

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Piret Ploom

**EESTI MINISTEERIUMIDE VÄRBAMISE JA VALIKU PROTSESSIDE VASTAVUS
AVALIKU TEENISTUSE SEADUSE JA SELLE EESMÄRKIDEGA**

Magistritöö

Juhendaja: Prof. Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2017

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 Piret Ploom

“ “ 2017

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja prof. Tiina Randma-Liiv

“ “ 2017

Kaitsmisele lubatud “ “ 2017

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Erkki Karo

Sisukord

Sisukord.....	3
Lühikokkuvõte.....	5
Sissejuhatus	6
1. VÄRBAMINE JA VALIK AVALIKUS TEENISTUSES.....	8
1.1. Kaasaegne meritokraatlik avalik teenistus.....	8
1.1.1. Patronaazi olemus ning värbamis- ja valikuprotsessid.....	8
1.1.2. Meritokraatlik värbamise ja valiku protsess	9
1.2. Avatud ja suletud avaliku teenistuse süsteem.....	12
1.3. Tsentraliseeritud vs detsentraliseeritud värbamine ja valik	13
1.4. Värbamis- ja valikuprotsess meritokraatlikus, avatud ning detsentraliseeritud avalikus teenistuses.....	15
2. POLIITIKATE RAKENDAMINE JA RAKENDUSLÜNGAD.....	17
2.1. Rakenduslüngad avaliku teenistuse personali värbamisel ja valikul.....	18
3. AMETNIKE VÄRBAMINE JA VALIK EESTI AVALIKUS TEENISTUSES.....	21
3.1. Eesti avaliku teenistuse süsteem	21
3.2. Uurimismetoodika	23
3.3. Ministeeriumide valiku- ja värbamisprotsessid praktikas	25
3.3.1. Välised konkursid	26
3.3.2. Sisemine värbamine ja valik.....	31
3.3.3. Konkursside luhtumine	33
3.3.4. Rahandusministeerium kui avaliku teenistuse keskne koordinaator	33
4. JÄRELDUSED.....	35
4.1. Formaalsed dokumendid vs Eesti ministeeriumide praktika.....	35

4.2. Meritokraatlikud põhimõtted vs formaalsed dokumendid	38
Kokkuvõte	41
Summary.....	43
Kasutatud kirjandus	45
Lisad	53
Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud	53
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimustik ministeeriumite esindajatega.....	54
Lisa 3. Värbamis- ja valikuprotsess meritokraatlikus, avatud ning detsentraliseeritud avalikus teenistuses.....	56
Lisa 4. Peamised formaalsed nõuded värbamisele ja valikule avaliku teenistuse seaduse ning Vabariigi Valitsuse määruse põhjal.....	57

Lühikokkuvõte

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on analüüsida Eesti ministeeriumide värbamis- ja valikuprotsesside vastavust avaliku teenistuse seaduse ning selle eesmärkidega, mis suures osas põhinevad soovil muuta värbamine ja valik avalikus teenistuses meritokraatlikumaks ning läbipaistvamaks. Töö käigus selgitatakse välja peamised värbamis- ja valikuprotsesside kitsaskohad ning rakenduslüngad, mis tulenevad õigusliku regulatsiooni ja teiste formaalsete põhimõtete ning tegeliku praktika omavahelisest ebakõlast. Teoreetilise raamistiku lähtekontseptsiooniks on avaliku teenistuse süsteemid, mudelid ning lähenemised, mis on aluseks värbamis- ja valikuprotsesside kujunemisele.

Magistritöö empiiriline osa koosneb Eesti ministeeriumide ametnike värbamis- ja valikuprotsesside analüüsist, tuginedes poolstruktureeritud intervjuudele kõigi Eesti ministeeriumide personalivaldkonna esindajatega ning dokumendianalüüsile, mille aluseks on ministeeriumide sisesed värbamise ja valiku korrad. Magistritööst selgub, et kuigi üldjoontes on ministeeriumide värbamise ja valiku protsessid kooskõlas kehtiva õigusliku regulatsiooni ning teiste formaalsete dokumentidega, tekivad rakenduslüngad peamiselt meritokraatlike põhimõtete mitte järgimisel. Ühelt poolt on põhjuseks ministeeriumide endi paindlikkusele ning tõhususele orienteeritus (mis võib teatud olukordades minna konflikti meritokraatlike põhimõtetega) ning teisalt on probleemkohaks avaliku teenistuse seadus, mis ei anna oma regulatsioonidega meritokraatlike põhimõtete olemust piisavalt edasi. Suurimateks kitsaskohtadeks tänases värbamise ja valiku praktikas on avalikud konkursid, mis on mõnikord fiktiivsed ning ei vasta läbipaistvuse ega ka meritokraatia põhimõtetele. Lisaks on juhtidel värbamis- ja valikuprotsessis väga suur otsustusõigus, mis võib seada kahtluse alla valikute objektiivsuse. Probleemide lahendamiseks peaks Rahandusministeerium senisest enam täitma seadusega määratud keskse koordineerija rolli ning teostama värbamis- ja valikuprotsesside üle järelevalvet, sealjuures toetama ministeeriume läbi võrgustikupõhiste meetmete, et suurendada avaliku teenistuse terviklikkust ning vastavust meritokraatlikele põhimõtetele.

Võtmemõisted: avalik teenistus, värbamine ja valik, meritokraatia, rakenduslüngad

Sissejuhatus

Avalik teenistus on üks olulisemaid institutsioone, mis aitab tagada demokraatlikku ning tulemuslikku riigivalitsemist (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 357; Demmke, Moilanen 2010, 1). Selleks, et avalik teenistus oleks võimekas oma rolli ning eesmärgi täitma on tarvis kompetentset, professionaalset ning neutraalset ametnikkonda (Lavigna, Hays 2004, 249). Talendikate inimeste leidmine avalikku sektorisse on arvestades tänast demograafilist olukorda ning suurenenud tööjõuturu konkurentsi, muutunud järjest keerulisemaks väljakutseks. Meritokraatlikku ning läbipaistvat värbamist ja valikut peetakse teaduskirjanduses üheks parimaks viisiks professionaalsete ning kompetentsete inimeste leidmisel (Sundell 2012, 3; Cortazar et al., 2016, 1). Meritokraatliku ja läbipaistva värbamise ja valiku juures on oluliseks indiviidi kvalifikatsioon ning kompetents, kandidaatide õiglane kohtlemine, mida aitavad saavutada ühtsed põhimõtted ja väärtused, avalikud konkursid ning objektiivsed valikumeetodid (Sundell 2014, 440). Teaduskirjanduse kohaselt aitab meritokraatlike põhimõtete rakendamine värbamis- ja valikuprotsessis ära hoida politiseeritust, vähendada korrupsiooni. Meritokraatia mõjub positiivselt majandusarengule, kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisele (Cortazar et al., 2016, 6; Hollyer 2011, 2) ning ametnike motivatsioonile (Rauch, Evans 1999, 752). Laiemalt on meritokraatia eesmärgiks avaliku teenistuse ühtsuse, tulemuslikkuse (Rauch, Evans 1999, 752), legitiimsuse (Cortazar et al., 2016, 24), läbipaistvuse suurendamine ning hea riigivalitsemise tagamine (Randma-Liiv 2016, 1). Meritokraatia positiivsest mõjust tulenevalt on selle rakendamise olulisust välja toonud ka mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, nagu näiteks Maailmapank, Euroopa Liit (Sundell 2012, 3; Baimenov et al., 2015, 4-5).

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (*Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD) 2011. aasta ühtse riigivalitsemise raport tõi Eesti avaliku teenistuse nõrkusena välja läbipaistmatu värbamis- ja valikuprotsessi ning avaliku teenistuse madala atraktiivsuse (OECD 2011, 32). Lisaks ka 2011. aastal kehtinud seaduse kitsaskohad, mis võimaldasid regulatsioonidest mööda hiilida ning neid tegelikkuses mitte rakendada (vt ka Meyer-Sahling 2009, 68). 2013. aastal jõustunud uue avaliku teenistuse seadusega (ATS) üritatigi senist süsteemi ja olukorda muuta (Rahandusministeerium 2014b, 11-12). Kuigi Eesti personalipoliitika

jäi endiselt detsentraliseerituks, oli uue seaduse eesmärgiks liikuda läbipaistvama, avatuma ja meritokraatlikuma värbamis- ja valikupoliitika suunas (Rahandusministeerium 2013, 23). Suurimaks värbamist ja valikut mõjutavaks muudatuseks võib pidada avalike konkursside korraldamise kohustust, mille kohaselt tuleb kõik ametnike vabad vakantsid täita avaliku konkursi raames, välja arvatud seaduses sätestatud erandjuhtudel (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 28). Uus regulatsioon tõi kaasa märkimisväärse muutuse senises värbamiskultuuris ja -korralduses (Rahandusministeerium 2013, 25).

Sellest tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärgiks analüüsida, kas Eestile omase detsentraliseeritud avaliku teenistuse mudeli raames järgivad Eesti ministeeriumid ametnike värbamisel avaliku teenistuse seadust ning selle eesmärgi avaliku teenistuse värbamis- ja valikuprotsesside läbipaistvamaks ja meritokraatlikumaks muutmisel. Sealhulgas kaardistatakse antud magistritöö käigus ka ministeeriumide värbamis- ja valikuprotsessid. Töö eesmärgi täitmiseks seab autor uurimisküsimuseks *mil määral vastavad Eesti ministeeriumide värbamis- ja valikuprotsessid avaliku teenistuse seadusele ja selle eesmärkidele?* Avaliku teenistuse formaalse raamistiku täielikumaks kaardistamiseks analüüsitakse lisaks ATSile ka Vabariigi Valitsuse määrust ning riigi kui töandja personalipoliitika rohelist ja valget raamatut.

Antud magistritöös on kasutusel kvalitatiivne analüüs ning uurimismeetoditeks dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud Eesti ministeeriumide personalivaldkonna esindajatega. Magistritöö jaguneb kolmeks peamiseks osaks. Esmalt töö teoreetiline raamistik, kus pööratakse tähelepanu avaliku teenistuse süsteemidele ja mudelitele, mis mõjutavad otseselt värbamis- ja valikuprotsesside olemust. Teoreetilise raamistiku teises pooles käsitletakse rakenduslõnga olemust ning lähtuvalt teaduskirjandusest tuuakse välja peamised ohukohad, kus rakenduslünk võib värbamise ja valiku protsessides esineda. Magistritöö empiirilise analüüsi osas käsitletakse kõigepealt Eesti personalijuhtimise süsteemi ning selle tunnuseid, seejärel analüüsitakse lähemalt värbamis- ja valikuprotsesse Eesti ministeeriumides. Kolmandas osas tehakse eelneva analüüsi ning teoreetilise raamistiku põhjal järeldusi ning arutletakse, kas värbamis- ja valikuprotsessid vastavad avaliku teenistuse seadusele ning selle eesmärkidele muuta avaliku teenistuse värbamis- ja valikuprotsessid läbipaistvamaks ning meritokraatlikumaks. Magistritöö lõpetab kokkuvõtte uuritust.

Autor tänab magistritöö juhendajat ning intervjuueeritavaid, kes andsid olulise panuse antud töö valmimisse!

1. VÄRBAMINE JA VALIK AVALIKUS TEENISTUSES

1.1. Kaasaegne meritokraatlik avalik teenistus

1.1.1. Patronaaži olemus ning värbamis- ja valikuprotsessid

Avaliku teenistuse teoorias võib eristada kahte peamist lähenemist – patronaaži ning nüüdisaegset ehk meritokraatlikku avalikku teenistust. **Patronaaži** iseloomustab kõrge politiseeritus, nepotism, korrupsioon, ametikohtade müümine või pärandamine, personaalsed ametisse määramised (Schuster 2016, 2; Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 363) ning piiratud ligipääs avalikule teenistusele (Hollyer 2011, 7). Värbamisvajaduse ning valiku tegemise aluseks on poliitiliste või administratiivsete juhtide isiklikud või poliitilised eelistused (Schuster 2016, 2). Institutsionaalne alus ning formaalsed reeglid värbamis- ja valikuprotsessiks puuduvad (Mueller 2009, 2; Grindle 2010, 3). Seetõttu võib tekkida olukord, kus juhi (nii poliitilise kui administratiivse) isiklike soovide alusel luuakse tema soosikule organisatsiooni spetsiaalne ametikoht (Blunt et al., 2012, 215).

Patronaažis on peamisteks valikukriteeriumideks erakondlik kuuluvus, teened poliitilisele eliidile või vahetule juhile, isiklikud sidemed ja suhted või lojaalsus. Kandidaadi kompetents ei oma tähtsust, mistõttu võidakse ametipositsioonile nimetada ka isikuid, kes tegelikkuses oma oskuste ja teadmiste poolest sellele ei sobi. Ametisse võidakse määrata ka perekonnaliikmeid või sõpru. Seega on avalike teenistujate kvaliteet ning valdkondlik kompetents madal ning sellele ei pöörata ka tähelepanu, sest oluliseks on eespool väljatoodud kriteeriumid. (Hollyer 2011, 7; Blunt et al., 2012, 215; Setyowati 2016, 88) Taoline töösuhe võib olla kasumlik mõlemale osapoolle, nii juhile kui ametnikule. Ametipositsioon on kui tasu tehtud teenete, näiteks valimistel hääletamise või üldise lojaalsuse eest. Ametnikud, kes ei ole nõus alluma poliitilisele survele või juhi muudele nõudmistele, taandatakse ametist. (Hollyer 2010, 3) Sellest tulenevalt on personalipoliitika läbipaistmatu, esineb korrupsiooni ning ametnike lojaalsus ei kuulu riigile, vaid poliitilisele võimule, vahetule või poliitilisele juhile (Blunt et al., 2012, 215).

Ametnike teenistussuhe põhineb üldjuhul erasektori töötajatega sarnasel tööõigusel (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 363-364). Mõningates süsteemides on ametnikele ette nähtud ka eraldi hüved, näiteks tenuur ning kõrgem avaliku teenistuja pension. Töökohakindluse ning eluaegse teenistuse tõttu on patronaaži teel valitud ametnike ametist vabastamine keeruline ning politiseeritust on

sellistel juhtudel raske vähendada. (Grindle 2010, 3; Schuster 2016, 8) Kui ametnikud ei ole tenuuriga kindlustatud, viib poliitilise võimu vahetumine nende töölt vabastamiseni ehk võib tekkida olukord, kus suurem osa avaliku sektori administratsioonist peab ametist lahkuma (Sundell 2014, 442). See viitab patronaaži teel juhitud avaliku teenistuse nõrgale kvaliteedile ning ebaefektiivsusele (Hollyer 2011, 3; Sundell 2012, 11).

1.1.2. Meritokraatlik värbamise ja valiku protsess

Kaasaegne avalik teenistus tugineb **meritokraatlikele väärtustele**, mille kohaselt tuleb avalikke teenistujaid avalikku sektorisse värvata ja valida, juhtida, sektoris edutada ning ametist taandada lähtuvalt meritokraatlikest põhimõtetest, mis aitab vastupidiselt patronaažile kaasa professionaalse ning poliitilisest võimust sõltumatu ametnikkonna loomisele (Randma-Liiv 2016, 1). Meritokraatlike väärtuseid saab vaadelda läbi kahe peamise dimensiooni. Esiteks läbipaistev ning avatud värbamine ja valik, kus oluliseks on ametnike professionaalsus, kompetents ja kvalifikatsioon (Richardson 2005, 6). Ning teiseks avaliku teenistuse hüved, näiteks tenuur, töökohakindlus, lisatasud (Demmke, Moilanen 2012, 37; Rauch, Evans 2000, 53), mis on oluliseks teguriks talendikate inimeste teenistusse meelitamisel, motiveerimisel ja teenistuses hoidmisel (Randma-Liiv 2016, 2). Antud töö kontekstis keskendutakse meritokraatlikule värbamisele ja valikule.

Meritokraatlike põhimõtete kohaselt jagunevad avalikud teenistujad kaheks – poliitilised ning karjääriametnikud ehk professionaalsed teenistujad. Poliitilised teenistujad (nt ministri nõunikud) värvatakse avalikku teenistusse juhi poliitilistest või isiklikest huvidest lähtuvalt, millest tulenevalt kuulub nende lojaalsus kas poliitilisele võimule või vahetule juhile. (Poocharoen, Brillantes 2013, 143; Dahlström et al., 2014, 4) Professionaalne avalik teenistuja on kindla teoreetilise ja praktilise kompetentsiga inimene, kes vastab ametikoha kriteeriumitele ning avaliku teenistuse väärtustele (Järvalt 2007, 4-5). Meritokraatlikus avalikus teenistuses moodustavad enamiku ametnikkonnast professionaalsed teenistujad, kelle värbamisele ja valikule antud töös keskendutakse.

Meritokraatlikku värbamist ja valikut iseloomustab avatud ning võrdne ligipääs avalikule teenistusele, mille aluseks on avalikud konkursid. Avalike konkursside läbi jõutakse rohkemate ning paremate kandidaatideni, ühtlasi aitavad need tagada võrdset kohtlemist. (Richardson 2005, 20; Meyer-Sahling 2009, 25) Lisaks avalikele konkurssidele on meritokraatliku värbamise ja valiku aluseks objektiivsed valikumeetodid ning kindlad hindamiskriteeriumid ja kvalifikatsiooninõuded, mis põhinevad formaalsetel ning institutsionaliseeritud põhimõtetel (Wynen et al., 2014, 504; Ciobanu 2015, 22; Dahlström et al., 2011, 9). Formaalsed põhimõtted

kajastuvad tavapäraselt avaliku teenistuse õigusraamistikus (näiteks avaliku teenistuse seaduses), mis aitab tagada ühtsust ning terviklikkust (Randma-Liiv 2016, 1-2). Kindlad reeglid ja põhimõtted on eriti olulised väikeriikides, kus tõenäosus personaliseeritud otsuste tegemiseks on suurem (Randma-Liiv 2002, 382). Oluline on, et meritokraatlikud põhimõtted ei kajastuks ainult formaalsel kujul, vaid ka juhtide ning ametnike igapäevastes otsustes ning tegevustes (Randma-Liiv, Järvalt 2011, 41). Värbamise ja valiku aluseks on kandidaadi teadmised ja oskused ning hariduskvalifikatsioon (Hollyer 2011, 7; Richardson 2005, 6).

