

Avaliku teenistuse koolitussüsteemi ja arenguvajaduste analüüsi tulemustest

Valdade ja linnade päevad

13.02.2013



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Ülevaade analüüsitööst

- **Eesmärk:** analüüsida Eesti avaliku teenistuse täienduskoolitussüsteemi tänast korraldust, selle toimimist ning arenguvajadusi. Analüüsi tellis Rahandusministeerium.
- **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 kaalumiseks.

Mida analüüsisime?

- Täienduskoolituse **eesmärgid** ja roll avalikus teenistuses.
- Rahvusvahelised **treendid** 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** on ka Riigikantselei (TJKK) ja Siseministeerium ning Sisekaitseakadeemia Avaliku teenistuse arendus- ja koolituskeskus (ATAK).
- Rahandusministeeriumi olulisemateks **instrumentideks** on keskne koolitus, koolitusinfo koondamine ja levitamine ning koostöö personali- ja koolitusjuhtidega.
- ELi **struktuuritoetuste** abil on süsteemi oluliselt arendatud ning pakutud loetelu väga vajalikke koolitusi.
- **Tippjuhtide** osas on olemas terviklik kompetentsimudel ning toimiv hindamissüsteem.

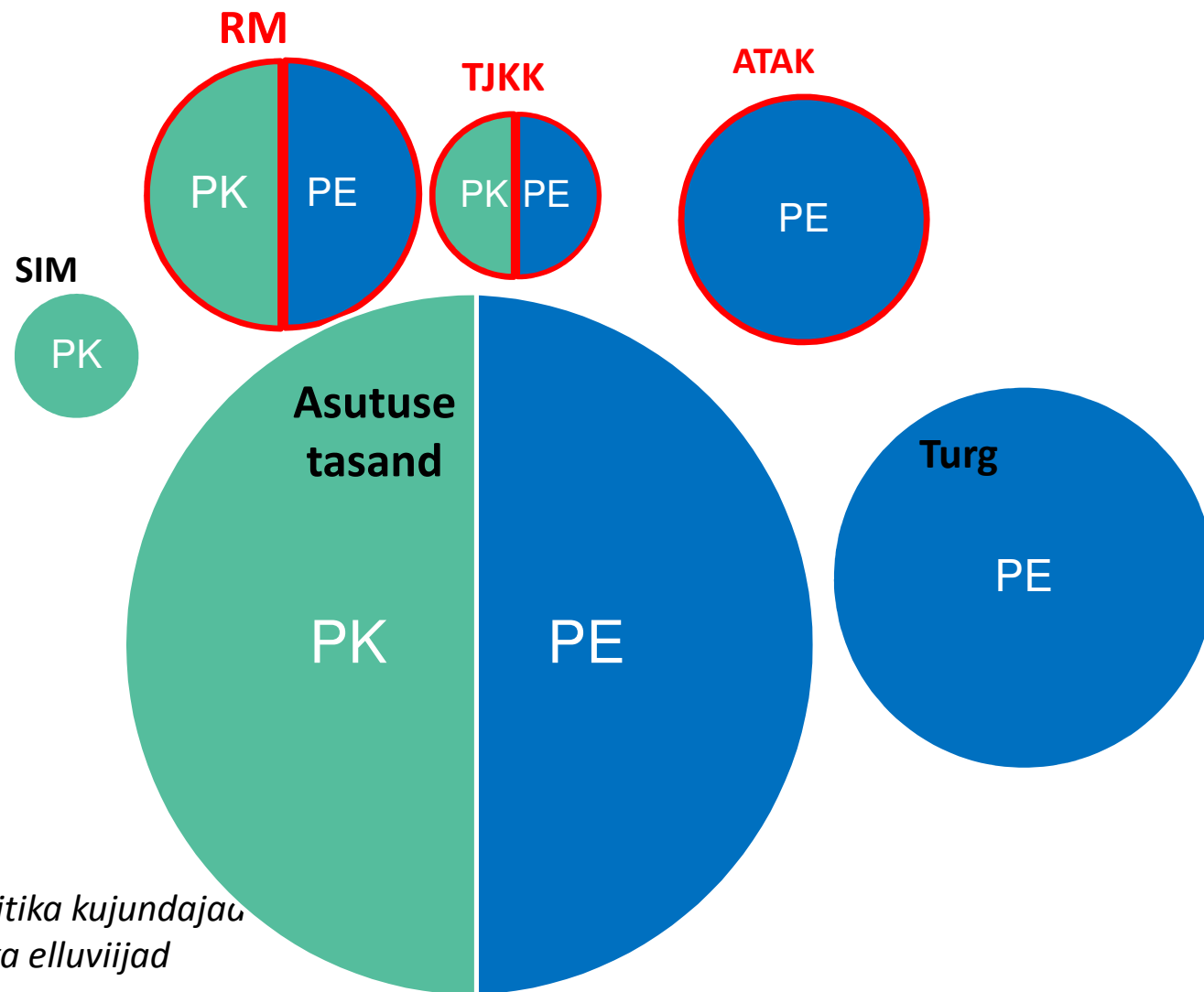
Koolituse rahastamine

- 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.

