koolitussüsteemi üldist ülesehitust.
- 2010. aastal kulutati avaliku teenistuse koolituseks kokku ligikaudu **87 miljonit krooni**.
- Sellest 8,7 miljonit ehk **10%** kesksete koolitus- ja arendustegevustena.
- Riigikantselei tippjuhtide arendamise programm:
  - ✓ **3,5 miljonit krooni;**
  - ✓ sihtgrupp 88 tippjuhti + ca 50 järelkasvuprogrammis osalejat.
- Rahandusministeeriumi keskse koolituse programm:
  - ✓ **5,2 miljonit krooni;**
  - ✓ sihtgrupp kogu avalik teenistus: ca 23 200 riigiametnikku ja ca 5200 KOV ametnikku.

# Hinnang Eesti AT koolitussüsteemile

- AT koolitustegevus on **killustunud**, domineerib asutusekeskne vaade. Koostöö erinevate süsteemi osiste vahel on hektiline.
- Avaliku teenistuse kui terviku arendamise **strateegia puudub**.
- Koolitustegevuste kvaliteet on sõltuvuses asutustes olevast **kompetentsist** (mh “targa ostja” oskuste olemasolust).
- Palju **dubleerimist**, riik ostab sama koolitust sisse mitu korda.
- Ministeeriumid ei tegele süsteemselt **valitsemisala** personali arendamisega.
- **KOV tasandi** ametnike koolitus ja arendamine on süsteemse tähelepanuta.
- **Koolitusturg** on killustunud ning turul on **probleeme** mitmete AH-spetsiifiliste teemade pakkumisega.



# Koolitustegevused ja ühtne valitsemine?

- **Asutusekeskne** lähenemine ei soodusta ühtseks valitsemiseks vajalike kompetentside ja väärtuste arengut.
- Horisontaalseid koolitusvajadusi adresseerib RM **keskne koolitus**, kuid selle maht on ebapiisav: sihtgrupi kaetus läbi aastate 2,6 – 8,1%.
- Keskne **rahastamine** toetub ELi struktuuritoetustele (85% + 15%), mis toob kaasa:
  - ✓ projektipõhisuse;
  - ✓ suure halduskoormuse;
  - ✓ küsimused jätkusuutlikkuse osas.
- Rahandusministeeriumil keskse koordineerijana **puudub käepikendus** koolitus- ja arendusüksuse näol: RIHATO tegeleb suuresti korralduslike küsimustega.
- **ATAKi** eksisteerimine tänases vormis on küsitava väärtusega.