Värbamisprotsess algab värbamisvajaduse tekkimisega, millele järgneb tööanalüüs. Tööanalüüsi käigus määratletakse kindlaks ametikohale kohanduvad ülesanded ning selle täitmiseks vajalikud kompetentsid, seejärel pannakse paika värbamisprotsessi edasised etapid ning kasutatavad meetmed. (McCourt 2011, 11; Baimenov et al., 2015, 11) Kuigi meritokraatlike põhimõtete kohaselt peaks kogu värbamine käima läbi avatud konkursside on praktikas kasutusel ka sisemised konkursid (Breugh 2013, 395; Armstrong, Taylor 2014, 226). Sisemiste konkursside eeliseks on stabiilsuse tagamine, institutsionaalse mälu säilitamine ning kompetentsi hoidmine organisatsioonis. Lisaks töötajate motivatsiooni suurendamine, sest töötajad näevad organisatsiooni siseseid karjääri- ning arenguvõimalusi. Sisemiste konkursside negatiivseks pooleks võib pidada seda, et vahetud juhid ei ole valiku tegemisel piisavalt objektiivsed ning lähtuvad pigem isiklikest eelistustest, mitte ametnike kompetentsist. Välised avalikud konkursid aitavad organisatsiooni tuua uute teadmiste, oskuste, ideedega ning tihti peale ka parema kompetentsiga inimesi. (Randma 2003, 170)

Sisemiste ja väliste konkursside korral kasutatakse kandidaatide ligimeelitamiseks erinevaid värbamiskanaleid- ja meetodeid. Värbamismeetodid olenevad avaliku teenistuse süsteemist ning otsitavast kompetentsist ja sihtgrupist. (McCourt 2011, 11) Avaliku teenistuse siseste värbamiste korral kandideerivad olemasolevad avalikud teenistujad tähtajalisele või tähtajatule üleviimisele, edutamisele või rotatsioonile (Randma 2003, 169). Väliste konkursside puhul on enam levinud meetodiks töökuulutuste lisamine erinevatesse kanalitesse. Töökuulutus peab olema selgesõnaline ning sisaldama positsiooni kohta kogu informatsiooni, näiteks ametinimetust, tööülesanded ning nõuded kandidaadile. (McCourt 2011, 11; Baimenov et al., 2015, 11) Selleks, et värbamine oleks tulemuslikum ning informatsioon vabade vakantside kohta jõuaks võimalikult paljude kandidaatideni, on avalikus sektoris lisaks klassikalistele kanalitele (nt trükimeedia) kasutama hakatud aina rohkem internetipõhiseid värbamiskanaleid, nagu üldised tööportaalid, asutuse sisene siseveeb või eraldi avaliku teenistuse kesksed kodulehed. (Llorens 2007, 208) Lisaks töökuulutuste avaldamisele on kasutusele ka teised meetodid, näiteks sihtotsing,

personaliagentuuride teenused, töömessid, koostöö ülikoolide ja kutseühingutega ning mitteformaalsed kanalid nagu soovitatud kandidaatidega kontakteerumine (Randma 2003, 170; Briggs 2007, 143-144; Breugh 2013, 398). Olenemata värbamiseks kasutatavatest meetoditest ning sellest, kas tegemist on sisemise või välise konkursiga, peab alati lähtuma meritokraatlikest põhimõtetest (McCourt 2007, 5-6; Richardson 2005, 6).

Klassikalises meritokraatlikus avalikus teenistuses on peamiseks ametnike valiku meetodiks kõigile ühesugune kirjalik avaliku teenistuse eksam, mille eesmärgiks on testida kandidaatide teadmisi ja oskusi, kas konkreetsetes valdkonnas või üldiselt (nt eneseväljendus- ja analüüsioskus) ning seeläbi leida teenistusse kõige kompetentsemaid inimesi. (Cardona 2006, 4-5; Meyer-Sahling 2009, 27) Eksamite eelduseks on teatud haridustaseme olemasolu. Eksamite hindamine toimub ühtsete kriteeriumite alusel, mis muudab kogu protsessi objektiivseks ning poliitilistel ja otsestel juhtidel puudub võimalus subjektiivseid otsuseid teha. Eksamite hindamisalused on erinevad, see võib tugineda kindlale lävendile või paremusjärjestusele. (Sundell 2012, 7) Eksamile järgneb tavapäraselt vestlus valiku- või hindamiskomisjoniga. Lõpptulemus selgub kõigi voorude hindamistulemuste põhjal. (Cardona 2006, 4-5) Eksamite puudusena on välja toodud, et need ei pruugi anda täielikku ülevaadet kandidaadi kompetentsist, lisaks on nende korraldamine aja- ja ressursikulukas, mistõttu toimuvad enamikes riikides ametnikueksamid üks või kaks korda aastas. (Baimenov et al., 2015, 8)

Teaduskirjanduse kohaselt on klassikalised ametnikueksamid asendumas erasektorile omaste valikumeetoditega (Poocharoen, Brillantes 2013, 148) nagu näiteks elulookirjelduse (*curriculum vitae* - CV) ja motivatsiooni- või kaaskirja hindamine, intervjuu, ametikohapõhine praktiline ülesanne, taustauuring ning isiksusetestid (Ciobanu 2015, 22; Armstrong 2012, 220). Praktikas kasutatakse kombineeritud meetodeid, mis aitavad paremini hinnata kandidaadi teadmisi ja oskusi. Meritokraatlike põhimõtete kohaselt on värbamis- ja valikuprotsessi aluseks objektiivne hindamine, millest lähtuvalt tuleb valida ka valikumeetodid (Dahlström et al., 2011, 9). Erinevate meetmete rakendamine seab väljakutsed personalitöötajate kompetentsile ning võimekusele kogu protsessi kvaliteetselt ning objektiivselt läbi viia ning hinnata (Meyer - Sahling 2009, 31; McCourt 2007, 10-11).

Objektiivsuse ning läbipaistvuse põhimõttest lähtuvalt peaks lõppvaliku tegema valiku- või hindamiskomisjon, kuhu kuuluvad erinevad liikmed (Meyer-Sahling 2009, 31), peamiselt otsene juht ja personalitöötaja ning neile lisaks ametiühingute, avaliku teenistuse arengu eest vastutava organisatsiooni ning erialaliitude esindajad (Baimenov et al., 2015, 11; Cardona 2006). Juhtide

(nii poliitiliste kui otseste) otsustusõigus on meritokraatlikus süsteemis piiratud, et vältida võimalikku politiseeritust või onupojapoliitikat (Mueller 2009, 10-13).

Läbipaistvuse suurendamiseks tuleb värbamisel ja valikul tekkinud dokumente säilitada, mis on aluseks kandidaatidele põhjaliku tagasiside andmisel ja moodustab samuti olulise osa meritokraatlikust värbamisest ja valikust. Sealhulgas peab olema kandidaatidele tagatud võimalus soovi korral tehtud otsuse vastu apelleerida. (McCourt 2007, 10-11)

Selleks, et tagada meritokraatlike põhimõtete järgimine ning vältida politiseeritust ja korrupsiooni on oluline, et värbamis- ja valikuprotsessi üle teostatakse järelevalvet (Setyowaki 2016, 89). Praktikast teostavad järelevalvet erinevad institutsioonid, mõnes riigis on selleks keskne koordineeriv üksus (nt Riigikantselei) või siseaudit (McCourt 2007, 9). Anglo-Ameerika süsteemides on levinud ka eraldiseisvad avaliku teenistuse komisjonid (*Civil Service Commissions*), mis tegelevadki avalikku teenistust puudutavate küsimuste ja probleemidega, teostades sealjuures kontrolli meritokraatlike põhimõtete rakendamise üle (Randma-Liiv 2009, 19; McCourt 2007, 9).

1.2. Avatud ja suletud avaliku teenistuse süsteem

Meritokraatlikku avalikku teenistust võib käsitleda kahe erineva süsteemina – suletud ehk karjäärisüsteem ning avatud ehk positsioonisüsteem (Hammerschmid et al., 2007, 150-151). **Suletud süsteemis** sisenetakse avalikku teenistusse kõige madalamale astmele ning hierarhias kõrgematele positsioonidele liikumine toimub läbi „karjääriredeli“ (Brown 2004, 306). Värbamine ja valik põhinevad formaalsetele alustele, näiteks avaliku teenistuse seadus (Demmke, Moilanen 2010, 160-161; Grindle 2010, 4). Teenistusse sisenetakse väliste konkursside kaudu, kuhu on võimalik kandideerida kõigil soovijatel, kes töökuulutuses välja toodud kriteeriumitele vastavad. Kõrgemate tasandite vakantsid täidetakse sisemiste konkursside korras. (Hammerschmid et al., 2007, 150-151) Karjäärisüsteemis on oluliseks indiviidi hariduskvalifikatsioon, üldine sobivus avalikku teenistusse ning teadmised ja oskused. Kuna värbamise aluseks on kandidaadi sobivus avalikku teenistusse on ametnikkond terviklik ning neid võib pidada pigem generalistideks kui spetsialistideks. (Peters 2010, 89-95, 116)

Erinevalt karjäärisüsteemist on **positsioonisüsteemi** võimalik siseneda kõikidele astmetele, enamik konkursse on avalikud ning kõigile ligipääsetavad, sealjuures on oluline roll meritokraatial ning läbipaistvusel (Meyer, Hammerschmid 2010, 463; Hammerschmid et al., 2007, 150-151). Sarnaselt suletud süsteemile on ka siin oluliseks formaalsed protsessid ja neist kinnipidamine.

Positsioonisüsteemis on oluliseks kandidaadi sobivus otsitavale ametikohale ning varasemad kogemused, kvalifikatsioon ja kompetents (Peters 2010, 90).

Karjäärisüsteemis on peamiseks valikumeetodiks ametnikueksamid, millele lisaks kasutatakse intervjuusid või teste, mis aitavad välja selgitada kandidaadi üldised hoiakud ja väärtused (Cardona 2006, 4). Lõplik valik tehakse objektiivsete hindamiskeskuste poolt. Karjäärisüsteemis ei ole otsesel juhil personali värbamisel ja valikul suurt otsustusõigust. (Hammerschmid et al., 2007, 150-151)

Avatud süsteemis kasutatakse samuti ametnikueksameid ning neile lisaks või nende asemel näiteks CV'de hindamist, intervjuusid, teste, taustauuringut või erinevaid grupitöid. Lõplik otsus kandidaadi ametisse nimetamise kohta tehakse reeglina valikukomisjoni poolt. Suletud süsteemis järgneb edukale katseaja läbimisele eluks ajaks ametisse nimetamine, kuid avatud süsteemis see nii ei ole. (Cardona 2006, 5) Kui karjäärisüsteemis kulgeb ametniku karjäär avaliku sektori siseselt ning organisatsioon pakub erinevaid karjäärivõimalusi stabiilse ametnikkonna tagamiseks (Ciobanu 2015, 23), siis avatud süsteem aktsepteerib sektorite vahelist liikumist ja mobiilsust. Sellest tulenevalt ei ole avalik teenistus võrreldes suletud süsteemiga niivõrd terviklik ja ühtsete väärtustega. Ametnikud on kui spetsialistid, kes on võetud kindla töö tegemiseks ja seetõttu ei tunne nad avaliku teenistusega nii suurt sidet ja lojaalsust kui suletud süsteemis. (Hammerschmid et al., 2007, 150-151)

1.3. Tsentraliseeritud vs detsentraliseeritud värbamine ja valik

Avaliku teenistuse süsteemi mõjutab selle juhtimise tsentraliseerituse ning detsentraliseerituse tase. **Tsentraliseeritud** avalikus teenistuses vastutab avaliku teenistuse personalijuhtimise eest keskne asutus, mis omab võimu teostada reegleid kogu avaliku teenistuse ulatuses, nt Riigikantselei (Meyer, Hammerschmid 2010, 457). Selle ülesandeks on koguda värbamisprotsessiks vajalikku sisendit, avaldada töökuulutusi, intervjuuerida kandidaate ning teha värbamisprotsessis esmane valik.

Värbamisprotsess algab kui ametiasutus teavitab keskset personaliosakonda vabast vakantsist, sellele järgneb tavapärane värbamisprotsess ehk strateegia määratlemine ning töökuulutuse avaldamine. Kandideerimisperioodi lõpus toimub esmane valik, kas ametnikueksami või muu meetodi alusel. Värbamise eest vastutav asutus edastab paremusjärjestuse värbavale allüksusele, kes teeb edasise valiku, kasutades selleks kas erinevaid valikumeetodeid ning tuginedes keskse asutuse poolt loodud paremusjärjestusele. (Peters 2010, 92) Kuigi enamik protsessist on keskse

koordineerija vastutada, osalevad allasutused samuti valikuprotsessis (Hammerschmid et al., 2007, 149).

Tsentraliseeritud juhtimise laiem eesmärk on tagada poliitiliselt neutraalne otsuste tegemine ning kaitsta ametnikke patronaaži eest. Personaliprotsesside eest vastutab kompetentne personalitöötaja ning kogu protsess tugineb ühtsetele alustele, mis aitab tagada standardiseeritust ja õiglasema, võrdsema ning meritokraatliku värbamise ja valiku. (Meyer, Hammerschmid 2010, 457; Coggburn 2005, 425) Tsentraliseeritud värbamine ja valik on ressursi- ja ajakulukas ning mõningatel juhtudel liigselt reguleeritud (Coggburn 2005, 425).

Erinevalt tsentraliseeritud süsteemist on **detsentraliseeritud** personalijuhtimise korral kogu värbamis- ja valikuprotsessiga seonduv viidud asutuse tasandile, mis vastutab ise kogu protsessi eest (Lavigna, Hays 2004, 245-246). Üldistatult on kogu värbamis- ja valikuprotsess võrreldes tsentraliseeritud süsteemiga sarnane, peamine erinevus seisneb protsessi läbiviimises ning otsuste tegemise tasandis.

Detsentraliseeritud süsteemis on värbamis- ja valikuprotsessid kiiremad ning paindlikumad, sest kõik vajalikud otsused tehakse asutuse tasandil ning värbamisstrateegia loomisel lähtutakse organisatsiooni vajadustest (Hammerschmid et al., 2007, 147; Meyer, Hammerschmid 2010, 457). Detsentraliseeritud süsteemi iseloomustab juhtide suur diskretsiooniõigus värbamisotsuste tegemisel (Meyer, Hammerschmid 2010, 457-458), mis võib viia politiseerituse või korrupsioonini (Randma 2003, 170; Coggburn 2005, 426). Lisaks iseloomustab detsentraliseeritud süsteemi killustatus ning kehvad asutuste vahelised koostöösuhted (Randma-Liiv, Järvalt 2011, 43; Meyer, Hammerschmid 2010, 457). Kriitikud on lisaks välja toonud, et võrreldes tsentraliseeritud süsteemiga ei pruugi detsentraliseeritud süsteemis personalitöötajad olla nii kvalifitseeritud, mistõttu kannatab värbamiskvaliteet nii protsessi kui tulemuste osas (Coggburn 2005, 426).

Nii tsentraliseeritud kui ka detsentraliseeritud süsteemis lähtutakse värbamisl ja valikul formaalsetest põhimõtetest, mis aitavad kogu protsessi ka paremini kontrollida. Tsentraliseeritud avalikus teenistuses teostatakse kogu protsessi üle tsentraalselt järelevalvet, kuid detsentraliseeritud avalikus teenistuses on praktika erinev. Järelevalvet teostab kas konkreetne asutus, kes vastutab üldiselt avaliku teenistuse värbamis- ja valikupoliitika eest või puudub taoline kontrollifunktsioon sootuks. Kuid just siin on tulenevalt juhtide suurest diskretsiooniõigusest ja killustatusest järelevalvel väga oluline roll selleks, et kogu süsteem oleks terviklik ning vastaks kõigile põhimõtetele. (Hammerschmid et al., 2007, 162-164)

1.4. Värbamis- ja valikuprotsess meritokraatlikus, avatud ning detsentraliseeritud avalikus teenistuses

Eelnevates peatükkides käsitleti lähemalt erinevaid avaliku teenistuse mudeleid ja lähenemisi, millest üheskoos meritokraatlike põhimõtetega sõltub olulisel määral avaliku teenistuse värbamise ja valiku protsessi olemus. Tabelis 1 on ülevaatlilikult välja toodud peamised protsessid ja instrumendid, mis teaduskirjanduse põhjal peaksid tagama meritokraatliku avaliku teenistuse.

Tabel 1

Meritokraatliku personali värbamise ja valiku protsesside tunnused

Värbamine ja valik meritokraatlikus avalikus teenistuses
Formaalsed ja institutsionaliseeritud põhimõtted ja regulatsioonid
Poliitiliste ja professionaalsete ametikohtade eraldamine
Avatud ja võrdne ligipääs avalikule teenistusele
Avalikud konkursid
Eesmärgipärased ja objektiivsed valikumeetodid
Kindlad hindamiskriteeriumid ja kvalifikatsiooninõuded (kompetentsil ning hariduskvalifikatsioonil põhinev värbamine ja valik)
Läbipaistev protsess
Objektiivne ning mitut osapoolt kaasav hindamis- ja otsustusprotsess (valiku- või hindamiskomisjonid)
Järelevalvemehhanism
Kompetentsed ning kvalifitseeritud personalitöötajad
Kandidaatide tagasisidestamine ning apelleerimisõigus

Koostaja: Piret Ploom magistritöö teoreetilise raamistiku põhjal

Lähtudes antud magistritöö teoreetilisest raamistikust võib meritokraatliku, kuid samas Eestile iseloomuliku avatud ning detsentraliseeritud avaliku teenistuse värbamis ja -valikuprotsessi jagada kuueks erinevaks etapiks (vt Lisa 3). Värbamine algab värbamisvajaduse tekkimisega ning värbamisstrateegia välja töötamisega (Baimenov et al., 2015, 11). Värbamisprotsessi teises etapis leiab aset kandidaatide ligimeelitamine, milleks kasutatakse erinevaid kanaleid ja meetodeid olenevalt otsitavatest kompetentsidest ning sellest, kas tegemist on avaliku teenistuse sisese või välise konkursiga. Värbamisprotsess lõpeb valikuga ehk selgitatakse välja värbamistulemused ning otsustatakse, kellega valikuprotsessis jätkatakse ning kellega mitte. Praktikas on

värbamisprotsessi viimane etapp ning valikuprotsessi esimene etapp läbipõimunud ning neid ei eristata. (Breugh, Starke 2000, 409-410)

Eelvaliku etapis välistatakse konkursilt kandidaadid, kelle kvalifikatsioon ei ole ametikohale vastav (Alas 2001, 67-68). Selleks kasutatakse erinevaid valikumeetodeid, mis sõltuvad suuresti otsitavast kompetentsist, kandidaatide arvust, kindlaksmääratud põhimõtetest ning ka valikuprotsessi läbiviivate inimeste kompetentsist (Breugh 2013, 390; Armstrong 2012, 220). Eelvalikule järgneb üldjuhul teine voor, kus kasutatakse lisameetodeid, mille abil tehakse järgmine kandidaatide hindamine. Lõplik otsus tehakse kahes esimeses etapis saavutatud tulemuste põhjal. (Alas 2001, 67-68) Oluline on, et kogu hindamis- ja valikuprotsessis osaleks valiku- või hindamiskomisjon, mis aitaks tagada objektiivsuse ning meritokraatlike põhimõtete järgimise. Sealhulgas vähendada ka juhtide suurt diskretsiooniõigust, mis detsentraliseeritud süsteemiga kaasneb (Wynen et al., 2014, 504; Mueller 2009, 10-13; Meyer- Sahling 2009, 31).

