

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Signe Usar

**AMETIKOHTADE KLASSIFITSEERIMISE RAKENDAMINE MINISTEERIUMI  
PALGAASTMESTIKU KUJUNDAMISEL: KESKKONNAMINISTEERIUMI JA  
RAHANDUSMINISTEERIUMI NÄIDE**

Magistritöö

Juhendaja: Cerlin Pesti

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

*Autor Signe Usar*

“ ..... “ ..... 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

*Juhendaja Cerlin Pesti*

“ ..... “ ..... 2015

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

## **Lühikokkuvõte**

2013. aastal avalikus teenistuses läbiviidud reform muutis oluliselt avaliku teenistuse palgakorraldust, jättes palgasüsteemide kujundamise peamiselt asutuste vastutada. Samuti tehti riigi ametiasutustele kohustuslikuks klassifitseerida asutuse teenistuskohad teenistusgruppidesse, millega on detsentraliseeritud palgakorralduses loodud keskne kontrollimehhanism palgakulude juhtimise ühtlustamiseks. Teenistusgrupid võimaldavad kaardistada sarnast tööd tegevad ametikohad ning saada seeläbi informatsiooni palgatasemete kohta nii avalikus teenistuses kui erasektoris. Ametiasutused võivad teenistusgruppide kaudu saada infot rakendada ka palgaastmestiku kujundamiseks. Magistritöö eesmärgiks on analüüsida teenistusgruppide tegelikku rakendatavust ministeeriumi kui ühe avaliku teenistuse organisatsiooni palgaastmestiku kujundamisel ja hinnata, mil määral on teenistusgruppidesse klassifitseerimine sobiv alus õiglaselt tajutava palgaastmestiku arendamiseks ministeeriumis. Teenistusgruppidesse liigitamise praktikat on analüüsitud Keskkonnaministeeriumi ja Rahandusministeeriumi näitel. Magistritööst selgub, et antud ministeeriumid kasutavad teenistusgruppe oma palgaastmestike ja palgatasemete kujundamisel, sest need aitavad kaasa palgataseme võrreldavuse ja konkurentsivõimelisuse saavutamisele. Samas rakendavad ministeeriumid teenistusgruppe palgapoliitiliste eesmärkide tõttu erinevalt, mis toob kaasa kahe ministeeriumi sarnaste tööde palgatasemete erisused. Ilmesid ka mitmed teenistusgruppide rakendamise probleemid, millest peamiseks on kommunikatsioon ametnikele, mis muudavad teenistusgruppide rakendamise palgaastmestiku kujundamisel ametnike jaoks läbipaistmatuks ja sellega kaasneva halduskoormuse ametnike vaatenurgast kasutuks.

*Ametikohtade klassifitseerimine, teenistusgrupid, õiglane palgakorraldus*

## Sisukord

Lühikokkuvõte .....	3
Sisukord.....	4
Sissejuhatus .....	5
1. AMETIKOHTADE KLASSIFITSEERIMINE.....	8
1.1 Ametikohtade klassifitseerimine kui õiglase palgasüsteemi alus.....	8
1.2 Ametikohtade klassifitseerimise kasutamine palgaastmestiku kujundamisel .....	9
1.3 Ametikohtade klassifitseerimise protsess õiglase palgaastmestiku kujundamiseks .....	12
1.4 Ametikohtade klassifitseerimine ja palgakorraldus avalikus teenistuses .....	14
1.4.1 Ametikohtade klassifitseerimist mõjutavad väikeriikide administratsiooni erisused.....	16
2. AMETIKOHTADE KALSSIFITSEERIMINE KESKKONNAMINISTEERIUMIS JA RAHANDUSMINISTEERIUMIS .....	18
2.1. Eesti avalik teenistuse süsteem, ametikohtade klassifitseerimine ja palgakorraldus .....	18
2.2. Metoodika kirjeldus.....	21
2.3. Ametikohtade klassifitseerimise kasutamine ministeeriumi palgaastmestike kujundamisel ning palgatasemete määratlemisel.....	22
2.3.1 Klassifitseerimise eesmärk ja teenistusgruppide rakendamine .....	23
2.3.2 Klassifitseerimise vajalikkus ning hinnang klassifitseerimise ühtsuse tagamisele .....	25
2.4. Ametikohtade klassifitseerimise protsess ning hinnang selle õiglusele .....	27
2.4.1. Ametijuhendite aja- ja asjakohasus .....	27
2.4.2. Juhtide ja töötajate kaasatus ning vajalike tugisüsteemide olemasolu .....	28
2.4.3 Klassifitseerimise kommunikatsioon, läbipaistvus ning õiglus.....	30
2.4.4 Klassifitseerimisel esinenud probleemid .....	32
3. JÄRELDUSED .....	34
Kokkuvõte.....	38
Summary .....	40
Kasutatud kirjandus.....	42
LISAD .....	50
Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud .....	50
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused .....	51

## Sissejuhatus

Tänapäeval sunnib kvalifitseeritud tööjõu nappus ning tööandja konkurentsivõime hoidmine avalikku sektorit jäljendama erasektori palgasüsteeme. (Reilly 2003; Risher 2011) Palgasüsteemid peavad kiiresti muutuva keskkonnaga kohanemiseks olema paindlikud (Risher 2011, 29) ning palgad peavad avalikus teenistuses olema mõistlikult konkurentsivõimelised olukorras, kus tööd valitsusasutustes võrreldakse üha rohkem tööga erasektoris (Randma-Liiv, Järvalt 2011, 45).

Palgasüsteemide kujundamisel on oluliseks väljakutseks õiglustunde tagamine, see tähendab leida tasakaal palkade sisemise ja välise õigluse tagamisel. Tuleb saavutada palgad, mis on seotud tehtava tööga ja ametikoha väärtusega organisatsiooni sees, kuid oleksid ka konkurentsivõimelised, vaadates, millised on tööturul maksavad palgatasemed. (Risher 2011) Õiglust palgasüsteemis ja õiglase palgaastmestiku arendamist selle raames aitab tagada ametikohtade klassifitseerimine, mis on üks ametikohtade hindamise meetoditest (Armstrong, Murlis 2007), tehes kindlaks sarnaste tööde grupid, mille palgatase peaks olema sarnane lähtuvalt töö iseloomust ja selle keerukusest. (Caruth, Handlogten 2001, 83; Siegel 2010, 640)

Eesti avalikus teenistuses viidi 2013. aastal läbi reform, mis oluliselt muutis avaliku teenistuse palgakorraldust, samas säilitas vana korraga mitteformaalselt kujunenud palgaotsuste detsentraliseerituse. Reformi käigus kaotati keskne palgaastmestik ning kõik ametiasutused peavad kehtestama oma palgaastmestiku. Selle tulemusena on juhtidel palgataseme määramisel suurem vabadus, mis aitab tagada paindlikkust, et paremini reageerida tööturul toimuvale. (Lang, *et al* 2013, Pesti 2013, 23) Riigi ametiasutustele (va põhiseaduslikele institutsioonidele) tehti kohustuslikuks klassifitseerida oma teenistuskohad (nii ameti- kui töökohad) riigi poolt kujundatud teenistusgruppidesse. (Pesti 2013, 23)

Teenistusgruppidesse liigitamise peamiseks eesmärgiks on olnud tagada sarnast tööd tegevate ametikohtade palgatasemete võrreldavus riigi ametiasutuste vaheliselt, asutuste siseselt ja ka

erasektori palgaturuandmetega ning aidata seeläbi langetada palgakulude juhtimiseks vajalikke otsuseid. Teenistusgruppidesse klassifitseerimist võib asutus kasutada ka asutuse palgaastmestiku kujundamiseks (Lang *et al.* 2013, 44), pakkudes seeläbi lihtsamat ja kiiremat ametikohtade hindamise süsteemi. Ametiasutused saavad kasutada kahte erinevat meetodikat palgaastmestiku arendamiseks, mille tulemuseks on karjääriperede või tööperede meetodikal põhinevad palgaastmestikud. (vaata Armstrong, Murlis 2007, 219-220)

Olukorras, kus juhtide suva ning diskretsioon asutuste palgatasemete üle on väga suur, on käesoleva magistritöö eesmärgiks analüüsida teenistusgruppide tegelikku rakendatavust ministeeriumi kui ühe avaliku teenistuse organisatsiooni palgaastmestiku kujundamisel ja hinnata, mil määral on klassifitseerimine sobiv alus õiglaselt tajutava palgaastmestiku arendamiseks ministeeriumis. Eesmärgi täitmiseks analüüsitakse töös,

- a) kas ja kuidas rakendavad ministeeriumid teenistusgruppe palgaastmestiku kujundamisel ja palgatasemete määramisel ning
- b) milline on juhtide ja töötajate hinnang teenistusgruppide rakendamisele palgaastmestiku õigluse tagamisel.

Tegemist on kvalitatiivse analüüsiga. Töö hindab teoreetilise raamistiku taustal teenistusgruppide kasutamise kogemust Keskkonnaministeeriumi ja Rahandusministeeriumi näitel. Klassifitseerimise sobilikkust analüüsitakse eelkõige läbi õiglustunde, mida aitab hinnata töötajate arusaam süsteemist. Teenistusgruppide rakendamise praktika analüüs põhineb analüüsitavates ministeeriumides läbiviidud poolstruktureeritud intervjuudel. Antud töö ei võimalda teha lõplikke järeldusi teenistusgruppide sobilikkusest ministeeriumi palgakorralduse korrastamisel, vaid pigem anda teoreetilisest raamistikust ja organisatsiooni eripäradest lähtuvaid tõlgendusi.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Töö esimeses osas antakse ülevaade ametikohtade klassifitseerimise olemusest õiglase palgasüsteemi arendamisel ning milliseid palgaastmestikke saab klassifitseerimise alusel kujundada. Seejärel kaardistatakse olulised etapid klassifitseerimise protsessis õigluse tagamiseks ja probleemid, mis õiglust võivad vähendada. Seejärel tuuakse välja klassifitseerimist mõjutavad aspektid ning palgakorraldus avalikus teenistuses. Töö teise osa moodustab Eesti juhtumi empiiriline analüüs. Tutvustatakse kõigepealt Eesti avaliku teenistuse ja selle palgakorralduse süsteemi ning teenistusgruppidesse klassifitseerimise

kasutamise otstarvet, millele järgneb metoodika kirjeldus. Seejärel tuuakse välja Keskkonnaministeeriumi ja Rahandusministeeriumi teenistusgruppide rakendamise praktika palgaastmestiku kujundamisel ning töötajate hinnangust lähtuv klassifitseerimise protsessi õigluse analüüs. Kolmandas osas tehakse kokkuvõtvad järeldused, seostades empiirilise analüüsi tulemusi teoreetilise raamistikuga.

Autor tänab juhendajat ja kõiki intervjuudes osalenuid olulise panuse eest magistritöö valmimisse.

## 1. AMETIKOHTADE KLASSIFITSEERIMINE

### 1.1 Ametikohtade klassifitseerimine kui õiglase palgasüsteemi alus

Töötajate motivatsiooni-alaste uuringute kohaselt on töötajate üheks oluliseks motivaatoriks ja tööga rahulolu aluseks õiglane palk ehk saada teiste töötajatega võrreldes sarnase töö eest sarnast tasu. (Williams *et al.* 2006) Ebaõiglaseks tajutav palk võib viia rahulolematusele ning väiksema tööalase panusele. Kuigi standardid ja arusaam õiglasest palgast on inimeseti erinevad (Locke, Henne 1986 viidatud Locke, Latham 1990, 243), saavad tööandjad õiglustunde parendamiseks erinevate tööriistadega palju ära teha.

Milkovich *et al.* (2011) sõnul käsitletakse palgasüsteemides õiglust üldjuhul läbi kahe palgapoliitika suuna – sisemine õiglus ja väline õiglus (vt. täpsemat seletust järgmises peatükis). Nii sisemiselt kui ka väliselt õiglase palgasüsteemi loomise aluseks on ametikohtade hindamine (Armstrong 2010; Milkovich *et al.* 2011), mis loob palgaga seotud otsuste tegemiseks vajaliku raamistiku. Ametikohtade hindamine on protsess, kus kindla meetodika ja põhimõtete alusel määratletakse tööde suhteline väärtus ning nende omavaheline hierarhia (Armstrong 2010, 236; Hume 1998, 118; Milkovich *et al.* 2011, 129). Seeläbi on hindamise peamiseks eesmärgiks pakkuda objektiivset alust tööde grupeerimiseks, vajalikku informatsiooni õiglase palgaastmestiku kujundamiseks ning võimaldada võrdväärsete tööde võrdlemist nii organisatsiooni sees kui laiemalt tööturuga. (Armstrong, Murlis 2007, 131)

Ametikohtade hindamiseks on mitmeid meetodeid ning üks enamlevinud neist on Milkovich, *et al.* (2011, 134) sõnul ametikohtade klassifitseerimine, mis on laialdaselt kasutusel leidnud ka avalikus sektoris (Caruth, Handlogten 2001, 83; Heneman 2003, 47; Jensen 1978, 260; Milkovich, Newman 1990, 473; Pollack *et al.* 2002; Risher 2013, 188). Ametikohtade klassifitseerimine hõlmab endas ametikohtade grupeerimist sarnaste tööde klassidesse (Caruth, Handlogten 2001,83), mida sageli nimetatakse töö- või karjääriperedeks (ingl.k. *job or career families*)



Ametikohad klassifitseeritakse vastavalt töö sisule ja ülesannetele ning ka töö keerukusele (Caruth, Handlogten 2001, 83; Foster 2010, 590; Jensen 1978, 261, 266, Siegel 2010, 640), seega tööde klassid ehk töö- või karjääripered koosnevad ühe funktsiooni või tegevusvaldkonna töödest. (Armstrong 2010, 308; Reilly 2004, 1). Tööde klasse iseloomustab, et ühe pere tegevused ja nõutud baasteadmised ning oskused on sarnased, kuid pere sees on tasemed, kus vastutusmäär ning nõutud teadmiste, oskuste ja kompetentside tase erineb. (Armstrong 2010, 308-311) Näiteks turundus, finants, IT ja personalijuhtimine moodustavad eraldi pered. Tüüpiliselt on tasemeid 5-8, kuid nende arv erinevates peredes võib varieeruda. (Armstrong 2010, 308-309; Reilly 2004, 1) Kuna ühe klassi taseme sees olevaid töid käsitletakse kui võrdseid, olles oma sisult sarnased, peaksid need tööd mitmete autorite sõnul saama ka sarnast tasu. (Jensen 1978, 266; Milkovich *et al.* 2011, 138; Siegel 2010, 637)

Klassifitseerimise eeliseks teiste hindamismeetodite ees, nt samuti laialdaselt kasutatav analüütiline punktfaktormetod, on selle paindlikkus ning väiksem administratiivkoormus. (Caruth, Handlogten 2001, 85; Ingster 2008, 100, Reilly 2004, 6) Kuna klassifitseerimine toimub kirjelduste alusel ning töid hinnatakse mitteanalüütilisele ametikohtade hindamisele omaselt tervikuna (Armstrong 2010, 243), välditakse seeläbi analüütilisele ametikohtade hindamisele omast detailset punktide andmist ega hinnata, mis ulatuses kindlad hindamise aluseks olevad kriteeriumid ametikohas esinevad (Reilly 2004, 6). Ametikohtade hindamiseks võrreldakse klassifitseerimisel ametikoha kirjeldust klasside ja tasemete kirjeldustega ning paigutatakse töö neist kõige sobivamasse. (Armstrong *et al.* 2003; Armstrong 2010, 243; Caruth, Handlogten 2001, 83; Milkovich *et al.* 2011, 136) Kirjeldused on kui standardid hindamiseks, mis hõlmavad endas ametikoha nimetust, töö olemust ja keerukust (Siegel 2010, 640), kujundades seeläbi klassifitseerimise aluseks oleva klassifikaatori, mille asutus võib ise välja töötada või kasutada olemasolevat ning teiste asutuste poolt rakendatavat klassifikaatorit. (vt. Pollack *et al.* 2002)

## **1.2 Ametikohtade klassifitseerimise kasutamine palgaastmestiku kujundamisel**

Armstrong'i (2010) sõnul koosnevad palgaastmed sarnase sisu ja väärtusega (st vastutus, keerukus, nõuded jms) töödest, mis hierarhiasse asetatuna moodustavad palgaastmestiku. Igale palgaastmele määratakse kas kindel palgamäär või palgavahemik (Armstrong 2010, 291-293), seega näitab palgaastmestik rahalist suhet erinevate tööde vahel ühes organisatsioonis. Selle kohaselt annavad klassifitseerimisel kujunenud tasemed, kus ühe taseme sees olevad ametikohad on sisult sarnased, aluse palgaastmestiku kujundamisele. (*Ibid.*, 308)