Eesti AT koolitussüsteemi probleemid

- AT koolitustegevus on **killustunud**, domineerib asutusekeskne vaade.
- **Koostöö** erinevate süsteemi osiste (Rahandusministeerium – Riigikantselei – asutused) vahel on hektiline.
- Avaliku teenistuse kui terviku arendamise **strateegia puudub**.
- Koolitustegevuste kvaliteet on sõltuvuses asutustes olevast **kompetentsist** (mh “targa ostja” oskuste olemasolust).
- 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.

Institutsionaalne pool: poliitika kujundajad ja elluviijad



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

Koolitustegevused ja ühtne valitsemine?

- **Asutusekeskse** lähenemise domineerimine 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 ja küsimused jätkusuutlikkuse osas.
- **Tippjuhtide** arendustegevustes osalemine põhineb vabatahtlikkusel.
- Rahandusministeeriumil keskse koordineerijana **puudub käepikendus** koolitus- ja arendusüksuse näol. RIHATO tegeleb suuresti korralduslike küsimustega.
- **ATAKi** eksisteerimine tänases institutsionaalses 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 rakendusüringute läbiviimine	Rakendusüringuid 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

AT koolitussüsteemi arendamise võimalused

- Raporti **4. peatükk**: soovitud ja võimalikud institutsionaalsed lahendused.
- **Soovitud** nelja teema lõikes – üldised, keskne koordineerimine ja koolitus, tippjuhtide arendamine, asutuse tasandi koolitus.
- Üldsoovitud:
 - ✓ koostada avaliku teenistuse strateegiline **arengukava**, et seostada koolitustegevused AT kui terviku arendamise eesmärkidega;
 - ✓ jätkusuutlikkuse tagamiseks vaadata üle koolitussüsteemi **rahastamine** ja selle eesmärgid;
 - ✓ turutõrgete vähendamiseks ning keskse koordineerija koolituspoliitika elluviimise hoobadega kindlustamiseks luua AT **koolitus- ja kompetentsikeskus**.

Soovitused keskse koordineerimise ja koolituse osas

- ✓ Jätkata kesksete koolitustegevustega ning tugevdada **keskse koordineerija** rolli AT strateegilisel arendamisel (vastutus, hoovad, ressursid);
- ✓ luua süsteemid keskse **koolitusvajaduse** hindamiseks ning kesksete koolituste **tulemuslikkuse** hindamiseks;
- ✓ mõelda paremini läbi **Koolitusjuhtide Kogu** roll ja tegutsemispõhimõtted AT koolitussüsteemi osisena;
- ✓ määratleda vastutus **KOV ametnike** arendusküsimustega tegelemise eest;
- ✓ luua kesksel tasandil kompetents ja võimalused asutuste **nõustamiseks** koolituste planeerimisel ja elluviimisel;
- ✓ ajakohastada **õppematerjalid** AT baaskompetentside osas;
- ✓ luua süsteemne **klassifikaator** koolitusstatistika kogumise osas;
- ✓ toetada süstemaatiliselt ametnike **mobiilsust**.

Soovitused tippjuhtide arendamise osas

- ✓ Jätkata **tippjuhtide** arendamist AT prioriteedina;
- ✓ suurendada selle institutsionaliseeritust läbi selge **õigusliku baasi** andmise ning läbi koolitustegevuste **süsteemsuse** ja läbipaistvuse suurendamise;
- ✓ rakendada tippjuhtide arendamisel teatud **kohustuslikke** elemente;
- ✓ laiendada arutelupinda tippjuhtide **koolitusvajaduse väljaselgitamisel**;
- ✓ hinnata vahetumalt tippjuhtide **arengut**;
- ✓ **avalikustada** süstemaatiliselt tippjuhtide arendamisega seotud informatsiooni (mitte isikute tasandil);
- ✓ käsitleda ka **keskastmejuhte** ühe koolitus- ja arendustegevuste prioriteetse sihtrühmana;
- ✓ otsustada kes ja kuidas tegeleb **KOV tippjuhtide** arendamisega.

Soovitused asutuste tasandi koolituse osas

- ✓ **Ministriumidel** võtta koolitus- ja arendustegevustes aktiivsem **roll** oma valitsemisala arengute suunamise eest;
- ✓ asutustel laiendada oma personali **koolitusvajaduste väljaselgitamise** baasi;
- ✓ arendada asutuste võimekust olla koolituste **“tark tellija”**;
- ✓ pöörata enam tähelepanu koolitus- ja arendustegevuste **tulemuslikkuse** süstemaatilisele hindamisele;
- ✓ täpsustada asutustevahelisi avaliku teenistuse **sisekoolituse** põhimõtteid;
- ✓ parandada asutustevahelist **koostööd** ning **parimate praktikate** levikut koolituste läbiviimisel ja arendustegevuste kavandamisel;
- ✓ kasutada AT täienduskoolituses paremini ära **e-õppe** ja **iseseisva õppe** potentsiaali.

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



Täna kaasa mõtlemast! Küsimused-kommentaariid?

Analüüsi aruanne leitav:

<http://www.praxis.ee/index.php?id=950>

Annika.Uudelepp@praxis.ee