Järeltegevustena on oluliseks kandidaatidele põhjendatud tagasiside andmine ning kogu protsessiga seonduvate dokumentide säilitamine (McCourt 2007, 9). Ühtlasi on oluliseks protsessi monitoorimine ehk järelevalve, eriti arvestades detsentraliseeritud avaliku teenistuse olemust. Järelevalvet võib teostada selleks konkreetselt loodud komisjon, siseaudit või ka avaliku teenistuse keskne koordineerija. (Randma-Liiv 2009, 19; McCourt 2007, 9)

2. POLIITIKATE RAKENDAMINE JA RAKENDUSLÜNGAD

Tihti peale eksisteerivad poliitikad ning teatud põhimõtted formaalsel kujul, kuid praktikas neid ei rakendata. Sarnaselt on ka avaliku teenistuse seadusega, mis on meritokraatliku värbamise ja valiku põhimõtete rakendamise aluseks. Seaduse mitte rakendamine võib viia aga rakenduslõnga tekkimiseni. (Baimenov et al., 2015, 11) **Rakenduslünk** on lühidalt öeldes ebakõla formaalse seaduse ning selle tegeliku praktikas rakendamise vahel ehk see eksisteerib, kui tegelikkuses ei ole seadus või mõni muu tegevus oma eesmärki saavutanud (DeLeon 1999, 314-315; Berman 1978, 4-5). Poliitika mõjus on aga otseselt seotud sellega, kuidas poliitika kujundajate eesmärgid ning soovid reaalsuses rakendust leiavad (Nadgrodkiewicz et al., 2012, 3).

Rakenduslünkade esinemise põhjused sõltuvad erinevatest faktoritest, näiteks ebaselged eesmärgid, ebakvaliteetsed ressursid ja informatsioon või nende puudumine, halb kommunikatsioon ja koordineeritus, organisatsiooni fragmenteeritus (Raadschelders 2003, 267; Hill, Hupe 2002, 10). Poliitikate või seaduse rakendamine sõltub ka selle elluviijate isiklikest huvidest ning kompetentsist (McLaughlin 1987, 172). Seega saab rakenduslõnga esinemise põhjuseid analüüsida nii poliitika kujundajate kui elluviijate vaatest lähtuvalt (Long, Franklin 2004, 310-311; Cline 2000).

Poliitikate rakendamise hindamiseks tuleks aluseks võtta riigihalduse tsentraliseerituse või detsentraliseerituse tase ehk vaadelda, millisel tasandil ning kuidas rakendamine täpsemalt toimub. Tsentraliseeritud lähenemise ehk ülalt-alla (*top-down*) puhul omavad hierarhias kõrgemal olevad osapooled kontrolli ning otsustusõigust poliitikate rakendamise ning selle eesmärkide üle. Alumise tasandi ülesandeks on välja töötatud poliitikat praktikas rakendada. Alt-üles (*bottom-up*) lähenemise puhul on ka alumise tasandi osapooltel suurem õigus poliitika rakendamise protsessis kaasa rääkida, ühtlasi omavad nad sealjuures diskretsiooniõigust ning autonoomsust. (Berglund 2009, 252; Lester et al., 1987, 204-205) Tihti kasutatakse mõlema mudeli kooslust (Long, Franklin 2004, 311).

Rakenduslõnga lahendamise viis sõltub selle tekkimise põhjustest. Tihti nähakse rakenduslõnga lahendusena kontrolli suurendamist ning karmimate regulatsioonide kehtestamist, mis „sunniks“ erinevaid osapooli näiteks seadust järgima. Olulisel kohal on informatsiooni jagamine ning rakendamiseks vajalike ressursside tagamine poliitikate kujundajate poolt. Mida suurem on elluvijate diskretsiooniõigus ja autonoomsus, seda suurem peaks olema kontroll eesmärkide saavutamise üle. Kuna rakendamisprotsessis osalevad erinevad osapooled, sõltub rakenduslõnga lahendamine ka kõigi osapoolte vahelisest koostööst. (Durlak, DuPre 2008, 329)

2.1. Rakenduslõngad avaliku teenistuse personali värbamisel ja valikul

Teaduskirjanduses on vähe uuritud avaliku teenistuse värbamis- ja valikuprotsessidega seonduvaid rakenduslõngi, mistõttu puudub konkreetne raamistik, millele nende määratlemisel või tekkepõhjuste uurimisel tugineda. Meritokraatliku värbamise ja valiku alane kirjandus võimaldab tuua välja peamised kriitilised kohad, kus rakenduslõngad hüpoteetiliselt tekkida võivad (vt Tabel 1 eespool). Antud töös käsitletakse rakenduslõngana olukordi, kus 1) ministriumide praktika ja formaalsed regulatsioonid, ei ole omavahel kooskõlas ning 2) formaalsed regulatsioonid ei ole kooskõlas meritokraatlike põhimõtetega, mida väljendavad muuhulgas ka avaliku teenistuse seaduse eesmärgid (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 2-5).

Meritokraatlike põhimõtete rakendamine värbamisel ja valikul on otseselt seotud sellega, kuidas praktikas meritokraatiat defineeritakse. Teaduskirjanduse kohaselt võib väita, et mida üldisem on meritokraatia kirjeldus, seda rohkem annab see ruumi patronaažiks ning läbipaistmatuks värbamiseks ja valikuks, sealhulgas rakenduslõnga tekkimiseks. (Baimenov et al., 2015, 4-5) Oluliseks on kindlate kvalifikatsiooninõuete määratlemine, mis annab kogu meritokraatia põhimõttele tugeva ja konkreetse aluse (McCourt 2007, 8; Poocharoen 2013, 157) ja millest sõltub nende praktikas rakendamine. Läbipaistvuse ning avatuse tagamiseks tuleb professionaalsed ning politiseeritud ametikohad teineteisest eraldada (Baimenova et al., 2015, 9).

Kuna värbamine ja valik tuginevad õigusaktidele ja teistele formaalsetele alustele on väga oluline, et need oleksid ajakohased. Vastasel juhul tekivad praktikas rakenduslõngad nii meritokraatlike põhimõtete kui ka formaalsete reeglite rakendamise osas. (Meyer-Sahling 2009, 20; Dimitrova 2010, 138) Selle vältimiseks tuleks teostada pidevat järelevalvet värbamis- ja valikuprotsesside üle, mis aitab kitsaskohtadele jälile jõuda ning neid vajadusel parandada. Järelevalvemehhanismi puudumine võib viia rakenduslõnga tekkimiseni ja selle kinnistumiseni. Esiteks, on järelevalvemehhanism äärmiselt oluline meritokraatliku värbamise ja valiku osa ning teiseks toob selle puudumine detsentraliseeritud süsteemis kaasa juhtide väga suure diskretsiooniõiguse, mis

omakorda on meritokraatlike põhimõtetega vastuolus ning võib viia politiseerituse, patronaaži või korrupsioonini. (McCourt 2007, 9)

Avatud konkursside printsiibi järgimine on üks põhilisemaid kitsaskohti, kus rakenduslüngad võivad tekkida. Esiteks võivad lüngad tuleneda seadusest endast, näiteks kas seadus on ülesehitatult selliselt, et avalike konkursside nõudest on võimalik mööda minna ning selle asemel rakendada muid meetodeid. (Meyer-Sahling 2009, 25) Ning teiseks avaliku teenistuse sisesed konkursid ning nende protsesside läbipaistvus, kus juhtide otsused võivad olla subjektiivsemad (Randma 2003, 70). Oluline on, et kõik konkursid oleksid avatud ning baseeruksid meritokraatlikele alustele (Poocharoen 2013, 151).

Kasutatavad valikumeetodid peavad toetama meritokraatlikele põhimõtetele tuginevat värbamist ja valikut ehk kõige kompetentsemate ametnike leidmist ja ametisse nimetamist. Kui valikumeetodid ei ole piisavad teadmiste ja oskuste hindamiseks, ei ole ka värbamistulemused korrektsed ning meritokraatiale vastavad. Näiteks CV'de hindamine ja intervjuud ei ole piisavat teadmiste ja oskuste hindamiseks, mistõttu piirduakse nende kasutamisel üksnes kandidaadi töökogemuse ja üldiste isikuomaduste hindamisega. Kasutada tuleks kombineeritud meetodeid ning praktilisi ülesandeid (nt ametnikueksamid, standardiseeritud testid), mis aitaksid parimaid inimesi avalikku teenistusse valida. (Meyer-Sahling 2009, 31; McCourt 2007, 11) Kogu hindamis- ning valikuprotsess peab olema objektiivne ja läbipaistev, sealhulgas mitut osapoolt kaasava valikukomisjoni poolt läbi viidud, mis aitab piirata otsese juhi suurt otsustusõigust ning poliitilise juhi protsessi sekkumist ja sellega kaasneda võivaid negatiivseid aspekte. (Baimenova et al., 2015, 9)

Meritokraatlike põhimõtete rakendamine sõltub suuresti ka värbamis- ja valikuprotsessi osapooltest, eriti personalitöötajatest, kes puutuvad värbamise ja valikuga igapäevaselt kokku ning on juhtide peamiseks vastaspooleks. Sellest tulenevalt on äärmiselt oluline, et personalitöötajad oleksid vastavas valdkonnas kompetentsed ning kvalifitseeritud. Sealhulgas mõistaksid, lisaks seadusandlusele ning teistele värbamis- ja valikuprotsessi aluseks olevatele dokumentidele, ka meritokraatlikkuse põhimõtet ning selle erinevaid instrumente. Kui personalitöötajad ei oska igapäevaselt eelpool mainitud instrumentidest lähtuda, kannatab kogu värbamis- ja valikuprotsessi kvaliteet ning õiguspärasus. (McCourt 2007, 12; Poocharoen 2013, 159)

Tabelis 2 on teaduskirjanduse põhjal ülevaatlilikult välja toodud peamised hüpoteetilised kitsaskohad värbamis- ja valikuprotsessis, mis võivad viia rakenduslünkade tekkimiseni.

Tabel 2

Võimalikud rakenduslüngad meritokraatlikus personali värbamis- ja valikuprotsessis

Võimalikud rakenduslüngad
Puuduvad kindlad meritokraatlikele alustele tuginevad kvalifikatsiooninõuded
Formaalsed ja institutsionaliseeritud põhimõtted ja regulatsioonid ei ole ajakohased
Poliitilised ja professionaalsed ametikohad ei ole eraldatud
Seadus võimaldab avalikest konkurssidest mööda hiilida ning värbamis- ja valikuprotsess ei ole läbipaistev
Konkursid ei ole läbipaistvad ja avatud
Valikumeetodid ei võimalda hinnata kandidaatide kompetentsi
Värbamis- ja valikuprotsess ei ole objektiivne (sh puudub valiku- või hindamiskomisjon) ning juhtidel on suur otsustusõigus
Puudub järelevalvemehhanism
Personalitöötajad ei ole piisavalt kvalifitseeritud ning kompetentsed, sh puudulikud teadmised meritokraatlikest põhimõtetest

Koostaja: Piret Ploom Baimenova et al., 2015, McCourt 2007, Meyer-Sahling 2009, Poocharoen 2013 põhjal.

3. AMETNIKE VÄRBAMINE JA VALIK EESTI AVALIKUS TEENISTUSES

3.1 Eesti avaliku teenistuse süsteem

Alates taasiseseisvumisest on Eesti avalik teenistus järk-järgult liikunud endisest patronaaži ning tsentraliseeritud süsteemist meritokraatlikuma ning detsentraliseeritud avaliku teenistuse suunas (Rees et al., 2005, 573-577; Meyer-Sahling 2011, 248). 1996. aastal jõustunud avaliku teenistuse seadusega pandi alus meritokraatlikest põhimõtetest lähtuvalle kaasaegsele avalikule teenistusele ning tänasele positsioonisüsteemile (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 366). Varasem analüüs on näidanud, et 1996. aastal jõustunud ATSi-ga kaasnesid mitmed rakenduslüngad, mis mõjutasid otseselt värbamist ja valikut. Peamiseks kitsaskohaks oli avalike konkursside korraldamisele kehtestatud ranged nõuded, mis viisid konkurssidest mööda hiilimiseni, tihtipeale ka nende luhtumiseni ja läbipaistmatu värbamise ning valikuni. (Meyer-Sahling 2009, 68) Ühtlasi puudus esimeses ATSi järelvalvefunktsioon ning keskne avaliku teenistuse personalipoliitika arengu eest vastutav üksus ehk keskne koordineerija, mis kontrollifunktsiooni oleks täitnud (Randma-Liiv 2009, 6). Tekkinud rakenduslüngad ning rahvusvaheliste organisatsioonide, nagu näiteks OECD (2011, 32), poolt korduvalt välja toodud ettepanekud avaliku teenistuse süsteemi muutmiseks, viisid 2012. aastal uue avaliku teenistuse seaduse vastu võtmiseni (Rahandusministeerium 2014b, 11-12).

2013. aastal jõustunud uue ATSi eesmärgiks oli ajakohastada Eesti avalikku teenistust ja selle õiguslikku regulatsiooni, ning viia see kooskõlla rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõtete ning praktikatega (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 2). Uue seadusega liiguti veelgi suurema avatuse ning detsentraliseerituse poole (Rahandusministeerium 2014a, 6), senised karjäärisüsteemi elemendid suuresti kaotati, näiteks lisatasude maksmise süsteem ja avaliku teenistuse pensionid (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 30-31, 45). Uue ATSi-ga muudeti ametnike teenistussuhe veelgi sarnasemaks töötajate omaga. Erandina võib välja tuua eriteenistused, mida sarnaselt teistele Euroopa riikide praktikale iseloomustavad erinevad karjäärisüsteemi elemendid ning kõrgem tsentraliseerituste aste (Lang et al., 2013, 17; Van der Meer, Dijkstra 2011, 277).

Seaduse olulisemateks muutusteks võib pidada ametnike arvu vähendamist ning sellega seonduvalt ametniku mõiste muutmist. Avalik teenistus jaotati kaheks – ametnikud, kelle töösuhet reguleerib ATS ning töötajad, kelle töösuhet reguleerib töölepinguseadus. (ATS eelnõu seletuskiri

2012, 5-6) Sealhulgas eraldab ATS selgelt ka poliitilised ning professionaalsed ametikohad (Lang et al., 2013, 16). Uue seaduse järgselt on ametnik isik, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusega ning, kes on nimetatud ametikohale, kus teostatakse avalikku võimu.¹ Teiseks suureks muudatuseks just värbamis- ja valikupoliitika osas võib pidada avalike konkursside korraldamise kohustust, mis pani ametiasutusi suurel määral oma seniseid kordasid ning protsesse muutma (Rahandusministeerium 2013, 25). Seaduse kohaselt tuleb kõik ametnike konkursid korraldada avalike konkurssidena, sisemise konkursi võib korraldada vaid erandjuhtudel (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 26-27). Värbamise ja valiku aluseks on kandidaadi teadmised ja oskused, haridustase ning varasem töökogemus (Lang et al., 2013, 70) ehk lähtuma peab meritokraatlikest põhimõtetest (Rahandusministeerium 2016b, 3).

Lisaks seadusele reguleerib Eestis värbamist ja valikut ka Vabariigi Valitsuse (VV) 2012. aastal vastu võetud määrus „Ametnike värbamise ja valiku kord“, mille kohaselt on kõigil ministeeriumidel kohustus luua asutusesisene värbamise ja valiku kord, mis vastab asutuse endi spetsiifikale ning millega võib sätestada kandideerimisele lisanõudeid (Lang et al., 2013, 55-57). Käesoleva töö Lisas 4 on väljatoodud peamised nõuded, mis värbamisele ja valikule ATSi ning VV määruse järgselt kohalduvad (vt Lisa 4).

Uue seadusega jätkati senist detsentraliseeritud personalipoliitikat, mille kohaselt on kogu värbamise ja valikuga seonduv iga ametiasutuse enda vastutusalas (Rahandusministeerium 2013, 25). Varasemad uuringud on viidanud Eesti avaliku teenistuse killustatusele ning liigsele detsentraliseeritusele, mis on viinud ebaühtlaste juhtimispõhimõtete ning teenistustingimuste rakendamiseni avalikus sektoris tervikuna. Sealhulgas on viidatud sellele, et esimese ATSi rakendamise ajal olid ühtsed avaliku teenistuse põhimõtted tagatud eelkõige seaduse tasandil ning vajalikud instrumendid detsentraliseeritusega tegelemiseks olid puudulikud. (Randma-Liiv 2009, 4-5) See viis asutustevahelise nõrga koostööni ning igapäevaselt lähtuti kitsalt ametiasutuse huvidest, mitte avaliku sektori kui terviku omadest. Seega oli Eesti avaliku teenistuse suurimaks väljakutseks ühtsete väärtuste ning terviklikkuse saavutamine, mis on eriti oluliseks värbamis- ja valikuprotsessis, kus need erisused selgelt välja tulevad (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 247-250; Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 378-379)

Killustatuse vähendamiseks määrati 2013. aastal jõustunud ATSiiga avaliku teenistuse personalijuhtimise ja -arengu eest vastutavaks ning keskseks koordineerijaks

¹ Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.10.2016, 3) §7 lõigel-2.