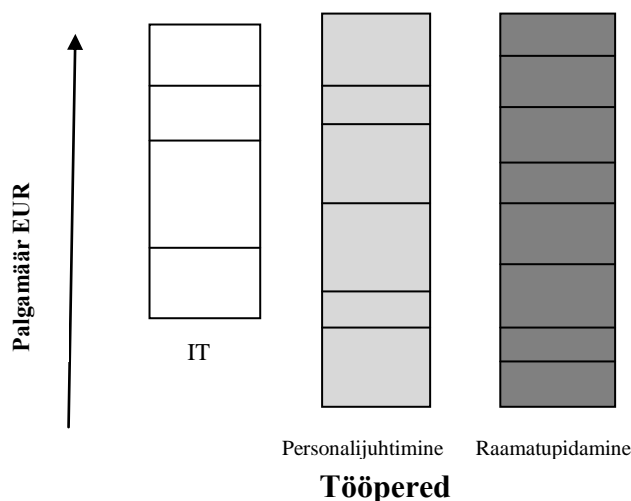
Klassifitseerimise alusel palgaastmestiku kujundamisel tuleb asutusel valida, kumba eespool mainitud palgapoliitikat asutus tähtsamaks peab – sisemist õiglust või välist õiglust. Sisemise õigluse kohaselt peab tasu olema vastavuses tehtava tööga ja ametkoha väärtusega organisatsiooni sees ning palgaastmestiku kujundamisel lähtutakse organisatsioonisisestest palgatasemetest, mis tõusevad vastavalt vastutuse ning sellest tulenevate nõuete kasvuga (Milkovich *et al.* 2011, 19,69; Risher 2011, 21). Välist õigluse korral võrreldakse palgamäärasid konkurentide poolt sarnaste tööde eest makstavate palgamääradega mis võimaldab organisatsioonis tagada tööturuga konkurentsivõimelise tasu, seega palgaastmestiku kujundamisel lähtutakse palgaturu palgatasemetest. (Leavitt, Morris 2008, 179, 187; Milkovich *et al.* 2011, 20) Klassifitseerimise tulemusena kujunevad palgaastmestikud võivad olla kas karjääriperede või tööperede meetodikal põhinevad. (vt Armstrong, Murlis 2007, 229)

Sisemise õigluse aitab tagada karjääriperede meetodika. (Longo 2014) Karjääriperede puhul on kõikidel peredel ühine palgaastmestik, mis aitab tagada organisatsioonisisese õiglustunde läbi erinevate karjääriperede omavahelise võrreldavuse ning töötajate mobiilsuse erinevate karjääriperede vahel. Ühel palgaastmel olevate erinevate perede palgatase ning tööde väärtus on sama. Ühisele palgatasemele kuulujate määratlemiseks hinnatakse üldjuhul erinevate tööde klasside kõik tasemed analüütilise ametikohtade hindamise kaudu ning antakse tasemetele punktväärtused. Sarnase punktväärtuse saanud erinevate tööde klasside tasemed moodustavad ühe palgaastme (Armstrong; Murlis 2007, 220, 237; Longo 2014, 263, 266), mida illustreerib joonis 2. Karjääriperede meetodika sobib asutustele, kus on spetsiifiline tööjõud, millele sarnast tegevusvaldkonda on tööturult palgavõrdluste tegemiseks raske leida ning kus töötajate süsteemis hoidmiseks on vajalik rakendada karjäärisüsteemi põhimõtteid (Armstrong, Murlis 2007, 222-223) (nt politsei, kaitseväge, vanglateenistus jne).

1250-1500				2500-3700
1000-1249				1900-2900
800-999				1400-2000
600-799				900-1500
450-599				800-1300
300-449				600-1150
200-299	Administreerimine			500-1035
100-199		Personalijuhtimine		355-600
			IT	
<b>Ametikohtade hindamise punktid</b>	<b>Karjääripered</b>			<b>Palgamäärad EUR</b>

**Joonis 1.** Karjääriperede palgaastmestik (Armstrong, Murlis 2007, 219 baasil autori koostatud)

Tööperede lähenemise kasuks otsustatakse, kui soovitakse kehtestada tööturu palgamääradega ehk välise õiglusega kohanduv paindlik palgasüsteem. Tööperede palgaastmestiku korral on igal perel eraldiseisvad palgaastmestikud ja palgavahemikud (vaata Joonis 3), mis võtavad arvesse tööturu palgamäärasid. Tööperede vahel ei pruugi olla kattuvust, mis aitab tagada kiire kohanemise tööturu muutustega, hoida seeläbi palgatasemeid paindlikena ning pakkuda vajalike oskustega inimeste ligi meelitamiseks ning hoidmiseks konkurentsivõimelist palka. Tööperede meetodika sobib asutustele, mille tööjõud ei ole asutuse-spetsiifiline ning tööturult võib leida võrreldavate andmete saamiseks sarnase töö tegijaid. Lisaks sobib tööperede meetodika organisatsiooni, kus vajalikuks ei peeta sisemiste karjääriteede arendamist ning ka kõrgematele ametikohtadele võib värvata inimesi väljastpoolt organisatsiooni. Tööperesid ei saa organisatsioon kirjeldada ise, vaid peab rakendama tööturul laiemalt kasutatavat klassifikaatorit. (Armstrong, Brown 2006, 128; Armstrong 2010, 315; Longo 2014, 263-265; Reilly 2004, 4-5, 21; Suff, Reilly 2007, 1, 10, 17; Wright 2004, 77)



**Joonis 2.** Tööpere palgaastmestik (Armstrong, Murlis 2007, 221 baasil autori koostatud)

Mõlemal meetodikal esineb probleeme. Kuna tööperede meetodika korral on palgatasemed tugevalt mõjutatud tööturu tegevusvaldkondade palgaerisustest, võivad sarnase vastutusega ja väärtusega, kuid erinevate tegevusvaldkondade ametikohad (nt IT-spetsialist võrrelduna sotsiaalhoolekande spetsialistiga) saada märkimisväärselt erinevat palka (Armstrong 2010, 315-316), mis lõhub oluliselt asutuse sisemist õiglust. Välise õigluse tagamiseks on vajalikud kvaliteetsed palgaturu andmed (Milkovich *et al.* 2011, 239), kuid tööperede korral võib probleemiks olla turuvõrdluste madal kvaliteet ning sobivate võrdlusandmete vähesus või puudumine (Reilly 2004, 14). Samuti võib osadel organisatsioonidel palgaturu muutustega

kaasaskäimine olla raske, kuna puuduvad eelarvelised võimalused või ei soovita lõhkuda sisemist õiglust. (Reilly 2004, 14) Samas karjääriperede lähenemise puuduseks on, et karjääripered ei võimalda palgatasemete kujundamisel arvesse võtta palgatuumäärasid (Armstrong, Brown 2006, 128), mistõttu ei ole tagatud palkade konkurentsivõime või makstakse liiga kõrgeid palku. Mõlema meetodika korral saab puudusena välja tuua palgasüsteemi väljatöötamis- ja haldamisraskused ning töötajatele selgitamise keerukuse (Armstrong 2010, 316).

Töö- ja karjääriperedele omaseid probleeme saab vähendada kahe süsteemi omavahelise kombineerimisega. Armstrong'i ja Murlis'e (2007, 226, 240) väitel tuleb palgaastmestikku disainida lähtuvalt organisatsiooni kultuurist, väärtustest ja vajadustest, mistõttu täiesti puhtaid, ainult ühte või teist klassifitseerimise meetodikat rakendavaid palgasüsteeme pole olemas.

### **1.3 Ametikohtade klassifitseerimise protsess õiglase palgaastmestiku kujundamiseks**

Selleks, et ametikohtade klassifitseerimine annaks sobiliku aluse võimalikult õiglase palgaastmestiku kujundamiseks, on erinevad autorid välja toonud mitmeid aspekte, mida klassifitseerimise protsess sisaldama peab. Klassifitseerimisel on peamiseks sisendiks ametikohtade kirjeldused (Ingster 2008, 98; Milkovich *et al* 2011, 131), kus on välja toodud tööülesanded, alluvus, vastutuse ulatus ning ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised, oskused, omadused jms, mistõttu toob Sibbald (1993, 242) välja vajaduse tagada ametikohtade kirjelduste ajakohasus ja korrektsus võimalikult objektiivseks klassifitseerimiseks. See eeldab kvaliteetset tööanalüüsi läbiviimist, mis kogub andmeid ametikohtade peamistest ülesannetest ning aitab selgitada välja sarnasused ja erinevused erinevate ametikohtade sisus (Kumsiek 1982, 32; Sibbald 1993, 242).

Süsteemi edukaks toimimiseks on vajalik ka teatav tugisüsteemi olemasolu. (Heneman 2003, 61) See eeldab näiteks koolituste olemasolu, et hindajatel oleksid teadmised hindamisinstrumentidest ja protsessidest ning teadmised, kuidas kõrvalekaldeid vältida. (Armstrong, Murlis 2007, 142, 157; Heneman 2003, 61; Madigan 1985, 3) Lisaks peab tugisüsteem endas hõlmama keerukate ning vaidlusi tekitavate küsimuste lahendamise protseduuri ja reegleid (Heneman 2003, 61; Penner 1983, 271), nagu näiteks, millal on ametikohad piisavalt sarnased, et paigutada neid ühte kategooriasse (Crenshaw, McCullough 2010, 122) või mida teha juhul kui üheselt sobivat töö

klassi ametikohale ei ole (Heneman 2003, 51). Samuti tõuseb klassifitseerimise usaldusväärsus, kui hindamisprotsessi kaasatakse vahetuid juhte ja töötajaid. (Milkovich, Newman 1990, 152)

Milkovich *et al.* (2011, 150) toovad välja, et hindamise protsessi õigluse tagamiseks on vajalik saavutada töötajate ja juhtide pühendumine, usaldus ja tulemuste tunnustamine. Tulemustega ollakse nõus, kui ollakse nõus reeglitega ja usutakse, et neid on õiglaselt rakendatud (*Ibid.*, 131). Seetõttu on klassifitseerimisel oluline kommunikatsioon, mis peaks toimuma kogu protsessi vältel. (Milkovich, Newman 1990, 150) Kõik, keda hindamistulemused puudutavad (töötajad, juhid, hindamisgrupi liikmed) peaksid olema kursis, mille põhjal ja kuidas klassifitseerimine toimub. Samuti tuleb kõiki töötajaid teavitada klassifitseerimise tulemustest, mis hõlmab lisaks ametikoha klassile ja tasemele ka infot selle põhjal kujundatud uue palgaastmestiku kohta. (Armstrong, Murlis 2007, 157)

Ametikohtade klassifitseerimise õigluse ja korrashoiu tagamiseks tuleb vastavalt organisatsiooni vajadustele läbi viia ka regulaarseid kordushindamisi (Armstrong, Murlis 2007, 162-163, 240; Milkovich *et al.* 2011, 150), et teha kindlaks aja jooksul ametikohtades ja ametikohtade gruppides toimuvad muutused ning vastavalt sellele klassifitseerimissüsteemi kohandada (Crenshaw, McCullough 2010, 122). Seejuures peavad ümberklassifitseerimist kõik toetama, seega tuleb arvesse võtta varasemalt kaasatud osapoolte argumente ja arusaadavalt põhjendada uut hindamistulemust. (Schulkind 1975, 34)

Samas vähendavad klassifitseerimise õiglust mitmed sellega seotud probleemid. Klassifikaatoris tuleb iga klass ja tase kirjeldada piisava detailsusega, et see kataks ära tööde sisu, kuid samas piisavalt üldiselt, et tööle sobiva klassi leidmine ei oleks liiga keeruline. (Caruth, Handlogten 2001, 83, Milkovich *et al.* 2011, 136) Seetõttu on töö- või karjääriperre kirjeldused segu mitmetest ametikohtadest ning tihti sõnastatud liiga üldiselt, mis muudab klassifitseerimise keeruliseks (Siegel 2010, 645). Nimelt võib sageli üks ametikoht kattuda mitme kirjeldusega ning keeruline ja mitmetahuline ametikoht ei sobitu täpselt ühtegi töö- või karjääriperre (Caruth, Handlogten 2001, 85; Heneman 2003, 51; Reilly 2004, 16). Samuti põhinevad kirjelduste abstraktsuse tõttu otsused suuresti subjektiivsel hinnangul (Heneman 2003, 51), tõstatades küsimuse info järjekindla tõlgendamise osas. (Madigan 1985, 2).

Klassifitseerimine võib viia ka ametikohtade diskrimineerimiseni ja ei pruugi seetõttu pakkuda õiglast palgasüsteemi, seda mitmetel põhjustel. Näiteks võib klassifitseerimine kaasa tuua

manipuleerimist ning süsteemi mõjutamist selle paindliku loomu tõttu. (Caruth, Handlogten 2001, 85) Nii töötajad kui juhid võivad kasutada "täispuhutud" keelekasutust ametikoha kohustuste kirjeldamisel või muuta oluliselt ametikohta ja selle ülesandeid, et õigustada kõrgemale tasemele määratlemist. (Caruth, Handlogten 2001, 85; Penner 1983, 271-275; Risher 2013, 188) Selle tulemusel võib aset leida "palgaklassi hiilimine" ehk kindlale tasemele paigutatud töötaja täidab tegelikult madalamale tasemele omaseid ülesandeid, mistõttu on ametikoht ülehinnatud ja ka ületasustatud. (Risher 2005, 129; Siegel 2010, 645). Kuna hindamisel on otsuste kallutatus mingil määral alati olemas ning kesksel kohal on kauplemine, tuleb arvestada ka ohuga, et mõjuvõimsamad juhid ja osakonnad on edukamad hindamisotsuseid kontrollima. (Risher 2013; Welbourne, Trevor 2000) Palgasüsteemi õigluse tagamiseks on oluline, et organisatsioon oleks teadlik klassifitseerimise protsessi probleemidest ning vähendab nende esinemise tõenäosust.

#### **1.4 Ametikohtade klassifitseerimine ja palgakorraldus avalikus teenistuses**

Ametikohtade klassifitseerimise põhimõtte kohaselt lähtutakse grupeerimisel ametikohale määratud ülesannetest, kohustustest ja vastutusest, mitte seda täitvast inimesest. (Hyde 1994; 292; Pittman 2009, 240) Ametikohtade eristamine selle täitjast ning hierarhia olemasolu on ka olulised bürokraatia tunnused. Tööd on süsteemipäraselt jaotatud (Beetham 1997), mille kohaselt kõik ametiisikud täidavad hierarhias kindlaid funktsioone kindlatel ametikohtadel (Weber 1997). Seega traditsioonilise avaliku halduse teooria järgi peavad kõigepealt olema selgeks määratud organisatsiooni eesmärgid, ametikoha ülesanded ja kohustused ning alles siis määratakse sobilikud indiviidid neid ellu viima. (Randma-Liiv 2002; Singh, Sachdeva 2012, 118) See on ka ametikohtade klassifitseerimise objektiivsuse tagamiseks oluline eeldus.

Taoline klassikaline lähenemine avalikule haldusele on aga tänapäeva dünaamilises keskkonnas raskesti järgitav. Ametikohtade sisu ja ülesanded muutuvad kiiresti ning on sageli paljuski mõjutatud sellel ametikohal teenistuses olevast isikust. Tänapäeval on töötajate kvalifikatsioonid muutunud mitmekesisemaks ning tööd on rohkem oskustel ja spetsialistiteadmistel põhinevad. Avalikud teenistujad on muutunud eneseteadlikumaks ja kriitilisemaks ning tahavad, et neid väärtustatakse kui indiviide ja tasustatakse lähtuvalt individuaalsetele saavutustele. (Demmke, Moilanen 2010, 142, 179) Uus töökeskkond nõuab paindlikemaid palgasüsteeme (Risher 2011, 29) ning tekib nõ ideoloogiline probleem ametikohakesksuse ja individuaalsuse vahel.

Lisaks on avaliku teenistuse palgasüsteemides on tugevat mõju avaldanud uue haldusjuhtimise (ingl.k. *New Public Management*, edaspidi: NPM) reformid, mille tulemusena on traditsioonilise palgasüsteemi mudeli juurest võetud suund nõu "uue palga" paradigmat. Traditsioonilist palgasüsteemi iseloomustab sisemise õigluse tagamine läbi ametikohtade hindamise, palgasüsteem on tsentraalne ning ühiselt on defineeritud palgaastmestik, kus palgatõus põhineb eelkõige tenüüri. (Risher 1999) "Uue palga" mudeliga on sisemise õigluse asemel fookusesse võetud turu palgatasemed ning palgaotsuste tegemine on keskvalitsuse asemel delegeeritud ministriumide ja nende allasutuste juhtidele. „Uue palga“ mudelis rõhutatakse ametikohakeskse süsteemi asemel tulemuspalga maksmist ja inimese individuaalse panuse arvestamist. (Reilly 2003; Risher 1999; Willems *et al.* 2005)

Juhtidele palgaotsustes diskretsiooni andmine, palgaturu arvestamine palgatasemete määramisel ning individuaalsuse tunnustamine sobitub küll NPM loogikaga, kuid see on vastuolus Euroopa avaliku halduse palgasüsteemide kujundamise põhimõtetega. (Meyer-Sahling 2009, 54) Euroopa avaliku halduse põhimõtted, mis ei ole küll terviklikult ühes, vaid kajastuvad mitmes erinevas dokumendis (Meyer-Sahling 2011, 236), hõlmavad endas sellise palgasüsteemi olemasolu, mis motiveeriks avalikke teenistujaid, kuid samal ajal tagaks läbipaistvuse, etteennustatavuse ning teenistujate õiglase ja võrdväärse kohtlemise. (OECD 1999, 11; Meyer-Sahling 2009, 46; Meyer-Sahling 2011, 239) Seega sarnase töövastutusega avalikke teenistujaid tuleks tasustada sarnaselt olenemata sellest, millises valitsusasutuses või tegevusvaldkonnas nad teenistuses on (Cardona 2007, 3; Meyer-Sahling 2009, 54-55).