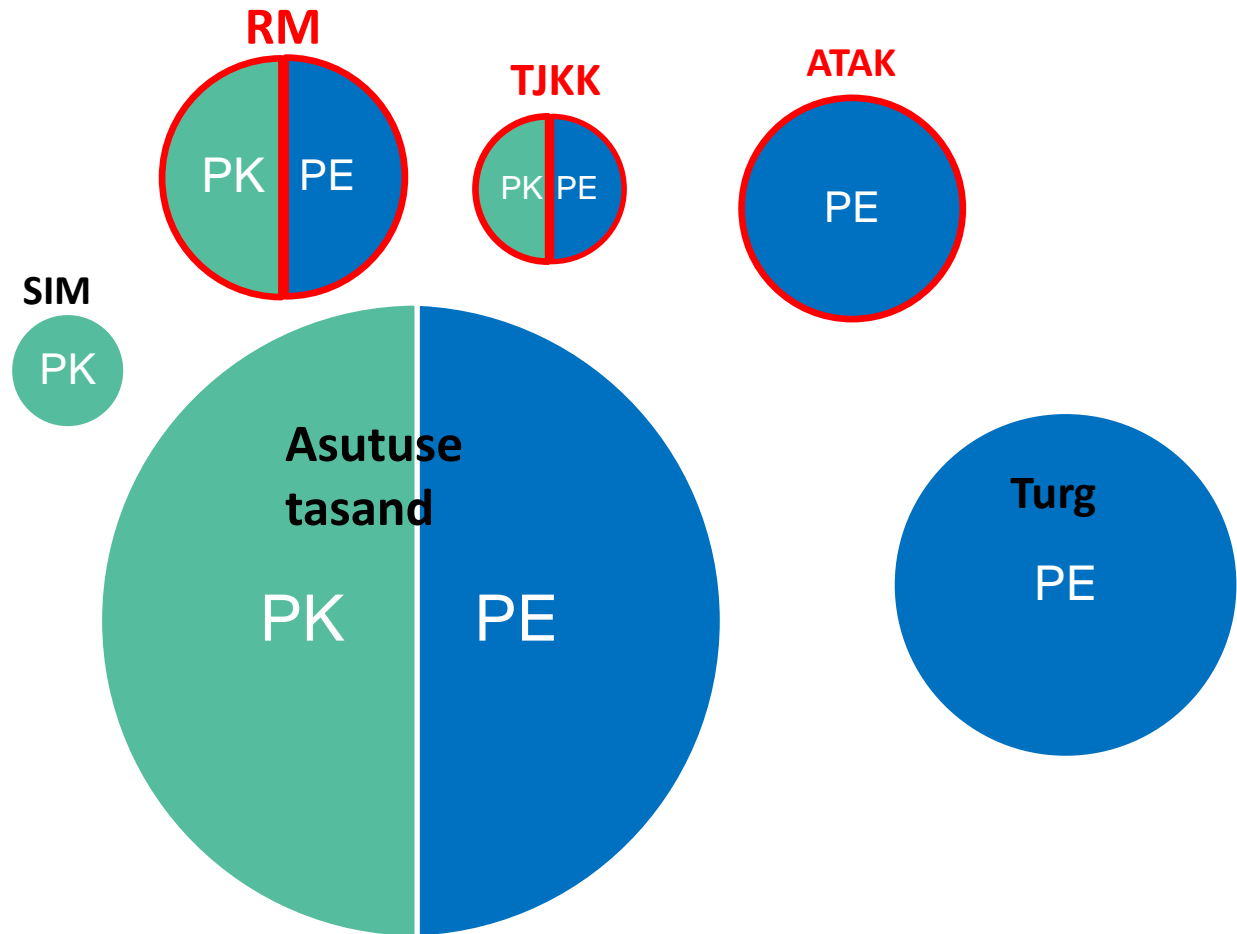
# Keskne koolitusinstitutsioon: rahvusvaheline praktika ja ATAKi eesmärgid vs tegelikkus

Rahvusvaheline praktika ATAKi põhimäärus	Tegelikkus
Keskse avaliku teenistuse koordineerija „käepikendus“	Väga lõdvalt seotud keskse avaliku teenistuse koordineerijaga
Kombinatsioon baasfinantseerimisest ja iseteenitud tulust	100% isemajandav
Koolituse pakkumine ja vahendamine	Koolituse vahendamine, puudub oma konkurentsieelis ja selge nišš koolitusturul
AH spetsiifiliste kompetentside koondamine	Majasisene kompetents puudub
Avalikku haldust ja halduspoliitikat puudutavate rakendusuringute läbiviimine	Rakendusuringuid ei ole läbi viidud
Lisaks koolitusele ka arendustegevus: nt uuema rahvusvahelise teadmise vahendamine	Arendustegevusega ei tegeleta
AT ülese koolitusvajaduse väljaselgitaja ja analüüsija	Puudub nii rahastamine kui võimekus
Koolitusmaterjalide väljatöötamine ja kättesaadavaks tegemine	Erandkorras, üksikutele asutustele
Koolitajate arendamine	Nõudlus ja rahastamine puuduvad, ebapiisav kontroll koolitajate kvaliteedi üle
Koostöö arendamine koolitus- ja teadusasutustega Eestis ja välismaal	Keskendumine suhetele üksikute koolitajatega, puudub koostöö ülikoolidega Eestis ja välismaal

# Institutsionaalsete lahenduste eeldused

- 1. Säilib detsentraliseeritud avaliku teenistuse koolituse, arendamise ja rahastamise süsteem:** lahendusvõimaluste esitamisel ei pakuta välja põhimõttelist pööret tsentraliseeritud avaliku teenistuse suunas.
- 2. Avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteemi koordineerimise ning ühtse toimimise tagamise kohustust täidab Rahandusministeerium** kui riigihalduse ja avaliku teenistuse arendamise eest vastutav asutus.
- 3. Säilib tippjuhtide arendamine selge prioriteedina:** tippjuhid on tervikliku valitsemise tagamise seisukohast kriitilise tähtsusega sihtgrupp ning neile suunatud arendustegevused vajavad ühtset ja süstemaatilist lähenemist ning ressurssidega kindlustamist.