Rahandusministeerium (RaM), mis omab piisavalt ressursi ning autoriteeti riigiülese avaliku teenistuse strateegia ning ühtsete põhimõtete loomiseks (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 246; Rahandusministeerium 2014a, 6). Teisalt on endiselt mitmed funktsioonid erinevate asutuste vahel jaotunud – Justiitsministeerium vastutab õigusloome ning Riigikantselei tippjuhtide värbamise ja arendamise eest (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 13-14), mis ei aita kaasa terviklikkuse tagamisele.

2013. aastal koostati riigi kui tööandja personalipoliitika roheline raamat, mille eesmärgiks oli personalipoliitika olemuse piiritlemine ning hetkeolukorra kaardistamine (Rahandusministeerium 2013, 3-4) ning sellele järgnevalt 2014. aastal personalipoliitika valge raamat, mida nähakse kui riigiülest arengudokumenti, mille ülesandeks on avaliku teenistuse personalijuhtimise ühtlustamine (Rahandusministeerium 2014a, 4).

Personalipoliitika valge raamatu alameesmärgiks on suurendada RaM'i kui keskse koordineerija rolli, mis põhineks eelkõige võrgustikupõhistel koordineerimismehhanismidel, mille aluseks on asutustevaheline hästitoimiv koostöö (Rahandusministeerium 2014a, 13). Sellest tulenevalt on RaM'i rolliks olla riigiasutustele tugiüksuseks värbamis- ja valikupoliitika kujundamisel ning selle elluviimisel läbi ühtsete põhimõtete, meetodikate, tööriistade ning koolituste pakkumise ning loomise (*Ibid.*, 21). Sealhulgas on RaMi ülesandeks värbamisvõrgustiku loomine ning selle koordineerimine ja arendamine. Valge raamatu kohaselt on laiemaks eesmärgiks muuta RaM riigi personalipoliitika kompetentsikeskuseks, mis aitaks toetada kõiki eespool nimetatud tegevuste elluviimist (*Ibid.*, 25-26). RaM'i ülesandeks on ka avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide praktikas rakendamise kontrollimine ning personalialase teabe analüüsimine (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 18-19).

3.2. Uurimismetoodika

Käesoleva magistr töö empiirilise analüüsi fookuses on Eesti ministeeriumide värbamis- ja valikusüsteemid. Tulenevalt avaliku teenistuse seadusest pööratakse tähelepanu ametnike värbamisele, kelle teenistusse võtmist seadus reguleerib. Analüüsist on välja jäetud avaliku teenistuse tippjuhid (ligikaudu 100 ametikohta) ja erigrupid, kuna neile kohalduvad võrreldes ülejäänud ametnikkonnaga erinevad nõuded (Rahandusministeerium 2016a, 10; ATS seletuskiri 2012, 20-21).

Kuna magistr töö üheks eesmärgiks on saada terviklik ülevaade ministeeriumide värbamise ja valiku praktikatest, on valimis kõik 11 Eesti ministeeriumi, milleks on Haridus- ja Teadus-, Justiits-, Kaitse-, Keskkonna-, Kultuuri-, Maaelu-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Rahandus-, Sise-, Sotsiaal- ning Välisministeerium.

Värbamis ja -valikuprotsessidest ülevaate saamiseks viidi läbi kvalitatiivuuring, kasutades peamiste meetoditena poolstruktureeritud intervjuusid ning dokumendianalüüsi. Magistritöö autor võttis perioodil 03.04 – 07.04.2017 e-kirja ja telefoni teel ühendust kõigi ministeeriumide personaliosakonna esindajatega. Valimi moodustamise aluseks oli töökogemus ning teadmised ministeeriumi personali värbamisest ja valikust. Kokku kontakteeruti 11 inimesega, kellest kõigiga lepitati kokku ka intervjuud. Töö autor viis perioodil 11.04 – 08.05 läbi poolstruktureeritud anonüümsed intervjuud. Intervjuude kestvuseks oli keskmiselt 1,5 tundi. Erandina võimaldati ühel intervjuueeritaval vastata küsimustele kirjalikult. Kokku vestles autor 13 inimesega (ühes ministeeriumis osales vestlusel 3 inimest).

Intervjuude käigus uuriti lähemalt ministeeriumide värbamis ning -valikuprotsesside rakendamise kohta praktikas. Vestluse küsimused (Lisa 2) tuginesid antud töö teoreetilisele osale ning Eesti avaliku teenistuse seadusele ja selle eesmärkidele. Eesmärgiks oli saada terviklik ülevaade kehtivatest praktikatest ning selle põhjal analüüsida, kas praktika ning seadus ja selle meritokraatlikkuse ning läbipaistvuse põhimõtte on omavahel kooskõlas või esineb rakenduslünk. Anonüümsuse tagamiseks on töö empiirilises osas intervjuueeritavate mõtted väljatoodud tervikuna ning konkreetselt ei viidata ühelegi ministeeriumile. Tsitaatide juures on viidatud personaliosakonna intervjuueeritavatele kui „PT1“, „PT2“ jne.

Poolstruktureeritud intervjuu vorm on parim meetod antud uuringu läbiviimiseks, sest annab intervjuudele ühtse raamistiku, võimaldades sealjuures täpsustavate ning täiendavate küsimuste esitamist (May 2008, 123; Johnson 2002, 90-91). Lisaks aitab tagada suurema avatuse informatsioonile, mis on eriti oluliseks tõlgendusprobleemide vältimiseks ning ka teatud standardiseerituse, mis tuleb kasuks sarnaste juhtumite uurimisel (May 2008, 123; Wellington, Szczerbinski 2007, 83).

Dokumendianalüüsi teostamisel käsitleti ministeeriumide siseseid värbamise ning valiku kordi, mis ei ole enamike ministeeriumide puhul avalikult kättesaadavad (vaid kolme ministeeriumi värbamise ja valiku kord on kättesaadav nende kodulehel). Kokku tutvuti 7 ministeeriumi kordadega. Dokumendianalüüsi eesmärgiks oli vaadelda, kas värbamise ja valiku korras väljatoodud põhimõtted leiavad praktikas rakendust ning kas need on kooskõlas ATSi ja selle eesmärkidega.

Uuringu peamiseks puuduseks võib pidada seda, et kuigi poolstruktureeritud intervjuud võimaldavad saada paremat ülevaadet antud teemast ning luua inimestega suhtlemisel avatud keskkonna, mis toetab ausamate vastuste saamist, ei pruugi personaliosakonna esindajate poolt

antud hinnangud olla piisavalt tõetruud ning võivad lähtuda suuresti nende isiklikest kogemustest, mõtetest ja tunnetest. Seega võib töö olla mõneti kallutatud ühe protsessis osaleja poole, teisalt on nemad seaduse rakendamisega kõige rohkem igapäevatöö kaudu kursis. Objektiivsema ülevaate saamiseks võiks tulevikus mõelda ka juhtide ning kandidaatide uurimisele. Antud töö põhjal ei saa teha üldistust kogu avaliku teenistuse värbamis- ja valikupraktikate kohta, oluline oleks lisaks ministeeriumidele uurida ka allasutuste ning kohalike omavalitsuste protsesse.

3.3. Ministeeriumide valiku- ja värbamisprotsessid praktikas

Eesti detsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteemist tulenevalt vastutavad kõik ministeeriumid kogu värbamis- ja valikuprotsessi eest ise², tuginedes igapäevaselt peamiselt ATSi, VV määrusele ning asutuse sisesele värbamise ja valiku korrale. Enamikes ministeeriumides on värbamise ja valiku korra sisuks peamiselt ATSi ümberkirjutatud sätted, valikukomisjoni moodustamise alused, valikumeetodite ning protsessietappide kirjeldus. Vähestes kordades on viidatud avaliku teenistuse väärtustele ning meritokraatia põhimõtetele.

Igapäevaselt on kordade rakendamine ministeeriumide praktikas erinev. On neid ministeeriume, kus kogu värbamisprotsess tuginebki antud korrale, kuid ka neid, kus kord eksisteerib vaid formaalsel kujul ning seda igapäevaselt ei rakendata. Pigem on intervjuueeritavate sõnul need eelkõige abiks juhtidele protsessist ülevaate andmiseks, kuid ei loo muud lisandväärtust:

„Tegelikult meil ei ole seda korda sellisel kujul vaja, et me peame selle käskkirjaga kinnitama, pigem me tahame enda jaoks sellised värbamise põhimõtted võib-olla kuidagi juhendina või pehmemas vormis kirja panna.“ (PT6)

Ühe ministeeriumi kord, millega autoril oli võimalik lähemalt tutvuda, on otseselt vastuolus avaliku teenistuse seaduse põhimõtetega. Näiteks on ministeeriumi siseses korras välja toodud, et esmalt tuleb korraldada asutuse sisene konkurss ning alles siis avalik konkurss. ATSi kohaselt on sisemiste konkursside korraldamine lubatud pigem erandjuhtudel (Lang et al., 2013, 62). Värbamise ja valiku korrad peaksid olema ajakohased ning vastama ministeeriumide tegelikule praktikale, vastasel juhul ei ole need kooskõlas ei VV määruse, ATSi ega ka meritokraatlikkuse põhimõtetega. Neli intervjuueeritavat mainisid vestluse käigus, et hetkel on värbamise ja valiku kord uuendamisel. Avalikult on kättesaadavad vaid kolme ministeeriumi värbamise ja valiku kord, millest üks ministeerium kasutab seda töökuulutuste lisana selleks, et anda kandidaatidele täpsem ülevaade kogu protsessist.

² Üldjuhul on ministeeriumides 1-2 personalitöötajat, kes igapäevaselt värbamise ja valikuga tegelevad.

Värbamisprotsess algab värbamisvajaduse tekkimisega, milleks võivad olla erinevad põhjused, näiteks ametniku teenistusest lahkumine, lapsehoolduspuhkusele jäämine. Sellele järgneb arutelu, kuidas võiks vabanenud ametikohta täita, kas korraldatakse konkurss või jaotatakse töökoha ametiülesanded ümber, millise kompetentsiga inimest otsima hakatakse jne:

„Väga põhjalikult räägitakse omavahel läbi, kas me peame üldse seda ametikohta täitma... seda tehakse isegi kantsleri tasandil.“ (PT8)

Edasi läheb ministeeriumide praktika lahku – osades ministeeriumides suhtlevad personalitöötajad otseste juhtidega meili teel ning eraldi bürokraatlikku kooskõlastusringi värbamistaotlusele ei järgne.

„Meil eraldi kooskõlastamist pole, aga mina küsin kantsleri käest kinnitust. Kõik käib vabas vormis. Juhid suhtlevad otse minuga, kas meili või telefoni teel, ja siis me juba lepime kokku, et kas me teeme sisemise või välise konkursi.“ (PT10)

Teistes ministeeriumides tuleb täita eraldi värbamistaotlus ning saata see kooskõlastusringile, kuhu on kaasatud näiteks personalijuht, otsene juht ning kantsler. Kooskõlastusring aitab vältida olukorda, kus konkursi korraldamise asemel oleks saanud positsiooni täita tööülesannete ümber jaotamisega või muul viisil. Vaba vakantsi täitmine peab olema põhjendatud ning vajalikud ressursid selle korraldamiseks olemas.

„Otsesed juhid peavad täitma avalduse ning märkima sinna kõik nõuded. Värbamistaotlus läbib kooskõlastusringi, põhimõtteliselt läheb see kantslerini välja. Kui kõik kooskõlastused on saadud, siis mina saan hakata sellega edasi toimetama.“ (PT7)

Edasise analüüsi juures on oluline eristada väliseid ning sisemisi konkurse, sest värbamis ja valikumeetodid ning hindamisetapid on konkursside puhul erinevad. Küll aga kohaldub nii sisemistele kui välistele konkurssidele meritokraatlikkuse nõue ehk kõigile kandidaatidele peab olema tagatud võrdne ning avatud ligipääs konkursile, hindamisel peab lähtuma kandidaadi teadmistest ja oskustest, varasemast töökogemusest ning haridustasemest (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 28).

3.3.1. Välised konkursid

Väliste konkursside puhul on enim kasutatavaks värbamismeetodiks töökuulutuste lisamine erinevatesse värbamiskanalitesse, see on ka ainus meetod, mille kasutamise nõue tuleneb otse seadusest (Lang et al., 2013, 68). Enamikel juhtudel koostab vastava töökuulutuse personalitöötaja

koostöös otsese juhiga. Töökuulutused vastavad ATSi ja VV määruses väljatoodud põhimõtetele (vt Lisa 4) ning kajastavad kogu vajalikku infot, sealhulgas järgitakse 14-päevast kandideerimistähtaaja nõuet. Enamikes ministriumides ei määrata protsessis kasutatavaid valikumeetmeid ning värbamisetappe koheselt kindlaks, pigem selgub see hiljem valikuprotsessi käigus. Meritokraatlike põhimõtete kohaselt peaks kogu protsessi sisu olema kõigi osapoolte jaoks protsessi algusetapist alates selge.

Peamisteks värbamiskanaliteks on avaliku teenistuse veeb, ametiasutuste kodulehekülg (nõue tuleneb seadusest, vt Lisa 4) ning teised elektroonilised värbamiskanalid, nagu tööportaalid CVkeskus ja CVonline³. Kuigi avaliku teenistuse veebi kasutamine on seadusest tulenevalt kohustuslik, ei näe personalitöötajad selle kasutegurit, sest see ei ole kasutajasõbralik ning enamik kandidaate tuleb konkursile teiste kanalite kaudu.⁴ Populaarsust on kogumas sotsiaalmeedia ning spetsiifilisemate konkursside korral saadetakse vaba vakantsi info erialaliitude või ülikoolide meililistidesse.

Lisaks töökuulutuste avaldamisele kasutatakse harvematel juhtudel ka aktiivseid värbamismeetodeid nagu sihtotsingud või koostöö ülikoolidega. Sihtotsingute korral teostab personalitöötaja iseseisvalt sobivate kandidaatide otsingut, näiteks kutsutakse kandideerima varasematel konkurssidel „silma jäänud“ kandidaate. Potentsiaalse kandidaadi leidmisel kutsub personalitöötaja kandidaati konkursile osalema. Eelkõige kasutatakse sihtotsingut siis, kui vahetul juhul on keegi „silmapiirile“ jäänud või konkurss luhtub. Harvadel juhtudel tehakse seda töökuulutuse avaldamisele lisaks.

Mõnikord tehakse sihtotsitud kandidaatidele ka otsepakkumine. Kuna ATS ei luba ilma avaliku konkursita pakkumisi teha, toimub protsess selliselt, et sihtotsitud kandidaat kutsutakse võrdselt kõigi teiste ise kandideerinutega konkursile osalema. Pärast kandideerimistähtaaja lõppu tehakse sihtotsitud kandidaadile pakkumine ning teiste kandidaatidega ei kohtutagi. Põhimõtteliselt on sellistel juhtudel tegemist fiktiivsete konkurssidega, mis on otseselt vastuolus seadusega. Intervjueeritavate sõnul on seadus selles osas liiga jäik ning ebamõistlik on korraldada avalik konkurss olukorras, kus positsioonile sobiv inimene on olemas. Lisaks suurendab see nende sõnul halduskoormust. Taoliste fiktiivsetele konkurssidele lisaks on mõningatel juhtudel nimetatud ametniku positsioon ümber töötaja omaks, et oleks võimalik sihtpakkumisega sobivale inimesele

³ Alates 2017.aasta kevadest kasutatakse CVonline'i, kuna hanketulemusena osutus antud keskkond odavamaks ning on varasemate värbamiste põhjal kõige rohkem kandidaate toonud.

⁴ Lähiajal on plaanis avaliku teenistuse keskne veeb viia üle Töötukassa platvormile, mis peaks olema kasutajasõbralikum ning suurendama ka kasutajaskonda.

läheneda (töötajatele ATSist tulenev sihtpakkumiste keeld ei kehti). Kuigi intervjuude käigus selgus, et taolisi juhtumeid on üksikuid, on äärmiselt kahetsusväärne, et neid üldse leidub. Nagu ka eespool öeldud on see otseselt vastuolus ATSi, VV määruse ning meritokraatlikkuse ja läbipaistvuse põhimõtetega. Üheltpoolt viitab see meritokraatia ning efektiivsuse ja paindlikkuse vastuolule, kus personalitöötajad pooldavad viimast ning seadus pigem meritokraatiat. Kokkuvõttes väheneb selliste juhtumite tõttu avaliku teenistuse kui terviku usaldusväärsus ning läbipaistvus. Üldjuhul on enamik konkursse ATSile vastavad ning kõigil soovijatel on võimalus kandideerida.

Praktikas võib tekkida olukordi, kus ministeeriumi töötaja või näiteks juht soovib ametikohale mõnda välist kandidaati. Üldiselt sellistel juhtudel soovitatud kandidaati ei eelistata. Teisalt nentisid mitmed personalitöötajad, et ilmselt kandidaat siiski vestlusele kutsutakse, kui ta vastab kandideerimisnõuetele ning soovitusel alus on tugev. Ka sellistele olukordadele tuleks tähelepanu pöörata, et ei tekiks kandidaatide ebavõrdset kohtlemist.

Tavapäraste avalike konkursside lõppedes leiab aset esimene hindamisvoor, milleks on kõigis ministeeriumides CV ning motivatsiooni- või kaaskirja hindamine. Erinevalt enamikest Euroopa riikidest, ei kasutata Eesti avalikus teenistuses ametnikueksameid ning ei ole seda kunagi tehtud (Meyer-Sahling 2009, 27). Olenevalt ametikohast võib lisaks dokumendivoorule olla esimeses etapis kasutusel ka mõni muu meetod, näiteks kirjalik essee või ametikoha spetsiifikast tulenev praktiline ülesanne, mis tuleb esitada koos CV ja motivatsioonikirjaga.

Esimese hindamise aluseks on töökuulutuses esitatud nõuetele vastavus ja juhul kui esimeses etapis on nõutud ka mõne praktilise ülesande esitamist, siis ka selle tulemused. Enamikes ministeeriumides teeb esmase valiku personalitöötaja ning edastab seejärel vahetule juhile parimate kandidaatide dokumendid, kelle seast valib juht välja järgmise vooru kandidaadid. Sellise töökorralduse kaudu välditakse ka olukorda, kus juht saab ainuisikuliselt otsustada konkursi edasise käigu üle. Personalitöötaja rolliks ongi olla objektiivseks osapooleks ning värvata organisatsiooni parimaid talente.