Kuna üha enam vaadatakse palkade konkurentsivõimelisuse tagamiseks tööturu palgatasemeid, tuleb avalikus teenistuses arvestada asjaoluga, et turul põhineva klassifikaatori kasutamine ning turupalkade maksmine on keeruline, sest mitmetele avaliku teenistuse ametikohtadele ei ole tööturul võrreldavaid ametikohti. (Risher 2005, 124; Risher 2011, 57). Osad erasektori ja avaliku teenistuse tööd on küll sisult peaaegu sarnased (nt sekretäri tööd) (Peters 2010, 103), kuid avalikus teenistuses on ka mitmeid unikaalseid töid (nt politsei, päästjad, kohtunikud, kaitsevälased), millel puudub kindel erasektori võrdluspartner. (Peters 2010, 103; Reilly 2003, 248; Risher 2005, 134). Avalikus teenistuses võib nendele valdkondadele palgataseme määramiseks välja tuua turuandmed tööde kohta, mis on alternatiivsed karjäärivõimalused lähtuvalt tööks vajalikest teadmistest, oskustest ja võimekusest. See annab palgatasemete välja selgitamiseks kasulikku informatsiooni, kuid ei lahenda lõplikult probleemi. (Risher 2005, 134)

Cardona (2007) on välja toonud, et avalik teenistus ei tohiks konkureerida erasektori palkadega. Seda põhjusel, et kui erasektori palgad peavad turukõikumiste tõttu olema paindlikud, siis riik ei saa taolist paindlikkust lubada ilma samal ajal selliseid väärtusi nagu õiglus, võrdsus ja läbipaistvus ohustamata. Samuti võivad olla halvad tagajärjed nende avalike teenistujate palkade tõstmisel, kelle konkurents erasektoriga on nähtavam – see võib viia avaliku teenistuse palkade lõputu tõusuni, pakub vaid lühiajalist probleemilahendust ning võib süsteemi tervikuna kahjustada. (*Ibid.*, 3) Samas selleks, et säilitada realistlik võimalus värvata ja hoida kompetentseid inimesi olukorras, kus tööd valitsusasutustes võrreldakse üha enam tööga erasektoris, peab avaliku teenistuse palk ja hüved olema mõistlikult konkurentsivõimelised. (Randma-Liiv, Järvalt 2011, 45) Risher 'i (2012, 74) sõnul tuleb avaliku teenistuse palkasid siduda samaväärse töö eest saadava tasuga teistes sektorites, seega on vajalik avalikus teenistuses leida tasakaal sisemise ja välimise õigluse tagamise vahel (Risher 2011, 24).

Vaatamata NPM mõjutustele, rakendab Demmke ja Moilanen'i (2012, 71) ning Meyer ja Hammerschmid (2010, 466) väitel enamus riike siiski keskset palgaastmestikku ning palgasüsteemid on seadusega paika pandud. Mitmete uuringute põhjal on näiteks Saksamaal, Taanis, Hollandis, Hispaanias, Portugalis, Prantsusmaal, Ungaris ja Iirimaal palgaastmestik fikseeritud keskvalitsuse poolt ning paindlikkust on vähe. (OECD 2008, 60; OECD 2012; O'Riordan 2008, x; Meyer- Sahling 2009, 47; Willems *et al.* 2005, 7)

#### ***1.4.1 Ametikohtade klassifitseerimist mõjutavad väikeriikide administratsiooni erisused***

Väikeriikide administreerimises on teatud erisused, millega tuleb ametikohtade klassifitseerimisel arvestada ja mis mõjutavad selle protsessi. Väikeriikides on inimressursid piiratud, mille tulemusena on ametnikel vähe võimalusi spetsialiseeruda ja vähe kõrge kvalifikatsiooniga inimesi väga spetsiifiliste rollide täitmiseks (Sarapuu 2010, 33). Paljud ametikohad on seega multifunktsionaalsed ehk inimestelt nõutakse mitmete rollide ja ülesannetega toimetulekut (Randma-Liiv 2002; Sarapuu 2010, 35), mis võib muuta ametijuhendites tööde täpse määratlemise raskeks. (Randma-Liiv 2002, 380) Klassifitseerimisel on aga ametikirjelduste täpsus ja selgus õige sobivuse saavutamiseks oluline.

Väikeriikide administreerimist iseloomustab ka töökohtade personaliseeritus (Randma 2001, 47) ehk indiviidid saavad olulisel määral iga ametikoha ülesandeid ja tegevusi ise mõjutada. (Randma-Liiv 2002, 380) Kalduvus on töökohti sobitada konkreetsele inimesele vastavalt tema



teadmistele ja oskustele, mitte sobitata inimest täitma konkreetset ametikohta (Randma-Liiv 2002, 380). Seega on ka ametikirjeldused koostatud sageli kindlale indiviidile mitte ametikohale üldiselt (Randma 2001, 47) ning ametikoha eristamine inimesest on keeruline. Indiviidi mõjust tingituna seisavad organisatsioonid silmitsi ka ohuga struktuure pidevalt ümber teha, näiteks kui inimeste mobiilsus töajätkurul ja ka osakonnasiseselt on suur või on omandatud uusi teadmisi ja spetsiifilisi oskuseid. (Randma 2001, 47; Randma-Liiv 2002, 380)

## **2. AMETIKOHTADE KALSSIFITSEERIMINE KESKKONNAMINISTEERIUMIS JA RAHANDUSMINISTEERIUMIS**

### **2.1. Eesti avalik teenistuse süsteem, ametikohtade klassifitseerimine ja palgakorraldus**

Eesti tänasele meritokraatlikest põhimõtetest lähtuvale avaliku teenistusele pani aluse 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadus. Sellest lähtuvalt kujunes välja positsioonisüsteemiga avalik teenistus, kuhu oli kuni 2013. aasta avaliku teenistuse reformini põimitud üksikuid karjäärisüsteemile omaseid elemente (peamiselt pikaajalise teenistusega seotud hüved – teenistusstaazist lähtuv lisatasu ja vanaduspension). (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 366; Sarapuu *et al.* 2014) Peale 2013. aasta avaliku teenistuse reformi, kus võeti vastu uus avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS) karjäärisüsteemi tunnused Eesti avalikus teenistuses praktiliselt puuduvad.

Valitsemiskorraldus Eesti avalikus teenistuses on detsentraliseeritud, mis tähendab, et ka personalijuhtimise alased otsused (nt värbamine, arendamine, tulemushindamine ja tasustamine) teevad ametiasutused iseseisvalt. (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 246; Sarapuu *et al.* 2014) Detsentraliseeritud korraldus võimaldab küll paindlikkust personalijuhtimise otsuste tegemisel, kuid Eesti avalikus teenistuses on see tõstatanud probleemi asutuste võimekusele ühtselt koostegutseda, viidates horisontaalse integreerituse ja koordineerimise puudustele. (OECD 2011, 23-24, 32; Sarapuu *et al.* 2014) Ühtsuse puudumise probleeme sooviti uues ATS-s lahendada Rahandusministeeriumi määramisega keskseks ATS-i rakendamise koordinaatoriks. (ATS eelnõu seletuskiri, 13) Samas säilitas ka uus ATS killustatuse Eesti avaliku teenistuse arendamises, jättes ATS-i puudutava õigusloome Justiitsministeeriumile, tippjuhtide arendamise Riigikantselei Tippjuhtide Kompetentsikeskusele ning kohalike omavalitsuse tasandil avaliku teenistuse koordineerimise Siseministeeriumile. (ATS eelnõu seletuskiri, 13-14) Eestis on senini puudunud selge avaliku teenistuse ülene personalijuhtimise strateegia, kuid 2014. aasta detsembris võeti Vabariigi Valitsuse poolt vastu ”Riigi personalipoliitika valge raamat”, mille näol on tegemist esimese tervikliku riigi personalijuhtimise arengudokumendiga, millega on

pandud paika riigi personalipoliitika strateegilised suunad (Rahandusministeerium 2014a), seda ka palgakorralduses.

Uus ATS muutis olulisel määral avalikus teenistuse palgakorraldust, milles enne reformi puudus läbipaistvus ja loogika ning seda iseloomustas teatav jäikus. (Lang *et al.* 2013, 200) Vanale palgakorraldusele pani aluse keskne ehk seadusega määratud palgaastmestik, kuid olenemata sellest kujunesid palgad asutuste ja ametigruppide lõikes erinevaks ning palgakorralduse tegelik toimimine oli erinev seaduses sätestatud formaalsest korrast. (Lang *et al.* 2013, 200; Meyer-Sahling 2011, 148; OECD 2011, 161; Pesti 2012a, 20; Pesti 2012b) Juhtidel oli suur diskretsioon põhipalkade määratlemisel, palgamäärasid sai piiramatult diferentseerida, asutused rakendasid palgakomponente erinevalt, lisatasude osakaal kogupalgas oli suur ning ametnike palgakiindlus madal lisatasude ühepoolse vähendamise lihtsuse tõttu. (Lang *et al.* 2013, 200, 205; Meyer-Sahling 2009, 49; Pesti 2012a, 20; Randma-Liiv 2009, 6)

Uus ATS seadis avaliku teenistuse palgakorralduse eesmärgiks läbipaistvuse, võrreldavuse ja õigluse suurendamise ning sellise palgasüsteemi loomise, mis võimaldab arvesse võtta tööturгу, isiku vastutust ja palgataseme konkurentsivõimelisust. (ATS eelnõu seletuskiri 2, 3) Reformi käigus kaotati keskne palgaastmestik, seega kõik ametiasutused peavad kehtestama oma palgaastmestiku. Asutustel on kohustus koostada palgajuhend kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga ja avalikustada ametnike palgad ning rahandusministril on kohustus Riigikogu ees kord aastas anda aru ametnike (ja töötajate) palkadest. (ATS eelnõu seletuskiri 45; Lang *et al.* 2013, 200; Pesti 2013, 23) Uue ATS-iga liikus Eesti avalik teenistus veel enam detsentraliseerituse suunas. (Sarapuu *et al.* 2014) Seda ka uues palgakorralduses, mistõttu tuleb arvestada ohuga, et asutustevahelised palgaerinevused ja palkade läbipaistmatus võivad seeläbi hoopis suurenedada. (Pesti 2013, 23)

Lisaks eeltoodule on oluline muudatus seoses avaliku teenistuse palgaõigluse tagamisega riigi ametiasutuste, va põhiseaduslike institutsioonide, kohustus liigitada kõik enda asutuse teenistuskohad (nii ameti- kui töökohad) teenistusgruppidesse (ATS eelnõu seletuskiri, 13, 15), mis aitab keskse palgaastmestiku asemel tagada ühtsust detsentraliseeritud avaliku teenistuse palgakorralduses. Kuigi teenistusgruppidesse liigitamisele pandi seaduslik alus alles uue ATS-iga, on nende väljatöötamine riigi ametiasutuste ametikohtade klassifitseerimiseks alguse saanud juba 2009. aastast Rahandusministeeriumi eestvedamisel kõigepealt koostöös OÜ Goldratt

Baltic-ga, hiljem Fontes PMP AS-iga. Peamine eesmärk on olnud saada ülevaadet sarnaste tööde tasudest ametiasutuste vahel. (Intervjuu: Maat 2014; Pesti 2012a, 21)

Teenistusgrupp on valdavas osas sarnaste teenistus- või tööülesannetega teenistuskohdade grupp, mis on jaotatud tasemeteks vastavalt täidetavate ülesannete iseloomule (ATS § 8 lg 2) ning teenistusgruppidesse liigitamine toimub Riigi ametiasutuste teenistuskohdade klassifikaatori<sup>1</sup> (edaspidi klassifikaatori) alusel, mille kord on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrusega<sup>2</sup>. Kuna teenistusgrupid on klassifikaatoris kirjeldatud n-ö asutuse üleselt, tagab see klassifitseerimise ühtsuse riigi ametiasutuste vahel (Seletuskiri Vabariigi Valitsuse...7) ning võimaldab ametiasutustel kaardistada sarnaste ülesannete ja vastutusega, kuid erineva ametinimetusega teenistuskohhti (Lang *et al.* 2013, 44). Klassifitseerimine pakub seeläbi personaliplaneerimiseks ja palgakulude juhtimisel otsuste tegemiseks vajalikku statistikat. (ATS eelnõu seletuskiri, 15; Seletuskiri Vabariigi Valitsuse...6)

Avaliku teenistuse palgakorralduses saab teenistusgrupe kasutada eelkõige palgatasemete analüüsi alusena, samuti aitab see kaasa palgasüsteemide läbipaistvuse suurendamisele ning juhid saavad seeläbi teadlikumalt hinnata palgade konkurentsivõimet. (Lang *et al.* 2013, 44, 201; Pesti 2012b) Nimelt võimaldab teenistusgruppidesse liigitamine omavahel võrrelda ja hinnata sarnast tööd tegevate ametnike ja töötajate palgatasemeid teenistusgruppide ja vastutustasandite lõikes riigi ametiasutuste vahel ja asutuste siseselt (ATS eelnõu seletuskiri, 15; Riigi ametiasutuste...2014, 5), luues tingimused võrdsele kohtlemisele, mis tähendab sarnast tasu sarnase töö eest (ATS eelnõu seletuskiri, 15). Seeläbi saab anda hinnangu ka avaliku teenistuse sisesele palgaõiglusele. (Rahandusministeerium 2014b, 33) Teenistusgruppidesse liigitamine sarnaselt erasektoris kasutatava klassifikaatori kirjeldustele võimaldab ka erasektori palgaturu andmetega võrdlemist ning vältida olukorda, kus avaliku teenistuse palgakasv on kiirem või aeglasem võrreldes erasektoriga. (Lang *et al.* 2013, 44) Tööturuga võrdlemiseks saab kasutada Fontese üldturu palgauuringut ning palgatasemete võrdlemiseks avaliku teenistuse sees Fontese avaliku teenistuse palgauuringut. (Intervjuu: Maat 2014)

Ametiasutused saavad teenistusgruppide kaudu kujundada oma asutuse eesmärkidega kooskõlas oleva palgaastmestiku ning palgatasemete määramisel aluseks võtta Rahandusministeeriumi

---

<sup>1</sup> Lisaks saavad ametiasutused kasutada mitteametlikku teenistuskohdade klassifikaatorit, kuhu on sisuliselt meetoodiline juhendmaterjal integreeritud klassifitseerimiseks, sisaldades nõuandeid ning soovitusi

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012. a määrus nr 92 (RT I, 13.11.2012, 12) § 3 lg 1

riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna (edaspidi RIHATO) koostatud palgaanalüüse, mis on teenistusgruppide baasil tehtud. (ATS eelnõu seletuskiri, 15, 47) Asutus saab ennast võrrelda kas üldturuga või ainult avaliku teenistuse asutustega iga teenistusgrupi või kogu asutuse lõikes.

## **2.2. Metoodika kirjeldus**

Magistritöö empiirilise osa fookuses on teenistusgruppidesse paigutamise rakendamine Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi palgaastmestike kujundamisel, andes ka hinnang, kuid võrd on ametikohtade klassifitseerimine sobiv alus ministeeriumi palgaastmestiku kujundamiseks. Magistritöö eesmärgi täitmiseks ja uurimisküsimustele vastuste saamiseks analüüsitakse Rahandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi teenistusgruppidesse klassifitseerimist ning selle põhjal palgaastmestiku kujundamist, kuna antud asutused on võrreldes teiste ministeeriumidega kõige teadlikumalt ja põhjalikumalt oma palgaastmestike väljatöötamisega tegelenud. Ka Justiitsministeerium on süsteemselt tegelenud oma palgakorraldusega, kuid vastava ministeeriumi ametnike ajanappuse tõttu ei olnud võimalik nendega intervjuusid läbi viia ning ministeerium jäi käesoleva magistritöö vaatlusest välja.