# Institutsionaalne pool: poliitika kujundajad ja elluviijad



*Rohelisega: PK ehk poliitika kujundajad  
Sinisega: PE ehk poliitika elluviijad*

# INSTITUTIONAALSED LAHENDUSVARIANDID

## AT koolitus- ja arenduspoliitika kujundamise variandid

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

# Hallid lahtrid:

## reaalselt rakendamatud kombinatsioonid

### Lahtrite 3C ja 4C selgitus

- Praegusest TJKKst liiguks tippjuhtide alase arenduspoliitika väljatöötamine Rahandusministeeriumisse ja TJKK jätkaks üksnes koolitus- ja arendustegevuste korraldajana ilma omamata vastutust antud poliitika kujundamise eest.
- Tekib olukord, kus **kaovad ära TJKK Riigikantselei juures paiknemise eelised** nagu lähedus valitsuse strateegiliste eesmärkide seadmisele ja kõigi ministeeriumide suhtes neutraalne asukoht Riigisekretäri kui kõrgeima ametniku juures, mis on olulised just poliitika kujundamise puhul.

### Lahtri 5A selgitus

- Kui tekiks üks keskne koolitusinstitutsioon (st TJKK muutuks selle osaks), ei saa TJKK jätkata poliitika kujundamise rollidega tänasel kujul. Seega oleks *status quo* poliitika kujundamises välistatud.

# Punased lahtrid: ei võimalda märkimisväärsed arengut

## *Status quo* (lahtrid 1A, 1B, 1C, 2A, 3A, 4A)

- Tegu on sisuliselt **tänase olukorra jätkumisega** – st säilivad analüüsis tuvastatud probleemid: killustumise, osiste vahelise ebaselge tööjaotuse, vastutuse ning sisulise võimekuse probleemid ei lahene ei poliitika väljatöötamisel ega elluviimisel.
- Ainsad muudatused puudutaksid ATAKit: oluline kas õiguslikult kehtiva juhtimisskeemi reaalne töölepanek või ATAKilt teatud rollide äravõtmine.

## **Keskse koolitusüksuse rollide delegeerimine turule** (lahtrid 2B ja 2C)

- Tegu on olukorraga, kus küll tehakse muudatusi poliitika kujundamise osas, kuid poliitika elluviimise delegeerimine turule **ei võimalda lahendada põhimõttelisi probleeme** kompetentsi koondamisel avaliku teenistuse stabiilseks arendamiseks.
- Need variandid korrastaksid suhteid turul toimivate peamiste partneritega (sh ülikoolid, sihtasutused, koolitus- ja konsultatsioonifirmad), kuid säiliksivad samad riskid, mis on juba avaldunud ATAKi puhul.
- Ei võimaldaks üles ehitada stabiilset kompetentsikeskust, kes süsteemselt tegeleks AT koolituspoliitika elluviimisega.

# Kollane lahter: võimaldab teatud arengut

**Eraldi kesket koolitusinstitutsiooni ei looda**, kuid selle rolli osaliseks täitmiseks **luuakse RIHATO alla koolitusüksus**. Täpsustatud rollides ja terviklikumate eesmärkidega jätkaks nii RIHATO kui Riigikantselei TJKK. **ATAKi osas** on vajalik institutsionaalse ebaselguse lahendamine.

## **PLUSSID võrreldes praeguse olukorraga:**

- ✓ Tugevam avaliku teenistuse koolitus- ja arenduspoliitika elluviimisvõimekus RIHATOs.
- ✓ Võimalik selgemini eristada poliitika kujundamisega ja poliitika elluviimisega seotud ülesandeid, mis praegu on RIHATOs läbisegi.
- ✓ Head eeldused sujuvaks koostööks poliitika kujundaja ja elluviija vahel.
- ✓ Institutsionaalsete suhete korrastamine ATAKi osas.

## **MIINUSED:**

- ✓ RIHATO laiendamine ülesannetega, mis oma olemuselt ei kuulu ministeeriumisse: vastuolu põhimõttega, et ministeeriumid keskenduvad poliitika kujundamisele.
- ✓ Järelevalveprobleemid ja vastutusahela hägustumine: RIHATO kui poliitika kujundaja ja elluviija.
- ✓ RMs konkureeriksid tähelepanule ja ressursidele AT strateegiline arendus ja keskse koolitusüksusega seotud elluviimisülesanded.