Paaris ministeeriumis on kasutusel teistsugune praktika, kus esmase hindamise teeb ainult otsene juht, vahepeal kaasatakse ka meeskonnaliikmeid, kuid personalitöötaja kandideerimisavaldustega lähemalt ei tutvu. Siinkohal võib selgeks ohukohaks kujuneda see, et juba värbamisprotsessi alguses antakse juhile väga suur otsustusvabadus.

„Konkurss saab läbi ja siis mina prindin avaldused välja, aga ise ei selekteeri. Ühe eksemplari annan osakonnajuhatajale, kes loodetavasti koostöös osakonna inimestega selekteerivad sealt teatud portsu inimesi välja.“ (PT2)

Kõige enam kasutavad ministeeriumid kandidaatide lõplikuks hindamiseks intervjuusid ning praktilisi ülesandeid. Tihti lähtutakse valiku tegemisel vaid ühest vestlusest otsese juhi ning personalitöötajaga. Intervjuude käigus ei keskenduta kindlale intervjuuvormile (nt kompetentsi, situatsiooni intervjuud), vaid vestluse eesmärgiks on saada ülevaade kandidaadi varasematest töökogemustest ning kandidaadi üldisest sobivusest organisatsiooni ja meeskonda. Kuigi personalitöötajad tõid välja, et intervjuude käigus küsitakse ka erialaseid küsimusi, ei võimalda need siiski välja selgitada kandidaadi teadmisi ja oskusi kõige paremal moel. Praktiline ülesanne on ametikoha spetsiifiline, et saada aimu kandidaadi teadmistest ja oskustest antud valdkonnas või näiteks eneseväljendusoskusest. Kaks ministeeriumi kasutavad valiku tegemisel lõppkandidaatide hindamiseks alati ka isiksuseteste, teised kasutavad neid pigem kõrgema profiiliga inimeste, näiteks juhtide valimiseks või olukorras, kus otsust on keeruline teha. Harvem kasutatakse lisakohtumist meeskonna või kantsleriga ning taustakõnesid.

Valiku tegemisel lähtutakse erinevate tegurite kombinatsioonist, tavaliselt kandidaadi teadmistest ning oskustest ja isikuomadustest, millest mõlemat on tegelikkuses keeruline mõõta. Näiteks eeldab isikuomaduste hindamine personalitöötajalt kindlat kvalifikatsiooni, mida praktikas üldjuhul ei ole. Ühtlasi ei võimalda intervjuu ega CV hindamine anda ülevaadet kandidaadi teadmistest või oskustest. Praktilised ülesanded küll kompenseerivad seda puudujääki, kuid needki ei asenda meritokraatlikule avalikule teenistusele iseloomulikke ametnikueksameid. Kuigi ATS toob välja, et värbamisel peaks lähtuma ka erinevatest avaliku teenistuse väärtustest (vt Lisa 4), siis tegelikkuses värbamisprotsessis nendest otseselt ei lähtuta (Sinka 2015). Oluliseks on eelkõige organisatsiooni ning meeskonda sobivus. Praktikas on aga väga keeruline hinnata, mis värbamisel tegelikult oluliseks on osutunud, paljuski lähtutakse „sisetundest“.

Valikukomisjoni liikmed on ministeeriumites erinevad. Peaaegu kõigis ministeeriumides osalevad protsessis peamiselt vahetu juht ning personalitöötaja. Harvem kaasatakse ka meeskonnaliikmeid. Mida kõrgem on positsioon, kuhu uut inimest otsitakse, seda suurem on valikukomisjoni koosseis, näiteks on sellistel puhkudel kaasatud kantsler, asestantsler, üksuse juht. Väga positiivse näitena kaasab üks ministeerium valikukomisjoni erialaliitude esindajaid ning peamisi majaväliseid koostööpartnereid, kellega koos hinnatakse kandidaate kõikides protsessi etappides. Otsuse tegemisel võetakse arvesse kõigi osapoolte hinnanguid, mille alusel koostatakse paremusjärjestus.

Lõppotsuse teeb alati otsene juht, arvestades personalitöötaja ning teiste komisjoni liikmete hinnangut. Intervjueeritavate hinnangul läheb nende arvamus enamikel juhtudel otsese juhi omaga kokku ning valik tehakse objektiivselt. Teisalt tõi üks intervjueeritav välja juhtumi, kus valikuprotsessi sekkus kõrgema tasandi juht, mille tulemusena osutus konkursil valituks kandidaat, kes valikukomisjoni hinnangul polnud antud positsioonile kõige sobivam. Kuigi praktikas selliseid juhtumeid palju ei esine, viitab antud olukord siiski sellele, et kõrgematel juhtudel on võimalik värbamise ja valiku protsessi mõjutada, mis on vastuolus meritokraatia põhimõtetega. Taoliste olukordade vältimiseks peaks rakendama järelvalvemehhanisme, mida tegelikkuses ei ole. Eelkõige loodetakse juhtide kõrgele eetikale ning meritokraatlike põhimõtete austamisele.

Olukorras, kus konkursil osaleb valikukomisjoni liikme tuttav, end üldjuhul ükski osapool protsessist ei taanda. Personalitöötajad on veendumusel, et isegi kui üks komisjoni liige tunneb kandidaati, siis teised valikukomisjoni liikmed (enamikel juhtudel, kas siis juht või personalitöötaja ise) suudavad säilitada objektiivsust ning kogu protsess on tavapärane. Harvadel juhtudel on personalitöötajad end protsessist ka taandanud. Protsessi läbipaistvuse huvides tuleks end sellistel juhtudel kindlasti taandada. Teisalt on Eesti väikeriiklusest tulenevalt paratamatu, et kitsas valdkonnas tegutsevad inimesed teineteist tunnevad (Randma-Liiv 2002, 381-382), mistõttu peaks igat taolist olukorda põhjalikult eraldi kaaluma.

Seadusest tulenevalt peab kõigile kandidaatidele 14-päeva jooksul otsuse tegemisele järgnevast päevast alates kirjalikul teel konkursi kohta tagasisidet andma (vt Lisa 4). Kandidaatidele võib ka enne konkursi lõppu tagasisidet anda, kui on teada, et kandidaat järgmisse vooru ei pääse. Olenemata sellest, kas kandidaadile on vahepeal tagasisidet antud, peab seda igal juhul uuesti tegema siis, kui konkurss on lõppenud. (Lang et al., 2013, 75) Üldise praktika kohaselt antakse kõigile lõppvoorude mitte jõudnud kandidaatidele alati kirjalikult tagasisidet, kas seda tehakse koheselt või konkursi lõppedes on erinev. Need ministeeriumid, mis teevad seda koheselt ei anna tagasilükatud kandidaatidele konkursi lõppedes enam tagasisidet, nagu seaduses kirjas on, sest peavad seda ebamõistlikuks nõudeks, mis võib ka kandidaatidele pigem negatiivselt kui positiivselt mõjuda. Paljud ministeeriumid annavad lõppvoorude kandidaatidele aga suulist tagasisidet ning kirjalikult seda ei saadeta. See on aga otseselt vastuolus seadusega. Kirjalikul teel antud tagasiside annab kindlustunde olukorras, kus kandidaat võib näiteks otsuse üle apelleerida. Suuliselt antud tagasisidet ei ole võimalik taasesitada ega kontrollida, mistõttu ei ole see läbipaistev. Seega peaksid personalitöötajad kogu tagasiside andma kirjalikult, lisaks võib helistada.

ATS käsiraamatu soovitude kohaselt peaks värbamis- ja valikuprotsessi kohta koostama kirjalikke memosid või protokolle, mis võimaldavad vajadusel kogu protsessiga seonduvat kirjalikult taasesitada, näiteks olukorras, kus kandidaat apelleerib konkursi tulemuste üle (Lang et al., 2013, 71). Tegelikult koostatakse protokolle/memosid ministeeriumides vähe ning vaid paaris läheb see värbamise ja valiku protsessi osapooltele kinnitamiseks. Üldjuhul selle sisu ei kontrollita.

3.3.2. Sisemine värbamine ja valik

ATSi kohaselt võib erandjuhtudel korraldada avaliku teenistuse või haldusala sisese konkursi (erandjuhtumeid vt Lisa 4). Enamikel juhtudel kasutatakse avalikke konkursse, kui on alust arvata, et sobiva pädevusega inimene leitakse avaliku teenistuse siseselt või konkursi saab täita rotatsiooni teel. Otsuse konkursi vormi osas teeb vahetu juht koostöös personalitöötajaga. Keskmiselt moodustavad sisemised konkursid ministeeriumides ligi viiendiku kõigist konkurssidest⁵.

Sisemiste konkursside korral avaldatakse töökuulutus sisemistes kanalites, peamiselt siseveebis ja mõnikord ka allasutuste kanalites. Väga üksikutel juhtudel korraldatakse sisemine konkurss terve avaliku teenistuse üleselt, pigem korraldatakse sellistel juhtudel juba avalik konkurss.

Võrreldes avaliku konkursiga on valikumeetodid sisemiste konkursside puhul teised. Eelkõige on valiku aluseks kandidaadi CV ning vestlus otsese juhiga (alati ei ole juures personalitöötajat). Üldiselt kohtutakse kõigi kandidaatidega ning erandjuhtudel (kui ei suudeta valida) peavad kandaadid lahendama ka kirjaliku ülesande. Kuid ka sisemiste kandidaatide puhul peaks igaljuhul kasutama valikumeetodina praktilisi ülesandeid, mis annavad kandidaadi teadmistest ja oskustest parema ülevaate kui vestlus, eriti siis, kui teenistuja liigub mõne teise valdkonna positsioonile või kõrgemale tasandile. Sisemiste kandidaatide puhul ei tehta isiksuseteste, sest personalitöötajad teavad „oma inimesi“ hästi. Taaskord teeb lõpliku valiku otsene juht. Kandidaatidele antakse tagasisidet tavaliselt suuliselt või kohtutakse näost-näku, mis ei ole kooskõlas seadusega. Ka sisemistele kandidaatidele peaks andma tagasisidet kirjalikul teel, lisaks võib helistada või kohtuda.

Intervjuude käigus selgus, et peaaegu kõigi sisemiste konkursside korral on inimene ametikohale tegelikult juba leitud, kuid seadusest tulenevalt korraldatakse fiktiivne konkurss:

⁵ Kahjuks ei saanud töö autor kõigi uuritud ministeeriumide statistilisi andmeid ning ei saa garanteerida, et info sisemiste konkursside arvu kohta on korrektne ja vastab tegelikkusele. Järeldus on tehtud 8 ministeeriumi andmete põhjal.

„Kui on juba teada, et vähemalt üks väga hästi sobiv inimene on sellele kohale, siis me ei hakka avalikku konkursi tegema. See on ressursi ja halduskoormuse raiskamine. Peame ju kõigile vastama, ka neile, kes valituks ei osutunud.“ (PJ7)

Kuigi teistel soovijatel on teoreetiliselt võimalus ametikohale kandideerida, siis paljudel juhtudel seda võimalust ei kasutata, sest organisatsioonis on juba eelteadmine valituks osutuvast kandidaadist olemas või tuleb see info personalitöötajate endi poolt. Kui väljavalitud kandidaadile lisaks on konkursil ka teisi kandidaate, kohtutakse enamikel juhtudel ka nendega, et saada teada nende üldisest huvist edasilikumise osas. Üldjuhul ongi konkursil kandideerimas vaid see üks kandidaat, kellele kohta tahetakse pakkuda. Fiktiivsed konkursid on aga otseselt vastuolus ATSi ning selle eesmärkidega.

Põhjuseks, miks taolised konkursid üldse eksisteerivad toovad personalitöötajad ATSi jäika regulatsiooni, mis ei võimalda ametnike edutamist. Näiteks on fiktiivsed konkursid olukordades, kus tähtjalise lepinguga ametniku töösuhet tahetakse tähtjatuks muuta, sest inimene, keda ta asendab ei naase enam oma positsioonile. Personalitöötajate jaoks tähendab see halduskoormuse tõusu, kuid lisaks mõjub see negatiivselt ka organisatsiooni sisestele ning välistele inimestele, kelle jaoks on protsess läbipaistmatu. Ühtlasi mõjub see demotiveerivalt nendele kandidaatidele, kes on ise fiktiivsele konkursile kandideerinud, kuid valituks ei osutunud.

ATS soodustab ka avaliku teenistuse sisest rotatsiooni ehk ametniku tähtjalist üleviimist teisele positsioonile tingimusel, et tema praegune töökoht säilib ning tal on võimalik tähtjaja möödudes sellele naasta. Rotatsiooni eesmärgiks on tõsta ametniku motivatsiooni ja pädevust, sealhulgas aidata kaasa koostöösuhte parandamisele teiste asutustega (Lang et al., 2013, 107). Töösuhete lõpp peab olema piiratud ja tähtjaline ning seda on võimalik pikendada vaid üks kord, et vältida olukorda, kus avalike konkursside asemel hakkavad juhid rotatsiooni kasutama (*Ibid.*, 119-121).

Ministeeriumide praktika rotatsiooni kasutamise osas on jällegi erinev. Mõningates ministeeriumides esineb seda tihedamini kui teistes, kahjuks konkreetset roteerunute arvu intervjuude käigus ei selgunud. Rotatsiooni puhul lepivad üldjuhul osakondade juhid omavahel ametniku rotatsioonis kokku, personalitöötajad protsessi juures ei osale. Vaid ühes ministeeriumis arutatakse rotatsioonijuhtumid läbi vastavas komisjonis. Intervjuudest ei selgunud täpselt, millistele alustele rotatsioonivõimaluse pakkumine tugineb, kas kompetentsile või isiklikele eelistustele. Rotatsiooni kasutatakse kui head motivatsioonivahendit, eriti olukorras, kus edutamisevõimalused puuduvad. Mõnikord selgub pärast konkursi lõppotsuse tegemist, et kandidaat, määratakse ametikohale rotatsiooniga. Samuti kasutatakse seda tähtjaliste kohtade

täitmiseks. Harvematel juhtudel on korraldatud ka eraldi konkurss või on rotatsioonivõimaluse klausel töökuulutusse lisatud.

3.3.3. Konkurside luhtumine

2015. aastal luhtus riigiasutustes kokku 12% konkurssidest (nii sisemised kui välised konkursid) (Rahandusministeerium 2016a, 17),⁶ mida on märkimisväärne arv. Konkurside luhtumise põhjuseks on peamiselt vähene kandidaatide arv või nende puudumine, kandidaatide mittesobivus ametikohale ning olukorrad, kus kandidaat on endale sobivama töökoha juba leidnud. Kandidaatide puudus võib ühelt poolt viidata värbamisprotsessi kehvale kvaliteedile ning riigi kui tööandja kehvale mainele. Teisalt tuleneb probleem ka Eesti väikeriiklusest, kus väikse tööturu tõttu ei ole piisavalt spetsiifilise valdkonna inimesi (Randma-Liiv 2002, 376-377).

ATS §19 lg 3⁷ kohaselt võib konkursi luhtumise korral ametiasutuse juht nimetada ametisse sobiva profiiliga inimese ilma uut avalikku konkurssi korraldamata (vt täpsemalt Lisa 4). Konkursi võib lugeda luhtunuks kui ametisse nimetamise õigust omava isiku (enamikel juhtudel kantsler) hinnagul ei vasta konkursil osalenud kandidaatidest ükski kandideerimisnõuetele või kui konkursile ei kandideerigi kedagi (Lang et al., 2013, 74). Taolistel juhtudel kasutatakse inimese leidmiseks sihtotsingut (vt ptk 3.3.1.), mõningatel juhtudel vaadatakse üle senised nõuded ja ülesanded ning korraldatakse uus avalik konkurss. Paar personalitöötajat tunnistasid, et ATSi regulatsiooni on ka ära kasutatud ning kuulutatud konkurss sihipäraselt luhtunuks, et saaks välisele kandidaadile sihtpakkumise teha. Üks personalitöötaja tõi välja, et on ise juhtidele seda võimalust lähemalt tutvustanud. See ei ole taaskord meritokraatlike põhimõtetega kooskõlas ning näitab seda, kuidas seadusest saab soovi korral mööda hiilida, kuigi antud säte on just mõeldud paindlikkuse loomiseks olukorras, kus kogu konkurssiga on juba niigi avalikult väljas oldud ning kõigile kandideerimisvõimalust pakutud.

3.3.4. Rahandusministeerium kui avaliku teenistuse keskne koordinaator

ATS ning personalipoliitika valge raamat on pannud olulise rolli Rahandusministeeriumile kui kesksele koordineerijale värbamis- ja valikupoliitikas (vt lähemalt ptk 3.1). Esmalt peaks RaM pakkuma tuge ning olema kui kompetentsikeskus, korraldama koolitusi ning suurendama avaliku teenistuse terviklikkust läbi võrgustike. Ning teisalt olema kui järelevalvefunktsioon, mis kontrollib, et värbamis- ja valikuprotsessid oleksid seaduse ning meritokraatlike põhimõtetega kooskõlas. (ATS eelnõu seletuskiri 2012, 18-19) Järelevalve on eriti oluline detsentraliseeritud

⁶ Konkurside luhtumise protsent kajastab ka ministeeriumide allasutuste statistikat ning ei ole seega üks-ühele võetav ministeeriumide praktikaga.

⁷ Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.10.2016, 3) §19 lõige 3.

süsteemides ning olukordades, kus juhi diskretsiooniõigus on suur, nagu Eestis. Praktikas ei ole RaM oma rolli personalitöötajate hinnangul täitnud.

Eelkõige nähakse RaMi'i koolituste pakkujana, kuid neid toimub värbamise ja valiku valdkonnas vähe. Kuigi loodud on värbajate võrgustik, siis praktikas see intervjueeritavate sõnul ei toimi ning selle lisandväärtus on väike. 2016. aastal andis RaM välja „Värbamise ja valiku käsiraamatu“, kus käsitletakse parimaid värbamise ja valiku praktikaid (Rahandusministeerium 2016b) ning mõned ministeeriumid tõid selle ka positiivse poole pealt välja. Teisalt tunnistavad ministeeriumide esindajad, et nad ei ootakski RaM'ilt muud tuge ning on pigem rahul sellega, et saavad asutuse siseselt iseseisvalt tegutseda ning lisa tsentraalseid reegleid ei ole. Toodi välja, et RaM võiks koordineerida värbajate võrgustikku, kus ministeeriumidel oleks võimalik omavahel jagada parimaid praktikaid ning ka parimaid kandidaate ehk luua nii öelda ühine talendivaramu. Heaks näiteks tuuakse Euroopa Liidu eesistumise värbamise ja valiku süsteemi, kus taoline koostöö hästi toimis.