Magistritöös läbiviidud empiiriliste andmete analüüs on oma olemuselt kvalitatiivne. Empiirilise osa taustainformatsiooni andmete kogumiseks avaliku teenistuse palgakorralduse ja teenistusgruppide kasutamise osas kasutati dokumentide analüüsi, näiteks õigusaktide, erinevate uuringute, seletuskirjade, käsiraamatu ja teiste dokumentide näol. Ministeeriumide teenistusgruppide rakendamise praktika analüüsimiseks viidi magistritöö raames perioodil 04.11.-28.11.2014 läbi 13 anonüümset poolstruktureeritud intervjuud. Mõlemast ministeeriumist kuulusid valimisse üks personalitöötaja, kaks osakonnajuhti ja kolm ametnikku. (vt Lisa 1) Poolstruktureeritud intervjuud on sobivaim, kuna võimaldab intervjuueeritaval vabalt oma mõtteid ja arusaamu avaldada ning intervjuueerijal vajadusel täpsustavaid küsimusi küsida. Samas annab see võimaluse hoida kindlat struktuuri läbi erinevate intervjuude, mis aitab intervjuude tulemusi paremini omavahel võrrelda. (Johnson 2002, 73; Wellington, Szczerbinski 2007, 83)

Personalitöötajatel paluti anda hinnang, mis eesmärgil ja kuidas antud ministeeriumides klassifitseerimine aset on leidnud ning kuid võrd teenistusgrupe kasutatakse ministeeriumi palgaastmestiku kujundamiseks. Osakonnajuhte ja ametnikke intervjueriti, et saada teada nende hinnang süsteemile ja selle õiglusele, hindamaks klassifitseerimise sobilikkust õiglase palgaastmestiku kujundamisel (sh kuid võrd osakonnajuhid kasutavad teenistusgruppide kaudu

saadavat informatsiooni palgatasemete määratlemiseks). Intervjuu viidi läbi ka Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna palgakorralduse nõunikuga, et saada teenistusgruppide väljatöötamise kohta taustainfot ning riigiülene vaade teenistusgruppide kasutamisest. Lisas 2 on toodud kõik intervjuudega kaetud teemad ja küsimused. Anonüümsuse tagamiseks viidatakse edaspidi intervjueritud personalitöötajatele „RaMPT“ ja „KeMPT“, osakonnajuhtidele „RaMOJ1“, „KeMOJ1“ jne ning ametnikele „RaMA1“, „KeMA1“ jne.

Uurimuse piirangutena saab välja tuua, et intervjueritavatel saadud vastused võivad olla mõjutatud nende valmisolekust rääkida nii tundlikul teemal nagu on seda organisatsiooni palgakorraldus. Samuti tuleb arvestada, et valitud ministeeriumide arv ja intervjuude arv on väike, mis ei võimalda teha üldistatud järeldusi ei ministeeriumide kohta üldiselt ega anna ka ühe ministeeriumi sees täit pilti.

### **2.3. Ametikohtade klassifitseerimise kasutamine ministeeriumi palgaastmestike kujundamisel ning palgatasemete määratlemisel**

Teenistusgruppide põhjal palgaastmestiku kujundamine ei ole Eesti avalikus teenistuses ministeeriumidele kohustuslik, küll aga soovituslik – see on üks võimalikest ametikohtade hindamise meetoditest, mis aitab palgaastmestikku kujundada. Alternatiivina saavad ametiasutused kasutada analüütilist ametikohtade hindamist ehk punktfaktor meetodit. (Intervjuu: Maat 2014) Võrreldavuse saavutamiseks on klassifikaatoris teenistusgruppide tasemed hinnatud punktfaktormeetodiga ning antud neile tööväärtuspunktid, mis aitab näha, kas palgatasemelt sarnased ametikohad on ka vastutuselt sarnased. Seeläbi saavad ministeeriumid ametikohtadele võtta teenistusgruppidele antud punktväärtused, ilma et tuleks ametikohti eraldi ministeeriumis hinnata, ning leida nende punktväärtuste põhjal sobivad astmete jaotused. Seejärel saavad asutused RIHATO poolt välja töötatud abivahendit kasutades arvutada välja palgavahemikud vastavate astmete jaoks, lähtuvalt sellest, kas võetakse aluseks sisemine õiglus või väline õiglus. (*Ibid.*) Ministeeriumid saavad kujundada teoorias räägitud karjääripere palgaastmestikke, kui rakendatakse teenistusgruppidele antud tööväärtuspunkte, või tööperede metoodikal põhinevat palgaastmestikku, võttes palgatasemete määramisel arvesse tööturu palgamäärasid ning rakendades eraldiseisvaid palgastruktuure erinevatele teenistusgruppidele.

Ametikohtade klassifitseerimine leidis Keskkonnaministeeriumis (edaspidi KeM) esmakordselt aset 2011. aastal ametikohtade klassifitseerimise pilootprojekti raames. Rahandusministeerium (edaspidi RaM) tegi esimeste klassifitseerimistega algust juba 2008. aastal, kuna vajadus asutuse palgatasemeid turuga võrrelda leidis aset enne kui see riigiülesest võimalikuks sai. Sel ajal ei olnud küll avaliku teenistuse palgauuringuga algust tehtud, kuid üldturu palgauuringust võis mingil määral võrdlusgruppe leida.

### ***2.3.1 Klassifitseerimise eesmärk ja teenistusgruppide rakendamine***

Klassifitseerimise eesmärgid on KeM-i ja RaM-i jaoks mõneti erinevad. RaM klassifitseerib ametikohti eelkõige selleks, et tagada nii palgasüsteemi sisemine õiglus kui ka väline õiglus. Aja jooksul on klassifitseerimist täiendatud, määratledes RaM kõikide osakondade nõ asutusesisene olulisuse hierarhia ning võtmeametikohad. Sellest tulenevalt on eristatud kõige suuremat strateegilist väärust loovad põhivaldkonnad, oluliselt järgnevad riigi tugifunktsioonid ning seejärel RaM enda tugiosakonnad. (RaMPT) KeM on klassifitseerimise eesmärgina välja toonud vaid palgatasemete välise võrdluse tagamise, mis on palgaastmestiku kujundamisel üks sisenditest, kuid ei mõjuta seda lõplikult. Ka KeM-i jaoks on eesmärgiks selgeks teha võtmeametikohad, millede määratlemisega ministeerium praegu tegeleb. (KeMPT) Mõlema ministeeriumi osakonnajuhtidele on klassifitseerimise eesmärgid teada ja arusaadavad. Ametnike tasandil esineb rohkem oletusi, mis eesmärgiks võiks olla ja seda eriti KeM-i ametnike puhul. RaM-s oskasid kolmest ametnikust kaks need selgelt välja tuua.

RaM-is kujundatakse palgaastmestik otseselt teenistusgruppidesse liigitamisel kujunevate väärtuspunktide alusel ning RaM üldine põhipalga eesmärktase on erinevate tööde väärtust arvestavalt Tallinna ja Harjumaa kogu palgaturu põhipalga mediaan, mis on valitud põhjusel, et RaM konkureerib selle piirkonna tööjõuturul ning peamiselt advokaadibüroodest ja pankadest tulevate inimeste pärast. Seega läbi palgaastmestiku enda on RaM-is peamine fookus välisel võrdlusel. Astmete vahemikud on suhteliselt laiad, mille sees reaalse palkade määratlemisel püüab RaM jälgida, et oleks tagatud ka sisemine õiglus eelkõige läbi eespool mainitud RaM-i osakondade asutusesisese hierarhia, kuid arvesse tuleb võtta ka töötaja sooritust ja valdkonna keerukust. Selleks tõstetakse manuaalselt umbes 15-ne ametikoha punkte<sup>3</sup>, mistõttu on sama teenistusgrupi taseme tööd automaatselt RaM palgaastmestiku võrdluses erinevates

---

<sup>3</sup> Klassifikaatoris on selleks ette nähtud võimalus kasutada „+“ ja „-“, taset, mis annab asutusele võimaluse luua ühe astme sees hierarhia

palgaastmetes. Seega on RaM-is kasutusel selge mikstuur töö- ja karjääriperede palgaastmestikest, kus palgatasemed võetakse tööperede metoodika alusel palgaturult ning neid püütakse karjääriperede metoodika alusel ühildada üheks astmestikuks.

KeM teenistusgrupe palgaastmestiku kujundamiseks aluseks ei võta, vaid rakendab selleks punktfaktor meetodit. KeM personalitöötaja sõnul on selline valik tehtud, kuna punktfaktormetodit on KeM palju aastaid rakendanud, seda enda jaoks kohandanud ning selle kasutamisega ollakse harjunud. Meetod annab KeM jaoks detailsema ja täpsema info organisatsiooni kohta ning võimaldab seetõttu paremini ja täpsemini palgaastmeid määrata. (KeMPT) Seega on KeM palgaastmete moodustamisel aluseks võtnud üpris jäigalt sisemise õigluse tagamise, kuigi tööjõuturu surve on tõstatanud vajaduse tagada ka välist õiglust. Selleks kasutatakse klassifitseerimine põhjal saadavat turuvõrdlust teatud ministeeriumi jaoks oluliste teenistusgruppide (nt IT ja õigus) ning võtmeametikohtade (nt sisuvaldkonna tippnõunikud) palgatasemete määramiseks. Turuvõrdlust teeb KeM erinevalt RaM-ist suuremal määral avaliku teenistuse palgaturuga, kuna üldturul makstavate palgatasemetega on KeM-il liiga suured vahed, mida piiratud eelarve ei võimalda ka vähendada. Vähemal määral vaadatakse osade valdkondade puhul ka üldturgu (nt õigusloome, personal, avalikud suhted). Seega karjääriperede palgaastmestikku KeM ei kujunda, küll aga rakendab mikstuuri analüütilisest ametikohtade hindamisest ja tööperede metoodikast, kus tööperede metoodikat kasutatakse ainult välise palgaturu info saamiseks kindlatel ametikohtadel. Eraldi palgaastmestikke erinevatele tegevusvaldkondadele RaM-is ega KeM-is ei ole.

Kõik intervjuus osalenud osakonnajuhid kasutavad teenistusgruppide kaudu saadavat informatsiooni ühe alusena oma alluvate palgatasemete määramisel, kuid arvesse võetakse ka teisi aspekte, mis võivad olla kohati ka subjektiivsed. Teenistusgruppide kasutamise erinevus palgatasemete määramisel tuleneb juhtide eesmärkidest oma osakonna raames – võrdse töö eest võrdväärne palk või mõjutab palgataset konkreetne indiviid.

*''Usun, et personaliosakond on teinud selle [teenistusgruppide kasutamise] lihtsaks. Samas on juures kenasti need palgapoliitika põhimõtted, mis on selgelt sõnastatud, et võrdlus mediaaniga ei ole ainus alus, et teha palgaettepanekuid...ei saa esitada ettepanekut..[et] lihtsalt viia kogu osakonna tööd mediaanini [kui on oluline mahajäämus]...minu osakonna analüütikutel on tööväärtuspunktid sisuliselt samad, olen*



*lähtunud, et...diferentseerimised seal sees peaksid olema võimalikult minimaalsed...’’*  
(RaMOJ2)

*’’Aluseks võtan kindlasti, õigluse jaoks kasvõi. Kui ühes ministeeriumis on spetsialistid, kes tegelevad rutiinsema tööga, siis arvan, et nad võiksid saada sarnast palka...teine asi on et võib olla palgataseme juures, kuigi peaks jääma objektiivseks, siis ma ikkagi hindan seda inimest...’’* (KeMOJ2)

Kõik eelnev näitab, et kumbki ministeerium ei kasuta puhtal kujul karjääri- või tööperede metoodikat, mis kinnitab ka Armstrong’i ja Murlis’e (2007) öeldut, et organisatsioonid kujundavad palgaastmestikke lähtuvalt oma kultuurist, vajadustest ja võimalustest. Oma organisatsiooni eripära arvestamine on loonud olukorra, kus RaMi ja KeMi palgatasemete kujundamise lähtekohad on erinevad (Tallinn-Harju palgaturg RaMis ning avalik teenistus KeMis), mis toob kaasa sarnaste tööde palgaerisused asutuste vahel. RIHATO andmetel<sup>4</sup> on erinevused kohati 15-20%. Sarnased tööd on personalitöötajate ja juhtide sõnul ka asutuste sees mõningatel juhtudel erinevalt tasustatud, tulenevalt juhtide seatud eesmärgist oma osakonna raames, mis näitab ka, et teenistusgruppe ei rakendata ainsa allikana palgaastmestike kujundamisel.

### ***2.3.2 Klassifitseerimise vajalikkus ning hinnang klassifitseerimise ühtsuse tagamisele***

Nii KeM-i kui RaM-i personalitöötajate sõnul aitab klassifitseerimine tuua selgust selles, kus ministeerium turuga võrdluses oma palkadega paikneb, ehk saada välist võrdlust. Võrdluste tegemisel on nende sõnul vähem subjektiivsust ja kõhutunde pealt otsustamist, pakkudes seeläbi süsteemsemat informatsiooni ning ka paremat tunnetust, milline on õiglane tasu. Osakonnajuhtide jaoks seisneb klassifitseerimise kasutegur eelkõige selles, et see annab pildi, kuidas ametikohad ja nende palgatasemed omavahel suhestuvad osakonna sees ja osakondade vahel, aidates seeläbi leida üles sarnast tööd tegevad ametikohad ja tagada neile sarnane tasu. Samuti peetakse seda heaks aluseks palgaläbirääkimistel, mis aitab palgataseme kujunemise põhimõtteid alluvatele seletada. Vähemal määral tuuakse osakonnajuhtide puhul kasutegurina

---

<sup>4</sup> Teenistusgruppide palgaandmed Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnalt 03.12.2014 saadud andmetel

välja töötasude turuga võrdlemise võimalust. Ametnikud üldjuhul teenistusgruppide kasulikkust hinnata ei osanud

Seejuures hindab KeM personalitöötaja teenistusgruppide pinnalt saadavat palgaturuandmete kvaliteeti ja kättesaadavust väga heaks ja RIHATO valmidust edastada vajadusel lisaandmeid ja ülevaateid. RaM personalitöötaja hindab palgaturuandmete kvaliteeti paremaks, kui see oli aastatel, mil omadel jõududel seda koguma pidi. Samas loodetakse, et see muutub aja jooksul veel kvaliteetsemaks. Probleemkohana toodi välja näiteks palgaturuandmete kõikumist aastate lõikes, mis tuleneb teenistusgrupi kirjeldustes asetleidvatest muutustest (nt siseaudiitorite teenistusgrupp) (RaMPT). Osakonnajuhid ja ametnikud palgaturuandmete kvaliteeti hinnata ei osanud.

Selleks, et teenistusgruppide põhjal tehtavad võrdlused ja palgakulude otsused oleksid asjakohased, püüab RIHATO tsentraalselt tagada klassifitseerimise ühtsuse asutuste vahel. Klassifitseerimise aktuaalsuse tagamiseks hindab RIHATO klassifikaatori sobivust vähemalt kord aastas ning seejärel tuleb ka asutustel oma teenistusgruppidesse klassifitseerimine üle vaadata, milleks on kohustus kehtestatud ka määrusega<sup>5</sup>. Alates 2013. aastast on igal aastal klassifikaatorit täiendatud. (vaata Vabariigi Valitsus 2012 ja 2013) Lisaks pakub RIHATO klassifitseerimise kitsaskohtade selgeks tegemiseks ning sarnase klassifitseerimise tagamiseks võimalust nii individuaalseks kui ministeeriumi valitsemisala-üleseks konsultatsiooniks ning korraldatakse ka kõikide ametiasutuste valitsemisala-üleseid kalibreerimiskoosolekuid, mis on kohustuslikud. (Intervjuu: Maat 2014)

RaMPT arvates on selline avaliku teenistuse üleselt klassifitseerimise ühtsustamine iga aastaselt paremaks muutunud ning RIHATO peaks kindlasti samas suunas jätkama: tuua välja ebaühtlusi klassifitseerimisel, selgitada, mida ühe või teise kirjelduse all on mõeldud, et tõlgendamised oleksid ühtsemad. Lisaks võiks RaMPT sõnul välja tuua ka parimaid praktikaid. Samas KeMPT arvates pole klassifitseerimise ühtsus piisavalt tagatud – see on hea, aga mitte väga hea. Ühtlustamiskoosolekuid KeMPT väga kõrgeks ei hinda ning probleemkohana toob välja, et RIHATO pakub vabatahtlikku mitte kohustuslikku tuge iga ministeeriumi valitsemisala-ülese kalibreerimise juures. RIHATO peaks nõudma, et neile antaks teada, millal koosolek toimub. Kui iga ministeeriumi valitsemisala-ülesest tehtaks selline eeltöö ära, oleks ka suurem koosolek

---

<sup>5</sup> Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012. a määrus nr 92 (RT I, 13.11.2012, 12) § 3 lg 3; § 4

tulemuslikum. Lisaks toob KeMPT välja, et RIHATO peaks sarnaselt varasemale rohkem olema valmis keskselt tegema metoodika rakendamise koolitusi uutele inimeste, kes klassifitseerimist läbi hakkavad viima. See aitab vältida metoodika tõlgendamist, mis asutustes aset võib leida, kui metoodikat on asutuse jaoks teadlikult või mitteteadlikult kohandatud.