# Rohelised lahtrid: võimaldavad olulist arengut (1)

## Kaks avaliku teenistuse koolitusinstitutsiooni (lahter 4B):

AT arendus- ja koolituspoliitika kaheks peamiseks kujundajaks jääksid RM ja Riigikantselei TJKK, samas koordineerivat rolli täidaks RM. RM valitsemisalasse loodaks **keskne koolitusinstitutsioon**, mis võimaldaks täita hulka erinevaid keskseid koolitus- ja arendusülesandeid. **TJKK säiliks** praegusel kujul. **ATAK vajab** institutsionaalseid muudatusi.

### PLUSSID võrreldes praeguse olukorraga:

- ✓ Kvalitatiivne areng ja avaliku teenistuse poliitika elluviimisvõimekuse oluline tõus.
- ✓ Tekkivale keskele koolitus- ja kompetentsikeskusele on võimalik anda sisuliselt täielik loend ülesannetest, mida sarnased kompetentsikeskused täidavad.
- ✓ Selge ülesannete ja vastutuse jaotus RM kui poliitika kujundaja ja loodava üksuse kui poliitika elluviija vahel, ei teki järelevalveprobleeme ega ministeeriumi kuhjamist täitevvõimu mittesisaldavate ülesannetega.
- ✓ Institutsionaalsete suhete korrastamine ATAKi osas.

### MIINUSED

- ✓ Vaja üleval pidada kahte kompetentsikeskust: kompetentside killustatus, oht tegevuste dubleerimiseks ja ressursside mitteoptimaalseks kasutamiseks.
- ✓ Kahe asutuse võimalik rivaliteet; vajalik on investeerida aega ja energiat kahe üksuse vahelisse koostöösse.

# Rohelised lahtrid: võimaldavad olulist arengut (2)

## Üks avaliku teenistuse koolitusinstitutsioon (lahtrid 5B ja 5C)

Luuakse üks AT koolitus- ja arenduspoliitikat elluviiv koolitus- ja kompetentsikeskus, mille koosseisus oleks ka praegu Riigikantselei juures paiknev TJKK. AT arendus- ja koolituspoliitika kujundab kas täielikult RM (lahter 5C) või RM koos Riigikantseleiga (lahter 5B). **ATAK vajab** institutsionaalseid muudatusi.

### PLUSSID

- ✓ Kvalitatiivne areng ja avaliku teenistuse poliitika elluviimisvõimekuse oluline tõus.
- ✓ Olemasoleva kompetentsi ja ressursside otstarbekam kasutamine võrreldes kahe keskse avaliku teenistuse koolituse- ja arenduspoliitika elluviijaga; asutustel üks selge partner.
- ✓ Selge ülesannete ja vastutuse jaotus: a) RMi kui poliitika kujundaja ja loodava üksuse kui poliitika elluviija vahel (variant 5C); b) RM ja RK kui poliitika kujundajate ja loodava üksuse kui poliitika elluviija vahel (variant 5B).
- ✓ Institutsionaalsete suhete korrastamine ATAKi osas.

### MIINUSED

- ✓ Töö tippjuhtidega kaugeneb Riigisekretärist ja VVst, mis võib ohtu seada tippjuhtide arendamise sidustamise valitsuse eesmärkidega.
- ✓ Struktuuriliste ümberkorraldustega kaasnev ebakindlus TJKK väljakujunenud meeskonnas ja oht, et kompetentsi kandvad töötajad võivad süsteemist lahkuda.

# Kokkuvõtteks

- Eesti avaliku teenistuse koolitus- ja arendussüsteem **vajab nii institutsionaalseid kui sisulisi** muutusi.
- **Keskse koolitusinstitutsiooni loomine** RM valitsemisalasse aitaks:
  - ✓ paremini kasutada ressursse;
  - ✓ toetada ühtse valitsemise saavutamist;
  - ✓ tulemuslikumalt arendada avalikku teenistust.
- **ATAKi** tänane ebaselge olukord **vajab lahendamist.**
- **ELi vahendite** olemasolul on mõistlik neid kasutada süsteemsete muutuste tegemiseks ja **süsteemi arendamiseks.**



1918  
TALLINNA  
TEHNIKAÜLIKOOL



Täname kaasa mõtlemast!  
Küsimused-kommentaariid?

Kylli.Sarapuu@ttu.ee  
Annika.Uudelepp@praxis.ee