Kogu värbamis- ja valikuprotsessi kvaliteet on otseses sõltuvuses selle osapooltest, eriti personalitöötajatest ning nende kompetentsist. Intervjuude käigus uuriti lähemalt seda, kuidas näiteks uusi värbajaid ministeeriumides välja koolitatakse ning tagatakse, et nad teavad avaliku teenistuse eripärasid, sh meritokraatia põhimõtet. Selgus, et suur osa on iseõppimisel ja juhendamisel. RaM pakub ka keskseid koolitusi, kuid nagu eespool öeldud on värbamise ja valiku valdkonnas neid pigem harva. Suureks puuduseks on see, et personalitöötajaid ei koolitata avaliku teenistuse eripäradest lähtuvalt, pigem on nende poolt läbitavad koolitused erasektori kesksed, mistõttu ollaksegi pigem paindlikkusele ning efektiivsusele orienteeritud kui meritokraatiale. Tekib kahtlus, kas ministeeriumi personalitöötajad üldse teavad, milles meritokraatlikud põhimõtted seisnevad.

4. JÄRELDUSED

Eesti ministeeriumide värbamis- ja valikuprotsesside analüüsi tulemusena selgus, et üldjoontes vastavad need avaliku teenistuse seadusele ja Vabariigi Valitsuse määrusele, sealhulgas osaliselt ka personalipoliitika arengudokumentidele (roheline ja valge raamat). Kuid leidub ka mitmeid kitsaskohti, mis ühelt poolt viitavad selgele vastuolule seaduse ning tegeliku praktika vahel, ning teisalt ka ATSi enda puudustele meritokraatlike põhimõtete ning instrumentide operatsionaliseerimisel. Seega võib öelda, et antud magistr töö peatükis 2.1. välja toodud mõned võimalikud rakenduslüngad on Eesti ministeeriumides kinnitust leidnud (vt Tabel 2). Rakenduslünkade ning kitsaskohtade paremaks edasiandmiseks jaguneb antud peatükk kaheks osaks, esmalt käsitletakse lähemalt Eesti õigusraamistiku ja selle eesmärkide ning ministeeriumide igapäeva praktika vastuolu ning teiseks, meritokraatlike põhimõtete (teaduskirjandusele tuginevalt, vt Tabel 1) ning formaalsete dokumentide vastuolu.

4.1. Formaalsed dokumendid vs Eesti ministeeriumide praktika

Eestis on ametnike värbamise ja valiku alusregulatsiooniks ATS, millest kõik teised formaalsed dokumendid (VV määrus, roheline ja valge raamat) samuti lähtuvad.

Teaduskirjanduse kohaselt võivad värbamisel ja valikul tekkida kihtsakohad avalike konkursside korraldamisel (Poocharoen 2013, 151; vt ka Tabel 2) ning Eesti praktika mõneti kinnitab antud väidet. Kuigi enamik avaliku teenistuse konkursse viiakse läbi avalike konkurssidena, mis võimaldab ligipääsu kõigile soovijatele, sealhulgas järgitakse seaduses olevaid nõudeid (vt Lisa 4), on mitmeid seaduse ja selle eesmärkidega otseselt vastuolus olevaid probleemkohti, mida järgnevalt lähemalt käsitletakse. Ehk esimeseks rakenduslüngaks on avalikud konkursid.

Värbamis- ja valikuprotsesside suurimaks kitsaskohaks on ATSi tulenevad võimalused fiktiivsete konkursside korraldamiseks. Eelkõige leiavad fiktiivsed konkursid aset sisemiste värbamiste puhul, nende põhjuseks on ministeeriumi personalitöötajate arvates ATSi jäik regulatsioon, mis ei paku edutamismõist. Ka teaduskirjanduse kohaselt võib liiga jäik regulatsioon viia tihtipeale rakenduslõnga tekkimiseni (Hill, Hupe 2002, 10). Fiktiivsete konkursside korraldamine ei ole kooskõlas seaduse ega meritokraatia põhimõtetega, lisaks mõjutab see negatiivselt avaliku teenistuse kui terviku kuvandit. Avaliku teenistuse siseste

inimeste jaoks on muutnud see värbamise ja valiku protsessi läbipaistmatuks ning vähendanud motivatsiooni avaliku teenistuse siseselt liikuda või kandideerida. Rahulolematus võib kanduda ka väljapoole ning luua avalikust teenistusest kui tervikust läbipaistmatu ning ebameritokraatliku kuvandi. Negatiivne mõju on ka personalitöötajatele, kes kannatavad seetõttu suurema halduskoormuse all. Tulemuseks on seadusele ning selle põhimõtetele mitte vastav värbamise ja valiku protsess.

Probleemi lahendamiseks tuleks seadusesse luua erisused, mille kohaselt võib avalikus sektoris rakendada sisemiste inimeste puhul edutamist. Oluline on vältida seda, et juhtidel tekiks võimalus edutamisevõimalust ära kasutada. Näiteks võiks seaduses teha järgnevad muudatused:⁸ 1) edutamisevõimaluse loomine aastatulemuste põhjal ning kompetentsi alusel, sh peab ametnik olema töötanud avalikus teenistuses vähemalt 2 aastat 2) tähtajaliste lepingute automaatne tähtajatuks muutmine, kui asendatav oma töökohale ei naase, vahetu juht on inimesega rahul ning aastatulemused vastavad eesmärkidele. Edutamise üle otsustaks selleks eraldi loodud valikukomisjon (nt otsene juht, kantsler, personalijuht), et tagada objektiivsus ning põhjendatus. Selliselt oleks protsess läbipaistvam ning vastavuses ka meritokraatia põhimõtetega, mille kohaselt ei peaks edutamine olema piiratud või keelatud. Vastupidi, see on oluline meritokraatlik hüve, mis aitab suurendada ametnike motivatsiooni ning avaliku teenistuse stabiilsust ja professionaalsust. Kuid oluline on, et see tugineks väljatöötatud süsteemile ning ametnike valik põhineks nende kompetentsil ja tulemuslikkusel. (Baimenov et al., 2015, 12)

Sisemistele fiktiivsetele konkurssidele lisaks esineb ka väliseid fiktiivseid konkursse, näiteks sihtotsingute puhul (vt lähemalt ptk 3.3.1.). Lisaks on ettetulnud ka juhtumeid, kus avaliku konkursi vältimiseks nimetatakse ametipositsioon ümber töötaja omaks, eesmärgiga teha sihtpakkumine välisele kandidaadile. Kuigi näiliselt on taolised värbamised korrektsed, sest esimesel juhul on korraldatud avalik konkurss ning teisel juhul on lähtutud avaliku teenistuse töötajatele kehtivatest nõuetest, ei ole sellised juhtumid õiguspärased ning läbipaistvad.

⁸ Intervjuude käigus selgus, et Rahandusministerium on Justiitsministeriumile teinud ka ettepaneku vastavate sätete muutmiseks, et parandada fiktiivsete konkursside probleemi. Kahjuks ei selgunud uuringu käigus, milles täpsemalt muudatusettepanekud seisnevad.

Seadus loob ka ise võimaluse, kuidas avalikest konkurssidest mööda hiilida. ATS §19 lg 3⁹ sätestab, et konkursi luhtumise korral on ametisse nimetamise õigust omaval juhul õigus nimetada ametisse isik, keda ta peab ise kõige sobivamaks, ilma et selleks peaks uut konkursi korraldama (vt lähemalt ptk 3.3.3.). Kuigi ministeeriumid on välja toonud, et seda sätet üldjuhul ei rakendata, on tulnud ette olukordi, kus seda on siiski tehtud. Ehk konkurss on kuulutatud luhtunuks sihipäraselt. See on aga otseses vastuolus taaskord seaduse eesmärkidega ning viitab pigem patronaažile, isegi kui pakkumine tehti vastavate oskuste ja teadmistega inimesele. Just sellised ning eespool väljatoodud olukorrad seavad kahtluse alla kogu avaliku teenistuse usaldusväarsuse ning läbipaistvuse. Taoliste olukordade vältimiseks on väga oluline järelevalvefunktsiooni rakendamine, mida Eestis ei ole.

Teiseks peamiseks kitsaskohaks ministeeriumide värbamise ja valiku praktikas on kasutatavad valikumeetodid. Ministeeriumid kasutavad peamiste valikumeetoditena CV'de ning motivatsiooni- või kaaskirjade hindamist, intervjuusid ning mõnikord ka praktilisi ülesandeid. Kasutatavad meetodid ei ole aga alati piisavad kandidaatide teadmiste ning oskuste hindamiseks. Pigem annavad need ülevaate kandidaadi eelnevast kogemusest, üldistest hoiakutest ning organisatsiooni ja meeskonda sobivusest. (Meyer-Sahling 2009, 31) Praktilised ülesanded aitavad mõneti seda kompenseerida, sest võimaldavad paremini nõutavaid teadmisi ja oskusi hinnata. Teisalt ei ole need võrreldavad meritokraatlikes süsteemides kasutatavate ametnikueksamitega, mis loovad kogu hindamisele standardiseeritud aluse ning on justkui üldise võimekuse testi eest. Samuti on praktiliste ülesannete hindamine küllaltki subjektiivne (seda teevad otsesed juhid ning mõnikord ka meeskonnaliikmed). Teadmiste hindamise teeb küsitavaks ka see, et seadus ei kehtesta avalikku teenistusse sisenemiseks isegi mitte kõrghariduse nõuet (vt Lisa 4), mis teistes meritokraatlikes süsteemides on nn. minimaalseks lävendiks (Randma-Liiv 2009, 11). Teisalt on enamik ministeeriume kehtestanud kõrghariduse nõude oma töökuulutustes või värbamise ja valiku kordades, kuigi hindamisel seda võrreldes teiste teguritega paljudel juhtudel ei vaadata. Seega tuleks senisest rohkem keskenduda praktiliste ülesannete kasutamisele, mis võiks olla iga värbamis- ja valikuprotsessi kohustuslikuks osaks. Ministeeriumid võiksid mõelda standardiseeritud testide loomisele, mida saaks kasutada laiemalt kui vaid ühe ametikoha põhisealt, ning mis aitaks hinnata erinevaid kompetentse, näiteks analüüsivõime ja teadmisi ka laiemalt ministeeriumi valdkonnast.

⁹ Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.10.2016, 3) §19 lõige 3.

Kandidaatide valiku aluseks on eelkõige oskused ja teadmised, mis põhinevad varasemale töökogemusele ning üldine organisatsiooni ja meeskonda sobivus ehk isikuomadused, mida hinnatakse eespool mainitud intervjuu- ning dokumendivooru põhjal. Keskendumine töökogemusele raskendab näiteks andekate ülikoolilõpetajate sisenemist avalikku teenistusse, kelle kasuks räägivad just teadmised, mida õpingute käigus on saadud. Mõneti piirab see teatud sihtgrupi jaoks avalikku teenistusse sisenemist ja see ei ole seadusega kooskõlas. Isikuomaduste hindamine nõuab aga kindla kompetentsi olemasolu, mida personalitöötajatel sageli ei ole, seega on küsitavaks, kuidas isikuomadusi tegelikkuses hinnatakse. Mõningate ministriumide poolt kasutatavad isiksusetestid võimaldavad omadusi küll mingil määral hinnata, kuid nagu eespool selgus, ei kasutata teste ministriumides eriti tihti. Pigem tuginetakse oma sisetundele. Senisest suuremat tähelepanu tuleks pöörata väärtuste hindamisele, millele viitab ka seadus (vt Lisa 4), kuid mida praktikas väga vähe tehakse (Sinka 2015).

Kolmandaks värbamise ja valiku protsessi kitsaskohaks võib pidada tagasiside andmise süsteemi. Seaduse järgselt ning ka teaduskirjanduse kohaselt, tuleks kõigile kandidaatidele (nii sisemised kui välised) anda põhjalikku tagasisidet kirjalikul teel (McCourt 2007, 11). Praktikas annavad mitmed personalitöötajad lõppvooru kandidaatidele tagasisidet suuliselt ning siseste konkursside korral on suuline tagasiside andmine pigem reegel kui erand. ATSi kohaselt peaks konkursi lõppedes andma kandidaatidele ka lõpliku tagasiside konkursi lõpptulemuste kohta isegi siis, kui tegelikult on mõningatele kandidaatidele tagasiside juba mõnda aega tagasi ära antud. Seda nõuet järgitakse väga harvadel juhtudel. See on aga otseses vastuolus seadusega ning teiselt poolt viitab jällegi personalitöötajate paindlikule lähenemisviisile.

Seaduse eesmärgiks on tagada, et kogu värbamise ja valiku protsessi õiguspärasust oleks võimalik kohtus vajadusel tõestada (Lang et al., 2013, 71). Eeltoodust lähtuvalt tuleks senisest enam ning protsessiga seonduvat dokumenteerida, mis aitaks samuti apelleerimiskaasuste puhul värbamise ja valiku korrektsust kinnitada. Praktikas on memode või protokollide koostamine ministriumides väga erinev ning pigem harv kui tihe praktika.

4.2. Meritokraatlikud põhimõtted vs formaalsed dokumendid

Oluliseks vastuoluks meritokraatlike põhimõtete ning Eesti värbamist ja valikut reguleerivate formaalsete dokumentide vahel on juhtide liigne diskretsiooniõigus, mis kajastub värbamis- ja valikupoliitika kõigis etappides. Kuigi Eestis on madal politiseerituse tase (Meyer-Sahling 2011, 248) ning personalitöötajate endi arvates ei ole politiseeritus või onupoliitika ministriumides probleemiks, oleks selle ennetamise huvides mõistlik juhtide otsustusõiguse

piiramine. Meritokraatlike printsiipide kohaselt peaks värbamis- ja valikuprotsessi kõigis etappides osalema objektiivne ning mitmest osapooltest koosnev valiku- või hindamiskomisjon, mis aitaks vältida võimalikku politiseeritust ning korrupsiooni (Mueller 2009, 10-13). Ka Eestis peaks seda praktikast rohkem kasutama, et suurendada objektiivsust ning muuta kogu värbamine ja valik avalikkuse jaoks läbipaistvamaks ning teisalt piirata juhtide suurt otsustusõigust.

VV määruse kohaselt peavad kõik ministriumid koostama asutusesisesed värbamise ja valiku korrad, millest igapäevaselt lisaks ATSile lähtuda. Praktikast ei ole värbamise ja valiku korrad paljudes ministriumides ajakohased ning neid ei järgita. Personalitöötajad näevad neis kui järjekordseid formaalseid ja piiravaid nõudeid ning leiavad, et need ei loo tegelikkuses mingit lisandväärtust. Ehk väärtustakse pigem paindlikku lähenemist igale üksikule juhtumile. Kuid meritokraatia eeldab värbamise ja valiku läbipaistvuse ja objektiivsuse tagamiseks teatud formaalsete põhimõtete ja kordade olemasolu, millele valikuprotsess tuginema peaks (Wynen et al., 2014, 504). Kuna seaduses ei ole reguleeritud, mida värbamise ja valiku kord endas otseselt sisaldama peaks, on ministriumidel olemas paindlikkus seda ise vastavaks kujundada ningl kajastada vaid neid põhimõtteid, mida igapäevaselt järgitakse. Seega ei ole tegelikkuses ministriumid liigselt kesksete regulatsioonide poolt siinkohal piiratud.

Teiseks probleemiks, mis antud värbamise ja valiku kordadega seostub, on see, et need on mõeldud ainult ministriumide siseseks kasutamiseks. Avalikult on kättesaadav vaid kolme ministriumide värbamise ja valiku kord. Meritokraatiast ja läbipaistvusest lähtuvalt peaksid need olema avalikkusele kättesaadavad, mis annaks võimaluse lähemalt tutvuda kogu värbamis- ja valikuprotsessi olemusega. Värbamise ja valiku kordade avalikustamine aitaks kaasa nende ajakohastamisele ning need leiaksid praktikast rohkem kasutust, mistõttu ei suhtutaks neisse kui formaalselt nõutud „tühjadesse“ dokumentidesse. Taoliste formaalsete protsesside ideeks ongi olla informatsiooni allikaks kõigile osapooltele selleks, et tagada läbipaistvus. Mõningaseks kitsaskohaks on ka puuduv kontroll ministriumide värbamise ja valiku kordade ajakohasuse üle, näiteks selgus, et ühe ministriumide kord on otseselt vastuolus seaduse ja selle mõttega. Kui formaalsed dokumendid ei ole ajakohased, siis on see samuti teatud juhtudel aluseks rakenduslõnga tekkimisele (Meyer-Sahling 2009, 20). Kuigi antud juhul on seadus värbamise ja valiku korra kõrval ülimuslik ei tohiks sellist vastuolu praktikast olla.

Juhtide suurest diskretsiooniõigusest, kuid ka meritokraatia ning läbipaistvuse põhimõtetest tulenevalt on äärmiselt oluline järelevalvemehhanismi rakendamine, mis aitaks vähendada käesolevas töös välja toodud rakenduslõnga ning on ka teaduskirjanduse kohaselt väga oluliseks

meritokraatliku avaliku teenistuse värbamise ja valiku protsessi osaks (Baimenov et al., 2015, 8). Eestis on järelevalvefunktsiooni vajalikkus tingitud ka detsentraliseeritusest ning killustatusest. Kuigi personalitöötajad ei pea kontrollifunktsiooni vajalikuks ning näevad selles pigem halduskoormuse tõusu ja järjekordset bürokraatlikku instrumenti, aitaks see siiski suurendada läbipaistvust, avaliku teenistuse terviklikkust ning värbamise ja valiku protsesside kvaliteeti. Sealhulgas aitaks ära hoida eelnevas peatükis mainitud juhtumeid, mis on selgeks ohuks avaliku teenistuse mainele ning üldisele läbipaistvusele.