Kokkuvõtteks, olgugi, et süsteemi käimasaamine on võtnud palju aega ning klassifitseerimine on tõstnud mõlemas ministeeriumis halduskoormust, leiavad nii KeM kui RaM intervjuueeritud personalijuhid ja juhid, et teenistusgruppide kasutamine on oluliselt aidanud kaasa palgapoliitiliste otsuste kvaliteedile ning seda peetakse vajalikuks. Samas aga leitakse, et klassifitseerimise edasiarendamiseks on võimalik veel palju ära teha.

## **2.4. Ametikohtade klassifitseerimise protsess ning hinnang selle õiglusele**

Antud töös analüüsitakse teenistusgruppidesse liigitamise sobivust palgasüsteemi korrastamiseks eelkõige läbi õiglustunde, mida aitab hinnata töötajate arusaam süsteemist. Seeläbi vaadatakse, mis ulatuses kajastub uuritavates ministeeriumides protsessi olulisi aspekte ning milline hinnang on neile antud. Samuti tuuakse välja, milliseid probleeme nähakse olevat, mis süsteemi õiglust võivad mõjutada.

### **2.4.1. Ametijuhendite aja- ja asjakohasus**

Klassifitseerimine eeldab tööanalüüsi läbiviimist ning selle põhjal valmivad ametikohtade kirjeldused on otseseks aluseks ametikohtade klassifitseerimisel (Ingster 2008, 98; Milkovich *et al.* 2011, 131, 136). Seega võimalikult objektiivse klassifitseerimise eelduseks on ametikohtade kirjelduste ajakohasus ja korrektsus. (Sibbald 1993, 242) RaM ja KeM kumbki ei viinud enne teenistusgruppidesse liigitamist läbi eraldi tööanalüüsi. Mõlema personalitöötaja sõnul on nende ministeeriumis kõigil töötajatel olemas ametijuhendid, neid vaadatakse jooksvalt üle vähemalt korra aastas ning muudetakse vajadusel, tegemist on pideva protsessiga. Pigem peetakse erandiks juhtumeid, kus paari aasta jooksul ametijuhendeid üle pole vaadatud. (RaMPT) Ametijuhendite muutumise korral, koheselt teenistusgruppidesse paigutumist üle ei vaadata (pigem kindlatel aegadel), küll aga siis kui muutub ametinimetus (RaMPT) või kui ametikoht muutub oma sisult või kaalult vastutuse lisandumisel. (KeMPT) Tuuakse välja, et ametijuhendite asja- ja ajakohasus sõltub sellest, kui oluliseks instrumendiks juht seda peab (RaMOJ2; KeMOJ2).

Üldiselt arvavad ka osakondade juhid ja ametnikud, et ametijuhendid nende osakondades on ajakohased. Vaid üks juht tunnistas, et tema osakonnas on ametijuhendid hetkel ajakohastamata (KeMOJ2) ning üks juht ja ametnik olid teadlikud, et asutuse siseselt on osakondi, kellel on sellega probleeme. (RaMOJ1, RaMA1) Ametnikest kõik peale kahe saavad öelda, et nende ametijuhend on ajakohane. Neil kahel juhul tuuakse esile just pidevaid muutusi töökorralduses. (KeMA3, RaMA1) Lisaks pidevatele muutustele töökorralduses tuuakse välja ka ametijuhendite liiga üldine sõnastus (KeMOJ1; RaMA2) ning ühel juhul peab ametnik ise oma ametijuhendit kirjutama. Eelpool öeldu viitavad väikeriigi administreerimise iseärasustele seoses ametikohtade multifunktsionaalsuse ja indiviidi mõjuga ametikoha ülesannete paika panemisel. Siinkohal tekib klassifitseerimisel probleem indiviidi ja ametikoha omavahelisel eristamisel.

Kuigi üksikutel juhtudel tuuakse välja, et ametijuhendid ei vasta täies ulatuses tegelikele kohustustele ja ülesannete ja võib tekkida oht ametikohtade valesti klassifitseerimisele, peetakse üldjuhul ametijuhendeid siiski ajakohaseks. Seega on nende suhtes eeldus protsessi õigluseks tagatud.

#### ***2.4.2. Juhtide ja töötajate kaasatus ning vajalike tugisüsteemide olemasolu***

Teenistusgruppidesse liigitamine toimub mõlemas ministeeriumis personaliosakonna (edaspidi PO) ja osakonnajuhtide omavahelise koostöö läbi. Klassifitseeritakse nii ametnikke kui töötajaid. Esialgse teenistusgruppidesse ja tasemetele paigutuse teeb PO ja seejärel edastatakse klassifitseerimise tulemused osakonnajuhtidele ülevaatamiseks. Ülevaatamisel osakonnajuhid kas nõustuvad klassifitseerimise tulemustega või leiab eriarvamuste korral aset arutelu, kus osakonnajuhid saavad teha ettepanekuid muudatuste osas, kuid lõppotsuse teeb PO. (KeMPT, RaMPT) Organisatsiooni sisese õigluse tagamiseks analüüsivad KeM ja RaM PO-d asutuseüleselt teenistusgruppidesse liigitust ning kaasavad protsessi ka asekanstlereid, et nad kriitilise pilguga kogu oma valdkonna klassifitseerimised üle vaataks.

*”See [asekanstlerite kaasamine] aitab tasakaalustada, toob osakonnajuhataja maa peale, näidates, et oled sama, mis kõrval osakonnas, et ei saa [ametikohta] kõrgemale tõsta...Personaliosakond....toob välja, mis argumendid on...[ja ka] ministeeriumi prioriteetid...ja mis tagajärg võib olla kui valesti hindad”* (KeMPT)

Seeläbi on olemas vaidlusküsimuste lahendamise protsess, mille olulisust rõhutavad Heneman (2003) ja Penner (1983). Kantslerite kaasamise vajadust tõi esile ka üks juhtidest, kuid samas on probleem, et hiljem ei teavitata, kas kantslerite kaasamise läbi klassifitseerimisel miskit muutus. (KeMOJ1) KeM võrdleb klassifitseerimise tulemusi ka punktfaktor meetodi põhjal saadud väärtuspunktidega, kus on sisemine õiglus arvestatud.

Juhtidele on mõlemas ministeeriumis ettenähtud klassifitseerimise juhendmaterjalid ning PO-d viisid esimese klassifitseerimise eel läbi koolitusi, mis Henemani (2003) sõnul on oluline tugisüsteemi osa. Nagu eespool mainitud, on mitteametliku klassifikaatori näol olemas suunised klassifitseerimiseks, tuues välja reeglid, mida näiteks sobiva teenistusgrupi või taseme mitteleidmisel teha. Hilisemalt ei ole kumbki ministeerium eraldi koolitusi kõigile korraldanud. Samas RaM personalitöötaja oskab välja tuua ühe juhtumi, kus ka hiljuti ühe asekancleri alluvuses oleva viie juhiga viidi läbi eraldi teooria-koolitus, kuna juhtide seas oli tekkinud palju eriarvamusi. Pigem teevad KeM ja RaM praegusel hetkel eraldi personaalseid nõustamisi uutele juhtidele ning RaMPT toob välja, et rohkem nõustatakse ka suuremate osakondade juhte või juhte kelle osakonnas on toimunud suured tööiselooualased muutused. Kõik intervjueeritud osakonnajuhtid peavad saadud nõustamisi piisavaks ning kiidavad PO valmidust igati aidata.

Töötajaid üldjuhul klassifitseerimise protsessi ei kaasata (RaMPT; KeMPT), mis Milkovich'i ja Newman'i (1990) sõnul aitaks klassifitseerimise usaldusväarsust tõsta. See on juhtide enda otsustada, kas nad seda teevad (RaMOJ1, RaMPT). Intervjueeritud osakonnajuhtidest vaid üks tõi välja, et algusaegadel vaatas oma osakonna valdkonnajuhtidega teenistusgruppide põhjal saadud väärtuspunktid üle, kuid hiljem kaasanud enam pole (RaMOJ2) ning ka RaMPT sõnul on osakondi, kus juht arutas oma alluvatega, et tööiseloou paremini hoomata, kuid enamus seda ei tee. Intervjueeritud ametnikest ei olnud keegi kaasatud, kuigi osad oskasid üksikuid näiteid välja tuua, kus seda tehakse.

Juhtide protsessi kaasamine on tagatud, kuna klassifitseerimine on otseselt juhi ja PO koostöös, samas on töötajate kaasamine pigem puudulik, mis võib klassifitseerimise usaldusväarsust vähendada. Samuti, kuigi juhendid klassifitseerimiseks on olemas ja neid peetakse juhtide arvates piisavaks, võiks tugisüsteem siiski kohati tugevam olla. PO-d peavad ühtsuse tagamiseks ühiseid klassifitseerimise koosolekuid sama kantsleri osakondade raames iga-aastaselt läbi viima ja konsultatsioonid PO-ga kohustuslikuks muutma, mitte keskenduda vaid üksikutele

nõustamistele kui vajadus tekib. Seda lähtuvalt asjaolust, et teenistusgruppide klassifikaator on muutunud kuna täieneb iga aasta. See aitaks vaidlusküsimusi vähendada.

#### **2.4.3 Klassifitseerimise kommunikatsioon, läbipaistvus ning õiglus**

Armstrong ja Murlis (2007) ning Milkovich *et al.* (2011) väitel on ametikohtade klassifitseerimise tulemuste kommuniqueerimine (sh info uue palgastruktuuri kohta) kõigile, keda hindamistulemused puudutavad, väga oluline, et tagada õiglus, usaldus ja tulemuste tunnustamine. Nii KeM kui RaM PO-d oma ametnikkonnale infot teenistusgruppidesse paigutamise kohta eraldi ei kommuniqueeri, seega on see osakonnajuhtide mõelda, kui vajalikuks nad infot edastada peavad. KeMPT oskab enamvähem öelda, milliste osakondade töötajad on suuremal või vähemal määral informeeritud, millised mitte. Samas ametikohtade paigutumine teenistusgruppidesse on ametikohtade koosseisu käskkirja juures avalik info (RaMPT). KeMP põhjendab mitteteavitamist läbi selle, et otseselt see ametnikke ei mõjuta, kuna palgasüsteem ei käi teenistusgruppide kaudu. Küll aga teavitavad mõlemad PO-d osakonnajuhte ning juhtkonda teenistusgruppide põhjal saadud palgavõrdlus tulemustest, mille alusel koostavad nad erinevaid analüüse. Kõik juhid leiavad, et kommunikatsioon klassifitseerimise kohta on olnud piisav.

Üldiselt on ametnikud kuulnud, et teenistusgruppidesse paigutumine nende ministeeriumis aset leiab, kuid erinevalt osakonnajuhtidest, ei ole suurem osa neist põhjalikult teadlik, millistel põhimõtetel ja kuidas klassifitseerimine toimub. Ametnike sõnul ei ole eraldi teavitustööd tehtud osakonnasiseselt. Üksikutel juhtudel on põgusalt infot saadud ministeeriumi intralehelt (RaMA2, KeMA2), ühel juhul osakonnajuht üldiselt mainis teenistusgruppe ametikoha ümberpaigutamise raames (KeMA3) ning üks ametnik sai hiljuti infot klassifitseerimise teemal arenguestlusel palgaläbirääkimisi pidades. (RaMA2) Seda, millisesse teenistusgruppi ja tasemele nad kuuluvad, teadsid vaid kolm ametnikku. (RaMA2; RaMA3, KeMA1) Vaid üks ametnik leiab, et klassifitseerimise protsess on läbipaistev (RaMA2). Teised peavad saadavat informatsiooni ebapiisavaks, klassifitseerimine pole neile arusaadav ning seega ei osata protsessi läbipaistvust hinnata või peetakse seda pigem mitte läbipaistvaks. Samas tuuakse välja, et teadlikkus võib sõltuda ka huvi olemasolust või selle puudumisest antud teemal, mistõttu isegi kui on räägitud, võib info olla nende jaoks kaduma läinud. (KeMA3; RaMA3; RaMA1)

Osakonnajuhtidest peab üks protsessi täiesti läbipaistvaks. (KeMOJ1) Kahe juhi arvates on läbipaistvus väiksem selle võrra, et töötajaid ei teavitata piisavalt ning intervjuu pani neid

mõtlemata selle vajalikkuse üle (nt RaMOJ2; KeMOJ2). Samas väga suureks probleemiks suurema teavitustöö puudumist ei peeta, kuna seeläbi võib ametnikele protsess näida liiga subjektiivne või tekitada põhjendatud ootusi, et kindlasti tõstetakse palgad teiste ministeeriumide palkade tasemele (KeMOJ2, RaMOJ2). Üks ametnik viitas probleemina klassifitseerimise subjektiivsusele ning hindamise keerulisusele ebastandardsete tööde korral. (RaMA1) Ühe juhi väitel on klassifitseerimise protsessi läbipaistvus väike, kuna tal puudub ühtne pilt teiste osakondade klassifitseerimistest. (RaMOJ1)

Enamasti ei oska ametnikud ka klassifitseerimise üldist õiglust organisatsioonis hinnata. Vaid üks peab seda pigem ebaõiglaseks (RaMA1). Samas kolm ametnikku tunnevad, et nad ise on oma osakonnasiseselt õiglaselt klassifitseeritud (KeMA1, KeMA3, RaMA3). Osakonnajuhid leiavad üldiselt, et ametikohtade klassifitseerimine on ministeeriumis õiglane, kuid ühe juhi arvates tekitab nende ministeeriumis paika pandud võtmeametikohtade süsteem pigem ebaõigluse tunnet, kui mingeid valdkondasid peetakse teistest olulisemateks. (RaMOJ1)

Teavitustöö teenistusgruppide kasutamise kohta palgakorralduses on samuti pigem puudulik ametnike hulgas, kuid mõningatel juhtudel ka osakonnajuhtide seas. Osakonnajuhtidest kaks väidavad, et nemad kommuniqueerivad oma alluvatele infot, kuidas teenistusgrupid nende palgataseme määravad. Osakonnasiseselt teavitatakse ametnike arvates enamasti väga üldiselt, et toimub palkade võrdlemine teiste sarnaste töödega organisatsioonist väljas (KeMA2; RaMA3), ning ükski ametnik peale ühe (RaMA2) ei teadnud, kas ja kuidas teenistusgruppe kasutatakse otseselt tema isikliku palgataseme määramisel. Kaks juhti teadis täpselt öelda, kas palgaturuinfot kasutatakse tema palgataseme määramisel, üks ei olnud selles kindel ning üks arvas, et pigem mitte. Ametnikud ei osanud hinnata ka teenistusgruppide kasutamist asutuse sisemise õigluse tagamisel ning ka seda kas ministeeriumil on üks või mitu palgaastmestikku. Palgaastmestike arvu ei osanud üks juht öelda (RaMOJ1), üks teadis kindlalt, et mitut ei rakendata (RaMOJ2) ning kaks juhti (KeMOJ1, KeMOJ2) arvasid, et rakendatakse mitut (kuigi tegelikkuses seda ei tehta).

See kõik näitab, et nii ametnikele kui ka osakonnajuhtidele ei ole selget ülevaadet teenistusgruppide ja palgaastmestiku vahelisest seosest. Kommunikatsiooni vähesuse tõttu on suuri probleeme ühe olulisima etapiga klassifitseerimise protsessis lisaks ametnike mittekaasamisele. Analüüs näitab, et osade juhtide, kuid veel rohkem ametnike jaoks on süsteem läbipaistmatu ning selle õigluse hindamine seeläbi raskendatud.

#### **2.4.4 Klassifitseerimisel esinenud probleemid**

Klassifitseerimisel võib kirjanduse põhjal esineda mitmeid probleeme, mis suuremal või vähemal määral leiavad aset ka RaM-is ja KeM-is. Harva probleemina saab KeM-s ja RaM-s välja tuua unikaalsete või spetsiifiliste ametikohtade jaoks sobiva teenistusgrupi leidmise. Üldjuhul leitakse mõlemas ministeeriumis ametikohtadele sobiv pesa ning ametikohti paigutatakse nende spetsiifilisuse tõttu üldgruppi väga vähe. RaM-s on sobiva teenistusgrupi leidmisega probleeme olnud vaid riigikassa portfelli halduritega, mis on klassikaline erasektori töö.

Üheks peamiseks probleemiks riigiülese klassifikaatori väljatöötamisel oli ametikohtade multifunktsionaalsus (Intervjuu: Maat 2014), mis on väikeriigi administreerimisele omane (Randma-Liiv 2002). Ka KeM-is ning RaM-is tekkis rohkem probleeme sobiva teenistusgrupi ja taseme leidmisel pigem sellest, et ametikoht sobitub mitme kirjeldusega. Puuduvad nõ "puhtad" ametikohad, mis täidaks ainult ühe teenistusgrupi funktsioone ning osad ametikohad on kahe või kolme teenistusgrupi segu. (RaMPT) Mõlemad ministeeriumid tõid siinkohal esile mõningate juhtide paigutamise küsimuse, seoses sellega, kas ta peab olema juhtimise üldperes või oma valdkonnajuhtimise tasandil (KeMPT; RaMPT, RaMOJ1) ja ka kõrgetasemeliste nõunike paigutamise (KeMPT). Probleemi lahendamiseks on klassifikaatoris kehtestatud reegel, et ametikoht tuleb paigutada teenistusgruppi, mille funktsioone täidetakse vähemalt 60% tööajast (Intervjuu: Maat 2014), mille kasutamist ka enamus juhte ning personalitöötajad välja tõid ja seetõttu on probleem vähenenud.

Teenistusgruppide kirjeldustes on mitmel juhul raskusi just teise ja kolmanda taseme vahel eristamisel (keskastmespetsialist ja tippspetsialist), kus tihtipeale jõuga ise tõlgendatakse kirjeldusi sobivuse leidmiseks, sest taseme kirjeldused on liialt üldised. (RaMPT) Siinkohal on nii RaM kui KeM jaoks olnud keeruline nt analüüsi ja planeerimisosakonna ametikohtade paigutamine tasemetele, RaM toob välja ka õigusloome. Eraldi probleem RaM-i jaoks on metoodika, mis ei toeta RaM-is sisemise õigluse loogikat juhtide paigutamisel. (RaMPT, RaMOJ2)

*"...meil on probleem, et metoodika järgi on automaatselt kõik ministeeriumide personali- ja finantsjuhid 492 väärtuspunkti...samamoodi kõikvõimalikud osakonnajuhid, kellel on üle 11 alluva on ka automaatselt 492 punkti...see ei haaku meie majasisese õiglusega...Tugijuhid lähevad [astmestikus] kõrgemale, kui meie põhivaldkonnajuhid*



*[põhivaldkonnajuhtidel üldjuhul vähem alluvaid ja metoodika järgi saavad nad seega väiksemad väärtuspunktid]...’’ (RaMPT)*

Mõlemad ministriumid väidavad, et teenistusgruppidesse klassifitseerimisel leiab aset olulisel määral subjektiivsust. KeMPT arvates on subjektiivsus suurem kui punktfaktormeetodi korral, kuna hindamist ei viida läbi komisjoniga, vaid see toimub üks-ühele PO töötaja ja osakonnajuhi vahel (KeMPT). Juhid on oma valdkonna töödega paratamatult rohkem kursis ning võivad väga veenvalt ära põhjendada, miks mõni ametikoht peaks olema kõrgemasse tasemesse liigitatud (RaMPT). Manipuleerimine tõusis RaM-s rohkem esile, kui juhid said aru, et klassifitseerimine on otseselt seotud palgaga (RaMPT; RaMOJ1). KeM puhul see nii suur probleem polnud, kuna palk sõltub punktfaktormeetodi põhjal ametikohtade hindamisest, seetõttu ei saanud ka osakonnajuhid mõningatel juhtudel klassifitseerimise vajalikkusest aru ega näinud selles väärtust. Oli ka juhtumeid, kus juhid lõid käega ja lasid PO ametikohad ära paigutada. (KeMPT). Ametikohtade ülespoole hindamist ja kauplemist on KeM-is esinenud, kuid aastatega on see pigem hakanud vähenema. (KeMPT) RaM-is on aga ülespoolehindamine ja seega ka kauplemine rohkem nähtavam:

*’’...RM-is on palju selliseid üleriigilisi teemasid...[seega] ikka võrreldakse ennast teiste asutustega ja arvatakse, et meie maja tööd on kõige keerulisemad ja olulisemad...et meie käes on rahakott...’’ (RaMPT)*

Klassifitseerimisel esinevad seega mitmed teoorias väljatoodud probleemid, millest peamised on sobiva teenistusgrupi ja taseme leidmine, kirjelduste abstraktsus ning subjektiivsus. Paljuski tulenevad need probleemid Eesti kui väikeriigi eripärast. Nende vähendamiseks peaks ministrium tugevdama tugisüsteemi ning välja töötama täpsemaid juhendid klassifitseerimiseks lähtuvalt asutuses leiduvatest esinevatest teenistusgruppidest, samuti läbi viima rohkem koolitusi ning jätkama nõustamistega. Lisaks rõhutakse, et klassifitseerimist läbi viiv isik, peab olema piisavalt tugev ja omama tervikpilti asutusest (KeMPT; RaMOJ1), et mõjutamise võimalus oleks väiksem (KeMPT; RaMPT).

### 3. JÄRELDUSED

Peale 2013. aasta Eesti avaliku teenistuse reformi kaotati keskne palgaastmestik ning detsentraliseeriti palgaotsuseid veelgi, mille tulemusena jäi asutuse palgakorraldus ainult asutuste vastutada. Ainsaks keskseks ühtlustamise vahendiks on RIHATO-ga palgajuhendite kooskõlastamise kohustus ning RIHATO poolt loodud teenistusgruppide meetodika ametikohtade klassifitseerimiseks, mis võimaldab saada palgatasemete kohta infot nii avalikust teenistusest kui üldturult ning mida asutus võib rakendada palgaastmestiku kujundamiseks. Seejuures on ametikohtade klassifitseerimine selleks, et tagada õiglus palgakorralduses (vaata Armstrong, Murlis 2007; Milkovich *et al.* 2011) ning ministriumidel on võimalus teenistusgruppide põhjal üles ehitada töö või karjääriperede meetodikal põhinev palgaastmestik.

Nii RaM kui KeM rakendavad oma palgaastmestike arendamisel RIHATO poolt keskselt väljatöötatud teenistusgrupe, kuid erineval moel. Erinevused KeM ja RaM palgasüsteemides tulevad sisse palgapoliitilistest eesmärkidest. RaM peab väga oluliseks välist õiglust, võrreldes tööperede meetodikast lähtuvalt asutuse palgatasemeid peamiselt üldturu palgaandmetega. Seejuures palgaastmestik ise kujundatakse otseselt teenistusgruppidele antud tööväärtuspunktide pinnalt, püüdes seeläbi karjääriperede meetodika alusel palgatasemed ühildada üheks astmestikuks sisemise õigluse tagamiseks. Seega on RaM-is kasutusel selge mikstuur töö-ja karjääriperede palgaastmestikest. RaM-i suur fookus palkade konkurentsivõimelisuse tagamisele erasektori palgamääradega aitab küll tööle saada inimesi, kelle pärast erasektoriga konkureeritakse, kuid võib viia lõputu palkade tõusuni, mis Cardona (2007) sõnul võib avaliku teenistuse palgasüsteemi tervikuna kahjustada.

KeM palgaastmestikku teenistusgruppide põhjal ei kujunda, vaid kasutab selleks analüütilist ametikohtade hindamist punktfaktormetodi näol. Seega peamine suund on võetud sisemise õigluse tagamisele. Teenistusgrupe kasutatakse eelkõige palgatasemete konkurentsivõimelisuse ehk välise õigluse hindamiseks teatud teenistusgruppide korral. Erinevalt RaM-ist tehakse KeM-is turuvõrdlust suuremal määral avaliku teenistuse palgaturuga, mis on tingitud KeM-i

eelarvelistest võimalustest. Mõlema ministeeriumi osakonnajuhtide sõnul kasutavad nad teenistusgruppide põhjal saadavat informatsiooni ühe alusena ametnike ja töötajate õiglase palgatasemete määramisel ning klassifitseerimine on nende sõnul hea alus palgaläbirääkimistel tehtud otsuste põhjendamiseks. Samas ei rakenda kumbki ministeerium igale teenistusgrupile eraldiseisvaid palgaastmestikke ja palgavahemikke, mis on tööperede metoodikale omane (vaata Armstrong 2010, 315). Seega ei kasuta kumbki ministeerium karjääri- ja tööperede metoodikat puhtal kujul oma palgaastmestiku kujundamisel.

Teenistusgruppidesse klassifitseerimise sobivust ministeeriumi palgaastmestiku kujundamiseks on käesolevas töös analüüsitud eelkõige läbi klassifitseerimise läbipaistvuse ning õiglustunde, mida aitab hinnata töötajate arusaam süsteemist. Selleks, et tagada õiglus ametikohtade klassifitseerimise protsessis, on vaja saavutada ametikirjelduste aja- ja asjakohasus (Sibbald 1993,61), samuti töötajate ja juhtide pühendumine, usaldus ja tulemuste tunnustamine (Milkovich *et al.* 2011, 150). See eeldab, et nii juhte kui töötajaid teavitatakse klassifitseerimise tulemustest ja uue palgaastmestiku põhimõtetest (Armstrong 2007, 157), neid kaasatakse protsessi, et klassifitseerimise usaldusväärsust tõsta (Milkovich ja Newman 1990) ning viiakse läbi koolitusi. (Heneman 2003, 61) Samuti tuleb läbi viia kordushindamisi. (Milkovich *et al.* 2011) Mitmed olulised eeldused klassifitseerimise põhjal õiglase palgaastmestiku arendamiseks on KeM-is ja RaM-is olemas. Antud ministeeriumides peetakse ametikirjeldusi üldjuhul ajakohaseks ning esineb vaid üksikuid juhtumeid, kus need seda pole ning klassifitseerimine vaadatakse üle kindlatel aegadel või kui ametikoha ülesanded muutuvad oluliselt oma sisult ja kaalult. Mõlemas ministeeriumis leiab klassifitseerimine aset personalitöötaja ja osakonnajuhi koostööna, kuid ametnikke pigem ei kaasata. Analüüsist selgub, et osakonnajuhid on oma kaasatuse tõttu rohkem teavitatud ning neile on tagatud koolitamine, nõustamine ja juhendmaterjalid klassifitseerimiseks, mida peetakse juhtide poolt piisavaks.

Samas kommunikatsioon ametnikele on kehv, mis on nii personalitöötajate kui juhtide tegemata töö. Informatsiooni ebapiisavuse tõttu näevad suurem osa ametnikest süsteemi mitte läbipaistvana, üldiselt ei osata süsteemi õiglust hinnata ning ka arusaam ministeeriumi palgapoliitika põhimõtetest on puudulik. Samuti ei ole enamus ametnikke kursis, kuidas teenistusgruppide pinnalt saadav informatsioon nende palgataset kujundab. Siit tulenevalt võib väita, et ametnikele, kelle jaoks palgasüsteem tegelikkuses kujundatakse, on klassifitseerimise kasulikkus pigem väikese lisandväärtusega, mistõttu avalikus teenistuses rakendatav klassifitseerimise süsteem ei aita antud ministeeriumides ametnike hinnangul oluliselt kaasa

palgaastmestiku arendamisele. Seega tuleb ametnike kaasamise ja teavitamisega praegusest oluliselt rohkem tegeleda. Samuti selgub analüüsis, et juhid pigem ei teavita ametnikke täpsema infoga, kuna kardetakse ametnike pahameelt süsteemi ebaõigluse suhtes. Sellest tulenevalt võib järeldada, et ka juhid ise pole süsteemi õigluses täienisti veendunud, mis võib olla suureks takistuseks süsteemi jätkusuutlikkusele.

Klassifitseerimise paindliku loomu tõttu leiab klassifitseerimisel juhtide ja töötajate hinnangul nii KeM-is kui RaM-is subjektiivsust, manipuleerimist ning kauplemist, mida on võimalike probleemidena käsitletud näiteks Risher (2013, 188) ning Welbourne ja Trevor (2000). Need mõjutavad süsteemi õiglust. RaM-s saab manipuleerimist rohkem esile tõsta, kuna teenistusgruppidesse liigitamine on otseseks aluseks palgatasemete määramisel. Subjektiivsust leiab aset, kuna erinevate tasemete kirjeldused on sarnased, mistõttu tõlgendatakse klassifitseerimisel tihtipeale olemasolevaid kirjeldusi, millele viitab ka Heneman (2003). Siiski leiavad ministriumid, et nende probleemide esinemine on pigem väike, mida on suudetud kontrolli all hoida, kaasates protsessi näiteks asekantslereid. Samas aitaks neid probleeme veelgi vähendada suurem teavitustöö klassifitseerimise teemadel. Mida avalikumalt protsessist ja tulemustest räägitakse, seda targemad otsused tehakse, kuna teadlikkus ametnike seas on parem ning avalik surve vähendaks probleemide esilekerkimist.

Eesti avalikus teenistuses mõjutavad klassifitseerimise tulemusi ka väikeriigi eripärad (vaata Randma-Liiv 2002, Randma 2001). Näiteks multifunktsionaalsuse tõttu on ühe ametikoha tööülesanded väga erineva sisuga, mistõttu on raske üldistest ja abstraktsetest teenistusgruppidest sobivaid vasteid leida, kuhu ametikoht paigutada. Samuti ametikohtade individuaalsus toob kaasa vajaduse ametikoha klassifitseerimine alati peale ametniku vahetumist või töökorralduse muutust üle vaadata. Mõlemas ministriumis neid probleeme esines, kuid mitte olulisel määral.

Klassifitseerimise ühtsuse tagamiseks, et need pakuksid võimalikult õigeid võrdluseid ja saaks teha asjakohaseid palgakulude otsuseid, on RIHATO ette näinud erinevaid ühtlustamiskoosolekuid ja nõustamisi nii ministriumidele individuaalselt, valitsemisala-üleselt ja ka kõikide ametisutuste valitsemisala-üleselt. Klassifitseerimise ühtlustamist peavad mõlemad ministriumid siamaani heaks ning RIHATO peaks jätkama sama suunda, kuid KeM näeb sellel ka mõningasi puudusi, mis tuleneb sellest, et RIHATO poolne tugi on vabatahtlik ning keskne koolitamine on varasemaga võrreldes vähenenud. Sellest olenemata peetakse teenistusgruppide pinnalt saadavaid palgaturu andmeid üldjuhul kvaliteetseks, vaid RM-i poolt

toodi probleemkohana välja palgaandmete mõningane kõikumine aastate lõikes, mis tuleneb klassifikaatoris tehtavatest muudatustest.

Käesoleva magistritöö analüüsis saadud info põhjal võib öelda, et kuigi teenistusgruppide rakendamisega on seotud mitmeid probleeme ning ministeeriumides on halduskoormus kasvanud, peetakse neid ministeeriumide hinnangul oluliseks ja vajalikuks. Mõlema ministeeriumi jaoks aitab teenistusgruppidesse liigitamine tuua selgust, kus oma palkadega positsioneerutakse võrreldes teiste ametiasutustega ning palgaotsuste tegemisel on tagatud süsteemsus, mis enne 2013. aasta avaliku teenistuse reformi puudus. Kuid palgaastmestikke puudutava õiglustunde suurendamiseks ning klassifitseerimise protsessi läbipaistvuse parandamiseks tuleb nii asutustel kui RIHATO-l põhjalikumalt tegeleda eelpool väljatoodud probleemide lahendamiseks, et suurendada teenistusgruppide kasutegurit ka ametnike jaoks.

## **Kokkuvõte**

Eesti avaliku teenistuse detsentraliseeritud palgakorralduses, kus iga asutus iseseisvalt kujundab oma palgaastmestiku ning määrab palgatasemed, on riigi poolt välja töötatud teenistusgruppidesse klassifitseerimise meetodikaga loodud keskne kontrollimehhanism palgakulude juhtimise ühtlustamiseks. Teenistusgruppide põhjal saadavat infot ja palgaanalüüse saavad ministriumid kasutada asutuse palgaastmestiku arendamiseks, kuid kohustust selleks pole. Olukorras, kus juhtide suva ning diskretsioon asutuste palgatasemete üle on väga suur, analüüsis käesolev magistritöö, kuid võrd rakendavad Keskkonnaministrium ja Rahandusministrium teenistusgruppe ning mil määral aitavad need kaasa palgasüsteemi arendamisel kõige olulisema eesmärgi täitmisele – õiglustundele asutuse sees.

Magistritöö teoreetiline raamistik toob välja, et ametikohtade klassifitseerimine pakub objektiivset alust õiglase palgaastmestiku kujundamiseks, tehes kindlaks sarnaste tööde klassid ja tasemed vastavalt töö keerukusele klasside sees, kus tasemete palgatase peaks olema sarnane. Klassifitseerimise tulemusena saab välja töötada karjääripere meetodikal põhineva palgaastmestiku, mis loob ühise palgaastmestiku sarnaste tööde klassidele, tagades seeläbi sisemise palgaõigluse. Teiseks võimaluseks on tööperede meetodikal kujundada eraldiseisvaid palgaastmestikke erinevatele tööde klassidele, et võtta arvesse tööturu palgamäärasid palgatasemete konkurentsivõimelisuse ehk välise õigluse tagamiseks. Seejuures on klassifitseerimise tulemusel kujuneva õiglase palgaastmestiku arendamiseks vaja klassifitseerimise protsessis saavutada ametikirjelduste aja- ja asjakohasus, töötajate ja juhtide poolne tulemuste tunnustamine, mis eeldab nii juhtide kui töötajate teavitamist klassifitseerimise tulemustest ja uue palgastruktuuri põhimõtetest, nende protsessi kaasamist ning koolituste läbiviimist klassifitseerimise osas. Õiglust süsteemis võib mõjutada aga soovitud hindamistulemuste saamise nimel manipuleerimine, kauplemine ning subjektiivsus klassifitseerimisel, samuti väikeriigi eripärad nagu multifunktsionaalsus ning töökoha personaliseeritus.