Eesti avaliku teenistuse seaduse ning teiste formaalsete dokumentide eesmärgiks on muuta personalipoliitika, sealhulgas värbamine ja valik, meritokraatlikumaks, kindlatele põhimõtetele tuginevaks ning terviklikuks. Praktikas on liigutud aga suurema paindlikkuse suunas, mis väljendub juhtide suures otsustusõiguses, avaliku teenistuse detsentraliseerituses ning personalitöötajate mõtteviisis, kus igapäevaselt väärtustatakse pigem paindlikku kui meritokraatliku lähenemist.

Kuigi ATSi ning personalipoliitika valge raamatuga määrati Rahandusministeerium personalipoliitika keskseks koordineerijaks (vt ptk 3.1. RaM'ile kohalduvaid ülesandeid), ei ole praktikas RaM seda rolli täitnud. Intervjuude käigus selgus, et avalik teenistus on endiselt killustatud ning praktikad, kuidas värbamist ja valikut läbi viiakse, on väga erinevad. Paljuski sõltub värbamise ja valiku protsessi kvaliteet ning sisu iga ministeeriumi personalitöötajast. On küsitav, kas personalitöötajad mõistavad meritokraatlike põhimõtete olulisust ning selle sisu, mis näitab, et riigi tasandil ei ole mõeldud meritokraatlikuse süstematiseeritud tagamisele. RaM peaks senisest rohkem tähelepanu pöörama värbamis- ja valikupoliitika koordineerimisele, sealhulgas arendama edasi loodud värbamisspetsialistide võrgustikku ning kompetentsikeskuse ideed, mis oleksid aluseks terviklikkuse saavutamisele. Lisaks teostama ka järelevalvet, mis võimaldaks värbamis- ja valikuprotsessis esilekerkinud kitsaskohti tuvastada ning neid vajadusel muuta ning maandada.

Seega võib väita, et avaliku teenistuse seaduse ning formaalsete dokumentidega, sh ka keskse koordineerija rolli kaudu, ei ole suudetud edasi anda meritokraatlike põhimõtete olemust. ATSi kohaselt jääb pigem mulje, et avalike konkursside korraldamine ning kompetentsidest lähtuv värbamine ja valik ongi kogu meritokraatia aluseks, mis tegelikkuses nii ei ole. ATSiis olevad kitsaskohad meritokraatia mõtte edasi andmisel kanduvad edasi ka praktikasse.

Kokkuvõte

Meritokraalik ning läbipaistev personali värbamine ja valik on kaasaegse demokraatliku avaliku teenistuse üheks peamiseks aluseks, mis võimaldab leida avalikku teenistusse professionaalseid ning kompetentseid inimesi. Meritokraatia kohaselt peab kogu värbamis- ja valikuprotsess tuginema formaalsetele ja institutsionaalsetele alustele. Olulisel kohal on avalikud konkursid, millega tagatakse võrdne ning avatud ligipääs kõigile soovijatele, sealhulgas värbamis- ja valikuprotsessi läbipaistvus. Meritokraatia väärtustab kompetentsidel ning hariduskvalifikatsioonil põhinevat värbamist, et välistada avaliku teenistuse politiseeritust ja onupojapoliitikat ning seeläbi tõsta kogu avaliku teenistuse ja riigivalitsemise usaldusväarsust kodanike silmis. Kogu hindamisprotsess peab olema läbiviidud objektiivse valiku- või hindamiskomisjoni poolt, kasutades selleks ka objektiivseid ning eesmärgipäraseid valikumeetodeid, mis võimaldavad kompetentse õiglaselt ning standardiseeritult hinnata. Kogu protsessi üle tuleb teostada järelevalvet, et kõik lähtuks meritokraatlikkuse põhimõtetest.

2013. aastal jõustunud avaliku teenistuse seaduse eesmärgiks oli liikuda meritokraatlikuma, avatuma ning läbipaistvama avaliku teenistuse suunas, mistõttu kehtestati avalike konkursside korraldamise kohustus, mille tulemusena pidid riigiasutused olulisel määral muutma oma senist värbamis- ja valikukultuuri. Sellest tulenevalt oli antud töö eesmärgiks analüüsida Eesti ministeeriumide värbamis- ja valikuprotsesside vastavust avaliku teenistuse seaduse ning selle eesmärkidega (meritokraatia ja läbipaistvus).

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et kuigi üldjoontes on ministeeriumide värbamis- ja valikuprotsessid kooskõlas kehtiva seaduse ja teiste formaalsete dokumentidega, eksisteerivad praktikas siiski ka rakenduslüngad, mis tekivad peamiselt meritokraatlike põhimõtete mitte järgimisel. Probleemide tekkimise põhjuseks võib pidada ministeeriumi personalitöötajate kui ka avaliku teenistuse terviku paindlikkusele ning efektiivsusele orienteeritust ning teisalt tänast avaliku teenistuse seadust, mis ei anna meritokraatlike põhimõtete olemust piisavalt hästi edasi.

Suurimateks kitsaskohtadeks, kus rakenduslüngad teatud määral esinevad on: 1) Avalikud konkursid, kus nii sisemiste ning väliste värbamiste puhul esineb fiktiivseid konkurse, mis ei ole kooskõlas seaduse ega läbipaistvuse ja meritokraatia põhimõtetega. 2) Värbamisel ja valikul

kasutatavad valikumeetodid ei võimalda alati hinnata kandidaatide teadmisi ja oskusi kõige paremal viisil, sealjuures puudub personalitöötajatel teatud juhtudel ka kompetents teatud kriteeriumite hindamiseks (nt isikuomadused). See annab aga aluse arvata, et valikut ei tehta alati teadmistest ja oskustest lähtuvalt nagu seadus ja meritokraatlikud põhimõtted ette näevad. 3) Kandidaatidele tagasiside andmisel ei lähtuta kirjaliku tagasiside andmise nõudest, mis tuleneb otseselt seadusest. Tihtipeale antakse lõppvoorude kandidaatidele tagasisidet suuliselt, mis ei võimalda näiteks olukordades, kus kandidaat esitab apellatsioonikaebuse, tagasiside andmist kuidagi tõendada. 4) Detsentraliseeritud avalikule teenistusele iseloomulikult on juhtidel värbamis- ja valikuprotsessi erinevates etappides suur otsustusõigus, mis samuti tekitab mõningatel juhtudel probleeme ja seab kahtluse alla kogu protsessi objektiivsuse ja läbipaistvuse. 5) Puudub keskne üksus, mis teostaks protsesside õiguspärasuse üle järelevalvet ning aitaks eespool mainitud olukordi lahendada.

Rakenduslünkade lahendamiseks peaks Rahandusministeerium senisest enam täitma seaduse ning riigi kui töandja personalipoliitika valge raamatuga määratud keskse koordineerija rolli ja teostama värbamis- ja valikuprotsesside üle järelevalvet, sealhulgas toetama läbi võrgustikepõhiste meetmete ministeeriumide personalitöötajaid, et suurendada nende kompetentsi ja teadlikkust meritokraatlikest põhimõtetest ning ka avaliku teenistuse terviklikkust ja meritokraatlikkust laiemalt. Suurimaks väljakutseks on sealjuures tasakaalu leidmine paindlikkuse ning meritokraatlike põhimõtete vahel.

Edasiste uuringute käigus tuleks avaliku teenistusest tervikliku ülevaate saamiseks analüüsida ka teisi avaliku teenistuse institutsioone, nagu ministeeriumide allasutused ning kohaliku omavalitsuse üksused. Oluline on mõista, et värbamine ja valik on vaid üks osa meritokraatlikest põhimõtetest ning selleks, et kogu avalik teenistus oleks meritokraatlik on olulisel kohal ka ametniku hüved ja sotsiaalsed garantiid, mida antud magistr töö raames ei analüüsitud, kuid mis vajavad lähemat analüüsi selleks, et hinnata, kas tänane avaliku teenistuse seadus tervikuna aitab tagada meritokraatlikku avalikku teenistust või mitte.

Summary

The Compatibility of Recruitment and Selection Processes of Estonian Ministries' with the Civil Service Act and its Goals

Meritocratic and transparent public servants recruitment and selection is one of the foundations of modern democratic civil service. It is seen as an effective way to attract professional and competent public servants. Imposing meritocratic values, according to public service literature, helps to prevent politization and corruption. It also has a positive effect on economic growth, the quality of public goods and the motivation of civil servants.

In 2013 Estonia introduced a new Civil Service Act, which was a step towards to more transparent, open and meritocratic civil service. Introducing the new act meant upcoming changes in the recruiting and selections process of ministries. These changes included most importantly a mandatory requirement of open recruitment.

Based on the latter *the aim of this Master thesis is to analyse Estonian ministries' recruitment and selection processes and their compatibility with Civil Service Act and its goals*. The analysis sets out to find the main weaknesses of recruitment and selection processes and also the implementation gaps that result from the differences in legal regulations and other formal principles and the actual practice.

The theoretical framework of this thesis are the public service systems, models and approaches that recruitment and selection processes are based on. Author also brings out the most critical parts in recruitment and selection process where implementation gaps might be.

Thereby the author focuses on unfolding the meritocratic principles which are crucial in recruitment and selection process. According to theory of meritocracy the recruitment and selection process should be based on formal and institutionalised principles and regulations. In order to maintain the transparency political and professional positions must be separated. Meritocracy evaluates open and equal access to civil service which can be achieved through open competitions. The selection must be made according to candidate's competence and educational background. The decision is made using the certain objective and goal-oriented valuation methods.

It is important that the recruitment and selection process is led by objective commissions who will make the final decision. A control mechanism is needed to ensure meritocracy and transparency of the recruitment and selection process.

The empirical analysis includes analysing the recruitment and selection processes of Estonian ministries supported by interviews with the representatives of ministries human resources department and document analysis, which is based on the ministries' internal recruitment and selection procedures.

The empirical study is conducted in two stages. First, mapping the ministries recruitment and selection processes according to the interviews. Second, analysing and systemizing the process and finding out the main implementation gaps which exist in practice.

From the thesis it is concluded that although the recruitment and selection processes of ministries are in line with legal regulation and other formal documents, there are some difficulties with the implementation and following of meritocratic values. On one hand the flexibility and orientation towards efficiency can be seen as a difficulty, because these stances may conflict with the values of meritocracy. On the other hand, the complications lie within the civil service act, which does not regulate meritocratic values sufficiently.

The most substantial implementation gaps are seen with the open recruitments, which from time to time are fictive and do not mirror the values of meritocracy and transparency. The considerable influence of managers over the recruitment and selection processes is seen as a threat to objectivity of selection. To face the problems at hand, Ministry of Finance should fulfil its role as a central coordinator and also supervise the recruiting and selection processes and support other ministries through network-based methods to increase the wholeness of civil service and compatibility with meritocratic values.

Kasutatud kirjandus

Alas, R. (2001) *Personalijuhtimine*. Külim: Tallinn.

Armstrong, M. (2012) *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice. 12th ed.* London: KoganPage.

Armstrong, M. and S. Taylor (2014) *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice. 13th Edition.* Kogan Page Publishers.

Avaliku teenistuse seaduse (193 SE) eelnõu seletuskiri (2012) Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae> 05.04.2017

Baimenov, A. and M. Everest- Philips (2015) „Meritocracy for Public Service Excellence.“

Discussion Paper. 1-19. Kättesaadav:

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/Meritocracy4PSE.html> 06.04.2017

Berglund, S. (2009) *Putting Politics Into Perspective: A Study of the Implementation of EU Public Utilities Directives.* Eburon Academic Publishers.

Berman, P. (1978) „The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy.“ *Essay.*
The Rand Paper Series. 1-42.

Blunt, P., Turner, M. and H. Lindroth (2012) „Patronage Service Delivery and Social Justice in Indonesia.“ *International Journal of Public Administration.* Vol. 35, No. 3, 214-220.

Breaugh, J. A. and M. Starke (2000) „Research on Employee Recruitment: So Many Studies, So Many Remaining Questions.“ *Journal of Management.* Vol. 26, No. 3, 405- 434.

- Breaugh, J. A. (2013) „Employee Recruitment.“ *Annual Review of Psychology*. Vol. 64, 389- 416.
- Brown, K. (2004) „Human Resource Management in the Public Sector.“ *Public Management Review*. Vol. 6, No. 3, 303-309.
- Cardona, F. (2006) „Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidate States.“ *Seminar on „Civil Service Recruitment Procedures.“* Vilnius, 21-22 March 2006, Sigma/OECD, 1-21.
- Ciobanu, A. (2015) „Civil Servants’ Recruitment and Selection Practices in European Union Member States.“ *Management Research and Practice*. Vol. 7, No. 3, 21-33.
- Cline, K. D. (2000) „Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 10, No. 3, 551-571.
- Cortazar, J. C., Fuenzalida, J. and M. Lafuente (2016) „Merit-based Selection of Public Managers: Better Public Sector Performance?“ *An Exploratory Study*. Inter-American Development Bank. 1-34.
- Cogburn, J. D. (2005) „The Benefits of Human Resource Centralization: Insights from a Survey of Human Resource Directors in a Decentralized State.“ *Public Administration Review*. Vol. 65, No. 4, 424-435.
- Dahlström, C., Lapuente, V. and J. Teorell (2012) „The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy and the Institutional Deterrents of Corruption.“ *Political Research Quarterly*. Vol. 65, No. 3, 656-668.
- DeLeon, P. (1999) „The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research.“ *Policy Studies Review*. Vol. 16, No. ¾, 311-338.
- Demmke, C. and T. Moilanen (2010) *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt: Peter Lang.

- Demmke, C. and T. Moilanen (2012) „The Future of Public Employment in Central Public Administration. Restructuring in Times of Government Transformation and the Impact on Status Development.“ *European Institute of Public Administration*. 1-122. Kättesaadav: http://observgo.uquebec.ca/observgo/fichiers/56231_Study_The_future_of_public_employment.pdf 06.04.2017
- Dimitrova, A. L. (2010) „The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?“ *Journal of European Public Policy*. Vol. 17, No. 1, 137-148.
- Durlak, J. A. and E. P. DuPre (2008) „Implementation Matters: A Review of Research on the Influence of Implementation on Program Outcomes and the Factors Affecting Implementation.“ *American Journal of Community Psychology*. Vol. 41, No. 3-4, 327-350.
- Grindle, M. S. (2010) „Constructing, Deconstructing and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America.“ *HKS Faculty Research Working Paper Series*. 1-29.
- Hammerschmid, G., Meyer, R. E. and C. Demmke (2007) „Chapter 6: Public Administration Modernization: Common Reform Trends or Different Paths and National Understandings in the EU Countries.“ In Schedler, K., Proeller, I. (eds.) *Cultural Aspects of Public Management Reform*. Emerald Group Publishing Limited, 145-169.
- Hill, M. and P. Hupe (2002) *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. SAGE Publications.
- Hollyer, J. R. (2010) „Patronage or Merit? The Choice of Bureaucratic Appointment Mechanisms.“ *Working Paper*. 1-24. Kättesaadav: <http://0001c70.wcomhost.com/JRHPersonal/HollyerQPrevis2.pdf> 06.04.2017
- Hollyer, J. R. (2011) „Merit Recruitment in 19th and Early 20th Century European Bureaucracies.“ *SSRN Electronic Journal*. 1-43.
- Johnson, G. (2002) „Data Collection: Surveys and Focus Groups.“ *Research Methods for Public*

Administrators. Westport, Connecticut, London: Quorum Books.

Järvalt, J. (2007) „What Does Professionalisation of Public Service Mean to Estonian Top

Officials?“ *Working Paper*. 1-19. Kättesaadav:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.568.806&rep=rep1&type=pdf>

06.04.2017

Järvalt, J. and T. Randma-Liiv (2010) „Public Sector HRM: The Case of no Central Human

Resource Strategy.“ *Baltic Journal of Management*. Vol. 5, No. 2, 242-256.

Lang, K., Pärnamägi, I. and E. Sarapuu (2013) *Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat*.

Kättesaadav:

http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf

11.04.2017

Lavigna, R. J. and S. W. Hays (2004) „Recruitment and Selection of Public Workers: An

International Compendium of Modern Trends and Practices.“ *Public Personnel Management*. Vol. 33, No. 3, 237-253.

Lester, J. P., Bowman, A. O. M., Goggin, M. L. and L. J. O' Toole (1987) „Public Policy

Implementation Evolution of the Field and Agenda for Future Research.“ *Review of Policy Research*. Vol. 7, No. 1, 200-216.

Long, E. and A. L. Franklin (2004) „The Paradox of Implementing the Government Performance

and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation.“ *Public Administration Review*. Vol. 64, No. 3, 309-319.

Llorens, J. J. and J. E. Kellough (2007) „A Revolution in Public Personnel Administration: The

Growth of Web-Based Recruitment and Selection Processes in the Federal Service.“ *Public Personnel Management*. Vol. 36, No. 3, 207-221.

May, T. (2008) *Social Research. Issues, Methods and Process. 3rd ed.* Buckingham, Philadelphia:

Open University Press.

- McCourt, W. (2007) „The Merit System and Integrity in the Public Service.“ *Public Integrity and Anti-Corruption in the Public Service Conference*. Bucharest 29-30 May 2007, 1-13.
- McLaughlin, M. W. (1987) „Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation.“ *Educational Evaluation and Policy Analysis*. Vol. 9, No. 2, 171-178.
- Meyer, R. E. and G. Hammerschmid (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.
- Meyer-Sahling, J. H. (2009) „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession.“ *Sigma Paper No. 44*. 1-91
- Meyer-Sahling, J. H. (2011) „The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe After Accession.“ *Governance*. Vol. 24, No. 2, 231-260.
- Mueller, H. (2009) „Patronage or Meritocracy: Political Institutions and Bureaucratic Efficiency.“ *Working Paper*. 1-35. Kättesaadav: <http://www.politik-salon.de/files/meritorpatr200409.pdf> 06.04.2017
- Nadgrodkiewicz, A., Nakagaki, M. and M. Tomicic (2012) „Improving Public Governance: Closing the Implementation Gap Between Law and Practice.“ *Center for International Private Enterprise and Global Integrity*. 1-57. Kättesaadav: http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/GI%20CIPE_Implementation%20Gap_for%20web.pdf
- OECD (2011) *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.
- Peters, G. (2010) „Recruiting Public Personnel.“ In *The Politics of Bureaucracy*. 6th ed. Routledge, 81-123.
- Poocharoen, O. O. and A. Brillantes (2013) „Meritocracy in Asia Pacific: Status, Issues and

Challenges.“ *Review of Public Personnel Administration*. Vol. 33, No. 2, 140-163.