Empiiriline analüüs toob välja, et riigi poolt välja töötatud teenistusgruppidesse klassifitseerimise meetodika põhjal saavad asutused rakendada nii karjääri- kui tööperede meetodikat palgaastmestiku arendamiseks, kuid puhtal kujul kumbi ministeerium seda ei tee. KeM ja RaM rakendavad teenistusgruppe oma palgaastmestiku kujundamiseks ja palgatasemete määramiseks, kuid erinevalt. KeM kasutab ainult välise palgaturu info saamiseks eelkõige avaliku teenistuse palgaturult, kuid astmestiku ehitab üles punktfaktormetodiga ning palgapoliitika suund on pigem sisemise palgaõigluse tagamisel. RaM kujundab oma palgaastmestiku otseselt teenistusgruppidele antud punktväärtuste pinnalt ning kasutab teenistusgruppe samuti palgaturuinfo saamiseks, kuid erinevalt KeM-ist, pigem üldturu palgaturult. RaM rakendab seega mikstuuri karjääri- ja tööperede meetodikast ning palgapoliitiline suund on suuremal määral välise palgaõigluse tagamisel. Mõlemas asutuses kehtib kõikidele ametikohtadele üks palgaastmestik.

Teenistusgruppidesse klassifitseerimise sobivust ministeeriumi palgasüsteemi korrastamiseks on käesolevas töös analüüsitud eelkõige läbi õiglustunde, mida aitab hinnata töötajate arusaam süsteemist. Olgugi, et mitmete aspektidega on tagatud eeldused õiglaseks klassifitseerimiseks (nt üldjuhul ajakohased ametijuhendid, juhtide kaasamine ja koolitused), on olulisi probleeme kommunikatsiooniga, mis on peamisi etappe klassifitseerimise õiglustunde saavutamiseks. Ametnike teavitamine klassifitseerimisest ja selle põhjal kujunenud palgaastmestikust pole olnud piisav ja seetõttu ka ende arusaam süsteemi õiglusest ning teenistusgruppide mõjust nende palgatasemetele on puudulik. Kuna palgasüsteemid on eelkõige ametnike jaoks, ei pruugi nende vähene arusaam klassifitseerimist palgasüsteemi arendamisele kaasa aidata. Klassifitseerimise õiglust on vähesel määral ministeeriumides mõjutanud ka teatav manipuleerimine ja tulemuste nimel kauplemine, ning mõlemas ministeeriumis on väikeriigi eripäradest klassifitseerimist mõjutanud vähesel määral ka ametikohtade multifunktsionaalsus, mis on teinud sobiva teenistusgrupi ja taseme leidmise keeruliseks.

Mõlema ministeeriumi näitel selgub, et teenistusgruppe kasutatakse välise palgaturuinfo saamiseks, et asutuse palgatasemeid võrrelda sarnase töö eest saadava tasuga organisatsioonist väljas ning info kättesaadavust ja kvaliteeti peavad mõlemad ministeeriumid üldiselt heaks. Sellest tulenevalt võib väita, et teenistusgruppidesse klassifitseerimine on kaasa aidanud kahe ministeeriumi palgakorralduses palgatasemete omavahelise võrreldavuse ning palgatasemete konkurentsivõimelisuse tagamisele.

## Summary

### **The Implementation of Job Classification in Developing Pay Structure of a Ministry: the Case of the Ministry of the Environment and the Ministry of Finance**

The civil service system reform, that took place in 2013 in Estonia, changed the pay system of Estonian civil service significantly. Centrally established pay scale across the civil service was abolished and therefore every ministry is responsible for developing its pay structure and to determine its pay levels. To ensure some degree of unity in civil service pay system, the state agencies are required to classify their positions into *teenistusgrupp*, more known as job families or career families that refers to a group of jobs that are similar in nature but require different skills and responsibility level. Classifying jobs this way helps to identify similar jobs and makes it possible to compare the pay levels between and in state agencies and to private sector pay rates. State agencies can also use *teenistusgrupp*'s in developing their pay structures.

Consequently the aim of this Master's thesis is to analyze the implementation of classifying jobs into *teenistusgrupp* in developing pay structure of a ministry and if this is appropriate method for establishing equitable pay system of a ministry based on the judgement of officials and heads of departments. The empirical study analyzes the implementation of classification based on the cases of the Ministry of the Environment (MoE) and the Ministry of Finance (MoF). The empirical data is gathered from 13 semi-structured interviews conducted with workers in personnel departments, heads of departments and officials of given ministries and also with the adviser on pay systems in the department of Public Administration and Civil Service in the Ministry of Finance to get the central view of classification of jobs into *teenistusgrupp*.

Job classification, as one of the methods of job evaluation, provides objective basis for developing equitable pay structure, identifying groups of jobs that can be treated similar for compensation purposes. As a result of classification there can be developed career family pay



structure, that creates common pay structure for families ensuring equal pay for work of equal value, or job family pay structure, that creates separate pay structures for families and takes account different levels of market rates to provide competitive pay. Therefore to ensure fair classification process for developing equitable pay structure, there must be appropriate job descriptions, the managers and employees should be involved to achieve their commitment and acceptance of the results, trainings for classification must be conducted and the results of classification and on the new pay structure must be communicated to the managers and employees. Equitable process can be affected by manipulation and bargaining for achieving desired results, subjectivity in classification, also multifunctionality and personalisation of the posts that are the specific nature of small state's administration.

Based on Estonian case, it appears that ministries can develop both job and career family pay structures, but neither use them in traditional way. Given ministries use *teenistusgrupp*'s for developing their pay structure and determine pay levels, but in a different way. MoE uses *teenistusgrupp*'s only for the information of external market pay rates mostly from civil service market and develops its pay structure on pointfactor method, therefore its compensation objective is internal pay alignment. Therefore there is a mixture of analytical job evaluation method and job family method. MoF implements *teenistusgrupp*'s directly for developing its pay structure and also uses it for determining pay rates based on external market rates, only looking mostly general labour market unlike MoE. Therefore there is a mixture on both career- and job family pay structure methods and MoF focuses more on external competitiveness.

As both ministries use information based on classification for comparing pay rates to external market and find the availability of that information mostly good, with minor shortages, it can be said that classification jobs into *teenistusgrupp* has contributed to ensure the comparability and competitiveness of pay rates in both ministries.

The appropriateness of job classification in developing equitable pay system in a ministry is analyzed by the sense of justice that is assessed through the understanding of a process by the employees. Although several important aspects of the process are ensured (e.g. appropriate job descriptions, involvement of managers and their training) and classification is considered to be important, there are problems with communication, therefore the understanding of classification and its use in pay decisions are not sufficient and employees assess the system to be non-transparent and doesn't contribute in establishing equitable pay system.

## **Kasutatud kirjandus**

### Akadeemilised allikad

Armstrong, M., Cummins, A., Hastings, S., Wood, W. (2003) *Job evaluation: A guide to achieving equal pay*. UK: Kogan-Page

Armstrong, M., Murlis, H. (2007) *Reward Management. A Handbook of Remuneration Strategy and Practice*. Revisited 5th edition. London: Kogan Page

Armstrong, M., Brown, D. (2006) *Strategic Reward - Making It Happen*. London: Kogan Page Limited

Armstrong, M. (2010) *Armstrong's Handbook of Reward Management Practice. Improving Performance Through Reward*. 3rd edition, London: Kogan Page

Beetham, D. (1997) "Bürokratia mudelid.". Drechler, W. (toim.) *Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa Esseid*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 115-148. (Tõlkinud Andro Kitus)

Cardona, F. (2007) "Tackling civil service pay reform." *Paper for a Conference on Civil Service Salary System in Europe, Bouhaarest*, kättesaadav: <http://www.sigmaweb.org/publications/38707171.pdf>, (12.11.2014)

Caruth, D. L., Handlogten, G. D. (2001) *Managing Compensation (And Understanding It Too): A Handbook for the Perplexed*. United States of America: Greenwood Publishing Group

Crenshaw, J., McCullough, R. (2010) "Managing Change in a Job Classification System." in Sims, R. R. (ed) *Change Transformation in Government Organizations*. United states of America: Information Age Publishing, 119-136

- Demmke, C., Moilanen, T. (2010) *Civil Service in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Land International Academic Publishers
- Demmke, C., Moilanen, T. (2012) "The future of public employment in central public administration. Restructuring in times of government transformation and the impact of status development.", *European Institute of Public Administration*. Kättesaadav: [http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522\\_Study\\_The\\_future\\_of\\_public\\_employment.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf) (04.12.2014)
- Foster, M. R. (2010) "Applying Effective Job Analysis Methods Systems." in Condrey, S. E. (ed.) *Handbook of Human Resource Management in Government. 3rd edition*. United States of America: Jossey-Bass A Wiley Imprint, 587–614
- Heneman, R. L. (2003) "Job and Work Evaluation: A Literature Review." *Public Personnel Management*, Vol. 32, No. 1, 47-71
- Hume, D. A. (1998) *Reward Management. Employee Performance, Motivation and Pay*. Oxford: Blackwell Business
- Hyde, A. C. (1994) "Placing the Individual into the Organization: Staffing and Classification in Human Resource Management." in Rabin, J., Vocino, T., Hildreth, W. B., Miller, G. J. (eds) *Handbook of Personnel Administration*. New York: Marcel Dekker, 285-320
- Ingster, B. (2008) "Job Analysis, Documentation and Job Evaluation." in Berger, L.A., Berger, D. R. (eds.) *The Compensation Handbook. A State-of-the Art. Guided to Compensation Strategy and Design*. 5th edition. New-York: The McGraw-Hill Companies
- Jensen, O. A. (1978) "An Analysis of Confusions and Misconceptions Surrounding Job Analysis, Job Evaluation, Position Classification, Employee, Selection, and Content Validity." *Public Personnel Management*, Vol. 7, No. 4, 258-271
- Johnson, G. (2002) *Research Methods for Public Administrators*. Westport, London: Quorum Books

- Järvalt, J. Randma-Liiv, T. (2010) „Public Sector HRM: the Case of No Central Human Resource Strategy.“ *Baltic Journal of Management*, Vol. 5, No. 2, 242-256
- Kumsiek, P. A. (1982) "Contract Negotiation and The Classification Specialist." *Public Personnel Management*, Vol. 11, No. 1, 31-38
- Leavitt, W. M., Morris, J.C. (2008) ”Market-Based Pay in Action. Municipal Strategies and Concerns in the Cities of Hampton Roads.”, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 28, No. 2, 178-189
- Locke, E. A., Latham, G. P. (1990) ”Work Motivation and Satisfaction: Light at the End of the Tunnel.” *Psychological Science*, Vol. 1, No. 4, 240-246
- Longo, R. (2014) *Rhetoric and Practice of Strategic reward Management*. Kättesaadav: [https://drive.google.com/file/d/0B4aMYEyq\\_3exUkFnSVIWSGJXSzQ/edit?pli=1](https://drive.google.com/file/d/0B4aMYEyq_3exUkFnSVIWSGJXSzQ/edit?pli=1) (03.10.2014)
- Madigan, R. M. (1985) ”Comparable Worth Measurement: Are Job Evaluation Measures Adequate?” *Equal Opportunities International*, Vol. 4, No. 4, 1-4
- Meyer-Sahling, J.-H. (2009) “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, *Sigma Papers*, No. 44, OECD Publishing
- Meyer-Sahling, J.-H. (2011) „The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe After Accession.“ *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 24, No. 2, 231-260
- Meyer, R. E., Hammerschmid G. (2010) “The Degree of Decentralization and Individual Decision-Making in Central Government Human Resource Management: A European Comparative Perspective.” *Public Administration*, Vol. 88, No. 2, 455-478.
- Milkovich, G. T., Newman, J.M. (1990) *Compensation*. 3rd ed. Homewood: Irwin

- Milkovich, G.T., Newman, J.M., Gerhart, B. (2011) *Compensation*. 10th edition. Boston: McGraw-Hill Companies
- OECD (1999), "European Principles for Public Administration.", *Sigma Papers*, No. 27
- OECD (2008) *The State of the Public Service*. OECD Publications, Paris
- OECD (2011) *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing
- OECD (2012) Human Resources Management: Country Profiles. Kättesaadav: <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm> (30.11.2014)
- O'Riordan, J. (2008) "A Review of Civil Service Grading and Pay System" an CPRM Discussion Paper 38, Institute of Public Administration. Kättesaadav: <http://www.cpmr.gov.ie/Documents/A%20Review%20of%20Civil%20Service%20Grading%20and%20Pay%20Scales.pdf> (30.11.2014)
- Penner, M. (1983) "How Job-Based Classification Systems Promote Organizational Ineffectiveness" *Public Personnel Management Journal*, Vol. 12, No. 3, 268- 276
- Peters, G. B. (2010) *The Politics of Bureaucracy: An Introduction To Comparative Public Administration*. 6th edition. London; New-York: Routledge
- Pittman, J. E. (2009) *21st century Issues In America. An Introduction to Public Administration Theory and Practice*. United States of America: AuthorHouse™
- Pollack, L. J., Simons, C., Romero, H., Hausser, D. (2002) "A Common Language For Classifying and Describing Occupations - the Development, Structure, and Application of the Standard Occupational Classification" *Human Resource Management*, Vol. 41, No. 3, 297-307
- Randma, T. (2001) "A Small Civil Service in Transition: The Case of Estonia" *Public Administration and Development*, Vol. 21, No.1, 41-51

- Randma-Liiv, T. (2002) "Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration" *THRAMES*, Vol. 6 (56/51), No. 4, 374-389
- Randma-Liiv, T., Järvalt, J. (2011) "Public Personnel Policies and Problems in the New Democracies of Central and Eastern Europe." *Journal of Comparative Policy Analysis* Vol. 13, No. 1, 35-49
- Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. (2012) „Avalik teenistus“, R. Vetik (koostaja) *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: poliitika ja valitsemise transformatsioon*. Tallinna Ülikooli Kirjastus. Lk 356-388
- Reilly, P. (2003) "New Approaches in Reward: Their Relevance to the Public Sector", *Public Money & Management*, Vol. 23, No. 4, 245-252
- Reilly, P. (2004) "Job Families: An Integrating Approach To Reward and Development?" *Institute for Employment Studies*. Kättesaadav: <http://www.employment-studies.co.uk/pdflibrary/mp32.pdf>, (22.08.2014)
- Risher, H. (1999) "Are Public Employers Ready for a "New Pay" Program?", *Public Personnel Management*, Vol. 28, No. 3, 323-344
- Risher, H. (2005) "How Much Should Federal Employee Be Paid?: The Problems with Using a Market Philosophy in a Broadband System" *Public Personnel Management*, Vol. 34, No. 2, 121-140
- Risher, H. (2011) "Current Trends in the Compensation of Public Employees" Paris: OECD
- Risher, H. (2012) "How Well are Government Employees Paid?", *Compensation & Benefits Review*, Vol. 44, No. 2, 73-79
- Risher, H. (2013) "The Search for Pay Equity Is Now 50 Years Old" *Compensation & Benefits Review*, Vol. 45, No. 4, 187-190

- Sarapuu, K. (2010) "Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable." *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 11, No. 1, 30-43
- Sarapuu, K., Metsma, M., Randma-Liiv, T., Uudelepp, A. (2014) „Estonian Top Civil Service Training System at the Crossroads.“ Esitatud avaldamiseks kogumikus *Training of Top Civil Servants*, A. Hondeghem, M. van Wart (toim.). Palgrave.
- Schulkind, G.A. (1975) "Monitoring Positions Classification: Practical Problems and Possible Solutions" *Public Personnel Management*, Vol. 4, No. 1, 32-37
- Sibbald, A. (1993) "Closing Some Gaps in Our Understanding of Wage Surveys and Job Evaluation: Implications for Pay Determination" *International Journal of Employment Studies*, Vol. 1, No. 2, 236-252
- Siegel, G.B. (2010) "Using Work Management and Job Evaluation Systems" in Condrey, S. E. (ed.) *Handbook of Human Resource Management in Government. 3rd edition*. United States of America: Jossey-Bass A Wiley Imprint, 635-661
- Singh, H., Sachdeva, P. (2012) *Public Administration: Theory and Practice*. Pearson Education India
- Suff, P., Reilly, P. (2007) "The Going Rate: Paying for Specialist Skills" *Institute for Employment Studies*, kättesaadav: <http://www.employment-studies.co.uk/pdflibrary/mp77.pdf> (22.08.2014)
- Weber, M. (1997) "Legaalne domineerimine koos bürokraatliku adminstratiivpersonaliga". Drechler, W. (toim.) *Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa Esseid*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 103-112 (tõlkinud Henn Käärik)
- Welbourne, T. M., Trevor, C. O. (2000) "The Roles of Departmental and Position Power in Job Evaluation" *Academy of Management Journal*, Vol 43, No 4, 761-771
- Wellington, J., Szczerbinski, M. (2007) *Research Methods for the Social Sciences*. London, New York: Continuum International Publishing Group

Willems, I., Janvier, R., Henderickx, E. (2005) Central Government Pay Systems in Europe: Pre- or post NPM? A paper to be presented at the EGPA Annual Conference, Bern (Switzerland), kättesaadav: <https://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/bern/Willems-Janvier&Henderickx.PDF>, (12.11.2014)

Williams, M. L., McDaniel, M.A., Nguyen, N.T. (2006) "A meta-analysis of the antecedents of pay level satisfaction" *Journal of Applied Psychology*, Vol. 91, No. 2, 392-413.