Raadschelders, J.C.N. (2003) *Government: A Public Administration Perspective*. M.E. Sharpe.

Rahandusministeerium (2013) *Riigi kui tööandja personalipoliitika roheline raamat*. Kättesaadav:

<http://www.fin.ee/rahandusministeeriumis-valmis-riigi-kui/> 11.04.2017

Rahandusministeerium (2014a) *Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat*. Kättesaadav:

http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/Riigi_kui_tooandja_personalipoliitika_valge_raamat.pdf

11.04.2017

Rahandusministeerium (2014b) *Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat. Lisa 5.*

Personalijuhtimise valdkondade detailne kirjeldus koos väljakutsete ja arenguvõimalustega. Kättesaadav:

<http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2015/06/valge-raamatu-lisa.pdf> 18.02.2017

Rahandusministeerium (2016a) *Avaliku teenistuse 2015. aasta aruanne*. Kättesaadav:

http://www.avalikteenistus.ee/public/Avaliku_teenistuse_aruanne_2015_koond.pdf

06.04.2017

Rahandusministeerium (2016b) *Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat*. Kättesaadav:

http://www.avalikteenistus.ee/public/Varbamine_ja_valik/Varbamise_ja_valiku_kasiraamat_2016.pdf 06.04.2017

Randma, T. (2003) „Personalijuhtimine avalikus sektoris.“ Raamatus Wright, G. ja J. Nemeč

(toim.) *Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiikides*. Tartu, 155-188.

Randma-Liiv, T. (2002) „Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration.“

Trames. Vol. 6, No. 4, 374-389.

Randma-Liiv, T. (2009) „Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538SE).“ *Ekspertarvamus*.

Kättesaadav:http://www.riigikogu.ee/v/failide_arhiiv/Ekspertiis_ATS_2009.pdf

10.04.2017

- Randma-Liiv, T. and J. Järvalt (2011) „Public Personnel Policies and Problems in the New Democracies of Central and Eastern Europe.“ *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol. 13, No. 1, 35-49.
- Randma- Liiv, T. and K. Sarapuu (2012) „Avalik teenistus.“ Raamatus R. Vetik (toim.) *Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 356-388.
- Randma- Liiv, T. (2016) „Civil Service Merit Values Between Employment Security and Flexibility.“ *EUPAN meeting in January 2016. Dutch EU Presidency*. 1-9.
- Rauch, J. E. and P. B. Evans (1999) „Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of „Weberian“ State Structures on Economic Growth.“ *American Sociological Review*. Vol. 64, No. 5, 748-765.
- Rauch, J. E. and P. B. Evans (2000) „Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries.“ *Journal of Public Economics*. Vol. 75, No. 1, 49-71.
- Rees, C. J., Järvalt, J. and B. Metcalfe (2005) „Career Management in Transition: HRD Themes from the Estonian Civil Service.“ *Journal of European Industrial Training*. Vol. 29, No. 7, 572-592.
- Richardson, M. A. (2009) „Recruitment Strategies. Managing/Effecting the Recruitment Process.“ *Working Paper*. 1-24. Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021814.pdf>
19.02.2017
- Schuster, C. (2016) „When the Victor Cannot Claim the Spoils: Institutional Incentives for Professionalizing Patronage States.“ *Inter-American Development Bank Working Paper Series*. 1-43.
- Sinka, K. (2015) „Väärtused indiviid-keskkonna sobivuse tagamisel: uurimus personali valikust Eesti ministeeriumides.“ *Magistritöö*. Kättesaadav: <https://digi.lib.ttu.ee/i/?2617>
08.05.2017

- Setyowati, E. (2016) „Merit System in Recruitment and Selection Porcess of Civil Servant Candidate in Malang Indonesia (Implementation of Recruitment and Selection of Civil Servant Candidate in 2010).“ *Journal of Administrative Sciences and Policy Studies*. Vol. 4, No. 1, 83-95.
- Sundell, A. (2012) „What is the Best Way to Recruit Public Servants?“ *Working Paper Series 2012:7*. 1-38. Kättesaadav:
http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1378/1378579_2012_7_sundell.pdf 07.04.2017
- Sundell, A. (2014) „Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way To Recruit Civil Servants? Not in All Countries.“ *Public Administration*. Vol. 92, No. 2, 440-457.
- Van der Meer, F. M. and G. S. A. Dijkstra (2011) „Civil Service Systems in Western Europe: Variations and Similarities.“ In Van der Meer, F. (eds). *Civil Service Systems in Western Europe*. 2nd ed. Cheltenham UK: Edward Elgar, 271-285.
- Wellington, J. and M. Szczerbinski (2007) *Research Methods for the Social Sciences*. London, New York: Continuum International Publishing Group.
- Wynen, J., Verhoest, K. and K. Rubecksen (2014) „Decentralization in Public Sector Organizations: Do Organizational Autonomy and Result Control Lead to Decentralization, Toward Lower Hierarchical Levels?“ *Public Performance & Management Review*. Vol. 37, No. 3, 496-520.

Lisad

Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud

Kõik intervjuud on läbi viidud magistritöö autori poolt.

- Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 04.05.2017
- Justiitsministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 11.04.2017
- Kaitseministeeriumi esindaja. Kirjalik intervjuu. Tallinn: 08.05.2017
- Keskkonnaministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 20.04.2017
- Kultuuriministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 05.05.2017
- Maaeluministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 11.04.2017
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 11.04.2017
- Rahandusministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 13.04.2017
- Siseministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 12.04.2017
- Sotsiaalministeeriumi esindaja. Helisalvestis. Tallinn: 11.04.2017
- Välisministeeriumi esindajad (3). Autori kirjalikud märkmed. Tallinn: 12.04.2017

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimustik ministeeriumite esindajatega

1. Värbamis- ja valikuprotsessist üldiselt

- 1.1. Millistele alustele värbamisprotsess Teie ministeeriumis tugineb? (ATS, asutusesisene värbamise kord, hea tava ning parimad praktikad etc)
- 1.2. Kas Teie ministeeriumis on värbamisstrateegia? Kui jah, siis mida see endast kujutab ning kuidas see formuleeritud on?
- 1.3. Millistest etappidest värbamis- ja valikuprotsess koosneb, nii sisemise kui ka välise konkursi puhul? Kes on peamised osapooled ning milline on osapoolte roll?
- 1.4. Millest lähtuvalt otsustate, kas tegemist on sisemise või välise konkursiga? Kes otsustab? Kuidas võiks olla nende protsentuaalne jagunemine Teie ministeeriumis? (palju on sisemisi, palju on väliseid)
- 1.5. Millised on peamised värbamiskanalid, mida värbamisel kasutate? Millised neist on kõige tulemuslikumad? Nii sisemiste kui väliste konkursside korral.

2. Valikuprotsessist lähemalt

- 2.1. Millised on peamised valikumeetodid? Miks? Mida te antud meetodite abil hindate?
- 2.2. Kas annate intervjuul kandidaatidele ülevaate ka ametipositsioonist, ministeeriumist üldiselt ning edasisest värbamisprotsessist?
- 2.3. Millistele kriteeriumidele tuginedes teete lõpliku otsuse? (isikuomadused, kompetents, haridus) Kes teeb lõpliku otsuse?
- 2.4. Kas Teie hinnangul osutub enamikel juhtudel valituks kõige kompetentsem ning ametikoha kvalifikatsiooninõuetele kõige enam vastav kandidaat? Kui mitte, siis milline kriteerium kõige enam domineerib?
- 2.5. Kas olukorras, kus avalikule konkursile kandideerivad nii sisemised kui välised kandidaadid eelistate sisemist kandidaati?
- 2.6. Kuidas käitute soovitatud kandidaatide puhul? Kas need kandidaadid on eelisseisundis võrreldes teistega?
- 2.7. Kuidas käitute olukorras, kus värbamis- ja valikuprotsessis osaleb kandidaadina vahetu juhi või Teie tuttav? Milline on tavapärane praktika sellises olukorras?

3. Värbamistegevuse järgsed tegevused

- 3.1. Kas värbamise ja valikuprotsessi üle teostatakse järelevalvet? Näiteks, kes kontrollib kogu värbamisprotsessi dokumentatsiooni, paremusjärjestuse koostamise protsessi?

3.2. Kas annate kandidaatidele konkursi kohta ka tagasisidet? Milline on kandidaatidele tagasiside andmise süsteem? Mis vormis seda antakse ning kui põhjalikult?

4. Teistest värbamismeetoditest

4.1. Mille põhjal tehakse otsus ametikohta täitmise üle rotatsiooni, tähtajalise üleviimise osas? Kes otsustab ning milline see protsess välja näeb?

4.2. Kas Teie organisatsioonis on kasutatud ka sihtotsingut või otsepakkumisi? Kui jah, siis kuidas see protsess välja näeb? Millistest kriteeriumidest lähtuvalt teete valiku?

4.3. Kas olete kasutanud värbamisel ja valikul ka väliste partnerite teenuseid? Kui jah, siis kuidas sellisel juhul on tagatud värbamise ja valiku läbipaistvus ning meritokraatlikkus?

5. Konkursside luhtumine

5.1. Avalikus teenistuses on viimastel aastatel suurenenud luhtunud konkursside arv. Oskate öelda kui palju seda Teie ministeeriumis juhtunud on? Mis on peamiseks põhjuseks, miks konkursid luhtuvad? (Täpsustuseks, millisest ajaperioodist lähemalt räägime, kas 2016 või 2017 .a. I pool?)

5.2. ATS §19 lg 3 ütleb, et konkursside luhtumise korral võib juht ilma avaliku konkursita nimetada ametisse enda jaoks sobiva kandidaadi. Kas Teie ministeeriumis on seda sätet kasutatud? Kui jah, siis mis põhjusel ning kuidas sobiv kandidaat ametikohale leiti?

5.3. Kas Teie ministeeriumis on esinenud nn fiktiivseid konkursse? Mis on nende peamiseks põhjusteks? Kuidas sellisel juhul värbamise ja valiku protsess välja näeb?

6. Lisaküsimused

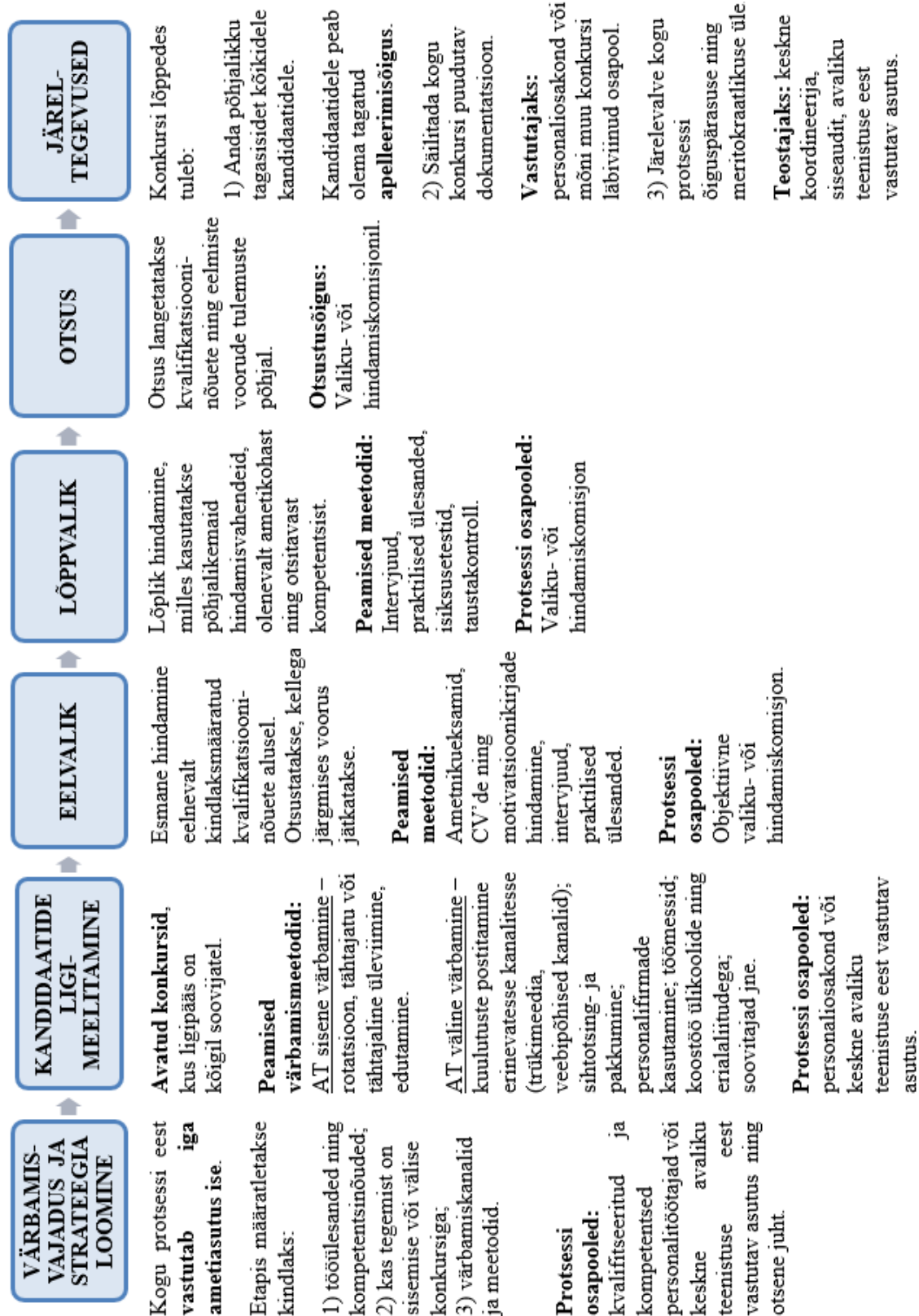
6.1. Kas Teie hinnangul on Rahandusministeerium täitnud edukalt keskse koordineerija rolli värbamis- ja valikupoliitika osas? Miks Te nii arvate?

6.2. Kuidas on tagatud värbamise ja valiku kvaliteet? Milline on värbamise ja valikuga tegelevate inimeste koolitamine jne?

6.3. Mis on Teie arvates peamised tänase avaliku teenistuse seaduse ning värbamis – ja valikuprotsesside rakendamise kitsaskohad?

6.4. Kas Teie hinnangul on värbamine ja valik ministeeriumides piisavalt läbipaistev ja meritokraatlik?

Lisa 3. Värbamis- ja valikuprotsess meritokraatlikus, avatud ning detsentraliseeritud avalikus teenistuses



Koostaja: Piret Ploom magistritöö teoreetilise raamistiku põhjal

Lisa 4. Peamised formaalsed nõuded värbamisele ja valikule avaliku teenistuse seaduse ning Vabariigi Valitsuse määruse põhjal

Formaalne alus	Avaliku teenistuse seadus; Vabariigi Valitsuse määrus; ministeeriumide sisemised värbamise ja valiku korrad.
Värbamise ja valiku protsessi eest vastutav asutus	Kõik ametiasutused vastutavad asutuste siseste värbamiste eest ise (va tippjuhtide värbamine).
Väärtused	Avatus, läbipaistvus, paindlikkus, professionaalsus, efektiivsus, asjatundlikkus, usaldusväärsus ning võrdne kohtlemine.
Üldnõuded kandidaadile	1) Vähemalt 18-aastane 2) Täieliku teovõimega 3) Eesti või Euroopa Liidu kodakondsusega 4) Heal eesti keele oskusega (tasemega)
Värbamiskriteeriumid	Oskustel ning teadmistel, töökogemusel ja haridusel põhinev värbamine ja valik. Sh ametikoha spetsiifikast tulenevad nõuded.
Konkursid	<p>Avatud konkursid, kus on võrdne ligipääs kõigile soovijatele, va erandjuhtudel.</p> <p><u>Erandjuhud:</u> 1) kui on alust arvata, et vajaliku kompetentsiga inimene leitakse sisemise konkursi kaudu 2) konkurss täidetakse tähtajalise üleviimise ehk rotatsiooni kaudu (eesmärgiga motiveerida inimest ning suurendada asutuste vahelist koostööd) 3) puuduva ametniku ülesanded jagatakse ümber 4) konkurss luhtub 5) ametniku tähtajatu üleviimine (olukorras, kus teenistuskohast viiakse üle teise struktuuriüksusesse või tekib koondamisolukord)</p>
Töökuulutuse nõuded	<ul style="list-style-type: none"> • Peamised kanalid: avaliku teenistuse veeb ning ametiasutuse koduleht. Sisemiste konkursside korral asutuse siseveeb. • 14-päevane kandideerimisperiood (nii sisemiste kui väliste konkursside korral) • Töökuulutuse sisu: <ul style="list-style-type: none"> ○ Teenistuskoha nimetus ja asukoht, ülesannete lühikirjeldus, peamised nõuded, konkursil osalemiseks vajalike dokumentide nimistu ning esitamise tähtaeg, töökoormuse suurus, määratud ajaks teenistuskohale nimetamise korral teenistustähtaeg, kontaktisiku kontaktandmed.
Tagasiside kandidaatidele	14-päeva jooksul pärast uue ametniku ametisse nimetamist tuleb teavitada kõiki konkursile kandideerinud kandidaate kirjalikul teel konkursi lõppemisest ja anda kandidaatidele põhjalikku tagasisidet.

Ametisse nimetamine	<ul style="list-style-type: none"> • Ametniku nimetab ametisse ametiasutuse juht (tavaliselt kantsler) või tema poolt volitatud isik (osakonnajuht). • Ametnik määratakse teenistuskohale määramata ajaks (teenistussuhe ei ole eluaegne).
Konkursside luhtumine	Konkursi luhtumise korral võib ametiasutuse juht 120 päeva jooksul nimetada ametisse otsepakkumise kaudu kellegi teise kui konkursi luhtumise osas on tehtud kirjalik otsus.

Koostaja: Piret Ploom Avaliku teenistuse seadus §14, §16-§23¹⁰; Vabariigi Valitsuse määrus „Ametnike värbamise ja valiku kord“¹¹; ATS eelnõu seletuskiri 2012, 23-32; Lang et al., 2013, 41, 52-76 põhjal.

¹⁰ Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.10.2016, 3) §14, §16-23.

¹¹ Vabariigi Valitsuse 19. mai 2012. a määrus nr 113 (RT I, 21.12.2012, 36) „Ametnike värbamise ja valiku kord“.