Wright, A. (2004) *Reward Management in Context*. London: Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD), The Cromwell Press

### Muud allikad

*Avaliku teenistuse seadus* (RT I, 06.07.2012, 1) (ATS). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv> (18.11.2014)

*Avaliku teenistuse seaduse (193 SE) eelnõu seletuskiri*. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae&> (18.11.2014)

Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. (2013) *Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat*. Kättesaadav: [http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku\\_teenistuse\\_seaduse\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf), (22.04.2014)

Pesti, C. (2012a) "Avalike teenistujate palgakorraldus 2011. aastal" Vaher, S. (toim.) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2011*. Tallinn, Rahandusministeerium, 18-22

Pesti, C. (2012b) "Ametnike seadusega kehtestatud palgakomponente jääb vähemaks" *EML ajakiri Maksumaksja*, märts, nr 3 kättesaadav: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1355> (21.11.2014)

Pesti, C. (2013) "Avalike teenistujate palgakorraldus 2012. aastal", Vilba, K. (toim.) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2012*. Tallinn: Rahandusministeerium, 22-24



Randma-Liiv, T. (2009) *Ekspertarvamus avaliku teenistuse seaduse eelnõu kohta Riigikogule*

Rahandusministeerium (2014a) "Valitsus kiitis heaks riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu". Kättesaadav: <http://www.fin.ee/valitsus-kiitis-heaks-riigi-kui-tooandja-personalipoliitika-valge-raamatu/> (22.12.2014)

Rahandusministeerium (2014b) Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne. Kättesaadav: [http://avalikteenistus.ee/public/Riigikogu\\_aruanne/Avaliku\\_teenistuse\\_aruanne\\_Riigikogule\\_loplik\\_20140612.pdf](http://avalikteenistus.ee/public/Riigikogu_aruanne/Avaliku_teenistuse_aruanne_Riigikogule_loplik_20140612.pdf) (28.10.2014)

Riigi ametiasutuste teenistuskohdade klassifikaator 2014. *Mitteametlik dokument*

Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse "Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord" eelnõu juurde. Eelnõude infosüsteemi lisatud 31.10.2012. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#34UwTrH0> (21.11.2014)

Teenistusgruppide palgaandmed Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonnalt 03.12.2014 saadud andmetel

Vabariigi Valitsus (2012) Valitsuse 08.11.2012 istungi kommenteeritud päevakord, kättesaadav: <https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-08112012-istungi-kommenteeritud-paevakord> (28.10.2014)

Vabariigi Valitsus (2013) Valitsuse 23.05.2013 istungi kommenteeritud päevakord, kättesaadav: <https://valitsus.ee/et/uudised/valitsuse-23052013-istungi-kommenteeritud-paevakord> (29.10.2014)

Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012. a määrus nr 92 (RT I, 13.11.2012, 12) "Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord". Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129052013018?leiaKehtiv> (21.11.2014)

## LISAD

### Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Riina Maat, Rahandusministeeriumi Riigihalduse ja avaliku teenistuse nõunik. Helisalvestis. Tallinn: 04.11.2014
- Rahandusministeeriumi personalitöötaja (RaMPT). Helisalvestis. Tallinn: 24.11.2014
- Rahandusministeeriumi osakonnajuhataja (RaMOJ1). Helisalvestis. Tallinn: 20.11.2014
- Rahandusministeeriumi osakonnajuhataja (RaMOJ2). Helisalvestis. Tallinn: 25.11.2014
- Rahandusministeeriumi ametnik (RaMA1). Helisalvestis. Tallinn: 25.11.2014
- Rahandusministeeriumi ametnik (RaMA2). Helisalvestis. Tallinn: 24.11.2014
- Rahandusministeeriumi ametnik (RaMA3). Helisalvestis. Tallinn: 26.11.2014
- Keskkonnaministeeriumi personalitöötaja (KeMPT). Helisalvestis. Tallinn: 14.11.2014
- Keskkonnaministeeriumi osakonnajuhataja (KeMOJ1). Helisalvestis. Tallinn: 18.11.2014
- Keskkonnaministeeriumi osakonnajuhataja (KeMOJ2). Helisalvestis. Tallinn: 26.11.2014
- Keskkonnaministeeriumi ametnik (KeMA1). Helisalvestis. Tallinn: 17.11.2014
- Keskkonnaministeeriumi ametnik (KeMA2). Helisalvestis. Tallinn: 26.11.2014
- Keskkonnaministeeriumi ametnik (KeMA3). Helisalvestis. Tallinn: 28.11.2014

## **Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused**

### **Intervjuu küsimused Rahandusministeeriumi Riigihalduse ja avaliku teenistuse nõunikule**

1. Millal hakati riigis esmakordselt tööperesid välja töötama?
2. Miks hakati tööperesid välja töötama? Kas tööperede kasutamise põhjused ja eesmärgid on aja jooksul muutunud? Kui jah, siis kuidas?
3. Kas avaliku teenistuse palgapoliitika eesmärk on tagada sarnane palgatase sarnase töö eest (sisemine õiglus) ministeeriumide vahel? Kui jah, siis kuidas seda keskselt tööperede kaudu tagatakse?
4. Kas avaliku teenistuse palgapoliitika eesmärk on tagada sarnase töö eest sarnane palk võrreldes üldise palgaturuga (väline õiglus)? Kui jah, siis kuidas tööpered seda tagada aitavad?
5. Palun kirjeldage, kuidas on toimunud tööperedesse klassifitseerimine ja kuidas see on aja jooksul muutunud?
6. Millised peamised probleemid esinesid klassifikaatori väljatöötamisel? Millised peamised probleemid esinesid klassifitseerimisel?
7. Kas ministeeriumid peavad kasutama tööperesid oma palgaastmestike kujundamisel?
8. Kuidas on ette nähtud tööperede põhjal palgaastmestiku ja palgapoliitika kujundamine ministeeriumides?
9. Kas ja kuidas on Teie hinnangul tööperede kasutamine tõstnud ministeeriumide palgapoliitiliste otsuste kvaliteeti?

## Intervjuu küsimused personaliosakonna töötajatele

### **I ametikohtade klassifitseerimine ja selle eesmärk**

1. Millal leidis Teie organisatsioonis aset esimene teenistusgruppidesse paigutamine?
2. Millised olid ametikohtade klassifitseerimise eesmärgid Teie organisatsiooni jaoks? Kas ametikohtade klassifitseerimise eesmärgid on vahepeal muutunud? Kui jah, siis kuidas?
3. Milles seisneb ametikohtade klassifitseerimise vajalikkus ja kasutegur Teie organisatsiooni jaoks?
4. Kui suureks probleemiks hindate oma organisatsioonis ametikohtade klassifitseerimisel:
  - 4.1.sobivate teenistusgruppide puudumist
  - 4.2.ametikoha multifunktsionaalsuse tõttu sobiva tööpere leidmine
  - 4.3.subjektiivsust klassifitseerimisel,
  - 4.4.manipuleerimise võimalust,
  - 4.5.ametikohtade ülespoole hindamist,
  - 4.6.kõrgema taseme saamise nimel kauplemist,
5. Millised probleeme esineb ametikohtade klassifitseerimisel veel lisaks eelpool nimetatutele?
6. Mida olete teinud välja toodud probleemide vältimiseks (kui need esinevad)?

### **II Ametikohtade klassifitseerimise protsess**

1. Kas olete enne ametikohtade klassifitseerimist enda organisatsioonis läbi viinud töö analüüsi? Kui suurel osal ametikohtadest on olemas ametijuhendid? Kui sageli ametijuhendeid muudetakse? Millal toimus viimane ametijuhendite ülevaatamine? Kui ametijuhendeid muudate, kas vaatate üle ka teenistusgruppi paigutuse?
2. Kas te täiendate keskselt Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud klassifikaatorit lähtuvalt enda asutuse eripäradest? Kui jah, siis millises ulatuses?
3. Kuidas toimub ametikohtade paigutamine teenistusgruppidesse? Mil moel tagate ametikohtade paigutuse sisemise õigluse asutuse sees? Kas kaasate klassifitseerimisse ka töötajaid ja juhte? Kui jah, siis kas viite klassifitseerimise eel oma organisatsioonis läbi nõustamisi, juhendamisi, koolitusi vms?
4. Kas Teie arvates on avalikus teenistuses piisavalt tagatud klassifitseerimise ühtsus asutuste vahel? Kuidas Te hindate, kas Rahandusministeeriumi poolne tugi on

ametikohtade klassifitseerimisel piisav? Mida peab tegema teisiti? (ehk kuidas RM tagab selle, et asutused sarnase töö paneksid sarnasesse tööperre) Millist tuge Te veel Rahandusministeeriumi käest ootate?

5. Kui sageli ja kuidas kommuniqueerite teenistusgruppidesse paigutamist asutuse ametnikkonnale?
6. Kas Te klassifitseerite ka ametikohtadele lisaks töökohti?

### **III Ametikohtade klassifitseerimise rakendamine palgakorralduses**

1. Kas Teie organisatsioonis on teenistusgruppidesse klassifitseerimine aluseks palgaastmestiku kujundamisel ja palgatasemete määramisel? Kui jah, siis kuidas rakendate teenistusgruppe palgaastmestiku kujundamisel ja palgatasemete määramisel?
2. Kas Teie organisatsioonis võetakse palgaastmestike moodustamisel aluseks asutuse sisemise õigluse tagamine (ehk sarnase vastutuse eest sarnane palgatase) või välimise õigluse tagamine (ehk lähtutakse turuinfost)? Kuidas kasutate ühe või teise tagamiseks teenistusgruppe?
3. Kui kasutate turuvõrdlust, siis:
  - 3.1. millise välise palgaturuga organisatsiooni palgatasemeid võrdlete?
  - 3.2. kuidas hindate teenistusgruppide põhjal saadavate palgaturuandmete kvaliteeti ja kättesaadavust?
  - 3.3. kas püüate samaaegselt tagada ka sisemist õiglust (ehk sarnase vastutuse eest sarnast palgataset)? Kui jah, siis kuidas?
4. Kas ja kui palju ühe tööpere ühe taseme ametnikel põhipalgad Teie organisatsioonis võivad erineda?
5. Kas Teil on erinevate tegevusvaldkondadele eraldi palgaastmestikke? Kui jah, siis millistele tegevusvaldkondadele on eraldi palgaastmestikud loodud ja miks?
6. Kuivõrd on teenistusgruppide kasutamine tõstnud ministeeriumi palgapoliitiliste otsuste kvaliteeti?
7. Kas teenistusgruppidesse paigutamine on tõstnud halduskoormust? Kui jah, kas see õigustab ennast?

## Intervjuu küsimused osakonnajuhtidele

### **I ametikohtade klassifitseerimine ja selle eesmärk**

1. Millised on ametikohtade klassifitseerimise eesmärgid Teie organisatsioonis?
2. Milles seisneb Teie hinnangul ametikohtade klassifitseerimise vajalikkus ja kasutegur?
3. Kui suureks probleemiks hindate oma organisatsioonis ametikohtade klassifitseerimisel:
  - 3.1.sobivate teenistusgruppide puudumist,
  - 3.2.ametikoha multifunktsionaalsuse tõttu sobiva tööpere leidmine
  - 3.3.subjektiiivsust klassifitseerimisel,
  - 3.4.manipuleerimise võimalust,
  - 3.5.ametikohtade ülespoole hindamist,
  - 3.6.kõrgema taseme saamise nimel kauplemist,
4. Millised probleeme esineb ametikohtade klassifitseerimisel veel lisaks eelpool nimetatutele?

### **II Ametikohtade klassifitseerimise protsess**

1. Kas Teie organisatsiooni ametijuhendid on aja- ja asjakohased?
2. Kuidas toimub Teie organisatsioonis ametikohtade paigutamine teenistusgruppidesse? Kas teenistusgruppidesse paigutamisse kaasatakse ka töötajaid ja juhte? Kui jah, siis kas neid toetatakse piisavalt (nõustatakse, juhendatakse, koolitatakse)?
3. Kas Teie asutuse ametikohtade klassifitseerimise protsess on läbipaistev?
4. Kas ametikohad on klassifitseeritud arusaadavalt ja õiglaselt?
5. Olete Te kursis, millises teenistusgrupis ja tasemel Te asute?
6. Millal ja millisest infoallikast saite viimati infot ametikohtade klassifitseerimise kohta? Kas Teie arvates on info ametikohtade klassifitseerimise kohta piisav?

### **III Ametikohtade klassifitseerimise rakendamine palgakorralduses**

1. Kas Teie kasutate teenistusgruppe Teie osakonnas töötajate palgataseme määramiseks? Kui jah, siis kuidas?
2. Olete Te kursis, kas teenistusgruppe kasutatakse Teie organisatsioonis sisemise õigluse tagamiseks (sarnase vastutuse eest sarnane palgatase)? Kui kasutatakse, siis kui õiglaseks hindate selle põhjal saadud tulemust?

3. Kas Teie organisatsioonis rakendatakse erinevatele tegevusvaldkondadele erinevaid palgaastmestikke? Kui jah, siis miks? Kui põhjendatud see Teie arvates on?
4. Olete Te kursis, kas teenistusgrupe kasutatakse Teie enda palgataseme määramiseks vajaliku palgaturu info saamiseks (sarnase töö eest saadav palgatase väljaspool organisatsiooni)? Kui kasutatakse, siis kui heaks hindate kasutatavat palgaturu info kvaliteeti?
5. Kuivõrd aitab teenistusgruppide kasutamine Teie arvates kaasa Teie organisatsiooni palgapoliitiliste otsuste kvaliteedile?

## **Intervjuu küsimused ametnikele**

### **I ametikohtade klassifitseerimine ja selle eesmärk**

1. Millised on ametikohtade klassifitseerimise eesmärgid Teie organisatsioonis?
2. Milles seisneb Teie hinnangul ametikohtade klassifitseerimise vajalikkus ja kasutegur?

### **II Ametikohtade klassifitseerimise protsess**

1. Kas Teie organisatsiooni ametijuhendid on aja- ja asjakohased? Kui ei tea, kas siis Teile enda ametijuhend?
2. Kuidas toimub Teie organisatsioonis ametikohtade paigutamine teenistusgruppidesse? Kas teenistusgruppidesse paigutamisse kaasatakse ka töötajaid ja juhte? Kui jah, siis kas neid toetatakse piisavalt (nõustatakse, juhendatakse, koolitatakse)?
3. Kas Teie asutuse ametikohtade klassifitseerimise protsess on läbipaistev?
4. Kas ametikohad on klassifitseeritud arusaadavalt ja õiglaselt?
5. Olete Te kursis, millises teenistusgrupis ja tasemel Te asute?
6. Millal ja millisest infoallikast saite viimati infot ametikohtade klassifitseerimise kohta? Kas Teie arvates on info ametikohtade klassifitseerimise kohta piisav?

### **III Ametikohtade klassifitseerimise rakendamine palgakorralduses**

1. Olete Te kursis, kas teenistusgruppe kasutatakse Teie palgataseme määramiseks vajaliku palgaturu info saamiseks (sarnase töö eest saadav palgatase väljaspool organisatsiooni)? Kui kasutatakse, siis kui heaks hindate kasutatavat palgaturu info kvaliteeti?
2. Olete Te kursis, kas teenistusgruppe kasutatakse Teie organisatsioonis sisemise õigluse tagamiseks (sarnase vastutuse eest sarnane palgatase)? Kui kasutatakse, siis kui õiglaseks hindate selle põhjal saadud tulemust?
3. Kas Teie organisatsioonis rakendatakse erinevatele tegevusvaldkondadele erinevaid palgaastmestikke? Kui jah, siis miks? Kui põhjendatud see Teie arvates on?
4. Kuivõrd aitab teenistusgruppide kasutamine Teie arvates kaasa Teie organisatsiooni palgapoliitiliste otsuste kvaliteedile?